

Vergaderjaar 2001–2002

28 265

Opvang zwerfjongeren

Nr. 2

INHOUD

1.	Samenvatting	5	5.2.1	Restricties Wet bescherming persoonsgegevens	31
			5.3	Definitie zwerfjongeren	32
1	Inleiding	9	5.4	Landelijke registraties	33
1.1	Aanleiding voor het onderzoek	9	5.4.1	Kwaliteit en betrouwbaarheid	33
1.2	Aansluiting bij eerder onderzoek Algemene Rekenkamer en National Audit Office	9	5.4.2	Ontwikkelingen	34
			5.5	Gegevens van centrumgemeenten en provincies	35
			5.6	Aantal zwerfjongeren per centrumgemeente	36
2	Doelstelling en opzet onderzoek	11	5.6.1	Variatie per gemeente	36
2.1	Onderzoeksvragen	11	5.6.2	Zwerfjongeren per provincie	36
2.2	Opzet van het onderzoek	11	5.7	Verantwoordingsinformatie	37
			5.7.1	Verantwoording over middelen Maatschappelijke Opvang VWS	37
3	Beleid en wet- en regelgeving	13	5.7.2	Verantwoorden over middelen Jeugdhulpverlening	37
3.1	Vragen van de Tweede Kamer	13	5.8	Verantwoordingsinformatie in de praktijk	38
3.2	Rijksbeleid	13	5.8.1	Financiële verantwoording	38
3.2.1	Maatschappelijke opvang	13	5.8.2	Kwaliteitseisen en afstemming vraag en aanbod	38
3.2.2	Jeugdhulpverlening	14	5.8.3	Verantwoording over effectiviteit	39
3.2.3	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	15			
3.2.4	Algemene Bijstandswet	16			
3.2.5	Rijksbeleid voor zwerfjongeren	16	6	Hulpverlening	40
3.3	Provinciaal beleid	16	6.1	Vragen van de Tweede Kamer	40
3.3.1	Bureaus Jeugdzorg	17	6.2	Algemene hulpverlening	40
3.3.2	Leeftijdsgrens van 18 jaar	18	6.2.1	Inleiding	40
3.3.3	Zwerfjongeren	19	6.2.2	Preventie	40
3.4	Gemeentelijk beleid	20	6.2.3	Signalering	41
3.4.1	Lokaal jeugdbeleid	20	6.2.4	Crisisopvang	42
3.4.2	Maatschappelijke opvang	20	6.2.5	Hulpverlening en begeleiding	42
3.4.3	Gemeentelijk beleid voor zwerfjongeren	21	6.2.6	Vervolgtrajecten en nazorg	44
			6.3	Specifieke hulpverlening	45
			6.3.1	T-teams	45
4	Financiering en verantwoording	24	6.3.2	Zwerfjongerenpensioens	46
4.1	Vragen van de Tweede Kamer	24			
4.2	Geldstromen	24	7	Regierollen	48
4.2.1	Maatschappelijke opvang	24	7.1	Vragen van de Tweede Kamer	48
4.2.2	Jeugdhulpverlening	26	7.2	Hoofddijnen van de taakverdeling	48
4.2.3	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten	27	7.2.1	Schematisch overzicht	48
4.2.4	Financiering uit particuliere bronnen	28	7.2.2	Samenhang in de regierol	49
4.2.5	Overige publieke middelen	28	7.3	Afstemming jeugdhulpverlening/-maatschappelijke opvang	49
4.2.6	De eigen bijdrage	28	7.4	Coördinatie en sturing	50
4.2.7	Samenvatting bestedingen aan zwerfjongeren	29	7.5	Toekomstplannen van gemeenten	51
5	Informatievoorziening	31	7.6	Toekomstplannen VWS	52
5.1	Vragen van de Tweede Kamer	31	7.6.1	Nieuwe definitie	52
5.2	Normen informatievoorziening	31			

7.6.2	Ondersteuning centrumgemeenten	52	8.5	Regierollen	58
7.6.3	Nieuwe registratiesystemen	52	8.5.1	Conclusies	58
			8.5.2	Aanbevelingen	59
8	Conclusies en aanbevelingen	53			
8.1	Beleid en wet- en regelgeving	53	9	Reactie bewindspersonen Volksgezondheid, Welzijn en Sport	61
8.1.1	Conclusies	53			
8.1.2	Aanbevelingen	53			
8.2	Financiering en verantwoording	54	10	Nawoord Algemene Rekenkamer	63
8.2.1	Conclusies	54			
8.2.2	Aanbevelingen	55	Bijlage 1	Onderzoek	65
8.3	Informatievoorziening over zwerfjongeren	55	Bijlage 2	Aannames voor onderzoek	67
8.3.1	Conclusies	55	Bijlage 3	Tabel voorzieningen centrumgemeenten	68
8.3.2	Aanbevelingen	56	Bijlage 4	Kerngegevens per provincie en centrumgemeente	70
8.4	Hulpverlening	57	Bijlage 5	Samenvattend overzicht met conclusies, aanbevelingen en de reactie van de minister van VWS	88
8.4.1	Conclusies	57			
8.4.2	Aanbevelingen	58			

SAMENVATTING

In juli 2001 kreeg de Algemene Rekenkamer het verzoek van de Tweede Kamer om een onderzoek te verrichten naar de opvang van zwerfjongeren. De aanleiding hiertoe was dat de minister van VWS niet in staat was om een aantal vragen van de Kamer over de opvang van zwerfjongeren te beantwoorden. Deze vragen hadden onder andere betrekking op beleidsdoelstellingen, geldstromen en informatievoorziening over prestaties en effecten.

Uit het onderzoek blijkt dat de gecompliceerde wet- en regelgeving en de gebrekkige afstemming tussen verschillende overheidslagen een adequate hulpverlening en opvang belemmeren en tevens een goede verantwoording over prestaties en effecten bemoeilijken.

Wet- en regelgeving

De belangrijkste beleidskaders zijn de maatschappelijke opvang en de jeugdhulpverlening. De maatschappelijke opvang is in het kader van de Welzijnswet gedecentraliseerd naar gemeenten (te weten 43 zogenoemde centrumgemeenten), de jeugdhulpverlening naar de provincies en drie grootstedelijke regio's.

Eind jaren tachtig is de leeftijdsgrens voor de jeugdhulpverlening van 23 jaar terug gebracht naar 18 jaar.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat veel gemeenten en ook andere actoren van mening zijn dat de besparing in de jeugdhulpverlening door het aanpassen van deze leeftijdsgrens tot een impuls van de zwerfjongerenproblematiek heeft geleid.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat deze aanpassing van de leeftijdsgrens gepaard gaat met tal van overgangs- en afstemmingsproblemen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van VWS aan een richtinggevend kader uit te werken voor doelgroepen met zeer specifieke problemen, over wie bekend is dat zij zich voor de hulpverlening in een grijs gebied bevinden op het snijvlak van diverse beleidsterreinen. Daarbij dient te worden aangegeven welk type voorzieningen en vervolgotrajecten nodig zijn, welk kwaliteitsniveau gewenst is en welke overheden en overheidsinstellingen daarvoor verantwoordelijk zijn. De Bureaus Jeugdzorg dienen bij de indicatieprocedure en zorgtoewijzing extra aandacht te schenken aan de speciale behoefte van zwerfjongeren in de leeftijdsgroep van 15 tot en met 24 jaar.

Verder doet de Algemene Rekenkamer aanbevelingen om de toegang tot de jeugdhulpverlening en de maatschappelijke opvang te waarborgen. De kwantiteit, de kwaliteit en de continuïteit van de hulpverlening moeten in voldoende mate gegarandeerd zijn. Het gaat hier met name om het managen van de overgang tussen jeugdhulpverlening en maatschappelijke opvang.

Financiering

De opvang van en hulpverlening aan zwerfjongeren wordt bekostigd uit een groot aantal bronnen. De belangrijkste zijn: de doeluitkeringen en specifieke uitkeringen voor jeugdhulpverlening, maatschappelijke opvang, verslavingszorg en de vrouwenopvang, de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten, eigen bijdragen van jongeren en particuliere (met name kerkelijke) fondsen. Bij elkaar betreft dit omvangrijke fondsen (circa € 4,3 miljard). Het is niet mogelijk gebleken om vast te stellen welk deel van deze geldstromen in de jaren 1995–2001 specifiek voor zwerfjongeren is

aangewend. De regels hiervoor en (dus) ook de verantwoording hierover zijn onduidelijk.

Daarom beveelt de Algemene Rekenkamer aan vooraf heldere afspraken te maken over de gewenste doelen, de inzet van de financiële middelen hiervoor en de verantwoording en de beleidsinformatie die hierover moet worden gegeven. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan hiervoor minimumeisen te formuleren en de aanlevering van gegevens verplicht te stellen.

Informatievoorziening

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat op basis van registraties geen landelijk beeld kan worden gekregen van de omvang en spreiding van het probleem van zwerfjongeren en evenmin van de capaciteit van voorzieningen voor zwerfjongeren. Bij verschillende typen hulpverlening (zoals verslavingszorg, jeugdhulpverlening, maatschappelijke opvang) worden registraties bijgehouden, waarin meestal ook de dak- en thuisloosheid evenals de leeftijd worden vastgelegd. Deze gegevens kunnen niet zonder meer opgeteld worden, omdat dezelfde jongeren in diverse registraties voor kunnen komen. De (landelijke) studies die over zwerfjongeren verschenen zijn, geven bij gebrek aan geregistreerde gegevens schattingen van de aard en omvang van het probleem. De cijfers in de verschillende onderzoeken (in de periode 1990 tot 1999) variëren van 2500 tot 10 000, mede afhankelijk van de gebruikte definitie.

Uit de inventarisatie van de Algemene Rekenkamer bij alle provincies, grootstedelijke regio's en centrumgemeenten komt als laagste cijfer ruim 2700 (per ultimo 2001) in de leeftijd tot en met 24 jaar. Maar deze informatie maakt de omvang en spreiding van het zwerfjongerenprobleem niet duidelijk.

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat een uniform landelijk registratiesysteem en een verplichting tot registreren onontbeerlijk zijn voor de onderbouwing van een adequaat beleid en de aanpak van het probleem. Een landelijke regierol hiervoor door de minister van VWS is nodig, maar ontbreekt tot nog toe.

Bovendien is de Algemene Rekenkamer van mening dat het Rijk, provincies en gemeenten onvoldoende eisen stellen aan de inhoudelijke verantwoording van de instellingen. Om tot een goede informatie-eis te komen, dienen de overheden eerst een samenhangend en duidelijk beleid met een probleemanalyse op te stellen. Daarna kunnen de benodigde prestaties en effecten worden gedefinieerd.

De Algemene Rekenkamer beveelt aan te komen tot een landelijk eenduidig informatiesysteem dat de zwerfjongeren (en eventueel andere zeer specifieke doelgroepen) volgt vanaf het moment dat ze in beeld komen. Het is van groot belang dat registraties op instellingsniveau eenduidig worden uitgevoerd zodat gegevens onderling vergelijkbaar en uitwisselbaar worden. Bij het opzetten van een registratiesysteem beveelt de Algemene Rekenkamer aan de invoering van een dergelijk systeem voldoende financieel te ondersteunen.

Om de resultaten tussen de verschillende hulpverleningsmethoden te kunnen vergelijken, zou de minister van VWS voorzieningen voor zwerfjongeren systematisch en in samenhang moeten evalueren.

Hulpverlening

Er bestaat in het veld een grote eensgezindheid over de meest wenselijke aanpak van de zwerfjongerenproblematiek: deze jongeren zijn gebaat bij een doelgerichte en hoogst praktische aanpak. Zo snel mogelijk dient de individuele problematiek in kaart te worden gebracht en een individueel plan van aanpak te worden opgesteld, dat zo snel mogelijk in uitvoering wordt genomen. Deze op de problemen gerichte aanpak vergt een samenhangende inzet en/of medewerking van de instellingen voor jeugdhulpverlening (inclusief de bureaus Jeugdzorg) en maatschappelijke opvang, alsmede in sommige gevallen geestelijke gezondheidszorg (GGZ), Sociaal Pedagogische Diensten (SPD), het Consultatiebureau voor Alcohol en Drugs (CAD), woningbouwverenigingen en sociale diensten.

Er is onvoldoende aandacht geconstateerd voor activiteiten op het terrein van preventie, signalering, eerste opvang, begeleidingstrajecten, vervolgtrajecten en nazorg. Ten aanzien van deze fasen in de hulpverlening behoort er op regionaal niveau een sluitende keten aanwezig te zijn. De Algemene Rekenkamer concludeert dat dit in de overgrote meerderheid van de huidige verzorgingsregio's van de centrumgemeenten niet het geval is.

Daarom beveelt de Algemene Rekenkamer de overheden aan om meer oog te hebben voor de gesignaleerde tekortkomingen op het gebied van preventie, laagdrempelige voorzieningen, de mogelijkheden voor (vervolg)huisvesting, de aanpak van de hulpverlening en de onderlinge samenwerking die noodzakelijk is. Ook de personeelsproblematiek vraagt aandacht. Verder beveelt de Algemene Rekenkamer aan de projecten voor jonge zorgmijders te stimuleren. De overheden dienen alert te zijn op onacceptabele wachtlijsten en moeten de toegang tot de basisvoorzieningen garanderen, een en ander in het licht van specifieke eisen die de jongerenproblematiek stelt.

Regierollen

De gemeente heeft de regie over het jeugdbeleid, de provincie over de jeugdzorg. Gezamenlijk zijn zij verantwoordelijk voor een samenhangende zorg voor de jeugd. In veel provincies komt deze afstemming slecht van de grond, waardoor veel (voorzieningen voor) zwerfjongeren tussen de wal en het schip vallen.

Ook de afstemming met andere sectoren, zoals de geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en sociaal pedagogische diensten kan beter. Het Rijk heeft hierbij een regierol. Deze houdt in: de ontwikkelingen volgen, zorgen voor een landelijke infrastructuur, normen vaststellen voor de kwaliteit van voorzieningen en de voorwaarden scheppen dat decentrale overheden en instellingen aan deze normen kunnen voldoen. Tot dusver wordt deze regierol onvoldoende ingevuld. Begin 2002 liet het ministerie van VWS onderzoeken welke beleidsmatige ondersteuning centrumgemeenten nodig hebben om de regierol op te pakken.

Ten aanzien van de verantwoordelijkheid voor doelgroepgerichte voorzieningen beveelt de Algemene Rekenkamer de minister aan om bij het oplossen van de problematiek van specifieke doelgroepen, zoals zwerfjongeren, te zorgen voor een duidelijke verantwoordelijkheidsstructuur. De verantwoordelijkheid is verdeeld over meer overheidslagen. De minister dient aan te geven op welke wijze de continuïteit voor alle betrokkenen wordt gewaarborgd. Verder beveelt de Algemene Rekenkamer de minister aan om de ontwikkeling van een geschikte aanpak van

de problemen van deze groep jongeren te stimuleren, zodanig dat een sluitende zorgketen ontstaat.

Integratie met andere beleidsterreinen

Tot slot beveelt de Algemene Rekenkamer de minister aan de ontschotting met andere beleidsterreinen te bevorderen. Het gaat dan vooral om die onderdelen van beleid die preventie van zwerfgedrag behelzen. Genoemd kunnen worden de beleidsterreinen van onderwijs, sociale zaken, volkshuisvesting, binnenlandse zaken en justitie.

De Algemene Rekenkamer buigt zich nog over deze samenhang in verband met haar rapport over begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters en haar nog te publiceren onderzoek over preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit. Interessant is in dit verband ook een recent onderzoek van het NAO «Joining up to improve Public Services».

Reactie en nawoord

In hun reactie schrijven de minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport dat het rapport een goede bijdrage levert aan het verder vormgeven van het beleid. Zij geven aan dat op veel terreinen al activiteiten worden ondernomen om het ingezette beleid voor de maatschappelijk opvang en de jeugdhulpverlening te verbeteren. De bewindspersonen benadrukken dat zij geen doelgroepenbeleid voorstaan. Zij gaan uit van de individuele hulpvraag. De minister en de staatssecretaris vonden de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer zinvol om een richtinggevend landelijk kader op te stellen, op basis waarvan een integraal beleid voor hulp aan en opvang van kwetsbare mensen beter gestalte kan krijgen.

De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat er goed inzicht is in de hulpvraag. Dan kan van tijd tot tijd getoetst worden of het ingezette beleid nog voldoet dan wel dat er wijzigingen nodig zijn. Dan zou kunnen blijken dat aan een specifieke hulpvraag onvoldoende kan worden voldaan en dat dit samenhangt met een bepaalde doelgroep. In het geval van zwerfjongeren is bijvoorbeeld duidelijk geworden dat aan de vraag naar specifieke opvang niet kan worden voldaan.

Met de minister en staatssecretaris van VWS is de Algemene Rekenkamer van mening dat de Wet Bescherming Persoonsgegevens van groot belang is bij de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Als echter mocht blijken dat deze wet de (continuïteit van de) hulpverlening zélf belemmert, dan dient overwogen te worden of en op welke wijze dit verbeterd kan worden.

De Algemene Rekenkamer zal met belangstelling de activiteiten, zoals de aanpak van de wachtlijstproblematiek, de ontwikkeling van een transparante financieringssystematiek, de uitwerking van de regierol en het totstandkomen van een sluitende hulpverleningsketen volgen. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer mondt de reactie van de minister niet uit in een toetsbare aanpak met duidelijke termijnen. Zij dringt aan op praktische verbeteringen op afzienbare termijn. Gedacht wordt aan voldoende capaciteit voor opvangplaatsen, hulpverlening en voorzieningen met een signaleringsfunctie op regionaal niveau.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

Al vanaf het eind van de jaren tachtig verschijnen rapportages over een toenemend probleem van jongeren die rondzwerven en geen regulier onderdak of stabiele thuissituatie meer hebben. J. van der Ploeg e.a. vroegen in het onderzoek Jeugd (z)onder Dak uit 1990 al aandacht voor deze problematiek. In Amsterdam is in de jaren tachtig een opvangvoorziening voor zwerfjongeren (het Poortgebouw) gecreëerd, die in een behoefte leek te voorzien. In latere jaren werd vaker aandacht voor het probleem van toenemend zwerfgedrag onder jongeren gevraagd. Regelmatig klinken er noodkreten, geuit door organisaties zoals Federatie Opvang, Leger des Heils en de Stichting Zwerfjongeren Nederland (SZN). Vanaf 1995 heeft het ministerie van VWS verscheidene landelijke studies bekostigd, die beoogden de aard en omvang van de problematiek van de zwerfjongeren in beeld te brengen. Tevens is regionaal onderzoek uitgevoerd om deze groep jongeren in kaart te brengen (zie bijlage 1). Ook het Nederlands Platform Zwerfjongeren heeft met een recente studie de probleemgroep nader geïdentificeerd. De diverse studies brengen echter geen eenduidig beeld naar voren van de aard en met name de omvang van de problematiek. Cijfers variëren van 2500 tot 10 000 zwervende jongeren in Nederland. Deze variatie hangt mede samen met de definitie van een zwerfjongere.

In de Tweede Kamer is op 28 maart 2001 naar aanleiding van de bespreking van het dossier Maatschappelijke Opvang wederom aandacht gevraagd voor de zwerfjongerenproblematiek. De discussie ontstond naar aanleiding van wensen van een deel van de Kamer om meer middelen uit te trekken voor zwerfjongeren. Hierbij concentreerde de discussie zich op de vraag of de minister aan kon geven wat de werkelijke aard en omvang van deze groep en de specifieke problemen waren. Ook vroeg men zich af hoe groot de bestaande opvangcapaciteit voor deze groep is, wat er gerealiseerd is met de extra middelen die de afgelopen jaren voor deze groep bestemd waren en welke knelpunten en problemen zich voordoen bij het realiseren van voldoende opvangcapaciteit. Omdat de minister van VWS¹ heeft aangegeven dat zij daartoe niet in staat was op basis van de informatie die haar ter beschikking stond, is aan de Algemene Rekenkamer gevraagd om op basis van eigen onderzoek en deskundigheid hierin helderheid te verschaffen.

1.2 Aansluiting bij eerder onderzoek Algemene Rekenkamer en National Audit Office

¹ De minister gaf naar aanleiding van de wensen van de TK in een Algemeen Overleg Commissie VWS d.d. 5-12-2001 aan «dat zij het voorstel, de Algemene Rekenkamer hiernaar een onderzoek te laten doen ondersteunde. Zij kan niet met wensenlijstjes blijven werken. In het huidige tijdsgewricht kon zij het kabinet geen opsomming van verlangens voorleggen zonder onderbouwing. Iedere minister moet in mei verantwoorden waaraan het geld is besteed. Dat werkt door op alle gedecentraliseerde beleidsonderdelen. De minister krijgt er in het kabinet geen gulden bij als zij niet volgens de methode van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording (VBTB) dat verzoek onderbouwt. De kostprijs per cliënt moet onontkoombaar zijn.»

De Algemene Rekenkamer deed in 1997 onderzoek naar het decentralisatieproces bij de maatschappelijke opvang. Zij concludeerde dat er, bij het al ruim tien jaar durende decentralisatieproces, over verschillende aspecten van de vorm van de decentralisatie nog steeds onduidelijkheid bestond. De Algemene Rekenkamer deed o.a. de volgende aanbevelingen aan de minister van VWS (Tweede Kamer, 1996–1997, 25 315 nrs. 1–2. blz. 27). De minister zou:

- maatregelen moeten treffen die het inzicht in de behoefte en de capaciteit van de maatschappelijke opvang in Nederland verbeteren;
- de praktische belemmering in de financiering van de maatschappelijke opvang moeten opheffen.

De staatssecretaris van VWS heeft zes maanden daarna een nota gepubliceerd «Op-maat tot samenspel», waarmee de staatssecretaris tegemoet wilde komen aan de kritiek van de Algemene Rekenkamer. (Tweede Kamer, 1997–1998, 25 682, nrs. 1–2).

In het onderzoek Opvang Zwerfjongeren spelen het inzicht in de behoefte en de capaciteit van de maatschappelijke opvang in Nederland en de financiering daarvan opnieuw een belangrijke rol. Ditmaal gaat het met name om de jongere dak- en thuislozen.

Het onderzoek naar de opvang van zwerfjongeren sluit aan bij twee recent uitgevoerde onderzoeken van de Algemene Rekenkamer. In de eerste plaats betreft dit het onderzoek Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters², in de tweede plaats het onderzoek Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit dat in afrondingsfase verkeert. Beide onderzoeken gaan ook, vanuit verschillende invalshoeken, in op de wijze waarop in het beleid en in de uitvoeringspraktijk de problematiek van opgroeiende jongeren wordt aangepakt.

Tenslotte sluit het onderzoek Opvang Zwerfjongeren deels ook aan op een door de Britse collega, het National Audit Office (NAO), onlangs (december 2001) gepubliceerd onderzoek. Het onderzoek concentreert zich op de geboekte vooruitgangen en de succes- en faalfactoren bij vijf projecten bedoeld om verkokering van beleid en uitvoering van beleid tegen te gaan («Joining Up to Improve Public Services»). Een van de vijf projecten betreft «rough sleepers» en de reductie van een aantal rough sleepers binnen drie jaar met twee-derde, hetgeen lijkt te lukken³.

² Brief aan de minister van OCenW, kenmerk 979 R, 18 december 2001.

³ www.nao.gov.uk- Joining Up to Improve Public Services.

2 DOELSTELLING EN OPZET ONDERZOEK

2.1 Onderzoeksvragen

De Tweede Kamer heeft in haar verzoek aan de Algemene Rekenkamer de volgende vragen geformuleerd:

- Welke beleidsdoelstellingen heeft de minister geformuleerd ten aanzien van de opvang van en hulpverlening aan zwerfjongeren? Op welke wijze zijn deze in de vorm van taken en verantwoordelijkheden aan de betrokken decentrale overheden toebedeeld? (hoofdstuk 3)
- Kunnen de verschillende geldstromen voor de opvang van zwerfjongeren in kaart worden gebracht? In welke mate worden de uitkeringen besteed ten behoeve van de beoogde doelgroep? (hoofdstuk 4)
- Op welke wijze is de informatievoorziening en verantwoording aan de minister over de gerealiseerde prestaties en bereikte effecten geregeld? (hoofdstuk 5)
- Wat is de oorzaak dat er tot nu toe door decentrale overheden geen adequaat inzicht gegeven kan worden in de geleverde prestaties en bereikte effecten? Wat zijn hierbij de knelpunten en hoe kunnen deze worden opgelost? (hoofdstuk 4 en 5)
- In welke mate hebben de extra uitgaven van de laatste jaren geleid tot een uitbreiding van de capaciteit? (hoofdstuk 6)
- Op welke wijze is in de praktijk aan taken en bevoegdheden van decentrale overheden invulling gegeven? (hoofdstuk 7)

2.2 Opzet van het onderzoek

In veel discussies over de aard en omvang van de zwerfjongerenproblematiek komt steeds weer de definitieproblematiek aan de orde. De betrokken actoren kunnen het hier niet over eens worden. Dit belemmert het verkrijgen van inzicht op basis van de bestaande registraties. Dit gegeven heeft in belangrijke mate de opzet en inrichting van het onderzoek bepaald.

De Algemene Rekenkamer stuitte in de voorbereidingsfase van haar onderzoek al op de hierboven geschetste problemen. Dit is aanleiding geweest om bij het onderzoek geen keuze te maken voor een bepaalde, vooraf vast te stellen, definitie van zwerfjongeren. Er is uitgegaan van de problemen waar jongeren mee te maken kunnen hebben in hun groei naar volwassenheid, en dan met name de problemen of het complex aan problemen dat uiteindelijk leidt tot dak- en thuisloosheid.

Doelgroep onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft zich om praktische redenen bij haar onderzoek gericht op jongeren in een leeftijd tussen (globaal) 15 en 25 jaar, die in een crisissituatie zijn gekomen als gevolg van problemen, zoals een gebroken gezinssituatie, alcohol- of drugsverslaving, psychosociale problematiek, schulden, voortijdig afgebroken schoolopleiding, crimineel gedrag, zwakbegaafdheid en die als gevolg daarvan dak- en thuisloos zijn geraakt.

Deze insteek leidde tot het inzicht dat in een veel breder kader dan alleen op grond van registraties gerelateerd aan de hoofdstromen van beleid en de bijbehorende financiële middelen naar de aard en de omvang van deze groep jongeren en hun hulpvraag zou moeten worden gezocht. De

aannames die de Algemene Rekenkamer hierbij heeft gehanteerd, staan vermeld in bijlage 2.

Op grond van bestaande studies en registraties zijn de door de Tweede Kamer gestelde vragen niet te beantwoorden. Daarom heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek uitgevoerd bij alle 43 centrumgemeenten. Deze centrumgemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van taken op het gebied van gedecentraliseerde maatschappelijke opvang. Daarnaast is onderzoek bij alle twaalf provincies en de drie daarmee gelijkgestelde grootstedelijke regio's verricht. Aan hen is de uitvoering van de Jeugdhulpverlening gedelegeerd.

Bij alle centrumgemeenten, grootstedelijke regio's en provincies zijn gesprekken gevoerd aan de hand van een gestructureerde vragenlijst, zijn relevante beleids- en verantwoordingsdocumenten opgevraagd en is aanvullende informatie verzameld bij bezoeken aan de meest betrokken instellingen voor maatschappelijke opvang en jeugdhulpverlening. Tevens is inzicht in de problematiek verkregen door een intensieve telefonische vragenronde langs mogelijk relevante instellingen. Waar relevant zijn jaarverslagen en projectplannen van de instellingen opgevraagd.

3 BELEID EN WET- EN REGELGEVING

3.1 Vragen van de Tweede Kamer

In dit hoofdstuk worden de volgende kamervragen beantwoord:

- Welke beleidsdoelstellingen heeft de minister van VWS geformuleerd ten aanzien van de opvang van en hulpverlening aan zwerfjongeren?
- Op welke wijze zijn deze in de vorm van taken en verantwoordelijkheden aan de betrokken decentrale overheden toebedeeld?

In dit hoofdstuk zal voor de drie onderscheiden overheidsniveaus (Rijk, provincie en gemeenten) worden aangegeven op welke wijze beleid geformuleerd is gericht op de problematiek van zwerfjongeren, welke specifieke doelstellingen men zich op de onderscheiden overheidsniveaus daarbij heeft gesteld en binnen welke (algemene) kaders dit beleid is geformuleerd.

Ook de bijbehorende wet- en regelgeving zal worden beschreven.

Voor een schematisch overzicht van de taken en bevoegdheden van de onderscheiden overheden wordt verwezen naar hoofdstuk 7.

3.2 Rijksbeleid

De ontwikkeling van beleid ten aanzien van specifieke doelgroepen en sectoren is bij VWS gedurende de afgelopen tien jaar sterk gedomineerd geweest door de «decentralisatiegedachte». Ook in de maatschappelijke opvang en in de jeugdhulpverlening heeft de «decentralisatiegedachte» een belangrijke rol gespeeld in de vormgeving van het beleid.

Hieronder wordt weergegeven hoe het beleid in deze twee sectoren is vormgegeven. Tevens komen de aangrenzende beleidsterreinen van de geestelijke gezondheidszorg, het beleid voor de licht verstandelijke gehandicapten en het verslavingsbeleid aan bod.

3.2.1 Maatschappelijke opvang

De Welzijnswet 1994 vormt het wettelijk kader voor de maatschappelijke opvang. In deze wet is een verdeling van de verantwoordelijkheden van de verschillende overheidslagen vastgelegd. De wet (artt. 1 en 4) maakt een onderscheid tussen:

- *uitvoerend werk* (het geheel van maatschappelijke en sociaal-culturele activiteiten, rechtstreeks gericht op personen of groepen van personen in de samenleving). Dit is de verantwoordelijkheid van de gemeenten;
- *steunfunctiewerk* (het geheel van de activiteiten die het uitvoerend werk ondersteunen). Dit is de verantwoordelijkheid van de provincies (en grootstedelijke regio's);
- *de landelijke functie* (waaronder het volgen, signaleren en analyseren van ontwikkelingen in de samenleving, het stimuleren van nieuw beleid, het zorgdragen voor een landelijke infrastructuur). Dit is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid.

Alle drie overheidsniveaus zijn verantwoordelijk voor het bevorderen van een goede samenwerking onderling en met het particulier initiatief (Welzijnswet art. 3).

In 1997 heeft de «decentralisatiegedachte» geleid tot wijzigingen in de opzet van de maatschappelijke opvang.

In de begeleidende brief bij de nota «Op-maat tot samenspel⁴» wordt gesproken over een nieuwe bestuurlijke situatie, die vormgegeven moet

⁴ TK 1997–1998, 25 682, nr 1.

worden met specifieke uitkeringen voor de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid. De staatssecretaris stelt dat het beleid voor maatschappelijke opvang zich richt op kwetsbare groepen en raakvlakken heeft met een heleboel sectoren en partijen. Analyses en oplossingen voor de problemen kunnen alleen gevonden worden in samenspraak met deze sectoren en partijen. Het is in de visie van VWS niet de exclusieve verantwoordelijkheid van het Rijk. Gesproken wordt over een proces dat moet leiden tot een meer gezamenlijke aanpak van de problemen gebaseerd op elkaar aanvullende verantwoordelijkheden van Rijk, lokale overheid en het veld. De gemeente dient hierin een regierol te vervullen. In 1998 is toegelicht⁵ welke beleidsinstrumenten⁶ daartoe bestemd zijn. Tevens wordt de beoogde regierol van de gemeenten nader uiteengezet. Deze dient gericht te zijn op een integrale aanpak van het beleid en veronderstelt dat daarbij door centrumgemeenten relaties worden gelegd met verschillende beleidsterreinen zoals volkshuisvesting, geestelijke gezondheidszorg en welzijnsbeleid. Verder zullen de gemeenten in een regionaal beleidsplan de inzet van de verschillende betrokken partijen ten aanzien van de onderdelen preventie, asiel, handhaving en herstel moeten aangeven, afgezet tegen de regionale problematiek van de gehele kwetsbare groep waar de opvang zich op richt. Ten aanzien van de zwerfjongeren wordt gesteld dat: «Alleen door een integrale aanpak in een vroegtijdig stadium kan worden voorkomen dat jongeren definitief de toekomstige cliënten van de maatschappelijke opvang worden.»

Om hun verantwoordelijkheid te kunnen waarmaken ontvangt een aantal gemeenten, zogenoemde centrumgemeenten, sinds 1 januari 1998⁷ drie specifieke uitkeringen, namelijk één voor vrouwenopvang, één voor de overige maatschappelijke opvang en één voor verslavingszorg. De laatste twee zijn per 2001 weer samengevoegd.

3.2.2 Jeugdhulpverlening

In juli 1994 is het regeringsstandpunt over de jeugdzorg «Regie in de jeugdzorg» verschenen. Hierin is de bestuurlijke beoogde rolverdeling uiteengezet. Daarmee is de basis gelegd voor decentralisatie van taken en verantwoordelijkheden inclusief geld naar provinciale en grootstedelijke overheden voor de Jeugdhulpverlening⁸. In genoemde nota zijn drie verantwoordelijkheidsniveaus onderscheiden:

- Gemeentelijk beleid;
- Provinciaal en grootstedelijkbeleid;
- Rijksbeleid.

Door het wijzigen van de wet zijn in 1994 deze verantwoordelijkheden vastgelegd in de Wet op de Jeugdhulpverlening.

De gemeenten hebben de regie bij het vormgeven van een gericht preventief jeugdbeleid. Verondersteld wordt dat het versterken van samenwerking tussen relevante sectoren als onderwijs, eerstelijns gezondheidszorg, collectieve preventie (GGD-en), jeugdwelzijnswerk, arbeidsvoorziening, justitie, politie en sociale diensten zou moeten leiden tot minder vroegtijdige uitval van jeugdigen en daarmee een toenemend beroep op de jeugdzorg zou kunnen indammen.

De provinciale en grootstedelijke overheden kregen de regie voor een samenhangende jeugdzorg. Daartoe moet de samenwerking tussen jeugdbescherming, jeugd-GGZ en jeugdhulpverlening⁹ verbeterd worden.

⁵ TK 1998–1999, 25 682, nr. 5.

⁶ Dit betreffen: wet- en regelgeving, financiële middelen (specifieke uitkeringen en de subsidieregeling «Begeleiding in de MO»), informatiebeleid, ondersteuning van de regierol van gemeenten, ondersteuning van de sector en onderzoek.

⁷ Een ministeriële regeling van deze strekking is tot stand gekomen in februari 1998 en is in werking getreden met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 1998. Met ingang van 1999 geldt het Besluit specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid.

⁸ Hulpverlening aan jeugdigen tot 18 jaar, op basis van een indicatie.

⁹ Jeugdhulpverlening omvat ambulante en residentiële hulpverlening, dagbehandeling en pleegzorg.

Daarnaast wordt afstemming met aanpalende sectoren als (speciaal) onderwijs, de arbeidsvoorziening en het preventieve beleid dat onder verantwoordelijkheid van gemeentelijke overheden valt, als verdere taak genoemd. Regiovisies met betrekking tot de planning en financiering en totstandkoming van een adequate vraaganalyse en een sluitend curatief aanbod werden als door de provinciale en grootstedelijke regio's te ontwikkelen instrumenten genoemd. Er wordt in de regel niet naar specifieke doelgroepen (zoals zwerfjongeren) verwezen.

Het Rijk is verantwoordelijk voor een richtinggevend kader voor de (maatschappelijke functie van de) preventieve en curatieve jeugdzorg, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin. De rijksoverheid moet de functie van de jeugdzorg vaststellen. Daarnaast is het Rijk verantwoordelijk voor het bewaken van de grenzen en de prestaties, maar ook voor het faciliteren van ontwikkelingen en processen op regionaal en lokaal niveau. De Minister van VWS moet zorgdragen voor de samenwerking op rijksniveau (met andere ministeries).

Onvrede met het functioneren van de jeugdzorg en met de wettelijke basis daarvan heeft geleid tot de breed gedeelde opvatting dat nieuwe wetgeving nodig is. Het Kabinet en de Tweede Kamer hebben de contouren van deze wetgeving vastgesteld in het Beleidskader Wet op de jeugdzorg. Een wetsontwerp is inmiddels zo goed als gereed. De beleidsdiscussies hebben zich de laatste jaren toegespitst op de consequenties van de aanstaande wetgeving voor de praktijk van het werkveld. In tal van opzichten wordt al vooruit gelopen op de grote lijnen van de nieuwe wet.

3.2.3 Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) biedt het wettelijk kader voor onder meer de geestelijke gezondheidszorg. De AWBZ betreft echter meer een bekostigingswet dan een wet die een beleidsinhoudelijk kader biedt. Beleidskaders dienen door de betrokken partijen nader te worden bepaald.

In oktober 1999 zijn in een convenant afspraken gemaakt over een regionale uitwerking van het beleid van de openbare geestelijke gezondheidszorg.

Partijen bij het Convenant uitvoering van het beleid inzake de openbare geestelijke gezondheidszorg.

De minister van VWS
De Vereniging van Nederlandse Gemeenten
De Vereniging voor Geestelijke Gezondheidszorg Nederland
De Landelijke vereniging van Gemeentelijke Gezondheidsdiensten
De Zorgverzekeraars Nederland
De Federatie Opvang

In dit convenant is een taakverdeling tussen de rijksoverheid en de gemeenten afgesproken. De gemeenten dienen te zorgen voor een sluitende opvang van mensen in crisissituaties¹⁰. Tevens moeten zij ervoor zorgen dat er afspraken worden gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende partijen. De organisatie en uitvoering van de hulpverlening en opvang van mensen in een crisis is geen taak van de rijksoverheid, maar een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de lokale partijen.

¹⁰ Naast gemeenten dienen andere partijen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid hun aandeel te leveren. De geestelijke gezondheidszorg is een van de partijen waarvan een belangrijke bijdrage wordt verwacht.

De minister heeft in een brief aan de Tweede Kamer (zonder datum) nadrukkelijk gesteld dat de inbreng van het Rijk beperkt is tot het creëren van de juiste randvoorwaarden¹¹. De belangrijkste randvoorwaarden zijn:

- Voldoende middelen;
- Inhoudelijke voorwaarden (beleid, wettelijke kaders);
- Het stimuleren van samenwerking en innovatie.

Naast het bieden van een wettelijk kader voor de geestelijke gezondheidszorg voorziet de AWBZ door middel van een subsidieregeling¹² in de bekostiging van begeleiding aan verzekerden, die geïndiceerd zijn voor één van de in de AWBZ geregelde psychiatrische zorgaanpakken. De subsidie kan worden toegekend aan de volgende soorten instellingen:

- Sociale pensions;
- Algemene crisisopvangcentra;
- Instellingen voor dak- en thuislozenzorg;
- Evangelische opvangcentra;
- Blijf van mijn lijf-huizen;
- Vrouwenopvangcentra;
- FIOM-huizen.

In deze raakt de AWBZ indirect eveneens de hulpverlening aan zwerfjongeren.

3.2.4 Algemene Bijstandswet

Naast de financiering van hulpverlening is ook de bijstand aan het individu van belang. Het recht op bijstand wordt geregeld in de Algemene Bijstandswet. In artikel 18 wordt gedefinieerd in welke gevallen men al dan niet recht op bijstand heeft. Vast staat dat men ten minste 18 jaar oud en woonachtig in Nederland moet zijn. Een bijstandsuitkering kan ook worden verkregen indien men niet over een vast adres beschikt.

De centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid zijn verantwoordelijk voor het toekennen van een bijstandsuitkering aan zwerfjongeren. De bijstand wordt verleend door de gemeente waar de belanghebbende zich op het moment van zijn aanvraag bevindt (Bijstandsbesluit Adreslozen, d.d. 26 juni 1998).¹³

3.2.5 Rijksbeleid voor zwerfjongeren

De minister van VWS heeft ten aanzien van zwerfjongeren geen specifieke doelstelling geformuleerd. Het toedelen van taken en verantwoordelijkheden aan de betrokken decentrale overheden ten aanzien van zwerfjongeren is onduidelijk. Dit wordt door deze overheden ook als zodanig ervaren.

3.3 Provinciaal beleid

Zoals uit paragraaf 3.2.2 blijkt hebben de provincies een directe verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van beleid voor de jeugdhulpverlening.

Jeugdhulpverlening heeft betrekking op instellingen en voorzieningen die zorg bieden aan jeugdigen tot 18 jaar. Dit kan zowel ambulante als residentiële zorg dan wel dagbehandeling of pleegzorg betreffen. Jaarlijks dienen de provincies en grootstedelijke regio's voor vier jaren een plan vast te stellen ten aanzien van de regionale voorzieningen dat zo goed mogelijk aansluit op de behoeften aan zorg in de regio. Daartoe dient de provincie/grootstedelijke regio initiatief te nemen om in overleg met gemeenten en relevante partijen de zorgbehoefte te bepalen en het

¹¹ Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (zonder datum) naar aanleiding van een ordedebat op 25 november 1999. Aanleiding waren vragen van de TK over hulpverlening aan psychisch gestoorde mensen naar aanleiding van twee incidenten in Amsterdam.

¹² Dit betreft de «Subsidieregeling begeleiding in instellingen voor maatschappelijke opvang». Deze subsidieregeling is vanaf 1994 in werking.

¹³ Geen recht op bijstand heeft degene aan wie vrijheid is ontnomen (art. 18.1.a) behalve als wordt verbleven in een penitentiaire inrichting, een tbs-inrichting of een inrichting voor justitiële jeugdbescherming (art. 18.4) Geen recht op bijstand heeft degene die tussen de 18 en 20 jaar oud is en verblijft in een inrichting (artikel 18.2.a). Het begrip inrichting wordt gedefinieerd in artikel 1.d: een instelling die zich blijkens haar doelstelling en feitelijke werkzaamheden richt op het bieden van verpleging of verzorging of een instelling die zich blijkens haar doelstelling en feitelijke werkzaamheden richt op het bieden van slaapgelegenheid waarbij de mogelijkheid van hulpverlening of begeleiding gedurende meer dan de helft van ieder etmaal aanwezig is.

zorgaanbod af te stemmen op het lokaal jeugdbeleid. De jeugdzorg dient de voorzieningen op gemeentelijk niveau te versterken. Belangrijk is het Bureau Jeugdzorg, dat onder de verantwoordelijkheid van de provincie valt. Het Bureau Jeugdzorg indiceert alle jeugdhulpverlening en beschikt zodoende over een adequaat inzicht in de zorgbehoefte.

3.3.1 Bureaus Jeugdzorg

Alhoewel Bureaus Jeugdzorg al langere tijd bestaan zal in de beoogde nieuwe Wet op de Jeugdzorg een nieuwe taak aan de bureaus worden toegekend. De Bureaus Jeugdzorg worden de centrale toegang tot hulpverlening en zorgtoewijzing. Deze Bureaus zijn onafhankelijke rechtspersonen, die zorg dragen voor aanmelding, screening, diagnostiek, indicatiestelling en zorgtoewijzing en bovendien voor case management. De indicatie en zorgtoewijzing zal plaatsvinden in termen van concreet omschreven zorgmodulen. Daarbij wordt een passend zorgaanbod gezocht. Er dient een integraal zorgaanbod te zijn dat op de vraag past. Het recht op geïndiceerde jeugdzorg wordt in de wet verankerd.

De voorbereidingen voor de nieuwe wet zijn in een vergevorderd stadium. De Rijksoverheid heeft provincies en gemeenten gevraagd in hun beleid rekening te houden met dit wetsontwerp. Afgesproken is dat de lagere overheden alvast stappen ondernemen om de implementatie van de nieuwe wet, als die is aangenomen, zo snel mogelijk gestalte te geven.

De Algemene Rekenkamer stelde bij het onderzoek naar de opvang van zwerfjongeren vast, dat in 2001 de Bureaus Jeugdzorg nog volop in reorganisatie waren. De Bureaus Jeugdzorg dienen per 2003 hun nieuwe taken uit te gaan voeren. De stand van de implementatie van de nieuwe werkwijze is zeer divers. Ook de waardering van de nieuwe aanpak van de bureaus Jeugdzorg loopt sterk uiteen. Onderstaande voorbeelden zijn representatief voor de uiteenlopende situaties die de Algemene Rekenkamer signaleerde.

Ontwikkelingen Bureaus Jeugdzorg

Gemeente Eindhoven: «Het functioneren van bureau Jeugdzorg heeft de aandacht in het beleid en in de praktijk. Bureau Jeugdzorg wordt zoveel mogelijk in de netwerk activiteiten betrokken. De gemeente is redelijk positief over bureau Jeugdzorg»

Gemeente Bergen op Zoom: «De ontwikkeling verloopt moeizaam. Dit heeft te maken met diversiteit van culturen van de verschillende organisaties die samen het bureau Jeugdzorg moeten gaan vormen. Het bureau speelt thans nog geen rol in de problematiek van zwerfjongeren.»

Instelling voor JHV en MO: «Het grootste probleem is ontstaan door het leggen van de leeftijdsgrens bij 18 jaar. Hierdoor worden verantwoordelijkheden (provincie en gemeenten) onduidelijk. Deze leeftijdsgrens is fataal. Ook de nieuwe opzet voor de indicering door de bureaus voor Jeugdzorg is heel ongelukkig. Bovendien komen er na bureaus Jeugdzorg nog andere «schijven» die genomen moeten worden zoals het zorgkantoor voor de AWBZ. In de praktijk duurt dat veel te lang, zeker voor jongeren die via de crisisopvang binnen komen (mogen maximaal 6 weken blijven). Hierdoor moet de instelling – noodgedwongen vaak om het bureau Jeugdzorg heen.»

Nederlandse Platform Zwerfkinderen: «De centrale rol van de Bureaus Jeugdzorg is zo belangrijk omdat er bij de zorgverleners veel mis kan gaan (mede doordat het niet de gemakkelijkste groep jongeren is). Zo gebeurt het bij T-teams dat jongeren een fout teveel maken en «eruit worden geschopt», waarna het lange tijd duurt voordat ze weer op weg worden geholpen. Met een betere coördinatie zou dit veel efficiënter kunnen.»

De directie Jeugdbeleid van het Ministerie van VWS deelde de Algemene Rekenkamer in december 2001 mee dat jongeren aanspraak kunnen maken op jeugdzorg bij het Bureau Jeugdzorg op basis van de Wet op de Jeugdzorg. In principe gaat dit om minderjarige jongeren (tot 18 jaar). Bureau Jeugdzorg stelt vast of de jongere recht heeft op jeugdzorg of dat de hulpvrager (beter) met andere of lichtere (niet-)geïndiceerde vormen van hulp geholpen kan worden. In dat laatste geval krijgt de jongere alleen een advies van het Bureau Jeugdzorg.

Belangrijk is dat – straks – in de Wet op de Jeugdzorg de bureaus Jeugdzorg nadrukkelijk een rol krijgen in de afstemming van haar wettelijke werkzaamheden met die van de zogenaamde voorliggende algemene voorzieningen voor jeugdigen (zoals jeugdgezondheidszorg, algemeen maatschappelijk werk, jeugdwerk en buurthuizen).

3.3.2 Leeftijdsgrens van 18 jaar

Eind jaren tachtig is de leeftijdsgrens voor meerderjarigheid van 23 jaar terug gebracht naar 18 jaar. Door het terugbrengen van de leeftijd zou volgens de ramingen een bedrag van ruim € 11,3 miljoen worden bespaard.

Gevolg van de verlaging van de leeftijdsgrens was dat een aantal jongeren op dat moment niet langer gebruik kon maken van de jeugdhulpverlening. De jongeren tussen de 18 en 23 jaar die in de residentiële hulpverlening verbleven zijn op straat terecht gekomen, hetgeen zou hebben geleid tot de eerste grote stroom zwerfjongeren (Bron Bureau instap, Maaszicht)^{14 15}

De Algemene Rekenkamer constateerde dat het bereiken van de leeftijd van 18 jaar door instellingen en gemeenten als een cruciale grens in de jeugdhulpverlening wordt beschouwd. Dit wordt algemeen als een groot probleem ervaren. Als de behandeling voor het 18e jaar is gestart, heeft betrokkene recht op afronding van het ingezette traject. In de praktijk worden 17-jarigen al nauwelijks meer in behandeling genomen, en blijkt van hervatting bij 18+ geen sprake. Het bereiken van de 18 jaar houdt in (uitzonderingen daargelaten) dat de jeugdhulpverlening onder provinciaal regime stopt en dat de maatschappelijke opvang onder gemeentelijk regime begint. Hierdoor is tussen gemeenten en provincies in de meeste gevallen een scherpe afbakening van taken ontstaan. In een aantal provincies en/of gemeenten zijn echter initiatieven ontplooid om deze scheiding weer te doorbreken.

Dit gebeurt o.a. in Limburg en Noord-Brabant. De provincie subsidieert daar ook specifieke instellingen voor zwerfjongerenprogramma's. In deze provincies, die beide een geïntegreerd beleid hebben, doen de meeste centrumgemeenten nog niet of slechts beperkt mee. Een gemeente die de provincie volgt in de geïntegreerde aanpak van het zwerfjongerenprobleem is Eindhoven. Een gemeente die vooral zelf initiatiefnemend optrad om de leeftijdsgrens te doorbreken is Heerlen. In deze gemeente zijn al sinds 1995 activiteiten voor zwerfjongeren van circa 12 tot 25 jaar.

¹⁴ Artikel 1b, 3e lid van de Wet op de jeugdhulpverlening geeft een uitzondering van belang voor zwerfjongeren: (een persoon die) de meerderjarigheidsleeftijd, doch nog niet de leeftijd van drieëntwintig jaren heeft bereikt, en voor wie voortzetting van jeugdhulpverlening, die was aangevangen vóór het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd, noodzakelijk is, voor wie, na beëindiging van jeugdhulpverlening die was aangevangen vóór het bereiken van de meerderjarigheidsleeftijd, binnen een termijn van een half jaar hervatting van jeugdhulpverlening noodzakelijk is.

¹⁵ Een belangrijke ontwikkeling, die eveneens van belang is voor de instroom van jongeren in het maatschappelijke opvang circuit is de extramuralisering van de geestelijke gezondheidszorg die tot gevolg heeft gehad dat er meer mensen tussen wal en schip vielen en derhalve een beroep deden op de maatschappelijke opvangvoorzieningen. Veelal wordt gewezen op het wegvallen van de dagbestedingsfaciliteiten als oorzaak van de terugval.

Voorbeeld van integratie van provinciaal en gemeentelijk beleid

Eindhoven heeft in 2001 een geïntegreerd gemeentelijk jeugdbeleid op papier gezet. De provincie heeft in 2000 initiatieven ontplooid om het zwerfjongerenprobleem in Brabant samen met de grotere gemeenten op te lossen. Hiervoor heeft de provincie ook subsidie aan Eindhoven in het vooruitzicht gesteld. De provincie laat onderzoek doen en voert overleg met de gemeenten. Eindhoven heeft een projectvoorstel ingediend om het probleem in kaart te brengen.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer kwam naar voren dat door de leeftijdsgrens in de praktijk problemen optreden. Afstemming en coördinatie van de hulpverlening worden daarmee bemoeilijkt.

Voorbeelden Kesslerstichting (in principe opvang alleen voor boven de 18 jaar)

- een jongen van 17 jaar was geïndiceerd voor opvang in een residentiële instelling. Er was echter een wachtlijst van 1 jaar. Hierdoor kon de jongen de opname «wel vergeten». De maximum leeftijd voor opname is 18 jaar;
- een jongen van 16 jaar (gestoord en incontinent) werd geplaatst in een sociaal pension. Hij moest slapen op een kamer met een oudere «dronkaard». Hierdoor werd hij nog angstiger. Hij liep weg en klopte aan bij de Kesslerstichting. De jeugdhulpverlening vond dat hij terug moest.

Daar komt nog bij dat er wachtlijsten zijn, zowel bij de indicering als bij sommige instellingen voor jeugdhulpverlening. Hierdoor kunnen de jongeren de leeftijdsgrens van 18 jaar gedurende de wachttijd overschrijden. Gevolg is dat ze daarna niet meer voor plaatsing in een hulpverleningsinstelling in aanmerking komen.

Voorbeeld casus van een T(huislozen)team

Een jongen van 16 jaar moet het huis uit. Zijn vader wil hem niet meer en zijn kamer is al verbouwd tot babykamer. Interventie bij de vader en de zuster van de jongen door het T-team levert niets op. Wel hield de vader de kinderbijslag voor de jongen zelf. Deze jongen voldoet niet aan de eis: 3 maanden thuisloos en slaapplaatsen op 3 adressen. De jongen is aangemeld bij de Raad voor de Kinderbescherming die de zaak al meer dan twee maanden in onderzoek heeft. Daarna wordt hij – eventueel – geïndiceerd voor ambulante hulp. Hiervoor is de wachttijd echter 1,5 jaar. Na de beslissing van de Raad voor de Kinderbescherming, volgt een uithuisplaatsing door tussenkomst van de kinderrechter. Hierbij is de Stichting Jeugd en Gezin betrokken. Voorlopig was de jongen door het T-team ondergebracht op een crisiskamer in Enschede. Als het T-team zich hield aan de termijn van 3 maanden (begeleiding door T-team) zou de jongen op straat gezet moeten worden. Er is geen geschikte verdere opvang in Hengelo of Enschede voor de jongen.

Het Ministerie van VWS deelde de Algemene Rekenkamer in december 2001 mee dat inmiddels alle provincies een plan hebben gemaakt om de wachtlijsten aan te pakken.

De directie Jeugdbeleid laat Algemene Rekenkamer in december 2001 weten dat in de aanstaande wet op de Jeugdzorg is vastgehouden aan het heldere leeftijdscriterium van de meerderjarigheidsgrens. Dat betekent dat meerderjarigen – in principe – géén aanspraak kunnen doen op voor minderjarigen bestemde jeugdzorg.

Met name schort het aan soepele overgang in de samenwerking tussen het Bureau Jeugdzorg en de algemene en bijzondere voorzieningen voor jeugdigen en jongvolwassenen (zoals de maatschappelijke opvang en het algemeen maatschappelijk werk).

3.3.3 Zwerfjongeren

Het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de meeste provincies voeren geen doelgroepenbeleid en voelen zich derhalve ook niet verantwoordelijk voor zwerfjongeren als groep. Zij gaan uit van de behandeling van individuele problematiek. Daardoor zijn zij niet geneigd binnen de bestaande voorzieningen voor jeugdhulpverlening specifiek aanbod voor zwerfjongeren te creëren.

3.4 Gemeentelijk beleid

Door de regierol die gemeenten vervullen voor de maatschappelijke opvang en het lokaal jeugdbeleid kunnen gemeenten invulling geven aan de aanpak van het zwerfjongerenprobleem. Hieronder wordt de rol van de gemeente voor beide beleidssectoren beschreven. Tevens wordt aangegeven op welke wijze de gemeenten beleid ontwikkelen voor de specifieke doelgroep zwerfjongeren.

3.4.1 Lokaal jeugdbeleid

Over het jeugdbeleid is in 1999 overlegd tussen de drie bestuurslagen: het Rijk, provincies (Interprovinciaal Overleg) en gemeenten (Vereniging van Nederlandse Gemeenten). Er is toen een Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) tot stand gekomen. Richtsnoer voor hun handelen is de nota Jeugdbeleid in ba(la)ns.

De regie van het (lokale) jeugdbeleid wordt in handen van de gemeenten gelegd, omdat zij dichtbij de leefomgeving van jeugdigen en de uitvoerende instellingen staan. Het accent ligt op preventie van problemen bij jongeren: lokaal preventief jeugdbeleid. Samenhang en ketenmanagement zijn hierbij centrale begrippen.

Er dient te worden gestreefd naar georganiseerde overleg- en samenwerkingsverbanden (buurt, gemeente, regio) en clusters van voorzieningen rond een bepaald thema. Het is de bedoeling dat het aanbod aan voorzieningen wordt afgestemd op de vraag van jeugdigen en hun ouders.

De gemeenten dienen meerjarenontwikkelingsprogramma's te maken om hun lokale jeugdbeleid in te vullen. Daarbij wordt aandacht besteed aan verschillende doelgroepen van beleid.

Voor de zwerfjongerenproblematiek is vooral het preventiebeleid ten aanzien van de wat oudere jeugd van belang. In het kader van het lokaal preventief jeugdbeleid worden netwerken georganiseerd voor specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld risicojongeren of jongeren die met politie en/of justitie in aanraking zijn gekomen, met deelname van o.a. kinderscherming, jeugdreclassering, jeugdzorg, welzijnsinstellingen en (jeugd)politie. Deze doelgroepen worden gemonitord en begeleid, bijvoorbeeld door middel van trajectbegeleiding. Er is dan nog geen sprake van ernstige individuele problematiek en begeleiding die er op gericht is uitval te voorkomen.

3.4.2 Maatschappelijke opvang

Op grond van Welzijnswet 1994, art. 7 zijn gemeenten ervoor verantwoordelijk dat de maatschappelijke opvang «van verantwoorde kwaliteit is». Hieronder wordt verstaan «opvang die in ieder geval doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht wordt verricht.» Dit houdt onder andere in dat het uitvoerend werk zowel kwalitatief als kwantitatief van voldoende personeel en materieel moet worden voorzien. De gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor het bewaken van de kwaliteit en voor maatregelen en onderzoek naar beheersing en verbetering daarvan.

Om het welzijnsbeleid binnen de gemeenten vorm te geven, ontvangen gemeenten een specifieke uitkering voor maatschappelijke opvang, verslavingszorg en vrouwenopvang¹⁶ (zie ook paragraaf 3.2.1.). Niet iedere gemeente ontvangt echter een specifieke uitkering. Het ministerie

¹⁶ Art. 10a van de Welzijnswet betreft de specifieke uitkeringen aan gemeenten voor het beleid op het terrein van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid (lid 1) en vrouwenopvang (lid 2). Deze gemeenten moeten worden aangewezen bij algemene maatregel van bestuur, evenals de regels die gelden voor aanvraag, uitbetaling e.d. van de specifieke uitkering (deze AMvB is het Besluit specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang, vrouwenopvang en verslavingsbeleid). De verdeling van de gelden geschiedt volgens criteria van en wordt getoetst door de Raad voor de Financiële Verhoudingen.

van VWS heeft een aantal centrumgemeenten aangewezen die een specifieke uitkering maatschappelijke opvang ontvangen¹⁷. Deze gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voorzien in een adequaat aanbod in de eigen en omliggende gemeenten. Hiertoe dienen de centrumgemeenten te overleggen met de omliggende gemeenten.

Per januari 2001 waren er 43 gemeenten aangewezen als centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang. Er hebben zich in het afgelopen jaar echter enkele wijzigingen voorgedaan in de lijst van centrumgemeenten. Zo zijn bijvoorbeeld per 1 januari 2001 Roermond en Sittard/Geleen niet langer een centrumgemeente. Respectievelijk Venlo en Maastricht kregen taken voor de maatschappelijke opvang erbij. Almere heeft deze functie overgenomen van Lelystad. De Algemene Rekenkamer stelde vast dat bij deze gemeenten onduidelijkheid bestond over hun nieuwe taken.

Het ministerie lichtte toe dat na een lange periode van onduidelijkheid er nu een vaste wettelijke basis is voor centrumgemeenten (Welzijnswet 1994). Daarin wordt objectief het geld verdeeld over de gemeenten en bestaan mogelijkheden om het geld te herverdelen.

De betreffende gemeenten zijn na hun herindeling geïnformeerd over de nieuwe gebiedsindeling.

Stimulering door VWS

Het ministerie heeft in 1999, bij wijze van proef, 6 centrumgemeenten gevraagd om een regiobeleidsplan voor de maatschappelijke opvang op te stellen. Hierbij heeft de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) ondersteuning verleend. In de keuze tot het formuleren van doelgroepen zijn de gemeenten wel ondersteund, maar niet gestuurd.

Naar aanleiding van deze pilot vervaardigde de VNG in opdracht van VWS in 2000 de handreiking maatschappelijke opvang «Van opvang tot regie». De handreiking is door VWS aan alle centrumgemeenten verstrekt. In deze handreiking kwamen ook doelgroepen van beleid, waaronder zwerfjongeren aan de orde.

Beschrijving van de doelgroep in de Handreiking van de VNG (2000)

Zwerfjongeren (van 16 tot 25 jaar) vormen een kwetsbare groep: ze zijn vaak al langere tijd dak- en thuisloos en hebben problemen van materiële, relationele en psychische aard. Het merendeel van deze jongeren bestaat uit mannelijke adolescenten. Zij komen vaak uit gebroken gezinnen en zijn voortijdig van school gegaan. Veel zwerfjongeren zijn in aanraking gekomen met vormen van verslaving en met politie en justitie en zijn teleurgesteld in eerdere ervaringen met (jeugd)hulpverlening. Zwerfjongeren hebben de meeste behoefte aan eigen woonruimte, een baan of opleiding en hulp bij schuldhulpverlening.

Het ministerie had uit de monitor Maatschappelijke opvang vernomen dat 79% (38) gemeenten inmiddels minstens één beleidsnota maatschappelijke opvang hebben, 20% van de gemeenten had geen beleidsnota.

3.4.3 Gemeentelijk beleid voor zwerfjongeren

Ten aanzien van de doelgroep zwerfjongeren wordt van de gemeenten verwacht dat zij specifiek lokaal preventief jeugdbeleid en specifiek beleid voor maatschappelijk opvang ontwikkelen.

Het rijksbeleid voor zwerfjongeren is richtlijn bij het ontwikkelen van gemeentelijk beleid.

¹⁷ De centrumgemeenten voor de verslavingszorg zijn niet altijd dezelfde als voor de maatschappelijke opvang. Niet alle centrumgemeente voor maatschappelijke opvang krijgen ook een specifieke uitkering voor verslavingszorg.

De Algemene Rekenkamer vroeg aan alle centrumgemeenten of het rijksbeleid aangaande zwerfjongeren bekend is. Bijna alle centrumgemeenten gaven aan dat het beleid van de rijksoverheid met betrekking tot zwerfjongeren niet duidelijk dan wel volstrekt afwezig is.

Voor het ontwikkelen van gemeentelijk beleid aangaande zwerfjongeren is het noodzakelijk de problematiek van deze doelgroep in de eigen regio in kaart te brengen.

De Algemene Rekenkamer vroeg daarom de centrumgemeenten in hoeverre er sprake is van een zwerfjongerenprobleem. Een aanzienlijk deel van de zwerfjongeren verblijft in het grijze circuit, is deels onzichtbaar en moeilijk te bereiken. Daarom dient een gedegen analyse ten grondslag te liggen aan de constatering dat er wél, maar zeker ook wanneer beweerd wordt dat er géén probleem bestaat. Op basis van een dergelijke analyse kan het maatschappelijke opvangbeleid ten aanzien van zwerfjongeren gestalte worden gegeven.

Slechts negen centrumgemeenten bleken een beleid voor zwerfjongeren – in de een of andere vorm – te hebben vastgelegd. Bijvoorbeeld: de gemeente Den Bosch gaf aan de handreiking Maatschappelijke opvang ook voor de doelgroep zwerfjongeren zorgvuldig te hebben gevolgd.

Bij twaalf centrumgemeenten is sprake van een degelijk onderbouwde probleemanalyse, bijvoorbeeld in de vorm van een onderzoek of haalbaarheidsstudie. Bij elf centrumgemeenten beschikte men over een beperkte analyse. In totaal 20 van de 43 centrumgemeenten beschikten niet over een goede probleemanalyse en had daarmee geen goed beeld van de aanwezigheid van deze dak- en thuisloze jongeren in de gemeente. Indien men over een beperkte probleemanalyse beschikte werd daarbij veelal aangegeven dat men zich baseerde op signalen van praktijkdeskundigen in de eigen regio.

In sommige centrumgemeenten heeft men al 5 tot 10 jaar geleden geconstateerd dat er sprake was van dak- en thuisloze jongeren met een grote diversiteit aan achterliggende problemen. Op diverse manieren zijn in deze gemeenten initiatieven ontplooid en gefinancierd om (opvang)-voorzieningen voor deze jongeren te creëren. Zo dateren de eerste initiatieven voor de zogenoemde «Zichtpensions» al van het begin van de jaren negentig. In een aantal gevallen werd door gemeenten aangegeven dat zij meer insteken op projecten die preventief van aard zijn. Het gaat dan om projecten die voortijdig schoolverlaten moeten voorkomen, jongerenhuisvesting, leer- en werktrajecten en voorlichtingsprogramma's over drugsverslaving. Deze projecten zijn dan veelal in het kader van het ontwikkelde lokale jeugdbeleid opgezet.

Soms hebben gemeenten met hele specifieke probleemgroepen te maken waardoor het gemeentelijk beleid zich met name op het oplossen van de problemen van deze groep richt. Hierbij valt te denken aan de zeven Antillengemeenten (gemeenten met een relatief hoge concentratie Antilliaanse en Arubaanse probleemjongeren), die hiervoor overigens met extra financiële middelen ondersteund worden.

Bij de formulering van beleid zijn vaak de lokale hulpverleningsinstellingen betrokken. De deskundigheid van deze instellingen en de netwerken die zij onderhouden vormen een belangrijke basis voor het formuleren van gemeentelijk beleid.

Voor concrete projecten en voorzieningen wordt verwezen naar hoofdstuk 6.

4 FINANCIERING EN VERANTWOORDING

4.1 Vragen van de Tweede Kamer

In dit hoofdstuk worden de volgende Kamervragen beantwoord:

- Kunnen de verschillende geldstromen voor de opvang van zwerfjongeren in kaart worden gebracht?
- In welke mate worden de uitkeringen besteed ten behoeve van de beoogde doelgroep?

Er zal worden ingegaan op de financiering van activiteiten ten behoeve van zwerfjongeren. Hiertoe zullen de geldstromen uit de verschillende beleidskaders in kaart worden gebracht. Daarbij is getracht aan te geven welk deel van de uitgaven ten goede is gekomen aan specifieke activiteiten voor zwerfjongeren.

4.2 Geldstromen

Hoofdstuk 3 beschreef welke beleidskaders betrekking hebben op de problematiek van de zwerfjongeren. Activiteiten voor zwerfjongeren kunnen op basis van elk van deze beleidskaders worden bekostigd. Hieronder vindt per beleidskader een beschrijving plaats van de ingezette middelen.

4.2.1 Maatschappelijke opvang

Zoals in het voorgaande hoofdstuk is aangegeven ontvangen centrumgemeenten op basis van de Welzijnswet 1994 specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang, verslavingszorg en vrouwenopvang. Deze drie uitkeringen zijn voor zwerfjongeren allemaal relevant. Aangezien zwerfjongeren ook meisjes of jonge vrouwen kunnen zijn, kunnen uitgaven voor zwerfjongeren ook uit het budget vrouwenopvang gefinancierd worden. Hetzelfde geldt voor de uitgaven voor zwerfjongeren uit het budget voor verslavingszorg.

Op basis van de ramingen kon de Algemene Rekenkamer vaststellen dat vanaf 1995 € 1 036,2 miljoen aan maatschappelijke opvang (MO), verslavingsbeleid (VB) en vrouwenopvang (VO) (dit laatste vanaf 1998) is uitgetrokken (begroting VWS). Het ging daarbij om de onderstaande bedragen in miljoenen euro's:

Tabel: Ramingen (in miljoen Euro)

	MO	VB	VO	Totaal
1995	72,5	48,-		120,5
1996	73,3	49,1		122,4
1997 ¹	81,1	50,6		131,7
1998	62,8	52,1	32,4	147,3
1999	64,7	61,7	33,1	159,5
2000	75,5	64,-	34,5	174,-
2001	146,3 ²		34,5	180,8
Totaal				1 036,2

¹ Van 1995 tot en met 1997 kwamen deze gelden uit de tijdelijke stimuleringsmaatregel sociale vernieuwing (TSSV).

² Financiële middelen MO en VB zijn samengevoegd in 2001.

MO = maatschappelijke opvang

VB = verslavingsbeleid

VO = vrouwen opvang

Aan onderzoek naar de problematiek van zwerfjongeren is door VWS sinds 1995 bijna € 181 512 besteed.

Bovenop de in bovenstaande tabel opgenomen bedragen is in september 1999 additioneel € 15,4 miljoen uitgetrokken voor maatschappelijke opvang en verslavingszorg. Deze gelden zijn verdeeld over VWS (€ 8,8 miljoen) en Binnenlandse Zaken (€ 6,5 miljoen) voor de integratie in grote steden.

Sinds 1 januari 2001 is conform de motie-Dijkstal € 6,8 miljoen (extra, bovenop de eerder genoemde bedragen) verdeeld volgens de criteria van de Raad voor de Financiële Verhoudingen, bestemd voor onder meer zwerfjongeren¹⁸.

De Algemene Rekenkamer kon niet achterhalen wat de centrumgemeenten in de periode 1995 tot en met 2001 direct aan zwerfjongeren hebben besteed. Dit is ook niet verwonderlijk, omdat het geld niet als zodanig geoormerkt was. De gemeenten hadden het ook niet in hun administraties gespecificeerd. De informatie die daarover door de Algemene Rekenkamer werd ontvangen was zeer fragmentarisch en vooral gebaseerd op de nog aanwezige kennis bij de ambtenaren.

Welk deel van de uitkering specifiek is besteed aan plaatsen voor jongeren is op rijksniveau daarom niet bekend. Een groot aantal maatschappelijke opvang instellingen voor volwassenen vangt ook zwerfjongeren op.¹⁹ Bij deze instellingen wordt dit meestal niet apart in de verantwoording zichtbaar gemaakt. Gezien de vele mogelijkheden voor financiering vanuit overige bronnen en het feit dat instellingen dit niet apart in de verantwoording zichtbaar maken is het niet mogelijk inzicht te verkrijgen in het totaalbedrag dat voor de hulpverlening aan zwerfjongeren uit de gelden voor maatschappelijke opvang wordt aangewend.

De Algemene Rekenkamer kon bijvoorbeeld slechts een bedrag van € 7,7 miljoen over de periode 1995 tot en met 2000 achterhalen. Eenentwintig centrumgemeenten zeiden geld specifiek aan zwerfjongeren te besteden. Dit bedrag varieerde tussen de € 45 378 en de € 1,9 miljoen per centrumgemeente (totaal over de periode 1995 tot en met 2000).

De op grond van de motie Dijkstal beschikbaar gekomen middelen (Dijkstalgeld) waren (eind oktober 2001) nog niet door alle centrumgemeenten bestemd. Een aantal was niet van plan dit geld aan te wenden voor zwerfjongeren, omdat zij meenden dat de omvang van het probleem beperkt was. Deze gelden worden bijvoorbeeld overgemaakt aan de algemene instelling voor maatschappelijke opvang. Ook waren sommige gemeenten van oordeel al voldoende voor de zwerfjongeren te doen. Voor zover gemeenten wel een bestemming hebben gegeven aan de Dijkstalgeld heeft dit meestal betrekking op geplande activiteiten. Een voorbeeld hiervan zijn de plannen voor een pension voor zwerfjongeren in Breda. Het projectvoorstel hiervoor was tijdens het onderzoek overigens nog niet uitgewerkt.

¹⁸ Bij de vaststelling van de begroting van VWS voor het jaar 2002 heeft een nota van wijziging opnieuw geleid tot verhoging van het budget voor MO dat bedoeld is voor de begeleiding van bijzondere groepen, zoals vrouwen, slachtoffers van geweld, dak- en thuislozen en zwerfjongeren.

¹⁹ Het gaat in de regel om jongeren boven de 18 jaar. In een beperkt aantal gevallen worden ook jongeren beneden de 18 jaar opgevangen worden door instellingen MO. Uit onderzoek van de provincie Limburg blijkt bijvoorbeeld dat in 2000 in Limburg van januari tot september 58 jongeren onder de 18 door instellingen MO zijn opgevangen.

Zwerfjongerenopvang in Zaanstad/Purmerend 2001

In Zaanstad werd met medewerking van de gemeente Purmerend een project voorbereid voor een opvangvoorziening voor zwerfjongeren met 10 plaatsen.

De gemeenten waren van plan hiervoor de Dijkstalgeden in te zetten.

Om de financiering rond te krijgen was de bijdrage van de ROA (bestuurscommissie jeugdhulpverlening) noodzakelijk.

Eind 2001 is duidelijk geworden dat mede op basis van de adviezen van de ROA er de voorkeur aan is gegeven om 5 plaatsen te realiseren bij de bestaande instellingen voor jeugdhulpverlening. De geplande nieuwe opvangvoorziening gaat hiermee voorlopig niet door. Het geschatte aantal zwerfjongeren in beide gemeenten is 17 tot 35.

4.2.2 Jeugdhulpverlening

Om een adequaat zorgaanbod in de jeugdhulpverlening te kunnen bekostigen werd sinds 1995 in totaal € 3 239,3 miljoen geraamd door het ministerie van VWS. Het ging om de volgende bedragen:

Tabel: Ramingen Jeugdhulpverlening (in miljoen Euro)

	VWS	Justitie	Totaal
1995	376,6	27,9	404,5
1996	381,8	32,-	413,8
1997	424,6	32,5	457,1
1998	454,2	33,4	487,6
1999	459,4	33,5	492,9
2000	458,6	33,5	492,1
2001	457,8	33,5	491,3
Totaal			3 239,3

Voorts zijn voor zwerfjongeren van belang de door de minister in de periode 1995–2000 ter beschikking gestelde middelen à € 792 000 ten behoeve van de ontwikkeling en de implementatie van de Thuislozen-team-aanpak. In de periode 1991 tot 1994 is overigens al € 1,4 miljoen betaald voor de ontwikkeling hiervan.

De provincies en grootstedelijke regio's ontvangen jaarlijks een doeluitkering van het ministerie van VWS, waarmee zij een adequaat hulpverleningsaanbod dienen te realiseren.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is gebleken dat in sommige gevallen de provincies/stadsregio's hiermee naast de reguliere jeugdzorginstellingen een deel van een voorziening voor de opvang van zwerfjongeren financieren. Het ging om zeven provincies en de drie stadsregio's die direct geld besteden aan zwerfjongeren. Het bedrag over de periode 1995–2001 varieert van € 88 940 (Utrecht) tot € 1,09 miljoen (Haaglanden). Niet duidelijk werd of deze laatste bedragen jaarlijks zijn toegekend.

Een enkele provincie stelde een meerjarig budget aan centrumgemeenten in het vooruitzicht (Noord-Brabant voor 2000–2003 € 1,54 miljoen) om de gemeenten in de provincie te stimuleren meer voor zwerfjongeren te doen.

Drie provincies en één stadsregio gebruiken regulier geld voor het thuislozenteam (Zuid-Holland, Utrecht, Haaglanden, Overijssel). Noord-Holland bestemt incidenteel gelden voor zwerfjongeren.

Limburg stelde al in 1995 € 333 528 ter beschikking voor onder andere pension Mijnzicht, het Thuislozenteam en de opvang van thuisloze jeugd in Maastricht. Hetzelfde geldt voor Noord-Holland, die in 1995 € 90 756 aan het (inmiddels opgeheven) Thuislozenteam in Haarlem betaalde. Zuid Holland stelde al in 1997 € 75 327 ter beschikking van het Thuislozenteam.

Over de periode 1995 tot 2001 kon de Algemene Rekenkamer bij de provincies en stadsregio's in totaal ruim € 3 miljoen specifiek voor zwerfjongeren achterhalen.

4.2.3 Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten

De Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) bekostigt langdurige hulpverlening, waaronder de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en GGZ-jeugdinstellingen. Deze instellingen verlenen zorg aan jeugdigen met zware psychische problematiek. Onder de ABWZ vallen ook de Sociaal Pedagogische diensten (SPD). Deze diensten zijn belangrijk voor zwakbegaafde zwerfjongeren.

Er is ook geld beschikbaar om bijvoorbeeld zwerfjongeren met problemen te bereiken, die er grote moeite mee hebben om een beroep te doen op de hulpverleners (de «zorgmijders»). Hierbij dienen de gemeenten en de openbare geestelijke gezondheidszorg het voortouw te nemen.²⁰

Naast de financiering van de reguliere GGZ-hulpverlening voorziet de AWBZ, zoals eerder is vermeld, in de bekostiging van begeleiding aan verzekerden, die geïndiceerd zijn voor één van de in de AWBZ geregelde psychiatrische zorgaanspraken binnen instellingen voor maatschappelijke opvang. De vergoeding hiervoor is (in 2000) € 4 651 per jaar voor volwassenen en voor jongeren € 5 581,5. De hogere subsidie voor jongeren kan echter alleen toegekend worden als het gaat om een instelling die zich specifiek op jongeren richt. Er zijn drie voorwaarden voor subsidiëring:

- De continuïteit van de instelling moet gedurende drie jaar gegarandeerd zijn door de centrumgemeente;
- De centrumgemeente moet instemming verlenen met het toekennen van de subsidie;
- De maatschappelijke opvang instelling moet regelmatige contacten onderhouden met een GGZ-instelling of GGZ-hulpverleners.

De subsidies worden toegekend door de zorgkantoren.

Uit gegevens van het CVZ²¹ blijkt dat in het jaar 2000 140 voorzieningen geld voor de maatschappelijke opvang kregen uit de subsidieregeling «Begeleiding in instellingen voor maatschappelijke opvang». De subsidieregeling is gebudgetteerd. Voor 2001 is een bedrag van € 10,9 miljoen beschikbaar, dat naar rato over de zorgkantoren is verdeeld.

De Algemene Rekenkamer kon niet achterhalen hoeveel van deze gelden uit de ABWZ in de periode 1995–2001 naar de voorzieningen van zwerfjongeren zijn gegaan. Wel zijn hiervan enkele voorbeelden te geven. Zoals de instellingen van het Leger des Heils (specifiek voor zwerfjongeren), die in 2001 € 544 454 ontvingen. De pensions in Tilburg en Heerlen ontvingen respectievelijk € 45 378 en € 167 445 op jaarbasis.

²⁰ De Zorg op Maat regeling zegt dat zorgaanbieders, zorgkantoren en cliënten afspraken maken over hoeveel bedden worden omgezet in andersoortige zorg, zoals psychiatrische thuiszorg, dagbesteding, maar ook outreachende hulp. Anno 2001 was het zorgpercentage 10%. Verder is er de subsidieregeling OGGZ/convenant OOGZ. Er is een budget voor OGGZ activiteiten in de regio's waarbij het van belang is dat centrumgemeenten in samenwerking met andere partijen aangeven welke activiteiten prioriteit hebben. Zwerfjongeren die geen beroep doen op de hulpverlening maar waarvan wel blijkt dat zij hulp nodig hebben kunnen worden aangeduid als «zorgmijders». Op basis van het in 1999 vastgestelde landelijke OGGZ-convenant wordt ontwikkeling van regionaal OGGZ-beleid gestimuleerd (TK. 25 425, nr 25). Bron Ministerie van VWS.

²¹ CVZ, onderzoek naar Begeleiding in instellingen voor maatschappelijke opvang, Amstelveen, 2001, p. 8.

4.2.4 Financiering uit particuliere bronnen

De Algemene Rekenkamer kon het aandeel van de particuliere sector in de financiering van de maatschappelijke opvang niet vaststellen. De centrumgemeenten bleken hier te weinig informatie over te hebben. Het Ministerie van VWS kon (eind 2001) eveneens geen informatie geven over de omvang van de particuliere bijdrage. Het ministerie deelde mee dat de monitor Maatschappelijke opvang alleen onderscheid maakt tussen de gemeentelijke bijdragen en de rijksbijdrage. De vraag naar de omvang van de particuliere sector in de maatschappelijke opvang zal volgens het ministerie meegenomen worden in de begeleidingsgroep Monitor Maatschappelijke opvang.

De Algemene Rekenkamer stelde wel vast dat het aandeel van de particuliere sector aanzienlijk was. Het gaat om instellingen als het Leger des Heils en om andere charitatieve instellingen. Fondsen zoals het Juliana Welzijn Fonds zijn bereid gevonden om geld beschikbaar te stellen voor de inrichting van een nieuw pension en er wordt geld verkregen uit kerkelijke fondsen en particuliere fondsen. Hulpverleningstrajecten worden soms ook mogelijk gemaakt omdat instellingen bereid zijn hun expertise om niet in te zetten (vrije/loze uren) voor hulp aan zwerfjongeren.

Het Leger des Heils financiert de voorzieningen voor zwerfjongeren tot een bedrag van circa € 3,4 miljoen per jaar (stand 2001). Het gaat in totaal om 156 plaatsen verdeeld over 12 projecten. De projecten zijn verdeeld over 11 gemeenten. Slechts 2 centrumgemeenten subsidieerden deze projecten. Voor 4 projecten werd subsidie ontvangen via de AWBZ (regeling sociale pensions). Het totale bedrag van de subsidies was € 0,54 miljoen. De eigen bijdrage van de jongeren bedroeg € 0,5 miljoen. Alleen de centrumgemeenten Amsterdam en Almere gaven een subsidie van samen € 335 797 volgens opgave van het Leger des Heils.

4.2.5 Overige publieke middelen

Naast middelen uit de beleidskaders wordt in voorkomende gevallen tijdelijke financiering gevonden op grond van projecten uit het Grote Stedenbeleid (armoedegelden), middelen uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) voor scholingstrajecten enz. Ook is wel sprake van bijdragen van woningcorporaties in enigerlei vorm.

4.2.6 De eigen bijdrage

Tot slot ontvangen instellingen maatschappelijke opvang, alsmede instellingen jeugdhulpverlening een eigen bijdrage. Daarbij moet een onderscheid worden gemaakt in de eigen bijdrage van meerderjarige jongeren (maatschappelijke opvang) en minderjarige jongeren (jeugdhulpverlening).

Meerderjarige jongeren

De hoogte van de bijstandsuitkering verschilt per gemeente. Gemeenten kunnen kortingen toepassingen en ook uitsluitingen doen. Sommige gemeenten hebben als uitgangspunt dat de jongeren moeten instromen op de arbeidsmarkt. Ook worden straftermijnen van drie maanden gehanteerd als de jongeren deze baan weer kwijtraken. In deze drie maanden ontvangt de jongere geen uitkering. Dit heeft tot gevolg dat ook

de eigen bijdrage voor de opvang niet kan worden betaald. De jongeren hebben in deze periode dan ook geen leef- en zaggeld.

Er zijn ook gemeenten die via de bijzondere bijstand regelen dat jongeren hun eigen bijdrage kunnen betalen en de beschikking hebben over leef- en kleedgeld.

Jongeren beneden de achttien jaar

Voor jongeren beneden de 18 jaar geldt dat de plaatsing moet worden geregeld via de rechter. De wachttijden hiervoor zijn vier tot vijf maanden. Pas na de uitspraak van de rechter kan op basis van «machtiging kamerplaatsing» de eigen bijdrage worden verrekend. Dit gebeurt niet met terugwerkende kracht.

Hoogte van de bijdrage

De hoogte van de eigen bijdrage kan door zowel voorzieningen als gemeenten zelfstandig worden bepaald.

De kosten van uitvoeringstaken van de voorziening variëren en spelen een rol bij het vaststellen van de eigen bijdrage. Verder wordt ook de verhouding tussen de uitkeringen die de zwerfjongeren ontvangen en het bedrag dat zij daar maximaal aan mogen overhouden (leef- en zaggeld) door de voorzieningen vastgesteld.

Naast de voorzieningen kunnen ook gemeenten de minimale hoogte van de eigen bijdrage vaststellen.

In de praktijk leidt dit ertoe dat de hoogte van de eigen bijdrage per voorziening aanzienlijk kan verschillen. Zo kunnen bijvoorbeeld voorzieningen met lage huisvestingslasten een lagere eigen bijdrage vragen dan voorzieningen met hogere huisvestingslasten.

In Amsterdam betalen jongeren voor opvang in het Poortgebouw (gefinancierd door de stadsregio) bijvoorbeeld € 181,5 per maand, in Rotterdam rekent pension Maaszicht € 300,8 per maand. (Pension Maaszicht wordt onder andere gesubsidieerd door de gemeente, de stadsregio en uit particuliere bronnen).

Innen van de eigen bijdrage

Volgens informatie van het Leger des Heils is het innen van de eigen bijdrage van de jongeren vaak moeilijk. Dit leidde voor deze instelling in 2000 tot een exploitatietekort van ruim € 117 983 (op een totaal begrote bijdrage van €512 772).

De problemen hiermee worden onder andere veroorzaakt door de verschillende handeldswijze van de gemeenten en door de leeftijdsgrens van 18 jaar voor de bijstand.

Dezelfde signalen komen van pensions in Tilburg en Heerlen. Hier moeten de jongeren op jaarbasis respectievelijk in totaal € 45 378 en € 58 991 betalen. Het zou nauwelijks mogelijk zijn om deze bijdrage daadwerkelijk te innen.

4.2.7 Samenvatting bestedingen aan zwerfjongeren

Voor de doeluitkering jeugdhulpverlening, respectievelijk specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang, verslavingszorg en vrouwenopvang aan provincies, respectievelijk centrumgemeenten worden grote bedragen uitgetrokken. Voor de jeugdhulpverlening werd sinds 1995 ruim € 3,2 miljard en voor de maatschappelijke opvang, verslavingszorg en vrouwenopvang samen ruim € 1 miljard.

De meeste decentrale overheden hebben in het onderzoek benadrukt dat

zij geld uitgeven aan voorzieningen die mede ten goede (kunnen) komen aan zwerfjongeren. Zij zijn echter niet in staat geweest om te kwantificeren om welke bedragen het gaat.

Het onderzoek is toegespitst op voorzieningen die *specifiek* voor zwerfjongeren bestemd zijn. De bedragen die de Algemene Rekenkamer nog kon traceren over de periode 1995 tot en met 2000 zijn:

Getraceerde ontvangsten voor zwerfjongeren

Financieringsbron	Bestemming	Bedrag in miljoen euro's
Rijk	Onderzoek	0,2
	Implementatie thuislozenteams ¹	0,8
Centrumgemeenten	Direct op zwerfjongeren gerichte activiteiten	7,7
Provincies/grootstedelijke regio	Direct op zwerfjongeren gerichte activiteiten	3,0
Particuliere sector	Speciale opvang voor zwerfjongeren	2,2
Algemene bijstand	Uitkeringen voor zwerfjongeren	Onbekend
Zwerfjongeren	Eigen bijdrage	Onbekend
Zorgkantoren AWBZ	Bijdrage voor zwerfjongeren opvang	Onbekend

¹ Voor de ontwikkeling is in de periode 1991–1994 € 1,3 miljoen uitgegeven.

5 INFORMATIEVOORZIENING

5.1 Vragen van de Tweede Kamer

In dit hoofdstuk worden de volgende Kamervragen beantwoord:

- Op welke wijze is de informatievoorziening en verantwoording aan de minister over de gerealiseerde prestaties en bereikte effecten geregeld?
- Hoe komt het dat er tot nu toe door decentrale overheden geen adequaat inzicht gegeven kan worden in de geleverde prestaties en bereikte effecten?

5.2 Normen informatievoorziening

De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat de minister van VWS op hoofdlijnen moet weten hoe groot het landelijk probleem aangaande (in dit geval) zwerfjongeren is, welke belangrijke ontwikkelingen zich decentraal voordoen en of het rijksbeleid en de middelen afdoende zijn om op lokaal niveau tegemoet te komen aan het probleem.

Voor de decentrale uitwerking en uitvoering van het beleid zouden gemeenten en provincies moeten weten of het probleem zich binnen hun grenzen voordoet, wat het probleem precies is, hoe groot het is en of de bestaande voorzieningen afdoende kunnen bijdragen aan de oplossing van het probleem.

Om deze beleidsinformatie te genereren dienen instellingen die zwerfjongeren signaleren, opvangen en begeleiden, informatie te verzamelen en te registreren om de overheden te kunnen informeren. Om een bepaald voorzieningenniveau te waarborgen zullen gemeenten en provincies afspraken moeten maken over de prestaties die een instelling voor maatschappelijke opvang en/of voor jeugdhulpverlening gaat leveren en de te bereiken effecten.

Verder dienen de overheden te bepalen welke informatie nodig is, om te kunnen beoordelen of het probleem afdoende is opgelost. Met de instelling maken zij afspraken over de wijze waarop die gegevens worden geleverd.

Om goede informatie structureel te kunnen verzamelen en beoordelen is een registratiesysteem onontbeerlijk.

De informatie zal betrouwbaar en actueel moeten zijn en minimaal inzicht moeten geven in vraag, aanbod (capaciteit en programma's) en het resultaat op korte en lange termijn. Alleen dan is het mogelijk om op adequate wijze beleid en middelen in te zetten die tegemoet komen aan het probleem.

5.2.1 Restricties Wet bescherming persoonsgegevens

De Algemene Rekenkamer stelde bij haar onderzoek vast dat veel partijen «de Wet bescherming persoonsgegevens» als een belangrijk knelpunt beschouwen bij het opzetten van een goed informatie- en registratiesysteem. Bijna alle partijen gaven aan een goed systeem nodig te hebben, maar niettemin te ontberen.

Cliëntgegevens mogen op grond van genoemde wet niet zonder meer worden doorgegeven.

Wat betreft het registreren van de verschillende stappen die een cliënt neemt in het hulpverleningstraject (cliëntvolgsysteem) gelden strikte voorschriften.²²

Dit houdt in dat het invoeren van een cliëntvolgsysteem ten behoeve van een adequate hulpverlening niet zonder meer is toegestaan. Gegevens mogen alleen verzameld worden voor de doeleinden waarvoor zij zijn verkregen. Zo wordt het cliëntvolgsysteem van criminele jongeren alleen toegepast voor de hulpverlening en wordt het niet gebruikt voor preventie en beleid omtrent jeugdcriminaliteit.

5.3 Definitie zwerfjongeren

Om achteraf over gerichte informatie te kunnen beschikken is het essentieel om vooraf goed te definiëren om welke doelgroepen het gaat, zodat bijvoorbeeld registraties op basis hiervan kunnen plaatsvinden. Dit geldt behalve voor zwerfjongeren overigens ook voor andere doelgroepen. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat de meeste van de centrumgemeenten uitgaan van de definitie van Korf uit 1999 of van een variant op deze definitie. De meeste gemeenten vinden deze definitie echter niet duidelijk, omdat jongeren die in een residentiële instelling opgevangen worden, vanaf dat moment geen zwerfjongeren meer zijn. Ook vallen jongeren die korte tijd thuisloos zijn niet onder deze definitie. Hierdoor worden ze ook niet als «zwervend» geregistreerd. Vrij veel gemeenten zeggen overigens in het geheel geen definitie te hebben. De organisaties die direct met zwerfjongeren werken, hebben vaak eigen – aangepaste – definities (zie kader).

Definities zwerfjongeren

Jongeren in de leeftijd van 12 tot en met 23 jaar, die in een meervoudige achterstands-situatie verkeren en geen vaste woonof verblijfplaats hebben of hierin terecht dreigen te komen (Sinds 1995: Pension Mijnsicht)

Jongeren in de leeftijd van 12 tot maximaal 25 jaar, die gedurende de laatste drie maanden geen vaste verblijfplaats hebben gehad en/of die in die periode tenminste drie verschillende slaappleaatsen hadden (T-team van Xonar JHV-instelling in Maastricht).

Ook hebben sommige projecten doelgroepen die kenmerken hebben waarvan thuisloosheid of zwervend gedrag er één is. Het gaat hierbij om een doelgroep die bestaat uit jongeren met een zeer zware problematiek. Uit de definitie van de doelgroep van een project in Heerlen blijkt bijvoorbeeld duidelijk dat thuisloosheid slechts één van de problemen van de jongeren is. In de zeer ernstige gevallen gaat het om een opeenstapeling van zware problemen, waarvoor een speciale aanpak vereist is. Uit een Quick Scan van SGBO in oktober 2000 bleek dat negen gemeenten aangaan zwerfjongeren met meer dan één probleem binnen hun grenzen te hebben.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat dit in 2001 bijna voor alle centrumgemeenten geldt, die een zwerfjongerenprobleem hebben.

²² De Wet zegt dat het registreren van persoonsgebonden gegevens slechts is toegestaan in geval van welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven en gerechtvaardigde doeleinden; met toestemming van de betrokkene. De verwerking van gegevens over iemands gezondheid zijn verboden, tenzij de verwerking geschiedt door hulpverleners, instellingen of voorzieningen voor gezondheidszorg of maatschappelijke dienstverlening voor zover dat met het oog op een goede behandeling of verzorging van de betrokkene, dan wel het beheer van de desbetreffende instelling, noodzakelijk is.

Doelgroep project Jongere Zorgmijders Heerlen

De doelgroep zijn jongeren in de leeftijd van 12 tot 23 jaar uit de maatregel en criminele groep. Kenmerkende elementen zijn: psychiatrische stoornissen, drugsgebruik, criminaliteit, schoolverlating, laag IQ, geen stabiele thuissituatie of geen thuis, gebrekkige integratie op school of werk.

Er is geen sprake van een óf/óf situatie, maar van een én/én situatie. De problemen grijpen op elkaar in en werken versterkend op elkaar.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat het ontbreken van een duidelijke definitie van zwerfjongeren een goede registratie bemoeilijkt.

5.4 Landelijke registraties

De Algemene Rekenkamer ging na welke registratiesystemen in Nederland informatie bijhielden over zwerfjongeren. Slechts vijf van de twaalf landelijke instellingen en organisaties die mogelijk met zwerfjongeren te maken hebben bleken hierover gegevens te registreren.²³

Op verzoek van de Algemene Rekenkamer zijn uit Klimop (het registratiesysteem van de maatschappelijke opvang), Klaver (het registratiesysteem van het Leger des Heils), LADIS (het registratiesysteem van de ambulante verslavingszorg) en door de Stichting Registratie Jeugdhulpverlening gegevens over zwerfjongeren aangeleverd (zie ook tabel 1).

5.4.1 Kwaliteit en betrouwbaarheid

In twee van de vijf registraties komen dubbeltellingen voor. De meest betrouwbare en volledige gegevens hebben betrekking op hulpzoekende verslaafde zwerfjongeren. Dit komt omdat op grond van artikel 10a van de Welzijnswet 1994 de Registratieregeling verslavingsbeleid is uitgevaardigd. Deze regeling verplicht instellingen voor verslavingszorg om een aantal gegevens te registreren, waaronder leeftijd en woonsituatie. Gemeenten moeten zorgdragen dat dit ook daadwerkelijk gebeurt. Bij de registratie van het Leger des Heils worden dubbeltellingen zoveel mogelijk vermeden.

De meeste zwerfjongeren worden geregistreerd in het systeem van de Federatie Opvang (in 2000 ruim 5000 tot en met 25 jaar). Hierin komen echter dubbeltellingen voor. Verder zijn niet alle instellingen aangesloten bij dit systeem. Een nieuw registratiesysteem is in ontwikkeling. Aangezien zwerfjongeren dikwijls in verschillende systemen voorkomen, kunnen de cijfers niet zonder meer bij elkaar opgeteld worden. Er kan dus geen betrouwbaar beeld worden gegeven van het totaal aantal zwerfjongeren.

²³ Informatie over registraties werd gevraagd aan: de Federatie Opvang, het Leger des Heils, de Stichting Registratie Jeugdhulpverlening, het Centraal Informatiepunt Jeugdhulpverlening, de Stichting informatie voorziening verslavingszorg, GGZ Nederland, De Opbouw, Voogdij-instellingen, Raad voor de Kinderbescherming, GGD Nederland, CBS en de politie.

Tabel 1 Landelijke registraties

Registrerende instantie waar zwerfjongeren verbleven	18 t/m 25 jaar	Tot 18 jr	Zwerfjongeren t/m 25 jaar in 2000	Vanaf 1995	Opmerkingen over systeem
Maatschappelijke opvang					
Federatie Opvang: KLIMOP	++	++	5 131	Ja	Niet alle voorzieningen zijn bij de Federatie aangesloten. Bovendien doen niet alle aangeslotenen mee aan registratie. Dubbelstellingen komen voor.
Leger des Heils: Klaver (en opvolger CLEVER)	++	++	1 948	Ja	Dubbelstellingen uit eigen systeem gehaald door ontdebelling (sleutel). Ten dele dubbelstelling met KLIMOP. Klaver voldoet wel aan de format van KLIMOP zodat aansluiting mogelijk is
Jeugdhulpverlening					
Stichting registratie jeugdhulpverlening	++	++	512	Ja	In 2000 is 26,3% niet berekenbaar dus onbekend. Dubbelstellingen komen voor.
Centraal Informatiepunt Jeugdzorg (CIJ)	--	--			Geen registratie van zwerfjongeren.
Ambulante verslavingszorg					
Stichting informatievoorziening zorg (LADIS)	++	++	475	Ja	Registreert op basis van de Registratieregeling Verslavingsbeleid voortvloeiend uit Welzijnswet 1994. Dubbelstellingen door sleuteltechniek eruit gehaald.
Geestelijke Gezondheidszorg					
GGZ Nederland	--	--	--	Nee	Onvolledig en onbetrouwbaar registratiesysteem. Gegevens niet bruikbaar
Voogdij instellingen De Opbouw (AMA's)		++	12 tot 47 per kwartaal (tot 18 jaar)		Op pupil geregistreerd, dus geen dubbelstellingen
Overige voogdij instellingen	--	--			Geen landelijke registratie
Overigen					
Raad voor de Kinderbescherming	--	--			Geen gegevens over zwerfjongeren
GGD Nederland	--	--			Geen landelijke registratie.
CBS	--	--			Geen gegevens over zwerfjongeren
Politie	--	--			Geen landelijke registratie

5.4.2 Ontwikkelingen

Registratiesysteem Maatschappelijke Opvang

De Federatie Opvang zou medio 2002 een eerste versie van een nieuw registratiesysteem voor de maatschappelijke opvang kunnen leveren, waarna het systeem in de tweede helft van 2002 landelijk kan worden ingevoerd. Het ministerie sprak de verwachting uit dat 1 januari 2003 er een nieuw werkend systeem is. De Federatie Opvang heeft de aangesloten instellingen zoveel mogelijk betrokken bij het ontwikkelen van het nieuwe registratiesysteem. Het Ministerie van VWS draagt € 317 646 bij in de ontwikkelingskosten. In dit systeem zullen de vraag en het aanbod van de maatschappelijke opvang worden geregistreerd. Binnenkort zal het ministerie beginnen met de formulering van de kernindicatoren voor de vraag en aanbod van de ambulante opvang van zwerfjongeren.

Het Intersectorale Informatiesysteem (ISIS)

Het ISIS wordt ingericht in verband met de nieuwe Wet op de Jeugdzorg. De ontwikkeling is nog in een experimentele fase. Naar schatting van het ministerie zal het nog drie tot vijf jaar duren voordat dit systeem geschikte informatie oplevert. In het voorjaar 2002 zal – volgens het ministerie – een ontwerp gereed zijn. Het ministerie heeft nog niet besloten of er sprake moet zijn van één gezamenlijk systeem. Het systeem moet informatie gaan verschaffen over het gebruik van de jeugdhulpverlening, de jeugd-

GGZ en de jeugdbescherming. Voor zover zwerfjongeren gebruik maken van jeugdzorg worden zij in dit systeem geregistreerd, maar niet specifiek als zwerfjongere. De directie Jeugdbeleid van het ministerie van VWS deelde mee bij de ontwikkeling van ISIS vooral de provincies te betrekken. Voor de lokale voorzieningen zijn gemeenten erbij betrokken.

Aansluiting systemen in de toekomst

Het ministerie kon nog geen antwoord geven op de vraag of een koppeling tussen deze systemen voorzien is.

5.5 Gegevens van centrumgemeenten en provincies

Omdat bestaande registraties en diverse onderzoeken geen eenduidig beeld opleveren van de omvang van de groep dak- en thuisloze jongeren, is er door de Algemene Rekenkamer bij de centrumgemeenten en relevante instellingen en organisaties nadrukkelijk om gevraagd. Alhoewel duidelijk is geworden dat in veel instellingen in toenemende mate jongeren worden opgevangen die in een probleem- of crisissituatie verkeren en daardoor daken thuisloos zijn geworden, is het niet mogelijk gebleken om harde cijfers over de aantallen te verkrijgen.

Voorbeeld van dubbeltellingen

Een instelling in Dordrecht gaf aan een cliënt in haar bestand te hebben die in vijf verschillende gemeenten als dak- en thuisloze stond geregistreerd. In al deze vijf gemeenten kon deze persoon aanspraak maken op hulpverlening. Tevens ontving deze cliënt van alle vijf gemeenten tegelijkertijd een bijstandsuitkering.

Vaak houden instellingen wel eigen registraties bij waaruit enig beeld per organisatie of zelfs werkvorm verkregen kan worden, maar is het niet mogelijk om de cijfers uit de diverse voorzieningen met elkaar in verband te brengen. Soms kunnen ook slechts schattingen verkregen worden. Absoluut onduidelijk is of, en in welke mate het om dezelfde jongere gaat die zich bij de diverse voorzieningen meldt voor hulp.

Breda

Een instelling voor jeugdhulpverlening noemde 90 zwerfjongeren in Breda (van wie 60 met naam bekend).
Straathoekwerk Breda: werkt in 2001 met 63 jongeren tot circa 23 jaar, 10 jonger dan 18 jaar met naam bekend in Breda (geen historische cijfers).
GGD project op locatie: in 2000 waren van de 117 klanten in de opvang voor dak- en thuislozen er 18 jonger dan 24 jaar.

Op basis van deze zachte gegevens telde de Algemene Rekenkamer minimaal 2692 en maximaal 4703 zwerfjongeren in Nederland (oktober 2001, zie bijlage tabellen). Deze aantallen komen overeen met de tellingen van de Universiteit van Amsterdam in 1999.

Hierbij werden tussen de 2700 en 4500 zwerfjongeren geteld.

De Algemene Rekenkamer merkt nog op, dat er slechts in een enkel geval informatie beschikbaar is over zwerfjongeren in het zogenaamde «grijze circuit». Deze aantallen zijn niet meegenomen in de tabel in de bijlage, maar het kan om aanzienlijke aantallen gaan. Gedacht moet worden aan jongeren die tijdelijk bij vrienden, familieleden of in «drugspanen» onderdak vinden, maar die wel bepaalde vormen van hulp nodig hebben. Verder moet gedacht worden aan risicogroepen: genoemd werden jongeren in de prostitutie, minderjarige asielzoekers, groepen van allochtone jongeren die soms zwerfgedrag vertonen.

5.6 Aantal zwerfjongeren per centrumgemeente

Op basis van door haar verzamelde gegevens kan de Algemene Rekenkamer enig inzicht bieden in de lokale situatie. Slechts in zes gemeenten konden de aantallen (gedeeltelijk) worden gebaseerd op registraties. Bij andere gemeenten konden alleen schattingen worden verkregen. Voor sommigen gemeenten is één aantal genoemd, voor andere zijn minimum en maximum aantallen aangegeven. Bij vijf centrumgemeenten kon de Algemene Rekenkamer alleen gegevens over aantallen hulpzoekende verslaafde zwerfjongeren verkrijgen (Assen, Emmen, Spijkenisse, Vlaardingen en Vlissingen). De aantallen varieerden hier van 1 tot 22. Opvallend is dat de gemeenten niet over de gegevens uit het registratiesysteem maatschappelijke opvang (KLIMOP) beschikten (zie bijlage 3).

5.6.1 Variatie per gemeente

De aantallen per centrumgemeente variëren sterk. Van centrumgemeenten waar één aantal bekend is, varieert dit van 1 tot 150. Bij gemeenten waar minima en maxima genoemd zijn is er een vrij grote bandbreedte. De gemeente Eindhoven schatte het aantal zwerfjongeren bijvoorbeeld van 10 tot 150 zwerfjongeren, de gemeente Rotterdam van 300 tot 700. Hieruit blijkt dat er in die gemeenten weinig betrouwbare gegevens zijn over aantallen.

De grote steden lijken de meeste zwerfjongeren te hebben, hoewel ook hier de gegevens op basis van registratie nauwelijks aanwezig zijn: Rotterdam tussen de 133 (registratie Thuislozenteam) en 700 (schatting gemeente).

Over Amsterdam kon de Algemene Rekenkamer alleen aantallen krijgen uit het onderzoek van de Universiteit van Amsterdam uit 1999 (350–500). De instellingen gaven aan dat Bureau Jeugdzorg Amsterdam sinds 2001 structureel registratiegegevens specifiek over zwerfjongeren verzamelt. In de periode januari-oktober 2001 ging het om 102 aanvragen van 57 unieke cliënten. Aangezien deze nieuwe aanpak nog in opbouw is wordt een toename verwacht.

Den Haag had eveneens geen goed bruikbare informatie beschikbaar. Wel was er een registratie van het Thuislozenteam waaruit bleek dat er per jaar 100 zwerfjongeren werden begeleid. De gemeente Den Haag had een grove schatting van 500.

In Utrecht registreerde het Thuislozenteam tussen de 100 en de 120 klanten per jaar. De gemeente Utrecht had geen schatting van het aantal zwerfjongeren, maar meende dat dit wel mee zou vallen.

Van de middelgrote centrumgemeenten lijken er negen een aanzienlijk aantal zwerfjongeren te hebben (minimum schatting 100 of meer).

5.6.2 Zwerfjongeren per provincie

De Algemene Rekenkamer stelde vast dat het aantal zwerfjongeren per provincie sterk wisselt. In sommige provincies zeggen de centrumgemeenten nauwelijks zwerfjongeren te hebben.

Sommige provincies hebben overigens maar één centrumgemeente. Andere hebben er twee of meer.

Provincie	Aantal centrum gemeenten	Aantal zwerfjongeren (zoals bekend per ultimo 2001; leeftijd tot en met 24 jaar)
Groningen	1	20–25
Friesland	1	100–120
Drenthe	2	2 – of meer
Flevoland	1	70–150
Utrecht	2	125–145
Noord Brabant	7	455–670
Overijssel	4	130–259
Gelderland	5	303–399
Limburg	3	404 (minimaal)
Zeeland	1	22
Noord Holland*	8	686–1017
Zuid Holland*	8	395–1402

* inclusies de grootstedelijke regio's

5.7 Verantwoordingsinformatie

5.7.1 Verantwoording over middelen Maatschappelijke Opvang VWS

De door de wet gestelde informatie-eisen zijn globaal geformuleerd. In het algemeen is gewaarborgd dat de minister over alle door haar zinvol geachte informatie kan beschikken. De minister heeft echter niet aangegeven over welke exacte beleidsinformatie zij wil beschikken om haar beleid te toetsen en eventueel bij te stellen. De gemeenten zijn overigens verplicht om mee te werken aan de Monitor Maatschappelijke opvang.

Het tekort aan beleidsinformatie op het ministerie kwam ook bij de Tweede Kamerbehandeling van het dossier maatschappelijke opvang in maart 2001 aan het licht.

In de huidige situatie verantwoorden de centrumgemeenten zich jaarlijks aan de minister van VWS over de ontvangen gelden. De wijze waarop en de gegevens waarover de gemeenten zich dienen te verantwoorden is vastgelegd in het Besluit specifieke uitkeringen maatschappelijke opvang, verslavingszorg en vrouwenopvang. Hierin staan geen aanwijzingen voor een doelgroepgerichte inrichting van de administratie.

5.7.2 Verantwoorden over middelen Jeugdhulpverlening

Ook hier geldt dat de door de wet gestelde informatie-eisen globaal zijn geformuleerd. In het algemeen is gewaarborgd dat de minister over alle door haar zinvol geachte informatie kan beschikken. De minister heeft echter niet aangegeven over welke exacte beleidsinformatie zij wil beschikken om haar beleid te toetsen en eventueel bij te stellen.

Voor de financiële middelen geldt – evenals voor de middelen maatschappelijke opvang – dat ze niet geoormerkt zijn voor zwerfjongeren. Derhalve hebben provincies en instellingen voor jeugdhulpverlening hier ook hun administraties niet op ingericht.

De verantwoording over de ontvangen gelden wordt in beperkte mate in de Wet op de Jeugdhulpverlening geregeld. De provincies en grootstedelijke regio's kunnen zelf bij verordening regels vaststellen omtrent de subsidiëring van de regionale voorzieningen en samenwerkingsverbanden, inclusief de wijze waarop en de informatie waarover een

instelling en/of samenwerkingsverband zich dient te verantwoorden (WJHV, art. 38).

Landelijke voorzieningen verantwoorden zich rechtstreeks aan de minister van VWS. Instellingen die zowel gelden vanuit de jeugdhulpverlening als vanuit de jeugdbescherming ontvangen, verantwoorden zich separaat over beide stromen.

De provincies en grootstedelijke regio's moeten jaarlijks vóór 1 juli aan de ministers van VWS en Justitie een overzicht van de kosten van de regionale voorzieningen en de samenwerkingsverbanden in de onderscheiden regio's over het afgelopen kalenderjaar sturen.

De wijze van verantwoording over de gelden voor de thuislozenteams is door het ministerie niet aangegeven.

5.8 Verantwoordingsinformatie in de praktijk

Een belangrijke informatiebron voor gemeenten en provincies vormt de verantwoording die instellingen aan hen afleggen. De Algemene Rekenkamer ging op hoofdlijnen na welke eisen de gemeenten/provincies/stadsregio's stellen aan de verantwoording van instellingen.

5.8.1 Financiële verantwoording

Financiële jaarverslagen worden in het algemeen getoetst door de eigen (gemeentelijke/provinciale) accountantsdienst in het licht van de verantwoordingseisen die VWS voor de maatschappelijke opvangelden/jeugdhulpverleningsgeldten (of op grond van andere subsidiestromen) stelt.

Gemeenten en provincies geven daarnaast wel aan dat zij periodiek voortgangsoverleg voeren en dat het inhoudelijk en financieel jaarverslag bijna altijd aanleiding is tot een evaluatief gesprek. In twee gevallen kwam aan de orde dat de financiële verantwoording onvoldoende was (Den Bosch en Sittard/Geleen).

Standaardsubsidiecontract

Een aantal gemeenten is bezig een standaard subsidiecontract te ontwikkelen, waarin nauwkeuriger wordt beschreven aan welke eisen de subsidieontvanger dient te voldoen.

Verantwoording producten/prijs

In de meeste gevallen is sprake van budgetfinanciering waarbij op basis van een gemeentelijke subsidieverordening verantwoording gevraagd wordt over kengetallen en prestatie-eisen. Deze gaan vaak niet verder dan eisen als aantallen opgenomen jongeren per jaar en gemiddelde bezettingsgraad. Informatie over aantallen aanmeldingen of aantallen afwijzingen wordt minder vaak gevraagd. Met name voor de direct op zwerfjongeren gerichte activiteiten geldt echter dat sinds 1998 soms afspraken gemaakt zijn over het vermelden van afwijzingen. Gegevens over de doorstroming worden in het geheel niet gevraagd. Overigens bleek dat de verschillende overheden de wél geregistreerde gegevens zelden opvragen.

5.8.2 Kwaliteitseisen en afstemming vraag en aanbod

Aangezien het inzicht in de vraag nog te gering is ligt het voor de hand dat ook de afstemming met deze «vraag» nog summier is. Kwaliteitseisen

worden door de gemeenten en provincies nauwelijks aan de instellingen gesteld. In de regel bepalen de instellingen de kwaliteit van het aanbod. Sommige provincies spreken met de jeugdhulpverlening over een meer vraaggericht aanbod. Ten aanzien van de zwerfjongerenproblematiek is hieraan nog te weinig uitwerking gegeven. Een voorbeeld van een stadsregio waar in 2001 gewerkt werd aan de afstemming van vraag en aanbod is Amsterdam.

Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA)

Het Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) is voor de stadsregio Amsterdam belast met de jeugdhulpverlening. In Amsterdam zijn grote wachtlijsten in de jeugdhulpverlening. De ROA was in 2001 bezig om het aanbod en de vraag in de jeugdhulpverlening, inclusief dat voor zwerfjongeren, in kaart te brengen. Verder worden er zorgmodules gedefinieerd. Belangrijkste probleem voor de ROA was het tekort in inzicht in de effectiviteit van de bestaande dienstverlening. De aanpak van de uitvoering van de plannen is projectmatig opgezet. Het tijdspad voor de realisatie eindigt in 2003.

5.8.3 Verantwoording over effectiviteit

Het ministerie van VWS bleek weinig aandacht te besteden aan effectmeting of aan de resultaten van evaluaties van activiteiten gericht op zwerfjongeren. VWS vraagt geen specifieke informatie over zwerfjongeren. Ook niet als het door het ministerie zelf in het leven geroepen activiteiten betreft. Na afloop van de ontwikkelingsfase van de thuislozenteams in 1995 had het ministerie als enige informatie-eis gesteld dat de provincie na afronding van het project in een eindverslag moest rapporteren aan het Rijk.

In september 2001 bleek het ministerie niet op de hoogte óf en waar de thuislozenteams nog functioneerden. De Algemene Rekenkamer stelde vast dat van de oorspronkelijk acht ingestelde T-teams het T-team in Den Bosch en Haarlem weer waren opgeheven. Verder constateerde de Algemene Rekenkamer dat een aantal andere thuislozenteams een wijziging in de aanpak of de doelgroep hebben.

Na 1995 zijn vijf nieuwe teams met een vergelijkbare aanpak als de oorspronkelijke T-teams gaan functioneren.

In het algemeen stellen de gemeenten en/of provincies weinig eisen aan de verantwoording over de effectiviteit van de hulpverlening. Instellingen houden soms onderzoeken naar de tevredenheid van de klanten.

Van de 21 centrumgemeenten die aangaven specifiek voor zwerfjongeren gelden te bestemmen waren er dertien centrumgemeenten die hieraan beperkte of onvoldoende verantwoordingseisen stelden.

In totaal bij 12 projecten verspreid over de 43 centrumgemeenten kon de Algemene Rekenkamer de slagingspercentages achterhalen. De slagingspercentages variëren van 63 tot 92%. Dit hoogste percentage werd gemeld door het Coachproject in Deventer.

6 HULPVERLENING

6.1 Vragen van de Tweede Kamer

In dit hoofdstuk wordt de volgende Kamervraag beantwoord:

- In welke mate hebben de extra uitgaven van de laatste jaren geleid tot een uitbreiding van de capaciteit?

Eerst wordt ingegaan op het pakket aan hulpverleningsactiviteiten in algemene zin. Daarna wordt ingegaan op twee specifiek op zwerfjongeren gerichte activiteiten, te weten de T-teams en de zwerfjongerenpensions.

6.2 Algemene hulpverlening

6.2.1 Inleiding

De Algemene Rekenkamer ging er bij het onderzoek van uit dat gemeenten en provincies dienen te zorgen voor een sluitend en aansluitend pakket aan hulpverleningsactiviteiten. Zo vallen te onderscheiden activiteiten op het terrein van

- preventie;
- signalering;
- eerste (crisis)opvang;
- hulpverlening/begeleiding;
- vervolgtrajecten en nazorg.

De Algemene Rekenkamer ging na welke hulpverlening er is op deze onderscheiden terreinen. In het bijzonder ging zij na welke activiteiten en opvang specifiek gericht zijn op de problematiek van jongere dak- en thuislozen.

Verder heeft zij getracht vast te stellen wat bekend is over de toereikendheid van de hulp. Tot slot verzamelde zij informatie over de effectiviteit van deze hulpverlening.

Vooraf wordt opgemerkt dat de Algemene Rekenkamer geen volledig beeld kon krijgen van de bestaande voorzieningen. De beschikbare informatie is hiervoor te zeer verspreid. Het onderstaande beeld is gebaseerd op het materiaal dat in twee maanden (september en oktober 2001) kon worden verzameld.

In de tabellenbijlage is opgenomen welke activiteiten en voorzieningen (preventie, signalering, jongerenpension, jeugdhulpverlening, begeleidingstrajecten, vervolgtrajecten) er bij elke centrumgemeente aanwezig zijn. Aangezien vrijwel elke centrumgemeente algemene crisisopvang en dag- en nachtopvang binnen haar grenzen heeft zijn deze voorzieningen hierin niet opgenomen.

Bij vijf centrumgemeenten zijn zowel een preventieve als signaleringsfunctie, jongerenpension en begeleidingstrajecten aanwezig. Bij vier van die vijf gemeenten is bekend dat er in enige mate vervolgtrajecten aanwezig zijn. In zes gemeenten vangen instellingen voor jeugdhulpverlening zwerfjongeren op.

In deze paragraaf wordt een overzicht gegeven van de algemene, niet specifiek op zwerfjongeren gerichte voorzieningen.

6.2.2 Preventie

Van de 43 centrumgemeenten noemen 27 gemeenten drie of meer

activiteiten met een preventief karakter op gebied van onderwijs, verslaving en jeugdcriminaliteit. Ook zijn er preventieprojecten gericht op risicogroepen, vooral Antillianen, Marokkanen en jonge asielzoekers. De meeste projecten zijn in het kader van het lokaal jeugdbeleid bij gemeenten ontwikkeld en meestal niet specifiek gericht op voorkoming van zwerfgedrag. Als voorbeeld kan worden genoemd het JIP (Jongeren Informatie Punt), ter voorkoming van lesuitval op scholen en voorlichting door verslavingszorg.

Spijkenisse

De gemeente Spijkenisse hecht veel belang aan de preventie van maatschappelijke uitval door jongeren. Zij beschouwt preventie als de basis van het jeugdbeleid. De gemeente heeft derhalve verschillende preventieve projecten op touw gezet dan wel ondersteund. Een voorbeeld hiervan is de pubercursus voor ouders. Deze cursus wordt door scholen aangeboden aan de ouders van pubers. In deze cursus leren ouders om te gaan met het gedrag van pubers en leren zij de risico's herkennen waaraan pubers bloot staan. Een tweede voorbeeld van een preventief project in Spijkenisse is het project CATCH. Dit betreft een dagopvang voor minder gemotiveerde, niet schoolgaande, leerplichtige jeugd. Het project is gestart in 2000, in samenwerking met jeugdzorg en onderwijs.

De Algemene Rekenkamer wijst in dit verband op twee andere Rekenkamer onderzoeken op het terrein van de jeugdpreventie, te weten «Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters». Het onderzoek laat zien dat melding, registratie en doorverwijzing van met name niet-leerplichtige schoolverlaters nog niet toereikend is. Veel van de voor RMC uitgetrokken gelden zijn gebruikt om de ontbrekende informatie als gevolg van het onvoldoende handhaven van de leerplichtwet door gemeenten te achterhalen.

Verder wordt aan het rapport «Preventie jeugdcriminaliteit» de laatste hand gelegd. In dit onderzoek gaat de Algemene Rekenkamer in op het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit. Het moge duidelijk zijn dat (eventuele) tekortkomingen in het preventiebeleid met betrekking tot jeugdcriminaliteit doorwerken naar de maatschappelijke opvang en de jeugdhulpverlening.

Deze beide rapporten laten eveneens zien dat de registratie van jongeren met (potentiële) problemen het eerste knelpunt is. De interdepartementale samenwerking op het terrein van jeugdbeleid en de daarbij behorende afstemming is nog niet van de grond gekomen.

6.2.3 Signalering

Als het gaat om het in kaart brengen van de aard en de omvang van de problematiek is een goede signaleringsfunctie belangrijk. Signalering kan variëren van het actieve outreachend (of vindplaatsgericht) werken van straathoekwerkers en thuislozenteams die op zoek gaan naar rondzwerende jongeren tot een actieve jeugdpolitie of wijkpolitie. Ook het jeugd-maatschappelijk werk, inloophuizen en GGD/GGZ kunnen hierin een rol spelen.

In zestien centrumgemeenten was sprake van een toereikende signaleringsfunctie. In negen centrumgemeenten ontbrak deze functie geheel. Bij de overige twintig beoordeelde de Algemene Rekenkamer de signaleringsfunctie als matig.

De regeling Zorg op Maat biedt volgens het ministerie wel mogelijkheden om een outreachende aanpak te financieren (en dus te stimuleren). Het

was de taak van de gemeenten om de GGD opdracht te geven voor onderzoek naar de aard en omvang van risicogroepen.

GGZ-voorzieningen werken niet outreachend en spelen daarom nauwelijks een rol bij de signalering van zwerfgedrag.

6.2.4 Crisisopvang

In vrijwel alle gemeenten is crisisopvang aanwezig. De meeste crisisopvangcentra nemen wel jongeren op, maar zijn vaak niet specifiek gericht op (zwerf)jongeren. De Algemene Rekenkamer kon niet vaststellen hoe groot de capaciteit voor jongeren is, omdat een goede registratie ontbreekt. Er worden geen wachtlijsten bijgehouden. Sinds kort worden wel afwijzingen vastgelegd, maar het is dan niet bekend waar de jongeren terecht komen.

Het opnamebeleid is divers. Sommige voorzieningen geven aan dat de problematiek van de overige aanwezige cliënten te zwaar is om daarbij jongeren te plaatsen. Andere instellingen voor crisisopvang zeggen echter juist te streven naar een «evenwichtige bezetting» van jongeren en ouderen. Zo worden in de crisisopvang in Helmond zowel gezinnen, mishandelde vrouwen als jongeren uit de jeugdhulpverlening beneden de 18 jaar opgenomen. In Almere zijn bijvoorbeeld tien plaatsen voor jongeren in de crisisopvang Perspectief (Leger des Heils).

6.2.5 Hulpverlening en begeleiding

In bijna alle gemeenten zijn voorzieningen, die bed-brood-bad en 24-uurs opvang bieden aanwezig. Ook hier kan het opnamebeleid verschillen. Sommige instellingen plaatsen vanaf 18 jaar, andere vanaf 21 jaar. Vaak ook geven instellingen aan dat zij niet bij uitstek geschikt zijn voor opvang van jongeren, omdat daarmee de kans groot wordt dat jongeren in het circuit van oudere dak- en thuislozen terecht komen, hetgeen een terugkeer naar een aanvaardbaar maatschappelijk niveau bemoeilijkt. Niettemin melden deze instellingen, dat zij steeds vaker te maken krijgen met jongeren en jong volwassenen.

Slechts in een beperkt aantal gemeenten is een specifieke nachtopvang voor jongeren (bijvoorbeeld Den Haag en Bergen op Zoom).²⁴

In een aantal gemeenten zijn particuliere pensions. Voor uitvallers uit de voorzieningen voor zwerfjongeren is dit vaak de laatste mogelijkheid om van de straat te worden gehouden. De kwaliteit van deze particuliere pensions is wisselend. Voor de kwaliteit zijn geen normen gesteld.

In 24 gemeenten verrichtten instellingen voor de jeugdhulpverlening activiteiten voor de opvang van zwerfjongeren. Het ging vaak om de voortzetting van de activiteiten van thuislozenteams. Verder hebben sommige instellingen voor jeugdhulpverlening inmiddels aangepaste experimentele projecten gericht op de onderhavige groep jongeren. Het gaat dan óók om jongeren ouder dan 18 jaar. Over de capaciteit van deze activiteiten kon de Algemene Rekenkamer onvoldoende gegevens krijgen.

²⁴ De nachtopvang in Den Haag is onderdeel van zwerfjongerenpension Haagzicht. Het gaat om 6 plaatsen en 2 noodbedden. De maximale verblijfsduur is 5 nachten per maand. Ook in Bergen op Zoom zijn in de nachtopvang van de Zuidwester bedden voor jongeren beschikbaar. Maximale verblijfsduur 12 nachten per maand.

Instelling voor jeugdhulpverlening te Maastricht

Xonar is in 1995 begonnen met preventieve activiteiten in de vorm van een vertrektraining. De instelling heeft een project ervaringsleer in Frankrijk en intensieve ambulante begeleide kamerbewoning.

Xonar heeft verder een camping aangekocht met een restaurant en faciliteiten voor een opleiding in de horeca. Er werken 6 personen van 16 tot 24 jaar, onder wie 2 «zorgmijders». Het project is gestart in juni 2001 en lijkt goed te lopen. Jongeren kunnen hier 13 weken naartoe als zij een contract afsluiten. Hierin is geregeld dat zij meewerken op de camping en een individuele begeleiding ontvangen. Verder heeft Xonar een «moeilijke meiden» groep, onder wie ook zwerfjongeren.

Voor de verdere begeleiding naar zelfstandigheid van zwerfjongeren is het van belang dat ook begeleidingstrajecten ingezet kunnen worden gericht op zelfstandig wonen (kamertraining, begeleid zelfstandig wonen), het zelfstandig kunnen voeren van een huishouding (budgetteren), schuldhulpverlening, scholing en werk. Onderzocht is of er zich hierbij nog knelpunten voordoen.

Pension Maaszicht: contacten met bedrijfsleven en advocatuur

Het pension Maaszicht heeft onder andere scholingstrajecten, leer-werk trajecten.

Sommige jongeren kunnen meteen aan een reguliere baan worden geholpen.

Het pension onderhoudt onder andere contacten met de sociale dienst Rotterdam, de Riagg jeugd Rotterdam en het CAD. Deze instellingen houden ook regelmatig gesprekken in het pension. Ook heeft het pension een regeling met een scholingscoördinator en advocaten, die bemiddelen in gepaste straffen voor de jongeren.

Opvallend project: Restaurant Millers te Rotterdam verzorgt de opleiding van zwerfjongeren voor een baan in de horeca.

Sommige gemeenten hebben geen opvangvoorzieningen voor zwerfjongeren, maar kennen wel begeleidingstrajecten voor probleemjongeren. In 23 gemeenten waren deze trajecten in voldoende mate aanwezig, in vijftien gemeenten in beperkte mate. Bij vijf gemeenten ontbrak het aan informatie of waren deze voorzieningen in onvoldoende mate aanwezig.

De knelpunten die voortgang of doorstroming kunnen hinderen zijn vooral een tekort aan zelfstandige huisvesting voor deze groep jongeren en wachtlijsten voor schuldhulpverlening en verdere behandeling. Verder wordt door de pensions en andere hulpverleners geklaagd over de vele loketten die zijn betrokken bij de doorgeleiding van de jongeren.

Een bijzondere en lastig te bedienen categorie vormen de jongeren met zware, meervoudige problematiek, zoals psychiatrische stoornissen gecombineerd met harddrugverslaving. Vaak worden deze jongeren aangeduid met de term zorgwekkende zorgmijders, omdat zij vaak niet uit zichzelf hulp zoeken maar niettemin een gevaar voor zichzelf en anderen vormen. Meestal worden zij afgewezen door de reguliere opvang omdat hun methode niet toereikend is.

Uit de landelijke registratie verslavingszorg is gebleken dat er in 1995 358 hulpzoekende verslaafde jongeren (t/m 25 jaar) waren en in 2000 475. Respectievelijk 205 (in 1995) en 247 (in 2000) bevonden zich op straat. Voorzieningen voor deze groep zijn niet toereikend. In een beperkt aantal gemeenten zijn er voor deze jonge zorgmijders speciale projecten. Bekend zijn in ieder geval Heerlen (sinds 2001), Gouda (sinds 2001), Venlo (sinds 1995) en Den Bosch. Het gaat bij deze projecten (nog) niet om een beproefde methode.

Venlo: project Zorgwekkende zorgmijders

De cliënten worden aangemeld door politie, huisartsen, ouders en anderen. Het project sluit niemand uit ook jongeren onder de 18 jaar worden aangemeld en begeleid. Er worden ook geen uitzonderingen gemaakt voor jongeren met een psychiatrisch probleem en/of harddrugsverslaafden (hoewel het project in principe niet op deze groep gericht is). Het project is bedoeld als vangnetfunctie voor zeer moeilijke jongeren. Het betreft signalering en begeleiding gericht op verdere doorstroming naar andere vormen van opvang en begeleiding (doorsluisfunctie). Uiteindelijk doel is het vergroten van de zelfstandigheid jongeren.

Het project is gestart in 1995. Sindsdien worden er per jaar circa 20 jongeren begeleid. Circa 5 van hen (per jaar) betreffen jongeren met zeer zware psychiatrische en/of verslavingsproblemen. Verder is er een bestand van 50 jongeren die wel gesignaleerd zijn, maar waarvan de problematiek nog niet zo zwaar is dat zij al in begeleiding genomen zijn. In de praktijk lukt het om jaarlijks ongeveer 10 jongeren terug te plaatsen naar het laatste opvangadres (bijvoorbeeld thuisituatie). In 5 tot 6 gevallen vindt doorverwijzing naar pension Mijnsicht of Roerzicht plaats. Omdat het om moeilijke gevallen gaat, komen ze vaak weer terug bij het project.

6.2.6 Vervolgtrajecten en nazorg

Na het vinden van onderdak blijken veel jongeren behoefte te hebben aan meer specifieke hulp, zoals bijvoorbeeld ambulante psychiatrische begeleiding, verslavingszorg of reclassering, die in vervolgtrajecten wordt aangeboden. Bij veel gemeenten is onbekend gebleven of en in welke mate deze voorzieningen beschikbaar zijn. Achttien gemeenten kennen in beperkte mate vervolgtrajecten.

De relatie met de GGZ wordt vanwege zijn afwachtende houding door veel hulpverleners als problematisch ervaren. De GGZ houdt in de regel spreekuur in de opvanghuizen voor dak- en thuislozen. Maar vaak melden jongeren die worden doorverwezen naar de GGZ zich niet. Resultaat is dat ze «op straat» blijven en niet verder geholpen worden.

In een aantal projecten wordt geprobeerd de GGZ meer te betrekken bij de opvang van jongeren. Zo bestaat in Breda het project «GGZ- op locatie». Hierin wordt samengewerkt door GGD en GGZ in de algemene opvanghuizen voor dak- en thuislozen. Het project was niet specifiek voor jongeren bedoeld en het ging alleen om basisvoorzieningen. Ook wordt verwezen naar een project als Vast en Verder (Leger des Heils). Dit project is gericht op jongeren die uit detentie komen en die hierbij soms ook dakloos dreigen te worden. Deze Vast en Verder projecten zijn er in Eindhoven, Zuidlaren, Arnhem, Groningen. Er bestaan wachtlijsten voor deze voorzieningen.

Tot slot bleek uit de interviews met gemeenten en instellingen dat de gewijzigde contra-indicaties van de Sociaal Pedagogische Diensten kunnen leiden tot al dan niet voorziene toename van jongeren in de maatschappelijke opvang. Als voorbeeld wordt gewezen op de hogere drempels die de Sociaal Pedagogische Diensten opwierpen voor behandeling. Met name de aanscherping dat jongeren met een IQ hoger dan 70 niet meer in behandeling worden genomen – vroeger werden jongeren tot en met IQ 70–80 in behandeling genomen – heeft tot gevolg dat in toenemende mate jongeren met een relatief laag IQ in het zwerfcircuit geraken. Een van de weinige voorzieningen voor licht verstandelijk gehandicapte zwerfjongeren vond de Algemene Rekenkamer in Amsterdam (8 plaatsen van het Leger des Heils).

De centrumgemeenten schenken nog te weinig systematische aandacht aan de nazorg van de geboden hulp. Alleen van thuislozenteams is bekend dat zij hieraan systematisch aandacht schenken en hierover ook gegevens beschikbaar hebben.

6.3 Specifieke hulpverlening

6.3.1 T-teams

De methode van de thuislozenteams (ook wel T-team genoemd) is ontwikkeld in de periode 1991–1995 en in de jaren daarna geïmplementeerd. Thuislozenteams werken volgens een vaste methode. Belangrijk hierbij is de opbouw van een netwerk van lokale instellingen die cruciaal zijn voor de jongerenopvang.

Methode thuislozenteams

Fase 1 (Interventieperiode)

- Gaan actief op zoek naar thuisloze jongeren
- Er wordt uitgegaan van wat de jongere wél kan en niet van zijn gebreken.
- Plan van aanpak en een contract tussen de jongere en de hulpverlener.

Fase 2 (Uitvoering van het contract)

- De hulpverlening wordt uitgevoerd door het T-team, maar vaker wordt de hulpverlening overgedragen aan andere organisaties,
- De hulpverlener coördineert en is 24 uur beschikbaar.
- Begeleidingstraject duurt maximaal 10 weken.

Fase 3 (Loslaten)

- De hulpverlener neemt steeds meer afstand totdat de hulpverlening aan de jongere eindigt dan wel de jongere overgedragen wordt aan de hulpverlening in een vervolgtraject.
- Er zijn na afloop controle (nazorg)momenten na 3, 6, 9 en 12 maanden.

Deze wijze van werken wordt niet alleen gehanteerd door thuislozenteams. Er zijn andere voorzieningen, die niet onder deze naam werken, maar niettemin op hoofdpunten dezelfde methode hanteren. Er zijn op dit moment elf teams in Nederland werkzaam²⁵. De totale capaciteit vanaf 1995 kon de Algemene Rekenkamer niet meer vaststellen. Wel zijn er van enkele thuislozenteams voorbeelden te noemen. Het thuislozenteam Maastricht heeft sinds 1995 130 jongeren begeleid (er waren 310 aanmeldingen) Het thuislozenteam in Twente is relatief jong. Vanaf maart 1999 tot januari 2001 waren er 206 jongeren aangemeld. Van hen werden er 96 begeleid. Sinds 1997 functioneert een team in Dordrecht. Dit team legt per jongere een individuele verantwoording af. Dit geldt overigens alleen voor de trajecten die met succes zijn afgesloten (in 2000 46 van de 59. Aantal aanmeldingen 130; aantal afwijzingen 50).

Voor zover kon worden achterhaald waren deze teams relatief succesvol: circa 70% van de trajecten zijn positief afgesloten. Bij een aantal teams is de onzekerheid over de voortzetting van het project na twee jaar een probleem.

De meest kritiek op de thuislozenteams had betrekking op de korte begeleidingstermijn van 10 weken. Ook de subsidie-eisen (70% succesvol) zouden van invloed kunnen zijn op de selectie van de te begeleiden jongeren. Hierdoor zouden met name de jongeren met een zeer zware problematiek «buiten de boot» vallen.

²⁵ T-teams of vergelijkbare teams: Maastricht, Heerlen, Dordrecht, Den Haag, Delft/Zoetermeer, Utrecht, Hengelo/Enschede, Deventer, Apeldoorn, Groningen, Arnhem, Rotterdam.

Coachproject Deventer

In januari 1998 is het Coachproject Deventer van start gegaan.

Coach bestaat uit professionals (de coaches) uit participerende instellingen als Bureau Jeugdzorg, ROC Aventus, Thuiszorg/AMW, Raster Welzijnsgroep, gemeente Deventer, Kerninstelling Integraal Jongerenwerk (KIJ) en politie. Het Coachteam bundelt expertise uit de sectoren onderwijs, zorg, jeugdzorg, werk & inkomen, vrije tijd, politie, justitie en het integraal jongerenwerk. Zo is een integrale aanpak mogelijk in de begeleiding van jongeren. Door het leggen van dwarsverbindingen ontstaat een actief en hecht netwerk. De coaches werken aanvullend en ondersteunend op bestaande voorzieningen.

Gemiddeld wordt zo'n 50 uur per individueel traject besteed. Capaciteit op jaarbasis: 115 jongeren. De jongeren worden verwezen door scholen, instellingen ouders/vrienden of ze melden zich zelf.

Het coachen vindt plaats in vier fasen:

1. inventarisatie van de problemen en oorzaken, opstellen van een Coachplan;
2. uitvoering van het coachplan. In het begin vinden de contacten vaker plaats dan in de
3. fase van afronding, bestendiging. Dan heeft de jongere nog eens in de twee, drie weken contact;
4. nazorg.

Er worden zo'n 40 verwijzende instanties gemeld.

Niet alle verwijzingen leiden tot een coachplan. Van de per 30 juni 2001 afgesloten coachtrajecten (268) werden er 246 met goed gevolg afgesloten, 13 jongeren haakten voortijdig af. Negen jongeren hadden het traject afgerond, maar bevonden zich nog in nazorg. Zo'n 40 jongeren hadden zich voor de tweede keer gemeld. Het aantal zwerfjongeren onder de gecoachten werd geschat op 42.

6.3.2 Zwerfjongerenpensions

De meest direct op de zwerfjongeren gerichte opvanginstellingen zijn de «Zichtpensions» en soortgelijke opvanginstellingen. In negen centrumgemeenten heeft men inmiddels dergelijke pensions opgericht. Het meest recent zijn er pensions opgericht in Roermond en Tilburg. Verder zijn er speciale opvangvoorzieningen voor meisjes: bijvoorbeeld in Rotterdam het project Zy aan Zy van het Legers des Heils voor met name tienermoeders en hun kinderen (18 plaatsen).

De Zichtpensions zijn opgericht op initiatief van de Stichting Zwerfkinderen in het begin van de jaren negentig²⁶.

Zichtpensions werken vanuit het Wonen, Leren, Werken concept. Jongeren in een meervoudige achterstandssituatie worden zo opgevangen en begeleid naar een volwaardige plaats in de samenleving. De methode gaat ervan uit dat de aanpak niet overschaduw mag worden door de complexiteit en wisselvalligheid van de problematiek. De begeleiding wordt daarom afgestemd op het perspectief vervolghuisvesting, arbeid en onderwijs.

Stappen in de methode van de Zichtpensions

- een korte periode van kennismaking en oriëntatie
- indicatie en het opstellen van een traject
- uitvoering van het hulpverleningstraject
- consolidatie en vertrek

Niet alle zwerfjongeren worden door de jongerenpensions toegelaten. Er zijn onderlinge verschillen in de gehanteerde contra-indicaties. Over het algemeen geldt dat het gedrag van de jongere «hanteerbaar» moet zijn.

²⁶ Het eerste pension Zeezicht in Amsterdam is in 1992 failliet gegaan door managementproblemen.

De norm van de Stichting Zwerfkinderen voor een dergelijk pension is «50 zwerfjongeren» in een regio. De gemiddelde kostprijs op jaarbasis werd geschat op € 20 420 per plaats (ook afhankelijk van lokale omstandigheden zoals huisvesting). De stichting Zwerfkinderen subsidieert deze plaatsen voor een deel.

De Stichting Zwerfkinderen begeleidt haalbaarheidsstudies voor dergelijke pensions. Een voorbeeld van een vrij recente haalbaarheidsstudie betrof Delft. Hier kwam uit dat er 43 zwerfjongeren in de regio Delft waren. Dit heeft tot nu toe niet geleid tot de oprichting van een pension.

Inmiddels zijn er in negen centrumgemeenten jongerenpensions volgens de aanpak van het concept van de Stichting Zwerfkinderen of volgens een variant daarop. Varianten zijn bijvoorbeeld een opvang in Amsterdam, Tilburg, Den Haag en Nijmegen. In Breda/Bergen op Zoom, Apeldoorn/Deventer/Zutphen en Leeuwarden bestaan plannen om op korte termijn een dergelijk pension te openen. Niet alle pensions ontvingen overigens overheidssubsidie²⁷.

Er zijn in totaal 254 plaatsen in de pensions. Naar schatting kunnen er 2,2 jongeren per jaar per plaats worden begeleid (circa 560 zwerfjongeren op jaarbasis). De capaciteit van de pensions alleen is derhalve niet toereikend voor het totaal aantal zwerfjongeren (2600–4600 op jaarbasis).

Het totaal aantal jongeren dat op jaarbasis in de jongerenpensions is begeleid kon niet worden vastgesteld, omdat niet over alle jaren informatie van alle pensions is verkregen. In Mijnsicht werden bijvoorbeeld 562 jongeren sinds 1995 begeleid. Van Maaszicht kreeg de Algemene Rekenkamer alleen de gegevens over 1997. Toen werden 86 jongeren begeleid. Bij SAM in Nijmegen werden in de periode 1997–1999 113 jongeren op 20 plaatsen begeleid.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de resultaten van Zichtpensions en pensions met vergelijkbare aanpak. Een aantal heeft de informatie toegezegd, maar (nog) niet gestuurd.

Resultaten Zichtpensions of vergelijkbare opvang

Naam	Opgericht in	Positieve uitstroom
Haarlem	1995	70,24%
Den Bosch/combinatie met dagbegeleiding en nachtopvang	Onbekend, vanaf 1997 door de gemeente gesubsidieerd	Niet bekend
Amsterdam	1985	Niet bekend
Heerlen	1995	74,4%
Tilburg	1998	60 tot 65%
Rotterdam	Opgericht voor 1995. Vanaf af 1996 door de gemeente gesubsidieerd. 72%	
Roermond	2000	nog niet bekend
Nijmegen	1993 (geen subsidie)	70%
Den Haag (3 pensions)	1995 resp. 1997 (1 pension geen subsidie)	Niet bekend

Bij pension Maaszicht was de verantwoording vooral gericht op de jongeren die in begeleiding waren. Hier ontbraken gegevens over het aantal aanmeldingen en afwijzingen. Ook de uitstroomgegevens waren niet helder.

Het aantal jongeren dat kan worden begeleid is overigens sterk afhankelijk van de mate waarin jongeren in vervolgvoorzieningen zoals begeleide kamerbewoning of zelfstandige woonruimte (met begeleiding en nazorg) terecht kunnen.

²⁷ Nijmegen kreeg pas in 2001 een overbruggingskrediet uit de Dijkstalgelden. De jongerenopvang van het Leger des Heils in Den Haag kreeg geen subsidie, terwijl deze instelling zich vooral richt op jongeren met psychiatrische stoornissen en andere zware problemen.

7 REGIEROLLEN

7.1 Vragen van de Tweede Kamer

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de volgende Kamervraag:

- Op welke wijze is in de praktijk aan taken en bevoegdheden van decentrale overheden ten aanzien van de opvang van zwerfjongeren invulling gegeven?

7.2 Hoofdpijnen van de taakverdeling

7.2.1 Schematisch overzicht

In volgend schema worden de taken van het rijk en de provincies en gemeenten en hun wettelijke kaders nog eens kort weergegeven.

Tabel taken overheden per wettelijk kader

Wet	Rijk	Provincie	Gemeente
Wet op de Jeugdhulpverlening	<ul style="list-style-type: none">• De samenwerking op rijksniveau (VWS)• Een richtinggevend kader voor de preventieve en curatieve jeugdzorg, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin (rijk)• De bewaking van de grenzen en het prestatieniveau van het stelsel (rijk)• De facilitering van ontwikkelingen en processen op regionaal en lokaal niveau (rijk)	<ul style="list-style-type: none">• De regie voor een samenhangende jeugdzorg; inclusief de afstemming met aanpalende sectoren.• Het zorg dragen voor een regionaal plan, dat voorziet in een patroon van voorzieningen hetgeen zo goed mogelijk aansluit bij de behoeften en dat evenwichtig is opgebouwd uit typen hulpverlening.• Opzetten en in stand houden van Bureaus Jeugdzorg.	<ul style="list-style-type: none">• De regie over de vormgeving van een preventief jeugdbeleid.
Welzijnswet	De landelijke functie, hetgeen omvat: <ul style="list-style-type: none">• het volgen, signaleren en analyseren van ontwikkelingen• het stimuleren van nieuw beleid;• het zorgdragen voor een landelijke infrastructuur Het bevorderen van een goede samenwerking onderling en met het particulier initiatief (VWS). De steunfunctie; hetgeen ondersteunen van de uitvoerende functie betekent. Het bevorderen van een goede samenwerking onderling en met het particulier initiatief.	De uitvoerende functie, hetgeen moet leiden tot: <ul style="list-style-type: none">• verantwoorde kwaliteit van de maatschappelijke opvang• de systematische bewaking van de kwaliteit en voor maatregelen en onderzoek naar beheersing en verbetering daarvan Het bevorderen van een goede samenwerking onderling en met het particulier initiatief.	
AWBZ/oggz	Het creëren van randvoorwaarden. De belangrijkste randvoorwaarden zijn: <ul style="list-style-type: none">• Voldoende middelen• Inhoudelijke voorwaarden (beleid, wettelijke kaders) Het stimuleren van samenwerking en innovatie (VWS).		<ul style="list-style-type: none">• Zorgen voor een sluitende opvang van mensen in crisissituaties.• Zorgen dat er afspraken worden gemaakt over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden.
Bijstandswet	<ul style="list-style-type: none">• De minister van SZW voorziet de gemeenten van voldoende middelen op basis van een declaratiesysteem.		<ul style="list-style-type: none">• Het bepalen van het recht hebben op en het vaststellen van de hoogte van de bijstandsuitkering.

7.2.2 Samenhang in de regierol

De Algemene Rekenkamer stelde vast dat de problematiek van de zwerfjongeren zich afspeelt zowel op het terrein van de jeugdzorg als op dat van de maatschappelijke opvang/verslavingszorg en de geestelijke gezondheidszorg. Samenhang in de uitvoering van de regierol en een geïntegreerde aanpak van de drie overheidsniveaus is daarom belangrijk. De Algemene Rekenkamer ging na voor welke voorzieningen de verschillende overheden nu precies verantwoordelijk zijn. Hierbij bleek dat de verantwoordelijkheid voor de zwerfjongerenpensions onduidelijk is, omdat zij noch duidelijk onder de maatschappelijke opvang noch onder de jeugdhulpverlening vallen.

Een probleemgerichte aanpak vergt een samenhangende inzet en medewerking van veel lokale instellingen. Hiervoor zijn verschillende overheden verantwoordelijk. De belangrijkste voorzieningen, actoren en de verantwoordelijke overheden zijn opgenomen in onderstaande tabel.

Tabel Verantwoordelijke overheid per voorziening

Fase hulpverlening	Belangrijkste actoren	Verantwoordelijke overheden
Preventie	Jeugdwerk, scholen, politie, verslavingszorg	Gemeenten
Signalering	Straathoekwerk, politie, scholen, GGD/GGZ	Gemeenten
Dag en nachtopvang en begeleiding	Thuislozenteams Zwerfjongerenpensions	Provincies/gemeenten Verantwoordelijkheid onduidelijk (scheidslijn van JHV en MO) Provincies/stadsregio's
	Instellingen voor Jeugdhulpverlening (al dan niet met thuislozenteams)	
	Algemene instellingen voor maatschappelijke opvang	Gemeenten
	Particuliere opvanginstellingen	Geen verantwoordelijke overheid
Aanvullende of navolgende begeleidingstrajecten	Instellingen voor: Schuldhulpverlening Scholing en werk Woningbouwverenigingen Zelfstandig kamerbewonen	Gemeenten
Bemoeizorg	CAD (Verslavingszorg)	Gemeenten
	SPD (zwakbegaafden)	Gemeenten
	GGZ/GGD ((ex)psychische patiënten)	Gemeenten
	Reclassering ((ex)criminelen)	Ministerie van Justitie

7.3 Afstemming jeugdhulpverlening/-maatschappelijke opvang

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer wees uit dat van de vijftien provincies/stadsregio's er zes een geïntegreerde aanpak van jeugdhulpverlening met de maatschappelijke opvang hebben ontwikkeld. Vijftien centrumgemeenten hebben een geïntegreerd beleid voor jeugd- en maatschappelijke opvang. Bij zeven gemeenten is dit gedeeltelijk het geval. Bij zeven gemeenten is er geen sprake van een geïntegreerd beleid. Veertien gemeenten konden hierover geen duidelijkheid bieden. De samenwerking tussen gemeente en provincies is bij tien gemeenten en

provincies/stadsregio's tot stand gekomen. Bij zestien is dit gedeeltelijk het geval (overig niet of niet bekend).

Voorbeeld van integratie van provinciaal en gemeentelijk beleid

Tilburg heeft in 1998 een onderzoek annex probleemanalyse van de zwerfjongerenproblematiek laten verrichten. Hieruit bleek de noodzaak van een zwerfjongerenpension. De provincie Brabant heeft initiatieven ontplooid om het zwerfjongerenprobleem samen met de grote steden op te lossen. In overleg met Tilburg is overeengekomen dat provincie en gemeente samen het jongerenpension subsidiëren. Met toestemming van de provincie levert de jeugdhulpverlening ook nog eens eigen bijdrage aan het pension. Ook is er een bijdrage van het zorgkantoor. Rond het jongerenpension is een netwerk gevormd van instellingen en instanties die in contact komen met jongeren met meervoudige problemen en/of crimineel gedrag. Vanuit dit netwerk wordt gesignaleerd en verwezen. De leeftijd van de jongeren speelt geen rol. Vanwege de relatie met jeugdhulpverlening en maatschappelijke opvang kunnen zowel minderjarige als meerderjarige jongeren geplaatst worden. Vanuit het netwerk betreft het pension bij de begeleiding van de jongeren deskundigheden die het zelf niet in huis heeft (o.a. GGZ, verslavingszorg, bemiddeling naar werk en scholing). Deze instellingen worden ook ingeschakeld in het natraject. Het pension is organisatorisch ondergebracht bij de instelling voor maatschappelijke opvang. Er zijn 16 plaatsen. Vanwege het succes van de methode worden er veel jongeren aangemeld en is de capaciteit volstrekt onvoldoende. Volgend jaar wordt er uitgebreid tot 25 plaatsen op een nieuwe locatie. De subsidiërende overheden eisen een uitgebreide verantwoording. Hieraan wordt voldaan.

7.4 Coördinatie en sturing

De Algemene Rekenkamer stelde vast dat tien gemeenten een duidelijke regierol vervullen. In de overige gemeenten is deze regierol beperkt of afwezig.

Verder constateerde zij dat zes van de provincies of stadsregio's een coördinerende en sturende rol uitoefenden. Bij drie was dit in beperkte mate het geval.

Veel gemeenten gaan af op de deskundigheid van aanwezige instellingen en signalen die door deze instellingen afgegeven worden. De initiatieven voor het opzetten van een voorziening vonden ook vaak daar hun oorsprong. De onderbouwing van voorstellen is niet altijd helder, omdat registraties ontoereikend zijn.

Als centrumgemeenten een budget beschikbaar hebben voor zwerfjongeren vragen zij in de regel instellingen om projectvoorstellen te doen.

De totstandkoming van de specifieke voorzieningen voor zwerfjongeren is veelal het gevolg geweest van initiatieven van betrokken maatschappelijke organisaties of uit de lokale politiek. Deze komen voort uit signalen van bestaande instellingen die in toenemende mate met een probleem geconfronteerd worden. Een groep van gedreven mensen, inventief en met goede netwerken en de capaciteiten om de juiste geldbronnen aan te boren heeft dan veelal aan de basis hiervan gestaan.

Door alle bestaande instellingen is als belangrijk knelpunt aangegeven dat men veel tijd kwijt is met het steeds weer rond krijgen van de financiering. Vaak is deze van tijdelijke aard, soms zijn overheden niet bereid om als

medefinancier op te treden. Als argument wordt daarbij gewezen op het niet hebben van verantwoordelijkheid voor de opvang van deze probleemgroep.

De Algemene Rekenkamer wijst er in dit verband op dat onduidelijk is onder wiens verantwoordelijkheid de zwerfjongerenpensions vallen.

Soms financieren de provincie en de gemeenten deze voorziening samen. Sommige voorzieningen krijgen in het geheel geen subsidie.

Gemeenten zeggen veel te overleggen met de instellingen voor maatschappelijke opvang. Instellingen zelf (directeuren) blijken vaak over een ruim netwerk te beschikken dat zij in kunnen zetten bij de realisatie van nieuwe initiatieven. Tot dat netwerk worden dan ook vaak de betrokken ambtenaren en/of bestuurders gerekend. De resultaten van het overleg zijn per gemeente sterk wisselend. In een aantal gemeenten verloopt de voortgang van de gewenste activiteiten moeizaam.

Een aantal gemeenten negeert om diverse redenen echter hun zwerfjongerenprobleem. Sommige zijn bang voor een aanzuigende werking van een opvangvoorziening. Andere gemeenten – waar wel voorzieningen zijn – krijgen zwerfjongeren uit omliggende gemeenten. Bij Pension Mijnsicht kwam in 1995 31,7% van de jongeren die werden opgevangen niet uit de regio. In 2000 was dit bijna de helft 46,1%. Het aandeel jongeren met de Nederlandse nationaliteit was 89,6%.

Tussen gemeenten zijn geen afspraken gemaakt om bijvoorbeeld samen te werken aan een toereikende opvangketen voor zwerfjongeren (signalering, opvang, begeleiding, hulpverlening en nazorg).

7.5 Toekomstplannen van gemeenten

Twintig gemeenten gaven aan toekomstplannen te hebben gemaakt voor de opvang van zwerfjongeren. Deze plannen variëren van het in kaart brengen van het probleem (Eindhoven, Helmond) tot het oprichten van een zwerfjongerenpension.

In het algemeen heeft zich het beeld afgetekend dat gemeenten zich recentelijk bewuster zijn geworden dat hun taken ten aanzien van de maatschappelijke opvang zich ook uitstrekken tot de zorg voor zwerfjongeren. Een aantal keren is genoemd dat de Dijkstalgeden daar een impuls toe zijn geweest. De plannen die men voor een concrete aanpak heeft wisselen sterk. Een aantal gemeenten geeft aan dat men behoefte heeft aan beter inzicht in de aard en omvang van de problematiek en dat de Dijkstalgeden daar in eerste instantie voor bestemd zullen worden. Een aantal keren worden de Dijkstalgeden gebruikt om concrete initiatieven voor een nieuwe opvangvoorziening mogelijk te maken. Soms werken centrumgemeenten daarbij samen. Ook wordt gesteld dat de Dijkstalgeden ten onrechte een expliciete bestemming meegekregen hebben, omdat centrumgemeenten vrij zijn in de besteding van de maatschappelijke opvanggeden. Zij geven aan in de maatschappelijke opvang andere noden te hebben die zij eerst willen lenigen. Gedurende de komende 1 à 2 jaar zullen waarschijnlijk twee nieuwe zichtpensions of soortgelijke voorzieningen worden geopend. Over de opvang capaciteit wordt nog overlegd.

Het is niet mogelijk aan te geven in welke mate de capaciteit voldoende is, omdat de omvang van de vraag onvoldoende in beeld gebracht kan worden. Voorlopig is men daarvoor nog afhankelijk van signalen van betrokken instellingen zelf. Ook knelpunten in de doorstroming (beschikbaarheid woningen) hebben invloed op de mate waarin primaire opvangcapaciteit voldoende is. In dit verband is het ook belangrijk dat woningcorporaties betrokken zijn bij het ontwikkelen van toekomst-

plannen. In sommige gevallen wordt melding gemaakt van actieve, meewerkende woningcorporaties, maar soms wordt ook het tegendeel gemeld.

7.6 Toekomstplannen VWS

7.6.1 Nieuwe definitie

Het ministerie van VWS heeft in september 2001 de Algemene Rekenkamer meegedeeld met een nieuwe meer bruikbare definitie voor zwerfjongeren te willen komen. Hiervoor werden de eerste bevindingen van dit onderzoek afgewacht.

7.6.2 Ondersteuning centrumgemeenten

De minister wil laten onderzoeken welke beleidsmatige ondersteuning centrumgemeenten nodig hebben om de gemeentelijke regierol rond zwerfjongeren goed op te pakken. Er zal een inventarisatie worden gemaakt van goede (samenwerkings)projecten voor zwerfjongeren in Nederland. Het doel van deze inventarisatie is het beschikbaar stellen van kennis aan de centrumgemeenten en andere betrokken instellingen. Hierbij zal ook in beeld worden gebracht wat de rol van Bureau Jeugdzorg in de praktijk is.

Verder is het ministerie van plan om onderzoek te laten uitvoeren naar de besteding van de extra middelen die onder andere voor zwerfjongeren zijn bestemd.

Zwerfjongeren gaan deel uit maken van de Monitor Maatschappelijke opvang.

7.6.3 Nieuwe registratiesystemen

Artikel 10a van de Welzijnswet biedt de minister de mogelijkheid om een regeling uit te vaardigen waarin is vastgesteld dat instellingen bepaalde gegevens registreren. Het ministerie werkte eind 2001 aan twee nieuwe informatiesystemen, te weten het Intersectorale informatiesysteem (ISIS) en een nieuw registratiesysteem voor de maatschappelijke opvang (zie paragraaf 5.4.2).

8 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

8.1 Beleid en wet- en regelgeving

8.1.1 Conclusies

Geen beleidsdoelen geformuleerd

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de minister geen duidelijke beleidsdoelen heeft geformuleerd voor de opvang van en hulpverlening aan zwerfjongeren. Zwerfjongeren zijn slechts incidenteel genoemd in beleidsnota's voor jeugdhulpverlening en voor maatschappelijke opvang.

Tot nu toe heeft slechts een deel van de provincies en centrumgemeenten invulling gegeven aan beleid voor de zwerfjongerenproblematiek. Bijna unaniem zijn zij van mening dat het rijksbeleid op dit punt onduidelijk is.

Richtinggevend kader

Het Rijk heeft wat zwerfjongeren betreft nog onvoldoende inhoud gegeven aan het richtinggevend kader. De Algemene Rekenkamer gaat er hierbij vanuit dat zwerfjongeren – zeker voor een belangrijk deel – onder de preventieve en curatieve jeugdzorg vallen. Zij stelde vast dat het Rijk voor deze groep noch in kwantitatieve noch in kwalitatieve zin richting heeft gegeven aan de beleidsuitwerking.

Hetzelfde geldt voor de bewaking van de grenzen en het prestatieniveau. Het Rijk heeft wel veel onderzoek laten doen naar de zwerfjongerenproblematiek. Dit heeft echter niet geleid tot het aangeven van concrete doelstellingen voor provincies en gemeenten.

Verantwoordelijkheid

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de bewindspersonen de verantwoordelijkheid voor het oplossen van het zwerfjongerenprobleem teveel eenzijdig bij gemeenten en provincies leggen. Dit geldt met name voor de problematiek die ontstaat door de leeftijdsgrens van 18 jaar wanneer in principe jongeren niet langer onder de jeugdhulpverlening vallen maar overgaan naar de maatschappelijke opvang. Deze scheidslijn van de hoofdbeleidsterreinen blijkt zeer relevant te zijn voor de hulpverlening aan zwerfjongeren.

De Algemene Rekenkamer stelde vast dat veel gemeenten en andere actoren van mening zijn dat de besparing in de jeugdhulpverlening door het aanpassen van de leeftijdsgrens van 23 naar 18 jaar (eind jaren tachtig) tot een vergroting van de zwerfjongerenproblematiek heeft geleid.

8.1.2 Aanbevelingen

Richtinggevend kader

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van VWS aan een richtinggevend kader uit te werken voor doelgroepen met specifieke problemen, over wie bekend is dat ze zich voor de hulpverlening in een grijs gebied bevinden, op het snijvlak van diverse beleidsterreinen. Daarbij dient te worden aangegeven welk type voorzieningen en vervolgotrajecten nodig zijn, welk kwaliteitsniveau gewenst is en welke overheden en overheidsinstellingen daarvoor verantwoordelijk zijn.

Rol bureau Jeugdzorg

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om de Bureaus Jeugdzorg bij de indicatieprocedure en zorgtoewijzing extra aandacht te laten schenken aan de speciale behoefte van zwerfjongeren in de

leeftijdsgroep van 15 tot 25 jaar. Hierbij denkt de Algemene Rekenkamer aan het regelen van een laagdrempelige toegang en een zoveel mogelijk vindplaatsgerichte aanpak, voorafgaande aan de eigenlijke indicatiestelling en zorgtoewijzing.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan deze aanpak in de wet te regelen.

Waarborgen van toegang tot en continuïteit van zorg

De Algemene Rekenkamer beveelt aan om de toegang tot de jeugdhulpverlening en de maatschappelijke opvang zodanig te regelen dat de kwantiteit, de kwaliteit en de continuïteit van de hulpverlening gewaarborgd zijn. De Algemene Rekenkamer beveelt aan om het «managen» van de overgang tussen de jeugdhulpverlening en de maatschappelijke opvang goed te regelen en niet over te laten aan de wisselvalligheid van de praktijk. Uitgesloten moet worden dat jongeren vanwege arbitraire voorwaarden, zoals het bereiken van de leeftijd van 18 jaar, geconfronteerd worden met een ongewenste onderbreking van opvangs- en begeleidingsmogelijkheden. Hiervoor zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar, zoals bijvoorbeeld de toepassing van case-management, waarbij de case-manager verantwoordelijk wordt voor de (continuïteit van de) hulpverlening aan een jongere. De case-manager kan dan verantwoordelijk worden gesteld voor het aanbieden van het meest passende traject voor jongeren in de leeftijd tussen de 15 en 25 jaar en dient zicht te hebben op alle regelingen waar de jongere uitvalt of inkomt afhankelijk van zijn leeftijd. Verder is van belang dat de casemanager de instrumenten krijgt om uitval als gevolg van onvoldoende afstemming tussen diverse regelingen te signaleren en een oplossing te bieden.

8.2 Financiering en verantwoording

8.2.1 Conclusies

Uitgaven aan opvang zwerfjongeren

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de uitgaven voor zwerfjongeren vanuit verschillende beleidskaders kunnen worden bekostigd, te weten de maatschappelijke opvang, verslavingszorg en vrouwenopvang, jeugdhulpverlening en de AWBZ. Tevens worden gelden verkregen uit particuliere fondsen en de eigen bijdrage van jongeren. Tot slot kan tijdelijke financiering, vanuit bijvoorbeeld het Grote Stedenbeleid, voor projecten worden geregeld. Jongeren kunnen zelf een bijstandsuitkering ontvangen.

De meeste uitgaven voor zwerfjongeren zijn niet als zodanig geoormerkt. Alhoewel het bij de verschillende beleidskaders om omvangrijke budgetten gaat, heeft de Algemene Rekenkamer niet meer dan € 13,9 miljoen kunnen herleiden dat direct aan zwerfjongerenprojecten is besteed in de periode 1995 tot en met 2000.

Er deden zich problemen voor bij de bijstandsuitkering aan en de eigen bijdrage van zwerfjongeren, alsmede bij de financiering van op deze groep gerichte projecten.

Extra middelen beperkt ingezet

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de extra middelen die in 2000 onder andere voor zwerfjongeren ter beschikking zijn gesteld nog niet geleid hebben tot concrete bestedingen voor zwerfjongeren. Wel waren hiervoor door een aantal gemeenten plannen gemaakt.

8.2.2 Aanbevelingen

Helderheid en afspraken vooraf

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister van VWS aan een richtinggevend kader uit te werken voor de financiering van beleid voor specifieke doelgroepen. Hierbij gaat de Algemene Rekenkamer ervan uit dat specifieke aandacht vanuit de rijksoverheid gewenst is. Alleen als de minister vooraf de gewenste doelgroepindeling met de hoofdlijnen van beleid en de financiële middelen inclusief de expliciete toedeling van verantwoordelijkheden hiervoor aangeeft kan achteraf hierover gestructureerde informatie worden gevraagd.

Om inzicht te krijgen in de budgettaire gevolgen van voorgenomen beleid dient duidelijk te zijn wat de kosten van het gewenste voorzieningen-niveau zijn. Die duidelijkheid dient ook te bestaan over de financieringsbronnen en de verantwoordelijkheden.

Een dergelijke onderbouwde begroting op hoofdlijnen kan dan doorwerken naar de gedecentraliseerde beleidsonderdelen en daar nader worden uitgewerkt in de administraties van de overheden die de specifieke uitkeringen ontvangen²⁸.

Aandacht voor de financiering

Ten slotte beveelt de Algemene Rekenkamer de minister aan:

- Een transparant systeem van kostprijsberekening te ontwikkelen op basis waarvan onder meer prestaties van instellingen en overheden kunnen worden vergeleken;
- De verschillen in eigen bijdragen van de jongeren bij de verschillende instellingen te beoordelen op de onderbouwing en de redelijkheid;
- In het verlengde hiervan aandacht te schenken aan de verschillen tussen de gemeenten in de hoogte van de bijstandsuitkering en de verschillen in de wijze waarop bijzondere bijstandsmiddelen ingezet worden;
- Aandacht te schenken aan de financiering van de opvang van jongeren beneden de 18 jaar en de wachtlijsten bij de «machtiging kamerplaatsing» voor deze groep te bestrijden.
- Aandacht te schenken aan de continuïteit van de financiering van met projectgeldten opgezette initiatieven.

8.3 Informatievoorziening over zwerfjongeren

8.3.1 Conclusies

Onvoldoende afspraken over informatievoorziening

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de informatievoorziening en verantwoording aan de minister van VWS over de gerealiseerde prestaties en bereikte effecten aangaande zwerfjongeren onvoldoende zijn geregeld. De decentrale overheden kunnen de minister van VWS hier geen adequaat inzicht in geven.

Onvoldoende registratie

De beschikbare informatie uit registratiesystemen is onvoldoende betrouwbaar en actueel. Zij biedt onvoldoende inzicht in de vraag, het aanbod (capaciteit en programma's) en het resultaat op korte en lange termijn. Hierdoor is het maken van adequaat beleid en de gerichte inzet van middelen niet goed mogelijk.

²⁸ Gedacht kan worden aan het oormerken van doelgroepgerichte uitgaven in de administraties van gemeenten en/of provincies via kostenplaatsen of kostensoorten.

Belemmering goede registratie

De Wet bescherming persoonsgegevens werkte tot nu toe belemmerend op de ontwikkeling van een landelijk uniform informatiesysteem dat jongeren kan volgen door de diverse type van (hulpverlenings)voorzieningen heen. De Algemene Rekenkamer meent dat eventuele belemmeringen kunnen worden opgelost door te waarborgen dat slechts geanonimiseerde informatie kan worden verkregen die nodig is voor het beleid.

8.3.2 Aanbevelingen

Afspraken over beleidsinformatie

De minister van VWS moet op hoofdlijnen informatie verzamelen over de omvang en spreiding van het landelijk probleem. Verder dient zij zich te laten informeren welke ontwikkelingen zich voordoen en of het bestaande rijksbeleid en de ingezette middelen afdoende zijn. De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan duidelijk vast te stellen welke informatie zij hiervoor van wie nodig heeft.

Op basis daarvan beveelt de Algemene Rekenkamer de minister aan om minimumeisen voor de te leveren beleids- en verantwoordingsinformatie te formuleren en de aanlevering van die gegevens verplicht te stellen.

Gemeentelijk en provinciaal niveau

Gemeentes en provincies zouden op grond van een degelijke analyse aan moeten kunnen geven welke problemen er bestaan op het terrein van de maatschappelijke opvang en jeugdhulpverlening. Afhankelijk van de uitkomsten moet vervolgens worden bepaald welke inzet nodig is en of de bestaande voorzieningen afdoende kunnen bijdragen aan de oplossing van het probleem.

Instellingsniveau

De Algemene Rekenkamer beveelt aan dat gemeenten en provincies vaststellen welke informatie de instellingen dienen te verzamelen en registreren. Uit deze registraties zou minimaal moeten blijken wat de vraag (aantallen en inhoudelijke hulpvraag) en het aanbod is. Ook dienen de instellingen informatie te geven over de effectiviteit van hetgeen de jongeren geboden is. Tot slot zouden de jongeren in de tijd gevolgd moeten kunnen worden om ook de effectiviteit op langere termijn te kunnen beoordelen.

Afspraken over te leveren product

De Algemene Rekenkamer beveelt de verantwoordelijke overheden aan in overleg met de instellingen te bepalen:

- welke activiteiten de instelling tegen welke prijs voor zijn rekening neemt;
- welke kwaliteitseisen van toepassing zijn.

De Algemene Rekenkamer beveelt in het verlengde hiervan aan heldere afspraken te maken over de verantwoordingsinformatie die hierover dient te worden verstrekt. Verder dient te worden afgesproken op welke wijze de betrouwbaarheid van deze informatie wordt gegarandeerd.

Landelijke registratie

Het is van groot belang dat er een landelijk eenduidig informatiesysteem komt dat de zwerfjongere (en eventueel andere doelgroepen) volgt vanaf het moment dat ze in beeld komen. Voor de bruikbaarheid en doorvertaling naar een hoger beleidsniveau is het van groot belang dat de registra-

ties op instellingsniveau eenduidig worden uitgevoerd, zodat gegevens onderling vergelijkbaar en uitwisselbaar zijn. Voor de volledigheid van informatie is het van belang dat elke betrokken instantie registreert.

Regierol minister

Vanwege de gewenste uniformiteit beveelt de Algemene Rekenkamer de minister aan in samenspraak met de provincies en gemeenten de regie te voeren zowel bij het formuleren van de informatiebehoefte als de gegevensverzameling in de praktijk (informatie-architectuur). Zo wordt voorkomen dat instellingen, gemeenten en provincies hun eigen registratiesysteem ontwikkelen, waardoor koppeling en aggregatie wordt bemoeilijkt. De Algemene Rekenkamer beveelt eveneens aan de invoering van een dergelijk systeem voldoende financieel te ondersteunen.

Evaluatie

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om de voorzieningen voor zwerfjongeren systematisch en in samenhang te evalueren. Naar aanleiding van deze evaluatie kunnen dan kengetallen ontwikkeld worden aangaande de gemiddelde verblijfsduur in de verschillende opeenvolgende voorzieningen en trajecten. Verder kan hierbij een vergelijking worden gemaakt aangaande de resultaten van de verschillende methoden.

8.4 Hulpverlening

8.4.1 Conclusies

Sluitende keten van voorzieningen

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er een breed draagvlak is voor de opvatting dat de volgende keten van voorzieningen essentieel is:

- preventie;
- een goede signaleringsfunctie;
- een eerste opvang geschikt voor de doelgroep, zoals een jongerenpension;
- begeleidingstrajecten afgestemd op de specifieke problematiek van de individuele jongere;
- vervolgtrajecten voor noodzakelijke verdere begeleiding;
- nazorg.

Nieuwe voorzieningen sinds 1995

De Algemene Rekenkamer stelde vast dat er sinds 1995 twee nieuwe zwerfjongeren pensions zijn opgericht (Tilburg en Roermond). Verder zijn er vijf nieuwe thuislozenteams gaan functioneren, maar er zijn er ook twee opgeheven. Verder stelde de Algemene Rekenkamer vast dat enkele instellingen voor jeugdhulpverlening een nieuwe aanpak ontwikkelen voor de doelgroep tussen de 15 en 25 jaar.

Capaciteit onvoldoende

Hoewel de omvang van de doelgroep niet precies kon worden vastgesteld, concludeerde de Algemene Rekenkamer op basis van de door haar verzamelde informatie dat de specifieke voorzieningen gericht op zwerfjongeren in ieder geval onvoldoende aanwezig zijn. Hierdoor moet een deel van de zwerfjongeren worden opgevangen door instellingen voor maatschappelijke opvang die bedoeld zijn voor volwassenen en die niet geschikt zijn voor jongeren tot circa 25 jaar.

Slechts bij vijf centrumgemeenten is een sluitende keten aangaande preventie, signalering, een jongerenpension en begeleidingstrajecten in

enige vorm aanwezig. Dit zegt overigens nog niets over de kwantitatieve en kwalitatieve toereikendheid van deze voorzieningen en activiteiten.

Methode en voorzieningen

De Algemene Rekenkamer constateerde dat op de volgende onderdelen verbeteringen mogelijk zijn, niet in de laatste plaats als beter wordt samengewerkt tussen overheden:

- preventie: de onderlinge samenhang bij initiatieven kan worden bevorderd;
- er zijn nog te weinig laagdrempelige voorzieningen;
- de vindplaatsgerichte aanpak van de hulpverlening kan worden versterkt;
- de hulpverlening aan jongeren dient meer maatwerk te zijn, gericht op de individuele problematiek;
- er bestaat een tekort aan vervolghuisvestingsmogelijkheden (zelfstandige woonruimte);
- door een verzwaring van de problematiek is (meer) hoger gekwalificeerd personeel nodig, hetgeen financiële consequenties heeft; in algemene zin bestaat er een personeelsprobleem, zowel in kwalitatieve als kwantitatieve zin; zo zijn er te weinig speciale projecten voor jongere zorgmijders (mensen met zware dubbele problematiek);
- er bestaat nog geen sluitend netwerk van opvangvoorzieningen; hetzelfde geldt voor de noodzakelijke behandel- en begeleidings-trajecten.

Verder constateerde de Algemene Rekenkamer, dat het draagvlak voor opvangvoorzieningen in de gemeenten door goede voorlichting en overleg nog kan worden vergroot. Er bestaan wachtlijsten bij de jeugdhulpverlening, schuldhulpverlening en andere vormen van vervolgetrajecten en niet altijd zijn de basisvoorzieningen toegankelijk.

8.4.2 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beveelt de overheden aan om met betrekking tot methode en voorzieningen meer oog te hebben voor de gesignaleerde tekortkomingen op het gebied van de preventie, laagdrempelige voorzieningen, vervolghuisvestingsmogelijkheden, de aanpak van de hulpverlening en de onderlinge samenwerking die noodzakelijk is. Ook de personeelsproblematiek vraagt om aandacht. Verder beveelt de Algemene Rekenkamer aan de projecten voor jonge zorgmijders te stimuleren. Ook dienen overheden alert te zijn op onacceptabele wachtlijsten en de toegang tot de basisvoorzieningen te garanderen, een en ander in het licht van de specifieke eisen die de jongerenproblematiek stelt.

8.5 Regierollen

8.5.1 Conclusies

Meer expliciete uitwerking taken en verantwoordelijkheid

De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat uit de praktijk blijkt dat het slechts op hoofdlijnen uitwerken van wettelijke taken voor rijk, provincies en centrumgemeenten onvoldoende houvast biedt bij de oplossing van de zwerfjongerenproblematiek. Deze verdient een nadere expliciete uitwerking.

Verantwoordelijkheid voor zwerfjongerenvoorzieningen

Veel voorzieningen voor zwerfjongeren liggen op het grensvlak van

jeugdhulpverlening en maatschappelijke opvang. Dit geldt met name voor de belangrijkste specifieke voorzieningen voor zwerfjongeren, de thuislozenteams en de zwerfjongerenpensions. Beide hebben een doelgroep die zowel uit minderjarigen als uit meerderjarigen bestaat (en jongeren die tijdens het hulpverleningsproces meerderjarig worden). Voor de T-teams (oorspronkelijk een overheidsinitiatief) is gekozen voor een inkadering in de jeugdhulpverlening. Op deze manier is duidelijk welke overheid er verantwoordelijk is en waar de financiering vandaan moet komen. Bij de zwerfjongerenpensions (die over het algemeen tot stand komen op basis van initiatieven uit het veld) is deze keuze niet gemaakt, zodat in het midden blijft tot welk domein deze pensions behoren en welke overheid er verantwoordelijk voor is. Dit heeft vaak tot gevolg dat niemand verantwoordelijkheid neemt en dat er geen of onvoldoende financiering beschikbaar is. De Algemene Rekenkamer ziet geen goede reden om dit historisch gegroeide verschil tussen T-teams en zwerfjongerenpensions te handhaven.

Regierol in de praktijk

De regie door de gemeenten van het preventieve jeugdbeleid is nog slechts ten dele vormgegeven. Ook de regie van de provincies en de gemeenten samen voor een samenhangende jeugdzorg, waaronder ook de zwerfjongeren vallen, is nog maar voor een deel vormgegeven. Dit geldt in sterkere mate nog voor de afstemming met de aanpalende sectoren, zoals GGZ en SPD. De vele vormen van overleg hebben nog niet vaak geleid tot concrete resultaten.

Rol van het Rijk

Ten aanzien van het faciliteren van ontwikkelingen en processen op regionaal en lokaal niveau heeft het Rijk een aantal initiatieven genomen. De resultaten hiervan zijn pas over enkele jaren waar te nemen.

Het volgen, signaleren en analyseren van algemene ontwikkelingen rond zwerfjongeren in de maatschappelijke opvang evenals het stimuleren van nieuw beleid en het zorgdragen voor een landelijke infrastructuur is voor het ministerie op dit moment in onvoldoende mate mogelijk. Duidelijk is dat de ministeriële verantwoordelijkheid bij gedecentraliseerd beleid onvoldoende is vormgegeven. Verwacht wordt dat met de in gang gezette vernieuwing van informatiesystemen hierin verbetering wordt gebracht.

8.5.2 Aanbevelingen

Verantwoordelijkheid voor doelgroepgerichte voorzieningen

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister aan om bij het oplossen van de problematiek van zeer specifieke doelgroepen, zoals zwerfjongeren zorg te dragen voor een duidelijke verantwoordelijkheidsstructuur. Als de verantwoordelijkheid is verdeeld over meerdere overheidslagen, dient de minister aan te geven op welke wijze de continuïteit voor alle betrokkenen wordt gewaarborgd.

Organisatie sluitende keten

Verder beveelt zij de minister aan om de ontwikkeling van een geschikte aanpak van de problemen van deze groep jongeren te stimuleren, zodanig dat een sluitende zorgketen ontstaat. Belangrijk daarbij is een naadloze aansluiting op vervolgtrajecten en specifieke hulpverlening zoals bemoeizorg (CAD en GGZ).

De Algemene Rekenkamer beveelt tevens aan hiervoor duidelijke termijnen dan wel tijdspaden aan te geven.

Verbetering overleg, planning en organisatie

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister verder aan te stimuleren:

- dat regulier overleg tussen provincies en centrumgemeenten tot stand komt;
- dat overleg tussen centrumgemeenten onderling gevoerd wordt over de benodigde voorzieningen in hun regio;
- dat overleg tussen centrumgemeenten en de gemeenten in «hun verzorgingsgebied» tot stand komt en te toetsen of centrumgemeenten zich houden aan hun wettelijke verplichting om dit overleg te houden;
- dat de besluitvorming door gemeenten, provincies en instellingen transparant wordt gemaakt door vastlegging van de genomen besluiten;
- dat centrumgemeenten en provincies een tijdpad verbinden aan de realisatie van plannen;
- dat samenwerkingsprojecten (integrale aanpak) worden geïnitieerd.

Integratie met andere beleidsterreinen

Tot slot beveelt de Algemene Rekenkamer de minister aan om ontschotting met andere beleidsterreinen te bevorderen. Het gaat dan vooral om die onderdelen van beleid die preventie van zwerfgedrag behelzen. Genoemd kunnen worden de beleidsterreinen van onderwijs, sociale zaken, volkshuisvesting, binnenlandse zaken en justitie. Samenwerking bij de uitvoering en informatieverzameling en -uitwisseling is hier zeer relevant.

9 REACTIE BEWINDSPERSONEN VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

De minister en staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport schrijven in hun reactie van 20 februari 2002 dat het onderzoek een goede bijdrage levert aan het verder vormgeven van het beleid voor probleemjongeren, zoals zwerfjongeren. Ze vinden het zorgelijk dat er zo'n grote groep zwerfjongeren in Nederland bestaat. Wel merken ze op dat de omvang van de groep minder dramatisch blijkt dan sommige organisaties aangeven. De bewindspersonen zijn van mening dat de aanbevelingen op hoofdlijnen aansluiten bij het in gang gezette beleid. In de reactie wordt op de volgende punten nader ingegaan: het capaciteitstekort, het richtinggevend kader en de regierol van de rijksoverheid, de leeftijds-grens, de financieringssystematiek en de informatievoorziening.

Capaciteitstekort

De bewindslieden geven aan dat het budget van de specifieke uitkering maatschappelijke opvang en verslavingszorg van 1998 tot 2002 met ruim 30% is gestegen. Vanaf 2002 zijn er extra middelen structureel toegevoegd aan de specifieke uitkering. VWS zegde toe de bevindingen van het rapport te betrekken bij het realiseren van voldoende aanbod voor zwerfjongeren. Met het Interprovinciaal Overleg en Zorgverzekeraars Nederland is een akkoord gesloten over de aanpak van de wachtlijsten in de Jeugdzorg.

Richtinggevend kader en de regierol

Uitgangspunt voor de bewindslieden bij het formuleren van beleidsdoelen is maatwerk voor ieder individu dat hulp nodig heeft. Hiervoor is bewust gekozen. Een doelgroepenbenadering achten de bewindspersonen daarvoor minder geschikt. De uitvoering van het beleid is gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten. Provincies en gemeenten dienen volgens de bewindspersonen een integraal beleid voor hulp en opvang van kwetsbare mensen te ontwikkelen, maar dat is nog niet overal gebeurd. De bewindslieden vinden daarom de suggestie van de Algemene Rekenkamer zinvol om hiervoor een richtinggevend kader op te stellen, dat kan worden opgenomen in het landelijk beleidskader jeugdzorg. Dit beleidskader verschijnt eens in de vier jaar. Provincies maken op basis hiervan een provinciaal beleidskader, waarin expliciet ruimte wordt gemaakt voor afspraken tussen gemeenten en provincies op terreinen waar beide overheden verantwoordelijkheden hebben, zoals over de aanpak van het zwerfjongerenprobleem. Op dit moment wordt onderzocht hoe de betrokken overheden kunnen worden ondersteund bij het ontwikkelen van een integraal beleid voor zwerfjongeren.

De bewindslieden streven naar een sluitende keten in de hulpverlening aan jongeren in het algemeen, dus ook aan zwerfjongeren in het bijzonder. Zij delen de constatering van de Algemene Rekenkamer, dat de keten nog lang niet overal optimaal functioneert en sluitend is. Langs verschillende wegen wordt thans gewerkt aan een betere afstemming. In BANS (Bestuursakkoord Nieuwe Stijl)-verband zijn hierover al afspraken gemaakt. Bovendien wil VWS nog dit jaar overleggen met financiers en veldpartijen over hoe de keten in de praktijk beter vorm kan krijgen en welke rol het Rijk daarbij kan spelen. De aanbevelingen uit de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer op het terrein van de jeugd-criminaliteit²⁹ en de voortijdige schoolverlaters³⁰ worden daarbij expliciet betrokken.

³⁰ «Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters», aangeboden aan de minister van OCen W, 18 december 2001.

Leeftijdsgrens

De minister en staatssecretaris zijn van mening dat het aanpassen van de leeftijdsgrens specifiek voor zwerfjongeren binnen de jeugdhulpverlening een te zwaar middel is, omdat de leeftijdsgrens voor meerderjarigheid op heel veel terreinen inwerkt. Niettemin erkennen zij dat de leeftijdsgrens niet nadelig mag werken binnen de hulpverlening. Zij willen daarom op korte termijn bezien hoe het Bureau jeugdzorg een rol kan krijgen in de nazorg van jongeren die 18 jaar zijn geworden. Wanneer een tekort aan capaciteit hierbij een rol speelt, wordt dit binnen de taskforce aanpak wachtlijsten jeugdzorg expliciet meegenomen, zodat in de toekomst kan worden voorkomen dat (zwerf)jongeren tussen wal en schip vallen.

Financieringssystematiek

De bewindspersonen zijn het eens met de Algemene Rekenkamer, dat er een transparant systeem van kostprijsberekening nodig is, maar niet op doelgroepniveau. De financieringssystematieken die op dit moment worden ontwikkeld kunnen hieraan bijdragen.

Informatievoorziening

De bewindslieden zeggen vorig jaar het initiatief te hebben genomen om registratiesystemen in bijvoorbeeld de maatschappelijke opvang, de jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg op te zetten. Met de betrokken partijen wordt besproken welke informatiebehoefte het Rijk heeft vanuit haar eigen verantwoordelijkheid en op welke wijze daaraan tegemoet kan worden gekomen. Daarbij is ook aandacht voor de afstemming van definities, zodat cijfers zoveel mogelijk vergelijkbaar worden. Mocht daarnaast nog meer behoefte aan informatie over trends bestaan, dan zal deze informatie door middel van evaluatieonderzoek worden verkregen. Deze methode is minder kostbaar en kan op actuele, specifieke vragen antwoord geven.

De bewindslieden zijn verder van mening dat goede hulpverlening niet afhankelijk is van een apart cliëntvolgsysteem. De problemen, die kleven aan het opzetten en het gebruik van een dergelijk systeem zijn aanzienlijk. Zij wijzen in dit verband op hoge kosten, registratievaardigheid (en bereidheid) van hulpverleners en op de Wet bescherming Persoonsgegevens, die instemming van de jongere met de overdracht voorschrijft. Met betrokken partijen wordt steeds bekeken hoe een jongere het best gevolgd kan worden en welke rol automatisering daarin kan spelen.

10 NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de Minister en Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport het rapport een goede bijdrage vinden aan de verbetering van het beleid van de (zwerf)jongeren. De Algemene Rekenkamer plaatst nog een kanttekening bij de volgende punten: de omvang van het zwerfjongerenprobleem, de informatievoorziening en de feitelijke aanpak van de opvang.

De Algemene Rekenkamer heeft een onderbouwde schatting (op basis van bestaande, deels gebrekkige, registraties) gemaakt van het aantal zwerfjongeren. Zij constateert dat de juiste gegevens ontbreken, maar zij schat dat het aantal zwerfjongeren tussen de 2700 en 4700 ligt. Dit aantal is inderdaad lager dan sommige andere schattingen, maar het blijft een schatting. Daarbij komt dat zwerfgedrag van jongeren in veel gevallen onzichtbaar blijft.

De bewindspersonen wensen geen doelgroepenbeleid, maar gaan uit van de individuele hulpvraag. De Algemene Rekenkamer is van mening dat daarvoor goed inzicht in de hulpvraag en dus een goede registratie noodzakelijk is. Op basis van deze registratie kan getoetst worden of het ingezette beleid en de aangeboden voorzieningen nog voldoen dan wel of er wijzigingen nodig zijn. Men zou bijvoorbeeld tot de conclusie kunnen komen dat op enig moment te weinig aandacht is voor of aanbod van een bepaalde categorie hulp(vragen). Dat zou tot actie moeten kunnen leiden. In het geval van zwerfjongeren is duidelijk geworden dat aan de vraag naar specifieke opvang niet wordt voldaan. Het spreekt voor zich dat voor een dergelijke registratie een expliciete informatiebehoefte kenbaar gemaakt moet worden.

De Algemene Rekenkamer wijst er verder op dat evaluatieonderzoek alleen goed kan voldoen als de juiste gegevens beschikbaar zijn. Bij deze ad hoc onderzoeken echter kan vaak niet tijdig worden beschikt over de gevraagde gegevens, omdat niemand deze vastlegt of omdat de wijze van vastlegging grote verschillen vertoont. Men moet zich dan behelpen met secundaire gegevens die weer minder geschikt zijn om een antwoord te geven op de in het onderzoek gestelde vragen.

De bewindspersonen wijzen erop dat de Wet Bescherming Persoonsgegevens onmiskenbaar belemmerend kan werken bij de gegevensoverdracht binnen de jeugdhulpverlening. De Algemene Rekenkamer is echter van mening dat indien mocht blijken dat deze wet de (continuïteit van de) hulpverlening zélf belemmert, overwogen moet worden of en op welke wijze hierin verbetering kan worden gebracht.

De Algemene Rekenkamer volgt met belangstelling de aanpak van de wachtlijstproblematiek en de ontwikkeling van een transparante financieringssystematiek. Ook de vraagstukken met betrekking tot de regierol en het totstandkomen van een sluitende hulpverleningsketen blijven haar aandacht houden.

Het antwoord van de bewindspersonen lijkt vooral georiënteerd op een – ongetwijfeld noodzakelijke – betere stroomlijning van het beleid, maar mondt in de ogen van de Algemene Rekenkamer niet uit in een duidelijke en toetsbare concrete aanpak op afzienbare termijn van de geconstateerde mankementen in de feitelijke opvang. Uit het antwoord valt niet op te maken binnen welke termijn zwerfjongeren en de mensen die nu

voorzieningen voor hen bieden danwel zouden willen bieden op een verbetering van de situatie mogen rekenen.

De Algemene Rekenkamer dringt er kortom op aan om parallel aan het structurele verbeteren van de aanpak ook op afzienbare termijn een praktische verbetering tot stand te brengen. Gedacht wordt dan bijvoorbeeld aan het alles op alles zetten om een T-team of andere signaleringsfunctie per centrumgemeente te realiseren en aan een per gebied dekkend aantal dag-en nachtopvangplaatsen en waar mogelijk begeleidingstrajecten toegesneden op de jongeren om wie het gaat. Informatie over hoe de situatie er op dit moment (peildatum 01.11.2001) per centrumgemeente, provincie en grootstedelijke regio voorstaat (althans wat daarover bekend is) kan gedurende de rest van het jaar geraadpleegd worden op www.rekenkamer.nl.

Hoewel er geen landelijke registraties zijn, zijn er wel landelijke studies naar de aard en omvang van het zwerfjongerenprobleem. De Rekenkamer is nagegaan welke studies over dit onderwerp verschenen zijn. Deze onderzoeken hebben overigens nog niet tot formulering van toegespitst beleid of een informatie en verantwoordingsvraag geleid. Ook heeft het nog geen verdere richting gegeven aan de formulering van een door de minister gewenste aanpak van het probleem.

Thuisloze jongeren in Nederland³¹

In 1995 heeft het SGBO in opdracht van het ministerie van VWS een beknopte inventarisatie uitgevoerd van het aantal thuisloze jongeren in Nederland. De meest recente schatting die op dat moment bestond was er één uit 1990³². Daarin werd de schatting gemaakt dat er ongeveer 7000 thuisloze jongeren in Nederland waren. Het SGBO schatte op basis van een steekproef bij 79 gemeenten en extrapolatie het aantal thuisloze jongeren tot 23 jaar in 1995 op 4300. Aangegeven werd dat zich meetproblemen voordeden doordat er verschillende definities gehanteerd werden, dat niet alle schattingen momentinschattingen waren en dat dubbeltellingen voorkwamen.

Het volgende station³³

Als vervolg op het voornoemde onderzoek uit 1995 heeft in 1999 de Universiteit van Amsterdam in opdracht van het Ministerie van VWS een onderzoek verricht naar de omvang, samenstelling en problematiek van zwerfjongeren. Op basis van een enquête onder 16 gemeenten en interviews met lokale deskundigen wordt het aantal zwerfende jongeren tot en met 22 jaar geschat op 3500 (marges 2700–4500).

Quick scan naar zwerfjongeren

Bij de conclusies uit het onderzoek van Korf werden vanuit diverse hoeken kritische noten geplaatst, omdat deze niet strookten met ervaringen uit de praktijk.

Dit was aanleiding voor het uitvoeren van een quick scan, wederom door het SGBO. Beoogd werd met de quick scan een inventarisatie te maken van de standpunten van deskundigen over de resultaten van het onderzoek «Het volgende station». Omdat registraties ontbreken heeft men af moeten gaan op indrukken die bij de deskundigen leefden. Geconcludeerd werd dat over de totale omvang van het aantal zwerfjongeren geen landelijke cijfers te geven zijn. Ook harde cijfers over ontwikkelingen ontbreken. Wel werd de conclusie getrokken dat de minimumomvang van de groep zwerfjongeren 3500 is.

Monitor maatschappelijke opvang

In oktober 2000 verscheen de eerste rapportage van de Monitor Maatschappelijke Opvang (MMO) over vraag, aanbod en beleid in deze sector. De monitoring wordt uitgevoerd door het Trimbosinstituut, het SGBO en het CBS. Het Trimbos-instituut coördineert. De meeste gegevens die in de monitor gebruikt worden zijn afkomstig uit Klimop en Klaver. Zoals eerder aangegeven, geven deze gegevens geen totaalbeeld.

Lokaal/regionaal

Op lokaal niveau zijn diverse studies uitgevoerd naar het aantal zwerfjongeren. Zo is onderzoek gedaan naar thuisloze jongeren in Noord-Brabant en naar zwerfjongeren in de provincie Gelderland. De provincie

³¹ Thuisloze jongeren in Nederland; een beknopte inventarisatie, SGBO, 1995.

³² Hans de Bie e.a., Thuisloze jongeren, Instituut voor Sociale Geneeskunde K.U.N., 1990.

³³ D. Korf e.a., Het volgende station; zwerfjongeren in Nederland, Universiteit van Amsterdam, 1999.

Limburg heeft een onderzoek uit laten voeren naar de jongeren beneden 18 jaar in de maatschappelijke opvang. Aangezien de registraties die er zijn niet gekoppeld kunnen worden en omdat registraties vaak ook ontbreken, heeft men ook in deze studies een schatting moeten maken van de omvang van het probleem.

Ten behoeve van het onderzoek is de Algemene Rekenkamer uitgegaan van de volgende aannamen:

- De *hulpvraag* van jongeren is meer verbonden met de achtergrondproblematiek van de jongere dan met het dak- en thuisloos zijn, het zwerfgedrag, op zichzelf. Wel is het zo snel mogelijk oplossen van het rondzwerfen een eerste vereiste om erger te voorkomen en de verdere problemen aan te kunnen pakken. Complicerend hierbij is het feit dat een aanzienlijk deel van deze jongeren vaak onzichtbaar is en niet uit zichzelf geneigd is hulp te vragen.
- De *aanpak van de problemen* en de daarvoor in te zetten hulpverlenings- en begeleidingstrajecten heeft als einddoel om de jongere te begeleiden naar een zo groot mogelijke zelfstandigheid en zo volwaardig mogelijk deelnemen aan het maatschappelijk leven.
- Wat de *aard en omvang* van de in te zetten instrumenten en trajecten zijn, is voor deze groep sterk *individueel bepaald*, verbonden met zowel de achtergrondproblematiek als met het uiteindelijke doel van de jongere. Gelet op het doel zijn dit vaardigheden als een zelfstandig huishouden kunnen voeren, een baan hebben (op basis van een afgeronde opleiding), beschikken over een sociaal netwerk en het verkrijgen van een woning. Gelet op de achtergrondproblematiek kan dit variëren van hulpverleningsmodules om verslavingsproblematiek te behandelen tot psychosociale hulpverlening.
- Samenwerking is een eerste vereiste voor een adequaat werkend systeem dat deze groep voldoende hulp biedt. Vele organisaties, deskundigen, overheden en instituties zullen ieder vanuit hun eigen verantwoordelijkheid een coherent pakket aan hulp aan moeten bieden.

De Algemene Rekenkamer heeft zich bij haar onderzoek dan ook geconcentreerd op de mate waarin de noodzakelijk geachte keten aan voorzieningen aanwezig is, welke gaten hierin zichtbaar zijn en welke problemen zich bij de samenhang voordoen.

BIJLAGE 3

Tabel voorzieningen centrumgemeenten

(Exclusief algemene crisisopvang en dag- en nachtopvang; in vrijwel alle centrumgemeenten beschikbaar)

Centrumgemeenten

Aantal zwerfjongeren en voorzieningen

Naam centrum-gemeente	Min. aantal zwerfjongeren	Max. aantal zwerfjongeren	Vervult de gemeente een regierol?	Aandacht voor preventie?	Signalerings-functie?	Bestaat er een jongeren-pension?	Vangen instellingen voor jeugdzorg zwerfjongeren op?	Bestaan er specifieke begeleidings-trajecten voor zwerf-jongeren?	Zijn er vervolg-trajecten?
Alkmaar	30	–	Beperkt	Ja	Matig	Nee	Beperkt	Beperkt	Nee
Almelo	8	–	Ja	Ja	Voldoende	Nee	Beperkt	Nee	Nee
Almere	70	150	Beperkt	Beperkt	Matig	Nee	Beperkt	Ja	Nee
Amersfoort	25	–	Ja	Ja	Matig	Nee	Ja	Beperkt	Nee
Amsterdam	350	500	Nee	Ja	Voldoende	Ja	Ja	Ja	Ja
Apeldoorn	124	–	Ja	Ja	Voldoende	Nee	Beperkt	Ja	Ja
Arnhem	100	136	Ja	Ja	Voldoende	Nee	–	Ja	Ja
Assen	1	–	Ja	Ja	Onvoldoende	Nee	Beperkt	–	–
Bergen op Zoom	50	60	Nee	Beperkt	Matig	Nee	Beperkt	Beperkt	Nee
Breda	60	90	Nee	Beperkt	Matig	Nee	Nee	Nee	Nee
Delft	30	43	Beperkt	Beperkt	Onvoldoende	Nee	Nee	Nee	Nee
Den Bosch	75	100	Beperkt	Ja	Voldoende	Ja	Beperkt	Ja	Beperkt
Den Haag	100	500	Nee	Ja	Voldoende	Ja	Ja	Ja	Beperkt
Den Helder	100	125	Nee	Beperkt	Matig	Nee	Beperkt	Beperkt	Nee
Deventer	20	–	Beperkt	Ja	Voldoende	Nee	–	Ja	Ja
Doetinchem	8	–	Beperkt	Beperkt	Matig	Nee	–	–	–
Dordrecht	70	100	Beperkt	Ja	Voldoende	Nee	Nee	Ja	Nee
Ede	21	–	Beperkt	Ja	Matig	Nee	Nee	Ja	Beperkt
Eindhoven	10	150	Ja	Ja	Voldoende	Nee	Nee	Ja	–
Emmen	1	–	Ja	Ja	Matig	Nee	–	Beperkt	–
Enschede	87	206	Ja	Ja	Voldoende	Nee	Ja	Ja	Beperkt
Gouda	20	45	Beperkt	Ja	Matig	Nee	Beperkt	Beperkt	Nee
Groningen	20	25	–	Beperkt	Voldoende	Nee	Nee	Ja	Ja
Haarlem	110	250	Beperkt	Ja	Matig	Ja	–	Ja	Ja
Heerlen	150	–	Ja	Beperkt	Voldoende	Ja	Beperkt	Beperkt	Nee
Helmond	20	–	Nee	Ja	Onvoldoende	Nee	–	Ja	–
Hilversum	29	–	Nee	Beperkt	Matig	Nee	Beperkt	Ja	Ja
Hoorn	50	–	Beperkt	Beperkt	Onvoldoende	Nee	Beperkt	Beperkt	Nee
Leeuwarden	100	120	Beperkt	Beperkt	Matig	Nee	Ja	Ja	–
Leiden	8	–	Nee	Ja	Onvoldoende	Nee	–	Beperkt	Beperkt
Maastricht	117	–	Nee	–	Matig	Nee	Beperkt	Beperkt	Beperkt
Nijmegen	58	118	Beperkt	Ja	Matig	Ja	Beperkt	Ja	Beperkt
Oss	150	–	Beperkt	Ja	Voldoende	Nee	Ja	Ja	Nee
Purmerend	2	8	Beperkt	Ja	Matig	Nee	Beperkt	Ja	–
Rotterdam	133	700	Beperkt	Ja	Voldoende	Ja	–	Ja	Ja

Naam centrum- gemeente	Min. aantal zwerfjongeren	Max. aantal zwerfjongeren	Vervult de gemeente een regierol?	Aandacht voor preventie?	Signalerings- functie?	Bestaat er een jongeren- pension?	Vangen instellingen voor jeugdzorg zwerfjongeren op?	Bestaan er specifieke begeleidings- trajecten voor zwerf- jongeren?	Zijn er vervolg- trajecten?
Spijkensse Tilburg	1 90	- 100	Beperkt Ja	Ja Ja	Matig Voldoende	Nee Ja	- Nee	Nee Ja	Nee -
Utrecht	100	120	Nee	Beperkt	Voldoende	Nee	Beperkt	Ja	Beperkt
Venlo	137	-	Nee	Nee	Matig	Ja	Nee	Beperkt	Nee
Vlaardingen	5	-	Beperkt	Ja	Onvoldoende	Nee	Nee	Beperkt	Beperkt
Vlissingen	22	-	Nee	Beperkt	Onvoldoende	Nee	Nee	Ja	Nee
Zaanstad	15	25	Beperkt	Ja	Matig	Nee	Beperkt	Beperkt	Nee
Zwolle	15	25	Beperkt	-	Matig	Nee	Beperkt	Beperkt	-
Totaal	2 692	4 623							
Max. -/ Min.	1931								

NB. De opgenomen financiële gegevens zijn in guldens. Omrekening in euro's is achterwege gelaten. Aansluiting voor latere jaren kan gezocht worden door alle bedragen in guldens te delen door 2,20 381.

KERNGEGEVENS

Provincie	Groningen
Centrum gemeenten	Groningen
Aantal zwerfjongeren	23 (20–25)

FUNCTIES/VOORZIENINGEN

Signalering	Voldoende
Jongerenpension	Geen
Spelen instellingen jeugdzorg een rol?	Nee

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (bedragen x f 1 000; bron: Voortgangsrap- portages Beleidskader Jeugdzorg)	Raming	VWS	Justitie	Totaal
	1999	33 831	3 555	37 386
	2000	33 812	3 555	37 367
	2001 e.v.j.	33 743	3 555	37 298

Geld provincie specifiek voor zwerfjongeren f 0,-

Financiële middelen Centrumgemeenten	Ontvangen: MO/VB/VO*	Ontvangen: Dijkstalgeden	Besteed: specifiek zwerfjongeren
Groningen	f 13,7 mln	f 617 408,-	f 0,-

* Jaarlijks gemiddelde over de periode 1998–2001

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie	Centrumgemeenten
Rijksbeleid	Er is geen rijksbeleid	Onduidelijk
Coördinatie en sturing	Ja	Ja, vanuit gemeente en tussen instellingen d.m.v. covenant
Definitie zwerfjongeren	Geen	Wel definitie
Probleemanalyse	Geen, beperkt inzicht in problematiek	Geen (wel inzicht in problematiek)
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Nee	Nee
Integratie tussen Jeugdzorg en MO	Geen	Wel op lokaal niveau, niet tussen gemeente en provincie.
Functioneren Bureaus Jeugdzorg	Gedeeltelijk, geen rol t.a.v. zwerfjongeren	Is in ontwikkeling, functioneert niet t.a.v. zwerfjongeren
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Geen	Geen

KERNGEGEVENS

Provincie	<i>Friesland</i>
Centrum gemeenten	Leeuwarden
Aantal zwerfjongeren	110 (110–120)

FUNCTIES/VOORZIENINGEN

Signalering	Matig
Jongerenpension	Geen
Spelen instellingen jeugdzorg een rol?	Ja

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (bedragen x f 1 000 bron: Voortgangsrap- portages Beleidskader Jeugdzorg)	Raming	VWS	Justitie	Totaal
	1999	39 442	3 778	43 220
	2000	39 490	3 778	43 268
	2001 e.v.j.	39 433	3 778	43 211

Geld provincie specifiek voor zwerfjongeren f 0,-

Financiële middelen Centrumgemeenten		Ontvangen: MO/VB/VO*	Ontvangen: Dijkstal gelden	<i>Besteed: specifiek zwerfjongeren</i>
	Leeuwarden	f 11,4 mln	f 573 791,-	f 0,-

* Jaarlijks gemiddelde over de periode 1998–2001

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie	Centrumgemeenten
Rijksbeleid	Rijksbeleid is niet helder	Onduidelijk
Coördinatie en sturing	Ja	Onbekend (wel overleg met en tussen instellingen)
Definitie zwerfjongeren	Ja	SGBO definitie
Probleemanalyse	Ja	Geen (wel inzicht in problematiek)
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Nee	Ja
Integratie tussen Jeugdzorg en MO	Beperkt (in ontwikkeling)	Wel binnen de gemeente, niet tussen gemeente en provincie.
Functioneren Bureaus Jeugdzorg	Gedeeltelijk	Niet bekend bij gemeente
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Steunpunten en samenwerking	«Een huis voor jongeren», e.a.

KERNGEGEVENS

Provincie	<i>Drente</i>
Centrum gemeenten	Assen Emmen
Aantal zwerfjongeren	Assen: minimaal 1 Emmen: minimaal 1 Totaal: 2 (2 of meer)

FUNCTIES/VOORZIENINGEN

Signalering	Onvoldoende/matig
Jongerenpension	Geen
Spelen instellingen jeugdzorg een rol?	Beperkt

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (bedragen x f 1 000; bron: Voortgangsrap- portages Beleidskader Jeugdzorg)	Raming 1999 2000 2001 e.v.j.	VWS 28 692 28 683 28 631	Justitie 1 885 1 885 1 885	Totaal 30 577 30 568 30 516
Geld provincie specifiek voor zwerfjongeren	f 0,-			

Financiële middelen Centrumgemeenten		Ontvangen: MO/VB/VO*	Ontvangen: Dijkstalgeden	<i>Besteed: specifiek zwerfjongeren</i>
	Assen	f 3,6 mln	f 197 504,-	f 0,-
	Emmen	f 8,1 mln	f 100 233,-	f 0,-

* Jaarlijks gemiddelde over de periode 1998–2001

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie	Centrumgemeenten
Rijksbeleid Coördinatie en sturing	Niet helder Beperkt	Onduidelijk Wel vanuit gemeente Assen. Verder overleg tussen instellingen
Definitie zwerfjongeren	Geen	Wel definitie Assen, niet in Emmen
Probleemanalyse	Geen	Geen
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Nee	Nee
Integratie tussen Jeugdzorg en MO	Onbekend	Alleen in Assen zowel op lokaal niveau als tussen gemeente en provincie (gescheiden geldstromen is probleem)
Functioneren Bureaus Jeugdzorg	Gedeeltelijk, rol t.a.v. zwerfjongeren is onbekend	Is niet bekend (Assen). Is in ontwikkeling, functioneert niet t.a.v. zwerfjongeren (Emmen)
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Geen	Geen

KERNGEGEVENS

Provincie	<i>Overijssel</i>
Centrum gemeenten	Enschede, Zwolle, Deventer en Almelo
Aantal zwerfjongeren	Enschede: 87–206 Zwolle: 15–25 Deventer: 20 Almelo: (minimaal) 8 Totaal: 195 (130–259)

FUNCTIES/VOORZIENINGEN

Signalering	Matig (Zwolle) tot voldoende
Jongerenpension	Geen
Spelen instellingen jeugdzorg een rol?	Beperkt

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (bedragen x f 1 000; bron: Voortgangsrapportages Beleidskader Jeugdzorg)	Raming	VWS	Justitie	Totaal
	1999	70 357	2 671	73 028
	2000	70 293	2 671	72 964
	2001 e.v.j.	70 181	2 671	72 852

Geld provincie specifiek voor zwerfjongeren
1999: f 292 000,-
2000: f 267 667,- (T-team)

Financiële middelen Centrumgemeenten		Ontvangen: MO/VB/VO*	Ontvangen: Dijkstalgeden	Besteed: specifiek zwerfjongeren
	Enschede	f 6,2 mln	f 298 807,-	1999: f 50 000,- 2000: f 50 000,- 2001: f 227 000,- (T-team) 2002: f 100 000,-
	Zwolle	f 8,6 mln	f 379 562,-	f 0,-
	Deventer	f 5,5 mln	f 143 630,-	2001: f 191 700 (Coach)
	Almelo	f 4,2 mln	f 143 833	f 0,-

* Jaarlijks gemiddelde over de periode 1998–2001

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie	Centrumgemeenten
Rijksbeleid	Niet helder	Onduidelijk. Niet duidelijk wat van gemeenten wordt verwacht
Coördinatie en sturing	Onbekend	Wel overleg (contactnetwerk rond T-team en «Vangnet Zorg»). Met provincie en regio-gemeenten beperkt. Slechts Almelo wijst op regiegroep BJJ en bestuurlijk/ambtelijk overleg Almelo, Enschede, Hengelo. Deventer: overleg regio Stedendriehoek (meerdere provincies)
Definitie zwerfjongeren	Geen	Standaarddefinitie
Probleemanalyse	Geen, beperkt inzicht in aard problematiek.	Niet overal, ook niet overal inzicht in aard problematiek
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Nee	Nee, behalve Coach project in Deventer
Integratie tussen Jeugdzorg en MO	Wel geïntegreerd (verwijzing naar BANS en platform OGGZ om verantwoordelijkheden helder toe te delen)	Op gemeentelijk niveau wel. Gescheiden fin. stromen en MO/JHV beleid veroorzaakt veel onduidelijkheid. Deels integratie gemeente/provincie.
Functioneren Bureaus Jeugdzorg	functioneert, maar rol t.a.v. zwerfjongeren is onbekend	Almelo: niet t.a.v. zwerfjongeren Deventer: wel t.a.v. zwerfjongeren Enschede: niet t.a.v. zwerfjongeren Zwolle: niet t.a.v. zwerfjongeren
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Geen	Geen

KERNGEGEVENS

Provincie	<i>Gelderland</i>
Centrum gemeenten	Arnhem, Nijmegen, Ede, Doetinchem en Apeldoorn
Aantal zwerfjongeren	Arnhem: 100–136 Nijmegen: 58–118 Ede: 21 Doetinchem: 0 Apeldoorn: 124 Totaal: 351 (303–399)

FUNCTIES/VOORZIENINGEN

Signalering	Matig tot voldoende
Jongerenpension	Alleen in Nijmegen
Spelen instellingen jeugdzorg een rol?	Beperkt of niet bekend

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (bedragen x f 1 000; bron: Voortgangsrapportages Beleidskader Jeugdzorg)	Raming	VWS	Justitie	Totaal
1999		118 520	8 932	127 452
2000		118 402	8 932	127 334
2001 e.v.j.		118 176	8 932	127 108

Geld provincie specifiek voor zwerfjongeren 2002: f 557 000,-

Financiële middelen Centrumgemeenten		Ontvangen: MO/VB/VO*	Ontvangen: Dijkstalgeden	Besteed: specifiek zwerfjongeren
	Arnhem	f 15,6 mln	f 312 082	1997: f 150 000,-** 1998: f 161 130,- 1999: f 166 478,- 2000: f 175 000, 2001: f 178 236,-
	Nijmegen	Ca f 10 mln	f 382 304,-	2001: f 100 000,- (onderzoek) en f 100 000 (krediet)
	Ede	Ca f 1.65 mln	f 114 281,-	f 0,-
	Doetinchem	f 775 000,-	f 160 338,-	f 0,-
	Apeldoorn	f 9,8 mln	f 164 718,-	2000: f 230 000,-***

* Jaarlijks gemiddelde over de periode 1998–2001

** Arnhem: specifieke gelden voor zwerfjongeren betreft zowel opvang als hulpverlening.

*** Apeldoorn: betreft hulpverlening, registratie- en meldpunt en garantie voor onderbezetting.

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie	Centrumgemeenten
Rijksbeleid	Niet helder, leeft niet. Taak-verdeling blijft onduidelijk	Onduidelijk
Coördinatie en sturing	Beperkt	Beperkt door gemeenten. Wel overleg tussen gemeenten en instellingen en tussen gemeenten en met provincie.
Definitie zwerfjongeren	Ja	Verschillende definities
Probleemanalyse	Ja	Beperkt.
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Ja	Wel in Arnhem en Apeldoorn. Niet in overige gemeenten.
Integratie tussen Jeugdzorg en MO	Wel geïntegreerd	Op gemeentelijk niveau wel. Deels of niet integratie tussen gemeente/provincie (desondanks blijft onduidelijkheid over regie en fin. stromen)
Functioneren Bureaus Jeugdzorg	functioneren deels, maar niet t.a.v. zwerfjongeren	Niet t.a.v. zwerfjongeren (alle gemeenten)
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Ja, maar niet erg concreet	In enkele steden wel in andere (Ede bijv.) niet.

KERNGEGEVENS

Provincie	<i>Flevoland</i>
Centrum gemeenten	Almere
Aantal zwerfjongeren	Totaal: 110 (70-150)

FUNCTIES/VOORZIENINGEN

Signalering	Beperkt
Jongerenpension	Geen
Spelen instellingen jeugdzorg een rol?	Beperkt

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (bedragen x f 1 000; bron: Voortgangsrap- portages Beleidskader Jeugdzorg)	Raming	VWS	Justitie	Totaal
	1999	19 860	764	20 624
	2000	19 870	764	20 634
	2001 e.v.j.	19 840	764	20 604

Geld provincie specifiek voor zwerfjongeren f 0,-

Financiële middelen Centrumgemeenten	Ontvangen: MO/VB/VO*		Ontvangen: Dijkstalgeden	<i>Besteed: specifiek zwerfjongeren</i>
	Almere	f 3,3 mln	f 197 300,-	<i>1999: f 339 189,- 2000: f 400 000,- 2001: f 600 000,-</i>

* Jaarlijks gemiddelde over de periode 1998-2001

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie	Centrumgemeenten
Rijksbeleid	Niet helder	Niet helder
Coördinatie en sturing	Geen	Beperkt door gemeenten. Goed overleg tussen instellingen
Definitie zwerfjongeren	Geen	(Ruime) definitie
Probleemanalyse	Geen	Geen
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Geen	Geen beleid, wel specifieke activiteiten.
Integratie tussen Jeugdzorg en MO	Geen	Op gemeentelijk niveau deels. Geen integratie tussen gemeente en provincie
Functioneren Bureaus Jeugdzorg	functioneert deels, maar geen specifieke rol t.a.v. zwerfjongeren (alg. eisen indic. stelling gelden ook voor zwerfjongeren)	Wel t.a.v. zwerfjongeren (opsporingsplannen middels project Buurtnetwerken)
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Geen	In de pijplijn, maar plannen zijn nog niet openbaar

KERNGEGEVENS

Provincie	<i>Utrecht</i>
Centrum gemeenten	Utrecht en Amersfoort
Aantal zwerfjongeren	Utrecht: 100–120 Amersfoort: 25 Totaal: 135 (125–145)

FUNCTIES/VOORZIENINGEN

Signalering	Matig tot voldoende
Jongerenpension	Geen
Spelen instellingen jeugdzorg een rol?	Ja/beperkt

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (bedragen x f 1 000; bron: Voortgangsrapportages Beleidskader Jeugdzorg)	Raming 1999 2000 2001 e.v.j.	VWS 67 790 68 042 67 913	Justitie 4 942 4 942 4 942	Totaal 72 732 72 984 72 855
---	------------------------------------	-----------------------------------	-------------------------------------	--------------------------------------

Geld provincie specifiek voor zwerfjongeren 2000/01: f 196 126,-

Financiële middelen Centrumgemeenten	Ontvangen: MO/VB/VO* Dijkstalgeden	<i>Besteed: specifiek zwerfjongeren</i>		
	Utrecht	f 17,3 mln	f 717 755,-	<i>f 214 268 (Slaaphuis) f 980 004,- (Zandbergen) f 0,-</i>
	Amersfoort	f 4.9 mln	f 247 732,80	

* Jaarlijks gemiddelde over de periode 1998–2001

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie	Centrumgemeenten
Rijksbeleid	Wordt niet naar gekeken. Focus provincie is regionale zorg op maat.	Onduidelijk
Coördinatie en sturing	Ja, maar mate van overleg is onbekend.	Amersfoort wel, Utrecht niet. Er is overleg tussen instellingen.
Definitie zwerfjongeren	Ja (Korf)	Ja (SGBO)
Probleemanalyse	Ja	Ja, maar beperkt inzicht in aard problematiek
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Geen beleid, wel activiteiten	Geen beleid in Amersfoort, beperkt beleid/activiteiten in Utrecht
Integratie tussen Jeugdzorg en MO	Wel geïntegreerd.	Deels geïntegreerd
Functioneren Bureaus Jeugdzorg	functioneren wel, maar niet t.a.v. zwerfjongeren	functioneert wel (voorlopersrol). Niet t.a.v. zwerfjongeren (alle gemeenten)
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Ja, om de gaten in de opvang te dichten	In Amersfoort wel, in Utrecht niet

KERNGEGEVENS

Provincie *Noord-Holland*
Centrum gemeenten Alkmaar, Den Helder, Haarlem, Hilversum, Hoorn, Amsterdam, Purmerend en Zaanstad.
N.B.: Amsterdam, Zaanstad en Purmerend vallen onder de Stadsregio A'dam (ROA bestuurscommissie JHV) voor de Jeugdhulpverlening

Aantal zwerfjongeren Alkmaar: 30
Den Helder: 100–125
Haarlem: 110–250
Hilversum: 29
Hoorn: 50
ROA gemeenten (zie verder ROA format)
Purmerend: 2–8
Zaanstad: 15–25
Amsterdam: 350–500
Totaal: 852 (686–1017); *excl. ROA gemeenten: 401 (319–484)*

FUNCTIES/VOORZIENINGEN

Signalering Hoorn: onvoldoende (gemeente geeft zelf na terugkoppeling voldoende), Amsterdam: voldoende, overige steden: matig
Jongerenpension Haarlem en Amsterdam (*JOCH in Hoorn komt in de buurt, maar wordt erkende JHV instelling*)
Spelen instellingen jeugdzorg een rol? In Amsterdam (valt onder ROA) zeker, in overige steden beperkt

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (bedragen x f 1 000; bron: Voortgangsrapportages Beleidskader Jeugdzorg)	Raming 1999 2000	VWS 75 130 2001 e.v.j. 74 894	Justitie 4 274 4 274 4 274	Totaal 79 404 79 312 79 168
---	---------------------	--	-------------------------------------	--------------------------------------

Geld provincie specifiek voor zwerfjongeren Incidenteel. Er is ooit f 200 000 aan het (opgeheven) T-team in Haarlem meebetaald. Thans mede-financiering van Jongerenopvangcentrum Hoorn (JOCH). Voor periode 2002–2005 f 300 000,- per jaar i.v.m. erkenning als JHV instelling.

Financiële middelen Centrumgemeenten	Ontvangen: MO/VB/VO*	Ontvangen: Dijkstalgeld	Besteed: specifiek zwerfjongeren
Alkmaar	4,1 mln	139 531,-	0,-
Den Helder	2,4 mln	84 529,-	0,-
Haarlem	3,8 mln	274 261,93	1998: f 285 000,- 1999: f 296 471,- 2000: f 319 755,- 2001: f 322 793,-
Hilversum	3,5 mln	137 888,-	0,-
Hoorn	1,8 mln	102 635,-	1997: f 278 630,- 1998: f 108 968,- 1999: f 171 589,- 2000: f 239 312,-

* Jaarlijks gemiddelde over de periode 1998–2001

De financiële en andere gegevens van de gemeenten die onder de ROA bestuurscommissie JHV vallen, worden verder in het ROA format behandeld.

	Provincie	Centrumgemeenten
Rijksbeleid	Globaal kennis van genomen. Provincie meent geen taak te hebben t.a.v. zwerfjongeren	Onduidelijk
Coördinatie en sturing	Geen	Geen of beperkte coördinatie. Wel overleg tussen en met de instellingen
Definitie zwerfjongeren	Geen	Alkmaar, Hilversum en Den Helder niet. Haarlem wel ruime definitie (Korf) en Hoorn sluit zich aan bij definitie instellingen (zeer ruim)
Probleemanalyse	Geen, geen inzicht.	Beperkte probleem-analyse, (beperkt) inzicht in aard problematiek (wisselend)
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Geen	Wel Zaanstad en Haarlem. Niet in overige gemeenten (Hoorn wel activiteiten)
Integratie tussen Jeugdzorg en MO	Geen integratie	Op gemeentelijk niveau deels. Volgens de ene gemeente wel integratie gemeente/provincie (Hoorn), anderen menen van niet.
Functioneren Bureaus Jeugdzorg	functioneren, maar geen rol t.a.v. zwerfjongeren	Niet t.a.v. zwerfjongeren (alle gemeenten)
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Geen (behalve erkenning JOCH)	Niet concreet voor zwerfjongeren, behalve Hoorn (begeleiding-trajecten). Wel wens verbetering inzicht.

KERNGEGEVENS

Provincie	ROA bestuurscommissie JHV (stadsregio Amsterdam)
Centrum gemeenten	Amsterdam, Purmerend en Zaanstad
Aantal zwerfjongeren	Purmerend: 2–8 Zaanstad: 15–25 Amsterdam: 350–500 Totaal: 451 (368–533)

FUNCTIES/VOORZIENINGEN

Signalering	Amsterdam: voldoende, overige steden: matig
Jongerenpension	Amsterdam
Spelen instellingen jeugdzorg een rol?	In Amsterdam zeker, in overige steden beperkt

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan ROA (bedragen x f 1 000; bron: Voortgangsrapportages Beleidskader Jeugdzorg)	Raming	VWS	Justitie	Totaal
	1999	105 881	9 965	115 846
	2000	106 136	9 965	116 101
	2001 e.v.j.	105 963	9 965	115 928

Geld ROA specifiek voor zwerfjongeren Inzicht kon binnen onderzoekstermijn niet worden verkregen door overbelasting fin.afdeling i.v.m. Euro

Financiële middelen Centrumgemeenten	Ontvangen: MO/VB/VO*	Ontvangen: Dijkstalgeden	<i>Besteed: specifiek zwerfjongeren</i>
	Amsterdam	f 2 343 356,-	f 907 815
	Purmerend	f 71 838,-	f 0,-
	Zaanstad	f 92 436,-	1999: f 20 916,- 2000: f 20 212,-

* Jaarlijks gemiddelde over de periode 1998–2001

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie/regio	Centrumgemeenten
Rijksbeleid	Niet duidelijk. Rijk moet kaders stellen. Wachten nog steeds op implementatieprogramma nieuwe Wet op de Jeugdzorg.	Onduidelijk, behalve voor Zaanstad
Coördinatie en sturing	Ja	Geen of beperkte coördinatie. Wel overleg tussen en met de instellingen
Definitie zwerfjongeren	Ja	Ja, allemaal, maar verschillende (beperkt – ruim; kansrijk – kansarm)
Probleemanalyse	Ja, en inzicht in aard problematiek	Wel (Zaanstad), beperkt (Amsterdam) en niet (Purmerend)
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Ja (en activiteiten)	Wel Zaanstad. Niet gemeente Amsterdam (taak ROA), ook niet Purmerend.
Integratie tussen Jeugdzorg en MO	Deels	Amsterdam en Purmerend: onbekend binnen gemeente, deels t.a.v. ROA. Zaanstad: deels (zowel binnen gemeente als tussen gemeente en ROA) Hier wordt nadrukkelijk naar ROA verwezen als het gaat om jeugdzorg.
Functioneren Bureaus Jeugdzorg	functioneren deels, en hebben rol t.a.v. zwerfjongeren (indicatiestelling; aparte zorgtoewijzer voor zwerfjongeren)	Deels t.a.v. zwerfjongeren
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Veel toekomstplannen voor zorgverbetering (convenant; samenwerking). Op termijn gaten beter zichtbaar	Zaanstad en Purmerend hebben plannen. Inmiddels is het voorlopige resultaat uitbreiding capaciteit bij bestaande (ROA) JHV instellingen t.b.v. deze gemeenten

KERNGEGEVENS

Provincie *Zuid-Holland*
Centrum gemeenten Gouda, Leiden, Dordrecht, Den Haag, Delft, Spijkenisse, Vlaardingen en Rotterdam
V.w.b. de Jeugdhulpverlening vallen Den Haag en Delft onder de grootstedelijke regio
Haaglanden en Spijkenisse, Vlaardingen en Rotterdam onder de grootstedelijke regio
Rotterdam

Aantal zwerfjongeren Gouda: 20–45
Leiden: 8
Dordrecht: 70–100
Den Haag: 100–500
Delft: 30–43
Spijkenisse: 1
Vlaardingen: 5
Rotterdam: 133–700
Totaal: 899 (395–1402)
Totaal zonder de onder de grootstedelijke regio's vallende gemeenten: 125(98–153)

FUNCTIES/VOORZIENINGEN

Signalering Voldoende in Dordrecht, Den Haag (maar wel capaciteitsgebrek) en Rotterdam, overige steden onvoldoende of matig
Jongerenpension Alleen in Den Haag en Rotterdam
Spelen instellingen jeugdzorg een rol? Spelen geen of slechts een beperkte rol. In Leiden is dit onbekend

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (bedragen x f 1 000; bron: Voortgangsrapportages Beleidskader Jeugdzorg)	Raming	VWS	Justitie	Totaal
1999		83 316	5 245	88 561
2000		83 201	5 245	88 446
2001 e.v.j.		83 086	5 245	88 331

Geld provincie specifiek voor zwerfjongeren (T-team)
1997–1998: f 125 000,- (per jaar)
1999: f 56 250,-
2000: f 232 308,-
2001–2002: f 239 798,- (per jaar)

Financiële middelen Centrumgemeenten	Ontvangen: MO/VB/VO*	Ontvangen: Dijkstalgeden	Besteed: specifiek zwerfjongeren
Gouda	f 2,6 mln	f 114 474,-	f 0,-
Leiden	f 8,8 mln	f 320 208,-	f 0,-
Dordrecht	f 8,7 mln	f 238 554,-	1997: f 125 000,- 1998: f 125 000,- v.a. 1999: f 225 000,- (T-team)

* Jaarlijks gemiddelde over de periode 1998–2001

De financiële en andere gegevens van de gemeenten die onder de grootstedelijke regio Haaglanden, respectievelijk Rotterdam vallen, worden verder in de betreffende formats behandeld.

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie	Centrumgemeenten
Rijksbeleid Coördinatie en sturing	Helder Beperkt	Dat vinden de centrumgemeenten onduidelijk Geen of beperkt. Wel overleg met en tussen instellingen (behalve in Vlaardingen; instellingen communiceren niet)
Definitie zwerfjongeren Probleemanalyse	Ja (Korf) Beperkt	Gouda en Dordrecht wel. Leiden niet Dordrecht wel, Gouda beperkt en Leiden geen probleemanalyse
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Ja, inclusief activiteiten (w.o. T-team)	Er is nergens specifiek zwerfjongerenbeleid, maar in Dordrecht wel activiteiten.
Integratie tussen Jeugdzorg en MO Functioneren Bureaus Jeugdzorg	Geen integratie functioneren deels. Onbekend is de rol t.a.v. zwerfjongeren	Leiden en Gouda niet, Dordrecht wel Niet t.a.v. zwerfjongeren (alle gemeenten)
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Ja (bijv. Foyer de Jeunesse en gezamenlijke aanpak thuisloze Antilliaanse jongeren)	Geen

KERNGEGEVENS

Provincie/regio	<i>Haaglanden</i>
Centrum gemeenten	Den Haag en Delft
Aantal zwerfjongeren	Den Haag: 100–500 Delft: 30–43 Totaal: 336 (130–543)

FUNCTIES/VOORZIENINGEN

Signalering	Voldoende in Den Haag (maar capaciteitsgebrek) en onvoldoende in Delft
Jongerenpension	Den Haag
Spelen instellingen jeugdzorg een rol?	In Den Haag wel, in Delft niet

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan Haaglanden (bedragen x f 1 000; bron: Voortgangsrapportages Beleidskader Jeugdzorg)	Raming	VWS	Justitie	Totaal
	1999	54 363	4 234	58 597
	2000	54 244	4 234	58 478
	2001 e.v.j.	54 124	4 234	58 358

Geld Haaglanden specifiek voor zwerfjongeren 2000: f 2 384 014,-

Financiële middelen Centrumgemeenten	Ontvangen: MO/VB/VO*	Ontvangen: Dijkstalgeden	Besteed: specifiek zwerfjongeren	
	Den Haag Delft	f 21 mln f 2,7 mln	f 981 671,- f 139 313,-	2000: f 577 728 f 0,-

* Jaarlijks gemiddelde over de periode 1998–2001

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie/regio	Centrumgemeenten
Rijksbeleid	Niet duidelijk.	Niet helder
Coördinatie en sturing	Geen	Beperkt (Delft), geen in Den Haag
Definitie zwerfjongeren	Ja (ruime definitie)	Ja (Delft en Den Haag)
Probleemanalyse	Geen, ook geen inzicht in aard problematiek	Beperkt in Delft en niet in Den Haag
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Geen beleid, wel activiteiten	Geen (Delft en Den Haag)
Integratie tussen Jeugdzorg en MO	Niet	Niet (Delft en Den Haag)
Functioneren Bureaus Jeugdzorg	functioneert niet t.a.v. zwerfjongeren	BJZ in Delft functioneert slecht (lange wachtlijsten), en niet t.a.v. zwerfjongeren. In Den Haag heeft BJZ ook geen rol t.a.v. zwerfjongeren
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Geen	Geen concrete plannen

KERNGEGEVENS

Provincie/regio	<i>Grootstedelijke Regio Rotterdam</i>
Centrum gemeenten	Rotterdam, Spijkenisse, Vlaardingen
Aantal zwerfjongeren	Rotterdam: 133–700 Spijkenisse: 1–22 Vlaardingen: 5 Totaal: 433 (139–727)

FUNCTIES/VOORZIENINGEN

Signalering	Voldoende in Rotterdam, in Spijkenisse matig en Vlaardingen onvoldoende
Jongerenpension	Rotterdam (opvanghuizen in Spijkenisse)
Spelen instellingen jeugdzorg een rol?	Niet of slechts beperkt

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening (bedragen x f 1 000; bron: Voortgangsrap-portages Beleidskader Jeugdzorg)	Raming 1999 2000 2001 e.v.j.	VWS 81 625 81 437 81 248	Justitie 8 356 8 356 8 356	Totaal 89 981 89 793 89 604
--	------------------------------------	-----------------------------------	-------------------------------------	--------------------------------------

Geld specifiek voor zwerfjongeren 2001: f 1 353 000,-

Financiële middelen Centrumgemeenten	Ontvangen: MO/VB/VO*	Ontvangen: Dijkstalgeden	<i>Besteed: specifiek zwerfjongeren</i>
	Rotterdam Vlaardingen Spijkenisse	f 35,6 mln f 1,6 mln f 2,1 mln	f 1 539 633,- f 100 278,- f 146 569 f 1 237 000,- f 0,- f 700 000,-

* Jaarlijks gemiddelde over de periode 1998–2001

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie/regio	Centrumgemeenten
Rijksbeleid	Niet duidelijk	Niet helder (Vlaardingen wist niet dat er rijksbeleid was)
Coördinatie en sturing Definitie zwerfjongeren	Geen Ja (ruime definitie)	Beperkt Ja (Rotterdam: Korf+; Vlaardingen: summiere; Spijkenisse: SGB0)
Probleemanalyse	Ja en ook inzicht in aard problematiek	Rotterdam wel, Spijkenisse: beperkt en in Vlaardingen niet
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Ja, en ook activiteiten	Geen (Spijkenisse en Vlaardingen), wel in Rotterdam. In Spijkenisse en Rotterdam activiteiten
Integratie tussen Jeugdzorg en MO	Ja	Wel in Spijkenisse en Rotterdam. In Vlaardingen niet
Functioneren Bureaus Jeugdzorg	functioneren t.a.v. zwerfjongeren is onbekend	BJZ in Spijkenisse functioneert niet volgens afspraken en niet t.a.v. zwerfjongeren. In Rotterdam geen rol t.a.v. zwerfjongeren en in Vlaardingen is dit onbekend
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Geen	Plannen in Rotterdam (aanvullende financiering van voorzieningen uit Dijkstalgeden) en Spijkenisse (uitbreiding opvang en 3-fasen model)

KERNGEGEVENS

Provincie	<i>Zeeland</i>
Centrum gemeenten	Vlissingen
Aantal zwerfjongeren	Totaal: 22

FUNCTIES/VOORZIENINGEN

Signalering	Er is geen instelling die signalering van zwerfjongeren specifiek in het takenpakket heeft.
Jongerenpension	Geen
Spelen instellingen jeugdzorg een rol?	Niet of marginaal (Vertrektraining)

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (bedragen x f 1 000; bron: Voortgangsrapportages Beleidskader Jeugdzorg)	Raming	VWS	Justitie	Totaal
	1999	21 346	1 878	23 224
	2000	21 448	1 878	23 326
	2001 e.v.j.	21 422	1 878	23 300

Geld provincie specifiek voor zwerfjongeren f 0,-

Financiële middelen Centrumgemeenten	Ontvangen: MO/VB/VO*	Ontvangen: Dijkstal gelden	Besteed: specifiek zwerfjongeren	
	Vlissingen	f 7,3 mln	f 245 120,-	f 0,-

* Jaarlijks gemiddelde over de periode 1998-2001

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie	Centrumgemeenten
Rijksbeleid	Niet duidelijk	Onduidelijk
Coördinatie en sturing	Geen	Geen, wel overleg tussen instellingen
Definitie zwerfjongeren	Er is door de provincie in beleidsnotities geen definitie gehanteerd. Door het PSJ is wel een definitie vastgesteld. Daar kan zo nodig op worden teruggevallen	Geen (andere benadering)
Probleemanalyse	Geen	Beperkt, analyse vanuit andere benadering. Er zijn jongeren met problemen en welke hulp hebben die nodig
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Nee, en ook geen activiteiten	Geen
Integratie tussen Jeugdzorg en MO	Niet	Binnen de gemeente is niet bekend. Wel deels integratie tussen provincie, werksoorten en gemeente
Functioneren Bureaus Jeugdzorg	De taken van het Bureau Jeugdzorg worden verricht vanuit de Netwerkorganisatie Jeugd Zorg (NJZ); deze organisatie werkt niet specifiek voor zwerfjongeren. Een echt Bureau Jeugdzorg volgens wettelijke vereisten zal binnenkort worden opgericht	De taken van het Bureau Jeugdzorg worden verricht vanuit de Netwerkorganisatie Jeugd Zorg (NJZ); deze organisatie werkt niet specifiek voor zwerfjongeren. Een echt Bureau Jeugdzorg volgens wettelijke vereisten zal binnenkort worden opgericht.
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Geen	Geen concrete plannen gemeente. Wel wensen bij MO instelling

KERNGEGEVENS

Provincie	<i>Noord-Brabant</i>
Centrum gemeenten	Breda, Den Bosch, Eindhoven, Bergen op Zoom, Helmond, Tilburg en Oss
Aantal zwerfjongeren	Breda: 60–90 Den Bosch: 75–100 Eindhoven: 10–150 Bergen op Zoom: 50–60 Helmond: 20 Tilburg: 90–100 Oss: 150 Totaal: 563 (455–670)

FUNCTIES/VOORZIENINGEN

Signalering	Matig tot voldoende, behalve in Helmond: onvoldoende
Jongerenpension	Alleen in Den Bosch en Tilburg
Spelen instellingen jeugdzorg een rol?	Geen of slechts beperkt, alleen in Oss vangen instellingen zwerfjongeren op

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (bedragen x f 1 000; bron: Voortgangsrap- portages Beleidskader Jeugdzorg)	Raming	VWS	Justitie	Totaal
	1999	142 559	9 908	152 467
	2000	142 477	9 908	152 385
	2001 e.v.j.	142 240	9 908	152 148

Geld provincie specifiek voor zwerfjongeren f 850 000,- per jaar

Financiële middelen Centrumgemeenten		Ontvangen: MO/VB/VO*	Ontvangen: Dijkstalgeden	<i>Besteed: specifiek zwerfjongeren</i>
	Breda	f 16 mln	f 270 000,-	0,-
	Den Bosch	f 8,2 mln	f 197 023	1997/99: f 655 000,- 2000: 150 000,- 2001: f 150 000,-
	Eindhoven	f 9,2 mln	f 439 922,38 v.a.	2001: f 150 000,-
	Bergen op Zoom	f 1,2 mln	f 150 000,-	f 0,-
	Helmond	f 3,5 mln	f 120 131,-	v.a. 2001: f 68 000,-
	Tilburg	f 13,9 mln	f 316 361,-	2000: f 350 000,-
	Oss	f 1,6 mln	f 192 172,-	f 0,-

* Jaarlijks gemiddelde over de periode 1998–2001

	Provincie	Centrumgemeenten
Rijksbeleid	Helder	Niet duidelijk (ook niet het beleid van de provincie)
Coördinatie en sturing	Ja	Geen of beperkt. Alleen in Eindhoven en Tilburg duidelijke regierol. Overleg tussen instellingen
Definitie zwerfjongeren	Ja (tot 25 jaar)	Den Bosch, Eindhoven, Tilburg, Helmond en Bergen op Zoom wel. Breda en Oss niet
Probleemanalyse	Ja (beperkt)	Alleen Tilburg en Den Bosch
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Ja	Alleen in Tilburg en Den Bosch. Activiteiten ook in Helmond en Oss
Integratie tussen Jeugdzorg en MO	Wel geïntegreerd (afstemming met 5 grote gemeenten)	Breda en Bergen op Zoom niet op gemeentelijk niveau, deels tussen gemeente en provincie. Bij Helmond, Oss en Tilburg is het onbekend op gemeentelijk niveau, maar deels of wel tussen gemeente en provincie Den Bosch en Eindhoven wel, zowel op gemeentelijk niveau als tussen gemeente en provincie
Functioneren Bureaus Jeugdzorg	Nog in ontwikkeling, functioneren niet voor zwerfjongeren.	Wel in Oss, Tilburg en Eindhoven. In Helmond beperkt en in de overige gemeenten niet t.a.v. zwerfjongeren
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Ja, + plan van aanpak	Ja, alle gemeenten (veel plannen voor pension of uitbreiding opvangcapaciteit. Ook wel begeleidingstrajecten). Alleen in Bergen op Zoom is dit meer initiatief van instellingen dat (nog) niet door gemeente is overgenomen

KERNGEGEVENS

Provincie	<i>Limburg</i>
Centrum gemeenten	Venlo, Maastricht en Heerlen
Aantal zwerfjongeren	Venlo: min. 137 Maastricht: min. 117 Heerlen: min. 150 Totaal: minimaal 404

FUNCTIES/VOORZIENINGEN

Signalering	Onvoldoende in Venlo, voldoende in Heerlen. In Maastricht voldoende, maar in Sittard/Geleen (voormalige centrumgemeente die nu onder Maastricht valt) onvoldoende
Jongerenpension	In Venlo en Heerlen
Spelen instellingen jeugdzorg een rol?	Niet of beperkt.

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (bedragen x f 1 000; bron: Voortgangsrapportages Beleidskader Jeugdzorg)	Raming	VWS	Justitie	Totaal
	1999	99 933	5 528	105 461
	2000	99 818	5 528	105 346
	2001 e.v.j.	99 643	5 528	105 171

Geld provincie specifiek voor zwerfjongeren In 1995: f 745 000 voor Mijnzicht, T-team en opvang
Vanaf 2000: f 370 000 per jaar voor Mijnzicht (zorgmijders).

Financiële middelen Centrumgemeenten	Ontvangen: MO/VB/VO*	Ontvangen: Dijkstalgeden	Besteed: specifiek zwerfjongeren	
	Venlo	f 7,7 mln	f 273 810,-	f 488 000,- per jaar
	Maastricht	f 8,1 mln	f 295 463,-	f 0,-
	Heerlen	f 12,1 mln	f 207 096,85	f 850 000,- per jaar

* Jaarlijks gemiddelde over de periode 1998-2001

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie	Centrumgemeenten
Rijksbeleid	Ten dele	Niet duidelijk
Coördinatie en sturing	Ja	Meeste gemeenten niet, alleen Heerlen wel. Beperkt overleg met instellingen
Definitie zwerfjongeren	Geen definitie	Alleen in Heerlen
Probleemanalyse	Ja, maar inzicht in aard problematiek is beperkt	Nee, maar wel inzicht in de problematiek
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Nee, wel activiteiten	Nee, maar wel activiteiten
Integratie tussen Jeugdzorg en MO	Streven naar integratie samen met Heerlen	Tussen gemeente en provincie volgens Heerlen wel, en anderen niet. Binnen de gemeente in Heerlen wel, Maastricht niet en in Venlo niet bekend
Functioneren Bureaus Jeugdzorg	Deels	Functioneert niet t.a.v. zwerfjongeren.
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Ja, structurele financiering van Mijnzicht en middelen voor (stimulering) integrale aanpak	In Venlo plannen voor begeleid wonen (bij uitstroom uit instellingen)

Conclusie	Aanbevelingen	Reactie minister VWS
<p>Beleid en wet- en regelgeving Er zijn geen duidelijke beleidsdoelen geformuleerd voor de opvang van en hulpverlening aan zwerfjongeren . Het Rijk heeft nog onvoldoende inhoud gegeven aan het richtinggevend kader voor zwerfjongeren. Het Rijk heeft voor deze groep noch in kwantitatieve noch in kwalitatieve zin richting gegeven aan de beleidsuitwerking. Hetzelfde geldt voor de bewaking van de grenzen en het prestatieniveau.</p>	<p>De minister van VWS dient een richtinggevend kader uit te werken voor doelgroepen met specifieke problemen van wie bekend is dat ze zich voor de hulpverlening op het snijvlak van diverse beleidsterreinen bevinden. Daarbij dient te worden aangegeven welk type voorzieningen en vervolgotrajecten nodig zijn, welk kwaliteitsniveau gewenst is en welke overheden en overheidsinstellingen daarvoor verantwoordelijk zijn.</p>	<p>De minister geeft in haar reactie aan dat zij algemene beleidsdoelen heeft geformuleerd, niet specifiek toegesneden op bepaalde (sub)doelgroepen. Dat is een bewuste keuze. In haar beleid streeft de minister naar een gedecentraliseerd specifiek vraaggericht stelsel. Het uitgangspunt is maatwerk voor ieder individu waarmee ook (zwerf)jongeren met multicomplexe problematiek passende hulp krijgen.</p> <p>De aanbeveling om een richtinggevend kader te ontwikkelen neemt de minister ter harte (zie: Regierollen).</p>
<p>Regierollen Het slechts op hoofdlijnen uitwerken van wettelijke taken biedt voor Rijk, provincies en centrumgemeenten onvoldoende houvast voor het oplossen van de zwerfjongerenproblematiek. Deze verdient een nadere expliciete uitwerking.</p> <p>Veel voorzieningen voor zwerfjongeren liggen op het grensvlak van jeugdhulpverlening en maatschappelijke opvang. Bij de zwerfjongerenpensions is de keuze tussen deze twee niet gemaakt, zodat in het midden blijft tot welke domein deze pensions behoren en welke overheid er verantwoordelijk voor is. Dit heeft vaak tot gevolg dat niemand verantwoordelijkheid neemt en dat er geen of onvoldoende financiering beschikbaar is.</p> <p>Het volgen, signaleren en analyseren van algemene ontwikkelingen rond zwerfjongeren in de maatschappelijke opvang, evenals het stimuleren van nieuw beleid en het zorgdragen voor een landelijke infrastructuur is voor het ministerie op dit moment in onvoldoende mate mogelijk. Duidelijk is dat de ministeriële verantwoordelijkheid bij gedecentraliseerd beleid onvoldoende is vormgegeven.</p>	<p>De minister dient bij het oplossen van de problematiek van zeer specifieke doelgroepen, zoals zwerfjongeren, zorg te dragen voor een duidelijke verantwoordelijkheidsstructuur. Als de verantwoordelijkheid is verdeeld over meerdere overheidslagen, dient de minister aan te geven op welke wijze de continuïteit voor alle betrokkenen wordt gewaarborgd.</p> <p>De minister dient de ontwikkeling van een geschikte aanpak van de problemen van deze groep jongeren te stimuleren, zodanig dat een sluitende zorgketen ontstaat. Hiervoor dient de minister duidelijke termijnen dan wel tijdspaden aan te geven.</p> <p>De minister dient te stimuleren: (1) dat regulier overleg tussen provincies en centrumgemeenten tot stand komt, (2) dat overleg tussen centrumgemeenten onderling gevoerd wordt over de benodigde voorzieningen in hun regio, (3) dat overleg tussen centrumgemeente en de gemeenten in «hun verzorgingsgebied» tot stand komt en te toetsen of centrumgemeenten zich houden aan hun wettelijke verplichting om dit overleg te houden, (4) dat de besluitvorming door gemeenten, provincies en instellingen transparant wordt gemaakt door vastlegging van de genomen besluiten, (5) dat centrumgemeenten en provincies een tijdspad verbinden aan de realisatie van plannen, (6) dat samenwerkingsprojecten (integrale aanpak) worden geïnitieerd.</p>	<p>De minister stelt dat de Rijksoverheid systeemverantwoordelijk is voor het gehele stelsel van zorg.</p> <p>De uitvoering is gedecentraliseerd naar provincies en gemeenten omdat op regionaal/lokaal niveau de problematiek in samenhang aangepakt kan worden. Overheden dienen een integraal beleid te ontwikkelen voor de hulp en opvang van kwetsbare mensen zoals zwerfjongeren. Nog niet in alle centrumgemeenten en provincies is dit het geval. Daarom acht de minister de suggestie om een richtinggevend kader te ontwikkelen zinvol.</p> <p>Dit richtinggevend kader kan opgenomen worden in het landelijk beleidskader jeugdzorg. Op basis hiervan maken provincies een provinciaal beleidskader. Onderdeel daarvan vormen afspraken tussen gemeenten en provincies op de terreinen, waar beide overheden verantwoordelijkheden hebben, zoals bij de aanpak van zwerfjongeren.</p> <p>Daarnaast onderzoekt de minister hoe zij de betrokken overheden kan ondersteunen bij het ontwikkelen van een integraal beleid.</p>
<p>Financiering en verantwoording De uitgaven voor zwerfjongeren kunnen vanuit verschillende beleidskaders worden bekostigd. De meeste uitgaven voor zwerfjongeren zijn niet als zodanig geoormerkt. Het valt over het algemeen niet goed te traceren hoeveel geld er ten behoeve van zwerfjongeren wordt besteed. De extra ter beschikking gestelde middelen zijn nog niet aangewend.</p>	<p>De minister dient een richtinggevend kader uit te werken voor de financiering van beleid voor specifieke doelgroepen.</p> <p>De minister dient een transparant systeem van kostprijsberekening te ontwikkelen op basis waarvan onder meer prestaties van instellingen en overheden kunnen worden vergeleken.</p>	<p>De minister deelt de aanbeveling met betrekking tot het ontwikkelen van een transparant systeem van kostprijsberekening, hoewel niet op doelgroepniveau. Op alle terreinen die raken aan het onderzoek, worden financierings-systematieken ontwikkeld die hiervoor zorgdragen.</p>

Conclusie	Aanbevelingen	Reactie minister VWS
<p>Informatievoorziening</p> <p>De informatievoorziening en verantwoording aan de minister over de gerealiseerde prestaties en bereikte effecten aangaande zwerfjongeren is onvoldoende geregeld. De decentrale overheden kunnen de minister hier geen adequaat inzicht in geven.</p> <p>De beschikbare informatie uit registratiesystemen is onvoldoende betrouwbaar en actueel. Het biedt onvoldoende inzicht in de vraag, het aanbod (capaciteit en programma's) en het resultaat op korte en lange termijn. Hierdoor is het maken van adequaat beleid en de gerichte inzet van middelen niet goed mogelijk.</p>	<p>De minister dient op hoofdlijnen informatie te verzamelen over de omvang en spreiding van het landelijke probleem. Verder dient zij zich te laten informeren welke ontwikkelingen zich voordoen en of het bestaande rijksbeleid en de ingezette middelen afdoende zijn. De minister dient duidelijk vast te stellen welke informatie zij hiervoor van wie nodig heeft.</p> <p>De minister dient minimumeisen te formuleren voor de te leveren beleids- en verantwoordingsinformatie en de aanlevering van die gegevens verplicht te stellen.</p> <p>Het is van groot belang dat er een landelijk eenduidig informatiesysteem komt dat de zwerfjongere (en eventueel andere doelgroepen) volgt vanaf het moment dat ze in beeld komen.</p>	<p>Over het cliëntvolgsysteem merkt de minister op dat dat zij geen registratiesysteem gaat opzetten voor specifieke doelgroepen. Registratiesystemen in bijvoorbeeld de maatschappelijke opvang, de jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg zullen in de toekomst meer informatie over jongeren opleveren. Hiervoor bespreekt de minister met alle betrokken partijen welke informatiebehoefte zij vanuit haar eigen verantwoordelijkheid heeft en op welke wijze die kan worden ingevuld. Daarbij wordt ook afstemming van definities in acht genomen over deze terreinen heen.</p> <p>Verder gaat de minister eventuele informatiebehoefte met betrekking tot trends via evaluatieonderzoek in beeld brengen. Dit is minder kostbaar en kan antwoord geven op de specifieke vragen van dat moment.</p>
<p>Hulpverlening</p> <p>Er is een breed draagvlak voor de opvatting dat een sluitende keten van voorzieningen (van preventie tot nazorg) essentieel is.</p> <p>Slechts bij vijf centrumgemeenten is een sluitende keten aangaande preventie, signalering, een jongerenpension en begeleidingstrajecten in enige vorm aanwezig.</p> <p>De specifieke voorzieningen gericht op zwerfjongeren zijn in ieder geval onvoldoende aanwezig.</p>	<p>Het Rijk, provincies en gemeenten dienen meer oog te hebben voor de gesignaleerde tekortkomingen op het gebied van de preventie, laagdrempelige voorzieningen, vervolghuisvestingsmogelijkheden, de aanpak van de hulpverlening en de onderlinge samenwerking die noodzakelijk is. Ook de personeelsproblematiek vraagt om aandacht. Verder dienen de projecten voor jonge zorgmijders te worden gestimuleerd.</p> <p>Het Rijk, provincies en gemeenten dienen alert te zijn op onacceptabele wachtlijsten en de toegang tot de basisvoorzieningen te garanderen, een en ander in het licht van de specifieke eisen die de jongerenproblematiek stelt.</p>	<p>De minister streeft naar een sluitende keten waarbij partijen zorgen dat uitval voorkomen wordt en dat zonnig tijdig adequate hulp wordt geboden.</p> <p>De minister deelt de constatering dat de keten nog lang niet overal optimaal functioneert. Op verschillende terreinen is al het initiatief genomen voor overleg en afspraken tussen de verschillende ketenpartners.</p> <p>Om voor een goede aansluiting tussen de schakels van de hulpverlenings- en opvangketen te zorgen, gaat de minister met zowel financiers als landelijke vertegenwoordigers van de veldpartijen nog dit jaar bespreken hoe deze keten in de praktijk beter vorm kan krijgen en welke rol het Rijk kan spelen als het gaat om de realisatie hiervan.</p>