

Vergaderjaar 2003–2004

29 290

Opvang zwerfjongeren 2003

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	4.4	Conclusie	30
1	Inleiding	10	5	Provincies en grootstedelijke regio's	32
1.1	Aanleiding vervolgonderzoek	10	5.1	Inleiding	32
1.2	Onderwerp vervolgonderzoek	10	5.2	Ontwikkelingen 2001–2003	32
1.3	Opbouw rapport	11	5.2.1	Algemeen	32
			5.2.2	Aansluiting provinciale jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid	33
2	Wet- en regelgeving	12		Bureaus jeugdzorg	33
2.1	Huidige wet- en regelgeving	12	5.3	Conclusie	34
2.1.1	Algemeen	12	5.4		
2.1.2	Actoren en verantwoordelijkheden	12			
2.1.3	Financiering en verantwoording	13	6	Rijk	35
2.2	Wet op de jeugdzorg	14	6.1	Inleiding	35
2.2.1	Wetsontwerp	14	6.1.1	Effectmeting	35
2.2.2	Uitwerking wetsontwerp	15	6.1.2	Tussen beleid en uitvoering	35
2.3	Conclusie	15	6.1.3	Interdepartementaal beleidsonderzoek	35
			6.1.4	Vijf thema's	36
3	Zwerfjongeren en hulpverlening	16	6.2	Beleid en wet- en regelgeving	36
3.1	Inleiding	16	6.2.1	Vorig onderzoek	36
3.2	Profiel zwerfjongere	16	6.2.2	Stand van zaken per mei 2003	37
3.3	Aantallen zwerfjongeren	17	6.3	Regierollen	38
3.4	Opvangbehoefte en capaciteit	18	6.3.1	Vorig onderzoek	38
3.5	Brancheorganisaties voor hulpverlening en opvang	19	6.3.2	Stand van zaken per mei 2003	38
3.5.1	Federatie Opvang	19	6.4	Financiering en verantwoording	40
3.5.2	Leger des Heils	20	6.4.1	Vorig onderzoek	40
3.5.3	Stichting Zwerfjongeren Nederland	20	6.4.2	Stand van zaken per mei 2003	40
3.6	Conclusie	20	6.5	Informatievoorziening over zwerfjongeren	41
			6.5.1	Vorig onderzoek	41
			6.5.2	Stand van zaken per mei 2003	41
4	Gemeenten	22	6.6	Hulpverlening	42
4.1	Inleiding	22	6.6.1	Vorig onderzoek	42
4.2	Ontwikkeling 2001–2003	22	6.6.2	Stand van zaken per mei 2003	42
4.2.1	Algemeen	22	6.7	Conclusie	43
4.2.2	Preventie	27			
4.2.3	Signalering	28	7	Reactie bewindspersonen VWS en nawoord	
4.2.4	(Crisis)opvang	28		Algemene Rekenkamer	45
4.2.5	Hulpverlening/begeleiding	29	7.1	Reactie bewindspersonen VWS	45
4.2.6	Vervolgtrajecten en nazorg	29	7.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	46
4.3	Toekomstplannen of andere bestedingen	30			

Bijlage 1	Vragen van de staatssecretaris van VWS en de antwoorden van de Algemene Rekenkamer	48	Bijlage 5	Samenvattend overzicht met conclusies, aanbevelingen, de reactie van de bewindspersonen van VWS van het onderzoek Opvang zwerfjongeren 2003	95
Bijlage 2	Tabel voorzieningen centrumgemeenten per mei 2003	54	Bijlage 6	Afkortingenlijst	98
Bijlage 3	Kerngegevens per provincie en centrumgemeente per mei 2003	58			
Bijlage 4	Samenvattend overzicht met conclusies, aanbevelingen, de reactie van de minister van VWS van het onderzoek Opvang zwerfjongeren maart 2002	93			

SAMENVATTING

In maart 2002 verscheen het rapport van de Algemene Rekenkamer *Opvang zwerfjongeren*. Uit het onderzoek bleek dat de organisatie rond de opvang van zwerfjongeren tekort schoot. In 2002 heeft de Tweede Kamer besloten om het budget voor maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid met € 16,3 miljoen te verhogen tot € 177,4 miljoen. De Tweede Kamer drong erop aan om € 3 miljoen van het extra budget voor de opvang van zwerfjongeren te bestemmen. De staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) zegde de Kamer toe om in 2003 43 centrumgemeenten te visiteren om te onderzoeken of gemeenten dit geld daadwerkelijk aan beleid en concrete activiteiten voor zwerfjongeren hebben besteed. De uitkomsten worden betrokken bij de beslissing van de staatssecretaris van VWS of er een aparte financieringsregeling voor de opvang van zwerfjongeren nodig is.

Over de verantwoording van de besteding van deze middelen waren geen afzonderlijke afspraken met de centrumgemeenten gemaakt.

In februari 2003 kreeg de Algemene Rekenkamer het verzoek van de staatssecretaris om de visitatie uit te voeren. De Algemene Rekenkamer heeft positief gereageerd op het verzoek. Naast de visitatie heeft zij tevens onderzocht welke vervolgacties de minister van VWS naar aanleiding van het onderzoek *Opvang zwerfjongeren* heeft ondernomen.

Conclusie

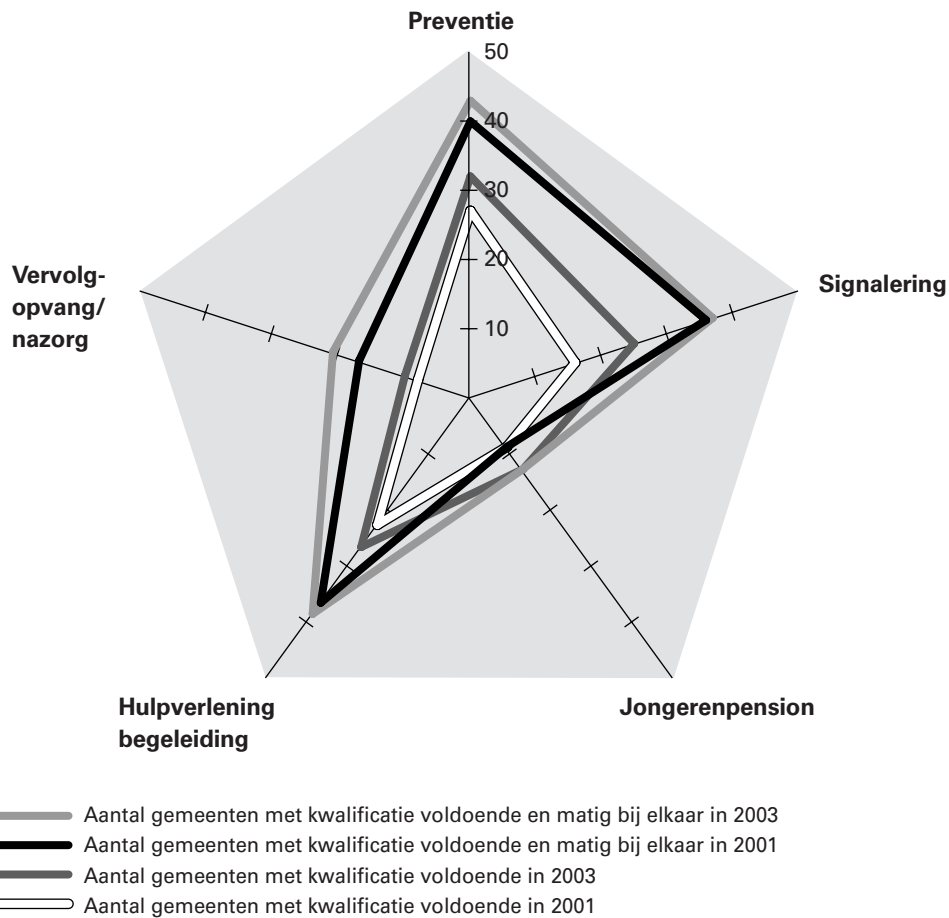
De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat er nog steeds onvoldoende aandacht is voor samenhangende activiteiten voor zwerfjongeren op het terrein van preventie, signalering, eerste (crisis)opvang, begeleidingstrajecten, vervolgtrajecten en nazorg. Dit is het geval ondanks dat de activiteiten rond de hulpverlening aan en de opvang van zwerfjongeren in de periode van september 2001 tot mei 2003 zijn uitgebreid. De zogenoemde sluitende keten (van preventie tot nazorg) bleek in negen (was in 2001 vijf) van de 43 centrumgemeenten aanwezig te zijn.

De Algemene Rekenkamer trekt – voorzichtig – de conclusie dat het aantal zwerfjongeren in de periode september 2001 tot mei 2003 is gegroeid. Of deze groei uitsluitend is toe te schrijven aan de verbetering van het inzicht of dat ook in realiteit er sprake is van groei, danwel een combinatie van die twee effecten: de voorzieningengroei blijft in tempo achter bij de vraag en het tekort aan opvangvoorzieningen wordt evidenter.

Voor de Algemene Rekenkamer betekent dit, dat kennelijk de komende jaren nog een extra inspanning gericht op (het inhalen van) de zwerfjongerenproblematiek onontkoombaar is in afwachting van het gaan functioneren van de beoogde sluitende keten gericht op jongeren met problemen meer in het algemeen.

De urgente praktische verbetering in de capaciteit van opvangplaatsen en hulpverleningsactiviteiten voor zwerfjongeren, waar de Algemene Rekenkamer in het vorige onderzoek naar de opvang van zwerfjongeren op aandrong, is nog onvoldoende opgepakt.

In onderstaande figuur is een overzicht opgenomen van de 43 centrumgemeenten met een voldoende (respectievelijk beperkt/matig) aantal voorzieningen voor preventie, signalering, jongerenpension, hulpverlening en vervolgopvang. Vooral bij de opvang in jongerenpensions en de vervolgopvang zijn nog veel verbeteringen mogelijk.



Uitkomsten onderzoek bij gemeenten en provincies

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat van de € 3 miljoen ruim eenderde direct ten goede is gekomen aan het opvangbeleid en de uitbreiding van voorzieningen voor zwerfjongeren. Eenderde is besteed om financiële knelpunten op te lossen bij de algemene maatschappelijke opvang. De rest van de extra middelen is gereserveerd. De helft hiervan is bestemd voor al ontwikkelde plannen ten behoeve van zwerfjongeren. Voor de andere helft zijn er nog geen concrete plannen.

De minister heeft in de Begroting 2003 beleidsdoelstellingen voor zwerfjongeren geformuleerd voor de komende vier jaar:

- toename van het aantal opvangplaatsen voor zwerfjongeren met meer dan de helft (van 254 naar 391);
- groei van het aantal centrumgemeenten met specifiek beleid voor zwerfjongeren van negen naar achttien.

Deze beleidsdoelstellingen zijn niet breed uitgedragen en besproken met de centrumgemeenten: de helft van de centrumgemeenten bleek ten tijde van het onderzoek niet op de hoogte te zijn van deze doelstellingen. Desondanks is het aantal gemeenten met een specifiek zwerfjongerenbeleid wel gestegen van negen naar zestien. Het aantal specifiek voor zwerfjongeren bestemde opvangplaatsen is met 68 toegenomen. Het aantal crisisopvangplaatsen waar ook zwerfjongeren gebruik van kunnen maken, is uitgebreid met circa 60 plaatsen. De overheden weten niet precies hoeveel plaatsen er beschikbaar zijn en hoeveel plaatsen er werkelijk nodig zijn. De Algemene Rekenkamer dringt aan op het in beeld brengen van de behoefte op lokaal en regionaal niveau.

Ook al hebben de meeste provincies en grootstedelijke regio's geen zwerfjongerenbeleid, vanuit deze hoek is er wel sprake van financiële steun voor diverse projecten in het kader van hulpverlening aan en opvang van zwerfjongeren, met name op het gebied van preventie. De provincies geven veel aandacht aan het tot stand brengen van overleg tussen bestuurders en uitvoerenden op regionaal en lokaal niveau. Er is regionaal en lokaal een aantal initiatieven tot stand gekomen waar onderwijs, justitie en jeugdhulpverlening op het terrein van preventie streven naar een gezamenlijke aanpak. Schoolverzuim en risico- of probleemgedrag worden als eerste signalen opgepakt. De Algemene Rekenkamer dringt wel aan op het invullen van de regierol van de provincies bij het realiseren van voorzieningen die aansluiten bij de vraag.

Vervolgacties bewindspersonen

De Algemene Rekenkamer deed in het vorige onderzoek de aanbeveling om een richtinggevend beleidskader te ontwikkelen voor de zwerfjongerenproblematiek. Dit had te maken met de complexiteit van de regelgeving en de vele verschillende actoren die er bij de zwerfjongerenproblematiek betrokken zijn. De bewindspersonen van VWS hebben deze optie weliswaar verkend, maar na overleg met de bestuurlijke partners niet nagevolgd. Een beleidskader voor zwerfjongeren zou, volgens de staatssecretaris, kunnen leiden tot een afzonderlijk circuit voor één doelgroep, terwijl het realiseren van een sluitende keten voor alle (risico)jeugdigen van belang is.

Het ministerie heeft verschillende initiatieven genomen om de afstemming tussen de betrokkenen te verbeteren teneinde de aansluiting tussen jeugdhulpverlening, maatschappelijke opvang en aanpalende terreinen te kunnen bewerkstelligen. De taken binnen het preventieve jeugdbeleid die behoren tot het gemeentelijke domein zijn beschreven. Het ministerie is een nader onderzoek gestart naar de gemeentelijke uitvoering en de noodzakelijke inspanningen om tot een sluitende aanpak op lokaal niveau te komen. Samen met de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, van Justitie, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt er sinds 2002 gewerkt aan een integrale thematische benadering van de jeugdproblematiek en het belang van preventie daarbij. Tot slot zal het Landelijk Beleidskader Jeugdzorg, zoals dat is voorzien in de beoogde Wet op de jeugdzorg, de rol van de provincies in de aanslui-

ting tussen de lokale voorzieningen en de jeugdzorg bevatten. Hierbij wordt ook specifiek aandacht gevraagd voor de groep zwerfjongeren.

Alhoewel de Algemene Rekenkamer deze initiatieven waardeert, constateert zij ook dat het nog te vroeg is om uitspraken te doen over de effectiviteit van deze activiteiten. De Algemene Rekenkamer concludeert dat de afstand tussen ministerie, provincies/grootstedelijke regio's en gemeenten groot is. Over veel (inter)departementale initiatieven wordt met de regionale en lokale partners niet tot nauwelijks gecommuniceerd. Dit klemt te meer daar de minister van VWS de regio nadrukkelijk op lokaal niveau neerlegt.

Voor het ontwikkelen van een adequaat beleid en de (gerichte) inzet van middelen is het van belang dat de minister kan beschikken over informatie, die inzicht biedt in de gerealiseerde prestaties en bereikte effecten op lokaal niveau. De van de actoren verlangde informatie is naar de mening van de Algemene Rekenkamer niet specifiek genoeg om de systeemverantwoordelijkheid van de minister gestalte te kunnen geven. De Algemene Rekenkamer beveelt daarom aan om de informatievraag verder te specificeren.

Reactie bewindspersonen VWS

Op 10 oktober 2003 hebben de minister en staatssecretaris van VWS een gezamenlijke schriftelijke reactie gegeven op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer, aan hen toegezonden op 24 september 2003. De bewindspersonen zijn erover verheugd dat het extra geld heeft geleid tot versterking van het opvangbeleid voor zwerfjongeren. Er is een groeiend verantwoordelijkheidsbesef bij centrumgemeenten, provincies en grootstedelijke regio's vastgesteld voor de aanpak van de zwerfjongerenproblematiek. En hoewel nog niet alle ontwikkelingen hebben geleid tot meetbare effecten – onder meer gezien het recente karakter ervan – vertrouwen de bewindspersonen dat deze ontwikkelingen concrete resultaten gaan opleveren.

Zij verwachten dat de door de Algemene Rekenkamer geconstateerde benodigde extra inspanningen voor de aanpak van zwerfjongerenproblematiek en uitbreiding van de capaciteit door de centrumgemeenten, provincies en grootstedelijke regio's geleverd zullen worden. De bewindspersonen zien dan ook geen aanleiding om over te gaan tot een afzonderlijke specifieke uitkering voor zwerfjongeren.

De bewindspersonen verwachten ook dat door de inwerkingtreding van de nieuwe Wet op de jeugdzorg de provincies beter in staat zullen zijn hun regierol te vervullen bij het realiseren van een passend aanbod aansluitend op de specifieke vraag van de individuele jongere. Dit zal preventief werken als het gaat om het ontstaan van zwerfjongerenproblematiek. Voor de verdere uitwerking van de daarbij horende functies op het gemeentelijke domein in aansluiting op de jeugdzorg zijn afspraken met de Vereniging Nederlandse Gemeenten gemaakt.

De bewindspersonen zeggen toe alerter te zijn op de communicatie met bestuurlijke partners over (inter)departementale initiatieven. Ook bij de ontwikkeling van de specifieke informatievoorziening worden de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer betrokken.

Tot slot geven de bewindspersonen aan dat het kabinet een sluitende keten voor de jeugd van essentieel belang vindt. Naast extra middelen in het hoofdlijnenakkoord voor jeugdzorg en preventie stelt het kabinet een jeugdagenda op voor de komende vier jaar met als doel een verbeterde

aansluiting binnen de keten en zo min mogelijk uitval van jeugdigen. De bewindspersonen willen hiermee ook bereiken dat het aantal zwerfjongeren vermindert. De zwerfjongerenproblematiek zal de komende jaren, zo schrijven de bewindspersonen, een goede graadmeter zijn voor de daadwerkelijke realisatie van de doelstellingen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd over de voornemens van de bewindspersonen ten aanzien van de verbetering van de communicatie en de specifieke informatievoorziening. De Algemene Rekenkamer benadrukt dat er voortvarendheid is geboden bij de implementatie van de nadere uitwerking van een aantal beleidsvoornemens. Juist ten aanzien van de regierol van de provincies moeten nog een aantal voornemens nadere uitwerking krijgen.

Op het punt van de bereikte effecten en de nog te realiseren effecten rekent de Algemene Rekenkamer Nederland minder rijk dan de bewindspersonen kennelijk voor ogen staat. De Algemene Rekenkamer concludeert dat, alle inspanningen ten spijt, de urgente praktische verbetering in de capaciteit van opvangplaatsen en hulpverleningsactiviteiten voor zwerfjongeren, nog onvoldoende is gerealiseerd. Dit terwijl de Algemene Rekenkamer reeds in haar vorige onderzoek *Opvang zwerfjongeren* constateerde dat die absoluut nodig is. Uit dit vervolgonderzoek is gebleken dat de opvang- en hulpverleningscapaciteit wel is gegroeid, maar nog steeds niet voldoende is om zelfs maar aan de minimaal geschatte vraag te voldoen: geschat minimumaantal 3200 zwerfjongeren, aantal plaatsen circa 320.

De Algemene Rekenkamer concludeert op basis van haar onderzoek dat zolang de beoogde sluitende keten voor jongeren met problemen niet functioneert er tevens een extra inspanning nodig is om hulpverlening en opvangcapaciteit voor zwerfjongeren op een voldoende niveau te brengen. Wanneer die extra inspanning niet wordt gepleegd, zal een grote (mogelijk nog groeiende) groep zwerfjongeren tussen de wal en het schip blijven vallen.

De bewindspersonen schrijven dat de zwerfjongerenproblematiek de komende jaren een goede graadmeter voor hen is in hoeverre een verbeterde aansluiting binnen de keten én zo min mogelijk uitval van jeugdigen daadwerkelijk gerealiseerd worden.

De Algemene Rekenkamer is het met deze graadmeter van harte eens en ziet uit naar regelmatige verantwoordingsinformatie omtrent zwerfjongeren.

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding vervolgonderzoek

In maart 2002 verscheen het rapport van de Algemene Rekenkamer *Opvang zwerfjongeren*. Dit onderzoek werd op verzoek van de Tweede Kamer in 2001 uitgevoerd. De conclusies van het rapport waren dat de gecompliceerde wet- en regelgeving en de gebrekkige afstemming tussen de verschillende overheidslagen een adequate hulpverlening en opvang van zwerfjongeren en tevens een goede verantwoording over prestaties en effecten belemmerden. Bijna nergens waren alle noodzakelijke voorzieningen en hulpverleningsprogramma's aanwezig om zwerfjongeren goed te kunnen helpen. Bij vijf van de 43 centrumgemeenten¹ was een zogenoemde «sluitende keten», die voorziet in preventie, signalering, eerste (crisis)opvang, hulpverlening/begeleiding en vervolgotrajecten/nazorg aanwezig.

In 2002 heeft de Tweede Kamer besloten om het budget voor de specifieke uitkering maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid met € 16,3 miljoen te laten toenemen. De Tweede Kamer heeft er op aangedrongen dat van de ophoging € 3 miljoen bestemd zou worden voor de opvang van zwerfjongeren². De Welzijnswet 1994, die de basis biedt op grond waarvan de minister een gemeente een specifieke uitkering kan toekennen, biedt niet de mogelijkheid – binnen het doel van de uitkering – de besteding van de middelen nader te oormerken. Wel heeft de staatssecretaris aan de Tweede Kamer toegezegd dat in mei 2003 de centrumgemeenten worden gevisiteerd om te bezien in hoeverre met het extra geld dat voor zwerfjongeren beschikbaar is gesteld de centrumgemeenten daadwerkelijke voorzieningen voor deze groep jongeren hebben gerealiseerd. Mede op basis van de uitkomsten van deze visitatie zal worden besloten of toch een aparte financieringsregeling voor de opvang van zwerfjongeren nodig is.

Op 21 februari 2003 heeft de staatssecretaris van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) de Algemene Rekenkamer verzocht om de effectmeting³ van het rapport *Opvang zwerfjongeren* uit te breiden met de door haar aan de Tweede Kamer toegezegde visitatie van de centrumgemeenten. Zij geeft in de brief aan het onderzoek *Opvang zwerfjongeren* te beschouwen als een nulmeting. In antwoord op het verzoek heeft de Algemene Rekenkamer op 1 april 2003 aangegeven aan dit verzoek te voldoen. In dit rapport wordt verslag gedaan van de uitkomsten van de visitatie en van de effectmeting.

1.2 Onderwerp vervolgonderzoek

Centraal in het onderzoek staat de vraag of de toevoeging aan de specifieke uitkering maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid voor uitbreiding van (opvang)voorzieningen voor zwerfjongeren leidt of geleid heeft tot een versterking van opvangbeleid voor zwerfjongeren ten opzichte van de situatie in september 2001. Daarnaast is ook onderzocht welke vervolgacties naar aanleiding van het onderzoek *Opvang zwerfjongeren* zijn ondernomen. De vragen van de staatssecretaris zijn in de onderzoeksvragen van de Algemene Rekenkamer geïntegreerd.

¹ In Nederland hebben 43 gemeenten de taak om te zorgen voor maatschappelijke opvang voorzieningen, waaronder ook voorzieningen voor zwerfjongeren vallen. Deze gemeenten worden centrumgemeenten genoemd.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 313, nr. 2 (vragen en antwoorden bij de voorjaarsbrief Zorg 2002).

³ Van alle onderzoeken van de Algemene Rekenkamer vindt ongeveer één jaar na publicatie een controle plaats op het nakomen van toezeggingen van de betrokken bewindspersoon. Voor de effectmeting wordt uitgegaan van de oordelen en de aanbevelingen die in het rapport zijn opgenomen. Sinds april 1999 wordt in elk rapport een tabel opgenomen met conclusies, aanbevelingen en toezeggingen van de minister. Deze tabel vormt het uitgangspunt voor de controle na één jaar – zie bijlage 4.

De Algemene Rekenkamer heeft het onderzoek wederom uitgevoerd bij alle 43 centrumgemeenten, alle twaalf provincies en de drie grootstedelijke regio's. Zij hebben op vrijwillige basis aan het onderzoek meegewerkt.

Ten behoeve van de uitvoering van het onderzoek hebben alle centrumgemeenten, provincies en grootstedelijke regio's een vragenlijst ontvangen. Zij werden bezocht wanneer ze essentiële ontwikkelingen meldden. Aldus zijn bij dertien centrumgemeenten, drie provincies en alle drie de grootstedelijke regio's gesprekken gevoerd. Voorts hebben bij de brancheorganisaties van de meest betrokken instanties voor maatschappelijke opvang en jeugdhulpverlening, zijnde de Federatie Opvang, het Leger des Heils en de Stichting Zwerfjongeren Nederland gesprekken plaatsgevonden. Deze instanties hebben informatie gegeven over de ontwikkeling in de voorzieningen voor zwerfjongeren en de financiering daarvan. Van de zichtpensions⁴ zijn jaarverslagen opgevraagd. Tenslotte zijn gesprekken gevoerd met het Ministerie van VWS, met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

1.3 Opbouw rapport

Allereerst wordt in hoofdstuk 2 de wet- en regelgeving inzake de maatschappelijke opvang en de jeugdhulpverlening beschreven alsmede de financiering daarvan.

In hoofdstuk 3 wordt het profiel van de zwerfjongere geschetst en wordt ingegaan op aantallen en opvang. Ook de brancheorganisaties van de hulpverleners komen hier aan het woord. In hoofdstuk 4 wordt uiteengezet of en op welke wijze de extra gelden door de gemeenten zijn besteed en welke consequenties dit heeft gehad voor de hulpverlening aan en de opvang van zwerfjongeren. In hoofdstuk 5 komen de ontwikkelingen bij en activiteiten van de provincies en grootstedelijke regio's aan de orde.

Een overzicht van de vervolgacties van de minister van VWS naar aanleiding van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer in het onderzoek *Opvang zwerfjongeren* wordt beschreven in hoofdstuk 6. In hoofdstuk 7 zijn de reactie van de minister en staatssecretaris van VWS en het nawoord van de Algemene Rekenkamer opgenomen.

In de bijlagen zijn de gegevens op een aantal punten nog nader uitgewerkt. Bijlage 1 bevat de vragen van de staatssecretaris van VWS en de aan het onderhavige onderzoek ontleende antwoorden daarop van de Algemene Rekenkamer.

Bijlage 2 bevat een overzichtstabel van de voorzieningen voor zwerfjongeren per centrumgemeente, per mei 2003.

Bijlage 3 bevat de kerngegevens per provincie en centrumgemeenten per mei 2003.

Bijlage 4 bevat een samenvattend overzicht met conclusies, aanbevelingen, de reactie van de minister van VWS van het Rekenkamerrapport *Opvang Zwerfjongeren* van maart 2002.

Bijlage 5 bevat een zelfde samenvattend overzicht met conclusies, aanbevelingen, de reactie van de minister van VWS van dit Rekenkamerrapport *Opvang Zwerfjongeren 2003*.

Bijlage 6 bevat het overzicht van afkortingen.

⁴ Zichtpensions zijn op zwerfjongeren gerichte opvanginstellingen.

2 WET- EN REGELGEVING

2.1 Huidige wet- en regelgeving

2.1.1 Algemeen

De hulpverlening aan en de opvang van zwerfjongeren is geregeld in verschillende wetten. Veel beleid wordt decentraal uitgevoerd. De belangrijkste wetten zijn:

- Welzijnswet 1994.

Hierin is het wettelijke kader van de maatschappelijke opvang geregeld. Gemeenten (te weten de 43 zogenoemde centrumgemeenten) voeren dit beleid uit.

- Wet op de Jeugdhulpverlening.

Deze wet regelt dat de provincies en grootstedelijke regio's verantwoordelijk zijn voor een adequaat stelsel van jeugdzorg⁵ voor de ondersteuning van jongeren en ouders bij (dreigende) problemen bij het opgroeien en opvoeden. De regie voor de vormgeving van het preventieve jeugdbeleid is in handen van de gemeenten gelegd.

De parlementaire behandeling van de beoogde opvolger van deze wet, de Wet op de jeugdzorg, is in een vergevorderd stadium. De intentie van deze wet is de verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincie en gemeente duidelijker te verdelen. Deze onduidelijkheid speelt ook een rol in de zwerfjongerenproblematiek. In paragraaf 2.2 wordt dieper ingegaan op de inhoud van dit wetsontwerp.

In het vorige rapport van de Algemene Rekenkamer is ook ingegaan op andere terreinen, waar de zwerfjongere mee te maken heeft, zoals de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Algemene Bijstandswet (ABW). Dit rapport beperkt zich tot de maatschappelijke opvang en jeugdzorg.

2.1.2 Actoren en verantwoordelijkheden

De verantwoordelijkheden van de actoren op basis van de huidige wettelijke kaders van de maatschappelijke opvang en de jeugdzorg zijn in het volgende schema samengevat:

Wet	Rijk	Provincie	Gemeente
Welzijnswet 1994	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: ondersteunen van de uitvoerende functie. 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.

⁵ Jeugdzorg omvat, naast de jeugdhulpverlening, ook de geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen, de zorg voor licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen en de jeugdbescherming.

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 zorgdragen 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.

De minister van VWS is systeemverantwoordelijk voor deze beleids-terreinen. De minister heeft vooral een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid. Het feitelijk leveren van de prestaties – de uitvoering van het beleid – is bij andere actoren gelegd. Binnen dit kader zal de minister ervoor moeten zorgen dat hij goed geïnformeerd is over het functioneren van het systeem waarmee het beleid wordt uitgevoerd. Op basis van deze informatie kan de minister zijn eigen beleid evalueren en zo nodig bijstellen, dan wel kan hij deze informatie gebruiken bij het aanspreken van de diverse betrokkenen op hun eigen uitvoerings – verantwoordelijkheid. Daarnaast is informatie over de resultaten nodig om te kunnen beoordelen in welke mate het systeem effectief is. De minister van VWS blijft daarmee te allen tijde een toetsende medeverantwoordelijkheid behouden voor de feitelijk behaalde resultaten. Blijven de beoogde resultaten geheel of gedeeltelijk uit, dan is de minister daarvoor in het individuele geval niet verantwoordelijk te stellen, maar dient hij zich wel af te vragen of de oorzaak hiervan is gelegen in tekortkomingen in het systeem. Voor tekortkomingen in het systeem acht de Algemene Rekenkamer de minister verantwoordelijk.

2.1.3 Financiering en verantwoording

Financiering

De opvang en hulpverlening aan zwerfjongeren wordt bekostigd uit een groot aantal bronnen. De belangrijkste zijn de specifieke uitkeringen voor maatschappelijke opvang en verslavingszorg, voor de jeugdhulpverlening, voor de vrouwenopvang en vergoedingen vanuit de AWBZ. Soms is er financiering vanuit particuliere bronnen (zoals kerkelijke fondsen) of andere publieke middelen, zoals tijdelijke financiering op grond van projecten uit het Grotestedenbeleid en geld uit het Europees Sociaal Fonds (ESF). Tot slot ontvangen de instellingen voor de maatschappelijke opvang en de instellingen voor de jeugdhulpverlening een eigen bijdrage van de cliënten.

Uit het vorige onderzoek bleek dat de omvang van deze financiering moeilijk of niet is vast te stellen.

In 2002 en 2003 bedroegen de begrote uitgaven voor de totale specifieke uitkering voor maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid € 177,4 miljoen en voor vrouwenopvang € 44 miljoen.

Vanaf januari 2001 is hier conform de motie Dijkstal⁶ € 6,8 miljoen extra aan toegevoegd, onder meer voor zwerfjongeren. Vanaf 2002 is het budget dat bedoeld is voor de begeleiding van bijzondere groepen (zoals vrouwen in de opvang, slachtoffers van geweld, dak- en thuislozen en

⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 400, nr. 16.

zwerfjongeren) structureel verhoogd met € 16,3 miljoen. Van dat bedrag is € 3 miljoen specifiek in te zetten voor zwerfjongeren⁷.

Om een adequaat zorgaanbod in de jeugdhulpverlening te kunnen bekostigen, ontvangen de provincies van het Rijk een specifieke uitkering op basis van de Wet op de Jeugdhulpverlening. In 2002 en 2003 bedroegen deze respectievelijk € 712 miljoen en € 710 miljoen.

Verantwoording

Voor de verantwoording van de uitkering voor maatschappelijke opvang en voor jeugdzorg zijn regels gesteld. In de regelingen is opgenomen dat binnen tien maanden na afloop van het kalenderjaar waarin een uitkering is verstrekt, de gemeente (voor de specifieke uitkering maatschappelijke opvang) dan wel de provincie (voor de uitkering jeugdhulpverlening) een verantwoording overlegt, waaruit blijkt in hoeverre de verleende uitkering is besteed ten behoeve van het doel waarvoor zij was bestemd. Indien de uitkering meer bedroeg dan € 125 000 moet de verantwoording voorzien worden van een verklaring van een accountant. Wanneer de besteding ook voldoende blijkt uit de vastgestelde rekening van de gemeente dan wel provincie, kan worden volstaan met de toezending van de rekening, voorzien van een verklaring van een accountant.

2.2 Wet op de jeugdzorg

2.2.1 Wetsontwerp

Onvrede met de uitvoering in de praktijk was aanleiding om te werken aan nieuwe wetgeving ter vervanging van de in 1989 in werking getreden Wet op de Jeugdhulpverlening. Belangrijke uitgangspunten voor de nieuwe wetgeving waren: verbetering van de toegang tot de jeugdzorg per regio en de ontwikkeling van een integraal aanbod van jeugdzorg. De regering en de Tweede Kamer hebben de contouren van deze wetgeving in juni 2000 vastgesteld in het Beleidskader Wet op de jeugdzorg. Op 18 december 2001 is de «Regeling van de aanspraak op de toegang tot en de bekostiging van jeugdzorg (voorstel van Wet op de jeugdzorg)» aan de Tweede Kamer aangeboden⁸. Het voorstel werd als een belangrijke stap gezien in het realiseren van een sluitende keten van jeugdzorg (aansluiting tussen de schakels van onder meer preventief jeugdbeleid, indicatiestelling, jeugdhulpverlening, gezinsvoogdij, jeugd-geestelijke gezondheidszorg enzovoort) en in de verbetering van de hulpverlening aan kinderen en gezinnen.

In de nieuwe wetgeving zijn het recht op jeugdzorg en de centrale onafhankelijke toegang tot de jeugdzorg in de vorm van een bureau jeugdzorg belangrijke uitgangspunten. Het bureau jeugdzorg verzorgt niet alleen de toegang tot de provinciaal gefinancierde jeugdzorg, maar ook tot de geestelijke gezondheidszorg en (op termijn) ook de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten.

Het bureau jeugdzorg heeft ook een taak in het ondersteunen van de algemene voorzieningen voor de jeugd. Scholen, de jeugdgezondheidszorg en bijvoorbeeld de kinderopvang kunnen er terecht voor consultatie en advies. Daarnaast krijgt het bureau jeugdzorg expliciet de taak, als cliënten ook behoefte hebben aan lokale zorg, voor cliënten deze zorg in beeld te brengen en cliënten in risicovolle situaties daar ook naar toe te geleiden en deze zorg te volgen⁹. In het toekomstige stelsel van jeugdzorg staat vraagsturing centraal.

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 313, nr. 2 (vragen en antwoorden bij de voorjaarsbrief Zorg 2002) en Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2002, 28 000 XVI, nr. 40.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 168, nrs. 1–2.

⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 168, nr. 10 (derde nota van wijziging) en 28.

De rijksoverheid is eindverantwoordelijk voor het jeugdzorgstelsel. Deze verantwoordelijkheid omvat volgens het wetsontwerp het vaststellen van wet- en regelgeving, de omvang van het financiële kader, de hoofdlijnen van het beleid en de uitoefening van toezicht.

De provincie krijgt in de nieuwe wet de regie voor de gehele jeugdzorg. De totstandkoming van de bureaus jeugdzorg is de verantwoordelijkheid van de provincies, evenals de bekostiging van de zorg op grond van de Wet op de jeugdzorg.

Het voorstel van Wet op de jeugdzorg is op 24 juni 2003 door de Tweede Kamer met algemene stemmen aangenomen¹⁰.

2.2.2 Uitwerking wetsontwerp

Gemeenten en provincies hebben, evenals in de Wet op de jeugdhulpverlening, in het nieuwe wetsontwerp complementaire verantwoordelijkheden in die zin dat het gemeentelijk jeugdbeleid voorliggend is aan de (geïndiceerde) jeugdzorg. De jeugdzorg waarop aanspraak bestaat en waarvoor de provincies verantwoordelijk zijn, is voor hulp en steun bij ernstige opgroei- en opvoedproblematiek; de gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voorkómen van deze problemen (preventie) en het bieden van lichte ambulante hulp.

Deze complexe structuur maakt nadere afspraken wenselijk. Als vervolg op bestuurlijke overleg in oktober 2002 tussen het Rijk, de VNG, het IPO en de Maatschappelijk Ondernemers Groep (MO-groep)¹¹ is besloten tot de instelling van een werkgroep, die met voorstellen moet komen om het gemeentelijk domein dat geschakeld is aan de jeugdzorg te verduidelijken.

De staatssecretaris van VWS meldde bij brief van 18 juni 2003¹² aan de voorzitter van de Tweede Kamer de uitkomsten van het overleg van de werkgroep. Er is overeenstemming bereikt over de gewenste taken (functies) die behoren tot het gemeentelijke domein¹³. Doelstelling van het beschrijven van functies is in eerste instantie het bieden van een begrippenkader voor overleg tussen gemeenten en provincies met het oog op een sluitende keten voor hulp en ondersteuning aan jeugdigen.

2.3 Conclusie

In het vorige onderzoek is geconstateerd dat de gecompliceerde wet- en regelgeving en de financiering uit verschillende bronnen een adequate hulpverlening en opvang van zwerfjongeren belemmeren. De wetgeving is ten opzichte van vorig onderzoek niet gewijzigd, dus deze conclusie geldt nog. Met de Wet op de jeugdzorg lijkt wel een stap gezet te worden in een duidelijker verantwoordelijkheidsverdeling tussen de verschillende overheden.

¹⁰ Op 7 oktober 2003 heeft de Eerste Kamercommissie van VWS het voorlopig verslag uitgebracht en wacht op de memorie van antwoord.

¹¹ De Maatschappelijk Ondernemers Groep is de branche-organisatie voor Welzijn en Maatschappelijke Dienstverlening, Jeugdzorg en Kinderopvang.

¹² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 606, nr. 8.

¹³ Nader uitgewerkt in de notitie «Verduidelijking gemeentelijke taken op het terrein van opvoed-, opgroei-, en gezinsondersteuning geschakeld aan de jeugdzorg» van de Werkgroep Gemeentelijke taken (juni 2003).

3 ZWERFJONGEREN EN HULPVERLENING

3.1 Inleiding

In het vorige onderzoek van de Algemene Rekenkamer *Opvang zwerfjongeren* is geconstateerd dat zwerfjongeren tussen wal en schip vallen, omdat de hulpverlening aan deze jongeren zich in een grijs gebied bevindt, op het snijvlak van diverse beleidsterreinen en van verschillende actoren. Jongeren tot achttien jaar vallen onder de jeugdhulpverlening, gefinancierd door de provincies en de hulpverlening aan jongeren vanaf achttien valt onder de maatschappelijke opvang, de verantwoordelijkheid van de gemeenten¹⁴.

Daarnaast hebben de hulpverleningsinstellingen en de zwerfjongeren zelf in het kader van de geestelijke gezondheidszorg, verslavingszorg en de sociaal pedagogische hulpverlening te maken met de AWBZ en de ABW. Ook onderwijs, politie en reclassering spelen een rol bij de hulpverlening aan zwerfjongeren.

3.2 Profiel zwerfjongere

In het in opdracht van de minister van VWS uitgevoerde onderzoek van het Trimbos-instituut naar de hulpverlening aan zwerfjongeren¹⁵ is aandacht besteed aan de beschrijving van het profiel van de zwerfjongere, om zo de kansen op een passende en effectieve interventie te verhogen. Het onderzoek is gedaan door aan hulpverleners om een inschatting van de problemen van de zwerfjongeren te vragen. Het profiel van zwerfjongeren dat hieruit naar voren komt, komt volgens de onderzoekers in grote lijnen overeen met wat in ander onderzoek werd gevonden.

«Zwerfjongeren zijn overwegend man, zestien jaar of ouder en van Nederlandse afkomst. Veel jongeren hebben een zwakke maatschappelijke positie. Zij kampen met meervoudige complexe problemen op diverse leefgebieden. Bij een substantieel deel is sprake van tekortschietende (zelf)bescherming, schulden en psychische en verslavingsproblemen. Een substantieel deel pleegt criminele activiteiten. De jongeren voelen zich vaak in de steek gelaten, ervaren weinig binding met de samenleving en beschouwen zichzelf als buitenstaanders»¹⁶. Minder duidelijk tot nu toe was het substantiële deel zwakbegaafden onder de zwerfjongeren (schattingen gaan uit van bijna een kwart). Deze toename van zwakbegaafde jongeren valt toe te schrijven aan het veranderde instroombeleid bij Sociaal Pedagogische Diensten. Net als bij de gehanteerde leeftijds-grens van achttien jaar in de jeugdhulpverlening, dreigen deze kwetsbare jongeren door een beleidswijziging in een aanpalende sector, zo constateert het Trimbos-instituut, tussen wal en schip te raken. Voorts valt op dat de hulpverleningsinstanties relatief veel exclusiecriteria¹⁷ hanteren. Gezien de multiproblematiek van de zwerfjongeren werpen de voorzieningen voor hen daarmee forse drempels op.

Het Trimbos-onderzoek was niet gericht op de factoren die van invloed zijn op en leiden tot dak- en thuisloosheid van jongeren. Het rapport beschrijft wel (op basis van ander onderzoek) dat een substantieel deel van de jongeren uit problematische gezinssituaties komt. Op vroege leeftijd is men geconfronteerd met ingrijpende traumatische ervaringen. Er is vaak sprake van gebroken gezinnen en een verleden met hulpverlening. Veel jongeren hebben een zwakke maatschappelijke positie, dat wil zeggen weinig opleiding (vaak is er sprake van schooluitval), weinig werkervaring en lage inkomsten. Artikelen in de vakbladen en de

¹⁴ Overigens is in de Wet op de Jeugdhulpverlening in artikel 1b onder 3 en 4 wel het volgende opgenomen: wanneer de aanvraag is ingediend vóór iemand achttien jaar is of binnen een halfjaar na beëindiging van de behandeling die was aangevangen vóór de leeftijd van 18, dan is uitloop van jeugdzorg mogelijk. Dit wijzigt niet in de nieuwe wetgeving.

¹⁵ Rapport «Hulpverlening aan zwerfjongeren in Nederland», mei 2003. De minister heeft op 9 september 2003 dit rapport aan de Tweede Kamer aangeboden. De minister kondigde aan na de publicatie van het onderhavige rapport van de Algemene Rekenkamer met een reactie te komen.

¹⁶ Het rapport van het Trimbos-instituut noemt hiervoor onder meer de volgende bronnen: Ploeg J. van der, E. Scholte: *Homeless Youth, Working with children en Adolescents*, 1997; Slegers J. e.a.: *Mental health problems among homeless adolescents*, 1997; Korf D. J. e.a.: *Het volgende station. Zwerfjongeren in Nederland*, 1999; Noom M., M. de Winter: *Op zoek naar verbondenheid*, 2001; Bottenberg M. e.a.: *Zwerfjongeren in de provincie Gelderland*, 2001.

¹⁷ Gehanteerde criteria zijn ernstige psychische problemen, verslaving, illegale verblijfsstatus, gezondheidsproblemen, agressief gedrag, zwakbegaafdheid, zwangerschap, ernstige criminaliteit en leeftijd.

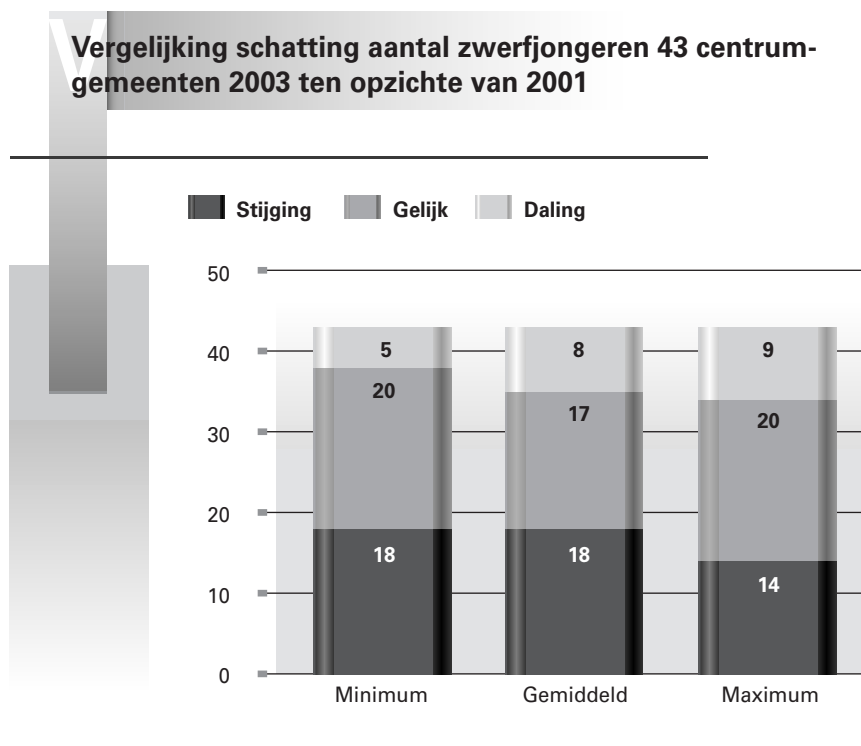
jaarverslagen van de instellingen bevestigen deze schets van de achtergronden van de zwerfjongere.

3.3 Aantallen zwerfjongeren

In het vorige Rekenkameronderzoek is geconcludeerd dat de beschikbare informatie uit de registratiesystemen onvoldoende betrouwbaar en actueel is. Deze situatie is nog niet gewijzigd. Het door de Federatie Opvang nieuw te ontwikkelen cliëntenregistratiesysteem zou naar verwachting medio 2003 ter beschikking komen, maar is september 2003 nog niet operationeel.

De gemeenten hebben nu wel meer dan bij het vorige onderzoek een «onderbouwde» schatting van het aantal zwerfjongeren. Deze schattingen zijn lang niet altijd gebaseerd op onderzoek. Vaak is het een schatting op basis van signalen van hulpverleners, soms ook op basis van geregistreerde opvang. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de schattingen. In de volgende figuur is samengevat hoe de wijziging in de schattingen van de minimum- en maximaal aantallen is. Is er ten opzichte van 2001 sprake van stijging of daling of is de schatting niet gewijzigd. Ook de wijziging van het gemiddelde van de schattingen is in de tabel verwerkt.

Figuur 1



Bij de gemeenten die onlangs een probleemanalyse hebben uitgevoerd, is slechts bij één gemeente het aantal lager geschat. Bij een aantal gemeenten is er ook door een verbeterde signalering van jeugd- en straathoekwerkers, maar ook door onderwijs en politie, meer inzicht gekomen in de betreffende aantallen.

Er is sprake van een toename van de minimaal aantallen met circa 500 (stijging van 2692 naar 3184), de maximaal geschatte aantallen stijgen

nauwelijks (van 4623 naar 4649). Uit het onderzoek blijkt dat er vaker sprake is van het stijgen van de aantallen dan dat het aantal daalt.

Het Leger des Heils heeft op basis van een eigen registratie eveneens een toename van het aantal zwerfjongeren waargenomen. In 2002 heeft het Leger des Heils in de eigen systemen 2056 zwerfjongeren (in de leeftijd van 16–22 jaar) geregistreerd. In 2000 waren dat er nog 1898. Vooral in de leeftijdsgroep tot achttien jaar en bij vrouwen is er een sterke toename van het aantal jongeren dat gebruik maakt van opvangvoorzieningen van het Leger des Heils.

Ook bij een aantal centrumgemeenten wordt deze stijging gesignaleerd. Bij vergelijking met de opgaven van de centrumgemeenten valt op dat enkele centrumgemeenten een lager aantal noemen dan het aantal dat wordt opgevangen bij het Leger des Heils. De jongeren in de opvang in Terneuzen, Lelystad en Nieuw Amsterdam met respectievelijk circa 25, 100 en 70 jongeren zijn niet of slechts ten dele in de telling van de in hun regio functionerende centrumgemeenten opgenomen.

Op basis van deze gegevens stelt de Algemene Rekenkamer vast dat de schatting van het aantal zwerfjongeren nog altijd geen hard gegeven oplevert. De conclusie is daarom dat er – voorzichtig – sprake is van een stijging. Het zwerfjongerenprobleem is er in ieder geval niet kleiner op geworden in de afgelopen anderhalf jaar.

3.4 Opvangbehoefte en capaciteit

De Algemene Rekenkamer concludeerde in het vorige onderzoek *Opvang zwerfjongeren* dat er een breed draagvlak is voor de opvatting dat een sluitende keten van voorzieningen (van preventie tot nazorg) essentieel is. Zo'n sluitende keten was maar bij vijf van de 43 centrumgemeenten aanwezig. Geconstateerd werd dat het aantal specifieke voorzieningen gericht op zwerfjongeren onvoldoende was.

Het al eerder genoemde Trimbos-onderzoek naar de hulpverlening aan zwerfjongeren had als doel zicht te krijgen op onder meer aantal en type voorzieningen, kenmerken van bereikte zwerfjongeren en geboden dienst- en hulpverlening.

De onderzoekers constateren dat het lastig is om de vinger te leggen op wat zwerfjongeren precies voor hulp krijgen en welke capaciteit er voor hen beschikbaar is. Dit omdat de hulpverlening vanuit de maatschappelijke opvang en jeugdzorg zich primair richt op andere doelgroepen. Het specifiek op zwerfjongeren gerichte aanbod in Nederland is betrekkelijk schaars. Met ongeveer 3500 zwerfjongeren in Nederland kan, gelet op het voorgaande, volgens de onderzoekers van het Trimbos-instituut, de specifiek voor zwerfjongeren beschikbare opvangcapaciteit nooit voldoende zijn.

Het Leger des Heils heeft berekend dat voor de opvang van 3500 zwerfjongeren minimaal 1687 opvangplaatsen nodig zijn bij een gemiddelde verblijfsduur (gebaseerd op ervaringscijfers) van ongeveer een half jaar in een opvangvoorziening.

Voor wat betreft de geboden dienst- en hulpverlening concludeert het Trimbos-onderzoek dat er op lokaal en regionaal niveau nog geen sluitende keten van hulp en opvang voor zwerfjongeren is. Zwerfjongeren kunnen onvoldoende terecht bij allerlei vormen van hulp. Er zou niet alleen sprake zijn van (toenemende) uitval uit de jeugdhulpverlening,

maar ook uit de geestelijke gezondheidszorg (GGZ) en, zoals gezegd, de sociaal pedagogische hulpverlening. Het aanbod hangt als «los zand» aan elkaar, is lokaal zeer verschillend en weinig overzichtelijk. De fragmentering wordt versterkt doordat de opvang wordt bekostigd uit diverse financieringsbronnen. Overigens stemmen de bestaande relaties met lokale samenwerkingspartners weer optimistisch. Bouwstenen voor de opzet van ketenzorg lijken aanwezig.

De onderzoekers van het Trimbos-instituut schrijven dat het opnieuw moeilijk te achterhalen is (ook de Algemene Rekenkamer wees hierop in het onderzoek *Opvang zwerfjongeren*), welk deel van de middelen specifiek wordt aangewend voor zwerfjongeren. De discussie over welke financieringsbron welke diensten en activiteiten moet bekostigen, wordt naar hun mening versterkt door de modernisering van de AWBZ, vanaf april 2003. Door de tijdelijkheid van sommige bronnen kan volgens de geïnterviewden uit het veld ook weinig continuïteit aan ingezette ontwikkelingen worden gegeven. Omdat het financieel een kwestie van overleven is, is er amper geld beschikbaar voor innovaties.

3.5 Brancheorganisaties voor hulpverlening en opvang

De Algemene Rekenkamer heeft aanvullende informatie verzameld bij de meest betrokken brancheorganisaties voor maatschappelijke opvang en jeugdhulpverlening, zijnde de Federatie Opvang, het Leger des Heils en de Stichting Zwerfjongeren Nederland. Onder meer is gesproken over de ontwikkelingen in de afgelopen tijd en de gewenste bekostigingsmethodiek voor de hulp aan zwerfjongeren.

3.5.1 Federatie Opvang

De Federatie Opvang beschouwt de afgelopen twee jaar als moeizaam. Er is weliswaar veel onderzoek verricht en lokale overheden en provincies weten welke oplossingen nodig zijn, maar het in praktijk brengen van beleid blijkt niet eenvoudig te zijn. In een aantal gemeenten lukt dat wel; daar wordt met veel persoonlijke overtuiging en enthousiasme gewerkt. Het optreden van de landelijke partners ervaart men niet altijd als constructief. In plaats van specifieke afspraken te maken over opvangvoorzieningen voor zwerfjongeren wordt energie gestoken in algemene discussies over bijvoorbeeld leeftijdsgrenzen.

De Federatie Opvang toont zich geen voorstander van een specifieke uitkering voor zwerfjongeren (en de daarbij te hanteren vaste verdeelsleutel), maar wel van een gerichte subsidieregeling, een tijdelijke stimuleringsregeling of aanjaagpremie.

Gevraagd naar het inzicht in de besteding van de extra (met ingang van 2002 ontvangen) € 3 miljoen voor zwerfjongeren, bestaat bij de Federatie de indruk dat de extra gelden besteed worden voor het opheffen van exploitatietekorten, in plaats van te worden gebruikt als kwaliteitsimpuls voor de bestaande voorzieningen. De bedragen zijn te gering voor structurele (nieuwe) voorzieningen. Naast een kwaliteitsimpuls zou de behoefte per regio/provincie gepeild moeten worden en zou de samenwerking tussen instellingen verbeterd moeten worden.

3.5.2 Leger des Heils

Het Leger des Heils heeft de indruk dat een deel van de extra gelden zijn verdwenen in de algemene maatschappelijke opvang of zijn besteed aan exploitatietekorten bij de opvangvoorzieningen. Dit wijst er naar de mening van het Leger des Heils op dat de problematiek rond zwerfjongeren nog steeds wordt miskend.

Het Leger des Heils toont zich een voorstander van een specifieke uitkering voor de doelgroep zwerfjongeren, waarbij gelden vooral ten goede moeten komen aan de bestaande projecten en andere voorzieningen.

3.5.3 Stichting Zwerfjongeren Nederland

Het Nederlands Platform Zwerfjongeren (NPZ) en de Stichting Zwerfkinderen Nederland (SZN) zijn begin 2003 gefuseerd. Besloten is de kerntaken van de beide organisaties te bundelen: het verzorgen van hulp voor thuisloze jongeren en het verzamelen en uitdragen van kennis over thuisloze jongeren. De nieuwe organisatie heet de Stichting Zwerfjongeren Nederland.

De Stichting heeft geen zicht op de besteding door de centrumgemeenten van de extra middelen die in 2002 en 2003 ter beschikking zijn gesteld voor de hulpverlening aan en de opvang van zwerfjongeren. De indruk bestaat dat de gelden besteed worden aan het opheffen van exploitatietekorten. De bedragen zijn te gering voor structurele voorzieningen.

Over de wijze van bekostiging heeft de Stichting geen mening; van belang is dat zwerfjongeren opgevangen worden. Het NPZ heeft in samenwerking met de Federatie Opvang en SZN in december 2002 een rapport¹⁸ opgesteld, waarin aanbevelingen worden gedaan voor een sluitende aanpak van de hulpverlening. Met name het ontbreken van de aansluiting tussen jeugdzorg en maatschappelijke opvang wordt als belangrijk knelpunt genoemd. De belangrijkste vijf thema's voor beleid en hulpverlening ten aanzien van de zwerfjongeren worden in het rapport als volgt samengevat:

- preventie: eerder stappen zetten om thuisloos worden te voorkómen;
- hulpverlening in een keten: samenwerken op lokaal niveau van hulpverlening en opvang;
- hulpverlening op maat: afstemming tussen aanbod en vraag;
- hulpverlening en maatschappelijke betrokkenheid: creëren van maatschappelijke betrokkenheid;
- regie door de overheid: de verantwoordelijkheid van de overheid moet duidelijk worden; centrumgemeenten moeten de regierol toebedeeld krijgen.

3.6 Conclusie

Zwerfjongeren hebben een zwakke maatschappelijke positie en kampen met meervoudige problematiek. Bestaande opvangvoorzieningen werpen hoge drempels op. Het is een kwetsbare groep.

Op basis van gegevens uit het onderzoek verricht in 2001, waar mogelijk aangevuld met meer onderbouwde schattingen uit dit onderzoek, concludeert de Algemene Rekenkamer dat er in de periode van september 2001 tot mei 2003 sprake is van een stijging van het minimaal geschatte aantal zwerfjongeren met 500 (van 2692 naar 3184). De maximumschatting (van

¹⁸ Zwerfjongeren in Nederland: Wat moet er gebeuren? Aanbevelingen van het Nederlands Platform Zwerfjongeren, 10 december 2002.

4623 naar 4649) wijzigt nauwelijks. De stijging is vooral te zien bij jongeren in de leeftijdscategorie tot achttien jaar en bij vrouwen.

Op basis van gegevens uit het onderzoek verricht in 2001 en op basis van recent onderzoek door het Trimbos-instituut en informatie van de hulpverlenende instanties is duidelijk dat het aantal specifieke voorzieningen gericht op de opvang en begeleiding van zwerfjongeren onvoldoende was en is.

De Algemene Rekenkamer constateert dat de direct betrokken belangenorganisaties van hulpverleners wijzen op het belang van specifieke opvang voor zwerfjongeren. Zonder hulpverlening op maat vallen zwerfjongeren tussen wal en schip.

4 GEMEENTEN

4.1 Inleiding

Op verzoek van de staatssecretaris van VWS is de Algemene Rekenkamer bij de 43 centrumgemeenten nagegaan of de extra toevoeging van € 3 miljoen aan de specifieke uitkering maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid leidt of geleid heeft tot een versterking van opvangbeleid of tot uitbreiding van voorzieningen voor zwerfjongeren ten opzichte van de situatie in september 2001.

Naast de vragen van de staatssecretaris van VWS heeft de Algemene Rekenkamer de centrumgemeenten ook vragen voorgelegd over het zwerfjongerenbeleid en de activiteiten op het terrein van preventie. De Algemene Rekenkamer is er bij het onderzoek namelijk van uitgegaan dat centrumgemeenten en provincies dienen te zorgen voor een sluitende keten van hulpverleningsactiviteiten. De keten bestaat uit:

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

Nagegaan is of het geld gebruikt is voor versterking van (onderdelen van) deze keten.

De specifieke vragen van de staatssecretaris en de antwoorden daarop van de Algemene Rekenkamer zijn opgenomen in bijlage 1.

4.2 Ontwikkeling 2001–2003

4.2.1 Algemeen

Meer centrumgemeenten dan bij het vorige onderzoek hebben onderzoek gedaan naar het bestaan van zwerfjongerenproblematiek. Het heeft mede geleid tot het ontwikkelen van een specifiek zwerfjongerenbeleid bij zestien gemeenten (in 2001: negen), bij vier gemeenten is beleid in voorbereiding.

Tijdens het onderzoek van de Algemene Rekenkamer in mei 2003 bleek dat nu 21 gemeenten een probleemanalyse gemaakt hebben of onderzoek gedaan hebben met betrekking tot de zwerfjongerenproblematiek (vorig onderzoek twaalf). Daarnaast is er bij twaalf gemeenten (was elf) sprake van een beperkte analyse en elf gemeenten (was twintig) hebben geen analyse gemaakt, maar drie daarvan zeggen wel inzicht te hebben in de problematiek. In het algemeen lijkt hiermee bij de centrumgemeenten een beter beeld ontstaan van de aanwezigheid en problematiek van de dak- en thuisloze jongeren in de gemeente.

In september 2001 constateerde de Algemene Rekenkamer de volgende stand van zaken:

Tabel: aantal centrumgemeenten en activiteiten september 2001¹

	Voldoende ja	Matig beperkt	Onvoldoende nee	Onbekend
Preventie	27	13	1	2
Signalering	16	20	7	
Jongerenpension	9		34	
Hulpverlening/begeleiding	23	14	4	2
Vervolgtrajecten en nazorg	8	9	17	9

¹ Opgesteld op basis van bijlage 3 uit het rapport *Opvang zwerfjongeren*.

De stand van zaken per mei 2003 ziet er als volgt uit:

Tabel: aantal centrumgemeenten en activiteiten mei 2003

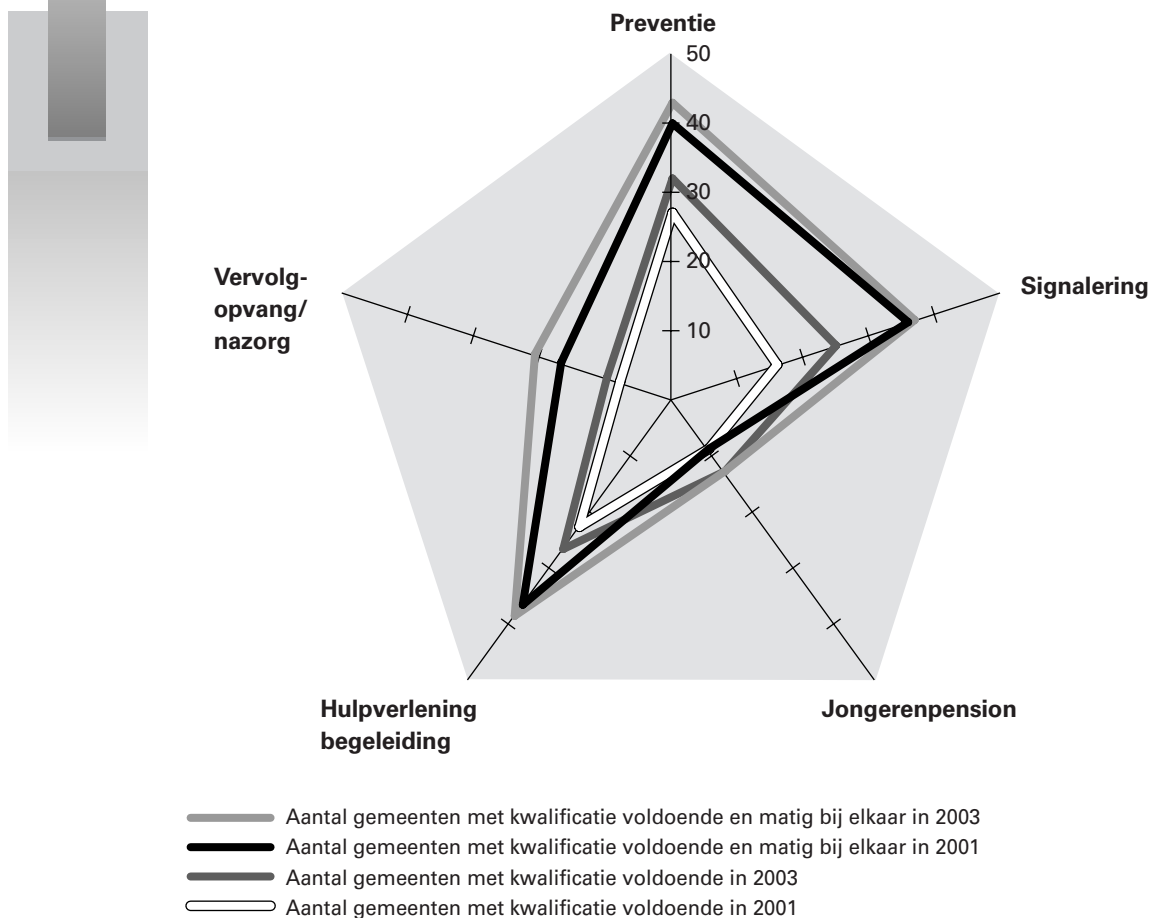
	Voldoende ja	Matig beperkt	Onvoldoende nee	Onbekend
Preventie	32	11		
Signalering	25	12	6	
Jongerenpension	13		30	
Hulpverlening/begeleiding	27	12	4	
Vervolgtrajecten en nazorg	10	11	15	7

In de onderstaande grafiek zijn de centrumgemeenten opgenomen, die voldoende en matig/beperkt scoren ten aanzien van de hulpverleningsactiviteiten.

A

Aantal centrumgemeenten en voorzieningen september 2001 en mei 2003

Figuur 2

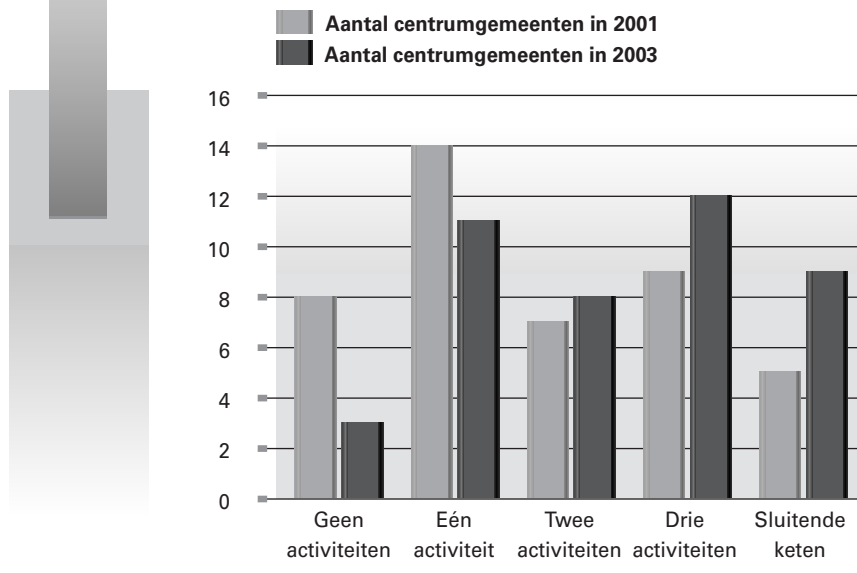


Landelijk gezien is er in de periode september 2001 tot mei 2003 sprake van een uitbreiding van activiteiten rond de opvang van zwerfjongeren. Er zijn geen centrumgemeenten die activiteiten hebben verminderd of gestaakt. Van een sluitende keten van hulpverleningsactiviteiten is nu in negen van de 43 centrumgemeenten¹⁹ sprake. In veel centrumgemeenten ontbreekt het namelijk aan een specifieke «eigen» zwerfjongerenopvang. Van de centrumgemeenten is het volgende beeld te geven van de mate waarin sprake is van een sluitende keten:

¹⁹ Bij het bepalen van dit aantal zijn de activiteiten van de centrumgemeenten voor hulpverlening/begeleiding en vervolgtraject/nazorg samen genomen. In de praktijk is het onderscheid moeilijk door de gemeenten aan te geven.

Specifieke activiteiten voor zwerfjongeren (preventie, signalering, jongerenpensioen, begeleiding/vervolgtraject)

Figuur 3



In bijlage 2 is een specificatie van de resultaten per centrumgemeente opgenomen.

Omdat vrij laat in 2002 bekend werd dat er extra geld beschikbaar zou komen voor de zwerfjongerenproblematiek, zijn de ontwikkelingen in 2002 vaak niet specifiek met het extra geld gefinancierd. Veel van de activiteiten zijn met provinciaal of gemeentelijk geld gefinancierd. De eigen administraties van de centrumgemeenten geven geen inzicht of de overige extra middelen (€ 13,3 miljoen) die zijn toegevoegd aan de specifieke uitkering maatschappelijke opvang/verslavingsbeleid (MO/VB) en eigen gemeentelijke middelen zijn besteed ten behoeve van zwerfjongeren. De inzet van de financiële middelen uit de jeugdhulpverleningsgelden van de provincie, van eigen provinciale middelen of uit fondsen van derden voor de financiering van de verschillende activiteiten is onduidelijk gebleven. De Algemene Rekenkamer moet het antwoord op die vragen van de staatssecretaris van VWS dan ook schuldig blijven.

Van de besteding van het extra geld, dat in 2002 en 2003 aan de gemeenten is uitgekeerd, kan het volgende overzicht gegeven worden:²⁰

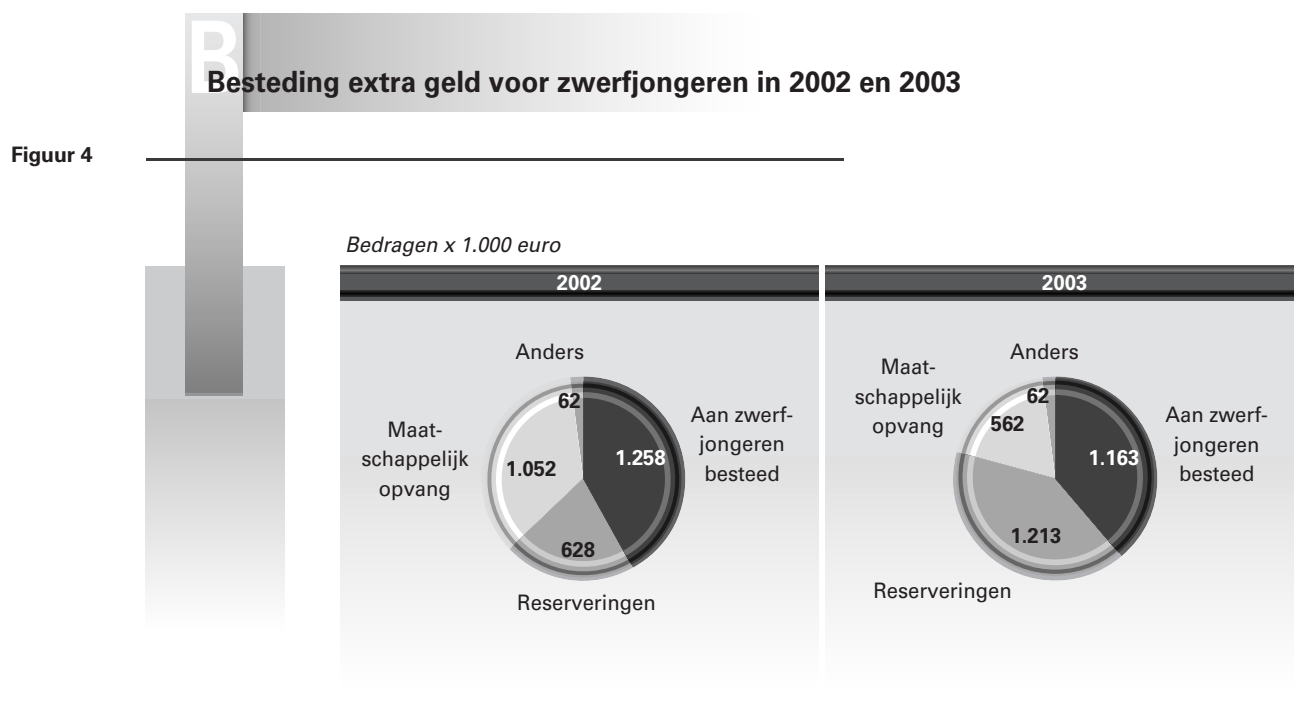
Besteding geld aan:	Bedragen 2002 (x € 1 000)	Aantal gemeenten	Bedragen 2003 (x € 1 000)	Aantal gemeenten
Preventie	213	6	171	4
Signalering	263	6	263	6
Opvang nieuw	165	3	165	3
Opvang bestaand	432	5	379	4
Begeleiding	185	2	185	2

²⁰ Bedragen zijn afgerond op duizenden. Sommige gemeenten besteden het geld aan meerdere activiteiten, daarmee is het totaal aantal gemeenten noodzakelijkerwijs niet gelijk aan 43.

Besteding geld aan:	Bedragen 2002 (x € 1 000)	Aantal gemeenten	Bedragen 2003 (x € 1 000)	Aantal gemeenten
<i>Subtotaal</i>	<i>1 258</i>		<i>1 163</i>	
Reserveringen	628	13	1 213	16
Samenwerking	0		0	
Maatschappelijk opvang	1 052	13	562	11
Naar de provincie	62	1	62	1
Totaal	3 000		3 000	

Dit overzicht laat zien dat van de € 3 miljoen zowel in 2002 als in 2003 circa € 1,2 miljoen direct besteed is aan een versterking van het opvangbeleid en de uitbreiding van voorzieningen voor zwerfjongeren. Enkele centrumgemeenten²¹ gaven bij de visitatie te kennen, dat zij geen zwerfjongerenproblematiek hebben. Als gevolg van de gehanteerde verdeelsleutel hebben zij wel geld ontvangen. Het geld is dan meestal ten goede gekomen aan de algemene maatschappelijke opvang. Voor regionale samenwerking zijn geen kosten gemaakt. De gemeenten geven aan dat de samenwerkende partijen al op een loonlijst staan en dat daar geen extra kosten mee gemoeid zijn.

Grafisch is de besteding als volgt in beeld te brengen:



In de volgende paragrafen worden de ontwikkelingen nader toegelicht.

²¹ In Leiden en Ede is dit geconstateerd op basis van een probleemanalyse.

4.2.2 Preventie

De Algemene Rekenkamer benadrukte in haar rapport *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*²² dat op 27 maart 2003 gepubliceerd is, het belang van een gezamenlijke aanpak van onderwijs, justitie en jeugdhulpverlening voor activiteiten op het terrein van de preventie. Aandacht voor de samenhang tussen frequente spijbelaars, uitvallers in de jeugdhulpverlening en jongeren met risico- of probleemgedrag op justitieel terrein moet tot een betere afstemming in de jeugdketen leiden.

Ten opzichte van het vorige onderzoek zijn er vijf gemeenten meer die nu activiteiten hebben op het terrein van de preventie, zoals projecten ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten, onderwijskansenbeleid, opvoedingsondersteuning, woonondersteuning, en samenwerking met justitie ter voorkoming van jeugdcriminaliteit en geweld. Bij een paar andere gemeenten is op wat kleinere schaal (algemeen preventief jeugdbeleid) actie ondernomen.

In totaal geven dertien gemeenten aan dat er sinds 2002 nieuwe ontwikkelingen op het terrein van preventie zijn te melden. Slechts zes (2003: vier) gemeenten geven aan dat ze deze activiteiten (deels) uit het extra budget hebben gefinancierd. Het gaat in 2002 om circa € 213 000 en in 2003 om circa € 171 000.

De provincies hebben in veel gevallen ook een behoorlijk aandeel in de kosten van preventie. Bij de provincies en de grootstedelijke regio's is er bijna overal aandacht voor preventieve activiteiten, die betrekking hebben op een breder terrein dan alleen de jeugdzorg. Het gaat om opvoedingsondersteuning, schoolmaatschappelijk werk en samenwerking met politie en justitie. In steeds meer provincies worden er convenanten afgesloten om de samenwerking ook formeel vast te leggen.

Een voorbeeld van de gezamenlijke aanpak van onderwijs en jeugdhulpverlening is het concept van «De sluitende aanpak», zoals die in de gemeente Leeuwarden wordt vormgegeven voor jongeren van 12–23 jaar. Wanneer de problematiek van een leerling de interne zorgstructuur van een school overstijgt en als de leerplichtambtenaar alleen of met collegiale consultatie geen oplossing meer kan realiseren, wordt er een beroep gedaan op het RMC-consultatieteam²³. In dit team zitten vertegenwoordigers van leerlingenzorg, jeugdzorg, Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) en een hulpverleningsinstelling. Het team maakt een analyse van de problematiek en geeft een advies. Het RMC-team blijft de leerling monitoren. De adviezen hebben betrekking op passende trajecten (school, hulpverlening, werk) en soms ook op de aanpak van schuldenproblematiek.

Ook in de regio Heerlen is op initiatief van het Bureau Voortijdig Schoolverlaten een centrale voorziening, onder de naam «RETOUR» gerealiseerd. RETOUR werkt samen met onder meer acht gemeenten, diverse scholen, bureau jeugdzorg en de Raad voor de Kinderbescherming. Zij zorgt voor een sluitende aanpak voor voortijdig schoolverlaten, maar ook voor de realisatie van toeleidings- en trainingstrajecten, waardoor jongeren terug kunnen naar het voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs of betaalde arbeid. Ook een aantal jongeren uit pension Mijnzicht maakt gebruik van deze trajecten.

²² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 831, nrs. 1–2.

²³ RMC staat voor Regionale Meld- en Coördinatiefunctie.

4.2.3 Signalering

Signalering van zwerfjongeren kan gedaan worden door straathoekwerkers of thuislozenteams, maar soms ook door actieve jeugdpolitie of wijkpolitie. Bij achttien gemeenten hebben zich ontwikkelingen voorgedaan op dit terrein. Meestal betekende het dat er geld beschikbaar is gesteld om met meer mensen de signalering gestalte te geven door een uitbreiding van het aantal straathoekwerkers of jongerenwerkers. Er is ook een aantal specifieke projecten opgezet. In Doetinchem bijvoorbeeld is het Coach-Project Achterhoek voor een periode van twee jaar van start gegaan. Het project voorziet in een integrale aanpak voor onder andere zwerfjongeren. Coach voorziet in de opvang, begeleiding en ondersteuning van jongeren die een langdurige hulpverleningsgeschiedenis en psychische problemen hebben. Er zijn inmiddels zestien jongeren in begeleiding. De gehanteerde multidisciplinaire inbreng om de coaches te ondersteunen, zorgt voor een bij de doelgroep passende aanpak waarbij het realiseren van wonen, werken/scholing en een goede financiële situatie de belangrijkste doelen zijn. Ook het bureau jeugdzorg is bij de aanpak betrokken.

Van de negentien gemeenten waar nu ontwikkelingen zijn gemeld, was in het vorige onderzoek al bij tien gemeenten deze functie als «voldoende» gekwalificeerd.

In zes gemeenten is opgegeven dat het extra geld aan signaleringsactiviteiten is besteed. Het gaat in zowel 2002 als 2003 om circa € 260 000.

4.2.4 (Crisis)opvang

Bij het vorige onderzoek werd al vastgesteld dat in vrijwel alle gemeenten algemene voorzieningen voor crisisopvang aanwezig zijn. Er waren echter maar weinig opvangcentra specifiek gericht op zwerfjongeren. De «zichtpensions» waren het meest direct gericht op de opvang van zwerfjongeren. In zeven centrumgemeenten waren inmiddels dergelijke pensions opgericht. Daarnaast waren nog twee soortgelijke opvanginstellingen te noemen. De begeleiding was afgestemd op het perspectief van vervolghuisvesting, arbeid en onderwijs. De jongerenpensions laten niet alle zwerfjongeren toe. Er waren onderlinge verschillen in de gehanteerde contra-indicaties. Over het algemeen geldt dat het gedrag van de jongere «hanteerbaar» moet zijn²⁴.

Er waren 254 opvangplaatsen in het onderzoek in september 2001. Uit de opgaven van de gemeenten blijkt dat er in vier gemeenten nieuwe pensions zijn (of zeer binnenkort) worden opgericht. Het gaat om huizen in Breda, Enschede, Leeuwarden en Maastricht, met in totaal 68 bedden. In Breda en Enschede hebben de huizen een regionale functie. Omliggende centrumgemeenten dragen bij in de financiering.

In acht andere gemeenten is gemeld dat er in de algemene crisisopvang speciaal bedden vrijgemaakt of bijgekomen zijn voor de opvang van jongeren. Het gaat om circa 60 plaatsen.

Het aantal jongeren dat kan worden opgevangen is overigens sterk afhankelijk van de mate waarin jongeren in vervolgvoorzieningen zoals begeleide kamerbewoning of zelfstandige woonruimte (met begeleiding en nazorg) terecht kunnen. In Heerlen is door het creëren van 24 plaatsen bij begeleide kamerbewoning de doorstroom in het pension Mijnzicht bevorderd.

In het kader van de modernisering van de AWBZ is in overleg met het zorgkantoor geld beschikbaar voor een project «begeleid wonen».

²⁴ Zie ook in paragraaf 3.2 de exclusiecriteria die in het Trimbos-onderzoek worden genoemd.

Daarnaast is pensioen Mijnzicht per 1 juli 2003 toegelaten als instelling voor ondersteunende begeleiding.

In Leeuwarden worden persoonsgebonden budgetten (PGB's) van de AWBZ benut voor de financiering van de opvang. In Amsterdam geeft het zorgkantoor een vaste bijdrage per bed ten laste van de AWBZ.

In totaal geven drie gemeenten²⁵ aan dat nieuwe opvang is gefinancierd met de extra middelen, in 2002 en 2003 ad € 165 000. De nieuwe pensions zijn mede met hulp van de provinciale en particuliere middelen gefinancierd.

Bij vijf (in 2003: vier) andere gemeenten heeft de bestaande opvang extra geld gekregen. Het geld werd gebruikt voor een kwaliteitsimpuls (extra personeel), om tekorten in de exploitatie aan te vullen of om (soms tijdelijk) extra bedden te realiseren. Het ging in 2002 om € 432 000 en in 2003 om € 379 000.

4.2.5 Hulpverlening/begeleiding

Onder hulpverlening wordt in dit onderzoek verstaan de bed-brood-bad voorzieningen en 24-uursopvang. Begeleiding betreft begeleidingstrajecten gericht op het zelfstandig wonen, het zelfstandig voeren van een huishouding, schuldhulpverlening en doorgeleiding naar werk of school.

Van de twaalf gemeenten waar nieuwe ontwikkelingen zijn te melden, hadden bij het vorige onderzoek er vier nog geen of weinig activiteiten op dit terrein. Voorbeelden van activiteiten zijn:

- In Maastricht vier aanvullende ambulante trajecten voor de opvang van thuisloze jongeren, een vertrektraining, individuele ambulante begeleide kamerbewoning en een project voor jonge zorgmijders.
- In Zaanstad kan het Leger des Heils meer begeleiding geven door een financiële injectie van de gemeente. Ook wordt een vrijwilligersorganisatie die (zwerf)jongeren opvangt gesubsidieerd.

Twee gemeenten geven aan dat het extra geld in zowel 2002 als 2003 aan begeleiding is besteed, ad € 185 000.

4.2.6 Vervolgtrajecten en nazorg

Onder vervolgtrajecten en nazorg wordt de meer specifieke hulp op het terrein van bijvoorbeeld ambulante psychiatrische begeleiding, verslavingszorg of reclassering verstaan. In het vorige onderzoek was bij veel gemeenten onbekend of en in welke mate deze voorzieningen beschikbaar waren. Achttien gemeenten kenden in beperkte mate vervolgtrajecten. Het is niet altijd helder wat gemeenten onder hulpverlening en begeleiding en wat onder vervolgtrajecten laten vallen.

Uitkomst van het onderzoek in mei 2003 is dat slechts bij drie gemeenten nieuwe activiteiten zijn te melden. Bij twee gemeenten betekende dat een vooruitgang in de aangeboden activiteiten ten opzichte van het vorige onderzoek. Geen enkele gemeente geeft aan het extra geld besteed te hebben voor vervolgactiviteiten.

Een voorbeeld van een nieuwe activiteit is het netwerkproject in Apeldoorn. Apeldoorn (dat ook bij het vorige onderzoek al voldoende presteerde) heeft in september 2001 een projectplan van de projectgroep Integraal Jeugdbeleid *Investeren in de toekomst* uitgebracht. In dit plan staat de opzet voor een zogenoemd netwerkproject beschreven. Het gaat

²⁵ Breda, Bergen op Zoom en Leeuwarden.

daarbij om het begeleiden van jongeren die werken aan hun zelfstandigheid, maar niet kunnen terugvallen op een natuurlijk netwerk. Dat kunnen zijn ex-bewoners van internaten uit de omgeving van Apeldoorn, alleenstaande minderjarige asielzoekers, maar ook tienermoeders, jongeren in een reclasseringstraject en (ex)dak- en thuisloze jongeren. Vanuit de context van de jongeren is er te weinig stimulans, betrokkenheid of ondersteuning te verwachten en ontbreekt een referentiekader of positieve voorbeelden. De hulpverlening biedt wel ondersteuning met vormen van ambulante begeleiding, maar de hulpverleners zelf vormen geen «natuurlijk ondersteunend netwerk». Door vrijwilligers (ook vanuit het bedrijfsleven bijvoorbeeld) op te leiden voor persoonlijke coaching of taakgerichte coaching wil de gemeente zo'n netwerk tot stand brengen. Het streven is per jaar zo'n 20 coaching-trajecten tot stand te brengen.

4.3 Toekomstplannen of andere bestedingen

Een belangrijk deel van het geld, circa 30% is nog gereserveerd: van 2002 nog € 628 000 en van 2003 € 1 213 000. Hier geldt dat geld soms wel en soms niet specifiek is bestemd voor zwerfjongeren. Van de bedragen uit 2002 weten tien gemeenten nog helemaal niet wat met het geld te doen; drie hebben daar concrete plannen voor (€ 221 000). In 2003 zijn er vijf gemeenten met concrete plannen (bijbehorend bedrag € 734 000). In Amsterdam is het gehele bedrag (€ 491 700) gereserveerd voor een initiatief om de opvang voor zwerfjongeren uit te breiden. Het wil overigens niet zeggen dat er in gemeenten waar het geld gereserveerd is, geen geld is besteed voor de hulpverlening aan zwerfjongeren. Bijvoorbeeld in de stad Utrecht wordt circa € 1 miljoen aan subsidies verstrekt voor de hulpverlening aan zwerfjongeren, maar de toegekende extra bedragen zijn gereserveerd voor een op te zetten zichtpension (met 25 bedden).

Bij twaalf andere gemeenten is het geld in 2002 (in 2003: tien gemeenten) opgenomen in het bedrag voor algemeen maatschappelijk opvang en is niet echt aan te geven dat het geld voor zwerfjongeren is bestemd. Het gaat om € 1 023 000 in 2002 en € 533 000 in 2003. Amsterdam heeft bijvoorbeeld in 2002 een belangrijk deel van het geld in het kader van het budget voor de maatschappelijke opvang besteed aan de inrichting van een screeningsruimte (€ 411 230). In Maastricht is het geld aan de provincie overgemaakt (zie verder paragraaf 5.2).

4.4 Conclusie

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er in de periode september 2001 tot mei 2003 een grotere bewustwording is gekomen van de zwerfjongerenproblematiek. In een aantal gemeenten heeft het extra geld en alle landelijke aandacht voor de problematiek stimulerend gewerkt.

Uit het onderzoek bij de gemeenten komt dat het extra aan de gemeenten ter beschikking gestelde bedrag van € 3 miljoen voor ruim € 1 miljoen direct ten goede is gekomen aan het opvangbeleid en de uitbreiding van voorzieningen voor zwerfjongeren. Ruim € 1 miljoen van het bedrag aan extra middelen is «opgenomen» in het algemene budget van maatschappelijke opvang. Knelpunt volgens de gemeenten is namelijk het tekort aan financiële middelen voor de activiteiten op het terrein van de maatschappelijke opvang en jeugdhulpverlening.

Het derde deel van het extra geld, ook circa € 1 miljoen, is nog gereserveerd voor de toekomst. Gezien het feit dat het geld vrij laat ter beschikking is gesteld aan de gemeenten en de plannen en financiering van al

lopende activiteiten bij de gemeenten rond waren, hebben de gemeenten dit geld nog niet besteed. Voor 50% van dit gereserveerde bedrag liggen er redelijk concrete plannen ten behoeve van activiteiten voor zwerfjongeren, voor de andere 50% hebben gemeenten nog geen bestemming bepaald.

Landelijk gezien is er in de afgelopen periode sprake van een uitbreiding van activiteiten rond de opvang van zwerfjongeren. De Algemene Rekenkamer concludeert echter dat het aantal centrumgemeenten met een sluitende keten van voorzieningen ten opzichte van het vorige onderzoek, anderhalf jaar geleden, slechts met vier (nu negen gemeenten) is toegenomen.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de centrumgemeenten, die in specifieke hulpverleningsactiviteiten voor zwerfjongeren investeren dat vooral doen in preventie en signalering, terwijl de rest van de keten nog onderbelicht blijft. Er was een tekort aan opvangplaatsen en het aantal nieuw gerealiseerde opvangplaatsen houdt geen pas met de vraag – mede gezien de stijging in het aantal zwerfjongeren.

5 PROVINCIES EN GROOTSTEDELIJKE REGIO'S

5.1 Inleiding

Alhoewel de twaalf provincies en de drie grootstedelijke regio's geen onderdeel vormden van de specifieke vragen van de staatssecretaris van VWS heeft de Algemene Rekenkamer wel onderzoek bij hen gedaan. Door middel van vragenlijsten en enkele gesprekken is onderzocht welke ontwikkelingen er zijn geweest sinds september 2001 bij de opvang van en hulpverlening aan jongeren binnen de provincie. Er is gevraagd of provincies en grootstedelijke regio's een specifiek zwerfjongerenbeleid hebben. Ook is gevraagd naar de ontwikkeling van het bureau jeugdzorg en de ontwikkelingen ten aanzien van de aansluiting van de provinciale jeugdzorg met het lokale jeugdbeleid (mogelijke regionale samenwerking). Dit alles tegen de achtergrond van de regierol van provincies voor de gehele jeugdzorg.

In bijlage 3 wordt per provincie en grootstedelijke regio op hoofdlijnen een overzicht gegeven van de voorzieningen, de bestedingen en het gevoerde beleid.

5.2 Ontwikkelingen 2001–2003

5.2.1 Algemeen

Bij het bestuurlijk overleg, waarover de minister op 7 april 2003 de Tweede Kamer²⁶ informeerde, bleek wederom dat het Interprovinciaal Overleg (IPO), de belangenorganisatie van de provincies, de focus op zwerfjongeren niet zinvol vindt. Het IPO is van mening dat dit leidt tot een apart circuit voor één doelgroep, terwijl het realiseren van een sluitende keten voor alle kwetsbare jongeren gewenst is. De provincies leggen de nadruk op het realiseren van een sluitende keten voor de jeugdzorg.

Het IPO heeft begin 2003 een basismodel ontwikkeld voor het door de provincies volgens de Wet op de jeugdzorg op te stellen Provinciaal Beleidskader Jeugdzorg. In dit model, bedoeld als handreiking voor de provincies, is geen afzonderlijke aandacht voor zwerfjongeren. De bewindslieden van VWS en van Justitie hebben aangegeven in te stemmen met dit model, maar dat «werkendeweg» overleg over bijstelling van het model mogelijk moet blijven.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer blijkt dat negen van de twaalf provincies en één van de drie grootstedelijke regio's eveneens geen voorstander zijn van een doelgroepenbenadering. In twee provincies zegt men op basis van ervaring geen of een zeer beperkt aantal zwerfjongeren te hebben (Groningen en Drenthe); een specifiek zwerfjongerenbeleid is daarom niet relevant. Anderen zijn van mening dat het jeugdbeleid er is voor alle jeugdigen, dus ook de zwerfjongeren. Doelgroepenbeleid zou leiden tot versnippering.

Ook in 2002 en 2003 geven zeven provincies geld voor activiteiten specifiek gericht op zwerfjongeren, in totaal circa € 1,6 miljoen (in 2001 waren dat er ook zeven voor circa € 0,8 miljoen). De grootstedelijke regio's betalen ook mee aan dergelijke activiteiten, de bedragen zijn echter (nog) niet bekend.

In enkele provincies is wel specifiek aandacht voor zwerfjongeren en zijn er ook nieuwe ontwikkelingen te melden. In de provincie Gelderland

²⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 XVI, nr. 120.

bijvoorbeeld is een projectleider aangesteld met als opdracht het realiseren van een sluitende aanpak voor dak- en thuislozen.

En tussen de provincie Limburg en de drie centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang (Maastricht, Heerlen en Venlo) is met ingang van 2003 de volgende verantwoordelijkheidsverdeling afgesproken:

- De centrumgemeenten regelen de opvang van jongeren met acute zorg- en onderdakvraag (inclusief zwerfjongeren) vanaf achttien jaar in het kader van hun verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang.
- De provincie regelt via de jeugdzorg de opvang van alle jongeren met een acute zorg- en onderdakvraag (inclusief zwerfjongeren) tot achttien jaar. Daarbij wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen jongeren mét en zónder jeugdzorgindicatie.

Omdat de provincie het probleem van de minderjarige zwerfjongeren (mét en zónder jeugdzorgindicatie) volledig voor de gemeenten oplost, hebben de centrumgemeenten toegezegd een deel van de doeluitkering voor de opvang van zwerfjongeren aan de provincie te zullen overdragen. In Overijssel tot slot is er sprake van een intensivering van het zwerfjongerenbeleid. Deze provincie draagt zorg voor kennisuitwisseling onder andere over de aanpak van de Thuislozenteams, en ze levert een financiële en inhoudelijke bijdrage aan initiatieven van gemeenten. Zo is er in alle centrumgemeenten in de provincie onderzoek gedaan naar de zwerfjongerenproblematiek.

5.2.2 Aansluiting provinciale jeugdzorg en lokaal jeugdbeleid

Alle provincies hebben een beleidskader voor de jeugdzorg voor de komende jaren op papier gezet. Daaruit blijkt dat de provincies en grootstedelijke regio's groot belang hechten aan de samenwerking tussen de provinciale jeugdzorg en het lokale jeugdbeleid. Een aantal keren wordt die samenwerking als succesfactor genoemd voor het jeugdzorgbeleid. Er zijn regionale overlegplatforms gevormd en convenanten afgesloten.

De Algemene Rekenkamer heeft de indruk dat door deze samenwerking de onduidelijkheid van de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling minder als probleem werd ervaren. Er is meer bestuurlijk overleg, maar ook de contacten tussen de hulpverlenende instellingen en de beleidsmakers op lokaal en regionaal niveau nemen toe.

5.3 Bureaus jeugdzorg

In de afgelopen jaren zijn de reeds bestaande bureaus jeugdzorg doende geweest hun organisatie en activiteiten in te richten, zoals in de Wet op de jeugdzorg zal worden vastgelegd. De bureaus jeugdzorg worden de centrale toegang tot hulpverlening en zorgtoewijzing. Het zijn onafhankelijke rechtspersonen, die zorg dragen voor aanmelding, screening, diagnostiek, indicatiestelling en zorgtoewijzing en bovendien voor casemanagement.

In het vorige onderzoek constateerde de Algemene Rekenkamer dat de bureaus nog volop aan het reorganiseren waren. De Algemene Rekenkamer beval 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 beval de minister aan deze aanpak in de wet te regelen. Deze aanbeveling heeft de minister niet opgevolgd.

De Algemene Rekenkamer stelt in dit onderzoek vast dat de reorganisatie van de bureaus nog niet overal voltooid is. De provincies hebben de intentie om het bureau jeugdzorg een centrale rol te laten hebben in de afstemming tussen hulpvraag en hulpverlening. In een aantal provincies wordt genoemd dat geldgebrek en wachtlijsten de werkzaamheden van het bureau jeugdzorg bemoeilijken. De Algemene Rekenkamer heeft geen onderzoek gedaan naar het functioneren van de bureaus jeugdzorg. Het is nu ook nog te vroeg om daar een oordeel over uit te spreken.

5.4 Conclusie

De Algemene Rekenkamer constateert evenals in het vorig onderzoek dat het IPO en de meeste provincies geen voorstander zijn van een specifiek zwerfjongerenbeleid. De zwerfjongeren vallen als «risicojongeren» voor de provincies en grootstedelijke regio's binnen het reguliere beleid voor de jeugdzorg. Van de specifieke uitkering Jeugdhulpverlening van circa € 544 miljoen in 2002²⁷ wordt door de provincies € 1,6 miljoen besteed aan financiële steun voor projecten in het kader van hulpverlening aan zwerfjongeren.

Bij enkele provincies en grootstedelijke regio's is er sprake van meer aandacht voor de zwerfjongerenproblematiek. Twee provincies zijn van mening dat de zwerfjongerenproblematiek zich bij hen niet voordoet. De Algemene Rekenkamer dringt erop aan in alle gevallen in samenwerking met de gemeenten goed onderzoek te doen naar het zich voordoen van de problematiek.

De meeste provincies en grootstedelijke regio's geven aan dat zij zich inspanningen getroosten om overleg tot stand te brengen tussen bestuurders en uitvoerenden op regionaal en lokaal niveau om zo de aansluiting van de provinciale jeugdzorg met het lokale jeugdbeleid te realiseren. De Algemene Rekenkamer constateert op basis van haar onderzoek dat de wisselwerking tussen provincies en gemeenten meer gestalte krijgt. De Algemene Rekenkamer dringt aan op het invullen van de regierol van de provincies bij het realiseren van voorzieningen die aansluiten bij de behoefte. Het verzamelen van adequate informatie bij de gemeenten is voor de provincie van belang om het bureau jeugdzorg goed te laten functioneren en een adequate regionale jeugdzorg te ontwikkelen.

De Algemene Rekenkamer vraagt nogmaals aandacht bij de bureaus jeugdzorg voor een laagdrempelige toegang en een vindplaatsgerichte aanpak voor de zwerfjongeren.

²⁷ Het bedrag is exclusief € 168 miljoen voor de grootstedelijke regio's, omdat daarvan ook de bestedingen niet bekend zijn.

6 RIJK

6.1 Inleiding

6.1.1 Effectmeting

Het onderzoek naar aanleiding van de vraag van de staatssecretaris van VWS naar de besteding van de extra middelen is door de Algemene Rekenkamer aangevuld met een onderzoek naar de vervolgacties van de bewindslieden van het Ministerie van VWS naar aanleiding van de aanbevelingen in het rapport *Opvang Zwerfjongeren*. In dit hoofdstuk ligt daarom de nadruk op de activiteiten van het Ministerie van VWS. Waar mogelijk wordt een koppeling gemaakt met de resultaten van de visitatie van de 43 centrumgemeenten.

6.1.2 Tussen beleid en uitvoering

In haar onderzoek *Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer* dat op 27 maart 2003 gepubliceerd is, heeft de Algemene Rekenkamer ook al aandacht besteed aan de opvolging van de aanbevelingen uit het rapport *Opvang zwerfjongeren* uit maart 2002. Aan de hand van twee andere rapporten²⁸, waarin het beleid en de uitvoeringspraktijk rond het thema «Jongeren met problemen» centraal stond, heeft de Algemene Rekenkamer in het rapport van maart 2003 de stand van zaken opgemaakt.

De Algemene Rekenkamer concludeerde dat een integrale benadering van probleemgroepen niet vanzelf tot stand komt. Dit komt onder andere door de verkokering van beleid. De situatie rond jongeren met problemen roept volgens de Algemene Rekenkamer om één gezamenlijke aanpak die gericht is op de praktijk van alledag. Een eerste aangrijpingspunt voor preventief handelen is de Leerplichtwet 1969. Frequente spijbelaars zouden vroegtijdig aparte aandacht moeten krijgen. Een volgend aangrijpingspunt ligt bij de jeugdhulpverlening, waarbij opnieuw uitvallers aparte aandacht behoeven, over de grenzen van betrokken organisaties heen.

De Algemene Rekenkamer constateerde in dit rapport dat de minister van VWS voortvarend aan de slag lijkt te zijn gegaan, zowel ten aanzien van de verbetering van de opvang van zwerfjongeren alsook van de versterking van het jeugdbeleid. Samen met andere departementen wordt gewerkt aan een integrale thematische benadering van jeugdproblematiek en het belang van preventie daarbij.

6.1.3 Interdepartementaal beleidsonderzoek

Mede naar aanleiding van de constatering van de Algemene Rekenkamer in het rapport *Opvang zwerfjongeren* is eind september 2002 een Interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO) naar de maatschappelijke opvang gestart. De probleemstelling richt zich op ontkokering. Het gaat om maatregelen op het terrein van weten regelgeving, verantwoordelijkheidsverdeling, financiering, sturing en informatievoorziening die nodig zijn om tot een effectief en efficiënt werkende keten van maatschappelijke opvang te komen.

Het onderzoek richt zich op de volgende onderdelen:

- inventarisatie van regelingen en budgetten;

²⁸ De andere rapporten zijn *Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters* (18 december 2001, publicatie in eigen beheer) en *Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit* (28 maart 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 282, nrs. 1–2).

- inventarisatie van de samenstelling en ontwikkeling van de populatie in relatie tot het zorgaanbod;
- omschrijving van effectieve en efficiënte voorzieningen voor de doelgroepen (crisisopvang, beschermd wonen, diverse vormen van intramurale voorzieningen, etc.);
- ontwikkelen van voorstellen tot herziening van wet- en regelgeving en financieringssystemen om te komen tot een helder stelsel van effectieve en efficiënte voorzieningen;
- ontwikkelen van voorstellen voor samenwerking en coördinatie bij grensgevallen en overgang van een cliënt naar andere voorzieningen.

Het zwaartepunt van het onderzoek is gericht op de organisatie van deze sector en hoe de samenwerking tussen de verschillende partners tot stand komt. Zwerfjongeren zijn geen specifiek thema. Het onderzoek is medio juni 2003 afgerond. Naar verwachting zullen de uitkomsten van dit onderzoek alsmede het kabinetsstandpunt daarop in oktober 2003, aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

6.1.4 Vijf thema's

In dit hoofdstuk is de stand van zaken per mei 2003 opgetekend. In het onderzoek *Opvang zwerfjongeren* van maart 2002 trok de Algemene Rekenkamer over vijf thema's conclusies en formuleerde zij aanbevelingen. Deze thema's zijn:

- beleid en wet- en regelgeving;
- regierollen;
- financiering en verantwoording;
- informatievoorziening over zwerfjongeren;
- hulpverlening.

Deze thema's worden in de volgende paragrafen behandeld. In elke paragraaf staan de conclusies of aanbevelingen uit het vorige onderzoek, gevolgd door de reactie van de bewindspersonen. Daarna wordt de stand van zaken per mei 2003 beschreven.

Bijlage 4 bevat een overzicht met de volledige conclusies, aanbevelingen en reactie van de minister en staatssecretaris van VWS bij het vorige onderzoek.

6.2 Beleid en wet- en regelgeving

6.2.1 Vorig onderzoek

De Algemene Rekenkamer concludeerde in maart 2002 dat er geen duidelijke beleidsdoelen zijn geformuleerd voor de opvang van en hulpverlening aan zwerfjongeren. Aanbevolen werd dat de minister van VWS een richtinggevend kader zou uitwerken voor doelgroepen met specifieke problemen. Daarbij dient in kwantitatieve en in kwalitatieve zin te worden aangegeven welk type voorzieningen nodig zijn en welke overheden of overheidsinstellingen hiervoor verantwoordelijk zijn.

De bewindslieden gaven in hun reactie aan dat zij bewust hadden gekozen voor algemene beleidsdoelen, niet specifiek toegesneden op bepaalde (sub)doelgroepen. In een gedecentraliseerd specifiek vraaggericht stelsel, dat wordt nagestreefd, moet ook de (zwerf)jongere met zijn complexe problematiek passende hulp kunnen krijgen. De aanbeveling om een richtinggevend kader te ontwikkelen namen zij ter harte.

6.2.2 Stand van zaken per mei 2003

In de Begroting 2003²⁹ heeft de minister van VWS ten aanzien van zwerfjongeren twee voornemens geformuleerd, te weten:

- een toename van het aantal opvangplaatsen voor zwerfjongeren in de komende vier jaar met meer dan de helft (van 254 naar 391);
- een toename van het aantal centrumgemeenten met specifiek beleid voor zwerfjongeren van negen naar achttien in 2004.

Tabel: prestatiegegevens

Output	2001 realisatie	2002 raming	2003 raming	2004 raming	2005 raming
Aantal gemeenten met beleid zwerfjongeren	9	11	15	18	
Aantal opvangplaatsen voor zwerfjongeren	254	290	350	375	391

Bron: begroting 2003 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport: Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 hoofdstuk XVI, nr. 2, blz. 85.

Deze toename wordt gefinancierd uit de bij nota van wijziging beschikbaar gestelde € 3 miljoen voor de opvang van zwerfjongeren.

Naar aanleiding van vragen in de Tweede Kamer³⁰ over het Rekenkamer-rapport *Opvang zwerfjongeren* heeft de minister toegezegd dat in de beschikking bij de toevoeging aan de specifieke uitkering aan gemeenten nadrukkelijk opgenomen wordt dat de gemeenten in mei 2003 gevisiteerd zullen worden over de uitgevoerde plannen en voornemens in 2002 en 2003. Op basis van die visitatie zal de minister de Kamer informeren of toch een aparte financieringsregeling voor de opvang van zwerfjongeren gewenst is.

Met geen van de betrokken overkoepelende organisatie (als Federatie Opvang, Leger des Heils), noch met de VNG had het ministerie overlegd over deze kwantitatieve doelstellingen en over de wijze van implementatie bij de gemeenten.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bleek dat 23³¹ van de 43 centrumgemeenten niet op de hoogte waren van deze kwantitatieve beleidsdoelstellingen. Het ministerie heeft met de gemeenten geen afspraken gemaakt over het bereiken van deze doelstellingen.

Over de omvang van de voorzieningen zegt de minister bij de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport *Opvang zwerfjongeren* dat de verantwoording voor het in beeld brengen van de behoefte en het financieren van voldoende opvangplaatsen op lokaal en regionaal niveau ligt. De minister heeft aan het Trimbos-instituut opdracht gegeven onderzoek te doen naar het hulpaanbod van zwerfjongeren in Nederland. In paragraaf 3.4 is dat al aan de orde geweest. Conclusie van het onderzoek is onder meer dat het specifiek op zwerfjongeren gerichte aanbod betrekkelijk schaars is.

Ten aanzien van het richtinggevende kader blijkt uit de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport *Opvang zwerfjongeren* en de brief aan de Tweede Kamer van 2 december 2002³² dat de minister met name wil vastleggen wie waarvoor verantwoordelijk is en hoe de verschillende partijen samen een sluitende keten kunnen vormgeven. Dit kader zal worden opgesteld door VWS met de betrokken partijen. Betrokken partijen zijn het IPO, de VNG, Zorgverzekeraars Nederland, de Federatie Opvang, de MO-groep, GGZ Nederland en GGD Nederland. Het richtinggevende kader krijgt de vorm van een bestuurlijk akkoord.

²⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600, hoofdstuk XVI, nr. 2, blz. 85 (beleidsartikel 3).

³⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 265, nr. 4.

³¹ 4 keer vraag niet beantwoord, 16 keer ja.

³² Niet dossierstuk vws 0201425, mededeling dat overleg langer tijd zal nemen.

Bij brief van 7 april 2003³³ heeft de staatssecretaris van VWS de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken en voortgang van het bestuurlijke akkoord. Betrokkenen constateren dat voor een adequate opvang van zwerfjongeren, zowel voor beneden als boven de achttien jaar, voorzieningen nodig zijn, zoals straathoekwerk, inloopcentra en begeleid wonen. In de huidige stelsels zijn deze voorzieningen moeilijk te realiseren. Knelpunten in de praktijk zijn de schaarste op de woningmarkt voor jongeren en de aansluiting van gemeentelijk beleid op de jeugdzorg en vice versa. Dit overwegende, geeft de staatssecretaris aan dit akkoord niet te willen beperken tot de doelgroep zwerfjongeren. Dat zou kunnen leiden tot een apart circuit voor één doelgroep, terwijl het realiseren van een sluitende keten voor alle kwetsbare jongeren gewenst is. Het IPO en de VNG delen deze opvatting. De staatssecretaris schrijft dat in een breder kader op dit moment initiatieven worden genomen om tot een betere aansluiting te komen. Zo zal het Landelijk Beleidskader Jeugdzorg, dat in het najaar 2003 aan de Tweede Kamer wordt aangeboden, de rol van de provincies bij de aansluiting tussen de lokale voorzieningen en de jeugdzorg, ook specifiek voor de groep zwerfjongeren, bevatten. De Ministeries van VWS en van Justitie, het IPO, de VNG en de MO-groep hebben voorts bestuurlijk afgesproken voor de zomer 2003 te komen met voorstellen voor verbeteringen in de werking van de jeugdzorg³⁴. De volgende paragraaf over de regierollen gaat hier verder op in.

6.3 Regierollen

6.3.1 Vorig onderzoek

De Algemene Rekenkamer constateerde in maart 2002 dat het slechts op hoofdlijnen uitwerken van wettelijke taken onvoldoende houvast bood voor Rijk, provincies en centrumgemeenten voor het oplossen van de zwerfjongerenproblematiek. Ook het feit dat veel voorzieningen voor zwerfjongeren op het grensvlak liggen van jeugdhulpverlening en maatschappelijke opvang, maakt dat onduidelijk is welke overheid verantwoordelijk is voor (bijvoorbeeld) de financiering. Aanbevolen werd dat de minister de ontwikkeling van een geschikte aanpak van de problemen van deze groep jongeren diende te stimuleren, zodanig dat een sluitende zorgketen zou ontstaan.

De minister diende onder meer het regulier overleg tussen provincies en centrumgemeenten, tussen centrumgemeenten onderling en tussen centrumgemeente en de gemeenten in «hun verzorgingsgebied» over de benodigde voorzieningen in hun regio te stimuleren. De minister zou moeten stimuleren dat de besluitvorming door gemeenten, provincies en instellingen transparant wordt gemaakt door vastlegging van de genomen besluiten (met een tijdpad) en dat samenwerkingsprojecten (door een integrale aanpak) worden geïnitieerd.

De bewindspersonen wezen er in hun reactie op dat overheden een integraal beleid dienen te ontwikkelen voor de hulp en opvang van kwetsbare mensen zoals zwerfjongeren. Zij zullen onderzoeken hoe zij de betrokken overheden kunnen ondersteunen bij het ontwikkelen van een integraal beleid. Het ontwikkelen van een richtinggevend kader (zoals al genoemd) lijkt daarbij zinvol.

6.3.2 Stand van zaken per mei 2003

Het ministerie is via verschillende activiteiten bezig om de afstemming

³³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 XVI, nr. 120.

³⁴ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 606, nr. 3.

tussen de betrokkenen te verbeteren en om te stimuleren dat de keten sluitend wordt.

Allereerst is het al genoemde bestuurlijke overleg daarvoor van belang. Daarbij aansluitend heeft Research voor Beleid in opdracht van het ministerie onderzoek gedaan naar de wijze waarop het Rijk centrumgemeenten en provincies kan ondersteunen bij de uitvoering van een integrale en samenhangende zwerfjongerenaanpak. Daarnaast zijn twee – mede naar aanleiding van door de Algemene Rekenkamer gemelde positieve ontwikkelingen en initiatieven – specifiek op zwerfjongeren gerichte samenwerkingsprojecten in Heerlen en Amsterdam belicht. Dit is bedoeld om kritische succes- en faalfactoren voor een geïntegreerde aanpak van zwerfjongerenproblematiek vast te stellen. De rapportage van Research voor Beleid³⁵ bevat diverse ondersteuningsmogelijkheden voor de rijksoverheid. Ook is er een checklist in opgenomen voor gemeenten en provincies voor het opzetten van een integrale en samenhangende zwerfjongerenaanpak. Als kritische succesfactoren zijn genoemd:

- de gemeenschappelijke overtuiging van bestuurders, ambtenaren en instellingen dat afstemming en samenwerking voor zwerfjongeren noodzakelijk is;
- een duidelijke en gecommuniceerde regierol, concreet vormgegeven en door alle partijen geaccepteerd.

Een tweede activiteit is de totstandkoming van de Wet op de jeugdzorg. In dat kader is ook de overeenstemming over de gewenste taken (functies) die behoren tot het gemeentelijke domein van belang, zoals de staatssecretaris van VWS die gemeld heeft bij brief van 18 juni 2003 (zie verder paragraaf 2.2.2).

De staatssecretaris geeft voorts in deze brief aan dat het onduidelijk is in hoeverre de onderscheiden functies voor opgroei-, opvoed- en gezinsondersteuning nu daadwerkelijk beschikbaar zijn. Het beeld van de gemeentelijke uitvoering is nog diffuus. Ook is het diffuus welke inspanningen noodzakelijk zijn om tot een sluitende aanpak op lokaal niveau te komen. Daarom wordt een onderzoek gestart naar de inspanningen van de gemeenten. De uitkomsten van dit onderzoek worden eind 2003 verwacht.

Een derde activiteit is de operatie Jong, gestart in 2002. De aansluiting van jeugdzorg en lokaal preventief jeugdbeleid vormt één van de thema's van de operatie Jong, als vervolg op het kabinetsstandpunt «Jeugd op de agenda»³⁶. Doel van de driejarige operatie Jong is het oplossen van knelpunten die een samenhangend jeugdbeleid voor 0–23-jarigen in de weg staan. Sluitende en goed functionerende ketens staan daarbij centraal. Vijf departementen (met in totaal achttien departementale directies) te weten VWS, Justitie, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) werken in de operatie Jong samen aan dit doel³⁷. De strategie van Jong richt zich niet op systeemwijzigingen, maar op dusdanige verbeteringen dat het systeem zelf beter gaat werken. Operatie Jong wil uitvoeringsproblemen in de praktijk oplossen met oplossingen die men in de praktijk heeft uitgevonden. In het kader van operatie Jong werken de vijf departementen aan de zogenoemde «Jeugdagenda». In deze agenda zal worden vastgelegd wat uit een oogpunt van samenhang in beleid en uitvoering de prioritaire acties zijn waaraan de komende jaren gewerkt zal gaan worden. In oktober 2003 is de Jeugdagenda gereed. Per 1 januari 2004 moet worden aangevangen met de uitvoering van de agenda.

³⁵ Eindrapport «Zwervend tussen het beleid. Ondersteuning van gedecentraliseerd zwerfjongerenbeleid», Research voor Beleid, augustus 2002.

³⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 369, nr. 1.

³⁷ Zie ook de reactie van de minister van VWS op het rapport *Tussen beleid en uitvoering. Lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer* blz. 55.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bij de gemeenten en provincies bleek dat de operatie Jong nauwelijks bekend is.

In het kader van een sluitende zorgketen zijn ook de activiteiten van het Ministerie van Justitie en van OCW van belang. Op 28 maart 2002 is de nota «Vasthoudend en effectief: versterking van de aanpak van jeugd-criminaliteit» van de staatssecretaris van Justitie³⁸ verschenen. In deze nota wordt in het kader van de preventie van jeugdcriminaliteit onder andere gewezen op de relatie tussen schoolverzuim en crimineel gedrag en de aandacht die dit vergt van het beleid. Ook de staatssecretaris van OCW heeft in een brief de Tweede Kamer op 10 april 2002 nader geïnformeerd over een integraal standpunt veiligheid op scholen en opvang van probleemjongeren³⁹.

6.4 Financiering en verantwoording

6.4.1 Vorig onderzoek

De Algemene Rekenkamer constateerde in maart 2002 dat de uitgaven voor zwerfjongeren vanuit verschillende beleidskaders kunnen worden bekostigd en dat niet goed te traceren is hoeveel geld ten behoeve van zwerfjongeren wordt besteed. Aanbevolen werd dat de minister een richtinggevend kader dient uit te werken voor de financiering van beleid voor specifieke doelgroepen. Ook beval de Algemene Rekenkamer aan om te komen tot een transparant systeem van kostprijsberekening, zodat onder meer prestaties van instellingen en overheden kunnen worden vergeleken.

De minister deelde de aanbeveling met betrekking tot het ontwikkelen van een transparant systeem van kostprijsberekening, maar wilde dit niet op doelgroepniveau doen.

6.4.2 Stand van zaken per mei 2003

Uit de beantwoording⁴⁰ van de vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport *Opvang zwerfjongeren* naar de ontwikkeling van financieringssystematieken en de wijze waarop hierin de kostprijsberekening voor zwerfjongeren is meegenomen, blijkt het volgende: «De regering kiest er niet voor om speciale kostprijsberekeningen voor zwerfjongeren uit te voeren, maar kiest voor kostprijzen op basis van daadwerkelijk verkregen opvang en zorg».

Uit de parlementaire behandeling van het voorstel van Wet op de jeugdzorg blijkt dat de thans bestaande financieringssystematiek op grond van de Wet op de jeugdhulpverlening grotendeels wordt vervangen door de in het wetsvoorstel genoemde «p x q-systematiek». Per ministeriële regeling zullen normbedragen voor de activiteiten worden vastgesteld. Deze systematiek is vergelijkbaar met de bekostiging zoals deze in het kader van de modernisering van de AWBZ in ontwikkeling is. Invoering van de p x q-systematiek wordt voorzien per 1 januari 2005⁴¹.

³⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar, 2001–2002, 28 292, nr. 2. De nota is onder meer namens de staatssecretarissen van VWS en OCW aangeboden.

³⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 000 VIII, nr. 123.

⁴⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 265, nr. 4.

⁴¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 168, nr. 27.

Het in de Begroting 2003 van VWS gemelde onderzoek naar de kostenstructuur in de maatschappelijke opvang en de vrouwenopvang komt er niet. Dit onderzoek zou naar verwachting worden ondergebracht in het Interdepartementale beleidsonderzoek Maatschappelijke Opvang (zie paragraaf 6.1.2). In de uitwerking van de definitieve taakopdracht van het beleidsonderzoek is afgezien van een kostprijsonderzoek.

6.5 Informatievoorziening over zwerfjongeren

6.5.1 Vorig onderzoek

De Algemene Rekenkamer constateerde dat de informatievoorziening en verantwoording aan de minister over de gerealiseerde prestaties en bereikte effecten aangaande zwerfjongeren onvoldoende was geregeld. De decentrale overheden konden de minister hier geen adequaat inzicht in geven, zodat ook het ontwikkelen van adequaat beleid en de gerichte inzet van middelen niet goed mogelijk was. Aanbevolen werd dat de minister op hoofdlijnen informatie diende te verzamelen over de omvang en spreiding van het landelijke probleem en de ontwikkelingen daarin. Verder achtte de Algemene Rekenkamer het 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. De minister gaf aan dat registratiesystemen in bijvoorbeeld de maatschappelijke opvang, de jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg in de toekomst meer informatie over jongeren zullen opleveren. Met elke betrokken partij wordt besproken welke informatiebehoefte hij vanuit zijn eigen verantwoordelijkheid heeft en op welke wijze die kan worden ingevuld. Verder zal de minister de eventuele informatiebehoefte met betrekking tot trends via evaluatieonderzoek in beeld brengen.

6.5.2 Stand van zaken per mei 2003

In de Begroting 2003 van VWS⁴² wordt melding gemaakt van het vaststellen van de Registratieregeling maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. In de periode van onderzoek van deze regeling nog niet gereed. Deze regeling is van toepassing op instellingen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang die gesubsidieerd worden door de centrumgemeenten.

Uit de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport *Opvang zwerfjongeren* blijkt dat de regering ervoor gekozen heeft om binnen de maatschappelijke opvang over jongeren informatie te verzamelen. Daarmee komt de groep zwerfjongeren, volgens de minister, automatisch meer in zicht. Binnen andere zorgcircuits is ook niet gekozen voor het registreren van specifieke doelgroepen.

Voorts gaf de minister aan dat hij zich voor het inrichten van eventuele evaluatie-onderzoeken zal baseren op signalen uit de reguliere informatievoorziening, in combinatie met gemaakte afspraken en signalen uit het veld.

De informatiestromen binnen de jeugdzorg zullen ten gevolge van de inwerkingtreding van de Wet op de jeugdzorg forse veranderingen ondergaan. Er is een ontwikkelingstraject beschreven. Einddoel is het beschikbaar komen van een basisset van verantwoordings- en beleidsinformatie voor Rijk en provincies⁴³.

Daarnaast zal in beeld gebracht worden op welke punten evaluatie-onderzoek moet plaatsvinden. Voor het evalueren van de wet zijn, via amendering in de Tweede Kamer, al eisen opgenomen op welke punten deze evaluatie betrekking dient te hebben. Vanuit de maatschappelijke opvang bezien, wordt de visitatie van de centrumgemeenten, waarover in dit onderzoek mede verslag wordt gedaan, beschouwd als een evaluatie-onderzoek. Het onderzoek *Opvang zwerfjongeren* wordt beschouwd als een nulmeting.

⁴² Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 600 XVI, nr. 2, blz. 84.

⁴³ Voortgangsrapportage Jeugdzorg, 2003–2006; aangeboden aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 606, nr. 1.

6.6 Hulpverlening

6.6.1 Vorig onderzoek

In maart 2002 constateerde de Algemene Rekenkamer dat slechts bij vijf centrumgemeenten een sluitende keten van preventie, signalering, een jongerenpension en begeleidingstrajecten in enige vorm aanwezig was. De specifieke voorzieningen gericht op zwerfjongeren waren onvoldoende aanwezig. De Algemene Rekenkamer vroeg aandacht van Rijk, provincies en gemeenten voor de gesignaleerde tekortkomingen op het gebied van de preventie, laagdrempelige voorzieningen, vervolghuisvestingsmogelijkheden, de aanpak van de hulpverlening en de onderlinge samenwerking.

De minister gaf in haar reactie aan dat op verschillende terreinen al het initiatief is genomen voor overleg en afspraken tussen de verschillende ketenpartners om het pakket aan zorg beter op elkaar af te gaan stemmen. Om voor een goede aansluiting tussen de schakels van de hulpverlenings- en opvangketen te zorgen, zou de minister met zowel financiers als landelijke vertegenwoordigers van de veldpartijen nog in 2002 gaan 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.

6.6.2 Stand van zaken per mei 2003

In de begroting 2003 van VWS schrijven de bewindslieden dat de gemeenten gestimuleerd worden hun regieverantwoordelijkheid te nemen om een hulpverleningsaanbod te creëren voor zorgwekkende zorgmijders. Hierbij wordt samengewerkt met hulpverleningsorganisaties, politie, GGD en andere partijen. Deze samenwerking wordt vastgelegd in een lokaal of regionaal OGGZ-convenant⁴⁴.

In de Begroting 2003 van VWS wordt in meer algemene zin gewezen op het landelijke «Actieplan Onderdak». Hierin stimuleert het Ministerie van VWS (in samenspraak met de Ministeries van VROM, van SZW, en van BZK) de VNG en de centrumgemeenten om:

- preventie en nazorg te ontwikkelen;
- de toestroom naar de maatschappelijke opvang te beperken; en
- de doorstroming naar andere voorzieningen (algemeen maatschappelijk werk en woonbegeleiding) te bevorderen.

In 2003 zal de minister van VWS met de VNG en de Federatie Opvang bezien welke maatregelen gewenst zijn om vanuit de centrumgemeenten de komende jaren meer te investeren in preventie en nazorg. Dit laatste is van belang om de druk op de opvangvoorzieningen te verminderen.

Voorts wordt in de Beleidsagenda van de begroting 2003 van VWS ten aanzien van de gewenste jeugdketen het volgende opgemerkt: «Met preventief, curatief en repressief beleid willen we naar een werkzame, sluitende en effectieve jeugdketen. De nieuwe Wet op de jeugdzorg biedt hiervoor het instrumentarium. Snel ingrijpen bij ontsporing, minder probleemjongeren, minder schooluitval, effectievere jeugdzorg, minder onderwijsachterstanden en een sterkere opvoedingsstructuur rond ouders, staat ons daarbij voor ogen. Vanuit onze coördinerende taak voor de jeugd willen we werk maken van een sterk verbeterde samenhang in het op de volle breedte van de samenleving gevoerde beleid dat gericht is op jeugd».

⁴⁴ OGGZ = Openbare geestelijke gezondheidszorg.

6.7 Conclusie

Beleid en wet- en regelgeving

De bewindspersonen van VWS zegden bij het vorige onderzoek een richtinggevend kader toe voor de doelgroepen met specifieke problemen. Na overleg met de landelijke bestuurlijke partners (onder andere VNG en IPO) is er echter voor gekozen een dergelijk richtinggevend kader niet te beperken tot de doelgroep zwerfjongeren. Uitgangspunt is nu dat het realiseren van een sluitende keten voor alle kwetsbare jongeren gewenst is. De brancheorganisaties van de hulpverlenende instanties kiezen wel voor de benadering van zwerfjongeren als afzonderlijke doelgroep. De Algemene Rekenkamer concludeert dat het (voort)bestaan van de zwerfjongerenproblematiek aantoont dat er nog geen sprake is van een sluitende hulpverleningsketen, ook niet in de jeugdzorg en maatschappelijke opvang. Aangezien de groep zwerfjongeren nog steeds tussen wal en schip valt zijn maatregelen op maat nodig.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het beleid van VWS op twee gedachten hinkt: enerzijds is de inzet geen doelgroepenbeleid, anderzijds is er extra geld beschikbaar gesteld voor zwerfjongeren en zijn er ook gekwantificeerde doelstellingen gesteld voor het maken van een specifiek zwerfjongerenbeleid bij de gemeenten. De minister heeft ook kwantitatieve voornemens geformuleerd ten aanzien van het aantal te realiseren opvangplaatsen. Alhoewel uit de visitatie blijkt dat deze doelstellingen sneller gehaald zullen worden dan de minister had ingeschat, stelt de Algemene Rekenkamer tevens vast dat het aantal benodigde opvangplaatsen vele malen meer zal moeten zijn, dan de voor 2005 door de minister geplande 391 plaatsen.

Vooralsnog lijkt het probleem te groeien. Of de groei van het probleem nu uitsluitend toe te schrijven is aan de verbetering van het inzicht of dat het probleem ook in realiteit groeit, danwel een combinatie van die twee effecten: de voorzieningengroei blijft in tempo achter bij de vraag en het tekort aan opvangvoorzieningen wordt evidentier.

Desalniettemin moet ook geconcludeerd worden dat de centrumgemeenten voldaan hebben aan de groei-inspanning als voorzien in de begroting 2003. Die groei-inspanning lost het probleem echter onvoldoende op. Voor de Algemene Rekenkamer betekent dit, dat kennelijk de komende jaren nog een extra inspanning gericht op (het inhalen van) de zwerfjongerenproblematiek onontkoombaar is in afwachting van het gaan functioneren van de beoogde sluitende keten gericht op jongeren met problemen meer in het algemeen.

Regierollen

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de overheid zich veel moeite getroost om overleg te stimuleren. Ook het wetsontwerp Wet op de jeugdzorg, de ontwikkeling van het Landelijk Beleidskader Jeugdzorg en de operatie Jong bevatten bouwstenen voor een sluitende keten. Het is nog te vroeg om de resultaten van deze inspanningen te meten. De Algemene Rekenkamer constateert wel dat de afstand tussen gemeenten, provincies en het ministerie groot is. Zowel voor de kwantitatieve doelstellingen als voor de operatie Jong geldt dat voor de gemeenten en provincies die activiteiten niet leven.

Financiering en verantwoording

De minister heeft in het wetsontwerp Wet op de jeugdzorg gekozen voor de invoering van een kostprijsystematiek. Een onderzoek naar de kostprijsberekening is niet gerealiseerd. In de praktijk zal nog moeten

blijken of de uitwerking van de systematiek leidt tot een transparant systeem, waarin gerealiseerde prestaties vergeleken kunnen worden.

Informatievoorziening

De Algemene Rekenkamer vraagt aandacht voor de informatievoorziening, die inzicht kan bieden in de gerealiseerde prestaties en bereikte effecten op lokaal niveau. De regierol op lokaal niveau dient immers niet alleen in opzet, maar ook in werking gestalte te krijgen. De informatie-vraag van het ministerie op basis waarvan de realisatie van de doelstellingen wordt gemeten, zal specifiekere moeten zijn dan zoals die tot nu toe via de Monitor Maatschappelijke Opvang is vormgegeven. De uitwerking van de informatievraag op basis van het wetsontwerp Wet op de jeugdzorg moet nog worden vastgesteld.

De Algemene Rekenkamer wacht met belangstelling het door de staatssecretaris aangekondigde onderzoek naar de uitvoeringspraktijk van het jeugdbeleid binnen de gemeenten af.

Hulpverlening

Het Ministerie van VWS stelt dat het tekort aan hulpverleningsvoorzieningen voor zwerfjongeren niet eenvoudig is op te lossen. Het tekort aan jongerenhuisvesting op de woningmarkt, de onvoldoende financieringsmogelijkheden en de nog gebrekkige samenwerking tussen een veelheid aan partijen bemoeilijken oplossingen. De minister legt de regie nadrukkelijk op lokaal niveau.

De Algemene Rekenkamer dringt er, evenals in het vorige onderzoek, op aan het pakket aan zorg beter op elkaar af te stemmen. Daarbij is het van belang om de behoefte aan opvangplaatsen op lokaal en regionaal niveau in beeld te brengen. Duidelijkheid over de daarvoor benodigde financiering en de verantwoording over de aanwending past daarbij.

7 REACTIE BEWINDSPERSONEN VWS EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

7.1 Reactie bewindspersonen VWS

Op 10 oktober 2003 hebben de minister en staatssecretaris van VWS een gezamenlijke schriftelijke reactie gegeven op de bevindingen van de Algemene Rekenkamer, aan hen toegezonden op 24 september 2003.

De bewindspersonen van VWS geven aan dat de bevindingen van de Algemene Rekenkamer goede aanknopingspunten bieden voor verdere beleidsontwikkeling van het opvangbeleid voor zwerfjongeren. Het extra geld heeft geleid tot versterking van het opvangbeleid voor zwerfjongeren. De bewindspersonen van VWS zijn verheugd met deze uitkomst.

De minister en staatssecretaris schrijven dat de in de VWS-begroting 2003 geformuleerde beleidsdoelstellingen voor zwerfjongeren over de gewenste toename van het aantal opvangplaatsen voor zwerfjongeren en van het aantal gemeenten met specifiek zwerfjongerenbeleid al bijna zijn gerealiseerd. Tevens is een groeiend verantwoordelijkheidsbesef bij centrumgemeenten, provincies en grootstedelijke regio's vastgesteld voor de aanpak van de zwerfjongerenproblematiek. En hoewel nog niet alle ontwikkelingen hebben geleid tot meetbare effecten – onder meer gezien het recente karakter ervan – vertrouwen de bewindspersonen erop dat deze ontwikkelingen concrete resultaten gaan opleveren.

Over de aanbevelingen schrijven de bewindspersonen het volgende:

- belang van extra inspanningen en uitbreiding capaciteit

De Algemene Rekenkamer beveelt aan extra inspanningen te doen voor de aanpak van zwerfjongerenproblematiek en uitbreiding van de capaciteit.

Gezien het groeiende verantwoordelijkheidsbesef voor deze problematiek op lokaal en regionaal niveau, verwachten de bewindspersonen dat centrumgemeenten, provincies en grootstedelijke regio's deze extra inspanningen ook zullen leveren. De positieve ontwikkeling in de aanpak van zwerfjongerenproblematiek wordt ook door ander onderzoek bevestigd. In het rapport *Hulpverlening aan zwerfjongeren in Nederland* van het Trimbos-instituut is duidelijk een stijgende lijn (vanaf 1994) in het aanbod voor zwerfjongeren te zien. De bevindingen van de Algemene Rekenkamer en het rapport van het Trimbos-instituut geven aan dat gemeenten hard werken aan de versterking van het zwerfjongerenbeleid. De bewindspersonen zien daarom geen aanleiding om over te gaan tot een afzonderlijke specifieke uitkering voor zwerfjongeren.

- invulling regierol provincies

Voor het realiseren van een passend aanbod beveelt de Algemene Rekenkamer aan de regierol van de provincies in te vullen.

De nieuwe Wet op de jeugdzorg voorziet hierin. Deze wet geeft de verschillende deelsectoren (provinciaal gefinancierde jeugdzorg, jeugd-geestelijke gezondheidszorg, jeugd-licht verstandelijk gehandicapten en justitiële jeugdinrichtingen) in de jeugdzorg meer ruimte om een gezamenlijk aanbod te ontwikkelen. Hierdoor kan het veld beter voorzien in aanbod dat aansluit bij de specifieke vraag van de individuele jongere. Dit zal preventief werken als het gaat om het ontstaan van zwerfjongerenproblematiek. De bewindspersonen geven aan dat uiteraard alleen

verandering van regelgeving onvoldoende is om dit te realiseren. Het is de verantwoordelijkheid van de verschillende deelsectoren om dit ook in de praktijk vorm te geven.

Met de VNG zijn afspraken gemaakt over de gewenste functies die behoren tot het gemeentelijke domein in aansluiting op de jeugdzorg. Voor de verdere uitwerking is een ondersteuningstraject afgesproken. Over de uitvoering worden nog afspraken gemaakt met de VNG.

- communicatie met bestuurlijke partners

De Algemene Rekenkamer constateert dat er te weinig communicatie plaatsvindt over (inter)departementale initiatieven met regionale en lokale partners. De Algemene Rekenkamer doelde onder meer op de in de begroting 2003 opgenomen beleidsdoelen voor de gemeenten en provincies en op het initiatief «Operatie Jong».

De bewindspersonen onderschrijven dit. In de toekomst zullen de bewindspersonen hier alerter op zijn. De Operatie Jong start dit najaar een communicatietraject met een tweeledig doel, te weten een breder draagvlak voor Jong verkrijgen en het bespreken van de proeve van de jeugdagenda. Deze proeve wordt in het najaar aan de Kamer verzonden.

- specifieke informatievoorziening

De informatievoorziening over zwerfjongeren dient naar de mening van de Algemene Rekenkamer verder gespecificeerd te worden.

Voor zowel de maatschappelijke opvang als voor de jeugdzorg geldt dat op dit moment de informatievoorziening in ontwikkeling is. De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zullen hierbij worden betrokken.

Tot slot geven de bewindspersonen aan dat het kabinet een sluitende keten voor de jeugd van essentieel belang vindt. Naast extra middelen in het hoofdlijnenakkoord voor jeugdzorg en preventie (€ 30 miljoen in 2004 oplopend tot € 100 miljoen in 2007) stelt het kabinet een jeugdagenda (operatie Jong) op voor de komende vier jaar met als doel een verbeterde aansluiting binnen de keten en zo min mogelijk uitval van jeugdigen. Met deze doelstellingen willen de bewindspersonen ook bereiken dat het aantal zwerfjongeren vermindert. De zwerfjongerenproblematiek zal de komende jaren, zo schrijven de bewindspersonen, een goede graadmeter zijn in hoeverre deze doelstellingen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden.

7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is verheugd over de voornemens van de bewindspersonen ten aanzien van de verbetering van de communicatie en de specifieke informatievoorziening. De Algemene Rekenkamer benadrukt dat er voortvarendheid is geboden bij de implementatie van de nadere uitwerking van een aantal beleidsvoornemens. Juist ten aanzien van de regierol van de provincies moet nog een aantal voornemens nadere uitwerking krijgen. De Algemene Rekenkamer constateert ook dat sommige uitwerkingen later komen dan oorspronkelijk gepland was (Landelijk Beleidskader Jeugd en Jeugdagenda worden bijvoorbeeld najaar 2003 aan de Tweede Kamer aangeboden, gepland was Prinsjesdag).

Gezien de (systeem)verantwoordelijkheid voor het beleidsterrein van de bewindspersonen van VWS en de afhankelijkheid van de extra inspanningen van de centrumgemeenten, provincies en grootstedelijke regio's

om de zwerfjongerenproblematiek aan te pakken, benadrukt de Algemene Rekenkamer nogmaals het belang van een adequate informatievoorziening.

Op het punt van de bereikte effecten en de nog te realiseren effecten rekent de Algemene Rekenkamer Nederland minder rijk dan de bewindspersonen kennelijk voor ogen staat. Allereerst wijst de Algemene Rekenkamer er op dat, alle inspanningen ten spijt, er nog steeds maar negen van de 43 centrumgemeenten beschikken over een sluitende keten van hulpverleningsaanbod. Bij 34 centrumgemeenten is dus nog steeds sprake van onvoldoende samenhangende activiteiten voor zwerfjongeren op het terrein van preventie, signalering, eerste (crisis)opvang, begeleidingstrajecten, vervolgtrajecten en nazorg.

Ten tweede merkt de Algemene Rekenkamer op dat weliswaar de doelstellingen van de VWS-begroting 2003 bijna zijn bereikt, maar dat de benodigde urgente praktische verbetering in de capaciteit van opvangplaatsen en hulpverleningsactiviteiten voor zwerfjongeren, zoals die bleek uit het vorige onderzoek naar de opvang van zwerfjongeren door de Algemene Rekenkamer, nog onvoldoende is gerealiseerd. De door de minister gestelde doelstellingen lopen niet in de pas met de (toenevende?) vraag. Zelfs voor het geschatte minimumaantal van circa 3200 zwerfjongeren is er een groot tekort aan specifieke opvangplaatsen (beschikbaar zijn circa 320 plaatsen).

De bewindspersonen concluderen dat de gemeenten hard werken aan de versterking van het zwerfjongerenbeleid en dat er daarom geen aanleiding is om een afzonderlijke specifieke uitkering voor zwerfjongeren in te zetten. Gezien het belang dat het kabinet hecht aan een sluitende keten voor de jeugd, worden er wel extra middelen voor jeugdzorg en preventie vrijgemaakt.

De Algemene Rekenkamer concludeert op basis van haar onderzoek dat zolang de beoogde sluitende keten voor jongeren met problemen – onder wie zwerfjongeren – niet functioneert er tevens een extra inspanning nodig is om hulpverlening en opvangcapaciteit voor zwerfjongeren op een voldoende niveau te brengen. Wanneer die extra inspanning niet wordt gepleegd, zal een grote (groeierende?) groep zwerfjongeren tussen de wal en het schip blijven vallen.

De bewindspersonen concluderen aan het slot van hun reactie, dat de Jeugdagenda – naast extra middelen – als doel heeft verbeterde aansluiting binnen de keten én zo min mogelijk uitval van jeugdigen. Zij voegen daaraan toe dat de zwerfjongerenproblematiek de komende jaren een goede graadmeter voor hen is in hoeverre deze doelstellingen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden.

De Algemene Rekenkamer is het met deze graadmeter van harte eens en ziet uit naar regelmatige verantwoordingsinformatie omtrent zwerfjongeren aansluitend op haar overzichten september 2001 en mei 2003.

Vragen van de Staatssecretaris van VWS en de Antwoorden van de Algemene Rekenkamer

- 1 Heeft de toevoeging van extra middelen aan de specifieke uitkering geleid tot onderzoek naar de aanwezigheid van zwerfjongeren in de gemeente (verbetering/versterking van de signaleringsfunctie)?
- Indien ja, wat zijn de uitkomsten daarvan (aard/omvang probleem)?
 - Indien sprake is van (een toename van het aantal) zwerfjongeren zijn er dan ook plannen voor nieuwe voorzieningen of een uitbreiding van bestaande voorzieningen?
 - Indien nee, waaraan zijn de extra middelen dan besteed?

Onderzoek aard/omvang problematiek

Uit de visitatie blijkt dat twee centrumgemeenten de extra middelen van de specifieke uitkering hebben besteed aan het doen van onderzoek naar de aanwezigheid van zwerfjongeren in de gemeente. Zonder direct gebruik te maken van de extra middelen hebben meer centrumgemeenten dan bij het onderzoek *Opvang zwerfjongeren* van de Algemene Rekenkamer uit 2001 een analyse gemaakt van het bestaan van zwerfjongerenproblematiek. 21 gemeenten hebben een probleemanalyse opgesteld (vorig onderzoek twaalf). Daarnaast is er bij elf gemeenten (was ook elf) sprake van een beperkte analyse en elf gemeenten (was twintig) hebben geen analyse gemaakt, maar drie daarvan zeggen wel inzicht te hebben in de problematiek. Van gemeenten die onlangs een probleemanalyse hebben uitgevoerd, heeft slechts één gemeente het aantal zwerfjongeren lager geschat dan in september 2001.

In het algemeen is er sprake van een beter beeld bij de centrumgemeenten van de aanwezigheid en problematiek van de dak- en thuisloze jongeren. De gemeenten hebben nu meer dan bij het vorige onderzoek een «onderbouwde» schatting van het aantal zwerfjongeren. Vaak is het een schatting op basis van signalen van hulpverleners, soms ook op basis van geregistreerde opvang. Ook door een verbeterde signalering is bij een aantal gemeenten meer inzicht gekomen in de betreffende aantallen.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen met daarin onder meer de schattingen van het aantal zwerfjongeren in de centrumgemeenten die op basis van een probleemanalyse danwel signaleringsactiviteiten zijn genoemd. Hieruit blijkt dat er sprake is van een toename van de minimumaantallen zwerfjongeren met circa 500 (stijging van 2692 naar 3184). De maximaal geschatte aantallen zwerfjongeren stijgen nauwelijks (van 4623 naar 4649). Uit het onderzoek blijkt dat er een grotere kans is op het stijgen van de aantallen, wanneer er onderzoek is gedaan naar het zich voordoen van de zwerfjongerenproblematiek.

Signalering door gemeenten

Signalering van zwerfjongeren kan gedaan worden door straathoekwerkers of thuislozenteams, maar soms ook door actieve jeugdpolitie of wijkpolitie. Uit de visitatie blijkt dat bij achttien gemeenten zich ontwikkelingen hebben voorgedaan op dit terrein. Meestal betekende het dat er geld beschikbaar is gesteld om met meer mensen de signalering gestalte te geven door een uitbreiding van het aantal straathoekwerkers of jongerenwerkers. Er is ook een aantal specifieke projecten opgezet. Van de negentien gemeenten waar nu ontwikkelingen zijn gemeld, was deze functie in het vorige onderzoek al bij tien gemeenten als «voldoende» gekwalificeerd.

Tabel: 43 centrumgemeenten en signaleringsvoorzieningen

	Voldoende	Matig	Onvoldoende
September 2001	16	20	7
Mei 2003	25	12	6

Signaleringsvoorzieningen

Zes gemeenten hebben opgegeven dat de toevoeging van extra middelen van de specifieke uitkering aan signaleringsvoorzieningen is besteed. Het gaat in zowel 2002 als 2003 om circa € 260 000.

Besteding van de extra middelen

Van de besteding van de extra middelen, die in 2002 en 2003 aan de gemeenten zijn uitgekeerd, kan het volgende algemene overzicht gegeven worden:

Besteding geld aan:	Bedragen	Aantal	Bedragen	Aantal
	2002 (x € 1 000)	gemeenten	2003 (x € 1 000)	gemeenten
Preventie	213	6	171	4
Signalering	263	6	263	6
Opvang nieuw	165	3	165	3
Opvang bestaand	432	5	379	4
Begeleiding	185	2	185	2
<i>Subtotaal</i>	<i>1 258</i>		<i>1 163</i>	
Reserveringen	628	13	1 213	16
Samenwerking	0		0	
Maatschappelijk opvang	1 052	13	562	11
Naar de provincie	62	1	62	1
Totaal	3 000		3 000	

Dit overzicht laat zien dat van de € 3 miljoen zowel in 2002 als in 2003 circa € 1,2 miljoen direct besteed is aan een versterking van het opvangbeleid en de uitbreiding van voorzieningen voor zwerfjongeren. Omdat vrij laat in 2002 bekend werd dat er extra geld beschikbaar zou komen voor de zwerfjongerenproblematiek, zijn de ontwikkelingen in 2002 vaak niet specifiek met het extra geld gefinancierd.

Zie verder de antwoorden op de vragen 3 en 5 voor wat betreft een toelichting op de in dit overzicht aangegeven gereserveerde gelden en de gelden die naar de maatschappelijke opvang zijn toegevoerd.

- 2 Heeft de toevoeging van extra middelen geleid tot het realiseren of uitbreiden van een opvangvoorziening voor zwerfjongeren?
- Indien ja, om hoeveel (extra) plaatsen gaat het?
 - Indien ja, is hiertoe dan ook gebruik gemaakt van de overige extra middelen (€ 13,3 miljoen) die zijn toegevoegd aan de specifieke uitkering MO/VB?
 - Is er sprake van aanvullende financiële middelen uit de jeugdhulpverleningsgelden van de provincie?
 - Hebben gemeenten en/of provincies nog bijgedragen uit de eigen middelen naast de toegevoegde extra middelen?
 - Is nog geld verkregen uit andere (particuliere) bronnen of fondsen?
 - Zo nee, waarom niet?

Opvangvoorzieningen

In het onderzoek *Opvang zwerfjongeren* werd al vastgesteld dat vrijwel alle gemeenten algemene voorzieningen voor crisisopvang hebben. Er waren destijds – september 2001 – echter maar weinig opvangcentra specifiek gericht op zwerfjongeren. De «zichtpensions» waren het meest direct gericht op de opvang van zwerfjongeren. Zeven centrumgemeenten hadden inmiddels dergelijke pensions opgericht. Daarnaast hadden twee centrumgemeenten nog soortgelijke opvanginstellingen. De Algemene Rekenkamer telde 254 opvangplaatsen in het onderzoek *Opvang zwerfjongeren* uit september 2001. Uit de visitatie van de gemeenten blijkt dat er in vier gemeenten nieuwe pensions zijn (of zeer binnenkort) worden opgericht. Het gaat om huizen in Breda, Enschede, Leeuwarden en Maastricht, met in totaal 68 bedden. In Breda en Enschede hebben de huizen een regionale functie.

Tabel: 43 centrumgemeenten en jongerenpension

	Ja	Nee
September 2001	9	34
Mei 2003	13	30

Acht andere gemeenten hebben gemeld dat er in de algemene crisisopvang speciaal bedden vrijgemaakt of bijgekomen zijn voor de opvang van jongeren. Het gaat om circa 60 plaatsen.

Het aantal jongeren dat kan worden opgevangen is overigens sterk afhankelijk van de mate waarin jongeren in vervolgvoorzieningen zoals begeleide kamerbewoning of zelfstandige woonruimte (met begeleiding en nazorg) terecht kunnen. Heerlen heeft door het creëren van 24 plaatsen bij begeleide kamerbewoning de doorstroom in het pension Mijnzicht bevorderd.

Legt men de uitkomsten van de visitatie op dit punt naast de vermoedelijke groei van het aantal zwerfjongeren (in het midden of de groei nu uitsluitend toe te schrijven is aan de verbetering van het inzicht of ook feitelijk groeit – zie ook antwoord op vraag 1) dan blijkt daaruit dat de voorzieningengroei in tempo bij de vraag achterblijft en dat het tekort aan opvangvoorzieningen evidenter is geworden.

Desalniettemin moet ook geconcludeerd worden dat de centrumgemeenten voldaan hebben aan de groei-inspanning als voorzien in de begroting 2003 (zie tabel paragraaf 6.2.2). Die groei-inspanning lost het probleem echter onvoldoende op.

Besteding van de extra middelen

In totaal hebben drie gemeenten nieuwe opvangvoorzieningen voor zwerfjongeren gefinancierd met de extra middelen, in 2002 en 2003 ad € 165 000. De nieuwe pensions zijn mede met hulp van provinciale en particuliere middelen gefinancierd.

In 2002 heeft bij vijf (in 2003: vier) andere gemeenten de bestaande opvang extra geld gekregen. Het geld werd gebruikt voor een kwaliteitsimpuls (extra personeel), om tekorten in de exploitatie aan te vullen of om (soms tijdelijk) extra bedden te realiseren. Het ging in 2002 om € 432 000 en in 2003 om € 379 000.

Veel van de opvangcapaciteit is met provinciaal of gemeentelijk geld of uit particuliere bronnen gefinancierd. De eigen administraties van de centrumgemeenten geven geen inzicht in de mate waarin gebruik is

gemaakt van de overige extra middelen (€ 13,3 miljoen) die zijn toegevoegd aan de specifieke uitkering MO/VB of van de eigen gemeentelijke middelen. De inzet van financiële middelen uit de jeugdhulpverleningsgelden van de provincie, van eigen provinciale middelen of uit fondsen van derden voor de financiering van de verschillende activiteiten is onduidelijk. De Algemene Rekenkamer moet het antwoord op die vragen van de staatssecretaris van VWS dan ook schuldig blijven.

- 3 Heeft de toevoeging van extra middelen geleid tot de ontwikkeling van concrete plannen voor de toekomst om een pension/opvangvoorziening voor zwerfjongeren op te richten/uit te breiden?
- Zo ja, hoever zijn deze plannen gevorderd?
 - Is er al een beleidsplan opgesteld voor dit voornemen?
 - Is er al een locatie gevonden waar de beoogde voorziening kan worden gerealiseerd?
 - Om hoeveel opvangplaatsen gaat het daarbij?
 - Is bij de opzet voor de beoogde voorziening ook gebruik gemaakt van de overige € 13,3 miljoen die aan de specifieke uitkering MO/VB is toegevoegd?
 - Is bij de opzet voor de beoogde voorziening ook een bijdrage uit de jeugdhulpverleningsgelden van de provincie voorzien?
 - Is bij de opzet voor de beoogde voorziening ook een bijdrage uit de eigen middelen van de centrumgemeenten/provincies of andere bronnen (fondsen) voorzien?
 - Zo nee, waarom niet?

Gereserveerde middelen

Een belangrijk deel van de extra middelen, circa 30% is nog gereserveerd: van 2002 nog € 628 000 en van 2003 € 1 213 000. Van de bedragen uit 2002 weten tien gemeenten nog helemaal niet wat met het geld te doen; drie hebben daar concrete plannen voor (€ 221 000). In 2003 zijn er vijf gemeenten met concrete plannen (bijbehorend bedrag € 734 000). Het wil overigens niet zeggen dat er in gemeenten waar het geld gereserveerd is, geen geld is besteed voor de hulpverlening aan zwerfjongeren. Utrecht verstrekt circa € 1 miljoen aan subsidies voor de hulpverlening aan zwerfjongeren, maar de toegekende extra bedragen zijn gereserveerd voor een pension volgens het concept van pension «Maaszicht». Dit nieuwe pension moet een opvangcapaciteit van 25 plaatsen (plus 5 plaatsen tweede fase) krijgen. Amsterdam heeft in 2003 het gehele bedrag (€ 491 000) gereserveerd voor een initiatief om de (bestaande) opvang voor zwerfjongeren uit te breiden van 30 naar 60 plaatsen. Beide initiatieven bevinden zich in de planfase. Het is de Algemene Rekenkamer niet bekend of gemeenten bij de opzet voor de beoogde voorzieningen van de overige extra middelen (€ 13,3 miljoen) die zijn toegevoegd aan de specifieke uitkering MO/VB gebruik gaan maken, danwel van financiële middelen uit de jeugdhulpverleningsgelden van de provincie, danwel van eigen provinciale of gemeentelijke middelen of dat uit fondsen van derden zal worden geput.

- 4 Heeft de toevoeging van de extra middelen geleid tot het opzetten of uitbreiden van de ambulante voorzieningen voor zwerfjongeren (bijvoorbeeld Thuislozenteams, Jeugdinformatiepunten, Straathoekwerk)?
- Zo ja, welke voorziening wordt of zal hiermee worden gerealiseerd?
 - Zo nee, waarom niet?

De Algemene Rekenkamer heeft in de visitatie van de centrumgemeenten het begrip «ambulante voorzieningen» onderverdeeld in hulpverlening/begeleiding enerzijds en vervolgtrajecten/nazorg anderzijds. Voor ontwikkelingen inzake jongeren- en straathoekwerkers verwijst zij naar het antwoord op vraag 1.

Hulpverlening/begeleiding

Onder hulpverlening zijn de bed-brood-bad voorzieningen en 24-uurs-opvang begrepen. Begeleiding betreft begeleidingstrajecten gericht op het zelfstandig wonen, het zelfstandig voeren van een huishouding, schuld-hulpverlening en doorgeleiding naar werk of school.

Van de twaalf gemeenten waar nieuwe ontwikkelingen zijn te melden, hadden bij het vorige onderzoek er vier nog geen of weinig activiteiten op dit terrein.

Tabel: 43 centrumgemeenten en hulpverlening/begeleiding

	Voldoende	Beperkt	Onvol- doende	Onbekend
September 2001	23	14	4	2
Mei 2003	27	12	4	

Twee gemeenten geven aan dat de extra middelen in zowel 2002 als 2003 aan hulpverlening/begeleiding zijn besteed, ad € 185 000.

Vervolgtrajecten en nazorg

Onder vervolgtrajecten en nazorg wordt de meer specifieke hulp op het terrein van bijvoorbeeld ambulante psychiatrische begeleiding, verslavingszorg of reclassering verstaan. In het vorige onderzoek was bij veel gemeenten onbekend of en in welke mate deze voorzieningen beschikbaar waren. Achttien gemeenten kenden in beperkte mate vervolgtrajecten. Het is niet altijd helder wat gemeenten onder hulpverlening en begeleiding en wat onder vervolgtrajecten laten vallen.

Uit de visitatie blijkt dat slechts drie gemeenten nieuwe activiteiten zijn te melden. Bij twee gemeenten betekende dat een vooruitgang in de aangeboden activiteiten ten opzichte van het vorige onderzoek. Geen enkele gemeente heeft aan de extra geld besteed voor vervolgactiviteiten.

Tabel: 43 centrumgemeenten en vervolgtrajecten/nazorg

	Voldoende	Beperkt	Onvol- doende	Onbekend
September 2001	8	9	17	9
Mei 2003	10	11	15	7

- 5 Is aan de toegevoegde extra middelen een andere bestemming gegeven?
- Zo ja, welke bestemming heeft dit gekregen of welke voorziening is/wordt hiermee gerealiseerd?
 - Waarom is hiervoor gekozen?

Andere bestemming

Uit de visitatie blijkt dat twaalf gemeenten het geld in 2002 (in 2003: tien gemeenten) hebben opgenomen in het bedrag voor algemeen maatschap-

pelijk opvang. Dit om financiële knelpunten in deze sector op te lossen. Het is niet aan te geven dat het geld specifiek voor zwerfjongeren is bestemd. Het gaat om € 1 023 000 in 2002 en € 533 000 in 2003.

- 6 Zijn de toegevoegde extra middelen ingezet voor regionale samenwerking (bijvoorbeeld een coördinator of projectleider zwerfjongeren om de inzet te bundelen)?
- Zo ja, wat is het doel van het regionale samenwerkingsproject?

Samenwerking

Uit de visitatie blijkt dat de toegevoegde extra middelen niet zijn ingezet voor regionale samenwerking. De gemeenten geven aan dat de samenwerkende partijen al op een loonlijst staan en dat daar geen extra kosten mee gemoeid zijn.

Overigens schenken enkele provincies wel specifiek aandacht aan zwerfjongeren en zijn er ook nieuwe ontwikkelingen te melden. De provincie Gelderland heeft bijvoorbeeld een projectleider aangesteld met als opdracht het realiseren van een sluitende aanpak voor dak- en thuislozen.

En tussen de provincie Limburg en de drie centrumgemeenten voor maatschappelijke opvang (Maastricht, Heerlen en Venlo) is met ingang van 2003 de volgende verantwoordelijkheidsverdeling afgesproken:

- De centrumgemeenten regelen de opvang van jongeren met acute zorg- en onderdakvraag (inclusief zwerfjongeren) vanaf achttien jaar in het kader van hun verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang.
- De provincie regelt via de jeugdzorg de opvang van alle jongeren met een acute zorg- en onderdakvraag (inclusief zwerfjongeren) tot achttien jaar. Daarbij wordt geen onderscheid meer gemaakt tussen jongeren mét en zónder jeugdzorgindicatie.

Omdat de provincie het probleem van de minderjarige zwerfjongeren volledig voor de gemeenten oplost, hebben de centrumgemeenten toegezegd een deel van de doeluitkering voor de opvang van zwerfjongeren aan de provincie te zullen overdragen.

In Overijssel tot slot is er sprake van een intensivering van het zwerfjongerenbeleid. Deze provincie draagt zorg voor kennisuitwisseling onder andere over de aanpak van de T-teams, en ze levert een financiële en inhoudelijke bijdrage aan initiatieven van gemeenten. Zo is er in alle centrumgemeenten in de provincie onderzoek gedaan naar de zwerfjongerenproblematiek.

BIJLAGE 2
TABEL VOORZIENINGEN CENTRUMGEMEENTEN PER MEI 2003

naam centrum- gemeente	(min.) aantal zwerf- jongeren sept. 2001	(min.) aantal zwerf- jongeren mei 2003 ¹	(max.) aantal zwerf- jongeren september 2001	(max.) aantal zwerf- jongeren mei 2003	aandacht voor pre- ventie sept. 2001	aandacht voor pre- ventie mei 2003	signalerings- functie sept. 2001	signalerings- functie mei 2003	bestaat er een jonge- renpension sept. 2001?	bestaat er een jonge- renpension mei 2003?
Amsterdam	350	300	500	500	Ja		Voldoende		Ja	
Haarlem	110	110	250	250	Ja		Matig	Voldoende	Ja	
Rotterdam	133	300	700	700	Ja		Voldoende		Ja	
Den Bosch	75	100	100	125	Ja		Voldoende		Ja	
Den Haag	100	100	500	500	Ja		Voldoende		Ja	
Enschede	87	100	206	100	Ja		Voldoende		Nee	Ja
Heerlen	150	200	150	230	Beperkt	Ja	Voldoende		Ja	
Nijmegen	58	100	118	100	Ja		Matig	Voldoende	Ja	
Tilburg	90	100	100	100	Ja		Voldoende		Ja	
Apeldoorn	124	50	124	50	Ja		Voldoende		Nee	
Arnhem	100	120	136	120	Ja		Voldoende		Nee	
Deventer	20	62	20	62	Ja		Voldoende		Nee	
Doetinchem	8	8	8	8	Beperkt	Ja	Matig	Voldoende	Nee	
Dordrecht	70	70	100	120	Ja		Voldoende		Nee	
Ede	21	21	21	21	Ja		Matig	Voldoende	Nee	
Eindhoven	10	20	150	30	Ja		Voldoende		Nee	
Helmond	20	20	20	20	Ja		Onvoldoende	Voldoende	Nee	
Leeuwarden	100	150	120	150	Beperkt	Ja	Matig		Nee	Ja
Oss	150	150	150	150	Ja		Voldoende		Nee	
Purmerend	2	50	8	50	Ja		Matig	Voldoende	Nee	
Zaanstad	15	15	25	20	Ja		Matig	Voldoende	Nee	
Alkmaar	30	30	30	30	Ja		Matig		Nee	
Almelo	8	25	8	60	Ja		Voldoende		Nee	
Almere	70	50	150	50	Beperkt		Matig	Voldoende	Nee	
Breda	60	60	90	90	Beperkt	Ja	Matig		Nee	Ja
Groningen	20	20	25	25	Beperkt		Voldoende		Nee	
Maastricht	117	95	117	95	-	Beperkt	Matig		Nee	Ja
Spijkensisse	1	*	1	*	Ja		Matig	Voldoende	Nee	
Utrecht	100	120	120	200	Beperkt		Voldoende		Nee	
Amersfoort	25	25	25	25	Ja		Matig		Nee	
Assen	1	15	1	15	Ja		Onvoldoende		Nee	
Delft	30	30	43	50	Beperkt		Onvoldoende		Nee	
Emmen	1	42	1	42	Ja		Matig		Nee	
Gouda	20	20	45	45	Ja		Matig		Nee	
Hilversum	29	29	29	29	Beperkt		Matig		Nee	
Leiden	8	8	8	8	Ja		Onvoldoende		Nee	
Venlo	137	137	137	137	Nee	Beperkt	Matig		Ja	
Vlaardingen	5	5	5	5	Ja		Onvoldoende		Nee	
Vlissingen	22	22	22	22	Beperkt		Onvoldoende		Nee	
Zwolle	15	145	25	145	Onbekend	Ja	Matig		Nee	
Bergen op Zoom	50	50	60	60	Beperkt		Matig		Nee	
Den Helder	100	40	125	40	Beperkt		Matig		Nee	
Hoorn	50	70	50	70	Beperkt		Onvoldoende		Nee	

naam centrum- gemeente	(min.) aantal zwerf- jongeren sept. 2001	(min.) aantal zwerf- jongeren mei 2003 ¹	(max.) aantal zwerf- jongeren september 2001	(max.) aantal zwerf- jongeren mei 2003	aandacht voor pre- ventie sept. 2001	aandacht voor pre- ventie mei 2003	signalerings- functie sept. 2001	signalerings- functie mei 2003	bestaat er een jonge- renpension sept. 2001?	bestaat er een jonge- renpension mei 2003?
Totaal	2 692	3 184	4 623	4 649	Ja Beperkt 13 Nee 1 Onbekend 2	Ja Beperkt 11	Voldoende 16 Matig 20 Onvoldoende 7	Voldoende 25 Matig 12 Onvoldoende 6	Ja Nee	Ja Nee

¹ De arcering bij de aantallen geeft aan dat er sprake is van een stijging.

* Aantal Spijkenisse loopt samen met Rotterdam.

naam centrum- gemeente	vangen instellingen voor jeugdzorg zwerfjongeren op, stand september 2001?	vangen instellingen voor jeugdzorg zwerfjongeren op, stand mei 2003?	begeleidingstraject- ten voor zwerf- jongeren sept. 2001	begeleidingstraject- ten voor zwerf- jongeren mei 2003	vervolgtrajecten september 2001	vervolgtraject- ten mei 2003	aantal voorzieningen voor zwerfjongeren 2003
Amsterdam	Ja	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	5
Haarlem	Onbekend	Beperkt	Ja	Ja	Ja	Ja	5
Rotterdam	Onbekend	Beperkt	Ja	Ja	Ja	Ja	5
Den Bosch	Beperkt	Onbekend	Ja	Ja	Beperkt	Beperkt	4
Den Haag	Ja	Ja	Ja	Ja	Beperkt	Beperkt	4
Enschede	Ja	Ja	Ja	Ja	Nee	Ja	4
Heerlen	Beperkt	Onbekend	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt	4
Nijmegen	Beperkt	Onbekend	Ja	Ja	Beperkt	Beperkt	4
Tilburg	Nee	Nee	Ja	Ja	Onbekend	Onbekend	4
Apeldoorn	Beperkt	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	3
Arnhem	Onbekend	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	3
Deventer	Onbekend	Beperkt	Ja	Ja	Ja	Ja	3
Doetinchem	Onbekend	Ja	Onbekend	Ja	Onbekend	Onbekend	3
Dordrecht	Nee	Onbekend	Ja	Ja	Nee	Nee	3
Ede	Nee	Onbekend	Ja	Ja	Beperkt	Beperkt	3
Eindhoven	Nee	Onbekend	Ja	Ja	Onbekend	Onbekend	3
Helmond	Onbekend	Nee	Ja	Ja	Onbekend	Onbekend	3
Leeuwarden	Ja	Onbekend	Ja	Ja	Nee	Nee	3
Oss	Ja	Onbekend	Ja	Ja	Onbekend	Onbekend	3
Purmerend	Beperkt	Onbekend	Ja	Ja	Onbekend	Onbekend	3
Zaanstad	Beperkt	Onbekend	Beperkt	Beperkt	Nee	Nee	3
Alkmaar	Beperkt	Nee	Beperkt	Beperkt	Nee	Nee	2
Almelo	Beperkt	Ja	Nee	Ja	Nee	Nee	2
Almere	Beperkt	Onbekend	Ja	Ja	Nee	Nee	2
Breda	Nee	Onbekend	Nee	Nee	Nee	Nee	2
Groningen	Nee	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	2
Maastricht	Beperkt	Ja	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt	2
Spijkensisse	Onbekend	Ja	Nee	Nee	Nee	Nee	2
Utrecht	Beperkt	Ja	Ja	Ja	Beperkt	Beperkt	2
Amersfoort	Ja	Ja	Beperkt	Beperkt	Nee	Nee	1
Assen	Beperkt	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	Onbekend	1
Delft	Nee	Ja	Nee	Nee	Nee	Ja	1
Emmen	Onbekend	Onbekend	Beperkt	Beperkt	Onbekend	Onbekend	1
Gouda	Beperkt	Onbekend	Beperkt	Beperkt	Nee	Nee	1
Hilversum	Beperkt	Onbekend	Ja	Ja	Ja	Ja	1
Leiden	Onbekend	Onbekend	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt	1
Venlo	Nee	Ja	Beperkt	Beperkt	Nee	Nee	1
Vlaardingen	Nee	Ja	Beperkt	Beperkt	Beperkt	Beperkt	1
Vlissingen	Nee	Ja	Ja	Ja	Nee	Nee	1
Zwolle	Beperkt	Nee	Beperkt	Beperkt	Onbekend	Onbekend	1
Bergen op Zoom	Beperkt	Onbekend	Beperkt	Beperkt	Nee	Nee	0
Den Helder	Beperkt	Nee	Beperkt	Beperkt	Nee	Nee	0
Hoorn	Beperkt	Ja	Beperkt	Beperkt	Nee	Nee	0

naam centrum- gemeente	vangen instellingen voor jeugdzorg zwerfjongeren op, stand september 2001?	vangen instellingen voor jeugdzorg zwerfjongeren op, stand mei 2003?	begeleidingstrajec- ten voor zwerf- jongeren sept. 2001	begeleidingstrajec- ten voor zwerf- jongeren mei 2003	vervolgtrajecten september 2001	vervolgtrajec- ten mei 2003	aantal voorzieningen voor zwerfjongeren 2003
Ja	6	Ja	23	Ja	8	Ja	10
Beperkt	18	Beperkt	14	Beperkt	9	Beperkt	11
Nee	10	Nee	4	Nee	9	Nee	15
Onbekend	9	Onbekend	2	Onbekend	Onbekend	Onbekend	2001: 5 x 2003: 9 x

¹ Voor de bepaling of er sprake is van een sluitende keten, zijn de voorzieningen hulpverlening/begeleiding en vervolgtrajecten/nazorg als één geteld. In de praktijk is het onderscheid moeilijk door de gemeenten aan te geven.

Provincie	<i>Friesland</i>		
Centrumgemeente	Leeuwarden		
Aantal zwerfjongeren	Centrumgemeente	September 2001	Mei 2003
	Leeuwarden	100–120	150
<i>FUNCTIES/VOORZIENINGEN</i>			
	Centrumgemeente	September 2001	Mei 2003
Preventieve activiteiten	Leeuwarden	Beperkt	Start nieuwe activiteit
Signalering	Leeuwarden	Matig	Geen ontwikkelingen
Crisisopvang	Leeuwarden	Ja	Geen ontwikkelingen
Jongerenpension	Leeuwarden	Nee	Opening nieuw pension
Specifieke begeleidingstrajecten	Leeuwarden	Ja	Geen ontwikkelingen
Vervolgtrajecten	Leeuwarden	–	Geen ontwikkelingen
Vangen instellingen jeugdzorg in de regio ook zwerfjongeren op?	Leeuwarden	Ja	Onbekend

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (x € 1.000) 2002 € 27.215 structureel, inclusief overheidsbijdrage arbeidskostenontwikkeling (OVA), is betaald
2003 € 27.070 structureel, exclusief OVA, verplichting

	2002	2003		
Geld van provincie specifiek voor zwerfjongeren	€ 125.000	€ 125.000		
Financiële middelen centrum-gemeente	Specifieke uitkering MO/VB 2002*	Waarvan toevoeging voor zwerfjongeren 2002*	Besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2002	Voorgenomen besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2003
Leeuwarden	€ 6.606.142	€ 120.300	Geheel gebruikt voor preventie en opvang	Opvang

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie		Centrumgemeenten	
	September 2001	Mei 2003	September 2001	Mei 2003
Rijksbeleid¹	Rijksbeleid is niet helder	Ja	Onduidelijk	Niet bekend
Definitie zwerfjongeren	Ja	Jongeren tot 25 jaar, die ongewild gedurende kortere of langere tijd zonder een vaste woon- of verblijfplaats, en zonder een maatschappelijk aanvaardbare bron van bestaan zijn. Bij jongeren onder de 18 jaar spreken we niet van zwerfjongeren maar van jongeren die hulp, zorg of ondersteuning nodig hebben ten behoeve waarvan een beroep op de jeugdzorg kan worden gedaan	Een zwerfjongere is een jongere tussen de 12-23 jaar, die geen stabiele woon- of verblijfplaats heeft of verblijft in kort- of langdurende opvang voor thuisloze jongeren (SGBO)	Jongeren in de leeftijd van 12 tot 25 jaar, die geen stabiele woon- of verblijfplaats hebben, of in een (kortdurende/langdurende) opvang voor zwerfjongeren verblijven en die moeite hebben met het onderhouden van betekenisvolle relaties (ontleend aan «sluitend plan van aanpak sociaal kwetsbare jongeren in Fryslan»)
Probleemanalyse	Ja	Geen nieuwe analyse	Geen (wel inzicht in problematiek)	Ja, een onderzoeksbureau heeft een onderzoek gedaan naar dak- en thuislozen in Leeuwarden, Noord en Zuidwest Friesland (april 2003)
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Nee	Nee, geen specifiek beleid, wel specifieke activiteiten	Ja	Ja
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Steunpunten en samenwerking	Uitbreiding aantal plaatsen in pension	«Een huis voor jongeren», e.a. Ja, oprichten van een pension in najaar 2003	

¹ In mei 2003 is gevraagd naar bekendheid met de doelstellingen van het Ministerie van VWS t.a.v. zwerfjongeren.

* De bedragen voor 2002 en 2003 zijn gelijk.

Provincie	Groningen		
Centrumgemeente	Groningen		
Aantal zwerfjongeren	Centrumgemeente	September 2001	Mei 2003
	Groningen	20–25	Geen nieuwe schatting
<i>FUNCTIES/VOORZIENINGEN</i>			
	Centrumgemeente	September 2001	Mei 2003
Preventieve activiteiten	Groningen	Bepakt	Geen nieuwe ontwikkelingen
Signalering	Groningen	Volgende	Geen nieuwe ontwikkelingen
Crisisopvang	Groningen	Ja	Geen nieuwe ontwikkelingen
Jongerenpension	Groningen	Geen	Geen nieuwe ontwikkelingen
Specifieke begeleidingstrajecten	Groningen	Ja	Geen nieuwe ontwikkelingen
Vervolgtrajecten	Groningen	Ja	Geen nieuwe ontwikkelingen
Vangen instellingen jeugdzorg in de regio ook zwerfjongeren op?	Groningen	Nee	De jeugdzorg kent begeleid wonen projecten. Aantal jongeren onbekend

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (x € 1.000)	2002 € 23.559 structureel, inclusief OVA, is betaald		2003 € 23.661 structureel, exclusief OVA, verplichting	
	2002		2003	
Geld van provincie specifiek voor zwerfjongeren	€ 0		€ 0	
Financiële middelen centrum-gemeente	Specifieke uitkering MO/VB 2002*	Waarvan toevoeging voor zwerfjongeren 2002*	Besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2002	Voorgenomen besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2003
Groningen	€ 574.560	€ 129.600	Uitbreiding bestaande opvang (t.b.v. Antilliaanse jongeren)	Idem 2002

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie		Centrumgemeente	
	September 2001	Mei 2003	September 2001	Mei 2003
Rijksbeleid	Er is geen rijksbeleid	Er is geen rijksbeleid voor zwerfjongeren	Onduidelijk	Is bekend
Definitie zwerfjongeren	Nee	Nee	Jongeren tot 23 jaar, die geen stabiele woonomgeving meer hebben: niet langer dan drie maanden op hetzelfde adres verblijven. Daartoe worden ook jongeren gerekend, die nog wel thuis wonen, maar geen affectieve relatie meer hebben met ouder/verzorgers	Jongeren tot 23 jaar, die geen stabiele leefomgeving (meer) hebben: niet langer dan drie maanden op hetzelfde adres verblijven
Probleemanalyse	Geen, beperkt zicht in problematiek	Beperkt, gegevens van gemeenten	Geen (wel inzicht in problematiek)	Geen (wel inzicht in problematiek)
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Nee	Nee	Nee	Nee
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Nee	Nee	Beperkt, geld is gebruikt voor opvang voor Antilliaanse jongeren	Nee

Provincie	Drenthe		
Centrumgemeente	Assen en Emmen		
Aantal zwerfjongeren	Centrumgemeente	September 2001	Mei 2003
	Assen	1	15
	Emmen	1	42 (in de opvang)
FUNCTIES/VOORZIENINGEN			
	Centrumgemeente	September 2001	Mei 2003
Preventieve activiteiten	Assen	Ja	Nergens nieuwe ontwikkelingen
	Emmen	Ja	
Signalering	Assen	Onvoldoende	
	Emmen	Matig	
Crisisopvang	Assen	Ja	
	Emmen	Ja	
Jongerenpension	Assen	Nee	
	Emmen	Nee	
Specifieke begeleidingstrajecten	Assen	–	
	Emmen	Beperkt	
Vervolgtrajecten	Assen	–	
	Emmen	–	
Vangen instellingen jeugdzorg in de regio ook zwerfjongeren op?	Assen	Beperkt	Onbekend
	Emmen	–	Onbekend

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (x € 1.000)	2002 € 18.710 structureel, inclusief OVA, is betaald 2003 € 19.118 structureel, exclusief OVA, verplichting			
	2002			2003
Geld van provincie specifiek voor zwerfjongeren	€ 0			€ 0
Financiële middelen centrum-gemeente	Specifieke uitkering MO/VB 2002*	Waarvan toevoeging voor zwerfjongeren 2002*	Besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2002	Voorgenomen besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2003
Assen	€ 2.339.381	€ 41.400	Gereserveerd	Gereserveerd, plannen worden nog ontwikkeld
Emmen	€ 3.735.741	€ 21.000	Gereserveerd	Gereserveerd, voorstel is om gelden in een preventietraject in te zetten

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie		Centrumgemeente	
	September 2001	Mei 2003	September 2001	Mei 2003
Rijksbeleid	Niet helder	Ja	Assen: onduidelijk Emmen: onduidelijk	Nee Nee
Definitie zwerfjongeren	Nee	Jongeren zonder vaste woon- of verblijfplaats	Assen: wel definitie Emmen: nee	Formeel geen definitie, gaan uit van thuisloze jongeren tot 23 jaar die geen vaste verblijfplaats hebben Geen definitie
Probleemanalyse	Nee	Nee	Assen: nee Emmen: nee	Nog niet, wel samen met (opvang) instellingen stappen ondernomen om aard en omvang in beeld te krijgen Nee
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Nee	Nee, omdat de groep niet als zodanig herkenbaar is	Assen: nee Emmen: nee	Wil beleid t.a.v. zwerfjongeren ontwikkelen Nog niet geformuleerd
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Nee	Nee	Assen: nee Emmen: nee	Ontwikkeling van beleid t.a.v. zwerfjongeren Plan ontwikkeld voor preventief traject, samenwerking MO, reclassering en jeugdzorg

Provincie	Overijssel		
Centrumgemeente	Almelo, Deventer, Enschede en Zwolle		
Aantal zwerfjongeren	Centrumgemeente	September 2001	Mei 2003
	Almelo	8	25-60
	Deventer	20	62
	Enschede	87-206	100
	Zwolle	15-25	145
			(De provincie schat het totale aantal op 350-600)
FUNCTIES/VOORZIENINGEN			
	Centrumgemeente	September 2001	Mei 2003
Preventieve activiteiten	Almelo	Ja	Uitbreiding leerplichtambtenaren, begeleiding naar het onderwijs en naar de arbeidsmarkt
	Deventer	Ja	Oprichting jeugdnetwerk, projecten rond schooluitval
	Enschede	Ja	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Zwolle	-	Ja, preventieaanpak is in ontwikkeling
Signalering	Almelo	Voldoende	Er wordt gewerkt aan een nieuwe structuur voor preventie en signalering
	Deventer	Voldoende	Ontwikkeling jeugdnetwerken
	Enschede	Voldoende	Uitbreiding T-team
	Zwolle	Matig	Geen nieuwe ontwikkelingen
Crisisopvang	Almelo	Bepakt	Opvang bij bestaande instellingen van Jeugdhulpverlening; per 1-6-2003 kunnen Almelo'se jongeren gebruik maken opvang in Enschede
	Deventer	Bepakt	Uitbreiding sociaal pension/ beschermd wonen
	Enschede	Ja	Tijdelijke extra opvang
	Zwolle	Bepakt	Geen nieuwe ontwikkelingen
Jongerenpension	Almelo	Nee	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Deventer	Nee	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Enschede	Nee	Per 1-6-2003 nieuw pension
	Zwolle	Nee	Geen nieuwe ontwikkelingen
Specifieke begeleidingstrajecten	Almelo	Nee	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Deventer	Ja	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Enschede	Ja	Project jeugdpsychiatrie, mensen van T-team kunnen snel doorverwijzen
	Zwolle	Bepakt	Geen nieuwe ontwikkelingen
Vervolgtrajecten	Almelo	Nee	Nergens nieuwe ontwikkelingen
	Deventer	Ja	
	Enschede	Bepakt	
	Zwolle	-	
Vangen instellingen jeugdzorg in de regio ook zwerfjongeren op?	Almelo	Bepakt	Ja, centrale loketfunctie is in voorbereiding
	Deventer	-	Bepakt
	Enschede	Ja	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Zwolle	Bepakt	Geen nieuwe ontwikkelingen

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (x € 1.000)	2002 € 46.332 structureel, inclusief OVA, is betaald		2003 € 46.575 structureel, exclusief OVA, verplichting	
	2002		2003	
Geld van provincie specifiek voor zwerfjongeren	€ 85.000		€ 85.000	
Financiële middelen centrum-gemeente	Specifieke uitkering MO/VB 2002*	Waarvan toevoeging voor zwerfjongeren 2002*	Besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2002	Voorgenomen besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2003
Almelo	€ 1.459.958	€ 30.300	€ 29.600 t.b.v. onderzoek	Uitbreiding T-team
Deventer	€ 1.990.408	€ 30.000	Gereserveerd, er worden plannen ontwikkeld	Gereserveerd
Enschede	€ 3.320.501	€ 62.700	Moeilijk te specificeren, ook voor signaleringsfunctie	Moeilijk of niet aan te geven
Zwolle	€ 4.274.543	€ 79.500	Deels gereserveerd, deels voor signalering	Gereserveerd

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie		Centrumgemeente	
	September 2001	Mei 2003	September 2001	Mei 2003
Rijksbeleid	Niet helder	Bekend met het rijksbeleid	Almelo: onduidelijk Deventer: onduidelijk Enschede: onduidelijk Zwolle: onduidelijk	Bekend met rijksbeleid Onvoldoende mee bekend Kwantitatieve doelstellingen niet bekend Kwantitatieve doelstellingen niet bekend
Definitie zwerfjongeren	Nee	Thuisloze jongeren tussen de 12 en 25 jaar	Almelo: definitie Korf cs. ¹ Jongeren in de leeftijd van 12 tot 23 jaar, die in een meervoudige achterstandsituatie verkeren en geen vaste woon- of verblijfplaats hebben of hierin terecht dreigen te komen Deventer: definitie Korf cs Enschede: definitie Korf cs Zwolle: definitie Korf cs	Definitie Korf cs Definitie Korf cs Definitie Korf cs Jongeren tussen de 15 en 25 die geen woon- of verblijfplaats hebben of verblijven in kort of langdurige opvang voor thuisloze jongeren
Probleemanalyse	Nee	Ja	Almelo: geen probleemanalyse Deventer: wel probleemanalyse Enschede: wel probleemanalyse Zwolle: wel probleemanalyse	Ja Ja Ja Ja

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

Specifiek zwerfjongerenbeleid	Nee	Ja, intensiveert beleidsmatige aandacht, kennisuitwisseling, aanpak thuislozen-teams, levert inhoudelijke en financiële bijdrage aan initiatieven van centrumgemeenten	Almelo: nee	Voorkomen en aanpakken d.m.v. intensief ambulante begeleiding, waar nodig kortdurende opvang dan wel doorverwijzing naar hulpverlenings- en zorginstellingen
			Deventer: nee, behalve Coach project	Geen specifiek beleid voor zwerfjongeren. Wel beleid op uitval in zijn algemeenheid
			Enschede: nee	Geen specifiek zwerfjongerenbeleid
			Zwolle: nee	Plan van aanpak opvang zwerfjongeren in concept. Beleid is gericht op beperking van instroom, bevordering van uitstroom en geen uitbreiding van opvangplaatsen
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Nee	Onderzoek gericht op zwerfjongeren zoals vertrektraining, methode vroegtijdige signalering en hulpverlening	Almelo: nee	Beleidsintensivering begeleiding en opvang van zwerfjongeren i.h.k.v. het provinciale grotestedenbeleid
			Deventer: nee	Beginstadium plan m.b.t. vorm van begeleid wonen
			Enschede: nee	Geen nieuw beleid en of plannen
			Zwolle: nee	Tijdelijke projectmedewerker voor de aanpak in de Noordwest-Veluwe, invoeren van methodiek t.b.v. T-teams

¹ Het volgende station: Zwerfjongeren in Nederland (1999). D. Korf, S. Diemel. H. Riper & T. Nabben. Uitgevoerd bij het Criminologisch Instituut Bonger van de Universiteit van Amsterdam, in opdracht van het Ministerie van VWS.

Provincie	Flevoland		
Centrumgemeente	Almere		
Aantal zwerfjongeren	Centrumgemeente	September 2001	Mei 2003
	Almere	70–150	Officiële inventarisatie maximaal 50, volgens ambulante jongerenwerk veel hoger
<i>FUNCTIES/VOORZIENINGEN</i>			
	Centrumgemeente	September 2001	Mei 2003
Preventieve activiteiten	Almere	Beperkt	Geen ontwikkelingen
Signalering	Almere	Matig	Uitbreiding ambulante jongerenwerk
Crisisopvang	Almere	Ja	Uitbreiding capaciteit: 10 extra plaatsen voor dakloze jongeren bij het Leger des Heils
Jongerenpension	Almere	Nee	Nee
Specifieke begeleidingstrajecten	Almere	Ja	Uitbreiding capaciteit
Vervolgtrajecten	Almere	Nee	Geen ontwikkelingen
Vangen instellingen jeugdzorg in de regio ook zwerfjongeren op?	Almere	Beperkt	Onbekend

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (x € 1.000)	2002 € 19.572 structureel, inclusief OVA, is betaald		2003 € 19.612 structureel, exclusief OVA, verplichting	
	2002		2003	
Geld van provincie specifiek voor zwerfjongeren	€ 0,-		€ 100.000,- (per jaar, 3 jaar lang) voor een voorziening van het Leger des Heils, mede ten behoeve van de hulpverlening aan zwerfjongeren	
Financiële middelen centrum-gemeente	Specifieke uitkering MO/VB 2002*	Waarvan toevoeging voor zwerfjongeren 2002*	Besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2002	Voorgenomen besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2003
Almere	€ 1.982.546	€ 41.400	Crisisopvang	Crisisopvang

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie		Centrumgemeente	
	September 2001	Mei 2003	September 2001	Mei 2003
Rijksbeleid	Niet helder	Beperkt, niet de kwantitatieve doelen, wel in algemene zin	Niet helder	Onvoldoende bekend
Definitie zwerfjongeren	Nee	Nee	(Ruime) definitie	Nee / VWS definitie
Probleemanalyse	Nee	Nee	Nee	Nee
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Nee	Geen specifiek beleid	Geen beleid, wel specifieke activiteiten	Ja
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Nee	Nee	In de pijplijn, maar plannen zijn nog niet openbaar	Nee

Provincie	Utrecht		
Centrumgemeente	Amersfoort en Utrecht		
Aantal zwerfjongeren	Centrumgemeente	September 2001	Mei 2003
	Amersfoort Utrecht	25 100–120	35 (minimaal) 100–200
FUNCTIES/VOORZIENINGEN			
	Centrumgemeente	September 2001	Mei 2003
Preventieve activiteiten	Amersfoort Utrecht	Ja Beperkt	Nergens nieuwe ontwikkelingen
Signalering	Amersfoort Utrecht	Matig Voldoende	Nergens nieuwe ontwikkelingen
Crisisopvang	Amersfoort Utrecht	Beperkt Ja	Nergens nieuwe ontwikkelingen
Jongerenpension	Amersfoort Utrecht	Nee Nee	Geen nieuwe ontwikkelingen Heeft voornemen om te komen tot een pension speciaal voor zwerfjongeren
Specifieke begeleidingstrajecten	Amersfoort Utrecht	Beperkt Ja	Geen nieuwe ontwikkelingen Ja, verbetering expertise
Vervolgtrajecten	Amersfoort Utrecht	Nee Beperkt	Nergens nieuwe ontwikkelingen
Vangen instellingen jeugdzorg in de regio ook zwerfjongeren op?	Amersfoort Utrecht	Ja Beperkt	Nergens nieuwe ontwikkelingen

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (x € 1.000)	2002 € 47.245 structureel, inclusief OVA, is betaald			
	2003 € 47.576 structureel, exclusief OVA, verplichting			
	2002		2003	
Geld van provincie specifiek voor zwerfjongeren	€ 92.795		€ 92.795 en incidenteel € 70.000	
Financiële middelen centrumgemeenten	Specifieke uitkering MO/VB 2002*	Waarvan toevoeging voor zwerfjongeren 2002*	Besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2002	Voorgenomen besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2003
Amersfoort	€ 2.669.371	€ 51.900	€ 43.152 voor tijdelijke opvang; restant onbekend	Reservering voor nog te ontwikkelen plannen
Utrecht	€ 7.921.729	€ 150.600	Gereserveerd voor pension en woonproject	Idem 2002

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie		Centrumgemeenten	
	September 2001	Mei 2003	September 2001	Mei 2003
Rijksbeleid	Wordt niet naar gekeken. Focus provincie is regionale zorg op maat	In beperkte mate bekend	Amersfoort: onduidelijk	Bekend met rijksbeleid
			Utrecht: onduidelijk	Bekend met rijksbeleid
Definitie zwerfjongeren	Ja (Korf cs)	Niet expliciet. Provincies kan zich vinden in de definitie die de gemeente Utrecht hanteert	Amersfoort: ja (SGBO)	SGBO definitie
			Utrecht: ja (SGBO)	SGBO definitie
Probleemanalyse	Ja	Geen nieuwe analyse	Amersfoort: beperkt Utrecht: beperkt Utrecht: beperkt	Geen nieuwe ontwikkelingen Ja, haalbaarheidsstudie door SSH t.b.v. concept Maaszicht (resultaten nog niet bekend)
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Geen beleid, wel activiteiten	Geen specifiek beleid; de opvang en begeleiding van zwerfjongeren maakt deel uit de jeugdzorg	Amersfoort: geen beleid	Nee
			Utrecht: beperkt beleid / activiteiten	Gemeente geeft circa € 1,2 miljoen uit t.b.v. signalering en opvang zwerfjongeren
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Ja, om de gaten in de opvang te dichten	Realiseren van adequaat voorzieningenaanbod voor alle jeugdigen, dus ook voor zwerfjongeren	Amersfoort: ja	Er zijn plannen om een beleid te ontwikkelen
			Utrecht: nee	Voornemen te komen tot een pension

Provincie	Noord-Holland		
Centrumgemeenten	Alkmaar, Den Helder, Haarlem, Hilversum en Hoorn. N.B.: Amsterdam, Purmerend en Zaanstad vallen onder het Regionaal Orgaan Amsterdam Jeugdzorg Advies & Ondersteuning (zie aldaar)		
Aantal zwerfjongeren	Centrumgemeenten	September 2001	Mei 2003
	Alkmaar	30	30
	Den Helder	100–125	40
	Haarlem	110–250	Geen nieuwe schatting
	Hilversum	29	Niet noemenswaardig
	Hoorn	50	70
FUNCTIES/VOORZIENINGEN			
	Centrumgemeenten	September 2001	Mei 2003
Preventieve activiteiten	Alkmaar	Ja	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Den Helder	Beperkt	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Haarlem	Ja	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Hilversum	Beperkt	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Hoorn	Beperkt	Met particuliere bronnen gefinancierd project bemoeizorg jongeren
Signalering	Alkmaar	Matig	Geen belangrijke nieuwe ontwikkelingen
	Den Helder	Matig	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Haarlem	Matig	Extra interventie-medewerker
	Hilversum	Matig	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Hoorn	Onvoldoende	Geen nieuwe ontwikkelingen
Crisisopvang	Alkmaar	Niet	Nergens nieuwe ontwikkelingen
	Den Helder	Beperkt	
	Haarlem	Beperkt	
	Hilversum	Ja	
	Hoorn	Voldoende	
Jongerenpension	Alkmaar	Nee	Nergens nieuwe ontwikkelingen
	Den Helder	Nee	
	Haarlem	Ja	
	Hilversum	Nee	
	Hoorn	Nee	
Specifieke begeleidingstrajecten	Alkmaar	Beperkt	Er is een nieuw begeleidingsproject gestart
	Den Helder	Beperkt	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Haarlem	Ja	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Hilversum	Ja	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Hoorn	Beperkt	Er zijn plannen in ontwikkeling voor intensievere begeleiding binnen het project begeleid wonen en de algemene crisisopvang
Vervolgtrajecten	Alkmaar	Nee	Nergens nieuwe ontwikkelingen
	Den Helder	Nee	
	Haarlem	Nee	
	Hilversum	Ja	
	Hoorn	Nee	
Vangen instellingen voor jeugdzorg in de regio ook zwerfjongeren op?	Alkmaar	Beperkt	Nee
	Den Helder	Beperkt	Nee
	Haarlem	–	Beperkt
	Hilversum	beperkt	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Hoorn	Beperkt	Ja

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (x € 1.000)	2002 € 50.052 structureel, inclusief OVA, is betaald		2003 € 50.151 structureel, exclusief OVA, verplichting	
	2002		2003	
Geld van provincie specifiek voor zwerfjongeren	€ 0		€ 0	
Financiële middelen centrumgemeenten	Specifieke uitkering MO/VB 2002*	Waarvan toevoeging voor zwerfjongeren 2002*	Besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2002	Voorgenomen besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2003
Alkmaar	€ 2.199.029	€ 29.400	Alkmaar: gegaan naar de maatschappelijke opvang St. Onderdak	Idem 2002
Den Helder	€ 972.033	€ 17.700	Den Helder: gereserveerd, nog geen plannen	Idem 2002
Haarlem	€ 2.818.059	€ 57.600	Haarlem: toevoeging t.b.v. exploitatietekort Spaarnezicht (alg. crisisopvang)	Idem 2002
Hilversum	€ 2.162.316	€ 28.800	Hilversum: exploitatie sociaal pensioen	Idem 2002
Hoorn	€ 1.106.010	€ 21.600	Hoorn: preventie	Gereserveerd voor opvang

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie		Centrumgemeenten	
	September 2001	Mei 2003	September 2001	Mei 2003
Rijksbeleid	Globaal kennis van genomen. Provincie meent geen taak te hebben t.a.v. zwerfjongeren	Nee	Alkmaar: onduidelijk Den Helder: onduidelijk Haarlem: onduidelijk Hilversum: onduidelijk Hoorn: onduidelijk	Bekend Onbekend Niet echt bekend Bekend Bekend
Definitie zwerfjongeren	Nee	Nee	Alkmaar: nee Den Helder: nee Haarlem: ruime definitie Hilversum: nee Hoorn: ruime definitie	Jongeren van 12–23 jaar zonder vaste woon- of verblijfplaats of die het risico lopen tot die groep te gaan behoren Jongeren die niet meer thuis verblijven en niet over eigen huisvesting beschikken 0–30 jaar Definitie van Korf cs Nee Jongeren die langer dan zes maanden geen vaste verblijfplaats hebben en het niet redden
Probleemanalyse	Nee, geen inzicht	Nee	Alkmaar: nee Den Helder: beperkt Haarlem: beperkt Hilversum: beperkt Hoorn: beperkt	Nee, niet gericht op zwerfjongeren Nieuwe probleemanalyse Geen nieuwe analyse Geen nieuwe analyse Geen nieuwe analyse

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

Specifiek zwerfjongerenbeleid	Nee	Nee, valt onder jeugdzorg, anders versnippering in diverse doelgroepen	Alkmaar: nee Den Helder: nee Haarlem: ja Hilversum: nee Hoorn: wel activiteiten	Nee Nee (nog in voorbereiding) Het gemeentelijke beleid is gericht op de opvang in Spaarnezicht Nee Geen specifiek beleid, wel activiteiten
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Nee	Nee	Alkmaar: nee Den Helder: nee Haarlem: nee Hilversum: nee Hoorn: begeleidings-trajecten	Accent op preventie leggen Plan realisatie van een opvangvoorziening Er is geen aanleiding tot nieuwe ontwikkelingen Geen nieuwe ontwikkelingen Overname financiering door provincie per 1-1-2005 van het Jongeren Opvangcentrum Hoorn; plus plannen voor begeleid wonen en de algemene crisisopvang

Provincie	Zuid-Holland		
Centrumgemeenten	Dordrecht, Gouda en Leiden		
Aantal zwerfjongeren	Centrumgemeenten	September 2001	Mei 2003
	Dordrecht	70–100	70–120
	Gouda	20–45	Onbekend
	Leiden	8	Niet substantieel
FUNCTIES/VOORZIENINGEN			
	Centrumgemeenten	September 2001	Mei 2003
Preventieve activiteiten	Dordrecht	Ja	Project Entree
	Gouda	Ja	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Leiden	Ja	Geen nieuwe ontwikkelingen
Signalering	Dordrecht	Voldoende	Project Entree (bij T-team)
	Gouda	Matig	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Leiden	Onvoldoende	Geen nieuwe ontwikkelingen
Crisisopvang	Dordrecht	Ja	Nergens nieuwe ontwikkelingen
	Gouda	Ja	
	Leiden	Ja	
Jongerenpension	Dordrecht	Nee	Nergens nieuwe ontwikkelingen
	Gouda	Nee	
	Leiden	Nee	
Specifieke begeleidingstrajecten	Dordrecht	Ja	Project Entree
	Gouda	Beperkt	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Leiden	Beperkt	Geen nieuwe ontwikkelingen
Vervolgtrajecten	Dordrecht	Nee	Nergens nieuwe ontwikkelingen
	Gouda	Nee	
	Leiden	Beperkt	
Vangen instellingen voor jeugdzorg in de regio ook zwerfjongeren op?	Dordrecht	Nee	Niet bekend
	Gouda	Beperkt	Niet bekend
	Leiden	Onbekend	Niet bekend

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (x € 1.000)	2002 € 54.953 structureel, inclusief OVA, is betaald 2003 € 55.465 structureel, exclusief OVA, verplichting			
	2002			2003
Geld van provincie specifiek voor zwerfjongeren	€ 0			€ 0
Financiële middelen centrumgemeenten	Specifieke uitkering MO/VB 2002*	Waarvan toevoeging voor zwerfjongeren 2002*	Besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2002	Voorgenomen besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2003
Dordrecht	€ 4.743.539	€ 50.100	Preventie en signalering	Preventie en signalering
Gouda	€ 1.300.557	€ 24.000	Gereserveerd	Gereserveerd
Leiden	€ 3.808.422	€ 67.200	Gereserveerd	Gereserveerd

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie		Centrumgemeenten	
	September 2001	Mei 2003	September 2001	Mei 2003
Rijksbeleid	Helder	Helder / bekend	Dordrecht: onduidelijk Gouda: onduidelijk Leiden: onduidelijk	Nu wel bekend, maar kwantitatieve doelstellingen waren onbekend Niet bekend Niet bekend
Definitie zwerfjongeren	Ja: Jongeren in de leeftijd van 12 tot 23 jaar, die in een meervoudige achterstandsituatie verkeren en geen vaste woon- of verblijfplaats hebben of hierin terecht dreigen te komen (definitie Korf cs)	Ja (Korf cs)	Dordrecht: ja Gouda: ja Leiden: nee	Oude definitie, tot 23 jaar en langer dan 3 maanden thuisloos. Sinds 2000 mag de 3 maandentermijn wat korter zijn. Geen eigen definitie. Voorkeur voor term kwetsbare jongeren. Jongeren tussen de 18 en 27 jaar
Probleemanalyse	Beperkt	Ja, in juli afgerond	Dordrecht : ja Gouda: beperkt Leiden: geen	Ja Bezig met onderzoek Beperkt onderzoek
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Ja, inclusief activiteiten (w.o. T-team)	Ja, inclusief activiteiten	Dordrecht: nee, maar wel activiteiten Gouda: nee Leiden: nee	Geen apart beleid voor zwerfjongeren, wel beleid voor dak- en thuislozen Er is nog geen duidelijk beeld over de problematiek Geen specifiek beleid
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Ja (bijv. Foyer de Jeunesse en gezamenlijke aanpak thuisloze Antilliaanse jongeren)	Ja, onderzoek en indien nodig T-Team in Leiden en Gouda. Entreeproject in Dordrecht gericht op het voorkómen van zwerfgedrag	Dordrecht: nee Gouda: nee	Uitbreiding Foyer de Jeunesse. Verdere ontwikkelingen afhankelijk van de project Entree en het effect daarvan op het T-team Nee

Leiden: nee

Plannen voor een werkhoeftel voor risicojongeren om die via combinatie van woning, opleiding en baangarantie weer op het juiste spoor krijgen

Provincie	Zeeland			
Centrumgemeente	Vlissingen			
Aantal zwerfjongeren	Centrumgemeente	September 2001	Mei 2003	
	Vlissingen	22	Niet ingevuld (Humanitas noemt een aantal van 50 zwerfjongeren in de Bevelanden)	
FUNCTIES/VOORZIENINGEN				
	Centrumgemeente	September 2001	Mei 2003	
Preventieve activiteiten	Vlissingen	Beperkt	Geen nieuwe ontwikkelingen bij de voorzieningen	
Signalering	Vlissingen	Onvoldoende		
Crisisopvang	Vlissingen	Ja (beperkt)		
Jongerenpension	Vlissingen	Nee		
Specifieke begeleidingstrajecten	Vlissingen	Ja		
Vervolgtrajecten	Vlissingen	Nee		
Vangen instellingen jeugdzorg in de regio ook zwerfjongeren op?	Vlissingen	Nee		
FINANCIËLE GEGEVENS				
Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (x € 1.000)	2002 € 14.692 structureel, inclusief OVA, is betaald 2003 € 14.743 structureel, exclusief OVA, verplichting			
		2002	2003	
Geld provincie specifiek voor zwerfjongeren	€ 0,-	€ 0,-		
Financiële middelen centrumgemeente	Specifieke uitkering MO/VB 2002*	Waarvan toevoeging voor zwerfjongeren 2002*	Besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2002	Voorgenomen besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2003
Vlissingen	€ 4.055.822	€ 51.300	Gereserveerd voor subsidie aan Humanitas, project «Op eigen benen»	Idem 2002

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie		Centrumgemeente	
	September 2001	Mei 2003	September 2001	Mei 2003
Rijksbeleid	Niet duidelijk	Bekend	Onduidelijk	Niet ingevuld
Definitie zwerfjongeren	Er is in beleidsnotities geen definitie gehanteerd. Door het PSJ is wel een definitie vastgesteld. Daar kan zo nodig op worden teruggevallen	Jongeren (tot ca. 25 jaar) zonder vaste woon- of verblijfplaats	Nee (andere benadering)	Nee
Problemanalyse	Nee	Nee	Beperkt, want analyse vanuit andere benadering. Namelijk, er zijn jongeren met problemen en welke hulp hebben zij nodig	Geen nieuwe ontwikkelingen
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Nee, en ook geen activiteiten	Geen nieuwe ontwikkelingen	Nee	Nee
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Nee	Nee	Geen concrete plannen gemeente. Wel wensen bij MO instelling	Er wordt meegewerkt aan een pilot-project «Op eigen benen» dat in Goes zal worden gerealiseerd. Bij succes: vergelijkbare projecten op Walcheren en Zeeuws Vlaanderen

Provincie	Noord-Brabant		
Centrumgemeenten	Bergen op Zoom, Breda, Den Bosch, Eindhoven, Helmond, Oss en Tilburg		
Aantal zwerfjongeren	Centrumgemeenten	September 2001	Mei 2003
	Bergen op Zoom	50-60	50-60
	Breda	60-90	60-90
	Den Bosch	75-100	100-125
	Eindhoven	10-150	20-30 (100-150 risicjongeren)
	Helmond	20	Circa 20
	Oss	150	Geen schatting gegeven
	Tilburg	90-100	Circa 100
FUNCTIES/VOORZIENINGEN			
	Centrumgemeenten	September 2001	Mei 2003
Preventieve activiteiten	Bergen op Zoom	Beperkt	Geen ontwikkelingen
	Breda	Beperkt	Ja, verbeteringen straathoekwerk
	Den Bosch	Ja	Geen specifieke ontwikkelingen
	Eindhoven	Ja	Geen ontwikkelingen
	Helmond	Ja	Nadere invulling van jeugd-preventieteams
	Oss	Ja	(Nog) geen nieuwe ontwikkelingen
	Tilburg	Ja	Geen ontwikkelingen
Signalering	Bergen op Zoom	Matig	Geen ontwikkelingen
	Breda	Matig	Geen ontwikkelingen
	Den Bosch	Voldoende	Kwaliteitsimpuls straathoekwerk
	Eindhoven	Voldoende	inzet interventiedewerkers
	Helmond	Onvoldoende	Uitbreiding straathoekwerk
	Oss	Voldoende	Geen ontwikkelingen
	Tilburg	Voldoende	Geen ontwikkelingen
Crisisopvang	Bergen op Zoom	Ja	Geen ontwikkelingen
	Breda	Ja (vanaf 18 jaar)	Geen ontwikkelingen
	Den Bosch	Ja (beperkt)	Geen ontwikkelingen
	Eindhoven	Ja	Geen ontwikkelingen
	Helmond	Ja (beperkt)	Er is sprake van een wachtlijst
	Oss	Ja	Geen ontwikkelingen
	Tilburg	Ja	Geen ontwikkelingen
Jongerenpension	Bergen op Zoom	Nee	Samen met Breda wordt in Breda een pension opgezet (plan 2003)
	Breda	Nee	Samen met Bergen op Zoom wordt in Breda een pension opgezet (plan 2003)
	Den Bosch	Ja	Geen ontwikkelingen
	Eindhoven	Nee	Geen ontwikkelingen
	Helmond	Nee	Geen ontwikkelingen
	Oss	Nee	Geen ontwikkelingen
	Tilburg	Ja	Geen ontwikkelingen
Specifieke begeleidingstrajecten	Bergen op Zoom	Beperkt	Geen ontwikkelingen
	Breda	Nee	Geen ontwikkelingen
	Den Bosch	Ja	Ja, na evaluatie betere afspraken
	Eindhoven	Ja	Geen ontwikkelingen
	Helmond	Ja	Extra plaatsen woonbegeleiding en vertrektrainingen
	Oss	Ja	Geen ontwikkelingen
	Tilburg	Ja	Geen ontwikkelingen
Vervolgtrajecten	Bergen op Zoom	Nee	Geen ontwikkelingen
	Breda	Nee	Geen ontwikkelingen
	Den Bosch	Beperkt	Geen ontwikkelingen

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Eindhoven	–	Niet vanuit de gemeente, maar wel vanuit Leger des Heils
	Helmond	–	Ja, voortkomend uit woonbegeleiding
	Oss	Nee	Geen ontwikkelingen
	Tilburg	–	Geen ontwikkelingen
Vangen instellingen jeugdzorg in de regio ook zwerfjongeren op?	Bergen op Zoom	Beperkt	Vraag is niet beantwoord
	Breda	Nee	Onzeker of het gaat om zwerfjongeren
	Den Bosch	Beperkt	Vraag is niet beantwoord
	Eindhoven	Nee	Niet bekend of het gaat om zwerfjongeren
	Helmond	–	Nee
	Oss	Ja	Is onbekend
	Tilburg	Nee	Nee

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (x € 1.000)	2002 € 94.934 structureel, inclusief OVA, is betaald			
	2003 € 95.491 structureel, exclusief OVA, verplichting			
	2002	2003		
Geld van provincie specifiek voor zwerfjongeren	Circa € 450.000	Circa € 450.000		
Financiële middelen centrum-gemeenten	Specifieke uitkering MO/VB 2002*	Waarvan toevoeging voor zwerfjongeren 2002*	Besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2002	Voorgenomen besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2003
Bergen op Zoom	€ 1.538.329	€ 32.700	Nieuwe opvang (in Breda)	Nieuwe opvang (in Breda)
Breda	€ 4.264.579	€ 56.700	Nieuwe opvang	Nieuwe opvang
Den Bosch	€ 2.601.609	€ 41.400	Gereserveerd	Gereserveerd
Eindhoven	€ 5.462.282	€ 92.400	Gereserveerd	Gereserveerd
Helmond	€ 2.288.838	€ 25.200	Begeleiding	Begeleiding
Oss	€ 1.965.703	€ 40.200	Onderzoek	Gereserveerd
Tilburg	€ 5.271.616	€ 66.300	Knelpunten MO	Knelpunten MO

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie		Centrumgemeenten	
	September 2001	Mei 2003	September 2001	Mei 2003
Rijksbeleid	Helder	Slechts globaal bekend	Bergen op Zoom: niet duidelijk Breda: niet duidelijk Den Bosch: niet duidelijk Eindhoven: niet duidelijk Helmond: niet duidelijk Oss: niet duidelijk Tilburg: niet duidelijk	Niet bekend Niet bekend Bekend Niet bekend Wel bekend, maar niet de specifieke kwantitatieve doelstellingen Wel bekend Niet bekend
Definitie zwerfjongeren	Ja (tot 25 jaar)	Geen specifieke definitie	Bergen op Zoom: ja Breda: nee Den Bosch: ja Eindhoven: ja Helmond: ja Oss: nee Tilburg: ja	Ja, tussen 15-25 jaar met meervoudige problemen en zwerfgedrag Ja, tussen 15 en 23 jaar met meervoudige problemen en drie maanden zonder vaste woon- en verblijfplaats Dak- en thuislozen conform definitie van de Gezondheidsraad tussen 16-25 jaar Jongeren die langdurig zwerven en geen dak boven hun hoofd hebben (er is discussie over leeftijdsgrens) Jonger dan 23 jaar en dakloos in de laatste 3 maanden. Geen definitie Jongeren tussen 17 en 23 jaar, waar thuis geen plaats voor is
Probleemanalyse	Ja (beperkt)	Nee	Bergen op Zoom: nee Breda: nee Den Bosch: ja Eindhoven: nee Helmond: nee Oss: nee Tilburg: ja	Nee Beperkt Ja Ja, werkgroep is bezig Nee, nog in voorbereiding Nee Geen nieuwe analyse
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Ja	Nee, algemene doelstellingen van jeugdzorg zijn van toepassing	Bergen op Zoom: nee Breda: nee Den Bosch: ja Eindhoven: nee Helmond: wel activiteiten Oss: wel activiteiten Tilburg: ja	Geen specifiek beleid, wel als activiteit nieuw pension Ja, d.m.v. pension en daaraan gekoppeld traject Ja Nee Er is een project zwerfjongeren Nee Optimale aandacht voor zwerfjongeren binnen de MO

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Ja, inclusief plan van aanpak	Stimuleren van samenwerking	Bergen op Zoom: ja (dit is meer initiatief van instellingen dat (nog) niet door de gemeente is overgenomen) Breda: ja Den Bosch: ja Eindhoven: ja Helmond: ja Oss: ja Tilburg: ja	Pension gaat in 2003 open Pension gaat in 2003 open Oplossen van knelpunten Nader onderzoek en inventarisatie van lopende projecten Nee Studie of gerichte activiteiten voor jongeren haalbaar zijn Nee
---	-------------------------------	-----------------------------	---	---

Provincie	Limburg		
Centrumgemeenten	Heerlen, Maastricht en Venlo		
Aantal zwerfjongeren	Centrumgemeenten	September 2001	Mei 2003
	Heerlen	150	200
	Maastricht	117	Nog te ontvangen
	Venlo	137	Geen schatting gemaakt
FUNCTIES/VOORZIENINGEN			
	Centrumgemeenten	September 2001	Mei 2003
Preventieve activiteiten	Heerlen	Beperkt	Ja, o.a. project vroegtijdig schoolverlaters
	Maastricht	–	Beperkt, aandacht voor algemeen preventief beleid
	Venlo	Nee	Beperkt, jeugdprogramma Achilles
Signalering	Heerlen	Voldoende	2 extra veldwerkers
	Maastricht	Matig	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Venlo	Matig	Geen nieuwe ontwikkelingen
Crisisopvang	Heerlen	Ja	Uitbreiding
	Maastricht	Ja	Uitbreiding
	Venlo	Ja	Geen uitbreiding
Jongerenpension	Heerlen	Ja	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Maastricht	Nee	Er komt een voorziening met 10 bedden in december 2003
	Venlo	Nee	Geen nieuwe ontwikkelingen
Specifieke begeleidings-trajecten	Heerlen	Beperkt	Geen ontwikkelingen
	Maastricht	Beperkt	Uitbreiding
	Venlo	Beperkt	Geen ontwikkelingen
Vervolgtrajecten	Heerlen	Nee	Uitbreiding
	Maastricht	Beperkt	Geen ontwikkelingen
	Venlo	Nee	Geen ontwikkelingen
Vangen instellingen jeugdzorg in de regio ook zwerfjongeren op?	Heerlen	Beperkt	Ja
	Maastricht	Beperkt	Ja
	Venlo	Nee	Ja

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (x € 1.000)	2002 € 65.192 structureel, inclusief OVA, is betaald 2003 € 65.455 structureel, exclusief OVA, verplichting		2003	
Geld van provincie specifiek voor zwerfjongeren	Circa € 200.000 plus aandeel in kosten crisisopvang (ook voor andere jongeren) circa € 400.000		Naar verwachting vergelijkbaar met 2002	
Financiële middelen centrumgemeenten	Specifieke uitkering MO/VB 2002*	Waarvan toevoeging voor zwerfjongeren 2002*	Besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2002	Voorgenomen besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2003
Heerlen	€ 4.095.384	€ 43.500	Opgenomen in algemene maatschappelijke opvang (vooral t.b.v. crisisopvangplaatsen)	Idem 2002
Maastricht	€ 3.887.811	€ 62.100	Overgedragen aan de provincie, t.b.v. zwerfjongeren tot 18 jaar	Idem 2002
Venlo	€ 3.515.994	€ 57.600	Opgenomen in budget maatschappelijke opvang	Idem 2002

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Provincie		Centrumgemeenten	
	September 2001	Mei 2003	September 2001	Mei 2003
Rijksbeleid	Ten dele	Brieven zijn bekend, feitelijke kwantitatieve doelstellingen niet	Heerlen: onduidelijk Maastricht: onduidelijk Venlo: onduidelijk	Globaal Globaal Ja, ook de kwantitatieve doelstellingen zijn bekend
Definitie zwerfjongeren	Nee	Niet specifiek, spreken liever over jongeren met acute zorg- en onderdakvraag	Heerlen: ja Maastricht: nee Venlo: nee	Ja, Korf cs Ja, Korf cs Jongeren tussen 0 en 23 jaar die dak- of thuisloos zijn
Probleemanalyse	Ja, maar inzicht in aard problematiek is beperkt	Ja, beperkt	Heerlen: nee, maar wel inzicht in de problematiek Maastricht: nee, wel signalen Venlo: nee	Nee, probleem bekend Ja Nee
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Nee, wel activiteiten	Binnen het jeugdbeleid is er aandacht voor zwerfjongeren	Heerlen: nee, maar wel activiteiten Maastricht: nee, maar wel activiteiten Venlo: nee, maar wel activiteiten	Ja Binnen het beleid maatschappelijke opvang is ook aandacht voor zwerfjongeren Nee, wel meegenomen in ketenbenadering MO

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Ja, structurele financiering van Mijnsicht en middelen voor (stimulering) integrale aanpak	Bevorderen structurele samenwerking tussen onderwijs, jeugdzorg en andere voorzieningen	Heerlen: nee	Er komt minder geld beschikbaar
			Maastricht: nee	Duidelijkheid over omvang problematiek verkrijgen Geen specifieke plannen
			Venlo: plannen voor begeleid wonen (bij uitstroom uit instellingen)	

Provincie/regio	Regionaal Orgaan Amsterdam (ROA) Jeugdzorg Advies & Ondersteuning		
Centrumgemeenten	Amsterdam, Purmerend en Zaanstad		
Aantal zwerfjongeren	Centrumgemeenten	September 2002	Mei 2003
	Amsterdam	350–500	300–500
	Purmerend	2–8	13–30 (eigen schatting a.d.h.v. jaarverslag 2002 Algemeen Opvangcentrum Purmerend)
	Zaanstad	15–25	15–25
FUNCTIES/VOORZIENINGEN			
	Centrumgemeenten	September 2001	Mei 2003
Preventieve activiteiten	Amsterdam Purmerend Zaanstad	Ja Ja Ja	Nergens nieuwe ontwikkelingen
Signalering	Amsterdam Purmerend	Voldoende Matig	Geen nieuwe ontwikkelingen Uitbreiding straathoekwerk, jongeren informatiepunt en een ambulante voorziening
	Zaanstad	Matig	Uitbreiding taken Leger des Heils
Crisisopvang	Amsterdam	Ja	Nieuwe voorziening (Maagdenhuis) ter vervanging van Bertold Brecht)
	Purmerend	Beperkt	Stichting Algemene Opvang is ook zwerfjongeren gaan opvangen
	Zaanstad	Ja	Uitbreiding Leger des Heils met drie opvangplaatsen
Jongerenpension	Amsterdam Purmerend Zaanstad	Ja Nee Nee	Nergens nieuwe ontwikkelingen
Specifieke begeleidingstrajecten	Amsterdam Purmerend Zaanstad	Ja Beperkt Beperkt	Nee Onbekend Uitbreiding capaciteit bij Leger des Heils en De Passant (vrijwilligersorganisatie)
Vervolgtrajecten	Amsterdam Purmerend Zaanstad	Ja – Nee	Nergens nieuw ontwikkelingen
Vangen instellingen jeugdzorg in de regio ook zwerfjongeren op?	Amsterdam	Ja	Nee
	Purmerend	Beperkt	Onbekend
	Zaanstad	Bekend	Onbekend

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (x € 1.000)	2002 € 71.148 structureel, inclusief OVA, is betaald		2003 € 71.312 structureel, exclusief OVA, verplichting	
	2002		2003	
Geld van grootstedelijke regio specifiek voor zwerfjongeren	Cijfers niet ontvangen		Cijfers niet ontvangen	
Financiële middelen centrumgemeenten	Specifieke uitkering MO/VB 2002*	Waarvan toevoeging voor zwerfjongeren 2002*	Besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2002	Voorgenomen besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2003
Amsterdam	€ 23.235.513	€ 491.700	Bedrag is besteed aan incidentele kosten in het kader van de algemene maatschappelijke opvang; bestaande projecten voor zwerfjongeren waren al uit eigen middelen van de gemeente gefinancierd	Gereserveerd voor structurele bijdrage aan uitbreiding opvang zwerfjongeren en andere bestaande projecten t.b.v. zwerfjongeren
Purmerend	€ 715.333	€ 15.000	Toegevoegd aan de stichting algemene opvang Purmerend	Idem 2002
Zaanstad	€ 1.547.360	€ 19.500	Bedrag is volledig besteed aan Bureau Jeugdzorg en exploitatie opvang Leger des Heils (algemeen maatschappelijke opvang)	Idem 2002

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Grootstedelijke regio		Centrumgemeenten	
	September 2001	Mei 2003	September 2001	Mei 2003
Rijksbeleid	Niet duidelijk. Rijk moet kaders stellen. Wachten nog steeds op implementatie-programma nieuwe Wet op de jeugdzorg	De doelen van VWS zijn niet bekend	Amsterdam: onduidelijk	Niet bekend met doelstellingen in VWS-begroting
			Purmerend: onduidelijk Zaanstad: duidelijk	Bekend Bekend
Definitie zwerfjongeren	Ja	Ja: drie maanden geen vast onderdak, niet ouder dan 23, geen mogelijkheden binnen de reguliere hulpverlening, op minimaal drie leefgebieden problemen, afkomstig uit Amsterdam of geen binding elders	Amsterdam: ja Purmerend: ja	Tot 23 jaar, langer dan drie maanden zwervend Jongeren tot 25 jaar die niet meer thuis (kunnen) wonen, hun onderkomen dreigen te verliezen en/of niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven

			Zaanstad: ja	Tussen de 15 en 24 jaar, die gedurende drie maanden geen vaste verblijfplaats hebben en op minimaal drie verschillende plaatsen hebben geslapen
Probleemanalyse	Ja, en inzicht in aard problematiek	Geen nieuwe analyse	Amsterdam: beperkt Purmerend: nee Zaanstad: ja	Onderzoek buitenslapers Ja, inventarisatie dak- en thuislozen (zwerfjongeren niet als specifieke groep benoemd) Ja, onderzoek naar zwerfjongerenopvang in Zaanstreek/Waterland
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Ja (en activiteiten)	Ja, vooral gericht op afstemming een aansluiting van geheel van zorgvormen	Amsterdam: nee (taak ROA) Purmerend: nee Zaanstad: ja	verwijst naar ROA Geen specifieke zwerfjongerenbeleid Ja
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Veel toekomstplannen voor zorgverbetering (convenant; samenwerking). Op korte termijn zullen gaten beter zichtbaar worden	Bij de verdere ontwikkeling spelen o.a.: onderlinge afstemming in het aanbod van hulpverlening, afstemming met de Soc. Dienst, woningcorporaties, opvang zwangere zwerfmeiden	Amsterdam: nee Purmerend: ja (uitbreiding capaciteit bij bestaande ROA jeugdhulpverleningsinstellingen) Zaanstad: ja (uitbreiding capaciteit bij bestaande ROA jeugdhulpverleningsinstellingen)	Verbetering kwaliteit en samenwerking tussen organisaties Verdere uitbreiding van de opvang. ook voor zwerfjongeren en het creëren van een inloop voor zwerfjongeren Intensivering van de samenwerking tussen hulpverlenende instanties en verdere uitbreiding van de opvang

Provincie/regio	Haaglanden		
Centrumgemeenten	Den Haag en Delft		
Aantal zwerfjongeren	Centrumgemeenten	September 2001	Mei 2003
	Den Haag Delft	100–500 30–43	100–500 30–50
FUNCTIES/VOORZIENINGEN			
	Centrumgemeenten	September 2001	Mei 2003
Preventieve activiteiten	Den Haag Delft	Ja Beperkt	Nergens nieuwe ontwikkelingen
Signalering	Den Haag Delft	Voldoende Onvoldoende	Nergens nieuwe ontwikkelingen
Crisisopvang	Den Haag Delft	Ja Beperkt	Geen nieuwe ontwikkelingen Uitbreiding met 10 plaatsen
Jongerenpension	Den Haag Delft	Ja Nee	Nergens nieuwe ontwikkelingen
Specifieke begeleidingstrajecten	Den Haag Delft	Ja Nee	Geen nieuw ontwikkelingen In kader van crisisopvang nu ook begeleiding
Vervolgtrajecten	Den Haag Delft	Beperkt Nee	Geen nieuwe ontwikkelingen In kader van sluitende aanpak ook aandacht voor nazorg
Vangen instellingen jeugdzorg in de regio ook zwerfjongeren op?	Den Haag	Ja	Ja
	Delft	Nee	Ja

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (x € 1.000)	2002 € 37.873 structureel, inclusief OVA, is betaald		2003 € 37.965 structureel, exclusief OVA, verplichting	
	2002		2003	
Geld van grootstedelijke regio specifiek voor zwerfjongeren	Ja, binnen het reguliere aanbod; moeilijk te kwantificeren.		Idem 2002	
Financiële middelen centrumgemeenten	Specifieke uitkering MO/VB 2002*	Waarvan toevoeging voor zwerfjongeren 2002*	Besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2002	Voorgenomen besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2003
Den Haag	€ 10.756.107	€ 205.800	Is besteed aan kwaliteitsimpuls bij voorzieningen voor algemene maatschappelijke opvang	Idem 2002
Delft	€ 1.481.988	€ 29.100	Crisisopvang	Idem 2002

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Grootstedelijke regio		Centrumgemeenten	
	September 2001	Mei 2003	September 2001	Mei 2003
Rijksbeleid	Niet duidelijk	Bekend met het beleid van VWS	Den Haag: niet helder Delft: niet helder	Ministerie heeft beleid mondeling toegelicht, maar verder heeft dit geen vervolg gekregen Niet bekend met rijksbeleid
Definitie zwerfjongeren	Ja (ruime definitie)	Is onderwerp van discussie	Den Haag: ja Delft: ja	Tussen de 12 en 23, met meervoudige problematiek en geen vaste woonplaats Jongeren die dakloos zijn
Probleemanalyse	Nee, ook geen inzicht in aard problematiek	Beperkt	Den Haag: nee Delft: beperkt	Nee Geen nieuwe analyse
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Geen beleid, wel activiteiten	Het beleid voor de Jeugdzorg is ook van toepassing op zwerfjongeren. Dit beleid verkeert in een oriëntatiefase	Den Haag: nee Delft: nee	Zit nog in een startfase Geen doelstellingen, maar wel acties gericht op de opvang van zwerfjongeren
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Nee	Heroriëntatie afstoten verblijffunctie ten gunste van de hulpverlening	Den Haag: geen concrete plannen Delft: geen concrete plannen	Geen nieuwe ontwikkelingen; er zijn wel enkele particuliere initiatieven Geen concrete plannen

Provincie/regio	Grootstedelijke Regio Rotterdam		
Centrumgemeenten	Rotterdam, Spijkenisse en Vlaardingen		
Aantal zwerfjongeren	Centrumgemeenten	September 2001	Mei 2003
	Rotterdam	133–700	300–700
	Spijkenisse	1–22	zie Rotterdam
	Vlaardingen	Onvoldoende	Geen nieuwe ontwikkelingen
FUNCTIES/VOORZIENINGEN			
	Centrumgemeenten	September 2001	Mei 2003
Preventieve activiteiten	Rotterdam	Ja	Nergens nieuwe ontwikkelingen
	Spijkenisse	Ja	
	Vlaardingen	Ja	
Signalering	Rotterdam	Voldoende	Uitbreiding T-team
	Spijkenisse	Matig	1 veldwerker erbij
	Vlaardingen	Onvoldoende	Geen nieuwe ontwikkelingen
Crisisopvang	Rotterdam	Ja	Geen uitbreiding plaatsen, wel aanvulling financiering
	Spijkenisse	Ja	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Vlaardingen	Ja (ontoereikend)	Geen nieuwe ontwikkelingen
Jongerenpension	Rotterdam	Ja	Nergens nieuwe ontwikkelingen
	Spijkenisse	Nee	
	Vlaardingen	Nee	
Specifieke begeleidingstrajecten	Rotterdam	Ja	Uitbreiding aantal plaatsen
	Spijkenisse	Nee	Geen nieuwe ontwikkelingen
	Vlaardingen	Beperkt	Geen nieuwe ontwikkelingen
Vervolgtrajecten	Rotterdam	Ja	Nergens nieuwe ontwikkelingen
	Spijkenisse	Nee	
	Vlaardingen	Beperkt	
Vangen instellingen jeugdzorg in de regio ook zwerfjongeren op?	Rotterdam	–	Ja (beperkt)
	Spijkenisse	–	Ja
	Vlaardingen	Nee	Ja

FINANCIËLE GEGEVENS

Doeluitkering Jeugdhulpverlening aan provincie (x € 1.000)	2002 € 56.003 structureel, inclusief OVA, is betaald		2003 € 56.135 structureel, exclusief OVA, verplichting	
	2002		2003	
Geld van provincie specifiek voor zwerfjongeren	Ja, maar cijfers zijn niet ontvangen		Ja, maar cijfers zijn niet ontvangen	
Financiële middelen centrumgemeenten	Specifieke uitkering MO/VB 2002*	Waarvan toevoeging voor zwerfjongeren 2002*	Besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2002	Voorgenomen besteding toevoeging voor zwerfjongeren in 2003
Rotterdam	€ 17.216.077	€ 323.100	Moeilijk toe te rekenen, deels voor financiering van bestaande opvang, deels ook voor begeleidingstrajecten bij Leger des Heils	Idem 2002
Spijkernisse	€ 2.045.219	€ 30.600	Financiering van algemene maatschappelijke opvang	Idem 2002
Vlaardingen	€ 1.363.187	€ 21.000	Niet besteed	Nog geen voornemens

INFORMATIE OVER GEVOERD BELEID

	Grootstedelijke regio		Centrumgemeenten	
	September 2001	Mei 2003	September 2001	Mei 2003
Rijksbeleid	Niet duidelijk	Kwantitatieve doelstellingen niet echt bekend	Rotterdam: niet helder Spijkernisse: niet helder Vlaardingen: niet bekend	Niet bekend Niet bekend Bekend
Definitie zwerfjongeren	Ja (ruime definitie)	Definitie Korf cs	Rotterdam: ja, Korf cs Spijkernisse: ja, SGBO Vlaardingen: summier	Ja, Korf cs Dak- en thuisloze jongere tot 18 jaar (al wordt hulp verleend tot en met 23 jaar) Geen definitie
Probleemanalyse	Ja, en ook inzicht in aard problematiek	Nee	Rotterdam: ja Spijkernisse: beperkt Vlaardingen: nee	Ja Geen specifiek onderzoek Nee
Specifiek zwerfjongerenbeleid	Ja, en ook activiteiten	Ja, ook aandacht voor zwerfjongeren; volgend en flankerend aan de centrumgemeenten	Rotterdam: ja Spijkernisse: nee, wel activiteiten Vlaardingen: nee	Ja, er is een beleidskader Ontwikkelen van beleid bevindt zich nog in oriënterende fase Moet nog worden uitgewerkt
Toekomstplannen voor zwerfjongeren	Nee	Geen specifieke plannen	Rotterdam: ja (aanvullende financiering van voorzieningen uit Dijkstalgeden) Spijkernisse: ja (uitbreiding opvang en 3-fasen model) Vlaardingen: nee	Ontwikkelen cliëntvolgsysteem; specifieke opvang Antilliaanse jongeren (is afzonderlijk geld voor ontvangen) Breed zorgwerknnet, meer opvangplaatsen, meer preventie Nee

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.</p> <p>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 vervolgttrajecten 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>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 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>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 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>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>

Conclusie	Aanbevelingen	Reactie minister VWS
<p>Financiering en verantwoording De uitgaven voor zwerfjongeren kunnen vanuit verschillende beleidskaders worden bekostigd. De meeste uitgaven voor zwerfjongeren zijn niet als zodanig geormerkt. 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 financieringssystematieken ontwikkeld die hiervoor zorgdragen.</p>
<p>Informatievoorziening 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 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 zonodig 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>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie bewindspersonen VWS
<p>Zwerfjongeren en hulpverlening</p> <p>Er is nog steeds onvoldoende aandacht voor samenhangende activiteiten voor zwerfjongeren op het terrein van preventie, signalering, eerste (crisis)opvang, begeleidingstrajecten, vervolgttrajecten en nazorg. De zogenoemde sluitende keten (van preventie tot nazorg) bleek in negen (was in 2001 vijf) van de 43 centrumgemeenten aanwezig te zijn.</p> <p>De Algemene Rekenkamer trekt – voorzichtig – de conclusie dat het aantal zwerfjongeren in de periode september 2001 tot mei 2003 is gegroeid. Er is sprake van een stijging van het minimaal geschatte aantal zwerfjongeren met 500 (van 2692 naar 3184). De maximumschatting (van 4623 naar 4 649) wijzigt nauwelijks. De stijging is vooral te zien bij jongeren in de leeftijdscategorie tot achttien jaar en bij vrouwen.</p> <p>Gemeenten</p> <p>In de periode september 2001 tot mei 2003 is een grotere bewustwording gekomen van de zwerfjongerenproblematiek.</p> <p>Van het extra aan de gemeenten ter beschikking gestelde bedrag van € 3 miljoen is ruim € 1 miljoen direct ten goede gekomen aan het opvangbeleid en de uitbreiding van voorzieningen voor zwerfjongeren. Ruim € 1 miljoen is «opgenomen» in het algemene budget van maatschappelijke opvang. Het derde deel van het extra geld, ook circa € 1 miljoen, is nog gereserveerd (de helft hiervan is bestemd voor redelijk concrete plannen ten behoeve van zwerfjongeren). De centrumgemeenten, die in specifieke hulpverleningsactiviteiten voor zwerfjongeren investeren, doen dat vooral in preventie en signalering, terwijl de rest van de keten nog onderbelicht blijft. Er was een tekort aan opvangplaatsen en het aantal nieuw gerealiseerde opvangplaatsen (68) houdt geen pas met de vraag, mede gezien de stijging in het aantal zwerfjongeren. De voorzieningengroei blijft in tempo achter bij de vraag en het tekort aan opvangvoorzieningen wordt evidentier.</p>	<p>De komende jaren is nog een extra inspanning gericht op (het inhalen van) de zwerfjongerenproblematiek onontkoombaar in afwachting van het gaan functioneren van de beoogde sluitende keten gericht op jongeren met problemen meer in het algemeen.</p>	<p>De bewindspersonen verwachten, gezien het groeiende verantwoordelijkheidsbesef voor deze problematiek op lokaal en regionaal niveau, dat centrumgemeenten, provincies en grootstedelijke regio's extra inspanningen zullen leveren, die leiden tot concrete resultaten.</p> <p>De positieve ontwikkeling in de aanpak van zwerfjongerenproblematiek wordt ook door ander onderzoek bevestigd.</p> <p>De bewindspersonen zien daarom geen aanleiding om over te gaan tot een afzonderlijke specifieke uitkering voor zwerfjongeren.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie bewindspersonen VWS
<p>Provincies en grootstedelijke regio's De meeste provincies hebben geen specifiek zwerfjongerenbeleid, maar er wordt wel enige financiële steun gegeven aan de hulpverlening voor zwerfjongeren. De zwerfjongeren vallen als «risicjongeren» voor de provincies en grootstedelijke regio's binnen het reguliere beleid voor de jeugdzorg.</p> <p>De meeste provincies en grootstedelijke regio's zetten zich in om overleg tot stand te brengen tussen bestuurders en uitvoerenden op regionaal en lokaal niveau om zo de aansluiting van de provinciale jeugdzorg met het lokale jeugdbeleid te realiseren. De wisselwerking tussen provincies en gemeenten krijgt meer gestalte.</p>	<p>De provincies en grootstedelijke regio's dienen in alle gevallen in samenwerking met de gemeenten goed onderzoek te doen naar het zich voordoen van de zwerfjongerenproblematiek.</p> <p>De provincies dienen hun regierol in te vullen bij het realiseren van voorzieningen die aansluiten bij de behoefte. Het verzamelen van adequate informatie bij de gemeenten is voor de provincie van belang om het bureau jeugdzorg goed te laten functioneren en een adequate regionale jeugdzorg te ontwikkelen.</p> <p>De bureaus jeugdzorg dienen zorg te dragen voor een laagdrempelige toegang en een vindplaatsgerichte aanpak voor de zwerfjongeren.</p>	<p>De reactie van de bewindspersonen is opgenomen onder vervolgacties bewindspersonen: regierollen.</p>
<p>Vervolgacties bewindspersonen VWS <i>Beleid en wet- en regelgeving</i> Het (voort)bestaan van de zwerfjongerenproblematiek toont aan dat er nog geen sprake is van een sluitende hulpverleningsketen, ook niet in de jeugdzorg en maatschappelijke opvang. De bewindspersonen hebben gekozen voor een bestuurlijk akkoord, waarin het realiseren van een sluitende keten voor alle (risico)jeugdigen gewenst is.</p>	<p>Aangezien de groep zwerfjongeren nog steeds tussen wal en schip valt, zijn maatregelen op maat nodig.</p>	<p>De nieuwe Wet op de jeugdzorg bevat instrumenten waardoor het veld beter kan voorzien in aanbod dat aansluit bij de specifieke vraag van de individuele jongere. Dit zal preventief werken als het gaat om het ontstaan van zwerfjongerenproblematiek. Wetgeving alleen is onvoldoende. Het is de verantwoordelijkheid van de verschillende deelsectoren om dit ook in de praktijk vorm te geven.</p>
<p><i>Regierollen</i> Er zijn verschillende initiatieven door het ministerie genomen om te komen tot een betere afstemming van jeugdhulpverlening, maatschappelijke opvang en aanpalende terreinen. Het wetsontwerp Wet op de jeugdzorg, de ontwikkeling van het Landelijk Beleidskader Jeugdzorg en de operatie Jong met een integrale interdepartementale aanpak bevatten bouwstenen voor een sluitende keten. Het is nog te vroeg om een uitspraak te doen over de effectiviteit van deze activiteiten.</p> <p>De afstand tussen gemeenten, provincies en het ministerie is groot. Zowel voor de kwantitatieve doelstellingen als voor de operatie Jong geldt dat voor de gemeenten en provincies die activiteiten niet leven.</p>	<p>Aandacht voor informatievoorziening, die inzicht kan bieden in de gerealiseerde prestaties en bereikte effecten op lokaal niveau.</p>	<p>De bewindspersonen onderschrijven de conclusie dat er te weinig communicatie is over (inter)departementale initiatieven met regionale en lokale partners. Zij zullen in de toekomst alerter hierop zijn.</p>
<p><i>Financiering en verantwoording</i> Een onderzoek naar de kostprijsberekening is niet gerealiseerd. Nog zal moeten blijken of de uitwerking van de kostprijs-systematiek leidt tot een transparant systeem, waarin gerealiseerde prestaties vergeleken kunnen worden.</p> <p><i>Informatievoorziening</i> De informatievraag van het ministerie op basis waarvan de realisatie van de doelstellingen wordt gemeten, is niet specifiek genoeg.</p>	<p>Aandacht voor informatievoorziening, die inzicht kan bieden in de gerealiseerde prestaties en bereikte effecten op lokaal niveau.</p>	<p>De aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer zullen bij de ontwikkeling van de informatievoorziening van zowel de maatschappelijke opvang als van de jeugdzorg betrokken worden.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Reactie bewindspersonen VWS
<p><i>Hulpverlening</i> De minister legt de regie voor het realiseren van hulpverleningsvoorzieningen voor zwerfjongeren nadrukkelijk op lokaal niveau.</p>	<p>Het pakket aan zorg dient beter op elkaar afgestemd te zijn. Daarbij is het van belang om de behoefte aan opvangplaatsen op lokaal en regionaal niveau in beeld te brengen. Duidelijkheid over de daarvoor benodigde financiering en de verantwoording over de aanwending past daarbij.</p>	<p>Het kabinet vindt een sluitende keten voor de jeugd van essentieel belang. Naast extra middelen in het hoofdlijnenakkoord voor jeugdzorg en preventie stelt het kabinet een jeugdagenda (operatie Jong) op voor de komende vier jaar met als doel een verbeterde aansluiting binnen de keten en zo min mogelijk uitval van jeugdigen. De zwerfjongerenproblematiek zal de komende jaren een goede graadmeter zijn in hoeverre deze doelstellingen ook daadwerkelijk gerealiseerd worden.</p>

ABW	Algemene Bijstandswet
AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties
ESF	Europees Sociaal Fonds
GGD	Gemeentelijke gezondheidsdienst
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
IBO	Interdepartementaal beleidsonderzoek
IPO	Interprovinciaal Overleg
MO-groep	Maatschappelijke Ondernemersgroep
MO/VB	Maatschappelijke opvang / Verslavingsbeleid
NPZ	Nederlands Platform Zwerfjongeren
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OGGZ	Openbare geestelijke gezondheidszorg
OVA	Overheidsbijdrage arbeidskostenontwikkeling
PGB	Persoonsgebonden budget
RMC	Regionale Meld- en Coördinatiefunctie
SZN	Stichting Zwerfkinderen Nederland
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T-team	Thuislozen-team
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport