



Handreiking voor gemeenten

AANPAK
ZWERFJONGEREN
problematiek

COLOFON

Samenstelling

Veerle Petit
Anja Richt

Vormgeving en Productie

Berg Kleijn Communicatie

Druk

Koninklijke Broese & Peereboom

2e herziene druk



BMC Onderzoek
juni 2009

Postbus 10242
2501 HE Den Haag
www.bmconderzoek.nl

Niets uit deze publicatie mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van BMC Onderzoek.

VOORWOORD

Voor u ligt de tweede, herziene druk van 'Aanpak zwerfjongerenproblematiek; handreiking voor gemeenten'. Vanwege nieuwe wetten en ontwikkelingen was de eerste versie uit 2007 aan vernieuwing toe.

Deze handreiking is ten eerste bedoeld voor centrumgemeenten maatschappelijke opvang, als hulpmiddel om hun beleid voor en aanpak van de zwerfjongerenproblematiek vorm te geven. De tweede doelgroep zijn alle gemeenten die in het kader van preventief jeugd-beleid de regie voeren in een brede integrale aanpak.

Gemeenten kunnen namelijk veel betekenen als zij sturing geven aan alle benodigde activiteiten voor deze groep jongeren. Het gaat hierbij om activiteiten op het gebied van preventie, opvang en herstel. In deze handreiking wordt beschreven hoe gemeenten bestuurlijke en beleidsmatige regie kunnen voeren, hoe zij deze sturende rol kunnen versterken en wie daarbij hun partners zijn. Als gemeenten de beleidsregie op zich nemen en voorwaarden scheppen voor keten-samenwerking, zal dit de aanpak van de problemen van zwerfjongeren effectiever maken. Tegen deze achtergrond wordt in deze handreiking stilgestaan bij de lessen die geleerd kunnen worden uit het inmiddels afgesloten ondersteuningsprogramma 'Tijd voor Zwerfjongeren-beleid'.

Deze publicatie is gefinancierd door het ministerie van VWS. Bij de totstandkoming van de handreiking in 2007 waren veel partijen betrokken, die hun kennis en ervaring inbrachten. Met een aantal van hen zijn voor deze versie opnieuw gesprekken gevoerd. Een overzicht van de betrokken partijen staat in bijlage 1.

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	4
2	Risicjongeren en zwerfjongeren	6
2.1	Zwerfjongeren	6
2.2	Risicjongeren	8
2.3	Omvang van de problematiek	8
2.4	Het aparte karakter van zwerfjongerenproblematiek	9
3	Wetgeving en verantwoordelijkheden	10
3.1	Inleiding	10
3.2	De verantwoordelijkheden van het rijk, de provincies en de zorgkantoren	10
3.2.1	Het rijk	10
3.2.2	De provincies	11
3.2.3	De zorgkantoren	11
3.3	De verantwoordelijkheden van gemeenten	11
3.3.1	Wet publieke gezondheid	12
3.3.2	Wet maatschappelijke ondersteuning	12
3.3.3	Wmo overige prestatievelden	15
3.3.4	Centrum voor Jeugd en Gezin	16
3.3.5	De Wet werk en bijstand (WWB) en Wet participatiebudget	17
3.3.6	Stedelijk Kompas en aanpak G4	19
3.3.7	Financiën	19
3.4	Beleidsregie, ketenregie en uitvoerende regie	19
4	Regie voeren op bestuurlijk en beleidsniveau	22
4.1	Inleiding	22
4.2	Bestuurlijke en beleidsregie	22
4.3	Stappenplan beleidsregie	22
4.4	Ken de doelgroep risicjongeren en zwerfjongeren	23
4.5	De aard van de problematiek	25

4.6	Ken de aanbieders en potentiële ketenpartners	27
4.7	Activeer partijen en breng ze bij elkaar	28
4.7.1	Interne regie	28
4.7.2	Externe regie	29
4.7.3	Sturingsinstrumenten	32
4.8	Ontwikkel een visie op de problematiek en de aanpak	38
4.9	Maak een uitvoeringsplan	38
4.10	Schep randvoorwaarden voor ketensamenwerking	39
5	Regie voeren op ketenniveau	41
5.1	Inleiding	41
5.2	De rol van de gemeente	41
5.3	De rol van de ketenregisseur	42
5.4	Samenwerken in netwerken of in ketens?	43
5.5	Functies, schakels en voorzieningen in de zorgketen	44
5.6	Het hulpverleningsaanbod aan zwerfjongeren	46
6	Het voeren van regie op uitvoerend niveau	50
6.1	Inleiding	50
6.2	Het belang van uitvoerende regie ofwel 'casemanagement'	50
6.3	Wie heeft de uitvoerende regie?	50
6.4	De rol van de gemeente	51
7	Ten slotte	52
	Bijlagen	
1	Geïnterviewde professionals	53
2	www.zwerfnet.nl	54
3	Nuttige websites	55
4	Deelnemende gemeenten ondersteuningsprogramma	56

1 INLEIDING

In Nederland verblijven naar schatting circa 6.000 zwerfjongeren.¹ Daarnaast is er een onbekend aantal jongeren dat een grote kans loopt te marginaliseren en zwerfjongere te worden. Een snelle en doeltreffende aanpak die is afgestemd op het specifieke karakter van de problemen van deze jongeren, is nodig om te voorkomen dat zij langdurig buiten de samenleving komen te staan.

Deze handreiking is als volgt opgebouwd. De kenmerken van risicojongeren en zwerfjongeren en de problemen waarmee zij geconfronteerd worden, komen aan de orde in hoofdstuk 2. Hoofdstuk 3 behandelt de wettelijke verantwoordelijkheden van gemeenten en andere partijen ten aanzien van de preventie, opvang en nazorg voor deze groep. In hoofdstuk 4 wordt een stappenplan gepresenteerd waarmee gemeenten planmatig invulling kunnen geven aan de beleidsregie. In dit hoofdstuk wordt in het stuk Intermezzo kort stilgestaan bij de lessen die geleerd kunnen worden uit het ondersteuningsprogramma Tijd voor Zwerfjongerenbeleid. Hoofdstuk 5 gaat in op ketenregie, waarbij de nadruk ligt op de samenwerking tussen de instellingen en de regie die nodig is om deze samenwerking te bevorderen. De regie op uitvoerend niveau wordt kort besproken in hoofdstuk 6. Het laatste hoofdstuk is een korte slotbeschouwing. Hier worden conclusies getrokken en enkele aanbevelingen gedaan.

Bij het opstellen van deze tweede versie van de handreiking is gebruikgemaakt van diverse beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten. Een aantal keer wordt verwezen naar het onderzoek dat SGB0 in 2006 heeft verricht voor de eerste versie van deze handreiking. De belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de eerste versie betreffen de wettelijke kaders (hoofdstuk 3), het Intermezzo over het ondersteuningsprogramma Tijd voor Zwerfjongerenbeleid (hoofdstuk 4) en het afsluitende hoofdstuk (hoofdstuk 7). Daarnaast zijn veel nieuwe voorbeelden in kaders opgenomen.

1 Algemene Rekenkamer, Opvang zwerfjongeren 2007..



2 RISICOJONGEREN EN ZWERFJONGEREN

Een eenduidige definitie van de doelgroep risicjongeren en zwerfjongeren is belangrijk om met behulp van verschillende informatiebronnen zicht te kunnen krijgen op de aard en omvang van de problematiek. Daarnaast vereenvoudigt het gebruik van een uniforme definitie de onderlinge communicatie tussen de gemeente en uitvoerende instellingen.

Dit hoofdstuk gaat daarom in op de afbakening van de doelgroep zwerfjongeren en de problemen waarmee zij en risicjongeren te maken hebben.

2.1 Zwerfjongeren

Wanneer spreken we van zwerfjongeren?

Het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft in 2004 in overleg met partijen uit het veld vastgesteld dat voortaan onder zwerfjongeren worden verstaan:

Jongeren tot 25 jaar met meervoudige problemen, die dakloos zijn of in een voorziening voor maatschappelijke opvang verblijven zonder hun ouders.

Deze definitie van het ministerie wordt niet door iedereen gebruikt. Er is de afgelopen jaren een aantal definities in omloop geraakt. Hierdoor zijn tellingen en schattingen van het aantal thuisloze jongeren vaak op verschillende wijzen tot stand gekomen en dus lastig te vergelijken. Bij het schrijven van deze handreiking liet het ministerie van VWS en Jeugd en Gezin de huidige definitie evalueren en was de aanpassing van de huidige definitie nog niet rond.

De praktijk wijst uit dat zwerfjongeren vrijwel zonder uitzondering kampen met complexe problematiek. Veel zwerfjongeren hebben dan ook een jeugdhulp-

verleningsverleden. De problematiek speelt op diverse gebieden, waaronder huisvesting, maar ook financiën, opleiding, werk, geestelijke en lichamelijke gezondheid, sociale contacten en/of vrijetijdsbesteding.²

In 2003 is geconstateerd dat zwerfjongeren jonger worden, vaker allochtoon zijn, meer psychische problemen hebben (ADHD, borderline en psychose), voor een niet-onaanzienlijk deel (licht) zwakbegaafd zijn, meer gedragsproblemen hebben, vaker (soft) drugs gebruiken en meer en hogere schulden hebben.³ Nadien is hier echter geen landelijk onderzoek meer naar gedaan.

De grootste groep zwerfjongeren is tussen de 18 en de 21 jaar. De meesten bevinden zich in de vier grote steden. De schatting van de verhouding jongens-meisjes is 60-40%. Verder zijn er signalen (harde cijfers ontbreken) dat er steeds meer 12- tot 15-jarigen rondzwerven. Dit zijn jongeren die uit tehuizen zijn gezet, omdat zij niet te hanteren zijn. Overigens zijn de meeste zwerfjongeren thuisloos en niet dakloos. Ze slapen niet letterlijk op straat, maar zwerven heen en weer tussen logeeradressen en slaappleaatsen bij instanties als crisisopvang.⁴

- 2 Planije M. et al., Hulpverlening aan zwerfjongeren, Trimbos-instituut, 2003.
- 3 Planije M. et al., Hulpverlening aan zwerfjongeren, Trimbos-instituut, 2003.
- 4 Van Tilburg, L. Artikel Vergeten groep, Binnenlands Bestuur, week 2 2008.

In onderzoek van de gemeente Rotterdam⁵ wordt geconcludeerd dat 'de' thuisloze jongere niet bestaat. Ze hebben verschillende achtergronden en problemen. Uiteenlopende oorzaken en aanleidingen hebben geleid tot thuisloosheid. Dit betekent dat in de signalering, preventie, opvang en zorg voor zwerfjongeren maatwerk moet worden geleverd, waarbij het aanbod wordt toegesneden op de vraag.

Lastig hierbij is dat zwerfjongeren maar korte tijd op eenzelfde plek verblijven. Dit kan zijn buiten, bij kennissen, familie of vrienden of in een opvangvoorziening. Dit zwerfgedrag bemoeilijkt het om zicht te krijgen op deze doelgroep. De mogelijkheden om bij kennissen, familie en/of vrienden te verblijven, zijn voor zwerfjongeren veelal beperkt. Dit heeft te maken met het isolement waar ze doorgaans in geraakt zijn. Zwerfjongeren hebben vaak al allerlei vormen van hulp gehad, en mede doordat zij daar niet meer terechtkunnen, raken ze zwervend en gemarginaliseerd.⁶

In 2008 heeft ZonMW aan de hand van eerdere onderzoeken de zwerfjongerendoelgroep vertaald naar cliëntprofielen. Deze profielen zijn gebaseerd op problematiek en de mate waarin er aansluiting is bij het normale 'burgerleven' met de leefgebieden wonen, werken, relaties en identiteit. De volgende drie cliëntprofielen worden onder zwerfjongeren onderscheiden:⁷

1. De perspectievolle groep

Kenmerkend voor deze zwerfjongeren is dat zij een hoge aansluiting bij de leefgebieden wonen, werken, relaties en identiteit hebben. Dit maakt dat zij met concrete en gerichte hulpverlening relatief snel en efficiënt geholpen kunnen worden. Er is veelal sprake van problematiek van externe aard op één leefgebied, die zich in de puberteit openbaart. Te denken valt aan: een stressvolle thuissituatie door scheiding en/of nieuwe partner van een ouder, trauma's, prostitutie, zwangerschap of uithuwelijking.

2. De multi-probleemgroep/de vallen-en-opstaangroep

Voor deze zwerfjongeren geldt dat zij een matige aansluiting bij de genoemde leefgebieden hebben. Er is sprake van complexe, langdurige problematiek en het telkens starten en afbreken van het hulpverleningstraject. Vijf subgroepen worden onderscheiden:

1. geïnstitutionaliseerden, internaatsjongeren, uitvallers uit de jeugdhulpverlening;
2. jongeren zonder zinvolle dagbesteding die softdrugs gebruiken;
3. 'hardekernjongeren' met veelvuldige politiecontacten (ex-detentie);
4. jongeren met een verstandelijke beperking;
5. jongeren met ernstige problemen rondom seksualiteit en zwangerschap.

3. De zorggroep

De jongeren die onder deze groep vallen, hebben een zeer slechte aansluiting op de genoemde leefgebieden. In de zorggroep worden eveneens vijf subgroepen onderscheiden:

1. jongeren met een ernstige verslaving;
2. jongeren met een ernstige psychiatrische problematiek (bijvoorbeeld borderline);
3. jongeren met een dubbele diagnose (psychiatrische problematiek in combinatie met middelengebruik);
4. jongeren die ernstig gewelddadig zijn (eventueel in combinatie met een verstandelijke beperking of veelvuldige justitiecontacten);
5. jongeren met een ernstig structuure gebrek.

5 Maaskant J., Bandieten, dissidenten, weglopers of verschoppelingen? Profielen van thuisloze jongeren in Rotterdam, dienst SoZaWe Rotterdam/IVA, 2005.

6 Planije M. et al., Hulpverlening aan zwerfjongeren, Trimbos-instituut, 2003.

7 Snoek A. et al., Ontwikkeling en toetsing van cliëntprofielen ter bevordering van doorstroom in de maatschappelijke opvang, IVO, 2008.

Tot slot wordt ook een 'tussengroep' onderscheiden. Dit zijn jongeren die moeilijkheden ondervinden bij het starten in de Nederlandse samenleving, zoals minderjarige vreemdelingen (AMV's).

Uit de bovenstaande cliëntprofielen blijkt des te meer dat de problematiek van zwerfjongeren zeer uiteenlopend is.

2.2 Risicjongeren

Naast de afbakening van de doelgroep zwerfjongeren, is het vanuit preventief oogpunt belangrijk om te beschrijven welke jongeren het risico lopen om tot deze groep te gaan behoren. Bij de door het ministerie van VWS opgestelde definitie van zwerfjongeren, blijven risicjongeren, die dreigen dakloos te worden, buiten beeld. Dat wil zeggen: deze definitie neemt het eindpunt van een proces van marginalisatie als uitgangspunt: dakloos zijn of in een voorziening voor maatschappelijke opvang verblijven zonder ouders.

Hoewel het lastig is om de groep van risicjongeren scherp af te bakenen, is inmiddels wel het een en ander bekend over omstandigheden die kunnen leiden tot thuisloosheid.

Een problematische opvoedings- en gezinssituatie, spijbelen en schooluitval zijn bekende risicofactoren. Doorgaans gaat het bij risicjongeren om jongeren die voortijdig schoolverlater dreigen te worden of jongeren die kansloos dreigen te worden op de arbeidsmarkt. Wordt dit proces niet bijtijds gekeerd, dan lopen ze op latere leeftijd ook aan tegen de factoren die kunnen leiden tot maatschappelijke uitval, namelijk een laag inkomen, niet werkzaam zijn, een lage opleiding, slechte gezondheid en alleenstaand ouderschap.⁸

Multiproblematiek van risicjongeren kan leiden tot dak- en thuisloosheid

Voordat een jongere feitelijk dak- of thuisloos wordt, is er eerst een periode waarin de jongere met steeds meer problemen te kampen krijgt. Volgens Marc Noom⁹ starten de problemen vaak rond het 15e jaar en duurt het zo'n 2 à 3 jaar voordat er echt sprake is van een zwervend bestaan. Het begint vaak met een opvoedings- en ontwikkelingsprobleem en problemen met ouders of opvoeders. Vaak is er sprake van schoolverzuim en voortijdig schoolverlaten. Als er bijvoorbeeld ook schulden ontstaan, er sprake is van drugsgebruik en er overtredingen worden gepleegd, waardoor de jongere in contact komt met politie en justitie, glijdt de jongere steeds meer af. Net als bij volwassen sociaal kwetsbare personen (de doelgroep van de openbare geestelijke gezondheidszorg) is er sprake van meervoudige problematiek en het geleidelijk aan geïsoleerd raken, het niet (meer) geholpen willen worden door hulpverleners en soms ook onvoldoende inzicht in de eigen mogelijkheden. De stabiele woon- en leefsituatie (gezin, pleeggezin of internaat) wordt verlaten, soms om te ontkomen aan huiselijk geweld, en men logeert bij diverse vrienden. Totdat ook deze situatie onhoudbaar wordt en de jongere op straat terechtkomt.

2.3 Omvang van de problematiek

Om als rijk, provincie en gemeente adequaat beleid te kunnen voeren gericht op de aanpak van risico- en zwerfjongeren, is informatie nodig over de aard en omvang van de problematiek. In het volgende hoofdstuk wordt besproken hoe gemeenten deze informatie kunnen verzamelen.

8 Jehoel-Gijsbers G., Sociale uitsluiting; een conceptuele en empirische verkenning, werkdocument 99, SCP, Den Haag, 2003.

9 Tijdschrift Nulvifentwintig, nr. 9, november 2006.

In 2007 werd geconstateerd dat Nederland geen structureel en betrouwbaar beeld heeft van het aantal zwerfjongeren in het land. Het aantal zwerfjongeren is toen geschat op 6000. Het maximale aantal zwerfjongeren is geschat op 6.291, het minimale aantal op 5.557.¹⁰ De schatting in 2007 viel daarmee aanzienlijk hoger uit dan in eerdere jaren.

De staatssecretaris van het ministerie van VWS en de minister voor Jeugd en Gezin hebben in hun reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer aangegeven dat zij in 2010 een landelijk onderzoek laten uitvoeren naar de uitvoering van het zwerfjongerenbeleid. Het onderzoek zal in ieder geval een uitgebreid beeld van de stand van zaken van het moment geven en aandacht besteden aan de 'wooncomponent'.¹¹

De ministeriële Regeling Maatschappelijke Ondersteuning betreft onder andere de registratie van werkzaamheden in instellingen in maatschappelijke opvang en vrouwenopvang en wijst een organisatie aan waaraan de geregistreerde gegevens worden verstrekt. De regeling bepaalt welke gegevens de instelling in ieder geval van een cliënt registreert. Deze registratiecijfers moeten onder meer per instelling inzicht geven in specifieke groepen die opgevangen worden, zoals zwerfjongeren tot 25 jaar. Als het gaat om het beter in beeld krijgen van de omvang van de problematiek, zou deze regeling een uitkomst kunnen bieden. In 2009 wordt de Regeling Maatschappelijke Ondersteuning aangepast. De informatiemodellen van de bestaande registratiesystemen in de maatschappelijke opvang zijn momenteel veelal aanbodgericht. Dit maakt dat een belangrijk deel van de registratie ook aanbodgericht is, terwijl de vragen ten behoeve van monitoring en registratie steeds meer in vraaggestuurde termen worden gesteld. Bij het aanpassen van de regeling zal ook gekeken worden naar zwerfjongeren.

2.4 Het aparte karakter van zwerfjongerenproblematiek

De integrale aanpak van de problematiek van zwerfjongeren neemt een aparte plaats in binnen het veld van maatschappelijke opvang. Deskundigen zijn het erover eens dat het zeer onwenselijk is om zwerfjongeren op te vangen in voorzieningen waar ook de doorgewinterde volwassen dak- en thuislozen verblijven. Zij vrezen dat zwerfjongeren anders het leven van en op de straat als 'normaal' gaan zien in plaats van als een tijdelijke periode die ze zo gauw mogelijk achter zich moeten laten. Bovendien hebben zwerfjongeren voor een deel andere problemen, zoals opvoed- en ontwikkelingsproblemen. Daarom moeten er voor zwerfjongeren een brede aanpak (preventie, opvang en herstel) en aparte voorzieningen (die aansluiten op hun situatie en behoeften) zijn. Verder is (praktische) nazorg nodig om zwerfjongeren in staat te stellen opnieuw een plek in de maatschappij te verwerven.

Zowel het rijk als de provincies als de gemeenten hebben hierin een belangrijke taak. Hun verantwoordelijkheden binnen de keten van preventie, opvang en herstel worden in het volgende hoofdstuk besproken.

10 Algemene Rekenkamer, Opvang zwerfjongeren 2007.

11 Algemene Rekenkamer, Opvang zwerfjongeren 2007.

3 WETGEVING EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

3.1 Inleiding

Door het meervoudige karakter van de problematiek van zwerfjongeren en de in de jeugdhulpverlening gehanteerde leeftijdsgrens van 18 jaar, valt het maatschappelijke probleem zwerfjongeren niet onder één wettelijk kader of onder één specifiek beleidsterrein. Hierdoor zijn er doorgaans moeilijkheden rond het volledige probleemeigenaarschap ten aanzien van deze doelgroep.

Tot 18 jaar vallen zwerfjongeren met een indicatie¹² onder de jeugdzorg, waarvoor de provincies verantwoordelijk zijn. Zwerfjongeren tot 18 jaar zonder een indicatie vallen onder het preventief jeugdbeleid, waarover gemeenten de regie voeren. Alle gemeenten zijn verantwoordelijk voor de maatschappelijke opvang, dit wordt ook geboden aan zwerfjongeren ongeacht hun leeftijd. Tot slot zijn alle gemeenten verantwoordelijk voor preventie en herstel. Kortom: de aanpak van de problematiek van zwerfjongeren is een taak voor alle gemeenten, die daarbij ook de medewerking van de provincies nodig hebben.

Dit hoofdstuk is bedoeld om alle gemeenten hiervan bewust te maken. Er zijn diverse wettelijke kaders van belang voor gemeenten die zich willen inzetten voor de aanpak van de problematiek van zwerfjongeren. In dit hoofdstuk wordt ook ingegaan op de verschillende verantwoordelijkheden van centrum- en regiogemeenten. De taken van rijk, provincies en zorgkantoren worden in de volgende paragraaf besproken.

3.2 De verantwoordelijkheden van het rijk, de provincies en de zorgkantoren

3.2.1 Het rijk

Het ministerie van VWS financiert de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid via specifieke uitkeringen en de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Met dit geld is het mogelijk om de opvang van en hulpverlening aan zwerfjongeren te bekostigen. Jeugd en Gezin is verantwoordelijk voor het stelsel van de jeugdzorg.

3.2.2 De provincies

Op 1 januari 2005 is de Wet op de jeugdzorg ingevoerd, met als doel het bewerkstelligen van een betere zorg voor kind en ouder. Deze wet noemt de verantwoordelijkheden en taken van provincies op het terrein van de jeugdzorg. De provincies en grootste regio's (in het vervolg aangeduid met provincies) zijn verantwoordelijk voor een aanbod van jeugdzorg dat aansluit bij de behoefte, dat doelmatig en doeltreffend is en dat dicht bij de cliënt wordt verstrekt. De hulpverlening aan geïndiceerde jongeren tot 18 jaar – dus ook aan zwerfjongeren in deze leeftijdsklasse – valt hiermee onder de regie van de provinciale overheid, voor zover Bureau Jeugdzorg een indicatie jeugdzorg voor hen heeft afgegeven. Voor jongeren die al in de jeugdzorg zitten, kan de jeugdzorg – onder voorwaarde – tot 23 jaar doorlopen.

Daarnaast zijn de provincies krachtens deze wet verplicht om één keer per vier jaar een provinciaal beleidskader op te stellen. Jeugd en Gezin verplicht de provincies om in hun provinciale beleidskaders jeugdzorg aandacht te besteden aan de relatie met de gemeenten (relatie jeugdzorg – preventief jeugdbe-

12 Bij een indicatiestelling mag de hulp (zonder onderbreking) worden voortgezet tot het 23ste levensjaar. Dit wordt de verlengde jeugdzorg genoemd.

leid), waaronder expliciet ook aan de problematiek van zwerfjongeren. In de provinciale beleidskaders jeugdzorg en de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's jeugdzorg dienen provincies melding te maken van de ontwikkelingen rond de afspraken met gemeenten in het kader van de sluitende jeugdketen.

3.2.3 De zorgkantoren

Nederland is verdeeld in 32 regio's, waarbij in elke regio één zorgkantoor verantwoordelijk is voor de uitvoering van de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Hieronder valt de zware, langdurige zorg in de sectoren Verzorging en Verpleging, Geestelijke Gezondheidszorg en Gehandicaptenzorg. Zorgkantoren proberen het zorgaanbod in een specifieke regio zo goed mogelijk op de vraag af te stemmen en sluiten daartoe contracten af met aanbieders. Dit betekent dat zorgkantoren medeverantwoordelijk zijn voor een passend zorgaanbod voor

zwerfjongeren met een verstandelijke handicap, geestelijke gezondheidsproblemen of verslavingsproblemen (voor zover geïndiceerd door Bureau Jeugdzorg of het Centrum indicatiestelling zorg).

3.3 De verantwoordelijkheden van gemeenten

Twee wettelijke kaders zijn van belang voor gemeenten die zich willen gaan inzetten voor de aanpak van de problematiek van zwerfjongeren:

1. Wet publieke gezondheid (Wet PG);
2. Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

Op grond van deze wetten hebben alle gemeenten taken en verantwoordelijkheden voor risico- en zwerfjongeren. Centrumgemeenten hebben enkele extra taken. Deze worden in de volgende tabel op een rij gezet.

Tabel 1 De taken van alle gemeenten én centrumgemeenten

	Alle gemeenten	Centrumgemeenten
Wet publieke gezondheid	JGZ: In beeld krijgen en volgen van jongeren met problemen. Het verzorgen van een basistakenpakket en het maatwerkpakket.	
Wmo: Prestatieveld 2 'preventieve ondersteuning jeugd'	De 5 functies van het preventief jeugdbeleid.	
Wmo: Prestatieveld 7 'bieden van maatschappelijke opvang'	Taken op het gebied van de maatschappelijke opvang.	Bieden van de voorzieningen voor de maatschappelijke opvang.
Wmo: Prestatieveld 8 'bevorderen van OGGZ'	Preventie en herstel.	Het toeleiden naar zorg: opsporen van en in contact komen met sociaal kwetsbare personen & het maken van een probleemanalyse.
Wmo: Prestatieveld 9 'bevorderen van verslavingsbeleid'	Taken op het gebied van verslavingspreventie.	Voorzien in ambulante verslavingszorg.

3.3.1 Wet publieke gezondheid

De Wet publieke gezondheid is sinds december 2008 van kracht. In deze nieuwe wet is onder andere de Wet collectieve preventie volksgezondheid (Wcpv) opgegaan. De wet draagt alle gemeenten op de collectieve preventie te bevorderen, waarvoor ze in ieder geval moeten bijdragen aan preventieprogramma's. Ook de verantwoordelijkheid voor de jeugdgezondheidszorg (JGZ) voor jongeren van 0 tot 19 jaar valt onder de Wet PG. Daarbinnen is een van de taken het in beeld krijgen en volgen van jongeren met problemen. In de wet staat dat gemeenten op systematische wijze ontwikkelingen in de gezondheidstoestand van jeugdigen moeten volgen en gezondheidsbevorderende en -bedreigende factoren moeten signaleren. De risico's van uitval beginnen in de regel bij jongeren van 15 jaar zichtbaar te worden.

In hoofdstuk 4 staan de mogelijkheden beschreven die gemeenten hebben om gegevens over risicojongeren en zwerfjongeren te verzamelen.

Het JGZ-aanbod is volgens het Besluit Jeugdgezondheidszorg vastgelegd in een basistakenpakket en een maatwerkdeel. Tot de basistaken van de JGZ behoren onder meer: voorlichting, advies, instructie en begeleiding en het voorkomen of verminderen van gezondheidsbedreigingen. Dit zijn taken van de gemeente ten behoeve van alle jongeren in de gemeente, waaronder ook risico- en zwerfjongeren. Tot 2008 ontvingen gemeenten jaarlijks een specifieke uitkering van het ministerie van VWS voor de uitvoering van het uniforme deel van het basistakenpakket JGZ. Dit was een aanvulling op de gelden voor JGZ in het Gemeentefonds. Deze uitkering is met ingang van 2008 onderdeel geworden van de Brede Doeluitkering Centrum voor Jeugd en Gezin.

Het maatwerkpakket biedt gemeenten daarnaast de mogelijkheid te kiezen voor specifieke interventies voor bijzondere doelgroepen of een bepaalde

problematiek die zich lokaal voordoet. Risico- en zwerfjongeren tot 19 jaar kunnen zo'n doelgroep zijn waarvoor gelden uit het maatwerkpakket worden ingezet.

3.3.2 Wet maatschappelijke ondersteuning

Op 1 januari 2007 is de Wet maatschappelijk ondersteuning in werking getreden. Alle gemeenten zijn met de Wmo verantwoordelijk voor het voeren van samenhangend beleid op de terreinen wonen, welzijn en zorg. Het begrip maatschappelijke ondersteuning is in de Wmo verwoord in negen prestatievelden. De aandacht voor zwerfjongeren kan met name aangehaakt worden bij vier van deze prestatievelden, die hieronder aan de orde komen.

Op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen

Het eerste relevante prestatieveld is prestatieveld 2: 'op preventie gerichte ondersteuning van jeugdigen met problemen met opgroeien en van ouders met problemen met opvoeden'. Dit prestatieveld heeft betrekking op de in een gemeente wonende jeugdigen – en in voorkomende gevallen hun ouders – bij wie sprake is van een verhoogd risico als het gaat om ontwikkelingsachterstand of uitval zoals schooluitval of criminaliteit, maar voor wie zorg op grond van de Wet op de jeugdzorg niet nodig is, dan wel voorkomen kan worden.

Zoals eerder vermeld, zijn risicjongeren over het algemeen jongeren met problemen met opgroeien en ook met problemen met hun ouders of opvoeders. Dit prestatieveld biedt de mogelijkheid om beleid gericht op deze jongeren en hun ouders in te kaderen. Gemeenten wordt aanbevolen om in dat geval de doelgroep risicjongeren apart te behandelen en specifiek op hen gericht beleid te formuleren, gebaseerd op verzamelde gegevens over de omvang van de problematiek en de hulpbehoefte van de doelgroep.

Het ligt voor de hand dat de gemeenten bij dit prestatieveld aansluiting zoeken bij de door de VNG, het IPO, het rijk en de MOgroep overeengekomen functies van het preventief jeugdbeleid die er op lokaal niveau, voorafgaand aan de jeugdzorg, ten minste moeten zijn. Voor het preventief jeugdbeleid gelden de volgende vijf functies, die richtinggevend, maar niet verplicht zijn:

1. Informatie en advies. Het gaat om informatie en advies aan ouders, kinderen en jongeren over opvoeden en opgroeien.
2. Signalering. Duidelijk moet zijn welke afspraken gelden voor het melden van signalen over gezinnen door instellingen als jeugdgezondheidszorg, onderwijs, peuterspeelzalen en jeugd- en jongerenwerk.
3. Toeleiding naar hulp. Lokaal moet geregeld zijn hoe de toeleiding naar hulp plaatsvindt, dat wil zeggen naar lokale en regionale voorzieningen of Bureau Jeugdzorg. In dit kader kunnen bijvoorbeeld jongeren die dreigen te marginaliseren en daardoor het risico lopen dakloos te worden, toegeleid worden naar relevant lokaal en regionaal hulpaanbod, zoals onderwijsachterstands- en HALT-voorzieningen.
4. Licht pedagogische hulp. Voor gezinnen en jeugdigen met opvoed- en opgroei problemen moet er op lokaal niveau licht pedagogische hulp beschikbaar zijn.
5. Coördinatie van zorg: Bij coördinatie van zorg gaat het om het afstemmen en zo mogelijk bundelen van zorg in het geval dat meerdere hulpsoorten nodig zijn om een jeugdige of gezin te ondersteunen.

De bovenstaande vijf functies zijn opgenomen in het basismodel Centrum voor Jeugd en Gezin. In paragraaf 3.3.4 wordt deze nieuwe ontwikkeling beschreven.

Het bieden van maatschappelijke opvang

Het tweede relevante prestatieveld voor gemeenten, als het gaat om de problematiek van zwerfjongeren, is prestatieveld 7: 'het bieden van maatschappelijke opvang, waaronder vrouwenopvang'. Maatschappelijke opvang omvat activiteiten bestaande uit: het tijdelijk bieden van onderdak, begeleiding, informatie en advies aan personen die, door een of meerdere problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Hieronder kunnen ook zwerfjongeren vallen. Alle gemeenten zijn verantwoordelijk voor het voorkomen van maatschappelijke uitval (preventie) en voor herstel. De centrumgemeenten zijn belast met de extra taak om te voorzien in het hulp- en zorgaanbod voor dak- en thuislozen. De middelen voor dit beleidsterrein gaan naar de 43 centrumgemeenten. Op deze manier is er een betere waarborg voor het handhaven van de crisisopvangfunctie bij dak- en thuisloosheid. Wel dienen de centrumgemeenten over de besteding van de specifieke uitkeringen te overleggen met de omliggende (regio)gemeenten.

Het bevorderen van de openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ)

Het derde relevante prestatieveld is prestatieveld 8: 'het bevorderen van de OGGZ, met uitzondering van het bieden van psychosociale hulp bij rampen'. Het bevorderen van de OGGZ is destijds al van de Wcpv overgeheveld naar de Wmo. De reden hiervoor is onder meer het versterken van de samenhang tussen de OGGZ en de maatschappelijke opvang en het verslavingsbeleid vanwege een grote mate van overlap in de doelgroepen. Het betreft de volgende OGGZ-taken, die blijven gelden voor alle gemeenten:

- het signaleren en bestrijden van risicofactoren op het gebied van de openbare geestelijke gezondheidszorg;
- het bereiken en begeleiden van kwetsbare personen en risicogroepen;



- het functioneren als meldpunt voor signalen van crisis of dreiging van crisis bij kwetsbare personen en risicogroepen;
- et tot stand brengen van afspraken tussen betrokken organisaties over de uitvoering van de OGGZ.

Samengevat kunnen deze taken worden onderverdeeld in¹³:

1. Preventie: het voorkomen, signaleren en snel aanpakken van maatschappelijke uitval en multi-probleemsituaties. Dit wordt ook wel de vangnet-functie genoemd.
2. Herstel: weer meedoen, erbij horen en terugval voorkomen.

Alleen de centrumgemeenten maatschappelijke opvang zijn verantwoordelijk voor het toeleiden naar zorg, dat wil zeggen: het opsporen en in contact komen met sociaal kwetsbare personen zoals (overlast gevende) zorgmijders, het maken van een probleem-analyse en het toeleiden naar zorg. Voor de uitvoering van de OGGZ-taken ontvangen alle gemeenten nog steeds middelen via het gemeentefonds. Vanwege de samenhang met het beleid op het gebied van maatschappelijke opvang en verslavingsbeleid zijn twee soorten middelen overgeheveld naar deze centrumgemeenten:

1. de AWBZ-middelen voor OGGZ-activiteiten op het gebied van toeleiding naar zorg (in 2007 was dit € 54,1 miljoen);
2. de middelen voor de subsidieregeling 'Initiatieven OGGZ' (vanaf 1 januari 2007 was dit € 6,5 miljoen).

De centrumgemeenten moeten wel overleggen met de regiogemeenten over de inzet van deze OGGZ-middelen en de afstemming tussen preventie en nazorg enerzijds en bemoeizorg en maatschappelijke opvang anderzijds.

Verslavingsbeleid

Prestatieveld 9 is het vierde relevante prestatieveld. Dit betreft ambulante verslavingszorg: activiteiten bestaande uit ambulante hulpverlening, gericht op verslavingsproblemen en preventie van verslavingsproblemen, inclusief activiteiten in het kader van bestrijding van overlast door verslaving.

3.3.3 Wmo overige prestatievelden

Binnen de Wmo zijn er ook andere prestatievelden waarbinnen aandacht kan worden besteed aan de problematiek van zwerfjongeren. Daarnaast kan een aantal andere wettelijke kaders van toepassing zijn op dit gebied.

Algemene voorzieningen, zoals een informatiepunt, die worden ingezet voor prestatieveld 3 (het geven van informatie en advies en cliëntondersteuning), kunnen gemeenten zodanig inrichten dat ze ook toegankelijk zijn voor risicojongeren en zwerfjongeren. In het kader van prestatieveld 2 kan apart aandacht worden gegeven aan risico- en zwerfjongeren. Hier is ook een koppeling mogelijk met de inlooppunten voor de JGZ in het Centrum voor Jeugd en Gezin.

In het kader van prestatieveld 5 van de Wmo: bevorderen deelname ('het bevorderen van deelname aan het maatschappelijk verkeer en het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch of psychosociaal probleem'), kan de gemeente bijvoorbeeld voor zwerfjongeren en andere groepen kwetsbare personen activiteiten met een sociaal-recreatief of sportief karakter organiseren.

13 Wolf J., Handreiking OGGZ in de Wmo, november 2006.

Mensen die vanwege psychosociale problemen recht hadden op ondersteunende begeleiding in dagdelen of op persoonlijke verzorging (de 'grondslag psychosociaal'), kunnen sinds 1 januari 2009 bij de gemeenten terecht. Dat zijn bijvoorbeeld mensen in de maatschappelijke opvang, vrouwenopvang of ontregelde gezinnen.¹⁴ Ook kan dit gelden voor risico- en zwerfjongeren. De begeleiding die de gemeenten voor deze groep verzorgen, valt onder de Wmo.

3.3.4 Centrum voor Jeugd en Gezin

Kinderen en ouders moeten dicht bij huis terecht kunnen voor informatie en advies over en hulp bij opgroeien en opvoeden. Daarom wordt het aanbod gebundeld via het Centrum voor Jeugd en Gezin: samenwerking door diverse instellingen met één of meerdere fysiek herkenbare, laagdrempelige inlooppunten, waar ouders en kinderen kunnen binnenlopen met vragen die snel worden beantwoord. Vanuit het Centrum voor Jeugd en Gezin (CJG) wordt eveneens hulp en ondersteuning geboden bij ingewikkelder problemen; alleen als dat nodig is vindt overdracht naar gespecialiseerde hulp plaats. De CJG's hebben de taak de huidige opvoed- en opgroei-ondersteuning te verbinden, te verbeteren en te versterken.

In het basismodel van het CJG moeten de volgende functies worden gebundeld¹⁵:

1. integrale jeugdgezondheidszorg (consultatiebureaus en GGD);
2. de 5 functies van prestatieveld 2 uit de Wmo;
3. schakel met Bureau Jeugdzorg;
4. schakel met Zorg- en Adviesteams (ZAT's).

Gemeenten zijn vrij om vanuit dit basismodel andere functies te bundelen (bijvoorbeeld schuldhulpverlening of algemeen maatschappelijk werk) in het CJG, waardoor lokaal maatwerk mogelijk wordt.

In 2011 dient elke gemeente in Nederland een CJG te hebben. Op 1 november 2008 beschikten minstens dertig gemeenten over een CJG. Nog ten minste 25 andere gemeenten hadden toen een bundeling van voorzieningen en een fysiek inlooppunt gerealiseerd volgens het basismodel voor een CJG. Deze gemeenten hebben er bewust voor gekozen nog geen officieel Centrum voor Jeugd en Gezin te openen. Zij willen eerst nog een aantal aspecten verbeteren, bijvoorbeeld de samenwerkingsafpraak of de dienstverlening, voordat zij het centrum officieel openen.

Gesteld kan worden dat CJG's een belangrijke rol moeten spelen bij het voorkomen en het eerder onderkennen van problemen bij een kind en het gezin. Met de ontwikkeling van de digitale hulpmiddelen het Elektronisch kinddossier (EKD) in de jeugdgezondheidszorg en de Verwijsindex risicojongeren (VIR), wordt het werk van professionals in en rond het CJG ondersteund. Het EKD zorgt ervoor dat alle kinderen in beeld zijn binnen de jeugdgezondheidszorg. De VIR zorgt ervoor dat hulpverleners die risico's signaleren bij een cliënt dit van elkaar weten en beter kunnen samenwerken.

In Den Haag werkt men momenteel aan afstemming tussen de zwerfjongerenketen en de CJG's, vooral daar waar de gezinssituatie van de jongere van belang is. Ook wordt de mogelijkheid bekeken om te komen tot een 'Jongeren-CJG' als het ene loket waar Haagse jongeren terecht kunnen.

14 Website ministerie van VWS, www.minvws.nl, dossier AWBZ, geraadpleegd op 20 april 2009.

15 Jeugd en Gezin, Factsheet Centrum voor Jeugd en Gezin, Den Haag, 2008.

Verwijsindex risicjongeren

De Verwijsindex risicjongeren (VIR) is een digitaal systeem dat risicosignalen over jongeren bij elkaar brengt. Hulpverleners maken een melding in het systeem als zij een probleem van een jongere tot 23 jaar signaleren. Door de meldingen in de VIR weten hulpverleners sneller of een kind ook bekend is bij een collega, zodat zij kunnen overleggen over de beste aanpak. De meldcriteria voor de verwijsindex beslaan de volgende vijf gebieden: gezondheid, leefomgeving, gezinsrelaties en opvoeding, onderwijs en werk en sociale omgeving van jongeren.

De verwachting is dat door de VIR jongeren met meervoudige problematiek sneller kunnen worden opgespoord en dat daarmee voorkomen kan worden dat problemen verergeren en eventueel leiden tot zwerfgedrag.¹⁶

Missie verwijsindex

“Kinderen en jongeren met problemen (0-23 jaar), hebben meestal te maken met verschillende problemen (tegelijk). Vaak zijn meerdere instanties uit verschillende gemeenten met dezelfde jongere bezig. De Verwijsindex wil dit voorkomen door risicosignalen van hulpverleners over jongeren, uit heel Nederland, bij elkaar te brengen. Zo kunnen hulpverleners eenvoudig en in een vroeg stadium contact met elkaar opnemen voor betere hulp aan de jongere.”¹⁷

Er bestaat een aantal regionale/lokale varianten van de VIR, zoals ESAR in Almere, het SISA-systeem in Rotterdam en de Haagse Verwijsindex.

Het wetsvoorstel verwijsindex risico's jeugdigen wordt ondergebracht in de Wet op de jeugdzorg. In 2010 moeten alle gemeenten zijn aangesloten op de landelijke verwijsindex.¹⁸

De verantwoordelijke bewindspersonen stellen in hun reactie op het rapport van de Algemene Rekenkamer dat door de komst van CJG's er meer samenhang in het beleid voor zwerfjongeren gebracht wordt. Ook verwachten zij dat de landelijke VIR en de ZAT's in het onderwijs een positieve impuls zullen geven aan de preventie van zwerfgedrag.¹⁹

3.3.5 De Wet werk en bijstand (WWB) en Wet participatiebudget

Het doel van de Wet werk en bijstand (WWB) is ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand. Werk gaat voor inkomen: het oogmerk is om mensen op de kortste weg naar betaald werk te kunnen zetten. Gemeenten kregen in het kader van de WWB van het rijk twee budgetten: een inkomensdeel (I-deel) en een werkdeel (W-deel). Uit het I-deel moeten de uitkeringen worden betaald. Uit het W-deel werden de re-integratieactiviteiten betaald. Gemeenten konden het W-deel besteden aan het inkopen of uitvoeren van re-integratietrajecten, ook voor zwerfjongeren. Hieruit zijn voor hen onder andere duale leertrajecten en activiteiten op het gebied van sociale activering of het bijbrengen van sociale vaardigheden bekostigd.

Echter, sinds 1 januari 2009 zijn door de ingang van de Wet participatiebudget drie budgetten voor re-integratie (het W-deel), inburgering en volwasseneneducatie samengevoegd tot één specifieke uitkering. Er is nu een einde gekomen aan de afzonderlijke regels die van toepassing waren voor de verschillende budgetten. De Wet participatiebudget biedt gemeenten een grote mate van vrijheid om te bepalen wie welke

16 Algemene Rekenkamer, Opvang Zwerfjongeren 2008.

17 Bron: www.verwijsindex.nl/missie_missie, maart 2009.

18 Website Jeugd en Gezin, www.jeugdengezin.nl, nieuwsbericht 6 april 2009, geraadpleegd op 6 april 2009.

19 Algemene Rekenkamer, Opvang Zwerfjongeren 2008

voorziening nodig heeft om aan het werk te komen of op een andere manier deel te nemen aan de maatschappij.²⁰

Met het participatiebudget kunnen gemeenten onder andere inburgerings- en re-integratievoorzieningen, scholing en schuldhulpverlening voor een brede doelgroep van iedereen van 18 jaar en ouder financieren. Het participatiebudget kan eveneens worden ingezet voor 16- en 17-jarigen die zijn ontheven van de kwalificatieplicht of die al aan de kwalificatieplicht hebben voldaan. Daarnaast is het participatiebudget ook inzetbaar voor jongeren van 16 of 17 jaar voor wie schooluitval dreigt, maar die door een leer-werktraject alsnog een startkwalificatie kunnen behalen.²¹

Wet investeren in jongeren

De verwachting is dat in de zomer van 2009 de Wet investeren in jongeren (WIJ) van kracht wordt. Het kabinet wil dat jongeren inzien dat zij moeten werken of leren. Dat zij niet in de bijstand thuishoren. Het recht op bijstand zal voor jongeren tot 27 jaar komen te vervallen. De wet zal gemeenten verplichten jongeren van 18 tot 27 jaar die daarom vragen een werkleeraanbod te doen. Ook jongeren van 16 en 17 jaar die in het bezit zijn van een startkwalificatie kunnen bij de gemeente een werkleeraanbod vragen. Onder een aanbod wordt verstaan: een vorm van scholing, een baan of een combinatie van beide, afgestemd op de situatie van de betreffende jongere. Als de jongere het aanbod accepteert, krijgt hij/zij waar nodig een inkomensvoorziening die qua hoogte gelijk is aan de bijstandsuitkering. Een inkomensvoorziening is ook gegarandeerd voor de jongere van wie niet gevergd kan worden dat hij een werkleeraanbod uitvoert. Accepteert de jongere de baan, dan ontvangt hij/zij salaris van de werkgever. Mocht de jongere het aanbod niet accepteren, dan ontvangt hij/zij geen uitkering van de gemeente.²² Het wetsvoorstel is niet gepositioneerd binnen het wettelijk kader van de WWB. Het betreft derhalve een geheel nieuwe wet.

3.3.6. Stedelijk Kompas en aanpak G4

Het streven om binnen afzienbare termijn alle dak- en thuislozen in een individueel zorgtraject te plaatsen, werd vastgelegd in een Plan van aanpak door de G4 samen met het rijk. In navolging van de G4, hebben de centrumgemeenten voor de periode 2008 tot 2014 een Stedelijk Kompas opgesteld om tot een optimale en sluitende persoonsgerichte aanpak van dak- en thuislozen te komen. Veel centrumgemeenten hebben in hun Stedelijke Kompas zwerfjongerenbeleid als een speerpunt opgenomen.²³

De Algemene Rekenkamer stelt dan ook dat het Stedelijk Kompas een belangrijke impuls is geweest voor het zwerfjongerenbeleid.²⁴

3.3.7 Financiën

Met ingang van 1 januari 2010 ontvangen de 43 centrumgemeenten maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingsbeleid middelen voor deze prestatievelden uit de Wmo, via een decentralisatie-uitkering ten behoeve van beleid op het terrein van maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingsbeleid.

20 Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden 2008, nr. 588.

21 Website Gemeenteloket SZW, <http://gemeenteloket.szw.nl>, geraadpleegd op 27 maart 2009.

22 Website ministerie van SZW, www.minszw.nl, geraadpleegd op 8 april 2009

23 Verschelling-Hartog M., Heineke D. Goede praktijken zwerfjongerenbeleid. MOVISIE, Utrecht 2008.

24 Algemene Rekenkamer, Opgang Zwerfjongeren 2008.

Tot 1 januari 2010 ontvangen 16 centrumgemeenten voor uitvoering van dit beleid een specifieke uitkering op grond van de Wmo en de andere 27 centrumgemeenten via de brede doeluitkering Sociaal, Integratie en Veiligheid (BDU- SIV).

Het beleid op het terrein van maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingsbeleid hebben de 43 centrumgemeenten neergelegd in het Plan van aanpak G4 of de Stedelijke Kompassen. De doelstellingen uit het Plan en de Kompassen vormen de basis voor de prestatieafspraken waaraan het ontvangen van de decentralisatie-uitkering wordt verbonden.

De staatssecretaris van VWS heeft de Tweede Kamer op 16 april 2009 geïnformeerd over de nieuwe verdeelsleutel voor de middelen die de 43 centrumgemeenten maatschappelijke opvang, openbare geestelijke gezondheidszorg en verslavingsbeleid ontvangen. Ook heeft zij de Tweede Kamer geïnformeerd over de overgangsregeling voor de invoering van de nieuwe verdeelsleutel. Onder voorbehoud van instemming door de Tweede Kamer, worden de middelen verdeeld op basis van het verdeelsysteem dat het bureau Cebeon in opdracht van het ministerie van VWS en de VNG heeft opgesteld.²⁵

Voor de vrouwenopvang is besloten eerst een stelselonderzoek te doen.²⁶ Naar verwachting zullen na dit onderzoek de middelen die de 35 centrumgemeenten vrouwenopvang ontvangen voor beleid op het terrein van de vrouwenopvang en de aanpak van huiselijk geweld vanaf 1 januari 2011 via een decentralisatie-uitkering worden verstrekt.

25 Kamerstuk Verdeelsleutel maatschappelijke opvang, OGGz en verslavingsbeleid, DMO/SSO-2910603, 16 april 2009.

26 Naar aanleiding van het amendement 31 700 XVI, nr 96 van het lid Wiegman-van Meppelen Scheppink en de Vries.

3.4 Beleidsregie, ketenregie en uitvoerende regie

Zoals we zagen, zijn bij het beleid voor zwerfjongeren verschillende bestuurslagen betrokken (gemeente/provincie). Daarnaast is op lokaal en regionaal niveau een diversiteit aan instanties betrokken bij de signalering, preventie, opvang en/of herstel van de zwerfjongeren. De problematiek van zwerfjongeren kan dan ook beschouwd worden als een complex maatschappelijk vraagstuk, waarbij een veelheid aan partijen betrokken is. Tussen deze partijen is inhoudelijke en procesmatige sturing nodig. Een sturingsconcept dat inhoudelijke en procesmatige sturing combineert, is regie. Regie kan gezien worden als een vorm van sturing, die gericht is op de afstemming van de actoren, op hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel en op een eenduidig resultaat. Een adequate aanpak van de problematiek van zwerfjongeren kan niet zonder regie. Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen regie op beleidsmatig en bestuurlijk niveau, regie op organisatieniveau van de keten en regie op het niveau van de uitvoering.

1. Beleidsmatig en bestuurlijk niveau

Dit is het niveau waar optimale condities voor ketens worden georganiseerd om de twee andere niveaus (ketenniveau en niveau van uitvoering) te ondersteunen. Op beleidsmatig en bestuurlijk niveau zal de regie doorgaans in handen zijn van de overheid (gemeente, provincie, rijk). Dan houdt de regietaak vooral in: het scheppen van goede condities voor ketensamenwerking, evenals het activeren en verbinden van de partners op de verschillende niveaus.

2. Ketenniveau

Dit is het niveau van de organisaties die samen een gemeenschappelijk geformuleerde maatschappelijke opgave willen oplossen en die daarvoor hun middelen, kennis en kunde willen inzetten. Op ketenniveau zal de regie doorgaans in handen zijn van een actieve zorg-, woon- of welzijnsaanbieder. Een ketenregisseur bevordert de professionalisering (competenties en methodieken) en het denken in termen van functies en houdt de partners aan de gezamenlijk aangegane verplichtingen.

3. Uitvoerend niveau

Onder het uitvoerend niveau valt de dienstverlening aan de jongeren. Op uitvoerend niveau zijn tal van instellingen betrokken. De uitvoerende regie ligt dikwijls in handen van een trajectbegeleider of een casemanager. Deze bewaakt de overdracht van de cliënt van de ene schakel in de keten naar de andere. Hij neemt contact op met de cliënt wanneer deze uitvalt en omgekeerd kan de cliënt contact opnemen met de trajectbegeleider wanneer er iets misgaat in het traject.

De inhoud van de regietaak verschilt per niveau. In de volgende drie hoofdstukken wordt verder ingegaan op de regie op elk van deze drie niveaus.



4 REGIE VOEREN OP BESTUURLIJK EN BELEIDSNIVEAU

4.1 Inleiding

Zoals beschreven in hoofdstuk 3, zijn bij de aanpak van de problematiek van zwerfjongeren verschillende overheden, meerdere financiers en een groot aantal aanbieders betrokken. Daarom is beleidsregie nodig en deze taak is bij uitstek geschikt voor gemeenten. Op basis van wettelijke verantwoordelijkheden en politieke keuzes voeren zij bestuurlijke en beleidsregie. Zij kunnen voor afstemming en coördinatie zorgen, zodat op uitvoerend niveau de zorgketen voor zwerfjongeren gestalte krijgt. Hierbij hoort ook dat gemeenten ervoor zorgen dat voldaan wordt aan randvoorwaarden die nodig zijn voor een goede ketensamenwerking.

4.2 Bestuurlijke en beleidsregie

Regisseren is een taak van de verantwoordelijke wethouder, die hierin samen optrekt met de betrokken beleidsambtenaar. Op verschillende niveaus moeten partijen bij elkaar gebracht worden en moeten afspraken worden gemaakt. Er moet afstemming plaatsvinden tussen de verschillende beleidsterreinen en partijen moeten geactiveerd en gemotiveerd worden om een sluitende zorgketen voor risicojongeren en zwerfjongeren te realiseren.

Regie op bestuurlijk en beleidsniveau

Op bestuurlijk niveau houdt de regierol van de gemeente doorgaans in dat de wethouder partijen committeert aan de gestelde doelen en ze aanspreekt op hun toegezegde bijdrage.²⁷ De bestuurder zorgt ervoor dat de verantwoordelijkheid voor alle schakels in de keten eenduidig is gedekt. In sommige situaties neemt de bestuurlijke regie de vorm van opdrachtgeverschap aan, terwijl in andere gevallen samenwerking wordt gezocht zonder dat de gemeente een formele opdrachtgever is. De wethouder voert zowel

interne als externe regie. De interne regie is gericht op bestuurders met andere beleidsterreinen in portefeuille. Dit is nodig om integraal beleid te kunnen voeren. Externe regie speelt zich af op directieniveau richting de samenwerkingspartners, waaronder ook de provincie en de omliggende gemeenten vallen. Bestuurlijke afspraken worden veelal vastgelegd in een convenant.

Onder bestuurlijke en beleidsregie wordt verstaan: "...het scheppen van goede condities voor ketensamenwerking, alsmede het activeren en verbinden van partners op verschillende niveaus".²⁸ Het is denkbaar dat de gemeente de beleidsregie neerlegt bij een uitvoerende partij, zoals de GGD. Maar bij voorkeur voert de gemeente zelf de regie, omdat zij als overheid een onafhankelijke positie inneemt en zij voor de publieke zaak staat. Ook vanwege de afstemming met andere gemeentelijke afdelingen is het niet raadzaam om de beleidsregie bij een externe, uitvoerende partij neer te leggen.

4.3 Stappenplan beleidsregie

Onderstaand stappenplan kan gemeenten helpen om de beleidsregie planmatig op te pakken²⁹:

1. Ken de doelgroep risicojongeren en zwerfjongeren.
2. Ken de aanbieders en potentiële ketenpartners.
3. Activeer partijen en breng ze bij elkaar.
4. Ontwikkel een visie op de problematiek en de aanpak.
5. Maak een uitvoeringsplan.
6. Schep randvoorwaarden voor ketensamenwerking.

27 Beemer F. et al. Gemeentelijke regie in de jeugdketen, Berenschot, Utrecht 2006.

28 NIZW en SGB0, Handreiking ketensamenwerking in de Wmo, 2005.

29 NIZW en SGB0, Handreiking ketensamenwerking in de Wmo, 2005.

Gemeenten kunnen op basis van de lokale situatie bepalen hoe zij hiermee omgaan. In een ideale situatie worden de stappen een voor een doorlopen, maar in de praktijk kan het anders gaan, bijvoorbeeld als de partijen al bij elkaar zijn gebracht, terwijl de doelgroep nog niet in beeld is. Stap 1 kan dan alsnog worden doorlopen. Zonder zicht op de doelgroep is het niet mogelijk om een visie en een plan te ontwikkelen. Het kan verleidelijk zijn om met de ketenpartners samen direct een uitvoeringsplan te maken en het ontwikkelen van een visie over te slaan. Het hangt af van de rol die de gemeente in dit proces kiest of er eerst een visie wordt uitgewerkt en daarna een uitvoeringsplan. Alleen zo kan voorkomen worden dat het plan niet aansluit op het beleid dat de gemeente wil voeren voor deze doelgroep.

Zicht krijgen en houden op de doelgroep is van belang, omdat de lokale samenstelling van de doelgroep snel kan veranderen. Daarom is het belangrijk om een periodieke en systematische registratie van de zwerfjongeren in te stellen. Het beleid is pas succesvol als er minder jongeren in- en uitstromen uit de voorzieningen. Dit aspect valt ook onder de randvoorwaarden voor ketensamenwerking, maar is belangrijk genoeg om apart te vermelden.

Het stappenplan is gebruikt als uitgangspunt binnen het ondersteuningsprogramma Tijd voor Zwerfjongerenbeleid. In het Intermezzo kunt u hier meer over lezen.

4.4 Ken de doelgroep risicojongeren en zwerfjongeren

De eerste stap van een beleidsregisseur is het in beeld brengen van de omvang, de problematiek en de hulpbehoefte van de doelgroep risicojongeren en zwerfjongeren. Dit is nodig om miskennen van het probleem te voorkomen, de daadwerkelijke problematiek te erkennen en er uiteindelijk voor te kunnen

zorgen dat het hulpaanbod aansluit bij de vraag. De gegevens vormen de basis voor de beleidsvorming.

Grote gemeenten hebben vaak meer middelen en bronnen beschikbaar om de omvang van de doelgroep in beeld te brengen dan kleinere gemeenten. Voor beide geldt dat eerst met omliggende gemeenten en uitvoerende instellingen overeenstemming moeten worden bereikt over de definitie van risico- en zwerfjongeren. Dit is nodig om de beschikbare gegevens onderling te kunnen vergelijken en zodoende inzicht te krijgen in een toe- of afname (of gelijk blijven) van het aantal zwerfjongeren in de loop van de tijd.

Binnen de eigen mogelijkheden kunnen gemeenten proberen de doelgroep zo goed mogelijk in kaart te brengen. Er zijn verschillende informatiebronnen die hiervoor te gebruiken zijn. De gemeente of GGD kan (voor zover mogelijk) de gegevens van de verschillende bronnen combineren om een zo compleet mogelijk totaalbeeld te krijgen. Hieronder worden de verschillende informatiebronnen besproken waarmee inzicht kan worden verkregen in de omvang van de doelgroep van zwerfjongeren en risicojongeren.

Registratiesystemen en schattingen van (opvang) instellingen

Een gemeenschappelijk registratiesysteem, gevoed vanuit verschillende instellingen, zou de ideale manier zijn om inzicht te krijgen in de omvang van de doelgroep. In Rotterdam maakt men gebruik van een centraal registratiesysteem. Het systeem wordt op dit moment verder ontwikkeld, zodat er niet alleen kan worden gemonitord, maar er ook beleidsrapportages uitgedraaid kunnen worden.

Dergelijke gemeenschappelijke systemen zijn echter niet in elke gemeente aanwezig, waardoor veelal moet worden afgegaan op gegevens van afzonderlijke instellingen.

Centraal Onthaal Jongeren in Rotterdam

Rotterdamse dak- en thuisloze jongeren kunnen sinds oktober 2007 voor al hun hulpvragen terecht bij Centraal Onthaal Jongeren (COJ). Het COJ is een uitbreiding van de dienstverlening van het Jongerenloket en is hier ondergebracht. Door de komst van het COJ is de samenwerking tussen instellingen en de gemeente sterk verbeterd. De gemeente, diverse zorg- en hulpverleningsinstellingen en woningcorporaties tekenden voor de samenwerking het convenant 'Centraal Onthaal Jongeren'.

Alle deelnemende instellingen van het COJ hebben toegang tot het 'registratie- en coördinatiesysteem zwerfjongeren', waarin de jongere bij aanmelding geregistreerd wordt. Een onderdeel van het COJ is de Trajecttoewijzingscommissie Jongeren (TTCJ). Het TTCJ bestaat uit deelnemende instellingen en komt wekelijks bij elkaar. Trajectplannen worden dan gezamenlijk getoetst, vastgesteld en gemonitord.

Hoe werkt het?

1. De jongere kan (zich) bij het COJ melden/aangemeld worden.
2. Na de registratie vindt zowel de intake als de eerste screening plaats, hierbij worden alle leefgebieden besproken.
3. Vervolgens zijn er twee trajectmogelijkheden met zelfstandigheid en zelfredzaamheid als einddoel:
 - a. De jongere is dak- en/of thuisloos → wordt direct geplaatst op curatief traject (opvang en woonbegeleiding).
 - b. De jongere dreigt dak- en/of thuisloos te worden → wordt direct geplaatst op preventief traject (dagbesteding en schuldhulpverlening).³⁰

Opvanginstellingen hebben de laatste jaren veel geïnvesteerd in het beter registreren van gegevens van cliënten. Registraties zijn immers alleen bruikbaar om zicht te krijgen op de aard en de omvang van de problematiek mits de 'juiste' gegevens worden geregistreerd. Wanneer alleen in- en uitstroomgegevens geregistreerd worden, maar geen achtergrondgegevens van de cliënt, geeft de registratie weinig informatie over de doelgroep. De beleidsregisseur kan erop aansturen dat een bepaalde, minimale gegevensset met achtergrondinformatie van de cliënt wordt geregistreerd. Gemeenten kunnen ook instellingen (die niet door de gemeente gesubsidieerd worden) benaderen met de vraag of zij mee willen werken aan de registratie van deze doelgroep. Zoals eerder gesteld in paragraaf 2.3 zal de Regeling Maatschappelijke Ondersteuning³¹ naar verwachting uitkomst bieden, als het gaat om het beter in beeld krijgen van de omvang van de problematiek. De regeling bepaalt welke gegevens de opvanginstelling in ieder geval van een cliënt registreert.

Opvanginstellingen zijn vaak een belangrijke informatiebron voor gemeenten om zicht te krijgen op het aantal zwerfjongeren. De desbetreffende gemeenten zijn hierdoor op de hoogte van het aantal zwerfjongeren dat in de hulpverlening verblijft. De gegevens van de instellingen moeten met zorgvuldigheid behandeld worden en kunnen niet altijd zonder meer bij elkaar opgeteld worden, omdat dezelfde jongeren in diverse registraties voor kunnen komen. Er is dan sprake van dubbeltellingen. Een gezamenlijk of gekoppeld registratiesysteem kan dit probleem ondervangen.

30 De Keyzer P., Factsheet Bijzondere Jongerenhuisvesting, SoZaWe Rotterdam, september 2008.

31 Staatscourant, 22 december 2006, nr. 250, p. 245.

Wanneer registraties van instellingen niet voorhanden zijn, kunnen schattingen helpen om toch een beeld te krijgen van de totale omvang van de doelgroep. Naast opvanginstellingen hebben ook andere instellingen of netwerken vaak zicht op de omvang van de groep zwerfjongeren en risicojongeren. Dit zijn bijvoorbeeld de GGD, jeugdhulpverleningsinstellingen, maar ook algemene voorzieningen zoals scholen (waaronder de ZAT's). Ook signalerings- en afstemmingsnetwerken, zoals OGGZ- netwerken en buurtnetwerken, kunnen een informatiebron zijn. Gemeenten weten doorgaans weinig af van de zwerfjongeren die niet bereikt worden door de zorg- en hulpverlening. Het is belangrijk om ook zicht te krijgen op deze groep zwerfjongeren. Deskundigen die werkzaam zijn in de opvang of outreachend veldwerk kunnen wellicht schattingen geven van het aantal nog niet opgevangen of geholpen zwerfjongeren.

Specifiek onderzoek

Een andere bron van informatie om het aantal zwerfjongeren (dat nog geen hulpverlening krijgt) in kaart te brengen, is specifiek onderzoek dat, in opdracht van de gemeente, kan worden uitgevoerd door de GGD, universiteiten of onderzoeks- en adviesbureaus. Deze gegevens vormen een belangrijke basis voor de beleidsvorming.

Onderzoek naar zwerfjongeren in Utrecht

In 2008 is in Utrecht onderzoek gedaan naar de omvang en het profiel van de Utrechtse zwerfjongerenpopulatie. Door het aantal getelde residentieel dakloze jongeren en het geschatte aantal feitelijk dakloze jongeren bij elkaar op te tellen, zijn de onderzoekers tot een totaal aantal zwerfjongeren in Utrecht gekomen. Ook is er gekeken naar de specifieke kenmerken van residentieel dakloze jongeren versus feitelijk dakloze jongeren.³²

4.5 De aard van de problematiek

Naast inzicht in de omvang van het aantal risicojongeren en zwerfjongeren, is kennis nodig over de aard van de problematiek van deze groep, alsook hun behoefte aan zorg- en dienstverlening. Zowel de problematiek als de hulpvraag zal doorgaans meervoudig zijn en meerdere leefgebieden bestrijken. Inzicht in de aard van de problematiek is nodig om risicojongeren en zwerfjongeren hulpverlening op maat te kunnen bieden.

Uit een profielonderzoek onder zwerfjongeren dat de gemeente Dordrecht heeft laten uitvoeren, kwam naar voren dat een groot deel van de Dordtse zwerfjongeren uit (aanstaande) tienermoeders bestaat. Dit was niet conform de verwachting van de betrokken partijen. Momenteel kijkt de gemeente hoe zij het beste kan inspelen op deze doelgroep.

Informatie over de aard van de problematiek van risico- en zwerfjongeren in de eigen gemeente/regio kan verzameld worden met behulp van de eerdergenoemde bronnen. De beleidsregisseur kan een belangrijke impuls geven aan het bevorderen van een gezamenlijke aanpak, door alle partijen bij elkaar te brengen om de problematiek te inventariseren, zowel getalsmatig als inhoudelijk, zodat er een gedeelde visie op de problematiek ontstaat.

Opvang- en hulpverleningsinstellingen, en signalerings- en afstemmingsnetwerken zoals in de vorige paragraaf genoemd, hebben vaak het beste zicht op de aard van de problematiek en de hulpvraag van de

32 Beijersbergen M. et al., Zwerfjongeren in Utrecht, omvang en profiel van de zwerfjongerenpopulatie, UMC St Radboud, 2008.

doelgroep. Andere, nog niet genoemde informatiebronnen zijn de sociale dienst, de politie en woningcorporaties. De sociale dienst kan op de hoogte zijn van de leefsituatie van jongeren die zij begeleiden op het gebied van financiën, opleiding en/of werk.

De Flevomonitor

In de Flevomonitor 2007 Kwetsbare Groepen en Huiselijk Geweld gaat men onder andere specifiek in op de zwerfjongerenproblematiek in de gemeenten Almere, Lelystad, Dronten, Noordoostpolder, Zwolle, Urk en Zeewolde. De monitor geeft zicht op het aantal geregistreerde unieke zwerfjongeren (424 feitelijke en residentiële daklozen < 25 jaar) en laat zien dat vergeleken met de vorige monitoring het profiel van de dak- en thuislozen wat betreft geslacht, leeftijd en etniciteit onveranderd is.³³ Ook toont het de overlap tussen de problematiek 'dak- en thuisloosheid' en de problemen 'verslaafd' en 'huiselijk geweld' aan.

Sommige gemeenten beschikken over een 'Meldpunt zwerfjongeren', een jongerenloket of een OGGZ-meldpunt, waar gegevens over de hulpvraag worden geregistreerd. Andere meldpunten (zorg en overlast/vervuiling, verwaarlozing, mishandeling) kunnen eveneens als bron van informatie over de problematiek van zwerfjongeren gebruikt worden.

De monitor van de GGD kan ook informatie opleveren. Veel GGD'en hebben een jeugdmonitor met gegevens over de lichamelijke en geestelijke gezondheid van jongeren. Hierin kunnen ook vragen zijn opgenomen over de leefsituatie van jongeren op het gebied van opleiding, werk, sociale contacten en/of vrijetijdsbesteding. Deze monitor geeft dus een algemeen beeld van hoe het met de jeugd gaat. Een nadeel van de jeugdmonitor is dat zwerfjongeren hiermee vaak niet

bereikt worden; de kans is groter dat risicjongeren hier wél in voorkomen. Vooral vanuit preventief oogpunt is de jeugdmonitor dus een belangrijke informatiebron.

De hulpvraag van risico- en zwerfjongeren kan ook ingeschat worden door te kijken naar de mate waarin zij gebruikmaken van voorzieningen en diensten. Dit zal echter tot een onderschatting leiden, omdat lang niet alle risicjongeren en zwerfjongeren daadwerkelijk hulp (willen) krijgen. Er moet dus verder gekeken worden dan alleen naar het gebruik van de voorzieningen.

Het rapport 'Vinden en Binden, behoefteschatting bijzondere jongerenhuisvesting Rotterdam 2008-2010' brengt onder andere de behoefte aan de vraagzijde (jongeren) en de aanbodzijde (verwijzers en opvanginstellingen) in kaart op het gebied van bijzondere jongerenhuisvesting. Zo blijkt dat Rotterdamse jongeren behoefte hebben aan meer opvangplekken, kortere wachtlijsten, meer outreachende hulpverlening en meer praktische ondersteuning bij bijvoorbeeld schulden. De behoefte aan meer opvangplekken en kortere wachtlijsten wordt gedeeld door de verwijzers en de opvanginstellingen; verder mist deze groep voldoende aanbod voor de zware doelgroepen.³⁴ Naar aanleiding van deze resultaten heeft de gemeente Rotterdam actie ondernomen.

33 Benschop A. et al., Flevomonitor 2007, Kwetsbare Groepen en Huiselijk Geweld, Rozenberg Publishers, Amsterdam, 2008.

34 Hekelaar A., Vinden en binden, behoefteschatting bijzondere jongerenhuisvesting Rotterdam 2008-2010, Dienst SoZaWe Rotterdam, 2008.

Het is de taak van de beleidsregisseur om ervoor te zorgen dat de verschillende soorten gegevens, zoals genoemd in paragraaf 4.5 en 4.5 worden verzameld en worden gecombineerd tot een samenhangend beeld van de aard, omvang en hulpvraag van de doelgroep.

4.6 Ken de aanbieders en potentiële ketenpartners

De beleidsregisseur moet zicht hebben op de verschillende aanbieders van zorg en de potentiële ketenpartners. Onderling moeten de ketenpartners elkaar ook kunnen vinden en elkaar daadwerkelijk kennen. Dit is nodig om goede ketensamenwerking te kunnen realiseren. Welke organisaties bieden dienstverlening en zorg aan als het gaat om signalering, preventie, opvang en nazorg? Het gaat hierbij zowel om voorzieningen binnen het lokaal preventief (jeugd)beleid als om het (provinciaal) zorgbeleid. Daarnaast gaat het niet alleen om organisaties met een specifiek op (zwerf)jongeren gerichte doelstelling en werkwijze, maar ook om algemene instellingen die deze jongeren als hun (deel)doelgroep zien.

Hieronder noemen we de aanbieders en potentiële ketenpartners in de zorgketen voor zwerfjongeren (zie ook paragraaf 5.7):

- Bureau Jeugdzorg (o.a. advies en informatie, doorverwijzing, jeugdreclassering)
- Onderwijsinstellingen (Zorg- en Adviesteams (ZAT's))
- Bureau Leerplicht
- Sociale dienst
- UWV WERKbedrijf³⁵
- MEE
- Jeugdgezondheidszorg/GGD
- Hulpverleningsinstellingen en zorgvoorzieningen, (jeugd-)GGZ, huisartsen, jeugdzorginstellingen)
- Opvanginstellingen
- Welzijnsvoorzieningen (zoals welzijnswerk, jongerenwerk, JIP, jongerenloket, Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW))

- Centrale Toegang Maatschappelijke Opvang
- Schuldhulpverlening
- Woningcorporaties

Een aantal van de bovenstaande aanbieders en potentiële ketenpartners kan een plek krijgen of samenwerken binnen het Centrum voor Jeugd en Gezin. Het Veiligheidshuis is in het rijtje hierboven niet opgenomen. Ook hier is sprake van een samenwerkingsverband van allerlei partijen, dat is ondergebracht op één locatie. Het kan een belangrijke schakel in de zwerfjongerenketen zijn, in verband met de terugkeer van ex-gedetineerde jongeren in de samenleving.

Een sociale kaart specifiek voor de doelgroep zwerfjongeren kan helpen om ervoor te zorgen dat de ketenpartners en ook verwijzende professionals de verschillende partijen gemakkelijk kunnen vinden. Wanneer de keten(s) en de verschillende netwerken en hun doelstellingen en activiteiten in beeld zijn gebracht, wordt zichtbaar of de keten sluitend is en of jongeren niet op een bepaald moment uit het zicht kunnen verdwijnen en/of van de juiste hulp verstoken blijven.

De gemeente dient inzicht te hebben in capaciteit, (financiële) mogelijkheden en belangen van al deze betrokken partijen. Als regisseur moet zij weten welke visies de ketenpartners hebben op de problematiek van risico- en zwerfjongeren en hoe zij eventueel zouden willen bijdragen aan de aanpak van deze problematiek. Op basis daarvan kan de (centrum)gemeente bepalen welke partijen het best in

35 Sinds 1 januari 2009 is het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) samengevoegd met de keurings- en uitkeringsinstantie UWV. Het CWI is hiermee het UWV WERKbedrijf geworden.

36 NIZW en SGB0, Handreiking ketensamenwerking in de Wmo, 2005

de keten kunnen participeren, welke afspraken met deze partijen gemaakt kunnen worden en wie welk aanbod gaat leveren. Het gaat er dus in eerste instantie niet om wie een bepaald aanbod of bepaalde functie realiseert, maar dat er een geschikt aanbod op gemeentelijk niveau beschikbaar is.³⁶

Goede communicatie tussen de ketenpartners, door middel van overlegstructuren en andere kanalen, is erg belangrijk om te zorgen dat iedereen op de hoogte blijft van ontwikkelingen in de doelgroep en in het voorzieningenaanbod. Een nieuwsbrief die verspreid wordt onder de ketenpartners is een goed hulpmiddel om elkaar op de hoogte te houden van de zwerfjongerenproblematiek en het hulpaanbod in de regio.

4.7 Activeer partijen en breng ze bij elkaar

Wanneer de vraag en het aanbod in kaart zijn gebracht, is de volgende stap in de beleidsregie: het bij elkaar brengen van de betrokken partijen. De gemeente kan een faciliterende rol spelen als het gaat om de samenwerking tussen de partijen en erop aansturen dat een samenhangend aanbod wordt gerealiseerd. Hiervoor zijn afspraken op bestuurlijk niveau nodig. Het is de wethouder die afspraken kan maken met de directies van de samenwerkende partijen.

Onder gemeentelijke regie van de centrum- en/of regiogemeente worden interne partners (andere gemeentelijke beleidsafdelingen) en externe partners bij elkaar gebracht en geactiveerd. De interne en externe partners zijn beide van belang voor een integrale, brede aanpak en vragen om een eigen benadering door de regisseur. In deze paragraaf worden beide vormen van regie toegelicht.

4.7.1 Interne regie

Gezien het feit dat risico- en zwerfjongeren vaak problemen hebben op verschillende leefgebieden, zoals huisvesting, gezondheid en financiën, is een

integrale aanpak van de problematiek gewenst. Hiervoor is interne regie binnen de gemeente nodig. Interne regie heeft betrekking op het zorgen voor synergie en afstemming tussen de verschillende gemeentelijke beleidsterreinen. Gegeven de aard van de problemen van risico- en zwerfjongeren, gaat het hierbij om de volgende beleidsterreinen:

- gezondheidsbeleid (inclusief jeugdgezondheidsbeleid)
- jeugdbeleid
- maatschappelijk opvang
- OGGZ
- werk- en inkomensbeleid
- onderwijsbeleid
- veiligheidsbeleid
- huisvestingsbeleid

Integrale aanpak

Een integrale aanpak voor risico- en zwerfjongeren wordt door gemeenten als essentieel gezien om effectief beleid te kunnen voeren voor deze doelgroepen. Uit eerder onderzoek is gebleken dat het ontbreken van een integrale aanpak (over de gehele keten) door de meeste centrum- en regiogemeenten als een groot obstakel wordt gezien, dat het oplossen van de problematiek van zwerfjongeren in de weg staat.

Om te voorkomen dat geen van de gemeentelijke beleidsafdelingen de eindverantwoordelijkheid voor zwerfjongeren op zich neemt, is het raadzaam om één beleidsafdeling als trekker aan te wijzen. Gezien de aard van de problematiek is onderbrenging bij de afdeling jeugdbeleid, opvang- of OGGZ-beleid het meest voor de hand liggend. De keuze voor een bepaald beleidsterrein zegt iets over de visie van de gemeente op de problematiek van zwerfjongeren. Sommige beleidsterreinen, zoals werk- en inkomensbeleid of veiligheidsbeleid, lijken gezien de eenzijdige invalshoek van de benadering van de problematiek van zwerfjongeren minder voor de hand te liggen.

Bij het kiezen van een bepaald leidend beleidsterrein kunnen gemeenten een afweging maken op basis van de beschikbare middelen, de bestaande infrastructuur en/of expertise per beleidsterrein. Het gaat erom dat er bewust wordt gekozen voor onderbrenging bij een bepaald beleidsterrein, en dat vervolgens wordt gekeken met welke andere beleidsterreinen er afgestemd dient te worden.

Om een integrale aanpak te realiseren, is afstemming op bestuurlijk- en beleidsniveau nodig. Binnen de ambtelijke organisatie zal er in veel gevallen één ambtelijke trekker zijn, die dit thema binnen de gemeente op zich neemt en voor afstemming met collega's van andere beleidsterreinen zorgt. De betrokkenheid van de diverse beleidsafdelingen betekent vaak dat de politieke verantwoordelijkheid is verdeeld over verschillende bestuurders. In de meeste gevallen zal ook één wethouder zich in eerste instantie probleem eigenaar voelen van de problematiek en zal hij/zij het thema trekken. De wethouder kan investeren in bestuurlijk draagvlak bij collega-wethouders om het probleem op de agenda te zetten en het daadwerkelijk aan te pakken. Dit is de interne bestuurlijke regie.

4.7.2 Externe regie

Gemeenten dienen naast interne regie, ook externe regie te voeren. Dit omvat de regie van de gemeente richting:

1. samenwerkende (en potentiële) ketenpartners;
2. cofinanciers;
3. regiogemeenten.

Overigens kunnen regiogemeenten ook bijdragen in de financiering van voorzieningen en dus ook cofinanciers zijn. In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de afspraken die gemeenten kunnen maken met deze partijen.

1) Afspraken met de samenwerkende (en potentiële) ketenpartners

In paragraaf 4.6 hebben we de partijen besproken die in aanmerking komen voor deelname in een zorgketen voor zwerfjongeren (zie ook paragraaf 5.6). Keten-samenwerking houdt in dat met de ketenpartners, vanuit een gezamenlijke visie afspraken worden gemaakt over de te leveren diensten. Het kan hierbij gaan om diensten die betrekking hebben op preventie, opvang, herstel en nazorg. De afspraken kunnen gaan over financiering, verantwoording, kwaliteit, gegevensuitwisseling en overdracht van cliënten binnen de keten. Ook over het aantal beschikbare opvangplaatsen kunnen afspraken worden gemaakt. Gezien de huisvestingsproblematiek van zwerfjongeren moeten in ieder geval afspraken worden gemaakt met de opvanginstellingen. Andere relevante partijen in dit kader zijn bijvoorbeeld de woningcorporaties en regionale instellingen voor beschermende woonvormen (RIBW).

Een aanzienlijke groep zwerfjongeren heeft te kampen met beperkingen die kenmerkend zijn voor jongeren met een Wajong-uitkering. Een van de aanbevelingen uit het rapport 'Meer werkkansen voor zwerfjongeren met een arbeidsbeperking' is het duidelijk vastleggen van de taak- en rolverdeling tussen de gemeente, de hulpverlening en het UWV.³⁷

Voor de hulpverlening aan zwerfjongeren op andere gebieden, zoals hun lichamelijke en psychische gezondheid, kunnen afspraken worden gemaakt met de jeugd-GGZ, jeugdhulpverlening en jeugdbescherming (waarvoor Bureau Jeugdzorg als toegangspoort fungeert), jeugdgezondheidszorg of het algemeen

³⁷ Hagen B. et al., Meer werkkansen voor zwerfjongeren met een arbeidsbeperking, Vilans, Utrecht 2008.

maatschappelijk werk (AMW). Deze partijen nemen deel aan het CJG en daar kan de verbinding worden gelegd. De GGD en de GGZ zijn vaak belangrijke partners als het gaat om de preventie. Het onderwijs kan ingeschakeld worden voor afspraken over de aanpak van problemen op het gebied van schooluitval. Voor problemen op het gebied van financiën en werk kunnen bijvoorbeeld het UWV WERKbedrijf en – indien aanwezig – de gemeentelijke kredietbank worden ingezet.

Hieronder volgt een voorbeeld uit de regio Den Haag, waar 19 ketenpartners betrokken zijn bij samenwerkingsafspraken voor de Ketenregie Zwerfjongeren.

Samenwerkingsafspraken Ketenregie Zwerfjongeren Regio Den Haag

In de regio Den Haag hebben verschillende ketenpartners op 25 januari 2007 hun handtekening gezet onder een aantal samenwerkingsafspraken. De partijen erkennen een gezamenlijke verantwoordelijkheid in de zorg voor zwerfjongeren in Den Haag en de gemeenten waar Den Haag centrumgemeente voor is. Onder zwerfjongeren worden in dit samenwerkingsverband verstaan: "Jongeren tot 25 jaar met meervoudige problemen die dakloos zijn of in de opvang verblijven".

De partijen onderschrijven de missie voor de keten als volgt: "Een streven dat geen jongere meer buiten de boot hoeft te vallen en dat dak- en thuisloosheid zo veel mogelijk wordt voorkomen" en dat dit alleen door samenwerking tussen partijen gerealiseerd kan worden. Een belangrijk aandachtspunt in de samenwerking is de organisatie van en aansluiting tussen de twee ketens: de jeugdzorgketen en de volwassenzorgketen. De samenwerkingsafspraken zijn in 2009 nog altijd van kracht; zij gaan over:

De regiegroep

De regiegroep wordt gevormd door de drie financiers van de keten: Stadsgewest Haaglanden, gemeente Den Haag en Zorgkantoor Haaglanden. JSO verzorgt de ondersteuning. De regiegroep komt 1 keer per 2 maanden samen.

Netwerk Zwerfjongeren

Het Netwerk Zwerfjongeren bestaat uit organisaties die in hun werk met zwerfjongeren te maken krijgen. Zij committeren zich aan de samenwerkingsafspraken. JSO is eindverantwoordelijk voor de organisatie van het netwerk, een ambtenaar van de gemeente is aanwezig bij de bijeenkomsten.

Casusoverleg 18- en casusoverleg 18+

In het casusoverleg 18- worden risicojongeren uit de jeugdzorg besproken die dreigen uit te vallen. BJZ organiseert en trekt dit overleg. In het casusoverleg 18+ worden jongeren uit de jeugdzorg overgedragen aan de volwassenzorg en jongeren met complexe meervoudige problemen besproken die toegeleid moeten worden naar de (gespecialiseerde) zorg. De GGD organiseert en trekt dit overleg.

De risicomonitor van Bureau Jeugdzorg

Bureau Jeugdzorg voert tweemaal de risicomonitor uit: als een cliënt 17 jaar is en als hij de 18-jarige leeftijd bereikt. Dit is een vragenlijst die helpt in te schatten of vervolghulp nodig is en of er een ondersteunend netwerk aanwezig is.

Registratie

Alle organisaties die deelnemen aan het netwerk zwerfjongeren en waarbij zwerfjongeren zich zelfstandig kunnen aanmelden, registreren hoeveel jongeren van 18 jaar en ouder zich bij hen melden. De GGD is eindverantwoordelijk voor het verzamelen en rapporteren van de gegevens.

Sociale kaart zwerfjongeren

De organisaties uit het netwerk onderhouden een actuele sociale kaart op het terrein van zwerfjongeren. Het doel van de sociale kaart is het breed verspreiden van actuele informatie van de ketenpartners.

Bron: Samenwerkingsafspraken Ketenregie Zwerfjongeren Regio Den Haag, januari 2007.

2) Afspraken met de cofinanciers: zorgkantoor, provincie en regiogemeenten

Over de financiering van de zorgketen voor risico- en zwerfjongeren moet de beleidsregisseur afspraken maken met de samenwerkende partijen. Het zorgkantoor, de provincie en omliggende gemeenten kunnen cofinanciers zijn. Zo kan het gaan over de financiering van projecten of van een uitvoerende regisseur of over de financiering van onderzoeken of evaluaties. In veel gevallen zullen de activiteiten van de uitvoerende instellingen passen binnen het reguliere takenpakket van de instellingen. Soms zijn er extra afspraken nodig over de financiering van de zorgketen. Welke afspraken gemaakt kunnen worden met het zorgkantoor, de provincie of omliggende gemeenten, wordt hieronder beschreven.

Afspraken met het zorgkantoor

Zoals beschreven in paragraaf 3.2.3 kunnen zorgkantoren bijdragen aan de aanpak van de problematiek van zwerfjongeren. Zorgkantoren proberen het zorgaanbod in een specifieke regio zo goed mogelijk op de vraag af te stemmen en zij sluiten daartoe contracten af met aanbieders. Dit betekent dat zorgkantoren medeverantwoordelijk zijn voor een passend zorgaanbod voor zwerfjongeren met een indicatie (verstandelijke handicap, geestelijke gezondheidsproblemen of verslavingsproblemen). Het zorgkantoor kan bijvoorbeeld projecten of opvangplaatsen voor deze doelgroep subsidiëren.

Afspraken met de provincie

Gemeenten en provincie moeten in het kader van de Wet op de jeugdzorg afspraken maken over de aansluiting tussen preventief jeugdbeleid en jeugdzorg. Afspraken tussen de provincie en de (centrum)gemeenten over deze aansluiting zijn een belangrijke stap in het realiseren van een sluitende keten.

Risico- en zwerfjongeren bevinden zich qua problematiek en hulpvraag op het snijvlak van jeugdbeleid en jeugdzorg.

Zwerfjongeren worden in het meerjarenbeleid van provincies op reguliere wijze opgevangen of er is specifiek doelgroepenbeleid opgesteld. Zwerfjongeren vallen onder het beleidskader Jeugdzorg of onder het sociaal beleidskader.³⁸

Centrumgemeenten maken veelal afspraken met de provincie over de aanpak van de zwerfjongerenproblematiek. Wanneer afspraken worden gemaakt met de provincie, verdient het aanbeveling deze zo specifiek mogelijk te maken. Een onderwerp waar de partijen concrete afspraken over kunnen maken, is de cofinanciering van activiteiten of voorzieningen voor zwerfjongeren. Het voordeel van cofinanciering is dat dit gemeenten en provincie samen probleem eigenaar maakt. Overigens is in het veld momenteel zichtbaar dat de provincies zich steeds meer op hun kerntaken richten/gaan richten. Hierdoor is het mogelijk dat provincies hun subsidierelaties afbouwen. Dit kan gevolgen hebben voor gemeentelijke opvangvoorzieningen voor zwerfjongeren.

3) Afspraken met regiogemeenten

Zoals in de inleiding van deze paragraaf is gesteld, is de gemeente dé aangewezen partij om regie te voeren op de keten voor zwerfjongeren. Centrum- en regio-

38 Algemene Rekenkamer, Opvang zwerfjongeren 2007.

gemeenten geven ieder hun eigen invulling aan deze regierol, gebaseerd op hun wettelijke verantwoordelijkheden, hun gevoel van 'probleemeigenaarschap' en politieke keuzes. Voor het daadwerkelijk realiseren van een keten, waarbij ook voldoende aandacht is voor het voorkomen van multiproblematiek bij jongeren, is in feite de inzet van alle gemeenten nodig. Wanneer een regio- of centrumgemeente zich niet medeverantwoordelijk voelt, kunnen er immers gaten vallen in de keten.

Centrumgemeenten moeten met de regiogemeenten overleggen over de besteding van de OGGZ-middelen en de middelen voor de maatschappelijke opvang. In paragraaf 3.3.6 hebt u hieromtrent de laatste ontwikkelingen kunnen lezen.

Samenwerking tussen centrum- en regiogemeenten, op het gebied van de maatschappelijke opvang en OGGZ in het bijzonder, heeft een aantal belangrijke voordelen:

- Er kan vanuit een gezamenlijke visie gewerkt worden aan een sluitende keten van preventie, opvang en nazorg in de regio, zodat geen enkele jongere buiten beeld raakt en iedere jongere de hulp en begeleiding ontvangt die aansluit bij de hulpvraag, ongeacht of hij of zij zich in de centrum- of regiogemeente bevindt.
- Dankzij structureel overleg tussen centrum- en regiogemeenten over risico- en zwerfjongeren wordt voorkomen dat de aandacht voor deze groep verslapt. Er ontstaat beter zicht op de doelgroep van risico- en zwerfjongeren in de regio.
- Er kunnen afspraken worden gemaakt over de financiering.
- Centrum- en regiogemeenten kunnen van elkaar leren over goede praktijken.

De Wmo biedt een mooi aanknopingspunt voor de onderlinge afstemming tussen centrum- en regiogemeenten of regiogemeenten onderling (zie paragraaf 3.3.2).

Opvang en zorg voor risicojongeren: samenwerking in de regio Amsterdam

Uit het beleidsplan 2007-2010 voor de maatschappelijke opvang, ambulante verslavingszorg en bestrijding van huiselijk geweld van de gemeente Amsterdam blijkt dat de stad in de toekomst met regiogemeenten wil overleggen als het gaat om de opvang en zorg aan risicojongeren. De regiogemeenten hebben een andere problematiek en een eigen netwerk aan instanties, wat om een eigen ketenmanagement vraagt, zo redeneert de gemeente Amsterdam. De gemeente wil daarom de verdeling van de verantwoordelijkheden tussen Amsterdam als centrumgemeente en de regiogemeenten herzien.³⁹

4.7.3. Sturingsinstrumenten

Om regie uit te kunnen voeren, zijn sturingsinstrumenten nodig. Hieronder wordt een onderscheid gemaakt tussen expliciete en impliciete sturingsinstrumenten. Onder expliciete sturingsinstrumenten vallen specifieke bevoegdheden of het beheer van geldstromen richting partners. Met de subsidierelatie heeft de gemeente een expliciet sturingsinstrument in handen richting een aantal ketenpartners, zoals de opvanginstellingen of welzijnsinstellingen. In de subsidievoorwaarden of de prestatieafspraken met deze ketenpartners kunnen gemeenten voorwaarden stellen aan de gegevensverzameling over zwerfjongeren of over de hulp- en dienstverlening aan deze groep. Zo kunnen gemeenten bijvoorbeeld met een opvanginstelling afspreken hoeveel plaatsen

³⁹ Gemeente Amsterdam, Beleidsplan Maatschappelijke opvang, ambulante verslavingszorg en bestrijding huiselijk geweld 2007-2010, Amsterdam, 2007.

beschikbaar zijn voor zwerfjongeren. Steeds meer gemeenten leggen samenwerkingsafspraken vast in convenanten. Daarin kunnen afspraken met wel en niet gesubsidieerde instellingen worden vastgelegd. De gemeente heeft niet met alle betrokken partijen (zoals Bureau Jeugdzorg, jeugdhulpverleningsinstellingen en woningcorporaties) een subsidierelatie. Ook heeft ze niet jegens alle partijen specifieke bevoegdheden. De gemeente zal dus ook gebruik moeten maken van meer impliciete sturingsinstrumenten en strategieën.⁴⁰ Hieronder worden deze impliciete sturingsinstrumenten besproken:

Maatschappelijke urgentie

De gemeente heeft als regisseur de taak om de verschillende partijen te overtuigen van de maatschappelijke urgentie om de problematiek van zwerfjongeren samen op te pakken. Hiervoor kan de gemeente bijvoorbeeld gegevens over de omvang van de problematiek gebruiken of aantonen wat de gevolgen zijn voor de maatschappij en de jongeren zelf als risicojongeren afglijden naar een dak- en thuisloos bestaan.

Maatschappelijke opdracht

De betrokken instellingen werken primair aan een maatschappelijke opdracht, waarvoor zij publieke middelen ontvangen of via premies worden gefinancierd. De meeste instellingen zijn hierop aanspreekbaar om vanuit deze opdracht op te komen voor een van de kwetsbaarste groepen, namelijk zwerfjongeren. Een voorbeeld is bij het creëren of uitbreiden van opvangmogelijkheden woningcorporaties te wijzen op hun sociale functie en ze zodoende bereid te krijgen om woningen voor zwerfjongeren beschikbaar te stellen.

Maatschappelijke opdracht van woningbouwcorporaties

Steeds meer woningcorporaties rekenen het tot hun taak en (mede)verantwoordelijkheid om huisvesting te bieden aan groepen en individuen die in een kwetsbare situatie verkeren.

Begeleide woonvormen

In samenwerking met tal van andere organisaties bieden woningcorporaties begeleide woonvormen aan. Voorbeeld hiervan zijn de woonfoyers in Den Haag, Dordrecht, Vlissingen en Almere, of het werkhotel in Leiden.

Foyer

Een foyer is een innovatieve vorm van jongerenhuisvesting voor jongeren tussen de 18 en 27 jaar. Het is een plek waar jongeren in alle rust en veiligheid kunnen wonen en werken aan hun toekomst. De ondersteuning aan de jongere bestaat over het algemeen uit een begeleid, persoonsgebonden ontwikkeltraject. In een werkhotel krijgen de jongeren meteen een opleiding en een kans op een vaste baan. Kamers in een foyer of Werkhotel worden ook wel 'Kamers met Kansen' genoemd: het gaat niet alleen om huisvesting, maar ook om allerlei kansen die goed zijn voor de toekomst van de jongeren.

Op de website www.kamersmetkansen.nl van de alliantie Kamers met Kansen worden verschillende initiatieven op dit terrein gepresenteerd.

⁴⁰ Beemer F. et al., Gemeentelijke regie in de jeugdketen, Berenschot, Utrecht 2006.

Wederzijds belang

Een sterk impliciet instrument is het wijzen op het eigen belang van de organisatie om het probleem van zwerfjongeren te erkennen en op te pakken. Zo heeft een opvangvoorziening er belang bij om met haar activiteiten op het gebied van signalering van risicojongeren samen te werken met andere signalerende organisaties. Wanneer de signalering van risicojongeren wordt versterkt en hierop tijdig acties worden ondernomen, kan dit de toestroom naar opvangvoorzieningen doen afnemen.

Gezag van de wethouder

Een wethouder die laat zien zijn nek uit te willen steken voor zwerfjongeren, kan rekenen op gezag bij partners binnen en buiten de gemeente. Wanneer de wethouder op bestuurlijk niveau een actieve rol speelt en niet schroomt om bestuurders en directeuren persoonlijk aan te spreken, vergroot dit de kans op medewerking van betrokken partijen.

Publiciteit

Publiciteit is een instrument dat partijen ertoe kan bewegen in actie te komen. Sommige partijen vinden de problematiek van zwerfjongeren misschien niet urgent genoeg omdat het niet om grote aantallen gaat, of zijn onvoldoende doordrongen van de noodzaak om hen zo spoedig mogelijk van de straat te halen. Dan kan informatie over de problemen en de zwerfjongeren ertoe bijdragen dat zij zich aangesproken voelen om hun rol in de aanpak van de problematiek op zich te nemen.

Interne krachten bundelen

Verschillende gemeentelijke beleidsafdelingen kunnen hun inspanningen, middelen en contacten in het veld bundelen bij de aanpak van de zwerfjongerenproblematiek. Zo kan het zinvol zijn om bij onderhandelingen over begeleide woonvormen, de gemeentelijke afdeling Wonen te betrekken.

Door interne krachten te bundelen wordt het voor externe partners aantrekkelijker om toch mee te werken.

INTERMEZZO : ONDERSTEUNINGSPROGRAMMA TIJD VOOR ZWERFJONGEREN- BELEID

In de periode september 2007 tot juni 2009 is het ondersteuningsprogramma Tijd voor Zwerfjongeren-beleid uitgevoerd. Dit programma is een samenwerkingsverband van de Federatie Opvang, Stichting Zwerfjongeren Nederland, MOVISIE en SGB0. Gedurende het ondersteuningsprogramma zijn pilot- en schaduwgemeenten ondersteund bij de ontwikkeling en uitvoering van hun zwerfjongeren-beleid. Het in paragraaf 4.3 beschreven 6-stappenplan is door de gemeenten hierbij als leidraad gebruikt. Dankzij de evaluatie van het ondersteuningsprogramma kunnen per stap de volgende tips gegeven worden.

STAP 1

Ken de doelgroep risicojongeren en zwerfjongeren

Inzicht in de omvang en samenstelling van de doelgroep is een voorwaarde om te komen tot een werkende sluitende keten. Immers, de omvang en samenstelling van de doelgroep bepaalt welk aanbod nodig is. Zwangere meisjes en tienermoeders hebben een ander aanbod nodig dan jongens. Als de samenstelling van de groep zwerfjongeren een verrassing is voor de betrokken ketenpartners, dan bevestigt dit het belang van meten en de kans op verschuivingen in de tijd. Regelmatig inventariseren wie er tot de doelgroep behoort en in kaart brengen welke behoeften de jongeren hebben aan ondersteuning, huisvesting, opleiding/werk, dagbesteding etc., is nodig om beleid te kunnen evalueren en om beleid scherper te richten.

Het registreren van de doelgroep wordt nu nog bemoeilijkt door het ontbreken van een breed gedragen definitie. Daarnaast heeft registratie nu vooral een functie voor de financiering van de opvangplekken. Cijfers met betrekking tot de in- en uitstroom zijn van belang voor het beleid en de aantallen zijn bepalend voor de vormgeving van de trajecten.

Uiteraard heeft een en ander gevolgen voor de financiering, maar dit zou niet als uitgangspunt genomen moeten worden. Het belang van de doelgroep dient voorop te staan.

TIP

VANUIT HET ONDERSTEUNINGS- PROGRAMMA:

Monitor regelmatig wat de omvang en de samenstelling van de zwerfjongerenpopulatie in uw gemeente zijn!

STAP 2

Ken de aanbieders en potentiële ketenpartners

Binnen dit project zijn er adviseurs aangesteld om de gemeenten te ondersteunen. Deze adviseurs zijn bekend met de zwerfjongerendoelgroep en met ketensamenwerking. Hierdoor wisten de adviseurs direct welke ketenpartners zij moesten benaderen. Veelal werkt het merendeel van de ketenpartners niet specifiek voor zwerfjongeren (en is er geen specifiek beleid voor hen geformuleerd), maar wordt deze doelgroep wel in de uitvoering meegenomen. Ketenpartners kennen elkaar lang niet altijd en hebben niet altijd structureel contact. Het werkveld bij elkaar brengen is daarom een goede en belangrijke zet, omdat het onder andere ideeën over samenwerking genereert.

TIP

VANUIT HET ONDERSTEUNINGS- PROGRAMMA:

Het in de arm nemen van een deskundige adviseur kan voordelig uitwerken bij het opzetten van de ketensamenwerking: hij/zij weet welke partijen een rol kunnen spelen in de aanpak van zwerfjongerenproblematiek.

STAP 3

Activeer partijen en breng ze bij elkaar

Uit de praktijk blijkt dat er veel tijd en energie gaat zitten in het samenbrengen van de ketenpartners en het werken aan een vertrouwensband tussen de organisaties. Een minimale doorlooptijd om dit vertrouwen op te bouwen en samen tot een sluitende keten te komen, schatten de bij het ondersteuningsprogramma betrokken adviseurs op één tot anderhalf jaar.

TIP

VANUIT HET ONDERSTEUNINGS-PROGRAMMA:

Bouw voldoende tijd in voor het samenbrengen van partners en het werken aan een vertrouwensrelatie!

De meeste organisaties richten zich niet specifiek op zwerfjongeren, maar hebben een bredere doelgroep. Voor de ketenopbouw is het belangrijk dat er minimaal één partij bij betrokken is die zich specifiek inzet voor zwerfjongeren en/of relatief veel kennis en ervaring heeft met betrekking tot zwerfjongeren.

TIP

VANUIT HET ONDERSTEUNINGS-PROGRAMMA:

Betrek minimaal 1 partij die zich specifiek inzet voor, of kennis heeft over zwerfjongeren bij de ketenopbouw!

STAP 4

Ontwikkel een visie op de problematiek en de aanpak

Als de ketenpartners bij elkaar zijn gebracht, gaat de aandacht als vanzelf uit naar het bouwen van de keten. De stap daarvoor, namelijk het gezamenlijk ontwikkelen van een visie op het probleem en de doelgroep, is lastig en vereist een stevige regierol van de gemeente. Als de partijen worden meegenomen in een traject van samen bedenken en ontwikkelen wat nodig is voor de doelgroep, dan is er een stevig fundament gelegd voor het functioneren van een sluitende keten. In de praktijk blijkt dat wanneer de keten niet of onvoldoende werkt en er geen visie of vastgelegde aanpak is opgesteld, er niets is om op terug te vallen. Dat betekent dat er een nieuwe start gemaakt moet worden!

Regie voeren vergt specifieke kwaliteiten. Een keten bouwen is een intensief traject en kan een lange adem vergen. Als een ambtenaar daar niet voor kan worden vrijgesteld, kan het goed werken om hiervoor een externe aan te trekken.

TIP

VANUIT HET ONDERSTEUNINGS-PROGRAMMA:

De gemeente kan aansturen op het gezamenlijk ontwikkelen van een visie en een uitvoeringsplan. Deze vorm van regie voeren betekent niet dat een gemeenteambtenaar alles zelf moet doen.

STAP 5

Maak een uitvoeringsplan

Een uitvoeringsplan moet werkelijk haalbaar zijn en dus niet te ambitieus. Begin kleinschalig en bouw het langzamerhand uit. Ontwerp criteria waarmee het resultaat van de inspanningen gemeten kan worden. Denk hierbij aan in- en uitstroomgegevens, in- en uitstroomoverleg en protocollen over doorverwijzing. De meeste gemeenten in het project zijn nog niet zover dat het uitvoeringsplan klaar is.

TIP

VANUIT HET ONDERSTEUNINGS-PROGRAMMA:

Maak het uitvoeringsprogramma kort en krachtig: een stappenplan met duidelijke actiepunten, planning en verantwoordelijkheden.

STAP 6

Schep randvoorwaarden voor ketensamenwerking

De mate van regie voeren door de gemeente is bepalend voor de uitkomst en het succes van een sluitende keten. Voor het bouwen van de keten zijn verschillende kwaliteiten nodig. Allereerst is er deskundigheid nodig over de doelgroep om de partners goed te kunnen selecteren en om het zicht op de doelgroep helder te krijgen (profielonderzoek). Vervolgens is het stapsgewijs uitzetten van een traject nodig om visie en een uitvoeringsplan in overleg te kunnen ontwikkelen. Ten slotte moeten er afspraken worden gemaakt over registreren en monitoren, omdat anders het beleid niet kan worden beoordeeld.

TIP

VANUIT HET ONDERSTEUNINGS-PROGRAMMA:

Zet in op bestuurlijk commitment, zodat zwerfjongeren hoog op de agenda blijven staan!

TIP

VANUIT HET ONDERSTEUNINGS-PROGRAMMA:

De processtappen 1, 2 en 3 blijken niet alleen nuttig voor de ketenopbouw voor zwerfjongeren, maar zijn bruikbaar voor elke ketenopbouw!

4.8 Ontwikkel een visie op de problematiek en de aanpak

De volgende stap die gemeenten samen met de belangrijkste partners zetten is het ontwikkelen van een visie en het formuleren van een gezamenlijk doel. Bij de visieontwikkeling worden de verzamelde gegevens in zelfstandige oordeelsvorming en in uitwisseling met partners (zorg-, welzijns-, woon-aanbieders, zorgkantoor) met elkaar verbonden. De betrokken partijen vormen geleidelijk een beeld van de huidige situatie en de gewenste ontwikkeling op de lange termijn. De vraag die bij visieontwikkeling centraal staat is: wat wil ik bereiken en welke partijen heb ik daarbij nodig?

Het is uiteraard zaak om de sterke punten te benutten en de zwakke op te heffen. Maar het belangrijkste is nog wel om ze te kennen en er rekening mee te houden. Zowel sterkte als zwakte kan liggen in de bestaande samenwerkingsverbanden en het bestaande beleid, in financiële armslag, in (ambtelijke) capaciteit, in (politieke) prioriteit, in mogelijkheden voor opvang en zorg en in de motivatie en deskundigheid van de betrokkenen zowel binnen als buiten de gemeentelijke organisatie.

Het concrete resultaat van de fase van visieontwikkeling is dat de gemeente weet welke doelen ze voor zwerfjongeren en risicojongeren wil bereiken en dit vast heeft gelegd in een nota of in beleidsvoorname. Om de regierol goed ten uitvoer te kunnen brengen, is het vervolgens van belang de beleidsvisie goed binnen de gemeentelijke organisatie en daarbuiten uit te dragen. Betrokken partijen weten dan wat ze van de gemeente mogen verwachten en wat de gemeente van hen verwacht.

Vrijwel alle aan het ondersteuningsprogramma Tijd voor Zwerfjongerenbeleid deelnemende gemeenten hebben een profielonderzoek laten uitvoeren om de doelgroep in kaart te brengen. Vervolgens is het huidige aanbod met betrekking tot zwerfjongeren geïnventariseerd. Na deze inventarisatie hebben de gemeenten de belangrijkste ketenpartners uitgenodigd om met elkaar kennis te maken, en om te bespreken hoe de keten verbeterd kan worden. De gemeenten Apeldoorn en Almere hebben ingezet om met de belangrijkste ketenpartners een visie te ontwikkelen, doelen te formuleren, een sluitende aanpak op te stellen en daarvoor draagvlak te creëren. Door de ketenpartners op deze manier bij dit proces te betrekken ontstaat er betrokkenheid en vertrouwen. Beide zijn nodig om tot een goede ketenvorming te komen!

Bij het stellen van doelen is het belangrijk deze SMART te formuleren: de doelen dienen Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden te zijn. Een voorbeeld van een SMART doelstelling is: 'Vanaf de teldatum 1 januari 2010 het aantal zwerfjongeren binnen en buiten de opvanginstellingen reduceren met een percentage van 50% vóór 1 januari 2012'.

4.9 Maak een uitvoeringsplan

De volgende stap is het maken van een uitvoeringsplan op basis waarvan de ketenregie gestalte moet gaan krijgen. Hierbij gaat het om wat gemeenten willen gaan doen, hoe de uitvoerende instellingen de activiteiten gaan uitvoeren, welk tijdpad daarmee gemoeid is en hoe de financiering wordt geregeld.

In een uitvoeringsplan staat ook hoe de voorgenomen activiteiten en te realiseren voorzieningen gefinancierd zullen worden. Komen er extra middelen voor beschikbaar of moeten de activiteiten en voorzieningen uit het bestaande budget worden bekos-

tigd? Wie neemt welke kosten voor zijn rekening? Is het zorgkantoor bereid mee te betalen aan een passend zorgaanbod voor zwervjongeren? Kunnen corporaties en opvanginstellingen gezamenlijk een begeleid kamerproject voor deze jongeren opzetten? Kunnen in het kader van het veiligheidsbeleid activiteiten voor zwervjongeren worden bekostigd? In het uitvoeringsplan gaat het om realistische en concrete voornemens en duidelijke afspraken tussen de deelnemende partijen.

Uiteraard is de omvang van het budget van invloed op de activiteiten die gemeenten kunnen gaan uitvoeren. Vaak zal men tot een prioritering moeten komen. De eerder vastgestelde visie op de problematiek van zwervjongeren kan als leidraad dienen voor het stellen van prioriteiten. Zo kunnen bijvoorbeeld gemeenten die willen bereiken dat geen enkele risicjongere uiteindelijk zwervjongere wordt, besluiten hun middelen in te zetten voor het realiseren van een bepaald aantal opvangplaatsen of begeleidwomentrajecten. De centrumgemeenten maatschappelijke opvang moeten bij de besteding van hun budget voor de maatschappelijke opvang en de inzet van OGGZ-middelen overleggen met de regiogemeenten. Dit kan invloed hebben op welke activiteiten uiteindelijk gefinancierd worden.

4.10 Schep randvoorwaarden voor ketensamenwerking

De regie dient het werkproces, de dienstverlening aan de jongeren en de keten te ondersteunen. Tot die randvoorwaarden horen afspraken over gegevensuitwisseling, warme overdracht en afspraken over methodieken en kwaliteitsniveaus. De gemeente kan met het veld overleggen welke randvoorwaarden van belang zijn. In paragraaf 5.2 komt de rol van de gemeente in de regie op ketenniveau uitgebreid aan de orde.

Een al eerder genoemd belangrijk aandachtspunt is om periodiek en systematisch zwervjongeren te registreren. Deze periodieke en systematische registratie kan worden ondergebracht in de randvoorwaarden. Neem hierin ook op of de samenwerking en/of het ingezette beleid wordt geëvalueerd en zo ja, wanneer en door wie.



5 REGIE VOEREN OP KETENNIVEAU

5.1 Inleiding

Het ketenniveau is het niveau van de organisaties (gemeentelijke diensten en uitvoerende instellingen) die samen een gemeenschappelijk geformuleerde maatschappelijke opgave willen oplossen en die daarvoor hun middelen, kennis en kunde willen inzetten. Samen vervullen de organisaties in de zorgketen voor risico- en zwerfjongeren verschillende functies: primaire preventie, secundaire preventie, opvang en crisisopvang, herstel en nazorg.

De ketenregisseur dient ervoor te zorgen dat de verschillende schakels in de keten goed op elkaar aansluiten. Deze taak wordt veelal neergelegd bij een uitvoerende instelling. Voor de gemeente is het belangrijk erop toe te zien dat er een sluitende keten tot stand komt, die tegemoetkomt aan de behoeften van de doelgroep. Daarnaast is het de taak van de gemeente om ervoor te zorgen dat wordt voldaan aan de randvoorwaarden die nodig zijn voor de ketensamenwerking.

Dit hoofdstuk gaat over de rol van de (centrum- en regio)gemeente en de ketenregisseur, de schakels in de zorgketen en de voorzieningen die deelnemen aan de zorgketen. Naast het belichten van samenwerking in ketens, wordt ook aandacht besteed aan de samenwerking in netwerken. Vanwege de voordelen van het samenwerken in ketens, wordt beschreven hoe de samenwerking in netwerken kan worden omgezet naar samenwerking in ketens.

5.2 De rol van de gemeente

Ook wanneer de regie op ketenniveau wordt neergelegd bij een uitvoerende instelling heeft de gemeente hier wel een taak in. Gemeenten kunnen ervoor zorgen dat de ketensamenwerking van de

grond komt en dat wordt voldaan aan de randvoorwaarden voor ketensamenwerking.

Vinger aan de pols

De gemeente is verantwoordelijk voor de ketenzorg voor risico- en zwerfjongeren en dient op de hoogte te blijven van de gang van zaken. De gemeente moet de vinger aan de pols houden. Vragen waarop de gemeente geregeld antwoord zou moeten krijgen zijn:

- Hoe is de samenwerking tussen de instellingen en diensten?
- Zijn de randvoorwaarden aanwezig die nodig zijn voor de ketenzorg?
- Hoe verloopt de in- en uitstroom in de voorzieningen?
- Zijn er jongeren die toch tussen wal en schip vallen?

Gemeenten kunnen verschillende bronnen gebruiken om risicojongeren en zwerfjongeren te identificeren en traceren, waaronder:

- Jeugdgezondheidszorg: Jeugdartsen en thuiszorg JGZ hebben een wettelijk vastgelegd aantal contactmomenten waarop zij jeugdigen zien. Vanaf eind 2009 krijgt ieder kind dat in Nederland wordt geboren een Elektronisch Kinddossier Jeugdgezondheidszorg (EKD JGZ). Informatie uit de dossiers moet landelijk elektronisch kunnen worden overgedragen als de kinderen in zorg komen bij een andere JGZ-instelling. Huidige zwerfjongeren zullen hier nog niet in zijn opgenomen, maar toekomstige risicojongeren wel.
- Outreach: Veldwerkers die actief contact zoeken met jongeren die op straat verblijven, kunnen ook een waardevolle informatiebron zijn.
- Cliëntvolgsysteem: Een andere mogelijke informatiebron over individuele zwerfjongeren is een cliëntvolgsysteem.

Clientvolgsysteem in Zuid-Limburg (CVS-ZL)

In Zuid-Limburg is dankzij een cliëntvolgsysteem zicht op de bewegingen en verplaatsingen van cliënten over de deelnemende Maatschappelijke Opvang- en aanpalende OGGZ- instellingen in de regio Zuid-Limburg. Naast verplaatsingen worden ook de persoonsgegevens van de cliënt in het systeem geregistreerd. De gegevens in het cliëntvolgsysteem worden geëxporteerd vanuit het registratiesysteem van de deelnemende instellingen. Het doel is om door informatie-uitwisseling de zorg op maat aan de doelgroep te bevorderen en hierin met elkaar samen te werken. Daarnaast levert het CVS-ZL inzicht in de in-, door- en uitstroom van cliënten in de maatschappelijke opvang en de aanpalende OGGZ-keten. Als gegevens- en applicatiebeheerder van het systeem zal de GGD Zuid-Limburg de trends en ontwikkelingen in kaart brengen.

Bron: Website GGD Zuid-Limburg, www.ggdz.nl, maart 2009.

Ook kan de gemeente vragen stellen over de kwaliteit van de geleverde zorg. Met gesubsidieerde instellingen kunnen de afspraken hierover worden vastgelegd in subsidievoorwaarden of prestatieafspraken. Voor de gemeente is het verder belangrijk te weten of het gevoerde beleid effectief is. In dat kader kan opdracht worden gegeven om evaluatieonderzoeken uit te voeren.

Stimuleren van de samenwerking

Voor goede ketenzorg is het belangrijk dat de ketenpartners elkaar weten te vinden en ook daadwerkelijk kennen. Onbekend maakt immers onbemind. De gemeente kan dit stimuleren door bijvoorbeeld themamiddagen, bijeenkomsten of werkbezoeken te organiseren. Casusbeschrijvingen kunnen helpen om

de samenwerkingspartners bewust te maken van het belang van vraaggericht werken (in plaats van aanbodgericht).

Steun op bestuurlijk niveau

Wanneer een gemeente zelf de ketenregie voert, bijvoorbeeld in het geval van een signalerings- en preventieketen, is het belangrijk dat de gemeente ook op bestuurlijk niveau deze rol steunt. Dit betekent immers dat een beleidsmedewerker een deel van haar of zijn tijd aan het voeren van ketenregie moet kunnen besteden. Ook is de steun van de wethouder nodig, zodat in geval van problemen hij of zij andere partijen op directieniveau kan aanspreken. Daarnaast kan de bestuurder zorgen voor interne afstemming en draagvlak, wanneer bij de keten andere beleidsafdelingen zijn betrokken, zoals onderwijs of wonen.

Financiering

Gemeenten kunnen de coördinatie of ketenregie rechtstreeks financieren. De provincie kan de zorgketen ook meefinancieren. Gemeenten en provincie kunnen hier afspraken over maken. Voor continuïteit in de zorgketen is het belangrijk dat de gemeente erop toeziet dat de zorgketen niet primair (het liefst zo min mogelijk) afhankelijk is van tijdelijke projectfinanciering. Ook is het belangrijk ervoor te zorgen dat geïnvesteerd wordt in de gehele keten, van primaire preventie tot herstel.

5.3 De rol van de ketenregisseur

Op ketenniveau zal de regie doorgaans in handen zijn van een actieve zorg-, woon- of welzijnsaanbieder. Bij de keuze voor een ketenregisseur gaat het er niet alleen om hoe belangrijk het aanbod van die instelling is in de keten, maar vooral ook hoe de directeur staat tegenover het oplossen van de zwerfjongerenproblematiek. Een persoon met een positieve instelling, die andere deelnemers kan enthousiasmeren en overtuigen en die altijd bereid is te zoeken naar oplossingen, is geschikt als ketenregisseur.

Welke partij als ketenregisseur wordt aangewezen, zal sterk afhangen van de lokale infrastructuur en de rol die de instelling of partij heeft in de keten, maar ook van de beschikbare capaciteit en expertise. Daarnaast zal het in veel gevallen zo zijn dat de taakverdeling in de loop van de tijd zo is gegroeid en op deze manier een 'natuurlijke ketenregisseur' deze taak naar zich toe heeft getrokken. De gemeente moet erop toezien dat deze taak naar behoren wordt uitgevoerd.

In de gemeente Dordrecht heeft de GGD inzake zwerfjongeren de ketenregie toegewezen gekregen. De GGD biedt zelf geen specifiek aanbod voor zwerfjongeren aan, maar voert de ketenregie uit in de vorm van een centrale toegang. Momenteel richt deze centrale toegang zich op een brede doelgroep en is het nog in ontwikkeling. Dordrecht is van plan om op termijn een specifieke centrale toegang voor zwerfjongeren op te zetten.

De ketenregisseur bevordert de professionalisering (competenties en methodieken) en het denken in termen van functies en houdt de partners aan de gezamenlijk aangegane verplichtingen. Hij of zij houdt in de gaten of de gevolgde werkwijze in de zorgketen effectief is en of de kwaliteit van de zorg- en dienstverlening voldoende is en spreekt deelnemende partijen aan die hun afspraken niet nakomen. Wanneer een ketenregisseur gesignaleerde problemen zelf niet kan oplossen, stelt hij of zij de beleidsregisseur (gemeente) daarvan op de hoogte. Voorts is de ketenregisseur het aanspreekpunt voor de mensen die de regie op uitvoerend niveau voeren (casemanagement). Deze vorm van regie komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Dankzij vele breuklijnen en domeinafbakeringen is het noodzakelijk om over de grenzen van de eigen

taken heen afspraken te maken voor de opvang van en hulp aan zwerfjongeren. Een van die breuklijnen is de zorg aan jongeren onder de 18 jaar en de zorg voor jongeren van 18 jaar en ouder. Deze breuklijn wordt genoemd omdat er sprake is van gescheiden verantwoordelijkheidstoedeling en aparte financiering. Vervolgens zijn er verschillende beleidsterreinen bij betrokken, zowel wat betreft het signaleren wanneer een jongere het risico loopt af te glijden, als het bieden van opvang, zorg en andere diensten aan zwerfjongeren. Dit maakt het voeren van regie op netwerkniveau een lastige, maar noodzakelijke taak!

5.4 Samenwerken in netwerken of in ketens?

Hulp aan risico- en zwerfjongeren moet niet toevallig tot stand komen. In dit hoofdstuk staat het samenwerken in ketens centraal, vanwege de voordelen ten opzichte van andere manieren van samenwerking, zoals het samenwerken in netwerken. Het voordeel van samenwerken in ketens is het verplichtende karakter van de samenwerking. Samenwerken in netwerken is vrijblijvender. In beide gevallen is een regisseur nodig die ervoor zorgt dat de samenwerking goed verloopt. Hieronder worden beiden samenwerkingsvormen kort beschreven.

Samenwerken in netwerken

De samenwerking bij het bieden van hulp en zorg aan zwerfjongeren vindt vaak vooral plaats in de vorm van netwerken, zo bleek uit eerder verricht onderzoek. In deze netwerken zitten veel partijen om de tafel en wordt veel overlegd. Dikwijls worden gezamenlijk casussen besproken. Iedere partij behoudt haar eigen verantwoordelijkheid en werkwijze, en meestal worden partijen niet aangesproken wanneer zij bepaalde afspraken niet zijn nagekomen.

Samenwerken in ketens

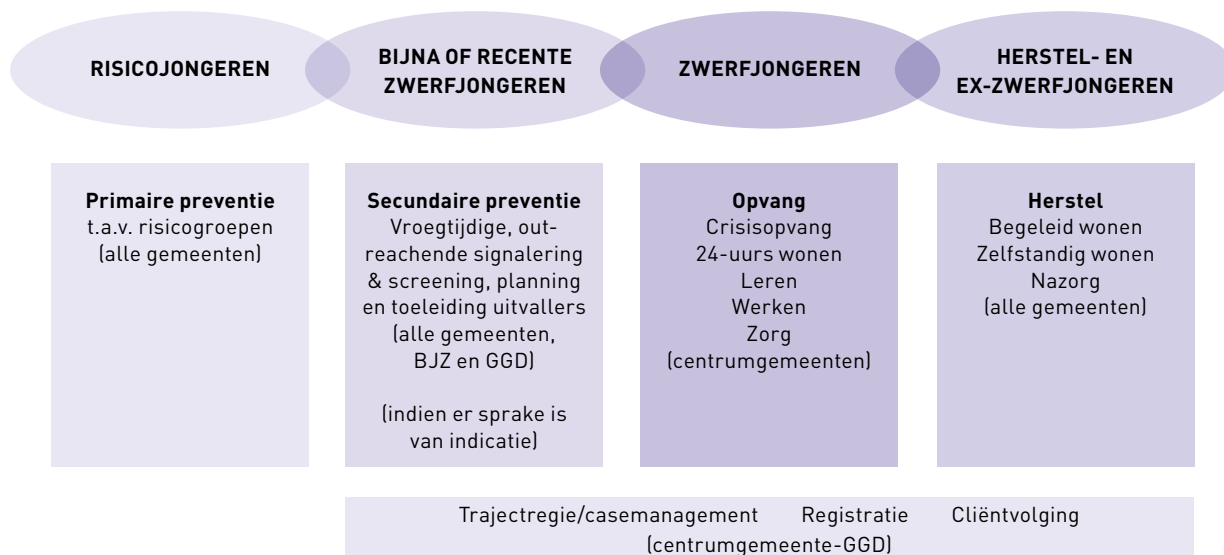
Ketensamenwerking onderscheidt zich van bovengenoemde werkwijze, doordat de deelnemende partijen zich ertoe verplichten gezamenlijk een

bepaald maatschappelijk probleem op te lossen, waarbij de belangen van de klant en diens problemen vooropstaan. Bij een zorgketen wordt een gezamenlijke werkwijze overeengekomen. Vanwege het verstrekkende karakter van ketensamenwerking is de instemming van de deelnemende organisaties op directieniveau nodig. Wanneer gekozen wordt voor ketenregie (in plaats van samenwerking op basis van netwerken) en deze regie goed georganiseerd wordt, kan voorkomen worden dat instellingen zich aan hun verantwoordelijkheden onttrekken. Bij ketensamenwerking is de kans het grootst dat de jongere de juiste hulpverlening ontvangt.

5.5 Functies, schakels en voorzieningen in de zorgketen

Zorgketens dienen opgebouwd te worden rond de voornaamste onderdelen van een breed, samenhangend aanbod voor zwerfjongeren. Elke regio dient over zo'n aanbod te beschikken. Het is aan de centrum- en regiogemeenten hoe ze de ketens vormgeven. De verschillende functies in de zorgketen zijn ondergebracht bij verschillende voorzieningen. Binnen de functies zijn weer verschillende schakels te onderscheiden. In het onderstaande model wordt duidelijk uit welke functies de keten bestaat en op welke doelgroepen (risicjongeren, bijna- of recente

Figuur 1 Breed, samenhangend aanbod voor risicjongeren en zwerfjongeren Bron: D. Heineke, MOVISIE (2007)⁴¹



⁴¹ In het figuur is bij Bureau Jeugdzorg toegevoegd: indien er sprake is van een indicatie.

Tabel 2 Aanbieders van het brede, integrale zorgaanbod voor zwerfjongeren

Functie	Omschrijving	Organisaties
Primaire preventie:		
Preventie	Preventiewerkers bij GGD, jeugdgezondheidszorg en Jeugdzorg gaan meldingen na en verzorgen warme doorverwijzing naar relevante hulpverleners.	Jeugdgezondheidszorg/GGD, Jeugdzorg, MEE, hulpverleningsinstellingen (Gebundeld in CJG).
Signalering	Uitval uit Jeugdzorg, verstandelijk gehandicaptenzorg, onderwijs en jeugddetentie wordt centraal gemeld aan preventiewerkers.	Jeugdzorg, Jeugd-GGZ, (Speciaal)onderwijs, Bureau Leerplicht, jeugdreclassering, verstandelijk gehandicaptenzorg, jeugdgezondheidszorg (Gebundeld in CJG).
Secundaire preventie:		
Signalering	Uitval uit jeugdzorg, verstandelijk gehandicaptenzorg, onderwijs en jeugddetentie wordt centraal gemeld aan preventiewerkers	Jeugdzorg, Jeugd-GGZ, (Speciaal)onderwijs, Bureau Leerplicht, jeugdreclassering, verstandelijk gehandicaptenzorg, jeugdgezondheidszorg (Gebundeld in CJG).
Outreach	Veldwerkers zoeken actief contact met jongeren die op straat verblijven.	GGD, Straathoekwerk
Inloop	Laagdrempelige huiskamer, mogelijkheid tot maaltijd, wassen, contact met hulpverlening, rustpauze overdag.	Bijvoorbeeld Straathoekwerk, opvanginstellingen, AMW, Jeugdzorg, welzijnsvoorzieningen (Eventueel gebundeld in CJG).
Opvang:		
Nood/crisisopvang	Kortdurende 24-uurs opvang t.b.v. crisisinterventie, motivatie voor hulp, tot rust komen, doel bepalen (max. 3 mnd.).	Opvanginstellingen, Jeugdzorg, GGZ, verslavingszorg.
Stabilisatie	Woontraining in kleinschalige huisvesting.	Jeugdzorg, opvanginstellingen, GGZ, RIBW, MEE, woningcorporaties.
Herstel:		
Integratie	Toeleiding naar scholing, werk, dagbesteding of sport.	Jongerenwerk, AMW, GGZ, MEE, Sociale Dienst, UWV WERKbedrijf, opvanginstellingen
Nazorg	Ambulante woonbegeleiding, jobcoachprogramma's.	Opvanginstellingen, AMW, GGZ, MEE, organisaties die gebundeld zijn in het Veiligheidshuis.

zwerfjongeren, zwerfjongeren, herstel- en ex-zwerfjongeren) de functies zich richten. In het model is ook opgenomen wie (regiogemeente, centrumgemeente, GGD en Bureau Jeugdzorg) verantwoordelijk is voor welk deel van het aanbod.

Iedere gemeente zou een lokale zorgketen (of eventueel een zorgnetwerk) voor risico- en zwerfjongeren moeten opzetten, die gericht is op enerzijds het voorkomen van probleemaccumulatie en -verergering en anderzijds het bevorderen van herstel. Dikwijls zal zo'n zorgketen gevormd worden door algemene en laagdrempelige voorzieningen. Het CJG kan hierin een rol spelen. Voor de meer specialistische voorzieningen voor opvang, zorg en ondersteuning van zwerfjongeren zullen bovenlokale zorgketens ingericht moeten worden. Hieraan kunnen specifieke opvangvoorzieningen, zoals zwerfjongerenpensions en tienermoederopvang deelnemen, alsook gespecialiseerde voorzieningen voor jongeren met geestelijke gezondheidsproblemen, verstandelijke beperkingen en verslavingsproblemen. De verantwoordelijkheid voor het opzetten van de bovenlokale zorgketens ligt vooral bij de centrumgemeenten. Tussen de lokale zorgketens en de bovenlokale zorgketens moeten verbindingen worden gelegd. Dit betekent dat centrum- en regiogemeenten hun ketens op elkaar moeten afstemmen.

De vele partijen die in aanmerking komen voor deelname aan een zorgketen voor zwerfjongeren, staan vermeld in onderstaand schema. De Federatie Opvang heeft dit schema opgenomen in haar Nota Zwerfjongeren (2003). Het voordeel van dit schema is dat de functie en de organisatie waar deze functie ondergebracht kan worden aan elkaar gekoppeld zijn.⁴² In deze tabel zijn de functies nog verder uitgesplitst dan in het vorige figuur.

5.6 Het hulpverleningsaanbod aan zwerfjongeren

Het hulpverleningsaanbod aan zwerfjongeren is in 2003 door het Trimbos-instituut in kaart gebracht.⁴³ Hieruit blijkt dat de hulpverlening aan zwerfjongeren gestalte krijgt op een kruispunt van sectoren en werksoorten. De belangrijkste zijn de maatschappelijke opvang en jeugdhulpverlening, maar betrokken zijn ook de geestelijke gezondheidszorg en verslavingszorg, sociaal-pedagogische hulpverlening, politie en reclassering. Dit aanbod richt zich niet specifiek op de doelgroep zwerfjongeren, maar op jeugd in het algemeen.

In tabel 3 worden mogelijke voorzieningen en diensten voor zwerfjongeren in centrumgemeenten weergegeven. Opvang, crisishulp, praktische hulp, begeleiding, begeleid wonen en psychosociale hulpverlening komen veelvuldig in de centrumgemeenten voor. Voorzieningen en diensten die minder vaak voorkomen, zijn bijvoorbeeld medicamenteuze behandeling en psycho-educatie. Deze voorzieningen zijn vaak niet alleen bestemd voor zwerfjongeren. Het zijn reguliere voorzieningen die ook andere doelgroepen bedienen. Met deze voorzieningen worden veel van de schakels van de zorgketen voor zwerfjongeren in centrumgemeenten ingevuld.

42 Het is een bewerking van een schema uit de Nota Zwerfjongeren (Federatie Opvang, 2003). Waar nodig is de terminologie aangepast (MEE in plaats van SPD) en er zijn nog enkele organisaties toegevoegd.

43 Planije M. et al., Hulpverlening aan zwerfjongeren, Trimbos-instituut, 2003.

Tabel 3 Mogelijke relevante voorzieningen/diensten voor risico- en zwerfjongeren

Type voorziening/dienst
Crisishulp: Opvang en hulp aan jeugdigen in crisissituaties
Praktische hulp: Bijvoorbeeld bij het aanvragen van een uitkering, zoeken en behouden huisvesting, Schuldsanering e.d.
Begeleiding: Het geven van steun, het bieden van structuur, het adviseren bij materiële en immateriële problemen e.d.
Begeleid kamerwonen: Het begeleiden bij het zelfstandig op kamers wonen
Psychosociale hulpverlening: Het begeleiden bij relatieproblemen met buurt, familie, het herstellen van contacten met het netwerk e.d.
Straathoekwerk/case-finding: Ongevraagd hulp bieden door actief contact te zoeken op vindplaatsen
Vaardigheidstraining: Sociale vaardigheidstraining, training basale vaardigheden, vertrektraining
Casemanagement: Het verdelen, afbakenen en afstemmen van de activiteiten van zorgverleners en deels het zelf uitvoeren
Begeleiding bij en naar dagactiviteiten: Bijvoorbeeld naar dagactiviteitencentra, opleiding en scholing, betaalde arbeid
Werkvoorziening: Bijvoorbeeld beschutte werkplek, zorgboerderij e.d.
Psychotherapie: Het bieden van inzicht gevende, op verandering gerichte gesprekken
Medicamenteuze behandeling: Bijvoorbeeld methadon, psychofarmaca
Reboundvoorzieningen (tussenopvang voor kinderen die spijbelen)
Psycho-educatie: Voorlichting geven over en begeleiding bij het omgaan met een psychische stoornis of klachten

Er is niet altijd sprake van coördinatie van het aanbod aan voorzieningen voor zwerfjongeren.⁴⁴ Soms ligt de coördinatie van het opvang- en hulpaanbod in handen van meerdere partijen. Dit kunnen zijn de gemeente, Bureau Jeugdzorg, de GGD, de jeugdhulpverlening en/of een andere partij. Het instellen van meerdere coördinatoren voor de zorgketen is geen ideale situatie, omdat dit om extra afstemming tussen de betrokkenen vraagt, tenzij zij samen een stuurgroep

vormen zoals in Amsterdam. Daar vormen Bureau Jeugdzorg, opvanginstellingen en jeugdhulpverlening samen de stuurgroep 'Bestek voor een keten' en deze stuurgroep vormt ook het aanspreekpunt voor de gemeente (zie kader).

⁴⁴ Planije M. et al., Hulpverlening aan zwerfjongeren, Trimbos-instituut, 2003.

Schakels in de ketenzorg voor dak- en thuisloze jongeren in Amsterdam

In Amsterdam bestaat de ketenzorg voor dak- en thuisloze jongeren uit duidelijk te onderscheiden schakels:

1. Signalering

De eerste schakel in de keten van hulpverlening betreft de signalering. Het Streetcornerwork vervult vooral deze rol. Dit legt de eerste contacten met jongeren, geeft de eerste praktische hulp en brengt samen met de jongere de problemen in kaart. Naarmate de praktijk van 'Bestek voor een Keten' langer loopt, melden ook andere instellingen, zoals de jeugdreclassering of het FIOM-bureau, jongeren aan. Wanneer een jongere een traject wil, wordt er een indicatieformulier ingevuld. Dit wordt ingestuurd naar het meldpunt voor zwerfjongeren.

2. Aanmelding

De tweede schakel vormt de aanmelding: het formulier wordt beoordeeld op de criteria voor dak- en thuisloze jongeren. Hulpverleners kunnen de indicatiegedragswetenschapper raadplegen voor vragen over het gedrag van hun cliënt. Indien nodig kan aanvullende diagnostiek ingezet worden. Voor complexe gevallen is er een multidisciplinair indicatie-overleg waarin ook GGZ-expertise vertegenwoordigd is.

3. Bemiddeling naar traject

De derde schakel is de bemiddeling naar een traject. In november 2008 is de 'Veldtafel zwerfjongeren' opgericht: hier spreken onder leiding van de GGD diverse partijen (naast zorginstellingen ook de Dienst Wonen en de

Dienst Werk en Inkomen) elkaar op casus-niveau en wordt bepaald welke hulp nodig is en welke hulp beschikbaar is. Ook de voortgang van een individueel traject wordt hier besproken en gemonitord.

Voor de jonge dak- en thuisloze (aanstaande) moeders is er een aparte veldtafel waarin zorgaanbieders met elkaar afspraken maken over de te leveren zorg voor een cliënt.

4. Uitvoering van het hulptraject

De vierde schakel vormt de uitvoering van de hulp in een traject. Momenteel werkt men in Amsterdam aan het opzetten van 'instroomhuizen': in deze huizen zijn eerste opvangplekken voor dak- en thuisloze jongeren beschikbaar en worden binnen 6 weken na binnenkomst een probleeminventarisatie gemaakt en een plan opgesteld. Verschillende organisaties bieden zowel ambulante trajectbegeleiding als vormen van vervolverblijf, meestal mét een trainingsprogramma voor vaardigheden op meerdere leefgebieden.

5. Gespecialiseerde vervolghulp

Er is ook gespecialiseerde vervolghulp mogelijk in bijvoorbeeld de verslavingszorg, de LVG en de GGZ-sector. Deze gespecialiseerde vervolghulp kan als vijfde schakel gezien worden.

Een casemanager bewaakt de rode draad van het traject met de jongere. Verschillende instellingen kunnen het casemanagement uitvoeren, het straathoekwerk bijvoorbeeld of het ambulante zwerfjongerenteam.



6 HET VOEREN VAN REGIE OP UITVOEREND NIVEAU

6.1 Inleiding

Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid voor de regie in het preventief jeugdbeleid. Dit geldt ook voor de regie op uitvoerend niveau, ook wel 'casemanagement' genoemd, de onderlinge afstemming in de dienstverlening aan de risico- en zwerfjongeren. De gemeente is er verantwoordelijk voor dat deze regie goed wordt gevoerd. De gemeente delegeert deze taak, over het algemeen naar een uitvoerende instelling, en is zelden zelf uitvoerend regisseur. In dit hoofdstuk wordt het belang van een goede regie op uitvoerend niveau benadrukt, en wordt beschreven hoe gemeenten kunnen bijdragen aan een goede uitvoering van deze taak.

6.2 Het belang van uitvoerende regie ofwel 'casemanagement'

Omdat zwerfjongeren vaak op diverse leefgebieden problemen hebben, zijn over het algemeen verschillende hulpverlenende instanties betrokken bij het hulpverleningstraject. Het Trimbos-instituut heeft in 2003 onderzoek gedaan naar de hulpverlening aan zwerfjongeren en daaruit bleek onder meer dat van de onderzochte ambulante en residentiële voorzieningen het merendeel (84%) een samenwerkingsovereenkomst heeft met lokale partners. Een voorziening heeft gemiddeld zes samenwerkingspartners. Ambulante voorzieningen werken met meer partners samen dan residentiële voorzieningen. Voor een passend hulpaanbod is een zwerfjongere dan al gauw aangewezen op een flink aantal instellingen voor bijvoorbeeld begeleiding, praktische hulp, psychosociale hulp, dagactiviteiten, vaardigheidstraining, werkvoorziening, woonbegeleiding, scholing en arbeidstoeleiding etc. De zwerfjongere is vaak niet in staat om zelf een weg te vinden binnen dit hulpaanbod, en heeft doorgaans geen sociale contacten waar hij of zij op kan terugvallen voor ondersteuning. Een

casemanager kan de zwerfjongere begeleiden in de keten en zo ook proberen te voorkomen dat een jongere halverwege het traject besluit om de hulpverlening de rug toe te keren. Vanuit hun achtergrond – veel jongeren hebben een flink hulpverleden – is dit gebrek aan vertrouwen en doorzettingsvermogen soms zeer begrijpelijk. Een casemanager is daarom de aangewezen persoon om de jongere in dit traject te begeleiden.

6.3 Wie heeft de uitvoerende regie?

Zoals hierboven beschreven zal op uitvoerend niveau, het niveau van de dienstverlening, de regie dikwijls in handen zijn van een trajectbegeleider of een casemanager. Deze bewaakt de overdracht van de zwerf- of risicojongere van de ene schakel in de keten naar de andere, zoals die in het vorige hoofdstuk beschreven zijn. Hij neemt contact op met de jongere als deze zich aan de hulpverlening onttrekt en omgekeerd kan de zwerf- of risicojongere contact opnemen met de trajectbegeleider wanneer er iets misgaat in het traject. Een casemanager kan ook een belangrijke rol spelen in het wegnemen van drempels die jongeren kunnen ervaren wanneer zij met instanties in aanraking komen. Casemanagers moeten het vertrouwen zien te winnen bij de jongeren, en kunnen inschatten wanneer het casemanagement niet meer nodig is en de jongere zelf het traject verder kan doorlopen.

Pionierswerk

Uitspraak van een werknemer, werkzaam bij een Amsterdams bureau dat zorg toewijst aan zwervjongeren: "De ervaring leert dat zwervjongeren een vaste coach nodig hebben, die hen begeleidt door alle zorg-, woon-, leer- en werktrajecten van verschillende instanties heen. Hebben ze zo'n vast aanspreekpunt niet, dan is de kans groot dat ze afhaken en weer uit het zicht van de instanties verdwijnen."⁴⁵

De uitvoeringsregie kan bij verschillende partijen liggen, zoals bij de GGD, Bureau Jeugdzorg, een instelling voor jeugdhulpverlening of een opvanginstelling. Maar ook bij bijvoorbeeld het straathoekwerk of het ambulante zwervjongerenteam. Het aanstellen van trajectbegeleiders komt in de praktijk ook wel eens voor.

De uitvoerende regie in de keten van zwervjongeren was in 2006 versnipperd.⁴⁶ Ook uit het project Tijd voor Zwervjongerenbeleid blijkt dat de uitvoerende regie nog gesmeed moet worden als de gemeente heeft besloten om de beleidsregie te nemen.

6.4 De rol van de gemeente

Gezien de (mede)verantwoordelijkheid voor de aanpak van de problematiek van zwervjongeren, kunnen gemeenten helpen de versnippering in de uitvoerende regie tegen te gaan. Dit kunnen ze bijvoorbeeld doen door de uitvoerende regie in te kopen bij instellingen die expertise in huis hebben op het gebied van de hulpverlening aan zwervjongeren.⁴⁷

Gemeenten kunnen door middel van (co)financiering het belang van uitvoerende regie onderschrijven, maar ook door het werken met casemanagers te ondersteunen. Zo is het Plan van aanpak maatschappelijke opvang van de G4 en het rijk – dat is doorver-

taald naar de andere centrumgemeenten – gedeeltelijk betaald uit gemeentelijke middelen. Dit plan van aanpak berust op twee centrale pijlers. Een van deze pijlers richt zich op een persoonsgerichte benadering met behulp van individuele trajectplannen en aan de individuele personen gekoppelde cliëntmanagers. In het kader van dit plan van aanpak zijn diverse instrumenten aan bestuurders en uitvoerders ter beschikking gesteld om het plan uit te voeren. Een in dit kader relevant instrument, is instrument 2: 'modelprocedure persoonsgerichte benadering' (waaronder cliëntmanager). Dat instrument is bedoeld om een sluitende ketenregie rond de individuele cliënt te bewerkstelligen en is daarom van cruciale betekenis.

Gemeenten kunnen via ketenafspraken vastleggen dat een aanbieder het casemanagement van alle zwervjongeren verzorgt. Het casemanagement kan bij 'bijna- en recente zwervjongeren' neergelegd worden bij de GGD of een zorgnetwerk. Het casemanagement voor zwervjongeren kan worden ondergebracht bij een opvanginstelling of een GGZ-behandelaar.

45 Van Tilburg L., Artikel Vergeten groep, Binnenlands Bestuur, week 2, 2008.

46 Algemene Rekenkamer, Opvang zwervjongeren 2005.

47 Actuele ontwikkelingen op het gebied van zwervjongerenbeleid en -problematiek kunt u vinden op de community-website www.zwervfnet.nl. Zie voor meer informatie bijlage 2.



7 TEN SLOTTE

Het is duidelijk geworden dat bij de aanpak van zwerfjongerenproblematiek de inzet van veel partijen hard nodig is. In deze handreiking is vooral ingegaan op de rol van gemeenten en wat zij kunnen doen om ervoor te zorgen dat die inzet gepleegd wordt en dat dit in onderlinge samenhang gebeurt.

Centrumgemeenten kunnen hun regievoering versterken door deze niet alleen te richten op instellingen, maar ook door andere gemeentelijke afdelingen en regiogemeenten te betrekken bij de aanpak van deze problematiek. Voorts kan de regie van centrumgemeenten versterkt worden door duidelijk onderscheid te maken tussen beleidsregie en regie op ketenniveau. Dit onderscheid ontbreekt veelal met als gevolg dat er onvoldoende sturing wordt gegeven aan het beleidsproces en het bepalen van de gewenste beleidsresultaten. Het is belangrijk dat beleidsmedewerkers daarbij de regie in handen houden. Dit betekent niet dat zij alles zelf hoeven te doen. Het inschakelen van inhoudelijke ondersteuning of procesondersteuning bij de ketenvorming is een mogelijkheid. Een stevig beleidsproces bepaalt het succes van de ketenvorming in de praktijk. Daar komt bij dat men (als de keten in de praktijk niet blijkt te werken) kan terugvallen op het vastgestelde beleid en niet meer van voren af aan hoeft te beginnen.

Om de beleidsregie te kunnen voeren hebben gemeenten meer informatie nodig over de zwerfjongeren in hun gemeenten en regio. Voor een groot deel wordt de informatie over zwerfjongeren momenteel verkregen via instellingen. Het grootste probleem daarbij is dat jongeren die niet in hulpverlening zijn, onvoldoende in beeld komen. Gemeenten kunnen als beleidsregisseur ook meer doen om verbindingen te leggen tussen de beleidssectoren: jeugdzorg, jeugdbeleid en maatschappelijke opvang.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Geïnterviewde professionals

In de maanden maart en april 2009 is gesproken met de volgende professionals:

Dhr. G. Boekhout	-	Provincie Flevoland
Dhr. E. Bouwma	-	Gemeente Lelystad
Mw. M. Burm	-	Algemene Rekenkamer
Dhr. A. van Driel	-	Gemeente Rotterdam
Dhr. F. Gloerich	-	Algemene Rekenkamer
Dhr. P. de Keyzer	-	Gemeente Rotterdam
Mw. J. Lansdaal	-	Provincie Zuid-Holland
Dhr. R. Lubbersen	-	Gemeente Den Haag
Mw. H. Masuger	-	Stichting Zwerfjongeren Nederland
Mw. R. Roelfs	-	Gemeente Almere

NB

De onderzoeksopzet die als basis heeft gediend voor de eerste versie van de handreiking, alsmede het overzicht van de in 2006 geraadpleegde professionals, kunt u terugvinden in bijlage 1, 2 en 3 van de handreiking Aanpak Zwerfjongerenproblematiek 2007.

Bijlage 2 www.zwerfnet.nl

Zwerfnet is een communitysite voor professionals rondom zwerfjongeren. In één oogopslag is te zien welke instellingen, scholen, corporaties, bedrijven, geïnteresseerde burgers én jongeren erbij betrokken zijn in welke gemeente. Stichting Zwerfjongeren Nederland lanceerde 22 januari 2009 de website met als doel het bundelen van kennis en het promoten van best practices. Naast een landelijke sociale kaart met opvangplekken is Zwerfnet tevens een vindplek van professionals en andere betrokkenen, die zich op Zwerfnet kunnen aanmelden. Hierdoor kan men elkaar gemakkelijker vinden en vooruithelpen om zwerfjongerenprojecten op te zetten.

Voor de gemeenten is dit een ideaal instrument om snel voorbeelden te zien van andere gemeenten, de juiste partners te vinden en contact te leggen. Zwerfnet is vooralsnog de enige website waar op deze manier uitgebreide informatie is verzameld over dit specifieke onderwerp.

De website is een initiatief van Stichting Zwerfjongeren Nederland (SZN). SZN zet zich in voor een structurele verbetering van de situatie van dak- en thuisloze jongeren in Nederland. Dit doet zij door aandacht te vragen voor deze problematiek (door alle landelijke media en stakeholdergroepen te voeden), door nieuwe initiatieven te stimuleren (bijvoorbeeld door het creëren van een landelijk overleg van regionale experts op het gebied van ketenvorming) en door kennisdeling op dit terrein te bevorderen (bijvoorbeeld door het adviseren van VWS in de pilot 'Tijd voor Zwerfjongerenbeleid').

Meedoen is makkelijk! Surf naar www.zwerfnet.nl, schrijf je in en vergroot je netwerk!

Bijlage 3 Nuttige websites

Relevante websites

- www.zwerfjongeren.nl
(Stichting Zwerfjongeren Nederland)
- www.zwerfnet.nl
(Forum en kenniscentrum voor iedereen die beroepsmatig te maken heeft met zwerfjongeren en hun problematiek)
- www.opvang.nl
(Federatie Opvang)
- www.kamersmetkansen.nl
(Alliantie van vele partners op het gebied van woon-, leer- en werktrajecten)
- www.geefopvangderuimte.nl
(Samenwerkingsverband tussen Aedes en de Federatie Opvang)
- www.takeoffjongeren.nl
(Samenwerkingsverband voor kleinschalige woonruimteprojecten in combinatie met leerbaan tussen Aedes, Federatie Opvang en Stichting Zwerfjongeren Nederland, ondersteund door het ministerie van VWS)
- www.jeugdengazin.nl
(Dossier over de Verwijsindex, CJG en EKD)
- www.vng.nl
(diverse relevante informatie)
- www.invoeringwmo.nl/WMO/nl-NL/Gereedschapskist/Overzicht/
(Bij de producten staat de handreiking ketensamenwerking in de Wmo)
- www.samenwerkenvoordejeugd.nl
(Informatie over projecten lokaal jeugdbeleid)
- www.verwijsindex.nl
(Informatie over de Verwijsindex Risicjongeren)
- www.movisie.nl
(Landelijk kennisinstituut Maatschappelijke Ontwikkeling)
- www.jso.nl
(Expertisecentrum voor jeugd, samenleving en opvoeding met informatie over ketenregie zwerfjongeren)
- www.spectrum-gelderland.nl
(Adviesbureau en kenniscentrum voor de sociale sector in Gelderland)

Bijlage 4 Deelnemende gemeenten ondersteuningsprogramma

In de periode september 2007 tot juni 2009 is het ondersteuningsprogramma 'Tijd voor Zwerfjongerenbeleid' uitgevoerd. Dit programma is een samenwerkingsverband van de Federatie Opvang, Stichting Zwerfjongeren Nederland, MOVISIE en SGB0. Gedurende het ondersteuningsprogramma zijn pilot- en schaduwgemeenten ondersteund bij de ontwikkeling en uitvoering van hun zwerfjongerenbeleid.

De volgende pilotgemeenten hebben deelgenomen en zijn gekoppeld aan deze schaduwgemeenten:

Pilotgemeenten	Gekoppeld aan schaduwgemeente
Almere	Amsterdam
Apeldoorn	Harderwijk
Den Bosch	Oss
Dordrecht	Leiden

In de periode tussen de 1e en 2e druk is SGBO overgegaan naar de BMC Groep. Daarom is het logo van SGBO nu vervangen door dat van BMC Onderzoek.

In opdracht van:



Ministerie van Volksgezondheid,
Welzijn en Sport