



## Zwerfjongeren 2005

20 december 2005

Algemene Rekenkamer, Lange Voorhout 8, Postbus 20015, 2500 EA Den Haag



# Inhoud

	<b>Samenvatting</b>	<b>1</b>
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>Zwerfjongere: profiel en problematiek</b>	<b>7</b>
2.1	Profiel	7
2.2	Problematiek	8
<b>3</b>	<b>Beleidsinitiatieven bij het jeugdbeleid en de maatschappelijke opvang</b>	<b>9</b>
3.1	Doelstellingen en middelen	9
3.2	Initiatieven	10
3.3	Operatie Jong	11
3.4	De Jeugdzorgbrigade	12
<b>4</b>	<b>Beleid in de praktijk: samenwerking van provincies</b>	<b>13</b>
4.1	Landelijk beleidskader	13
4.2	Provinciaal beleidskader	14
4.3	Beoordeling provinciale beleidskaders Algemene Rekenkamer	14
<b>5</b>	<b>Beleid in de praktijk: informatievoorziening</b>	<b>16</b>
5.1	Problematiek	16
5.2	Initiatieven en resultaten	17
<b>6</b>	<b>Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>23</b>
<b>7</b>	<b>Reactie staatssecretaris en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>25</b>
7.1	Reactie staatssecretaris van VWS	25
7.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	26
	<b>Bijlage 1 Thema's Operatie Jong</b>	<b>28</b>



# Samenvatting

1

Centraal in dit onderzoek staat de vraag in hoeverre de staatssecretaris van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) voldoende inzicht heeft in (het verminderen van) de zwerfjongerenproblematiek. Anders dan in vorige onderzoeken van de Algemene Rekenkamer ligt de nadruk niet op het actualiseren van de aantallen zwerfjongeren of op de opvangvoorzieningen voor zwerfjongeren, maar op de informatievoorziening en de samenwerkingsafspraken van provincies, gemeenten en hulpverlening.

Zwerfjongeren zijn jongeren tot 25 jaar met meervoudige problemen, die dakloos zijn of in opvang verblijven. Zo luidt de definitie van het Ministerie van VWS die in 2004 in overleg met partijen uit het veld is vastgesteld. In eerder onderzoek stelde de Algemene Rekenkamer vast dat zwerfjongeren tussen wal en schip vallen, omdat zij zich bevinden op het grensvlak van de jeugdzorg en de maatschappelijke opvang. Tot 18 jaar zijn de zwerfjongeren aangewezen op de jeugdzorg en daarna op de maatschappelijke opvang. Over de jeugdzorg heeft de provincie de regie en de gemeente voert de regie over de maatschappelijke opvang. Aan de basis van alle knelpunten ligt de gebrekkige samenwerking tussen de betrokken partijen en het gebrek aan goede informatie over zwerfjongeren.

De bewindspersonen van het Ministerie van VWS gaven in november 2003 aan dit probleem te willen oplossen door het realiseren van een betere aansluiting binnen de keten van de jeugdhulpverlening. De bewindspersonen meldden toen ook dat de informatievoorziening ontwikkeld werd. Zij wilden de zwerfjongerenproblematiek als graadmeter gebruiken voor het wetslagen van het algemeen jeugdbeleid.

De doelstellingen van het beleid van het Ministerie van VWS zijn onder meer het realiseren van een sluitende hulpverleningsketen voor jongeren en het bieden van onderdak en ondersteuning aan mensen die tijdelijk niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. Voor het realiseren van deze doelstellingen is de minister, zo staat in de Begroting 2006, afhankelijk van de inzet van provincies, gemeenten, zorgverleners, maatschappelijke organisaties en burgers. Het ministerie



heeft geen doelgroepenbeleid en er is daarom in de begroting geen sprake van specifieke doelstellingen voor zwerfjongeren.

2

In 2003 en 2004 is er door het Ministerie van VWS, samen met andere ministeries, een aantal initiatieven genomen om knelpunten in de jeugdzorg aan te pakken. Eén van de initiatieven is Operatie Jong, waarbij samen met zes andere ministeries actie wordt ondernomen om te komen tot een beter jeugdbeleid. Beter jeugdbeleid heeft als doel dat minder jongeren in problemen komen en daardoor de aansluiting met werk en samenleving missen, of dreigen te missen. Namens de initiatiefnemers heeft de staatssecretaris van VWS op 4 november 2005 aan de Tweede Kamer een versnelde aanpak van knelpunten in het jeugdbeleid aangeboden. De versnelde aanpak betreft preventie, tijdige en juiste hulpverlening, en het verzamelen en uitwisselen van informatie. Een ander initiatief is de Jeugdzorgbrigade. Doel van deze commissie is het signaleren van onnodige bureaucratie in de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg en van goede voorbeelden van de aanpak ervan. In april en december 2005 zijn de voortgangsrapportages van de Jeugdzorgbrigade aan het kabinet aangeboden.

De 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. Het Ministerie van VWS geeft in het Landelijk beleidskader jeugdzorg 2005-2008 aanwijzingen aan de provincies over hoe zij een goede werking van het gehele jeugdstelsel moeten bewerkstelligen. Eén van de prioriteiten van VWS is het realiseren van een goede aansluiting tussen het gemeentelijke jeugdbeleid en de provinciale jeugdzorg, waardoor er geen jongeren tussen wal en schip vallen. De Algemene Rekenkamer constateert dat tussen de provincies grote verschillen zijn in aandacht voor de problematiek van zwerfjongeren. Soms wordt uitgebreid ingegaan op ontwikkelingen en plannen, soms helemaal niet. De samenwerking in de keten, die voor een betere aansluiting moet zorgen tussen de verschillende jeugdhulpverleningsinstellingen en tussen provincie en gemeenten, is nog in ontwikkeling.

De initiatieven om de registratie op het gebied van jeugdzorg en maatschappelijke opvang beter op orde te krijgen, leidden in 2005 nog niet tot het gewenste resultaat: zowel de volledigheid als de kwaliteit van de door het ministerie verlangde beleidsinformatie laten te wensen over. Er is een nieuw Besluit beleidsinformatie jeugdzorg en een nieuwe registratieregeling voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. De Operatie Jong initieert de *verwijsindex risicjongeren* en de



*Jeugdmonitor*. De staatssecretaris van VWS heeft aangekondigd dat in aanvulling op en parallel aan het verwijsindexstelsel het elektronisch kinddossier jeugdgezondheidszorg wordt ontwikkeld. De Jeugdzorgbrigade waarschuwt voor een teveel aan beleidsinformatievragen. De Algemene Rekenkamer constateert dat het verzamelen van informatie complex blijkt, niet alleen gezien het aantal initiatieven maar ook door het grote aantal autonome actoren waartussen informatie moet worden uitgewisseld, door de mate van hun onderlinge afhankelijkheid en door het interbestuurlijke karakter van de verantwoordelijkheden.

3

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de opbouw van de informatievoorziening nog niet zodanig is, dat de staatssecretaris van VWS inzicht heeft in de omvang van de zwerfjongerenproblematiek. De door de staatssecretaris van VWS benoemde graadmeter voor het slagen van het jeugd beleid is daarmee nog niet gerealiseerd.

De Algemene Rekenkamer concludeert ook dat de door de staatssecretaris beoogde samenwerking in de keten, die voor een betere aansluiting moet zorgen tussen de verschillende jeugdhulpverleningsinstellingen en tussen provincie en gemeenten, nog in ontwikkeling is.

### **Reactie staatssecretaris**

De staatssecretaris stelt in haar reactie van 19 december 2005 voorop dat de primaire verantwoordelijkheid voor een sluitende aanpak voor zwerfjongeren bij de provincies en (centrum)gemeenten zelf ligt. In de provinciale beleidskaders jeugdzorg en de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's jeugdzorg, die de provincies moeten maken, wordt niet altijd ingegaan op de afspraken die gemaakt worden over samenwerking op dit terrein of over de zwerfjongerenproblematiek. Deze conclusie van de Algemene Rekenkamer is terecht, zo schrijft de staatssecretaris. Echter, in de gesprekken met de provincies is gebleken dat er wel afspraken gemaakt of uitgewerkt worden. Het totale beeld bij de staatssecretaris is dat de verantwoordelijkheid voor zwerfjongeren goed wordt opgepakt.

Om de aandacht voor zwerfjongeren bij provincies en gemeenten extra te stimuleren, onderneemt de staatssecretaris in de komende periode nog een aantal acties, zoals onder meer het maken van afspraken met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging Nederlandse Gemeenten om de aansluiting tussen lokaal jeugd beleid en jeugdzorg ook in de toekomst verder te verbeteren.

Over de informatiestromen schrijft de staatssecretaris dat zij zich bewust is dat van provincies, gemeenten en instellingen al veel informatie wordt



gevraagd. In de afzonderlijke trajecten werkt ze aan een zo goed mogelijke toepassing. Bij het Besluit Informatievoorziening Jeugdzorg spelen belangrijke implementatieproblemen. Er worden maatregelen getroffen om deze knelpunten op korte termijn weg te nemen. Op basis van het bovenstaande vertrouwt de staatssecretaris erop dat de betrokken partijen hun verantwoordelijkheid ten aanzien van zwerfjongeren goed blijven oppakken, dat de samenwerking wordt voortgezet en geïntensiveerd en dat de verschillende activiteiten die zijn ontplooid, leiden tot het oplossen van de knelpunten.

4

### **Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer is blij met het feit dat de staatssecretaris steeds doende is provincies en gemeenten verder te stimuleren aandacht te schenken aan de zwerfjongeren. De Algemene Rekenkamer signaleert dat de staatssecretaris de verantwoordelijkheid voor de zwerfjongeren vooral bij de provincies en gemeenten legt. In het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg is de staatssecretaris wel, zoals ook in de Begroting 2006 beschreven, verantwoordelijk voor:

- de spelregels die de activiteiten tussen gemeenten, provincies en aanbieders moeten regelen en waarborgen;
- de coördinatie van het jeugdbeleid.

Ook bij de regie van de informatievoorziening – het stroomlijnen van de informatiestromen bij de Bureaus Jeugdzorg, de instellingen in de jeugdzorg en in de maatschappelijke opvang, de verwijsindex risicjongeren en het elektronisch kinddossier – ligt er volgens de Algemene Rekenkamer een taak voor de staatssecretaris.

De Algemene Rekenkamer is onder de indruk van alle activiteiten op het terrein van de jeugdzorg, zoals Operatie Jong. Aan de andere kant is zij bezorgd over de overmaat aan beleidsinformatievragen en de vele nieuwe initiatieven die de sector te verwerken krijgt.

De Algemene Rekenkamer brengt in herinnering de uitkomst van de vorige Rekenkamerrapporten over zwerfjongeren: hulpverlening aan de zwerfjongeren schiet nog tekort. De Algemene Rekenkamer erkent dat er veel energie wordt gestoken in het op orde krijgen van informatievoorziening en samenwerking. De enorme energie die nu in de informatiebehoefte gestopt wordt, zet de capaciteit beschikbaar voor directe hulp onder druk. Aandacht voor de situatie van zwerfjongeren blijft dringend noodzakelijk – vooral in de vorm van concrete hulp.



# 1 Inleiding

5

De Algemene Rekenkamer doet al een aantal jaren achtereen onderzoek naar de opvang van zwerfjongeren<sup>1</sup>. Uit de onderzoeken tot nu toe bleek dat zwerfjongeren onder andere door onvoldoende afstemming tussen de provinciale jeugdzorg, de gemeentelijke jeugdvoorzieningen en/of maatschappelijke opvang, niet de zorg krijgen die ze nodig hebben.

De Algemene Rekenkamer concludeerde ten eerste dat de groei van het aanbod aan voorzieningen achterbleef bij de vraag en ten tweede dat het tekort aan opvangvoorzieningen evidentier werd. Bovendien leek het aantal zwerfjongeren nog steeds te stijgen (in de periode mei 2003 – oktober 2004 steeg de schatting van het maximumaantal van 4.649 naar 4.994). De Algemene Rekenkamer deed onder meer de aanbeveling een extra inspanning te doen om hulpverlening en opvangcapaciteit op een adequaat niveau te brengen.

De bewindspersonen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) gaven in november 2003 aan dit probleem te willen oplossen door het realiseren van een betere aansluiting binnen de keten van de jeugdhulpverlening. De bewindspersonen meldden destijds dat de informatievoorziening in ontwikkeling was. De zwerfjongerenproblematiek wilden zij bovendien als graadmeter gebruiken voor het slagen van het algemeen jeugdbeleid.

Gezien de ernst van de problematiek blijft de Algemene Rekenkamer aandacht vragen voor de situatie van de zwerfjongeren, zolang geen sluitende aanpak is gerealiseerd. In dit rapport staat de vraag centraal in hoeverre de staatssecretaris van VWS voldoende inzicht heeft in (het verminderen van) de zwerfjongerenproblematiek. Anders dan in het vorige onderzoek ligt de nadruk in dit rapport niet op het actualiseren van de aantallen zwerfjongeren of opvangvoorzieningen voor zwerfjongeren, maar op samenwerkingsafspraken in de keten en op informatievoorziening.

---

<sup>1</sup> *Opvang zwerfjongeren*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 265, nrs. 1-2; *Opvang zwerfjongeren 2003*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 290, nrs. 1-2; *Opvang zwerfjongeren 2004*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 009, nr. 1.



### *Aanpak onderzoek*

6

Er is een quick scan uitgevoerd aan de hand van de beleidsstukken die een relatie hebben met jeugdzorg en met maatschappelijke opvang. Daarnaast is met een aantal personen van organisaties, zoals de MO-groep (branche-organisatie van Maatschappelijk Ondernemers) en de Federatie Opvang (belangenbehartiger van instellingen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang), gesproken over de informatievoorziening en de samenwerking tussen provincies en grootstedelijke regio's (totaal: 15), centrumgemeenten (totaal: 43) en zorgaanbieders bij de jeugdzorg en de maatschappelijke opvang.

### *Leeswijzer*

Het rapport is als volgt opgebouwd:

Hoofdstuk 2 geeft een korte schets van het profiel en de problematiek van de zwerfjongeren. Hoofdstuk 3 beschrijft de initiatieven van het ministerie om de knelpunten in het jeugdbeleid aan te pakken. Hoofdstuk 4 gaat in op de samenwerking tussen provincies en gemeenten. De activiteiten om de registratie beter op orde te krijgen staan in hoofdstuk 5. Het antwoord op de vraag of de staatssecretaris naar de mening van de Algemene Rekenkamer voldoende inzicht heeft in de zwerfjongerenproblematiek is opgenomen in hoofdstuk 6. De reactie van de staatssecretaris van het Ministerie van VWS en het nawoord van de Algemene Rekenkamer is opgenomen in hoofdstuk 7.





## 2 Zwerfjongere: profiel en problematiek

7

### 2.1 Profiel

Naar zwerfjongeren is in het recente verleden al veel onderzoek gedaan. Een en ander leidde tot 2004 niet tot een eenduidige definitie van een zwerfjongere. De leeftijdsgrenzen varieerden: 18, 23, 25. En ook over de periode of mate van dakloos zijn was discussie. Tel je bijvoorbeeld een zwerfjongere mee als hij of zij in de opvang zit?

Het ministerie heeft in 2004 in overleg met partijen uit het veld een definitie van een zwerfjongere vastgesteld. De definitie luidt:

'Zwerfjongeren zijn jongeren tot 25 jaar met meervoudige problemen, die dakloos zijn of in de opvang verblijven'. Daarbij hoort volgens het ministerie een kanttekening: jongeren die met hun ouders in de opvang verblijven, vallen niet onder deze definitie.

Een recent onderzoek (juli 2005) van de sociaalwetenschappelijke afdeling van de Rotterdamse dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid<sup>2</sup> geeft het volgende profiel van de zwerfjongere (zij noemen het thuisloze jongeren). Er is sprake van een problematische thuissituatie, scheiding van de ouders en van traumatische ervaringen zoals mishandeling, verwaarlozing en seksueel misbruik. Een groot deel van de jongeren heeft al eerder contact gehad met de jeugdhulpverlening en heeft een ondertoezichtstelling gehad. Ook zijn zij eerder opgevangen in meerdere internaten en pleeggezinnen. Een kwart van de jongeren heeft te kampen met psychiatrische problemen. Driekwart van de jongeren gebruikt verdovende middelen, de helft gebruikt dagelijks softdrugs. Uit het Rotterdamse onderzoek blijkt dat de groep thuisloze meisjes steeds groter wordt, evenals het aandeel van autochtone jongeren (in Rotterdam 47%).

---

<sup>2</sup> Rapport "Bandieten, dissidenten, weglopers of verschoppelingen? - Profielen van thuisloze jongeren in Rotterdam", juli 2005.



## 2.2 Problematiek

8

Uit het eerste onderzoek *Opvang zwerfjongeren* van de Algemene Rekenkamer blijkt duidelijk dat zwerfjongeren tussen wal en schip vallen, omdat zij zich bevinden op het grensvlak van de jeugdzorg en de maatschappelijke opvang. Tot 18 jaar zijn de zwerfjongeren aangewezen op de jeugdzorg en daarna op de maatschappelijke opvang. Over de jeugdzorg heeft de provincie de regie en over de maatschappelijke opvang de gemeente. Gesignaleerde knelpunten uit het onderzoek zijn:

- onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen provincies en centrumgemeenten bij de opvang van zwerfjongeren;
- gebrekkige samenwerking tussen provincies, gemeenten en zorgaanbieders;
- onduidelijke financiering van kosten voor de hulpverlening aan en opvang van zwerfjongeren;
- het ontbreken van een sluitende zorgvoorzieningsketen voor zwerfjongeren;
- het ontbreken van informatie over prestaties en effecten; geen inzicht in gerealiseerde opvang, vraag en aanbod;
- onvoldoende specifieke opvang voor zwerfjongeren.

Uit de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer van 2003 en 2004 blijkt dat er weliswaar stappen gezet worden om de knelpunten op te lossen, maar de voortgang is nog volstrekt onvoldoende.

Aan de basis van alle knelpunten ligt de gebrekkige samenwerking van de partijen en het gebrek aan goede informatie over zwerfjongeren. In dit rapport beperkt de Algemene Rekenkamer zich daarom tot het beschrijven van de activiteiten om verbetering te brengen in die samenwerking en in de informatievoorziening, aangevuld met ervaringen uit de praktijk.



## 3 Beleidsinitiatieven bij het jeugdbeleid en de maatschappelijke opvang

9

### 3.1 Doelstellingen en middelen

Het Ministerie van VWS kent geen doelgroepenbeleid. In de Begroting 2006 van VWS zijn daarom ook geen specifieke doelstellingen opgenomen voor zwerfjongeren. De staatssecretaris, als eerstverantwoordelijke voor het jeugdbeleid en de maatschappelijke opvang, heeft eerder geschreven een doelgroepenbenadering voor zwerfjongeren minder geschikt te achten.<sup>3</sup> Er wordt door de bewindspersonen gestreefd naar een sluitende hulpverleningsketen voor jongeren in het algemeen, zwerfjongeren zijn daarbij dan inbegrepen.

De algemene doelstelling van het jeugdbeleid volgens de Begroting 2006 van het Ministerie van VWS is het bevorderen van de ontwikkeling van jeugdigen in de samenleving en het voorkomen van uitval door kwalitatief hoogwaardige, toegankelijke en betaalbare voorzieningen voor de jeugd te waarborgen. De minister voelt zich met name verantwoordelijk voor:

- een adequaat stelsel van voorzieningen voor de jeugd;
- de spelregels die de activiteiten tussen gemeenten, provincies en aanbieders moeten regelen en waarborgen;
- de coördinatie van het jeugdbeleid.

De Tweede Kamer is via de dossiers van de Wet op de Jeugdzorg (28 168), de Jeugdagenda (29 284) en Jeugdzorg 2005-2008 (29 815) betrokken bij en geïnformeerd over deze activiteiten.

Doelstelling bij de maatschappelijke opvang is: mensen die tijdelijk door problemen, al dan niet gedwongen de thuissituatie (dreigen te) verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving, een onderdak te bieden, ondersteuning te bieden, begeleiding te bieden en informatie en advies te bieden. Daarnaast is ook een doelstelling de problematiek van de (overlast gevende)

---

<sup>3</sup> Brief aan de Algemene Rekenkamer van 20 februari 2002, in reactie op het rapport *Opvang zwerfjongeren*.



zorgmijders aan te pakken. De minister van VWS is verantwoordelijk voor het systeem dat de gemeenten in staat stelt een adequaat voorzieningenniveau te hebben waardoor burgers, indien nodig met ondersteuning, weer participeren in de maatschappij. In de Tweede Kamer komt deze problematiek aan de orde bij de behandeling van de Wet maatschappelijke ondersteuning (30 131) en het vervolg op het interdepartementale beleidsonderzoek *De opvang verstoort* (29 325).

10

Voor het realiseren van de doelstellingen is de minister, zo schrijft hij in de Begroting 2006, afhankelijk van de inzet van provincies, gemeenten, zorgverleners, maatschappelijke organisaties en burgers.

In de Begroting 2006 van VWS is opgenomen een specifieke uitkering van € 856 miljoen, uit te betalen aan de provincies. Deze is bestemd voor de subsidiëring van het zorgaanbod en voor de werkzaamheden van de Bureaus Jeugdzorg. Voor de specifieke uitkering maatschappelijke opvang en vrouwenopvang is voor de gemeenten in de Begroting 2006 € 225 miljoen opgenomen, plus nog wat kleinere subsidies.

Naast deze specifieke uitkeringen komt het steeds vaker voor dat de zwerfjongere voor zijn/haar opvang een AWBZ-indicatie krijgt. Ook de hulpverlenende instelling kan een AWBZ-erkenning krijgen. In het rapport *Opvang zwerfjongeren 2003* worden hiervan al voorbeelden genoemd, zoals Pension Mijnzicht in Heerlen. Het ministerie schat, op basis van cijfers van het CTG/ZAio (College tarieven gezondheidszorg/Zorgautoriteit i.o.) dat er ongeveer € 77 miljoen vanuit de AWBZ naar de jeugdzorg gaat. Daarnaast is er bij de maatschappelijke opvang sprake van een groei van de Regionale Instellingen voor Beschermd Wonen. Zwerfjongeren kunnen ook gebruik maken van deze voorzieningen.

### 3.2 Initiatieven

De staatssecretaris heeft in reactie op het rapport *Opvang zwerfjongeren 2004* van de Algemene Rekenkamer en op andere signalen van knelpunten in de jeugdzorg, op 28 april 2005 een brief aan de Kamer<sup>4</sup> geschreven. Zij schrijft dat de opvang van en hulpverlening aan zwerfjongeren primair de verantwoordelijkheid is van gemeenten en provincies. Haar beleid is er vooral op gericht om uitval van jongeren zo veel mogelijk te voorkomen. Via de Operatie Jong investeert zij in de jeugdketen. Er is extra geld geïnvesteerd in het jeugdbeleid, zodat er extra voorzieningen voor jeugdzorg en preventie gerealiseerd konden worden, waarvan ook zwerfjongeren gebruik kunnen maken. De staatssecretaris is verder van mening dat aandacht voor voldoende voorzieningen voor de zwerfjongeren constant nodig is. Ook op het

---

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 284 enz., nr. 8.



terrein van de informatievoorziening zijn maatregelen genomen, waardoor 11 de jeugdzorg in 2006 en de maatschappelijke opvang in 2007 over meer gegevens kunnen beschikken.

Op 1 september 2004 is ook de Jeugdzorgbrigade onder voorzitterschap van mr. F.H.G. de Grave ingesteld door de minister van Justitie en de staatssecretaris van VWS. De taken zijn:

- signalering van onnodige bureaucratie in de uitvoering van de Wet op de jeugdzorg;
- signalering van goede voorbeelden van de aanpak ervan;
- stimulering van de toepassing van deze goede voorbeelden.

### 3.3 Operatie Jong

Al eerder (januari 2003) is onder leiding van de commissaris Jeugd- en Jongerenbeleid, dr. S.R.A. van Eijck, de Operatie Jong van start gegaan. Het is een samenwerkingsverband van de ministers van VWS, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Justitie, Vreemdelingenzaken en Integratie, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties. Inmiddels hebben ook de ministers van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Financiën zich aangesloten bij dit samenwerkingsverband. De operatie loopt vier jaar.<sup>5</sup> Operatie Jong is gericht op:

1. het aanpakken van de doelstellingen van het kabinet (zie hierna), zodat op lokaal niveau de belangrijkste knelpunten zijn opgelost en zichtbare verbeteringen tot stand zijn gebracht in de ontwikkelingsketen voor de jeugd;
2. het zorgdragen voor een structurele samenhang in de aanpak van het jeugdbeleid door de vijf departementen (nu zeven);
3. het formuleren van voorstellen tot vereenvoudiging en verbetering van de integrale aan- en besturing van het jeugdbeleid.

Binnen de Operatie Jong zijn in juni 2004 twaalf thema's benoemd en opgepakt. Voor de oplossing van de problematiek van zwerfjongeren zijn de volgende thema's relevant:<sup>6</sup>

- zorgstructuren in en rond school;
- vroegsignalering;
- gemeentelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden;
- registratie en informatie-uitwisseling;
- jeugdmonitor.

---

<sup>5</sup> Pas in april 2004 is de Instellingsregeling Operatie Jong gepubliceerd in de Staatscourant, nr. 81.

<sup>6</sup> In bijlage 1 zijn deze thema's verder uitgewerkt.



Begin 2006 zal de commissaris Jeugd- en Jongerenbeleid een sturingsadvies uitbrengen.<sup>7</sup> Het sturingsadvies moet de samenhang binnen en integrale aansturing van het jeugdbeleid waarborgen.

12

In de tussentijd wordt de Kamer geïnformeerd over de tot nu toe bij het jeugdbeleid behaalde resultaten en wordt een programma gestart om overige knelpunten versneld aan te pakken. De versnelde aanpak betreft preventie, tijdige en juiste hulpverlening, en het verzamelen en uitwisselen van informatie.<sup>8</sup>

### **3.4 De Jeugdzorgbrigade**

Er zijn inmiddels zoveel acties en activiteiten over provincies, gemeenten en zorginstellingen in gang gezet, dat de Jeugdzorgbrigade aanbevolen heeft om terughoudend te zijn met nog meer initiatieven. De sector heeft rust en ruimte nodig om de vele verbeteringen goed te implementeren. De eerste voortgangsrapportage van de Jeugdzorgbrigade is op 8 april 2005 aan de Tweede Kamer aangeboden (zie verder hoofdstuk 5).<sup>9</sup> De tweede voortgangsrapportage is gereed, maar die ligt nog bij het kabinet ter behandeling voor.

Bij al deze activiteiten en in deze stukken krijgt de rol van de gemeenten veel nadruk. Met name moeten zij hun taken en verantwoordelijkheden kennen en moeten zij samenwerken en ketens ontwikkelen. Ook in de Jong-overeenkomsten, die uitvloeisel zijn van de activiteiten van de Operatie Jong, wordt de bestuurlijke regie bij de gemeenten gelegd. Deze Jong-overeenkomsten, die in april 2005 zijn gesloten tussen zeven ministeries, twee provincies, twee grootstedelijke regio's en dertien gemeenten, zijn bedoeld om in de praktijk na te gaan hoe een meer resultaatgerichte samenwerking in de jeugdketen gerealiseerd kan worden. Want naast de twaalf eerder genoemde thema's wordt het gebrek aan samenwerking toch als een cruciaal knelpunt ervaren.

---

<sup>7</sup> Volgens mededeling van de staatssecretaris VWS; Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 284, nr. 10.

<sup>8</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 284, nr. 20.

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 284, nr. 26.



## 4 **Beleid in de praktijk: samenwerking van provincies**

13

De Wet op de jeugdzorg vraagt van de twaalf provincies en de drie daarmee gelijk te stellen grootstedelijke regio's onder meer eens per vier jaar een beleidskader Jeugdzorg met de beschrijving van de hoofdlijnen van het beleid en het financiële kader. Bijna alle provincies en grootstedelijke regio's (elf van de vijftien) besteden in het provinciale beleidskader 2005-2008 aandacht aan de problematiek van de zwerfjongeren. In bijna de helft van de beleidskaders (zeven) is er sprake van het (gaan) sluiten van convenanten met gemeenten.

### 4.1 **Landelijk beleidskader**

Het Ministerie van VWS geeft in het Landelijk beleidskader jeugdzorg 2005-2008<sup>10</sup> aanwijzingen aan de provincies over hoe zij een goede werking van het gehele jeugdstelsel moeten bewerkstelligen (goed functioneren en goed op elkaar aansluiten). Eén van de prioriteiten van VWS voor de periode 2005 tot en met 2008 is het realiseren van een goede aansluiting tussen het gemeentelijke jeugdbeleid en de provinciale jeugdzorg, waarbij geen jongeren tussen wal en schip vallen.

Onderwerpen van het landelijk beleidskader zijn:

- een sluitende keten van jeugdzorg;
- het verbeteren van de kwaliteit van de Bureaus Jeugdzorg (terugdringen van doorlooptijden en aandacht voor de kwaliteit van de indicatiestelling);
- het verbeteren van kwaliteit en effectiviteit van het zorgaanbod (inclusief nieuwe, vraaggerichte financiering vanaf 1 januari 2007);
- cliëntenparticipatie bij de instelling, de provincie en het rijk.

Aan de provincies is gevraagd in hun beleidskaders in het bijzonder aandacht te besteden aan de problematiek van zwerfjongeren. Er wordt ook gezamenlijk gewerkt aan prestatie-indicatoren die de meetbaarheid van de doelstellingen bevorderen.

---

<sup>10</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 815, nr. 1.



## 4.2 Provinciaal beleidskader

14

Uitgangspunt van de provinciale beleidskaders moet zijn: een aanbod van zorg dat aansluit bij de behoefte, dat doelmatig en doeltreffend is en dat dichtbij de cliënt wordt verstrekt. De minister van VWS moet het plan goedkeuren.

Het Ministerie van VWS heeft eind 2004 gesprekken gevoerd met de provincies over de actualisering van hun beleidskaders Jeugdzorg. Het ministerie heeft naar aanleiding van die gesprekken en van de beoordeling van de beleidskaders de provincies afzonderlijk bij brief geattendeerd op mogelijke verbeterpunten.

Het ministerie schrijft aan alle provincies onder andere dat het op schrift stellen van voornemens belangrijk is, maar dat het natuurlijk op de uitvoering aankomt. Verder vragen de directeur Jeugdbeleid van het Ministerie van VWS en de directeur Justitieel Jeugdbeleid van het Ministerie van Justitie aandacht voor het op korte termijn terugdringen van wachtlijsten, omdat dat noodzakelijk is voor een goede uitvoering van de wet. Om de juiste zorg te kunnen bieden, schrijft het ministerie, is het bovendien nodig dat er meer inzicht komt over welke zorg effectief is voor welk probleem. De prestaties van de sector moeten duidelijker over het voetlicht komen en het moet duidelijk zijn dat doelmatig wordt gewerkt. Alleen dan blijft het stelsel beheersbaar.

De provinciale beleidskaders zijn door het ministerie goedgekeurd.<sup>11</sup> De staatssecretaris berichtte op 11 mei 2005 aan de Tweede Kamer dat uit de plannen de ambitie spreekt om de wachtlijsten aan te pakken en de kwaliteit en doelmatigheid van de jeugdzorg verder te verbeteren.

## 4.3 Beoordeling provinciale beleidskaders Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is nagegaan of provinciale beleidskaders ingaan op een aantal voor de oplossing van de problematiek van zwerfjongeren relevante punten, te weten:

- de problematiek van zwerfjongeren;
- de samenwerking met gemeenten of zorgaanbieders;
- het signaleren van jongeren die risico lopen 'uit de boot' te vallen.

Het blijkt dat er tussen de provincies grote verschillen zijn in aandacht voor de problematiek van zwerfjongeren. Elf maal wordt er specifiek aandacht aan besteed. Soms is dat niet meer dan de constatering dat

---

<sup>11</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 815, nr. 31.





specifieke aandacht voor de groep nodig is. Maar soms wordt er uitgebreid stilgestaan bij plannen voor opvang van of samenwerking met de gemeenten over de hulpverlening aan zwerfjongeren. De Algemene Rekenkamer signaleerde ook dat een provincie die in het beleidskader geen passage had opgenomen over de problematiek van de zwerfjongeren, wel in het uitvoeringsprogramma voor 2005 een subsidie had opgenomen voor een specifieke opvangvoorziening voor zwerfjongeren. De beleidskaders dekken de praktijk blijkbaar niet altijd.

15

De teksten over samenwerking met gemeenten en/of zorgaanbieders in de provinciale beleidskaders zijn niet erg concreet. Bij de samenwerking met de gemeenten wordt vaak (vijf maal) teruggevallen op de landelijk afgesproken taakverdeling tussen provincies en gemeenten. Zeven provincies maken gewag van convenanten, die zijn of binnenkort worden afgesloten.

Ongeveer de helft van de provincies noemt in de beleidskaders de zorgaanbieders als partij om afspraken mee te maken over voldoende voorzieningen.

De ervaringen uit het veld leren dat samenwerking tussen provincie, gemeente en zorgaanbieders (c.q. zorgkantoren) nodig is om de financiering van de opvang voor zwerfjongeren rond te krijgen.

De signalering van mogelijke 'risicjongeren' (jongeren die het risico lopen te gaan zwerven) levert eveneens een divers beeld op. Signalering is een taak die, conform landelijke afspraken, in eerste instantie bij de gemeente is neergelegd. Toch blijkt uit een aantal beleidskaders dat ongeveer de helft van de provincies hier ook aandacht voor heeft. Een aantal provincies wil ook de zorgstructuren/voorzieningen rond de basisvoorzieningen voor jeugdigen (consultatieteams in het basisonderwijs, schoolmaatschappelijk werk en sociaal-medische teams in het voortgezet onderwijs) bevorderen.

Uit het onderzoek blijkt ook dat de vier grote steden (G4) onderling overleg voeren over onder andere de aanpak van risicjongeren. Op deze wijze wordt ook nagegaan of de (mogelijk succesvolle) aanpak in de ene gemeente toegepast kan worden in een of meerdere andere gemeenten.



## 5 **Beleid in de praktijk: informatievoorziening**

16

### 5.1 **Problematiek**

De ernst van de situatie rond de informatievoorziening op het gebied van de jeugdzorg werd eind 2004 nadrukkelijk aan de orde gesteld in het rapport 'De Nederlandse jeugdzorg in cijfers 1998-2002' van het Nederlands Instituut voor Zorg en Welzijn (NIZW).<sup>12</sup> De volgende passage is ontleend aan de inleiding van dit rapport: 'De behoefte aan informatie over de jeugdzorg is groot. Er gaat veel geld om in de jeugdzorg en de sector staat in toenemende mate onder druk om zich te verantwoorden. Als instrument voor beleidsontwikkeling en aansturing is informatie onmisbaar. Toch kan er tot dusver maar op beperkte schaal aan deze behoefte worden voldaan. Er is wel veel, ook beleidsrelevante, informatie voorhanden, maar de scope en de bruikbaarheid ervan is beperkt. Zo ontbreekt er een aantal basisgegevens over de jeugdzorg als geheel, zoals het aantal jeugdigen dat jeugdzorg krijgt en de omvang van de jeugdzorg in termen van budget, capaciteit en personeel. Een belangrijke oorzaak van het informatietekort is het gebrek aan samenhang tussen de deelsectoren waarin de jeugdzorg is georganiseerd. De deelsectoren jeugdhulpverlening (jhv), justitiële jeugdzorg (jeugdbescherming en strafrechtelijke jeugdzorg), geestelijke gezondheidszorg voor jeugdigen (jeugd-ggz) en de zorg voor licht verstandelijk gehandicapten (jeugd-lvg) registreren en verzamelen hun beleidsinformatie los van elkaar. Dat betekent dat beschikbare gegevens onderling vaak niet goed vergelijkbaar zijn. Daarnaast verschilt de kwaliteit en de scope van de verzamelde informatie per deelsector. En tenslotte is er de afgelopen jaren, overeenkomstig het beleidsadvies te handelen alsof de Wet op de jeugdzorg al van kracht zou zijn, veel veranderd in de organisatie van de jeugdzorg. Ook deze veranderingen zijn een eenduidige en betrouwbare registratie niet ten goede gekomen. De Wet op de jeugdzorg, die op 1 januari 2005 in werking treedt, moet in deze situatie verbetering brengen.'

---

<sup>12</sup> 'De Graaf, M. et al., 'De Nederlandse jeugdzorg in cijfers 1998-2002', NIZW Jeugd, Utrecht, 2005.



Bij de maatschappelijke opvang was de aanleiding voor het aanscherpen van de registratieregeling de uitkomst van het interdepartementale beleidsonderzoek *De opvang verstoort*.<sup>13</sup> Een aanbeveling daaruit was te zorgen voor een betrouwbare registratie. De nieuwe regeling beleidsinformatie MO/VO (meer informatie daarover hierna) moet die verbetering brengen.

17

Zoals in hoofdstuk 1 reeds werd aangegeven, is voor wat betreft zwerfjongeren ook in eerdere rapporten van de Algemene Rekenkamer gewezen op de problemen op het gebied van de informatievoorziening.

## 5.2 Initiatieven en resultaten

Op het gebied van jeugdzorg en maatschappelijke opvang is sprake van diverse initiatieven die gericht zijn op het verbeteren van de doeltreffendheid en/of de doelmatigheid van de informatievoorziening. Hierna wordt kort ingegaan op de volgende initiatieven en (voorlopige) resultaten:

- het Besluit beleidsinformatie jeugdzorg;
- de operatie Jong en de versnelde aanpak;
- de Jeugdzorgbrigade;
- de registratieregeling maatschappelijke opvang en vrouwenopvang.

### *Besluit beleidsinformatie jeugdzorg*

Een belangrijk initiatief op het gebied van de informatievoorziening bij de jeugdzorg is het *Besluit beleidsinformatie jeugdzorg*.<sup>14</sup> Dit besluit regelt zowel de basisregistratie als de gegevensverstrekking door de Bureaus Jeugdzorg, de Raad voor de Kinderbescherming en het NIDOS (de rechtspersoon voor voogdij of gezinsvoogdij van vreemdelingen).<sup>15</sup> In het besluit is ook een paragraaf opgenomen over de verstrekking van gegevens door de provincie aan het Rijk.

Om helder en eenduidig vast te leggen hoe wordt omgegaan met de vastlegging, verwerking en verstrekking van (in het besluit bepaalde) gegevens zijn informatieprotocollen, een gegevenshandboek en een rapportageformat opgesteld.

In de afgelopen jaren is door betrokken instanties getracht het besluit tijdig te implementeren. VWS heeft aan de MO-groep de opdracht verleend om de implementatie van de Wet op de jeugdzorg en het besluit

---

<sup>13</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 325, nr. 6.

<sup>14</sup> Staatsblad 2005, nr. 91.

<sup>15</sup> De Algemene Rekenkamer heeft in haar onderzoek geen aandacht besteed aan de implementatie van het protocol door de Raad voor de Kinderbescherming en door het NIDOS.



te organiseren. Daaraan is in de periode 2003-2005 gewerkt. Op basis van de wet is een referentiewerkmodel voor Bureaus Jeugdzorg ontwikkeld. Dit model is een vertaling van de Wet op de jeugdzorg in hoofdwerkprocessen en een middel om te komen tot uniformering van de werkprocessen bij de Bureaus Jeugdzorg. Daarnaast vormt het referentiewerkmodel input voor het kwaliteitsbeleid van de bureaus en de basis van hun informatiehuishouding. Vanwege de verschillen tussen de Bureaus Jeugdzorg is niet gekozen voor een landelijk uniform implementatieproces maar voor maatwerk: elk bureau heeft een eigen plan van aanpak gemaakt. Door de MO-groep werd de implementatie daarvan bewaakt en ondersteund. Met het Ministerie van VWS werd afgesproken dat 2004 voor de informatievoorziening een overgangsjaar zou zijn en dat per 1 januari 2005 gestart zou worden met het aanleveren van de voorgeschreven beleidsinformatie.

18

Inmiddels heeft het ministerie de eerste cijfers op basis van het besluit (over het eerste kwartaal van 2005) ontvangen. In december komen de cijfers van het tweede en derde kwartaal van 2005 beschikbaar. Het Ministerie van VWS is van mening dat het beeld dat uit deze rapportage naar voren komt 'niet erg sterk' is. Een van de belangrijkste problemen betreft de gegevensdefinities. Die zijn weliswaar vastgelegd in het besluit, maar ze zijn nog niet eenduidig doorgevoerd door de Bureaus Jeugdzorg. Uit gesprekken met betrokken ambtenaren bleek dit feit ook de achtergrond te vormen van de opmerking in de voortgangsrapportage jeugdzorg 2005 dat "het voor de Bureaus Jeugdzorg, ondanks grote inspanningen, niet altijd mogelijk (is) om nu al alle informatievoorziening volgens het protocol te laten verlopen".<sup>16</sup> Dit beeld wordt bevestigd door de MO-groep. Het probleem zou mede veroorzaakt worden doordat de levering van informatie door zorgaanbieders aan Bureaus Jeugdzorg nog niet goed is geregeld. Procedurele afspraken daarover zijn nog niet gemaakt. Die zijn wel nodig omdat beiden gebruik maken van verschillende definities. Ook was er nog in 2005 sprake van aanpassingen in de programmatuur. Zo kwam het rapportageformat pas in mei 2005 beschikbaar en nadat de gegevens over het eerste kwartaal waren verstrekt, is nog een controlemodule toegevoegd. De MO-groep verwacht dat het nog wel even zal duren alvorens de kwaliteit op orde is. Men maakt nu een ronde langs de Bureaus Jeugdzorg om vast te stellen wat er nog aan problemen resteert. Ook het Interprovinciaal Overleg (IPO) en VWS hebben een werkgroep voor het oplossen van die problemen.

Er is afgesproken dat voor beide beleidsterreinen (jeugdzorg en maatschappelijke opvang) dezelfde definitie van zwerfjongeren wordt gehan-

---

<sup>16</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 815, nr. 40.



teerd, maar beleidsmedewerkers van VWS betwijfelen of er (op andere punten) sprake is van consistentie tussen het Informatieprotocol Jeugdzorg en de Registratieregeling Maatschappelijke Opvang.

19

#### *De operatie Jong en de versnelde aanpak*

De versnelde aanpak van de knelpunten,<sup>17</sup> zie eerder hoofdstuk 3, betreft ook het verzamelen en uitwisselen van informatie. Geconstateerd is, aldus de staatssecretaris, dat informatie over problemen met jongeren niet altijd wordt uitgewisseld tussen de verschillende onderdelen binnen de keten. Het resultaat daarvan is dat vaak niet, te laat, of ongecoördineerd hulp wordt geboden. Om de beschikbare informatie doorzichtiger te maken, werd in het kader van de Operatie Jong reeds gewerkt aan een 'verwijsindexstelsel risicojongeren'. De staatssecretaris kondigt aan dat in aanvulling hierop tegelijkertijd, en versneld, het elektronisch kinddossier jeugdgezondheidszorg (EKD) wordt ontwikkeld. De versnelling houdt in dat vanaf 1 januari 2007 alle nieuwgeborenen een eigen elektronisch kinddossier krijgen. De twee systemen zullen elkaar aanvullen.

Overigens is in de opzet van de 'verwijsindex risicojongeren' gekozen voor jongeren van 0-23 jaar.

Een van de andere projecten in het kader van de Operatie Jong is de ontwikkeling van een '*Jeugdmonitor*'. Inzicht in de ontwikkelingen onder de jeugd is noodzakelijk om in te kunnen spelen op de knelpunten en (dreigende) problemen die er bij jeugdigen en hun ouders zijn. Die kennis maakt het ook beter mogelijk de doelen van het jeugdbeleid concreet en 'afrekenbaar' te formuleren. Een eenduidige, bruikbare jeugdmonitor die hierin voorziet, is niet beschikbaar. Over jeugd en jeugdbeleid zijn op dit moment vele gegevens in omloop, maar het ontbreekt aan gesystematiseerde kennis van de jeugd. Eind 2006 is de landelijke jeugdmonitor operationeel.

#### *De Jeugdzorgbrigade*

De Jeugdzorgbrigade, zoals al eerder beschreven, richt zich op het bestrijden van de bureaucratie in de overheidsaansturing van de jeugdzorg. In de eerste voortgangsrapportage<sup>18</sup> meldt de brigade dat ze indringende signalen krijgt over de overmaat aan beleidsinformatievragen die de instellingen wordt opgelegd, de frequent te overleggen en gedetailleerde verantwoordingsinformatie en de controle op de rechtmatigheid. De Jeugdzorgbrigade is van mening dat het vermogen om

---

<sup>17</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 284, nr. 20.

<sup>18</sup> Jeugdzorgbrigade, eerste voortgangsrapportage, 29 maart 2005, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, bijlage bij 29 815, nr. 26.



flexibel in te spelen op concrete hulpvragen wordt ondermijnd door de starheid en bureaucratie die gedetailleerde regelgeving en verantwoording met zich mee brengen en gebruikt het beeld van 'georganiseerd wantrouwen'. Men stelt vast dat 'de huidige tendens in de aansturing en verantwoording onvermijdelijk leidt tot een ondoorzichtige en met veel bureaucratische rompslomp gepaard gaande jeugdzorg'. 'De Jeugdzorgbrigade verzoekt de departementen en het IPO om in onderling overleg scherpe afspraken te maken over het beteugelen van de informatiestromen.'

20

Het pleidooi van de Jeugdzorgbrigade wordt ondersteund door ervaringen op de werkvloer zoals die blijken uit uitspraken in de literatuur. In verschillende artikelen<sup>19,20,21</sup> beklagen medewerkers zich over de groeiende administratie die de Wet op de jeugdzorg met zich mee brengt. Medewerkers zou regelmatig het 'paarse-krokodilgevoel' bekruipen, een metafoor voor een overmaat aan bureaucratie. De verwachting wordt uitgesproken dat het als gevolg van de argwaan waarmee de jeugdzorg wordt bekeken, eerder meer dan minder wordt.

Volgens de Inspectie Jeugdzorg worden bovendien op de werkvloer de eisen die het Besluit Informatievoorziening Jeugdzorg oplegt als 'nogal gedetailleerd' ervaren. Bovendien heerst op de werkvloer volgens de inspectie het gevoel dat de vast te leggen gegevens leiden tot een 'formulierenwinkel' die geen directe ondersteuning vormt voor de uit te voeren werkzaamheden.

In de brief van de bewindspersonen waarin de eerste voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer wordt aangeboden<sup>22</sup>, staat dat het informatieprotocol een oplossing moet zijn voor het door de jeugdzorgbrigade gesignaleerde probleem. Er is volgens de staatssecretaris 'voor gekozen zo min mogelijk gegevens te laten registreren om zo de primaire werkprocessen te ontlasten. Voor de beleidsinformatie wordt dan ook zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de gegevens waarover de Bureaus Jeugdzorg op grond van hun wettelijke taken al beschikken.' Het informatieprotocol zou volgens de staatssecretaris tegemoet moeten komen aan de behoefte aan beteugeling van informatiestromen. VWS kondigt aan (met IPO en MO-groep te

---

<sup>19</sup> 'De wet als leidraad voor het handelen', deel 2 in de serie *Achter de deuren van bureau jeugdzorg*, in: 0/25, juni 2005.

<sup>20</sup> 'De strijd tegen het paarse krokodilgevoel', deel 4 in de serie *Achter de deuren van bureau jeugdzorg*, in: 0/25, juni 2005.

<sup>21</sup> Tielen, G., 'Indrukken van een halfjaar jeugdzorg; minder regels en meer geld zijn niet de oplossing', pp.96-99 in: *Nederlands Tijdschrift voor jeugdzorg*, nr. 2, 2005.

<sup>22</sup> Briefnr. DJB/JZ-2575028 van de staatssecretaris van VWS aan de voorzitter van de Tweede Kamer.



hebben afgesproken) eerst een jaar met het protocol te gaan werken en het dan te evalueren.

21

*Registratieregeling maatschappelijke opvang en vrouwenopvang*

De Regeling Beleidsinformatie MO/VO<sup>23</sup> betreft de registratie van werkzaamheden van instellingen in maatschappelijke opvang en vrouwenopvang en wijst een instelling (Prismant) aan, waaraan de geregistreerde gegevens worden verstrekt.

De regeling bepaalt welke gegevens de instelling in ieder geval van een cliënt registreert.

Centrumgemeenten dragen zorg voor het leveren van deze gegevens aan Prismant. Ze moeten instemmen met de wijze waarop instellingen hun gegevens aanleveren. De instellingen leveren de gegevens rechtstreeks aan Prismant, die verantwoordelijk is voor het datamanagement. Het Trimbos-instituut maakt uiteindelijk op basis van de gegevens de Monitor Maatschappelijke Opvang.

In de toelichting bij de Registratieregeling wordt opgemerkt dat met de huidige praktijk als uitgangspunt er sprake is van een groeimodel om de komende jaren te komen tot volledige registratie van de gevraagde gegevens.

Ten behoeve van de bedrijfsvoering door de instellingen voor maatschappelijke opvang is een nieuw informatiesysteem (Regas; het Leger des Heils gebruikt Clever) ontwikkeld, waarmee ook kan worden voorzien in de informatiebehoeften conform de registratieregeling maatschappelijke opvang. Per 1 januari 2005 is men gestart met de implementatie van dit systeem. Volgens de Federatie Opvang zal het wel enige tijd duren voordat alle instellingen ermee (kunnen) werken aangezien niet elke instelling beschikt over de benodigde apparatuur. Naar verwachting zal in de zomer van 2006 via Regas cijfermateriaal beschikbaar komen op basis waarvan een totaaloverzicht gemaakt kan worden. De invoering van de registratieregeling zorgt voor een discontinuïteit met de gegevens van vóór 2005.

Ook instellingen op het gebied van maatschappelijke opvang en vrouwenopvang worden geconfronteerd met hoge administratieve lasten. Men vraagt zich in toenemende mate af wie echt iets doet met de zeer gedetailleerde informatie die verzameld wordt. De instellingen zijn ervan overtuigd dat het registreren van gegevens niet bijdraagt aan een betere zorg, noch aan een betere verantwoording. Onderzoek in Amsterdam (HVO/Querido) wijst bijvoorbeeld uit dat men 50% van de tijd kwijt is aan papierwerk. De Federatie Opvang heeft besloten om het thema

---

<sup>23</sup> Staatscourant, 14 januari 2005, nr. 10.



'terugdringen van administratieve lasten' in 2006 op te pakken. Ook de MO-groep signaleert dat haar leden met een te groot aantal verzoeken om informatie worden geconfronteerd.





## 6 Conclusie en aanbevelingen

23

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de opbouw van de informatievoorziening nog niet zodanig is, dat de staatssecretaris van VWS inzicht heeft in de omvang van de zwerfjongerenproblematiek. De door de staatssecretaris van VWS benoemde graadmeter voor het slagen van het jeugdbeleid is daarmee nog niet gerealiseerd.

De informatie over de zwerfjongeren is een afgeleide van informatie over het algemene jeugdbeleid en de algemene maatschappelijke opvang. De specifieke vragen van zwerfjongeren naar hulpverlening en het aanbod van hulpverlening en opvang aan deze groep zijn niet in beeld gebracht. De Algemene Rekenkamer merkt op dat de informatievoorziening van de jeugdzorg in het algemeen nog in de kinderschoenen staat. In januari 2005 is weliswaar het *Besluit beleidsinformatie jeugdzorg* van kracht geworden, maar de implementatie gaat met kinderziekten gepaard. Zwerfjongeren die zich nog buiten de hulpverlening bevinden, komen niet in de registratie voor. Gegevens over de ontwikkeling van het aantal zwerfjongeren ontbreken. Dat zwerfjongeren geen specifieke doelgroep zijn van het beleid, speelt daarbij een rol.

Op basis van het onderzoek concludeert de Algemene Rekenkamer dat de door de staatssecretaris beoogde samenwerking in de keten, die voor een betere aansluiting moet zorgen tussen de verschillende jeugdhulpverleningsinstellingen en tussen provincie en gemeenten, nog in ontwikkeling is. Bij ongeveer de helft van de provincies zijn of worden convenanten gesloten met gemeenten om een betere aansluiting tussen het lokale preventieve jeugdbeleid en de regionale jeugdzorg te bevorderen.

De Algemene Rekenkamer concludeert verder dat de informatievoorziening op de terreinen van jeugdzorg en maatschappelijke opvang zeer complex is. Die complexiteit wordt in de hand gewerkt door het grote aantal autonome actoren waartussen informatie moet worden uitgewisseld, door de mate van hun onderlinge afhankelijkheid en door het interbestuurlijke karakter van verantwoordelijkheden. Het aantal activiteiten om de jeugdzorg te verbeteren is enorm. Alleen al bij de informatievoorziening zijn er verschillende sporen: de nieuwe registratieregelingen, de bouw van een Verwijsindex risicojongeren en het



ontwikkelen van een elektronisch kinddossier. De regie bij deze ontwikkelingen is niet altijd even helder.

24

Tussen het Ministerie van VWS en de uitvoeringsorganisaties bestaat verschil van inzicht over de toename van de bureaucratie ten gevolge van de invoering van het Besluit beleidsinformatie jeugdzorg. Dit verschil van inzicht komt volgens de Algemene Rekenkamer niet voort uit een verschil van mening over het feit dat het belang van de cliënt voorop staat. Er lijkt eerder sprake van een verschil van inzicht over de informatie die moet worden vastgelegd om dat belang van de cliënt zo goed mogelijk te dienen, rekening houdend met de overweging dat het registreren van gegevens ten koste gaat van de tijd die aan zorg besteed kan worden.

Bij de Registratieregeling maatschappelijke opvang en vrouwenopvang is gekozen voor een groeimodel om de komende jaren tot volledige registratie van de voorgeschreven gegevens te komen. Opvallend is dat er geen concreet taakstellend tijdpad genoemd wordt om tot de gewenste situatie te komen. Dit heeft in ieder geval nadelige gevolgen voor de dekkingsgraad van de Monitor Maatschappelijke Opvang. De Algemene Rekenkamer betreurt het ontbreken van afstemming tussen de gegevensdefinities in de registratieregeling met die uit het Informatieprotocol Jeugdzorg. Dat wel gewerkt wordt met één definitie van zwerfjongeren is positief, maar onbegrijpelijk is dan weer dat in het Verwijsindexstelsel een leeftijdscriterium voor het signaleren van risico's wordt gebruikt dat afwijkt van het leeftijdscriterium dat gebruikt wordt in de definitie van een zwerfjongere.

De volledigheid, maar zeker ook de kwaliteit van de beleidsinformatie zijn onderwerpen die ook in de toekomst de nodige aandacht en sturing vragen van het Ministerie van VWS wil zij waar kunnen maken dat de zwerfjongeren een graadmeter zijn voor het slagen van het jeugdbeleid.



## **7 Reactie staatssecretaris en nawoord Algemene Rekenkamer**

25

### **7.1 Reactie staatssecretaris van VWS**

Op 19 december 2005 heeft de staatssecretaris van het Ministerie van VWS gereageerd op het conceptrapport. De staatssecretaris stelt voorop dat de primaire verantwoordelijkheid voor een sluitende aanpak voor zwerfjongeren bij de provincies en grootstedelijke regio's, en (centrum)gemeenten zelf ligt.

Op basis van de Wet op de jeugdzorg zijn de provincies verplicht om met gemeenten afspraken te maken over een sluitende keten in de jeugdzorg. In de provinciale beleidskaders jeugdzorg en de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's jeugdzorg moeten provincies melding maken van de ontwikkelingen op dit terrein. De staatssecretaris is het eens met de constatering van de Algemene Rekenkamer dat niet in alle beleidskaders en uitvoeringsprogramma's wordt ingegaan op de afstemming binnen de jeugdketen. Ze voegt eraan toe dat in de gesprekken, die eind 2005 met de provincies zijn gevoerd, is gebleken dat er wel afspraken gemaakt of uitgewerkt worden. Het totale beeld van de staatssecretaris is dat de verantwoordelijkheid voor zwerfjongeren goed wordt opgepakt.

Om de aandacht voor zwerfjongeren bij provincies en gemeenten extra te stimuleren, onderneemt de staatssecretaris bovendien nog het volgende:

- afspraken met IPO en VNG om de aansluiting tussen lokaal jeugdbeleid en jeugdzorg ook in de toekomst verder te verbeteren;
- voornemens om in 2006 in het kader van de Monitor Maatschappelijke Opvang een onderzoek te doen naar het gemeentebeleid ten aanzien van zwerfjongeren en de afstemming hierover tussen provincies en gemeenten;
- start in 2006 van een project van het NIZW, waarin de verdeling van de aanpak over provincies en gemeenten centraal staat;
- aandacht vragen bij centrumgemeenten voor zwerfjongeren. De staatssecretaris zal hierbij beklemtonen dat samenwerking met de provincie essentieel is voor het slagen van een goed beleid.

Over de informatiestromen schrijft de staatssecretaris dat zij zich bewust is van het feit dat van provincies, gemeenten en instellingen al veel



informatie wordt gevraagd. Ook realiseert de staatssecretaris zich dat er nog een lange weg te gaan is alvorens de informatievoorziening op orde is en ze spreekt uit dat ze in de afzonderlijke trajecten werkt aan een zo goed mogelijke toepassing.

26

De staatssecretaris wijst op het belang van het Besluit Informatievoorziening Jeugdzorg, maar ook op diverse problemen bij de implementatie daarvan. Samen met het IPO en de MO-groep zijn maatregelen genomen om deze knelpunten op korte termijn weg te nemen. Daarnaast zal het informatieprotocol in de loop van 2006 worden geëvalueerd. Bij de Maatschappelijke Opvang is er volgens de staatssecretaris nog duidelijk sprake van een achterstand in de informatievoorziening. De implementatie van de registratieregeling bleek niet eenvoudig en de staatssecretaris schetst enkele maatregelen die ze in dat verband heeft genomen. Voor het eerst in 2007 zullen gegevens over zwerfjongeren beschikbaar komen.

Op basis van het bovenstaande spreekt de staatssecretaris het vertrouwen uit dat de betrokken partijen hun verantwoordelijkheid ten aanzien van zwerfjongeren goed blijven oppakken, dat de samenwerking wordt voortgezet en geïntensiveerd en dat de verschillende activiteiten die zijn ontplooid, leiden tot het oplossen van de knelpunten.

## **7.2 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer stelt het op prijs dat de staatssecretaris op zo'n korte termijn heeft willen reageren. De Algemene Rekenkamer is ook verheugd over het feit dat de staatssecretaris voortdurend doende is provincies en gemeenten verder te stimuleren aandacht te schenken aan de zwerfjongeren. De Algemene Rekenkamer signaleert dat de staatssecretaris de verantwoordelijkheid voor de zwerfjongeren vooral bij de provincies en gemeenten legt. In het kader van de ministeriële verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg is de staatssecretaris wel, zoals ook in de Begroting 2006 geformuleerd, verantwoordelijk voor:

- de spelregels die de activiteiten tussen gemeenten, provincies en aanbieders moeten regelen en waarborgen;
- de coördinatie van het jeugdbeleid.

Ook bij de regie op het gebied van de informatievoorziening – het stroomlijnen van de informatiestromen bij de Bureaus Jeugdzorg, de instellingen in de jeugdzorg en in de maatschappelijke opvang, de verwijzindex risicojongeren en het elektronisch kinddossier – ligt er volgens de Algemene Rekenkamer een taak voor de staatssecretaris. Dit is temeer van belang gezien de - ook door de staatssecretaris onderkende



- veelheid aan implementatieproblemen en de onderlinge afhankelijkheid van de diverse initiatieven op het gebied van de informatievoorziening.

27

De Algemene Rekenkamer is onder de indruk van alle activiteiten op het terrein van de jeugdzorg, zoals Operatie Jong. Aan de andere kant is zij bezorgd over de overmaat aan beleidsinformatievragen en de vele nieuwe initiatieven die de sector te verwerken krijgt. De Jeugdzorgbrigade maakt in de tweede voortgangsrapportage, waar het kabinet nog op moet reageren, ook de kanttekening dat veel van de afspraken en convenanten tussen provincies en gemeenten 'papieren tijgers' zijn. De staatssecretaris zou hier ook meer voorwaarden kunnen creëren om het nakomen van de gemaakte afspraken te bewerkstelligen.

De Algemene Rekenkamer brengt in herinnering de uitkomst van de vorige Rekenkamerrapporten over zwerfjongeren: hulpverlening aan de zwerfjongeren schiet nog tekort. De Algemene Rekenkamer erkent dat er veel energie wordt gestoken in het op orde krijgen van informatievoorziening en samenwerking. De enorme energie die nu in de informatiebehoefte gestopt wordt, zet de capaciteit beschikbaar voor directe hulp onder druk. Aandacht voor de situatie van zwerfjongeren blijft dringend noodzakelijk – vooral in de vorm van concrete hulp.



# Bijlage 1 Thema's Operatie Jong

## **Zorgstructuren in en om school**

### *Probleemstelling*

De veelheid aan voorzieningen dat zich richt op de jeugd, brengt het risico met zich mee dat de jeugd tussen wal en schip raakt. Gebleken is dat jeugdvoorzieningen als onderwijs, jeugdgezondheidszorg, jeugdzorg, leerplicht/Regionaal Meld- en Coördinatiecentrum (RMC) en schoolmaatschappelijk werk, onvoldoende samenwerken en te weinig afstemmen. Het onderwijs, als belangrijke vindplaats van jongeren, slaagt er niet altijd in (vroegtijdig) problemen te signaleren en ontvangt omgekeerd niet tijdig signalen van andere schakels in de zorgketen. En indien problemen wel (tijdig) gesignaleerd worden, verloopt de schakeling naar achterliggende voorzieningen niet altijd voorspoedig en tijdig genoeg.

De knelpunten liggen in:

1. Gebrekkige afstemming en samenwerking: de samenwerking in zorgstructuren is niet in alle sectoren ontwikkeld; de overdracht tussen sectoren verloopt niet soepel; er ontbreken afspraken tussen de partners en de signaalfunctie in het onderwijs behoeft verbetering.
2. Het aanbod van zorg: door wachtlijsten (bijv. jeugdzorg) is hulp niet tijdig beschikbaar, het systeem van leerlingbegeleiding in de school is nog weinig gestructureerd.
3. Onduidelijkheden over taken en bevoegdheden van verschillende actoren: waar houdt de verantwoordelijkheid van de school op en begint die van andere voorzieningen?

## **Vroegsignalering**

### *Probleemstelling*

Soms komen jeugdigen in de problemen. In een eerder stadium hebben meerdere instanties vaak signalen opgevangen over een kind of een gezin zonder dat zij dat van elkaar weten. De ernst wordt onderschat doordat de afzonderlijke signalen niet zo ernstig lijken. De afstemming is gebrekkig en het is niet helder wat er met het signaal moet gebeuren, waardoor er niet op tijd wordt doorverwezen of geïntervenieerd. Met de Operatie Jong wil het kabinet het jeugdbeleid versterken. Uiteindelijk doel is de uitval van jeugdigen zoveel mogelijk te voorkomen zodat zij als volwassene een positieve bijdrage leveren aan de maatschappij. Een



vroege en tijdige signalering met de juiste follow-up is hiervoor onmisbaar.

29

## **Registratie en informatie-uitwisseling**

### *Probleemstelling*

Eén van de grote knelpunten in de jeugdketen is de gebrekkige informatie-uitwisseling. De jeugdketen bestaat uit een groot aantal instellingen en hulpverleners, die elk vanuit hun eigen invalshoek werken aan problemen van of met jongeren. Om een samenhangende en adequate begeleiding, hulp en - indien nodig - correctie te kunnen bieden, dienen de partijen in de keten beter samen te werken. Het probleem is niet dat er onvoldoende informatie beschikbaar is. Het probleem is dat informatie onvoldoende wordt uitgewisseld. De redenen voor de slechte uitwisseling van informatie zijn divers:

- *bestuurlijk en organisatorisch*. Er is een groot aantal instanties betrokken, maar de bestuurlijke en uitvoerende regie van de keten is versnipperd. Daardoor heeft niemand overzicht en kan ook niemand de ketenpartners dwingen tot een goede informatie-uitwisseling.
- *cultureel*. Doordat iedere instantie zijn eigen professionele invalshoek heeft, is er vaak verschil van inzicht over de wijze waarop het belang van de jongere het best gediend is. Mede daardoor is men niet altijd geneigd om informatie te delen.
- *veranderkundig*. Er zijn geen prikkels om beter samen te werken: informatie-uitwisseling kost individuele instellingen vaak zelfs meer tijd dan het ze oplevert, met name als dat op bilaterale basis moet gebeuren.
- *juridisch*. De privacywetgeving stelt hoge eisen en wordt daardoor (onnodig) vaak gezien als een beletsel voor informatie-uitwisseling of zelfs gebruikt als excuus om niet samen te hoeven werken.
- *informatiekundig*. Er is geen gezamenlijk ICT- of kennisnetwerk dat een betere informatie-uitwisseling zou kunnen ondersteunen.

## **Gemeentelijke taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden**

Beoogd eindresultaat van dit thema is dat gemeenten in staat zijn adequaat invulling te geven aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de samenhang in de jeugdketen én aan hun uitvoerende verantwoordelijkheid voor verschillende aspecten van het jeugdbeleid. Daarbij is een randvoorwaarde dat het resultaat duurzaam is, en derhalve flexibel zou moeten kunnen inspelen op nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen.

Concreet betekent dit voor jeugdigen, hun ouders en betrokken instellingen het volgende:

- Voor alle partijen is duidelijk bij wie men terecht kan als er problemen worden gesignaleerd.



- Na verontrustende signalen van en over gezinnen en jeugdigen over opvoeden en opgroeien vindt een beoordeling en zo nodig een interventie plaats.

- Gezinnen en jeugdigen met problemen komen op de juiste plek terecht en worden niet van het kastje naar de muur gestuurd.

- Voor gezinnen en kinderen met meervoudige problemen, die de greep op die problemen kwijt zijn, bestaat er coördinatie van zorg.

Er wordt daarom in het kader van dit thema gewerkt aan het versterken van de vijf gemeentelijke functies op het terrein van het preventieve jeugdbeleid die benoemd zijn door Rijk, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Interprovinciaal Overleg en Maatschappelijke Ondernemersgroep. De gemeentelijke taken en verantwoordelijkheden in het jeugdbeleid zijn niet beperkt tot deze vijf functies. Uiterlijk medio 2006 zal worden gezien of er aanleiding is voor het ontplooiën van nieuwe activiteiten in het kader van het thema gemeentelijke taken te. Er wordt een instrument ontwikkeld (Regioplan en VNG) om periodiek te meten hoe het staat met de aanwezigheid, kwaliteit, effectiviteit, en ondervonden belemmeringen bij de vijf voor de gemeenten onderscheiden functies.

### **Jeugdmonitor**

#### *Probleemstelling*

Jeugdbeleid moet inspelen op de knelpunten en (dreigende) problemen die er bij jeugdigen en hun ouders zijn. Inzicht in de ontwikkelingen onder de jeugd is daarvoor noodzakelijk. Die kennis maakt het ook mogelijk de doelen van het jeugdbeleid concreter en afrekenbaarder te formuleren. Een eenduidige bruikbare jeugdmonitor die hierin voorziet, is niet beschikbaar. Gesystematiseerde kennis van de jeugd ontbreekt.

Over jeugd en jeugdbeleid zijn op dit moment vele gegevens in omloop. Departementen, provincies en gemeenten hebben elk hun eigen, veelal sectoraal ingerichte, gegevensbronnen en monitors. Een eerste inventarisatie van het jeugdbeleid op rijksniveau leert dat er in de diverse begrotingen circa 180 doelstellingen zijn opgenomen. Daarbij wordt gebruikt gemaakt van tientallen gegevensbronnen en zijn zeker dertig monitors ingericht. De doelen en daaraan verbonden gegevensverzamelingen op provinciaal en gemeentelijk niveau zijn nog niet eens in de beschouwing betrokken.

Uit dezelfde inventarisatie is gebleken dat er door de departementen nog weinig onderlinge verbanden worden gelegd: ieder departement hecht aan het hanteren van de eigen indicatoren, inclusief een uitgebreide set van gegevensbronnen. Deze hoeveelheid aan dataverzamelingen en monitors bieden ieder voor zich inzicht in een deel van situatie van de





jeugd en de effecten van jeugdbeleid. Er bestaat echter geen inzicht in de ontwikkelingen vanuit het perspectief van levensloop van de jeugdigen en de daarop gerichte jeugdketen. Een complicerende factor is ook dat over een zelfde onderwerp door departementen verschillende cijfers worden gehanteerd omdat er verschillende definities worden gehanteerd.

31

#### *Ambitie*

Over de resultaten van de jeugdzorg of het onderwijs wordt in sectorale rapportages verantwoording afgelegd; in de jeugdmonitor worden deze bevindingen geïntegreerd bij elkaar gebracht. Eén landelijke jeugdmonitor moet op termijn ook kunnen leiden tot een vermindering van administratieve lasten en verlaging van de kosten. Er wordt gedacht aan de volgende indicatoren:

1. Aantal jongeren dat in gezinnen leeft waarin minder dan drie risicofactoren van toepassing zijn.
2. Aantal jongeren dat zich gezond voelt.
3. Aantal jeugdigen dat zich veilig voelt in de leefomgeving.
4. Aantal jeugdigen dat voldoet aan het startniveau bij instroom in het onderwijs.
5. Aantal jongeren dat deelneemt aan preventieve gezondheidszorg.
6. Aantal jongeren dat deelneemt aan het onderwijs.
7. Aantal jongeren dat deelneemt aan het arbeidsproces.
8. Aantal jongeren dat tot een probleemgroep behoort (druggebruikers, zwerfjongeren, criminele jongeren enz.).