

ROTTERDAM

Onderzoek naar de samenwerking van organisaties in Rotterdam ter preventie van jeugdprostitutie

NOTA VAN BEVINDINGEN

Utrecht
November, 2006

Integraal Toezicht Jeugdzaken is een programmatische samenwerking van:

- Inspectie voor de Gezondheidszorg
- Inspectie van het Onderwijs
- Inspectie jeugdzorg
- Inspectie Openbare Orde en Veiligheid
- Inspectie Werk en Inkomen

VOORWOORD

Hierbij treft u de Nota van bevindingen aan zoals die door de Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie jeugdzorg, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid, Inspectie Werk en Inkomen en de Inspectie van het Onderwijs is opgesteld. Basis voor deze bevindingen is het onderzoek naar de samenwerking van de organisaties in Rotterdam in het voorkomen dat jongeren in de jeugdprostitutie terecht komen.

Wij – inspecties die zich op het terrein van jeugd begeven – hebben het initiatief genomen om de meerwaarde van een betere samenwerking en een op risicocontrole georiënteerde werkwijze te exploreren. Wij hebben ons daarbij als ambitie gesteld dat wij met een nieuwe integrale toezichtvorm zichtbaar willen bijdragen aan het oplossen en voorkomen van problemen met jeugd. Wij stellen daarbij de levensloop en leefwereld van jongeren van 0 – 23 jaar centraal. Kenmerkend is dat wij ons met deze nieuwe toezichtvorm niet richten op afzonderlijke voorzieningen, maar op ketens van voorzieningen. Een sectoroverstijgende aanpak is dan noodzakelijk. Uiteraard met behoud van de eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het beleid op het niveau van gemeente, provincie en rijksoverheid.

Vanuit een gedeeld maatschappelijk belang van een goed functionerende jeugdketen hebben de gemeente Rotterdam en de organisaties die bij dit onderzoek waren betrokken ons op zeer constructieve wijze in de gelegenheid gesteld het onderzoek uit te voeren.

Met deze Nota van bevindingen hopen wij als gezamenlijke inspecties bij te dragen aan lokale verbeteringen die de effectiviteit van de keten zullen vergroten.

Namens de vijf inspecties,
de Inspecteur-generaal van het Onderwijs



mevrouw mr. drs. C. Kervezee

Utrecht, november 2006

INHOUD

SAMENVATTING	7
1. INLEIDING	11
1.1 Jeugd in nederland	11
1.2 Integraal toezicht jeugdzaken	12
1.3 Aanleiding onderzoek Rotterdam	12
1.4 Doel- en vraagstelling	16
1.5 Onderzoeksaanpak	16
1.6 Leeswijzer	18
2 BEVINDINGEN	19
2.1 Doelconvergentie	19
2.2 Gedeelde probleemanalyse	20
2.3 Bereik van de keten	22
2.4 Ketenregie	24
2.5 Informatiecoördinatie	25
2.6 Continuïteit in de keten	26
2.7 Oplossingsgerichtheid	29
2.8 Systematische evaluatie en verbetering	30
3 CONCLUSIES/AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE BOODSCHAP	33
3.1 Samenvattende conclusies en aanbevelingen	33
3.2 Bestuurlijke boodschap	36
3.3 Uitgangspunten actieplan	37
BIJLAGE I BETROKKEN ORGANISATIES/VOORZIENINGEN	41
BIJLAGE II AFKORTINGEN	43

SAMENVATTING

In overleg met de gemeente Rotterdam heeft Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) onderzoek gedaan naar de preventie van jeugdprostitutie¹. Het gaat om jeugdigen tot 23 jaar die in de prostitutie werkzaam zijn. Het gaat hierbij om twee categorieën jeugdigen, namelijk minderjarigen tot achttien jaar (als minderjarigen in de prostitutie terecht zijn gekomen is altijd sprake van gedwongen² prostitutie) en meerderjarigen tot 23 jaar die gedwongen in de prostitutie terecht zijn gekomen.

Sinds januari 2006 is in de gemeente Rotterdam de keten Jeugdprostitutie actief. Doel van deze Rotterdamse Aanpak Jeugdprostitutie³ is om de samenwerking tussen instellingen te versterken en hen te helpen signalen van jeugdprostitutie eerder te onderkennen. Gezien het feit dat deze keten recent is opgestart, is dit onderzoek niet gericht op de evaluatie van deze keten op zich.

In dit onderzoek staat primaire preventie centraal. Primaire preventie is erop gericht om het risico dat jongeren lopen in de problemen te komen te verminderen. Het gaat bijvoorbeeld om activiteiten om jongeren zodanig te beïnvloeden dat grensoverschrijdend gedrag wordt voorkomen. (Het gaat hier om alle kinderen in Rotterdam.) Een belangrijk deel van de bevindingen en de conclusies gaat over deze primaire preventie.

Deze primaire preventie is gezien vanuit het maatschappelijk probleem jeugdprostitutie. Hierbij staat de vroegtijdige signalering centraal. Bij vroegtijdige signalering gaat het om verwijzing, melding en detecteren van risico's en van risico-omstandigheden. Dit met het doel om jongeren die in de jeugdprostitutie zijn beland of dreigen te belanden zo spoedig mogelijk in beeld te krijgen en om te voorkomen dat de jongeren in de jeugdprostitutie blijven dan wel komen.

De vraag die in dit onderzoek centraal stond was: *hoe werken de (ketens van) organisaties samen in het voorkomen dat Rotterdamse jeugdigen tot 23 jaar gedwongen in de prostitutie terecht komen.*

Het onderzoek leidt tot de conclusie dat de samenwerking van de organisaties en voorzieningen in Rotterdam niet voldoet aan de kwaliteitseisen die in algemene zin aan resultaatgerichte samenwerking gesteld mogen worden. De bevindingen en de oordelen over deze kwaliteitseisen die in deze nota staan verwoord zijn bedoeld als verbeterpunten ter versterking van de werking van de organisaties en voorzieningen in het gezamenlijk oplossen van het probleem. Deze organisaties en voorzieningen die een rol spelen in het voorkomen van jeugdprostitutie in Rotterdam zijn zich nauwelijks bewust dat ze een

¹ Jeugdprostitutie is het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling door een persoon die de leeftijd van 18 jaar nog niet heeft bereikt. Bij minderjarigen in de prostitutie wordt dwang voorondersteld, en worden alle partijen, behalve de minderjarige zelf, strafbaar gesteld. Alle vormen van dwang, geweld, misleiding en uitbuiting in de prostitutie worden strafbaar gesteld in het Wetboek van Strafrecht onder het mensenhandelartikel 273a. Uit Begrippenkader Integrale Ketenaanpak Jeugdprostitutie Rotterdam

² Dwangelementen zijn misleiding, uitbuiting, (dreiging met) geweld, misbruik van overwicht, schuldbinding, chantage en afpersing. Uit Begrippenkader Integrale Ketenaanpak Jeugdprostitutie Rotterdam

³ Rotterdamse Aanpak Jeugdprostitutie, GGD Rotterdam en omstreken januari 2006

preventieve rol kunnen spelen in het voorkomen van jeugdprostitutie. Dit omdat ze bijvoorbeeld in de primaire preventie werkzaam zijn waardoor niet direct een verband gelegd wordt met de jeugdprostitutie. Het is nodig dat (samenwerkende) partners oog krijgen en houden voor preventie en vroegtijdige signalering van groepen jongeren die een verhoogd risico lopen om in de prostitutie terecht te komen.

Ook worden niet alle risicjongeren bereikt door de organisaties en voorzieningen. Vroegtijdige signalering zowel in de jeugdgezondheidszorg als in het onderwijs en het jongerenwerk is van belang om de keten sluitend te maken. Juist op deze plaatsen is er frequent zicht op jongeren en de omstandigheden waarin zij opgroeien en hoe zij zich ontwikkelen. Daarnaast is aansluiting van de primaire preventie op de repressie- en strafrechtketen van belang om er voor te zorgen dat de jongeren niet in hetzelfde gedrag terugvallen en dat men jongeren waar nodig op tijd en goed weet op te vangen. Dit kan als bijvoorbeeld de JONG-centra, de Deelgemeentelijke Organisaties Sluitende Aanpak (DOSA's), de zorgadviesteams (ZAT's), het Justitieel Casus Overleg Jeugd (JCO-jeugd) en de keten jeugdprostitutie structureel met elkaar zouden afstemmen en overleggen.

De jongeren waar dit onderzoek over gaat zijn per definitie kwetsbaar en dat komt vooral door de cumulatie van problemen in hun leven. De gemeente heeft door haar positie dicht bij die jongeren zicht op de problemen en mogelijkheden van de Rotterdamse samenleving om aan oplossingen te werken. Ze heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor jongeren die het risico lopen in de jeugdprostitutie te belanden. Dat betekent zorg voor een kaderstellende visie en beleid en voor een goede bestuurlijke regie op de samenwerking tussen de voorzieningen. De instituties en de samenwerking gericht op de signalering en opvang van jongeren die in de jeugdprostitutie belanden lijkt nu op orde. Maar dat geldt niet voor de primaire preventie. Naar onze mening moet Rotterdam samen met de voorzieningen de volgende stap zetten naar een integrale aanpak door bij die signalering en hulp óók de primaire preventie te betrekken.

Samenwerking tussen de instellingen en voorzieningen regisseren betekent voor de gemeente witte vlekken, overlap en aansluitingsproblemen signaleren en oplossen en maatwerk organiseren bij de signalering, bij opvang én bij de primaire preventie. Met als doel het risico dat jongeren lopen om in de prostitutie terecht te komen zo klein mogelijk te maken en waar dat toch fout loopt de jongeren van hulp te verzekeren. De gemeente Rotterdam zal dat niet alleen kunnen. Naast een krachtige bestuurlijke regie heeft ze de betrokkenheid en inzet nodig van de Stadsregio Rotterdam, de deelgemeenten én de organisaties en voorzieningen. Speciaal van belang is de primaire preventie door de voorzieningen die zich bezig houden met het jonge en opgroeiende kind: het onderwijs en de jeugdgezondheidszorg.

De gemeente Rotterdam moet om dit te realiseren in samenspraak met de Stadsregio Rotterdam, de deelgemeenten en de organisaties, voorzieningen en instellingen als vervolg op dit onderzoek een actieplan opstellen waarin de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- Het formuleren van het probleem en het opstellen van een goed kwantitatief en kwalitatief beeld van de groep jongeren die (verhoogd) risico lopen om in de jeugdprostitutie terecht te komen.
- Een heldere keuze van doelstellingen waar men zich in de gezamenlijke aanpak van het maatschappelijk probleem op richt: het vormen van een

agenda waarin niet alleen de acute en curatieve hulpverlening maar ook de primaire preventie een duidelijke plaats krijgt in de bestuurlijke en operationele samenwerking tussen de voorzieningen en instellingen.

- Het op gang brengen van een bewustwordingsproces ten aanzien van de rol die organisaties spelen in de primaire preventie.
- Het waarborgen van de continuïteit in de hulpverlening.
- Het aanwijzen van de regietaak in de preventieve preventie en het op elkaar aansluiten van de primaire preventie en de keten jeugdprostitutie.
- De uitvoering van het gekozen beleid: sturen op resultaten.
- De evaluatie van beleid en uitvoering: wat is er feitelijk gerealiseerd.

ITJ beveelt daarbij ook aan om jongeren en ouders bij het ontwikkelen van dit actieplan te betrekken.

1 INLEIDING

1.1 JEUGD IN NEDERLAND

Als je de krant openslaat of de berichten op radio of televisie beluistert word je veelal geconfronteerd met problemen rondom de jeugd. Er gaat veel mis, zo lijkt het.

De overheid trekt veel uit de kast om een beter beleid voor jeugd te ontwikkelen. Dat is nodig want veel jeugd valt uit in het onderwijs, de harde jeugd-criminaliteit baart zorgen en een groot aantal jongeren is werkloos. Kijkend naar dit alles vallen een paar dingen op.

Allereerst het grote aantal voorzieningen dat zich met jeugd bezighoudt. Veel voorzieningen richten zich op dezelfde doelgroep en veel van die voorzieningen schuren als het ware langs elkaar heen. Enthousiast en betrokken werken ze vanuit hun eigen perspectief aan een betere toekomst voor hun deel van de doelgroep. In het rapport naar aanleiding van een gezinsdrama in Roermond⁴ brachten de gezamenlijke inspecties in beeld dat enige tientallen voorzieningen betrokken waren bij het gezin waarvan een groot aantal gezinsleden omkwam. We komen in alle grotere gemeenten van ons land het versnipperd en verkokerd geheel van grote aantallen voorzieningen tegen die allen op een eigen manier tegen problemen aankijken.

Het tweede opvallende is dat heel veel overheden zich met jeugdkwesties bemoeien. Zes ministeries, de provincies en de gemeenten. En dan zijn er nog ziektekostenverzekeraars en allerlei fondsen bij betrokken. Een onoverzichtelijk geheel aan spelers die zo ieder op eigen wijze hun steentje aan het geheel pogen bij te dragen en die met hun eigen regelgeving en verantwoordingsmechanismen proberen te sturen op de door hen gefinancierde voorzieningen. Tot slot valt de afwezigheid in dit geheel van de jongeren zelf en de ouders op. De medezeggenschap van de klanten is in deze sector zeker niet optimaal ontwikkeld. Weten instellingen wel voldoende wat hun klanten willen? Bieden instellingen wel wat hun klanten vragen? Weet de gemeente wel waar de behoefte zit van ouders en kinderen?

Ouders willen dat hun kinderen gezond en veilig opgroeien, dat hun kinderen goed onderwijs krijgen en later een passende baan. Heel veel ouders zijn tevreden zijn over hun situatie en die van hun kinderen en zijn in staat zijn om hun kinderen een goede basis te bieden. Een kleine, misschien wel groeiende groep heeft redenen om zich zorgen te maken over hun kinderen of is niet in staat hun kinderen een goede basis mee te geven. Hun kinderen zijn niet gezond, hebben problemen, komen in aanraking met 'verkeerde vrienden', willen niet meer naar school en kunnen of willen geen baan vinden.

Organisaties kunnen er aan bijdragen dat kinderen gezond en veilig opgroeien door problemen te voorkomen, problemen tijdig te signaleren en ontstane problemen op te lossen. De problemen van kinderen en ouders zijn vaak complex en liggen op verschillende terreinen tegelijk. Vandaar dat resultaat-

⁴ 'Horen, Zien, Niet Zwijgen', onderzoek naar de kwaliteit van de keten van voorzieningen voor kinderen en gezinnen in probleemsituaties. (Roermond), Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming, Inspectie voor de Gezondheidszorg, Inspectie van het onderwijs, Inspectie Openbare Orde en Veiligheid en het Verwey-Jonker Instituut, 2003

gerichte samenwerking een vereiste is om de problemen te voorkomen en aan te pakken. In dit onderzoek wordt gekeken naar de resultaten van de samenwerking van Rotterdamse organisaties ten aanzien van één van de problemen van jongeren, te weten jeugdprostitutie.

1.2 INTEGRAAL TOEZICHT JEUGDZAKEN

In Integraal Toezicht Jeugdzaken (ITJ) werken vijf inspecties al enkele jaren samen om bij te dragen aan het oplossen en voorkomen van problemen rondom jongeren in Nederland. Het gaat om de inspecties voor de gezondheidszorg, jeugdzorg, onderwijs, openbare orde en veiligheid en werk en inkomen. De inspecties hebben samen gewerkt aan toezicht op de kwaliteit van samenwerking en ketens binnen gemeenten. Uiteindelijk zal dit zichtbaar moeten worden in reductie van het aantal jongeren dat, als gevolg van een zwakke samenwerking tussen voorzieningen, tussen wal en schip raakt of ontspoorde.

In de missie van ITJ en in de uitvoering van het onderzoek staat het belang van het kind centraal. Het Verdrag inzake de Rechten van het Kind biedt een goed kader om bestaande wetten en regels vanuit het belang van het kind op de juiste wijze te interpreteren. De focus van het toezicht is de ketenkwaliteit van algemene en specifieke voorzieningen voor de jeugd. Bij de inrichting van het onderzoek wordt de blik van de integraal toezichthouder verlegd:

- van beleidsterrein naar leefwereld en levensloop van de jongere;
- van voorziening naar ketens;
- van prestatie (output) naar resultaat (outcome);
- van sectoraal naar integraal.

De gezamenlijke inspecties hanteren een waarderingskader om op een eenduidige manier tot een gezamenlijk oordeel te komen over de aangetroffen situatie. Daarbij gaat het om de beantwoording van de centrale vraag: hoe draagt de keten van voorzieningen bij aan de oplossing of het voorkomen van het (maatschappelijk) probleem?

1.3 AANLEIDING ONDERZOEK ROTTERDAM

Er komen steeds meer signalen dat er sprake is van grensoverschrijdend gedrag door jongeren ten aanzien van relaties en seksualiteit. Groepsverkrachting, loverboys⁵, jeugdprostitutie, ongewenste intimiteiten, homo-intolerantie en (ongewenste) tienerzwangerschappen kunnen hiervan het gevolg zijn.

Over de omvang van jeugdprostitutie is nog weinig bekend. Volgens Transact⁶ komt dit doordat minderjarigen vaak in de meer verborgen circuits werken en moeilijk bereikbaar zijn voor hulpverlening, politie en voor onderzoekers. Verder is de registratie niet optimaal. De aangiftebereidheid van slachtoffers is vaak niet groot en instellingen registreren niet of onvolledig. Een

⁵ voor loverboy lees ook pooier

⁶ Landelijk expertisecentrum seksespecifieke zorg en seksueel geweld.

ruwe schatting leert dat er in Nederland momenteel ongeveer 1500 minderjarige meisjes en ten minste 1500 minderjarige jongens in de prostitutie zitten⁷.

Bij de Stichting tegen vrouwenhandel worden slachtoffers van mensenhandel aangemeld. Van de 405 aangemelde slachtoffers in 2004 zijn er 51 geregistreerde slachtoffers van loverboys⁸. In 2003 zijn 60 minderjarige slachtoffers van prostitutie met een kindbeschermingsmaatregel in een justitiële jeugdinstelling geplaatst. Verder blijkt uit een grootschalig onderzoek⁹ dat ongeveer één op de zes meisjes, en één op de twintig jongens wel eens is gedwongen om iets te doen of toe te staan op seksueel gebied. Twee procent van de meisjes en 0,9 procent van de jongens heeft een ervaring met gedwongen seks voor het twaalfde levensjaar. Acht op de duizend meisjes zijn wel eens gedwongen of overgehaald tot seks waarvoor ze geld of een andere beloning ontvingen. Dit geldt voor vier op de duizend jongens.

Van een aantal regio's zijn de volgende cijfers bekend:

Bij het Meldpunt Loverboys van de Vrouwenopvang Overijssel was het aantal meldingen van mogelijke slachtoffers in 2004, 51.

Uit onderzoek van het Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (AMK) naar het voorkomen van loverboyproblematiek in Flevoland bleek dat er in 2002 en 2003 38 slachtoffers waren geïdentificeerd en twaalf mogelijke slachtoffers.

In 2004 is door Pretty Woman¹⁰ in de provincie Utrecht aan 124 meisjes en jonge vrouwen hulp verleend. 73 procent van de cliënten van Pretty Woman is minderjarig, 64 procent van de cliënten zijn meisjes die een verhoogd risico lopen om in de prostitutie gelokt te worden.

Op verzoek van ITJ is een analyse uitgevoerd naar het maatschappelijk probleem van de jeugdprostitutie. Op basis van deze analyse is in overleg met de gemeente Rotterdam de keuze gemaakt om in deze gemeente een ITJ onderzoek uit te voeren¹¹.

Het voorkomen en vroegtijdige signalering van grensoverschrijdende gedrag is van groot belang voor de gemeente Rotterdam. Naast het nog in ontwikkeling zijnde integraal preventieaanbod betreffende seksuele vorming voor de Rotterdamse jeugd¹² is gewerkt aan een sluitende aanpak van jeugdprostitutie. De Rotterdamse aanpak jeugdprostitutie wil betere samenwerking realiseren tussen organisaties die met jeugdprostitutie te maken hebben. Daarnaast is het doel dat beroepsgroepen beter in staat zijn jeugdprostitutie te signaleren. De gemeente Rotterdam heeft voor de ketenaanpak de GGD als ketenregisseur aangesteld.

⁷ *Transact: Meisjesprostitutie: feiten en cijfers, september 2005 en Jongensprostitutie: feiten en cijfers, september 2005.*

⁸ *Loverboys: Nederlandse jonge mannen met een (veelal) allochtone achtergrond, tussen de twintig en dertig jaar, die meisjes voor hen in de prostitutie laten werken. Bron Rotterdamse Aanpak Jeugdprostitutie, GGD Rotterdam en omstreken, januari 2006*

⁹ *Rutgers Nisso Groep en Soa Aids Nederland: 'Seks onder je 25e', 2005*

¹⁰ *Samenwerkingsverband met BJZ Utrecht gericht op minderjarige meisjes met risicovolle contacten en in de prostitutie werkende meerderjarige meiden.*

¹¹ *Programmagroep ITJ 11 mei 2005*

¹² *'Wensen en grenzen'*

Ernst en omvang van het probleem in Rotterdam

Het in prostitutie brengen en houden van een minderjarige is strafbaar. Kinder- en jeugdprostitutie betekenen een ernstige inbreuk op de rechten, vrijheden en veiligheid van jongeren.

De gemeente Rotterdam hanteert de volgende definitie voor jeugdprostitutie: *Jeugdprostitutie is het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling door een persoon die de leeftijd van achttien jaar nog niet heeft bereikt*¹³.

Uit evaluatie van het Rotterdams prostitutiebeleid blijkt dat in Rotterdam in totaal van 88 jongeren bekend is of wordt vermoed dat zij in de prostitutie zitten. Het betreft een eerste voorzichtige inschatting (zie figuur 1).

Figuur 1 Schatting van het aantal jongeren in de prostitutie

Periode	2002	2003 (tot 1 oktober)
Prostitutie vastgesteld	72	68
Vermoeden prostitutie	26	20
Totaal	98	88

Bron: Evaluatie Rotterdams Prostitutiebeleid¹⁴

De informatie over aantallen jeugdige prostituees in Rotterdam is gebaseerd op onderzoek van Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) dat in opdracht van de gemeente Rotterdam is uitgevoerd. De aantallen betreffen een eerste voorzichtige inschatting waarin nog sprake kan zijn van dubbeltellingen. In 2002 en 2003 zijn vanuit PMW zes respectievelijk zeven vrouwelijke cliënten begeleid die bij aanmelding jonger dan achttien waren¹⁵. Daarnaast meldden zich 47 cliënten die in 2002 meerderjarig waren maar die op minderjarige leeftijd in de prostitutie terecht waren gekomen. Tot augustus 2006 heeft PMW 74 meldingen ontvangen over 82 jongeren die vermoedelijk in de prostitutie werken. (in 2005 betrof het 50 meldingen)¹⁶. Over meldingen van jongens die in de prostitutie terecht zijn gekomen zijn vooralsnog geen gegevens voorhanden in Rotterdam.

Voor het Onderwijsverslag van de Inspectie van het Onderwijs over 2005 zijn vragenlijsten uitgezet waarin onder andere is gevraagd of scholen in het afgelopen schooljaar (2004-2005) te maken hebben gehad met loverboy problematiek. Van de twintig vragenlijsten die in Rotterdam bij het voortgezet onderwijs zijn uitgezet, hebben twee scholen uit het voorbereidend middelbaar beroeps onderwijs (vmbo) aangegeven met deze problematiek te maken te hebben (gehad).

Jeugdprostitutie is een complex probleem, waaraan andere problemen ten grondslag liggen. Een jongere die uiteindelijk in de jeugdprostitutie belandt, heeft vaak op allerlei terreinen problemen¹⁷. Het gaat bijvoorbeeld om financiële problemen, gedragsproblemen, verstandelijke beperkingen, seksuele mishandeling op jonge leeftijd, etc. Dat betekent dat er veel verschillende organisaties een rol spelen in het voorkomen en aanpakken van (de verschillende aspecten van) het probleem jeugdprostitutie.

¹³ *Begrippenkader Ketenregisseur jeugdprostitutie 2005.*

¹⁴ *Een onderzoek naar de lokale effecten van drie jaar opheffing bordeelverbod, p47*

¹⁵ *Uit beslisdocument Jeugdprostitutie Stade.*

¹⁶ *Uit interview met Mevr. Levi van PMW in Metro d.d. 14 september 2006.*

¹⁷ *Uit interviews met jongeren en hun ouders.*

Beleid van de gemeente Rotterdam

Onder de titel 'Opgroeien in Rotterdam'¹⁸ voert de gemeente Rotterdam een integraal jeugdbeleid. In dit beleid staan zowel de rechten als de plichten van kinderen en jongeren centraal: zij hebben recht op optimale ontwikkelingskansen en aan ongewenst gedrag worden duidelijke grenzen gesteld. Het beleid is gericht op de ontwikkeling en opvoeding van kinderen van nul tot achttien jaar. Daarna kent de stad een sluitende aanpak tot 23 jaar voor jongeren die na hun achttiende (nog) niet zelfstandig door het leven kunnen. Onder het motto 'Beperken en versterken' zijn vier speerpunten genoemd:

- Voorkomen en bestrijden jeugdwerkloosheid;
- Jeugd en overlast;
- Opvoedingsondersteuning;
- Voeding en beweging.

De missie van het integrale jeugdbeleid gaat uit van een gezamenlijke pedagogische opdracht voor (mede-)opvoeders en de overheid. De gemeenschap moet haar verantwoordelijkheid voor persoons- en sociale vorming van de jeugd (weer) serieus nemen.

De missie is:

Jongeren moeten het kunnen maken in Rotterdam. Als ze willen, krijgen ze van ons alle kans. Als ze echt niet kunnen krijgen ze onze hulp. Maar voor wie niet wil, stellen we grenzen en treffen we maatregelen.

Rotterdam wil dat jongeren tot 23 jaar op school zitten, werken en/of een zorgtraject volgen. Bovendien wil de gemeente het aantal jongeren dat zorg nodig heeft, verminderen.

Het signaleringssysteem SISA (Stedelijk Instrument Sluitende Aanpak) ondersteunt het integrale jeugdbeleid.

In 2005 is gewerkt aan het opzetten van een sluitende aanpak van jeugdprostitutie. Doel van deze Rotterdamse Aanpak Jeugdprostitutie¹⁹ (keten Jeugdprostitutie) is om de samenwerking tussen instellingen te versterken en hen te helpen jeugdprostitutie eerder te signaleren. Begin 2006 zijn alle partners in deze aanpak uitgenodigd voor een training en voorlichting. De GGD Rotterdam en omstreken is verantwoordelijk voor de integrale regie op de ketensamenwerking. Bureau Jeugdzorg, het Prostitutie Maatschappelijk Werk, het Openbaar Ministerie en de politie zijn regievoerders op deeltrajecten.

In het Rotterdamse beleid en de aanpak wordt er van uitgegaan dat alle pubers, zowel jongens als meisjes, het risico lopen in de prostitutie terecht te komen. Zij onderscheiden geen specifieke risicogroepen binnen dit beleid.

¹⁸ www.opgroeien.rotterdam.nl

¹⁹ Rotterdamse Aanpak Jeugdprostitutie, GGD Rotterdam en omstreken januari 2006

1.4 DOEL EN VRAAGSTELLING

Het doel van dit onderzoek is inzicht verkrijgen in de manier waarop organisaties en voorzieningen in Rotterdam samenwerken om te voorkomen dat jongeren in de prostitutie terecht komen.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt daarmee als volgt:

Hoe werken de (ketens van) organisaties in Rotterdam samen in het voorkomen dat Rotterdamse jeugdigen tot 23 jaar gedwongen in de prostitutie terecht komen?

Het gaat hierbij om twee categorieën jeugdigen namelijk minderjarigen tot achttien jaar (als minderjarigen in de prostitutie terecht zijn gekomen is altijd sprake van gedwongen prostitutie) en meerderjarigen tot 23 jaar die, gedwongen, in de prostitutie terecht zijn gekomen.

Binnen de preventie van jeugdprostitutie wordt gekeken naar de (kwaliteit van) samenwerking tussen de organisaties, die meewerken aan het voorkomen dat jeugdige Rotterdammers in de prostitutie komen. Het onderzoek richt zich niet op de effectiviteit van de afzonderlijke projecten en organisaties maar op de effectiviteit van de samenwerking. Onder preventie verstaat ITJ in dit verband:

- Primaire preventie die er op is gericht om het risico dat jongeren lopen om in de problemen te komen, zo vroeg mogelijk in het leven van de jongeren, te verminderen. Het gaat bijvoorbeeld om activiteiten om jongeren zodanig te beïnvloeden dat grensoverschrijdend gedrag wordt voorkomen. (Het gaat hier om alle kinderen in Rotterdam.)
- Vroegtijdige signalering, verwijzing, melding en detecteren van risico's en van risico-omstandigheden met het doel om jongeren die in de jeugdprostitutie zijn beland of dreigen te belanden zo spoedig mogelijk in beeld te krijgen en om te voorkomen dat de jongeren in de jeugdprostitutie blijven dan wel komen. (Het gaat hier om risicogroepen.)

De keten van preventie betreft de samenhang en de effectiviteit van de samenwerking die de Rotterdamse organisaties op de bovenstaande twee punten uitvoeren.

1.5 ONDERZOEKSAANPAK

In het onderzoeksplan Jeugdprostitutie Rotterdam²⁰ zijn de opzet en planning van het onderzoek beschreven. Voor verdere informatie over de planning en de voorgenomen uitvoering van het onderzoek wordt korthedshalve verwezen naar dit plan.

²⁰ Onderzoeksplan jeugdprostitutie Rotterdam, ITJ 7 juni 2006

Bij dit onderzoek zijn verschillende instrumenten gebruikt, die hier kort worden genoemd.

Interviews

Met 41 vertegenwoordigers van 22 organisaties en voorzieningen in Rotterdam is een interview gehouden. Doel van deze interviews was zicht te krijgen op de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden van de organisaties, de rol die zij spelen in het voorkomen van jeugdprostitutie en de resultaten van de samenwerkende organisaties.

Dossieronderzoek

Tijdens het onderzoek zijn twaalf dossiers onderzocht. Doel van het dossieronderzoek was om de organisaties in beeld te brengen waarmee de jongeren te maken hebben gehad in de tijd voorafgaande aan de periode dat ze met PMW in aanraking zijn gekomen en de rol die zij (hadden kunnen) spelen in het voorkomen dat deze jongeren in de prostitutie terecht zijn gekomen. Twee voorbeelden van dossiers zijn illustratief gebruikt bij de beschrijving van de kwaliteitsaspecten.

Interviews met jongeren en ouders

Met vier jongeren die in de prostitutie terecht zijn gekomen of dreigden terecht te komen en met twee ouders van deze jongeren, zijn interviews gehouden. De betreffende jongeren en ouders zijn geselecteerd aan de hand van informatie van PMW en vanuit de onderzochte dossiers.

Met deze interviews wilde ITJ zicht krijgen op de ervaringen van individuele cliënten met betrokken organisaties en hun onderlinge samenwerking als ook op de behaalde effecten van de ketens en op mogelijke knelpunten en verbeteringen vanuit het perspectief van cliënten.

Observaties

Twee Zorgadviesteams zijn geobserveerd aan de hand van de acht kwaliteitsaspecten²¹; doelconvergentie, gedeelde probleemanalyse, ketenregie, informatiecoördinatie, bereik van de keten, continuïteit in de keten, oplossingsgerichtheid en systematische evaluatie en verbetering.

Group Decision Room (GDR)

Aan het einde van de onderzoeksperiode zijn een tweetal GDR bijeenkomsten gehouden. Het doel van deze bijeenkomsten was om samen met een aantal managers en uitvoerders van de organisaties zicht te krijgen op de mogelijke verbeteringen van de samenwerking gericht op het voorkomen dat jongeren in de prostitutie terecht komen. In de GDR hebben zijn in totaal tien organisaties uit Rotterdam vertegenwoordigd geweest.

²¹ *Integraal Toezicht Jeugdzaken, 2005. Ketens laten werken, concept toezichtkader jeugdzaken 0-23, 2006-2010.*

Hoor en wederhoor

Zestien organisaties en voorzieningen die bij het onderzoek waren betrokken zijn uitgenodigd om een reactie te geven op de bevindingen van deze nota. Het betrof Koers VO²², Prostitutie Maatschappelijk Werk, het AMK (Bureau Jeugdzorg), het Programmabureau Veilig, de Stichting Humanitas, de gemeente Rotterdam, de GGD Rotterdam e.o., Stek Jeugdzorg, het Openbaar Ministerie, De Lindenhof, DISCK, Bureau Jeugdzorg, Jong centrum Delfshaven, Politie Rotterdam-Rijnmond, de deelgemeente Delfshaven en de Deelgemeente Noord.

Zeven van de bovengenoemde voorzieningen hebben gebruik gemaakt van deze hoor en wederhoor, namelijk Prostitutie Maatschappelijk Werk, het AMK, Stek Jeugdzorg, Jong centrum Delfshaven en de Deelgemeente Delfshaven, Politie Rotterdam-Rijnmond en Koers VO²³.

1.6 LEESWIJZER

In deze nota van bevindingen worden de resultaten van het onderzoek van ITJ in de gemeente Rotterdam beschreven. Aan de hand van de nota van bevindingen zal de gemeente Rotterdam in samenspraak met de voorzieningen een lokaal actieplan opstellen waarin ze maatregelen voor eventuele verbeteringen voorstellen. Het openbare eindrapport wordt daarna gepubliceerd en bevat het lokale actieplan en de belangrijkste conclusies uit deze nota van bevindingen.

Hoofdstuk twee bevat de bevindingen uit het onderzoek. De bevindingen met betrekking tot de kwaliteit van de samenwerking worden besproken aan de hand van de acht kwaliteitsaspecten²⁴. In hoofdstuk drie van deze nota staan de conclusies. In de 'Bestuurlijke boodschap' wordt de gemeente Rotterdam geadviseerd hoe zij verder kan werken aan de verbetering van de huidige situatie. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de uitgangspunten en de inhoudelijk aandachtspunten voor het actieplan dat de gemeente en de organisaties gezamenlijk opstellen om het risico dat jongeren lopen om in de prostitutie te belanden, te verminderen.

²² Koers VO is een samenwerkingsverband van alle scholen voor Praktijkonderwijs en VMBO in Rotterdam.

²³ Gevraagd was uiterlijk 26 september 2006 te reageren.

²⁴ Integraal Toezicht Jeugdzaken, 2005. Ketens laten werken, concept toezichtkader jeugdzaken 0-23, 2006-2010.

2 BEVINDINGEN

In dit hoofdstuk zijn de bevindingen uit het dossieronderzoek, de group decision rooms, de interviews en de observaties gebruikt om tot een beoordeling te komen van de kwaliteit en resultaatgerichtheid van de samenwerking. Daarnaast wordt aan de hand van het beschreven theoretisch kader en deze beoordeling een model geschetst voor een effectieve samenwerking.

De samenwerking is beoordeeld op de volgende acht kwaliteitsaspecten:

- doelconvergentie;
- gedeelde probleemanalyse;
- ketenregie;
- informatiecoördinatie;
- bereik van de keten;
- continuïteit in de keten;
- oplossingsgerichtheid;
- systematische evaluatie en verbetering.

ITJ gaat er van uit dat een keten goed functioneert als alle aspecten waarop de kwaliteit van de samenwerking is onderzocht in orde zijn bevonden én de keten aantoonbaar bijdraagt aan het oplossen of voorkomen van het (maatschappelijke) probleem voor of door de jeugd.

De kwaliteitsaspecten geven ook richting aan de ontwikkeling van nieuwe en versterking van bestaande ketens.

2.1 DOELCONVERGENTIE

Onder doelconvergentie verstaan we de mate waarin overeenstemming bestaat tussen ketenpartners over het gezamenlijke doel van de keten ten aanzien van het (maatschappelijk) probleem van de jeugdigen.

ITJ constateert dat binnen de ketenaanpak jeugdprostitutie in theorie een gezamenlijk doel wordt gesteld als het gaat om het tijdig signaleren van jongeren die (dreigen) in de prostitutie (te) raken. De ketenaanpak jeugdprostitutie beoogt namelijk om de jongeren zo vroeg mogelijk te signaleren²⁵. Hoewel die doelstelling in theorie door alle partijen wordt onderschreven, blijkt uit het onderzoek dat de doelstellingen in de praktijk vaak op andere terreinen liggen. Het volgende citaat van een medewerker van het OM is daarvan een voorbeeld:

'OM is en blijft toch opsporing en repressie. Die repressie werkt op zich natuurlijk wel preventief. Voor het OM zou je kunnen zeggen dat het doel van de ketenaanpak de verbetering van de samenwerking tussen de verschillende partners is.'

Als het gaat om de primaire preventie dan concludeert ITJ dat er geen overeenstemming is over een gezamenlijke doelstelling. Wel biedt het preventie-

²⁵ *Basispakket voor signaleerders Jeugdprostitutie, GGD Rotterdam en omstreken januari 2006*

programma 'Wensen en grenzen'²⁶ de mogelijkheid om zo een gezamenlijk doel te stellen. Dit programma wordt momenteel ontwikkeld door de GGD Rotterdam e.o.

ITJ constateert dat verschillende Rotterdamse organisaties dezelfde activiteiten uitvoeren. Zo biedt niet alleen de GGD seksuele voorlichting en weerbaarheidstrainingen aan, maar ook Stichting de Meeuw²⁷, DISCK en SCALA²⁸ bieden dit soort trainingen aan en het Centrum voor Dienstverlening (CVD) heeft het voornemen dit soort trainingen te ontwikkelen. Iedere organisatie werkt hierin vanuit de eigen doelstelling.

Het hebben van een gezamenlijke doelstelling die voortvloeit uit deze verschillende invalshoeken van de verschillende organisaties kan een waardevolle bijdrage leveren aan het voorkomen en aanpakken van jeugdprostitutie. ITJ is van mening dat de verschillende doelstellingen van de individuele organisaties en de verschillende plaats die ze innemen in de keten (van herkennen van een probleem tot weerbaarheid en zelfredzaamheid van een jongere bevorderen) een gezamenlijke doelstelling zeker niet in de weg staan.

2.2 GEDEELDE PROBLEEMANALYSE

Met probleemanalyse kijken we naar het bestaan van een gedeelde analyse door ketenpartners van wat het probleem van de jeugdigen is waarop zij zich richten. Daarbij is ook aan de orde in hoeverre de betrokken ketenpartners een invulling kunnen geven aan de aanpak van dit probleem en de mate waarin de analyse van het probleem toereikend is voor het oplossen van het probleem. Ketenpartners onderling en ketenpartners en hun klanten spreken dezelfde taal.

ITJ constateert dat de verschillende ketenpartners individueel heel goed weten wat het probleem van jeugdigen is waarop hun organisatie zich richt. Het besef dat jeugdprostitutie bestaat en dat het een probleem is, is bij alle geïnterviewde organisaties aanwezig. Veel van de organisaties geven in interviews en de GDR's aan, dat jongeren die in de jeugdprostitutie belanden meervoudige problemen hebben, zeer kwetsbaar zijn en dat jeugdprostitutie een uiting of gevolg kan zijn van vele andere problemen. Een gezamenlijk gedeelde probleemanalyse op uitvoeringsniveau ontbreekt echter.

Uit het onderzoek blijkt dat over de omvang van het probleem geen overeenstemming bestaat. Het aantal jongeren waarvan PMW aangeeft dat die bij hen zijn gemeld, wordt bijvoorbeeld niet onderschreven door de Zedenpolitie van politie Rotterdam-Rijnmond. Ook blijkt er binnen Rotterdamse organisaties onduidelijkheid te bestaan over de vraag wanneer prostitutie gedwongen of vrijwillig is. De een is van mening dat een minderjarige per definitie gedwongen is, de ander is het hier niet mee eens. Sommige geïnterviewden

²⁶ *Uit Rotterdamse aanpak jeugdprostitutie, GGD Rotterdam en omstreken januari 2006. Wensen en grenzen vloeit voort uit de werkgroep Jeugd en seksualiteit. Bron: GGD.*

²⁷ *Een Rotterdamse begeleidingsorganisatie voor kinderen van 0-18 jaar.*

²⁸ *Expertisecentrum voor emancipatie en participatie in Rotterdam.*

vragen zich af in hoeverre er verschil is tussen een zeventienjarig meisje dat heel goed weet wat ze doet, en een twintigjarige met een mentale beperking die niet weet wat prostitutie is.

Uit de interviews met de jongeren en ouders komt naar voren dat de meeste hulpverleners volgens de geïnterviewden geen juist beeld hebben van de problematiek. Ze vinden dat hulpverleners bij loverboys en bij slachtoffers van loverboys één bepaald beeld hebben, terwijl het bij iedere jongere weer anders loopt. Eén van de jongeren verwoordt het als volgt:

‘De meeste hulpverleners weten niet hoe de wereld rondom loverboys eruit ziet.’

Overigens zien jongeren en betrokkenen de organisatie PMW als een positieve uitzondering hierop.

ITJ zoekt de verklaring voor het feit dat verschillende organisaties een andere probleemanalyse hanteren in de focus, doelstelling en reikwijdte van de verschillende organisaties. De probleemdefinitie en aanpak van een probleem zijn veelal gelieerd aan deze kaders, wat tot gevolg heeft dat verschillende organisaties een andere probleemdefinitie hanteren. Zo bekijkt Maaszicht²⁹ het probleem vooral als een probleem waar zwerfjongeren tegen aan kunnen lopen, terwijl de GGD aangeeft dat een deel van het probleem ligt in ouders die de seksuele en relationele vorming van hun kinderen niet als hun taak zien.

Voorbeeld 1 uit het dossieronderzoek dient ter illustratie van het belang van tijdige en gedeelde probleemanalyse. Reeds op vierjarige leeftijd ontstaan problemen. Een tijdige en gedeelde probleemanalyse had wellicht kunnen voorkomen dat problemen steeds complexer werden

²⁹ *voorziening voor dak- en thuisloze jongeren van 17-23 jaar*

Voorbeeld 1

Uit het dossier Chantal³⁰

Chantal wordt geboren in een gezin waar in de relatie tussen de ouders veel geweld gebruikt wordt. Mogelijk wordt ze misbruikt door haar vader. Als Chantal vier jaar is, gaat ze weer bedplassen en wordt ze gepest op school. De ouders scheiden en de vader zorgt gedurende een half jaar voor de kinderen. De vader ontkent seksueel misbruik. Als Chantal elf jaar oud is, gaat ze spijbelen en stelen. Op 12 jarige leeftijd doet ze een zelfmoordpoging. Ze verblijft na de zelfmoordpoging in een schoolvervangende opvang en woont dan bij haar oma. Chantal heeft veel contact met Marokkaanse jongeren en lijkt in het loverboycircuit te verkeren. Als ze dertien jaar is, wordt ze opgenomen in een gesloten afdeling en psychiatrisch onderzocht. Chantal belandt regelmatig in risicovolle situaties van intimidatie en bedreiging. Het Regionaal Instituut voor Ambulante Geestelijk Gezondheidszorg (RIAGG) meldt haar aan bij de Raad voor de Kinderbescherming. Bureau Jeugdzorg (BJZ) verzoekt vervolgens om een voorlopige ondertoezichtstelling (VOTS)- machtiging voor gesloten plaatsing. Deze wordt voor een periode van drie maanden verleend en Chantal wordt in een Justitiële Jeugdinstelling (JJI) geplaatst. De gezinsvoogd heeft contact met het meisje. Het gaat slecht met haar. Ze dreigt met zelfmoord. Dan wordt de onder toezicht maatregel (OTS) uitgesproken en de machtiging tot uithuisplaatsing verlengd met drie maanden. Ze wordt vervolgens opgenomen ter behandeling. Chantal wordt aangespoord aangifte te doen tegen de vader maar ze durft weinig te vertellen. Als ze vijftien jaar oud is, blijkt dat ze contact heeft gehouden met de loverboy. Tijdens het verlof heeft ze (seksueel) contact. De verlofregeling wordt stopgezet. Chantal geeft aan naar haar moeder te willen. Ondertussen begint Chantal te vertellen over het loverboycircuit. Vanaf het moment dat Chantal achttien jaar is en de contacten met BJZ worden beëindigd heeft ze contact met PMW.

2.3 BEREIK VAN DE KETEN

Het bereik van de keten omvat de jeugdigen en het daarop afgestemde gezamenlijke of afzonderlijke aanbod van de keten(partners) dat gerelateerd is aan het probleem. De ketenpartners zijn daarbij overeengekomen waar de keten en ieders inzet zich op richt, gegeven het probleem voor de doelgroep.

Rotterdam telt een groot aantal samenwerkingsoverleggen die te maken (kunnen) hebben met het onderwerp jeugdprostitutie. Zo wordt er samengewerkt in de ketenaanpak jeugdprostitutie, in de JONG-centra, in de DOSA-overleggen, in de zorgadviesteams en in buurtnetwerken. De samenwerkingsoverleggen richten zich op jongeren van verschillende (doch overlappende) leeftijdsgroepen en op verschillende (doch overlappende) doelgroepen. Een extra verzwarende factor in de aanpak van problemen met jongeren in Rotterdam is de regio-indeling en het verschil in schaalniveau van de hulpverlening. Er is sprake van overlappende werkgebieden en verschil in wijkindeling bij de partners. Omdat er geen goede informatie-uitwisseling plaatsvindt tussen de samenwerkingsoverleggen verdwijnen jongeren uit het zicht of blijven uit zicht.

³⁰ betreft een fictieve naam

In het Rotterdamse beleid en in de aanpak wordt ervan uitgegaan dat iedere puber in principe het risico loopt in de prostitutie terecht te komen en de gemeente heeft daarom het voornemen om de primaire preventie op alle jongeren te richten. Onder schoolgaande jongeren³¹ bevinden zich zowel potentiële slachtoffers als potentiële daders. Zij vormen dus een belangrijke doelgroep voor vroege preventie. Hoewel er plannen zijn om alle schoolgaande jongeren te benaderen via 'Wensen en grenzen', worden nu niet alle scholen bereikt. Zo schat de GGD dat vijftig procent van de schoollocaties in Rotterdam hun voorlichtingspakketten over levensvaardigheden en seksualiteit afneemt. Volgens de GGD is het aantal scholen dat wordt bereikt de afgelopen periode wel toegenomen³². Deelnemers aan de GDR geven aan dat verschillende scholen niet bereid zijn om mee te werken (ook gezien de overvolle programma's in het onderwijs).

De ketenaanpak jeugdprostitutie, die in januari 2006 is gestart, heeft in opzet de ambitie om alle Rotterdamse jongeren die gedwongen in de prostitutie (dreigen te) raken, tijdig te signaleren. Tot augustus 2006 werden er bij PMW 74 meldingen gedaan over 82 jongeren die vermoedelijk in de prostitutie werken. Het is mogelijk dat het aantal jongeren dat in de prostitutie zit of dreigt te raken, groter is. Om goed te kunnen signaleren is het belangrijk dat alle instanties die ermee te maken kunnen krijgen de signalen kennen en herkennen in de praktijk. De signaleringslijst, die in het kader van de ketenaanpak is opgesteld, is echter niet bij alle medewerkers van alle relevante organisaties bekend. Zo zijn verschillende medewerkers van Bureau Jeugdzorg en STEK³³ niet bekend met de signaleringslijst. Hoewel de signaleringslijst nog niet zo lang bestaat, is de bekendheid met de lijst bij Rotterdamse organisaties een punt van zorg.

Verder constateert ITJ dat het risico bestaat dat jongeren die in beeld zijn, uit het zicht verdwijnen wanneer zij achttien jaar worden. Een deel van de jongeren wordt namelijk na hun achttiende niet meer bereikt, aangezien hulp alleen wordt voortgezet op vrijwillige basis. Bijvoorbeeld Bureau Jeugdzorg, STEK en de Stichting Lindenhof³⁴ bieden hulp aan jongeren tot dat ze achttien jaar zijn.

Uit het onderzoek komt naar voren dat ook enkele andere groepen in Rotterdam niet worden bereikt:

- Jongensprostituees worden op dit moment onvoldoende bereikt door organisaties in het Rotterdamse. Aangenomen mag worden dat gezien de landelijke cijfers ook in Rotterdam een aanzienlijk aantal minderjarige jongens werkzaam is in de prostitutie³⁵.
- De aanpak van pooiers die jongeren prostitueren zou kunnen bijdragen aan de preventie van jeugdprostitutie. Hoewel in de opzet van de keten-

³¹ In 2005 betreft het 138.681 leerlingen in Rotterdam in het basisonderwijs, speciaal onderwijs, voortgezet onderwijs en beroepsonderwijs. Uit kerncijfers Rotterdam 2006, onderwijs. Bron: CFI (vergelijk Amsterdam 123.111, Den Haag 82.548 en Utrecht 56.837).

³² Een beschrijving van de activiteiten is te vinden in de (concept) jaarrapportage Ketenaanpak Jeugdprostitutie 2005.

³³ jeugdzorgvoorziening

³⁴ organisatie voor jeugdzorg in de stadsregio Rotterdam

³⁵ Een ruwe schatting van Transact leert dat er in Nederland momenteel ten minste 1500 minderjarige jongens in de prostitutie zitten.

aanpak CVD een taak heeft in de hulpverlening aan pooiers, is er in de periode tot mei 2006 geen dader ingebracht voor hulpverlening.

- Ook klanten van jeugdprostituees zouden kunnen worden aangepakt. Daar is in Rotterdam (nog) niet in voorzien.
- De DOSA's richten zich nu vooral op de zichtbare, overlastgevende groep. De minder zichtbare risicogroepen worden veel minder goed bereikt aldus het evaluatierapport van de DOSA's³⁶.

Daarnaast constateert ITJ dat verschillende organisaties geen partner zijn bij de aanpak van het probleem, terwijl zij veel contact hebben met kwetsbare jongeren en het signaleren van jeugdprostitutie van belang vinden. Het gaat hier bijvoorbeeld om MEE³⁷.

2.4 KETENREGIE

Onder ketenregie verstaan we iedere vorm van sturing en afstemming van de keten om het aan het probleem van de jeugdigen gerelateerde doel van de keten te behalen.

De regietaak met betrekking tot jeugdprostitutie wordt op verschillende niveaus uitgevoerd. Er is sprake van bestuurlijke regie, zorgcoördinatie en regie op uitvoerend niveau.

De GGD Rotterdam en omstreken vervult de regietaak in de keten jeugdprostitutie (bestuurlijke regie). Bureau Jeugdzorg, het Prostitutie Maatschappelijk Werk, het Openbaar Ministerie en de politie zijn regievoerders op deeltrajecten. PMW heeft in deze aanpak een spilfunctie, aangezien bij PMW alle meldingen binnenkomen.

ITJ constateert dat de regiefunctie van de GGD op dit moment met name bestuurlijk wordt ingevuld. Dit uit zich volgens de geïnterviewden in 'een stortvloed aan informatie' en 'veel verschillende overleggen'. De verschillende partners geven aan dat ze de taken van een ketenregisseur over het algemeen wel helder en bekend vinden. Toch bestaan er verschillende opvattingen over wat de taken en verantwoordelijkheden van een ketenregisseur (zouden moeten) zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat PMW met name de zorgcoördinatierol invult, waar het de hulpverlening aan specifieke jongeren betreft. De bij dit onderzoek geïnterviewde actoren zijn tevreden over de wijze waarop PMW deze functie invult.

Naast PMW zijn er veel andere organisaties die regietaken vervullen. Zo voert de DOSA-regisseur bijvoorbeeld de regie over de jongeren die bij de DOSA zijn aangemeld, STEK voelt zich verantwoordelijk voor de regie in de hulpverlening van jongeren en ook BJJ geeft aan de regie te hebben op bepaalde casussen. De afspraken over de regie lijken soms niet duidelijk voor de geïnterviewden en de samenwerking met ketenpartners is vaak afhankelijk van personen. Bovendien betreft de regiefunctie op casusniveau vaak slechts

³⁶ Stedelijk rapport Evaluatie DOSA, B & A groep, oktober 2005

³⁷ MEE biedt informatie, advies, ondersteuning en belangenbehartiging aan mensen met een beperking

bepaalde aspecten van de hulpverlening aan een jongere. Dit verklaart mogelijk waarom de geïnterviewde jongeren vaak niet weten of hulpverleners de hulp hebben afgestemd met anderen.

Waar het gaat om de primaire preventie ontbreekt de regietaak die de activiteiten op elkaar afstemt.

De grote hoeveelheid verschillende regisseurs leidt niet alleen tot onduidelijkheid bij de jongeren maar ook bij de andere betrokken organisaties. Het volgende citaat uit een interview geeft hierop een toelichting:

‘Probleemleerlingen worden vaak via verschillende lijnen doorverwezen. Via schoolmaatschappelijk werk, bureau jeugdzorg, regionaal expertise centrum etc. Het is onduidelijk welke lijnen dit allemaal zijn en hoeveel gezichten van hulpverleners er rondom een kind zijn.’

ITJ is van mening dat dit ketenregie om jeugdprostitutie in Rotterdam te voorkomen en te verminderen in de weg staat.

2.5 INFORMATIECOÖRDINATIE

Onder informatiecoördinatie verstaan we de vastlegging, afstemming en overdracht tussen ketenpartners van gegevens die nodig zijn om de keten naar behoren te laten functioneren. Deze gegevens kunnen betrekking hebben op de klant en (het functioneren van) de keten.

Voor een goede informatiecoördinatie is een ondersteunend geautomatiseerd systeem onontbeerlijk. ITJ constateert dat voor het verschaffen en overdragen van informatie in Rotterdam verschillende ondersteunende, niet op elkaar afgestemde, geautomatiseerde systemen bestaan. Dit belemmert een goede informatiecoördinatie. Genoemd zijn bijvoorbeeld het Elektronisch Kinddossier (EKD), het Stedelijk Instrument Sluitende Aanpak (SISA), de Jeugdmonitor en een digitaal leerlingen volgsysteem voor de scholen voor voortgezet onderwijs. Daarnaast zijn momenteel een aantal registratiesystemen in ontwikkeling zoals bij PMW en bij de JONG centra (het Safe Jeugdsignaal SJS). De verschillende partners hebben niet altijd toegang tot deze systemen.

Ten behoeve van de keten Jeugdprostitutie is in de Rotterdamse aanpak Jeugdprostitutie een convenant over informatie-uitwisseling ondertekend. Het gaat om de convenantpartners GGD, de afdeling het Prostitutie Maatschappelijk Werk³⁸, Bureau Jeugdzorg Rotterdam, Politie Rotterdam-Rijnmond en het Arrondissementsparket Rotterdam. In dit convenant Jeugdprostitutie is formeel vastgelegd hoe en volgens welke lijnen de informatie-uitwisseling zou moeten verlopen. Het convenant is vrij recent op 23 januari 2006 overeengekomen en ondertekend door de partners.

Dit convenant is onderdeel van het basispakket³⁹ voor signaleerders. In dit basispakket worden maatregelen ter preventie en bestrijding van jeugdprostitutie en loverboy-activiteiten uitgewerkt. ITJ constateert dat de bekendheid

³⁸ Stichting Humanitas Thuiszorg en Maatschappelijke Dienstverlening Rotterdam

³⁹ Basispakket voor signaleerders Jeugdprostitutie, GGD Rotterdam en omstreken, januari 2006

met dit basispakket niet voldoende is (zie ook het onderdeel bereik van de keten, paragraaf 2.3). De scholen zijn onvoldoende betrokken bij het probleem Jeugdprostitutie zo blijkt uit het onderzoek. Het voorlichtingspakket dat door de ketenregisseur beschikbaar is gesteld wordt te vrijblijvend gebruikt.

Dit beeld wordt ook bevestigd door het volgende citaat uit een interview:

‘De beleidsketen bereikt (voor informatie, scholing en vorming) niet alle partners’.

Alhoewel ITJ constateert dat er in de praktijk sprake is van informatiecoördinatie, vindt er geen structurele uitwisseling tussen de partners plaats. De informatieoverdracht vindt veelal plaats op ad hoc basis en de mate van informatie-uitwisseling is afhankelijk van de situatie waarin een bepaalde casus zich bevindt.

In veel gevallen gebeurt de informatieoverdracht in afstemmingsoverleggen. Hierin worden ook afspraken gemaakt tussen de partners, maar deze afspraken worden nauwelijks vastgelegd en geformaliseerd. Daar waar afspraken en verslagen worden vastgelegd, worden ze geanonimiseerd. Het is dan ook moeilijk vast te stellen in hoeverre gemaakte afspraken rondom een geval of casus nagekomen worden, hoe de (papier) overdracht precies verloopt en hoe en door wie de informatiecoördinatie precies plaatsvindt. Eén van de verklaringen die vaak genoemd wordt voor het niet vastleggen en formaliseren van afspraken en informatie is het beschermen van de privacy van de meisjes. Dit kan een efficiënte en effectieve aanpak in de weg kan staan.

De jongeren weten vaak niet of hulpverleners hebben afgestemd met anderen. De geïnterviewde jongeren geven ook aan dat zij hun verhaal vaak moeten herhalen tegenover verschillende personen. Een jongere verwoordt dit als volgt:

‘Ik zou graag willen dat hulpverleners langdurig bij iemand betrokken zijn. Dan hoef ik niet steeds opnieuw een vertrouwensband op te bouwen met de hulpverleners’.

2.6 CONTINUÏTEIT IN DE KETEN

Continuïteit in de keten betekent dat de activiteiten die de ketenpartners in die keten(s) uitvoeren ononderbroken verlopen. De voortgang en aansluiting van de stappen en trajecten in de keten leiden tot het realiseren van het ketendoel en sluiten aan bij de levensloop van de jeugdige(n).

ITJ constateert dat organisaties, individueel, over het algemeen juiste en continue hulp aan jongeren proberen te bieden. Waar het aan ontbreekt is de voortgang en aansluiting van de werkzaamheden van de verschillende organisaties.

De terugkeer naar school van (probleem)jongeren verloopt bijvoorbeeld niet altijd soepel. Zo laten scholen jongeren die zij als probleem ervaren slechts mondjesmaat toe. Ook komt het voor dat jongeren langer dan gewenst in een voorziening moeten blijven omdat er een wachtlijst is voor vervolghulp. Ook voor ambulante hulp is er een wachtlijst. Veel ketenpartners kennen om deze

– en andere – redenen ernstige knelpunten in de dagelijkse uitvoering van hun werkzaamheden, zo blijkt uit het onderzoek.

Ook de eigen doelstellingen van organisaties kunnen continuïteit van de keten in de weg staan. Een voorbeeld hiervan is de leeftijdsgrens van 18 jaar die in de jeugdhulpverlening wordt gehanteerd. Een medewerker van een van de betrokken organisaties licht hierover het volgende toe:

‘Onder de achttien jaar is Bureau Jeugdzorg betrokken. Voor vrouwen boven de achttien is er geen organisatie die dezelfde rol vervult’.

BJZ geeft overigens aan dat als de jongere achttien is geworden de voogd de jongere probeert te bewegen om nog vrijwillig gebruik te maken van ambulante nazorghulp. Doordat er sprake is van vrijwilligheid valt het zicht op deze jongeren echter weg, met alle risico's van dien.

ITJ is van mening dat niet alleen het ontbreken van aansluiting van de verschillende ketenpartners, en de verschillende doelstellingen van organisaties een risico zijn voor de continuïteit van de keten, maar ook de mate van en de manier waarop ketenpartners samenwerken kunnen een risico vormen voor deze continuïteit. De samenwerking tussen de verschillende partners verloopt niet overal even goed. Er bestaan spanningen en irritaties bij verschillende actoren die het gevolg zijn van onvrede over de manier waarop ketenpartners hun rol invullen. De jongerenwerkers bij DISCK, bijvoorbeeld, die veel informatie hebben over jongeren, vinden niet dat ze door de overige partners op hun juiste waarde worden ingeschat. Dit zorgt voor frustraties tegenover partners.

Ook geven verschillende partners aan ontevreden te zijn over Bureau Jeugdzorg⁴⁰. In een aantal interviews is bijvoorbeeld opgemerkt dat:

‘De afspraken niet duidelijk zijn over wie de regie heeft over het jongere kind’, dat ‘BJZ de regierol nog in onvoldoende mate speelt’ en dat ‘BJZ in een aanzienlijk aantal gevallen geen casemanager levert’.

Ook daar waar de samenwerking wel goed (of beter) verloopt, bestaat er een risico voor de continuïteit van de keten, constateert ITJ. Dit, omdat deze relaties voornamelijk gebaseerd zijn op contacten en netwerken tussen personen. Tijdens het onderzoek heeft ITJ te maken gehad met diverse personen van verschillende organisaties. Uit het onderzoek blijkt dat deze personen zeer betrokken zijn bij de jongeren en gedreven hun werk doen. Dit zijn belangrijke elementen voor het welslagen van de aanpak van de problemen met jongeren in Rotterdam en het voorkomen van jeugdprostitutie. Het ‘wegvallen’ van één van deze personen vormt dan een risico voor het goede verloop en de continuïteit van de samenwerking. Illustratief is het volgende citaat uit een interview:

⁴⁰ *In de (concept) jaarrapportage Ketenaanpak Jeugdprostitutie 2005 is ook aandacht voor de rol van Bureau Jeugdzorg en wordt een aanbeveling opgenomen voor verbetering van de samenwerking. De convenantpartners waaronder Bureau Jeugdzorg hebben de onderlinge samenwerking geëvalueerd. Bron: GGD.*

‘Samenwerken in de (praktische) keten is vooral afhankelijk van een opgebouwd netwerk met personen. Door een grote hoeveelheid wisselende projecten wordt het netwerk net zo hard afgebroken omdat mensen verdwijnen’.

ITJ constateert dat ketenpartners de kaders waarbinnen zij hun werkzaamheden moeten uitvoeren vaak als een excuus gebruiken voor het voeren van een niet effectieve aanpak met betrekking tot het probleem. De echte reden ligt volgens ITJ in een onvoldoende samenwerking tussen ketenpartners. Elke organisatie dient te werken binnen bepaalde kaders en heeft bepaalde beperkingen, maar juist door samen te werken kunnen deze beperkingen teniet gedaan worden. Waar de mogelijkheden van de ene ketenpartner eindigen, start vaak de aanpak van de andere partner. In een aantal gevallen is er zelfs sprake van een redelijke overlap. Betere samenwerking – en meer openheid binnen de samenwerkingsrelatie van ketenpartners – kan leiden tot een goede overdracht van de jongere op het moment dat een van de organisaties aan het einde van zijn mogelijkheden zit. Op deze manier kan de volgende schakel in de keten verder met deze jongere. Dit leidt tot een effectievere aanpak, en bovendien zal de kans dat de jongere uit het zicht verdwijnt of terugvalt kleiner worden. Voor deze manier van samenwerking zijn nodig: openheid tussen ketenpartners, goede communicatie en tijdige overdracht en afstemming van de aanpak met betrekking tot de jongere.

Uit de interviews met jongeren komt een weinig actieve houding naar voren van de scholen en de afdeling leerplicht. Veel van de jongeren verzuimen vaak en langdurig. Ze hebben niet het idee dat ze op school worden gemist. Ook wordt niet actief geprobeerd om hen weer naar school te krijgen. Verder signaleert een leraar bij een van de jongeren wel dat het dreigt mis te gaan bij de overgang van primair naar voortgezet onderwijs maar er wordt vervolgens niets met dit signaal gedaan. Uit de gesprekken komt naar voren dat veel van de instellingen die zouden kunnen signaleren, dit niet hebben gedaan (bijvoorbeeld school en ziekenhuis). Bij een groot deel van de jongeren is na contact met de politie een verandering opgetreden. Het gaat hier voor het merendeel om jongeren die op dat moment al in de prostitutie zaten.

Gezien het bovenstaande concludeert ITJ dat er geen sprake is van ‘continuïteit in de keten’ rondom het voorkomen van jeugdprostitutie en de primaire preventie in Rotterdam.

Hieronder volgt een voorbeeld dat het belang van continuïteit in de keten aantoont. Vanaf het veertiende levensjaar van het betreffende meisje zijn er zorgelijke ontwikkelingen. Uit het voorbeeld blijkt niet dat er sprake is van continuïteit in de hulpverlening die tot een oplossing leidt.

Voorbeeld 2

Uit het dossier Fatima⁴¹

Fatima wordt geboren uit allochtone ouders, die als zij zes jaar is een asiel-aanvraag indienen. Als Fatima dertien jaar is, is het gezin uitgeprocedeerd. Vanaf haar veertiende zijn er zorgelijke signalen over Fatima. Als ze vijftien is, wordt door de Raad voor de Kinderbescherming een verzoek tot OTS gedaan. Deze wordt echter aangehouden vanwege beperkte informatie en vervolgens ingetrokken omdat de situatie thuis is verbeterd. Een jaar later meldt Fatima zich aan bij een opvanginstantie voor meisjes die uit de prostitutie proberen te komen. Zij geeft aan verkracht te zijn door twee allochtone jongens. Hierna volgt weer een melding bij de Raad voor de Kinderbescherming en een verzoek om (V)OTS en uithuisplaatsing. Fatima verzuimt veelvuldig. Als reden staat vermeld dat ze geen strippenkaart heeft. Ze geeft ook aan dat ze bang is dat de Immigratie- en Naturalisatie Dienst (IND) haar op haar stageplaats komt bezoeken. De OTS maatregel en de uithuisplaatsing worden goedgekeurd, waarna Fatima voor een periode van drie maanden in een JJI wordt geplaatst. Verlenging van de maatregel wordt afgewezen en Fatima moet naar huis.

De hulpverlening en begeleiding via BJZ worden beëindigd als ze 18 jaar is geworden. Ze wordt verwezen naar PMW en het RIAGG. Fatima is momenteel 19 jaar en gehuwd.

2.7 OPLOSSINGSGERICHTHEID

Ketenpartners richten hun dienstverlening op het probleem in relatie tot de behoefte van de jeugdige en zorgen ervoor dat zij zicht houden op dat probleem en die behoefte en dit vertalen naar afstemming van hun bijdrage.

ITJ constateert dat de partners over het algemeen oplossingsgericht te werk gaan in individuele casussen. De partners proberen – binnen de bandbreedte van hun eigen organisatie – zo goed mogelijk hulp te bieden aan de jongeren die in de prostitutie terecht gekomen zijn. Dit is voornamelijk gericht op de curatieve kant, namelijk de meisjes uit de prostitutie halen en ervoor zorgen dat ze er ook uit blijven. De concrete (hulpverlening)activiteiten bestaan onder andere uit: een lesmodule seksuele voorlichting, weerbaarheidstrainingen, resocialisatietrajecten en het voorzien in een dagbesteding.

Op het niveau van de keten zijn de partners over het algemeen erg tevreden over PMW. Nagenoeg alle ketenpartners vinden dat PMW erg oplossingsgericht bezig is en ook met succes hun werkzaamheden uitvoert. De hulpverlening van PMW wordt door de jongeren specifiek, deskundig en betrokken gevonden. Een van de jongeren omschrijft de hulpverlening als volgt:

‘Ik voel me er geaccepteerd. Het lijkt niet uit te maken wat ik heb gedaan en heb meegemaakt. Ik mag zijn wie ik ben’.

De oplossingsgerichtheid bij PMW is vooral casusgericht. Voor de overige organisaties geldt dat de oplossingsgerichtheid voornamelijk benaderd wordt vanuit de doelstellingen van de eigen organisatie, zo blijkt uit het onderzoek.

⁴¹ Betreft een fictieve naam.

Er blijken nauwelijks organisatieoverstijgende activiteiten gericht op het oplossen van het probleem. Ook wordt er nauwelijks door ketenpartners samengewerkt of afstemming gezocht met betrekking tot concrete activiteiten.

Uit het onderzoek blijkt dat rondom het onderwerp Jeugdprostitutie overigens nog wel een praatcultuur bestaat. Er wordt veel gesproken in termen als 'bezig met', 'stimuleren dat' en 'ontwikkelen van'. Aan de andere kant, zo blijkt uit de GDR bijvoorbeeld, zijn de hulpverleners zeer creatief in het oplossen van de aangegeven problemen. Van deze creativiteit zou in de praktijk meer gebruik gemaakt kunnen worden.

ITJ constateert dat loverboys vaak wel bekend zijn bij bepaalde actoren. Geïnterviewden geven aan dat ze de loverboys zelfs kunnen aanwijzen. Zo zegt een medewerker van een van de organisaties:

'Als je mij in de tram zet, kan ik ze zo aanwijzen'.

Uit het onderzoek blijkt dat sommige geïnterviewden het gevoel hebben dat ze niets kunnen of mogen doen tenzij ze deze pooiers op heterdaad betrapten.

Schrijnend is in dit kader ook het verhaal van een moeder die haar dochter wil beschermen voor een steeds lastiger wordende (vermeende) loverboy. Ze heeft bewijsmateriaal overhandigd aan de politie, de verblijfplaats van de loverboy achterhaald maar de politie grijpt niet in. Blijft voor de familieleden niets anders over dan het betreffende meisje overal te begeleiden en in de gaten te houden. De situatie is voor alle gezinsleden bedreigend.

De observaties van de twee zorgadviesteams (ZAT's) tenslotte geeft weinig vertrouwen in de effectiviteit van de ZAT's in zijn algemeenheid. Zo ontbreekt het aan een gezamenlijke probleemanalyse, wordt de uitgewisselde informatie niet gebruikt om een geïntegreerd plan van aanpak op te stellen en is het overleg te weinig oplossingsgericht. Juist de ZAT's vormen het overleg bij uitstek om problemen met jongeren in een vroeg stadium te bespreken en op te lossen. Een nader onderzoek naar de kwaliteit van de ZAT's en indien nodig het adviseren voor verbetering ervan is een duidelijk aandachtspunt. Vroegtijdige signalering is immers noodzakelijk voor het voorkomen van het probleem.

2.8 SYSTEMATISCHE EVALUATIE EN VERBETERING

Het inrichten van systemen om de kwaliteit van de ketendoelen en de beoogde effecten op de aanpak van het maatschappelijke probleem te waarborgen en te verbeteren.

Het functioneren van de keten Jeugdprostitutie in Rotterdam als zodanig wordt nog niet geëvalueerd. Verschillende partners geven aan dat dit – gezien het feit dat het convenant pas in januari 2006 is ingegaan – nu nog aan de vroege kant zou zijn. Tijdens een interview met de GGD werd overigens wel aangegeven dat gepland is om één keer per jaar met de betrokken partijen (op beleidsniveau) te evalueren. Omdat er geen primaire preventieketen is

kan er ook op dit moment geen sprake zijn van een systematische evaluatie en verbetering van deze keten.

Bij verschillende organisaties en voorzieningen is wel sprake van evaluatie. De mate waarin (de effectiviteit van) het handelen en de aanpak van de verschillende organisaties geëvalueerd wordt, verschilt.

Wat de partners die hun werkzaamheden wel in enige mate evalueren gemeen hebben, is dat ze slechts evalueren op cliëntniveau. Er is niet aangegeven dat geëvalueerd wordt op een niveau hoger, wat wel zou moeten om de uitvoering te kunnen verbeteren.

3 CONCLUSIES/AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE BOODSCHAP

3.1 SAMENVATTENDE CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Het onderzoek leidt tot de conclusie dat de samenwerking van de organisaties en voorzieningen in Rotterdam niet voldoet aan de kwaliteitseisen die in algemene zin aan resultaatgerichte samenwerking gesteld mogen worden. De bevindingen en de oordelen over deze kwaliteitsaspecten zijn bedoeld als verbeterpunten ter versterking van de werking van de organisaties en voorzieningen in het gezamenlijk oplossen van het probleem. Hieronder worden de conclusies op hoofdlijnen beschreven. Tevens zijn aanbevelingen opgenomen.

Resultaatgericht werken

Uit het onderzoek blijkt dat de ernst en de omvang van de jeugdprostitutie niet bekend is in Rotterdam. ITJ is zich ervan bewust dat het niet eenvoudig is om achter de juiste omvang van het probleem te komen. De aantallen die momenteel genoemd worden betreffen de meldingen bij PMW en inschattingen. De afgelopen periode is, mede door het gebruik van de signaallijst, het aantal meldingen toegenomen. Het gaat dan vooral om meisjes die in de jeugdprostitutie terecht zijn gekomen of dreigen terecht te komen. Over jongens in de jeugdprostitutie is nauwelijks iets bekend. Het cijfermatig in beeld brengen van verbeteringen en het ombuigen van trends is op dit moment nog niet mogelijk.

ITJ acht het wel van belang dat duidelijk wordt hoeveel jongeren betrokken zijn in de jeugdprostitutie of het risico lopen hierin terecht te komen. In dit kader is het belangrijk dat de signaallijst nog beter bekend raakt en wordt gehanteerd. Een gezamenlijke probleemanalyse is onontbeerlijk.

Primaire preventie

Uit verschillende onderzoeken⁴² blijkt dat veel meisjes die in de prostitutie hebben gewerkt al in een eerder stadium problemen hadden. Het gaat bijvoorbeeld om problemen in de gezinssituatie, bij de schoolcarrière, in het psychisch welbevinden en in relaties. Problematiek van de gedwongen meisjesprostitutie begint veelal in de puberteit. Dit heeft te maken met de overgang van kindertijd naar volwassenheid waarin jongeren belangrijke ontwikkelingsstappen maken en waarin jongeren in toenemende mate behoefte hebben om zich wat meer los te maken van hun familie en zelf dingen uit te zoeken. In deze periode staat de ontwikkeling van de eigen identiteit centraal. Dit proces verloopt het makkelijkst voor jongeren die uit warme, ondersteunende gezinnen komen.

Het dossieronderzoek dat ITJ bij PMW heeft verricht laat zien dat de meisjes die uiteindelijk in de prostitutie belanden, voor deze periode al verschillende problemen hadden. Dit beeld wordt ook bevestigd door de jongeren en ouders die zijn geïnterviewd.

⁴² *De betovering verbroken, methodiek preventie en aanpak meisjesprostitutie, Anke van Dijke e.a., 2006 NIZW Jeugd*

Gezien het feit dat er vele problemen vooraf gaan aan het moment dat jongeren in de prostitutie belanden of dreigen te belanden, is primaire preventie heel erg belangrijk. Het inzetten op de aanpak van deze problemen kan problemen in een latere fase voorkomen. ITJ acht het van groot belang dat in Rotterdam wordt ingezet op deze primaire preventie.

Bewustwording

Organisaties en voorzieningen zijn zich nauwelijks bewust dat ze een preventieve rol kunnen spelen in het proces dat er uiteindelijk toe kan leiden dat jongeren in de prostitutie terechtkomen en dat zij door vroegtijdige hulp ook kunnen bijdragen aan een afname van jeugdprostitutie.

ITJ is dan ook van mening dat in de gemeente Rotterdam een bewustwordingsproces in gang moet worden gezet op het gebied van primaire preventie waardoor organisaties de eigen rol in het totale proces beter begrijpen en hier naar kunnen handelen.

Samenwerking

De feitelijke samenwerking tussen organisaties en voorzieningen in Rotterdam is op dit moment niet zodanig dat voorkomen wordt dat jongeren (tot 23 jaar) in de problemen raken. De organisaties en voorzieningen moeten beter gaan samenwerken en op elkaar afgestemd raken. Het gaat dan vooral om de primaire preventie. Op papier is een aantal zaken met betrekking tot de Rotterdamse aanpak jeugdprostitutie goed geregeld. Er is een convenant informatie-uitwisseling, een catalogus scholingsaanbod en preventie-activiteiten beschikbaar, een sociale kaart jeugdprostitutie, een signaallijst, een meld- en verwijroute en er zijn protocollen ontwikkeld. Omdat deze Rotterdamse aanpak jeugdprostitutie nog vrij recent is opgezet, zijn niet alle uitvoerende partners in de praktijk hiervan op de hoogte en werken ze niet allemaal met de bijbehorende instrumenten. Wel zijn vrijwel alle partners van de keten Jeugdprostitutie met volle inzet bezig het onderwerp op de kaart te krijgen.

Maar de keten is niet sluitend. Zo ontbreken organisaties en sluiten (primaire) preventie en curatie niet op elkaar aan. ITJ concludeert dat de voorlichting over het basispakket verder uitgebreid moet worden naar de uitvoerende partners. ITJ is van mening dat duidelijk moet worden welke partners toegevoegd moeten worden aan de keten om deze sluitend te maken.

Bereik

Door het aanwijzen van een ketenregisseur Jeugdprostitutie en het beschikbaar stellen van een 'Baspakket voor signaleerders jeugdprostitutie', heeft de gemeente Rotterdam de mogelijkheid gecreëerd om jongeren die in de jeugdprostitutie zijn beland of dreigen te belanden zo snel mogelijk in beeld te krijgen en te voorkomen dat de jongeren in de prostitutie blijven dan wel komen. Prostitutie Maatschappelijk Werk (PMW) vervult in deze Rotterdamse aanpak jeugdprostitutie een waardevolle rol zowel naar partners als naar de jongeren.

Nog niet alle jongeren worden bereikt. Het aangeboden voorlichtingspakket is te vrijblijvend geïntroduceerd waardoor niet alle scholen hiervan gebruik maken, terwijl zich in deze doelgroep potentiële slachtoffers en potentiële daders bevinden. Alhoewel de GGD aangeeft dat het aantal scholen dat met het voorlichtingspakket aan de slag is of gaat groter wordt raadt ITJ de gemeente Rotterdam aan het beschikbare voorlichtingsmateriaal verplicht in te voeren.

Bij de aanpak van daders wordt uitgegaan van de strafrechtelijke en juridische (on)mogelijkheden. ITJ beveelt aan om het beleid en de aanpak proactiever en preventiever in te steken. ITJ is van mening dat een omslag in handelen en denken moeten plaatsvinden. Vanuit beleid zijn preventieve mogelijkheden aanwezig om iets te doen in de richting van de loverboys, zoals hinderlijk volgen.

Doordat de informatie-uitwisseling niet toereikend is, blijven bepaalde jongeren uit het zicht. Er zijn vele ondersteunende geautomatiseerde systemen in Rotterdam. ITJ beveelt de gemeente Rotterdam aan deze systemen op elkaar af te stemmen en toegankelijk te maken voor alle relevante partners.

Continuïteit

De continuïteit in de hulpverlening is onvoldoende gewaarborgd. De leeftijds-grens van achttien jaar vormt een barrière in de continuïteit van de hulpverle-ning en indien deze verder op vrijwillige basis wordt voortgezet loopt men het risico deze jongeren kwijt te raken. Scholen laten jongeren die zij als pro-bleem ervaren slechts met mondjesmaat toe.

ITJ vindt het belangrijk dat de continuïteit in de hulpverlening en in het on-derwijs gewaarborgd wordt. Scholen en de afdeling leerplicht vervullen in de continuïteit van onderwijs een belangrijke rol maar vervullen deze niet altijd op een adequate manier.

Regietaak

Gezien de complexe problematiek van jongeren is een goede regietaak in de primaire preventie noodzakelijk om tot een effectieve samenwerking te ko-men tussen organisaties en voorzieningen die aan deze problemen werken. ITJ acht het van belang dat de keten van de primaire preventie aansluit op de Rotterdamse aanpak jeugdprostitutie.

Verzwarende factor

Een verzwarende factor in de aanpak van problemen met jongeren in Rotter-dam is de regio-indeling en het verschil in omvang van het verzorgingsgebied van de hulpverlening. Er is sprake van overlappende verzorgingsgebieden en verschil in wijkindeling bij ketenpartners.

Het lokale en regionale maatschappelijke vraagstuk van de jeugdprostitutie en de bestuurlijke verantwoordelijkheid die provinciale en lokale besturen samen hebben in de zorg voor kwetsbare jongeren brengt met zich mee dat er een goede samenwerking moet zijn tussen de gemeente Rotterdam, de deelge-meenten en de stadsregio Rotterdam.

Verbeterpunten

Tot slot reikt ITJ een aantal verbeterpunten aan die in het onderzoek naar voren zijn gebracht die ITJ ondersteunt. Het gaat om verbeterpunten die door de betrokkenen organisaties genoemd zijn en die gebruikt kunnen worden om de samenwerking te verbeteren en de keten te versterken. Zoals het trainen van docenten en ouders in voorlichting geven aan jongeren over seksuele weerbaarheid, het geven van extra begeleiding aan jongeren met een laag zelfbeeld, het versterken van de sociale omgang tussen jongeren, het voor-komen van schooluitval, het vereenvoudigen van de sociale kaart in Rotter-dam en het verbeteren van opvoedondersteuning.

Ook jongeren en ouders hebben in interviews verbeterpunten aangegeven. Het gaat onder meer om:

- Signalen dat er loverboys actief zijn, zouden veel eerder moeten leiden tot het oppakken van die jongens. Daarvoor is het belangrijk dat signalen worden gebundeld.
- In de voorlichting over loverboys is verbetering mogelijk. Hulpverleners hebben bij slachtoffers van loverboys vaak een bepaald beeld, terwijl het bij ieder meisje weer anders loopt. De jongeren geven aan dat de voorlichtingsfilm geen goed beeld geeft van de werkelijkheid. De prostitutie wordt in de film voorgesteld als een leuk iets.
- De hulpverlening zou beter bereikbaar (belt niet terug, op vakantie, ziek), sneller (wachtlijsten) en laagdrempeliger (moeilijk te vinden) mogen zijn.
- Verder geven de jongeren aan dat ze het prettig zouden vinden als ze aan één persoon per instantie hun verhaal kunnen doen.

3.2 BESTUURLIJKE BOODSCHAP

De jongeren waar dit onderzoek over gaat zijn per definitie kwetsbaar en dat komt vooral door de cumulatie van problemen in hun leven. De gemeente heeft door haar positie dicht bij die jongeren zicht op de problemen en mogelijkheden van de Rotterdamse samenleving om aan oplossingen te werken. Ze heeft een bijzondere verantwoordelijkheid voor jongeren die het risico lopen in de jeugdprostitutie te belanden. Dat betekent zorg voor een kaderstellende visie en beleid en voor een goede bestuurlijke regie op de samenwerking tussen de voorzieningen.

De instituties en de samenwerking gericht op de signalering en opvang van jongeren die in de jeugdprostitutie belanden lijkt nu op orde. Maar dat geldt niet voor de primaire preventie. Naar onze mening moet Rotterdam samen met de voorzieningen de volgende stap zetten naar een integrale aanpak door bij die signalering en hulp óók de primaire preventie te betrekken.

Samenwerking tussen de instellingen en voorzieningen regisseren betekent voor de gemeente witte vlekken, overlap en aansluitingsproblemen signaleren en oplossen en maatwerk organiseren bij de signalering, bij opvang én bij de primaire preventie. Met als doel het risico dat jongeren lopen om in de prostitutie terecht te komen zo klein mogelijk te maken en waar dat toch fout loopt de jongeren van hulp te verzekeren. De gemeente Rotterdam zal dat niet alleen kunnen. Naast een krachtige bestuurlijke regie heeft ze de betrokkenheid en inzet nodig van de Stadsregio Rotterdam, de deelgemeenten én de organisaties en voorzieningen. Speciaal van belang is de primaire preventie door de voorzieningen die zich bezig houden met het jonge en opgroeiende kind: het onderwijs en de jeugdgezondheidszorg.

De gemeente Rotterdam moet om dit te realiseren in samenspraak met de Stadsregio Rotterdam, de deelgemeenten en de organisaties, voorzieningen en instellingen als vervolg op dit onderzoek een actieplan opstellen waarin de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- Het formuleren van het probleem en het opstellen van een goed kwantitatief en kwalitatief beeld van de groep jongeren die (verhoogd) risico lopen om in de jeugdprostitutie terecht te komen.
- Een heldere keuze van doelstellingen waar men zich in de gezamenlijke aanpak van het maatschappelijk probleem op richt: het vormen van een

agenda waarin niet alleen de acute en curatieve hulpverlening maar ook de primaire preventie een duidelijke plaats krijgt in de bestuurlijke en operationele samenwerking tussen de voorzieningen en instellingen.

- Het op gang brengen van een bewustwordingsproces ten aanzien van de rol die organisaties spelen in de primaire preventie.
- Het waarborgen van de continuïteit in de hulpverlening.
- Het aanwijzen van de regietaak in de preventieve preventie en het op elkaar aansluiten van de primaire preventie en de keten jeugdprostitutie.
- De uitvoering van het gekozen beleid: sturen op resultaten.
- De evaluatie van beleid en uitvoering: wat is er feitelijk gerealiseerd.

ITJ beveelt daarbij ook aan om jongeren en ouders bij het ontwikkelen van dit actieplan te betrekken.

3.3 UITGANGSPUNTEN ACTIEPLAN

Doel van het actieplan is de situatie te verbeteren voor de jongeren in Rotterdam die het risico lopen in de prostitutie terecht te komen. Het actieplan is een onderdeel van de ITJ- procedure. Het is enerzijds het logisch vervolg op het onderzoek en omvat de maatregelen om de situatie te verbeteren zowel voor de samenwerking op collectief niveau als voor de individuele jongeren en gezinnen die het aangaat. Anderzijds is het actieplan ook een referentiepunt om over enige tijd te bepalen of de maatregelen daadwerkelijk met succes zijn getroffen of dat er beredeneerd en door omstandigheden gelegitiemeerd, door partijen moest worden afgeweken van de voorgenomen maatregelen.

Voor een effectief actieplan gelden de volgende uitgangspunten:

1. Er is duidelijkheid bij partijen over de uitgangspositie (dit is het probleem in cijfers uitgedrukt maar ook de in de nota van bevindingen beschreven situatie).
2. Er is duidelijkheid bij partijen over de te behalen resultaten (verbeteringen ten opzichte van de baseline) en indicatoren (meetbare waarnemingen waaraan dit valt af te lezen).
3. Er is duidelijkheid bij partijen over de te volgen strategie (de weg om er te komen en met wie).
4. Partijen zijn bereid tot zelfevaluatie en monitoring van de uitvoering van het actieplan op de onderstaande drie punten.
 - voeren we de strategie uit die we voor ogen hebben?
 - bereiken we de doelgroep die we willen bereiken?
 - halen we de resultaten die we willen halen?
5. Partijen zoeken de oplossingen en maatregelen in eerste instantie zoveel mogelijk binnen de bestaande mogelijkheden van wet- en regelgeving en de beschikbare middelen.
6. De jongeren en in voorkomende gevallen hun ouders worden zoveel mogelijk betrokken bij het opstellen van het actieplan en de maatregelen.

Tot slot moeten partijen zich eraan committeren dat zij de resultaten over twee jaar evalueren en dat ze ITJ daarbij betrekken. Dit kan worden uitgevoerd in de vorm van een vervolgonderzoek (al dan niet in combinatie met een procesevaluatie gericht op het zichtbaar maken van de processen die plaatsvinden in systemen en dienstverleningsprocessen).

Het actieplan en de inhoud daarvan is een verantwoordelijkheid van de betrokken partijen die met het maatschappelijk probleem te maken hebben. ITJ beveelt aan dat de volgende onderwerpen en de verbeterpunten, die door voorzieningen, jongeren en ouders zijn aangedragen, worden meegenomen in het actieplan.

Inzetten op primaire preventie.

Dit houdt praktisch onder meer in dat:

- primaire preventie een duidelijker plek krijgt in de keten die zich richt op de levensloop van jongeren van 0 tot 23 jaar;
- de multiprobleem gezinnen meer in beeld moeten worden gebracht en meer centraal staan in de aanpak dan nu het geval is;
- de effectiviteit van de zorgadviesteams waarnodig wordt verbeterd;
- de scholen worden 'verplicht' het beschikbare voorlichtingsmateriaal te gebruiken;
- er een bewustwordingsproces in gang wordt gezet met betrekking tot de primaire preventie.

Verbeteren van de samenwerking.

Dit houdt praktisch onder meer in dat:

- partijen het basispakket jeugdprostitutie meer bekendheid geven op de werkvloer van de instellingen en bij de hulpverleners;
- de organisaties en voorzieningen met elkaar afspraken maken over een gezamenlijke en sluitende aanpak;
- de organisaties en voorzieningen met elkaar meer resultaatgerichte afspraken maken, streefcijfers bepalen en prestatie-indicatoren gebruiken zodat de aanpak van het probleem meetbaar en merkbaar is;
- er een gemeenschappelijk ondersteunend geautomatiseerd systeem beschikbaar komt dat voor alle relevante partijen toegankelijk is en te gebruiken is;
- ouders en jongeren een informatiepunt krijgen zodat vinden en gevonden worden beter georganiseerd en geborgd is;
- er structureel afstemming plaats vindt tussen JONG-centra , DOSA's, JCO, buurtnetwerken, zorgadviesteams en andere samenwerkingsverbanden;
- er kritisch wordt gekeken naar het bestaan van verschillende overlappende samenwerkingsverbanden en het verschil in regio-indeling van de betrokken organisaties;
- er kritisch wordt gekeken naar welke partners ontbreken om de keten sluitend te maken;
- een regietaak wordt aangewezen in de primaire preventie;
- aansluiting wordt geregeld tussen de primaire preventie en de keten jeugdprostitutie.

Wijzigen van de inhoudelijke aanpak om bestaande knelpunten weg te werken.

Dit houdt praktisch onder meer in dat:

- de leeftijdsgrens van achttien jaar geen breukpunt mag zijn in de hulpverlening en in de preventieve aandacht voor jongeren;
- scholen en leerplicht zorg dragen voor continuïteit in het onderwijs;
- scholen onderling elkaars (probleem)leerlingen toelaten indien dat gewenst is;

- jongensprostituees worden bereikt door de organisaties;
- een effectieve aanpak van loverboys en andere pooiers die jongeren in de prostitutie brengen wordt gerealiseerd.

ITJ kan, indien gewenst, aanvullende informatie uit het onderzoek verstrekken en hiermee het ontwikkelen van het actieplan ondersteunen. ITJ zal hier toe een contactinspecteur aanwijzen.

ITJ zal op basis van deze nota van bevindingen en het actieplan een eindpublicatie van haar onderzoek opstellen.

BIJLAGE I BETROKKEN ORGANISATIES/VOORZIENINGEN

Onderstaande organisaties, voorzieningen, instellingen of samenwerkingsverbanden zijn op enigerlei wijze bij het onderzoek betrokken geweest.

Organisatie	Afdeling/project	Toelichting
Bureau Jeugdzorg Stadsregio Rotterdam	AMK: Advies en meldpunt Kindermishandeling (AMK)	
	Afdeling Jeugdreclassering	
	Afdeling Jeugdbescherming, Voogdij	
Stichting Centrum voor Dienstverlening (CVD)		Rotterdamse Welzijnsorganisatie
Stichting DISCK	Sociaal Cultureel Werk	Delfshavense Instelling voor Sociaal Cultureel werk en Kinderopvang
Stichting Flexus		Organisatie voor jeugdhulpverlening in de regio Rotterdam.
Gemeente Rotterdam	Leerplicht	
	Deelgemeente Delfshaven	
	Deelgemeente Rotterdam Noord	
GGD Rotterdam en Omstreken	Cluster Jeugd	
	Team jeugdmonitor	
Stichting Humanitas	Prostitutie Maatschappelijk Werk	Jeugdhulpverlening
JONG-Delfshaven		GGD Rotterdam, Consultatiebureau Ouder & Kind en Bureau Jeugdzorg bundelen hun krachten binnen JONG.
Koers VO	Bij het Samenwerkingsverband Koers VO zijn 84 schoollocaties aangesloten uit de regio Rotterdam (inclusief Hoogvliet), Barendrecht, Bleiswijk, Capelle aan den IJssel, Krimpen aan den IJssel, Nieuwerkerk aan den IJssel, Ridderkerk, Rijswijk en de Hoeksche Waard.	In totaal gaat het in dit gebied om ongeveer 20.000 leerlingen die onderwijs volgen op een vmbo-schoollocatie met of zonder leerwegondersteuning, op een schoollocatie met praktijkonderwijs of op een nevenvestiging zorg

Leger des Heils	Zy aan Zy	Zy-aan-Zy biedt opvang en begeleiding aan tienermeisjes en tienermoeders vanaf 14 jaar die nog niet over eigen huisvesting beschikken en / of nog onvoldoende zelfstandig zijn.
Stichting Lindenhof		Biedt ondersteuning voor jeugdigen en ouders bij het zo goed mogelijk oplossen van gedrags- en opvoedingsproblemen
Lodewijk Rogier college - Holdegardis		Interconfessioneel college voor vmbo
MEE Rotterdam		Biedt informatie en advies, ondersteuning en belangenbehartiging aan mensen met een beperking
Scholengemeenschap Nieuw Rotterdam vmbo		
Openbaar Ministerie		
Pension Maaszicht		24-uurs opvang voor dak- en thuisloze jongeren van 17 tot 23 jaar in Rotterdam Rijnmond.
Politie Rotterdam Rijnmond	Bureaus Noord en West	
	Zedenpolitie	
Programma Bureau Veilig (inmiddels Directie Veiligheid)		De Directie Veiligheid brengt ieder jaar de Veiligheidsindex voor de gemeente Rotterdam uit
Rode Draad Nederland		Belangenvereniging voor prostituees
STEK, organisatie voor jeugdzorg	.	o.a. ondersteunend bij opgroeien en opvoeden
Vrouwenopvang Rotterdam		Opvang (veilig onderdak), informatie, hulp en begeleiding aan mishandelde of bedreigde vrouwen en hun kinderen

BIJLAGE II AFKORTINGEN

AMK	Advies- en Meldpunt Kindermishandeling
BJZ	Bureau Jeugdzorg
BOL	Begeleiding op Locatie
CVD	Centrum voor Dienstverlening
DISCK	Delfshavense Instelling voor Sociaal Cultureel werk en Kinderopvang
DOSA	Deelgemeentelijke Organisatie Sluitende Aanpak
EKD	Elektronisch Kinddossier
GDR	Group Decision Room
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
ITJ	Integraal Toezicht Jeugdzaken
JCO	Justitieel Casus Overleg
JJI	Justitiële Jeugdinstelling
OM	Openbaar Ministerie
OTS	Onder Toezichtstelling
PMW	Prostitutie Maatschappelijk Werk
RIAGG	Regionaal Instituut voor Ambulante Geestelijke Gezondheidszorg
SISA	Stedelijk Instrument Sluitende Aanpak
SJS	Safe Jeugdsignaal (Jong centrum)
VMBO	Vorbereidend Middelbaar BeroepsOnderwijs
VOTS	Voorlopige Ondertoezichtstelling
ZAT	Zorg Advies Team