

Projectplan actieprogramma dak- en thuisloze jongeren in Arnhem

Achtergrond en aanleiding

Het CBS schatte dat er in 2016 in Nederland ongeveer 10.700 jongeren van 18–27 jaar dak- en thuisloos waren. In 2019 was dat aantal toegenomen tot 12.600. Zo'n 200 daarvan zijn Arnhemse jongeren. Deze jongeren hebben geen, of geen stabiel, dak boven hun hoofd en leiden een zwervend bestaan. Ze hebben in veel gevallen te maken met complexe, meervoudige problematiek, zoals (een combinatie van) financiële, psychische en/of verslavingsproblemen, soms in combinatie met een (licht) verstandelijke beperking. De jongeren hebben vaak geen stevig sociaal netwerk om op terug te vallen. Zo'n 60% heeft ook een verleden in de Jeugdzorg en sommigen van hen zijn al eens in aanraking gekomen met politie of justitie.

Er gebeuren, zowel landelijk als ook in Arnhem, al veel goede dingen op de betrokken beleidsterreinen: schulden, armoede, onderwijs, werk en inkomen, maatschappelijke opvang, wonen, zorg en welzijn, veiligheid. Om een kwetsbare jongere, met meervoudige problematiek, te kunnen helpen is samenwerking nodig. Een samenspel op al deze domeinen, zowel binnen de gemeente als daarbuiten. Probleem is dat de hulp soms pas op gang komt als de jongeren al op straat staan. De kosten die dan gemaakt moeten worden voor zorg, opvang, politie en justitie zijn hoog. Tussen de 36.000 en 100.000 euro per jongere per jaar (bron: Stichting Zwerfjongeren Nederland), plus het risico op een leven lang bijstand.

Daarom is het ministerie van VWS in het najaar van 2019 een landelijk actieprogramma gestart wat als doel heeft het aantal dak- en thuisloze jongeren fors terug te dringen en preventief nieuwe dakloosheid te voorkomen. Arnhem is een van de 14 pilot gemeenten die zich heeft aangemeld om mee te doen in dit actieprogramma. De 14 pilot gemeenten krijgen ondersteuning vanuit een landelijk programmateam en de betrokken wethouders voeren bestuurlijk overleg met staatssecretaris Paul Blokhuis.

Niet alleen Arnhem en de overige 13 pilot gemeenten nemen hun verantwoordelijkheid. Ook het Rijk kijkt kritisch naar haar eigen rol, o.a. door diverse onderzoeken te starten naar de effecten c.q. knelpunten die ontstaan door toepassing van Wet en regelgeving (m.n. Participatiewet) in de praktijk.

Hoe word je dakloos?

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving onderscheidt in hun advies van april 2020 vier routes waarlangs mensen dakloos kunnen raken: allereerst geen onderdak na een ingrijpende gebeurtenis zoals een relatiebreuk of verlies van een baan; geen onderdak na vertrek uit een justitiële, jeugdzorg of GGZ- instelling; de derde route is huisuitzetting; en tot slot remigratie. Bestaansonzekerheid en gezondheidsproblemen vergroten het risico dat mensen dakloos raken, omdat zij daardoor in een proces van sociale uitsluiting terecht kunnen komen. Verschillende regels en procedures kunnen deze mensen (onbedoeld) de dakloosheid in duwen, of houden hen daar. Met als gevolg dat ze gemarginaliseerd raken in plaats van dat ze terug in de samenleving getrokken worden. Deze dynamiek komt relatief vaak voor bij kwetsbare jongeren en bij mensen met een migratieachtergrond. Daarom is de stijging in dakloosheid onder deze groepen het grootst.

Het actieprogramma landelijk

Het actieprogramma (2019 - 2021) gaat uit van de algemeen geldende mensenrechten. Elk mens, dus ook elke jongere, heeft recht op huisvesting, een behoorlijke levensstandaard, toegang tot zorg en volwaardige participatie. Het actieprogramma streeft naar een forse vermindering van het aantal dak- en thuisloze jongeren (18-27) en het voorkomen van nieuwe dak- en thuisloze jongeren.

Het actieprogramma kent landelijk de volgende actielijnen:

1. Preventie, nazorg en regie - gemeenten gaan (in afstemming met betrokken partijen) actief op zoek naar (potentiële) dak- en thuisloze jongeren om passende ondersteuning te bieden. Zij laten pas los als er op alle levensgebieden sprake is van een voldoende duurzame situatie;
2. Financiële bestaanszekerheid - jongeren zijn in staat om in hun eigen levensonderhoud te voorzien, waar mogelijk via een baan (al dan niet met extra begeleiding);
3. Persoonlijke ontwikkeling en scholing - jongeren zijn in staat om een opleiding te volgen of zich op een andere passende manier persoonlijk te ontwikkelen;
4. Opvang en wonen - jongeren hebben recht op huisvesting of opvang. Er is geen wachtlijst om in gespecialiseerde jongerenopvang of beschermd wonen te komen en binnen uiterlijk 3 maanden is sprake van een duurzame woonplek;
5. Helpende regels –jongeren worden niet dak- en thuisloos als gevolg van tekortschietende (uitvoering van) regels.

Het actieprogramma is een verbijzondering van de Meerjarenagenda Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang. Daarnaast is er samenhang met o.a. de programma's Zorg voor de Jeugd, Maatschappelijke Diensttijd en Cliëntondersteuning (VWS), de Nationale Woonagenda (BZK), Koers en Kansen (JenV) en het Actieplan Brede Schuldenaanpak (SZW) en wordt actief de verbinding gelegd met de Aanpak 16-27 van de VNG.

Het actieprogramma in Arnhem

Arnhem heeft zich als doel gesteld het aantal dak- en thuisloze jongeren fors terug te dringen en preventief nieuwe dakloosheid te voorkomen. Het is duidelijk geworden dat, om dat doel te bereiken, samenhang en verbinding tussen de verschillende domeinen van groot belang is. Niet naast of soms langs elkaar heen werken, maar integraal werken. Zoveel mogelijk aansluiten bij en verbinden van wat er al is en

alleen daar waar nodig nieuwe initiatieven opstarten. Vanuit deze visie is een vertaling gemaakt naar de Arnhemse situatie.

Doelstellingen voor Arnhem

Om de Arnhemse doelstellingen, die hieronder worden beschreven, te kunnen behalen is samenwerking op verschillende beleidsterreinen van belang. De komende periode zullen we onderstaande doelstellingen gezamenlijk verder concretiseren (SMART). Als project maken we 'resultaatsafspraken' met elkaar over wat we willen bereiken, de samenhang en verbinding met elkaar en in het netwerk. Daarnaast is bestuurlijk commitment van belang om de situatie voor de Arnhemse dak- en thuisloze jongeren te verbeteren.

1. Preventie, nazorg en regie

1.1 Preventie

Kijkend naar de 4 routes die leiden naar dakloosheid is voor jongeren route 2 het belangrijkste. Zo'n 60% van de dak- en thuisloze jongeren heeft een verleden in de jeugdzorg. Daarmee is de uitstroom uit de jeugdzorg of uit detentie een belangrijke route naar dakloosheid en tegelijkertijd een aangrijpingspunt voor verbetermogelijkheden.

Arnhem heeft binnen de inkoop de doorlopende zorg- en ondersteuningslijn al wel geborgd. Van belang is om ook in de praktijk te zorgen dat zorgaanbieders toekomstplannen maken met de jongeren (van 16-17 jaar), ter voorkoming van dak- en thuisloosheid. Ook het vroegtijdig in beeld hebben van risicojongeren, door samenwerking met scholen voor speciaal- praktijkonderwijs en MBO onderwijs, is van belang om te voorkomen dat jongeren bij de overgang naar hun 18^e dak- en thuisloos worden.

Doel 1

Betere en soepelere overgang van 18- naar 18+ en zorgen voor een doorlopende zorg- en ondersteuningslijn voor jongeren is al enige jaren een doelstelling binnen Arnhem.

Resultaat: eind Q3 is verbeteraanpak, planning en te behalen resultaten beschreven. Vervolgens implementatie.

Betrokkenen: o.a. jongeren zelf, team Jeugd, team onderwijs en onze netwerkpartners.

1.2 Nazorg en regie

Door jongeren uit het jongerenpanel van het actieprogramma (met daarin ook Arnhemse jongeren) wordt aangegeven dat men behoefte heeft aan een jongerenregisseur. Ook uit landelijk onderzoek onder jongeren en zorgverleners blijkt deze behoefte. Eén vast aanspreekpunt die op alle levensgebieden de benodigde hulp coördineert. De jongere kan altijd bij deze persoon terecht voor informatie en ondersteuning. De regisseur denkt waar nodig 'out of the box' en laat niet los tot het leven van de jongere weer op de rails staat en checkt of geen sprake is van terugval.

Arnhem heeft met o.a. de trajectbegeleiders van Pactum, de wijkcoaches van het wijkteam en (nu nog) de jongerenregisseurs van Werk en Inkomen diverse kanshebbers om op die behoefte in te spelen. Daarnaast vindt binnen Arnhem momenteel een verkenning plaats naar de wensen en behoeften van een dak- en thuislozen loket (voor alle leeftijden) om tegemoet te komen aan de noodzaak van

meer regie. Ook het Veiligheidshuis kent een soortgelijke regierol, de reïntegratie-officier, voor jongere ex-gedetineerden.

Doel 2

Invulling geven aan de regierol van jongerenregisseur binnen Arnhem en vervolgens implementeren van deze regierol.

Resultaat: Q3 en Q4 besluitvorming regierol, door wie ingevuld, hoe gefinancierd.

Planning en te behalen resultaten zijn beschreven. Vervolgens implementatie.

Betrokkenen: o.a. jongeren zelf, wijkteams, team jeugd, W&I, project daklozenloket, Veiligheidshuis en onze netwerkpartners.

2. Financiële bestaanszekerheid

2.1 Schulden

Veel dak- en thuisloze jongeren komen in deze situatie als gevolg van schulden.

Arnhem zet momenteel in op de versterking van de aanpak om jongeren met schulden te voorkomen. D.m.v. preventie, vroegsignalering en het oplossen schulden wordt de jongeren weer perspectief geboden.

Nieuwe initiatieven lijken niet noodzakelijk. Gekeken kan worden naar de samenhang en verbinding van wat er al is, en de voorlichting hierover aan deze jongeren. Om zo te zorgen dat schulden geen belemmering meer zijn voor het krijgen van een woning, studiefinanciering of om mee te doen in de maatschappij.

Doel 3

Bestaande schuldenaanpak communiceren naar jongeren en netwerkpartners en inzetten voor dak- en thuisloze jongeren.

Resultaat: eind Q2 start communicatie over schuldenaanpak. In Q3 implementeren aanpak schulden voor dak- en thuisloze jongeren.

Betrokkenen: o.a. jongeren zelf, team schulden, jeugd, onderwijs, wonen en onze netwerkpartners.

2.2 Inkomen

De hoogte van de uitkering van jongeren tot 21 jaar is te laag om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Arnhem kan zn. alleen d.m.v. maatwerk een passend inkomen geven door ofwel de hoogte van de uitkering aan te passen dan wel bijzondere bijstand te verlenen.

Maatwerk wordt momenteel op individueel casusniveau ingezet maar is daarmee niet geborgd voor alle jongeren die dat nodig hebben.

Doel 4

Werken aan een passend inkomen voor jongeren, door (nog meer) aandacht te besteden aan de mogelijkheden en het borgen van (individueel) maatwerk, o.a. in werkprocessen en (bij)scholing bij W&I.

Q3: onder de aandacht brengen van de handleiding maatwerk die in najaar '20 wordt verwacht. Beschrijven verbeteraanpak, planning, financiering en te behalen resultaten. Vervolgens Implementatie binnen Arnhem. Verder inzetten op doorbraakmethode bij vastlopende casussen.

Betrokkenen: W&I, jeugd, sociaal hospitaal, wonen en onze netwerkpartners.

3. Persoonlijke ontwikkeling, door dag activering, passend werk en scholing

Het is voor jongeren van belang dat zij de mogelijkheid krijgen om zich persoonlijk te ontwikkelen en hun talenten te ontplooien. Voordat naar een (betaalde) baan kan worden toegewerkt is soms eerst een tussenstap nodig. Geïnitieerd vanuit het landelijke actieprogramma worden in Arnhem, i.s.m. UptoUs en Humints Solutions, individuele trajecten voor jongeren opgezet t.b.v. hun toekomstperspectief. Hierbij kan gedacht worden aan het afronden van opleidingen, het vinden van een baan of stageplek of het starten van een eigen bedrijf.

Arnhem kent zelf al een divers participatie-aanbod. Zoals dagactivering, waar een goed dagritme, plannen en organiseren en basiskennis over de vindbaarheid en taken van relevante instanties wordt aangeboden. Ook is er een goed aanbod van activerend werk.

Daarnaast is het ook voor deze jongeren cruciaal dat zij een opleiding volgen, om daarmee een (start)kwalificatie te kunnen halen en hun kansen op de arbeidsmarkt te vergroten. Arnhem kent pilots als praktijkleren, zet zorg in om uitval van kwetsbare jongeren te voorkomen en voert regie op het veld door afstemming met betrokken partijen.

Ook hier lijken nieuwe initiatieven niet noodzakelijk. Gekeken kan worden naar de samenhang en verbinding van wat er al is en de voorlichting hierover aan deze jongeren.

Doel 5

Bestaande aanbod communiceren en inzetten voor dak- en thuisloze jongeren.

Resultaat: eind Q2 start communicatie over bestaande aanbod. In Q3 voorlichting jongeren en verder implementeren aanbod voor dak- en thuisloze jongeren.

Betrokkenen: jongeren zelf, team (activerend) werk, onderwijs, en onze netwerkpartners.

4. Opvang en wonen

4.1 Voldoende opvang

Sommige kwetsbare jongeren, die geen passende en betaalbare woonplek kunnen vinden, zijn aangewezen op de opvang. In Arnhem zijn binnen de jongerenopvang Jonahuis (onderdeel Pactum) 8 opvangplekken gecreëerd. Het aantal jongeren dat daar gebruik van wil maken is gestegen. Ook kan, door Corona, niet de maximale capaciteit ingezet worden in de opvang. Naast opvang kunnen jongeren ook gebruik maken van ambulante begeleiding van de trajectbegeleiders van Jonahuis. Het Jonahuis is bezig te investeren in de samenwerking in het netwerk om een goed aanbod naar de jongeren te kunnen doen.

Uiteindelijk is opvang altijd tijdelijk en daarmee nooit een eindoplossing. Naast het hebben van opvangplekken voor jongeren is investeren in passende eigen woonplekken zeker zo belangrijk.

Doel 6

Bepalen hoe lang de huidige uitbreiding van opvangplekken (door Corona) nog noodzakelijk is.

Q3: onderzoeken van de mogelijkheden om ook in de toekomst flexibel op- en af te schalen met opvangplekken voor jongeren.

Betrokkenen: jongeren zelf, jeugd, MO, wijkteams, wonen, Jonahuis en overige netwerkpartners.

4.2 Wonen

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving ziet heel nadrukkelijk wonen als startpunt van herstel. Een passende duurzame en betaalbare eigen woonplek vormt een essentieel fundament voor dak- en thuisloze jongeren om het vizier op de toekomst te kunnen richten. Vanuit een plek om te wonen volgt een persoonsgerichte aanpak van problemen op andere levensgebieden.

Kijkend naar de situatie in Arnhem dan lijkt het creëren van passende woonvormen een van de belangrijkste uitdagingen om de doelstelling van het Arnhemse actieprogramma te kunnen bereiken: het terug dringen van het aantal dak- en thuisloze jongeren en preventief nieuwe dakloosheid te voorkomen.

In Arnhem hebben de 3 woningcorporaties 120 zogenoemde convenantwoningen. Deze kunnen o.a. worden ingezet om doorstroom en uitstroom uit maatschappelijke opvang te bevorderen. Men krijgt begeleiding en na 2 jaar kan het huurcontract van de convenantwoning, als alles goed gaat, op naam van de persoon worden gezet. De regels die zijn afgesproken rondom deze convenantwoningen maken dat er momenteel zo'n 60 woningen in gebruik zijn, en dat o.a. dak- en thuisloze jongeren nog weinig gebruik maken van deze woningen. Soepeler omgaan met regels, het verbreden van het gebruik en het verbreden van het soort aanbod van de convenantwoningen zijn verbetermogelijkheden.

Doel 7

(Prestatie)afspraken met woningcorporaties en netwerkpartijen over breder inzetten convenantwoningen.

Q2: evaluatie huidige afspraken omtrent convenantwoningen.

Q3: verbeterplan en implementeren van soepeler omgaan met regels voor dak- en thuisloze jongeren, onderzoeken verbreding aanbod convenantwoningen.

Betrokkenen: team wonen, MO, jeugd, statushouders, corporaties en overige netwerkpartners.

Naast de inzet van convenantwoningen op korte termijn, is het om op middellange termijn voldoende passende en betaalbare woonruimte te hebben ook noodzakelijk om creatief om te gaan met de mogelijkheden. Veelal wordt gesproken over (zelfstandige) woningen terwijl jongeren van 18-27 jaar veelal geholpen zijn met een kamer. Gedacht kan worden aan geclusterde woonvormen met begeleiding, flexibel wonen in tijdelijke huisvesting, concepten waarbij verschillende doelgroepen gemengd wonen en het breder benutten van studentenhuysvesting. Ook wordt gekeken om de bestaande Housing First (nu alleen vanaf 23 jaar) ook voor jongeren (vanaf 18 jaar) in te zetten. Het creatief kijken naar passende woonvormen, zoals bijv. de ombouw van leegstaand vastgoed, is in het licht van de totale opgave cruciaal. Voor de lange termijn is het creëren van voldoende kleine appartementen en studio's in de Woondeal en de prestatieafspraken met corporaties van belang.

Doel 8

Participeren in de doorontwikkeling op Wonen (van opvang naar zelfstandig wonen) die zal starten in Q3.

Betrokkenen: jongeren zelf, team wonen en vastgoed, MO, corporaties, Provincie en overige netwerkpartners.

5. Helpende regels

In de dagelijkse praktijk worden regels, of de uitvoering ervan, soms als belemmerend ervaren om (potentiële) dak- en thuisloze jongeren adequaat te ondersteunen. Voorbeelden van deze niet-helpende regels zijn:

- de regels omtrent het verkrijgen van een briefadres;
- de 4 weken wacht/zoektijd voordat jongeren een uitkering kunnen aanvragen;
- de hoogte van de uitkering voor jongeren;
- de kostendelersnorm die het in huis nemen van jongeren kan belemmeren;
- het niet kunnen inschrijven voor huisvesting voor je 18^e;
- de regels omtrent het in aanmerking komen voor een convenantwoning;
- de regels omtrent het in aanmerking komen voor schuldsanering.

Regels worden door instanties bedacht ter regulering. Om er voor te zorgen dat het vangnet van de overheid, gefinancierd met publieke middelen, terecht komt bij degenen die dat het meest nodig hebben. Om er voor te zorgen dat er geen fraude gepleegd kan worden. Diezelfde regels hebben echter vaak onbedoelde effecten. Doordat de meest kwetsbare mensen, waaronder dak- en thuisloze jongeren, vaak niet de juiste weg bewandelen of niet de gevraagde papieren kunnen laten zien komen zij juist niet in aanmerking voor een uitkering of woning. Regels leiden zo tot sociale uitsluiting en marginalisering van deze kwetsbare jongeren.

Oplossingen hiervoor liggen veelal in het bieden van maatwerk. Hoewel we ons hier binnen Arnhem zeker van bewust zijn en dit ook vaak toepassen, kennen we hier ook vele vastgelopen casussen waarin kwetsbare jongeren de dupe zijn. In de eerste fase van het actieprogramma binnen Arnhem lag de focus op vastgelopen casuïstiek rondom de jongeren die middels de doorbraakmethode werd vlotgetrokken. Het is nu tijd om de geleerde lessen te borgen binnen de werkprocessen en standaarden. Momenteel onderzoekt Divosa hoe gemeenten ondersteunt kunnen worden met het toepassen van maatwerk voor deze jongeren in de Participatiewet. Na de zomer wordt hiervoor een handreiking verwacht.

Binnen de brede aanpak jeugd gaat vanaf augustus waarschijnlijk gestart worden met het Sociaal Hospitaal. Een aanpak waarin dezelfde doorbraakmethode wordt ingezet om multi-problem gezinnen op een andere manier te kunnen helpen. Het Instituut voor Publieke Waarden (IPW) gaat het Sociaal Hospitaal begeleiden. Ook in het landelijke actieprogramma kan door de pilotgemeenten de doorbraakmethode worden ingezet, ook begeleid door IPW. Samenwerking en aansluiting bij het Sociaal Hospitaal lijkt gezien de aanpak en de doelgroep zinnig.

Doel 9

Verbreden aanpak Sociaal Hospitaal met kwetsbare jeugd c.q. dak- en thuisloze jongeren.

Q3: start sociaal hospitaal. Inzet doorbraakmethode en financiering Kansfonds.

Betrokkenen: jongeren zelf, team jeugd, Veiligheidshuis, W&I, wijkteams, IPW en overige netwerkpartners.

Samenvattend zien we voor Arnhem de volgende doelstellingen:

1. Betere en soepelere overgang van 18- naar 18+. Zorgen voor doorlopende zorg- en ondersteuningslijn richting jongeren.
2. Bepalen hoe de regierol van jongerenregisseur binnen Arnhem vorm kan krijgen. Organiseren van deze regierol.
3. Bestaande schuldenaanpak communiceren naar jongeren en netwerkpartners en inzetten voor dak- en thuisloze jongeren.
4. Werken aan een passend inkomen voor jongeren, door (nog meer) aandacht te besteden aan de mogelijkheden en het borgen van (individueel) maatwerk, o.a. in werkprocessen en (bij)scholing bij W&I. Onder de aandacht brengen van de handleiding maatwerk die in najaar '20 wordt verwacht. Verder inzetten op doorbraakmethode bij vastlopende casussen.
5. Bestaande aanbod onderwijs en (activerend) werk en communiceren en inzetten voor dak- en thuisloze jongeren.
6. Bepalen of uitbreiding van opvangplekken (structureel of flexibel op- en afschalen) voor jongeren noodzakelijk is. Zorgen voor samenwerking in netwerk rondom jongeren.
7. (Prestatie)afspraken met woningcorporaties en netwerkpartijen over breder inzetten convenantwoningen en soepeler omgaan met regels voor dak- en thuisloze jongeren.
8. Participeren in de doorontwikkeling op Wonen (van opvang naar zelfstandig wonen).
9. Verbreden aanpak Sociaal Hospitaal met kwetsbare jeugd c.q. dak- en thuisloze jongeren. Inzet doorbraakmethode en financiering Kansfonds.

Monitoring, oftewel: wanneer is het Arnhemse actieprogramma een succes?

In het landelijke actieprogramma is een kwantitatieve monitor ontwikkeld die de voortgang en resultaten tracht te meten bij de 14 pilotgemeenten. Er zijn 4 indicatoren benoemd: aantal dak- en thuisloze jongeren, terugval, wachttijd op een plek in passende opvang, gemiddelde duur van de opvang. Het feit dat gemeenten deze kwetsbare groep jongeren moeilijk in beeld kan krijgen en houden zien we ook terug in de cijfers. Een eerste nulmeting laat zien dat het ook cijfermatig lastig is het aantal dak- en thuisloze jongeren in beeld te krijgen. Daarnaast zullen de cijfers maar ten dele iets zeggen over het succes van de aanpak: betekent een hoger aantal dak- en thuisloze jongeren dat er meer jongeren dakloos zijn geworden of dat ze beter in beeld zijn? En ook de Corona tijd, waar veel jongeren hun (bij)baantjes en dus inkomsten verliezen, kan zo maar betekenen dat er meer dak- en thuisloze jongeren bijkomen.

Daarom is het, naast cijfermatige monitoring middels een dashboard, van belang om regelmatig per doel te evalueren en zo nodig bij te sturen (plan-do-check-act), hierover te communiceren c.q. rapporteren naar partners, College en Raad.