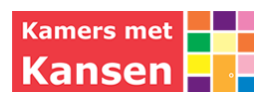


DWALEN OP STRAAT EN IN HET SYSTEEM

Transitieanalyse- en aanpak 'Van de Straat'

Startnotitie 20 december 2013

In opdracht van:



DRIFT (Erasmus Universiteit Rotterdam).

Rotterdam, 20 december 2013

Contactpersoon Van de Straat (projectleiders)

Marleen van der Kolk

Telefoon: 06-30720138

E-mail: m.vanderkolk@opvang.nl

Hella Masuger

Telefoon: 06-44490221

E-mail: h.masuger@zwerfjongeren.nl

Contactpersoon DRIFT

Frank van Steenberg

Telefoon: 010-4088777

E-mail: vansteenbergen@drift.eur.nl



Dit werk is gelicenseerd onder een Creative Commons Naamsvermelding-Niet commercieel-GeenAfgeleideWerken 4.0 Nederland. Bezoek <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.nl> om een kopie te zien van de licentie of stuur een brief naar Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, USA.

INHOUDSOPGAVE

Inleiding	p. 03
1. Transitieanalyse	p. 05
2. Historische trends in dakloosheid	p. 05
3. Dak- en thuisloze jongeren	p. 07
4. Innovatie gericht op dak- en thuisloze jongeren	p. 09
5. Systeemwereld en leefwereld	p. 12
6. Richtlijnen voor de toekomst	p. 13
7. Conclusie	p. 13

INLEIDING

Van de Straat wil voor elke jongere die kampt met dakloosheid een stabiele en veilige basis creëren waarin zij zich kunnen ontplooien op weg naar volwassenheid en zelfstandigheid. Een persoonlijk plan moet leiden tot onderdak, opleiding of werk en de ontplooiing van talent.

Voor jongeren zonder vaste thuisbasis en problemen op meerdere leefgebieden zijn er hardnekkige knelpunten die het werken aan een toekomst ernstig bemoeilijken. Om deze drempels te slechten wil Van de Straat een bredere beweging creëren die zich committeert aan de opdracht om gezamenlijk op zoek te gaan naar fundamentele oplossingen en deze regionaal en landelijk uit te dragen en te verduurzamen.

Onze speerpunten in deze ambitie zijn:

- Jongeren centraal: elke jongere recht op een persoonlijk plan
- Huisvesting: elke jongere recht op onderdak
- Arbeidskansen: elke jongere recht op werk
- Onderwijskansen: elke jongere recht op onderwijs
- Inclusie: inzet op participatie, talenten en sociaal netwerk van jongeren
- Preventie: het voorkomen dat jongeren op straat terecht komen

Actieve leden van deze beweging zijn jongeren, straatwerkers, professionals, onderzoekers, beleidsmakers, bestuurders en iedereen die zich betrokken voelt. Het gaat erom verschillende werelden aan elkaar te **verbinden**. 'Van de Straat' nodigt iedereen die hieraan een bijdrage kan leveren uit om zich bij ons aan te sluiten.

Gegeven is dat er al **veel goede en bevlogen initiatieven** zijn. Maar hoe is die energie vast te houden in deze onzekere tijd van grootschalige veranderingen (o.a. drie decentralisaties in het sociale domein)? En sterker nog: hoe is dit te **verduurzamen en op te schalen**? Tegelijkertijd heeft 'Van de Straat' als assumptie dat **fundamentele omslagen (transities)** noodzakelijk zijn in structuur, cultuur en werkwijzen. We hebben met z'n allen redelijk zicht op wat er mis is binnen de **huidige situatie (A)**, maar hoe **de gewenste toekomst (B)** eruit moet zien is deels onzeker en onduidelijk. Bovendien, hoe komen we bij B? Wij zien het huidige momentum als een unieke kans en voedingsbodem voor deze fundamentele omslagen. Het brengt echter ook valkuilen en bedreigingen met zich mee (zoals verdere institutionalisering), vandaar de noodzaak om hierover het gesprek met elkaar te voeren.

De gewenste toekomst en gepaarde omslagen willen we in gezamenlijkheid met eenieder die dit aangaat ontleden. We zien de praktijk daarbij als het laboratorium om de **dialog te koppelen aan actie**. Discussiesessies lopen dan ook parallel met het aanjagen en ondersteunen van **innovatieve experimenten**. We bouwen voort op **lokale expertise uit diverse regio's** (we beginnen in de regio: Friesland en Groningen) en vertalen dit naar het landelijke niveau waar problematiek wordt **geagendeerd en kennis wordt ontwikkeld en gedeeld**.

Van de Straat is een **mobiliserende partij** en zal partijen aan elkaar verbinden. Met deze faciliterende rol bieden we een platform aan een diversiteit van veranderingsgezinde mensen en partijen die mee willen werken aan een duurzame toekomst voor dak- en thuisloze jongeren.

Van De Straat is een initiatief van Federatie Opvang, Stichting Zwerfjongeren Nederland, Kamers met Kansen en DRIFT (Erasmus Universiteit Rotterdam) en wordt ondersteund door Skanfonds.

Doel van de transitieanalyse

Als vertrekpunt voor 'Van de Straat' hebben we deze startnotitie opgesteld: 'Dwalen in het systeem en op straat'. Dit is het fundament voor de insteek en doelstelling van 'Van de Straat': het ontleden van fundamentele verandering en daar tegelijkertijd in de praktijk mee aan de slag gaan.

Deze notitie problematiseert de huidige situatie en tracht handvatten te vinden voor de toekomst. Het woord dwalen in de titel is voor ons cruciaal: het gaat tenslotte om een zoektocht naar een gewenste toekomst. De analyse is dan ook 'werk in ontwikkeling' en het is zaak dat 'Van de Straat' een gezamenlijke zoektocht wordt. *We vragen dan ook om feedback van veranderingsgezinde experts uit de praktijk. Of dat nu een jonge ervaringsdeskundige is, een jongerenwerker die tussen werelden heen opereert, een professional in de opvang, een beleidsmaker in de gemeente of een onderzoeker uit de wetenschap. We dagen iedereen uit om mee te doen!*

Hoe nu concreet verder? Januari 2014 – maart 2014

De komende maanden worden er vanuit 'Van de Straat' drie sessies georganiseerd: een in Groningen, een in Friesland en een landelijke sessie. Hiervoor wordt selectief uitgenodigd: we zijn in dit stadium vooral op zoek naar een diversiteit van koplopers en kantelaars. Wat zij gemeen hebben is een veranderingsgezinde geest en die koppelen aan innovatieve praktijken. In de discussiesessies leggen we gezamenlijk de grondslag voor het verkennen van de gewenste toekomst. Daarbij brengen we experimenten in kaart brengen en bekijken we wat ervoor nodig is om deze van de grond te tillen. *In de regio zorgen partijen er zelf voor dat de experimenten die zij noodzakelijk vinden van de grond komen. In principe moet dit met de reeds aanwezige middelen in de regio.* Waar mogelijk zal Van de Straat mee zoeken naar nodige financiële middelen, haar netwerk inschakelen of bestuurlijke ruimte proberen te creëren om het experiment verder te brengen.

1. Transitieanalyse

De in- en uitsluiting van dak- en thuislozen is een historisch proces dat onlosmakelijk verbonden is met de menselijke cultuur. Vanuit een historisch perspectief zijn dan ook patronen en trends te ontdekken die een verhaal vertellen vol herhalingen. Zo is momenteel eenzelfde patroon zichtbaar als in jaren tachtig van de vorige eeuw. Toen bevond Nederland zich ook in tijden van economische crises en moest er flink bezuinigd worden. Ook toen wilde men de 'verkokering' en 'versnippering' van specialistisch (overheids-)beleid tegengaan. Vanuit het motief van 'de verzorgingsmaatschappij' en 'de zorgzame samenleving' werden decentralisaties doorgevoerd.

Maar wat betekent dit nu eigenlijk voor de huidige omgang met dak- en thuisloze jongeren? Hoe kunnen we de parallellen met het heden verklaren? En wat kunnen we daarvan leren voor de toekomst? Ervan uitgaande dat de huidige situatie in het sociale domein complex en turbulent is wegens 'de drie decentralisaties' en zowel kansen als valkuilen biedt, zijn dit cruciale vragen om te stellen. Vooral wanneer we zien dat in die jaren tachtig de meerderjarigheidleeftijd van 21 naar 18 jaar verlaagd werd (waardoor jongeren eerder uit de jeugdzorg vielen en waren aangewezen op de straat en opvangvoorzieningen) en de decentralisaties gepaard gingen met een centralisatie en een toenemende trend van institutionalisering en specialisering.

Deze parallel met de jaren tachtig onderschrijft het belang van dit document. In deze startnotitie van de transitieanalyse voor het project 'Van de Straat' wordt de problematiek rondom dak- en thuisloze jongeren in kaart gebracht: wat houdt de huidige uitsluiting van deze jongeren in stand? Wat is het vertrekpunt voor fundamentele en systemische verandering en wat zijn de bijbehorende uitdagingen, knelpunten en drijvende krachten? En waar staan we nu in deze transitie?

Bestaand onderzoek rondom dak- en thuisloze jongeren wordt in een transitieperspectief geplaatst: vanuit de historie wordt gekeken naar kantelingen in het heden en de toekomst. Dit bestaande onderzoek wordt aangevuld met inzichten uit (+/-20) interviews met een aantal landelijke en regionale kernspelers. In eerste instantie heeft de analyse een landelijke focus en wordt deze aangevuld met inzichten uit de eerste regio (Friesland/Groningen). Centrale vraagstelling van de analyse is: *Wat is/zijn de fundamentele transitieopgave(n) in de huidige omgang met dak- en thuisloze jongeren?*

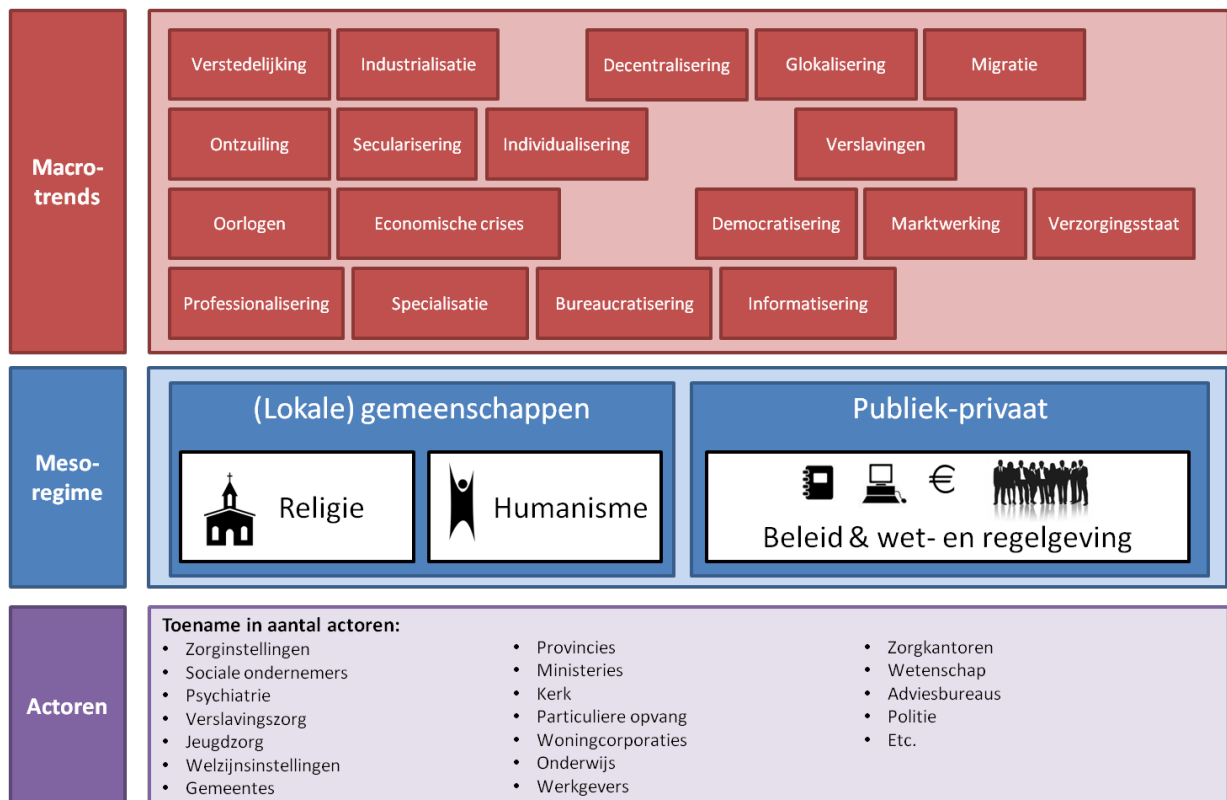
Onderdelen van de analyse is a) een synthese van de historie rondom dak- en thuisloze jongeren. Vervolgens kunnen b) hedendaagse ontwikkelingen en verschijnselen beter worden geplaatst om ten slotte c) richtlijnen voor de toekomst te schetsen.

2. Historische trends in dakloosheid

Dakloosheid is historisch gezien ingebed in relatie tot armoede, bedelen, deviant gedrag, asociaal gedrag, onaangepastheid, onmaatschappelijk, asociaal, psychiatrie, gevangenis/justitie, mensenhandel, uitbuiting, vluchtelingen, etc. Wanneer dakloosheid wordt bekeken in relatie tot maatschappelijke opvang, behandeling, sociaal werk, etc. kunnen bepaalde patronen en trends ontdekt worden. Patronen en trends die een geschiedenis vertellen vol herhalingen. En dat is niet vreemd, want de geschiedenis van insluiting/uitsluiting van dak- en thuislozen is ten slotte een proces dat eigenlijk zo oud is als de mensheid.

Wanneer we kijken wie zich heeft ontfermd over deze groep mensen zien we dat vooral de kerk en religieuze instellingen een centrale rol spelen. Grof gezegd kan gesteld worden dat er tot 1960 een dominant religieus regime (met name vanuit protestantisme) is geweest. Sinds medio 1800 probeert de staat echter meer grip te krijgen op dakloosheid en het meer centraal te regelen (vanuit diverse motieven). In eerste instantie zonder succes: onder het motto '[n]iemand heeft recht op onderstand' bleven geloofsgemeenschappen aan de macht wat uitmondde in de Armenwet in 1854 (door deze wet kreeg de overheid niets te zeggen over de armenzorg, op enkele uitzonderingen na). Ondanks aanpassingen bleef de inhoud van deze wet van kracht tot de invoering van de Bijstandswet (1965). Sindsdien is ook de overheid een meer centrale spil geworden rondom de omgang

met dakloosheid. Ook de individualisering en secularisering hebben het religieuze regime doen wankelen (doordat sociale en lokale verbanden afbrokelden). Sindsdien ontstond een vernieuwd opvangcircuit.



Figuur 1. Visualisatie van historische trends in relatie tot de opvang van daklozen

Overigens was dit religieuze regime totaal niet statisch. In tegendeel, juist vanuit de lokale geloofsgemeenschappen kwamen vernieuwende initiatieven voort in deze eeuw. Sinds 1900 en met name na 1940 zijn ook andere trends te ontdekken: een onderstroom van initiatieven die geënt zijn op humanitaire doelstellingen en de opkomst van institutionalisering en professionalisering (met name ingegeven door wetenschappelijke inzichten). Deze laatste trend heeft een sterke opmars gemaakt in de afgelopen eeuw, ook al zijn er verschillende foci in deze trends te onderscheiden (zie hieronder). Overigens kende deze opmars in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw een terugslag door een onderstroom van democratisering en emancipatie. In die tijd bestond er vanuit diverse hoeken felle kritiek op de afstandelijke institutionalisering en paternalistische insteek van de opvang en hulpverlening. In plaats van een problematisering van daklozen en het afhankelijk maken van zorg en opvang, moest juist “het bijzondere in mensen” omarmd worden. Afwijkend gedrag kreeg iets romantisch en revolutionairs (“in plaats van het onaangepast te bestrijden zou je het als levenskunst kunnen zien”). Deze trend werd echter verdrongen in de jaren tachtig van de vorige eeuw door die van opkomende marktwerking en neoliberalisering van beleid. Mede ingezet door een argwaan jegens overheidsbemoeienis en bezuinigingen werd beleid gedecentraliseerd, werden fusies in de welzijns- en zorgsector doorgevoerd en ging met meer focussen op vraaggestuurd en vraaggericht werken (onder het mom van economische rationaliteit en efficiency). Deze trend heeft zich doorgezet in de jaren ‘90 van de vorige eeuw en de jaren ‘00.

Niet per se aansluitend op deze trends zijn ook interessante ontwikkelingen te onderscheiden als het gaat om de verschillende percepties van dakloosheid (zie tabel 1) en de historische omgang met daklozen (zie tabel 2).

Perceptie van daklozen
<ul style="list-style-type: none"> • 1890-1950: focus op voorzieningen <ul style="list-style-type: none"> - Van opsluiting tot opvang - Van opbergen naar behandelen (opvang gecombineerd met behandeling) - Focus op re-integratie, resocialisatie, vermaatschappelijking • 1960 - 1970: inclusie, daklozen niet meer weggestopt, maar onderdeel uitmaken van de samenleving (tussen de mensen in de steden in plaats van opvang in afgelegen voorzieningen) • 1980: zelfbewustzijn (de 'schaamte voorbij') • 1990: zelfredzaamheid, zelfbeheer en eigen verantwoordelijkheid • 2000: sociale netwerken, 'inclusie' en 'normalisatie' • 2010: kansen en talenten: jongeren aan het roer (bevoegdheid) en participatie

Tabel 1. Historische perceptie van daklozen

Manier van werken in de opvang
<ul style="list-style-type: none"> • 1890-1940: voorzieningen (van opsluiting tot opvang). Van opbergen naar opvang gecombineerd met behandeling, re-integratie, resocialisatie, vermaatschappelijking. Tegelijkertijd opkomst van professionalisering. • 1950-1960: verdere professionalisering en specialisering. Opkomst verwetenschappelijking: wat werkt? Wortels gelegd van het 'evidence based' werken (vanuit theorie, zoals agologie en pedagogiek). • 1970: tegengaan institutionalisering, bv. anti-psichiatrie (hulpverlening maakt afhankelijk en disciplineert) • 1970: Algemene Bijstandswet groeit tot een belangrijke financieringsbron van de opvangsector • 1980: kritiek op slappe welzijn, disciplineren, creëert afhankelijkheid, normatief. • 1980: opkomst neoliberalisme en marktwerking (bezuinigingen). Fusies in welzijn, woningcorporaties, etc. vraaggestuurd, vraaggericht. Economische rationaliteit, efficiency • 1980: decentralisatie en tegengaan versnippering. Plus de-institutionalisering (van psychiatrie). Ging ook gepaard met centralisatie (naar schaalvergroting naar regio's). Eindverantwoording bleef bij ministerie. Schaalvergroting leidde tot bureaucratisering. • 1980: meerderjarigheidsleeftijd van 21 jaar naar 18 jaar (bezuiniging) • 1990: verder geprofessionaliseerde en geïnstitutionaliseerde opvang (consult, diagnose, controle, meten) • 1990 -2000: methodisch werken, evidence based (vanuit empirie en theorie): bv. bemoeizorg, preventie, outreachend, ambulantisering, presentie, houvast, etc. • 1990-2000: versnippering door vergaande specialisering, tegelijkertijd meer persoonsgericht, geen daklozen meer • 2000: kritiek op bureaucratie en marktwerking (menselijke maat uit ogen verloren) • 2000-2010: mens centraal en sociale netwerken • 2000-2010: decentralisatie (lokale zorg/hulpverlening en integraal)

Tabel 2. Historische omgang met daklozen

Bovendien is niet zo dat deze trends naadloos in elkaar overgingen. Historisch gezien is er een wisselende constellatie per decennium/decennia zichtbaar dat als dominant te typeren is. Oftewel: tot 1950, waren geloofsgemeenschappen en charitatieve instellingen dominant (en werden deze vanaf 1900 aangevuld met meer humanistische initiatieven). Vervolgens werd in rap tempo de verzorgingsstaat opgebouwd in de periode 1950 – 1990. Sinds de jaren tachtig wordt deze verzorgingsstaat steeds meer getransformeerd vanuit neoliberale inzichten (in combinatie met marktwerking). Wel is hierin een overkoepelende trend van institutionalisering te ontdekken, welke de opbouw van een complexe en omvangrijke systeemwereld heeft opgeleverd.

3. Dak- en thuisloze jongeren

De opvang van dak- en thuisloze jongeren past binnen deze trend van institutionalisering. Sinds eind jaren tachtig was er een snelle toename van dak- en thuisloze jongeren in de maatschappelijke opvang. Dit had te maken met het verlagen van de meerderjarigheidsleeftijd van 21 naar 18 jaar. Jongeren vielen hierdoor eerder uit de jeugdzorg en waren aangewezen op de straat en opvangvoorzieningen.

In het begin van de jaren negentig deed het begrip 'zwerfjongere' zijn intrede. In de maatschappelijke opvang groeide het gevoel van urgentie voor deze problematiek. Op overheidsniveau werd echter nog geen gericht beleid ontwikkeld. Er was wel jongerenbeleid, maar dat had geen oog voor de ontheemde jeugdigen en was thematisch versplinterd. Het 'zwerfjongerenbeleid' kreeg de afgelopen jaren pas echt vorm. Er zijn inmiddels speciale opvanghuizen opgezet en er wordt specifiek beleid gevoerd. Sinds een paar jaar is er zelfs een officiële definitie opgesteld van deze doelgroep¹. Dak- en thuisloze jongeren worden specifiek als doelgroep gecategoriseerd vanwege het toekomstperspectief dat zij hebben.

Oftewel, de trend van institutionalisering zet door: er komt steeds meer specifieke aandacht voor een specifieke doelgroep met specifieke methodieken en werkwijzen. Het is dan ook niet vreemd dat de veranderopgaven in het sociale domein (en specifiek de zorg voor dak- en thuisloze jongeren) voornamelijk worden 'geframed' als institutionele- en beleidsproblemen. De antwoorden worden vervolgens gezocht in een integrale en lokale beleidsaanpak met minder bureaucratie en soepelere regelgeving. Daarin schuilt de valkuil van het negeren van dieper liggende vraagstukken en de verhulling van fundamentele maatschappelijke kwesties, bv. over toenemende werkloosheid, sociale ongelijkheid en uitsluiting.

Tegelijkertijd is het zicht op fundamentele verandering vertroebeld omdat in de afgelopen decennia de hierboven genoemde trends steeds meer zijn samengesmolten en er een zekere heterogeniteit is ontstaan. Door de toegenomen complexiteit is het steeds moeilijker te doorgronden welke richting in het sociale domein wenselijk en haalbaar is. Bovendien kan elke actor uit het debat halen wat hij/zij wilt horen. Neem bijvoorbeeld de huidige roep om kansen en talentontwikkeling bij kwetsbare jongeren (geef hen bevoegdheden en laat hen participeren): is dit in lijn met het humanistische ideaal uit jaren veertig van de vorige eeuw? Of in lijn met de democratische en emancipatoire stroming of juist in lijn met het rationele, liberale individu uit jaren tachtig? Het antwoord is allemaal. En juist door deze complexiteit kunnen innovatieve werkwijzen in de afgelopen decennia naadloos worden geabsorbeerd in het dominante systeem van institutionalisering. Ze kunnen worden geïncorporeerd en aangepast aan de dominante maatstaven (ipv andersom).

En daar schuilt de valkuil van de huidige situatie. Momenteel is namelijk hetzelfde patroon zichtbaar als in jaren tachtig van de vorige eeuw. Toen bevond Nederland zich ook in tijden van economische crises. Vanuit het motief van 'de verzorgingsmaatschappij' of 'de zorgzame samenleving' werden bezuinigingen en decentralisaties doorgevoerd. Ook toen wilde men de 'verkokering' en 'versnippering' van specialistisch (overheids-)beleid tegengaan. Toen gebeurde dat echter vooral vanuit het oogpunt van: minder staat, meer marktwerking. Nu blijkt dat dit juist een toegenomen professionalisering en institutionalisering (zie vorige paragraaf) in de hand heeft gewerkt is de tendens momenteel meer gericht op de kracht van 'lokaal werken' dat kansen biedt om 'mensgericht' te werken. Vanuit het hierboven beschreven idee van 'incorporatie in het dominante systeem' kan zich ook een verdere opmars van de systeemwereld voordoen naar het menselijke schaalniveau van de wijk.

Daarbij moet rekening worden gehouden met de constante reflex in de historie van dakloosheid, te weten: de cultuur van het afschuiven van verantwoordelijkheid rondom daklozen (ook wel de 'domicilie van onderstand' genoemd). Aan de ontvankelijkheid voor de opvang van daklozen heeft altijd een grens gezeten (zie bijvoorbeeld 'regiobinding', 'eigen daklozen eerst', 'NIMBY', etc., maar ook het artikel in De Volkskrant van 3 september 2013²). Dat brengt ons bij de centrale vraag die dwars door deze historie rondom dakloosheid loopt en tegelijkertijd het meest urgent is voor het heden en de toekomst: *wat is nu eigenlijk de plek van kwetsbare jongeren in de samenleving?* Wat doe je met groep meest kwetsbaren als samenleving? En: (hoe) geef je ze een plek?

¹ Op basis van deze definitie wordt het aantal *geregistreerde* dak- en thuisjongeren in 2013 rond de 9000 geschat. Dit aantal is de afgelopen jaren redelijk constant gebleven (tussen 18 en 20 jaar is een lichte toename zichtbaar, tussen 12 en 17 een lichte afname). Ongeveer 60% van de jongeren in de opvang, heeft een verleden binnen de Jeugdzorg.

² 'Steden weren daklozen van elders en dat is in strijd met de wet' (De Volkskrant, 3 september 2013). 7 van de 10 steden weigeren opvang aan daklozen die van elders komen.

4. Innovatie gericht op dak- en thuisloze jongeren

Hoe probeert mensen uit het veld momenteel antwoord(en) te vinden op deze vragen? Nu we een scherper zicht hebben op de historische context van dak- en thuisloze jongeren kunnen we kijken naar de perceptie van innovatie. Wat wordt er vanuit de literatuur gezien als innovatie in het veld? En wat zien de respondenten als geslaagde initiatieven en/of innovatieve experimenten? Op basis van de interviews zijn verschillende categorieën te onderscheiden die worden gezien als innovatief:

- **Opvang:** dit is de categorie die het meest populair is onder de respondenten. Opvang is en blijft dé ingang voor jongeren om hun leven te herpakken. Ook verwachten respondenten dat deze categorie zicht blijft vernieuwen en ontwikkelen (vooral op het vlak van opvang die laagdrempelig en lokaal georganiseerd is en bovendien gecombineerd is met elementen uit onderstaande categorieën). Voorbeelden hiervan komen uit de gehele wereld, maar ook uit de historie.
- **Participatie:** binnen deze categorie gaat het om woorden als: 'inclusie', 'normalisering', 'zelfbeheer', 'zelfredzaamheid', etc. Hier worden initiatieven genoemd die voor, door en met jongeren worden uitgevoerd. Hier is al snel een link gelegd met de jaren '60-'70 van de vorige eeuw (democratisering en emancipatie).
- **Talentontwikkeling:** dit ligt in het verlengde van participatie. De 'mens staat centraal', de jongeren worden aangesproken op hun talent (of noden en 'complex needs'), niet op hun problemen. Het gaat hier om de acceptatie van deviantie en/of het tegengaan van deviantie. Sterker nog, het gaat erom wat jongeren kunnen bijdragen (wat zijn je talenten en kansen?).
- **Lokaal en integraal:** dit is een dominante stroming, vooral in de beleidswereld. De decentralisaties ziet men hier als uitkomst/kans. Het gaat hier om integrale wijkteams ('de wijk als vindplaats').
- **Onderwijs en werkgelegenheid:** dit is een stroming die sterk terugkomt uit de interviews. Vooral de school ziet men als belangrijke 'vindplaats' van kwetsbare jongeren. Ook hier wordt met integrale teams gewerkt. Tegelijkertijd wordt veel potentie gezien in werktrajecten waar jongeren bv. discipline, structuur en werkervaring opdoen.
- **Presentie:** is sinds de jaren negentig van de vorige eeuw populair. Komt voort uit het concept van 'methodisch werken' en vindt veelal plaats vanuit idee van 'evidence based'-beleid (vanuit empirie en theorie toetsen of methodiek werkt). Deze categorie past in de stromingen van bemoeizorg, outreached, erop af, ambulantisering, etc. Een nieuwe variant daarop is de Houvast-methodiek.
- **Preventie:** dit soort initiatieven worden vooral genoemd als belangrijke zet om kwetsbare jongeren niet op straat te laten komen. Bv. het gebruik maken van 'verlengde jeugdzorg' (van 18 jaar tot 23 jaar), maar ook eerder ingrijpen in zorgwekkende familiesituaties.

Wat opvalt bij deze zeven categorieën is dat geen onbetwist als 'nieuw' te typeren is. De meeste categorieën zijn (al dan niet onder een nieuwe term of benaming) terug te herleiden naar de verschillende historische trends.

Type	Aantal
Opvang/dagbesteding	24
Straatwerk/individu	14
Presentie	10
Onderwijs	8
Talent	7
Participatie/zeggenschap	6
Integraal team	5

Type	Aantal
Werkgelegenheid	4
Coaching/vaardigheden	3
Preventie	2
Overig	15
Totaal	98

Tabel 3. Overzicht aantal genoemde innovatieve projecten naar categorie

De genoemde experimenten en initiatieven uit de interviews (plus aangevuld met veelbelovende initiatieven uit 1 Stap Vooruit³) zijn tevens uitgezet naar deze en enkele additionele categorieën in tabel 3. Wanneer we kijken naar de genoemde experimenten/initiatieven vallen een aantal aspecten op ten opzichte van de eerder geformuleerde categorieën:

De meeste initiatieven die genoemd worden door respondenten vallen onder de categorie opvang (24x). Initiatieven die veelal genoemd worden zijn: Foyer Federatie, Nightstop, Housing First, Zienn en Campus Diep (uitzondering is School als Werkplaats, zie hierboven). Overigens hebben genoemde initiatieven in de meeste gevallen ook links met de andere categorieën. Zo wordt opvang vaak gekoppeld aan presentiebenaderingen of participatie (voorzieningen gerund voor en door jongeren), talentontwikkeling of het aanleren van bepaalde vaardigheden.

Voorbeelden van straathoekwerk (14x) (zoals straatwerkers, jongerenwerkers, etc.) worden vaak genoemd als innovatief/effactief (soms in relatie tot jaren zeventig). Juist omdat deze veelal gericht zijn op de leefwereld van het individu. Zijn "onconventioneel", laagdrempelig, weten (moeilijkste) jongeren te bereiken, etc. Hiermee wordt overigens geen wijkteams bedoeld, deze krijgen een relatief lage score (5x). De populariteit van 'ouderwets' straathoekwerk onderschrijft de notie dat de categorieën niet per se vernieuwend hoeven te zijn. Sterker nog, veel initiatieven grijpen (al dan niet bewust) terug op voor hen succesvolle methodieken uit het verleden.

Een andere populaire categorie is de presentiebenadering (10x). Wat hier opvalt is dat hier 9 verschillende initiatieven worden genoemd (alleen de Houvast-methodiek wordt 2 keer genoemd).

Onderwijs en werk (8x en 4x) scoren relatief laag. Vooral wanneer duidelijk wordt dat binnen de categorie onderwijs de 'School als Werkplaats' zeven keer wordt genoemd (overigens is dit het enige initiatief dat zo vaak wordt genoemd, andere die veel worden genoemd worden hoogstens 3 a 4 keer genoemd). Initiatieven die genoemd worden binnen de categorie werk zijn veelal nog concepten/plannen/ideeën. Echter leer- en werktrajecten worden wel vaak genoemd als richtinggevend voor toekomst, maar zoals een respondent aangeeft: "het is nu nog veelal amateuristisch op dat vlak." Dit heeft volgens respondenten vooral te maken met moeizame samenwerking vanwege strenge regelgeving en organisatorisch belangen of aan een gebrek aan gepercipieerde noodzaak.

Er worden weinig initiatieven genoemd die expliciet gericht zijn op preventie (2x). Deze categorie zit meer impliciet in allerlei initiatieven gericht op onderwijs, coaching/vaardigheden, talent, etc. (plus in de integrale wijkteams). In de categorie overig zijn subcategorieën te maken: veilig (2x), verslaving (3x), meldpunten (2x), Munchhausen (2x), Fier Fryslan, Eigen Kracht conferenties, Noodfonds, Systeemtherapie/systemisch werken, Vastgoedontwikkeling, Schulden (allen 1x)

³ Een Stap Vooruit (2013) is het eindproduct van het 'Ondersteuningsprogramma Zwerfjongeren' van het Ministerie van VWS. Dit programma is in 2012 gestart met als doel de 43 centrumgemeenten te ondersteunen in hun aanpak om zwerfjongeren weer op weg te helpen. Vanuit dit programma is onder meer een 'Tour zwerfjongeren' geïnitieerd waaraan in totaal 26 centrumgemeenten hebben deelgenomen.

Overige richtinggevende kaders

Naast specifieke initiatieven worden ook meer globale richtingen geschetst voor innovatie. Veelal wordt gesproken over integrale *'woon-leer-werk'-trajecten* voor jongeren. We hebben hierboven gezien dat initiatieven op het vlak van werkgelegenheid en onderwijs nog weinig in de praktijk worden gebracht, maar de potentiële combinatie van de drie is populair. De nadruk op het individu en sociale netwerken is ook sterk (bv. *'peer-to-peer'* coaching van jongeren of 'het teruggeven van jongeren aan hun wijk, gezin, *netwerk* en vanuit daar werken') en ook het *ombuigen van de negatieve beeldvorming* is een cruciaal punt voor vele respondenten (bv. praten in termen van kansen en 'complex needs' of noden in plaats van problemen en hulptrajecten). De *persoonlijke benadering* en de meer *affektieve toon* ziet men daarbij als cruciaal en de laagdrempeligheid in het werken is daarin doorslaggevend. Ook ziet men ruimte in het ombuigen van *financiële constructies*, zoals een 'basisinkomen van de staat' of het 'samenvoegen van budgetten of potjes'.

Respondenten geven diverse redenen aan waarom initiatieven wel of niet van de grond komen, maar de rode lijn is dat het succes afhankelijk is van: de bevoegenheid en daadkracht van *een klein aantal dragende personen*. Andere toekomstrichtingen ziet men in het creatief omgaan met regelgeving en bureaucratie (die moet je 'oprekken' en daarmee moet je 'inventief' zijn). Volgens sommigen kun je hier best omheen werken en dit zelfs naar je hand zetten (zoals het gebruik maken van de verlengde jeugdzorg). Andere respondenten benadrukken het belang van *regelluwe zones en de experimenteerruimtes*. Binnen het experimenteren moet vervolgens ook ruimte zijn om te mogen falen (en dus niet gebukt gaan onder de druk om jezelf of het initiatief te bewijzen). Zoals een respondent aangeeft: dat falen doen jongeren zelf ook: "ze moeten eerst heel diep zakken om te kunnen groeien" (dat motiveert hen, daar leren ze van). Deze noodzaak voor het experimenteren wordt door de meeste respondenten benadrukt.

Gebrek aan innovatie?

Tegelijkertijd is er ook kritiek op de vele kortlopende en afgebroken trajecten en initiatieven en het 'klakkeloos experimenteren' of geforceerde methodiekontwikkeling. Je kunt je afvragen of het constant experimenteren ook niet een ziekte van het huidige systeem is? Zijn er niet al voldoende experimenten gaande in de regio('s)? Wellicht is het zaak bestaande initiatieven meer experimenteerruimte te bieden (en deze te verdiepen, verbreden en op te schalen) en vervolgens pas te kijken: welke zouden er eventueel additioneel opgestart kunnen worden?

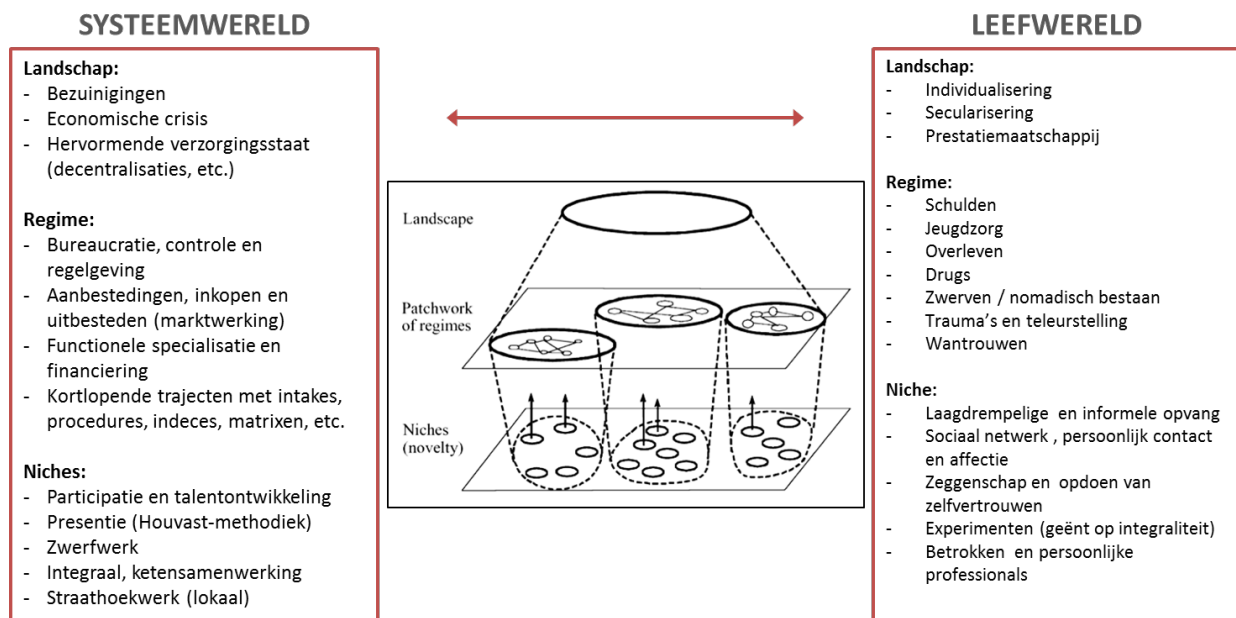
Bovendien, hoe zorg je dat een experiment beklijft? Hoe kun je het opschalen? Neem de zogenaamde 'Noorderaanpak' in Groningen en Friesland: zowel Zienn als Campus Diep worden geconfronteerd met constante druk van bezuinigingen en decentralisaties. Moet je nieuwe experimenten opstarten terwijl bestaande onder druk staan? Of zoals Campus Diep aangeeft: het heeft een paar jaar geduurd voordat mensen vanuit de huidige filosofie konden werken en denken, nu wordt alweer bedreigd met bezuinigingen en reorganisaties.

Mede vanuit de historische analyse en de huidige problematiek rondom dak- en thuisloze jongeren lijkt de fundamentele opgave niet te liggen bij een gebrek aan innovatie. Er is eerder sprake van een gebrek aan grip op de noodzakelijke structurele en culturele veranderingen. Oftewel: de problematiek rondom de opvang van dak- en thuisloze jongeren ligt niet zozeer bij het ontbreken aan vernieuwende of bewezen werkwijzen, maar is veel meer een kwestie van veranderingen in structuur en cultuur. Maar welke dan? De volgende hoofdstukken zullen daarvoor aanknopingspunten bieden.

5. Systeemwereld en leefwereld

Oftewel we moeten kijken wat de sociale uitsluiting van kwetsbare jongeren in stand houdt en reproduceert. In hoeverre is de trend van institutionalisering effectief voor de opvang van de meest kwetsbare jongeren? Momenteel zien we een transformerende verzorgingsstaat, waarin meer ruimte is voor marktwerking en ICT (bv. zorg op afstand) een sterke nadruk wordt gelegd op de eigen verantwoordelijkheid van individuen (onder bv. de noemers 'zelfredzaamheid', 'Burgerkracht' en/of 'actief burgerschap') en de inschakeling van hun sociale netwerken ('veerkracht', 'samenredzaamheid', etc.). En dat terwijl het bij dakloosheid gaat om kwetsbare jongeren die veelal ongrijpbaar zijn en te maken hebben met meervoudige problematiek. Deze jongeren ontbreekt het juist vaak aan sterke sociale relaties en voldoende middelen om die eigen verantwoordelijkheid te nemen. Het gevaar dat schuilt in de huidige retoriek is dat het al snel 'hun eigen schuld is' dat ze 'tussen wal en schip zijn gevallen' of hen wordt verweten dat ze 'hun lot niet in eigen hand hebben genomen.' Ongeacht of dit wel of niet het geval is, deze toenemende druk op mensen met een zwakkere sociale positie is een belangrijke kwestie om mee te nemen als het gaat om de zoektocht naar duurzame systeemverandering binnen de keten 'zorg-onderwijs-arbeidsmarkt-wonen'.

Vanuit dit perspectief is het zaak de huidige instituties en bijbehorende instellingen, procedures, percepties en werkwijzen kritisch tegen het licht houden. Het is niet een kwestie om te voorkomen dat kwetsbare jongeren tussen wal en schip belanden. In de meeste gevallen zijn ze namelijk al tussen wal en schip beland. De vraag is dan ook: hoe krijg je ze weer aan boord? Hoe kunnen ze uit de vicieuze cirkel / neerwaartse spiraal komen? Waarom lukt het nu niet? Wat zijn de patronen die hen buiten boord houden? Waar zit het systemisch falen? Om deze vragen te beantwoorden moet je de dak- en thuisloze jongeren betrekken bij het vormgeven van activiteiten en inzicht krijgen in *hun leefwereld en perspectieven*. Zij zijn de ervaringsdeskundigen over de procedures die de uitsluiting in stand houden. Vanuit hun expertise kun je alternatieven benoemen en leren. Het gaat er niet zozeer om hen te proberen binnen boord te halen in een systeem waarin zij niet passen, maar de condities te creëren voor een systeem waaraan zij deel kunnen nemen.



Figuur 2. Visualisatie multi level-perspectief op systeem- en individueel niveau

Oftewel, het is niet een kwestie of de spanning zit binnen de systeemwereld of de leefwereld, maar de spanning zit juist in de connectie tussen de twee werelden. En hier ligt de persistente problematiek; daar ligt de

transitieopgave. Maar moet de systeemwereld juist dichterbij de leefwereld gebracht worden? Of is het juist andersom?

6. Richtlijnen voor de toekomst

Op basis van de historische trends en de synthese van het heden lijken er vijf sporen te onderscheiden die leidend kunnen zijn voor de toekomst.

<p>1. Zwerfvuil: Dakloosheid als te verhelpen uitzondering. Algemeen beleid in combinatie met specialisatie: voor alles is een plan.</p>	<p>Er is nog geen systeem rondom jongeren zonder vaste thuissituatie. Er is geen gerichte aanpak, noch een eenduidige definitie. Men probeert nu een regime (en bijbehorende structuren) op te bouwen. Dominante deelregimes toepassen op deze jongeren om ze zo te vangen / in te passen in het systeem. Door middel van protocollen, indexen, KPI's, indicatoren, trajecten, bureaucratie, etc. toe leiden naar werk, scholing, opvang, etc. (normalisering, disciplineren, etc.). Je kunt hier zwerfjongeren door zwerfvuil vervangen en een parallel trekken naar de jaren tachtig: end of pipe-aanpak. Zwerfjongeren moeten van de straat af. Allemaal een plan (resultaatgericht). We moeten ze kunnen monitoren en controleren.</p>
<p>2. Preventie Dakloosheid als te voorkomen uitzondering.</p>	<p>Via bestaande deelregimes meer integraliteit proberen in te passen. Deze deelregimes meer op elkaar afstemmen en meer bij de bron van de problematiek aanpakken. Eerder in de keten ingrijpen en interventies organiseren. Voorkomen dat jongeren tussen wal en schip vallen. Gericht op preventie. Tevens meer lokaal aanpakken (frontlijnsturing) en vraaggestuurd. Meer mensgericht en past in discours van eigen kracht en WMO (sociale netwerken).</p>
<p>3. Zelforganisatie Dakloosheid is een inherent onderdeel van de maatschappij (omarming van heterogeniteit en complexiteit).</p>	<p>De kern van de benadering van deze jongeren ter discussie stellen (inclusief de terminologie van 'zwerfjongeren' of 'thuis-en dakloze jongeren'). Meer omzetten naar een positieve benadering (talenten). Acceptatie dat er mensen zijn die niet passen binnen systemen (die er doorheen bewegen en er tussen vallen). Die horen erbij (inclusie) en daarom gericht op het omarmen van diversiteit en deviantie. Wat kunnen deze jongeren betekenen? Waar ligt hun kracht? Welke rol vervullen ze nu? Wat is hun toegevoegde waarde? Hen zien als een investeringskans. In plaats van een nieuw systeem op te takelen, meer zoeken in ideeën als crowdfunding, gratis geld (basisinkomen), kraken legitimeren en leegstand benutten?</p>
<p>4. Acceptatie en aanvaarding Dakloosheid accommoderen vanuit kerkelijk/humanistisch perspectief.</p>	<p>Aanvaarding en berusting van leed, ongelijkheid en armoede. Acceptatie dat er jongeren zonder vaste thuissituatie bestaan. Die zullen er altijd zijn. Accommoderen en charitatief. Je kunt ze een vangnet aanbieden. Vaak vanuit kerkelijke of humanistische insteek. Laagdrempeligheid. Niet proberen in te passen in (institutionele) trajecten gericht op bv. onderwijs, werk, religie, etc. Daarbij: "wil je ze wel bereiken?" Plus: niet iedereen kan/wil meedoen in huidige stramien.</p>
<p>5. Negeren Er bestaan geen daklozen.</p>	<p>Daklozen bestaan niet. Of met daklozen hoeven we niets. Die passen niet in het huidige maatschappijbeeld. Die redden zichzelf wel. Poster: "If this was a homeless youth..."</p>

Figuur 3. Vijf sporen voor de toekomst rondom de opvang van dak- en thuisloze jongeren

Spoor 1 en 2 kunnen getypeerd worden als de systeemwereld en spoor 3 en 4 als de leefwereld. Binnen de systeemwereld komt momenteel de vernieuwing uit spoor 2. Dit wordt vooral duidelijk in de richtlijnen van de huidige decentralisaties, maar ook in huidige discussies rondom de kracht van het individu en het netwerk (Eigen Kracht, actief burgerschap, etc.) en het meedoen naar vermogen. Is dit nu een opmars van de systeemwereld? Huidige doelstellingen rondom dak- en thuisloze jongeren zijn met name gericht op inclusiviteit. Maar inclusief naar wat? Naar de samenleving? Of juist naar bestaande systemen (en moeten jongeren zich conformeren aan het regime)? Op basis van deze analyse lijkt momenteel met name de systeemwereld zich meer in de leefwereld te mengen. Dit terwijl meerdere respondenten aangeven dat "het systeem niet werkt". Een respondent stelt dan ook: "wil je dak- en thuisloze jongeren überhaupt wel vinden en bereiken?" Juist omdat het aanbod aan zorg nog steeds vastgeroest zit in het huidige systeem en dat blijkt nu net onvoldoende te werken voor deze doelgroep. Moet er dan ook geen sprake zijn van het omgekeerde: de dynamiek van de leefwereld zou meer gehoor moeten krijgen binnen de systeemwereld. Zou er niet meer leefwereld toelaten moeten worden in het systeem? In plaats van een gesloten systeem gericht op controle, regulering en normalisering, juist meer een open systeem gericht op nomadische en inventieve werkwijzen?

7. Conclusie

Concluderend kunnen we stellen dat er momenteel momentum bestaat om de problemen van jongeren, die op straat terecht dreigen te komen of al zwerfend zijn, "fundamenteel aan te pakken". Maar zoals blijkt uit deze analyse is dit makkelijker gezegd dan gedaan. Door de ontwikkelingen in de keten 'zorg-onderwijs-arbeidsmarkt-wonen' en de roep om een integrale aanpak staan huidige instituties en bijbehorende manieren

van organiseren steeds meer onder druk. In de verschillende domeinen voelt men allemaal de urgentie, ineffectiviteit en inefficiëntie en wordt de druk (ook intern) op het regime opgevoerd, terwijl de kracht van alternatieven buiten het regime toeneemt.

De huidige decentralisaties in het sociale domein worden dan ook als een kans beschouwd, omdat hier meer ruimte ontstaat voor een lokale invulling, experimenten en regelluwe zones. Tegelijkertijd is het ook een bedreiging, want veel gemeentes hebben “geen idee wat op ze afkomt”, hebben “geen visie” en/of hebben geen affiniteit met de situatie van dak- en thuisloze jongeren. De situatie met haar complexe opgaven is wat dat betreft onvoorspelbaar en onzeker. En dat creëert juist een behoudende sfeer en concurrentie, waarbij de huidige instituties een “grote overlevingsdrang” kennen. Om de huidige impasse te doorbreken zien we dan ook twee fundamentele transitieopgaven: een maatschappelijke en een institutionele.

Maatschappelijke transitieopgave

Dit is een bredere transitie-uitdaging. Het gaat om vragen als: *wat is nu eigenlijk de plek van kwetsbare jongeren in de samenleving?* Wat doen we als samenleving met de groep meest kwetsbaren? En: (hoe) geven we ze een plek? Hoe kunnen we de cultuur van afschuiven van verantwoordelijkheid voorkomen? Om deze vragen te beantwoorden is een fundamentele herbezinning als maatschappij nodig over de functie en perceptie van dak- en thuisloze jongeren. Het zijn vragen die cruciaal zijn om meer menselijkheid (leefwereld) centraal te stellen binnen het huidige systeem. En daarmee zijn het vragen die breder geagendeerd dienen te worden in aangrenzende domeinen als bijvoorbeeld de politiek, media en de wetenschap.

Institutionele transitieopgave

Vervolgens ligt er een transitieopgave als het gaat om de verbinding tussen de systeem- en leefwereld. Binnen deze opgave gaat het erom de bestaande structuren te ontmantelen en deze in dienst te laten staan van de leefwereld van de jongeren (in tegenstelling tot het huidige leidende aanbod van instituties en voorzieningen). Daarbij is het zaak de spanning te overbruggen die bestaat tussen werkwijzen van overheden, marktpartijen, civil society en filantropie (charitatieve instellingen en vrijwilligers) te overbruggen. De huidige resultaatafspraken en verantwoordingseisen bemoeilijken namelijk het integraal werken voor een breed scala aan instellingen. In plaats van een ‘vechtkabinet’, zou dit meer gericht moeten zijn op samenwerking en ‘joint effort en success’ rondom de maatschappelijke opgave omtrent dak- en thuisloze jongeren.

Om dit te doorbeken is het zaak naast regionale invullingen ook meer toe te werken naar een nationale agendering van dak- en thuisloze jongeren: naast definities en kwantitatieve indicatoren voor deze jongeren, moet ook toegewerkt worden naar lange termijndoelen en een adaptief leerproces. Een betere beschikbaarheid en uitwisseling van informatie en een centraal overzicht kan een geïntegreerde en effectieve aanpak ten goede komen.

Tevens vormen de afzonderlijke financieringsstromen een belemmering voor een integrale benadering. Een mogelijkheid om versplinterde budgetten samen te voegen en met een gecombineerd budget de jongeren te nemen als vertrekpunt van flexibele financieringsstromen (en niet organisatorische belangen). Deze financiële verantwoordelijkheid mede bij jongeren neerleggen, kan cruciaal zijn want de structurele problemen met fundamentele oplossingen ‘liggen ook bij de jongeren zelf’.