



## ■ Preventie van dak- en thuisloosheid onder jongeren en jongvolwassenen

---

*Een verkennend onderzoek*

### **Lectoraat**

Innovatieve Maatschappelijke Dienstverlening

### **Auteurs**

Lia van Doorn

Ed de Jonge

Raymond Kloppenburg

### **Datum**

Oktober 2021



## COLOFON

Hoe bouwen we aan een samenleving waarin iedereen kan meedoen, tot zijn recht komt en zich veilig voelt? Hier doen de lectoraten praktijkgericht onderzoek van het Kenniscentrum Sociale Innovatie van Hogeschool Utrecht onderzoek naar, met en voor (aankomend) sociale professionals in het brede sociaal domein. Onze missie is om samen met partners uit praktijk, onderwijs en beleid bij te dragen aan 'beter samen leven' en het verkleinen van sociale ongelijkheid. Dit doen wij door praktijkgericht onderzoek, ontwikkeling en agendering van actuele maatschappelijke en sociale vraagstukken op het vlak van participatie, welzijn, zorg en ondersteuning, jeugdhulp, werk en inkomen, schuldenproblematiek, dak- en thuisloosheid, toegang tot recht, reclassering, sociale veiligheid, en deelname aan onderwijs, sport en cultuur.

### **Auteur(s)**

Lia van Doorn  
Ed de Jonge  
Raymond Kloppenburg

### **ISBN**

9789089281463

### **Jaar van uitgave**

2021

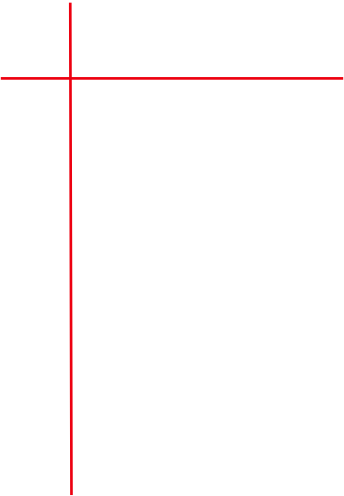
Deze publicatie is tot stand gekomen dankzij een bijdrage van het programma Geestkracht van het Fonds Nuts Ohra (FNO).

### **Contact**

Kenniscentrum Sociale Innovatie, Hogeschool Utrecht  
Lectoraat: Innovatieve Maatschappelijke Dienstverlening  
Postbus 85397, 3508 AJ Utrecht  
Padualaan 101 – 3584 CS Utrecht  
Telefoon secretariaat: 088 4819222  
Email: [socialeinnovatie@hu.nl](mailto:socialeinnovatie@hu.nl)  
[www.socialeinnovatie.hu.nl/www.hu.nl](http://www.socialeinnovatie.hu.nl/www.hu.nl)

## Inhoudsopgave

<b>INTRODUCTIE.....</b>	<b>4</b>
<b>1. WAAROM PREVENTIE VAN DAK- EN THUISLOOSHEID? .....</b>	<b>7</b>
1.1 INLEIDING .....	7
1.2 DRIE PERSPECTIEVEN OP DE PREVENTIE VAN DAKLOOSHEID.....	9
1.3 SPECIFIEKE REDENEN VOOR PREVENTIE VAN DAK- EN THUISLOOSHEID BIJ JONGEREN EN JONGVOLWASSENEN.....	13
1.4 TOT BESLUIT .....	15
<b>2. JONGEREN EN JONGVOLWASSENEN DIE DAKLOOS (DREIGEN TE) WORDEN .....</b>	<b>16</b>
2.1 INLEIDING .....	16
2.2 ALGEMENE ROUTES NAAR DAK- EN THUISLOOSHEID .....	16
2.3 DAK- EN THUISLOZE JONGEREN EN JONGVOLWASSENEN .....	17
2.4 TOT BESLUIT .....	20
<b>3. BOUWSTENEN VOOR EEN INTEGRAAL PREVENTIEMODEL .....</b>	<b>21</b>
3.1 INLEIDING .....	21
3.2 EEN INTEGRALE BENADERING VAN PREVENTIE .....	21
3.3 EEN AANZET TOT EEN INTEGRAAL PREVENTIEMODEL.....	24
3.4 KNELPUNTEN IN DE AANPAK VAN DAK- EN THUISLOOSHEID.....	26
3.5 TOT BESLUIT .....	28
<b>CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....</b>	<b>30</b>
<b>REREFENTIES.....</b>	<b>33</b>
<b>BIJLAGE: ROADMAP.....</b>	<b>35</b>



*'We are waiting far too long to intervene and assist young people at risk of or experiencing homelessness, particularly when their first experience occurs before age 16'.  
(Gaetz et al., 2018)*

## Introductie

### *Aanleiding*

Het aantal dakloze jongeren en jongvolwassenen in de leeftijd tot 30 jaar is gedurende het afgelopen decennium verdrievoudigd tot ruim 12.000. Het betreft veelal jongvolwassenen met een psychische kwetsbaarheid, met verslavingsproblematiek of met een verstandelijke beperking die niet meer kunnen terugvallen op een stabiele thuissituatie en die ondersteuning door ouders of verzorgers ontberen. De verwachting is dat, onder andere vanwege de sociaaleconomische gevolgen van de coronapandemie en vanwege de aanhoudende krapte op de woningmarkt, het aantal (jonge) daklozen verder zal toenemen. Het is 'alle hens aan dek': we zullen onze kennis moeten vergroten over preventie van dakloosheid bij jongeren en jongvolwassenen en coalities moeten vormen om dit complexe vraagstuk integraal aan te pakken en het aantal jongeren dat dakloos (dreigt te) worden terug te dringen.

Deze verkenning richt zich op het vergroten van de kennis over het voorkomen van dakloosheid bij jongeren, dus op *preventie*. Het thema 'preventie van dakloosheid' in het algemeen, en specifiek ten aanzien van jongeren en jongvolwassenen, staat recent hoger op de politiek-bestuurlijke agenda. Dat krijgt onder meer zijn beslag in het landelijk *Actieprogramma Dak- en thuisloze jongeren (2019-2021)* van het ministerie van VWS. Dit actieprogramma behelst vijf actielijnen, waaronder vroegtijdige signalering van dakloosheid bij jongeren. Ook op lokaal politiek-bestuurlijk niveau dient het voorkomen van dakloosheid (zowel bij volwassenen als bij jongeren en jongvolwassenen) de komende jaren een hogere prioriteit te krijgen. Tot voor kort waren de grotere steden (de zogenoemde centrumgemeenten) verantwoordelijk voor de opvang van daklozen. Het aanbod van opvang en begeleiding voor dakloze jongeren is dan ook van oudsher geconcentreerd in de grotere steden. Gemeenten bevinden zich momenteel in een overgangssituatie, waarbij begin 2022 alle gemeenten verantwoordelijk worden voor dit beleidsterrein en er beleid op dienen te formuleren: *alle* gemeenten krijgen een belangrijke rol in het bieden van voldoende hulp en ondersteuning in de thuissituatie en in het voorkomen van dakloosheid. Voor veel kleinere gemeenten is deze nieuwe verantwoordelijkheid, met name ten aanzien van (dreigende) dakloosheid bij jongeren, nog relatief onbekend terrein. In lijn met deze ontwikkelingen heeft ook Stichting Zwerfjongeren Nederland (SZN) preventie van dakloosheid bij jongeren als focuspunt gekozen voor de komende vier jaar.

Echter, ondanks de toegenomen aandacht voor het thema preventie, is over 'preventie van dakloosheid bij jongvolwassenen' nog relatief weinig bekend: deze invalshoek is nog weinig inhoudelijk gedefinieerd en de beschikbare kennis erover is beperkt en gefragmenteerd. Wat verstaan we onder preventie van dakloosheid bij jongeren en jongvolwassenen? Met deze publicatie beogen we nadere invulling te geven aan het begrip 'preventie' ten aanzien van deze categorie. Door het

‘containerbegrip’ preventie te ontleden en te concretiseren en door een integraal preventiemodel te introduceren, pogen we bij te dragen aan de daadwerkelijke preventie van dakloosheid bij jongeren en jongvolwassenen op lokaal niveau.

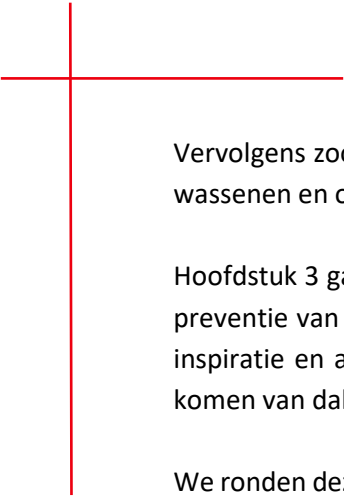
### *Opzet*

We hebben ons voor dit verkennend onderzoek georiënteerd op de *state of the art* inzake (onderzoek naar) preventie van dakloosheid (van volwassenen en met name van jongeren en jongvolwassenen), zowel in Nederland als internationaal. We hebben ons daarbij met name laten inspireren door het recente advies *Herstel begint met een huis* van de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020) en door recente publicaties van de Canadese onderzoeksgroep rond Stephen Gaetz van de *Canadian Observatory on Homelessness* (2018). Naast deze theoretische verkenningen hebben we ons tevens verdiept in bestaande (preventie)praktijken en *good practices* van preventieve aanpakken van dak- en thuisloosheid (voor jongeren en jongvolwassenen). Daarnaast hebben we dankbaar gebruik gemaakt van de feedback van ervaringsdeskundige jongeren en jongvolwassenen en van praktijkwerkers en inhoudsdeskundigen op eerdere versies van dit rapport.

In deze verkenning presenteren we de bouwstenen voor een integraal model voor de preventie van dakloosheid onder jongeren en jongvolwassenen. Het model is zodanig opgezet dat het de basis kan vormen voor een professionaliseringsplan met een lokale en integrale focus. Tevens reflecteren we in deze publicatie op lacunes in de kennis over preventie van dakloosheid bij jongvolwassenen in Nederland en formuleren we in de slotbeschouwing enkele daaruit voortvloeiende aanbevelingen voor onderzoeks- en kennisprogramma’s.

Deze structuur van deze publicatie is opgebouwd aan de hand van de trias ‘waarom, wat en hoe’. Hoofdstuk 1 focust op de vraag naar het ‘*waarom*’ van preventie van dakloosheid. Waarom zouden wij als samenleving investeren in het voorkomen van dak- en thuisloosheid van jongeren en jongvolwassenen? Op basis van de literatuurverkenning presenteren we drie perspectieven op preventie, die wel van elkaar onderscheiden kunnen worden maar toch ook met elkaar samenhangen. Vervolgens zoomen we in op specifieke argumenten om te investeren in het voorkomen van dak- en thuisloosheid bij jongeren en jongvolwassenen.

Hoofdstuk 2 zoomt in op het ‘*wat*’: op specifieke kenmerken, verschijningsvormen en maatschappelijke gevolgen van dakloosheid bij jongeren en jongvolwassenen. Hoe ziet dakloosheid bij jongeren eruit? Hoe is ze te herkennen? Waarin verschilt ze van (dreigende) dakloosheid bij volwassenen, zowel wat betreft zichtbaarheid als wat betreft impact voor de betrokkene? We schetsen eerst veelvoorkomende routes naar dak- en thuisloosheid bij volwassenen die op straat belanden.



Vervolgens zoomen we meer specifiek in op (oorzaken van) dakloosheid bij jongeren en jongvolwassenen en op de implicaties daarvan voor preventie.

Hoofdstuk 3 gaat in op het *'hoe'* van preventie en presenteert een integraal model als basis voor preventie van dak- en thuisloosheid van jongeren en jongvolwassenen. Dit model is bedoeld ter inspiratie en als praktisch hulpmiddel om tot concrete uitwerkingen van integrale preventie te komen van dakloosheid bij jongeren en jongvolwassenen.

We ronden deze rapportage af met conclusies en aanbevelingen. Hierin blikken we vooral vooruit: het beschreven integrale model biedt aanknopingspunten om daadwerkelijk werk te maken van het bevorderen van de integrale preventie van dak- en thuisloosheid onder jongeren en jongvolwassenen.

# 1. Waarom preventie van dak- en thuisloosheid?

## 1.1 Inleiding

De situatie van dak- en thuisloosheid veroorzaakt grote persoonlijke en maatschappelijke schade. Preventief beleid, het voorkomen dat mensen dakloos raken, is dan ook essentieel om (dreigende) dakloosheid bij volwassenen – en bovenal bij jongeren en jongvolwassenen – te voorkomen. In de aanloop naar dit hoofdstuk schetsen we eerst in vogelvlucht enkele ontwikkelingen ten aanzien van opvattingen over preventie van dakloosheid.

Dakloosheid, en de beleidsrespons op het terugdringen van dakloosheid, wordt wel gevisualiseerd als een tunnel (in het Engelse taalgebied spreekt men van een *pipeline*) met een begin, een midden en een eind van de tunnel (Dworsky et al., 2013). In deze beeldspraak van de tunnel kan de route die mensen afleggen vanaf het ontstaan via de continuering tot en met de beëindiging van dakloosheid, en de beleidsrespons daarop, als volgt in drie fasen worden weergegeven.

- *Fase 1.* De aanloop naar dakloosheid – met een oplopende mate van sociale kwetsbaarheid en maatschappelijke uitsluiting, hetgeen resulteert in het verlies van stabiele huisvesting – is de weg die naar de tunnel leidt.
- *Fase 2.* Zodra mensen feitelijk dakloos zijn, bevinden ze zich volgens deze beeldspraak in de donkere en doorgaans uitzichtloze tunnel. De tunnel houdt hen gevangen: het lukt hen maar zelden om er op eigen kracht uit te komen. Ze zijn voor hun basisbehoeften veelal afhankelijk van laagdrempelige opvang zoals de dag- en nachtopvang en/of zoeken hun toevlucht tot andere instabiele verblijfplaatsen, zoals logeeradressen, tijdelijk verblijf op campings of overnachtingen in de buitenlucht.
- *Fase 3.* Een aantal daklozen slaagt er – soms op eigen kracht, maar meestal met behulp van professionele ondersteuning – na verloop van tijd in om uit de tunnel te komen: om weer stabiele huisvesting te verwerven en een geregeld bestaan op te bouwen. Zij komen dan bij *the end of the pipeline*.

De beleidsrespons op de toename van het aantal daklozen was tot enkele jaren geleden voornamelijk gericht op het midden van de tunnel: op het uitbreiden van de capaciteit van de laagdrempelige opvang – de dagopvang en de nachtopvang – en op het bieden van professionele hulp bij maatschappelijk herstel aan mensen die feitelijk dakloos waren teneinde deze mensen onderdak te bieden en te begeleiden naar een zo groot mogelijke mate van zelfstandigheid (c.q. naar het einde van de tunnel).



Medio 2010 verschenen verschillende studies, onder andere van de Rekenkamers van de vier grote steden Utrecht, Amsterdam, Den Haag en Rotterdam, die aantoonde dat mensen die noodgedwongen (vaak lange tijd) in de laagdrempelige opvang en op straat verblijven, daar op geen enkele manier bij gebaat zijn. Integendeel: langdurig verblijf 'in de tunnel' draagt er veelal toe bij dat hun kwaliteit van leven verder daalt, hun problemen toenemen en de vooruitzichten op maatschappelijk herstel verder afnemen (Everdingen, 2016; Rekenkamers G4, 2018).

Mede op basis van deze inzichten veranderde het denken over de aanpak van dakloosheid en vond een verschuiving plaats in beleid, interventies en voorzieningenaanbod. In de huidige zienswijze is het streven erop gericht om te voorkomen dat mensen afglijden en in de tunnel (fase 1 en 2) terechtkomen, of om minimaal te zorgen dat ze daar zo kort mogelijk verblijven en zo snel mogelijk weer uit de tunnel komen. Nieuw beleid en nieuwe interventies die daarbij worden ingezet zijn *Housing First*, waarbij mensen die dakloos zijn direct een woning (met begeleiding) aangeboden krijgen, en andere vormen van zogeheten *housing-led* hulp- en dienstverlening waarin het verkrijgen en behouden van een stabiele woonplek niet als sluitstuk maar als begin van hulpverlening wordt gezien, waaronder vormen van gemengd wonen (Davelaar et al., 2018). Evenals het afbouwen van de capaciteit van de laagdrempelige opvang en het ombouwen van de nachtopvang voor daklozen met de aloude stapelbedden op slaapzalen naar eenpersoonskamers. Daarnaast wordt sinds medio 2000 voor daklozen ook in fases nieuw aanbod ontwikkeld om hen te begeleiden naar betaald werk waarmee ze zowel zinvolle dagbesteding en economische zelfstandigheid als een sociaal netwerk kunnen opbouwen. Tevens wordt steeds meer geïnvesteerd in het begeleiden van ex-daklozen om terugval naar dakloosheid te voorkomen (Boesveldt, 2020).

Daarnaast tekent zich in de huidige zienswijze ook een verschuiving af waarbij de focus meer komt te liggen bij het terugdringen van dakloosheid (c.q. preventie): op het voorkomen dat mensen überhaupt in de tunnel terechtkomen (fase 1). Echter, zoals gezegd is de verschuivende focus op de *preventie* van dakloosheid nog relatief weinig onderbouwd. Er is nog weinig uitgewerkt met betrekking tot de vraag *waarom* er op preventie ingezet zou moeten worden en met betrekking tot de vraag *hoe* preventie van dakloosheid er feitelijk uit zou dienen te zien. In dit hoofdstuk richten we de focus op de waaromvraag van preventie van dakloosheid. Waarom zouden wij als samenleving investeren in het voorkomen van dak- en thuisloosheid bij volwassenen en bij jongeren en jongvolwassenen? Hoe kan dit worden onderbouwd? In paragraaf 1.2 schetsen we drie perspectieven op preventie van dakloosheid meer in het algemeen. Vervolgens zoomen we in paragraaf 1.3 in op aanvullende redenen die specifiek pleiten voor preventie van dakloosheid bij jongeren en jongvolwassenen. Daarna volgt de slotbeschouwing.

## 1.2 Drie perspectieven op de preventie van dakloosheid

In de literatuur worden verschillende redenen aangevoerd voor de preventie van dakloosheid. We maken een analytisch onderscheid in drie typen argumenten voor de preventie van dak- en thuisloosheid. Deze drie perspectieven luiden als volgt:

- Preventie is een principiële keuze die samenhangt met een mensenrechtenperspectief waarin de onvervreembare waardigheid van de mens als persoon centraal staat.
- Preventie is een sociale keuze die samenhangt met een participatieperspectief waarin de mens als sociaal wezen centraal staat.
- Preventie is een pragmatische keuze die samenhangt met een utilitaristisch perspectief waarin de mogelijke maatschappelijke kosten worden gewogen.

We zullen deze perspectieven op de preventie van dak- en thuisloosheid afzonderlijk verkennen maar de aangevoerde argumenten dienen in hun onderlinge samenhang te worden begrepen. Daarbij zal ook duidelijk worden dat dak- en thuisloosheid een breder en dieper vraagstuk is dan enkel de nuchtere constatering “geen woning hebbend”.

### Een principiële mensenrechtenperspectief op dak- en thuisloosheid

Een principiële mensenrechtenperspectief dat de onvervreembare waardigheid van de mens centraal stelt, houdt eenvoudig gezegd in dat elk mens fundamenteel recht heeft op een geschikte woning in een geschikte woonomgeving als basis voor een volwaardig leven. Woning en woonomgeving creëren de voorwaarden om te leven overeenkomstig basale menselijke behoeften zoals veiligheid, zekerheid, rust en privacy en om zich optimaal te kunnen ontplooiën.

Wonen wordt gethematiseerd in de Nederlandse grondwet. In artikel 22, lid 2 staat namelijk: “*Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid.*” In een toelichting wordt terecht benadrukt dat de term “voldoende woongelegenheid” die dit artikel bezigt, niet alleen een kwantitatieve maar ook een kwalitatieve betekenis heeft (zie [www.nederlandsegrondwet.nl](http://www.nederlandsegrondwet.nl)). Dat betekent niettemin dat woongelegenheid en daarmee ook dakloosheid voor de overheid een inspanningsverplichting impliceert, niet minder maar ook niet meer. Wonen is daarmee niet zonder meer een geëffectueerd grondrecht voor alle burgers in Nederland.

Tegelijk heeft het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2019), in samenspraak met jonge ervaringsdeskundigen, een actieprogramma betreffende dak- en thuisloze jongeren geformuleerd dat verder gaat dan louter een inspanningsverplichting, zoals uit de navolgende passage in het actieprogramma blijkt:

*Het Actieprogramma hanteert de volgende uitgangspunten:*

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, met respect voor de autonomie van de jongere. Het geldende principe hierbij is dat zodra een (potentiële) dak- en thuisloze wordt gesignaleerd, er niet losgelaten wordt totdat op alle levensgebieden sprake is van een voldoende duurzame situatie;*
2. *Financiële bestaanszekerheid - elke jongere is in staat om in zijn eigen levensonderhoud te voorzien, waar mogelijk met een reguliere baan als bron van inkomen (al dan niet met extra begeleiding). Hierbij wordt (waar mogelijk) rekening gehouden met de onderhoudsplicht van ouders tot het 21e levensjaar;*
3. *Persoonlijke ontwikkeling en scholing - elke jongere is in staat om een opleiding te volgen of zich op een andere passende manier persoonlijk te ontwikkelen;*
4. *Opvang en wonen - geen enkele jongere meer op straat. Er is geen wachtlijst om in gespecialiseerde jongerenopvang of beschermd wonen te komen en binnen uiterlijk 3 maanden is sprake van een duurzame woonplek (waar mogelijk: in de eigen thuissituatie);*
5. *Helpende regels – geen enkele jongere wordt dak- en thuisloos als gevolg van tekortschietende (uitvoering van) regels.*

De uitspraken “geen enkele jongere meer op straat” en “geen enkele jongere wordt dak- en thuisloos” in de laatste twee uitgangspunten gaan verder dan een inspanningsverplichting. In het rapport wordt dan ook expliciet gewag gemaakt van de ambitie om dit probleem met 100% terug te dringen, te beginnen met lokale pilots.

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020) gaat in haar advies *Herstel begint met een huis* aan de staatssecretaris voor Volksgezondheid, Welzijn en Sport nog een stap verder en kiest expliciet voor een grondwettelijk en mensenrechtelijk kader, namelijk het recht op huisvesting:

*Een veilige woonomgeving, kleding en voeding zijn de basisvoorwaarden voor mensen om gezonde sociale relaties aan te gaan, zich te ontwikkelen of aan herstel te werken. Het hebben of behouden van een eigen plek om te wonen zou daarom bij iedere hulpvraag omtrent (dreigende) dakloosheid de norm moeten zijn. Niet omdat daarmee alle problemen meteen opgelost zijn, maar wel omdat ‘een plek om te wonen’ een duidelijk startpunt voor verdere ondersteuning, begeleiding en/of zorg biedt. Voor degene die dakloos is én voor alle andere betrokken partijen. Bovendien biedt huisvesting ook een duidelijk aanknopingspunt voor preventie.*

Het zal duidelijk zijn dat in de hulp- en dienstverlening dit woonperspectief enkel gerealiseerd kan worden indien van overheidswege het recht op wonen geëffectueerd wordt door middel van wetgeving en beleid. Enkel op basis van een mensenrechtenkader dat het recht op wonen van elke persoon erkent en enkel op basis van overheidsbeleid dat voldoende geschikte woongelegenheden realiseert kan daadwerkelijke preventie van dak- en thuisloosheid van jongeren en jongvolwassenen

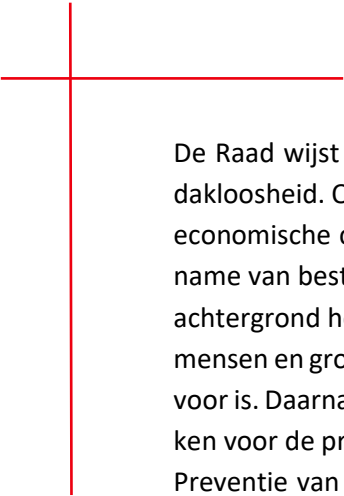
nen worden ontwikkeld. Het laten ontstaan en voortbestaan van dak- en thuisloosheid van jongeren en jongvolwassenen staat op gespannen voet met het VN Kinderrechtenverdrag en met het merendeel van de dertig rechten van de universele verklaring van de Rechten van de Mens. Juridische kaders en politieke daadkracht vormen de noodzakelijke (maar op zich nog niet voldoende) voorwaarde voor de preventie van deze problematiek.

### **Een sociaal participatie-perspectief op dak- en thuisloosheid**

Dak- en thuisloosheid is niet alleen een materieel en individueel probleem, maar ook een sociaal-maatschappelijke kwestie. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (RvS, 2020) omschrijft dakloosheid als een extreme vorm van sociale uitsluiting die gepaard gaat met groot persoonlijk leed. Dakloosheid gaat doorgaans vergezeld van meervoudige problematiek zoals bestaansonzekerheid (werkonzekerheid, armoede, schulden), sociale kwetsbaarheid (klein netwerk, gebrek aan zelfredzaamheid, verstandelijke beperkingen, onregelmatig gedrag, contact met justitie, slachtoffer van geweld, discriminatie en uitsluiting), kwetsbaarheid op het gebied van gezondheid (bijvoorbeeld psychische problemen, verslavingen, trauma's, infectieziekten, verhoogde sterfterisico's), onvoldoende toegang tot sociale en medische voorzieningen (onder meer maar niet uitsluitend door zorgmijding) en langdurige zorgafhankelijkheid.

In navolging van het Sociaal Cultureel Planbureau onderscheidt de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving de volgende aspecten van sociale uitsluiting: materiële deprivatie, gebrekkige toegang tot sociale grondrechten, gebrek aan sociale participatie en gebrek aan culturele of normatieve integratie. Het effect van dit alles is "een negatieve vervreemdende sociale spiraal". Kenmerkend hiervoor is dat de zelfredzaamheid afneemt terwijl apathisch, isolerend en sociaal contraproductief gedrag toeneemt.

De Raad wijst erop dat er ook institutionele mechanismen werkzaam zijn die ertoe leiden dat als iemand eenmaal in een proces van sociale uitsluiting is beland, deze persoon door het systeem onbedoeld nog verder naar buiten wordt geduwd. Zij spreekt van een centrifugale kracht richting de marges van de samenleving, en geeft daarvan vele voorbeelden: het fraude- en incassobeleid dat tot grote schulden kan leiden, het veelvuldig afwijzen van aanvragen voor een briefadres, de kostendelersnorm die opvang van dakloze familieleden feitelijk bestraft met korting op uitkeringen, de strikte kwaliteitsregels voor woningen die tijdelijke oplossingen bemoeilijken, het zelfredzaamheidscriterium voor toegang tot de maatschappelijke opvang, de praktijk (overigens zonder wettelijke basis) van verhuurdersverklaringen, en aanvraagtermijnen en leeftijdsgrenzen voor voorzieningen.



De Raad wijst ook los van deze centrifugale kracht naar andere maatschappelijke oorzaken van dakloosheid. Om te beginnen is er een groot en structureel tekort aan woningen. Verder heeft de economische crisis en de daaropvolgende recessie het afgelopen decennium geleid tot een toename van bestaansonzekerheid, die vooral jongeren en mensen met een niet-westerse migratieachtergrond heeft getroffen. Daar komt nog bij dat de decentralisaties in de zorg voor kwetsbare mensen en groepen tot verwarring hebben geleid over wie wat doet en wie waar verantwoordelijk voor is. Daarnaast constateert de Raad dat de verschuiving van bemoeizorg naar vraaggericht werken voor de preventie en aanpak van dakloosheid vermoedelijk niet goed uitpakt.

Preventie van dak- en thuisloosheid van jongeren en jongvolwassenen is niet alleen van belang vanuit het individuele mensenrechtenperspectief dat de menselijke waardigheid centraal stelt, het is ook van belang vanuit het sociale participatieperspectief om te voorkomen dat mensen in “een negatieve vervreemdende sociale spiraal” terechtkomen.

### **Een pragmatisch en utilitaristisch perspectief op dak- en thuisloosheid**

Preventie speelt zich af in het spanningsveld tussen sociale waarden en maatschappelijke kosten (Janssens, 2019). Wat de maatschappelijke kosten betreft, is het door de complexiteit van sociale problematiek vaak niet zo eenvoudig de effectiviteit van investeringen in preventie aan te tonen. Bovendien staat verkokering van beleid een integrale aanpak gericht op kosteneffectiviteit vaak in de weg. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020) stelt dat de maatschappelijke kosten van dakloosheid en sociale uitsluiting hoog zijn en dat preventie een besparing in de vorm van maatschappelijke baten oplevert (zie ook de onderstaande afbeelding). Preventie is dus niet alleen wenselijk en noodzakelijk vanuit een ethisch en juridisch perspectief maar ook verstandig vanuit een financiële optiek. Dat hangt voor een belangrijk deel samen met de negatieve spiraal die in het voorgaande aan de orde is geweest. Deze negatieve spiraal heeft namelijk tot gevolg dat de kosten oplopen naarmate adequaat ingrijpen langer uitblijft.

## Van opvang naar preventie

De opvang van jongeren is een nuttige besteding, maar hiermee wordt dak- en thuisloosheid niet voorkomen. Wat als we de focus verschuiven van kosten naar investeringen om dak- en thuisloosheid te voorkomen?



12.400

dak- en thuisloze jongeren



€36.000/  
€100.000

maatschappelijke kosten  
per jongere per jaar

+50%

dak- en thuisloze jongeren  
in 2016 t.o.v 2015



2,4 miljard

kosten industrie rondom  
dakloze jongeren

scenario opvang



€1,4

kostenreductie per geïnvesteerde euro in  
dakloze jongere die op zijn 31<sup>ste</sup> zelfstandig is

scenario preventie

Investeren in preventie loont



€2,4

kostenreductie per geïnvesteerde euro in  
dakloze jongere die op zijn 24<sup>de</sup> zelfstandig is

Bron afbeelding: <https://zwerfjongeren.nl/nieuwsbericht/van-kostenpost-naar-investering/>

### 1.3 Specifieke redenen voor preventie van dak- en thuisloosheid bij jongeren en jongvolwassenen

De drie bovenstaande typen argumenten voor preventie van dak- en thuisloosheid, zijn in algemene zin gericht op het voorkomen van dakloosheid bij mensen van uiteenlopende leeftijden. Er zijn daarnaast ook specifieke redenen aan te voeren om te investeren in preventie van dak- en thuisloosheid voor de leeftijdscategorie van jongeren en jongvolwassenen:

- In kwetsbare gezinssituaties waarin jongeren moeite hebben met opgroeien en/of ouders moeite hebben met opvoeden is een aanbod van adequate en toegankelijke Jeugdhulpverlening cruciaal. Echter, de hulpverlening voor kinderen en jongeren schiet ernstig tekort, constateert de Inspectie van de Gezondheidszorg en Jeugd na werkbezoeken aan twintig instellingen voor Jeugdhulpverlening in zes regio's (IGJ, 2021). Het aantal kinderen en jongeren dat (psychische) hulp nodig heeft, groeit en hun problemen worden ernstiger.
- Bestaande knelpunten – bijvoorbeeld in de Jeugd-ggz en bij Veilig Thuis organisaties – zijn door de coronacrisis verscherpt. Bij een groeiende groep kinderen en jongeren zijn de (mentale) problemen zo toegenomen dat zij dringend hulp nodig hebben. Zij kampen onder meer met suicidaliteit, verslaving, gedragsproblemen, eetstoornissen of zelfbeschadiging. Er zijn te weinig specialistische behandelprogramma's voor deze ernstige problemen: er zijn wachtlijsten. Sommige aanbieders van jeugd(ggz)zorg nemen alleen nog cri-

sismeldingen aan en hebben meldingen voor reguliere zorg noodgedwongen stopgezet. Tekortschietende hulp aan kwetsbare jongeren en jongvolwassenen vergroot de kans op cumulatie van problemen op latere leeftijd hetgeen kan uitmonden in dak- en thuisloosheid.

- Een ander knelpunt in de jeugdzorg – voor zover jongeren er al gebruik van kunnen maken – is de ‘harde knip’ tussen 18-min en 18-plus. Kwetsbare jongeren die achttien worden, lopen kans om tussen wal en schip te belanden. Ze vallen na hun achttiende verjaardag niet meer onder de Jeugdwet. Ze kunnen dan geen beroep meer doen op de beschermende omgeving van de school en instanties van de Jeugdwet. Na hun 18<sup>e</sup> levensjaar vallen ze onder de Wmo, die veel meer van hen vraagt. Ze worden dan voor de wet ineens als volwassen beschouwd, terwijl de ontwikkeling naar volwassenheid bij velen vaak nog jaren duurt. Met name voor jongeren met een verstandelijke beperking, voortijdige schoolverlaters, spookjongeren, jongeren die probleemgedrag vertonen of jonge vluchtelingen en asielzoekers is deze overgang veel te abrupt. Zij kunnen daardoor tussen de mazen van de wet vallen en ontheemd raken (Zwan, 2016).
- De bijstandsuitkering voor jongeren in de leeftijd van 18 tot 21 jaar is te laag om van rond te komen voor jongeren zonder een stabiele thuissituatie. Het maandbedrag waar ze van dienen rond te komen is onvoldoende om zelfstandige woonruimte te bekostigen. Bovendien maken jongeren – met hun beperkte financiële draagkracht en in de rol van ‘starter op de woningmarkt’ – op de overspannen woningmarkt nauwelijks kans om betaalbare en toegankelijke zelfstandige huisvesting te verwerven.
- Wanneer jongvolwassenen uit een instabiele woonsituatie noodgedwongen op jonge leeftijd zelfstandig gaan wonen, kunnen ze daarbij doorgaans niet terugvallen op financiële en/of emotionele steun van ouders of verzorgers. Ze staan er alleen voor.
- Dakloze jongeren lopen in de regel een onderwijsachterstand op en ze hebben doorgaans geen of beperkte werkervaring opgedaan. Achterstanden in onderwijs en op de arbeidsmarkt die op jonge leeftijd ontstaan als gevolg van een periode van dakloosheid, zijn op latere leeftijd vaak nauwelijks meer in te halen.
- In aansluiting op de vorige punten pleiten jongeren tussen de 16 en 27 jaar van ‘Jong doet mee’ (een adviesgroep van onder andere jongeren die ervaring hebben met de jeugdzorg, jeugd-GGZ, jeugd-LVB of dakloos zijn) er in een vijftal YouTube filmpjes voor om jongeren pas los te laten als de ‘Big 5’ geregeld zijn. Dit zijn respectievelijk: 1) support; 2) wonen; 3) school en werk; 4) inkomen en schulden en 5) welzijn en gezondheid (zie YouTube: Spirit Jeugdhulp. Trailer opgroeien naar zelfstandigheid; [www.facebook.com/JONGdoetmee](http://www.facebook.com/JONGdoetmee)).
- Zonder adequate ondersteuning, lopen de huidige dakloze jongeren en jongvolwassenen wellicht het risico om zich te ontwikkelen tot chronisch daklozen. Onderzoek naar volwassen daklozen wijst uit dat de situatie van dakloosheid op den duur vaak een repeterend karakter krijgt. Het terugvalpercentage is hoog: van de volwassen daklozen die zich bij de opvang melden, is meer dan de helft in hun levensloop al eerder dakloos geweest (Van Everdingen, 2016; Boesveldt, 2020). Gegevens over terugvalpercentages van jongere (ex-)daklozen zijn niet beschikbaar.

- Dakloze jongeren lopen een relatief hoog risico om slachtoffer te worden van criminaliteit en te worden ingezet (en uitgebuit) door criminelen, bijvoorbeeld als ‘katvanger’ of ‘geld-ezel’. Op straat lopen jongeren daarnaast een groot risico om psychische problemen te ontwikkelen, trauma’s op te lopen en/of verslaafd te raken. Met name dakloze vrouwen lopen bovendien het risico om slachtoffer te worden van seksuele uitbuiting, seksueel geweld en ongewenste zwangerschap.
- Dakloze jongeren bouwen in de regel noodgedwongen schulden op. Schuldeisers zijn vaak niet bereid om akkoord te gaan met schuldsaneringstrajecten voor jongeren omdat ze ervan uitgaan dat zij op latere leeftijd misschien toch nog een keer voldoende middelen krijgen om de schulden af te lossen. Schulden die op jonge leeftijd worden opgebouwd, zijn nauwelijks te saneren.

Kortom: voor jongeren en jongvolwassenen is de impact van een periode van dakloosheid zeer groot, ze heeft voor velen een ontwrichtende uitwerking die hen later nog vele jaren kan blijven achtervolgen. Deze specifieke redenen, in combinatie met de drie bovengenoemde algemene perspectieven op de preventie van dakloosheid, ondersteunen het belang van preventie van dakloosheid, met name voor jongeren en jongvolwassenen.

#### 1.4 Tot besluit

Preventie wordt in het algemeen beschouwd als meer effectief en wenselijk dan afwachten totdat problemen zich opstapelen en verergeren. Bij het ontwikkelen van preventief beleid om dakloosheid te voorkomen, ligt de bal met name op lokaal niveau: bij gemeenten. Zoals gezegd, bevinden gemeenten zich momenteel in een overgangssituatie waarbij begin 2022 *alle* gemeenten verantwoordelijk worden voor het beleidsterrein van de maatschappelijke opvang en ze een belangrijke rol krijgen in het bieden van voldoende hulp en ondersteuning in de thuissituatie en in het voorkomen van dakloosheid van hun inwoners. De drie gepresenteerde perspectieven op preventie van dakloosheid – te weten het principieel mensenrechten perspectief, het sociaal participatief perspectief en het pragmatisch en utilitaristisch perspectief – bieden tezamen een ‘meerstemmige’ onderbouwing voor het inzetten op preventie, waar verschillende politieke stromingen van lokale gemeentebesturen zich in principe in zouden kunnen herkennen. Het mag duidelijk zijn dat preventie van dakloosheid bij jongeren en jongvolwassenen zichzelf terugbetaalt, ook al is dat na de zittingstermijn van het lokale gemeentebestuur voor de duur van vier jaar, want dak- en thuisloosheid heeft ook op de langere termijn een verwoestende impact op de mentale en de fysieke gezondheid, de veiligheid en het welzijn van jongeren en jongvolwassenen. Beter voorkomen dan genezen. Er ligt een grote uitdaging voor gemeentebestuurders om – in samenwerking met andere lokale partners – te voorkomen dat jongeren en jongvolwassenen in hun gemeente in de tunnel van dakloosheid terechtkomen. Individuele en sociale, morele en financiële argumenten wijzen alle in de richting van een focus op preventie van deze problematiek. Verderop zullen we ingaan op de rol van de landelijke overheid, waar de lokale overheid in grote mate afhankelijk van is.



## 2. Jongeren en jongvolwassenen die dakloos (dreigen te) worden

### 2.1 Inleiding

Om vorm te kunnen geven aan de preventie van dak- en thuisloosheid bij jongeren en jongvolwassenen, is het van belang om goed zicht te hebben op de veelvoorkomende routes naar de straat die zij doorlopen zodat preventieve maatregelen doelgericht en met precisie kunnen worden ingezet om de betreffende routes naar dakloosheid te blokkeren. In dit hoofdstuk werpen we eerst in paragraaf 2.2 een korte blik op veelvoorkomende routes naar dak- en thuisloosheid bij volwassenen die op straat belanden. Vervolgens zoomen we in paragraaf 2.3 meer specifiek in op de situatie van dakloosheid bij jongvolwassenen en op de implicaties voor preventie. Waarin verschilt zij van dakloosheid bij volwassenen, zowel wat betreft zichtbaarheid als wat betreft impact voor de betrokkene? Hoe ziet (dreigende) dakloosheid bij jongeren en jongvolwassenen eruit? Hoe is ze te herkennen? Heeft ze andere (zichtbare en minder zichtbare) verschijningsvormen en andere maatschappelijke en persoonlijke gevolgen? En wat betekent dit voor preventie van dakloosheid bij jongeren en jongvolwassenen? Daarna volgt in paragraaf 2.4 de slotbeschouwing.

### 2.2 Algemene routes naar dak- en thuisloosheid

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020) schetst op verhelderende wijze vier algemene routes naar dakloosheid (dus niet specifiek voor jongeren en jongvolwassenen):

- Na ingrijpende gebeurtenissen (*life events*), bijvoorbeeld een relatiebreuk of baanverlies. Deze groep daklozen maakt onderdeel uit van de grotere groep van zogeheten spoedzoekers: woningzoekenden die niet in aanmerking komen voor een urgentiestatus maar wel op korte termijn woonruimte nodig hebben.
- Na vertrek uit een instelling, bijvoorbeeld na detentie of na een zorgverblijf. Veel van deze daklozen is bovendien niet in staat tot zelfstandig wonen.
- Door huisuitzetting (of huisverlating), bijvoorbeeld vanwege huurachterstand, overlast of illegale activiteiten.
- Na (re)migratie uit het buitenland naar Nederland, en de daar eventueel mee gepaard gaande bestaansonzekerheid.

De Raad concludeert dat dakloosheid niet alleen in omvang maar ook in diversiteit toeneemt. De toename van dak- en thuisloze jongeren en jongvolwassenen vormt daar een onderdeel van.

## 2.3 Dak- en thuisloze jongeren en jongvolwassenen

Voor jongeren en jongvolwassenen betekent dakloosheid of thuisloosheid niet alleen overnachten in de opvang en buitenslapen, maar vaak ook verblijf in andere gelegenheids-settings zoals 'op de bank slapen' bij bekenden of tijdelijk onderdak vinden bij vage (al dan niet louche) bekenden die hen in hun huis toelaten. Vaak betreft dit onzelfstandige of tijdelijke, suboptimale, instabiele en onveilige huisvestingssituaties die de desbetreffende jongeren en jongvolwassenen ook gemakkelijk weer kunnen kwijtraken. Deze gelegenheids-settings bieden zelden een stabiele, langdurige oplossing voor hun huisvestingsprobleem. Dak- en thuisloosheid bij jongeren en jongvolwassenen is dan ook vaak te typeren als 'verborgen dakloosheid', ze is in eerste instantie vaak niet goed zichtbaar:

*In order to effectively prevent youth homelessness, a better understanding of the dynamics of youth homelessness, as well as its causes and conditions, are required. An important aspect of youth homelessness is that young people have a greater likelihood of being part of the 'hidden homeless' population (see 'Provisionally Accommodated'). That is, they may couch surf, staying temporarily with friends or relatives because they cannot go home, and may not seek out services designed to support people who are homeless. Some youth may technically be housed (e.g., living with caregivers) but lack a meaningful sense of home because their living situation is abusive, unsafe, unsupportive, and/or inherently precarious. These young people would be considered "at risk" of homelessness. (Gaetz et al., 2018)*

Om (dreigende) dak- en thuisloosheid bij jongvolwassenen te voorkomen, dienen we dan ook breder te kijken dan enkel de in het oog springende vormen van jongeren die feitelijk dakloos zijn (c.q. op straat verblijven) of jongeren die in de daklozenopvang verblijven. Veel jongeren komen enkel in beeld wanneer een brede definitie van dak- en thuisloosheid wordt gehanteerd. In 2006 heeft de Europese Federatie van instellingen voor dakloosheid (FEANTSA) een nieuwe definitie voor dakloosheid gelanceerd, met de focus op de huisvestingssituatie, het ETHOS classificatiesysteem. Deze benadering en classificatie is omarmd door de Europese Commissie en wordt gezien als het best onderbouwde en meest gezaghebbende systeem om dakloosheid en dreigende dakloosheid te meten. ETHOS is een acroniem voor 'European Typology of Homelessness and Housing Exclusion'. In het Nederlands is ETHOS vertaald in 'Europese Typologie voor Dakloosheid, Thuisloosheid en Sociale Uitsluiting'. Dit ETHOS classificatiesysteem is primair gebaseerd op het huisvestingsperspectief, en op het (juridische en mensenrechtelijke) recht op wonen. De achtergrond van het opstellen van deze definitie is: "het voorkomen van dakloosheid en de herhuisvesting van dakloze mensen vereist inzicht in de wegen en de processen die daartoe leiden en daarnaast een brede kennis van de betekenis van dakloosheid." De typologie van ETHOS definieert dakloosheid vanuit leefomstandigheden: "It's a housing (or 'home') based definition rather than based on the

social, health or employment status of homeless people” (FEANTSA, 2007). Door vanuit leefomstandigheden te meten (en niet vanuit individuele deficiënties of zorgbehoeften) wordt met behulp van het ETHOS classificatiesysteem niet alleen feitelijke dakloosheid in kaart gebracht, maar ook een potentieel zeer grote groep mensen (en dus ook jongeren en jongvolwassenen) die geen veilig eigen (t)huis hebben, maar (nog) niet op straat slapen of een beroep doen op de nachtopvang. Met behulp van deze bredere definitie komen grotere groepen mensen in beeld die baat hebben bij een integraal beleid gericht op het voorkomen van dak- en thuisloosheid.

Voor jonge en jongvolwassen daklozen heeft hun situatie van dakloosheid niet enkel betrekking op het verlies van stabiele huisvesting, maar ook op het verlies van een veilige en stimulerende sociale omgeving met een gezond pedagogisch klimaat met naasten waarin ze zich veilig kunnen hechten, de (late) puberteit kunnen doormaken en zich verder kunnen ontwikkelen tot volwassenen. Vrijwel alle dakloze jongeren ervaren hun situatie als negatief, ongezond, onveilig, traumatiserend, stressvol en een aanslag op hun zelfrespect.

Daarnaast zijn er ook andere specifieke omstandigheden op jongeren en jongvolwassenen van toepassing die dakloos (dreigen te) worden die wellicht medebepalend zijn voor het vormgeven van preventief beleid op het voorkomen van dakloosheid:

- In tegenstelling tot volwassen daklozen, verlaten jongvolwassenen vaak hun thuis waarin ze afhankelijk zijn van volwassen ouders of verzorgers, zowel op juridisch, economisch en sociaal vlak.
- Zoals gezegd is de bijstandsuitkering voor jongeren in de leeftijd van 18 tot 21 jaar te laag om rond te komen voor jongeren zonder een stabiele thuissituatie. De bijstandsuitkering is doorgaans ontoereikend om zelfstandige woonruimte van te bekostigen.
- Jongeren en jongvolwassenen zijn in transitie naar volwassenheid. Ze maken een persoonlijke ontwikkeling door maar hebben vaak nog niet de benodigde sociale, fysieke, cognitieve en emotionele vaardigheden verworven om al op jonge leeftijd ‘op eigen benen’ te staan en een zelfstandig leven te leiden.
- De leeftijd waarop men volgens de wet als kind, jongvolwassene of volwassene wordt beschouwd, is niet consistent tussen verschillende rechtsgebieden en beleidsdomeinen. Dit leidt tot drempels voor toegang tot dienstverlening en kan leiden tot discontinuïteit in de zorg. De meest in het oog springende cesuur is het moment waarop jongeren van *18min* doorgroeien naar *18plus*: de jeugdhulpverlening is dan niet meer toegankelijk voor hen en de hulp- en dienstverlening voor volwassene is vaak onvoldoende op deze *18plussers* afgestemd.
- Dakloze jongeren vermijden vaak de reguliere opvangvoorzieningen voor volwassen daklozen omdat ze niet geassocieerd willen worden met het traditionele beeld van ‘daklozen’ en omdat ze de reguliere opvang als onveilig beschouwen. De desbetreffende jongeren blijven derhalve buiten beeld en ontberen professionele ondersteuning.

- Binnen de categorie dakloze jongeren en jongvolwassenen is een relatieve oververtegenwoordiging van jongeren die – voorafgaand aan hun situatie van dakloosheid – in jeugdinternaten verbleven en van alleenstaande minderjarige vreemdelingen die tot hun 18<sup>e</sup> levensjaar onder voogdij stonden. De voorbereiding op zelfstandigheid en nazorg schiet tekort.
- Daarnaast is binnen de categorie dakloze jongeren en jongvolwassenen het aandeel van jongeren met een LHBTIQ-plus profiel oververtegenwoordigd.
- Tevens wijzen de CBS-statistieken (2021) uit dat binnen de verdubbeling van het totale aantal daklozen die zich in een tijdsbestek van 10 jaar (tussen 2009 en 2018) voltrok, een relatief grote toename plaatsvond onder jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond.
- Er vond binnen de populatie jonge daklozen eveneens een relatief grote toename plaats van jonge vrouwen (CBS, 2021).

Bovenstaand tentatieve overzicht werpt enig licht op veelvoorkomende routes die bij jongeren en jongvolwassenen tot dakloosheid (kunnen) leiden, en waar derhalve preventief beleid op kan worden gericht om deze routes ‘te blokkeren’. Echter, om preventief beleid met een grotere precisie en effectiviteit te kunnen richten, is meer kennis nodig over en een systematische analyse van veelvoorkomende routes die jongeren en jongvolwassenen doorlopen naar dakloosheid. Met name over de veelvoorkomende routes die jonge vrouwen en jongeren met een migratieachtergrond doorlopen naar dakloosheid.

- Zo is er nog weinig bekend over de routes die jongeren en jongvolwassenen met een niet-westerse migratieachtergrond doorlopen naar dakloosheid. Tekenen zich daarbij bepaalde veelvoorkomende patronen af die aanleiding kunnen vormen om preventiemaatregelen daar specifiek op te richten?
- Ook over de routes die jonge en jongvolwassen *vrouwen* doorlopen naar de straat is nog relatief weinig bekend. Zijn daar patronen in te ontdekken die aanleiding geven tot gerichte preventiemaatregelen voor bepaalde categorieën meisjes en jonge vrouwen?
- Een andere omissie in de kennis over de routes naar de straat betreft wellicht de jongeren die voortijdig het ouderlijk huis verlaten. Wat is de gezinsdynamiek waarin dakloosheid ontstaat? Hoe verloopt de dynamiek van uitsluiting en/of zelfuitsluiting van jongeren die voortijdig het ouderlijk huis verlaten? En welke rol kunnen ouders, bloedverwanten en verzorgers spelen bij preventie van het ontstaan van dakloosheid en bij de beëindiging ervan?

## 2.4 Tot besluit

Inzicht in veelvoorkomende routes die jongeren en jongvolwassenen doorlopen naar dakloosheid, is een voorwaarde om doelgerichte preventieve maatregelen te kunnen inzetten teneinde de betreffende routes af te sluiten. De Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving schetst een compact overzicht van veelvoorkomende routes voor (met name volwassen) daklozen die op straat belanden. De situatie van jongeren en jongvolwassenen die op straat belanden, wijkt echter op een aantal punten af van de situatie van volwassen daklozen. Ze heeft andere verschijningsvormen en andere persoonlijke en maatschappelijke gevolgen. We concluderen dat het raadzaam is om een actuele analyse te maken van veelvoorkomende routes naar de straat van jongeren en jongvolwassenen, waarbij specifieke kenmerken van deze jonge leeftijdsgroep in ogenschouw worden genomen. Een dergelijke analyse van routes naar de straat verschaft de benodigde beleidsinformatie. Deze kan vervolgens als basis dienen voor het verder doordenken van doelgerichte preventieve maatregelen om dakloosheid bij jongeren en jongvolwassenen, en bij verschillende subcategorieën, te voorkomen. Daardoor wordt tevens voorkomen dat preventieve maatregelen ‘als een schot hagel’ worden ingezet en hun doel – het voorkomen van dakloosheid – missen.

## 3. Bouwstenen voor een integraal preventiemodel

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staan we stil bij het 'hoe' van preventie en werken we – op basis van de beschikbare verzamelde informatie – toe naar de beschrijving van een integraal model voor de preventie van dak- en thuisloosheid van jongeren en jongvolwassenen. Vanuit een beknopte inventarisatie van uiteenlopende verschijningsvormen van preventie ontwikkelen we een integraal perspectief als basis voor preventie, in samenhang met centrale ethische en juridische principes.

### 3.2 Een integrale benadering van preventie

Preventie kent vele verschijningsvormen. Preventiepraktijken kunnen dan ook op uiteenlopende analytische wijzen van elkaar worden onderscheiden. Achterhuis (1979/1980) heeft bijvoorbeeld de drie niveaus die Caplan onderscheidt in het sociaal domein geïntroduceerd: het voorkómen van problemen (*primaire preventie*), het vroegtijdig onderkennen van problemen (*secundaire preventie*), en het beperken van de schadelijke gevolgen van problemen (*tertiaire preventie*). De Roos en Van Dinther (2021) wijzen erop dat vele vormen van preventie kunnen worden onderscheiden. Preventie kan zich richten op een min of meer afgebakend probleem (*specifieke preventie*) of algemener van aard zijn (*generieke preventie*). Preventie kan zich richten op de omstandigheden (*situationele preventie*) of op de betrokken personen (*persoonsgerichte preventie*), en zo'n persoonsgerichte preventie kan zich rechtstreeks op de personen in kwestie richten (*directe preventie*) of op tussenpersonen (*indirecte preventie*). Bovendien kan preventie zich richten op doelgroepen (*collectieve preventie*) of op individuele personen (*individuele preventie*). Deze en dergelijke indelingen maken ons bewust van de vele mogelijkheden die binnen een preventieve aanpak passen.

Uit het voorgaande kan evenwel ook worden afgeleid dat preventie van dak- en thuisloosheid zich niet zo eenvoudig laat indelen in zulke analytische tegenstellingen. Dakloosheid lijkt op het eerste gezicht wellicht een tamelijk afgebakend probleem, maar we hebben al gezien dat het raakt aan uiteenlopende leefgebieden en zowel individuele als sociale en maatschappelijke aspecten bezit. Alle vormen van preventie zijn daarmee van belang wanneer we de preventie van dak- en thuisloosheid op integrale wijze willen benaderen. Preventie is dan een continuüm dat berust op de intentie om zo vroeg mogelijk te interveniëren, teneinde de neerwaartse spiraal om te buigen in een opgaande lijn, bij voorkeur door de mogelijke oorzaken van dak- en thuisloosheid zo veel als mogelijk aan te pakken (*primaire preventie*) en, voor zover dat niet gelukt is, dit in een zo vroegtijdig mogelijk stadium te signaleren en daarop in te grijpen (*secundaire preventie*) en in elk geval

de negatieve effecten van dakloosheid zoveel als mogelijk aan te pakken (*tertiaire preventie*). Gaetz et al. (2018) merken bijvoorbeeld op dat in de Canadese praktijk de balans te veel doorslaat naar crisisinterventie ten nadele van primaire preventie, wat ten koste gaat van het welzijn van de betrokken jongeren en bovendien maatschappelijke kosten met zich meebrengt.

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020), maar bijvoorbeeld ook Janssens (2019), pleiten voor een integrale benadering van preventie. We hebben immers gezien dat dak- en thuisloosheid raakt aan een veelheid van vraagstukken, met name op maatschappelijk, economisch, medisch en sociaal vlak. Dit maakt van dak- en thuisloosheid een complex vraagstuk dat de definitie 'geen woning hebbend' ver overstijgt. Vaak past de hulpvraag van dak- en thuislozen dan ook niet binnen de reguliere hulpverlening voor deze doelgroep. De Raad constateert verder dat de huidige constellatie van voorzieningen er nog niet in slaagt om adequaat op de diversiteit aan hulpvragen in te spelen. Daar komt nog bij dat preventie van dakloosheid niet alleen aandacht voor de routes naar dakloosheid vraagt, maar ook aandacht voor processen van sociale uitsluiting evenals voor regels en procedures die mensen marginaliseren. Bovendien merkt de Raad op dat het dominante zorgframe een preventieve aanpak in de weg zit: mensen kunnen tegenwoordig vaak pas gebruik maken van voorzieningen wanneer hun probleem is opgelopen tot een echte zorgvraag, wat vroegtijdig interveniëren bemoeilijkt. De gelaagde governance in Nederland maakt overigens ook een goede afstemming noodzakelijk, namelijk tussen de landelijke overheid (ook tussen de departementen) en de gemeenten die – in samenspraak met de lokale spelers zoals zorgaanbieders, woningcorporaties en andere betrokkenen – met ingang van 2022 verantwoordelijk worden voor de uitvoering van het beleidsdomein van de maatschappelijke opvang en het beschermd wonen en voor het voorkomen van dakloosheid in hun gemeente.

Janssens (2019) pleit ervoor om op lokaal niveau te werken aan een zichtbare lokale infrastructuur die inwoners helpt bij sociale levensvraagstukken en bij medische beperkingen. Hij formuleert in de kern twee aanbevelingen:

- Zo'n lokale infrastructuur – oftewel 'sociale basisinfrastructuur' – vereist samenwerking tussen het sociaal en het medisch domein. Hierbij beklemtoont hij dat het beslist niet gaat om een samensmelting van beide domeinen, want elk domein heeft zijn eigen waarde. Het medisch domein wordt volgens hem gekenmerkt door een rationele en objectieve benadering van ziekte en gezondheid; het sociaal domein is daarentegen zijns inziens gericht op het functioneren van mensen in relatie tot wat hen overkomt. Samenwerking moet dan ook niet leiden tot over-diagnostisering vanuit de medische benadering ten koste van een sociaal-pragmatische benadering. Dit alles vraagt dus juist om een robuust sociaal domein.
- Bovendien is echte preventie vooral iets van de samenleving zelf. Daar worden reeds veel zinvolle initiatieven ontplooid. De overheid kan zich dan beperken tot het wegnemen van

drempels en het faciliteren van initiatieven. Janssens gaat overigens niet in op de rol die het sociaal domein hierin kan spelen.

De Roos en Van Dinther (2021) merken op dat sociale netwerken als een vorm van sociaal kapitaal kunnen worden beschouwd, omdat zij allerlei vormen van sociale steun kunnen bieden.

Een goede lokale sociale basisinfrastructuur en goede sociale netwerken zijn belangrijke voorwaarden voor een integrale benadering van preventie op lokaal niveau. Een integrale benadering van de preventie van dak- en thuisloosheid van jongeren en jongvolwassenen dient overigens ook expliciet te voldoen aan met name de ethische en juridische principes die we in het voorgaande hebben geformuleerd. Aan verschillende bronnen kunnen we aandachtspunten ontleen op basis waarvan we enkele uitgangspunten kunnen formuleren voor preventieprogramma's. We beperken ons tot drie voorbeelden.

- 1) Achterhuis (1979/1980) heeft fundamentele kritiek op het toenmalige welzijnswerk geformuleerd. Daaruit kunnen we enkele aandachtspunten voor preventie destilleren: preventieprogramma's kunnen leiden tot een toenemend toezicht op en beheersing van alle aspecten van het leven, wat op zijn beurt weer kan leiden tot een bevestiging en versterking van de bestaande maatschappelijke machtsverhoudingen en tot stigmatisering, gedragsbeheersing en autonomieverlies van mensen die aan deze preventiepraktijken worden onderworpen. Een belangrijk uitgangspunt moet dan zijn dat preventieprogramma's altijd gericht dienen te zijn op de individuele ontplooiing, de sociale inclusie en het politiek empowerment van de betrokken personen. De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020) pleit bijvoorbeeld voor de inzet van ervaringsdeskundigheid, terwijl het Actieprogramma van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2019) wijst op het belang van het respecteren van de autonomie van de betrokkenen.
- 2) Janssens (2019) constateert een verschuiving in doel, legitimatie en inhoud in het lokale preventiebeleid, namelijk van een juridische focus op de rechten van burgers naar een politiek-maatschappelijke focus op het zo probleemloos mogelijk deelnemen aan de samenleving. Preventiebeleid beweegt zich daarmee in het spanningsveld tussen terugtrekken en optreden, tussen onverschilligheid en betrokkenheid, tussen bureaucratie en verwaarlozing en professionele bemoeizucht. Het is van belang dat spanningsveld te onderkennen, zo is de boodschap van de auteur. Een belangrijk uitgangspunt voor preventiebeleid dient dan ook een optimale afstemming van het individueel mensenrechtenperspectief en het sociaal participatieperspectief te zijn.
- 3) Van der Laan (1990) onderscheidt in de uitvoeringspraktijk van preventie en vroeg-signaleren twee typen problemen: ten onrechte ingrijpen (*type 1*) en ten onrechte niet ingrijpen (*type 2*). Daar waar je in het geval van preventie in een vroeg stadium signalen krijgt dat het niet goed gaat met een jongere en dakloosheid dreigt kunnen beide fouten makkelijk worden gemaakt. Bij de eerste fout is er dan sprake van 'vals alarm' en bij de tweede



fout van 'nalatigheid' of 'verwaarlozing'. Beide fouten kunnen grote gevolgen hebben en het voorkomen van de ene fout kan al gauw leiden tot de ander. We kunnen dan ook de vraag stellen of ten aanzien van dak- en thuisloosheid van jongeren en jongvolwassenen vooral het vermijden van ten onrechte ingrijpen overheerst, waardoor er wel vaker ten onrechte niet wordt ingegrepen. Het ontwikkelen van een integraal preventiemodel kan alle betrokkenen wellicht een kader en houvast bieden om beide typen van fouten te reduceren en te interveniëren in een vroegtijdig stadium wanneer dat noodzakelijk is.

### 3.3 Een aanzet tot een integraal preventiemodel

Onderzoeker Stephen Gaetz en zijn onderzoeksgroep van het Canadian Observatory on Youth Homelessness pleiten in *The Roadmap for the Prevention of Youth Homelessness* (2018) voor een integrale en proactieve aanpak van de problematiek van dakloosheid onder jongeren in Canada. Deze 'routekaart' van Gaetz c.s. – waarvan de schematische samenvatting als bijlage is opgenomen in dit rapport – bestaat uit een integraal strategisch plan waarin de argumenten voor, de doelen van en de weg naar preventie gedetailleerd zijn uitgewerkt. Zij beschouwen het beschikken over een woning als een fundamenteel mensenrecht en als een wettelijke plicht van de overheid. Hun uitgangspunt is dat dakloosheid van jongeren een sociaal vraagstuk is en een gevolg van maatschappelijk falen. Dit verplicht de samenleving om jongeren en hun naasten te ondersteunen bij het verkrijgen en/of behouden van een zekere en veilige woning.

Op basis van een sociaalecologisch verklaringsmodel laten de onderzoekers zien hoe dak- en thuisloosheid van jongeren en jongvolwassenen het gevolg is van een complex samenspel tussen uiteenlopende factoren op drie verschillende niveaus.

- *Leefwereldniveau*. Jongeren zelf verwijzen desgevraagd vooral naar factoren op het persoonlijke en relationele niveau (Gaetz, 2014) oftewel het niveau van hun eigen leefwereld.
- *Structureel niveau*. Echter ook structurele factoren zijn van invloed op de woonsituatie van jongeren en hun gezinnen. Hierbij gaat het om economische en maatschappelijke problemen die dak- en thuisloosheid kunnen veroorzaken, zoals woningnood, werkloosheid, armoede, marginalisering, achterstelling, discriminatie, geweld.
- *Systeemniveau*. Tot slot zijn factoren op systeemniveau bijvoorbeeld inadequaat overheidsbeleid en tekortschietende dienstverlening; ook deze kunnen ertoe bijdragen dat jongeren dakloos dreigen te worden.

Met preventieve maatregelen kan worden voorkomen dat problemen verergeren. Hierbij werkt volgens de auteurs echter uitsluitend een integrale benadering omdat preventie die enkel gericht is op specifieke voorzieningen voor jongeren en jongvolwassenen de oorzaken op structureel en

stroomniveau niet wegneemt (Gaetz et al., 2014). Derhalve pleiten zij voor een integrale en gelijktijdige preventieve aanpak op de eerder vermelde drie niveaus:

- *Primaire preventie* richt zich op structurele en systeemfactoren zoals het verbeteren van huisvestingsmogelijkheden, het verminderen van armoede, het verbeteren van toegang tot onderwijs en het voorkomen van discriminatie en uitsluiting.
- *Secundaire preventie* richt zich op de directe ondersteuning van jongeren die het risico lopen dakloos te raken en/of mogelijk al eerdere ervaringen met dakloosheid hebben opgedaan. Getracht wordt hierbij de woon- en leefsituatie – evenals het contact met familie, school, werk etc. – zo goed mogelijk in stand te houden. Hierbij wordt samengewerkt met mensen en voorzieningen in de directe omgeving van wie signalen afkomstig zijn en die kunnen helpen de toegang tot hulp en ondersteuning te vergroten.
- *Tertiaire preventie* is gericht op jongeren die nog maar net of al langer dakloos zijn en die zo snel als mogelijk geholpen worden aan huisvesting en daarbij de ondersteuning krijgen die hen helpt hun leven weer op de rit te krijgen en hun sociale contacten te versterken.

Gaetz en zijn medeonderzoekers ontwikkelen een integraal preventiemodel bestaande uit vijf pijlers. Deze pijlers zijn ontstaan uit een combinatie van drie typen factoren die dakloosheid veroorzaken (structureel, systemisch en leefwereld) en drie typen preventie (primair, secundair en tertiair).

- *Structurele preventie*. De eerste pijler betreft primaire preventie op structureel niveau. Hiermee gaat het om het bevorderen van wetgeving, beleid en investeringen om de risico's van dakloosheid aan te pakken en de sociale gelijkheid te vergroten. Voorbeelden die genoemd worden zijn onder meer: het wettelijk vastleggen van huisvesting als mensenrecht, het naleven van de oproepen tot actie van maatschappelijke organisaties, armoedebestrijdingsstrategieën en inkomenssteun.
- *Systeempventie*. De tweede pijler heeft betrekking op primaire preventie op systeemniveau. Centraal hierin staat het doorbreken van barrières en het verbeteren van de toegang van jongeren en hun gezinnen tot diensten en ondersteuning. In het bijzonder wordt genoemd steun voor jongeren die een instelling verlaten en op straat terecht dreigen te komen; denk bijvoorbeeld aan ziekenhuizen, opvang van de kinderbescherming of penitentiaire inrichtingen.
- *Vroegtijdige interventie*. De derde pijler komt neer op secundaire preventie in de vorm van vroeg-signalering en vroeg-interventie. Het betreft strategieën om vroegtijdig in te grijpen en het risico op dakloosheid aan te pakken, en om crisisinterventie te bieden aan mensen die onlangs dakloos zijn geworden. Voorbeelden zijn: outreachende benaderingen, gecoördineerde intake en beoordeling, cliëntgericht casemanagement, en het voorkomen van opname in instituties.
- *Preventie van huisuitzetting*. De vierde pijler betreft secundaire en tertiaire preventie in de vorm van het voorkomen van dak- en thuisloosheid door middel van een vorm van vroegtijdige interventie met programma's die ontworpen zijn om jongeren te helpen uit-

zetting te voorkomen en hen duurzaam gehuisvest te houden. Voorbeelden zijn: bemiddeling tussen huisbaas en huurder, huursubsidie, financiële noodhulp, en juridisch advies en vertegenwoordiging.

- *Stabilisering van huisvesting*. De vijfde pijler is secundaire en tertiaire preventie in de vorm van ondersteuning bij het vinden en behouden van huisvesting voor jongeren die dakloos zijn geworden. Te denken valt hierbij aan *Housing First* (evenals vormen van gemengd wonen waarin lichte vormen van sociaal contact worden nagestreefd zoals met leeftijdsgenoten (studenten, werkende jongeren) die geen begeleiding ontvangen, of met jongeren met een vergelijkbare ervaring die inmiddels een mentorrol kunnen vervullen) en steun ter verbetering van gezondheid en welzijn, onderwijs en werkgelegenheid, en sociale integratie.

Deze vijf pijlers hangen nauw met elkaar samen. Zo veronderstelt vroeg-signalering en vroeg-interventie (de derde pijler) een goede samenwerking op systeemniveau tussen de verschillende domeinen, zoals onderwijs en hulpverlening (de tweede pijler), die op haar beurt door overheidsbeleid mogelijk moet worden gemaakt (de eerste pijler). Het uiteindelijke doel van al deze maatregelen is op een duurzame wijze te zorgen voor stabiele huisvesting, goede gezondheid, welzijn en sociale inclusie van jongeren.

De Roos en Van Dinther (2021) benadrukken overigens dat in de wisselwerking tussen persoonlijke en omgevingsfactoren niet alleen gelet dient te worden op risicofactoren maar ook op protectieve determinanten. Dat is een belangrijke aanvulling op Gaetz et al. (2018). Zij presenteren bovendien een basaal stappenplan voor preventie in het sociaal domein: Signaleren, Analyseren, Plannen, Uitvoeren, Evalueren. Dit stappenplan kan als algemeen kader voor allerlei preventieactiviteiten worden gebruikt.

In aanvulling op het model van Gaetz et al. (2018) willen wij graag in het bijzonder aandacht vragen voor het belang van een goede sociale basisinfrastructuur op wijkniveau, als een verbindende schakel tussen enerzijds de tweede pijler en anderzijds de laatste drie pijlers. Dit ligt in het verlengde van het eerder aangehaalde pleidooi van Janssens (2019) om preventie nadrukkelijk tevens een taak van de samenleving te laten zijn. Een krachtige en levendige wijk kan, in elk geval in de Nederlandse context, een waardevolle verbinding vormen tussen enerzijds de professionele dienstverlening (pijler twee) en anderzijds de ondersteuning van jongeren en jongvolwassenen die dak- of thuisloos dreigen te worden of dat al zijn (pijler drie, vier en vijf), zowel in signalerende als in ondersteunende zin.

### 3.4 Knelpunten in de aanpak van dak- en thuisloosheid

Voor wat de Nederlandse situatie betreft, constateert de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020) dat er vooralsnog geen governance is die heel Nederland dekt. Beleid met betrekking

tot dakloosheid werkt weliswaar het beste wanneer het op lokaal niveau op maat gestalte krijgt, maar sommige beslissingen dienen wel centraal te worden genomen. Daarbij spelen de volgende aspecten van de Raad een belangrijke rol, die volgens het model van Gaetz et al. (2018) vooral op het niveau van structurele preventie (pijler 1) en systeempreventie (pijler 2) gelegen zijn:

- Centrale (politieke) regie en aandacht voor continuïteit, ook op landelijk niveau. Dit vraagt om een interdepartementale aanpak (wonen en begeleiding, werk en inkomen, zorg en gezondheid) op basis van integrale kosten-batenanalyses (pijler 1).
- Recht op huisvesting, ook om sociale uitsluiting te doorbreken, en daarmee ook afschaffing van het zelfredzaamheidscriterium (pijler 1). Dit recht is het startpunt voor politieke regie; het vraagt immers ook om investeren in een bufferzone aan de onderkant van de woningmarkt. De Raad formuleert een veelheid aan concrete aanbevelingen hiervoor (pijler 2).
- Het tegengaan van sociale uitsluiting vraagt enerzijds om meer “ademruimte” in regels en procedures voor mensen in overgangsfasen of overgangspannen (pijler 1) en anderzijds om een flexibel vangnet voor mensen die tijdelijk in een kwetsbare situatie verkeren door problemen met werken, inkomen, wonen en/of gezondheid (pijler 2).
- Integrale aanpak op wijkniveau, bestaande uit vroeg-signalering van bestaansonzekerheid en uitsluiting (overigens ook door werkgevers), met oog voor de balans tussen draagkracht en draaglast in de wijk. Belangrijk hierbij is het doorbreken van routes naar dakloosheid en het tegengaan van processen van sociale uitsluiting. Zo’n integrale aanpak is gericht op alle leefgebieden en vraagt derhalve om geregisseerde samenwerking tussen alle betrokken instanties en partijen (pijler 2).

De Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020) pleit verder voor aandacht voor wonen als startpunt voor herstel. Op deze basis volgt dan een persoonsgerichte aanpak van problemen op andere levensgebieden. Daarbij is maatwerk met oog voor de specifieke omstandigheden van personen noodzakelijk:

- Mensen die uit instellingen terugkeren in de samenleving, moeten niet worden losgelaten voordat huisvesting en de juiste begeleiding zijn gegarandeerd (pijler 2).
- Voor mensen met financiële problemen is een alternatieve aanpak nodig, zodat huisuitzetting wordt voorkomen, ook bij commerciële verhuur. Financiële en administratieve problemen moeten ook als zodanig worden opgepakt, bij voorkeur in combinatie met bemoeizorg (pijler 2).
- Voor autochtone remigranten zou een digitaal meldpunt zinvol kunnen zijn (pijler 2).
- Voor personen die niet in staat zijn tot zelfstandig wonen, wordt bijvoorbeeld begeleiding aanbevolen, zoals bij het opbouwen van een sociaal netwerk, bij het toewerken naar een zinvolle dagbesteding, en in de vorm van een waakvlamprocedure waarin langdurig de vinger aan de pols wordt gehouden (pijler 4 en 5).

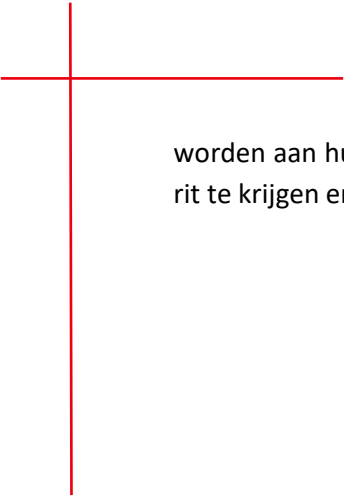
Al deze aspecten zijn van belang voor de preventie van dak- en thuisloosheid in het algemeen, dus niet uitsluitend maar ook voor jongeren en jongvolwassenen. In het voorgaande hebben we reeds

aandacht besteed aan specifieke kenmerken van de situatie van deze groep. Belangrijke aspecten daarvan zijn:

- De bijstandsuitkering voor jongeren in de leeftijd van 18 tot 21 jaar is te laag om van rond te komen voor jongeren zonder een stabiele thuissituatie. Bovendien maken jongeren met hun beperkte financiële draagkracht – als starter op de woningmarkt – nauwelijks kans om betaalbare en toegankelijke zelfstandige huisvesting te verwerven. Dan ligt dakloosheid op de loer. De bijstandsnorm voor jongeren dient te worden verhoogd (pijler 1).
- Daarnaast bouwen dakloze jongeren in de regel noodgedwongen schulden op. Schuldeisers zijn vaak niet bereid om akkoord te gaan met schuldsaneringstrajecten voor jongeren. Projecten zoals Het Bouwdepot – waarbij dakloze jongeren een maandinkomen (boven de bijstandsnorm) ontvangen waarmee ze hun toekomstplannen kunnen realiseren – bieden dan wellicht een uitkomst (pijler 1 en 2).
- Voor kwetsbare gezinssituaties met jongeren die moeite hebben met opgroeien en/of ouders die moeite hebben met opvoeden, dient een adequaat en toegankelijke aanbod van jeugdhulpverlening beschikbaar te zijn. Momenteel schiet dit echter ernstig tekort. Er zijn te weinig specialistische behandelprogramma's voor deze ernstige problemen en er zijn wachtlijsten. Tekortschietende hulp aan kwetsbare jongeren en jongvolwassenen vergroot de kans op cumulatie van problemen op latere leeftijd, wat kan uitmonden in dak- en thuisloosheid (pijler 2).
- Het opheffen van de 'harde knip' in de jeugdhulpverlening tussen 18-min en 18-plus is meer dan wenselijk. Kwetsbare jongeren vallen na hun achttiende levensjaar niet meer onder de Jeugdwet en kunnen niet meer terugvallen op de beschermende omgeving van de school en instanties voor de jeugd. Na hun 18<sup>e</sup> worden ze voor de wet als volwassen beschouwd en vallen onder de WMO, terwijl de ontwikkeling naar volwassenheid bij velen vaak nog jaren duurt. Voor veel jongeren is deze overgang te abrupt: ze kunnen dan tussen wal en schip vallen en op drift raken (pijler 2).

### 3.5 Tot besluit

In dit hoofdstuk stonden we stil bij het 'hoe' van preventie en ontwikkelden we een integraal model voor de preventie van dak- en thuisloosheid van jongeren en jongvolwassenen, met inachtneming van de geschetste centrale ethische en juridische principes. Het model biedt een denk- en handelingskader voor het verder ontwikkelen van integrale preventieve aanpakken voor de lokale praktijk ter voorkoming van dakloosheid dat gericht is op een gelijktijdige preventieaanpak binnen vijf pijlers op drie niveaus, te weten: *primaire preventie* – gericht op structurele en systeemfactoren zoals het verbeteren van huisvestingsmogelijkheden, het verminderen van armoede, het verbeteren van toegang tot onderwijs en het voorkomen van discriminatie en uitsluiting; *secundaire preventie* – gericht op de directe ondersteuning van jongeren die het risico lopen dakloos te raken en/of mogelijk al eerdere ervaringen met dakloosheid hebben opgedaan; en *tertiaire preventie* – gericht op jongeren die nog maar net of al langer dakloos zijn en die zo snel als mogelijk geholpen



worden aan huisvesting en daarbij de ondersteuning krijgen die hen helpt hun leven weer op de rit te krijgen en hun sociale contacten te versterken.

## Conclusies en aanbevelingen

In dit onderzoek hebben we ons gericht op de preventie van dak- en thuisloosheid onder jongeren en jongvolwassenen. We hebben zowel gekeken naar algemene aspecten van dak- en thuisloosheid en de preventie daarvan als naar specifieke aspecten van de situatie van jongeren en jongvolwassenen.

In dit rapport pleiten we voor de combinatie van drie perspectieven in de benadering van dak- en thuisloosheid van jongeren en jongvolwassenen:

- *Wonen is waardigheid.* Preventie is een principiële keuze die samenhangt met een mensenrechtenperspectief waarin de onvervreembare waardigheid van de mens als persoon centraal staat. Wonen is een grondrecht.
- *Wonen is welzijn.* Preventie is een sociale keuze die samenhangt met een participatieperspectief waarin de mens als sociaal wezen centraal staat. Wonen bevordert het welbevinden.
- *Wonen is welvaart.* Preventie is een pragmatische keuze die samenhangt met een utilitaristisch perspectief waarin de mogelijke maatschappelijke kosten worden gewogen. Wonen is goedkoper.

We zien ons gesterkt in deze keuze door recente publicaties in de wetenschap (Gaetz et al, 2018), vanuit adviesorganen (Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, 2020) en ook door de overheid (VWS, 2019). Voor ons betekent dit ook dat preventieonderzoeken en preventieactiviteiten altijd vorm dienen te krijgen in samenspraak met ervaringsdeskundige jongeren en jongvolwassenen. Hun ervaringsverhalen, hun betrokkenheid en hun inspraak is van cruciaal belang om daadwerkelijke verbeteringen in hun leefsituatie en hun sociaalmaatschappelijke positie te bewerkstelligen.

Tevens pleiten we voor een integrale benadering van de preventie van dak- en thuisloosheid van jongeren en jongvolwassenen, gebaseerd op een model waarin drie vormen van preventie (primaire, secundaire en tertiaire) worden gecombineerd met drie niveaus van ingrijpen (structureel, systemisch, leefwereld) tot vijf pijlers (Gaetz et al., 2018):

- *Structurele preventie:* het bevorderen van wetgeving, beleid en investeringen om de risico's van dakloosheid aan te pakken en de sociale gelijkheid te vergroten.
- *Systeempreventie:* het doorbreken van barrières en het verbeteren van de toegang van jongeren en hun gezinnen tot diensten en ondersteuning.
- *Vroegtijdige interventie:* strategieën om vroegtijdig in te grijpen en het risico op dakloosheid aan te pakken, en om crisisinterventie te bieden aan mensen die onlangs dakloos zijn geworden.
- *Preventie van huisuitzetting:* vroegtijdige interventies die helpen uitzetting te voorkomen en duurzame huisvesting te borgen.

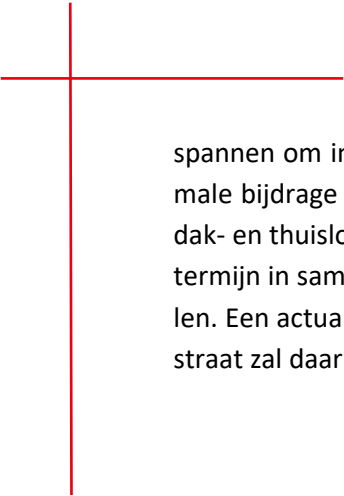
• *Stabilisering van huisvesting*: ondersteuning bij het vinden en behouden van huisvesting. Een nadeel van een dergelijke integrale benadering kan lijken dat alles preventie wordt, maar dat is volgens ons een verkeerde voorstelling van zaken. Het zorg dragen voor voldoende en betaalbare huisvesting (eerste pijler: structurele preventie) is weliswaar een noodzakelijke voorwaarde voor het oplossen van het vraagstuk van dak- en thuisloosheid, maar op zich nog lang niet voldoende. Het zal bijvoorbeeld ook altijd nodig blijven om sommige jongeren en jongvolwassenen voor kortere of langere tijd te ondersteunen bij hun woonactiviteiten (vijfde pijler: stabilisering van huisvesting).

Ter afronding van deze verkenning schetsen we de mogelijkheden om op deze basis daadwerkelijk bij te dragen aan de integrale preventie van dak- en thuisloosheid onder jongeren en jongvolwassenen.

- Om te beginnen kan het integrale model worden gebruikt om afzonderlijke preventieprojecten te situeren. Op welke aspecten van welke pijlers richt zo'n project zich? Alleen al het situeren van een preventieproject maakt duidelijk waar het aangrijpen van mogelijkheden tot aanvulling van projecten en tot samenwerking met andere projecten wenselijk en noodzakelijk zijn. Dit zijn stappen van onderop richting verdere integratie van preventieactiviteiten. Preventieve activiteiten worden zo verrijkt en met elkaar verknoopt.
- Op een iets hoger niveau kan het integrale model worden gebruikt om een overzicht samen te stellen van de preventieactiviteiten op lokaal niveau. Dan ontstaat een map van alle activiteiten die bijvoorbeeld binnen een gemeente worden ondernomen om de dak- en thuisloosheid van jongeren en jongvolwassenen te voorkomen. Ook van het afzetten van de daadwerkelijke activiteiten tegen de mogelijkheden die in het model worden beschreven zal een appel uitgaan om verdere stappen te zetten.
- Verder kan op landelijk niveau het integrale model zijn diensten bewijzen. Instellingen en instanties evenals hun activiteiten kunnen in kaart worden gebracht om netwerken te vormen en coalities te smeden, enerzijds om het systemisch niveau door middel van onderlinge samenwerking verder te verbeteren en anderzijds om een vuist te kunnen maken die verdere verbeteringen op structureel niveau nastreeft, bijvoorbeeld richting landelijke politiek.
- Tot slot is van belang om al de genoemde activiteiten ook aan te grijpen om het integrale model verder te ontwikkelen. Het model is niet bedoeld als een strak kader dat over de werkelijkheid wordt geworpen maar als een conceptueel voorstel om de dialoog over het verder versterken van de integrale preventie van dak- en thuisloosheid onder jongeren te bevorderen.

De genoemde activiteiten vragen om een combinatie van praktijkgericht onderzoek, actief experimenteren, samenwerken over de grenzen van instellingen en instanties heen, leren van praktijken en ervaringen in inter- en trans-disciplinaire netwerken en coalities. Het lectoraat Innovatieve Maatschappelijke Dienstverlening van Hogeschool Utrecht zal zich de komende jaren verder in-





spannen om in nauwe samenwerking met werkveldpartners en ervaringsdeskundigen een maximale bijdrage te leveren aan de genoemde activiteiten met het oog op het terugdringen van de dak- en thuisloosheid van jongeren en jongvolwassenen. Het lectoraat ziet voor zich om op korte termijn in samenspraak met stakeholders een onderzoeksagenda plus activiteitenplan op te stellen. Een actualisering van kennis over de routes van jongeren en jongvolwassenen naar en op de straat zal daar een belangrijk onderdeel van uitmaken.

## REREFENTIES

Achterhuis, H. (1979/1980). *De markt van welzijn en geluk*. Baarn: Ambo.

Boesveldt, N. (2020). *Ambulantisering en regionalisering van MO en BW in de regio. Gooi en Vechtstreek*. Amsterdam: UvA.

CBS (2021). *Stijging van het aantal daklozen tot stilstand gekomen*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2021/13/stijging-van-het-aantal-daklozen-tot-stilstand-gekomen>

Davelaar, M. (2021). *Samen 18 en vooruit. Een participatief onderzoek naar hoe jongeren uit de jeugdzorg de overgang 18-/18+ ervaren*. Den Haag: Straat Consulaat en Stichting Mara

Davelaar, M., Doorn, L. van, Gruppen, A. & Knevel, J. (2019). *Welcome in my backyard: how having good neighbours can help ending homelessness. 5th Carpe Conference, Valencia*, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.4995/CARPE2019.2019.10194>

Davelaar, M., Gruppen, A. & Knevel, J. (2018). *Goede burens. Lessen uit gemengde woonprojecten in Utrecht*. Utrecht: Kenniscentrum Sociale Innovatie Hogeschool Utrecht.

Davelaar, M. & Verleun, A. (2014). *Van vraag naar verbetering. PAJa! Utrecht: jongeren keuren de opvang*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Doorn, L. van (2020). De traditionele dakloze bestaat niet meer. *Tijdschrift voor Sociale Vraagstukken*, nr 2, Dossier aanpak dakloosheid, pp 42-45.

Dworsky, A., Napolitano, L. & Courtney, M. (2013). Homelessness During the Transition From Foster care to Adulthood. *American Journal Public Health*, 2013 December, 103 (Suppl 2): pp 318-323.

Everdingen, C. van (2016). *De Utrechtse nachtopvang in beeld. Eindrapport van beeldvormend onderzoek in opdracht van de Gemeente Utrecht*. Sittard : Van Everdingen ZorgConsult.

FEANTSA – Fédération Européenne d'Associations Nationales Travaillant avec les Sans-Abri (z.j.). *Ethos: Europese typologie van dakloosheid en uitsluiting*. [https://www.feantsa.org/download/nl\\_1313787036796784442.pdf](https://www.feantsa.org/download/nl_1313787036796784442.pdf)

Gaetz, et al., (2014). *Coming of Age: Reimagining the Responses to Youth Homelessness in Canada*. Canadian Observatory on Homelessness.

Gaetz et al., (2018). *Reflections from Canada: Can research Contribute to Better Responses to Youth Homelessness?* York: York University.

Gaetz, S., Schwan, K., Redman, M., French, D. & Dej, E. (2018). *The Roadmap for the Prevention of Youth Homelessness*. Toronto: Canadian Observatory on Homelessness Press. <https://www.homelesshub.ca/sites/default/files/attachments/YPRexecsummary.pdf>

Gaetz, S., Schwan, K., Redman, M., French, D. & Dej, E. (2018). The Roadmap for the Prevention of Youth Homelessness – Executive Summary. A. Buchnea (ed.). Toronto, ON: Canadian Observatory on Homelessness Press.

Huber, M. (2021). *Sailing on self-management. Organizing empowerment in an institutional setting*. Academisch proefschrift. Amsterdam: VU.

Inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (2021). *Factsheet: Onvoldoende tijdige en juiste hulp voor jongeren met ernstige psychische problemen*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport.

Janssens, R. (2019). *Tijdig en doordacht: Over preventie bij maatschappelijke opgaven en de rol van gemeenten*. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten. [https://vng.nl/files/vng/tijdig-en-doordacht\\_20190206.pdf](https://vng.nl/files/vng/tijdig-en-doordacht_20190206.pdf)

Laan, G. van der (1990). *Legitimatieproblemen in het maatschappelijk werk*. Utrecht: SWP.

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (2019). *Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren 2019-2021*. Den Haag: Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/03/14/actieprogramma-dak-en-thuisloze-jongeren-2019-2021>

Mulder, N. & Kroon, H. (2009). *Assertive Community Treatment*. Amsterdam: Boom/SUN,

Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2020). *Herstel begint met een huis: Dakloosheid voorkomen en verminderen*. Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving. <https://www.raadrvs.nl/documenten/publicaties/2020/04/21/herstel-begint-met-een-huis---dakloosheid-voorkomen-en-verminderen>

Rekenkamer Utrecht (2018). *Opvang en zorg voor daklozen in Utrecht: knel in de keten*. Utrecht: Gemeente Utrecht.

Rekenkamer Rotterdam (2018). *Niet thuis geven. Onderzoek opvang daklozen*. Rotterdam: Gemeente Rotterdam.

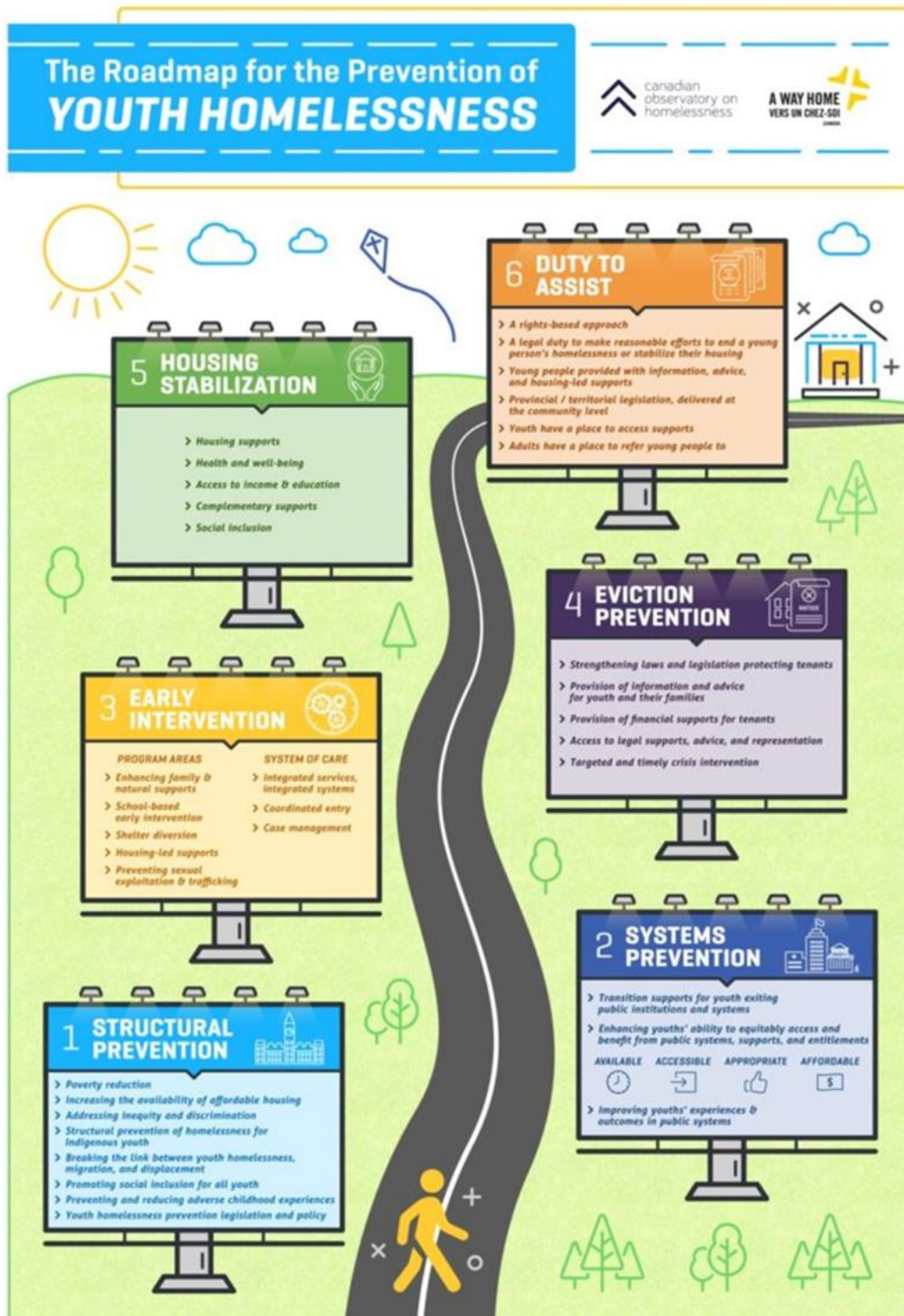
Roos, S. de & Dinther, M. van (2021). *Preventie in het sociale domein: Toepassingen en achtergronden*. Bussum: Coutinho.

Spies, H., Tan, S. & Davelaar M. (2016). *De jeugd maar geen toekomst? Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting*. Amsterdam: SWP.

Vader, C. (2021). *Gewoon te moeilijk. Dertig jaar kwetsbaarheid in het sociaal domein*. Zwolle: Scholten.

Zwan, P. van der. (2016). Van 18-min naar 18-plus. *VNG Magazine*, nr. 12, 2016.

## Bijlage: Roadmap





 **KSI\_HU**

 **SOCIALEINNOVATIE@HU.NL**

 **BIT.LY/AANMELDENKSI**