

Meer werkkansen voor zwerfjongeren met een arbeidsbeperking

Betere ondersteuning aan zwerfjongeren met een beperking
via samenwerking tussen gemeente, opvang en UWV



Branko Hagen
Karen Mogendorff
Tessa Overmars-Marx
Bertho Smit

Utrecht
2008

© 2008 Vilans

Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op enige andere wijze zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Auteurs

Branko Hagen

Karen Mogendorff

Tessa Overmars-Marx

Bertho Smit

ISBN 978-90-8839-057-9

Deze uitgave kwam tot stand met financiële steun van Stichting Instituut Gak en UWV.

Vilans

Postbus 8228

3503 RE Utrecht

Telefoon (030) 789 23 05

E-mail b.hagen@vilans.nl

Website www.vilans.nl, www.werkenhandicap.nl

Voorwoord

Zwerfjongeren worden niet snel in verband gebracht met de problemen die jongeren met een beperking hebben. Toch blijkt dat een aanzienlijke groep zwerfjongeren te kampen heeft met beperkingen die kenmerkend zijn voor Wajongers. En dat Wajongers steeds vaker worden aangetroffen in het circuit van de opvang en hulpverlening aan zwerfjongeren. In dit rapport is gekeken naar de wijze waarop de ondersteuning aan zwerfjongeren en de rol en kennis van UWV elkaar zouden kunnen aanvullen om zwerfjongeren meer kansen te bieden om deel te nemen aan werk. We zien dat samenwerken niet zozeer een keuze is, maar een onvermijdelijk gegeven. De vraag is nu meer: hoe kunnen opvanginstellingen en UWV vruchtbaar met elkaar samenwerken om zwerfjongeren meer te laten profiteren van hun ondersteuning? Hieraan geeft dit rapport een eerste bescheiden voorzet. Wij hopen dat gemeenten, opvanginstellingen en UWV dit rapport zien als een aanzet om meer werk te maken van en voor zwerfjongeren.

Dit rapport is tot stand gekomen door financiële ondersteuning vanuit Stichting Instituut Gak en UWV. Wij danken deze organisaties zeer voor deze steun.

Verder danken wij iedereen die aan dit project heeft meegewerkt. Dit zijn de verschillende medewerkers geweest van de afdeling Bijzondere doelgroepen van de gemeente Utrecht, van De Dijk, Het Blauwe Huis, Stade, Refrisk, Singelzicht, UWV en Bureau Wesseling.

Tot slot danken we de begeleidingscommissie voor het meedenken en ontwikkelen van dit project: Karen van Brunschot van de Federatie Opvang, Hella Masuger van de Stichting Zwerfjongeren Nederland en Tonny Lips van UWV. Op afstand heeft Menno Meihuizen van de VNG het project gevolgd.

Inhoud

1	Over het project <i>Meer werkkansen voor zwerfjongeren met een arbeidsbeperking</i>	9
1.1	Aanleiding	9
1.2	Projectdoelen	11
1.3	Opzet, aanpak en verloop van het project	12
2	Zwerfjongerenbeleid	19
2.1	Doelgroep van het beleid: zwerfjongeren	19
2.1.1	Omvang van de doelgroep	19
2.1.2	Cliëntprofielen van Nederlandse zwerfjongeren	20
2.2	Beleid voor zwerfjongeren	21
2.3	Beleid maatschappelijke opvang	23
2.4	Beleid rond werk en inkomen	23
2.4.1	De opzet van het Nederlandse werk- en inkomensstelsel	23
2.5	Re-integratie	24
2.5.1	Re-integratie door gemeenten	25
2.5.2	UWV en re-integratie	25
2.5.3	Relevante ontwikkelingen rond re-integratie: leer-werkplicht	26
2.6	Samenhang	27
3	Utrechtse zwerfjongeren met een beperking: opbrengsten van een project	29
3.1	Het profiel van Utrechtse zwerfjongeren	29
3.2	Het profiel van zwerfjongeren met een beperking in Utrecht	31
3.2.1	'Werving' jongeren	31
3.2.2	Arbeidsmarktpositie en -perspectieven	33
3.3	Meer uitzicht op werk door samenwerking met UWV?	35
3.4	Resultaten samenwerking	36
3.4.1	Startsituatie project	36
3.4.2	Situatie mei 2008	39
3.4.3	Meningen over het nut van samenwerking	42
3.4.4	Een ander voorbeeld van samenwerking in Nederland: Nijmegen	44
3.5	Uitkomsten enquête	46
3.5.1	Inleiding	46
3.5.2	Achtergrondkenmerken	46
3.5.3	Begeleiding naar werk	48
3.5.4	Samenvatting	52

4	Conclusies en aanbevelingen	53
4.1	Conclusies	53
4.2	Aanbevelingen	57
4.2.1	Beleidsaanbevelingen op landelijk niveau	57
4.2.2	Beleidsaanbevelingen op regionaal niveau	58
4.2.3	Aanbevelingen gericht op het creëren van gunstige randvoorwaarden	60
4.3	Afsluiting	61
	Literatuur	63

1 Over het project Meer werkkansen voor zwerfjongeren met een arbeidsbeperking

In dit hoofdstuk gaan we in op de aanleiding, doelen, opzet en het verloop van het project *Meer werkkansen voor zwerfjongeren met een arbeidsbeperking*.

1.1 Aanleiding

De Federatie Opvang heeft in 2006 in het kader van het project *Geef opvang de ruimte* aan Vilans gevraagd een gids te schrijven over hoe zwerfjongeren begeleid kunnen worden naar werk. In dit project werden initiatieven gestimuleerd om opvanginstellingen en woningcorporaties gezamenlijk te laten werken aan de opvang van zwerfjongeren op de terreinen wonen, begeleiding, dagbesteding en werk.

Opvanginstellingen en woningcorporaties zijn niet erg bekend met het veld van werk en inkomen. Om die reden heeft Vilans Werk en Handicap voor hen een 'werkgids' geschreven (www.zwerfnet.nl).

In die werkgids staat beschreven hoe het veld van werk en inkomen is georganiseerd, wat er voor zwerfjongeren van toepassing kan zijn en hoe hierop kan worden ingespeeld.

Voor de realisering van de werkgids zijn enkele gesprekken gevoerd met opvanginstellingen en corporaties. In die gesprekken kwam naar voren dat een aanzienlijk deel van de groep zwerfjongeren ook medische problemen of beperkingen heeft: met name psychiatrische en LVG-problematiek (licht verstandelijk gehandicapt). Er is ook verwezen naar het artikel 'Ketenzorg voor dak- en thuisloze jongeren in Amsterdam' van Schipper en Van Dijk waaruit dat bleek. Mede op basis van deze inzichten heeft Vilans Werk en Handicap medio 2006 de volgende (voorlopige) conclusies getrokken:

- Een aanzienlijk deel van de zwerfjongeren heeft beperkingen, een deel van hen heeft daardoor (potentieel) recht op een Wajong-uitkering en/of kan aanspraak doen op wettelijke maatregelen voor re-integratie van mensen met een beperking. Echter, de meeste zwerfjongeren met een beperking ontvangen een Wwb-uitkering van de gemeente.
- Bij de aanpak van de problematiek van zwerfjongeren hoort ook begeleiding gericht op maatschappelijke deelname waaronder loopbaanbegeleiding. Aan loopbaanbegeleiding wordt in de opvangsector echter nog relatief weinig gedaan, meestal richt men zich voornamelijk op het regelen en bieden van onderdak en sociale activering.
- UWV heeft ruim tien jaar ervaring met het organiseren van werk voor jonggehandicapten. Samenwerking tussen UWV, gemeente en opvanginstellingen zou daarom moeten kunnen leiden tot meer werkkansen voor zwerfjongeren.

De genoemde punten lichten we in het volgende nader toe.

Uitkeringsrecht van zwerfjongeren met een beperking

Zwerfjongeren met een beperking worden vaak begeleid door opvanginstellingen. Veel van deze instellingen kenden tot 2006 de Wajong niet, die door UWV wordt uitgevoerd, en zij klopten voor een uitkering voor deze jongeren meestal bij de gemeente aan. Voor gemeenten was het tot 2004 ook niet heel erg belangrijk om kritisch te toetsen of er sprake is van een recht op Wajong. Dit betekende dat zwerfjongeren met een potentieel recht op een Wajong-uitkering geen gebruikmaakten van deze regeling. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat de gemeente bij een Wwb-aanvraag wel hoort na te gaan of er recht bestaat op een andere uitkering, want een bijstandsuitkering mag alleen worden uitgekeerd als er geen enkel ander uitkeringsrecht bestaat. Overigens heeft niet iedereen met een medische beperking recht op een Wajong-uitkering. Deze regeling is bedoeld voor mensen die, voordat zij als werknemer verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid, al arbeidsongeschikt zijn. In de praktijk betekent dit dat ze al arbeidsongeschiktheid waren voordat ze werkervaring op de arbeidsmarkt konden opdoen. Bij de Wajong-beoordeling wordt, samengevat, bepaald of er sprake is van arbeidsbelemmeringen als gevolg van ziekte of gebrek. Indien die er zijn, wordt nagegaan of, rekening houdend met die belemmeringen, die persoon in staat is 75% van het wettelijk minimumloon te verdienen. Indien de betreffende persoon in staat is drie bestaande functies met zijn of haar beperkingen te verrichten, dan is hij of zij niet volledig arbeidsongeschikt. Van de drie genoemde functies moeten er minimaal drie arbeidsplaatsen voorkomen in Nederland. Belangrijk hierbij is dat het gaat om functies, niet om banen. Als die functies niet bestaan, is er sprake van arbeidsongeschiktheid.

Ook als een jongere geen recht blijkt te hebben op Wajong, maar wel aantoonbare beperkingen heeft, kan UWV soms uitkomst bieden. UWV kan een groot aantal wettelijke instrumenten inzetten die de toegang voor jongeren met een beperking tot werk kunnen vergroten. Zo kunnen zwerfjongeren met een beperking in aanmerking komen voor een jobcoach (een specialist die helpt inwerken en langdurig begeleidt op de werkplek) of een no-riskpolis (een werkgever hoeft voor de zwerfjongere die (weer) ziek wordt de loonkosten niet door te betalen). Gemeenten en opvanginstellingen kennen deze regelingen vaak niet, terwijl ze de kans op werk voor hun cliënten wel kunnen vergroten. Werkgevers of werknemers kunnen de meeste van deze maatregelen aanvragen bij UWV, die met de beoordeling en uitvoering belast is.

Loopbaan- en de opvangbegeleiding

Werken is voor veel mensen meedoen, het betekent inkomen, sociale relaties, dagstructuur. Jongeren opvangen is belangrijk, maar die jongeren perspectief bieden op een nieuwe toekomst is net zo belangrijk. Dan moet er ook perspectief zijn waardoor werken aan je toekomst loont. In hoofdstuk 2 zullen we zien dat het beleid rond zwerfjongeren gericht is op het creëren van perspectief: in het algemeen zijn het de opvanginstellingen die de taak krijgen om als trajectbegeleiders voor zwerfjongeren op te treden.

Loopbaanontwikkeling heeft over het algemeen minder prioriteit in de nog relatief jonge opvangsector voor zwerfjongeren. Zelfs als er aandacht is voor loopbaanontwikkeling, is het de vraag of deze sector afdoende deskundig is om kwalitatief hoogstaande loopbaanbegelei-

ding te bieden. Loopbaanbegeleiding vraagt specifieke competenties waarover mensen in de opvangwereld niet vanzelfsprekend beschikken.

In de rapporten over de dagactiviteiten van zwerfjongeren zien we, ook nu nog, dat er meer aandacht is voor sociale activering en minder voor re-integratie. De gedachte hierachter is die van een re-integratieladder. Dit is een denkbeeldige ladder met verschillende treden die de afstand naar de arbeidsmarkt weergeeft. De onderste trede houdt in dat iemand niet kan werken en is aangewezen op zorg. Het is de bedoeling dat geleidelijk aan de trap naar de arbeidsmarkt wordt betreden. In de maatschappelijke opvang wordt ook de woonladder onderscheiden, waarbij de treden aanduiden dat van wonen op straat naar zelfstandig wonen wordt bewogen.

UWV en re-integratie

Twee jaar geleden was de Wajong nog geen nieuws. In bredere kring was ook niet bekend welke inspanningen UWV leverde om Wajongers aan het werk te helpen. UWV heeft daar inmiddels al meer dan tien jaar ervaring mee. Het is zonde geen gebruik te maken van deze ervaring. Temeer daar van Wajongers die naar werk worden begeleid door een re-integratiebedrijf 40% ook daadwerkelijk wordt geplaatst (UWV, Resultaten van re-integratiebedrijven). UWV verricht niet alleen beoordelingen voor de Wajong-uitkering, maar heeft ook de wettelijke taak om Wajongers te helpen aan het werk te komen en aan het werk te blijven. Zij doen dit vaak in samenwerking met het speciaal en praktijkonderwijs en vaak in gespecialiseerde re-integratiebedrijven voor groepen uit de Wajong. Een deel van deze bedrijven biedt ook jobcoachdienstverlening aan voor mensen die veel begeleiding nodig hebben op de werkplek.

11

Het circuit rond UWV hanteert vaak een andere benadering dan de participatieladder. Mensen worden zo snel mogelijk in betaald werk geplaatst en pas daarna worden ze op de werkplek getraind door een jobcoach. Uit onderzoek blijkt dat deze 'place then train'-aanpak effectiever is voor specifieke doelgroepen dan de methodiek van eerst opleiden en dan plaatsen (Te Peele, Mulder e.a., 2007).

Zeker als het aantal zwerfjongeren met een beperking toeneemt, is het van belang om beter gebruik te maken van de specifieke re-integratiedeskundigheid op het terrein van jonggehandicapten. UWV en de opvanginstellingen hebben naar alle waarschijnlijkheid een aanzienlijke hoeveelheid cliënten. Dit impliceert dat samenwerking tussen opvang en UWV als het ware vanzelfsprekend is of zou moeten zijn. Van samenwerking was twee jaar geleden echter nog vrijwel geen sprake.

1.2 Projectdoelen

De hoofddoelstelling van het project *Meer werkkansen voor zwerfjongeren met een arbeidsbeperking* is het bevorderen dat er gunstige randvoorwaarden gecreëerd worden voor meer werkkansen voor zwerfjongeren met een beperking. Deze doelstelling wordt primair nagestreefd door opvanginstellingen voor zwerfjongeren en UWV (1) met elkaar in contact te brengen, en vervolgens (2) hen te stimuleren meer met elkaar samen te werken. De achterliggende gedachte hierbij is dat een deel van de zwerfjongeren in aanmerking zou kunnen

komen voor een Wajong-uitkering en daardoor onterecht een bijstandsuitkering ontvangt (bij recht op Wajong mag de gemeente geen bijstandsuitkering uitbetalen). De gemeente heeft dus ook baat bij goede samenwerking tussen UWV en opvanginstellingen.

Zelfs wanneer jongeren daadwerkelijk recht hebben op een bijstandsuitkering, dan nog kan de gemeente profiteren van de kennis en ervaring van UWV. Voor UWV is het project belangrijk om meer zicht te krijgen op de problematiek van zwerfjongeren, de opvangsector en eventueel het beleid van gemeentelijke diensten voor werk en inkomen. Hiermee werd de samenwerking tussen gemeenten en UWV ook een aandachtspunt. Meer specifiek streeft Vilans Werk en Handicap met het project het volgende na:

1. Kennis van en inzicht vergroten in de groep zwerfjongeren met een arbeidsbeperking en hun werkmogelijkheden.
2. Bijdragen aan meer werkkansen voor zwerfjongeren met een arbeidsbeperking. We kijken hierbij voornamelijk naar wat de gefaciliteerde samenwerking met UWV hieraan heeft bijgedragen.
3. Kennisdeling en -verspreiding via: (1) een handreiking voor het werkveld, en (2) een publicatie en een inhoudelijke bijeenkomst.

We hebben ons gedurende dit project ook voorgenomen te kijken naar de mogelijkheden die de samenwerking zou kunnen hebben voor preventie. Dit aandachtspunt nemen we mee bij de tweede doelstelling van het project.

De derde doelstelling komt voort uit doelstelling 1 en 2: kennisdeling en -verspreiding draagt immers bij aan het vergroten van kennis van en inzicht in de groep zwerfjongeren én is een randvoorwaarde om op grotere schaal bij te dragen aan meer werkkansen voor zwerfjongeren.

Verder hebben we ons vooral geconcentreerd op het verwerven van meer inzicht in de doelgroep en op de samenhang van de activiteiten in de sector opvang, en de sector werk en inkomen. De samenwerking tussen de opvangsector en UWV is volledig nieuw en dient daarom gezien te worden als de eerste stap naar meer structurele samenwerking tussen UWV en opvanginstellingen.

Er is een begeleidingscommissie samengesteld met daarin vertegenwoordigers van alle relevante partijen. De begeleidingscommissie heeft over het project meegedacht, geadviseerd en gereflecteerd. De leden van die commissie hebben ook onderling inzichten uitgewisseld. Zij hebben daarmee het project geholpen in zijn ontwikkeling.

1.3 Opzet, aanpak en verloop van het project

Projectopzet

Bij de projectopzet is uitgegaan van twee regio's waar de samenwerking tussen opvanginstellingen, UWV en sociale zaken actief wordt gestimuleerd. Het voordeel van het werken met twee regio's is dat je meer kunt leren door de ervaringen met elkaar uit te wisselen. Een voorwaarde is uiteraard dat alle voor de uitvoering relevante partijen in de regio's positief staan tegenover de samenwerking. Een belangrijke voorwaarde was verder dat UWV in de twee regio's een arbeidsdeskundige jonggehandicapten in de gelegenheid stelde om als

aanspreekpunt voor de doelgroep zwerfjongeren te fungeren voor opvanginstellingen en gemeenten. Het was daarom eerst zaak de inzet van UWV te garanderen. Via het hoofdkantoor zijn de regionale UWV-kantoren benaderd. Het UWV-kantoor van Utrecht bleek een arbeidsdeskundige te kennen die zeer gemotiveerd was om in het project te participeren en – minstens zo belangrijk – haar leidinggevenden waren bereid daaraan mee te werken. De afdeling Bijzondere doelgroepen van de sociale dienst van de gemeente Utrecht was ook bereid mee te werken; zwerfjongeren worden bij de sociale dienst in Utrecht gezien als een bijzondere doelgroep.

Via de gemeente heeft Vilans Werk en Handicap een aantal opvangorganisaties voor zwerfjongeren benaderd. In eerste instantie zijn met drie opvangorganisaties gesprekken gevoerd. Alle instellingen die benaderd zijn, hebben hun medewerking toegezegd, later is daar nog een vierde instelling bij gekomen. De volgende opvanginstellingen hebben meegewerkt aan het onderzoek in de regio Utrecht: crisisopvang De Dijk, pension Singelzicht en de meer ambulante begeleidingsdienst T-team van Stade, Het Blauwe Huis van de Stichting Beschermende Woonvormen Utrecht. De instellingen hadden zeker in het begin het gevoel aan een onduidelijk avontuur te beginnen, maar onderkenden tegelijkertijd dat het niet eenvoudig is om met UWV goed contact te krijgen over zwerfjongeren die mogelijk in aanmerking komen voor een Wajong-uitkering. In hoofdstuk 3 gaan we nader in op hoe de opvang in de regio Utrecht voor zwerfjongeren geregeld is.

Naast Utrecht is ook Nijmegen benaderd voor deelname aan het project. Het zag er aanvankelijk veelbelovend uit: een opvanginstelling, een jobcoachorganisatie en een arbeidsdeskundige van UWV Nijmegen waren bereid mee te werken. We zijn uiteindelijk echter vastgelopen bij de gemeente. Na lang aanhouden bleek dat de dienst Sociale Zaken prioriteit wilde geven aan werkgelegenheidsprojecten die zich richten op de vraag vanuit de arbeidsmarkt en niet aan de toeleiding van werkzoekenden als zodanig. Er is toen met het oog op de reeds geïnvesteerde tijd en energie gekeken of het mogelijk was zonder de gemeente te starten. Maar op dat moment bleek dat de geïnteresseerde arbeidsdeskundige van UWV van baan ging veranderen en UWV Nijmegen niemand anders (deels) vrij kon maken om deel te nemen aan het project.

13

Bijstelling project

Het vinden van de tweede regio heeft enkele maanden tijd gekost en is uiteindelijk niet gelukt. In overleg met de begeleidingscommissie hebben we aan de subsidieverstrekkers voorgesteld de aanpak iets te veranderen. Er is besloten de Utrechtse samenwerking intensiever te volgen en daarnaast te kijken naar andere initiatieven die direct te maken hebben met het projectdoel en na te gaan of we van die initiatieven ook iets kunnen leren.

Bepaling opbrengst van het project

We hanteren zes manieren om de meerwaarde van het project in te kleuren:

1. We zetten voor met name UWV kort en begrijpelijk uiteen hoe het opvangbeleid voor zwerfjongeren is vormgegeven en hoe het veld is georganiseerd.
2. Voor de opvangsector schrijven we een stuk om uit te leggen wat UWV en gemeenten moeten doen in het kader van werk- en inkomensvraagstukken.

Ten aanzien van de eerste twee punten hebben we diverse nota's en beleidsnotities bestudeerd en die bewerkt tot toegankelijke teksten voor in ieder geval de opvang en UWV.

3. We geven informatie over de doelgroep van zwerfjongeren, met name gericht op de vraag hoe het zit met beperkingen en hun arbeidspositie.
We hebben diverse rapporten bestudeerd om de doelgroep te beschrijven. Naast landelijke rapporten hierover, hebben we dankbaar gebruikgemaakt van een onderzoeksrapport naar zwerfjongeren in Utrecht (Beijersbergen, Jansen en Wolf, 2008) en hebben we zelf ook informatie over zwerfjongeren verzameld via interviews met de professionals uit Utrecht en een jobcoach uit Nijmegen.
4. We maken in Utrecht een vergelijking tussen de start van het project (februari 2007) en de situatie bij afsluiting (mei 2008).
In Utrecht hebben we de startsituatie in kaart gebracht en beschreven en bij afronding hebben we teruggekeken. We wilden weten of de nieuwe samenwerking ertoe leidt dat de opvangsector beter gebruikmaakt van de mogelijkheden van UWV en andersom. En of die samenwerking ook voordelig kan zijn voor de zwerfjongeren. We hebben hiervoor de betrokken medewerkers van de samenwerkende organisaties geïnterviewd, en hun leidinggevend. In deze interviews is nagegaan wat zij in vergelijking met de startsituatie veranderd zien en of zij dat als verbetering ervaren. In de interviews vragen we ook naar eventuele extra mogelijkheden die de samenwerking heeft voor preventie.
5. We verzamelen inzichten in andere regio's in Nederland.
Voor het verzamelen van inzichten in andere delen van Nederland hebben we contact gehad met een jobcoach uit Nijmegen, met Kamers met Kansen (het landelijke werk-bureau van diverse projecten die gericht zijn op voorzieningen voor wonen, leren en werken) en zijn we via de leden van de begeleidingscommissie nagegaan of er bij hen initiatieven bekend zijn waar opvanginstellingen samenwerken met UWV om de werk-kansen van zwerfjongeren met een beperking te vergroten. Tot slot hebben we een enquête onder opvanginstellingen voor jongeren uitgezet. Hiermee willen we nagaan of zij aandacht hebben voor werk voor zwerfjongeren met een beperking en of zij hierbij samenwerken met UWV.
6. We benoemen 'lessons learned'. Deels baseren we die op de interviews met de verschillende organisaties, daarnaast maken we een eigen beoordeling vanuit onze expertise.

Het project is bedoeld om meer inzicht te geven in hoe gunstige voorwaarden geschapen kunnen worden voor meer werkkansen voor zwerfjongeren. We hebben verondersteld dat de (betere) samenwerking tussen UWV, gemeente en opvanginstellingen die kansen positief kunnen beïnvloeden. De samenwerking met vooral UWV is geheel nieuw en daarom is het nu nog te vroeg om te spreken over een resultaatmeting. Bovendien zijn er tal van andere factoren die van invloed (kunnen) zijn op meer deelname van kwetsbare mensen aan het arbeidsproces.

Uitvoering project Utrecht

In de oorspronkelijke opzet van het project was het de bedoeling om drie mini-werkconferenties te organiseren: een bij de start van het project, een tussentijds en een ter afronding. Om de samenwerking in Utrecht te bevorderen en tevens de samenwerking in het project beter te kunnen onderzoeken, hebben we voorgesteld de voortgang van de gezamenlijke begeleiding in beeld te brengen via een webomgeving. De partners hebben met dit voorstel ingestemd en hebben gezamenlijk uitgewerkt welke informatie zou worden vastgelegd. Zo werd het via een gezamenlijke, afgesloten interactieve website mogelijk om:

- vragen aan elkaar voor te leggen en ook het antwoord wordt dan bij allen bekend gemaakt. De vragen konden informatieve vragen zijn of consultatievragen;
- zwerfjongeren 'in te brengen' die vervolgens gevolgd zouden worden;
- algemene informatie na te lezen.

De zwerfjongeren konden geanonimiseerd in het systeem worden ingebracht, maar voor de betrokkenen waren ze wel herkenbaar. De website was afgesloten voor anderen en niet vindbaar op het net. De omgeving was zo opgezet dat een melding automatisch leidde tot een e-mailbericht, zodat de partijen op de hoogte gesteld werden.

Samenwerking kwam in eerste instantie niet van de grond

Bij de eerste mini-conferentie hebben alle partijen met elkaar kennisgemaakt. UWV bleek de meest onbekende organisatie, gemeente en instellingen kenden elkaar al langer. Tijdens deze eerste bijeenkomst is ook een aantal cases ingebracht. Hiermee wilden we inzichtelijk maken op welke punten de verschillende partijen met elkaar zouden kunnen samenwerken. We hebben een aantal onderwerpen benoemd om de partners wat meer houvast te geven: inkomen, arbeidsmogelijkheden, trajectondersteuning, wet- en regelgeving en opvang. Ten slotte is afgesproken dat medewerkers van de betrokken organisaties elkaar konden benaderen voor informatie, consultatie en ondersteuning. Bij samenwerking zou het moeten gaan om zwerfjongeren met (eventuele) beperkingen. De contacten die gelegd werden, zou Vilans monitoren via een webomgeving, waarover later meer.

15

Al snel bleek dat de partijen vrijwel geen contact met elkaar opnamen over de doelgroep. Vilans heeft daarom vaker bijeenkomsten belegd en dit aan de orde gesteld. De voornaamste naar voren gebrachte redenen waarom de samenwerking niet op gang kwam, waren:

- *Privacyoverwegingen.* Sommige instellingen wilden vanwege de privacy van hun cliënten niet met UWV overleggen. Overigens was in de webomgeving voorzien dat cliënten onherkenbaar waren voor mensen die niet bij het project betrokken zijn.
- *Bezwaren tegen het aanvragen van de Wajong.* Instellingen gaven de voorkeur aan de Wwb omdat de Wajong in hun ogen jongeren legitimeert niets te doen omdat ze afgeschreven worden.
- *UWV was onbekend en daardoor onbemind.* Een open houding, noodzakelijk voor samenwerking, ontbrak. Later werd ook gevist naar wat UWV dan daadwerkelijk zou kunnen betekenen voor de jongeren. Er was duidelijk geen open houding om samen te werken. UWV had een imagoprobleem, eerdere ervaringen met UWV waren niet altijd positief.
- *UWV heeft te lang gedacht dat de opvang wel begreep hoe UWV werkte* en wachtte eerst af.

- *Het vastleggen van informatie in de webomgeving was om verschillende redenen een drempel om te gaan samenwerken:* de continuïteit in het personeelsbestand van de opvangsector is beperkt vanwege de vele personeelsswisselingen. Ook bij de gemeente is op enig moment de vertegenwoordiger in het project vervangen. Het gebruik van de webomgeving werd daarom uiteindelijk gestaakt.
- *Opvanginstellingen kunnen te beschermend zijn.* Begeleiders vragen zich nog wel eens af of werken wel haalbaar is voor de jongeren, en ze willen hen niet overbelasten.
- *Opvanginstellingen ondersteunen jongeren ook zelf bij hun activering naar werk.* Ze geven hierbij wel aan dat werk via een uitzendbureau vrijwel altijd mislukt.
- *De opvangsector is door de aard van het werk en de aard van de doelgroep vrij hectisch.* Men komt niet altijd aan 'werk' toe omdat er vaak 'brandjes' geblust moeten worden. De implementatie van de afspraken met overdracht naar de persoonlijk begeleiders kwam niet altijd tot stand.
- *De gemeentelijke sociale dienst was vooral geïnteresseerd in de samenwerking met UWV over uitkeringskwesties.* De gemeente gaf aan al een activerend beleid te hebben en een in dak- en thuislozen gespecialiseerd re-integratiebedrijf in de arm genomen te hebben. Opvanginstellingen werd al gewezen op het feit dat zwervjongeren met een beperking eigenlijk geen Wwb-uitkering moeten aanvragen, maar Wajong.

Ten aanzien van de vraag of het wenselijk is dat een Wajong-uitkering wordt aangevraagd, is later afgesproken dat de arbeidsdeskundige ook op haar expertise kan worden aangesproken zonder dat dit leidt tot een Wajong-uitkering. Voor haar is dat ook een manier om deze jongeren langer te volgen en dan blijkt gedurende het traject wel hoe ernstig de belemmeringen zijn.

De opzet van de website bleek, ondanks afstemming met de groep, om een aantal redenen niet goed te werken. Op de eerste plaats was er in het algemeen grote terughoudendheid tussen de organisaties om elkaar actief op te zoeken, informatie uit te wisselen en zwervjongeren in een gezamenlijk traject op te nemen (zie de hiervoor opgesomde redenen). Op de tweede plaats veronderstelt deze aanpak een intensievere implementatie en begeleiding dan waarvan bij de start was uitgegaan. Niet iedere begeleider kon goed uit de voeten met de functies van de website, het aantal persoonlijk begeleiders wisselde regelmatig en ze waren niet allen voldoende op de hoogte gebracht van het bestaan van deze website. Vilans is daarom naar de instellingen toe gegaan om de persoonlijk begeleiders beter de weg te wijzen in het gebruik van het systeem.

Al met al dreigde het project zich ongunstig te ontwikkelen. Er waren enige maanden na de start wel enkele contacten geweest, maar van echte samenwerking in de zin van regelmatig overleg over nieuwe cliënten, het gezamenlijk volgen van cliënten en dergelijke kon niet worden gesproken. Vanwege de moeizame start ging bovendien de tijd dringen en kwam de einddatum van het project dichterbij. Vilans heeft toen aangegeven te moeten stoppen, omdat er onvoldoende voortgang zichtbaar was. Op dat moment bleek dat de partijen toch het belang van het project onderschreven en gaven ze aan wel door te willen gaan. Vilans heeft vervolgens verlenging van de projectduur aangevraagd. De organisaties hebben dit verzoek ondersteund met een brief, waarin ze hebben toegezegd hun inzet te vergroten.

Vervolgens heeft het project een doorstart gemaakt en is de samenwerking geleidelijk aan verbeterd.

Toen heeft Vilans besloten de verzameling van informatie over de samenwerking rond zwerfjongeren op een andere wijze aan te pakken. Tegen het einde van de looptijd van het project zouden we de samenwerking in beeld brengen via een tiental zwerfjongeren waar de samenwerking betrekking op heeft gehad. Op deze wijze konden we ook meer inzicht krijgen in de achtergronden en arbeidsmarktpositie van deze jongeren.

Verloop verzameling andere inzichten in het land

We hebben, met uitzondering van Nijmegen, geen andere initiatieven gevonden waarin gericht werd samengewerkt om zwerfjongeren met een beperking naar werk te begeleiden. We hebben bij toeval contact gehad met een staf-arbeidsdeskundige uit Amsterdam en zijn eenmaal uitgenodigd om iets over het project te vertellen in het Openbare geestelijke gezondheidszorg netwerk (OGGZ) van Amsterdam.

Nijmegen

Uit eerdere contacten wisten we dat in Nijmegen een opvanginstelling, een begeleidwonen-organisatie en een jobcoachbedrijf samenwerkten. UWV was hier op afstand bij betrokken. We hebben de jobcoach geïnterviewd. Op dat moment lag het initiatief stil. Onlangs is dit initiatief weer opgestart, nu met een andere jobcoach.

Tot slot hebben we een webenquête ontwikkeld om diverse opvanginstellingen voor zwerfjongeren te benaderen. We hebben adresgegevens van deze instellingen onder meer verzameld via de Stichting Zwerfjongeren Nederland (SZN) en de Federatie Opvang.

2 Zwerfjongerenbeleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de groep zwerfjongeren: wat zijn de eigenschappen van deze doelgroep en welk beleid is er voor hen ontwikkeld? We letten in het bijzonder op het beleid dat betrekking heeft op de opvang en op het werk- en inkomensbeleid waar zij onder vallen. Specifiek willen we met dit hoofdstuk:

- de opvangsector op begrijpelijke wijze een beeld geven van het beleidsveld werk en inkomen;
- het werk- en inkomensveld een beter beeld geven van de groep zwerfjongeren en het opvangbeleid voor zwerfjongeren;
- de sector opvang en de sector werk- en inkomen overtuigen van het belang van samenwerking als het gaat om zwerfjongeren met een beperking;
- gemeenten inzicht geven in de werking van de opvangsector en UWV.

De opvangsector en vooral UWV realiseren zich nog maar nauwelijks dat zij voor een deel al gezamenlijke klanten hebben. Het is waarschijnlijk dat die gezamenlijke klantengroep in omvang zal groeien, omdat steeds duidelijker wordt dat een aanzienlijk deel van de zwerfjongeren beperkingen ondervindt in hun leven en zeker ook bij het verrichten van werk. We zien al enkele jaren dat het aandeel van de nieuwe instroom van de Wajong bestaat uit een groep die daarvoor een bijstandsuitkering ontving. In 2006 was dit een kwart van de instroom (UWV, Kenniscahier 07-01). Het is waarschijnlijk dat zich hieronder ook zwerfjongeren bevinden.

19

2.1 Doelgroep van het beleid: zwerfjongeren

Zwerfjongeren leven niet per definitie op straat. Gelukkig heeft Nederland een opvangstructuur waardoor kan worden voorkomen dat zwerfjongeren massaal op straat gaan leven. We sluiten in dit rapport daarom aan bij de algemeen gebruikelijke definitie van zwerfjongeren, die in samenspraak door partijen uit het veld en het ministerie van VWS is vastgesteld: 'Zwerfjongeren zijn jongeren tot 25 jaar met meervoudige problemen die dakloos zijn of in de opvang verblijven' (Algemene Rekenkamer, 2005).

2.1.1 Omvang van de doelgroep

De feitelijke omvang van de zwerfjongerenpopulatie is niet bekend. Dit komt op de eerste plaats doordat zwerfjongeren lang niet allemaal in beeld zijn bij de instellingen die ze registreren. Op de tweede plaats vergt het tellen van het aantal zwerfjongeren een grotere eenduidigheid in (de toepassing van) definities en een grotere discipline. Het blijkt dat gemeenten verschillende definities van de groep hanteren en dat niet alle instellingen de 'instructies' voor registratie goed opvolgen. Op basis van de gegevens die er wel zijn, constateert de Algemene Rekenkamer op landelijk niveau een gestage toename van het

aantal zwerfjongeren tot 5000 eind 2004 (Algemene Rekenkamer, 2005) en 6000 in 2007 (Algemene Rekenkamer, 2008). Deze aantallen zijn grotendeels gebaseerd op de registratie van cliënten bij de jeugdzorg. Het aantal zou hoger kunnen liggen vanwege de niet-geregistreerde groep, maar er is ook een risico van dubbeltellingen. De stijging van de cijfers kan ook het gevolg zijn van betere registratie, terwijl de omvang van de groep feitelijk niet is toegenomen. Over het algemeen wordt er echter van uitgegaan dat er daadwerkelijk sprake is van een toename en wordt het aantal van 6000 zorgwekkend gevonden. Verder lijkt het erop dat de stijging voornamelijk voor rekening komt van de vier grootste gemeenten (Rotterdam, Den Haag, Amsterdam en Utrecht). In sommige kleinere gemeenten neemt het aantal zwerfjongeren zelfs af (Algemene Rekenkamer, 2008).

2.1.2 Cliëntprofielen van Nederlandse zwerfjongeren

Zon/Mw heeft IVO, het onderzoeksbureau voor leefwijzen, verslaving en daaraan gerelateerde maatschappelijke ontwikkelingen, gevraagd om aan de hand van eerdere onderzoeken de doelgroep zwerfjongeren te herformuleren naar cliëntprofielen (Snoek e.a., 2008, p. 60 e.v.). Er is gekozen voor een beschrijving via profielen omdat die beschreven zijn vanuit de knelpunten. Hierdoor kan beter een koppeling worden gemaakt met oplossingen. IVO onderscheidt drie groepen zwerfjongeren in Nederland:

1. *de perspectievolle groep*. Het gaat om jongeren die met concrete en gerichte hulpverlening relatief snel en efficiënt geholpen kunnen worden aan een leer-werktraject. Ze hebben over het algemeen goed gefunctioneerd op school en in het gezin totdat een bepaalde crisissituatie ontstond. De problemen openbaren zich vaak in de puberteit en zijn grotendeels van externe aard. Het gaat om zaken als een stressvolle thuissituatie door scheiding en/of nieuwe partner van een ouder, uithuwelijking, zwangerschap, trauma's.
2. *de multi-problem- of vallen-en-opstaangroep*. Deze groep heeft een matige aansluiting op de leefgebieden wonen, werken, relaties en identiteit. De jongeren uit deze groep gaan steeds weer een hulpverleningstraject in, haken vervolgens af en belanden weer op straat. Ze hebben weinig basis om zich zelfstandig te redden en er is sprake van een complexe meervoudige problematiek. Binnen deze groep zijn vijf subgroepen te onderscheiden:
 - *uitvallers uit de hulpverlening of overlevers (internaatjongeren, geïnstitutionaliseerden)*. De jongeren uit deze groep staan negatief tegenover hulpverlening, hebben problematiek op meerdere gebieden en hebben meestal een beperkt sociaal netwerk;
 - *jongeren die softdrugs gebruiken en geen zinvolle dagbesteding hebben*. Bij deze jongeren gaat het gebruik van softdrugs vaak samen met een onverschillige levensstijl en een passieve houding die aansluiting op leefgebieden belemmert;
 - *hardekernjongeren met veelvuldige politiecontacten*. Aandachtspunt bij deze jongeren is het opbouwen van een niet-crimineel netwerk. Bij allochtone jongeren is een knelpunt dat ze na detentie vaak niet terug kunnen naar hun familie;
 - *jongeren met een verstandelijke beperking*. Het gaat bij deze groep om een combinatie van laag intellectueel functioneren en gebrek aan sociale redzaamheid waardoor ze zich niet kunnen handhaven in maatschappelijke verbanden (gezin, school, werk, buurt). Gedragsproblemen kunnen een rol spelen, evenals verslavingsproblematiek;
 - *Jongeren met ernstige problemen rond seksualiteit en zwangerschap*. Het gaat bijvoorbeeld om slachtoffers van loverboys, jongeren die zich prostitueren of het slachtoffer zijn van misbruik, en om tienerzwangerschappen;

3. *de zorggroep*. Jongeren uit deze groep hebben een zeer slechte aansluiting op alle leefgebieden. Het gaat om jongeren bij wie de thuisloosheid samengaat met ernstige, vaak gewelddadige psychiatrische en/of verslavingsproblematiek. Ook hier worden subgroepen onderscheiden:
- *ernstig verslaafde jongeren*. Een deel van de jongeren is ernstig verslaafd aan harddrugs, wat vaak een contra-indicatie is bij gewone jongereninstellingen;
 - *jongeren met ernstige psychiatrische problematiek*. De meeste zwerfjongeren zijn psychisch kwetsbaar, maar hier gaat het om zware gevallen. De problematiek betreft ADHD, autisme, borderline, gevaar voor zichzelf en anderen, concentratiestoornissen.
 - *jongeren met een dubbele diagnose*. Deze jongeren hebben een combinatie van psychiatrische problematiek en middelengebruik, die wederzijds negatief beïnvloedend werkt. Bijvoorbeeld ADHD en blowen gaan vaak samen, maar de combinatie Ritalin en blowen kan psychoses veroorzaken;
 - *ernstig gewelddadige jongeren* (eventueel in combinatie met een verstandelijke beperking of veelvuldige justitiële contacten). Deze groep overlapt deels met de harde kern jongeren. Het gewelddadige gedrag kan voortkomen uit een psychische stoornis of uit middelengebruik. Het overheersende kenmerk is ernstig gewelddadig gedrag.

Overigens concludeert IVO dat de vier belangrijkste probleemgebieden zijn: geestelijke gezondheidszorg (ggz), LVG-problematiek (licht verstandelijk gehandicapten), verslaving en middelengebruik en geweld/justitie.

We zullen later in het rapport terugkomen op de resultaten van een onderzoek dat verricht is onder Utrechtse zwerfjongeren. Tevens geven we dan achtergrondinformatie over de groep jongeren die bij het project betrokken is.

21

2.2 Beleid voor zwerfjongeren

'Zwerfjongeren' is geen apart beleidsterrein. De basis voor een beleid gericht op zwerfjongeren ligt in een groot aantal andere beleidsterreinen besloten. Binnen deze beleidsvelden wordt er een vertaling gemaakt naar de positie van zwerfjongeren. Het beleid gericht op de problematiek van zwerfjongeren kan worden ingedeeld naar preventie, opvang en perspectief. In de preventieve sfeer, het voorkomen dat jongeren gaan zwerven, kunnen we wijzen op een groot aantal beleidsvelden zoals het jeugdbeleid (jeugdzorg, AWBZ-zorg) en het onderwijs (zorg op school, beleid gericht op vroegtijdig schoolverlaters). Als jongeren eenmaal zwerfjongeren worden genoemd, vallen zij nog steeds onder het jeugdbeleid, oftewel de jeugdzorg. Maar omdat een deel van de zwerfjongeren ouder is dan 18 of 23 jaar, vallen zij ook onder het beleid van de maatschappelijke opvang (het beleid voor volwassen dak- en thuislozen). De maatschappelijke opvang valt onder de Wmo (vastgelegd in prestatievelden). Een deel van de groep heeft te kampen met forse gezondheidsproblemen en psychosociale problematiek, waardoor zij ook onder de AWBZ vallen. Omdat, zoals we later ook beschrijven, een groot deel van deze jongeren contact heeft (gehad) met politie en justitie, is er ook een belangrijk raakvlak met het orde- en veiligheidsbeleid. Wanneer we ons richten op het beleid voor werk- en inkomen van (zwerf)jongeren, is het

belangrijk om te bepalen bij wie er een uitkering kan worden gevraagd en, daaraan gekoppeld, hoe de ondersteuning naar werk georganiseerd is.

Beleidsverantwoordelijkheid zwerfjongeren

Er worden door de Algemene Rekenkamer vijf hoofdactiviteiten onderscheiden die in het beleid voor zwerfjongeren een rol spelen: preventie, signalering, jongerenopvang, hulpverlening en vervolgtrajecten/nazorg. Deze vinden we terug op de volgende beleidsterreinen: jeugdzorg, onderwijs, maatschappelijke opvang, AWBZ, huisvesting, justitie, werk en inkomen. De verschillende beleidsterreinen hebben vrijwel altijd een centrale en een decentrale aansturing, maar per regeling of wet kan de focus verschillen.

De *decentrale verantwoordelijkheid* voor het jeugdbeleid ligt bij de twaalf provincies en de drie stadsregio's. De 43 centrumgemeenten zijn verantwoordelijk voor de maatschappelijke opvangvoorzieningen in hun verzorgingsgebied.

Jeugdzorg kan pas worden verkregen op basis van een indicatie door Bureau Jeugdzorg. Die loopt tot 18 jaar, uiterlijk tot 23 jaar. Na het achttiende jaar wordt gesproken over verlengde jeugdzorg.

De maatschappelijke opvang geldt voor alle burgers die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving. De maatschappelijke opvang heeft tevens zijn basis in de Wmo.

Er ligt, zoals blijkt uit de achtergrondinformatie over de zwerfjongeren, ook een relatie tussen preventie en signalering op het terrein van onderwijs. Onderwijsinstellingen zijn relatief zelfstandig en vallen onder landelijk beleid, maar worden geacht samen met gemeenten de leerplicht en de kwalificatieplicht uit te voeren en voortijdig schoolverlaten terug te dringen. We zien dat zwerfjongeren relatief vaak in contact komt met politie en justitie. Justitie werkt meer via centrale aansturing.

Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor de vervolgtrajecten/nazorg. Hier ligt zowel een relatie met de Wmo (bevordering maatschappelijke deelname) als met de Wwb (vooral waar die op sociale activering en re-integratie is gericht).

Op *centraal niveau* is de programmaminister voor Jeugd en Gezin eindverantwoordelijk voor het zwerfjongerenbeleid. De staatssecretaris van VWS is verantwoordelijk voor de tijdelijke ondersteuning die burgers met (psycho)sociale problemen hebben. Er zijn ook raakvlakken met de AWBZ wanneer de problemen van langdurige aard zijn. De programmaminister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) is verantwoordelijk voor geschikte woningen voor bijzondere doelgroepen. Het ministerie van OCW is samen met de scholen verantwoordelijk voor de zorg op scholen en is er voor verantwoordelijk dat jongeren een startkwalificatie moeten behalen. Gemeenten werken hierbij samen met de scholen, bijvoorbeeld in de vorm van de leerplichtambtenaar en de Zorg Advies Teams.

Het ministerie van SZW is tot op zekere hoogte verantwoordelijk voor het werk- en inkomensbeleid van gemeenten. Tot op zekere hoogte, omdat het accent van de Wwb op decentraal beleid ligt. We komen later, bij de ontwikkelingen over werk, nog terug op deze aspecten omdat er op dit vlak ontwikkelingen gaande zijn.

2.3 Beleid maatschappelijke opvang

Het kabinet heeft in februari 2006 met de vier grote gemeenten afspraken gemaakt in het 'Plan van Aanpak Maatschappelijke Opvang G4'. Een belangrijke afspraak daarin is dat voor 2010 voor alle dak- en thuislozen een trajectplan moet zijn opgesteld en dat 60% van hen passende huisvesting moet hebben. De 39 (overige) centrumgemeenten dienen in april 2008 een soortgelijk plan te hebben opgesteld ('Stedelijk kompas' genoemd). Daarmee zouden in 2013 alle dak- en thuislozen 'in een traject moeten zitten'. In het stappenplan bij het 'Stedelijk kompas' worden zwerfjongeren specifiek genoemd om te stimuleren dat deze groep specifieke aandacht krijgt.

Inmiddels lopen er initiatieven om de problematiek van zwerfjongeren aan te pakken, onder meer in de afspraken tussen het programmaministerie Wonen, Wijken en Integratie en Aedes. Ook zien we dat er meer geld wordt uitgetrokken om tot meer onderzoek en ontwikkeling te komen om zo de opvang te verbeteren (er lopen programma's en projecten via onder meer ZonMw, SGB0 en MOVISIE). Aan (betaald) werk wordt in deze programma's maar in bescheiden mate aandacht besteed.

Op lokaal niveau zien we dat er verschillende initiatieven genomen worden. Naast onderzoek naar de problematiek in de gemeente, zien we initiatieven voor opvang, afspraken voor ketenregie, het organiseren van centrale instroompunten en werkt men eraan dat de opvang zorg draagt voor casemanagers. Er worden verbindingen gelegd met de ggz, er worden aparte pensions opgericht voor de jongeren (om hen weg te houden van de doorgewinterde dak- en thuislozen) en er worden initiatieven genomen voor dagbestedingsactiviteiten. Via de formule van Kamers met Kansen wordt wonen, leren en werken als geïntegreerd aanbod via foyers ontwikkeld. Kamers met Kansen richt zich op jongeren met lichtere problemen. Ook op provinciaal (en stadsregionaal) niveau worden er in toenemende mate activiteiten ondernomen. Vaak in samenwerking met andere partijen stimuleert Kamers met Kansen onderzoek, beleidsontwikkeling, het ontwikkelen van opvangvoorzieningen voor zwerfjongeren en vernieuwende projecten.

23

2.4 Beleid rond werk en inkomen

Om zwerfjongeren te kunnen plaatsen in het beleid van werk en inkomen, willen we achter-eenvolgens de structuur van het werk- en inkomensveld schetsen. Vervolgens kunnen we nagaan waar de zwerfjongeren in die structuur een plek kunnen hebben en welke mogelijkheden dat biedt voor werk en inkomen.

Verder zullen we ingaan op enkele ontwikkelingen in de werk- en inkomenssector die relevant zijn voor zwerfjongeren in het algemeen en voor zwerfjongeren met een beperking in het bijzonder.

2.4.1 De opzet van het Nederlandse werk- en inkomensstelsel

Een centraal punt in de sector van werk en inkomen is dat de organisatie die zorg draagt voor het inkomen van een betrokkene ook re-integratieverantwoordelijk is wanneer het werken als gevolg van (dreigend) ontslag of arbeidsongeschiktheid stopt. Daarom geven we

hier eerst weer hoe het geregeld is met de mensen die werkloos, ziek of arbeidsongeschikt geworden zijn.

Mensen die werkloos zijn geworden, kunnen onder bepaalde voorwaarden een WW-uitkering krijgen. Werknemers met een arbeidsovereenkomst die ziek of zelfs arbeidsongeschikt zijn geworden, worden zolang die overeenkomst bestaat doorbetaald door de werkgever. Na twee jaar ziekte, of eerder wanneer duidelijk is dat er sprake is van volledige en duurzame arbeidsongeschiktheid, kan men in aanmerking komen voor een volledige arbeidsongeschiktheidsuitkering (Inkomensvoorziening Volledig Arbeidsongeschikten; IVA). Er kan ook sprake zijn van een gedeeltelijke arbeidsongeschiktheidsuitkering (Werkhervatting Gedeeltelijk Arbeidsgeschikten; WGA), een regeling die ervoor bedoeld is om gedeeltelijk arbeidsongeschikten aan het werk te houden. De eerste twee jaar betaalt de werkgever het loon; sommige werkgevers die de plicht van UWV hebben overgenomen, zijn langer verplicht het inkomen van de werknemer te verzorgen. Werkenden zonder arbeidsovereenkomst (bijvoorbeeld uitzendkrachten) of werklozen die ziek worden, kunnen in aanmerking komen voor een uitkering in het kader van de Ziektewet. Mensen die als zelfstandige werken, kunnen geen beroep doen op de collectieve sociale verzekeringen, zij betalen ook geen socialezekerheidspremie.

In Nederland is er daarnaast ook een regeling voor mensen die arbeidsongeschikt zijn geraakt *voordat* ze zich konden verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid, of betaald werk hebben verricht waardoor zij automatisch verzekerd zijn tegen arbeidsongeschiktheid. Voor jongeren die voor hun zeventiende levensjaar al arbeidsongeschikt waren of dat tijdens hun studie zijn geworden, is het mogelijk een Wajong-uitkering aan te vragen. Tijdens de Wajong-beoordeling wordt nagegaan of er sprake is van beperkingen als gevolg van medische oorzaken die ertoe leiden dat de aanvrager niet (of niet helemaal) in staat is 75% van het wettelijk minimumloon te verdienen. In de beoordeling wordt gekeken of er op de Nederlandse arbeidsmarkt functies bestaan die de betrokkene met zijn beperking kan verrichten. Zijn er drie verschillende functies in Nederland waarvoor ten minste drie arbeidsplaatsen bestaan, dan is de betrokkene niet arbeidsongeschikt. Wajong-gerechtigden zijn niet verplicht om werk te zoeken. Voor mensen zonder werk die geen recht hebben op een uitkering in het kader van de sociale verzekeringen of Wajong, geldt bij werkloos- of arbeidsongeschiktheid het recht op een Wwb-uitkering. Deze uitkering krijgt men niet zomaar, uitgangspunt is dat iemand zich inspant om zo snel mogelijk weer aan het werk te komen.

2.5 Re-integratie

Wanneer we weten wie het inkomen betaalt, weten we ook gelijk bij wie de verplichting ligt om de re-integratie te bevorderen indien dat aan de orde is. De basis voor ons stelsel is dat de verantwoordelijke voor het betalen van het inkomen ook zorg draagt voor de re-integratie. Die verantwoordelijke zal gemotiveerd zijn dat te doen, omdat re-integratie leidt tot minder uitkeringskosten. Omdat we uitgaan van jongeren met een Wwb-uitkering en Wajongers, staan we verder stil bij het werk- en inkomensbeleid waar zwerfjongeren mee te maken kunnen krijgen als werkzoekende.

2.5.1 Re-integratie door gemeenten

De re-integratie van mensen met een Wwb-uitkering is de verantwoordelijkheid van gemeenten. De gemeente streeft ernaar mensen uit de uitkering te houden of, als die uitkering onvermijdelijk is, het beroep daarop te bekorten. Indien uitstroom niet op korte termijn haalbaar lijkt, wordt gekozen voor de inzet van sociale activering. De Wwb kent een individuele benadering. Een individu vraagt een uitkering aan, de gemeente (en CWI) toetst het recht daarop en kijkt vooral naar wat eraan gedaan kan worden om het beroep erop zo kort mogelijk te houden. Bij de vaststelling van het recht op de uitkering geldt de voorwaarde dat er geen andere inkomsten of een bepaald vermogen zijn. Tevens wordt gekeken of er geen recht bestaat op een andere uitkering, omdat de Wwb een vangnet is in ons sociale-zekerheidsbestel. Bij de beoordeling van het recht op de uitkering wordt gekeken naar de werkmogelijkheden, omdat werk boven inkomen gaat. Meestal wordt een onderverdeling gemaakt tussen de kansrijken en de minder kansrijken. De kansrijken worden sterk geprikkeld snel aan het werk te gaan, de minder kansrijken krijgen ondersteuning aangeboden, bijvoorbeeld in de vorm van trajecten en programma's. Gemeenten ontwerpen regelingen en stellen subsidies beschikbaar om mensen met een achterstand meer kansen te geven. Voor de groep voor wie de kans op werk zeer klein wordt geacht, wordt er gekeken naar de mogelijkheden tot sociale activering. Doel hiervan is om de mensen actief bij de samenleving te blijven betrekken en te werken aan basale werknemersvaardigheden. De mogelijkheid van arbeidsparticipatie wordt dan nog opengehouden. Veel gemeenten kiezen voor een mix in hun beleid. We geven hier slechts een impressie om een idee te geven. Bekend zijn de zogenoemde *Work First*-projecten, waarbij mensen aan het werk worden gezet, ook al is dat onbetaald en past het niet bij talenten, interesse en eerder verworven vaardigheden. Gemeenten ontwikkelen zelf activiteiten en projecten, bijvoorbeeld om werkgevers te interesseren, en kopen via aanbesteding trajecten in. Er is geen specifiek onderzoek gedaan naar wat gemeenten ondernemen in de relatie werk en zwerfjongeren. We zien dat deze doelgroep soms genoemd wordt in relatie met Jongerenloketten. In het kader van ons project voert het te ver om te achterhalen wat in deze loketten daadwerkelijk voor zwerfjongeren met een beperking gebeurt en of dat werkt. Van belang om hier te noemen is dat jongeren die in een AWBZ-instelling zijn opgevangen en geen Wajong-uitkeringsrecht hebben, in aanmerking komen voor een speciale regeling 'Wwb-uitkering met de norm zak- en kleedgeld'.

Het beleid van gemeenten met betrekking tot wettelijke instrumenten en voorzieningen is zeer verschillend. Gemeenten kunnen besluiten werkgevers loonkostensubsidie te geven maar zijn daartoe niet verplicht. Gemeenten kunnen ook besluiten leer-werkprojecten te financieren. Als dit gebeurt, wordt dit vaak uitbesteed aan een SW-bedrijf.

2.5.2 UWV en re-integratie

Voor veel buitenstaanders is niet bekend dat UWV al meer dan tien jaar jongeren met een beperking ondersteunt naar werk. UWV steunt hierbij op vier pilaren:

1. *Wajong-teams*. In deze teams bieden zogenoemde arbeidsdeskundigen jonggehandicapten een gespecialiseerde dienstverlening. Sinds een aantal jaar werken zij samen met verzekeringsartsen, waardoor de deskundigheid over de specifieke problematiek van deze jongeren ook op het medische terrein is geïntegreerd in de uitvoering.

2. *Netwerkdienstverlening met voornamelijk speciaal en praktijkonderwijs.* UWV werkt met de scholen uit deze onderwijsvormen samen om een goede overgang van school naar werk te organiseren. UWV heeft al contact met de scholen voordat de jongeren een Wajong hebben, om zo tijdig te kunnen afstemmen welke leerling hoe begeleid kan gaan worden naar werk en wie wat daaraan bijdraagt. MEE heeft over het algemeen ook een rol bij dit netwerk.
3. *Inkoop van re-integratiediensten voor jonggehandicapten.* Deze diensten worden meestal bij gespecialiseerde re-integratiebedrijven ingekocht, vaak op basis van type beperking. Een aantal re-integratiebedrijven is jobcoachorganisatie. Jobcoaching is een wettelijk instrument (zie volgende aandachtspunt) dat erin voorziet dat een intensieve en langdurige begeleiding op de werkplek kan worden verzorgd. Maar jobcoaching is ook een methode die ervan uitgaat dat het beter is mensen met een ernstige beperking te kwalificeren en geschikt te maken voor een baan op een reguliere werkplek.
4. *Wettelijke instrumenten.* Er zijn enkele wettelijke instrumenten die de afstand tot de arbeidsmarkt van jonggehandicapten kunnen verkleinen. Deze zijn vooral belangrijk omdat ze (financiële) belemmeringen wegnemen voor de werkgever. UWV kan de loondoorbetaling bij ziekte overnemen als de jonggehandicapte ziek wordt en kan diverse aanpassingen in het werk vergoeden. De jobcoach is ook zo'n voorziening. De werkgever hoeft gespecialiseerde en intensieve begeleiding niet zelf te betalen, een jobcoach wordt door UWV vergoed. Vrijwel alle wettelijke instrumenten kunnen van toepassing worden op zwerfjongeren die een gemeentelijke uitkering hadden voordat ze gingen werken. Een uitzondering is de mogelijkheid om een werkgever te dispensereren van zijn plicht om minimaal het wettelijke minimumloon te betalen. Dit laatste geldt alleen voor jonggehandicapten. Daarnaast zijn er enkele instrumenten die ervoor zorgen dat de jongere die gaat werken meer krijgt dan de uitkering (bij de Wwb leiden verdiensten tot de bijstandsnorm niet tot inkomensvoortgang) en kan terugvallen op de uitkering als blijkt dat werken toch niet lukt.

2.5.3 Relevante ontwikkelingen rond re-integratie: leer-werkplicht

Een belangrijke ontwikkeling die per 2010 van grote invloed kan zijn op de gehele groep zwerfjongeren, vooral voor nieuwe aanvragers van een uitkering, is de invoering van de leer-werkplicht. Die gaat gelden voor alle jongeren tot 27 jaar. Dit houdt in dat gemeenten en UWV ervan uitgaan dat iemand leert of werkt. Bij de Wwb is deze aanscherping vooral bijzonder omdat er dan in beginsel geen uitkering meer wordt betaald. Niet nieuw is dat de jongere een tegenprestatie moet leveren om een uitkering te kunnen krijgen.

Groter zijn de veranderingen voor de Wajong. Er komt een vorm van gelijkstelling met gezonde jongeren door een groot deel van de huidige Wajongers onder de leer-werkplicht te laten vallen. Zij krijgen geen Wajong-uitkering, maar een uitkering op grond van een Werkregeling. Deze zal overigens even hoog zijn als de huidige Wajong-uitkering. Het verschil zit in de verplichting voor de jongere om zich in te spannen aan het werk te komen. Belangrijk om te vermelden is dat UWV moet bepalen of iemand nog mogelijkheden heeft om, via behandeling of ondersteuning, inzetbaar te worden op de arbeidsmarkt voor het zevenentwintigste jaar. Als dat mogelijk wordt geacht, zal de werkplicht van toepassing zijn. Het is overigens ook goed om in dit verband te melden dat medio 2009 UWV en gemeenten

intensiever zullen samenwerken in Locaties voor Werk en Inkomen. Het zou kunnen dat direct wordt onderkend of er sprake is van een Wajong-recht, een Werkregeling of dat via de Wwb de re-integratie zal worden ingezet.

2.6 Samenhang

Vanuit beleidsmatige optiek hebben we drie dossiers die elkaar in toenemende mate gaan kruisen:

1. De leer-werkplicht voor alle jongeren.
2. De leer-werkplicht voor jongeren met een ernstige beperking.
3. Alle dak- en thuislozen, dus ook zwerfjongeren zullen in een traject opgenomen worden met daarbij ook de vraag naar (weer) deelnemen aan de samenleving.

De problematiek van zwerfjongeren wordt in toenemende mate als onacceptabel gezien en de druk om hier de schouders onder te zetten neemt fors toe. We zien dat in het dossier van de jeugdwerkloosheid en vooral de Wajong er een grote druk ligt om de arbeidsparticipatie te vergroten.

Wanneer we de vaak complexe problematiek van de zwerfjongeren bekijken, en dat zullen we later nog explicieter doen als we ons focussen op de opbrengsten van het project, is het zeer voor de hand liggend dat het veld van werk en inkomen en het veld van de opvang elkaar zullen tegenkomen. Dit inzicht was al de basis om dit project te starten, maar de noodzaak neemt toe om te onderzoeken hoe UWV en opvangsector samen resultaten kunnen bereiken. Het project waar we hier verslag van doen geeft een eerste indruk hoe dit zou kunnen. We willen de rol van gemeenten daar zeker bij betrekken omdat die, ook als er geen recht is op Wwb, beleidsverantwoordelijk is voor de maatschappelijke opvang.

3 Utrechtse zwerfjongeren met een beperking: opbrengsten van het project

In dit hoofdstuk beschrijven we de opbrengsten van het project *Meer werkkansen voor zwerfjongeren met een arbeidsbeperking* in relatie tot andere relevante (onderzoeks)projecten. We herhalen de doelstelling van het project hier nog eens. We willen:

- meer inzicht geven in de doelgroep zwerfjongeren met een arbeidshandicap en hun werkmogelijkheden;
- nagaan of door een verbreding van de samenwerking via het UWV-netwerk de werkkansen voor zwerfjongeren worden vergroot in de gemeente Utrecht en daarbuiten;
- kennis ten aanzien van de problematiek en mogelijkheden van zwerfjongeren met een beperking vergroten bij werkers in de opvang en het werk- en inkomensveld. Dit willen we onder andere bereiken door verspreiding van resultaten en aanbevelingen via een publicatie en een symposium.

Eerst staan we stil bij de specifieke eigenschappen van de groep zwerfjongeren in Utrecht. Dit doen we aan de hand van een studie die het UMC St. Radboud in opdracht van de gemeente heeft uitgevoerd naar de omvang en de aard van de populatie zwerfjongeren in Utrecht (Beijersbergen, Jansen en Wolf, 2008).

29

3.1 Het profiel van Utrechtse zwerfjongeren

Op basis van onderzoek van het UMC St. Radboud te Nijmegen naar de aard en omvang van de zwerfjongerenpopulatie is er een indicatie te geven van het aantal zwerfjongeren in Utrecht. In het Nijmeegse onderzoek naar Utrechtse zwerfjongeren zijn 236 jongeren geteld die voldoen aan de landelijke definitie. 143 van deze jongeren verbleven bij woonvoorzieningen voor zwerfjongeren (89 jongens en 54 meiden). En nog eens 34 van deze 236 werden gezien door passantenverblijven als Stade en het Catharijnehuis. De rest van de jongeren is 'bijgeschat'. De jongeren die zijn bijgeschat brachten de nacht mogelijk op straat, bij familie of vrienden door, zonder uitzicht op langer verblijf, of in het Noiz, een laagdrempelige voorziening waar niet is geregistreerd voor het Nijmeegse onderzoek.

Welke kenmerken hebben deze jongeren? Op basis van 77 interviews met zwerfjongeren in Utrecht en 30 interviews met begeleiders van de jongeren is het profiel van de Utrechtse zwerfjongeren als volgt:

- De jongeren zijn gemiddeld 21 jaar, 31% is vrouw en 69% man.
- 54% heeft een of twee ouders die in Nederland geboren zijn. 12% heeft de Marokkaanse

nationaliteit, andere jongeren hebben de Surinaamse, Armeense, Belgische of Afrikaanse nationaliteit.

- 51% heeft geen of alleen lager onderwijs afgerond. 9% van de jongeren volgt naar eigen zeggen een opleiding.
- Bijna 80% heeft (forse) schulden, de schuldenlast is gemiddeld 6000 euro.
- Jongeren ervaren hun lichamelijke gezondheid als 'redelijk' en hun psychische gezondheid als 'niet goed, niet slecht'. Vooral zijn er klachten over het zenuwstelsel en over zintuigen (hoofdpijn, rugpijn en darm- en maagklachten).
- Wat betreft verslavingen: uit het onderzoek komt naar voren dat ongeveer de helft van de jongeren (bijna) dagelijks cannabis gebruikt. Uit het onderzoek blijkt niet dat er sprake is van alcoholproblematiek bij zwerfjongeren.
- 65% had in de week voorafgaand aan het interview symptomen die wijzen op depressie. Er werd door 35% veel nagedacht over de dood. 6 van de 77 jongeren zeiden in het afgelopen halfjaar een zelfmoordpoging te hebben gedaan. Van de jongeren gebruikte 17% slaapmiddelen, 13% slikte kalmeringsmiddelen en 10% gebruikte antipsychotica.
- Meer dan de helft (62%) van de jongeren heeft in het verleden contact gehad met de jeugdhulpverlening, vier op de tien met de Raad voor de Kinderbescherming. Bijna de helft van de jongeren maakte ooit gebruik van de ambulante geestelijke gezondheidszorg en een vijfde werd ooit opgenomen in een psychiatrisch ziekenhuis.
- 56% is in het laatste jaar met de politie in aanraking geweest, terwijl 29% zelf slachtoffer was van een misdrijf.
- Van de verslavingszorg werd in het verleden minder gebruikgemaakt dan van de ggz. Andere regelmatig genoemde zorgcontacten zijn begeleid (zelfstandig) wonen / ambulante woonbegeleiding en rechtshulp.
- De zwerfjongeren hadden gemiddeld meer contact met vrienden dan met hun familie, zij ervaren meer steun van vrienden dan van familie.
- Meer dan de helft van de jongeren ervaart een lage kwaliteit van leven (56%). Op vier gebieden ervaart ongeveer de helft van de groep een lage kwaliteit van leven: huisvesting (49%), psychische gezondheid (48%), dagbesteding (47%) en contact met familie (46%).
- Tijdens het onderzoek had 58% van de jongeren geen vaste dagbesteding.
- 18% van de jongeren gaf tijdens het onderzoek aan werk te hebben.

30

Uit het profiel van het onderzoek naar Utrechtse zwerfjongeren valt af te leiden dat een groot deel van de zwerfjongeren kampt met meervoudige problematiek: ze hebben niet alleen geen thuis, maar hebben meestal ook schulden, weinig opleiding, vaak geen of weinig dagbesteding en ze zijn vaak in aanraking geweest met justitie of verslavingszorg. Daarnaast vallen de gezondheidsproblemen op: een aanzienlijk deel kampt met al dan niet langdurige beperkingen (vooral psychische gezondheidsproblemen). De lage ervaren kwaliteit van leven op meerdere gebieden valt ook op. Relevant voor het project is zeker dat veel jongeren ontevreden zijn over hun dagbesteding. Op deze terreinen valt er nog veel te verbeteren. Daarnaast valt op dat bij het onderzoek van het UMC St. Radboud geen melding wordt gedaan van verstandelijke beperkingen, terwijl we in het IVO-rapport hebben gelezen dat deze problematiek tot een van de vier belangrijkste probleemgebieden behoort.

3.2 Het profiel van zwerfjongeren met een beperking in Utrecht

Wat voor jongeren zijn het, de zwerfjongeren met een beperking in Utrecht? Binnen het project *Meer werkkansen voor zwerfjongeren met een arbeidsbeperking* is Vilans Werk en Handicap dertien jongeren (12 jongens, 1 meisje) op het spoor gekomen die getypeerd kunnen worden als zwerfjongere met een beperking, uitgaande van de definitie van zwerfjongeren van het ministerie van VWS. Deze jongeren zijn in beeld gekomen via de partijen in Utrecht. We hebben deze groep via de verschillende begeleiders in beeld gebracht, in ieder geval een van de opvangsector en een van de werk- en inkomenssector. Zo konden we achterhalen hoe deze groep eruitziet vanuit het perspectief opvang en werk en inkomen. We hebben hun gevraagd wat de achtergrond van de zwerfjongeren is qua thuissituatie, onderwijs en werk, (arbeids)beperkingen, financiële situatie, verslavings- en gedragsproblematiek en verhouding tot de rechterlijke macht.

3.2.1 'Werving' jongeren

Vilans Werk en Handicap is aan deze jongeren gekomen door verschillende organisaties die te maken hebben met zwerfjongeren te vragen of ze jongeren willen voordragen die mogelijk een arbeidsbeperking hebben en voor wie overleg met of kennis van UWV gewenst of noodzakelijk is. Organisaties hebben jongeren voorgedragen en ten minste één andere organisatie heeft de voordracht ondersteund. Opmerkelijk is dat de ruime meerderheid van de voorgedragen personen bekend waren bij meerdere instellingen. We willen daarmee overigens niet suggereren dat deze jongeren representatief zijn voor alle zwerfjongeren met een beperking.

De dertien jongeren die betrokken zijn bij het project hebben een Wajong-uitkering of een Wwb-uitkering. Voor de jongeren met een Wwb-uitkering wordt in enkele gevallen alsnog een Wajong-uitkering aangevraagd. Daarnaast zitten deze jongeren in een traject naar opleiding, werk of zinvolle dagbesteding of wordt er gekeken of ze in een dergelijk traject geplaatst kunnen worden.

Wat we eerst wilden weten, was of het beeld van de zwerfjongeren in het project overeenkwam met dat uit het onderzoek van UMC St. Radboud. Als eerste viel bij de dertien zwerfjongeren met een beperking op dat – anders dan in het Radboud-onderzoek waar 31% van de zwerfjongeren meisje was – het bijna alleen ging om zwerfjongens. Zwerfmeisjes zijn er wel, maar plaatselijke instellingen als Maliebaan en Singelzicht geven aan dat zwerfmeisjes vaak wat ouder zijn en eerder te maken hebben met loverboy- en prostitutieproblematiek. Voor zwerfmeisjes met specifieke problematiek bestaan daarnaast ook aparte opvanginstellingen.

De leeftijd van de jongeren die in kaart zijn gebracht binnen het project komt overeen met die uit het Nijmeegse onderzoek: de jongeren zijn in het algemeen begin twintig (leeftijd tussen 18 en 24 jaar).

Beperkingen van de dertien jongeren

De beperkingen van de jongeren lopen uiteen: het gaat echter veelal om psychische beperkingen (bijvoorbeeld als gevolg van stoornissen als borderline, maar ook ADD of ADHD, autisme) of licht verstandelijke beperkingen. Daarnaast speelt soms agressie een rol, wat al

dan niet samenhangt met middelengebruik. Softdrugs wordt door sommige jongeren met ADHD gebruikt als substituuat voor medicatie als Concerta en Ritalin (bij twee jongeren is dit gerapporteerd). Opvanginstellingen (Singelzicht en De Dijk) geven aan dat vooral het aantal jongeren met psychische problematiek, specifiek borderlinestoornis of persoonlijkheidsstoornissen, toeneemt. *Alle* opvanginstellingen geven aan dat 80 tot 85% van de jongeren te maken heeft met problematiek die via de DSM (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders) gediagnosticeerd kan worden. Of al die problematiek ook leidt tot beperkingen (voor het leven) of dat behandeling mogelijk is, kunnen we niet goed nagaan.

Samenhangend hiermee valt op dat ondersteuners lang niet altijd *precies* weten wat voor aandoening of ziekte de jongeren hebben. Ze hebben niet als vanzelfsprekend toegang tot het medische dossier van jongeren en zijn daardoor veelal afhankelijk van wat de jongere hier wel of niet over wil vertellen. Niet alle jongeren zijn, zover bekend, al gediagnosticeerd. Echter, sommige opvanginstellingen hebben het beleid dat jongeren moeten tekenen voor toegang tot hun medische dossier als voorwaarde tot toelating tot de opvanginstelling. In toenemende mate is er in de opvangsector aandacht voor de medische problematiek. De instellingen kunnen via het Utrechts Medisch Centrum een diagnostisch onderzoek laten uitvoeren. Dit lukt niet altijd omdat de jongeren dat niet altijd willen. Daarom komen de deskundigen van het UMC naar de opvanginstellingen toe om de drempel naar het laten onderzoeken te verlagen. De persoonlijk begeleiders en UWV vinden het soms moeilijk om vast te stellen waar bepaalde gedragsproblematiek van de jongere aan te wijten is: heeft het te maken met hun eerdere ervaringen in het hulpverleningscircuit, met middelen die ze gebruiken of komt het gedrag voort uit een specifieke aandoening? Naar het oordeel van UWV vormen de zwerfjongeren een complexe groep. Ze zijn vaak zeer beschadigd en hebben heel erg weinig vertrouwen in andere mensen. Ze zijn daarom moeilijk te beïnvloeden. Jobcoaches van Refrisk vinden de zwerfjongeren niet zeer specifiek. Er is een gelijksoortige, grotere groep in de Wajong die grotendeels dezelfde kenmerken heeft. Ze vinden de doelgroep wel lastig om goed te begeleiden.

Thuisituatie van de dertien jongeren

Net als bij het onderzoek van UMS St. Radboud hebben de jongeren uit het project vaak weinig of geen contact met familie maar er is wel frequent contact met vrienden. Vaak zijn problemen thuis en/of op school de reden om te gaan zwerven.

Opleidingsachtergrond

De jongeren zijn vaak laagopgeleid: de meeste jongeren hebben alleen basisonderwijs afgerond, een vervolgopleiding is – een enkele uitzondering daargelaten – niet afgerond (slechts een van de dertien heeft de havo afgerond). De jongeren volgen ook geen opleiding meer. Een deel van de jongeren is er echter wel in geslaagd deelcertificaten te halen; zo hebben twee jongeren het certificaat voor heftruckchauffeur behaald.

Financiën

De jongeren hebben een dak- en thuislozenuitkering via de sociale dienst of een Wajong-uitkering. Een ervaren voordeel van een Wwb-uitkering is dat je die eerder krijgt; de procedure voor een Wajong-aanvraag duurt dertien weken. Omdat jongeren ook vaak schulden

hebben en hun geld beheerd wordt door schuldhulpverlening, hebben ze vaak weinig te besteden (alleen eetgeld en soms ook kledinggeld). De hoogte van de uitkering is lager wanneer ze in een AWBZ-instelling verblijven. De hoogte van deze uitkering bedraagt circa 300 euro.

Verslavingsproblematiek

Veel jongeren blowen. Harddrugsgebruik komt minder voor en alcoholproblematiek speelt soms een rol. Verslavingsproblematiek leidt nog wel eens tot problemen in een leer-werk-context. Jongeren die onder invloed zijn, komen vaak niet opdagen of komen afspraken niet na. Werk of zinvolle dagbesteding lijkt het middelengebruik wel (tijdelijk) te temperen.

Contact met justitie

Een aantal jongeren is verschillende keren met justitie in aanraking geweest. Dit kan de arbeidsre-integratie belemmeren doordat ze soms opgeroepen worden om een taakstraf uit te voeren als ze in een re-integratietraject zitten.

Werk en dagbesteding

De meeste jongeren hebben geen of weinig werkervaring. Sommige van hen kunnen wel aan het werk komen, maar hebben zeer veel moeite het werk te behouden. Problemen doen zich dan vooral voor op het vlak van werknemersvaardigheden: op tijd komen, je houden aan afspraken en regels. Twee zwervjongeren zijn in juni 2008 aan het werk gekomen met intensieve begeleiding, gefaciliteerd door UWV. Een deel van de jongeren is in traject, voor een deel van de jongeren is besloten dat er eerst aan andere zaken gewerkt moet worden voordat werk weer in beeld komt. Zo staat één zwervjongere op de wachtlijst om langdurig opgenomen te worden.

33

3.2.2 Arbeidsmarktpositie en -perspectieven

Zwervjongeren hebben vaak gedragsproblemen, gebrekkige sociale competenties, problemen met drugsgebruik, een strafblad, geen afgeronde opleiding en nauwelijks werkervaring. Dit alles heeft een negatieve invloed op hun arbeidsmarktpositie en -perspectieven. Bemoedigend is dat los van de haalbaarheid ervan, veel jongeren aangeven een opleiding te willen volgen.

Verder is een goed sociaal netwerk een belangrijke voorwaarde bij integratie. De meeste van de zwervjongeren hebben echter geen natuurlijk netwerk meer dat hen kan helpen. Ook het professionele netwerk is weinig stabiel, doordat de personele wisselingen in de opvangsector frequent zijn. Het gebrek aan een sociaal netwerk en continuïteit in de opvang bemoeilijkt niet alleen de arbeidsintegratie, het betekent ook dat de opbouw van een sociaal netwerk en het – zo mogelijk – creëren van continuïteit aandachtspunten kunnen zijn bij re-integratietrajecten.

UWV is van mening dat de groep zwervjongeren met een beperking niet bij voorbaat mag worden afgeschreven. Het is voor deze groep ook moeilijk te voorspellen of werken echt niet mogelijk zal zijn. UWV wil toch investeren om de (on)mogelijkheden van zwervjongeren met een beperking goed in kaart te brengen om zo het uitkeringsrecht en de werkmogelijkheden te kunnen bepalen, bijvoorbeeld door een re-integratietraject op te starten. UWV meent dat

de jongeren activiteiten moeten ondernemen. Hierbij moet echter wel worden voorkomen dat deze kwetsbare jongeren weer een teleurstellende ervaring oplopen. Deskundige en intensieve begeleiding in trajecten is om deze reden onontbeerlijk.

Het begeleiden naar werk is een zoektocht doordat zwervjongeren recentelijk meestal geen relevante arbeidservaring hebben opgedaan. Dit leidt ertoe dat zij over het algemeen sterk overschatten wat hun mogelijkheden zijn. Ze brengen wensberoepen naar voren waarvan zeer betwijfeld kan worden of die haalbaar zijn. Voor opleidingen geldt hetzelfde. Bij een enkeling is er mogelijk sprake van onderschatting. Bij ernstige gezondheidsproblemen worden die, terecht of onterecht, ook als reden opgevoerd dat werken niet kan.

Voor sommige zwervjongeren is werken ook helemaal niet interessant. Zeker niet wanneer ze merken dat hun arbeidsmogelijkheden tot gevolg hebben dat zij altijd een beperkt inkomen zullen verwerven. Ook voor de groep die op oneigenlijke wijze in zijn inkomen heeft voorzien, is de geringe financiële beloning een belangrijk knelpunt. Andere zwervjongeren hebben vaak ook de neiging om zich verre te houden van werken. Hier kunnen diverse oorzaken aan ten grondslag liggen; het kan een groot probleem vormen in de begeleiding naar werk.

De groep zwervjongeren met een beperking die in dit project in beeld zijn gebracht, worden door de geïnterviewden als lastig begeleidbaar beoordeeld. Individueel hebben ze te maken met een geschiedenis waarin hun basale vertrouwen in anderen vaak is geschaad. Door hun beperkingen hebben zij diverse problemen die om verschillende vormen van begeleiding vragen (een LVG-jongere vraagt om een andere begeleiding dan iemand met een psychiatrische beperking). Dat ze jong zijn, geeft ook een bepaalde onrust. Daar komt bij dat zij in een groep wonen. De groep bepaalt op enig moment ook de norm. Wanneer de groep niet actief met de toekomst bezig is, zal het voor de zwervjongere die wel aan zijn of haar toekomst wil werken niet eenvoudig zijn om zich staande te houden.

De ervaring van een jobcoach uit Nijmegen sluit hier grotendeels op aan. Ook hier lijkt het vooral om jongens te gaan, al werd door een uitbreiding van de capaciteit van een RIBW een toename van meisjes verwacht. Onder de zwervjongeren worden de volgende handicaps en stoornissen waargenomen: autisme, ADHD, LVG en overige psychiatrische problemen (borderline). Drank, drugs, schulden, contact met justitie, en onder bewindvoering gebracht zijn, zijn problemen die mede een rol spelen. De meeste zwervjongeren hebben hun school niet afgemaakt. Pesten en niet-aansluitende overgangen (van de ene naar de andere school of justitie en vervolg) leidden tot zwerven. Deze ervaringen leveren vaak een lakse houding op. De jongeren zijn ongeïnteresseerd en tonen niet veel initiatief. In Nijmegen waren er bij de jongeren die door die jobcoach zijn gesproken geen Marokkanen en Turken, wel was er een jongere van andere, niet-Nederlandse herkomst.

Naar de mening van de jobcoach is de begeleiding weinig anders in vergelijking met andere groepen die zij begeleidt. Naar haar mening zijn er voldoende werkmogelijkheden bij een deel van de zwervjongeren en zijn er ook werkgevers te vinden die een plek bieden. Het gedrag is het lastigste probleem om het tot een succes te brengen.

Afrondend kunnen we zeggen dat het beeld dat IVO schetst van de groep zwervjongeren niet geheel overeenstemt met dat uit het Nijmeegse onderzoek. Het valt vooral op dat de LVG-jongeren in het Nijmeegse onderzoek niet worden genoemd, terwijl IVO deze groep nadrukkelijk als probleem benoemt.

De jongeren die we in het kader van het project hebben beschreven, behoren tot de 'zwaardere' groep. In de indeling van het IVO-onderzoek vallen zij niet onder de 'perspectiefvolle groep'. De drie verzamelingen zijn door hun benadering niet in alle opzichten goed te vergelijken. Vilans heeft meer gelet op de arbeidsmogelijkheden. In het Nijmeegse onderzoek zijn er veel andere vragen gesteld. IVO is gevraagd een indeling te maken naar profielen op basis van eerder onderzoek.

3.3 Meer uitzicht op werk door samenwerking met UWV?

Een vooronderstelling van het project *Meer werkkansen voor zwerfjongeren met een arbeidsbeperking* is dat (betere) samenwerking tussen UWV, gemeente en opvanginstellingen een positieve invloed kan hebben op de werkkansen van zwerfjongeren met een beperking, onder andere doordat UWV beschikt over gespecialiseerde expertise en instrumenten waarmee de arbeidsmarktkansen van zwerfjongeren met een beperking vergroot kunnen worden. De samenwerking met vooral UWV is nog heel pril; het accent binnen het project lag daarom op het verzamelen van kwalitatieve informatie over wat nodig is voor een succesvollere begeleiding van zwerfjongeren naar werk. Bij deze inventarisatie is overigens niet alleen gekeken naar samenwerking. Kwalitatief goede samenwerking tussen alle relevante partijen is immers niet de enige factor die van invloed is op het welslagen van re-integratie van zwerfjongeren. Je kunt wel stellen dat goede samenwerking de kans op succes verhoogt.

Dataverzameling

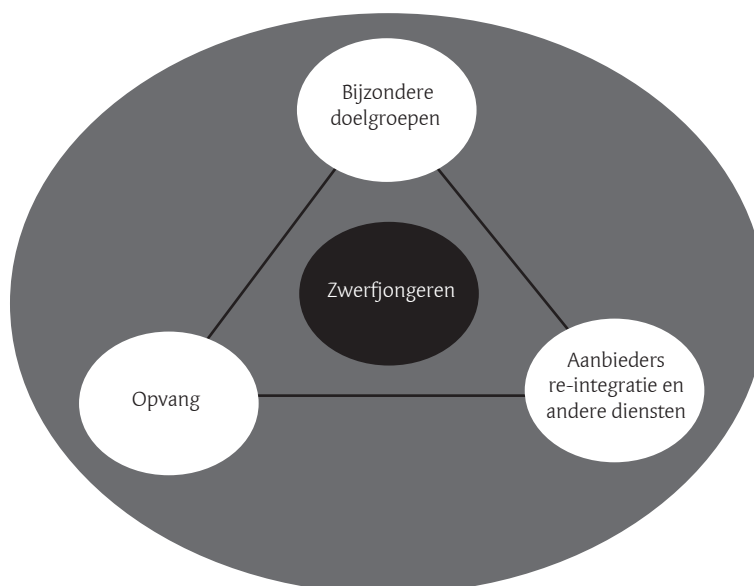
Op verschillende manieren hebben we de meerwaarde van samenwerking tussen opvanginstellingen, UWV en gemeente proberen te achterhalen: we hebben twee metingen gehouden (een voor en een na de introductie van de contactpersoon van UWV specifiek voor zwerfjongeren), we hebben interviews gehouden met betrokkenen en we hebben een enquête afgenomen bij opvanginstellingen. In Utrecht hebben we de situatie voordat opvanginstellingen structureel contact hadden met UWV (februari 2007) vergeleken met de situatie toen de partijen een behoorlijke tijd de gelegenheid hadden gehad om elkaar te leren kennen en met elkaar samen te werken. Er is onder andere gekeken naar de intensiteit van de samenwerking, en hoe de ondersteuning van zwerfjongeren richting werk verloopt voor- en nadat opvanginstellingen in contact zijn gebracht met de contactpersoon van UWV die zich specifiek richt op zwerfjongeren. Deze informatie is verzameld via interviews met medewerkers, begeleiders en coördinatoren/managers van de gemeente, verschillende opvanginstellingen in Utrecht, de contactpersoon van UWV, en betrokken gespecialiseerde jobcoachorganisaties. We hebben onder andere gevraagd naar wat er concreet veranderd is, wat de knelpunten en verbeteringen zijn en wat dit concreet betekent voor de situatie en mogelijkheden van de bij het project betrokken zwerfjongeren. Deze gesprekken zijn in mei en juni gehouden. Het project is einde zomer afgerond, maar dit betekent niet dat daarmee ook de werkwijze die gevolgd is in het project gestopt hoeft te worden, dat is aan de samenwerkende partners. Naast de interviews is er een landelijke enquête uitgezet onder opvanginstellingen. De op deze wijze verkregen informatie is afgezet tegen bestaande literatuur over zwerfjongeren en ervaringen in Nijmegen met de ondersteuning van zwerfjongeren (zie eerder in dit hoofdstuk). Daarnaast zijn de gegevens in een bredere beleidscontext geplaatst om zodoende

meer inzicht te geven in de regelingen en voorzieningen waarmee zwerfjongeren met een beperking te maken kunnen krijgen en die van invloed zijn op re-integratie in de samenleving (hoofdstuk 2). Zeker wat betreft het laatste is dankbaar gebruikgemaakt van de expertise van Vilans Werk en Handicap op dit terrein.

3.4 Resultaten samenwerking

3.4.1 Startsituatie project

Om een beeld te schetsen van de startsituatie, februari 2007, beschrijven we allereerst hoe de organisaties er op dat moment voor stonden en hoe ze samenwerkten. Wij hebben alle organisaties in die tijd gesproken en we nemen hierbij graag de modelmatige weergave van de onderlinge relaties tussen de beoogde samenwerkingspartners over zoals de afdeling Bijzondere doelgroepen van de gemeente die schetst.



Figuur 3.1 Relatie samenwerkingspartners

Gemeente, afdeling Bijzondere doelgroepen

Werk en inkomen voor dak- en thuislozen is bij de gemeente ondergebracht bij een apart onderdeel: de afdeling Bijzondere doegroepen. Binnen deze afdeling wordt geen onderscheid gemaakt tussen zwerfjongeren met en zwerfjongeren zonder een beperking. De zwerfjongeren die bij de opvanginstellingen verblijven, kunnen hier een Wwb-uitkering aanvragen. Er is bewust voor gekozen de zorg voor de doelgroep zwerfjongeren apart te organiseren. Dit biedt de gelegenheid om met korte lijnen en vaste contactpersonen te werken die dicht bij de hulpverlening staan. Bovendien heeft de afdeling een re-integratiebedrijf gecontracteerd voor deze doelgroep. De afdeling Bijzondere doelgroepen heeft echter geen zicht op alle zwerfjongeren. Jongeren onder de 18 jaar die geen recht hebben op een uitkering zijn bij Bijzondere doelgroepen onbekend. Jongeren die een Wajong-uitkering aanvragen zijn bij de gemeente ook niet bekend.

De rol die de afdeling Bijzondere doelgroepen van de gemeente Utrecht vervult, past in het totale beleid van de gemeente dat zich richt op de groep dak- en thuislozen. Maar in de periode van het project bleef de beleidsafdeling van de dienst Welzijn, waar de beleidsverantwoordelijkheid voor dak- en thuisloze jongeren is ondergebracht, tamelijk onzichtbaar. Deze dienst oriënteerde zich op wat hen te doen stond met zwerfjongeren en had aan de Nijmeegse Universiteit opdracht gegeven om de problematiek van zwerfjongeren eerst te onderzoeken (zie eerder in dit hoofdstuk).

Perspectief gemeente op samenwerking met hulpverlening

Bij de gemeente werken de afdeling Bijzondere doelgroepen en de hulpverlening voor zwerfjongeren al voor de aanvang van het project intensief samen. De afdeling Bijzondere doelgroepen kent de verschillende instellingen goed; ze overlegt bijvoorbeeld periodiek met de instellingen over ontwikkelingen en knelpunten. De afdeling staat dicht bij de hulpverlening, maar neemt daarbij een eigen positie in. De gemeente laat in eerste instantie het initiatief bij de instellingen. Zij toetst en faciliteert de uitkeringsaanvragen die door de instellingen worden ingediend, net als verzoeken voor ondersteuning voor sociale activering en re-integratie. De gemeente heeft contracten afgesloten met twee re-integratiebedrijven, onder andere een die er meer specifiek is voor de dak- en thuislozenpopulatie. Dit re-integratiebedrijf, Bureau Wesseling, is tevens jobcoachorganisatie. Bureau Wesseling heeft zich in Utrecht gespecialiseerd in de begeleiding van dak- en thuislozen, zowel naar werk als naar sociale activering. Zij hebben een samenwerkingverband met Centrum Maliebaan (verslavingszorg) en werken voor de gemeente al meer dan vijf jaar met de doelgroep dak- en thuislozen. Ze hebben een contract om deze doelgroep toe te leiden naar zorg-, activerings- en uiteindelijk werktrajecten. Het andere re-integratiebedrijf is door de gemeente gecontracteerd om de jeugdwerkloosheid te helpen bestrijden. Zo nodig vindt er direct overleg plaats tussen de medewerker van de afdeling Bijzondere doelgroepen en de instellingen voor zwerfjongeren.

In 2006 ervoer de gemeente het als een knelpunt dat de opvanginstellingen voor zwerfjongeren met medische problematiek ook een Wwb-uitkering wilden aanvragen. Het was voor de gemeente lastig om daar verandering in te brengen. Aan de ene kant voelde de gemeente zich verantwoordelijk voor de doelgroep en keerde zij liever een uitkering uit omdat de jongere dan goed kon worden opgevangen. Aan de andere kant is de Wwb-uitkering een uitkering waar jongeren in laatste instantie een beroep op kunnen doen. Als ze recht hebben op een andere uitkering komen ze in principe niet in aanmerking voor een Wwb-uitkering (zie ook hoofdstuk 2). Daarnaast werd in de interviews aangegeven dat de gemeente de hulpverlening niet altijd activerend genoeg vond. De afdeling Bijzondere doelgroepen stelt niet direct de eis om tot betaald werk te komen. Zij willen dat de jongeren sociaal worden geactiveerd om uiteindelijk naar betaald werk geleid te worden. Voor jongeren waarvoor sociale activering niet haalbaar is, wordt begeleid naar zorg.

Er bestond bij de afdeling Bijzondere doelgroepen wel behoefte aan meer samenhang in het beleid, bijvoorbeeld om de opvanginstellingen meer activerend te laten werken. Overigens is de sturing vanuit de gemeente op de hulpverlening lastig wanneer die hun activiteiten gericht op dagbesteding laten lopen via de AWBZ-middelen (in het kader van de ondersteunende begeleiding).

Samenwerking gemeente en UWV

Van samenwerking tussen de gemeente en UWV was geen sprake. Sociale Zaken van de gemeente Utrecht was dan ook verheugd dat Vilans met het aanbod kwam voor een aanspreekpunt bij UWV. Daar was grote behoefte aan, vooral op het terrein van uitkeringszaken. De gemeente kende de wettelijke instrumenten van UWV nauwelijks en maakte hier dus ook geen gebruik van. Opvallend is wel dat de gemeente met een jobcoachorganisatie werkt (voor dak- en thuislozen) en betrekkelijk veel uren vergoedt voor de begeleiding na plaatsing en dit ook voor langere tijd doet (een paar jaar). Indien de persoon die begeleid wordt een beperking heeft waardoor hij of zij niet zelfstandig kan werken, zou ook de inzet via de jobcoachregeling van UWV tot de mogelijkheden behoren.

De hulpverlening voor zwerfjongeren

De jongeren komen binnen bij een opvanginstelling of worden opgepikt door het straathoekwerk. Het casemanagement ligt dan bij de betrokken instelling. In beginsel is de crisisopvang zeer tijdelijk, de maximale verblijfsduur verschilt echter per instelling. De opvanginstelling probeert – als dat aan de orde is – ook vervolgvverblijf voor de jongeren te organiseren; ze worden niet zomaar weer op straat gezet. Vervolgvverblijf is vaak kleinschalig (beschermd) wonen of zelfstandig wonen met begeleiding.

De opvanginstellingen brengen bij de aanmelding informatie in kaart over wat de opleidings- en werkachtergrond is van de zwerfjongere. Het accent ligt in de beginfase, in ieder geval bij de crisisopvang, op het goed opvangen van de zwerfjongeren: een dak boven het hoofd, veiligheid en geborgenheid bieden. Later wordt er met de jongere ook gesproken over leren en werken, de oriëntatie op werk. Indien de jongere iets wenst, wordt gekeken of dat haalbaar is. De persoonlijk begeleiders kunnen gebruikmaken van de contracten die de gemeente heeft met re-integratiebedrijven, maar dat gebeurde niet altijd. Werk is een aandachtspunt, maar niet voor elke persoonlijk begeleider in dezelfde mate. Opvanginstellingen hadden geen specifieke deskundigheid in huis op het terrein van werk- en loopbaanbegeleiding.

Relatie opvanginstellingen met gemeente en UWV

De instellingen vroegen om verschillende redenen liever een Wwb-uitkering aan voor zwerfjongeren met medische problematiek dan een Wajong-uitkering. Ze werkten ook nauwelijks samen met UWV. De gemeente handelt aanvragen snel af, de route was bekend en er kon met vaste contactpersonen over de aanvraag worden overlegd. De ervaringen met het aanvragen van een Wajong-uitkering waren minder positief: er was bijvoorbeeld weinig gelegenheid om met iemand van UWV te overleggen over de mogelijke aanspraak van zwerfjongeren op Wajong en de te volgen procedure. Opvanginstellingen wisten ook minder over de Wajong dan over de Wwb. Tot slot waren er weerstanden om een Wajong aan te vragen 'omdat je iemand dan voor zijn hele leven afschrijft'.

De eerdere ervaringen met UWV waren over het algemeen niet positief. Er zijn beoordelingen voor de Wajong gedaan die anders liepen dat verwacht en er was geen goed overleg mogelijk. De opvanginstellingen hadden er geen weet van dat UWV een actief op re-integratie gericht beleid voert. Ook de wettelijke instrumenten van UWV waren hun volledig onbekend.

Op het moment dat Vilans de instellingen verzocht deel te nemen aan het project bleek

dat zij wel voorbeelden kenden van Wajongers in hun caseload. Ook bleek dat ze een beter contact met UWV wenselijk vonden. De steeds kritischere houding van de gemeente bij aanvragen voor een Wwb-uitkering maakte dat het toch belangrijk werd aansluiting te zoeken bij UWV. Over het algemeen dacht men daarbij vooral aan uitkeringsgerelateerde vragen, niet eens zozeer aan re-integratie. Er werd ingestemd met deelname, maar er was wel een afwachtende houding: zou het wat opleveren?

UWV

UWV voert de Wajong-beoordeling uit en is daarom verantwoordelijk voor onder andere de re-integratie van Wajongers. UWV kwam sporadisch in contact met instellingen in de opvangsector. De arbeidskundige van het project heeft wel eens eerder contact gezocht met een aantal van deze instellingen vanwege een Wajonger die daar verbleef, maar de communicatie verliep volgens haar zeer stroef. Dit kwam in haar beleving door een volledig andere cultuur, waarin anders gekeken wordt naar de problematiek van de jongeren. De opvang was niet gericht op werk en er was onvoldoende inzicht in hoe UWV werkt. De infrastructuur, dat wil zeggen de manier waarop de verschillende instellingen zich tot elkaar verhouden en het doel en de functie van de verschillende instellingen die betrokken zijn bij Utrechtse zwerfjongeren, was haar geheel onbekend.

In hoofdstuk 1 hebben we weergegeven dat de samenwerking niet goed op gang kwam. Samenwerking is iets tussen organisaties zelf. Vilans heeft op verschillende manieren de partijen gestimuleerd echt te gaan samenwerken.

Vermeldenswaardig is dat de dienst Welzijn de activering heeft willen bevorderen door aandachtfunctionarissen Activering binnen de verschillende instellingen te vergoeden, maar op Het Blauwe Huis na waren de instellingen voor zwerfjongeren daar niet bij aangesloten. In dit kader is er tevens een projectleider aangesteld om de activering te stimuleren.

39

3.4.2 Situatie mei 2008

Voorjaar 2008 is nagegaan wat de samenwerking heeft opgeleverd. Meer specifiek is gekeken naar: (1) de intensiteit van het contact, (2) de onderwerpen waarover men met verschillende partijen contact heeft gehad, in het bijzonder met UWV, (3) hoe het contact is bevallen, en (4) verbeterpunten/wensen.

Het initiatief ligt, net als voorheen, meestal in eerste instantie bij de opvanginstelling. De gemeente is echter strikter geworden bij de uitkeringsaanvraag voor en activering van jongeren. De gemeente nodigt de zwerfjongere met zijn of haar begeleider uit voor een gesprek wanneer drie maanden na toekenning van de uitkering geen activeringsplan is overlegd. In het algemeen is er echter meer contact met UWV.

Contact tussen UWV en opvanginstellingen

Het contact met UWV kan betrekking hebben op verschillende zaken: de aanvraag van een uitkering, de inhoud van een aanvraag (bij twijfel of het om een Wajonger gaat), over knelpunten bij het traject van een jongere, enzovoort. Een aantal zwerfjongeren had al eerder een Wajong-uitkering verkregen dus hier was niet of nauwelijks contact over.

Er waren bij de gemeente twee jongeren met een beperking bekend waarover twijfel bestond

of zij eigenlijk ook Wajongers waren. Hierover wordt wel overleg gevoerd, maar niet met UWV.

Het vertrouwen in UWV is groter geworden, maar een feit blijft dat UWV geen kant-en-klaar werk kan leveren. Contact met UWV alleen is niet voldoende. De medewerkers uit de opvangsector vragen zich daarom soms af of het wel nodig is om UWV of de gemeente in te schakelen en bieden ook zelf ondersteuning.

UWV heeft op zijn beurt voorlichting gegeven aan het overleg Bijzondere doelgroepen bij de gemeente en het knelpuntenoverleg waarin alle opvanginstellingen participeren. De arbeidsdeskundige van UWV heeft daarnaast een groepsvoorlichting gegeven bij een van de instellingen uit het project. UWV heeft alle partners in het zwerfjongerenproject uitgenodigd voor een door UWV georganiseerde re-integratiebeurs. Verder heeft UWV de gemeente en hulpverlening uitgenodigd voor het 'netwerkoeverleg' dat georganiseerd wordt door MEE en UWV en waar de belangrijkste organisaties op het terrein van dienstverlening voor Wajong geïnformeerd worden over de nieuwe juridische ontwikkelingen.

Niet alle opvanginstellingen werken even intensief samen met UWV, ook varieert de intensiteit van de samenwerking per persoonlijk begeleider. Soms is er met UWV contact geweest over een jongere, maar daar is ondanks gemaakte afspraken geen vervolg aan gegeven.

Wensen UWV

UWV wordt graag eerder betrokken omdat de opvanginstellingen naar de mening van deze organisatie onvoldoende deskundigheid in huis hebben om zwerfjongeren voldoende te kunnen ondersteunen naar werk. UWV vindt het ook van belang om tijdig meer te weten over: (1) het functioneren van iemand in de woonsituatie, (2) de wijze waarop iemand wordt begeleid, (3) hoe iemand in het leven staat. Deze informatie zou UWV in staat stellen een betere inschatting te maken van iemands arbeidsmogelijkheden, zijn of haar recht op een uitkering en de ondersteuning die iemand nodig heeft.

Knelpunten

Er zijn enkele factoren aan te wijzen die de samenwerking bemoeilijken. Allereerst kan samenwerking tussen sectoren heel belangrijk worden gevonden, maar eenvoudig is die niet. De verschillen in cultuur, taal en opvattingen over hoe zwerfjongeren begeleid zouden kunnen of moeten worden, zijn zeer groot. Het vergt alleen al een behoorlijke investering van de verschillende partijen om elkaars taal en werkwijze te leren 'verstaan'. Dat wordt vaak onderschat.

UWV en gemeente menen dat de opvangsector een belangrijke bijdrage kan bieden om de ondersteuning naar werk op te starten en mogelijk te maken. De opvangsector heeft hier ook een wezenlijke rol in, omdat de begeleiding naar maatschappelijke re-integratie en werk voor deze groep niet goed mogelijk is zonder afstemming met begeleiders in de opvang. De opvanginstellingen willen die rol wel vervullen, maar zijn geneigd zelf te bepalen welke jongeren steun nodig hebben van andere instanties. Het komt voor dat een jongere nog niet toe is aan werk of dat er contra-indicaties zijn (bijvoorbeeld ernstige drugs- en gedragsproblematiek) waardoor terecht geen traject naar werk wordt ingezet. Overbescherming van jongeren en andere opvattingen over de noodzaak van loopbaanbegeleiding kunnen echter

het inzetten van een traject naar werk onnodig in de weg staan. Een persoonlijk begeleider constateert dat te veel van haar collega's zwerfjongeren te weinig aanspreken op activering en werk. Zowel gemeente als UWV heeft graag dat de instellingen bij maatschappelijke re-integratie en werk andere organisaties inschakelen. Afdeling Bijzondere doelgroepen meent dat afdeling Welzijn ervoor moet zorgen dat de instellingen die rol goed kunnen invullen.

Personele wisselingen in de hulpverleningssector

Een andere belangrijke belemmerende factor is dat in de opvangsector frequent personele wisselingen plaatsvinden. Dit bemoeilijkt het ontwikkelen van wederzijds vertrouwen als basis voor een goede en vruchtbare samenwerking. Zo zien opvanginstellingen in voorjaar 2008 nog op tegen het aanvragen van een Wajong-uitkering. Zij vrezen dat de zwerfjongeren een stempel opgedrukt krijgen die hen voor het leven zal tekenen. Daarnaast bestaat de vrees dat jongeren met een Wajong-uitkering zich gelegitimeerd voelen zich niet meer in te spannen om voor zichzelf een arbeidsmarktperspectief te genereren. Inmiddels is er echter vooruitgang geboekt: opvanginstellingen vragen wel vaker een Wajong-uitkering aan.

Samenwerking tussen UWV en Bureau Wesseling

UWV heeft over de inzet van de begeleiding naar werk afspraken gemaakt met Bureau Wesseling, hetzelfde re-integratiebedrijf waar de gemeente al mee samenwerkte. Bureau Wesseling wordt ingehuurd via de IRO (Individuele Re-integratieovereenkomst, een mogelijkheid voor werkzoekenden om zelf een re-integratietraject samen te stellen en in te kopen). Doordat deze afspraken nu vastliggen, kan er snel worden overgegaan tot het inzetten van een re-integratietraject.

Gemeente en UWV hebben afspraken gemaakt om zwerfjongeren met een beperking op een later moment van uitkering te laten veranderen. Opvanginstellingen vragen daarom een Wwb- en een Wajong-uitkering aan. De Wwb-uitkering wordt snel uitgekeerd en als blijkt dat er ook een Wajong-recht is, wordt de omzetting van de uitkering backoffice geregeld.

Bekendheid over rol en werkwijze van de andere partijen

In het algemeen hebben alle partijen meer zicht op elkaanders werkwijzen en weten ze beter voor wat ze bij wie wanneer terecht kunnen. Zo zijn opvanginstellingen nu meer bekend met de rol die UWV heeft en hoe UWV werkt. Zij weten beter wanneer er sprake is van een mogelijk Wajong-recht en hoe de aanvraag moet worden ingediend. Het beeld van UWV als uitkeringsfabriek is bijgesteld, maar de twijfels of UWV nu echt veel kan bieden, bestaan nog. Dat UWV *snel* een re-integratiebedrijf kan inschakelen, is inmiddels bekend. Voorheen zou die aanvraag niet eens bij UWV gedaan worden. Door de werkwijze en afspraken van UWV kan veel sneller tot zaken gekomen worden. Door een bezoek te brengen aan de verschillende opvanginstellingen is de arbeidsdeskundige ook bij de persoonlijk begeleiders bekend. Ze weten waarvoor ze bij haar terecht kunnen en ze kunnen haar ook op haar directe nummer bereiken (normaal is UWV alleen bereikbaar via een 0900-nummer). Via een drie-gesprek wordt dan besloten wat de aanpak zal zijn.

De waarde die de wettelijke instrumenten hebben voor de re-integratiekansen is voor de meeste instellingen niet helemaal duidelijk. Overigens kent de gemeente deze instrumenten ook niet goed. De gemeente betaalt bijvoorbeeld nog steeds de langdurige begeleiding na

plaatsing zelf, terwijl deze in een aantal situaties mogelijk via de jobcoachregeling gefinancierd kan worden.

UWV heeft nu een beter overzicht van de opvangsector in Utrecht en weet beter wat er in de verschillende instellingen gebeurt. Het is duidelijker waar jongeren verblijven, hoe ze begeleid worden en de groep is ook beter in beeld. Contact wordt nu sneller gelegd. Maar UWV is (nog) niet helemaal tevreden. Er wordt nog te weinig afgestemd en soms hoort de UWV-contactpersoon nadat er contact is geweest niet welk vervolg eraan is gegeven.

Verbeterpunten

De gemeente geeft aan de beoordeling van beperkingen lastig te vinden en gaat ervan uit dat de opvanginstellingen daar bij hun intake zorgvuldig naar kijken. Omdat de opvanginstellingen nu vaker contact opnemen met UWV over de Wajong neemt het aantal vragen bij de gemeente hierover af. Wanneer de gemeente niet goed kan beoordelen wat de gevolgen zijn van een medisch probleem, huren zij daarvoor een beoordelende organisatie in.

Structurele afspraken over een globaal werkproces over alle organisaties heen zijn (nog) niet gemaakt. Eventuele afstemming over bijvoorbeeld de medische informatie van UMC met die van UWV ook nog niet, al kan de zwerfjongere bij een aanvraag van Wajong toestemming geven om deze medische rapporten bij UWV onder de aandacht te brengen.

3.4.3 Meningen over het nut van samenwerking

Desgevraagd geven de meeste geïnterviewden aan dat ze de samenwerking positief waarderen. Aan de ene kant geven de organisaties telkens aan het heel belangrijk te vinden dat het project er is. Aan de andere kant zien we dat het aantal contactaanvragen bij UWV relatief laag is en dat de samenwerking vaak nog steeds stroef verloopt. UWV krijgt soms lange tijd geen meldingen. Ook het elkaar op de hoogte houden gebeurt niet vanzelfsprekend, en daarmee is niet duidelijk of het nut van de samenwerking breed wordt gedragen. Het is niet goed te achterhalen of het een kwestie is van andere prioriteiten of dat er meer sprake is van een fundamenteel andere kijk op hoe zwerfjongeren begeleid moeten worden naar hun toekomst.

UWV over samenwerking

Belangrijk is verder dat UWV aangeeft het heel belangrijk te vinden dat er samengewerkt wordt, ook al verloopt die samenwerking nog stroef. Voor de arbeidsdeskundige is het belangrijk dat ze zich een beter beeld kan vormen van de persoon met zijn problematiek en actiever kan meedenken over de ondersteuning. Op die wijze kan de inzet van de begeleiding beter beoordeeld worden. Naar haar mening zou de opvangsector zich actiever mogen opstellen bij de ondersteuning naar werk. Bemoedigend is dat ze een aantal keren constructief heeft samengewerkt met persoonlijk begeleiders. Ze is ook zeer te spreken over de samenwerking met Bureau Wesseling. Ze vindt dat Bureau Wesseling de zwerfjongeren echt begeleidt vanuit het perspectief naar werk, goed kijkt naar de mogelijkheden van de jongeren en op diverse manieren werk als uitgangspunt neemt in de begeleiding. Zo gaan de zwerfjongeren in de praktijk min of meer direct werken onder begeleiding, al is dat in eerste instantie

onbetaald. Ze is ook positief over de duidelijke voortgangsrapportages die ze krijgt. Zo kan ze de voortgang in de gaten houden zonder aparte gesprekken.

Opvanginstellingen over de samenwerking met UWV

De deelnemers menen over het algemeen dat het project een toegevoegde waarde heeft bij de ondersteuning van de zwerfjongere. Een aantal personen is zelfs ronduit positief over de samenwerking met UWV. Dit zijn in de regel ook de personen die actiever zijn gaan samenwerken. Zij vinden het zeer positief dat UWV goed benaderbaar is, meedenkt, overlegt en er ook voor zorgt dat een traject wordt ingekocht. Als voordeel wordt ook genoemd dat UWV relatief snel reageert en afspraken nakomt. Deze medewerkers zijn ook positief over de begeleiding door Bureau Wesseling.

Gemeente over de samenwerking met UWV

De gemeente is zeer positief over de samenwerking met UWV, al betreft dit voornamelijk uitkeringskwesties. Er is (behalve over de dertien zwerfjongeren die we bij het project hebben betrokken) eenmaal zeer intensief overleg gevoerd om ervoor te zorgen dat een zwerfjongere die net vader was geworden geen financiële zorgen had.

De gemeente geeft aan dat de opvanginstellingen tijdens het project actiever zijn geworden en vaker om re-integratie vragen. Zij meent dat het project zelf daar ook invloed op heeft gehad.

Re-integratie voor zwerfjongeren met een beperking een reële optie?

In het project gingen we ervan uit dat UWV met de contacten die UWV heeft zelf een bijdrage zou kunnen leveren aan het verbeteren van de arbeidsmarktpositie van zwerfjongeren. Een van de aspecten hierbij is dat UWV zeer goed zicht heeft op welke jobcoaches geschikt zijn om een zwerfjongere te begeleiden. Op dit punt is het in het Utrechtse project echter anders verlopen. UWV heeft in zekere zin de gemeente gevolgd en is met Bureau Wesseling gaan samenwerken, waar de gemeente al jaren mee samenwerkt. UWV werkte slechts incidenteel met Bureau Wesseling samen voor de begeleiding van andere doelgroepen. Een van de zwerfjongeren die geplaatst is, werkt met een jobcoach van Refrisk (in een vroeger stadium van het project). Dit vond plaats voordat er afspraken waren gemaakt met Bureau Wesseling. Daarnaast wordt er in de sfeer van sociale activering gebruik gemaakt van andere middelen. Voor een groep waarvoor het nog niet goed te voorzien is of een traject naar werk reëel is, kan UWV bijvoorbeeld voorschakeltrajecten inkopen. In deze trajecten staat betaald werk nog niet direct als doelstelling voorop, maar de inzet is wel dat na het 'voorschakelen' een traject naar werk mogelijk is. UWV heeft met Bureau Wesseling afgesproken dat de voorschakeling in het traject kan worden opgenomen. Het onderscheid tussen toeleiding naar werk en sociale activering is in de praktijk niet altijd even scherp. Voorschakelen is duidelijker bedoeld als directe opstap naar een re-integratietraject. Sociale activering is dat idealiter ook, maar vaak wordt dit als voorlopig einddoel gezien. Voor UWV is bij sociale activering geen echte taak weggelegd. Eerder wordt gemeend dat de AWBZ, ofwel de zorg- of opvanginstelling, hier een taak heeft, of de gemeente, die daar vaak een aanbod voor heeft.

Een belangrijk punt dat nog niet aan de orde is geweest, is de woonomgeving van zwerfjongeren. Deze biedt, naar het gevoel van de contactpersoon van UWV, geen ondersteuning aan jongeren die hun arbeidsmarktkansen willen vergroten. Veel jongeren die in dezelfde instelling wonen, hebben namelijk geen zinvolle dagbesteding.

Resultaten van de gezamenlijke ondersteuning

Er zijn gemiddeld twee keer per week consultvragen geweest, ook van de gemeente en Bureau Wesseling. In het begin waren er meer consultvragen dan aan het einde van de loopperiode van het project.

In totaal heeft UWV zestien zwerfjongeren als cliënt gehad. Twee hadden al een Wajong-uitkering, veertien jongeren zijn gezien voor een Wajong-aanvraag. Deze jongeren zijn via een duo-oproep van de verzekeringsarts en arbeidsdeskundige op het spreekuur geweest. Een jongere waarvan eerder de Wajong was ingetrokken, heeft – na overleg – opnieuw een aanvraag gedaan omdat UWV erkende dat die intrekking niet juist was. Na de uitkeringsvaststelling volgt altijd een gesprek bij de opvanginstelling over re-integratie, gevolgd door regelmatig overleg met de jobcoach over de voortgang van het traject. Eenmaal heeft er een driehoeksgesprek plaatsgevonden met de jongere en de jobcoach om het traject bij te sturen. Er zijn in totaal negen trajecten ingekocht. Eén cliënt werkte al bij WSW en Bureau Dagloon, twee cliënten zijn volgens de opvang nog niet toe aan een re-integratietraject. Eén cliënt waarvoor een voorschakeltraject is ingekocht, is weer opgenomen in de psychiatrie, waardoor het re-integratietraject tijdelijk is gestopt. Eén cliënt is 'spoorloos'. Twee cliënten zijn volgens de opvang nog niet aan werk toe, maar de arbeidsdeskundige denkt daar anders over.

44

In overleg met Bureau Wesseling zijn er nu twee voorschakeltrajecten inzetbaar (onder meer ter bevordering van de psychische stabiliteit van cliënten). Het is gebleken dat een re-integratietraject van twee jaar soms te hoog gegrepen is en er eerst voorgeschakeld moet worden met snuffelstages en een opbouw van het aantal uren.

Twee zwerfjongeren met een beperking zijn begonnen in betaald werk.

Kortom: de veranderingen, meestal verbeteringen, die door het project hebben plaatsgevonden, zijn voor een deel aan de samenwerking met UWV toe te schrijven, maar niet allemaal. Op de eerste plaats is er vermoedelijk sprake geweest van een autonome ontwikkeling in het denken over nut en noodzaak van werk voor zwerfjongeren. Verder heeft het project zelf vooral de instellingen voor zwerfjongeren gestimuleerd meer werk te maken van werk. De gedachtevorming over de noodzaak om meer naar de werktoekomst van zwerfjongeren te kijken, heeft geleid tot meer activering.

Het resultaat van het project is dat er twee jongeren aan het werk zijn gegaan en er voor twee een re-integratietraject is opgestart.

3.4.4 Een ander voorbeeld van samenwerking in Nederland: Nijmegen

In Nijmegen is een jobcoach van Refrisk betrokken geraakt bij een opvanginstelling voor zwerfjongeren (Noodopvang uit noodzaak Nijmegen). Aanleiding daartoe was dat een deel van die jongeren doorschoof naar een instelling, De Driestroom, die diverse vormen van

begeleid wonen aanbiedt. Met die instelling werkte de jobcoach al langer samen. Dit 'project' speelde zich al zeker een jaar geleden af.

De jobcoach heeft de jongeren, die toen nog in de opvanginstelling verbleven, voorlichting gegeven over wat zij voor hen kan doen in de begeleiding naar en in werk. De voorlichting werd eerst in een groep van veertien jongeren gegeven en later ook individueel. Een aantal jongeren heeft aangegeven gebruik te willen maken van die ondersteuning en voor hen is een Wajong-uitkering aangevraagd (zij hadden een Wwb-uitkering) en vervolgens een IRO. Vier jongeren zijn uiteindelijk verder begeleid. Eén jongere werkte, maar dat dreigde mis te gaan. De jobcoach heeft die werksituatie begeleid zodat het werk behouden bleef.

De andere drie jongeren die door de jobcoach begeleid werden, zijn gaan werken. Naar de mening van de Refrisk jobcoach bestaat de groep zwerfjongeren die zij heeft gesproken vrijwel geheel uit jongeren met beperkingen. Zij maakte de inschatting dat de helft van hen een goede kans op werk maakt via een traject naar werk. Een kwart zou eerst in een voor-schakeltraject moeten participeren om zich zeer basale vaardigheden eigen te maken. Van het resterende kwart verwachtte ze niet dat zij naar werk geleid zouden kunnen worden.

De jobcoach meent dat de samenwerking met de woonbegeleiding essentieel is voor het welslagen van de re-integratie. De opvanginstelling was op dat moment niet in staat geweest de jongeren goede voorlichting te geven, door de samenwerking op dat moment kon zij dat wel doen.

De werkgever is ook een samenwerkingspartner. De jobcoach introduceert de woonbegeleider bij de werkgever. Zo ziet de werkgever dat er brede ondersteuning is en dat er ook een tweede persoon is om eventueel op terug te vallen als het mis zou gaan.

De gemeente speelde in dit voorbeeld uit Nijmegen geen enkele rol.

45

Rol UWV in Nijmegen

UWV was in deze opzet meer de facilitator op afstand. UWV was op de hoogte en had het vertrouwen in de jobcoach. UWV was ook bereid een IRO te vergoeden tegen relatief hoge kosten. Maar UWV wilde er geen echt project van maken en had bovendien te kampen met personele problemen.

Het 'project' is op enig moment gestagneerd, onder andere doordat de jobcoach zich ging toeleggen op een andere doelgroep. Inmiddels wordt er gewerkt aan een herstart, maar deze komt moeizaam op gang.

Situatie Amsterdam

Er is eenmaal over gesproken of Amsterdam informatie zou kunnen toevoegen aan ons project. UWV en de gemeente Amsterdam voerden overleg over de mogelijkheid dat UWV gebruik zou maken van de infrastructuur die Amsterdam had ontwikkeld in het kader van sociale activering en werk. Hier werd nog niet samengewerkt op het niveau van de begeleiding van individuele zwerfjongeren.

Vilans heeft op uitnodiging van De Omslag (kenniscentrum OGGZ in Amsterdam) een presentatie gegeven over het project *Meer werkkansen voor zwerfjongeren met een arbeidsbeperking*. Er was herkenning op het terrein van de doelgroep van de zwerfjongeren. Er werd wel getwijfeld of betaald werk haalbaar is.

3.5 Uitkomsten enquête

3.5.1 Inleiding

Om een beter beeld te krijgen van de wijze waarop zwerfjongeren met een beperking worden begeleid naar werk, is er een korte vragenlijst afgenomen. De vragenlijst is verstuurd naar pensions en foyers voor jongeren met problemen die dreigen op straat te gaan leven of die op straat hebben geleefd. In de foyers, die meestal werken via een formule die Kamers met Kansen heet, verblijven jongeren met lichtere problematiek dan in de pensions. Jongeren in foyers melden zich vrijwillig en worden voorbereid op een zelfstandig bestaan. De foyers richten zich onder meer op voortijdig schoolverlaters. Jongeren in pensions zijn dikwijls doorverwezen en hebben over het algemeen te maken met een zwaardere problematiek. De adressen van de foyers en pensions zijn verkregen via de Stichting Zwerfjongeren Nederland (SZN).

Medewerkers van andere hulpverlening voor zwerfjongeren, zoals straathoekwerk en nachtopvang, zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. We zijn uitgegaan van meer structurele begeleiding van de jongere, waarvan begeleiding naar werk een onderdeel is. De vragenlijst is in totaal naar 17 pensions en 16 foyers gestuurd en ingevuld door 7 medewerkers van pensions en 7 medewerkers van foyers (tabel 3.1). 4 vragenlijsten zijn uiteindelijk niet in dit onderzoek meegenomen, aangezien de respondenten geen of zeer weinig vragen hadden beantwoord. Het gaat om 3 respondenten van foyers en 1 van een pension.

Tabel 3.1 Overzicht respons

	Benaderd	Gedeeltelijk ingevuld	Geheel ingevuld	Totaal
Pensions	17	1	6	7
Foyers	16	2	5	7
Totaal	33	3	11	14

In de vragenlijst komen de volgende onderwerpen aan bod: achtergronden van de jongeren (paragraaf 3.5.2) en de begeleiding naar werk (paragraaf 3.5.3). Tot slot geven we een samenvatting in paragraaf 3.5.4.

3.5.2 Achtergronden van de doelgroep

Aantal jongeren

Er wonen gemiddeld 61 jongeren per jaar in een organisatie. In het pension ligt dit gemiddelde hoger dan in een foyer: respectievelijk 77 en 44 jongeren. Er is één pension waar gemiddeld 200 jongeren per jaar wonen en in één foyer wonen 150 jongeren per jaar.

Medische achtergrond / type beperkingen

In alle organisaties geven de medewerkers aan dat er binnen hun organisatie zwerfjongeren zijn die een achtergrond hebben met medische problemen. Deze problemen zijn zeer divers. Het aandeel van jongeren met medische problemen is volgens de medewerkers gemiddeld

52%; respectievelijk 68% in de pensions en 35% in de foyers. Dit betekent dat de medische problemen groter zijn omdat in de pensions meer jongeren verblijven dan in de foyers. Dit verschilt ook sterk per organisatie. Alle jongeren kampen met psychiatrische problemen (tabel 3.2). Het merendeel heeft ook een verslavingsprobleem. Dit wordt met name door de medewerkers van pensions genoemd. LVG is een probleem dat bij driekwart van de organisaties voorkomt.

Als het gaat om psychiatrische problemen zijn er bij 10 van de 11 organisaties jongeren geïndiceerd voor de betreffende problematiek (tabel 3.2). Bij ernstige verslavingsproblemen geeft één medewerker aan dat alle jongeren met deze problematiek hiervoor geïndiceerd zijn, bij 6 organisaties gaat het om enkele jongeren met een indicatie. LVG-jongeren zijn bij één organisatie allemaal geïndiceerd en bij 7 organisaties heeft een deel van deze jongeren een indicatie.

Tabel 3.2 Organisaties met jongeren met medische problematiek

	Pensions	Foyers	Totaal
Medische beperking algemeen	68%	35%	52%
LVG	83%	60%	73%
Psychiatrische problematiek	100%	100%	100%
Verslaving	100%	40%	73%
Anders, o.a. spierziekte	17%	-	9%
N (=100%)	6	5	11

Sociaaleconomische problemen

Gemiddeld heeft ongeveer de helft van de jongeren een probleem op sociaaleconomisch gebied. Iets hoger ligt dit percentage als het gaat om schulden; volgens de ondervraagden heeft ruim 60% van de jongeren schulden.

Drugsgebruik en schulden zijn de grootste sociaaleconomische problemen waar de jongeren tegenaan lopen (tabel 3.3). Ook komen bij vier vijfde van de organisaties de jongeren in aanraking met justitie en vertonen zij onaangepast gedrag. Onaangepast gedrag en problemen met justitie worden meer genoemd door medewerkers van de pensions dan door de ondervraagden van de foyers. Bij andere problemen gaat het om gebrek aan woonvaardigheden, onvoldoende zelfstandigheid en zich niet aan afspraken kunnen houden. Deze komen voor bij jongeren die in de foyers verblijven.

Tabel 3.3 Organisaties met jongeren met sociaaleconomische problemen

	Pensions	Foyers	Totaal
Drugsgebruik	100%	86%	93%
Schulden	100%	86%	93%
Justitie	100%	57%	79%
Onaangepast gedrag	100%	57%	79%
Anders	-	43%	21%
N (=100%)	7	7	14

Inkomenspositie

De meeste jongeren hebben ofwel een Wwb-uitkering of loon (tabel 3.4). Een zevende van de jongeren heeft een Wajong-uitkering en een vijfde van de jongeren krijgt op een andere manier inkomen. Dit is in de meeste gevallen studiefinanciering. Een Wwb-uitkering komt meer voor bij de jongeren in de pensions; jongeren in de foyers verwerven vaker hun inkomen via de studiefinanciering.

Tabel 3.4 Gemiddeld aandeel inkomen

	Pensions	Foyers	Totaal
Geen (onder de 18 jaar)	19%	4%	12%
Wwb	34%	19%	27%
Wajong	18%	9%	14%
Loon	27%	27%	27%
Anders (WSF)	2%	41%	19%
N (=100%)	6	5	11

3.5.3 Begeleiding naar werk

In het tweede deel van de vragenlijst is de begeleiding naar werk aan de orde gekomen. Wat wordt door deze organisaties ondernomen in de begeleiding naar werk?

Begeleiding school/werk

Alle ondervraagden geven aan dat begeleiding naar school of werk een standaard aandachtspunt is van de organisatie. Bijna de helft van de jongeren wordt begeleid naar werk (tabel 3.5). Slechts een klein deel van de jongeren krijgt helemaal geen begeleiding op het vlak van school, werk of andere dagbesteding. De foyers zijn meer gericht op de begeleiding naar school en de pensions houden zich meer bezig met de begeleiding naar werk.

Tabel 3.5 Begeleiding naar school, werk, dagbesteding

	Pensions	Foyers	Totaal
School	28%	46%	36%
Werk	57%	32%	46%
Dagbesteding (vrijwilligerswerk, projecten)	15%	12%	14%
Geen begeleiding	-	10%	5%
N (=100%)	6	5	11

De eigen organisatie is in bijna alle gevallen betrokken bij de begeleiding van de jongere naar school, werk of andere vormen van dagbesteding (tabel 3.6). Ook gemeente en UWV begeleiden de jongeren vaak naar een vorm van dagbesteding. UWV is met name betrokken bij de begeleiding van de jongeren in de pensions. Andere betrokkenen zijn jeugdhulpverlening, vrijwilligersorganisaties en re-integratiebureaus.

Tabel 3.6 Uitvoering begeleiding naar dagbesteding, meerdere antwoorden mogelijk

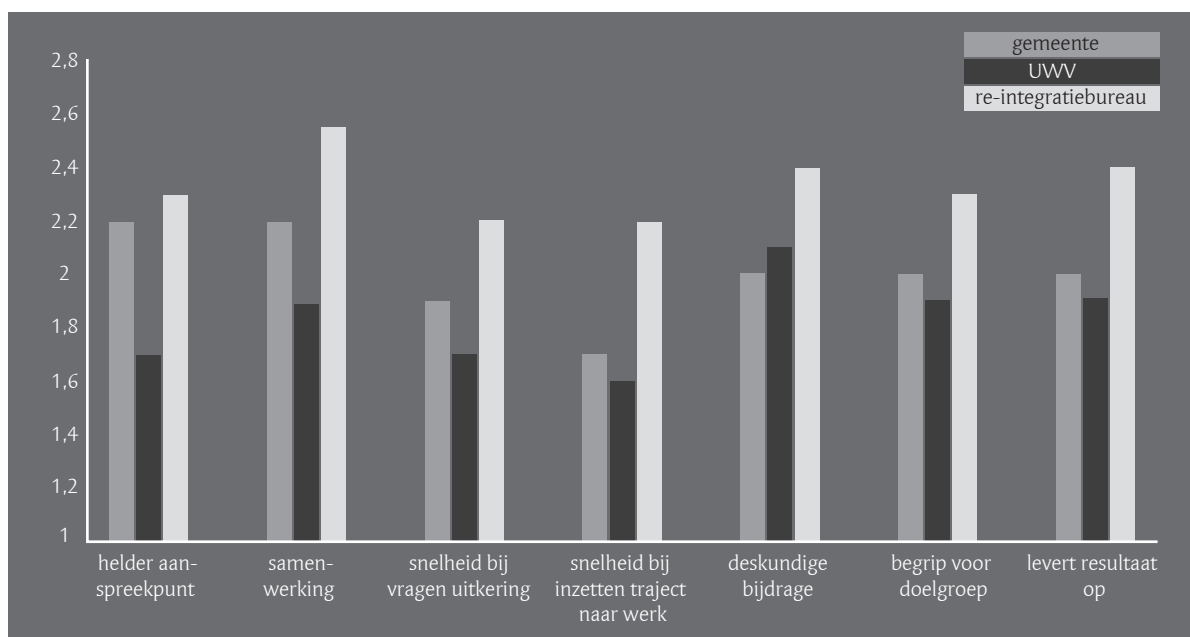
	Pensions	Foyers	Totaal
Eigen organisatie	83%	100%	91%
Gemeente	83%	80%	82%
UWV	100%	60%	82%
Anders	50%	40%	46%
N (=100%)	6	5	11

49

De meeste jongeren worden begeleid door een algemeen begeleider (82%) en niet door een begeleider die gespecialiseerd is in re-integratie (18%).

Tevredenheid ondersteuning

Over de samenwerking met het re-integratiebureau zijn de zwerfjongerenorganisaties tevreden (figuur 3.2). Dit geldt in veel mindere mate voor de samenwerking met UWV. Ook is er geen grote tevredenheid over UWV als helder aanspreekpunt en over de snelheid waarmee UWV het traject naar werk inzet. Op dit laatste aspect wordt het re-integratiebureau hoger beoordeeld. Een kanttekening hierbij is dat deze vraag slechts door 5 ondervraagden is ingevuld. Het re-integratiebureau zet in principe ook geen trajecten naar werk in, maar biedt ondersteuning. Medewerkers van pensions beoordelen UWV als helder aanspreekpunt en in de samenwerking wel hoger dan foyerm medewerkers. Op het gebied van de snelheid van handelen beoordelen ze UWV juist lager. De ondervraagden vinden dat het re-integratiebureau wel degelijk resultaat boekt en een deskundige bijdrage levert. De tevredenheid over het re-integratiebureau is het grootst. Over UWV en de gemeente zijn de respondenten minder te spreken.



Figuur 3.2 Oordeel van zwerfjongerenorganisaties over de gemeente, UWV en re-integratiebureau op verschillende aspecten, n=5-11 (1=ontevreden en 3=tevreden)

Arbeidsmarktinstrumenten

In bijna alle organisaties wordt er werk gezocht voor jongeren en wordt er sollicitatiebegeleiding aangeboden (tabel 3.7). Ook biedt de helft van de organisaties een werkervaringsproject en arbeidsoriëntatie. Jobcoaching wordt slechts bij een vijfde van de organisaties ingezet. Dit gebeurt meer bij pensions dan bij foyers, net als de inzet van loonkostensubsidie.

50

Tabel 3.7 Arbeidsmarktinstrumenten ingezet op organisatieniveau

	Ingezet bij alle jongeren	Alleen bij jongeren met arbeids-handicap	Alleen bij jongeren zonder arbeids-handicap	Niet ingezet	N (=100%)
Work First	36%	9%	-	55%	11
Re-integatietraject	46%	46%	-	9%	11
Werkervaringsproject (eigen beheer of elders)	55%	27%	-	18%	11
Assessment	27%	27%	-	46%	11
Arbeidsoriëntatie	46%	18%	-	36%	11
Scholing	82%	9%	9%		11
Zoeken van werk voor jongere	91%	9%	-	-	11
Sollicitatiebegeleiding	82%	-	-	18%	11
Jobcoaching	18%	27%	-	55%	11
Loonkostensubsidie	27%	9%	-	64%	11
Anders	-	-	9%	91%	11

Haalbaarheid arbeidsmarkt

De helft van de medewerkers in de opvangorganisaties is van mening dat voor 50 tot 75% van de jongeren deelname aan de arbeidsmarkt haalbaar is (tabel 3.8). Een kwart van de respondenten ziet voor minder dan 25% van de jongeren met een arbeidshandicap perspectieven op de arbeidsmarkt. In foyers zijn de medewerkers iets positiever over de arbeidsmarktkansen van de jongeren dan in de pensions.

Tabel 3.8 Haalbaarheid arbeidsmarkt

	Alle jongeren	Jongeren met arbeidsbeperking	Jongeren zonder arbeidsbeperking
Ja, voor 75% of meer	27%	-	36%
Ja, voor 50 tot 75%	46%	55%	55%
Ja, voor 25 tot 50%	18%	18%	9%
Ja, voor minder dan 25%	-	27%	-
Nee	9%	-	-
N (=100%)	11	11	11

Eigen organisatie

De organisaties besteden volgens de meeste medewerkers voldoende aandacht aan werk (tabel 3.9). Ook zegt driekwart van de ondervraagden dat de eigen organisatie werkzaam is in een actief op werk gerichte gemeente. De helft is van mijn mening dat de organisatie kennis heeft van werk en handicap en toegerust is om jongeren te begeleiden naar werk. De ondervraagden van foyers zijn van mening dat hun organisatie meer kennis heeft van en meer aandacht besteedt aan het onderwerp werk en handicap dan de pensionmedewerkers. Ook zijn ze van mening in een actievere gemeente te werken.

51

Tabel 3.9: Aandacht voor (begeleiding naar) werk

	Pensions %		Foyers %		Totaal %	
	<i>voldoende</i>	<i>onvoldoende</i>	<i>voldoende</i>	<i>onvoldoende</i>	<i>voldoende</i>	<i>onvoldoende</i>
Ik ben van mening dat mijn organisatie:						
aandacht heeft	67%	33%	100%	-	82%	18%
voor het onderwerp werk						
kennis heeft van	33%	67%	60%	40%	46%	55%
werk en handicap						
werkzaam is in	50%	50%	100%	-	73%	27%
een actieve op						
werk gerichte						
gemeente						
toegerust is	50%	50%	60%	40%	55%	46%
om jongeren te						
begeleiden naar						
werk						
N (=100%)	6		5		11	

3.5.4 Samenvatting

Medische problemen spelen wel degelijk een belangrijke rol in het leven van de jongeren in de ondervraagde pensions en foyers. In alle organisaties zijn er jongeren die kampen met psychiatrische problemen. Ook LVG en verslaving komen veel voor. Bij meer dan de helft van de organisaties verblijven jongeren met schulden. Ook andere sociaaleconomische problemen zijn een rode draad in het leven van jongeren in meer dan de helft van de organisaties. Dat foyers zich richten op een groep met een lichtere problematiek zien we terug in de cijfers, maar het valt toch op dat in de foyers meer probleemjongeren zijn dan meestal wordt aangenomen.

Ruim een kwart van de jongeren verwerft, ondanks alle problemen, inkomen via loon. De begeleiding naar school of werk is een standaard aandachtspunt van de organisaties. De meeste begeleiding is er naar school en werk. De eigen organisatie verzorgt bijna altijd de begeleiding; UWV en de gemeente zijn daar vaak ook bij betrokken.

Over de samenwerking met het re-integratiebureau zijn de organisaties tevreden. Dit geldt in mindere mate voor de samenwerking met UWV en de gemeente. Met name de pensions zijn ontevreden over de snelheid bij het aanvragen van een uitkering en de snelheid van het gehele traject. Tegelijkertijd zijn de organisaties wel beter te spreken over de deskundigheid van UWV.

Bij de meeste organisaties wordt aandacht besteed aan het zoeken van werk en sollicitatiebegeleiding. Assessment, jobcoaching en loonkostensubsidies worden veel minder ingezet, vooral bij foyers.

De helft van de medewerkers denkt dat voor 50 tot 75% van de jongeren deelname aan de arbeidsmarkt haalbaar is.

Volgens het merendeel van de ondervraagde medewerkers wordt er binnen hun organisatie aandacht besteed aan het onderwerp werk. Ook is volgens driekwart van hen de gemeente waarbinnen de organisatie opereert actief op werk gericht. De helft van de medewerkers geeft aan dat hun organisatie kennis heeft van werk en handicap en toegerust is om jongeren naar werk te begeleiden.

4 Conclusies en aanbevelingen

In het project stonden de volgende doelstellingen centraal:

- Kennis van en inzicht vergroten in de groep zwerfjongeren met een arbeidsbeperking en hun werkmogelijkheden.
- Beoordeling of UWV met diens pakket van diensten en netwerk door samenwerking met gemeente en opvanginstellingen een bijdrage kan leveren aan meer werkkansen voor zwerfjongeren met een arbeidsbeperking.

Hieruit volgden de volgende vragen:

- Hoe ziet de groep zwerfjongeren met een beperking eruit naar omvang, achtergrondkenmerken en problematiek?
- Wat kunnen we op basis van dit profiel zeggen over de werkkansen van jongeren met een beperking?
- Draagt samenwerking tussen UWV, opvanginstellingen en gemeente bij aan meer mogelijkheden voor zwerfjongeren met een beperking om hun arbeidsmarktperspectief te verbeteren?

Deze vragen zijn beantwoord in de voorgaande hoofdstukken. In dit slothoofdstuk trekken we conclusies en doen we concrete aanbevelingen.

53

4.1 Conclusies

De conclusies hebben betrekking op: (1) de problematiek van zwerfjongeren met een beperking; (2) de consequenties hiervan voor hun arbeidsmarktpositie; (3) de samenwerking tussen UWV, opvanginstellingen en gemeenten.

Onder zwerfjongeren bevinden zich veel jongeren met een beperking

Uit diverse onderzoeken blijkt dat zwerfjongeren te maken hebben met psychiatrische, verslavings- en LVG-beperkingen. Uit de enquête die wij hebben gehouden onder instellingen kwam een percentage van 52% naar voren. De opvangorganisaties in Utrecht zeggen dat 80 tot 85% van de zwerfjongeren problemen heeft die aan de hand van de DSM gediagnosticeerd kunnen worden.

De arbeidsmarktpositie van zwerfjongeren met een beperking is vaak ongunstig

De arbeidsmarktpositie van de groep zwerfjongeren met een beperking is over het algemeen ongunstig te noemen. Dit heeft niet alleen met de beperkingen van jongeren te maken, maar ook met hun geringe sociale competenties, gebrek aan beroepskwalificaties, problemen met justitie, drugs- en alcoholverslaving, en schulden. Deskundigen uit de opvangsector en de Wajong-dienstverlening die meegewerkt hebben aan ons project, menen echter dat een

meerderheid van de zwerfjongeren met een beperking te begeleiden is naar betaald werk. Dit wordt ondersteund door onderzoek waaruit blijkt dat een deel van de zwerfjongeren betaald werkt (zie onder meer de uitslagen van de enquête en het onderzoek van UMC St. Radboud). Het is bij dit onderzoek echter niet duidelijk of dit ook specifiek opgaat voor zwerfjongeren met een beperking. Verder is het niet duidelijk of het werk dat zwerfjongeren hebben tijdelijk of duurzaam van karakter is. Opvanginstellingen hebben de ervaring dat uitzendbureaus jongeren wel uitzenden, maar dat ze ook snel weer naar huis worden gestuurd omdat ze niet goed functioneren. Uit onze enquête blijkt verder dat jongeren ook teruggeleid worden naar scholing.

Een grote groep van de zwerfjongeren heeft een arbeidsbeperking met als gevolg dat UWV verantwoordelijk is voor hun inkomen en hun re-integratie

We weten niet of alle jongeren met beperkingen ook recht hebben op een Wajong-uitkering. Op dit moment is het aantal Wajongers nog laag (18% volgens de enquête). Dat is ongeveer een derde van de uitkeringsgerechtigde zwerfjongeren. We vermoeden dat er sprake is van ondergebruik van de Wajong. Landelijk wisselen de laatste jaren namelijk veel uitkeringsgerechtigden van uitkering (van Wwb naar Wajong). Lokaal hebben we deze verschuiving ook in Utrecht en Nijmegen gezien. Dit leidt tot een structurele toename van het aandeel Wajongers in de zwerfjongerenpopulatie.

Deze toename van Wajongers hangt deels samen met de toenemende (h)erkenning van opvanginstellingen; ze constateren dat hun cliënten moeilijker begeleidbaar zijn. Vervolgens zoeken zij vaker naar de oorzaken van de problematiek van de jongeren. Daarnaast is een diagnose van belang om te kunnen bepalen wanneer een beroep op de AWBZ kan worden gedaan.

Een andere relevante ontwikkeling is dat gemeenten kritischer zijn geworden bij het bepalen van het recht op een Wwb-uitkering. Als jongeren ook een beroep kunnen doen op een andere uitkering zoals de Wajong, dan krijgen ze geen Wwb-uitkering. Het beter onderkennen van medische belemmeringen en – daarop volgend – een toename van het beroep op regelingen voor jongeren met een beperking zien we ook terug bij andere circuits waar met probleemjongeren wordt gewerkt (onder andere Mind at Work te Amsterdam).

Van belang is verder dat voor jongeren met medische beperkingen onder de 18 jaar bij UWV ook re-integratieondersteuning kan worden aangevraagd. Tot slot zou meer bekendheid gegeven kunnen worden aan wettelijke instrumenten en dienstverlening voor jonggehandicapten van UWV voor gemeentelijke SZW-diensten. Deze instrumenten kunnen immers bijdragen aan de verbetering van de arbeidsmarktkansen van zwerfjongeren met een beperking.

Samenwerking tussen opvang en UWV is onvermijdelijk

Vanuit het beleid van de maatschappelijke opvang wordt werken steeds belangrijker gevonden. Iedereen moet in een traject zitten om weer mee te kunnen doen in onze samenleving, daar hoort werken ook bij. In het werk- en inkomensbeleid is werken het uitgangspunt, ook als er forse beperkingen zijn. Er wordt bij jongeren met een beperking gekozen voor financiële ondersteuning om iemand aan het werk te houden boven het verstrekken van een uitkering. Ook op gemeentelijk niveau zal de jeugdwerkloosheid feller worden

bestreden met de leer-werkplicht. Een uitkering krijgen als men jonger is dan 27 jaar is hierdoor vrijwel niet meer mogelijk. Opvanginstellingen, gemeenten en UWV zouden elkaars natuurlijke partners moeten zijn als ze de begeleiding van zwerfjongeren naar werk willen inzetten. Samenwerking is daarmee onvermijdelijk.

Op dit moment wordt nog weinig structureel samengewerkt om jongeren met een beperking te begeleiden naar werk

Uit onze enquête blijkt dat er vanuit de opvanginstellingen wel contact is met UWV, maar dat men daar weinig tevreden over is. Zo was dit ook in Utrecht voor de start van het project. Door een andere werkwijze van UWV is het contact tussen UWV en de betrokken hulpverleningsinstellingen verbeterd. De samenwerking wordt ernstig bemoeilijkt door de grote verschillen in werkwijzen en cultuur binnen de verschillende sectoren. Men spreekt elkaars taal niet, en professionals vanuit de verschillende sectoren schatten de arbeidsmogelijkheden van zwerfjongeren met een beperking verschillend in. Daarnaast hebben opvanginstellingen een andere opvatting dan re-integratieorganisaties en UWV over hoe je goede loopbaanbegeleiding verzorgt. Tot slot moet er rekening mee worden gehouden dat er nog weinig vertrouwen is in UWV.

Op basis van het project kunnen we de potentiële meerwaarde van samenwerking met UWV benoemen. Voor de zwerfjongeren levert de samenwerking het volgende op:

- Er kan gezamenlijk naar de arbeidsmogelijkheden worden gekeken.
- De zwerfjongere krijgt ondersteuning naar werk waar de opvang en UWV samen achter staan.
- UWV kan direct een traject inkopen dat is toegesneden op de jongere.
- Vaak zal een jobcoach via UWV deskundige loopbaanbegeleiding kunnen bieden aan zwerfjongeren met een beperking.
- Er kunnen meer begeleidingsuren ingezet worden, zowel bij het vinden van werk als bij begeleiding op het werk.
- Er kan samen betere en completere voorlichting (alle mogelijkheden die de opvang en UWV in samenhang kunnen bieden) worden gegeven aan de individuele zwerfjongere over wat in zijn of haar situatie de best mogelijke ondersteuning naar werk is.
- Indien er recht op bestaat, kan een gunstiger Wajong-uitkering worden verkregen (Wajong is een individuele uitkering, er wordt geen rekening gehouden met inkomsten van anderen en eigen vermogen).
- Er kan nog beter van specifieke deskundigheid in de regio worden geprofiteerd, bijvoorbeeld wanneer de begeleider specifieke kennis nodig heeft bij het begeleiden van een zwerfjongere.
- Er kan betere afstemming plaatsvinden op het terrein van diagnoses.

Volledigheidshalve melden we hier dat de Wajong-uitkering ook een nadelig effect kan hebben op de houding van de jongeren. De prikkel om te werken zou worden weggenomen en de Wajong kan uitwerken als een stigma voor het leven. Dit nadeel houdt niet goed stand omdat de gemeente geen Wwb-uitkering mag toekennen als er recht is op een Wajong-uitkering. De komende jaren zal voor een groot deel van de nieuwe groep jongeren met

arbeidsbeperkingen gelden dat medewerking aan participatietrajecten een voorwaarde is voor het krijgen van een uitkering.

Samenwerking gemeentelijke diensten en UWV nodig

Wat zwerfjongeren voor baat kunnen hebben bij de samenwerking met UWV is in het Utrechtse project beperkt duidelijk geworden. Dit komt doordat in Utrecht de afdeling Bijzondere doelgroepen van de gemeente zaken heeft geregeld die UWV normaliter regelt. UWV werkt al jaren met begeleidwerkenorganisaties en heeft de banden aangehaald met de begeleidwerkenorganisatie die gespecialiseerd is in dak- en thuisloze jongeren en waarmee de gemeente al samenwerkte. Samenwerking tussen gemeenten en jobcoachorganisaties komt landelijk nog niet veel voor. Op het terrein van kennis over beperkingen kunnen gemeenten leren van UWV. Gemeenten kunnen hun voordeel doen met (1) de kennis van UWV over beperkingen, en (2) de wettelijke instrumenten waarvan UWV niet alleen de aanvragen beoordeelt, maar ook in belangrijke mate de uitvoering verzorgt. De jobcoach-regeling is een voorbeeld van zo'n instrument.

UWV heeft er op zijn beurt belang bij aan te sluiten bij het aanbod van de gemeente voor zwerfjongeren (werkprojecten, sociale activering). Samen kunnen gemeenten en UWV zorgen voor een goede afstemming op het terrein van de uitkeringsverzorging. De gemeente geeft alvast een voorschot en als blijkt dat de aanvraag voor een Wajong-uitkering wordt gehonoreerd, verrekenen gemeente en UWV dit met elkaar.

56

Er is verder ook reden om het gemeentelijke opvangbeleid nadrukkelijker te koppelen aan dat van de gemeentelijke SZW-diensten en aan UWV-dienstverlening. Het lijkt erop dat de koppeling met UWV nog helemaal nieuw is. Het is denkbaar dat in de vorming van landelijke loketten voor werk en inkomen (opvolgers van de CWI-kantoren) de samenwerking tussen UWV en gemeenten meer structureel en beter vorm krijgt.

De samenwerking van UWV met scholen moet zich nadrukkelijker richten op de preventie van uitval

We zien dat een deel van de zwerfjongeren is uitgevallen op scholen waar UWV intensief mee samenwerkt om de overgang van school naar werk mogelijk te maken. Deze jongeren zijn meestal niet eerder bij UWV in beeld geweest. UWV ziet hen pas na enkele jaren als ze een veel grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben.

Nauwere samenwerking tussen UWV en opvanginstellingen moet gefaciliteerd worden

De groep zwerfjongeren is omvangrijk genoeg om aparte aandacht van UWV te rechtvaardigen in bijvoorbeeld de vorm van vaste contactpersonen. Bovendien zijn de doelgroep en de sector te complex om deze op de gangbare wijze te bedienen. Een ander knelpunt is dat het voor de opvang niet mogelijk is hun dienstverlening goed bij UWV te laten aansluiten. Zwerfjongeren lijken alleen te kunnen profiteren van samenwerking tussen opvanginstellingen, gemeente en UWV als de uiteenlopende werkprocessen goed op elkaar zijn afgestemd. Dat is nog niet zo eenvoudig.

De inzet van bijvoorbeeld een vaste contactpersoon bij UWV is een belangrijke voorwaarde om de infrastructuur van ondersteuning aan zwerfjongeren blijvend te ontsluiten. Een vaste

contactpersoon werkt drempelverlagend voor medewerkers in de opvang, het biedt een basis voor vertrouwen en een goede afstemming. Het kost echter wel veel tijd om vertrouwen en afstemming te realiseren.

Betaald werk te hoog gegrepen?

Of zwerfjongeren met een beperking meer werkkansen hebben via een effectieve samenwerking is wel aannemelijk gemaakt. Maar of deze groep naar werk kan worden begeleid en ook voor langere tijd aan het werk zal blijven, kunnen we nu nog niet vaststellen. We krijgen tegengestelde informatie. Aan de ene kant zijn er zwerfjongeren die werken, al is ons niet altijd goed bekend wat de duurzaamheid hiervan is. En instellingen denken dat werken voor een aanzienlijk deel wel tot de mogelijkheden behoort. Aan de andere kant hebben de zwerfjongeren een aantal kenmerken die niet bevorderlijk zijn voor toetreding tot de arbeidsmarkt. De re-integratiebedrijven en UWV menen dat de groep niet eenvoudig te bemiddelen is. Wellicht nemen trajecten meer tijd in beslag en levert een betere samenwerking tussen opvang, UWV en gemeente en re-integratiebedrijven een betere ondersteuning op. Het blijkt in ieder geval dat moeilijk van tevoren is aan te geven of betaald werken al dan niet haalbaar is. Dat betekent, zeker met het oog op de leer-werkplicht, dat er toch dienstverlening aangeboden moet worden om te ontdekken of werken haalbaar is en om de aanwezige talenten zichtbaar te maken. En als betaald werken niet haalbaar blijkt te zijn, zal er naar alternatieve vormen van werk gekeken moeten worden, wat een rol van de gemeente is.

4.2 Aanbevelingen

57

Het ziet ernaar uit dat er in de komende jaren meer samengewerkt moet worden tussen de opvang, de diensten Sociale Zaken van de gemeenten en UWV om de maatschappelijke positie van zwerfjongeren in het algemeen en zwerfjongeren met een beperking in het bijzonder te verbeteren. Maar hoe doe je dat? Graag delen we de opgedane inzichten. We maken daarbij onderscheid tussen beleidsaanbevelingen op landelijk niveau en beleidsaanbevelingen op regionaal niveau.

4.2.1 Beleidsaanbevelingen op landelijk niveau

Samenwerking kan bevorderd worden door:

1. regionale samenwerking te stimuleren, bijvoorbeeld met subsidies die de opstartkosten dekken;
2. relevante kennis te vergaren, te verzamelen en te verspreiden:
 - a. kennis over de bemiddelingsprofielen van de groep zwerfjongeren
 - b. kennis over welke samenwerkingsvormen het meeste opleveren
 - c. kennis over innovaties die leiden tot een betere arbeidsparticipatie van zwerfjongeren
 - d. kennisuitwisseling tussen regio's, bijvoorbeeld via een website
3. afspraken te maken over de rol- en taakverdeling tussen de betrokken organisaties. Zo kunnen partijen elkaar aanspreken op hun verantwoordelijkheid.

Verder is nader onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van zwerfjongeren wenselijk, bijvoorbeeld als het gaat om vragen als:

- Wat is het arbeidsmarktprofiel van zwerfjongeren, voor hoeveel van hen is betaald werk (tot 27-jarige leeftijd) realistisch?
- Welke oplossingen zijn effectief voor zwerfjongeren?
- Zijn er specifieke maatregelen nodig voor zwerfjongeren?
- Is het bestaande re-integratie-instrumentarium voor de doelgroep zwerfjongeren met een beperking afdoende?

UWV doet er goed aan zijn regionale organisatie zo vorm te geven dat die de samenwerking met de opvangsector ondersteunt

UWV zou zich kunnen bezinnen op de vraag of er voor zichzelf een taak is weggelegd om actiever schooluitval te bestrijden. Nu krijgt UWV de uitgevallen jongeren na een paar jaar te zien, als hun uitgangspositie op de arbeidsmarkt als sterk verslechterd is.

UWV zou landelijk kunnen nagaan of hun bijdrage aan de zogenoemde sluitende aanpak zoals UWV die op dit moment met bepaalde scholen vormgeeft, niet verder te intensiveren en te verbeteren is. Zijn er interventies te bedenken waarmee voorkomen kan worden dat er veel zwerfjongeren met een veel verslechterde arbeidsmarktpositie in een laat stadium ondersteund moeten worden?

UWV bezint zich ook op afspraken met re-integratiebedrijven die met deze groep werken. Re-integratiebedrijven die starten met sociale activering zouden van UWV een bonus kunnen krijgen als ze plaatsingen weten te realiseren. Nu is in de socialeactiveringstrajecten vaak te onduidelijk of werken voor de jongeren haalbaar is.

4.2.2 Beleidsaanbevelingen op regionaal niveau

Om jongeren met een beperking naar werk te begeleiden is het belangrijk dat UWV (en gemeente) één vaste contactpersoon heeft waarmee de hulpverleningsorganisaties kunnen samenwerken. Op deze wijze kan er een basis worden gecreëerd voor vruchtbare samenwerking. Naast de grote verschillen in benadering en deskundigheid is het belangrijk om toe te werken naar integrale dienstverlening, en hiervoor is één contactpersoon belangrijk. Tegelijkertijd moeten de hulpverleners ook bereid zijn die samenwerking op te zoeken en aan een integrale benadering te werken.

Meer samenhang en procesafspraken in de dienstverlening

Op dit moment is de taak- en rolverdeling tussen gemeente, UWV en hulpverlening vaak niet duidelijk vastgelegd. De opvang start in veel gevallen het proces van re-integratie door jongeren te voorzien van bed, bad en brood en te zoeken naar wegen om hen weer te laten deelnemen aan de samenleving. Begeleiders in de opvang maken ook een inschatting van wat haalbaar is en stellen vervolgens een traject voor.

Om een traject goed te laten aansluiten op de mogelijkheden en beperkingen van de zwerfjongeren is het belangrijk dat UWV over voldoende informatie beschikt om de mogelijkheden van de jongeren te kunnen inschatten. Vaak is dit al relevant bij de aanvraag van een Wajong-uitkering. Ondersteuners moeten dan natuurlijk wel weten welke informatie er bij een aanvraag moet worden verstrekt. Verder is het goed als arbeidsbegeleiders en ondersteuners uit de opvang hun begeleidingsdoelen vastleggen en op elkaar afstemmen. De jongere heeft er immers baat bij dat hij of zij kan rekenen op een samenhangend steunsysteem. Het

beter vastleggen van (proces)afspraken tussen de verschillende partners biedt bovendien het voordeel dat deze minder persoonsafhankelijk zijn. Vooral de zorgelijke hoeveelheid persoonswisselingen in de opvang lijken verbeteringen in de samenwerking telkens weer teniet te doen vanwege een gebrekkige overdracht.

Opvanginstellingen zouden op basis van kwaliteitsnormen hun (voorgenomen) bijdrage aan een traject zichtbaar moeten maken. (Dat is ook handig als een en ander overgedragen moet worden.) Bijvoorbeeld: bij de start van een re-integratietraject wordt in samenspraak met de jongere een participatieplan gemaakt. Dit plan wordt met gemeente en UWV besproken en waar wenselijk aangepast. Het kan zijn dat er nog geen actie wordt verwacht van gemeente of UWV, maar zij weten dan wel wat er intussen gebeurt en wanneer er wordt geëvalueerd of de uitgezette acties resultaat hebben gehad en of een traject wordt ingezet.

Dit soort procesafspraken kunnen door de gemeente worden gebruikt om afspraken te maken over de te ondernemen activiteiten en uitkomsten. Op deze wijze kan ook worden gemonitord hoe de ondersteuning aan zwerfjongeren verloopt. Belangrijk is ten slotte dat in het proces momenten zijn ingebouwd waarop met de zwerfjongere overeen is gekomen dat deze het traject zelf draagt. Anders is de kans op een mislukking te groot.

Verder is het belangrijk om afspraken te maken over: (1) vaste contactmomenten in het proces van ondersteuning, (2) het verzamelen en delen van (medische) informatie, (3) de begeleiding in de thuissituatie, (4) de wijze waarop re-integratiebedrijven betrokken moeten worden. Heldere afspraken die door alle relevante partijen worden gedragen, kunnen namelijk bijdragen aan een veel efficiëntere wijze van samenwerken met betere garanties voor een activerende aanpak.

Hoe zou een degelijke samenwerking eruit kunnen zien? De verhoudingen tussen de gemeentelijke dienst Werk en Inkomen, UWV, de hulpverleningsinstellingen en aanbieders van re-integratiediensten kunnen op verschillende manieren worden uitgewerkt. Een paar scenario's.

59

Scenario 1: De opvanginstelling is casemanager

De opvanginstelling biedt centraal casemanagement en werkt bij loopbaanvragen samen met de casemanager van gemeente en UWV. De opvanginstelling ondersteunt de cliënt bij het aanvragen van de juiste uitkering en bij re-integratie. De casemanagers werken samen, waarbij de gemeente en UWV ervoor zorgen dat de loopbaanbegeleiding op een goede manier wordt verbonden aan de ondersteuning op andere terreinen. Zij moeten zich daarvoor goed oriënteren op de aanbieders in de regio en zorgen voor contractafspraken, zodat die snel en op een juiste wijze ingezet en gemonitord kunnen worden.

Scenario 2: De opvanginstelling ontwikkelt zich als re-integratiebedrijf

De opvanginstelling zou zich als re-integratieaanbieder kunnen profileren (loopbaanbegeleiding of bijvoorbeeld werkprojecten). Het gevolg daarvan is dat de verhouding met gemeente en UWV verzakelijkt doordat dergelijke diensten ook door andere organisaties aangeboden kunnen worden. Verder betekent het ontwikkelen van dergelijke diensten ook dat er veel meer in de professionalisering geïnvesteerd moet worden. Opvanginstellingen hebben over het algemeen geen specifieke deskundigheid in huis om zwerfjongeren goed te begeleiden naar werk. Het adviseren van werkgevers over de wijze waarop iemand goed in het bedrijf

kan functioneren, vraagt om geheel andere competenties dan de rol van hulpverlener of ondersteuner.

Scenario 3: Joint venture met een re-integratiebedrijf

Een andere optie is dat de opvanginstelling en een re-integratiebedrijf samen optrekken en integraal woon-werkbegeleiding aanbieden. Hiermee is de deskundigheid beter gewaarborgd, maar de onafhankelijkheid van de adviezen van de casemanager van de hulpverlening is nog wel in het geding.

4.2.3 Aanbevelingen gericht op het creëren van gunstige randvoorwaarden

Om trajecten naar werk voor zwervjongeren succesvol vorm te kunnen geven, dient men rekening te houden met een aantal voor zwervjongeren specifieke omstandigheden en problematiek.

Een steunende woonomgeving

Het is zinvol verder te denken over de wijze waarop de woonomgeving en -begeleiding van zwervjongeren het beste vormgegeven kan worden, zodat de jongeren ondersteund worden bij het vergroten van hun arbeidsmarktkansen. In het project kwam naar voren dat de woonomgeving niet altijd ondersteunend is. De leefstijl en het leefritme van de werkloze medebewoners die vaak ook geen dagbesteding hebben, werken vaak afleidend. Er zijn goede voorbeelden nodig waaraan een jongere die zijn arbeidsmarktpositie wil verbeteren zich kan optrekken. De vraag is of de woonsituatie niet beter kan worden afgestemd op de ontwikkeling van de loopbaan. Werken kost energie, en in een huis waar iedereen bijvoorbeeld tot in de late uurtjes doorgaat, is het niet mogelijk voldoende uit te rusten.

60

Financiële prikkels

Het belang van financiële prikkels is een kwestie van maatwerk. Het intrekken van een uitkering is vaak weinig effectief omdat dan het risico ontstaat dat zwervjongeren weer de straat op gaan. Het is belangrijk om jongeren te motiveren zich in te spannen om een baan te verwerven. Probleem daarbij is dat werken vaak niet loont in die zin dat jongeren als ze werken meer te besteden krijgen. Wanneer men verblijft in een AWBZ-instelling heeft men te maken met afdrachten en hogere eigen bijdragen naarmate men meer werkt. Werken met een Wwb-uitkering loont pas wanneer het loon hoger ligt dan de Wwb-uitkering. Bij de Wajong-uitkering zijn er meer mogelijkheden om geld over te houden mits de jongere niet in een AWBZ-instelling woont. Voor zwervjongeren is het principe van 'werken moet lonen' een zeer belangrijke prikkel. Voor een deel ontbreekt deze prikkel vanwege schulden. Voor een ander deel zijn de verdienmogelijkheden beperkt en sommige zwervjongeren zijn gewend op illegale wijze hoge inkomsten te genereren.

Schulden

De schulden van de zwervjongeren zijn een aandachtspunt voor de begeleiding. Het is primair de hulpverlening die aan de schuldenproblematiek moet werken. Schulden kunnen daarnaast ook problemen veroorzaken als de jongere gaat werken. Indien iemand met schulden gaat werken, zal er beslag gelegd worden op het loon. Werkgevers worden hier niet

graag mee geconfronteerd. Een oplossing die jobcoachorganisatie Refrisk hiervoor achter de hand heeft, is dat zij (via een zusterbedrijf) de zwerfjongere zelf in dienst neemt en vervolgens uitleent. De werkgever wordt dan niet lastiggevalen door een loonbeslaglegging. Het zusterbedrijf is hiervan uiteraard op de hoogte.

Aard van de ondersteuning

De professionals in de opvang, gemeenten, UWV en re-integratiebedrijven staan voor de taak jongeren te begeleiden die over het algemeen moeilijk begeleidbaar zijn. Veel van de begeleiding aan zwerfjongeren is gericht op gedragsbeïnvloeding omdat de trajectbegeleiding probeert toe te werken naar een meer gereguleerd bestaan. Dat hebben deze jongeren nooit gehad of zijn ze helemaal kwijtgeraakt. Onwenselijk gedrag moet worden 'afgeleerd' en wenselijk gedrag moet worden 'aangeleerd'. Verder hebben deze jongeren te maken met grote problemen die hen in hun functioneren belemmeren. Vertrouwen in zichzelf en anderen terugkrijgen en inzicht krijgen in eigen mogelijkheden zijn belangrijke doelen voor zwerfjongeren.

Begeleiders moeten de taal van de jongere spreken

Voor alle jongeren geldt dat het belangrijk is dat de begeleiders hun taal spreken, maar bij zwerfjongeren is dit een extra belangrijk aandachtspunt. Dit heeft onder andere te maken met het geringe vertrouwen dat zij hebben in hulpverleners en ondersteuners. Zij hebben er al vele gezien en het is daarom noodzakelijk dat de begeleider een vertrouwensband met hen opbouwt. Om dat tot stand te brengen, moet de hulpverlener kunnen aansluiten bij de belevingswereld van de jongere. Verder moet de begeleiding afgestemd zijn op de mogelijkheden die de jongere heeft bij het verwerken van informatie en het mijden van bepaalde sociale situaties (er moet bekeken worden hoe te functioneren met beperkingen). Uitgangspunt hierbij is dat alle ondersteuning aan deze jongeren wordt geboden volgens een gezamenlijke analyse en plan van aanpak.

Omdat veel jongeren hun mogelijkheden overschatten, is het belangrijk dat ondersteuners nagaan of de wensen van de jongeren wellicht op een andere manier gerealiseerd kunnen worden. De methodiek van Supported Employment biedt hiertoe mogelijkheden doordat met deze methode functies gecreëerd kunnen worden die tot op dat moment in een bepaald bedrijf nog niet bestaan.

Ten slotte is het vanwege het gegeven dat zwerfjongeren vaak weinig zelfvertrouwen (over) hebben belangrijk dat begeleiders hen in staat stellen succes te ervaren. Uitzendbureaus en *Work First*-projecten die erop gericht zijn werklozen zo snel mogelijk op de arbeidsmarkt te krijgen, zijn daarom vermoedelijk minder geschikte instrumenten voor zwerfjongeren.

4.3 Afsluiting

In dit rapport zijn we ingegaan op: (1) de omvang en problematiek van zwerfjongeren met beperkingen, (2) hun arbeidsmogelijkheden, (3) een aantal knelpunten in de begeleiding van deze jongeren door verschillende instanties, en (4) de meerwaarde die UWV, gemeente en opvanginstellingen kunnen bieden voor deze jongeren mits ze structureel en intensief met elkaar samenwerken. Daarnaast hebben we concrete aanbevelingen gedaan over hoe

gunstige randvoorwaarden geschapen kunnen worden voor een effectieve samenwerking tussen UWV, gemeente en opvanginstellingen, opdat er een optimaal klimaat ontstaat waarin zwerfjongeren met deskundige ondersteuning kunnen werken aan het verbeteren van hun arbeidsmarktperspectieven. Vilans Werk en Handicap hoopt hiermee opvanginstellingen, regionale UWV's, gemeenten en beleidsmakers te inspireren en te stimuleren meer met elkaar samen te werken om ervoor te zorgen dat zwerfjongeren hun potentieel kunnen benutten en een zinvolle bijdrage kunnen leveren aan onze maatschappij.

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2008)

Opvang zwerfjongeren 2007. 's-Gravenhage: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2005)

Zwerfjongeren 2005. Algemene Rekenkamer, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 416, nr. 2, p. 4. 's-Gravenhage: Algemene Rekenkamer.

Beijersbergen, M., C. Jansen en J. Wolf (2008)

Zwerfjongeren in Utrecht: Omvang en profiel van de zwerfjongerenpopulatie. Nijmegen: UMC St. Radboud.

Hagen, B. (2006)

Zwerfjongeren op weg naar werk, www.zwerfnet.nl.

Peele, A. te, A. Mulder e.a. (2007)

Hoe effectief is Supported Employment? Een literatuurstudie naar de effectiviteit van Supported Employment. *Nederlands Tijdschrift voor de Zorg aan mensen met een verstandelijke beperking*, 33(4): p. 196-214.

63

Rensen, P., S. van Arum en R. Engbersen (2008)

Wat werkt? Een onderzoek naar de effectiviteit en de praktische bruikbaarheid van methoden in de vrouwenopvang, maatschappelijke opvang en de opvang voor zwerfjongeren. Utrecht: MOVISIE.

Schipper, H. en G. van Dijk

Ketenzorg voor dak- en thuisloze jongeren in Amsterdam, www.ketens-netwerken.nl/resources/uploads/files/documenten/Bestekvooreenketen.pdf.

Sijbrandij, M., I. Jonker en J. Wolf (2008)

Cliëntprofielen van vrouwen met geweldservaringen in de vrouwenopvang. Nijmegen: UMC St. Radboud.

Snoek, A., A. van der Poel en D. van de Mheen (2008)

Ontwikkeling en toetsing van cliëntprofielen ter bevordering van doorstroom in de maatschappelijke opvang. Rotterdam: IVO.

Stichting Stade (2006)

Werkwijze Op Eigen Benen: Intensieve woontraining voor dak- en thuisloze jongeren. Utrecht: Stade Advies.

UWV (2008)

Kenniscahier 08-01, *De participatiemogelijkheden van de Wajonginstroom*, www.uwv.nl.

UWV (2007)

Kenniscahier 07-01, *De groei van de Wajonginstroom*, www.uwv.nl.

UWV

Resultaten van re-integratiebedrijven, www.uwv.nl.

Wal, G. van der (2007)

Advies aanpak zwerfjongeren. Utrecht: Projectmanagementbureau.