

Jongvolwassenen in de bijstand in Almere

*Achtergronden van en ondersteuning aan
18-27 jarigen in de bijstand in de gemeente Almere*

R. Kennis
A. Jager
m.m.v. F. Lazrak

Nijmegen, juni 2019



Projectnummer: 2018.858

© 2019 KBA Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vernieuwvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, en evenmin in een retrieval systeem worden opgeslagen, zonder de voorafgaande schriftelijke toestemming van KBA Nijmegen/AEPB Onderzoek en Advies.

No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photoprint, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	1
2	Jongvolwassenen in de bijstand	3
2.1	Omvang van de groep jongvolwassenen in de bijstand	3
2.2	Beschrijving van de doelgroep	5
2.3	Naar een indeling van de doelgroep	7
2.3.1	Alleenstaande ouders	8
2.3.2	Zorgklanten	14
2.3.3	Relatief hoger opgeleiden	19
2.3.4	Lager opgeleiden	22
2.3.5	'Draaideur'-klanten	27
2.3.6	Conclusie	28
3	Trajecten, ervaringen, belemmeringen en kansen	29
3.1	Trajecten bij W&I	29
3.2	Ervaringen met bijstand en benadering in trajecten	31
3.3	Belemmeringen	34
3.4	Potentie en kansen	37
4	Aanbevelingen	41
	Bijlage 1 – Overzicht interviews	47

1 Inleiding

Op 1 januari 2015 is de Participatiewet ingevoerd. Iedereen die kan werken maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt, valt onder de Participatiewet. De wet moet ervoor zorgen dat meer mensen werk vinden, ook mensen met een arbeidsbeperking. Het principe van de Participatiewet is dat werk boven uitkering gaat. Mensen die er niet in slagen om werk te vinden, onvoldoende inkomen of vermogen hebben om van rond te komen en geen aanspraak kunnen maken op een andere uitkering, komen in aanmerking voor een bijstandsuitkering.

De Participatiewet wordt uitgevoerd door gemeenten. Tegelijkertijd met de introductie van de Participatiewet is ook de verantwoordelijkheid voor maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de jeugdzorg bij gemeenten neergelegd. Op die manier hebben gemeenten de opdracht en de mogelijkheid gekregen om de participatie en de eigen kracht van de inwoners te vergroten.

Een deel van de inwoners slaagt er niet in om werk te vinden en komt terecht in de bijstand. In Almere gaat het om ruim 5.500 personen.¹ Ongeveer één op de acht klanten met een bijstandsuitkering is tussen de 18 en 27 jaar. Het lukt deze groep (al) op jonge leeftijd niet om een opleiding te volgen of te werken. Dat wordt door de gemeente Almere niet wenselijk gevonden; jongvolwassenen horen niet in de bijstand. Daarom wordt in Almere gewerkt aan het opzetten van een integrale aanpak voor jongvolwassenen in een kwetsbare positie. Op dit moment lukt het nog onvoldoende om deze groep de benodigde (integrale en maatwerkgerichte) ondersteuning te bieden.

De gemeente Almere heeft de wens om de problematiek waar de doelgroep mee te maken heeft aan de hand van enkele reële casussen in beeld te brengen. Ten tweede wil de gemeente zoveel mogelijk jongvolwassenen, in het bijzonder ook jonge ouders, uit de bijstand krijgen door hen te ondersteunen naar betaald werk of een andere vorm van duurzame maatschappelijke participatie. De gemeente heeft KBA Nijmegen en AEPB Onderzoek en Advies daarom gevraagd een onderzoek uit te voeren naar jongvolwassenen (18-27 jaar) in de bijstand.² Daarvoor zijn de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Wat is de persoonlijke situatie van de jonge bijstandsgerechtigden?
2. Welke problematiek en belemmeringen zijn zichtbaar bij jongvolwassenen in de bijstand?
3. Welke belemmeringen ervaren de jongvolwassenen in de bijstand in de ondersteuning door en/of contacten met gemeente en/of andere instanties?
4. Welke potentie en kansen op uitstroom naar werk of andere vormen van duurzame maatschappelijke participatie hebben jongvolwassenen in de bijstand?
5. Welke aanbevelingen over de ondersteuning aan de jonge bijstandsgerechtigden kunnen op basis van de analyse en de antwoorden op bovenstaande vragen worden gedaan?

In de afgelopen maanden is een kwantitatief en kwalitatief onderzoek uitgevoerd om deze vragen te kunnen beantwoorden. In deze rapportage wordt daarvan verslag gedaan.

1 Peildatum 1 januari 2019.

2 Statushouders en arbeidsbeperkten met een doelgroepindicatie binnen deze groep jongvolwassenen in de bijstand vallen buiten de scope van het onderzoek.

Onderzoeksopzet

Het onderzoek bestond uit een kwantitatief en een kwalitatief deel. Beide delen zijn parallel aan elkaar uitgevoerd. De uitkomsten van het kwalitatieve onderzoek hebben geleid tot aanvullende kwantitatieve analyses, zowel om kwalitatieve resultaten te staven als om verdere invulling te geven aan de data-analyse .

Het *kwantitatieve* onderzoek is uitgevoerd in de vorm van een data-analyse naar jongvolwassenen in de bijstand. Dit deel van het onderzoek is in onderlinge afstemming met KBA Nijmegen, uitgevoerd door AEPB Onderzoek en Advies. De data-analyse kende twee doelen. Het eerste doel was om de persoons- en omgevingskenmerken van de huidige groep 18-27 jarigen in de bijstand in beeld te brengen. Het tweede doel was om de structurele kenmerken van deze groep in beeld te brengen. Structurele kenmerken zijn de factoren die bepalend zijn in waaróm jongvolwassenen in Almere instromen in de bijstand. Het gaat onder andere om huishoudkenmerken, opleidingskenmerken, voorzieningengebruik en schulden.

In de volgende hoofdstukken wordt op diverse plekken gebruik gemaakt van en verwezen naar de uitkomsten uit de kwantitatieve data-analyse. In een apart tabellenboek zijn alle resultaten uit de data-analyse gepresenteerd. Dit tabellenboek bevat de brontabellen, maar schetst ook een breder kader van waaruit naar de jongvolwassenen in de bijstand is gekeken. In het tabellenboek is een toelichting gegeven op de gebruikte databestanden (de bronnen) waarmee de data-analyse is uitgevoerd.

Het *kwalitatieve* onderzoek is uitgevoerd door KBA Nijmegen en bestond uit documentanalyse en diepte-interviews. In de document-analyse zijn relevante beleidsstukken, onderzoeken en andere documenten bestudeerd. Daarnaast zijn in totaal 16 diepte-interviews afgenomen bij klantmanagers van de gemeente Almere en andere (in)direct betrokkenen. De selectie van respondenten is afgestemd met de gemeente Almere. Een overzicht van de geïnterviewden is opgenomen in bijlage 1. Tevens is gesproken met vijf jongvolwassenen in de bijstand. De selectie is gebaseerd op de verschillende (sub)groepen van jongvolwassenen die kunnen worden onderscheiden (zie hoofdstuk 2). De definitieve selectie is in overleg met de klantmanagers gemaakt. Voor elk van de jongvolwassenen is in dit rapport een portret (casusbeschrijving) gemaakt.³ De portretten beschrijven het perspectief vanuit en de beleving van de jongvolwassenen. De portretten zijn op verschillende plekken in hoofdstuk 2 opgenomen en illustreren goed de problematiek waarmee de jongvolwassenen te maken hebben, de zaken waar zij tegenaan lopen en hun ervaringen met de bijstandsuitkering.

Leeswijzer

Het volgende hoofdstuk bestaat uit een beschrijving van de doelgroep van jongvolwassenen in de bijstand. Eerst wordt een overzicht gegeven van de omvang van deze groep en daarna volgt een korte beschrijving op hoofdlijnen. Vervolgens worden vijf subgroepen onderscheiden. Van elke subgroep zijn de belangrijkste kenmerken, problematieken en belemmeringen gepresenteerd. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens de ondersteuning aan de jongvolwassenen door Werk & Inkomen beschreven. Ook de belemmeringen in de contacten met en ondersteuning door de gemeente en andere instanties komen in dit hoofdstuk naar voren evenals de kansen op uitstroom richting werk of andere vormen van maatschappelijke participatie. Tot slot worden in hoofdstuk 4 een aantal aanbevelingen gedaan over de ondersteuning aan jonge bijstandsgerechtigden.

3 Om de anonimiteit van de jongvolwassenen te waarborgen, zijn hun namen gefingeerd. Ook zijn op een aantal punten details van hun verhaal aangepast..

2 Jongvolwassenen in de bijstand

In dit hoofdstuk wordt ingezoomd op de groep Almeerse jongvolwassenen (18-27 jaar) in de bijstand. Op verzoek van de gemeente Almere zijn jonge statushouders en personen met een doelgroepindicatie in de bijstand niet in het onderzoek meegenomen.⁴ Aan de hand van verschillende kenmerken beschrijven we de doelgroep; er wordt gekeken naar persoonlijke kenmerken, kenmerken in de onderwijsloopbaan, kenmerkende problematieken en voorzieningengebruik. We beschrijven de doelgroep eerst kort in zijn geheel en komen vervolgens tot een type-indeling van de groep.

We starten het hoofdstuk met een inkadering van de doelgroep, door de doelgroep af te zetten tegen de totale groep Almeerders met een bijstandsuitkering. De focus ligt daarbij op de huidige groep jonge bijstandsklanten. Zoals vermeld heeft AEPB in het kader van dit onderzoek een brede kwantitatieve analyse uitgevoerd naar jongvolwassenen in de bijstand. De kwantitatieve analyse is ingebed in een bredere context; zo is in hoofdstuk 2 van de kwantitatieve analyse dieper ingegaan op de demografische kenmerken van jonge bijstandsklanten in relatie tot de Almeerse bevolking. Ook is in de data-analyse gekeken naar bijstandsgerechtigden over een langere periode dan alleen diegenen die in 2018 bijstand ontvingen.

In de volgende paragrafen worden enkele relevante uitkomsten besproken. Het hele – bredere – verhaal is terug te vinden in het AEPB-rapport *Jongvolwassenen in de bijstand. Cijfers voor beleid: kwantitatieve analyse naar 18-27 jarige bijstandsgerechtigden* (Lazrak, 2019).

2.1 Omvang van de groep jongvolwassenen in de bijstand

Almere heeft ruim 200.000 inwoners. Circa 2,6 procent van hen leeft van een bijstandsuitkering (peildatum 1 januari 2019), het gaat om 5.544 personen.⁵ Het percentage personen met een bijstandsuitkering ligt wat hoger dan het landelijk gemiddelde.⁶

Bijna 25.000 van de ruim 200.000 inwoners behoren tot de groep 18-27-jarigen⁷, dat is circa 12 procent van de Almeerse bevolking. Daarvan hebben 829 inwoners in 2018 een bijstandsuitkering ontvangen⁸. Dat betekent dat ongeveer 3,2 procent van de 18-27 jarigen een bijstandsuitkering heeft ontvangen. Van alle personen met een bijstandsuitkering is ruim 12 procent in de leeftijd van 18-27 jaar.

4 Het onderzoek richt zich niet op statushouders en op personen in het doelgroepregister in de bijstand. In de data-analyse is het, waar gekeken is over een langere periode, niet altijd mogelijk geweest om deze beide groepen uit de analyse te halen. Voor 2018 heeft de gemeente op basis van informatie van de klantmanagers op individueel klantniveau doorgegeven welke jonge bijstandsgerechtigden in het doelgroepregister staan. Over eerdere jaren was die informatie in de data niet aanwezig.

5 Zie ook tabel 3.1 in de kwantitatieve analyse (Lazrak, 2019).

6 Almere: 42 personen met bijstand per 1000 inwoners. Landelijk: 35,5 personen met bijstand per 1000 inwoners. Bron: CBS Statline.

7 Zie ook tabel 2.7 in de kwantitatieve analyse (Lazrak, 2019).

8 Gedurende minimaal één maand. Zie ook tabel 2.8 in de kwantitatieve analyse (Lazrak, 2019).

De 829 18-27-jarigen met een bijstandsuitkering in 2018 vormen de totale groep jonge bijstandsgerechtigden. Bijna twee derde van deze personen is statushouder⁹ of staat ingeschreven in het doelgroepregister¹⁰. Exclusief deze beide groepen zaten er in 2018 286 jongvolwassenen in de bijstand. Dit betekent dat het aantal jongvolwassenen in de bijstand in het kader van dit onderzoek in omvang beperkt is. Niet alleen in absolute zijn, maar ook in relatieve zin – ten opzichte van de gehele groep van 829 18-27 jarigen in de bijstand.

Over een langere periode van 10 jaar – tussen 2009 en 2018 – zijn er ruim 13.000 personen¹¹ die gedurende kortere of langere tijd een bijstandsuitkering hebben ontvangen en tussen de 18-27 jaar waren toen zij (voor het eerst) bijstand hebben aangevraagd. De instroom van jongvolwassenen hangt deels samen met de economische situatie. Daarnaast is de groep statushouders in de bijstand in periodes met een grote instroom van vluchtelingen groter dan in andere periodes.

Tabel 2.1 – Omvang van de populatie en het aantal jongvolwassenen in de bijstand

	Totaal inwoners Almere	Totaal bijstand Almere
Aantal totaal (alle leeftijden) 1-1-2019	207.898	5.544
Aantal 18-27 jaar	31.925	829

In- en uitstroom

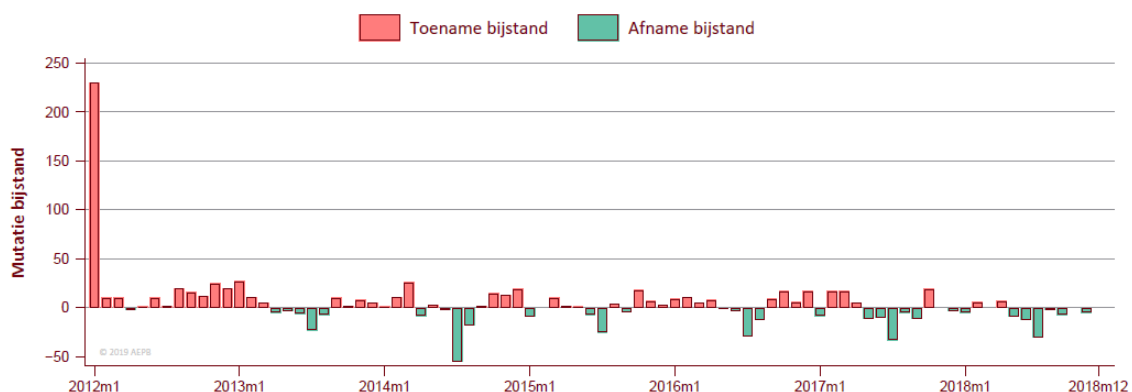
In 2018 zijn er 199 jongvolwassenen ingestroomd in de bijstand in Almere. Tegelijkertijd zijn er 227 jongvolwassenen uitgestroomd. De uitstroom is dus groter dan de instroom. Dat heeft te maken met de gunstige economische omstandigheden, waardoor relatief veel jonge klanten uitstromen. Over een langere periode bekeken – 2012 tot 2018 – is dat ook goed zichtbaar: de instroom daalt, terwijl de uitstroom toeneemt. Voor de lagere instroom speelt mogelijk ook mee dat de gemeente Almere sinds 2016 inzet op ondersteuning van de jongvolwassenen tijdens de zoekperiode. Tussen januari 2017 en december 2018 is het aantal jongvolwassenen in de bijstand met 23 procent gedaald.

9 Asielzoekers die als vluchteling worden erkend, krijgen de vluchtelingenstatus. Zij worden ook wel statushouders genoemd. Hoewel statushouders niet in dit onderzoek zijn betrokken, wordt door een geïnterviewde aangegeven dat de indeling in 'reguliere' klanten en statushouders in praktijk niet zo zwart-wit is. Ook een deel van de statushouders bestaat uit mensen met beperkingen en een laag IQ. Daar wordt volgens de geïnterviewde (te) snel overheen gestapt vanwege de (focus op) taal. Het is bij statushouders over het algemeen moeilijk om de onderwijsloopbaan in het land van herkomst te reconstrueren. Uit schaamte vertellen ook niet alle statushouders altijd de waarheid met betrekking tot hun cognitieve vermogen. Zij blijken dan bijvoorbeeld analfabeet te zijn.

10 In het doelgroepregister staan gegevens van alle personen die onder de banenafpraak vallen. Het zijn mensen met een arbeidsbeperking die vaak moeite hebben om een baan te vinden. Het kabinet wil dat zij zoveel mogelijk een baan bij een 'gewone' werkgever krijgen. Daarom heeft zij met organisaties voor werkgevers en werknemers de banenafpraak opgesteld.

11 Inclusief statushouders en personen met een doelgroepindicatie. Zie ook Tabel C.1 (Lazrak, 2019).

Figuur 2.1 – In- en uitstroom bijstand van 2012-2018 van 18-27-jarigen (exclusief statushouders en personen in doelgroepregister)



2.2 Beschrijving van de doelgroep

Geslacht

In 2019 ontvangen vrouwen – ongeacht leeftijd – in Almere meer dan 25 procent vaker een bijstandsuitkering dan op grond van het aandeel vrouwelijke inwoners zou worden verwacht. Dit hangt deels samen met de huidige economische hoogconjunctuur. Mannen werken vaker en werken meer uren. Bij werkloosheid kunnen zij daarom eerst een beroep doen op een ww-uitkering. Daarnaast verklaart ook het relatief grote aantal alleenstaande moeders (zie verderop) het grotere aandeel vrouwen in de bijstand.¹²

Ook in de groep 18-27 jarigen die in 2018 een bijstandsuitkering kregen is het aandeel vrouwen (54%) iets groter dan het aandeel mannen (46%). Vergeleken met alle 18-27 jarige Almeerders is het percentage vrouwen in de bijstand licht oververtegenwoordigd. Als de groep jonge statushouders en jongvolwassenen met doelgroepindicatie worden meegeteld neemt het percentage mannen in de bijstand toe tot 56 procent. Met name de groep statushouders bestaat voor een groot deel uit mannen.

Tabel 2.2 – Verhouding man-vrouw in de populatie en in de groep jongvolwassenen in de bijstand

	Man	Vrouw
18-27 jarigen Almere	51	49
18-27 jarigen bijstand Almere	46	54

Leeftijd

Het aanvragen van een bijstandsuitkering kan vanaf 18 jaar. Voor jongvolwassenen tussen de 18 en 27 jaar die bijstand willen aanvragen geldt een zoekperiode van 4 weken voordat zij den aanvraag kunnen doen. In de zoekperiode moet de jongvolwassene op zoek naar werk of een opleiding. Circa 40 procent van de huidige groep jongvolwassenen in de bijstand was tussen de 18 en 20 jaar toen hij of zij voor het eerst in de bijstand kwam. Een in omvang vergelijkbare groep was

¹² Lazrak (2019).

21 of 22 jaar. De overige 20 procent was 23 jaar of ouder toen hij of zij voor het eerst een bijstandsuitkering ontving.

Tabel 2.3 – Leeftijd bij (eerste) instroom in de bijstand (%)

Leeftijd instroom:	Bijstand 2018 (18-27 jaar)
18-20 jaar	41
21-22 jaar	38
23-26 jaar	22

Huishoudsamenstelling

In Almere wordt de helft van alle kinderen geboren in een eenouderhuishouden. De stad kent relatief veel alleenstaande moeders en alleenstaande mannen. Dit verklaart mede het hogere percentage bijstandsgerechtigden ten opzichte van het landelijk gemiddelde. Uit de door AEPB uitgevoerde kwantitatieve analyse komt naar voren dat bijstandsgerechtigden (over een langere periode bekeken) tweemaal zo vaak alleenstaand zijn ten opzichte van de gehele Almeerse bevolking en 1,5 keer zo vaak behoren tot de groep éenouderhuishoudens. Men name alleenstaande moeders zitten vaker in de bijstand: zij ontvangen twee keer zo vaak een bijstandsuitkering als op basis van hun huishoudsamenstelling kan worden verwacht. Van alle jonge bijstandsgerechtigden (inclusief statushouders en personen in het doelgroepregister) is circa 75 procent alleenstaand of alleenstaande ouder.¹³ Het gaat met name om alleenstaande mannen en alleenstaande moeders.

Als ingezoomd wordt op de groep jonge bijstandsgerechtigden exclusief de statushouders en de jongvolwassenen met een doelgroepindicatie, neemt het aandeel alleenstaande mannen substantieel af. Bijna één op de drie (29%, (N = 83) van alle jonge bijstandsgerechtigden is een alleenstaande moeder. Opvallend is ook de toename van het aandeel alleenstaande vaders tot 11 procent van de totale doelgroep (N = 31).¹⁴

Kenmerken in de onderwijsloopbaan

Zeven op de tien jongvolwassenen in de bijstand heeft geen startkwalificatie. Opvallend is dat de meesten van hen helemaal geen diploma's hebben behaald (41%), een kleiner deel heeft een vmbo-diploma (20%) of een diploma op mbo-1 (9%). Ongeveer één op de zeven heeft ooit praktijkonderwijs gevolgd, ruim een kwart heeft op het voortgezet speciaal onderwijs gezeten.

Een kleine groep – 14 procent – is relatief hoger opgeleid en heeft een diploma op mbo-3, mbo-4 of havo-vwo¹⁵.

¹³ Zie ook tabel 2.5 in de kwantitatieve analyse (Lazrak, 2019).

¹⁴ Zie ook tabel 5.1 in de kwantitatieve analyse (Lazrak, 2019).

¹⁵ Zie tabel 5.10 / 5.11 (Lazrak, 2019). In de DUO-gegevens worden geen behaalde diploma's in het hoger onderwijs geregistreerd. Het is aannemelijk dat een groot deel van de havo/vwo-gediplomeerden gestart is in het hoger onderwijs (hbo/wo). Een deel zal daar ook een diploma hebben behaald.

Tabel 2.4 – Hoogst behaalde opleidingsniveau van de groep 18-27 jarigen de bijstand in 2018¹⁶

Hoogste diploma	N	%
Geen diploma bekend	109	41
Vmbo	53	20
Mbo niveau 1	25	9
Mbo niveau 2	43	16
Mbo niveau 3	11	4
Havo-vwo	12	4
Mbo niveau 4	15	6
Totaal 18-27 jarigen in de bijstand	268	100
Geen gegevens bekend	19	

2.3 Naar een indeling van de doelgroep

In de voorgaande paragraaf is een algemeen beeld geschetst van de kenmerken van de groep jongvolwassenen in de bijstand en de problematiek waar zij mee te maken hebben. Op basis van de kwantitatieve data-analyse en de diepte-interviews is een indeling gemaakt van de 286 jonge bijstandsklanten uit 2018.

Er worden vijf subgroepen onderscheiden, die overigens niet wederzijds-uitsluitend zijn. Dat betekent dat er overlap is tussen de subgroepen en dat een deel van de jongvolwassenen in de bijstand in meerdere groepen past. Het gaat om:

- De groep *alleenstaande ouders*
Alleenstaande jongvolwassen vrouwen of mannen in de bijstand met de zorg over één of meerdere kinderen;
- De groep *zorgklanten*
Jongvolwassenen in de bijstand in de zorg- en participatietredes 1 (zorg) en 2 (sociale activering) van de Almeerse participatieladder;
- De groep *relatief hoger opgeleiden*
Jongvolwassenen in de bijstand met een diploma op mbo-niveau 3 of hoger;
- De groep *lager opgeleiden*
Jongvolwassenen in de bijstand met een diploma op vmbo-niveau, mbo-1 of mbo-2;¹⁷
- De groep *'draaideurklanten'*
Jongvolwassenen in de bijstand die tussen de 18 en 27 jaar meerdere malen opnieuw zijn ingestroomd in de bijstand.

In de volgende tabel zijn de verschillende subgroepen gepresenteerd. Omdat een deel van de jongvolwassenen tot meerdere groepen behoort, bijvoorbeeld alleenstaande ouder én laagopgeleid, of zorgklant én relatief hoger opgeleid, tellen de percentages op tot meer dan 100%. Voor elke subgroep geeft het percentage weer welk deel van het totale aantal jonge bijstandsklanten (N = 286) tot de betreffende subgroep behoort.

¹⁶ Zie ook tabel 5.10 in de kwantitatieve analyse (Lazrak, 2019).

¹⁷ In de beschrijving van deze groep in paragraaf 2.3.4 van de groep lager opgeleiden, is ook de groep zonder diploma's meegenomen. In de kwantitatieve analyses is deze groep om technische redenen buiten beschouwing gelaten. Inclusief niet-gediplomeerden neemt de groep toe tot 80 procent van alle jonge bijstandsgerechtigden.

Tabel 2.5 – Omvang van de onderscheiden groepen jongvolwassenen in de bijstand (%; percentages tellen op tot meer dan 100%, omdat personen in meerdere groepen kunnen vallen)

	Man		Vrouw		Totaal	
	N	%	N	%	N	%
Alleenstaande ouders	31	24	83	54	114	40
Zorgklanten	70	53	72	47	142	50
Hoger opgeleiden ¹⁸	22	17	16	10	38	13
Lager opgeleiden	51	39	70	46	121	42
'Draaideur'-klanten	18	14	39	25	57	20
Totaal 18-27 jarigen in de bijstand	132	100	154	100	286	100

De onderscheiden groepen verschillen op bepaalde specifieke kenmerken, zoals huishoudsamenstelling en opleidingsniveau en hebben ieder met andersoortige problematieken te maken. Dit maakt ook dat in iedere groep specifieke aandachtspunten kunnen worden benoemd in de benodigde begeleiding en de randvoorwaarden om uit de bijstand te komen. In deze paragraaf schetsen we eerst een inhoudelijk beeld van de verschillende groepen.

2.3.1 Alleenstaande ouders

Vier op de tien jongvolwassenen in de bijstand (in 2018) is een alleenstaande ouder en heeft (grotendeels) alleen de zorg over één of meerdere kinderen. Het betreft 114 personen, waarvan het grootste deel (73%) alleenstaande moeders. Toch zijn er in 2018 ook 31 mannen die alleenstaande ouder zijn. In de interviews is door de klantmanagers niet aan deze mannen gerefereerd, maar zijn alleen de alleenstaande moeders als belangrijke subgroep benoemd.

Van alle jongvolwassen vrouwen (N = 154) in de bijstand in 2018 is ruim de helft (54%) alleenstaand met kinderen. Eerder in dit hoofdstuk is al benoemd dat alleenstaande moeders in Almere twee keer zo vaak een bijstandsuitkering ontvangen dan op basis van hun huishoudsamenstelling kan worden verwacht. Gemiddeld genomen ontvangt de groep alleenstaande ouders uit 2018 sinds 1,7 jaar een bijstandsuitkering. De variatie is echter zeer groot en loopt uiteen van twee maanden tot zeven jaar.

Een groot deel van de alleenstaande ouders valt ook binnen de subgroepen zorgklanten (50%) en/of lager opgeleiden (45%). De alleenstaande ouders wijken hierin niet af van de totale groep jongvolwassenen in de bijstand. Opvallend is wel de grote overlap tussen de alleenstaande vaders en zorgklanten: ruim 70 procent van de alleenstaande vaders is ook zorgklant. Het laat zien dat de groep alleenstaande vaders – ondanks dat het een kleine groep betreft – qua kenmerken afwijkt van de alleenstaande moeders (overlap 42%).¹⁹

18 De jongvolwassenen in deze groep zijn *relatief* hoger opgeleid dan de gemiddelde bijstandsklant. De meesten hebben echter een diploma op mbo-niveau 3 of 4. Voor de leesbaarheid wordt in de tabellen gesproken over hoger opgeleiden.

19 Zie ook tabel E.3 in de kwantitatieve analyse (Lazrak, 2019).

Op een klein aantal na, zijn alleenstaande ouders bijna allemaal laagopgeleid. Bijna twee derde heeft geen startkwalificatie is bezit en ruim een vijfde heeft een mbo-2-diploma. Tabel 2.6 geeft een overzicht.

Tabel 2.6 – Hoogst behaalde diploma van de groep alleenstaande ouders in de bijstand in 2018²⁰

Hoogste diploma	N	%
Geen diploma bekend	39	37
Vmbo	20	19
Mbo niveau 1	9	8
Mbo niveau 2	24	23
Mbo niveau 3	5	5
Havo-vwo	5	5
Mbo niveau 4	4	4
Totaal éénouders	106	100
Geen gegevens bekend	8	

Kenmerkende problematiek

In het algemeen geven de geïnterviewden aan dat alleenstaande ouders over het algemeen met veel en zware problemen kampen. Met name bij de laagopgeleide jonge moeders in de bijstand is sprake van multi-problematiek. Schulden spelen daarin een dominante rol.

Grote schulden

Het gaat niet zelden om grote schulden. In de beschikbare databestanden zijn bij circa een derde van de alleenstaande ouders schulden geregistreerd. Gemiddeld is die schuld bijna 17.000 euro, maar de variatie is groot.²¹ Naast schulden gaat het onder andere ook om problemen rondom het betalen van alimentatie door de ex-partner. Bij alleenstaande vaders lijken de schulden over het algemeen kleiner dan bij de alleenstaande moeders.²²

Eerder is al genoemd dat veel bijstandsgerechtigden – dus niet alleen alleenstaande moeders – te maken hebben met (grote) financiële problemen. Klantmanagers geven aan dat schulden op zichzelf geen belemmering vormen in het vinden van werk. Dat is anders bij de groep alleenstaande ouders. Volgens de respondenten hebben veel alleenstaande ouders (ook) een schuld open staan bij de Belastingdienst. Het gaat om te veel en/of onterecht ontvangen kinderopvangtoeslag.

Op het moment dat iemand met een schuld bij de Belastingdienst weer kan gaan werken – en dus (opnieuw) kinderopvangtoeslag aanvraagt – wordt het te ontvangen bedrag door de belastingdienst verrekend met de openstaande schuld. De te ontvangen toeslag wordt daardoor zo laag dat de bijstandsgerechtigde niet in staat is om de kinderopvang te betalen en daardoor ook niet kan werken of naar school kan gaan. De maatregel bij verrekenen kinderopvangtoeslag regelt dat betrokkenen ondanks de schuld de beschikking blijven houden over de toeslag (en dus niet

20 Zie ook tabel 5.10 in de kwantitatieve analyse (Lazrak, 2019).

21 Zie ook tabel 5.9 in de kwantitatieve analyse (Lazrak, 2019).

22 Zie ook tabel 5.9 in de kwantitatieve analyse (Lazrak, 2019).

wordt verrekend met de toeslagschuld).²³ Om hiervoor in aanmerking te komen moet echter eerst een aanvraag worden gedaan. Vervolgens duurt het 6-8 weken voordat een beslissing worden genomen. Gedurende deze periode is de uitkeringsgerechtigde niet in staat om te werken. Dit is volgens de klantmanagers een grote belemmering in de begeleiding van alleenstaande ouders (moeders) richting werk.

Huisvestingsproblemen

Naast financiële problemen, benoemen de respondenten ook problemen rondom huisvesting.²⁴ Diverse alleenstaande ouders zijn niet in staat om een betaalbare woonruimte te vinden voor zichzelf en hun kind(eren) en wonen daardoor noodgedwongen in bij vrienden, kennissen of ouders, of moeten elke paar maanden op zoek naar een nieuwe tijdelijke plek waar zij kunnen (in)wonen. In een aantal gevallen is het Leger des Heils betrokken; zij kunnen alleenstaande moeders opvangen en gaan dan ook een traject in met hen. Na drie maanden komen zij in aanmerking voor urgentie bij het vinden van een woonruimte.

Naast schuldenproblematiek en problemen rondom huisvesting wordt door de respondenten ook gewezen op problemen in de relatie met de ex-partner. Ook wordt aangegeven dat het problematische verleden van veel alleenstaande moeders ervoor zorgt dat veel van hen weinig zelfvertrouwen en een laag zelfbeeld hebben.

Het verhaal van... Grace (25 jaar)²⁵

Grace is een alleenstaande moeder van 25 jaar oud met twee kinderen van twee en vijf jaar oud. Ze woont zelfstandig met haar kinderen in haar eigen (huur)huis in Almere. Ze ontvangt momenteel een bijstandsuitkering en heeft ook huur- en zorgtoeslag. Grace heeft schulden en daarvoor ook een bewindvoerder. Ze heeft in het verleden praktijkonderwijs gevolgd en een mbo-opleiding op niveau 1. Ze zou graag weer een opleiding willen volgen, maar durft dat om financiële redenen niet aan.

Grace heeft in het verleden eerder een bijstandsuitkering aangevraagd. Dat was in de periode dat ze haar eerste kind kreeg. De bijstand heeft haar wel geholpen, maar ze vindt het vreselijk om een uitkering te ontvangen. Ze wil graag haar eigen geld verdienen. Maar dat is momenteel – met een kind dat nog niet naar school gaat – lastig te combineren met de verzorging van haar kinderen. De oudste moet elke dag naar school worden gebracht en weer worden opgehaald. Overdag heeft ze de zorg over haar jongste kind.

Binnen haar sociale netwerk heeft Grace haar familie – moeder, broers en zus – maar die kunnen haar niet goed ondersteunen. Ze heeft ook geen vrienden waar ze op terug kan vallen.

23 In het kort houdt de regeling in dat de lopende kinderopvangtoeslag niet of niet volledig wordt verrekend met de toeslagschuld. De Belastingdienst berekent op basis van de beslagvrije voet en eigen bijdrage voor de kinderopvang wat maandelijks afgelost kan worden. Dat bedrag wordt in mindering gebracht op de kinderopvangtoeslag. De overige kinderopvangtoeslag wordt uitbetaald. Zo kan de kinderopvang betaald worden en wordt de belemmering om niet te kunnen werken, opleiding te volgen, re-integreren of inburgeren weggenomen.

24 Huisvestingsproblematiek speelt ook bij de andere groepen een rol, zie daarvoor ook de volgende paragrafen.

25 Het portret beschrijft het perspectief vanuit de beleving van de jongvolwassene.

Achtergrond

Toen Grace 16 jaar was is zij het huis uit gegaan omdat de problemen thuis te groot waren. Het huis was zeer vervuild en de zorg lag bij Grace en haar zus. Door stress en vermoeidheid is zij uit huis gegaan. Vier jaar lang heeft zij haar moeder niet meer gesproken. In die periode sliep ze bij vrienden of familie. Dit was een heftige periode voor haar. Grace geeft aan dat ze geluk heeft gehad dat het goed is afgelopen: *“als ik niet zo sterk in mijn schoenen had gestaan, was ik nu ergens ‘achter een raam’ aan het werk”*.

Op haar 19^e werd Grace zwanger van haar eerste kind. Ze woonde toen met de vader bij een vriend in een huis waar ook drugs werden verhandeld. Zij is om die reden weer terug naar haar moeder verhuisd. De omstandigheden waren echter niet veranderd en het huis was erg vervuild. Met behulp van het wijkteam is ze op zoek gegaan naar een nieuwe woning, maar daarvoor bestond een lange wachttijd. In de tussentijd werd haar kind ziek door de vervuiling. Grace is toen bij haar tante in Amsterdam gaan wonen. Omdat zij daar geen kinderopvang kon vinden, moest ze stoppen met school.

Na verloop van tijd kreeg ze een kamer via het Leger des Heils in Almere. Daar kreeg ze ook gezinsbegeleiding. Omdat haar woon- en thuissituatie hierdoor verbeterde, probeerde Grace haar opleiding op mbo-niveau 1 weer op te pakken. Dat lukte niet door de grote achterstand die ze had opgelopen en de vermoeidheid en stress van de afgelopen jaren. In die periode was ze ook een tijd lang depressief.

Ervaringen met de bijstand

Grace heeft geen goede ervaringen met de eerste keer dat zij in de bijstand kwam. Het contact met de klantmanager verliep moeizaam en de klantmanager kon zich volgens Grace niet inleven in haar zware persoonlijke situatie. Grace kon zichzelf ook niet goed uitten. Vervolgens werden ook de gemaakte afspraken over de uitbetaling van de uitkering niet nagekomen, terwijl ze het geld nodig had voor de verzorging van haar baby. Dat was voor Grace een heel vervelende ervaring.

Met haar huidige klantmanager is Grace heel blij, omdat ze merkt dat die haar oprecht wil helpen en het gevoel geeft dat Grace er niet alleen voor staat. De klantmanager komt haar tegemoet met ideeën en oplossingen. Ze heeft op dit moment weinig contact met de klantmanager, maar mag wel altijd bellen als er iets is. Grace had met haar klantmanager gesprekken over het zoeken naar werk. Haar klantmanager heeft haar opgegeven voor een aantal trainingen, waaronder een empowerment- en cv-training, maar die lopen nog niet.

Het grootste probleem voor Grace in het vinden van werk is de opvang van haar kind. Als ze een sollicitatiegesprek heeft, is er niemand in haar omgeving die op haar jongste kind kan passen. Dit belemmert haar, want hoewel ze wil werken en door de gemeente wordt gestimuleerd om te solliciteren, lukt dat haar nu niet.

Chain of events

Bovenstaand voorbeeld van Grace, maakt duidelijk dat niet losse incidenten, maar juist de keten van gebeurtenissen zeer bepalend is in de situatie waar alleenstaande moeders terecht komen. Vergelijk het met een film in plaats van losse foto's. Wanneer de film in beweging wordt gezet wordt het beeld complexer en risicovoller: gebeurtenissen in de thuissituatie, in relaties en op school beïnvloeden elkaar. En als dat overwegend negatieve incidenten zijn, vergroot dat de kans op problemen. Instroom in de bijstand is daarom eerder het resultaat van een proces; een keten van gebeurtenissen (*chain of events*)²⁶, waarin het alleenstaand ouderschap niet de (enige oor-

26 Eimers, T. (2006). *Vroeg is nog niet voortijdig. Naar een nieuwe beleidstheorie voortijdig schoolverlaten*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

zaak is, maar één van de ketens. Door sommige auteurs wordt gesproken over *stressful life events*²⁷, maar aannemelijk is dat ook op het oog kleinere, minder ingrijpende gebeurtenissen schakels kunnen vormen in de keten die tot instroom in de bijstand leidt.

*Het verhaal van...Chantal (32 jaar)*²⁸

Chantal is een alleenstaande moeder van inmiddels 32 jaar oud. Ze woont samen met haar zoon in een zelfstandige woning. Chantal heeft vanaf haar 25^e (2012 tot 2018) bijstand ontvangen en heeft sinds de zomer van 2018 een aanvullende uitkering. Daarnaast ontvangt ze huurtoeslag en zorgtoeslag. Sinds 2017 is ze zo goed als schuldenvrij.

Sinds de zomer van 2018 werkt ze drie dagen per week in een magazijn. Dat is afgestemd op het maximale aantal dagen kinderopvang dat ze kon krijgen. Het aantal uren dat ze werkt is naar wens, omdat ze dan ook nog voldoende tijd bij haar kind is. Chantal wil graag meer gaan werken zodra haar zoon naar school gaat. Hoewel ze leuke collega's heeft in het magazijn, wil ze in de toekomst graag weer administratief werk doen.

In haar sociale netwerk heeft Chantal momenteel veel steun van een vriendin. Daarnaast helpt haar moeder waar mogelijk. Verder heeft ze niet veel vrienden die kunnen helpen omdat die allemaal werken.

Chantal heeft een afgeronde administratieve opleiding op mbo-niveau 2 en een diploma op mbo-niveau 3 in een andere richting.

Chantal heeft over het algemeen goede ervaringen met de bijstand. Het heeft haar geholpen om dingen te doen en zaken aan te pakken (zoals het behoud van haar huis).

Dit jaar is Chantal stappen in de goede richting aan het zetten. Ze voelt zich ook zelfverzekerder. Door haar ervaringen in het verleden is ze wat 'mensenschuw' is geworden. Ze geeft aan dat ze haar verleden nog niet goed heeft verwerkt, maar heeft daar geen ondersteuning voor. Chantal heeft een slechte ervaring gehad met een psycholoog en ziet daarom nu af van hulp.

Achtergrond

Chantal werkte in het verleden en deed licht administratief werk. In 2010 werd zij ziek. Ze leed aan een auto-immuunziekte en raakte volledig verlamd. Ze moest opnieuw leren lopen en praten, maar herstelde volledig. Omdat ze een tijdelijk contract had, verloor zij in die periode wel haar baan. In 2015 kwam de ziekte terug. In haar revalidatieperiode werd ze onverwacht zwanger kon daardoor haar revalidatie niet goed afronden. Door de onvolledige revalidatie kan ze nu niet te lang staan of lopen. In de revalidatieperiode is de relatie met de vader van haar kind gestrand en heeft Chantal de volledige zorg voor haar kind gekregen.

In de eerste periode in de bijstand had ze veel schulden. Omdat ze niet voldeed aan de criteria voor schuldsanering, heeft ze dat zelf opgepakt en regelingen getroffen met verschillende instanties. Sinds 2017 is ze zo goed als schuldenvrij.

Ervaringen met de bijstand

Omdat Chantal ziek was, is zij tussen 2012 en 2018 nooit opgeroepen door de gemeente voor het zoeken naar werk of andere zaken. In het voorjaar van 2018 kreeg Chantal een oproep om te gaan starten met werken. Toen heeft ze ook met een klantmanager van de gemeente gesproken. Dat was voor haar een zeer negatieve ervaring. De klantmanager had zich niet verdiept in haar situatie en vond dat zij direct fulltime kon gaan werken. Chantal was het oneens met deze beslissing omdat zij door de verlamming geen goede conditie heeft. De meegenomen brieven van de arts hierover werden door de klantmanager terzijde geschoven.

27 Lehr, C. e.a. (2004). *Essential tools increasing rates of school completion: moving from policy and research to practice*. Minneapolis: NCSET.

28 Het portret beschrijft het perspectief vanuit de beleving van de jongvolwassene.

Chantal kreeg vervolgens een andere klantmanager, die zij ook 'niet inlevend en bijdehand' vond. Ook deze klantmanager nam haar situatie niet serieus en keek niet naar de doktersverklaringen. Omdat zij geen opvang had, had Chantal haar kind meegenomen naar het gesprek. Dit werd door de klantmanager niet op prijs gesteld.

In het vervolg kreeg Chantal weer een nieuwe klantmanager, waar ze wel erg tevreden over is. Deze klantmanager is volgens Chantal aardig, meelevend en luistert goed. De klantmanager probeerde samen met Chantal te kijken naar werk dat aansloot bij haar mogelijkheden (lichamelijk licht werk, langzaam opbouwen). Chantal kan altijd contact opnemen met haar klantmanager opnemen en ontvangt altijd binnen 1 dag een reactie.

Samen met haar klantmanager is ze op zoek gegaan naar werk. Ter voorbereiding heeft de klantmanager gevraagd of Chantal alvast kon kijken naar kinderopvang. Nadat Chantal deze had gevonden, vond ze vrij snel werk. Ook heeft Chantal met haar klantmanager gesproken over het volgen van een opleiding. Omdat de gemeente hier niet financieel in kan bijdragen, is dat nu echter geen optie.

Uit beide casusbeschrijvingen komt heel duidelijk naar voren dat een combinatie van factoren (*chain of events*) heeft geleid tot instroom in de bijstand. Het alleenstaande moederschap was daarin niet de bepalende factor. Zo kreeg Chantal pas een kind toen zij al in de bijstand zat.

Belemmeringen in de uitstroom

Ten opzichte van andere jongvolwassenen in de bijstand is het alleenstaand ouderschap – het regelen van de zorg over het kind – wèl een (extra) complicerende factor in het vinden van werk of opleiding en dus voor uitstroom uit de bijstand.

Ten eerste betreft het de eerder genoemde toeslagschuld die een deel van de jonge moeders bij de Belastingdienst heeft en het moeizaam regelen van de aanvraag voor verrekening. Niet alle vrouwen hebben een (informeel) netwerk waarop zij terug kunnen vallen in het regelen van (tijdelijke of incidentele) opvang, bijvoorbeeld voor een sollicitatie. Daarnaast geven een aantal respondenten aan dat een deel van de moeders er met werk nauwelijks financieel op vooruit gaat, vanwege de kosten voor kinderopvang. Het is daarom heel belangrijk om de intrinsieke motivatie bij de alleenstaande moeders te zoeken; meegeven dat werk belangrijk is (niet alleen voor henzelf, maar ook als voorbeeld richting hun kind(eren)). Tot slot speelt specifiek bij de groep alleenstaande ouders mee dat veel van hen niet fulltime aan de slag kunnen, terwijl veel werkgevers dat nog wel verlangen. Respondenten geven aan dat het zeker voor magazijnwerk, maar bijvoorbeeld ook voor administratief werk lastig is om parttime werk te vinden of te regelen. Ook in de huidige krappe arbeidsmarkt is dit het geval volgens een accountmanager van Baangericht. Daarnaast is werk met ploegdiensten of onregelmatige diensten voor alleenstaande moeders niet altijd een mogelijkheid.

Naast specifieke belemmeringen die bij alleenstaande ouders van invloed zijn op hun kansen om uit te stromen uit de bijstand, speelt ook mee dat zij (op verzoek) vrijgesteld kunnen worden van arbeidsverplichtingen als hun kind jonger dan 5 jaar is. Dat is geregeld in de Participatiewet. Vanuit de gemeente wordt dit niet bevorderd. In praktijk is het aantal ontheffingen beperkt.

Alleenstaande ouders met de volledige zorg voor één of meer kinderen tot 5 jaar kunnen worden vrijgesteld van arbeidsverplichtingen als zij hiervoor een verzoek indienen bij de gemeente (artikel 9a, lid 1 Participatiewet). Zij moeten dan wel gebruik maken van de voorzieningen of begeleiding van de gemeente die gericht is op arbeidsinschakeling.

Kind als excuus

Bij een klein deel van de groep alleenstaande moeders wordt het kind volgens de respondenten ingezet als 'excuus'. Het gaat om vrouwen die liever volledig voor hun kind(eren) zorgen in plaats van aan het werk te gaan en om die reden ook een beroep doen op de ontheffing voor de sollicitatieplicht. Respondenten hebben het in dit kader over 'tijd rekken'. Dit zou bij de relatief hoger opgeleide moeders wat vaker voorkomen dan bij de lager opgeleide moeders. Enkele klantmanagers geven aan dat zij denken dat een deel van de alleenstaande moeders in de bijstand bovendien 'gesponsort' zou worden door de (huidige) partner of mogelijk frauderen. Het gaat om moeders die met (te) dure kinderwagens, babykleden, etc. op afspraak komen.

2.3.2 Zorgklanten

De helft (50%, 142 personen²⁹) van de jongvolwassenen die in 2018 in de bijstand zaten is een zorgklant. Zorgklanten zijn jongvolwassenen met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Klantmanagers delen Almeerse uitkeringsgerechtigden in op de zogeheten participatieladder, afhankelijk van de ingeschatte afstand tot de arbeidsmarkt. Zorgklanten zijn personen die zijn ingedeeld in trede 1 of 2 op de Almeerse participatieladder.³⁰ Jongvolwassenen in trede 1 staan heel ver af van de arbeidsmarkt. Zorg en hulpverlening is voorliggend, daarna is pas activering mogelijk. Voor personen in trede 2 is sociale activering van toepassing. In termen van werk of participatie gaat het over dagbesteding of eventueel beschut werk.³¹ Qua mobiliteit of flexibiliteit in hun (arbeids)participatie kan van zorgklanten niet veel worden gevraagd. Ondersteuning moet dichtbij worden georganiseerd. Klantmanagers geven aan dat als een jongvolwassene naar verwachting niet binnen één jaar naar werk of scholing kan worden begeleid, zij een zorgklant zijn.

In de praktijk komt het ook voor dat jongvolwassenen pas in een later stadium, als zij al enige tijd door een klantmanager worden begeleid, alsnog bij het Team Zorg³² komen. Dit zijn bijvoorbeeld jongvolwassenen uit het praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs die niet in het doelgroepregister staan, maar waar dit (bij nader inzien) wel nodig kan zijn om werk te kunnen vinden. Het kan ook gaan om klanten waar de problematiek veel groter blijkt te zijn dan eerder was ingeschat, waardoor eerst zorg of hulpverlening nodig is en pas daarna het vinden van werk mogelijk wordt.

Op basis van de huidige gunstige economische omstandigheden, is het voor klanten zonder grote afstand tot de arbeidsmarkt relatief eenvoudig om aan de slag te komen. Het aandeel zorgklanten is daardoor relatief gezien groter. Dit zou betekenen dat het aandeel zorgklanten onder jongvolwassenen op dit moment met 50 procent vrij groot is. Uit de monitor Sociaal Domein komt naar

29 De genoemde aantallen zijn bij benadering. Door gehanteerde definities en soms incomplete datasets is geen exact aantal zorgklanten te geven.

30 In de (nabije) toekomst is het de bedoeling om van de tredeverdeling af te stappen.

31 Kadernota sociaal domein (2014). Doen wat nodig is. Almere: gemeente Almere.

32 Team Zorg is het team van klantmanagers dat de zorgklanten ondersteunt.

voren dat het aantal klanten met een (relatief) korte afstand tot de arbeidsmarkt (participatietreden 4-6) met een kwart is afgenomen. Het aantal klanten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (participatietreden 1-3) bleef ongeveer gelijk. In de monitor wordt aangegeven dat: ‘mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben vaak moeite om te profiteren van een aantrekkelijke conjunctuur, terwijl mensen met een korte afstand tot de arbeidsmarkt sneller werk vinden’.³³ Deze aanname wordt bevestigd in de cijfers; zorgklanten hebben van alle onderscheiden subgroepen gemiddeld genomen de laagste kans om uit te stromen uit de bijstand.³⁴

Het aantal mannen en vrouwen onder de zorgklanten is ongeveer gelijk. Van alle subgroepen die in deze rapportage worden onderscheiden, zat de groep zorgklanten (in 2018) gemiddeld genomen al het langste in de bijstand – gemiddeld al bijna 2 jaar. De diversiteit daarin is groot; sommige jongvolwassenen ontvingen nog maar twee maanden een uitkering, anderen al zeven jaar. Dat zorgklanten over het algemeen moeilijk te bemiddelen zijn blijkt ook uit het feit dat het de enige subgroep is waarvan de uitstroom in 2018 kleiner was (N = 39) dan de nieuwe instroom van zorgklanten (N = 58).

Groot aandeel uit praktijkonderwijs en vso

Jongvolwassene zorgklanten zijn net als de groep alleenstaande ouders overwegend laag opgeleid. Ruim vier op de tien (42%) heeft nooit een vo- of mbo-diploma behaald, een kwart heeft alleen een vmbo-diploma (zie tabel 2.7). Eén van de redenen dat een groot deel nooit een diploma heeft behaald is het grote aandeel jongvolwassenen dat ooit op het voortgezet speciaal onderwijs (33%) (en/of praktijkonderwijs (13%) heeft gezeten. Daarin onderscheiden de zorgklanten zich van de andere jongvolwassenen in de bijstand. Praktijkonderwijs en vso zijn voor veel jongeren ook eindonderwijs. Een groot deel van hen haalt nooit een diploma.³⁵

Dat veel jongvolwassenen in de groep zorgklanten ooit op het praktijkonderwijs of vso heeft gezeten, laat ook zien dat (lang) niet alle jongeren uit het praktijkonderwijs of vso zich laten inschrijven in het doelgroepenregister.

Tabel 2.7 – Hoogst behaalde diploma van de groep zorgklanten in de bijstand in 2018³⁶

Hoogste diploma	N	%
Geen diploma bekend	57	42
Vmbo	34	25
Mbo niveau 1	13	10
Mbo niveau 2	13	10
Mbo niveau 3	5	4
Havo-vwo	6	4
Mbo niveau 4	8	6
Totaal zorgklanten	136	100
Geen gegevens bekend	6	

33 <https://monitorsociaal.almere.nl/>

34 Zie ook figuur 5.3 in de kwantitatieve analyse (Lazrak, 2019)

35 Zie ook tabel 5.12 in de kwantitatieve analyse (Lazrak, 2019)

36 Zie ook tabel 5.10 in de kwantitatieve analyse (Lazrak, 2019).

Kenmerkende problematiek

Kenmerkend aan de zorgklanten is hun grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Het betreft jongvolwassenen voor wie is ingeschat dat zijn niet binnen een jaar (regulier) werk kunnen vinden. De redenen waarom deze jongvolwassenen verder van de arbeidsmarkt afstaan zijn echter divers. Uit de gesprekken komen enkele belangrijke redenen en problematieken naar voren.

Stoornissen en psychische problematiek

Eén van de oorzaken of redenen is de aanwezigheid van (gediagnosticeerde) stoornissen bij een aantal zorgklanten. Met name stoornissen in het autismespectrum (ASS, PDD-NOS, MCDD) worden genoemd, maar ook (ernstige) ADHD is voor een aantal jongvolwassenen een grote beperking in het vinden, uitoefenen of behouden van (regulier) werk. Volgens de respondenten hebben personen met autisme vaak ook te maken met psychische problemen, waaronder angsten of angststoornissen. Ook zijn communicatieve vaardigheden bij een deel van hen niet goed ontwikkeld. Dit geeft niet alleen problemen in het zoeken naar werk, maar ook in het uitoefenen van het werk. In dit kader wordt ook genoemd dat sommigen alleen werk kunnen uitvoeren waarbij zij niet hoeven samen te werken met collega's. Dit maakt hen moeilijk bemiddelbaar. Een aantal van hen krijgt om die reden ondersteuning van een jobcoach, bijvoorbeeld van Kwintes. Zij kunnen een jongvolwassene stapje voor stapje helpen, bijvoorbeeld in het opbouwen van werkervaring, het maken van een goed CV, etc. De jobcoach kan ook de schakel zijn in het contact met de werkgever.

Meerdere respondenten geven aan dat jongvolwassenen met autisme om een andere benadering vragen in de ondersteuning naar werk. Autisme zit in de persoon en is structureel aanwezig. Om die reden kan de persoon hooguit *leren omgaan met* zijn of haar beperkingen. De beperkingen kunnen echter niet worden weggenomen.

Meer in het algemeen wordt door respondenten aangegeven dat een deel van de klanten, zeker ook jongvolwassenen met autisme, veel negatieve ervaringen (faalervaringen) heeft opgedaan rondom opleiding en werk, waardoor angst en onzekerheid in het vinden van een geschikte werk- of opleidingsplek soms de boventoon voert. Het gaat om jonge mensen die volgens de respondenten niet (meer) weten waar hun competenties en interesses liggen.

Naast klanten die door hun stoornis ver(der) van de arbeidsmarkt afstaan, kunnen ook zware psychische problemen leiden tot een grote afstand tot werk of opleiding. Er wordt onder meer gesproken over post traumatische stress en ernstige angstproblemen. Ook heeft bij een aantal zorgklanten een burn-out tot zware problemen geleid. Burn-out kan zowel bij laag- als hoogopgeleide klanten voorkomen, maar relatief hoger opgeleide klanten hebben daar volgens respondenten relatief vaker mee te maken.

Tot slot wordt door de geïnterviewden genoemd dat ook jongvolwassenen waar op meerdere terreinen of leefgebieden sprake is van een niet-stabiele situatie – bijvoorbeeld in de financiële situatie (schulden), in termen van huisvesting (geen vaste verblijfplaats of bijvoorbeeld een blijvan-mijn-lijfhuis) en mentaal gezien (psychische problematiek, verslaving) – vaak een langdurig traject nodig is voordat de klant weer kan werken. Ook deze jongvolwassenen behoren tot de groep zorgklanten.

Veel jongvolwassenen in de bijstand hebben te maken hebben met (grote) schulden en bewindvoering. Dat geldt ook voor een deel van de zorgklanten. Volgens een geïnterviewde vormen klanten die in de dagbesteding zitten daarop vaak een uitzondering.

Uit de data-analyse komt naar voren dat de financiële problemen van zorgklanten gemiddeld genomen wel kleiner zijn dan bij de overige onderscheiden groepen. Bij bijna een kwart van de zorgklanten (23%) zijn schulden geregistreerd, gemiddeld ruim 8.800 euro. De hoogte varieert echter sterk van klant tot klant.

Leerbaarheid

Eerder in deze paragraaf is al genoemd dat zorgklanten over het algemeen laag zijn opgeleid. Slechts 24 procent heeft een startkwalificatie, en circa de helft heeft ooit op het praktijkonderwijs of speciaal onderwijs gezeten.

Verskillende respondenten geven aan dat de leerbaarheid bij diverse zorgklanten beperkt is. Deels gaat het om jongvolwassenen die als gevolg van hun beperkte cognitief vermogen of licht verstandelijke beperking niet of heel beperkt leerbaar zijn, deels gaat het over klanten die als gevolg van hun problematiek of stoornis niet leerbaar zijn. Respondenten wijzen onder andere op klanten met zware psychische problemen en jongvolwassenen met autisme. Specifiek voor personen met een stoornis in het autismespectrum wordt ook benoemd dat het (reguliere) onderwijssysteem voor deze personen niet past: te grote klassen, te veel prikkels en onvoldoende begeleiding. Als gevolg daarvan is volgens een aantal respondenten vaak sprake van onderbroken schoolloopbanen bij de jongvolwassenen met autisme.

Langdurige hulpverlening

Een lange voorgeschiedenis in de hulpverlening van de jongvolwassenen is volgens de respondenten kenmerkend voor (een deel van) de zorgklanten. Problemen uit de vroege jeugd kunnen als een sneeuwbal leiden tot problemen op latere leeftijd (zie ook de eerder beschreven 'chain-of-events'). Daarnaast leiden stoornissen soms tot een blijvende hulpvraag. Het volgende verhaal van Daniël laat goed zien dat hij in zijn leven van veel verschillende betrokkenen ondersteuning krijgt.

Bij een aantal zorgklanten is hulpverlening voorliggend (boven werk of opleiding). Het type hulp is divers. Het gaat onder meer om psychologische hulp, begeleiding bij angst, ondersteuning bij de beperking (MEE), reclassering, schuldhulpverlening of schuldsanering en woonbegeleiding. Ook ondersteuning vanuit de GGZ komt veel voor. Voor klanten met ernstige psychische problemen is die ondersteuning vanuit de GGZ meestal een volle dagtaak.

Het verhaal van...Daniël (22 jaar)³⁷

Daniël is een jongeman van 22 en ontvangt momenteel een bijstandsuitkering. Door hard te werken en veel begeleiding door school is het Daniël gelukt om zijn mbo-opleiding tweewielertechnicus (mbo-niveau 2) af te ronden. Nu werkt hij bij de dagbesteding. Hij woont momenteel begeleid zelfstandig (24/7 zorg), maar gaat op korte termijn verhuizen. Dan maakt hij de stap naar zelfstandig wonen met ondersteuning van een ambulante begeleider. Daniël heeft een vorm van autisme. Hij heeft een langdurige zorgindicatie.

³⁷ Het portret beschrijft het perspectief vanuit de beleving van de jongvolwassene.

Achtergrond

Als gevolg van zijn autisme heeft Daniël sterk de behoefte aan een vertrouwde omgeving. In nieuwe of onverwachte situaties raakt Daniël soms in paniek. Dan kan hij erg boos reageren. Daniël probeert zoveel mogelijk zelf te doen in zijn leven. Op bepaalde vlakken krijgt hij ondersteuning van zijn moeder. Vooral op financieel gebied houdt zij in een oogje in het zeil. Daniël heeft geen schulden. Naast zijn moeder heeft hij contact met een goede vriendin en zijn tante. Verder heeft Daniël goed contact met zijn burens die ook onder begeleiding wonen.

Door zijn autisme is het voor Daniël moeilijk om te werken in een reguliere baan. Hij heeft een tijdje niet gewerkt. Wel heeft hij vier jaar als krantenbezorger gewerkt, daarvoor moest hij erg vroeg opstaan. Daniël was ook als vrijwilliger bij een dagbesteding werkzaam. Via de dagbesteding is Daniël in aanraking gekomen met het wijkteam. Zij hebben Daniël ondersteund bij zijn problemen. Omdat zijn salaris als krantenbezorger te weinig opleverde om van rond te komen, heeft het wijkteam Daniël geholpen met het aanvragen van een bijstandsuitkering.

Samen met de klantmanager bij de gemeente is in kaart gebracht welke ondersteuning Daniël nodig had. Op die manier is hij in verschillende trajecten terecht gekomen, waaronder het zoeken naar een baan. Uiteindelijk is Daniël bij de dagbesteding aan het werk gegaan als fietsenmaker. Omdat dat werk niet te combineren viel met zijn krantenbaan, heeft Daniël dat werk in overleg met zijn klantmanager opgezegd.

Invmiddels werkt Daniël bijna drie jaar bij de dagbesteding en heeft hij nu veel meer verschillende taken. Hij heeft het er naar zijn zin en wil graag met zijn handen werken. Daniël vertelt dat hij aan zijn leerpunten werkt en veel leert van zijn werk.

Ervaringen met de bijstand, de dagbesteding en het wijkteam

De mensen bij de dagbesteding en het wijkteam hebben het Daniël makkelijker gemaakt. Als hij iets niet begreep dan legden zij het hem goed uit. De dagbesteding heeft Daniël geholpen bij het aanvragen van allerlei regelingen voor de huur van zijn zelfstandige woning. Daniël maakte zich namelijk wel zorgen over dat de huur voor zijn nieuwe woning hoger gaat worden.

Daniël heeft positieve ervaringen met de gemeente en zijn klantmanager. Zijn klantmanager heeft hem goed geholpen. Er is afgesproken dat hij telefonisch contact houdt met zijn klantmanager. De klantmanager vraagt dan hoe het met Daniël gaat en of hij het nog naar zijn zin heeft op de dagbesteding. Het contact verloopt verder goed. Soms hebben ze langere tijd geen contact.

Zijn werk bij de dagbesteding gaat nu goed. Het is volgens Daniël wel de bedoeling dat hij op termijn regulier werk moet vinden. Hoe dat precies gaat lopen weet hij nog niet. In verband met zijn langdurige zorgindicatie vindt Daniël dat er gekeken moet worden of daar wat in te regelen valt. Een vorm van 'beschut werk' is voor Daniël heel prettig. Het werk op de dagbesteding is voor hem een vertrouwde omgeving met vertrouwde begeleiding. Zo'n werkomgeving past goed bij zijn behoeftes als gevolg van zijn autisme.

'Net-niet doelgroep'

We beschreven eerder in deze paragraaf al dat aanpassingen in de Wajong ertoe hebben geleid dat jongeren die voorheen aanspraak konden maken op een Wajong-uitkering, tegenwoordig afhankelijk zijn van de bijstand op het moment dat zij niet in staat zijn om regulier werk te verrichten en geen werk hebben.

Voor mensen zonder arbeidsvermogen kunnen gemeenten vanuit de WMO (arbeidsmatige) dagbesteding inzetten om de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische, psychische of psychosociale problemen te ondersteunen. Voor mensen die wel arbeidsvermogen hebben, maar vanwege hun beperking structurele en hoge mate van begeleiding of aanpassing van de werkplek nodig hebben, kunnen gemeenten vanuit de Participatiewet

beschut werk inzetten. Daar moet het UWV wel een positief advies voor afgeven. Voor mensen met een arbeidsbeperking die moeite hebben met het vinden van werk en die met minder intensieve begeleiding in staat zijn om regulier werk uit te oefenen, is de banenafpraak van toepassing. Deze mensen worden ingeschreven in het doelgroepregister. Daardoor kunnen zij aanspraak maken op een baan in het kader van de banenafpraak. Dit zijn banen bedoeld voor mensen met een arbeidsbeperking. Het gaat onder meer om personen die niet in staat zijn om 100% van het wettelijk minimumloon te verdienen, om personen die alleen met jobcoaching in staat zijn om het minimumloon te verdienen en om schoolverlaters van het vso en praktijkonderwijs die zich hebben aangemeld bij het UWV.

Het doelgroepregister is een landelijk register, waarin alle mensen staan die vallen onder de banenafpraak. UWV beheert dit register. Met de gegevens uit het doelgroepregister kan het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid controleren of werkgevers de afgesproken banen creëren voor mensen met een arbeidsbeperking.

In het doelgroepregister staan o.a. de volgende groepen (selectie):

- Mensen die onder de Participatiewet vallen, van wie UWV vaststelt dat zij niet 100% van het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.
- Mensen die onder de Participatiewet vallen van wie UWV vaststelt dat zij alleen met de voorziening jobcoaching het wettelijk minimumloon kunnen verdienen.
- Schoolverlaters van het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het praktijkonderwijs (pro) die zich hebben aangemeld bij UWV.
- Mensen met een WSW-indicatie (voormalige Wet Sociale Werkvoorziening).
- Mensen met oude Wajong of Wajong 2010 die kunnen werken.

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat een aantal jongvolwassenen in de bijstand net niet voldoet aan de criteria om ingeschreven te kunnen worden in het doelgroepregister. Het gaat om jonge mensen die moeite hebben met het vinden van werk, maar dus geen aanspraak kunnen maken op een baan uit de banenafpraak. Zij vallen als het ware tussen wal en schip. Uit de gesprekken is niet op te maken hoe groot deze groep precies is. Wel is het probleem door meerdere respondenten benoemd.

2.3.3 Relatief hoger opgeleiden

Er is een kleine groep jongvolwassenen met een relatief hoger opleidingsniveau die in 2018 van de bijstand gebruik maakte. Het betreft 13 procent van alle jongvolwassenen in de bijstand, in aantal 38 personen in 2018. Het gaat om klanten die een afgeronde opleiding hebben op mbo-niveau 3, mbo-niveau 4 of havo/vwo.³⁸ Tabel 2.8 geeft een overzicht.

³⁸ In de gebruikte DUO-gegevens worden geen behaalde diploma's in het hoger onderwijs geregistreerd. Het is aanneemelijk dat een groot deel van de havo/vwo-gediplomeerden gestart is in het hoger onderwijs (hbo/wo). Een deel zal daar ook een diploma hebben behaald.

Tabel 2.8 – Hoogst behaalde diploma van de groep relatief hoger opgeleiden in de bijstand in 2018

Hoogste diploma	N	%
Mbo niveau 3	11	29
Havo-vwo	12	32
Mbo niveau 4	15	40
Totaal hoger opgeleiden	38	100
Geen gegevens bekend	-	

Tabel 2.8 laat zien dat hoger opgeleid een relatief begrip is; in praktijk zijn de meesten middelbaar opgeleid. In relatie tot de totale groep jongvolwassenen in de bijstand is dat echter een vrij hoog opleidingsniveau. De kleine groep bestaat voor een relatief groot deel (58%) uit mannen. De helft van de relatief hoger opgeleide vrouwen is ook een alleenstaande moeder.

De relatief hoger opgeleiden klanten uit 2018 zitten gemiddeld al 1,5 jaar in de bijstand. Ook hier is (natuurlijk) een grote variatie zichtbaar, van één maand tot ruim zes jaar.

Kenmerkende problematiek

Uit de gesprekken is naar voren gekomen dat de relatief hoger opgeleide jongvolwassenen met een bijstandsuitkering over het algemeen makkelijker werk kunnen vinden dan klanten die niet of heel laag zijn opgeleid. Het komt voor dat relatief hoger opgeleide jongvolwassenen een opleiding hebben gevolgd waar weinig vraag naar is, of waar bijvoorbeeld sprake is van seizoenswerk. In dat geval zijn het vaak klanten die niet weten hoe zij buiten hun eigen vakgebied werk kunnen vinden, of niet weten hoe zij hun kwaliteiten buiten hun eigen opleidingsrichting kunnen inzetten. Deze jongvolwassenen worden direct doorgestuurd naar Baangericht³⁹ en vinden over het algemeen ook snel werk.

Psychische problematiek en burn-out

Het grootste deel van de groep relatief hoger opgeleiden heeft volgens de respondenten door problemen een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Veelal gaat het volgens de geïnterviewden om tijdelijke problemen, die echter eerst opgelost moeten worden voor de klant in staat is om aan het werk te kunnen gaan. Psychische problemen en burn-out zijn kenmerkend voor deze jongvolwassenen. Het gaat om problemen die meestal pas op latere leeftijd zijn ontstaan, of om (persoons)kenmerken die pas op latere leeftijd (tijdens de opleiding) tot problemen leiden. Het betreft onder andere jongvolwassenen met autisme, ADHD of angstklachten. Ook lichamelijke of medische problemen die (plots) ontstaan kunnen leiden tot instroom in de bijstand. Jongvolwassenen moeten door deze problemen stoppen met hun opleiding, verliezen dan hun inkomsten uit studiefinanciering en eventueel ook bijbaan en worden daardoor afhankelijk van een uitkering. Ook wordt aangegeven dat de ziekte of de medische problemen en het daar mee om moeten leren gaan, soms leiden tot psychische problemen.

³⁹ Baangericht is het samenwerkingsverband dat W&I heeft met uitzendorganisatie Randstad. Zij ondersteunen klanten met vacatures zoeken en solliciteren.

Motivatie

Volgens de klantmanagers is kenmerkend aan de groep relatief hoger opgeleiden dat zij vaak heel gemotiveerd zijn om zo snel mogelijk weer terug te gaan naar school of om te gaan werken. Door de problematiek is dat echter niet voor iedereen een haalbare optie op korte termijn. Medische ondersteuning, herstel of 'stabiel worden' gaat in dat geval boven een snelle uitstroom uit de bijstand. Deze jongvolwassenen worden voor een bepaalde periode vrijgesteld van het zoeken naar werk of opleiding.

*Het verhaal van...Jessica (21 jaar)*⁴⁰

Jessica is 21 jaar en heeft sinds maart 2019 een bijstandsuitkering. Ze heeft een havodiploma en een propedeuse van de hbo-opleiding fysiotherapie. Twee jaar geleden is bij haar de diagnose autismespectrum stoornis (ASS) gesteld. Na die diagnose heeft zij geen behandeling of begeleiding van de GGZ gekregen. ASS belemmert haar in haar dagelijks leven en omdat ze nog niet in behandeling is geweest, loopt ze vast. Ze heeft in de afgelopen jaren meerdere keren een burn-out gehad en is een periode depressief geweest. Door haar autisme kosten activiteiten haar veel energie, waardoor ze laag belastbaar is.

Op dit moment woont Jessica begeleid in een woonvorm voor jongvolwassenen met ASS. De praktische zaken, zoals haar financiën regelt ze grotendeels zelf, maar in de aanvraag van de bijstand hebben ze haar wel ondersteund. De begeleiding in het wonen bestaat voor Jessica voornamelijk uit emotionele ondersteuning door de begeleiders van de woonvorm. Over enkele maanden verhuist ze naar een eigen zelfstandige woonruimte. Ze kan dan wel nog ambulant ondersteund worden door dezelfde organisatie. Financieel wordt het wel lastiger om rond te komen, omdat de huur (veel) hoger is dan haar huidige huur. Jessica heeft wel een goed overzicht van haar financiële situatie en weet goed van welk bedrag zij moet rondkomen. Ze heeft geen schulden.

Achtergrond

Vóór haar burn-out volgde Jessica een hbo-opleiding en had ze een bijbaan. Doordat ze een burn-out kreeg, heeft ze moeten stoppen met haar opleiding en verloor ze haar studiefinanciering. De verdiensten uit haar bijbaan waren onvoldoende om van rond te komen. Dat is de reden geweest dat ze bijstand heeft moeten aanvragen.

Al in de periode voordat zij bijstand heeft aangevraagd, stond Jessica op de wachtlijst bij een GGZ-instelling voor behandeling. Ze is meerdere malen doorverwezen naar een ander type behandeling binnen de GGZ, en steeds opnieuw werd zij onderaan op de wachtlijst gezet. Inmiddels is zij al meer dan een jaar aan het wachten op behandeling en heeft ze nog geen idee wanneer de behandeling zal starten. Om toch enige vorm van ondersteuning te krijgen, hoopt ze dat ze op korte termijn gesprekken kan voeren met de praktijkondersteuner van de huisarts.

Jessica geeft zelf aan dat het niet krijgen van een behandeling of ondersteuning in de GGZ de belangrijkste reden is geweest dat zij nu een bijstandsuitkering krijgt. Als zij dat wel had gekregen, dan had ze geleerd hoe zij met haar beperkingen kan omgaan, en had ze (hopelijk) haar opleiding op een (aangepaste) manier kunnen voortzetten en afronden. Op dit moment loopt ze vast in haar leven. Omdat ze niet kan studeren of werken heeft ze weinig te doen, en omdat ze ook niet in behandeling is, is haar toekomstperspectief erg onzeker. Dit is afhankelijk van de behandeling. Jessica is juist heel gemotiveerd om weer iets te gaan doen. Het liefste studeren, maar omdat dat door de begeleiders van de begeleidwonengroep, waar ze nu woont wordt afgeraden, zou ze graag in de tussenliggende periode bijvoorbeeld vrijwilligerswerk willen doen dat past binnen haar mogelijkheden. Ze wil vooruit!

40 Het portret beschrijft het perspectief vanuit de beleving van de jongvolwassene.

Ervaringen met de bijstand en met hulpverlening

Jessica ontvangt sinds enkele maanden een bijstandsuitkering. Ze heeft nog geen vaste klantmanager toegewezen gekregen.

In het eerste gesprek, voorafgaand aan de zoekperiode, heeft ze besproken en aangetoond dat ze op dit moment niet in staat is om te werken of om een opleiding te volgen. Ze is daarom vrijgesteld van het zoeken naar werk of het volgen van een opleiding, maar onduidelijk is voor hoe lang. Ze geeft aan dat tijdens het eerste gesprek is gezegd dat ze per september weer voltijds zou moeten gaan studeren, omdat studiefinanciering boven een uitkering gaat. In het gesprek werd gezegd dat niet kunnen werken nog niet betekent dat je ook niet kunt studeren. Ze moet kunnen aantonen dat ze niet in staat is om te studeren. Haar begeleiders van de woonvorm geven aan dat het volgen van een opleiding nu niet haalbaar is, maar dat is niet voldoende voor de gemeente. Ze moet een verklaring van een psycholoog kunnen laten zien. Momenteel probeert ze zo'n verklaring te regelen.

Aan het einde van de zoekperiode heeft opnieuw een gesprek plaatsgevonden. In dat gesprek werd teruggeblikt op de afgelopen 4 weken en werd vooruitgeblikt op de komende periode. De functie van dat gesprek was Jessica niet goed duidelijk, ze was immers vrijgesteld van het zoeken naar werk. Het gesprek was volgens haar weliswaar niet vervelend, maar wel overbodig, voegde weinig toe. Juist omdat alle extra activiteiten vanwege haar ASS en burn-out een extra belasting vormen (en zij dit het eerste gesprek ook heeft aangegeven), vind ze het vreemd dat ze dit gesprek heeft moeten voeren.

Na het gesprek is nog een gesprek geweest om de financiën en de andere regels om in aanmerking te komen voor de bijstand door te nemen. Een volgende stap is een gesprek met de klantmanager.

Jessica geeft aan dat ze het heel fijn vindt dat er een voorziening is zoals de bijstand. Ze ontvangt nu maandelijks een uitkering waar – in haar geval – weinig tegenover staat omdat ze niet in staat is om te kunnen werken. De gesprekken die ze heeft gehad, waren ook respectvol. Toch is ze op een aantal punten niet tevreden over de begeleiding of ondersteuning. Zo zou de ondersteuning beter op de klant toegespitst kunnen worden, zoals blijkt uit het, in Jessica's optiek, overbodige tweede gesprek. Maar met name de onduidelijkheid over wat er gaat gebeuren en de onzekerheid die dat met zich meebrengt, is niet fijn. Zo heeft ze onlangs een brief gekregen waarin staat dat ze op zoek moet naar werk, terwijl ze hiervoor is vrijgesteld. Dat maakt haar onzeker en geeft stress. Ook weet ze nog niet wie haar klantmanager is, terwijl ze graag wil weten en wil bespreken welk traject ze in de bijstand kan ingaan en welke ondersteuning ze daarbij kan krijgen. Ze hoopt bijvoorbeeld vrijwilligerswerk te kunnen doen, dat aansluit bij haar opleiding en het karakter van re-integratie heeft. Met een vaste klantmanager heeft ze bovendien een persoonlijk aanspreekpunt. Op dit moment kan ze met haar vragen niet goed terecht, *'omdat de mensen aan de telefoon aangeven niet op individuele casussen in te mogen gaan'*. Bij wie kan ze nu dan terecht voor vragen, zoals over de toegestuurde brief? Ze heeft behoefte aan duidelijkheid in het traject dat ingezet gaat worden. Jessica geeft aan dat die behoefte aan duidelijkheid misschien ook wel samenhangt met haar autisme.

Bij andere instanties loopt ze vooral aan tegen de wachtlijst bij GGZ en het meerdere malen heen en weer verwijzen met steeds nieuwe wachttijd. Wettelijk gezien zou behandeling binnen 16 weken moeten starten, maar daar zit ze inmiddels als ver overheen. Door de lange wachttijd is ze nu nog steeds niet in behandeling en staat haar leven 'on hold'.

2.3.4 Lager opgeleiden

Het overgrote deel van de jongvolwassenen in de bijstand is laagopgeleid. Als gekeken wordt aan de hand van behaalde diploma's tot maximaal het niveau van de startkwalificatie (mbo-niveau 2), dan behoort ruim 40 procent van de jonge bijstandsklanten tot de groep lager opgeleiden (121

jongvolwassenen) Daar bovenop komt de groep die helemaal geen diploma in het voortgezet onderwijs of mbo heeft behaald. Die groep bestaat uit 109 personen, waardoor de totale groep laagopgeleiden en ongeschoolden uitkomt op 230 jonge bijstandsklanten, 80 procent van alle jongvolwassenen in de bijstand. De meesten (81%) hebben geen startkwalificatie in bezit.

Tabel 2.9 – Hoogst behaalde diploma van de groep lager opgeleiden en ongeschoolden in de bijstand in 2018⁴¹

Hoogste diploma	N	%
Geen diploma bekend	109	48
Vmbo	53	23
Mbo niveau 1	25	11
Mbo niveau 2	43	19
Totaal ongeschoold en laagopgeleid	230	100
Geen gegevens bekend	-	

Omdat 230 van de 286 jonge bijstandsgerechtigden tot deze groep behoren, is de groep qua (persoons)kenmerken een afspiegeling van de gehele groep jongvolwassenen in de bijstand.

Kenmerkende problematiek

Juist omdat de groep lager opgeleiden zo groot is, is ook de variatie in problematiek heel divers. Klantmanagers geven aan dat er bij veel laagopgeleide klanten sprake is van multi-problematiek. Met name financiële problemen (schulden) en huisvestingsproblemen.

Uit de data-analyse komt naar voren dat bij bijna 30 procent van de lager opgeleiden schulden zijn geregistreerd. Gemiddeld ruim 13.000 euro, maar dat varieert van enkele honderden euro's tot 140.000 euro schuld.⁴²

Problemen met huisvesting zijn divers. Het kunnen klanten zijn die geen vaste verblijfplaats hebben, klanten die in de noodopvang zitten of in een blijf-van-mijn-lijf huis, klanten die enige periode in een instelling verblijven om van hun verslaving af te komen, maar het gaat ook om klanten die (nog) niet zelfstandig zijn en begeleid wonen. Daarnaast speelt het gebrek aan geschikt woning aanbod (sociale huurwoningen, kamers of studentenwoningen) waardoor jongvolwassenen vaak aangewezen zijn op dure kamers van particulieren en van kamer naar kamer gaan. De doelgroep is makkelijker uit te buiten, waardoor de jongvolwassenen vaak in situaties komen waarin ze niks anders kunnen. *'Soms is het echt schrijnend. Een klant liet me haar kamer zien, vol met schimmelvlekken, een kapotte verwarming en geen warm water, maar daar moest ze wel € 400 euro per maand voor betalen.*

Door een aantal respondenten is ook aangegeven dat sommige klanten erg jong zelfstandig zijn gaan wonen. Het gaat onder andere om jongvolwassenen die door hun ouders vroeg het huis zijn uitgezet, bijvoorbeeld als gevolg van een scheiding, of vanwege een verhuizing van ouders naar het buitenland.

Naast de problematiek kan ook (het gebrek aan) motivatie van de jongvolwassenen om naar school te gaan een rol hebben gespeeld in het feit dat een deel geen diploma in bezit heeft. Het

41 Zie ook tabel 5.10 in de kwantitatieve analyse (Lazrak, 2019).

42 Zie ook tabel 5.9 in de kwantitatieve analyse (Lazrak, 2019).

zijn onder andere jongvolwassenen die in het mbo zijn uitgevallen, door (multi-)problematiek, of door verkeerde studiekeuzes en niet weten wat wél te studeren.

Specifiek voor laagopgeleiden en ongeschoolden wordt ook de leerbaarheid bij een deel van de klanten benoemd. Dat geldt in het bijzonder voor de jongvolwassenen die ooit in het praktijkonderwijs of speciaal onderwijs hebben gezeten. Uit de data-analyse komt naar voren dat naar schatting de helft van de jonge klanten zonder startkwalificatie ooit praktijkonderwijs heeft gevolgd of in het vso heeft gezeten. Van alle jongvolwassenen in de bijstand die ooit op praktijkonderwijs of vso heeft gezeten heeft slechts een heel klein deel (minder dan 15%) een startkwalificatie in bezit.

Tabel 2.10 – Ooit praktijkonderwijs of speciaal onderwijs (vso) gevolgd onder de groep lager opgeleiden en ongeschoolden in de bijstand in 2018⁴³

	N	%
Ooit praktijkonderwijs	40	17
Ooit VSO	76	33

Het verhaal van...Melanie (26 jaar) ⁴⁴

Melanie is 26 jaar oud en woont zelfstandig in de gemeente Almere. Ze ontvangt nog één jaar een (gedeeltelijke) bijstandsuitkering. Melanie heeft geen startkwalificatie, maar volgt nu wel een traject van Learn2work en werkt sinds een half jaar op een leerwerkplek als tandartsassistente. Ze werkt nu twee dagen per week als tandartsassistent. Daarnaast besteedt zij één dag per week aan thuisstudie voor de opleiding tot tandartsassistent. Naast deze opleiding heeft zij via Learn2work een aantal cursussen gevolgd. Melanie heeft ontzettend naar haar zin bij haar werk. Ze vindt de verschillende contacten met cliënten op het werk heel fijn. Daarnaast zorgt het werk ervoor dat ze meer ritme heeft. Door haar werk is Melanie niet gestrest en denkt ze niet te veel aan financiële zaken. In de toekomst hoopt Melanie haar opleiding tot tandartsassistent af te ronden en wil ze proberen fulltime te gaan werken zodat ze uiteindelijk ook kan uitstromen uit de bijstand.

Achtergrond

In het verleden was Melanie drie jaar lang dakloos. In deze periode was zij niet in staat om haar rekeningen te betalen. Dit zorgde ervoor dat zij schulden heeft opgebouwd. Zij kreeg uiteindelijk hulp van maatschappelijk werk. Zij hebben haar doorverwezen naar het Leger des Heils. Daar woonde Melanie een tijdje in de opvang van het Leger des Heils. Ook heeft het Leger des Heils haar geholpen bij het aanvragen van een uitkering.

Via maatschappelijk werk is zij ook bij Learn2work terecht gekomen. Haar begeleidster daar heeft Melanie geholpen bij het zoeken naar school en werk.

Melanie heeft nog wekelijks therapie (traumabehandeling) waar zij voor zichzelf doelen stelt. Daarnaast krijgt ze hulp van een bewindvoerder bij haar schulden. Verder kan ze als er iets is altijd terecht bij haar begeleidster van Learn2work.

43 Zie ook tabel 5.12 in de kwantitatieve analyse (Lazrak, 2019).

44 Het portret beschrijft het perspectief vanuit de beleving van de jongvolwassene.

Ervaring met de bijstand

De bijstand zorgde ervoor dat Melanie, ondanks haar schulden, op een basisoniveau in haar levensonderhoud kon en kan voorzien. Melanie had (en heeft) geen goede relatie met haar huidige klantmanager. De klantmanager heeft haar meerdere keren verward met andere cliënten, waardoor de klantmanager de gesprekken heel vervelend begon totdat zij zich realiseerde dat het een andere cliënt betrof. Het was frustrerend voor Melanie omdat zij buiten deze gesprekken al genoeg ellende meemaakte. Het slechte contact drukte haar motivatie en leverde haar veel stress op. Later bleek een gestart traject bij defensie lichamelijk te zwaar, waardoor Melanie daarmee stopte. De klantmanager was het daar echter niet mee eens; Melanie had dit met de klantmanager moeten communiceren. Dit resulteerde in een korting op haar uitkering.

Vervolgens ging Melanie een thuisstudie voor tandartsassistent volgen. Zij kon gaan werken bij een tandarts, maar verdiende daarmee nog niet voldoende om volledig uit de bijstand te kunnen komen. De klantmanager wilde wel dat dit zou gebeuren en Melanie haar contract moest daarom worden aangepast. Dit zorgde opnieuw voor stress. Melanie kreeg het gevoel dat de klantmanager het haar niet gunde. Ze heeft toen geprobeerd een gesprek aan te gaan met de manager van de klantmanager. Dit initiatief werd volgens Melanie niet serieus genomen en er is nooit contact met haar opgenomen, ook al was haar verteld dat dit wel zou gebeuren. Uiteindelijk heeft Melanie wel altijd de ondersteuning gekregen die zij nodig had.

Melanie vertelt dat ze altijd een angstig gevoel krijgt bij de gesprekken met de gemeente. Eenmaal thuis na een gesprek voelt ze zich heelermaal gesloopt. Dat is ook een van de redenen waarom haar begeleidster van Learn2Work altijd meegaat naar de gesprekken met de gemeente.

Melanie heeft de klantmanager lang niet meer gesproken. De laatste keer was de relatie nog het hetzelfde.

De gemeente zou volgens Melanie zich iets flexibeler mogen opstellen. Als er problemen optreden of als je er niet goed uitkomt met jouw klantmanager, dan is het moeilijk om iemand van hogerop te spreken of te wisselen van klantmanager.

Het lage cognitieve niveau vertaalt zich bij een deel van de klanten in de moeite die zij hebben met het lezen en begrijpen van brieven en andere teksten. Bekend is dat laaggeletterden minder financieel zelfredzaam zijn en daardoor vaker te maken hebben met financiële problemen en armoede. Zij begrijpen bijvoorbeeld brieven van deurwaarders niet en weten vaak ook niet op eigen kracht de juiste weg te vinden in het oplossen van hun financiële problemen.⁴⁵ Ook in termen van gezondheid is er een (negatieve) relatie met laaggeletterdheid. Een klantmanager noemt in dat verband de ondersteuning die het wijkteam hierbij kan bieden.

Aansluiting op de arbeidsmarkt

Het vinden van een geschikte werkplek of opleiding is voor de laagst opgeleide en ongeschoolde bijstandsklanten moeilijker dan voor jongvolwassenen met een relatief hoger opleidingsniveau. Het type werk is niet altijd aantrekkelijk en zonder diploma's is het lastiger om werk te vinden volgens de klantmanagers. De leeftijd van de klant speelt daarin ook een rol: op jonge leeftijd zijn zij nog wel in staat om allerlei eenvoudig werk te vinden (bv. horeca), maar dat wordt steeds

45 <https://www.lezenenschrijven.nl/feiten/armoedeschulden>

lastiger naar mate zij ouder worden. Werkgevers kiezen dan voor een jonger, en dus ook goedkoper persoon.⁴⁶ In mindere mate geldt ook voor mbo-1 opgeleiden, en zelfs ook voor jongvolwassenen met een diploma op mbo-niveau 2 wordt aangegeven dat zij over het algemeen meer moeite hebben in het vinden van geschikt werk. Afhankelijk van de gevolgde opleidingsrichting hebben de mbo-2 gediplomeerden, ondanks dat zij een startkwalificatie bezitten, toch moeite om aansluiting te vinden op de arbeidsmarkt. Als dat het geval is kan gekeken worden wat de mogelijkheden zijn om deze jongvolwassenen terug naar school te leiden om een opleiding op mbo-niveau 3 (of hoger) te volgen.

Volgen opleiding weinig aantrekkelijk en niet altijd haalbaar

In artikel 13 van de Participatiewet (lid 2 sub c) is opgenomen dat personen jonger dan 27 jaar die vanuit 's Rijks kas bekostigd onderwijs kan volgen geen recht heeft op bijstand. Studiefinanciering – en dus het volgen van een opleiding – gaat boven een bijstandsuitkering. Het doel is om ofwel een startkwalificatie te behalen, ofwel het niveau te verbeteren. Uit de gesprekken komt naar voren dat het volgen van een opleiding echter voor lang niet iedereen haalbaar is. Voor een deel hebben klanten geen recht meer op studiefinanciering. Het kan ook met de leerbaarheid te maken hebben – niet de capaciteiten hebben om een opleiding te volgen. Daarnaast is een knelpunt dat bewindvoerders het volgen van een BOL-opleiding tegenhouden bij klanten met grote schulden. Bewindvoerders zijn niet altijd goed op de hoogte van het feit dat een lening bij DUO wordt omgezet in een gift als de jongvolwassene binnen 10 jaar zijn of haar diploma haalt (voor mbo-niveau 3 en 4). Op mbo-niveau 1 en 2 is de beurs altijd een gift.

Uit de gesprekken komt naar voren dat het volgen van een BOL-opleiding bij de meeste klanten – zeker klanten boven de 23 – eigenlijk geen reële optie is, óók als zij wel aanspraak kunnen maken op studiefinanciering. Jongvolwassenen willen zelf geen opleiding meer volgen op een schoolse manier (dus met relatief weinig praktijk), de hoogte van de basisbeurs is lager dan het bedrag van een bijstandsuitkering en dus niet haalbaar en niet aantrekkelijk (genoeg) en ook zouden de mbo-instellingen deze studenten weren, zo menen de klantmanagers. De vraag is in hoeverre dat laatste gebaseerd is op feiten of op vooroordelen. Een betrokkene vanuit het mbo geeft aan dat er twee zaken een rol spelen. Allereerst wordt aangegeven dat randvoorwaarden zoals huisvesting en financiën op orde moeten zijn; een jongvolwassene moet 'klaar' zijn om een opleiding te kunnen volgen. Ten tweede berusten de ideeën over aanmelding en weigering bij klantmanagers niet op de werkelijkheid aldus de betrokkene uit het mbo. Omdat in praktijk echter nauwelijks wordt aangemeld, kunnen (oude) beelden in praktijk ook niet weerlegd worden. Zo blijft een vicieuze cirkel in stand gehouden. Tegelijkertijd merkt deze betrokkene op dat de mogelijkheden voor het volgen van een opleiding wel beperkt zijn als een jongvolwassene geen diploma bezit. De klant is dan aangewezen op de entree-opleiding, omdat dat de enige opleiding is die een drempelloze instroom kent. Dat is niet voor een iedereen een aantrekkelijke keuze.

De behoefte aan meer praktische opleidingen en leerwerktrajecten is groot. Het aanbod aan geschikte BBL-plaatsen is te klein volgens veel respondenten. De plekken die er wel zijn, zijn (zeker) voor laagopgeleide jongvolwassenen vaak ongeschikt, omdat het plekken op mbo-niveau 2 of hoger zijn (veelal mbo-niveau 3 en 4), en omdat niet zelden om ervaring in het vakgebied wordt gevraagd.

46 Eimers, T., Keppels, E., & S. van der Woude (2016). *Perspectief 23-plus*. Onderzoek naar de kansen voor 23-plussers. Nijmegen: KBA Nijmegen.; Eimers, T., & R. Kennis (2017). *Jongvolwassenen 23-27 jaar buiten beeld*. Naar een nieuwe benadering van de doelgroep. Nijmegen: KBA Nijmegen.

2.3.5 'Draaideur'-klanten

Niet alle jongvolwassenen slagen erin om na uitstroom uit de bijstand ook blijvend werk te houden. Een deel van hen stroomt na enige tijd weer opnieuw in. Deze groep jongvolwassenen noemen we de 'draaideur'-klanten.

Circa 20 procent van de jongvolwassenen in de bijstand behoort tot de groep 'draaideur'-klanten. Het betreft in 2018 57 klanten. De genoemde 20 procent moet als ondergrens gezien worden, aangezien een deel van de jongvolwassenen in de toekomst mogelijk opnieuw een bijstandsuitkering zal aanvragen. Gemiddeld gezien zijn de huidige 'draaideur'-klanten al 2,3 maal (opnieuw) ingestroomd in de bijstand. Dat varieert in praktijk van twee tot vier keer.

Redenen voor herhaalde instroom

De reden waarom 'draaideur'-klanten meerdere malen opnieuw de bijstand in komen verschilt. Klantmanagers beschrijven drie groepen:

- Klanten die na uitstroom uit de bijstand opnieuw werkeloos worden en om die reden opnieuw een bijstandsuitkering aanvragen (afhankelijk van de gewerkte periode, hebben zij eerst enkele maanden recht op een ww-uitkering);
- Klanten die in detentie hebben gezeten en opnieuw een bijstandsuitkering aanvragen op het moment dat zij vrij komen;
- Klanten die zijn uitgestroomd naar een opleiding en daar mee stoppen. De redenen van uitval uit de opleiding zijn divers.

De omvang van de onderscheiden subgroepen is niet betrouwbaar te schatten. In de 'lopende caseload' betreft het steeds maar enkele klanten.

De groep 'draaideur'-klanten bestaat uit zowel mannen als vrouwen. Vrouwen zijn wel oververtegenwoordigd (68%). De groep vrouwelijke 'draaideur'-klanten bestaat voor het overgrote deel uit alleenstaande moeders. In totaal bijna een vijfde van alle jonge vrouwen in de bijstand kan getypeerd worden als alleenstaande moeder + 'draaideur'-klant. Uit de interviews komt naar voren dat alleenstaande moeders relatief vaak moeite hebben om werk vast te houden. Dat heeft onder andere te maken met de beperkte flexibiliteit (in aantal uren kunnen werken, in werktijden, in regelen van opvang) van deze vrouwen, maar hangt ook samen met de vaak grote problematiek die bij deze groep aanwezig is.

De klanten die opnieuw in de bijstand komen na detentie zijn veelal mannen. Overigens wordt door een respondent aangegeven dat ook een deel van de vrouwen in de criminaliteit belandt. Het zijn over het algemeen wel andere delicten, zoals belastingfraude (bv. met kinderopvangtoeslag), prostitutie of wietplantages. Ook hier betreft het volgens de respondent veelal alleenstaande moeders die uit geldnood in deze vormen van criminaliteit belanden.

Een belangrijke groep 'draaideur'-klanten is ook de groep klanten die net niet voldoet aan de criteria om in het doelgroepregister te komen. Dit zijn klanten die er niet in slagen om werk of opleiding vast te houden. Niet omdat zij niet gemotiveerd zijn, maar omdat het hen gewoonweg niet lukt. Eén van de klantmanagers geeft aan dat men hier vaak pas na een lang traject – nadat de klant al meerdere malen opnieuw is ingestroomd – achter komt.

Een voorbeeld dat in de interviews naar voren is gekomen is dat van een alleenstaande jongeman, zonder startkwalificatie, die om de zoveel tijd een periode dak- en thuisloos is. De jongen had een wietverslaving en vertoont extreem ADHD-gedrag. De jongeman slaagt er door zijn extreme ADHD niet in om werk te behouden, ondanks dat hij wel zeer gemotiveerd is.

Momenteel is hij weer aan het werk en woont hij begeleid bij Kwintes. Zijn drugsprobleem is minder aanwezig nu hij weer aan het werk is. De jongen wil eigenlijk een BBL-opleiding volgen, maar kan door zijn ADHD niet goed leren. Medicatie is geen optie vanwege een allergie.

Om de situatie van de jongen zo stabiel mogelijk te houden, staat zijn bijstandsuitkering nu hij werkt 'on hold'. Door de uitkering niet meteen af te sluiten (maar dat pas te doen nadat hij meerdere maanden aan het werk weet te blijven), wordt voorkomen dat als de jongen opnieuw zijn werk verliest, hij eerst weer de zoekperiode door moet komen. Dit zou voor hem een periode zonder inkomen zijn, waardoor hij opnieuw dakloos zou worden en zijn bestaande problemen nog groter zouden worden.

2.3.6 Conclusie

In de voorgaande paragrafen is een beschrijving gegeven van kenmerken en de problematiek van verschillende typen van jonge bijstandsgerechtigden. Het aantal jongvolwassenen in de bijstand waar dit onderzoek op betrekking heeft is relatief beperkt in omvang. De buiten de scope van dit onderzoek gebleven groepen statushouders en personen met een doelgroepindicatie vormen (ook) een aanzienlijk deel van de jonge bijstandsklanten. Binnen de groep jongvolwassenen in de bijstand waar dit onderzoek betrekking op heeft, is de groep alleenstaande moeders in omvang een heel belangrijke groep. Ruim de helft van alle vrouwen in de bijstand is alleenstaande moeder. Zij vormen bijna 30 procent van de totale groep jonge bijstandsklanten (man en vrouw). Er moet geconcludeerd worden dat jongvolwassenen in de bijstand over het algemeen zeer laag zijn opgeleid en dat een groot deel van de klanten op meerdere vlakken problemen heeft. Die problematiek is zeer divers. Tegelijkertijd zien we dat met name schulden, huisvestingsproblematiek, psychische problemen en stoornissen bij een relatief groot aantal klanten in meer of mindere mate aanwezig zijn. In elke in deze rapportage onderscheiden subgroep is multi-problematiek zichtbaar. Wel kent elke groep zijn eigen specifieke problemen en knelpunten.

In de praktijk zijn de meeste jongvolwassenen niet in één subgroep in te delen. De meesten vallen in meerdere van de onderscheiden subgroepen. Zij zijn bijvoorbeeld alleenstaande moeder én laagopgeleid én 'draaideur'-klant of zorgklant én relatief hoger opgeleid. Dat maakt ook dat de soms al ingewikkelde problematiek die is beschreven binnen één subgroep op het niveau van de klant nóg complexer kan zijn, omdat de klant te maken heeft met (kenmerkende) problematiek uit meerdere subgroepen. Uit de portretten van vijf klanten komt bovenal ook naar voren dat instroom in de bijstand vaak niet één duidelijke aanwijsbare reden kent. Juist het samenspel van verschillende factoren, de beschreven *chain-of-events* zorgt er uiteindelijk voor dat jongvolwassenen een beroep doen op de bijstand.

In het volgende hoofdstuk wordt beschreven wat door de afdeling Werk & Inkomen wordt gedaan om jongvolwassenen richting werk of opleiding uit te laten stromen. We beschrijven het traject en laten zien wat goed gaat, maar ook tegen welke belemmeringen de jongvolwassenen aanlopen in het contact met en ondersteuning door de gemeente en andere betrokken instanties.

3 Trajecten, ervaringen, belemmeringen en kansen

In het voorgaande hoofdstuk is uitgebreid op beschrijving van de doelgroep van de jongvolwassenen in de bijstand en onderliggende problematieken ingegaan. In dit hoofdstuk beschrijven we allereerst de trajecten van W&I. Vervolgens gaan we gaan op de vragen welke ervaringen de jonge klanten hebben, welke belemmeringen er zijn en welke potentie en kansen op uitstroom uit de bijstand de jongvolwassenen hebben. Dat doen we telkens met de focus op het versterken van de mogelijkheden van W&I.

3.1 Trajecten bij W&I

In deze paragraaf schetsen we op hoofdlijnen de trajecten met de jongvolwassenen in de bijstand.

Zoekperiode en centrale rol klantmanagers

In de Participatiewet is sprake van een wachttijd van vier weken voor jongvolwassenen tot 27 jaar die een aanvraag voor een bijstandsuitkering bij de sociale dienst van de gemeente doen. In deze zoekperiode moeten zij een inspanningsverplichting leveren die zich richt op het actief zoeken naar werk en/of scholing. Almere heeft ervoor gekozen om jongvolwassenen tijdens de zoekperiode 'dienstverlenend' te ondersteunen; met de jongvolwassenen wordt gelijk gesproken. De zoekperiode geeft echter wel risico op verhoogde financiële problemen, omdat er geen inkomsten zijn en kosten wel doorlopen en jongvolwassenen vaak onvoldoende vangnet hebben.⁴⁷

Centrale rol klantmanager

Na de zoekperiode moeten de jongvolwassenen bij hun aanvraag aangeven hoe zij hebben voldaan aan hun inspanningsverplichting, waarna een medewerker van de afdeling Inkomens (van W&I) een besluit neemt over de toewijzing van de aanvraag voor bijstand. Vervolgens wordt een klant *toegewezen aan een klantmanager* van W&I die er specifiek voor deze doelgroep zijn. In een intakegesprek wordt de situatie in de verschillende leefgebieden in kaart wordt gebracht, wordt een diagnose gemaakt en wordt de trede op de Almeerse participatieladder bepaald als uitgangspunt voor het verdere traject dat voor de klant wordt ingezet.⁴⁸

Het einddoel is de jongvolwassenen naar opleiding of werk te leiden, maar er zijn geen voorgescreven regels over hoe dit doel behaald moet worden. In hoofdlijnen geldt dat scholing voor werk gaat en werk voor uitkering. In de begeleiding staat centraal dat er wordt gekeken naar de wensen van een klant, wat een klant nodig heeft, en dat jongvolwassenen als kwetsbare groep niet uit het zicht mogen zijn.

De ene klant is een stuk zelfredzamer dan de andere klant en hier wordt het traject op aangepast. Er zijn veel verschillende trajecten mogelijk; het ligt aan de situatie van iemand welke stappen ondernomen moeten worden om te komen tot school of werk. Daarbij wordt door de klantmanagers gezocht naar maatwerk en die ruimte krijgen zij ook. De intensiteit van de ondersteuning

47 Binnen de wetgeving kan de gemeente jongvolwassenen in de zoekperiode een voorschot verstrekken. De gemeente Almere doet dat ook als daar recht op bestaat.

48 De specifieke verdeling onder klantmanagers met 'specialisatie' werk of zorg is in verandering en wordt meer losgelaten.

door de klantmanagers en de hoeveelheid klantgesprekken verschillen al naar gelang de duur van de trajecten. Er kan 'buiten de kaders worden gekleurd' maar wel binnen de budgetten en binnen de doelstellingen van de Participatiewet.

Hoofdroutes

In hoofdlijnen zijn er de volgende 'routes' in de trajecten met de jonge bijstandsklanten:

1. Toeleiding naar scholing;
2. Toeleiding naar werk;
3. 'Voortrajecten' in de toeleiding naar scholing/werk;
4. Stabiliseren van de problematiek en randvoorwaarden op de leefgebieden.

Ad 1. Toeleiding naar scholing

Voor klanten zonder startkwalificatie is het traject in principe gericht op het terugleiden naar onderwijs. Als scholing een mogelijkheid is, dan dient studiefinanciering te worden aangevraagd (artikel 13 Participatiewet). Indien klanten nog niet direct met een opleiding kunnen starten dan kunnen ze voor de overbruggingsperiode aanspraak maken op een uitkering of er wordt ingezet op het zoeken naar werk.

Klanten die terug naar school willen kunnen indien nodig op het stadhuis een gesprek voeren met een medewerker van het *Loopbaan Expertise Centrum* van MBO College Almere (ROC Flevoland) die op afroep beschikbaar is.

Voor personen jonger dan 23 jaar zonder startkwalificatie die terug naar school kunnen speelt het *Regionale Meld- en Coördinatiefunctie* (RMC) ook een rol. Het RMC gaat met deze jongvolwassenen in gesprek en bekijkt de situatie op de leefgebieden en de schoolgeschiedenis.

Daarna volgt een advies aan de jongvolwassene en W&I.

Op dit moment wordt de rol en betrokkenheid van het RMC voor jongvolwassenen in de bijstand herzien. Het RMC doet momenteel de intakes van jongvolwassenen tot 23 jaar, maar het plan is dat W&I (weer) zelf alle intakes gaat doen. RMC zou W&I daarbij moeten ondersteunen door informatie over de onderwijsloopbaan binnen 4 weken aan te leveren.

Ad 2. Toeleiding naar werk

Klanten die kunnen werken worden door de klantmanagers doorgeleid naar 'Baangericht' een samenwerkingsverband met uitzendorganisatie Randstad. De begeleiding bij Baangericht is niet specifiek gericht op jongvolwassenen, maar voor alle klanten van W&I. Medewerkers ondersteunen klanten met vacatures zoeken, solliciteren en wat er verder komt kijken bij de zoektocht naar een baan. Er worden afspraken met de klanten over het traject gemaakt zoals het aantal sollicitaties per week. Het traject is met name gericht op solliciteren en minder op werknemersvaardigheden (daar zijn andere trajecten voor), wel kunnen sollicitatievaardigheden aan bod komen.

De ondersteuning van Baangericht is zowel vraag- als aanbodgericht. Uitgangspunt is algemeen geaccepteerde arbeid en brede inzetbaarheid in de bemiddeling richting werk. Maar indien mogelijk wordt wel geprobeerd aan de wensen van de jongvolwassene te voldoen qua type werk. *'Het heeft geen zin als de jongere meteen zijn baan weer verliest'*. Het uitgangspunt is dat een jongvolwassene ongeveer 4 weken de kans krijgt om werk te vinden naar de eigen voorkeur, daarna moet breder worden gekeken. Indien nodig - onder bepaalde voorwaarden en regels - kan een klant daarbij hulp krijgen van een jobcoach.

Nadat jongvolwassenen werk hebben gevonden worden zij nog zes maanden op maandelijkse basis gemonitord. Als een klant een jobcoach heeft vindt die monitoring continu plaats.

Veel klanten worden door de klantmanager van W&I op de achtergrond gemonitord (dubbeltraject) waardoor de klant nog in de gaten wordt gehouden.

Ad 3 'Voortrajecten' in de toeleiding naar scholing/werk

Er is een deel van de klanten voor wie de scholing of werk niet gelijk in beeld is, maar waarbij een voortraject - scholing- of re-integratie - voorliggend is om die stap te vergemakkelijken.⁴⁹ Klantmanagers begeleiden hierin. Dat kan bijvoorbeeld gaan om jongvolwassenen die nog aan bepaalde leer- of werknemersvaardigheden moeten werken of om klanten die meer ondersteuning nodig hebben om de stap naar scholing of werk te kunnen maken. Zo kan het bijvoorbeeld gaan om een jongvolwassen klant die werk heeft gevonden, maar nog een bepaalde cursus mist. Er kan dan met de potentiële werkgever onderhandeld worden over de kosten daarvan. Een ander voorbeeld zijn trajecten waarbij klanten in opstaplekkende ervaring met werk - met behoud van uitkering - opdoen (zoals Talent@Work, Focus op Werk). Ook zijn er klanten die niet gelijk fulltime kunnen werken, maar hun belasting langzaam moeten opbouwen, daarvoor kunnen ervarings/re-integratie-trajecten worden ingezet.

Ad 4. Stabiliseren van de problematiek in de leefgebieden

Voor een deel van de klanten is scholing of werk nog veel verder uit beeld; de situatie en randvoorwaarden op de leefgebieden zijn niet stabiel. Deze klanten kunnen niet aan de inspanningsverplichting voldoen. Voor hen is individuele begeleiding en hulpverlening voorliggend. Er wordt gekeken welke factoren een rol spelen en wat moet worden ingeschakeld en georganiseerd. Er wordt door de klantmanager gekeken naar de juiste plek voor iemand en om dit te bepalen is hulp van anderen nodig. Het betreft over het algemeen langdurige trajecten. Klantmanagers geven aan dat bij hele heftige problematiek het lastig is om de intrinsieke motivatie van de klant te vinden/aan te boren; het is daarom werken in kleine stapjes vooruit.

Het verschilt van persoon tot persoon of en wanneer wordt bepaald dat de inspanningsverplichting niet lukt. Hier zijn richtlijnen voor, maar klantmanagers kunnen ook daarin zelf beslissingen nemen. Dat dienen zij wel goed te onderbouwen in hun klantrapportage. De klantmanager kijkt dan welke vorm van hulpverlening nodig is, adviseert hierin en verwijst een klant door.

3.2 Ervaringen met bijstand en benadering in trajecten

In deze paragraaf gaan we in op de ervaringen van jonge bijstandsklanten.⁵⁰ Hoe is het voor hen om bijstand te krijgen? Hoe worden zij in hun trajecten benaderd? We gaan daarbij op zoek aan knooppunten voor verbetering in de begeleiding van de doelgroep.

Hoe het is voor jongvolwassenen om afhankelijk van bijstand te zijn

Noodzaak en motivatie

Jongvolwassenen komen niet zomaar in de bijstand. De meesten hebben dusdanige problemen dat de bijstand voor hen een noodzaak is. Nodig om rekeningen te betalen, om van rond te komen, om zaken weer op orde te krijgen. Dat geldt in het algemeen voor de doelgroep, maar vooral voor de alleenstaande ouders.

49 Al dan niet bekostigd door de gemeente. Veelal heeft de gemeenten afspraken hierover met externe organisaties gemaakt.

50 De gepresenteerde uitkomsten zijn gebaseerd op de gesprekken met de jongvolwassenen zelf én op de gesprekken met de professionals.

Dat neemt niet weg dat de ene klant gemotiveerder dan de ander is om uit de bijstand te komen. Klantmanagers geven aan onderscheid te maken in gemotiveerde en minder of niet-gemotiveerde klanten. Voor een klein deel van de jongvolwassenen is de bijstand volgens hen 'gemakkelijk geld', waar jongvolwassenen denken recht op te hebben. Ook wordt wel aangegeven dat sommige klanten op de bijstandsuitkering leunen en het ontvangen daarvan als 'normaal' ervaren.

Tevens wordt gemeld dat sommigen er misbruik van maken. Klantmanagers zien dat onder andere terug in de houding van een klant: het niet komen opdagen bij afspraken, niet terugbellen, snel zelf ontslag nemen, niet gemotiveerd zijn, 'lak aan de regels hebben' etc. Bij deze groep worden vaker maatregelen opgelegd (kortingen op de uitkering).

Angst uitkering te verliezen of gekort te worden

Het is echter niet 'alleen een motivatieprobleem'. De professionals die met de jongvolwassenen werken, wijzen hierbij vooral op de achterliggende redenen bij jongvolwassenen. Er zijn uiteenlopende redenen waarom jongvolwassenen zich in een traject niet aan de afspraken houden of beter gezegd *kunnen* houden, want het houdt vaak verband met hun achterliggende complexe problematiek. Door hun problemen en vaak al eerdere tegenslagen en teleurstellingen zijn ze huiverig omdat de gemeente van alles van ze wil weten, geven zij sociaal wenselijke antwoorden in gesprekken met klantmanagers en zijn zij daarin angstig voor mogelijke gevolgen voor hun uitkering.

Veiligheid en zekerheid

Jongvolwassenen hebben een dubbel gevoel over de bijstand. Enerzijds willen zij graag de bijstand uit, anderzijds biedt het hen veel veiligheid en zekerheid. Dat is reden waarom de jongvolwassenen er niet te snel uit willen. De geïnterviewde jonge bijstandsgerechtigden noemen allen positieve ervaringen: het heeft hen geholpen zaken op orde te krijgen, zaken aan te pakken, financieel rond te komen. Ze vinden het fijn dat de voorziening er is.

Professionals geven aan dat er niet veel schaamte onder de doelgroep is om van de bijstand gebruik te moeten maken, zij hebben het geld in de meeste gevallen immers hard nodig. Een klantmanager ziet juist ook wel schaamte om bijstand aan te vragen. Een deel de jongvolwassenen probeert eerst zelf de problemen op te lossen, maar lopen daar in vast. Uiteindelijk melden zij zich toch na advies van een begeleider of hulpverlener voor de aanvraag voor bijstand. Ook wordt door diverse professionals opgemerkt dat als de jongvolwassenen bij instanties bekend zijn, zij zich vaker aanmelden voor bijstand.

De benadering van jonge bijstandsklanten

De doelgroep heeft ondersteuning nodig bij de ontwikkeling naar een zo optimaal mogelijk participeren in de samenleving buiten de bijstand. Dit vraagt om trajecten en met een benadering die aansluit op de jongvolwassenen. In deze paragraaf gaan we nader in op de ervaringen van de jongvolwassenen op hoe zij benaderd worden en waar daarin aanknopingspunten voor verbetering liggen.

Een vast contactpersoon voor klanten en professionals

Kwetsbare jongvolwassenen hebben vanuit de hulpverlening en begeleiding vaak wisselende contacten en zij moeten elke keer hun verhaal opnieuw doen en missen veelal een vertrouwensband die voor hen echter wel van belang is. Door zowel de jongvolwassenen, de professionals als de klantmanagers wordt aangegeven dat het fijn is als klanten een vast contactpersoon hebben. Niet alleen voor de klanten zelf maar ook voor de samenwerking tussen klantmanagers en

professionals wordt dat fijn gevonden. Door de 'korte lijntjes' geeft het ook mogelijkheden om samen gesprekken te voeren op het niveau van de klant.

Op dit moment hebben de meeste geïnterviewde jonge bijstandsklanten een vaste klantmanager. Echter, ook wordt gemeld dat jongvolwassenen soms niet weten wie hun klantmanager is, ze niet weten hoe ze de klantmanager moeten bereiken of geen contact opnemen uit angst voor gevolgen voor hun uitkering.

In het verlengde wordt ook gewezen op de slechte bereikbaarheid van de gemeente. *'Jongvolwassenen staan soms twintig minuten in de wacht als ze via het algemene nummer bellen. Dan wordt er soms een terugbelverzoek ingediend. Echter, duurt dat soms wel drie dagen.'*

Veel jongvolwassenen zien de gemeente als één organisatie en hebben daar een negatief beeld bij. Opgemerkt wordt dat klanten vaak zaken hebben doorgegeven aan de gemeente, maar dat het dan de vraag is op welke plek of welke afdeling ze dat hebben doorgegeven. Ook wordt aangegeven dat jongvolwassenen het idee hebben dat de gemeente niets voor hen doet en zij daardoor een huiverige houding hebben (zie eerder).

Individuele benadering met oog voor het persoonlijke gehele verhaal

In de interviews klinkt de wens om begeleiding met aandacht voor de persoon en zijn of haar persoonlijke verhaal. Dat maakt dat de jongvolwassene zich werkelijk gesteund en geholpen voelt.

Professionals geven aan dat klantmanagers op het niveau van jongvolwassenen moeten kunnen praten; moeten kunnen 'levelen' met jongvolwassenen. De jongvolwassenen moet zich kunnen spiegelen aan degene die hen begeleidt. Dat betekent o.a. dat er geen ingewikkelde termen moeten worden gebruikt en jongvolwassenen geholpen moeten worden in de complexiteit van regels en werkwijzen waar ze tegen aan lopen.

Door oprecht de vraag te stellen hoe het met de jongvolwassene gaat, ontstaat daarbij sneller een band en bovendien een beeld van wat nodig is om hem of haar regie over zijn eigen situatie te geven en te laten participeren. Kernwoorden hierin zijn vertrouwen en maatwerk.⁵¹

In de huidige praktijk stellen klantmanagers zich volgens de jonge bijstandsgerechtigden en geïnterviewde professionals verschillend op naar de jongvolwassenen. Enerzijds zijn er klantmanagers die de jongere echt als 'klant' zien en een meer afstandelijke houding hebben. Anderzijds zijn er klantmanagers die meer betrokken zijn en meer kijken hoe het met klanten gaat, wat hem belemmert en daarin proberen mee te denken.

Positieve ervaringen zijn er bij de geïnterviewde jongvolwassenen over het algemeen als zij spreken over hun huidige klantmanagers. Ze geven aan dat zij begrip en respect tonen, luisteren, aardig en meelevend zijn en goed helpen. De klanten hebben het gevoel er niet alleen voor te staan. Er is goed contact en klanten kunnen altijd contact opnemen en krijgen snel een reactie. Ze vinden het fijn een vaste klantmanager te hebben. Een benadering die de jongvolwassenen ook benoemen waar het gaat om de professionals die hen in hun trajecten begeleiden. Soms gaan professionals naar wens van de klanten bijvoorbeeld mee naar gesprekken met de klantmanagers van W&I. Daarnaast geven enkele professionals aan dat zij als 'jongerenwerker' een belangrijkere rol kunnen spelen in de ondersteuning van de gemeente aan jongvolwassenen als zij meer betrokken worden.

51 Zie ook Eimers, T. (e.a.) (2017) Van school naar werk. Naar een andere benadering. Kennis, R. & T. Eimers (2017) Jongvolwassenen 23-27 jaar buiten beeld. KBA Nijmegen.

Tegelijkertijd hebben geïnterviewde jongvolwassenen ook negatieve ervaringen met – eerdere – klantmanagers. Er wordt gewezen op de afhankelijkheid in de relatie tussen klantmanager en de klant. Jongvolwassenen voelden zich niet serieus genomen en er werd niet naar hun persoonlijke situatie gekeken. De contacten verliepen daardoor moeilijk en waren met spanning beladen. Ze gebruiken woorden als *bot*, *emotieloos*, *angstig* en *intimiderend* om de contacten te duiden. Het zijn trajecten die als frustrerend en stressvol zijn ervaren en deze drukken bovenop de negatieve ervaringen die zij gezien hun problematiek al hebben meegemaakt. Zo vertelt een van hen dat ze nog altijd een angstig gevoel krijgt bij de gesprekken bij de gemeente, '*eenmaal thuis voel ik me helemaal gesloopt*'. Dat is ook de reden waarom ze haar begeleider mee naar de gesprekken neemt. Een andere klant geeft aan: '*Ik vond het vreselijk, ik kon me niet goed uiten en omdat ik alleen was gegaan, vond ik het intimiderend*'.

Er wordt aangegeven dat als er problemen optreden of als een klant er niet goed uitkomt met een klantmanager, het dan lastig is hier iets in te veranderen. Het is bijvoorbeeld moeilijk om hierover iemand op managementniveau te spreken of te wisselen van klantmanager.

3.3 Belemmeringen

In de vorige paragraaf zijn naast de positieve ervaringen ook negatieve ervaringen van de jongvolwassenen met de bijstand beschreven. Op basis van die ervaringen, aangevuld met de informatie van bij de jongvolwassenen betrokken respondenten, kunnen een aantal belemmeringen in de ondersteuning door en/of contacten met gemeente en/of andere instanties worden benoemd. We onderscheiden drie soorten belemmeringen. Belemmeringen als gevolg van 1) de problematiek van de jongvolwassenen, 2) de werkwijze en expertise van W&I en 3) de werkwijze/samenwerking met andere partijen.

Belemmeringen als gevolg van problematiek jongvolwassenen

In het voorgaande hoofdstuk zijn bij de beschrijving van de doelgroep reeds diverse belemmeringen voor de verschillende onderscheiden subgroepen beschreven. We vatten de belangrijkste hier samen.

- *Schulden*. Problemen omtrent de kinderopvangtoeslagen en hoge kosten voor opleidingen - en de onbekendheid met maatregelen en mogelijkheden bij betrokken partijen werken belemmerend in de het kunnen opstarten van trajecten.
- *Huisvestingsproblemen*. Door het gebrek aan een vaste woon-en verblijfplaats is het lastig voor jongvolwassenen om een uitkering aan te vragen. Door constante stress bij jongvolwassenen met huisvestingsproblemen, zoals beschreven in hoofdstuk 2, worden trajecten vertraagd of komen stil te liggen.
- *Negatieve ervaringen werken door*. Een groot deel van de klanten heeft veel – en ook opeenvolgende - negatieve ervaringen in het leven opgedaan specifiek rondom opleiding en werk, die doorwerken in de trajecten. Hierdoor hebben angst, onzekerheid, laag zelfbeeld en weinig zelfvertrouwen grote impact op de contacten met de klantmanager en het vinden van een geschikte werk- of opleidingsplek.

Belemmeringen als gevolg van de werkwijze en expertise W&I

Contact met de gemeente en klantmanagers

Ondanks de positieve verhalen van de geïnterviewde jonge bijstandsgerechtigden zijn er gezegd geluiden dat klanten soms niet weten wie hun klantmanagers is en ze niet weten hoe ze die kunnen bereiken. Er wordt gewezen op de slechte bereikbaarheid van de gemeente. Dat leidt bij de doelgroep tot onduidelijkheid en onzekerheid. Zo ook bij Jessica die nog geen vaste klantmanager heeft. Er leven bij haar nu veel onduidelijkheden - over mogelijkheden voor bijzondere bijstand, over het (moeten) volgen van een opleiding- die bij haar leiden tot onzekerheid en stress.

Door zowel de jongvolwassenen, de professionals als de klantmanagers wordt de behoefte aan vaste contactpersonen aangegeven. Zo kunnen de jonge bijstandsgerechtigden een vertrouwensrelatie opbouwen en ontstaan er korte lijnen tussen betrokkenen.

Te grote verantwoordelijkheid die bij de jongvolwassenen wordt gelegd

Jongvolwassenen die aankloppen bij de gemeente voor een uitkering vormen een kwetsbare groep. Bij de jongvolwassenen betrokken respondenten merken op dat een deel van de klanten de procedures bij W&I lastig vindt. Jongvolwassenen weten vaak niet de juiste hulpvraag te formuleren en de zelfredzaamheid van een deel van de jongvolwassenen wordt overschat. Het belang van persoonlijke begeleiding wordt hierbij aangegeven. Eén van de professionals geeft een voorbeeld van een lichtverstandelijk beperkte jongen die geen inkomstenverklaring had ingevuld omdat hij geen inkomsten meer had. Echter, de regel is dat je ook een inkomstenverklaring moet invullen als je geen inkomsten hebt, anders heb je geen recht op een bijstand. Dit snapte de jongen niet.

Te weinig kennis van ziektebeelden en stoornissen

Respondenten geven aan dat klantmanagers soms te weinig kennis van verschillende ziektebeelden en stoornissen hebben. Tegelijkertijd wordt ook gezegd dat dit wellicht ook niet van hen te verwachten is. Wel maakt het de klantmanagers afhankelijk van expertise bij anderen. In dat kader wordt bijvoorbeeld genoemd dat het lastig kan zijn om een goede inschatting van de belastbaarheid van een klant te kunnen maken. Als specifiek terrein wordt ASS genoemd. *'Een intake van ongeveer 1 uur is eigenlijk te kort om de gevolgen van het hebben van autisme uit te leggen aan de klantmanager'*.

Maatwerk, caseload en targets

Net als in andere gemeenten stuurt de gemeente Almere op zo min mogelijk bijstandsuitkeringen, ook onder de doelgroep van jongvolwassenen. Tegelijkertijd heeft een deel van de jonge bijstandsgerechtigden stabilisatie en soms langere tijd ruimte nodig om zich verder te kunnen ontwikkelen met een mogelijk duurzame stap uit de bijstand. Klantmanagers geven aan dat er in hun begeleiding gekeken wordt naar de wensen van de klant en er gezocht wordt naar maatwerk; professionals die faciliteren en stimuleren.

Er kan dus 'buiten de kaders gekleurd worden', maar in de praktijk schuurt het daar ook aangezien de klantmanagers wel gebonden zijn aan hun caseload, targets, budgetten, doelmatigheid en rechtmatigheid. *'De caseload maakt wel dat je soms niet de tijd hebt om écht met een jongere na te gaan waar zijn motivatie ligt of écht goed kan achterhalen wat er allemaal speelt bij een jongere'*. *'Samenwerken met andere partijen kan heel goed gaan, maar dan moet je er strak bovenop zitten en dit lukt niet altijd met een groot bestand'*.

Er bestaat zogezegd een spanningsverhouding tussen 'de wereld van de toegang' (het bepalen en toekennen van zorg en inkomen binnen een redelijke termijn) en 'de wereld van hulpverlening' (werken aan onafhankelijkheid en zelfredzaamheid binnen een onbepaalde periode).

Belemmeringen als gevolg van werkwijze/ samenwerking met andere partijen

Het is belangrijk om kwetsbare jongvolwassenen – zeker degenen met multi-problematiek - snel te kunnen schakelen om met en voor hen iets te kunnen bereiken. Het wordt belangrijk gevonden om klanten goed in beeld te houden en betrokken partijen en te laten samenwerken rondom één jongvolwassene (sluitende aanpak). De intentie is er zeker bij de verschillende gemeentelijke afdelingen en bij betrokken partijen, maar respondenten geven aan dat dat nu onvoldoende lukt. De samenwerking tussen de verschillende disciplines is dus nog niet optimaal en de regie door de gemeente kan beter. We gaan op een aantal van deze aspecten nader in.

Privacywetgeving

Bepalingen in privacywetgeving worden ervaren als belangrijke belemmering voor samenwerking. De (nieuwe) AVG-wet maakt het voor de klantmanagers en betrokken professionals lastig om informatie uit te wisselen, en dat speelt ook tussen afdelingen van de gemeente; Jeugd, WMO, Wijkteams, RMC. Men is huiverig om informatie met elkaar te delen en men mag niet in elkaars systemen kijken, daar zou geen grondslag voor zijn. Een klantmanager geeft aan: *'Voorop moet komen te staan dat jonge bijstandsgerechtigden op de juiste plek komen en dat er ondanks de privacywetgeving met partijen overlegd moet kunnen worden.'*

Wijkteams

De samenwerking met de wijkteams moet nog meer vorm krijgen ook al zijn er de afgelopen periode wel pilots geweest om de samenwerking te verstevigen en elkaar makkelijker vindbaar te maken. Dit blijft echter lastig.

Klantmanagers geven aan dat als jonge bijstandsgerechtigden zijn doorgestuurd, ze soms terugkomen en aangeven niet geholpen te zijn. Het is voor de klantmanagers niet mogelijk direct contact te leggen of te achterhalen met wie vanuit het wijkteam er contact is geweest. Ook vanuit de wijkteams is er de wens naar een beter en directer contact, daarvoor wordt de wens voor een speciaal jongvolwassenenteam geuit.

WMO

De klantmanagers geven aan dat de samenwerking met WMO moeizaam verloopt. Ze kunnen niet bij elkaar in het klantenbestand kijken vanwege de eerder genoemde privacywetgeving. In intern schakelen is moeilijk, klantmanagers weten niet bij wie ze moeten zijn. *'Ik weet als klantmanager niet of er door WMO een indicatie voor dagbesteding is afgegeven. Ik mag niet in hun systemen en WMO geeft deze informatie i.v.m. de privacywet niet door. Dit moeten de jongvolwassenen dus zelf doen met een participatieadviseur.'*

RMC

De samenwerking met RMC is nog in opbouw en moet nog meer handen en voeten krijgen, zoals eerder beschreven. Het RMC heeft momenteel voornamelijk een monitorfunctie voor voortijdig schoolverlaters. Er wordt nu toegewerkt naar een invulling van de RMC-functie waarbij de wens is om meer in contact te treden met de jongeren en ze ondersteuning te kunnen bieden. Op dit moment wordt onderzocht hoe die ondersteuning (trajectbegeleiding) eruit zou moeten komen te zien.

MBO

De meningen over de relatie met het onderwijs verschillen. Klantmanagers geven aan dat onderwijs regelmatig jongvolwassenen weigert die vanuit de bijstand met een opleiding willen starten. Het zijn vaak oudere jongvolwassenen die meerdere opleidingen zijn gestart en niet hebben afgerond. De medewerker van het LEC herkent dat beeld echter niet. Ze hamert er juist op dat klantmanagers de klanten gewoon moeten aanmelden; 'aanmelden kan altijd'. Dat gebeurt volgens haar nog onvoldoende. Wel zijn de opleidingsmogelijkheden soms anders zijn dan gehoopt: zonder vo-diploma zijn de jongvolwassenen aangewezen op de entree en randvoorwaarden moeten op orde zijn.

Baangericht

De samenwerking met Baangericht gaat volgens de respondenten steeds beter. Wel wordt aangegeven dat het inzicht in de vacatures soms wat summier is, niet alle beschikbare vacatures goed zijn in te zien, waardoor de klantmanagers daar zelf achteraan moeten gaan.

Werkgevers

De samenwerking met werkgevers kan beter. Er wordt nog te veel vanuit het bestaande aanbod van werkgevers gedacht en te weinig vraaggericht. Daarbij moet gedacht worden aan jobcarving, maar ook aan het creëren van werkgelegenheid dat past bij de bevolkingssamenstelling van Almere (relatief meer laagopgeleid). Binnen de gemeente is men wel een omslag aan het maken om hier meer handen en voeten aan te geven.

Om jongvolwassenen uit de bijstand te halen is ook de houding/ flexibiliteit van werkgevers belangrijk. Specifiek bij de groep alleenstaande ouders speelt mee dat zij niet fulltime aan de slag kunnen, terwijl veel werkgevers dat nog wel verlangen.

Werkervaringsplekken

Daarnaast zijn werkgevers van belang waar het gaat om te voorzien in de grote behoefte aan meer praktische opleidingen, leerwerktrajecten en werkervaringsplaatsen, zoals in het vorige hoofdstuk is geschetst. Het bestaande aanbod van BBL-plaatsen is niet alleen te klein, maar deze plekken zijn vaak ook ongeschikt omdat een groot deel van de jongvolwassenen niet over een vo-diploma bezit en veel plekken op mbo-niveau 3 of 4 zijn. Baangericht is bezig met het creëren van meer opleidingsplekken, maar waarschijnlijk zal een deel daarvan om de genoemde redenen niet in de behoefte voorzien.

3.4 Potentie en kansen

In de voorgaande paragrafen zijn trajecten, ervaringen van jongvolwassenen en belemmeringen beschreven. In deze paragraaf gaan we in op de vraag welke potentie en kansen op uitstroom uit de bijstand de jongvolwassenen hebben. We kijken naar mogelijkheden die door W&I kunnen worden versterkt.

Verschillen in potentie en kansen

De potentie en kansen van de jonge bijstandsgerechtigden verschillen per subgroep en onderliggende problematiek op verschillende leefgebieden. Een deel van de jongvolwassenen is daardoor redelijk 'gemakkelijk' te schakelen naar scholing of werk al dan niet met een vorm van tijdelijke ondersteuning. Voor een groter deel van de doelgroep is de problematiek dusdanig groot dat

randvoorwaarden in de leefgebieden meer op orde moeten komen voordat hun potentie en kansen meer op de voorgrond kunnen komen te liggen. De focus ligt hierbij vooral op het versterken van de persoonlijke, situatie- en omgevingskenmerken.

Voor een deel van de jongvolwassenen - de meest kwetsbaren - zijn alternatieve routes nodig zijn die zich vaak buiten het reguliere systeem vormen. Vaak gaat het om personen die veel persoonlijke aandacht en op hun situatie afgestemde inzet nodig hebben. Een klantmanager spreekt bij haar 'zorgklanten' over het meest haalbare als maximaal mbo 2 of werk met een vorm van begeleiding (beschut werk, dagbesteding).

Focus op mogelijkheden en ruimte om te ontwikkelen

Het is bij de doelgroep belangrijk om te denken in mogelijkheden, dat wat zij wèl kunnen. Dat geldt zowel voor de jongvolwassenen zelf – die vaak alleen zien wat ze niet kunnen – als voor de klantmanagers, die nog meer vanuit kansen in plaats van beperkingen kunnen denken, aldus respondenten. Omdat veel klanten diverse faalervaringen hebben opgedaan als het om opleiding en werk gaat, zijn zij vaak erg onzeker over hun capaciteiten en kwaliteiten en weten zij vaak ook niet goed wat hun wensen en mogelijkheden zijn in termen van werk. Door ze de kans te geven aan zichzelf te werken, begeleid te worden, door hen de ruimte te geven is de kans op lange termijn succes in termen van maatschappelijke participatie veel groter. Het is volgens respondenten nodig dat doelgroep een tijdje de ruimte krijgt om zich te ontwikkelen (met behulp van een plan van aanpak) – lange termijn perspectief - zonder dat ze 'gedwongen' worden om werk te zoeken of een opleiding te volgen – korte termijn perspectief. Voor de doelgroep is het belangrijk om even 'control-alt-delete' gereset te worden en te kunnen werken aan zichzelf: te ontdekken wat hun competenties zijn en waar hun motivatie ligt, hen zekerder te maken. Nu worden de jongvolwassenen vaak te snel gepusht om direct aan het werk te gaan, terwijl verwerking bij deze mensen veel meer tijd kost.

De potentie en kansen blijken ook duidelijk uit portretten van de jongvolwassenen zoals bij Melanie. Zij heeft een intensief traject gehad - met vallen en opstaan - maar het gaat nu goed. Ze werkt en heeft het ontzettend naar haar zin. Het werk zorgt ervoor dat ze meer ritme heeft en mensen ontmoet, ze is niet meer zo gestrest en denkt daardoor niet te veel aan haar financiële problemen. Ze 'straalt nu' zoals haar begeleider van het leerwerktraject aangeeft.

Dat er ook bij jongvolwassenen met ASS mogelijkheden liggen blijkt uit het verhaal van Daniel, Hij heeft met de goede ondersteuning en samenwerking van de dagbesteding en zijn klantmanager goede stappen in zijn ontwikkeling gemaakt.

Het niet hebben van een sociaal netwerk is een van de belemmeringen die naar voren zijn gebracht. Aan de andere kant biedt het belang van een goed sociaal netwerk ook kansen voor de jongvolwassenen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het portret van Daniel; zijn moeder, de professionals om hem heen (dagbesteding, wijkteam en klantmanager) helpen hem zijn in de zoektocht naar de juiste ondersteuning, zijn persoonlijke ontwikkeling naar duurzame participatie en uitblijven van schulden. Het hebben van een sterker sociaal netwerk zou Grace helpen bij de opvang van haar kinderen en de mogelijkheden te solliciteren en activiteiten te ondernemen verbeteren

Zoeken naar de intrinsieke motivatie, de wil om vooruit te komen

Klantmanagers geven aan dat 'de wil', de intrinsieke motivatie van iemand voor hen het belangrijkste is. *'De intrinsieke motivatie moet er zijn, want dan gaan letterlijk alle deuren open. Bij de een is de intrinsieke 'wil' heel sterk aanwezig en bij de ander niet. Dit is per persoon verschillend, iedereen zit anders in elkaar'.*

De klantmanagers maken onderscheid in de gemotiveerde en niet-gemotiveerde klanten, de ene is gemotiveerder dan de ander. Echter, misschien veel vaker dan gedacht zitten hier andere aspecten achter als niet-kennen of niet-kunnen.

Het is dus van belang om naar die motivatie te blijven zoeken. Af en toe is de problematiek zo heftig, dat intrinsieke motivatie aanboren lastig is. Dan worden er door de klantmanagers kleine stapjes gemaakt richting het einddoel. Maatwerk is daarbij voorwaarde en daar wordt ook van uitgegaan. Als de randvoorwaarden stabiel zijn (zoals huisvesting) dan kan de volgende stap worden gezet. Dan lukt het vaak wel bij de mensen die ook echt willen, vertellen de klantmanagers. Als deze jongvolwassenen het traject hebben afgerond, en die kunnen lang duren – soms meerdere jaren – dan hebben zij flink aan zichzelf gewerkt staan ze sterker in hun schoenen.

Dat blijkt ook wel uit de voorbeelden van de jongvolwassenen waar mee is gesproken, zoals het verhaal van Chantal de vrouw die grote problemen met haar gezondheid had en veel te verduren heeft gehad. Ze heeft zelf haar schuldsanering opgepakt en is nu zo goed als schulden vrij. Ze werkt passend bij haar belastbaarheid. Dat werkt motiverend. Ze voelt zich zelfverzekerder en wil graag meer werken als haar zoon naar school gaat.

Belang van betrokken klantmanagers

De relatie tussen klantmanagers en de jongvolwassene bepaalt veel van het succes. Het blijft mensenwerk! Een groot verschil maakt iemand waarmee de jongere een klik heeft, die daadwerkelijk geïnteresseerd is, de klant serieus neemt, weet aan te sluiten bij de belevingswereld en in wie de klant vertrouwen heeft. Iemand die naast de jongere staat. Belangrijk is dat klantmanagers affiniteit hebben met de doelgroep, 'weten wat er in die koppies omgaat'. Het hebben van een klik en het tonen van interesses hangt ook nauw samen met het opbouwen van vertrouwen, continuïteit in de relatie, en het (kunnen) waarmaken van de (belofde) ondersteuning. In de vorige paragraaf is daar al nader op ingegaan.

Samenwerking, continuïteit en integraliteit

Bij jongvolwassenen in kwetsbare posities spelen er vaak problemen op verschillende levensgebieden. Het zoeken van de samenwerking op deze verschillende gebieden is daarom cruciaal voor de ondersteuning aan jongvolwassenen. Daarbij moet er voldoende oog zijn voor de samenhang en afhankelijkheid tussen de verschillende leefgebieden (integrale benadering). Snelheid van handelen is van belang om continuïteit te kunnen waarborgen, oftewel de juiste ondersteuning op het juiste moment. Het verhaal van Jessica is hierin voorbeeld: ze loopt nu vast, terwijl ze al lang op de juiste behandeling moet wachten.

4 Aanbevelingen

In de vorige hoofdstukken is beschreven hoe de groep jongvolwassenen in de bijstand te typeren is, hoe het traject in de bijstand eruit ziet, welke belemmeringen betrokkenen ervaren in de ondersteuning door en contacten met de gemeente, maar ook wel kansen er zijn om uitstroom te realiseren of te bevorderen.

In dit hoofdstuk worden enkele aanbevelingen besproken ten aanzien van de ondersteuning aan jonge bijstandsgerechtigden. Daarbij worden ook de dilemma's of spanningen die daarin een rol spelen besproken.

Preventie en verder versterken samenwerking W&I - RMC

Voordat wordt ingegaan op de aanbevelingen in de ondersteuning van jonge bijstandsgerechtigden moet ook het belang van *preventie* worden opgemerkt. Uit de data-analyse komt naar voren dat instroom in de bijstand op jonge leeftijd een grotere kans geeft op herhaalde instroom op latere leeftijd. Door de steun aan jongeren in een eerder stadium al beter of intensiever te organiseren, kan een deel van de instroom in de bijstand worden voorkomen. Daar ligt primair een taak bij RMC. De (her)bezinning op de invulling van de RMC-functie is in dat opzicht een positieve ontwikkeling. Door betrokkenen wordt aangegeven dat de systemen van RMC en W&I vanuit privacywetgeving niet gekoppeld mogen worden en dat men ook niet in elkaars systemen mag kijken. Het is aan te bevelen om te onderzoeken of en hoe hier alsnog ruimte in gecreëerd kan worden. Input vanuit W&I over het type jonge klanten dat instroomt in de bijstand, kan voor RMC waardevolle informatie geven over groepen jongeren (bv. jongeren uit het vso, uitvallers van bepaalde mbo-instellingen, etc.) waar meer inzet voor nodig is. Dat kan voor W&I op termijn leiden tot een kleinere caseload van jongvolwassen bijstandsgerechtigden.

Het onderzoek heeft laten zien dat jonge bijstandsgerechtigden bovengemiddeld vaak kwetsbaar zijn. De meesten hebben geen startkwalificatie en een groot aantal heeft ooit op het praktijkonderwijs of voortgezet speciaal onderwijs gezeten. Om een sluitend regionaal vangnet te kunnen bieden aan deze jongeren in een kwetsbare positie, is het belangrijk om de samenwerking tussen W&I en RMC verder te versterken. De eerste stappen daarvoor zijn in de afgelopen periode al gezet. RMC heeft de taak om jongeren uit het praktijkonderwijs en vso te volgen tot 23 jaar en mag van deze groep arbeidsgegevens ontvangen. Daarnaast mogen gemeenten jongvolwassenen van 23 tot 27 jaar zonder startkwalificatie in beeld brengen door middel van bestandskoppeling. Door als RMC en W&I van deze gegevens gebruik te maken én hier samen in op te trekken, kan voor de brede groep 16-27 jarigen bekeken worden waar de risico's op voortijdig schoolverlaten en werkeloosheid zitten. Op basis daarvan kan bekeken worden welke (verdere) samenwerking nodig is met partijen uit het onderwijs, het arbeidsmarktdomein en het zorgdomein.

Alternatief scholings- en werkervaringsaanbod

In het vorige hoofdstuk is naar voren gekomen dat er een grote behoefte is aan meer praktische opleidingen, leerwerktrajecten en werkervaringsplaatsen. Gezien de beperkingen van het bestaande 'reguliere' aanbod is het zinvol om na te denken over hoe scholingsmogelijkheden kunnen worden ingezet zonder de verplichtingen of voorwaarden die gekoppeld zijn aan het volgen van een BOL- of BBL-opleiding. De uitdaging is om een goede balans te vinden tussen de waarde van het diploma en wat in termen van opleiding relevant is voor de klant (de 'student'). Een compleet diplomagericht traject sluit lang niet altijd aan bij de behoefte van de jongvolwassenen. Het

behalen van certificaten kan ook heel relevant zijn, zowel als doel op zich (grotere kans op werk), maar ook als mogelijke opstap richting een diploma. Dergelijke alternatieve routes staan altijd op gespannen voet met het 'systeem'. Het is een maatschappelijk zeer moeilijke, maar daarom niet minder noodzakelijke opgave om zowel in te zetten op startkwalificaties, diploma en betaald werk, als tegelijkertijd ruimte te bieden voor alternatieven en voor individuele oplossingen. Landelijke ontwikkelingen en pilots zijn daarin hoopgevend.

Dat blijkt onder andere uit de toegenomen aandacht voor een leven lang ontwikkelen, waarmee naast de traditionele opleidingsroutes voor studenten ook steeds meer het belang van scholing voor onder andere *herstarters* wordt erkend.⁵² In 2018 is er een bestuursakkoord tussen de MBO Raad en het ministerie van OCW gesloten, waarmee deze partijen ernaar streven om '*de groeiende groep van (half of laag) opgeleide werknemers [...] in de leeftijdscategorie tussen de 20-30 jaar met een diploma op hooguit mbo-niveau 1 of 2 naar een hoger opleidingsniveau tillen*'.

Mede omdat er steeds meer erkenning is voor het gegeven dat de stap naar het volgen van een hele mbo-opleiding voor sommigen (vooralsnog) te groot is, is SBB gestart met *pilots praktijkleren met een praktijkverklaring* in het mbo.⁵³ De pilots zijn erop gericht om de positie van personen (werkzoekenden, werkenden) zonder startkwalificatie voor wie het behalen van een volledig mbo-diploma of mbo-certificaat vooralsnog een brug te ver is, meer kansen te geven op de arbeidsmarkt. De praktijkverklaring onderscheidt zich van andere vormen van certificering, omdat er een nadrukkelijke verbinding wordt gemaakt met (werkprocessen uit) de landelijke kwalificatiestructuur. Gehoopt wordt dat daarmee de waarde van de praktijkverklaring voor de arbeidsmarkt (civiel effect) groter is dan bestaande vormen van certificering.

Naast de inspanningen om *individuele* jongvolwassenen terug te leiden richting scholing of opleiding, is het belangrijk om als gemeentelijke afdeling óók te kijken naar mogelijkheden tot samenwerking op institutioneel niveau. Zo zou onderzocht kunnen worden of en zo ja welke aansluiting mogelijk en zinvol is vanuit de initiatieven praktijkverklaring die SBB onlangs is gestart.

(Incidentele) kinderopvang

Ruim een derde van alle jongvolwassenen in de bijstand is alleenstaande moeder. Uit de voorgaande hoofdstukken is naar voren gekomen dat een deel van hen belemmerd wordt doordat zij geen kinderopvang geregeld krijgen. Enerzijds komt dat door onbekendheid over de *maatregel bij verrekenen kinderopvangtoeslag* en de tijd die het kost om een aanvraag te doen, anderzijds speelt ook het zeer beperkte sociale netwerk een rol. In het traject richting werk zijn er soms nauwelijks mogelijkheden voor *incidentele* opvang: bijvoorbeeld 2 uur tijdens een sollicitatiegesprek, of enkele dagen verspreid over een kortere periode gedurende een training. Het is aan te bevelen na te gaan op welke manier alleenstaande moeders hierbij ondersteund kunnen worden.

52 Visie van de MBO Raad op een leven lang ontwikkelen.

https://www.mboraad.nl/sites/default/files/visie_van_de_mbo_raad_op_een_leven_lang_ontwikkelen.pdf

53 De pilot is geïnspireerd door de ervaringen die SBB en partners hebben opgedaan in de zogenoemde Boris-aanpak. Deze aanpak is door SBB in eerste instantie ontwikkeld voor het praktijkonderwijs (en later ook voor het vso) om jongeren die niet in staat zijn een startkwalificatie te behalen toch een arbeidsmarktrelevante verklaring mee te kunnen geven. (Eimers, e.a. (2016). *De Boris-bouwstenen. Evaluatie van het project Boris brengt je bij 'n baan*. Utrecht/Nijmegen: KBA, Oberon, Bureau Turf). Later is de Boris-aanpak ook toegankelijk gemaakt voor studenten uit de entreeopleiding.

Daarnaast heeft het onderzoek laten zien dat voor een deel van de klanten eerst herstel of stabilisatie van de problematiek nodig is voordat de stap naar werk gemaakt kan worden. Een deel van deze klanten heeft één of meerdere kinderen. De zorg voor een jong kind is intensief en kan het herstel van de klant vertragen. Het mogelijk maken van kinderopvang voor deze klanten op het moment dat zij nog in de bijstand zitten, zou bij kunnen dragen aan een sneller herstel of eerdere stabilisatie. Om die reden zou overwogen moeten worden óf en onderzocht hoe de gemeente kinderopvang voor klanten in de bijstand kan (mee)financieren.

Bereikbaarheid

De bereikbaarheid van de gemeente is voor jonge bijstandsgerechtigden niet altijd even makkelijk. Zeker op het moment dat zij nog geen vaste klantmanager hebben toegewezen gekregen, is het zeer moeilijk om informatie in te winnen.

Voor sommige bestaande klanten is het stadhuis een onprettige en onbekend omgeving, waar zij zich niet op hun gemak voelen. In die gevallen zou overwogen moeten worden of klantmanagers ook op locatie – bij een organisatie die de jongvolwassene ook ondersteund – zouden kunnen komen, waar de klant meer in een vertrouwde omgeving verkeert.

Voor betrokken professionals geldt dat zij op casusniveau meestal wel het contact met de klantmanager weten te leggen. Op een hoger aggregatieniveau, bij algemene vragen over de werkwijze, bij het aanklaarten of willen bespreken van een vaker voorkomende situatie of probleem, is het lastig om het contact met de gemeente te leggen. Het lukt niet om vanuit het algemene telefoonnummer van de gemeente bij de juiste contactpersoon terecht te komen, als er al een vast contactpersoon is. Het is aan te bevelen om één aanspreekpunt; één vaste contactpersoon voor het 'Team Jongvolwassenen' aan te stellen met wie professionals gemakkelijk contact kunnen opnemen (laagdrempelig, goed bereikbaar). Dit zou actief bij de betrokken professionals/organisaties gemeld moeten worden.

Kennis van de doelgroep

De kennis van klantmanagers over bepaalde problematieken en stoornissen, en in het bijzonder de gevolgen van een dergelijke stoornis voor werk of opleiding schiet soms tekort. Met name op het vlak van autisme noemen betrokkenen knelpunten. Op dit punt lijkt deskundigheidsbevordering gewenst. Tegelijkertijd kan ook worden geïnvesteerd in het leggen van verbindingen met professionals die die kennis en expertise al bezitten. Op die manier kan een win-win-situatie ontstaan, als ook de kennis van de betreffende professionals over de werkwijze en mogelijkheden van W&I wordt vergroot.

Ook binnen de eigen gemeentelijke organisatie – bijvoorbeeld met WMO en Jeugd – zou het leren van elkaars kennis en expertise meer prioriteit moeten krijgen. Onderzocht zou moeten worden op welke manieren bestaande kennis bij verschillende afdelingen meer efficiënt ingezet en gedeeld kan worden.

Delen van informatie

Almere heeft voor het hele sociale domein gekozen voor aanpak waarin zelfredzaamheid en participatie centraal staan door de vragen van inwoners centraal te stellen. De ondersteuning daarbij moet dichtbij, samenhangend (integraal) en zo licht mogelijk zijn.⁵⁴ Deze ambitie gaat over de grens van wat W&I zelf kan oppakken; de problematiek van de (kwetsbare) klanten overstijgt

54 Gemeente Almere (2016). Veranderen wat nodig is. Het sociaal domein in Almere in de periode 2016 tot en met 2018

immers het domein van W&I en raakt ook aan andere gemeentelijke afdelingen zoals welzijn, WMO, onderwijs en jeugd. Om uitvoering te kunnen geven aan een samenhangende aanpak is het nodig dat informatie van verschillende afdelingen gedeeld kan worden. Privacywetgeving belemmert niet alleen de koppeling van informatie, zelfs voor het uitwisselen van informatie is geen grondslag aldus een aantal respondenten. Dit betekent dat alleen de klant zelf informatie kan geven over bijvoorbeeld het hebben van een WMO-voorziening.

Voor een effectieve aanpak is het noodzakelijk om op casusniveau informatie met elkaar te kunnen delen. Er zou daarom (verder) onderzocht moeten worden wat wèl mogelijk is en hoe, binnen de kaders van de wet, toch gewerkt kan worden. Daarvoor is een gezamenlijke visie nodig en zou ook nagedacht moeten worden in hoeverre het wenselijk is om verschillende afdelingen samen te voegen tot één groter geheel.

Haalbaarheid integrale aanpak en professioneel dilemma van klantmanagers

Zoals gezegd is de kern van het Almeerse beleid te typeren als *samenhang*: het perspectief van het huishouden staat centraal en er moet vanuit alle levensdomeinen gekeken worden.⁵⁵ In praktijk blijkt het echter (nog) heel lastig te zijn die gewenste samenhang te realiseren. Ook wordt genoemd dat de Sluitende Aanpak Jongeren nog niet goed van de grond komt, omdat de begeleiding van de diverse partijen de kracht en de integraliteit mist om jongeren duurzaam en effectief te ondersteunen. Dat maakt het lastiger om (niet-)bijstandsgerechtigden met meer dan gemiddelde belemmeringen of meervoudige problemen te begeleiden naar betaald werk. Ook in dit onderzoek komt het belang van maatwerk, samenwerking en integrale ondersteuning in de aanpak en de ondersteuning van jonge bijstandsgerechtigden naar voren. De in diverse beleidsstukken en rapporten⁵⁶ genoemde knelpunten met betrekking tot het realiseren van zo'n samenhangende aanpak zijn ook door de respondenten in dit onderzoek genoemd. Ook de in deze stukken genoemde aanbevelingen blijven overeind.

Het onderzoek heeft laten zien dat een groot deel van de jongvolwassenen in de bijstand te maken heeft met multi-problematiek. Door de gunstige economische omstandigheden is de uitstroom van klanten momenteel groter dan de instroom van nieuwe jongvolwassenen. Dat betekent ook dat 'het laaghangend fruit' al is geplukt en de meeste kwetsbare en moeilijkst bemiddelbare jongvolwassenen over blijven. Het gaat zowel om klanten die door beperkingen of een laag cognitief vermogen ver afstaan van de arbeidsmarkt als om klanten die door andere factoren (problemen) verhinderd worden te participeren. Er is veel nodig om hen uit te laten stromen uit de bijstand. De financiële middelen in het sociaal domein zijn echter beperkt. Bij de nieuwe gemeentelijke taken is er sprake van kortingen tot soms wel 40 procent. Ook voor 2019 heeft het college (nog) geen extra middelen toegekend aan het realiseren van een integrale aanpak. Het is daarom niet realistisch te verwachten dat de meeste van deze kwetsbare jongvolwassenen snel zullen uitstromen richting werk of andere vormen van duurzame maatschappelijke participatie.

Het onderzoek laat de wens van betrokkenen zien om vaker dan nu het geval is het lange-termijn perspectief van de klant bepalend te laten zijn in de aanpak. Zij geven aan dat soms een langer

55 Ibidem

56 O.a. Gemeente Almere (2016). Veranderen wat nodig is. Het sociaal domein in Almere in de periode 2016 tot en met 2018; Gemeente Almere (2017). Samen | Slim | Slagvaardig. Kansen creëren voor minder zelfredzame jongeren. Werkdocument.; van Dijk, M., Nederland, T., & S. Oostrik (2016). Almeerse jongeren van 23-27 jaar zonder startkwalificatie. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

traject nodig is om jongvolwassenen de ruimte te geven zich te ontwikkelen – met behulp van een plan werken aan zichzelf en een goede oriëntatie op wat zij willen en kunnen in termen van werk of opleiding – zonder dat zij op korte termijn ‘gedwongen’ worden om werk te zoeken of een opleiding te volgen. Het idee is dat het bieden van deze ruimte op lange termijn tot meer succes leidt.

De gewenste integrale aanpak met veel ruimte voor maatwerk kan leiden tot een professioneel dilemma bij de uitvoerenden – de klantmanagers. De sturing op zo min mogelijk bijstandsuitkeringen en de doelmatigheid en rechtmatigheid die hangt aan de participatiewet schuurt met de gewenste ruimte voor tijd, stabilisatie en maatwerk. In het beleid is de wens zichtbaar om ‘buiten de lijntjes’ te kijken. Klantmanagers weten dat ook wel. Het onderzoek heeft duidelijk laten zien dat zij die ruimte ook echt proberen te zoeken én dat dat door de klanten zeer wordt gewaardeerd. In praktijk is het echter heel moeilijk om die ruimte volledig te pakken. Dat heeft zowel te maken met het management dat stuurt op uitkeringen, als op de mogelijkheden die dit geeft: *“als de bijstandsuitkeringen stijgen, dan wordt gevraagd wat gebeurt hier?”*⁵⁷. De klantmanagers blijven dus altijd ook een focus op handhaving en ‘dwang’ houden.

Hoewel niet duidelijk is welke aanpak – meer handhavend versus meer persoonlijk met maatwerk – in termen van uitstroom richting werk de meest succesvolle werkwijze is,⁵⁸ is het voor zowel de uitvoerende medewerkers als richting de jonge bijstandsgerechtigden belangrijk om een principiële keuze te maken in de uitgangspunten en de ambitie van het beleid en daar eerlijke verwachtingen over te scheppen. Een (ambitieuze) keuze voor een integrale aanpak betekent in dat geval dat daarvoor ook de regie moet worden genomen en dat de benodigde samenwerking kritischer en minder vrijblijvend wordt benaderd dan nu het geval is. Daarvoor zouden ook organisatorische maatregelen overwogen moeten worden, denk aan een apart wijkteam gericht op jongeren/jongvolwassenen en het samentrekken van RMC en W&I voor jongvolwassenen in één jongerenloket. In termen van financiële middelen moeten keuzes gemaakt worden in wat mag en kan: waar liggen de grenzen, wat kan wel en wat kan niet? Duidelijkheid hierover voorkomt (nieuwe) teleurstelling bij kwetsbare klanten.

57 Inspectie SZW (2017). Bijdrage Werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit jeugdhulp die 18 worden.

58 Vergelijkbaar komt uit de MKBA naar de integrale aanpak van wijkteams en W&I in Almere naar voren dat integrale ondersteuning een positieve invloed heeft op de kwaliteit van de dienstverlening aan inwoners in een kwetsbare positie, maar dat deze werkwijze voor de maatschappij als geheel hogere kosten heeft dan baten. [Lazrak, F. (2019). Samenwerken voor burgers. MKBA naar de Almeerse integrale aanpak door Wijkteams en Werk & Inkomen van kwetsbare inwoners. Amsterdam: AEPB Onderzoek en Advies.]

Bijlage 1 – Overzicht interviews

Naam	Functie
Mevr. S. Roselaar	Beleidsadviseur Werk & Inkomen gemeente Almere
Mevr. J. Cheung	Coördinator Team Werk gemeente Almere
Mevr. C. Louwen	Klantmanager jongeren gemeente Almere
Mevr. C. Bosch-Molenaar	Klantmanager jongeren gemeente Almere
Mevr. B. En-Nali	Klantmanager jongeren gemeente Almere
Dhr. M. Mahyo	(Voormalig) Klantmanager jongeren gemeente Almere
Dhr. D. van Oudheusden	Teamleider RMC gemeente Almere
Mevr. M. Creebsburg	RMC-consulent gemeente Almere
Mevr. B. de Bies	Beleidsadviseur wijkteams gemeente Almere
Mevr. E. Overbeek	Medewerker Loopbaan Expertise Centrum MBO College Almere
Mevr. M. van den Herik	Accountadviseur Baangericht
Dhr. R. Roch	Projectleider jongeren Kwintes
Dhr. M. Visser	Trajectbegeleider Kwintes
Mevr. K. Vergouw	Woonbegeleider en jobcoach Focus4care
Mevr. A. Mikkers	Jongerenwerker de Schoor
Mevr. D. Lanzaat	Projectleider Learn2Work