

Jongvolwassenen 23-27 jaar buiten beeld

Naar een nieuwe benadering van de doelgroep

Rita Kennis
Ton Eimers

Nijmegen, maart 2017



Projectnummer: 2016574

© 2017 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 het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt te Nijmegen.

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

Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	3
2 Jongvolwassenen buiten beeld	4
3 Naar een nieuwe benadering	9
3.1 Sterke en zwakke punten in de huidige aanpak	9
3.2 De jongvolwassene centraal en doen wat nodig is. Naar een nieuwe benadering	10
3.2.1 Centrale thema's in de nieuwe benadering	10
3.2.2 Voor wie	12
3.2.3 Organisatorische voorwaarden	13
3.3 Aan de slag! Organiseren van de nieuwe benadering	14

Managementsamenvatting

In opdracht van de gemeente Utrecht is een verkenning uitgevoerd naar de groep jongvolwassenen tussen de 23 en 27 jaar zonder startkwalificatie, onderwijs of werk uit de regio Utrecht. De verkenning had tot doel om zowel de omvang van deze groep te bepalen als om deze groep te typeren. Van daaruit is samen met experts uit het veld (RMC, W&I, Jongerenwerk, etc.) in drie bijeenkomsten gesproken over een nieuwe benadering van deze jongvolwassenen.

Circa 2.200 jongvolwassenen zonder of met laag en instabiel inkomen

Op basis van analyses naar de groep jongvolwassenen zonder startkwalificatie in de regio Utrecht is een typering in vier subgroepen gemaakt:

1. De groep *stabiel werk*: jongvolwassenen met een stabiel inkomen uit werk (minstens 50% van de tijd een inkomen op of boven bijstandsniveau).
2. De groep *stabiel uitkering*: jongvolwassenen met een stabiel inkomen uit een uitkering (minstens 50% van de tijd een inkomen op of boven bijstandsniveau).
3. De groep *inactieven* zonder inkomen ('onzichtbaren').
4. De groep met een *instabiel en laag inkomen*: jongvolwassenen die minimaal de helft van de tijd geen inkomen hebben, of een inkomen dat beneden bijstandsniveau ligt – ongeacht of dit inkomen uit werk of uitkering komt.

Met name de groepen 3 en 4 zijn kwetsbaar: zij hebben geen of alleen een (zeer) laag en/of instabiel inkomen. De indeling is gebaseerd op de constatering dat niet alleen de groep zonder inkomsten maar ook een deel van de jongvolwassenen mét werk moeite heeft zich te redden in de maatschappij. Door contracten van een beperkt aantal uren en korte tijdelijke contracten is het inkomen vaak van een dermate laag niveau of zo instabiel dat ook zij een bovengemiddeld risico lopen om op enig moment (voor een langere periode) zonder inkomsten te komen zitten.

Circa 43 procent van de jongvolwassenen zonder startkwalificatie uit de regio Utrecht behoort tot de groepen 3 of 4. Naar schatting betreft dat minimaal **2.200** personen.

Risicogroepen zijn zeer divers samengesteld; multiproblematiek lijkt belangrijke factor

De jongvolwassenen uit beide risicogroepen (groepen 3 + 4) vormen geen homogene groep. Het gaat volgende de experts om jongvolwassenen met zeer verschillende achtergronden en soorten problematieken. Met name allerlei vormen van privéproblematiek zoals schulden, huisvestingsproblemen, psychische problemen en beperkte cognitieve vermogens worden genoemd als factoren die het behalen van een startkwalificatie en/of het vinden van stabiel werk belemmeren. Hoewel dit beeld in de verkenning niet getoetst kon worden, wordt het beeld wel bevestigd door ander onderzoek. Onderzoek in de gemeente Almere laat zien dat circa 60 procent van de vsv-ers met een kleine baan of zonder werk (vergelijkbaar met de subgroepen 3 + 4) als overbelast te typeren is. Dit betekent dat er sprake is van gestapelde problematiek in de persoonlijke sfeer en/of qua gedrag. Regelmatig komen daar nog leerhouding-/loopbaankeuze problemen bij.

Naar een outreachende en persoonlijke aanpak

In de bestaande werkwijze en benadering van de jongvolwassenen is het leggen van contact een grote uitdaging. Betrokkenen geven aan dat het contact niet altijd even persoonlijk is waardoor

een deel van de doelgroep niet bereikt wordt. Een nieuwe benadering zou daarom actief, persoonlijk en outreachend moeten zijn. Hiermee laat je zien dat je de jongvolwassene 'ziet' en waardeert. De vraag van de jongvolwassene staat dan centraal: wat kan je voor hem/haar betekenen?

Naar aanbod op maat met eigen regie

Het aanbod om de jongvolwassenen terug te leiden naar een opleiding of te begeleiden naar werk is groot, maar aanbodgericht. Doordat het aanbod versnipperd, verkokerd en deels tijdelijk van aard is, lukt het niet altijd de begeleiding succesvol in te zetten of af te ronden. Dit vraagt om een meer vraaggerichte aanpak die beter toegesneden is op de individuele situatie van de jongvolwassene. Daarnaast wordt ook meer ruimte in de regelgeving (bv. ruimte voor schuldsanering, behoud van uitkering) wenselijk geacht. Kernwoorden bij een dergelijke vraaggerichte aanpak zijn *integraliteit* en *maatwerk*. Voor integraliteit moet de ondersteuning gericht zijn op alle leefgebieden waar de jongvolwassene problemen in ervaart. Samenwerking tussen alle partners is hierbij van groot belang. Met maatwerk wordt naast het centraal stellen van de vraag van de jongvolwassene ook gedoeld op het houden van regie door de jongvolwassene zelf: door hem/haar te activeren en in zijn/haar kracht te zetten is de kans op succes het grootst. Dit vraagt om differentiatiemogelijkheden in de ondersteuning.

Voor het realiseren van een goed aanbod is de betrokkenheid van werkgevers ook van grote betekenis. Dit kan versterkt worden door hen waar nodig te ondersteunen en te ontzorgen.

Lange adem

Een lange adem in de begeleiding zal nodig zijn, omdat de problematiek vaak al lang speelt: een langdurige situatie van voortijdig schoolverlaten is eerder regel dan uitzondering. Dit betekent dat zowel in het contact als in het aanbod langdurigheid en continuïteit voorwaarden voor succes zijn. Nazorg en een vinger-aan-de-pols benadering verkleinen de kans op terugval of uitval.

Samenwerken en ruimte in de regelgeving

Het mag duidelijk zijn dat een nieuwe benadering vraagt om een andere mindset van professionals. Om de jongvolwassene goed te ondersteunen, moeten de professionals meer ruimte krijgen – maar ook nemen! – in het toepassen van de regels: werken volgens de *bedoeling*. Daarnaast is een goede samenwerking van partijen nodig om integraal te kunnen werken. Dit vraagt om ontschotting.

Organiseren van de nieuwe benadering

Bestuurlijke steun is een voorwaarde om professionals volgens een andere benadering te laten werken. Naast het uitspreken van deze steun, bijvoorbeeld in een convenant, zouden bestuurders als ambassadeurs kunnen optreden.

De opdracht zou een brede maatschappelijke opdracht moeten zijn: een passende oplossing voor elke jongvolwassene. Het ligt voor de hand om de feitelijke veranderopgave bij een team van professionals van de betrokken (kern)organisaties neer te leggen onder leiding van een teamregisseur die moet kunnen verbinden. Zowel de professionals als de teamregisseur moeten de handelingsruimte krijgen om onafhankelijk en zelfstandig te kunnen opereren.

Om recht te doen aan regionale – of lokale – verschillen in doelgroep, organisatie, capaciteit, expertise, etc. zou de opdracht regionaal of gemeentelijk vormgegeven moeten worden. In eerste instantie kan de opdracht een tijdelijke zijn. In deze periode kunnen proces en resultaten gemonitord en bijgestuurd worden. Bij succes kan naar een structurele aanpak worden toegewerkt.

1 Inleiding

In de regio Utrecht – RMC-subregio's Utrecht Stad, Utrecht Zuid, Utrecht Zuidoost en Utrecht Noordwest¹ - wonen ruim 53.000 jongvolwassenen in de leeftijd van 23-27 jaar. Bijna 60 procent van hen woont in de gemeente Utrecht, de rest is min of meer gelijk verdeeld over de drie omliggende subregio's.

Niet al deze jongvolwassenen hebben een startkwalificatie in combinatie met werk, of volgen een opleiding. Tot aan 23 jaar heeft RMC de wettelijke taak om deze jongeren te benaderen en terug te leiden naar onderwijs, werk of een combinatie van beiden. Zodra de jongere 23 wordt vervalt deze verplichting. De gemeente Utrecht heeft KBA Nijmegen gevraagd een verkenning uit te voeren naar de doelgroep 23-27 jarigen zonder startkwalificatie, werk of opleiding. De vragen richtten zich zowel op de omvang van de groep als de kernpunten van nieuw en aanvullend beleid om deze groep jongvolwassenen beter te bereiken en alsnog toe te leiden naar werk of naar opleiding.

Uitgevoerde activiteiten

Met behulp van een kwantitatieve analyse op beschikbare data is de doelgroep in kaart gebracht. Vanwege de beperkte beschikbaarheid² van gegevens van jongvolwassenen in de leeftijd 23-27 is ervoor gekozen om deze analyse uit te voeren op de groep 22-jarigen uit de RMC-regio Utrecht (22 jaar op 1 oktober 2015). Zij zijn in oktober 2016 23 jaar oud. Van deze jongvolwassenen zijn gegevens over de onderwijsloopbaan beschikbaar³, evenals gegevens over werk en uitkering⁴. Het betreft in totaal 12.546 jongeren.

Aansluitend zijn drie expertmeetings georganiseerd met diverse betrokkenen uit de regio (o.a. RMC, Werk & Inkomen, jongerenwerk). In een eerste expertmeeting is op een kwalitatieve manier de doelgroep verder ingekleurd. Daarna is in nog eens twee expertmeetings eerst ingezoomd op de huidige aanpak (wat gebeurt er, wat gaat goed en wat gaat nog niet goed) en vervolgens gekeken naar de bouwstenen van een nieuwe benadering.

Leeswijzer

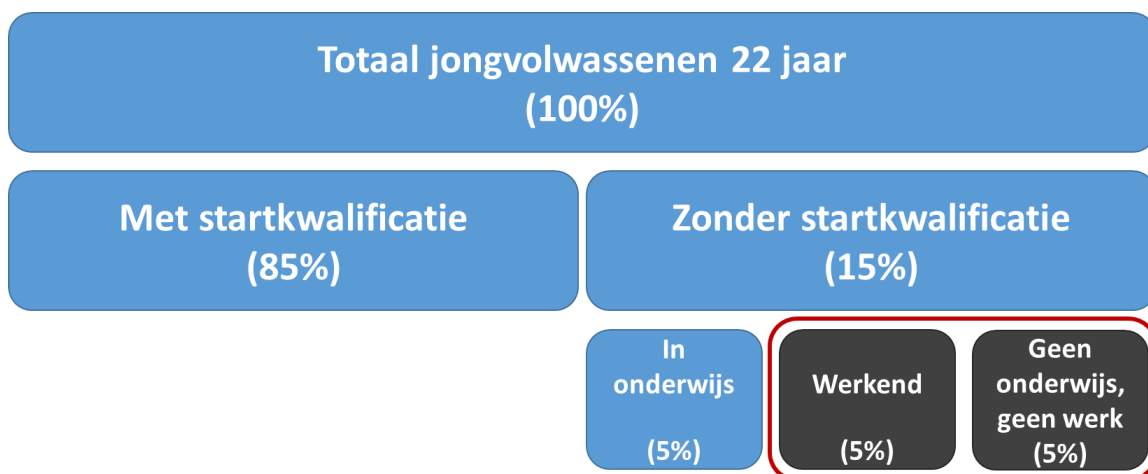
Op de volgende pagina's worden de uitkomsten van de uitgevoerde activiteiten gepresenteerd. Eerst wordt een korte typering van de groep jongvolwassenen in de leeftijd 23-27 jaar gegeven. Nadat eerst de belangrijkste kenmerken van de huidige aanpak worden benoemd, komt de beoogde nieuwe benadering aan de orde. Vanuit de visie *doen wat nodig is* wordt beschreven uit welke elementen deze nieuwe benadering zou moeten bestaan en hóe concreet naar een dergelijke benadering kan worden toegewerkt.

-
- 1 Deze subregio's vormen samen RMC-regio 19. De RMC-regio overlapt bijna volledig met de arbeidsmarktregio Midden-Utrecht en omvat de gemeenten Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen (niet in arbeidsmarktregio Midden-Utrecht), Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Vianen, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist.
 - 2 Gegevens over onderwijsloopbaan of werk en uitkering zijn niet beschikbaar of konden voor dit onderzoek niet toegankelijk worden gemaakt.
 - 3 BRON-gegevens van DUO
 - 4 Via het Inlichtingenbureau, voor de groep vsv-ers en via het UWV (werkzoekend ja-nee)

2 Jongvolwassenen buiten beeld

Van de ruim 53.000 jongvolwassenen in de leeftijd van 23-27 jaar in de regio Utrecht heeft de overgrote meerderheid (ca. 85%) een startkwalificatie in zijn of haar bezit. Een kleine groep heeft dat echter niet. Op basis van analyses op de 22-jarige jongvolwassenen van 2015 weten we dat het om circa 15 procent gaat. Een deel van hen volgt nog een opleiding en is daarmee op weg naar het behalen van een startkwalificatie, dit betreft echter een kleine groep. Ten opzichte van de totale groep jongvolwassenen is circa 10 procent niet in onderwijs zonder startkwalificatie. Figuur 1 geeft een beeld van de totale groep.

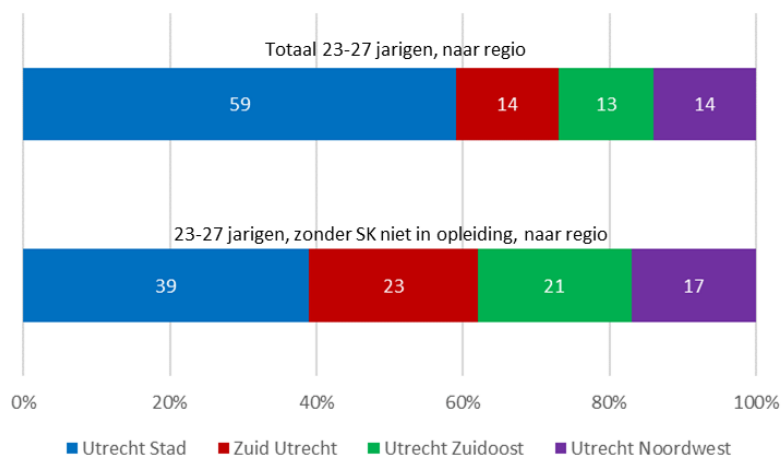
Figuur 1 – samenstelling van de groep 22-jarigen RMC-regio Utrecht



Figuur 1 is samengesteld op basis van de groep 22-jarigen. Als de cijfers worden doorgetrokken naar de groep 23-27 jarigen dan betekent dit dat naar schatting ruim 5.000 jongvolwassenen tussen de 23 en 27 jaar in de regio Utrecht geen startkwalificatie hebben en geen onderwijs volgen.⁵ Dit probleem speelt zich zeker niet alleen in de stad Utrecht af, want bijna 60 procent van deze jongvolwassenen is afkomstig uit de omliggende regio's. In figuur 2 is weergegeven in welke regio's de jongvolwassenen zonder startkwalificatie en niet in onderwijs woonachtig zijn. Dit is afgezet tegen de woonregio van alle 23-27 jarigen. Het aandeel jongvolwassenen uit de stad Utrecht in de totale groep 23-27 jarigen is veel groter dan het aandeel in de subgroep zonder startkwalificatie niet in opleiding. Dit is verklaarbaar doordat er in Utrecht heel veel (oud-)studenten woonachtig zijn van 23-27 jaar. Zij hebben allemaal een startkwalificatie, waardoor de stad Utrecht in de totale groep oververtegenwoordigd is en in de subgroep zonder startkwalificatie niet in onderwijs juist relatief klein is.

⁵ 10 procent van (ruim) 53.000 23-27 jarigen = 5.190 jongeren zonder startkwalificatie, niet in onderwijs

Figuur 2 – woonregio van 23-27 jarigen, totaal en zonder startkwalificatie niet in opleiding (%)



Aan de situatie van de jongvolwassenen zonder startkwalificatie niet in opleiding is vaak al een hele geschiedenis vooraf gegaan. Een derde van de groep is al vsv-er sinds zijn/haar 18^e. Dat betekent dat ook RMC er in deze periode niet in is geslaagd om de jongeren succesvol/blijvend naar een opleiding terug te leiden. In slechts 14 procent van de gevallen is de situatie van voortijdig schoolverlaten pas kortdurend (minder dan een jaar) – en zelfs in deze groep is een groot deel van de jongvolwassenen in de afgelopen jaren minstens één keer eerder (tijdelijk) vsv-er geweest.

De totale groep jongvolwassenen zonder startkwalificatie niet in opleiding is in twee subgroepen op te splitsen: diegenen met werk en diegenen zonder werk. De groep zonder werk omvat zowel jongvolwassenen met een uitkering als de zogenaamde groep ‘onzichtbaren’. Figuur 1 laat zien dat de subgroepen met werk en zonder werk beide ongeveer even groot zijn.

Bij een deel van de betrokkenen die aanwezig was tijdens de expertmeetings leeft het idee dat het voor jongvolwassenen lastiger wordt om werk te vinden en te houden zodra de leeftijdsgrens van 23 bereikt wordt. Zij geven aan dat in de ogen van een deel van de werkgevers (met name in bepaalde branches, zoals de horeca en de detailhandel) een jongvolwassene ouder dan 23 te duur wordt en de voorkeur uitgaat naar een jongere en goedkopere arbeidskracht. Dit beeld komt ook naar voren uit ander onderzoek naar 23+-ers.⁶ Tegelijkertijd echter wordt in dit onderzoek ook geconstateerd dat 23+-ers juist ook gemotiveerder en verstandiger (kunnen) zijn; ze zijn vaak verder in hun persoonlijke ontwikkeling en sociale vaardigheden en kunnen beter communiceren van mens tot mens. Belangrijk is wel dat zorgen die veel werkgevers in eerste instantie hebben, worden weggenomen.

Naast de – al dan niet terechte – ideeën van de betrokkenen over de afnemende kansen op het vinden en houden van werk bij 23+-ers, geven de betrokkenen aan dat relatief vaak sprake zou zijn van tijdelijk werk en/of een baan van een klein aantal uren. Uit nadere analyses op de subgroep met werk blijkt inderdaad dat het werk van circa een derde van de jongvolwassenen met een baan niet in een voldoende hoog inkomen kan voorzien en/of even stabiel is. Dit gegeven leidt tot de conclusie dat niet alleen de jongvolwassenen zonder inkomsten, maar ook een deel

⁶ T. Eimers, E. Keppels, & S. van der Woude (2016). *Perspectief 23+. Onderzoek naar de kansen voor 23-plussers*. Nijmegen: KBA Nijmegen.

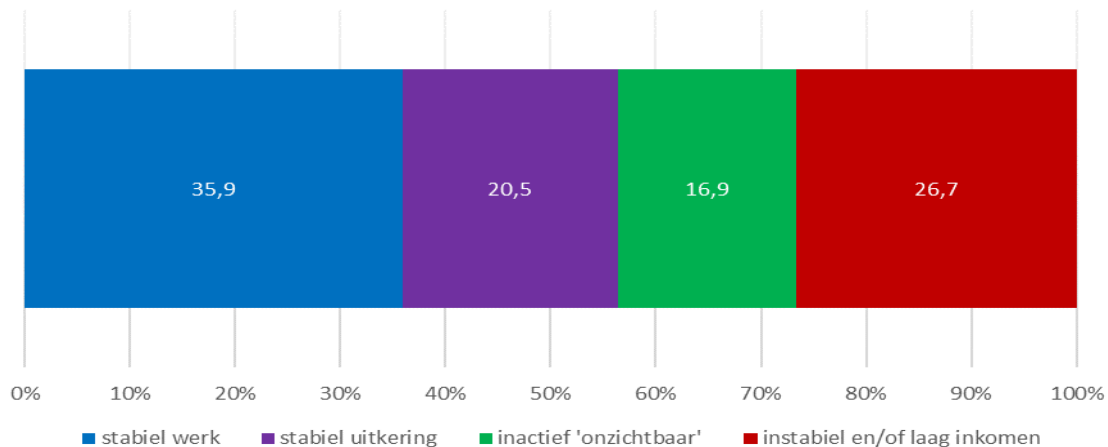
van de diegenen mét werk kwetsbaar zijn; zij lopen een bovengemiddeld risico om op enig moment (voor een langere periode) zonder inkomsten te komen zitten.

Om die reden hebben we ervoor gekozen om de totale groep jongvolwassenen zonder startkwalificatie en niet in opleiding verder uiteen te trekken door te kijken naar het wel of juist niet hebben van inkomsten (uit werk, uit een uitkering) en naar de hoogte en stabiliteit⁷ van de inkomsten. Dit leidt tot een verfijning in vier subgroepen:

1. De groep *stabiel werk*: jongeren met een stabiel inkomen uit werk (minstens 50% van de tijd een inkomen op of boven bijstandsniveau).
2. De groep *stabiel uitkering*: jongeren met een stabiel inkomen uit een uitkering (minstens 50% van de tijd een inkomen op of boven bijstandsniveau).
3. De groep *inactieven* zonder inkomen ('onzichtbaren').⁸
4. De groep met een *instabiel en laag inkomen*: jongeren die minimaal de helft van de tijd geen inkomen hebben, of een inkomen dat beneden bijstandsniveau ligt – ongeacht of dit inkomen uit werk of uitkering komt.

Figuur 3 laat zien welk deel van de jongvolwassenen tot elk van subgroepen hoort. Meer dan 40 procent van de jongvolwassenen zonder startkwalificatie of opleiding heeft géén of alleen een (zeer) laag en/of instabiel inkomen (groepen 3 + 4). Dat betekent dat in de regio Utrecht in de totale groep van ruim 5.000 jongvolwassenen zonder startkwalificatie niet in opleiding naar schatting minimaal 2.200 jongvolwassenen helemaal geen, of een (zeer) laag of instabiel inkomen hebben.

Figuur 3 – Omvang van de vier subgroepen



⁷ Stabiliteit hangt ook samen met het hebben van tijdelijk werk of juist vast werk.

⁸ Deze groep is niet in beeld bij werk & inkomen, maar kan wel in beeld zijn bij andere organisaties, bv. in het kader van zorg/maatschappelijk werk of schuldhulpverlening.

Typering van de subgroepen

Meer dan een derde van de jongvolwassenen uit de doelgroep heeft (relatief) *stabiel werk*. Een betrekkelijk groot deel van deze groep heeft ooit een BBL opleiding gevolgd en is daar uitgevallen. Zij weten zich ondanks uitval toch te redden op de arbeidsmarkt. Het lijkt niet onwaarschijnlijk dat de opgedane werkervaring en ontwikkelde werknemersvaardigheden tijdens de BBL-opleiding hier een rol in hebben gespeeld.

De groep *stabiel uitkering* (ca. 20% van de totale groep) bestaat voor meer dan de helft uit jongeren die vanuit het voortgezet speciaal onderwijs (vso) of praktijkonderwijs (PrO) zijn uitgestroomd. Een grotere groep, ruim 60 procent, heeft daar ooit onderwijs gevolgd. Vrijwel altijd hebben deze jongvolwassenen een Wajong uitkering volgens de oude regeling. Door de participatiewet (herbeoordeling, reactivering, korting op uitkering) lijkt het waarschijnlijk dat zowel oude als nieuwe uitstromers uit het vso en PrO steeds minder vaak een uitkering zullen ontvangen. Onduidelijk is nog in hoeverre deze groep erin zal slagen werk te vinden. De kans bestaat dat een groter deel van deze jongvolwassenen tot de subgroep van *inactieven* ('onzichtbaren') of de subgroep met een *instabiel en laag inkomen* zal gaan horen.

Ruim een kwart van de jongvolwassenen zonder opleiding of sterkqualificatie heeft wel een inkomen, maar dit *inkomen is erg laag of niet stabiel* van omvang. Deze groep is zeer divers samengesteld. Uit de expertmeetings komt bij deze groep een waaier van privéproblematiek naar voren. Tot slot heeft bijna 17 procent van de jongvolwassenen zonder startkwalificatie en niet in opleiding helemaal geen inkomsten (*inactieven*). Ook deze groep is divers samengesteld, maar bevat relatief veel jongvolwassenen die vanuit een mbo bol-2 opleiding zijn uitgevallen. Ook hier spelen volgens de experts vaak allerlei omstandigheden waardoor zij er niet in zijn geslaagd een startkwalificatie te behalen of stabiel werk te vinden.

Vrijwel alle jongvolwassenen die tot één van bovenstaande subgroepen gerekend kunnen worden, hebben in meer of mindere mate te maken (gehad) met factoren die hebben bijgedragen aan de relatief kwetsbare situatie waarin zij zich bevinden. Dit zijn onder meer het hebben van een licht verstandelijke beperking, sociaaleconomische status ('zwak sociaal milieu'), criminaliteit, etc. Door de betrokkenen zijn op deze manier diverse 'labels' aan groepjes jongvolwassenen gehangen: 'licht verstandelijk beperkten', 'criminele jongens', 'niet-willers', enzovoort. Deze labels doorkruisen de genoemde vier subgroepen. Dat betekent dat in elke subgroep in meer of mindere mate deze groepjes jongvolwassenen terug te vinden zijn. Omdat geen dossieronderzoek is uitgevoerd en geen informatie bekend is over eventuele bekendheid van de jongvolwassenen bij partijen zoals schuldhulpverlening of maatschappelijk werk (buurtteams), is niet bekend in welke mate verschillende soorten problematieken in de verschillende groepen voorkomen. Uit ander (dossier)onderzoek onder 18-23 jarige vsv-ers in de gemeente Almere⁹ komt naar voren dat circa 60 procent van de vsv-ers met een kleine baan of zonder werk (vergelijkbaar met de subgroep *instabiel en laag inkomen*) als overbelast te typeren is. Het gaat om jongeren die multiproblematiek of meervoudige problemen in de persoonlijke sfeer en/of qua gedrag vertonen. In de meeste gevallen speelt er een combinatie van (meerdere) gedragsproblemen en problemen in de thuis-situatie, soms aangevuld met een medische beperking, verslaving of gediagnosticeerde psychische/psychiatrische stoornis. Ook leerhouding-/loopbaankeuzeproblemen komen regelmatig voor. Tegelijkertijd heeft circa 40 procent jongeren geen aanwijsbare problemen of spelen 'enkel' problemen rondom houding, motivatie, concentratie of loopbaankeuze (dus geen gedragsproble-

9 E. Keppels (in voorbereiding). *Analyse doelgroepen RMC Consulent 2.0! en Basis op Orde*. Nijmegen: KBA Nijmegen

men, sociale/sociaal-emotionele problemen en dergelijke). Ook in de groep vsv-ers die een uitkering (anders dan Wajong) ontvangen is het overgrote deel als overbelast te omschrijven. Zowel psychische/psychiatrische stoornissen, lichamelijke beperkingen, gedragsproblemen als problemen in de thuissituatie speelt vaak een rol, soms in combinatie met elkaar. Een enkele keer is sprake van verslaving. Naast dergelijke problematiek hebben ze meestal ook moeite om zich te motiveren en te concentreren. Het lijkt voor de hand te liggen dat ook onder jongeren met een Wajong-uitkering deze problematieken een rol spelen.

3 Naar een nieuwe benadering

In het vorige hoofdstuk hebben we laten zien dat naar schatting meer dan 2.200 jongvolwassenen in de regio Utrecht geen startkwalificatie bezitten, geen onderwijs volgen en ook geen voldoende hoog of stabiel inkomen hebben om zelfstandig in een fatsoenlijk bestaan te kunnen voorzien. Deze jongvolwassenen vormen geen homogene groep: het gaat om jongvolwassenen met zeer verschillende achtergronden in termen van gevolgde opleiding, problematieken, cognitieve vermogens, etc.

In drie expertmeetings is met professionals die met de doelgroep werken gesproken over de benadering van en werkwijze met deze jongvolwassenen. Eerst is gesproken over de *huidige* manier van werken en de sterke en zwakke punten daarin. Vervolgens is gesproken over een ideale, nieuwe benadering. In de volgende paragrafen worden de uitkomsten hiervan verder uitgewerkt en toegelicht.

3.1 Sterke en zwakke punten in de huidige aanpak

Contact leggen blijft lastig

Het benaderen en het leggen van contact met de jongvolwassenen gaat de betrokken instanties moeizaam af volgens de betrokkenen. Een deel van de jongvolwassenen reageert heel slecht op brieven of andere oproepen en de benaderwijze is niet altijd even persoonlijk – gericht op de vraag of het probleem van de jongvolwassene. Een meer persoonlijke en outreachende aanpak biedt kansen om meer jongvolwassenen succesvol te kunnen bereiken.

Veel te bieden, maar versnipperd en sterk aanbodgericht

In de regio is een groot aanbod van allerlei trajecten om jongvolwassenen terug te leiden naar een opleiding of te begeleiden naar werk. Hoewel het aanbod in een aantal gevallen (bv. in de activiteiten van het Jongerenwerk) beter kan worden afgestemd op de doelgroep van 23+ is meer of nieuw aanbod volgens de betrokkenen in het algemeen niet nodig en niet wenselijk. Toch worden wel een aantal knelpunten genoemd in het huidige aanbod:

- Het aanbod is (te) versnipperd en verkokerd, waardoor het niet altijd lukt om de jongvolwassenen effectief te begeleiden. Enerzijds bereikt de doelgroep het aanbod niet en anderzijds slaagt men er niet altijd in om goede begeleiding te bieden doordat kaders in beleid of regels in de uitvoering dit dwarsbomen.
- Het aanbod is deels tijdelijk van aard. Doordat een aantal trajecten zijn ontwikkeld en worden aangeboden met behulp van subsidies is er niet zelden sprake van trajecten die na een aantal jaar weer ophouden te bestaan. Op deze manier ontstaat weliswaar steeds nieuw aanbod, maar tegelijkertijd leidt dit tot onbekendheid met het aanbod en kunnen succesvolle trajecten plotseling eindigen zodra de subsidieperiode afloopt.
- Voorzieningen zijn in het algemeen te aanbodgericht. Dat betekent dat plekken worden ingekocht, zonder dat per definitie ervan de behoefte is vastgesteld. Dit leidt er te vaak toe dat jongeren bij het aanbod worden gezocht, terwijl het vertrekpunt de (wens en motivatie van de) individuele jongvolwassene zelf zou moeten zijn.

Door meer overzicht van het bestaande aanbod te geven kan het aanbod beter benut worden.

In randvoorwaardelijke zin zijn er ook mogelijkheden om de jongvolwassenen effectiever te ondersteunen. Betrokkenen noemen een aantal verschillende punten:

- vergroten van de ruimte in de regelgeving, bijvoorbeeld voor schuldsanering of behoud van uitkering tijdens de begeleiding, óók in scholingstrajecten;
- beter aanbod van leerwerkplaatsen, dat wil zeggen beter passend bij de doelgroep;
- meer individuele in plaats van groepsbegeleiding en een grotere continuïteit in de relatie.

Samenwerking kan beter

Onder de noemer van samenwerking zijn allerlei verschillende partijen en relaties genoemd waar de samenwerking mee verbeterd zou kunnen en zou moeten worden. Hier wordt bedoeld op de samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen (Werk en Inkomen, WMO, RMC, leerwerkloket), maar ook de samenwerking tussen en met andere partijen zoals UWV, buurtteams, scholen, jongerenwerk, hulpverlening, werkgevers, etc.

Naast de samenwerking tussen partijen wordt ook de samenwerking met het WerkgeversServicepunt (WSP) en de aansluiting op de aanpak jeugdwerkloosheid als aandachtspunt benoemd. Een derde thema onder de noemer samenwerking is de (sub)regionale versus gemeentelijke inzet van bepaalde partijen. De samenwerking tussen partijen met een niet volledig overlappend werkgebied kan dan wel goed lopen, maar niet alle jongeren bereiken.

3.2 De jongvolwassene centraal en doen wat nodig is. Naar een nieuwe benadering

Uit de verbeterpunten en knelpunten die in bovenstaande alinea's zijn genoemd, komt naar voren dat een andere benadering van de doelgroep gewenst is. De kern van de andere benadering is dat de individuele jongvolwassene centraal staat en het vertrekpunt is van de verdere aanpak. Uit pilots in onder meer Nieuwegein en Utrecht blijkt deze aanpak ook succesvol. De andere benadering moet ervoor zorgen dat de personen weer centraal komen te staan. Daarmee wordt de basis gelegd voor meer succesvolle interventies en het doorbreken van een vaak jarenlange impasse. De kernpunten van de nieuwe benadering komen hieronder aan de orde.

3.2.1 Centrale thema's in de nieuwe benadering

Actief en outreachend

Omdat 23+-ers niet meer in beeld zijn van RMC, zijn ze lastiger te bereiken. In een nieuwe werkwijze zal je de jongvolwassenen daarom actief moeten benaderen, bij voorkeur bij hem of haar thuis (outreachend). In het daaropvolgende gesprek zou een professional die dicht bij de leefwereld van de jongvolwassene staat, zoals een jongerenwerker, een centrale rol moeten spelen. Het gesprek dient niet uit te gaan van wat de jongvolwassene zou 'moeten' of welk aanbod hem of haar geboden kan worden, maar juist de insteek moeten hebben om zonder bijbedoelingen de vraag 'hoe gaat het met je?' te stellen.

Op maat en eigen regie

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

De werkwijze die gekozen wordt zou integraal moeten zijn. Dat wil zeggen dat de begeleiding zich richt op alle leefgebieden waar de jongvolwassene ondersteuning bij nodig heeft. Dat vraagt ook om betrokkenheid van en samenwerking tussen verschillende professionals en disciplines (zie ook *organisatorische voorwaarden*). Integraal werken is een voorwaarde voor een succesvolle oplossing.

Een tweede conditie is maatwerk: vanuit de vraag van de jongvolwassene moet naar een oplossing toegewerkt worden. In de begeleiding of ondersteuning moet de jongvolwassene daarom zoveel als mogelijk zelf de regie houden en in zijn kracht gezet worden (geactiveerd worden). Op deze manier kan de jongvolwassene succeservaringen opdoen, waardoor hij of zij gemotiveerd blijft het begeleidingstraject succesvol af te ronden.

In de vormgeving van de begeleiding betekent dit dat gedifferentieerd moet worden. Dat kan op meerdere niveaus. Allereerst per type doelgroep, zodat voor een passende insteek van de begeleiding kan worden gekozen afhankelijk van de achtergrond van de jongvolwassene (hoe is hij of zij in een situatie zonder (stabiel) inkomen terecht gekomen), de hulpvraag (wat wil de jongvolwassene met de ondersteuning bereiken) en de leeftijd. Niet elke jongvolwassene heeft daarbij dezelfde hoeveelheid ondersteuning nodig. Vergelijkbaar met de City Deal Inclusieve Stad¹⁰ gaat het niet om *gelijkheid* als onderliggend basisprincipe, maar om *'ieder het zijne geven'* (p. 13).

Ook naar regio zou gedifferentieerd moeten worden, zodat een aanpak kan inspelen op de regionale mogelijkheden voor ondersteuning en de kansen in die regio, onder andere op de arbeidsmarkt. Daarnaast zou elke organisatie die betrokken is in de begeleiding natuurlijk zijn aanbod zoveel mogelijk moeten afstemmen op dat wat de jongvolwassene nodig heeft om weer succesvol aan de maatschappij deel te nemen.

Lange adem

Eerder kwam al aan de orde dat de problematiek waar de doelgroep mee te maken heeft niet plotseling en pas recentelijk is ontstaan. Er is vaak sprake van een hele geschiedenis van incidenten of problemen op verschillende leefgebieden, en een langdurige situatie van voortijdig schoolverlaten is eerder regel dan uitzondering. Dit maakt continuïteit in de relatie en het hebben van een 'lange adem' belangrijke voorwaarden voor succesvolle ondersteuning. Het betekent dat de aanpak waar voor gekozen wordt langdurig moet kunnen zijn. Ook ná afronding van de ondersteuning – als de jongvolwassene succesvol richting onderwijs, werk of andere passende bestemming is geleid – is het raadzaam een vinger-aan-de-pols te houden om (dreigende) terugvallen of uitval op tijd te signaleren en te kunnen voorkomen.

Ook voor werkgevers

Een succesvolle aanpak zal vaak – maar niet altijd – tot doel hebben om de jongvolwassene richting werk te (bege)leiden. Bedrijven zijn daarom een belangrijke partij in de aanpak. Ook als het doel is om naar een opleiding of een andere passende plek (bv. dagbesteding) toe te leiden zullen bedrijven vaak een rol van betekenis spelen, bijvoorbeeld als leerbedrijf. Om die reden is het belangrijk om werkgevers zoveel mogelijk te 'ontzorgen'. Dat kan door de principes die voor de ondersteuning van de jongvolwassenen gelden ook richting werkgevers toe te passen. Concreet gaat het dan om het bieden van ondersteuning, het toepassen van maatwerk en nazorg. Afhankelijk van de behoefte, mogelijkheden en omstandigheden van de werkgever kan deze ondersteuning worden vormgegeven.

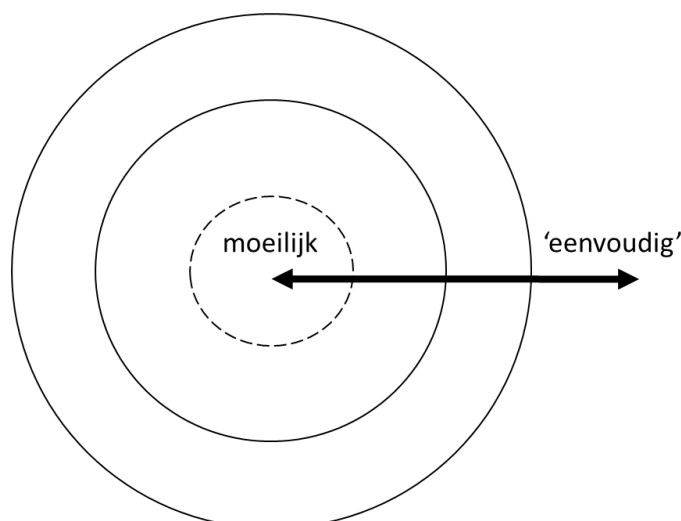
10 City Deal Inclusieve Stad (2016). *Doen wat nodig is. Experimenten die maatwerk mogelijk maken.*

3.2.2 Voor wie

De naar schatting minimaal 2.200 jongvolwassenen (23-27 jaar) in de regio Utrecht die tot de doelgroep behoren, hebben – volgens de betrokkenen – problemen op vaak meerdere leefgebieden, zoals schulden, woonproblemen en/of armoede, stoornissen, gezondheidsproblemen, fysieke problematiek etc. Een deel van deze jongvolwassenen wordt daarmee in hun bestaanszekerheid geraakt.

Los van de precieze ernst van de situatie is het belangrijk om deze situatie te verbeteren en de jongvolwassenen te ondersteunen in het toeleiden naar onderwijs, werk of andere passende plek. Betrokkenen noemen dit ook een maatschappelijke verantwoordelijkheid. De vraag is in hoeverre het haalbaar is om voor een 100% aanpak te gaan. Het ligt voor de hand om te werken volgens een gefaseerde aanpak, waarbij de doelgroep wordt 'afgepeld'. In de volgende figuur is de totale doelgroep grafisch weergegeven in een cirkel.

Figuur 4 – complexiteit van de problematiek



De verschillende ringen geven de complexiteit van de problematiek van de jongvolwassenen weer. De buitenste ring bevat jongvolwassenen met relatief eenvoudige problematiek en jongvolwassenen die zelf weliswaar geen of een laag inkomen hebben, maar die door anderen financieel worden onderhouden. Bijvoorbeeld thuiswonenden of jongvolwassenen van wie de partner werkt (éénverdieners) zoals jonge moeders met kleine kinderen. In de binnenste ringen neemt de complexiteit en ernst van de situatie waar de jongvolwassene zich in bevindt toe. De binnenste ring zou bestaan uit een kleine groep 'niet-willers'. Over het bestaan van een dergelijk groepje is echter discussie: met name jongerenwerkers geven aan dat er vrijwel geen jongvolwassenen zijn die écht niet geholpen willen worden. Eerder zijn zij het vertrouwen in professionals die hen willen ondersteunen kwijtgeraakt. Zo komt ook in de *City Deal Inclusieve Stad* terug dat 'niet-willers' vaak ook 'niet-kunners' blijken te zijn: kwetsbare burgers die door overmatige inzet van bureaucratische instrumenten fouten hebben gemaakt of procedures niet goed hebben doorlopen en daardoor (verder) in de problemen zijn geraakt (p. 16).

Beredeneerd vanuit de kans dat de jongvolwassene zonder ondersteuning van buitenaf (weer) aan het werk komt of onderwijs gaat volgen zou de focus uit moeten gaan naar de jongvolwassenen in de binnenste ringen. Voor diegenen in de buitenste ring lijkt het legitiem om de situatie enige tijd op afstand te blijven volgen, maar hen nog niet actief te benaderen. Tegelijkertijd is de situatie van bv. jongvolwassenen die door hun ouders onderhouden worden niet optimaal noch wenselijk en op termijn waarschijnlijk niet houdbaar. Als er voldoende capaciteit en financiële middelen beschikbaar zijn om ook deze groep te ondersteunen, is het raadzaam ook hen te benaderen.

3.2.3 Organisatorische voorwaarden

Het is duidelijk dat om een nieuwe benadering van jongvolwassenen zonder startkwalificatie en zonder (stabiel) inkomen te kunnen realiseren een andere houding vraagt van professionals. Alleen een andere mindset is echter niet voldoende; er moet ook aan organisatorische voorwaarden worden voldaan.

Om integraal te kunnen werken is een goede samenwerking van partijen nodig, zowel voor als achter de schermen. Daarvoor is ontschotting nodig: sectorale kokers met ieder hun eigen regels en routines moeten doorbroken worden.

Het centraal stellen van de jongvolwassene en zijn of haar vragen betekent ook dat er geen kant-en-klare 'standaard oplossingen' zijn voor de doelgroep en dat gesnoeid moet worden in het huidige systeem dat gekenmerkt wordt door de inkoop van trajecten. Ook budgetten zouden minder vastgelegd moeten worden. Er moet meer ruimte komen in de toepassing van de regels, zodat volgens *de bedoeling* en niet volgens *de letter* van de wet gewerkt wordt. Het is de verantwoordelijkheid van de regio om de kaders hierin te schetsen.

In de uitvoering vraagt een nieuwe benadering om een ander type professionals of om andere competenties van professionals. Zij moeten (veel) meer gebruik gaan maken van de handelingsruimte die zij hebben en opgeworpen beperkingen niet zondermeer accepteren. Dit betekent dat professionals goed op de hoogte moeten zijn van de verandering van koers en voldoende kennis en vaardigheden hebben om in de uitvoering maatwerk te kunnen leveren (durven inzetten van budgetten, bedenken en durven zoeken van niet-standaard oplossingen, etc.). Overigens blijkt de wetgeving meer ruimte voor maatwerk te bieden dan soms wordt gedacht en kan de handelingsruimte van professionals nog beter benut worden.¹¹

Tot slot is ook in organisatorische zin een lange adem nodig. Het toewerken naar een andere benadering vraagt veel van veel verschillende organisaties, afdelingen en mensen. Daarvoor is tijd en vasthoudendheid nodig.

¹¹ Dit komt naar voren in City Deal Inclusieve Stad (2016). *Doen wat nodig is. Experimenten die maatwerk mogelijk maken.* (p. 28).

3.3 Aan de slag! Organiseren van de nieuwe benadering

Bestuurlijke steun en goedkeuring is een voorwaarde om professionals volgens een andere, nieuwe, benadering met de doelgroep te laten werken. De professionals zijn afkomstig uit verschillende organisaties of afdelingen. RMC, Werk & Inkomen, Jongerenwerk en de wijkteams/ buurtteams zijn de kernpartners in de nieuwe benadering en daarom zou de veranderopgave bij hen belegd moeten worden. Organisaties voor dagbesteding en de belangrijkste hulpverlenende instanties kunnen hierbij aansluiten.

De opdracht

De nieuwe benadering waarin de vraag en de behoefte van de jongvolwassene centraal staat heeft tot doel om meer jongvolwassenen uit de doelgroep naar werk, onderwijs of een andere passende plek toe te leiden. De opdracht is een brede maatschappelijke opdracht: niet het behalen van een doelstelling zoals 'X procent meer startkwalificaties', of 'X aantal minder uitkeringen', maar een passende oplossing voor elke jongvolwassene in de doelgroep.

Omdat het succes van de nieuwe benadering vooraf nog niet bekend is, is het verstandig om van start te gaan met een tijdelijke (verander)opdracht. In deze periode kunnen het proces en de resultaten gemonitord en geëvalueerd worden om na te gaan in hoeverre en op welke manieren deze nieuwe benadering succesvol is. Als blijkt dat de nieuwe benadering werkt, kan worden toegewerkt naar een structurele aanpak.

Het doel van de opdracht is niet om *het systeem* – bestaande structuren, organisatie, samenwerking – te veranderen. De focus ligt op *de aanpak*; die van 'doen wat nodig is'. Om die reden moet de veranderopdracht worden neergelegd bij een team dat volgens deze nieuwe benadering gaat werken.

Sluitende aanpak RMC-subregio Utrecht-Zuid

In RMC-subregio Utrecht-Zuid heeft het RMC in september 2015 een uitbreiding van taken en budget gekregen van de gemeenten om samen met Werk & Inkomen Lekstroom (WIL) een jongerenloket in te richten voor alle jongeren van 18-27 jaar die ondersteuning willen naar onderwijs, werk en/of inkomen. De uitbreiding is in eerste instantie voor 1 jaar (Nieuwegein, Houten) en 2 jaar (Lopik, Vianen, IJsselstein) vastgelegd. De intentie is de integrale werkwijze voort te zetten en uit te bouwen.

Met de vorming van het jongerenloket 18-27 jaar is integraal samenwerken mogelijk gemaakt. RMC en WIL schatten jongeren aan de poort samen in, waarna één van beide organisaties gaat ondersteunen. Meerwaarde van het gezamenlijk optrekken in de intake is de (voor)kennis, kunde en instrumenten waarmee een best passende ondersteuningsroute bepaald kan worden. Vanuit de WIL is er ook een grote meerwaarde in het beoordelen van het realiteitsgehalte van de scholingsplicht: door de kennis, expertise en instrumenten van RMC kan een gemotiveerd besluit genomen worden om de scholingsplicht al dan niet toe te passen.

In de aanpak wordt samengewerkt met jongerenwerk en het sociale wijkteam. De praktische samenwerking wordt vormgegeven in een zeswekelijkse casuïstiekbespreking. Moeilijk vindbare jongeren (bv. langdurig vsv-ers) worden uitgezet bij het jongerenwerk. Zij benaderen de jongeren en proberen hen te activeren en zich aan te melden bij het jongerenloket.

Het team

Het team bij wie de veranderopdracht wordt neergelegd zou moeten bestaan uit professionals die werkzaam zijn bij een van de kernpartners (RMC, Werk & Inkomen, Jongerenwerk, wijkteams/ buurtteams). Zij moeten onafhankelijk en zelfstandig kunnen opereren. Daarvoor is autonomie/handelingsvrijheid nodig; het moet geen 'team van de gemeente' zijn. Om processen tussentijds bij te kunnen sturen is het belangrijk is dat de professionals continu met elkaar het gesprek aangaan over de voortgang, implementatie en uitkomsten (interviews).

De samensteller en leider van het team moet iemand zijn met een sterke regisseursrol. Dat is belangrijk omdat professionals uit verschillende systeemwerelden komen; zij zijn gewend te werken volgens eigen regels, werkprocessen en routines. De regisseur moet hierin kunnen verbinden.

De teamregisseur moet een grote handelingsvrijheid hebben om de opdracht in te vullen. Naast het bewaken van de voortgang en bijsturen van het proces moet hij of zij de professionals uit de verschillende organisaties/afdelingen samenbrengen, verbinden en laten samenwerken. Hij of zij moet dus sturen op relaties en ervoor zorgen dat belangrijke personen (sleutelpersonen) geëngageerd raken en blijven. Het is niet ondenkbaar dat de teamregisseur steeds weer door de kernpartners op de proef wordt gesteld en hij of zij moet dus kunnen motiveren, overtuigen en blijvend inzetten op het creëren van draagvlak en betrokkenheid.

Zoals gezegd is bestuurlijke steun een voorwaarde in het werken naar een nieuwe benadering. Doelen en afspraken zouden in een convenant kunnen worden vastgelegd. Tegelijkertijd zouden de bestuurders van de betrokken organisaties als ambassadeurs kunnen optreden en zouden zij persoonlijk aanspreekbaar gemaakt kunnen worden op de resultaten. Hieronder is – aan de hand van de plannen in RMC-subregio Noordwest – beschreven hoe de vertaling van bestuurlijk commitment naar concrete plannen op lokaal niveau eruit zou kunnen zien.

Sluitende aanpak in RMC-subregio Noordwest

In de RMC-subregio Noordwest hebben de bestuurders van het regionaal bureau leerplicht de opdracht gegeven om met betrokken partijen een proces te starten dat moet resulteren in een gezamenlijk en concreet voorstel richting bestuurders voor een sluitende aanpak voor kwetsbare jongeren. Er is gekozen deze opdracht in een aantal verschillende stappen uit te voeren.

- Eerst is met wethouders van alle gemeenten uit de regio gesproken over de urgentie die zij ervaren ten aanzien van de jongeren zonder werk en opleiding, en hun ambities en visie ten aanzien van een sluitende aanpak. De boodschap van de wethouders is helder en bleek in belangrijke mate eenduidig: werk maken van een gezamenlijke aanpak die voor jongeren het verschil maakt.
- Vervolgens zijn in een eerste werkconferentie de uitkomsten gedeeld met betrokkenen op ambtelijk en uitvoerend niveau (gemeenten, onderwijs, werkbedrijf, etc.) en zijn ideeën verzameld over hoe de ambities van de wethouders lokaal en regionaal vorm en inhoud gegeven zouden kunnen worden.
- Op basis van de ideeën wordt op dit moment gewerkt aan een voorstel richting de wethouders waarmee zij verder aan de slag kunnen gaan.
- Het doel is om vervolgens op lokaal (gemeentelijk) niveau opdrachten uit te zetten om de visie en ambitie uit te werken in een lokale aanpak en werkwijze in het benaderen van de doelgroep en het doen van een passend aanbod.
- Door middel van enkele inspiratiebijeenkomsten zullen de mensen die op lokaal niveau de plannen moeten gaan uitwerken worden gevoed met suggesties, waarmee zij hun plannen voor een lokale aanpak (verder) kunnen uitwerken.
- In een tweede werkconferentie zullen deze uitgewerkte plannen worden gepresenteerd. Betrokkenen van andere gemeenten kunnen hierop reageren (suggesties doen). Doel van deze werkconferentie is ook om de verbinding tussen de plannen te zoeken en te kijken waar men elkaar nodig heeft. Immers: voor het creëren van een dekkend aanbod moet je samenwerken; niet alles is lokaal te organiseren. Daarnaast is tijdens de werkconferentie tijd voor het delen van casuïstiek.