

Jongeren buiten beeld in beeld brengen

Waarom en op welke wijze zijn jongeren te bereiken
en te activeren?

Projectnummer P0243

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs: Noortje Hippert | Mirjam Engelen (De Beleidsonderzoekers)

© 22 februari 2022 | De Beleidsonderzoekers | www.beleidsonderzoekers.nl

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Samenvatting	4
1. Inleiding	7
1.1 Aanleiding van dit rapport	7
1.2 Doel en vraagstelling	8
1.3 Verantwoording van het onderzoek	9
1.4 Leeswijzer	9
2. Jongeren buiten beeld	10
2.1 Definitie van jongere buiten beeld	10
2.2 Waarom raakt een jongere buiten beeld?	11
2.3 Langdurig buiten beeld	12
3. De jongere weer in beeld	14
3.1 Grondslag in beeld brengen jongeren?	14
3.2 Jongeren in beeld brengen	15
3.3 Tool: jongeren buiten beeld Inlichtingen Bureau	16
4. Het bereiken en activeren van jongeren	19
4.1 Begeleiden van jongeren buiten beeld in de praktijk	19
4.2 Hoe bereik je jongeren buiten beeld?	20
4.3 Hoe activeer je jongeren buiten beeld?	23
Bijlage 1: Literatuurlijst	26
Bijlage 2: Lijst met geïnterviewden	27



Samenvatting

Jongeren die uitvallen op school, hebben een kwetsbare positie in de maatschappij en op de arbeidsmarkt. Hoe langer ze uit beeld zijn van het onderwijs, werkgevers en gemeente, hoe meer kans op problemen in hun dagelijks leven. Dit rapport dient ter inspiratie voor gemeenten om aan de slag te gaan met jongeren tussen de 23 en 27 jaar die buiten beeld zijn. Het geeft handvatten om jongeren in beeld te brengen via een bestandskoppeling van het Inlichtingenbureau en hen vervolgens te bereiken en activeren. Het rapport is gebaseerd op literatuur en interviews met gemeenten.

Waarom jongeren in beeld brengen?

Jongeren tussen de 23 en 27 jaar kunnen voor de overheid 'buiten beeld' raken. Zij hebben dan geen werk, volgen geen (publiek bekostigde) opleiding en ontvangen geen uitkering. Wanneer jongeren langdurig buiten beeld zijn stijgt het risico op langdurige werkloosheid en complexe problematiek in hun leefsituatie. Uiteindelijk kan dit resulteren in vervreemding van de maatschappij. Uit onderzoek van CBS blijkt dat in 2013 acht procent van de jongeren tussen de 23 en 27 jaar buiten beeld was, en dus niet werkte, geen opleiding volgde en geen uitkering ontving¹. Hoe langer een jongere buiten beeld is, hoe groter de kans dat de jongere in de toekomst niet zelfstandig een inkomen kan genereren. Het is van belang deze (vaak kwetsbare) jongeren weer in beeld te brengen. In de eerste plaats voor hun eigen toekomstperspectief, maar ook voor het maatschappelijk belang. Op de huidige krappe arbeidsmarkt is de inzet van iedereen wenselijk.

Hoe breng je de jongeren in beeld?

Jongeren buiten beeld zijn een moeilijk te bereiken doelgroep, gemeenten hebben vaak geen goed zicht op deze jongeren. Om deze jongeren in beeld te brengen heeft het

¹ Een gedeelte van deze groep is mogelijk ZZP-er, werkt binnen het bedrijf van hun ouders of werkt minder dan 12 uur per week.

² Jongeren 'buiten beeld' 2013. CBS, 2015

Inlichtingenbureau in opdracht van het ministerie van SZW daarom enkele jaren geleden de tool 'Jongeren in beeld' geïntroduceerd. Gemeenten kunnen gebruik maken van deze tool. Dit betekent dat ze een maandelijkse update ontvangen met gegevens van jongeren, in de leeftijdscategorie van 23 tot 27 jaar zonder startkwalificatie³, die buiten beeld lijken te zijn. Omdat niet alle jongeren op de lijst echt buiten beeld zijn is het verstandig wanneer gemeenten de lijst nader analyseren en er jongeren uithalen die bijvoorbeeld een eigen bedrijf gestart zijn.

De resterende lijst van jongeren buiten beeld die ondersteuning nodig hebben kan de gemeente gebruiken om jongeren in beeld te brengen. Sommige gemeenten vragen zich af of zij, gezien de AVG, de jongeren buiten beeld die ouder zijn dan 23 jaar, proactief mogen benaderen. Dat is wel degelijk mogelijk. De grondslag hiervoor ligt in de Participatiewet, waarin staat dat gemeenten jongeren zonder startkwalificatie gericht kunnen benaderen om begeleiding naar leer-werktrajecten aan te bieden. Eenmaal in gesprek met de jongere, kan dan ook bekeken worden of andere vormen van begeleiding nodig zijn, zoals psychische hulp, schuldverlening enzovoorts.

Hoe bereik en activeer je jongeren?

Er is geen 'quick fix' om jongeren buiten beeld te bereiken en activeren. Jongeren buiten beeld bereiken en activeren gaat met vallen en opstaan, en het kan gebeuren dat een jongere die een positieve ontwikkeling doormaakt, mindere momenten ervaart en op een begeleider moet terugvallen. De begeleider moet hier ruimte voor (willen) maken. Het **geloof in eigen kunnen** van de jongere is een eerste aandachtspunt. Passende ondersteuning kan de jongere activeren en biedt hen zo meer kansen op de arbeidsmarkt. Immers uit de interviews die we voor dit onderzoek hebben uitgevoerd blijkt dat ook deze groep jongeren uiteindelijk als doel heeft de 3 w's (wonen, werken, wederhelft) te hebben. Het allerbelangrijkste bij het bereiken en activeren van jongeren is maatwerk. Per jongere moet de begeleider de juiste aanpak kiezen. Hieronder volgt een overzicht met tips om jongeren buiten beeld te bereiken en activeren.

Tips om jongeren te bereiken en activeren

- **Maak gebruik van de 'Jongeren in beeld' tool.** De tool helpt bij het in beeld brengen van de jongeren.
- **Gebruik een 'outreaching' houding.** Hierbij is het uitgangspunt dat professionals zelfverzekerd en proactief naar voren treden in de leefwereld van de jongeren. Om een beter beeld van de jongere te krijgen is het raadzaam om op huisbezoek te gaan.
- **Zorg voor één vast contactpersoon.** Het draagt bij aan het opbouwen van een vertrouwensband en het creëren van veiligheid, en zorgt er zo uiteindelijk voor dat je de jongere minder snel kwijtraakt.
- **Het vertrouwen winnen van een jongeren kost tijd.** Jongeren buiten beeld hebben niet altijd goede ervaringen met instanties die hen hebben ondersteund. Daarom vraagt het vaak om geduld en een lange adem om het vertrouwen te winnen als ondersteuner.

³ Zowel jongeren met als zonder startkwalificatie kunnen buiten beeld raken. In de tool 'Jongeren in beeld' is alleen de groep jongeren zonder startkwalificatie meegenomen, doordat jongeren van 23 tot 27 jaar zonder startkwalificatie op grond van de Participatiewet door de gemeenten kunnen worden ondersteund door het aanbieden van leer-werktrajecten bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt.

- **Werk waar mogelijk samen met (in)formele organisaties waar jongeren zich bevinden.** Informele organisaties kunnen voor gemeenten een goede samenwerkingspartner zijn, doordat ze vaak een groot bereik onder jongeren hebben en aanzien en gezag bij de jongeren. Ze maken vaak gemakkelijk impact op de doelgroep en hebben veel kennis over de jongeren.
- **Maak duidelijk dat het geen verplichting is.** Het is een ondersteunend traject, geen strafmiddel. De jongere moet uiteindelijk uit eigen motivatie deel willen nemen.
- **Benader jongeren vanuit een herkenbaar (communicatief) platform voor jongeren.** Om aan te sluiten bij de communicatiebehoefte van de jongeren moet worden gedacht aan sociale media kanalen zoals Whatsapp. Dit is voor jongeren een laagdrempelige manier om in contact te komen en blijven.
- **Houd een optimistische benadering aan.** Er moet vanuit mogelijkheden worden gedacht, waarbij het geloof in eigen kunnen moet worden versterkt.
- **Maatwerk en aansluiting op de behoeften zijn nodig.** Het goed in kaart brengen van de behoeften en situatie van de jongere is belangrijk, doordat jongeren buiten beeld vaak kwetsbaar zijn en er een grotere kans is op multi-problematiek.
- **Luister naar de jongere en ga naast de jongere staan.** Door te luisteren en samen naar oplossingen te zoeken om de jongere uit de huidige situatie te helpen, krijgt de jongere het gevoel dat je naast diegene staat.
- **Het traject gaat met vallen en opstaan, waarbij het van belang is om de jongere ook op mindere momenten vast te houden.** De jongere moet het gevoel krijgen dat diegene bij je terecht kan met problemen. De jongere moet zelf ook mee willen werken en de ondersteuning in mindere tijden kan ervoor zorgen dat de motivatie van de jongere niet achteruitgaat.
- **Nazorg bieden op maat is belangrijk voor een duurzame uitstroom naar werk.** Aangezien het vaak om kwetsbare jongeren gaat, is de kans op uitval van werk groter. Het helpt om de jongeren te ondersteunen als ze aan het werk zijn, zodat ze weten dat ze altijd bij iemand terechtkunnen.



Inleiding

Dit rapport doet verslag van een verkennend onderzoek naar het bereiken en activeren van jongeren tussen de 23 en 27 jaar die voor gemeenten buiten beeld zijn geraakt. Het doel is inzicht te krijgen in de belemmeringen die gemeenten ervaren bij het in beeld brengen van deze jongeren en wat werkzame mechanismes zijn bij het bereiken en activeren van jongeren. Het dient als een handreiking voor gemeenten, waarbij inspiratie en handvatten worden gegeven om jongeren buiten beeld beter te kunnen bereiken en activeren.

1.1 Aanleiding van dit rapport

Als gevolg van de coronapandemie en de coronamaatregelen presenteerde het kabinet in september 2020 een steun- en herstellepakket ter ondersteuning van de economie⁴. Sindsdien zijn er extra middelen beschikbaar voor de regio om jeugdwerkloosheid aan te pakken. Ondertussen is de krapte op de arbeidsmarkt toegenomen. Dit zorgt ervoor dat bij regio's weer meer aandacht is voor jongeren van 23 tot 27 jaar die buiten beeld zijn⁵.

⁴ Kamerbrief uitwerking aanvullend sociaal pakket, Kamerstuk 23 september 2020, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

⁵ Voor dit onderzoek richten we ons specifiek op jongeren tussen 23 en 27 jaar, door dat zij geen officiële leer-en kwalificatieplicht meer hebben, ook niet meer verplicht gestimuleerd worden om deze te behalen, en deze leeftijdscategorie daarnaast een voorwaarde is voor de tool 'Jongeren in Beeld'

Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt kunnen 'buiten beeld' raken. Specifiek geldt dit voor jongeren met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. Wanneer jongeren langdurig buiten beeld zijn lopen zij een groter risico op langdurige werkloosheid. Om deze jongeren stappen te laten zetten richting de arbeidsmarkt, is het eerst nodig deze jongeren in beeld te hebben. Enkele jaren geleden is daarom de tool 'Jongeren in Beeld' bij gemeenten geïntroduceerd. Deze tool wordt aangeboden door het Inlichtingenbureau, in opdracht van het ministerie van SZW. De tool 'Jongeren in Beeld' is in essentie een rapportage van jongeren in de leeftijdscategorie 23 tot 27 jaar. Bovendien hebben de jongeren die worden opgenomen in het bestand een laag inkomen (<€473,-per maand), geen startkwalificatie, geen inschrijving bij een onderwijsinstelling en ontvangen zij geen uitkering. Hoewel inmiddels ruim 200 gemeenten zijn aangesloten, is het gebruik van de tool nog niet wijd verspreid onder Nederlandse gemeenten. Het is voor een deel van de gemeenten nog niet duidelijk hoe ze de tool kunnen implementeren. Om deze redenen is dit onderzoek uitgevoerd.

1.2 Doel en vraagstelling

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft signalen dat gemeenten behoefte hebben aan meer kennis en ideeën over de wijze waarop deze jongeren het beste te bereiken en activeren zijn. Dit moet ervoor zorgen dat deze jongeren langdurig aan het werk of naar school gaan. In dit rapport ligt de focus op wat de mogelijkheden zijn voor gemeenten.

Het doel van het onderzoek is om gemeenten te inspireren en faciliteren. De centrale probleemstelling van het onderzoek is daarom:

Welke belemmeringen staan gemeenten in de weg bij het in beeld brengen van jongeren buiten beeld, hoe zijn deze belemmeringen weg te nemen en wat zijn de succesfactoren bij het bereiken en activeren van deze jongeren?

Daarbij hebben we een aantal deelvragen geformuleerd, die hieronder zijn beschreven:

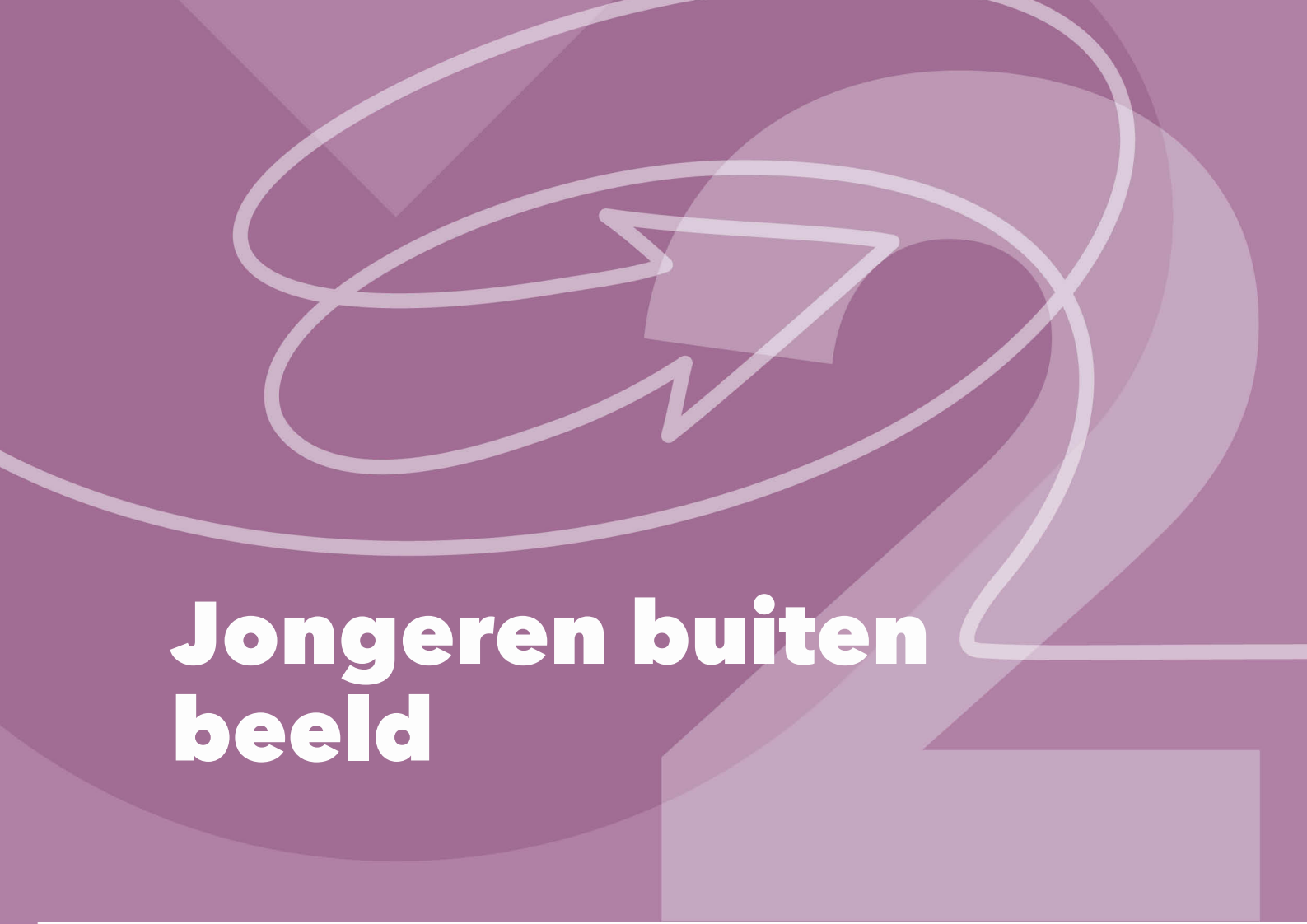
- a. Wat zijn de belemmeringen bij gemeenten bij het in beeld brengen van jongeren buiten beeld?
- b. Welke belemmeringen zijn er bij het activeren van jongerenbuiten beeld?
- c. Wat zijn werkzame mechanismen in gevallen waarbij het bereiken van deze jongeren lukt?
- d. Wat zijn werkzame mechanismen in gevallen waarbij activeren naar werk van deze jongeren lukt?
- e. Welke voorbeelden uit de praktijk laten zien wat werkt bij het bereiken en activeren van jongeren?
- f. Wat zijn werkzame mechanismen bij gemeenten bij het in beeld brengen van jongeren buiten beeld?

1.3 Verantwoording van het onderzoek

Het betreft een verkennend onderzoek dat inzicht geeft in de actuele informatie rondom het bereiken en activeren van jongeren buiten beeld. Dit rapport is gebaseerd op deskresearch en interviews. We hebben beschikbare literatuur gebruikt om dit rapport te schrijven. Het Inlichtingenbureau is gesproken om meer inzicht te krijgen in de tool 'Jongeren in beeld'. Daarnaast hebben we gesprekken gevoerd met drie gemeenten en een ervaringsdeskundige over de aanpak die zij op dit moment hanteren of in het (recente) verleden. Dit is gebundeld tot dit rapport waar ervaringen uit de praktijk verweven zijn met literatuur. De literatuurlijst en de lijst met geïnterviewden is aan het einde van het rapport opgenomen.

1.4 Leeswijzer

Het rapport vervolgt met een hoofdstuk dat de definitie van jongeren buiten beeld in Nederland verduidelijkt. Daarbij gaan we dieper in hoe het kan dat jongeren in Nederland buiten beeld raken en de mogelijke gevolgen dit heeft voor jongeren. In hoofdstuk drie zetten we uiteen wat er nodig is om een jongere weer in beeld te krijgen en waarom het van belang is om jongeren weer in beeld te krijgen. Hierbij beschrijven we de ondersteuning van de tool 'Jongeren in beeld', ontwikkeld voor gemeenten om jongeren buiten beeld in kaart te kunnen brengen. In het laatste hoofdstuk geven we een korte handreiking over het activeren en bereiken van jongeren die weer in beeld zijn gebracht.



Jongeren buiten beeld

In dit hoofdstuk omschrijven we wie er precies onder de doelgroep jongeren buiten beeld vallen. Daarnaast gaan we dieper in op de mogelijke oorzaken waarom een jongere buiten beeld raakt. We sluiten het hoofdstuk af met het beschrijven van de mogelijke gevolgen wanneer een jongere langdurig buiten beeld is.

2.1 Definitie van jongere buiten beeld

Wanneer een jongere niet werkt, geen opleiding volgt en geen uitkering ontvangt, is een jongere beleidsmatig 'onzichtbaar'. Vaak betreft dit jongeren met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt, zoals uitvallers uit het onderwijs, vsv'ers, niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) en baanverliezers. Jongeren buiten beeld staan niet ingeschreven bij DUO, niet bij UWV (ook niet als werkzoekende), en zijn ook niet in beeld bij de gemeente, omdat ze geen uitkering ontvangen. Het merendeel van hen staat geregistreerd in de Basisregistratie Personen (BRP), maar verder lijken deze jongeren 'van de radar' verdwenen⁶. Er kan niet altijd achterhaald worden waarom iemand langdurig niet heeft gewerkt en waarom er mogelijk een startkwalificatie ontbreekt. Ze zijn in feite 'niet werkzaam'⁷, volgen geen opleiding en ontvangen geen uitkering. Wat hun voornaamste inkomensbron is, is hierdoor lastig te achterhalen.

⁶ Als een jongere ook niet te vinden is in het BRP spreekt men van 'spookjongeren'. Deze jongeren worden dan ook niet meegeteld in de groep jongeren buiten beeld.

⁷ In Nederland is de definitie van 'werkloos zijn' gebaseerd op dat een persoon minder dan twaalf uur per week werkt.

Een onderzoek van het CBS (peildatum 2013) laat zien dat zo'n 66 duizend jongeren tussen 15 en 27 jaar 'onzichtbaar' zijn voor beleid. Dit betrof circa 5,4 procent in 2013, ongeveer evenveel mannen als vrouwen⁸. Het gaat hier zowel om jongeren met als zonder startkwalificatie. Niet al deze jongeren zijn kwetsbaar, want sommige jongeren hebben een reden dat ze (tijdelijk) buiten beeld zijn. Dit kan bijvoorbeeld komen doordat een jongere in detentie zit. Bovendien zijn er jongeren die 'bewust' niet in beeld zijn, doordat ze bijvoorbeeld aan het reizen zijn of zorgen voor een kind. Het aandeel jongeren buiten beeld neemt vooral vanaf 18 jaar toe, wat vermoedelijk te maken heeft met de kwalificatie- en leerplicht. Vanaf 23 jaar loopt het aantal jongeren buiten beeld nog hoger op, waarschijnlijk omdat er geen partij verplicht is deze jongeren actief in beeld te brengen. Het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) is tot de leeftijd van 23 jaar verplicht jongeren zonder startkwalificatie te ondersteunen bij arbeidstoeleiding, maar na het 23^e levensjaar dient de jongere hier zelf achteraan te gaan. Zo'n 8 procent van de 23- tot 27-jarigen was in 2013 buiten beeld⁹.

Box. Het belang van een startkwalificatie

Sommige jongeren halen, ondanks de kwalificatie- en leerplicht, geen startkwalificatie voor hun 18e. We spreken over een startkwalificatie wanneer een jongere (minimaal) een diploma havo, vwo of mbo (niveau 2 of hoger) heeft behaald. Jongeren zonder startkwalificatie zijn kwetsbaar op de arbeidsmarkt, doordat de afstand tot de arbeidsmarkt groter is dan bij jongeren die wel een startkwalificatie hebben behaald. Gemeenten hebben vanuit de Participatiewet de taak om ondersteuning aan te bieden bij de arbeidstoeleiding van de doelgroep zonder startkwalificatie.

In 2013 schatte het CBS dat 50 procent van de jongeren buiten beeld (nog) geen startkwalificatie heeft¹⁰. In de Jeugdmonitor van CBS uit 2019 komt ook naar voren dat bijna 32.000 van de 70.000 jongeren (46%) die geen werk en geen startkwalificatie hebben wel willen werken, maar geen werk kunnen vinden. 56 procent van de jongeren zonder startkwalificatie geeft aan niet te kunnen of willen werken, waarvan 59 procent aangeeft dat dit komt door ziekte of een beperking¹¹. Ander onderzoek uit 2018 laat ook zien dat voortijdig schoolverlaters, waar jongeren waarschijnlijk zonder startkwalificatie van school zijn gegaan, vaak grote problemen hebben op de arbeidsmarkt¹².

2.2 Waarom raakt een jongere buiten beeld?

Om kansen op de arbeidsmarkt voor startende jongeren te vergroten, is in Nederland de Leerplichtwet ingevoerd¹³. De kwalificatieplicht in deze wet heeft als doel om schooluitval tegen te gaan, om zodoende voor jongeren een zo goed mogelijke start op de arbeidsmarkt te creëren. Kinderen en jongeren zijn daarom leerplichtig van 5 tot 16 jaar. Wanneer een jongere tussen de 16 en 18 jaar nog geen startkwalificatie heeft gehaald, zijn ze kwalificatieplichtig. Wie hier niet onder vallen zijn jongeren die onderwijs hebben gevolgd in uitstroomprofielen die

⁸ Jongeren 'buiten beeld' 2013. CBS, 2015

⁹ Jongeren 'buiten beeld' 2013. CBS, 2015

¹⁰ NEETs: jongeren die geen opleiding volgen en niet werken. CBS, 2018

¹¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/08/70-duizend-jongeren-zonder-startkwalificatie-hebben-geen-werk>

¹² Van school, en dan wat? Dicks, Levels, van der Velden, & Boom, 2018

¹³ Leerplichtwet 1969

arbeidsmarktgericht zijn of dagbesteding volgen op het voortgezet speciaal onderwijs. Deze groep kan echter ook buiten beeld raken.

De overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt is een uitdaging voor jongeren. In vergelijking met andere groepen zijn jongeren sneller het slachtoffer van een neergaande conjunctuur, verschuivingen op de arbeidsmarkt en economisch zwaar weer. Vaak hebben jongeren een tijdelijk contract, wat ervoor zorgt dat ze gemakkelijker ontslagen kunnen worden. Daarbij hebben jongeren vaak weinig tot geen werkervaring, wat het lastiger maakt om een baan te vinden¹⁴ ¹⁵. Voor sommige jongeren is de overgang naar het 23^e levensjaar cruciaal, omdat alle 'verplichte' begeleiding¹⁶ vanaf dan weg kan vallen. Het lukt jongeren niet altijd om zelfstandig de overgang van school naar een baan te realiseren, met mogelijke negatieve consequenties in de toekomst als gevolg. In de meeste gevallen speelt er iets in het leven van een jongere, waardoor een jongere buiten beeld raakt. Het buiten beeld raken is vaak een signaal dat het de jongere niet zelfstandig lukt om een opleiding af te ronden of een baan te vinden.

Jongeren raken buiten beeld door verschillende factoren zoals de invloed van hun leefsituatie, het verliezen van geloof in eigen kunnen door mogelijke eerdere tegenslagen, of doordat ze vast zijn gelopen in het (school-)systeem¹⁷. Bovendien leeft het idee onder jongeren dat wanneer ze 23 jaar of ouder zijn het moeilijker is om werk te vinden en te behouden¹⁸. Al deze factoren kunnen van invloed zijn op de intrinsieke motivatie voor een jongere om weer naar school te gaan of naar werk te zoeken. De sociale klasse waar een jongere zich in bevindt en de vaardigheden die een jongere heeft zijn ook van belang bij het laten slagen van de overgang naar de arbeidsmarkt¹⁹. Bovendien speelt ook persoonlijkheid hier een rol. Jongeren die de neiging hebben om zich terug te trekken uit sociale contacten en de neiging hebben om stress te internaliseren lopen een groter risico om buiten beeld te raken.

2.3 Langdurig buiten beeld

Als jongeren langdurig buiten beeld raken, is de kans groot dat ze perspectief verliezen op een zelfstandig bestaan en dit vergroot de kans op het ontwikkelen van complexe problemen in hun leefsituatie²⁰. Hierdoor kost het jongeren die langdurig buiten beeld zijn steeds meer moeite om een plekje op de arbeidsmarkt te verwerven. Als een jongere buiten beeld ook geen startkwalificatie heeft, vormt dit een nog groter risico om een baan te vinden. Bijkomend is dat de arbeidsmarkt steeds meer aan het polariseren en flexibiliseren is, wat er mogelijk voor zorgt dat de positie van kwetsbare jongeren nog meer onder druk komt te staan²¹. De flexibilisering verheft de arbeidsdynamiek, waar verschillen tussen in- en outsiders groter worden. Deze

¹⁴ Landelijke jeugdmonitor; niet werkende jongeren in crisistijd. CBS, 2009

¹⁵ Handreiking interventies kwetsbare jongeren. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011, p. 6

¹⁶ Gemeenten moeten vanuit de Participatiewet ondersteuning aan kunnen bieden aan deze jongeren, maar deze jongeren moeten in principe zelf het initiatief nemen. Vanaf 23 jaar is er geen partij meer verplicht om de jongeren actief te volgen.

¹⁷ Verschillende oorzaken kunnen ervoor zorgen dat een jongere buiten beeld raakt, echter gaan we in dit onderzoek niet dieper in op deze oorzaken en de mate waarin ze voorkomen.

¹⁸ Jongvolwassenen 23-27 jaar buiten beeld, Naar een nieuwe benadering van de doelgroep. Kennis & Eimers, 2017, p. 5

¹⁹ Van school, en dan wat? Dicks, Levels, van der Velden, & Boom, 2018, p. 416-417

²⁰ 'Jongeren buiten beeld', Achter de cijfers. Kennisplatform Integratie & Samenleving, 2016, p. 6

²¹ Zichtbaar maar niet in beeld. IZI Solutions, 2016

externe factoren maken de kwetsbare groep jongeren dus extra kwetsbaar²². Daarnaast zorgt de huidige coronapandemie waarin we zitten voor extra onzekerheid bij startende jongeren op de arbeidsmarkt. In het eerste kwartaal van de coronapandemie nam de jeugdwerkloosheid toe, na een lange periode van afname tot en met 2019. In 2020 is voor zowel jongeren met als zonder startkwalificatie er echter een lichte afname geweest van jeugdwerkloosheid, maar de werkloosheidcijfers liggen nog onder het niveau van begin 2020²³. Op dit moment is nog niet duidelijk wat de lange termijngevolgen van de coronapandemie zijn op de jeugdwerkloosheid.

Hoe langer een jongere buiten beeld is, hoe lastiger het is om de jongere weer te bereiken en activeren om uiteindelijk naar werk te begeleiden²⁴. Wanneer een jongere buiten beeld is, is er een grote kans dat er iets aan de hand is met de jongere. De negatieve ervaringen met school, werkloosheid en eventuele problemen op andere leefgebieden kunnen op de lange termijn zorgen voor een nog grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Het is daarom cruciaal om een jongere buiten beeld zo snel mogelijk weer in beeld te brengen en te begeleiden richting werk of opleiding. Dit voorkomt dat deze vaak kwetsbare jongeren verder verwijderd raken van de maatschappij.

Een gevolg van langdurig buiten beeld zijn is dat een jongere zich, in deze cruciale jaren om te starten op de arbeidsmarkt, niet verder ontwikkelt. In feite staan ze stil, dit zorgt vaak voor een uitzichtloos perspectief. Het inkomen dat jongeren buiten beeld nodig hebben om in hun bestaan te kunnen voorzien krijgen zij bijvoorbeeld van hun ouders, familie of vrienden, maar er is ook een mogelijkheid dat zij hun inkomen vanuit criminaliteit verwerven²⁵. De kans op inkomensverlies op de lange termijn wordt hierdoor groter. De uiteindelijke kans dat een jongere het verkeerde pad op gaat is bij een jongere buiten beeld groter dan bij jongeren die wel naar school gaan en/of een inkomen hebben (uit werk of een uitkering). Dit komt zowel door het risico op vervreemding van de maatschappij als dat de jongere geen duidelijke inkomensbron heeft.

²² Arbeidsmarktdynamiek vergroot verschil tussen in- en outsiders. Edzes, Broersma, & van Dijk, 2016, p. 308-310

²³ Jeugdmonitor CBS, Arbeidsdeelname; jongeren (15 tot 27 jaar). CBS, 2021

²⁴ Van school, en dan wat? Dicks, Levels, & van der Velden, 2018, p. 428

²⁵ Zien, lezen, helpen. Over het bereiken van jongeren buiten beeld. NSOB, 2016, p. 9



De jongere weer in beeld

In hoofdstuk 3 ligt de focus op het in beeld brengen van de jongere buiten beeld. Eerst beschrijven we de grondslag voor het in beeld brengen van de jongeren. Daarna gaan we in op de activiteiten die de gemeente moet ontwikkelen om jongeren weer in beeld te brengen? Daarnaast beschrijven we de tool 'Jongeren in beeld', waar gemeenten gebruik van kunnen maken om jongeren weer in beeld te krijgen.

3.1 Grondslag in beeld brengen jongeren

Op grond van de Participatiewet²⁶ kan de gemeente jongeren *zonder startkwalificatie* in de leeftijd tot 27 jaar oud ondersteuning aanbieden bij de arbeidsmarkttoeleiding, namelijk ondersteuning naar een leer-werktraject²⁷. Gemeenten lijken vaak onvoldoende zicht te hebben op jongeren buiten beeld om deze taak uit te voeren²⁸. Belemmeringen bij het zicht krijgen op deze jongeren zijn volgens gemeenten: te weinig capaciteit, geen duidelijk beleid omtrent jongeren buiten beeld, een gebrek aan instrumentarium, bureaucratie die zorgt voor een

²⁶ Artikel 64, Participatiewet

²⁷ Jongeren buiten beeld die wel een startkwalificatie hebben vallen niet onder de bepaling uit de Participatiewet.

²⁸ Wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW 2017). 2.5 Jongeren zonder startkwalificatie (Artikel IX, onderdeel H). Vergaderjaar 2016-2017

onduidelijke koppeling tussen systemen en de privacywetgeving die het koppelen van databestanden belemmert^{29 30}.

Box. De rol van de gemeente bij jongeren buiten beeld

Gemeenten lijken zich niet altijd bewust te zijn van of zij actief mogen zoeken naar jongeren buiten beeld. Wettelijk gezien mag de gemeente, zoals in 2017 de wet is aangepast, actief op zoek naar deze groep jongeren. In de nota van toelichting schrijft de wetgever: De gegevens uit BRON (lees: DUO) maken het mogelijk dat deze jongeren zonder startkwalificatie gericht kunnen worden benaderd door de gemeenten voor de ondersteuning met een leer-werktraject zoals in artikel 10f van de Participatiewet is geregeld. Oftewel: gemeenten kunnen jongeren zonder startkwalificatie een leer-werk traject aanbieden vanuit de Participatiewet. Gemeenten kunnen zelf op zoek naar deze jongeren, door ze actief in beeld te brengen.

In het vorige hoofdstuk hebben we beschreven dat het voor jongeren zelf goed is wanneer gemeenten zich actief inspannen om deze jongeren richting werk of een opleiding te begeleiden. Daarnaast is de verwachting dat de krapte op de Nederlandse arbeidsmarkt de komende jaren zal toenemen. Dit heeft onder andere te maken met ontwikkelingen zoals vergrijzing, stagnerende productiviteitsgroei, internationalisering, conjunctuur en technologische ontwikkelingen³¹. Wanneer gemeenten en regio's er niet in slagen om jongeren buiten beeld beter te activeren, kan dit als gevolg hebben dat banen verdwijnen doordat het overgenomen wordt door buitenlandse arbeidsmigranten, automatisering of doordat het werk zich verplaatst naar het buitenland³². Een van de manieren om de arbeidsmarktkrapte te dempen is om het arbeidspotentieel van jongeren buiten beeld te benutten.

3.2 Jongeren in beeld brengen

Om een jongere weer in beeld te brengen, hebben gemeenten zicht nodig op wie deze jongeren zijn. Dit kan een gemeente op verschillende manieren doen. Een eerste mogelijkheid is zoeken naar jongeren op plekken waar zij zich verenigen, om zo ook in contact te komen met jongeren die buiten beeld zijn. Veel jongeren buiten beeld staan namelijk wel in contact met 'informele organisaties'³³, zoals jongerencentra, de kapper, een voetbalclub, een buurthuis, de sportschool enzovoorts. De samenwerking met verschillende informele partijen die als doelgroep jongeren hebben kan op de lange termijn een goede investering zijn. Wanneer een uitvoerder bij de gemeente langs al deze plekken moet gaan is dit een tijdrovende klus, waar niet altijd de juiste jongeren gevonden worden. Daarom kan worden gedacht in nieuwe mogelijkheden, zoals samenwerkingen met informele organisaties waar veel jongeren zich verzamelen. Sleutelfiguren binnen deze organisaties kunnen, eventueel met een training, jongeren verwijzen naar de jongerenwerkers van de gemeente. Ze kunnen jongeren vanuit hun

²⁹ Jongeren buiten beeld, Nota van Bevindingen, Inspectie SZW, 2015, p. 19

³⁰ Participatiewet. Artikel 10f. Ondersteuning bij leer-werktrajecten

³¹ Arbeidsmarktrends en gevolgen hiervan op het personeelsbeleid Rijk. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017

³² Jongeren 'weer' activeren. Platform31, 2019, p. 9-10

³³ De hand reiken. Een handreiking voor gemeenten om samen met informele organisaties een aanpak te ontwikkelen voor jongeren buiten beeld van de overheid. Bressers, Frissen & van der Steen, 2018, p. 7

positie vaak gemakkelijker overtuigen om gebruik te maken van het aanbod van de gemeente (schuldhulpverlening, begeleiding naar werk, enzovoorts).

Een andere manier om jongeren buiten beeld in kaart te brengen is door beschikbare gegevens in verschillende systemen aan elkaar te koppelen. Hierbij kan bijvoorbeeld gebruik gemaakt worden van gemeentelijke bestanden, maar ook informatie op het terrein van onderwijs, bijstand, schuldhulpverlening, werk, het welzijn en de veiligheid rondom de jongere kan worden gebruikt om de jongere weer in kaart te brengen³⁴. Het Inlichtingenbureau heeft om deze reden de tool 'Jongeren in beeld' ontwikkeld, zie de volgende paragraaf.

Het kost vaak tijd en moeite om de juiste jongeren in beeld te brengen. Sommige jongeren blijven bewust buiten beeld, doordat ze bijvoorbeeld slechte ervaringen hebben gehad met het schoolsysteem of de gemeente. Door deze slechte reputatie hebben jongeren geen goed gevoel bij ondersteuning die door school of de gemeente wordt aangeboden. Daarnaast ervaren jongeren soms dat de toegang tot juiste ondersteuning lastig te bereiken is, doordat het systeem als bureaucratisch, niet-flexibel en niet gastvrij wordt ervaren. Het sluit volgens hen vaak onvoldoende aan bij hun behoeften, of de beschikbare ondersteuning is helemaal niet bekend onder deze jongeren³⁵. Het is juist daarom van belang om deze jongeren in beeld te brengen, zodat ze zich niet nog meer vervreemd voelen van de maatschappij.

3.3 Tool: jongeren in beeld Inlichtingen Bureau

Om gemeenten te helpen jongeren beter in beeld te brengen, is door het Inlichtingenbureau in opdracht van het ministerie van SZW op verzoek van gemeenten de tool 'Jongeren in beeld' ontwikkeld. Met hulp van deze tool kunnen gemeenten inzichtelijk krijgen wie er buiten beeld is binnen hun eigen gemeente. Maandelijks ontvangen zij gegevens (BSN-nummers) van jongeren in de leeftijdscategorie van 23 tot 27 jaar, die geen startkwalificatie hebben, niet ingeschreven staan bij een opleiding, geen werk en geen uitkering hebben^{36 37}. 'Geen werk' gaat ook om jongeren die weinig inkomen hebben, minder dan €473,- per maand. Het Inlichtingenbureau ontvangt deze gegevens via DUO en UWV. Vervolgens maakt het Inlichtingenbureau een koppeling met de basisregistratie personen. Zodoende ontvangt iedere gemeente (die zich heeft aangemeld hiervoor bij het Inlichtingenbureau) een lijst van jongeren die staan ingeschreven in de gemeente. Op basis van deze lijst kunnen gemeenten jongeren die mogelijk ondersteuning nodig hebben traceren. De gegevens die gemeenten binnenkrijgen zijn het BSN-nummer en de geboortedatum van de jongere. Het is wettelijk toegestaan om gegevens van DUO, UWV en de RvIG beschikbaar te stellen voor het uitvoeren van de Participatiewet, in dit geval het aanbieden van begeleiding naar een baan (met een component leren) voor jongeren zonder startkwalificatie^{38 39}.

³⁴ Jongeren 'weer' activeren. Platform31, 2019, p. 32

³⁵ Roadshow Jongeren in beeld. Stichting Inlichtingenbureau, 2019

³⁶ Ook niet ingeschreven staan bij het UWV als werkzoekende.

³⁷ Gebruikershandleiding jongeren in beeld. Communicatie Inlichtingenbureau, 2019

³⁸ Participatiewet. Artikel 10f. Ondersteuning bij leer-werktrajecten

³⁹ Wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW 2017). 2.5 Jongeren zonder startkwalificatie (Artikel IX, onderdeel H). Vergaderjaar 2016-2017

De jongeren op de lijst zijn niet allemaal onderdeel van de kwetsbare doelgroep jongeren buiten beeld. Redenen van het buiten beeld raken zijn divers, wat zorgt voor een heterogene groep. Het Inlichtingenbureau geeft aan dat er bijvoorbeeld ook sprake kan zijn van een jongere die een eigen bedrijf heeft opgezet, en door de gebruikte voorwaarden buiten beeld lijkt. De jongeren hebben dan in principe werk, maar staan dan niet ingeschreven bij het UWV, hebben geen startkwalificatie en ontvangen ook geen uitkering. 'Geen opleiding' betekent geen inschrijving bij een opleiding van een onderwijsinstelling die bekostigd is met overheidsmiddelen. Dus als een jongere particulier onderwijs volgt komt deze wel in de rapportage van het Inlichtingenbureau.

Om prioriteit aan te brengen welke jongeren mogelijk extra ondersteuning nodig hebben in de lijst van het Inlichtingenbureau kan er een extra analyse op uitgevoerd worden door de gemeente. Er kan eerst een koppeling met bestanden die gemeenten al hebben zoals: is de jongere al bekend bij het RMC, komt de jongere vanuit het vso/pro onderwijs, staat de jongere ingeschreven bij de Kamer van Koophandel (KvK), is de jongere bekend bij andere jongerenpunten, enzovoorts. Zo kan er een beter beeld gecreëerd worden van de jongeren die echt buiten beeld zijn.

Om de lijst nog meer op te schonen, is een optie om bij te houden wie drie maanden achter elkaar voorkomt in de rapportage. Hoe langer jongeren op de lijst staan, hoe groter de kans dat deze jongeren ondersteuning nodig hebben. Met de opgeschoonde lijst is het waarschijnlijker dat de juiste jongeren worden bereikt die ondersteuning nodig hebben en dat er niet te veel jongeren moeten worden benaderd.

Box. Aanpak gemeenten Bloemendaal / Heemstede (IASZ)

De Intergemeentelijke Afdeling Sociale Zaken (IASZ) is een samenwerkingsverband tussen de gemeenten Bloemendaal en Heemstede. Ze hebben in een pilot, voor de doelgroep jongeren buiten beeld, jongeren in kaart gebracht met behulp van de tool 'Jongeren in beeld'. Door de tool te gebruiken en deze gegevens vervolgens nader te analyseren, hebben de gemeenten zicht kunnen krijgen op de doelgroep.

De jongeren buiten beeld werden in de pilot eerst benaderd door een brief naar hun huisadres te sturen. Deze brief heeft een vrijwillige strekking, waar de gemeenten aangeven hulp te willen bieden als dat nodig zou zijn. Jongeren buiten beeld worden hierin uitgenodigd voor een gesprek. Op de brief kregen de gemeenten respons. Naar de jongeren die niet hebben gereageerd is vervolgens een tweede brief gestuurd. Veel jongeren hebben gereageerd, maar niet iedereen. Het plan is om in de toekomst op huisbezoek te gaan als er geen reactie komt op de twee brieven, maar door de coronacrisis is dit tot op heden nog niet gebeurd. De gemeenten denken dat een huisbezoek kan bijdragen aan het bereiken van jongeren buiten beeld.

In het eerste gesprek met de jongere buiten beeld zit er sowieso een begeleider van IASZ bij en medewerker van het RMC. Het doel hiervan is om eerst samen met de jongere te kijken naar de mogelijkheden wat betreft scholing, om vervolgens te kijken naar de opties richting werk. Er is voor een samenwerking met het RMC gekozen, omdat het RMC meer zicht heeft op scholingsmogelijkheden en hier ook een groter netwerk heeft dan IASZ. Van alle jongeren die in beeld gebracht zijn, zijn sommigen weer terug naar school begeleid, anderen hebben stappen gezet op de participatieladder en enkelen hebben een (tijdelijke) baan gevonden.

Het zou gemeenten helpen, zo blijkt uit de interviews, om bij het aanleveren van gegevens ook een adres of naam te krijgen, op dit moment beperkt de lijst zich tot BSN-nummers en geboortedata. Gemeenten ervaren de 'ruis'⁴⁰ in de gegevenslijst die de tool 'Jongeren in beeld' bevat soms als een drempel om zomaar naar deze jongeren toe te gaan. Ze ervaren de extra analyses die nodig zijn als tijdrovend, waar deze tijd volgens hen beter ingezet kan worden om de jongeren die het nodig hebben te helpen. Enkele extra filteropties die minder ruis veroorzaken volgens gemeenten zijn: staat de jongere ingeschreven bij de KvK, staat een jongere ingeschreven in het buitenland (voor studie of werk bijvoorbeeld) of zit een jongere in detentie. Gemeenten die we hebben gesproken zouden het mooi vinden de tool van het Inlichtingenbureau verder te verrijken met de genoemde gegevens.

Gemeenten kunnen met behulp van de lijst van het Inlichtingenbureau jongeren buiten beeld in beeld brengen. In het volgende hoofdstuk beschrijven we de wijze waarop jongeren te activeren en bereiken zijn.

*“Ga gewoon beginnen:
Pak de lijst van de tool
'Jongeren in beeld' erbij
en begin het gesprek met
deze jongeren”.*

⁴⁰ Jongeren die geen ondersteuning nodig hebben doordat ze bijvoorbeeld ZZP'er zijn



Het bereiken en activeren van jongeren

In dit hoofdstuk beschrijven we belangrijke aspecten die ervoor zorgen dat jongeren buiten beeld worden bereikt en geactiveerd. Door middel van inzichten uit interviews met betrokken partijen en literatuur geven we handvatten voor gemeenten, wat zorgt voor een overzicht van werkzame mechanismen bij het bereiken en activeren van jongeren.

4.1 Begeleiden van jongeren buiten beeld in de praktijk

Gemeenten benaderen jongeren buiten beeld vaak op dezelfde wijze als andere jongeren die kwetsbaar zijn en ondersteuning nodig hebben bij de arbeidstoeleiding. Vaak is de aanpak bij jongeren buiten beeld wel nog meer 'outreaching' en proactief van aard. Sommige gemeenten starten eerst met het sturen van brieven, om vervolgens op huisbezoek te gaan. Andere gemeenten gaan direct op huisbezoek. Vervolgens is er vaak een intakegesprek, waar de situatie rondom de jongere eerst in kaart wordt gebracht. Sommige gemeenten gebruiken één vast contactpersoon waar de jongere buiten beeld bij terecht kan. Die moet zorgen voor veiligheid en vertrouwen. Om dit vertrouwen op te bouwen kost vaak tijd, dus geduld hebben is een vereiste. Één contactpersoon zorgt ook voor een helikopterview op het leven van de jongere, waarbij een integrale aanpak van belang is. De jongere moet daarbij centraal staan. Voor het activeren van de jongere is vaak een lange adem nodig. Uit de praktijk komt geen 'quick fix' naar voren, juist maatwerk voert de boventoon. Er zijn echter wel bepaalde elementen die van belang zijn bij het begeleiden van kwetsbare groepen.

In een onderzoek naar de aanpak van persoonlijke begeleiding in de bijstand is in het kort geschetst wat werkt bij persoonlijk contact⁴¹. De aanpak van deze pilots is vergelijkbaar met de aanpak die gemeenten op dit moment toepassen op jongeren buiten beeld. De aard van de aanpak is vrijwillig, intensief en langdurig, en er is aandacht voor alle leefgebieden. Daarnaast is er individuele aandacht en één vast contactpersoon. Sommige gemeenten willen, net zoals in dit onderzoek, ook wijkgericht werken en samenwerken met samenwerkpartners die ook met de doelgroep jongeren buiten beeld te maken hebben.



Figuur 1. Bron: uitsnede uit Infographic 'Persoonlijke begeleiding in de bijstand', De Beleidsonderzoekers & ZINZIZ, 2020

4.2 Hoe bereik je jongeren buiten beeld?

Wanneer een jongere in beeld gebracht is, moet een jongere worden **bereikt**. De jongere moet namelijk vrijwillig mee willen werken aan een traject. De gemeente bereikt niet alle jongeren door alleen een brief te sturen, veel jongeren reageren namelijk niet op een brief. Gemeenten geven aan dat er vaak een actievere rol nodig is. Er moet eerst proactief contact worden gezocht, worden gewerkt aan een vertrouwensband en daarna kunnen pas stappen richting activering worden gezet⁴².

Hieronder beschrijven we belangrijke aspecten die noodzakelijk zijn om een jongere buiten beeld te bereiken.

⁴¹ Persoonlijke begeleiding in de bijstand. De Beleidsonderzoekers & ZINZIZ, 2020;

<https://www.beleidsonderzoekers.nl/wp-content/uploads/2020/06/Infographic-Pilots-Persoonlijke-Begeleiding.pdf>

⁴² Persoonlijke begeleiding in de bijstand. De Beleidsonderzoekers & ZINZIZ, 2020

- **Maak gebruik van de 'Jongeren in beeld' tool.** Als een gemeente aangesloten is bij de 'Jongeren in beeld' tool, ontvangt deze maandelijks een update van de lijst met jongeren. Vervolgens kan er een analyse op deze gegevens worden gedaan, waardoor mogelijk kwetsbare jongeren die ondersteuning behoeven getraceerd kunnen worden. Op deze manier kunnen gemeenten goed in kaart brengen wie buiten beeld zijn.
- **Gebruik een outreachende houding.** Als je de juiste jongere in beeld hebt gebracht, moet de gemeente zorgen actief contact zoeken met de jongere. Het is van belang om hierbij een 'outreachende' benadering te kiezen, wat zorgt voor een grotere kans dat jongeren deelnemen aan het traject⁴³. Hierbij is het uitgangspunt dat professionals zelfverzekerd en proactief naar voren treden in de leefwereld van de jongeren⁴⁴. Om een beter beeld van de jongere te krijgen is het raadzaam om op **huisbezoek** te gaan. Ten eerste laat de woonsituatie vaak veel zien over de situatie waarin de jongere zich bevindt. Daarnaast voelt diegene zich op zijn gemak in de vertrouwde woonomgeving. Dit bevordert de openheid en eerlijkheid van het gesprek. Het is goed om het gesprek in te gaan zonder verwachtingen, waarbij de jongere centraal staat en er geluisterd wordt naar de behoeften van de jongere. Probeer bijvoorbeeld te vragen naar de schoolachtergrond en hobby's van de jongere om er langzamerhand samen achter te komen wat bij de jongere past.
- **Zorg voor één vast contactpersoon.** Het is raadzaam om één vast contactpersoon voor de jongere te faciliteren. Dit helpt bij het opbouwen van de vertrouwensband, en zorgt ervoor dat je de jongere minder snel kwijtraakt. Daarnaast vinden jongeren het vaak erg vervelend om hun verhaal meerdere malen opnieuw te moeten vertellen, waardoor de kans dat de jongeren afhaken ook groter wordt. Een vast contactpersoon draagt bij aan het gevoel van vertrouwen en veiligheid, iemand waar de jongere ieder moment op kan terugvallen. Bovendien geeft het een begeleider een betere 'integrale helikopterview', waar de begeleider zicht heeft op de gehele situatie rondom de jongere.
- **Het vertrouwen winnen van een jongere kost tijd.** Jongeren zijn vaak niet zomaar buiten beeld geraakt. Het kost vaak tijd om vertrouwen te winnen als ondersteuner. Dit vraagt om geduld en een lange adem. De jongere moet het gevoel hebben dat diegene altijd bij zijn/haar begeleider terecht kan. Vergeet niet dat gesprekken niet altijd eeuwig hoeven te duren. Soms kan een bericht via Whatsapp er al voor zorgen dat een jongere zich gehoord voelt. Zolang een jongere maar weet dat diegene op zijn/haar begeleider kan bouwen en op zijn/haar begeleider kan terug kan vallen, vooral als het even tegenzit.
- **Werk waar mogelijk samen met (in)formele organisaties waar jongeren zich bevinden.** Wanneer informele organisaties op de hoogte zijn van dat hun jongeren mogelijk buiten beeld zijn geraakt, kunnen zij helpen bij het in beeld brengen van deze jongeren. Deze informele connecties van de jongere kunnen ervoor zorgen om de

⁴³ Do's en Dont's voor het bereiken en activeren van jongeren. IZI Solutions, 2016, p. 14

⁴⁴ Dossier: Wat werkt bij: Outreachend werken. Movisie, 2017, p. 8-11

jongere te motiveren om op zoek te gaan naar ondersteuning. Informele organisaties kunnen voor gemeenten een goede samenwerkingspartner zijn bij de aanpak van jongeren buiten beeld⁴⁵. Deze organisaties hebben een aantal belangrijke kenmerken die bijdragen aan het bereiken van deze jongeren. Ze hebben vaak een groot bereik onder jongeren en hebben vaak gezag en aanzien bij de jongeren. Zij kunnen vaak gemakkelijk impact maken op de jongere en hebben vaak veel kennis over de doelgroep. Daarnaast kan een gemeente, waar nodig, een samenwerkingsverband aan gaan met bijvoorbeeld het RMC. Het RMC heeft een groter netwerk wanneer het gaat om scholing, en heeft hierdoor beter zicht op welke mogelijkheden er qua scholing zijn. Vooral tijdens bijvoorbeeld een eerste gesprek kan het nuttig zijn om iemand die veel afweet van scholing te betrekken om op deze manier alle mogelijkheden in kaart te brengen voor de jongere.

- **Maak duidelijk dat het geen verplichting is.** Geef duidelijk aan dat het een vrijwillig traject is, waarbij ondersteuning een hulpmiddel is, geen strafmiddel. Wanneer jongeren slechte ervaringen hebben gehad met andere dingen die hen verplicht werden, kan dit ervoor zorgen dat een jongere de hakken in het zand zet wanneer diegene het gevoel heeft dat de ondersteuning een verplichting is. De jongere moet uiteindelijk uit eigen motivatie deelnemen. Het vrijwillige karakter benadrukken draagt bij aan het slagen van een traject.
- **Benader jongeren vanuit een herkenbaar (communicatief) platform voor jongeren.** De leefwereld van jongeren bestaat voor een groot deel uit sociale media⁴⁶. Om aan te sluiten bij de communicatiebehoefte van jongeren is het communiceren via bijvoorbeeld Whatsapp een handiger middel om jongeren te bereiken dan ze te bellen. Soms hebben jongeren belangst, waardoor ze nooit hun telefoon opnemen. Bovendien is bij het versturen van een brief nog maar de vraag of een jongere deze opent en kan de drempel om zelf contact te zoeken voor jongeren buiten beeld groot zijn. Whatsapp is voor de jongeren laagdrempeliger en zorgt voor snel en herkenbaar contact voor de jongeren. Een ander middel dat ingezet kan worden is de app en website van Kwikstart⁴⁷. Jongeren kunnen via deze website op een gemakkelijke en laagdrempelige manier aan de juiste informatie van gemeenten komen die ze nodig hebben.

“Probeer te denken vanuit een jongere: hoe zou ik benaderd willen worden. Via Whatsapp bijvoorbeeld.”

⁴⁵ De hand reiken. Bressers, Frissen & van der Steen, 2018, p. 7

⁴⁶ Jongeren, een moeilijk bereikbare doelgroep? Academie voor Overheidscommunicatie, 2012

⁴⁷ www.kwikstart.nl

- **Houd een optimistische benadering aan.** Een optimistische benadering is van belang, waarbij de focus moet liggen op vooruitgang. Een geïnterviewde liet weten dat veel jongeren zelf ook graag iets willen bijdragen aan de maatschappij. Je bereikt een jongere door in dezelfde taal te spreken en een positieve instelling te creëren. Hierbij sta je niet boven de jongere, maar probeer je naast de jongere te gaan staan om samen mogelijkheden te ontdekken. De focus moet daarbij liggen op het versterken van **geloof in eigen kunnen**.

4.3 Hoe activeer je jongeren buiten beeld?

Het doel van een jongere weer in beeld brengen is om kwetsbare jongeren weer verder op weg te helpen in de maatschappij. De meeste kwetsbare jongeren buiten beeld willen graag, zo vertellen de geïnterviewde gemeenten ons, drie w's: wonen, werk en wederhelft. Ze willen vaak niet verder in het leven waar ze op dat moment in zitten, maar graag bijdragen aan de maatschappij. Het lukt ze alleen niet om dit zonder ondersteuning te bereiken. Deze kwetsbare jongeren hebben vooral in het proces naar werk of scholing toe ondersteuning nodig, want na een aantal gesprekken blijkt vaak dat de jongere graag aan het werk gaat of (opnieuw) naar school wil. Er zijn verscheidene onderzoeken gedaan naar de succesfactoren die bijdragen aan het **activeren** van jongeren. Hoe zorg je voor een goed passend aanbod?

Box. Aanpak gemeente Heerlen

De gemeente Heerlen heeft tot 2020 een project gehad (Werkend leren) om jongeren buiten beeld te bereiken en te activeren. Door reorganisatie binnen de gemeente Heerlen is dit project gestopt. Er zijn tijdens dit project veel jongeren buiten beeld bereikt en geactiveerd. In 5 jaar zijn ruim 400 aanmeldingen geweest, waarvan bijna 70% is uitgestroomd naar een betaalde baan, bijna 10% weer is begonnen aan een opleiding en de overige jongeren hebben hun kansen op de arbeidsmarkt kunnen vergroten (door onder andere stage te lopen).

Een jongere buiten beeld had maar één begeleider, die niet vanuit de gemeente werkte, maar extern was aangesteld. Het bereiken startte met een huisbezoek en alles vanuit een helicopterview aanpakte. Vaak hadden jongeren buiten beeld te maken met multi-problematiek, waar het nodig is om alle aspecten die van invloed zijn op de jongere mee te nemen. Het bereiken van de jongeren buiten beeld ging snel en onafhankelijk. Op het moment dat een jongere in beeld was gebracht, werd er meteen een huisbezoek gedaan. Een huisbezoek zorgt voor veel informatie. Het kost namelijk tijd om goed inzichtelijk te maken wie de jongere is, wat de behoeften zijn en waarom diegene buiten beeld is geraakt. Het is nodig om dit goed in kaart te brengen, om vervolgens verder te kunnen in het bereiken en activeren van de jongere.

De meeste jongeren buiten beeld zijn geactiveerd naar werk, maar daarvoor moest de begeleiding er wel strak op zitten. Daarnaast had een begeleider de afspraak met elk jongere: wat er ook gebeurt, we houden contact. De meeste communicatie verliep via Whatsapp. Er werd naar de jongeren geluisterd, waar en wanneer ze dat nodig hadden, en waar nodig werd er buiten de paden gedacht. Ook als het even niet goed ging met de jongere moet deze het gevoel hebben om terug te kunnen vallen op zijn/haar begeleider. Het gevoel van betrokkenheid van de begeleider is van belang om de jongeren in beeld te houden en waar mogelijk duurzaam uit te laten stromen.

Om jongeren te activeren zijn dit de belangrijkste aspecten:

- **Maatwerk en aansluiting op de behoeften.** Het is belangrijk om niet te vergeten dat jongeren buiten beeld vaak kwetsbare jongeren zijn. Er is een groter risico dat deze jongeren door problemen binnen andere leefgebieden niet naar school gaan, geen startkwalificatie hebben behaald of niet werken. Het is daarom van belang om goed in kaart te brengen welke problematiek er om de jongere heen speelt. Voor sommige jongeren kan deze problematiek door een integrale aanpak te gebruiken relatief snel worden opgelost, waar anderen langere tijd hulp nodig hebben om deze problematiek aan te pakken. Het is goed om hier zicht op te hebben, om op deze manier maatwerk te leveren. De ene jongere zal langer ondersteuning nodig hebben dan de ander. Daarnaast moet bij een re-integratietraject goed in kaart worden gebracht wat een jongere aan kan en wat bij de jongere past. Maatwerk bij het matchingstraject zorgt ook voor een grotere kans van slagen op een duurzame uitstroom.
- **Luister naar de jongere en ga naast de jongere staan.** De jongere moet het gevoel krijgen dat jullie samen hetzelfde doel hebben: de jongere ondersteuning bieden waar nodig, om zo uiteindelijk (weer) aan het werk te kunnen of (opnieuw) een opleiding te starten. Het gaat erom dat de jongere zelf ook weer meer perspectief krijgt op het leven. Uit interviews komt ook naar voren dat de meeste jongeren die in beeld gebracht zijn heel graag willen werken, maar gewoon vastlopen door het systeem waarin zij niet gedijen. Het gaat bij kwetsbare jongeren vooral om de manier waarop ze naar werk worden geholpen. Het is goed om te focussen op wat mogelijkheden zijn van jongeren en mee te denken met deze jongeren. Daarbij is het van belang om naar de gehele situatie rondom de jongere te kijken en daarin maatwerk te leveren. Deze (kwetsbare) jongeren hebben net een extra steuntje in hun rug nodig, waar zowel de jongere zelf als de maatschappij op de lange termijn de vruchten van plukt.
- **Het gaat met vallen en opstaan, waarbij het van belang is om de jongere ook op mindere momenten vast te houden.** Een jongere activeren naar werk is niet altijd gemakkelijk. Het kost vaak tijd en moeite, waarbij het belangrijk is dat de jongere zelf ook meewerkt. Het kan soms zo zijn dat een jongere niet precies doet wat er van diegene verwacht wordt, aangezien sommige jongeren al erg lang geen werk of scholing hebben gehad. Hierdoor kan het gebeuren dat een jongere in eerste instantie op zijn/haar plek lijkt, maar later toch afhaakt om verschillende redenen. Probeer de jongere ook op deze momenten te blijven ondersteunen, zodat voorkomen kan worden dat diegene opnieuw buiten beeld raakt. Vooral in de eerste periode is het vaak prill, waar het vaak gaat om flexibele contracten. Hier is een platform als Whatsapp ook goed toe te passen, aangezien dit een snel communicatieplatform is waar jongeren graag gebruik van maken. Een simpel berichtje kan er soms voor zorgen dat de jongere in plaats van bij de pakken neer gaat zitten, toch weer motivatie vindt om verder te gaan.
- **Nazorg bieden op maat is belangrijk voor een duurzame uitstroom.** Als een jongere een tijd op dezelfde plek aan het werk is, is de nazorg van belang. Niet alle

jongeren hebben deze nazorg nodig, per jongere moet worden ingeschat hoe intensief en lang een jongere in een nazorgtraject moet zitten. Ook wanneer deze jongeren werk hebben, blijven ze vaak kwetsbaar. De kans dat de jongere tegenslagen heeft is bij deze doelgroep groter dan bij niet-kwetsbare jongeren, waardoor de kans om uit te vallen op het werk ook groter is. Het helpt om de jongeren te laten weten dat ze ook na langere tijd met een probleem bij iemand terechtkunnen. Dit vergroot de kans op een duurzame uitstroom naar werk.

Al deze aspecten laten zien dat het belangrijk dat een begeleider toegewijd is aan het traject en de jongere. Iemand moet creatief om kunnen gaan met allerlei verschillende situaties, waar soms buiten de paden gedacht moet worden. Daarbij is een negen tot vijf mentaliteit vaak niet handig. Jongeren die weer in beeld zijn gebracht hebben deze aandacht en tijd vaak nodig, doordat ze vaak kwetsbaar zijn. Ze vallen over het algemeen bijvoorbeeld sneller uit op de werkvloer dan andere jongeren. Door de jongere veiligheid en vertrouwen te bieden, is de kans dat de jongere opnieuw buiten beeld raakt kleiner. Het biedt jongeren weer perspectief en verlaagt de kans op lange termijn gevolgen van buiten beeld zijn, zoals werkloosheid of andere complexe problematiek in de leefsituatie. Bovendien is de kans dat een jongere een risico vormt voor zichzelf en de maatschappij kleiner. Maar het belangrijkste is: het biedt deze jongeren een perspectief om de 3 w's (wonen, werken, wederhelft), die de meeste jongeren buiten beeld ook graag willen bereiken, te behalen.

“Er gebeurt altijd veel in het leven van een deze kwetsbare jongeren, waar jij als begeleider de jongere het vertrouwen moet geven dat ze met een probleem bij jou terechtkunnen.”

Bijlage 1: Literatuurlijst

Onderzoeken/projecten

- Jongeren 'buiten beeld' 2013. CBS, 2015
- NEETs: jongeren die geen opleiding volgen en niet werken. CBS, 2018
- Landelijke jeugdmonitor; niet werkende jongeren in crisistijd. CBS, 2009
- Zichtbaar maar niet in beeld. IZI Solutions, 2016
- Do's en Dont's voor het bereiken en activeren van jongeren. IZI Solutions, 2016
- Van school, en dan wat? Dicks, Levels, van der Velden, & Boom, 2018
- Handreiking interventies kwetsbare jongeren. Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, 2011
- Van school, en dan wat? Dicks, Levels, van der Velden, & Boom, 2018
- Jongeren buiten beeld. Kennisplatform Integratie & Samenleving, 2016
- Arbeidsmarktdynamiek vergroot verschil tussen in- en outsiders. Edzes, Broersma, & van Dijk, 2016
- Jongvolwassenen 23-27 jaar buiten beeld. Kennis & Eimers, 2017
- De ontdekking van de Dinges. Kampioen van het hedendaagse netwerken. Bosselaar, 2018
- Zien, lezen, helpen. Over het bereiken van jongeren buiten beeld. NSOB, 2016
- Arbeidsmarkttrends en gevolgen hiervan op het personeelsbeleid Rijk. Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2017
- Jongeren 'weer' activeren. Platform31, 2019
- Persoonlijke begeleiding in de bijstand. De Beleidsonderzoekers & ZINZIZ, 2020
- Vier voorbeeldprojecten 18-18+: niemand tussen wal en schip. VNG, 2016
- Dossier: Wat werkt bij: Outreachend werken. Movisie, 2017
- Werkwijzer jongeren. Divosa, 2017
- De hand reiken. Bressers, Frissen & van der Steen, 2018
- Jongeren, een moeilijk bereikbare doelgroep? Academie voor Overheidscommunicatie, 2012

Andere relevante stukken

- Kamerbrief uitwerking aanvullend sociaal pakket, Kamerstuk 23 september 2020, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Wijziging van enkele wetten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (Verzamelwet SZW 2017). 2.5 Jongeren zonder startkwalificatie (Artikel IX, onderdeel H). Vergaderjaar 2016-2017
- Leerplichtwet 1969
- Participatiewet. Artikel 10f. Ondersteuning bij leer-werktrajecten
- Roadshow Jongeren in beeld. Stichting Inlichtingenbureau, 2019
- Gebruikershandleiding Jongeren in Beeld. Stichting Inlichtingenbureau, 2021

Bijlage 2: Lijst met geïnterviewden

- Stichting Inlichtingenbureau
- Gemeente Heemstede - Bloemendaal
- Gemeente Amsterdam
- Gemeente Groningen
- Expert ingehuurd door gemeente Heerlen

De Beleidsonderzoekers

Schipholweg 103
2316 XC Leiden

071 566 59 47
info@beleidsonderzoekers.nl