Perspectief 23-plus

Onderzoek naar de kansen voor 23-plussers

T. Eimers
E. Keppels
S.L. van der Woude

SELLE VAN DER WOUDE

KBA Nijmegen

PERSPECTIEF 23-PLUS

Perspectief 23-plus

Onderzoek naar de kansen voor 23-plussers

T. Eimers
E. Keppels
S.L. van der Woude

Maart 2016

KBA Nijmegen – Selle van der Woude

KBA Nijmegen
Professor Molkenboerstraat 9
6524 RN Nijmegen
Tel. 024- 382 32 40 / info@kbanijmegen.nl

S.L. van der Woude
Colmarstraat 15
6515 BC Nijmegen
Tel. 06-11043535 / mail@sellevanderwoude.nl

Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het Programma Leren & Werken.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK DEN HAAG

T. Eimers
E. Keppels
S.L. van der Woude

Perspectief 23-plus

ISBN 978-90-77202-86-9
NUR 840

© 2016 Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt / S.L. van der Woude, Nijmegen

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden vermenigvuldigd 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 en S.L. van der Woude te Nijmegen. No part of this book/publication may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Inhoud

1 Zorgen over 23-plussers 1
1.1 Beleidscontext 2
1.2 Signalen 3
1.3 Onderzoek 4
1.4 Opbouw rapport 5

2 Doelgroep 23-plus 7
2.1 Doelgroep in aantallen 7
2.2 Diversiteit in de doelgroep 10
2.3 Kenmerken en verhalen 12

3 De weg naar het mbo 19
3.1 Aanmeldingen en annuleringen 19
3.2 Annuleringsgronden 23-plussers 21
3.3 Toegang tot het mbo 23

4 Arbeidsmarkt 31
4.1 Daling BBL 31
4.2 Achtergronden daling BBL 35
4.3 Leeftijd een bezwaar? 37

5 Rol van de gemeente 39
5.1 Participatiewet 39
5.2 Terug naar school 40
5.3 Persoonlijke begeleiding 42
5.4 Regionale samenwerking 44

6 Conclusies en aanbevelingen 49
6.1 Conclusies 49
6.2 Aanbevelingen 51

1 Zorgen over 23-plussers

De afgelopen jaren is er in het beleid veel aandacht geschonken aan de schoolloopbanen en arbeidsmarktkansen van jongeren tot 23 jaar. Onder meer via de aanpak voortijdig schoolverlaten, de invoering van de kwalificatieplicht, de inzet vanuit de RMC-regeling en de beperking van de toegang tot de bijstand (zoekperiode, scholingsplicht) is geprobeerd meer jongeren aan een startkwalificatie en aan werk te helpen. In veel opzichten is die extra inzet succesvol gebleken. Zo is het aantal voortijdig schoolverlaters sterk gedaald en nam ook de instroom van jongeren in de bijstand af.[1]
In de schaduw van dat succes was er lange tijd minder aandacht voor de categorie jongvolwassenen van 23 jaar en ouder. Recent echter komen er steeds meer signalen dat er juist onder deze groep sprake is van stevige problematiek en uitzichtloosheid. Dit was reden voor het Programma Leren en Werken om een verkennend onderzoek te laten uitvoeren naar de kenmerken en situatie van 23-plussers.
Het onderzoek, dat is uitgevoerd door KBA Nijmegen en Selle van der Woude, geeft inzicht in de problemen en kansen die er liggen voor de 23-plussers, maar is vooral een *wake-up call* voor alle betrokkenen om de aandacht juist ook op deze groep jonge mensen te richten.

In dit rapport wordt de term 23-plusser gebruikt als aanduiding voor een jongvolwassene in de leeftijd van 23 tot 27 jaar. De ondergrens van 23 jaar wordt hierna toegelicht en is vooral gebaseerd op wetgeving en beleid. Dat geldt, zij het in minder mate, ook voor de bovengrens van 27 jaar. Ten aanzien van deze bovengrens spelen ook praktische overwegingen een rol. Door de beperking tot 27 jaar is het in het onderzoek mogelijk de omvang en aard van de groep scherper te bepalen, dan wanneer geen bovengrens zou zijn gekozen.
Aan het kiezen van leeftijdsgrenzen voor afbakening van de doelgroep kleven echter ook bezwaren. In het slothoofdstuk wordt bepleit om juist niet met deze leeftijdsgrenzen te werken en meer te kijken vanuit de loopbaan en ontwikkeling van de persoon. Voor een jongere verandert zijn leven niet als hij 23 jaar wordt, maar voor wet en beleid is hij vanaf dat moment wel een ander persoon.

In dit eerste hoofdstuk worden de aanleiding voor het onderzoek en de beleidscontext kort beschreven en wordt de opzet van het onderzoek toegelicht.

1 Recent is de instroom van jongeren in de bijstand weer gestegen, mede als gevolg van de beperking op instroom in de Wajong. CBS (2016) Persbericht: Bijstand vooral onder jongeren en 45-plussers toegenomen.

1.1 Beleidscontext

In het vraagstuk van onderwijs en arbeid staat sinds het midden van de jaren negentig de startkwalificatie als een ijkpunt centraal. De startkwalificatie – een beroepsopleiding op minimaal mbo-niveau 2 of een havo/vwo-diploma – wordt beschouwd als de minimale opleiding waarmee elke jongere het onderwijs moet verlaten en waarmee een start op de arbeidsmarkt gemaakt kan worden. In veel van het beleid rondom jongeren en jongvolwassenen komt de startkwalificatie terug. Sinds de invoering van de kwalificatieplicht zijn jongeren tot hun achttiende volledige leerplichtig tot zij hun startkwalificatie behaald hebben. In de bestrijding van het voortijdig schoolverlaten (VSV) vormt de startkwalificatie het meetpunt: iemand die geen startkwalificatie haalt, is voortijdig schoolverlater. Tot de leeftijd van 23 jaar wordt in het kader van de RMC-functie geprobeerd jongeren die geen startkwalificatie hebben gehaald alsnog daartoe te bewegen.
De afgelopen tien jaar is de inzet van de VSV-aanpak sterk gericht geweest op preventie, ofwel het voorkomen van nieuwe voortijdig schoolverlaters. Dat leidde tot maatregelen waarin mbo-scholen financieel beloond werden voor afname van VSV en waarin regionaal convenanten werden afgesloten om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Dat beleid van preventie is succesvol geweest: het aantal VSV-ers daalde van meer dan zeventig duizend naar ongeveer twintig duizend. De intensieve inzet op preventie heeft lange tijd de aandacht afgeleid van de zogenaamde 'oude VSV-ers'. De curatieve aanpak, VSV-ers weer terugleiden naar school, behoorde wel tot de opdracht, onder meer in het kader van de RMC-functie, maar had niet de focus en faciliteiten die voor preventie werden ingezet.
Daarbij komt dat er een grens aan het VSV-beleid is gesteld, namelijk de leeftijdsgrens van 23 jaar. Terwijl de aandacht voor VSV-ers tussen 18 en 23 jaar al relatief minder was, viel de aandacht vanuit het VSV-beleidskader na de leeftijdsgrens van 23 jaar helemaal weg. Geconstateerd kan worden, dat – hoe terecht die inzet ook was – de aandacht voor preventie van voortijdig schoolverlaten heeft geleid tot minder beleidsaandacht en -inzet voor de oudere leeftijdsgroep zonder startkwalificatie.

Dat neemt niet weg dat vanuit andere beleidskaders er wel mogelijkheden zijn om jongvolwassenen vanaf 23 jaar te ondersteunen. Vanuit UWV zijn in het kader van de re-integratie (onder voorwaarden) voorzieningen mogelijk als proefplaatsingen, looncompensatie bij ziekte en premiekorting voor het aannemen van een jongere werknemer. Vergelijkbare mogelijkheden kunnen gemeenten bieden in het kader van de Participatiewet. In de aanpak Jeugdwerkloosheid zijn bovendien ook aanvullende, regionale inspanningen afgesproken en mogelijk gemaakt.

Recent trekt weer een nieuwe (of hernieuwde) focus veel beleidsaandacht en -middelen naar zich toe: de inzet om jongeren in een kwetsbare positie extra te steunen in de overgang van onderwijs naar werk. Daarbij gaat het met name om jongeren

uit de ‘lagere’ niveaus van het onderwijs, zoals het praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs (VSO) en delen van het vmbo. Het goeddeels verdwijnen van de Wajong als vangnet voor deze jongeren speelt daarin een belangrijke rol. Jongeren die voorheen een beroep deden op de Wajong vallen nu, als ze geen werk vinden, onder de Participatiewet. Terecht wordt nu zwaar ingezet op preventie door jongeren uit het VSO en praktijkonderwijs vanuit school naar werk te helpen. Ook de mogelijkheden om hen verder in hun loopbaan te volgen en waar nodig vroegtijdig bij te springen worden uitgebreid (binnen de RMC-functie). Het zogenaamde Doelgroepenregister voor de Banenafspraak staat open voor deze doelgroep, zodat zij voor de werkgever ‘meetellen’ in de quotumbepaling. Gezien de kwetsbare positie van deze laagopgeleide doelgroep is de focus niet alleen begrijpelijk, maar ook zeer terecht te noemen.

De op deze manier voortdurende focus op jongeren en op preventie staat niet ter discussie, maar heeft wel een keerzijde: de positie van jongvolwassenen die al zijn uitgevallen en al zonder werk zitten is een problematiek die zich relatief in de schaduw van de beleidsaandacht afspeelt. Vanzelfsprekend zijn er voorzieningen en maatregelen. In deze rapportage komen die aan de orde. Maar tegelijkertijd wordt duidelijk met welke specifieke problemen en situaties jongvolwassenen te maken hebben. Vooral vanwege de levensfase waarin jongvolwassenen verkeren, raken zij vaak in veel opzichten tussen de wal en het schip van onderwijs, werk en inkomen en maatschappelijke voorzieningen.

1.2 Signalen

Er zijn in Nederland ongeveer 64.000 jongvolwassenen, van 23 tot 27 jaar, die geen werk hebben, geen opleiding volgen en geen startkwalificatie hebben behaald[2]. Nog eens 75.000 jongvolwassenen hebben wel een startkwalificatie, maar geen werk en volgen ook geen opleiding. De grote aantallen zijn voor een groot deel het gevolg van de economische crisis en daling van de werkgelegenheid in de afgelopen jaren. Professionals die dagelijks met en voor deze doelgroep werken, signaleren echter dat er meer aan de hand is dan alleen een ongunstige arbeidsmarkt. Zo wordt er gewezen op de complexiteit en zwaarte van de problemen waarmee veel van deze jongvolwassenen te maken hebben. De voorbeelden van schuldenproblematiek, laag opleidingsniveau, psychische en sociale problematiek, demotivatie en gebrek aan perspectief zijn talrijk. De professionals wijzen op het risico dat grote groepen maatschappelijk ‘afhaken’. Hun afstand tot de arbeidsmarkt wordt groter en groter, zij raken sociaal in isolement en financieel in moeilijkheden. Een bijkomend probleem is dat veel van

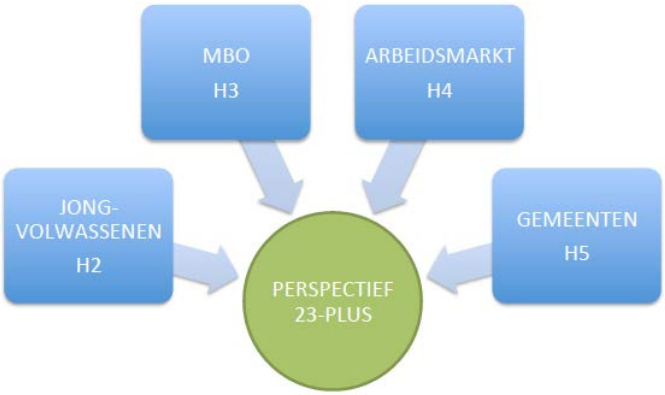
2 In hoofdstuk 2 meer over de aantallen. Startkwalificatie wil zeggen: diploma op tenminste mbo-niveau 2 of havo/vwo.

deze 23-plussers mogelijk niet in beeld zijn, tot de zogenaamde onzichtbaren behoren: personen niet in opleiding, zonder werk, zonder uitkering en niet ingeschreven als werkzoekend.
Tegelijkertijd klinken er ook andere signalen, waarbij minder het accent op de problematiek bij de jongvolwassene gelegd wordt en juist wordt gewezen op de drempels waarop zij vastlopen. Zo zouden 23-plussers het lastig hebben om in te stromen in het middelbaar beroepsonderwijs, terwijl gemeenten hen juist daarheen sturen. Mbo-scholen zouden, net als werkgevers, niet op deze jongvolwassenen zitten te wachten en weinig animo tonen om hen aan te nemen.
De grote aantallen en de verontrustende signalen waren aanleiding voor het programma Leren en werken om onderzoek te starten met als centrale vragen: zijn de signalen juist, wat is er aan hand en kan eraan gedaan worden?

1.3 Onderzoek

Voorstudie Rijnmond
Als eerste stap in het onderzoek is een voorstudie uitgevoerd in de regio Rijnmond. Aan de hand van interviews met directbetrokkenen is verkend welke factoren een rol spelen. De resultaten van de voorstudie bevestigden het beeld dat er serieuze problemen spelen rondom de groep van 23-plussers. Ook werd duidelijk dat de beeldvorming over de belemmerende en bevorderende factoren zeer divers is, en niet zelden tegengesteld. Uit het vooronderzoek kwamen vier belangrijke invalshoeken naar voren, die ook voor het verdere hoofdonderzoek richtinggevend zijn geweest, namelijk de jongvolwassenen zelf, mbo-opleidingen, arbeidsmarkt en gemeenten.

Figuur 1.1 – Invalshoeken perspectief 23-plus



Hoofdonderzoek
Het hoofdonderzoek is uitgevoerd in vier regio's: Rijnmond, Eindhoven, Twente en Friesland. Voor de uitvoering van het onderzoek is contact gelegd met de leerwerkloketten in deze regio's. Vanuit dat eerste contact is (regionale) documentatie en cijfermateriaal opgevraagd en zijn interviews gehouden. Er zijn gesprekken gevoerd met de 23-plussers zelf, met vertegenwoordigers van mbo-instellingen (beleid en uitvoering), gemeenten (beleid en uitvoering), regionale aanpak jeugdwerkloosheid, SBB, de publieke werkgeversbenadering alsmede met opleidingsbedrijven en werkgeversorganisaties. Verder is er cijfermateriaal verzameld (onder meer vanuit CBS en SBB) en heeft er een (beperkt) literatuuronderzoek plaats gevonden.

1.4 Opbouw rapport

Het rapport volgt de vier invalshoeken van het onderzoek. Hoofdstuk 2 gaat in op de aantallen 23-plussers en hun kenmerken. In de hoofdstukken daarna komen respectievelijk de invalshoeken mbo, arbeidsmarkt en gemeente aan bod. In het slothoofdstuk worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan.

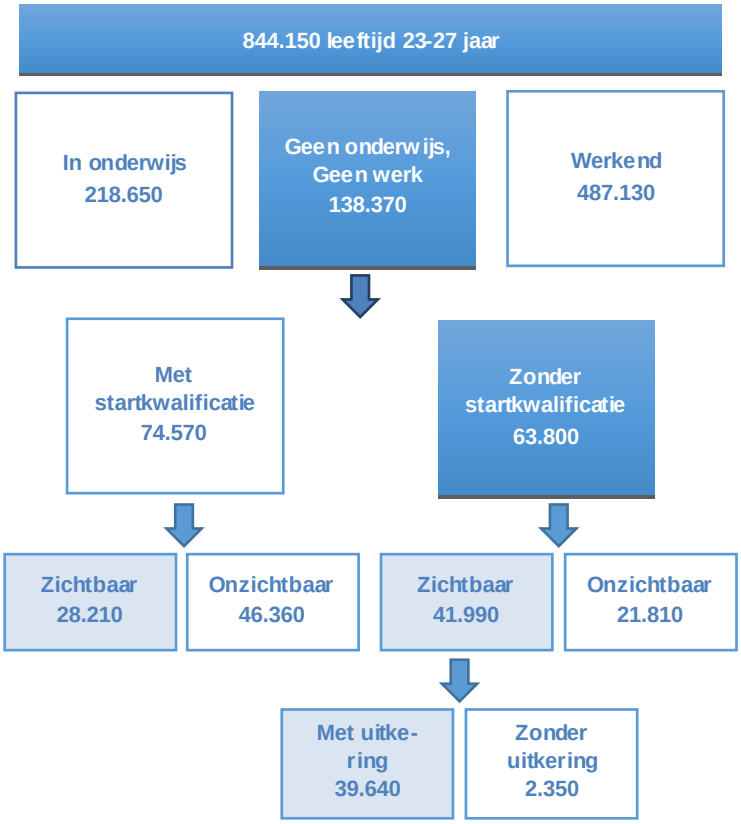
2 Doelgroep 23-plus

In dit hoofdstuk wordt de doelgroep van 23-plussers nader omschreven. Eerst komt de omvang van de doelgroep aan bod, waarbij we ook een uitsplitsing maken naar wel of geen startkwalificatie en naar 'zichtbaar'/'onzichtbaar'. Dit laatste onderscheid, zichtbaar/onzichtbaar, alsmede het onderscheid naar lichtere en zwaardere problematiek, bespreken we in de tweede paragraaf. De derde paragraaf geeft een beeld van de verschillende kenmerken van de 23-plussers en de problemen waar zij mee te maken hebben.

2.1 Doelgroep in aantallen

Van alle personen van 23 tot 27 jaar in Nederland is veruit het grootste deel (84%) aan het werk of volgt nog een opleiding. Het percentage dat geen werk heeft en geen onderwijs meer volgt, ligt op bijna zestien procent. Dat wil zeggen dat een op de zes geen werk of opleiding heeft. Landelijk gaat het om ruim 138.000 personen.
Het volgende schema geeft een overzicht, waarbij ook een uitsplitsing wordt gemaakt naar het wel of niet bezitten van een startkwalificatie (SK) en naar zichtbaar/ onzichtbaar. Die begrippen worden hierna toegelicht.

Figuur 2.1 – Aantallen en positie van jongvolwassenen van 23-27 jaar in Nederland.[3]



Figuur 2 laat zien dat van de totale groep zonder werk en opleiding (138.370) meer dan de helft (74.570) al wel een startkwalificatie heeft behaald. Van de 63.800 jongvolwassenen zonder startkwalificatie is het grootste deel (41.770) 'zichtbaar'. Daarmee wordt bedoeld dat zij in beeld zijn bij een overheidsinstantie in het kader van ondersteuning bij werk en/of inkomen: de meeste (39.640) omdat ze een uitkering ontvangen en een klein deel (2.350) omdat ze wel als werkzoekende staan ingeschreven zonder dat ze een uitkering ontvangen. Recent is er veel aandacht voor de groep van zogenaamd 'onzichtbaren'. Deze personen staan niet ingeschreven als werkzoekende of als uitkeringsgerechtigde. Binnen de groep jongvolwassenen zonder startkwalificatie gaat het landelijk om een beperkt aantal (21.810). Binnen de groep

3 Getoonde cijfers zijn een benadering op basis van gegevens van CBS, peilmoment oktober 2013.

jongvolwassenen met startkwalificatie is het aantal onzichtbaren groter, zowel in absolute als in relatieve zin (46.360).
De volgende tabel toont de belangrijkste aantallen voor de vier in het onderzoek betrokken regio's. Daaruit blijkt dat het percentage 23-plussers zonder startkwalificatie, zonder opleiding en zonder werk verschilt per regio. Met name Rijnmond en Twente wijken sterk af van het landelijke gemiddelde.

Tabel 2.1 – Aantal en percentage zonder werk, opleiding en SK in Nederland en vier regio's (bron: CBS, oktober 2013)

	Totaal aantal 23-27 jaar	Geen werk, geen opleiding, geen SK	Geen werk, geen opleiding, geen SK
Rijnmond	48.660	4.510	9,3%
ZO-Brabant (Eindhoven)	31.410	2.380	7,6%
Twente	23.650	1.260	5,3%
Friesland	28.320	2.120	7,5%
Nederland	844.150	63.800	7,6%

Ook het percentage 23-plussers dat tot de zogenaamde onzichtbaren behoort, verschilt per regio (tabel 2.2).

Tabel 2.2 – Percentage 'onzichtbaar' in Nederland en vier regio's (bron: CBS, oktober 2013)

	Geen werk, geen opleiding, geen SK	Van wie onzichtbaar	Van wie onzichtbaar
Rijnmond	4.510	1.990	44%
ZO-Brabant (Eindhoven)	2.380	880	37%
Twente	1.260	280	22%
Friesland	2.120	410	19%
Nederland	63.800	21.810	35%

Van de gehele groep 23-plussers zijn op voorhand diegenen het slechtst af die geen startkwalificatie hebben behaald en nu geen opleiding volgen of werk hebben. Landelijk gaat het om meer dan zestigduizend jonge mensen. Ook op het niveau van de

regio gaat het om aanzienlijke aantallen. In de regio Rijnmond zijn het er enkele duizenden, van wie bovendien bijna de helft behoort tot de categorie 'onzichtbaar'.
Alhoewel van de jongvolwassenen zonder werk of opleiding degenen zonder startkwalificatie het meest kwetsbaar zijn, is ook de situatie van een deel van de jongvolwassenen met een startkwalificatie problematisch. Het gebrek aan perspectief op werk of opleiding kwam in een aantal interviews pijnlijk naar voren.

Bij de cijfers past een kanttekening. Het beeld dat wordt geschetst is een momentopname. Voor een deel van de werkzoekenden geldt dat zij wellicht in een overgangsperiode tussen twee banen zitten, of dat zij tijdelijk niet beschikbaar waren voor de arbeidsmarkt en nu een nieuwe entree maken. Het omgekeerde kan ook aan de hand zijn: personen die nu als werkend geregistreerd staan, kunnen ook tijdelijk, kortdurend werk hebben. De realiteit op het niveau van de individuele jongvolwassene is vaker complexer en dynamischer. Op geaggregeerd niveau echter geven de cijfers een goede indicatie van de omvang van de problematiek.

2.2 Diversiteit in de doelgroep

Uit de interviews die zijn gehouden met betrokkenen bij gemeenten, leerwerkloketten en scholen, maar vooral ook met de jongvolwassenen zelf, blijkt hoezeer elk geval bijzonder is. Het gaat allerminst om een homogene groep. Uit het onderzoek komt naar voren dat er twee belangrijke scheidslijnen door de doelgroep lopen. De eerste lijn is die van het reeds genoemde onderscheid tussen zichtbaar en onzichtbaar. De tweede lijn is het onderscheid tussen lichtere en zwaardere problematiek.

Zichtbaar of onzichtbaar
Van de gehele doelgroep van 23-plussers zonder werk of opleiding gaat veruit de meeste aandacht uit naar de groep die geen startkwalificatie heeft behaald en nu ingeschreven staat als werkzoekend. Van hen ontvangt, zoals bleek uit de cijfers hiervoor, het overgrote deel (95%) een uitkering. Dit zijn de 'zichtbare' 23-plussers. Zichtbaar, omdat zij bekend zijn bij de uitkeringsinstantie en omdat zij in de databestanden als uitkeringsontvanger en/of werkzoekende geregistreerd staan.
De zichtbare 23-plussers met een uitkering vallen onder het regime van de betreffende wet- en regelgeving en hebben dientengevolge te maken met bijvoorbeeld de scholingsplicht of sollicitatieplicht. In het onderzoek werd door de geïnterviewden vaak gewezen op de impact die een dergelijk regime heeft op het leven van de 23-plusser. Met name de verplichting om alsnog te proberen om een beroepsdiploma te halen, leidt tot veel discussie. In de volgende hoofdstukken komt dit punt nader aan de orde.
De laatste tijd is er ook meer aandacht voor de 'onzichtbare' 23-plusser. Het zijn personen, van wie uit gegevens van de Belastingdienst en UWV bekend is dat zij geen inkomen uit werk of uitkering hebben. Evenmin staan zij als werkzoekend inge-

schreven. Ze prefereren wellicht een leven buiten het zicht van gemeenten of UWV. Mogelijk zijn ze niet op de hoogte van de uitkeringsregelingen of vinden deze te complex.[4] Het beeld van de geïnterviewden is dat ze vaak nog thuis wonen of bijvoorbeeld samenwonen. Soms werken ze zwart of hebben ze (af en toe) een klein baantje. Een deel vindt het wel prima zo en ziet geen aanleiding werk te zoeken; ze worden wel de 'inactieven' genoemd. Anderen kunnen geen werk vinden, maar zien het opnieuw volgen van een opleiding niet als oplossing. Zij hebben al lang geen opleiding meer gevolgd en staan ver af van het reguliere onderwijs. Ook zijn er signalen dat een deel van de onzichtbare 23-plussers geen enkel idee heeft van de mogelijkheden binnen het mbo.
De reden van onzichtbaarheid hoeft echter niet alleen bij de jongvolwassenen zelf gezocht te worden. Het beleid van gemeenten is als gevolg van de financiële omstandigheden over het algemeen te karakteriseren als: *"Ze melden zich niet en we zoeken ze ook niet op."* Ook de Inspectie SZW komt tot de conclusie dat gemeentelijke sociale diensten 'beperkt' aandacht hebben voor deze zogenaamde onzichtbaren. Van de sociale diensten vindt 15 tot 25 procent dat het in het geheel niet tot hun taak behoort om deze groepen in kaart te brengen.[5] Daar waar er beleid is gericht op onzichtbaren, is dit beleid vooral gericht op 23-minners in het kader van de aanpak voortijdig schoolverlaten.

Licht of zwaar
De diversiteit binnen de totale groep 23-plussers zonder werk of opleiding is, zoals gezegd, groot. Het meest in het oog springend zijn de voorbeelden van jonge mensen die met een stapeling van problemen te kampen hebben, uiteenlopend van schulden tot gezondheidsproblemen, van gebrek aan woonruimte tot sociaal isolement. Het zijn personen bij wie er sprake is van hardnekkige, zware en complexe problematiek. Zonder inkomen is er nauwelijks zicht op het oplossen van hun problemen, maar omgekeerd blokkeren de problemen vaak de weg naar werk of naar een opleiding. In het onderzoek zijn vele van dit soort haast uitzichtloze situaties genoemd. Het is evident dat alleen arbeidsbemiddeling, of alleen toeleiding naar een opleiding in dit soort gevallen geen oplossing kan zijn.
Er kan een duidelijke parallel getrokken worden met de vergelijkbare categorie jongeren onder de 23 jaar. In de aanpak voortijdig schoolverlaten werden deze jongeren wel de 'overbelasten' genoemd.[6] Ook hier geldt de stapeling en zwaarte van de problemen als onderscheidend kenmerk. Juist voor deze groep is veel aandacht besteed aan de samenwerking tussen onderwijs, gemeente en jeugdzorg. Tegenwoordig wordt die samenwerking onder meer in het kader van Passend Onderwijs vormgegeven. In de voorbije jaren is het gelukt om, mede dankzij de invoering van de kwalificatieplicht,

4 Inspectie Ministerie SZW (2015), Buitenspel; De uitvoering voor jongeren in de WW of bijstand.
5 Inspectie Ministerie SZW (2015), Buitenspel; De uitvoering voor jongeren in de WW of bijstand.
6 WRR (2009) Vertrouwen in de school. Over de uitval van overbelaste jongeren.

de uitval onder jongeren tot 18 jaar sterk terug te dringen. Steeds meer kijkt men naar de resterende groep uitvallers als de harde kern van jongeren met juist deze complexe, zware problematiek. Het is een groep voor wie de algemene maatregelen onvoldoende zijn en een meer intensieve, integrale benadering noodzakelijk is. Vergelijkbaar is ook binnen de 23-plussers een dergelijke groep aanwijsbaar, voor wie ook een intensieve aanpak nodig is.
Tegenover deze groep met veel problemen staan vele 23-plussers zonder werk voor wie het uitzicht minder somber is. Een voorbeeld zijn de zogenaamde spijtoptanten. Zij zijn ten tijde van een betere arbeidsmarkt vanuit bijvoorbeeld het praktijkonderwijs of het vmbo direct aan het werk gegaan, of hebben hun mbo-opleiding afgebroken, om direct geld te gaan verdienen. Gedurende de crisis zijn zij echter kwetsbaar gebleken en werkeloos geraakt. Nu willen ze proberen alsnog een mbo-diploma te halen om weer aan het werk te komen. Maar velen van hen kunnen geen leerwerkplek vinden en om die reden niet aan een opleiding in de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) beginnen. Ook gaat het voor een deel om werkzoekenden die vanuit hun opleiding geen goede aansluiting hebben naar werk. Er is geen werk in hun richting, of zij willen zelf niet verder op de ingeslagen weg. Het ontbreekt hen vaak aan een concreet perspectief. Zonder hen tekort te willen doen, zouden zij getypeerd kunnen worden als de categorie van lichte problematiek. Het type problemen ligt vaak op het vlak van studie- en beroepskeuze, loopbaanperspectief, toegang krijgen tot een opleiding en het vinden van een baan. Voor hen kan een duwtje in de rug al voldoende zijn.
Tussen de beide uitersten, van lichte tot zeer zware problematiek, bevinden zich duizenden individuele personen met eigen verhalen en achtergronden. In de volgende paragraaf komen typische kenmerken en enkele van de individuele verhalen aan de orde.

2.3 Kenmerken en verhalen

In deze paragraaf worden verschillende kenmerken van 23-plussers besproken. Niet alle kenmerken zijn op iedereen van toepassing, maar juist de combinatie leidt er vaak toe dat iemand geen werk kan vinden of geen opleiding volgt. Om dat te illustreren zijn de verhalen opgenomen van individuele jongvolwassenen met wie in het onderzoek is gesproken.

Kenmerk: Afstand tot onderwijs
Voor een deel gaat het om jongvolwassenen die al enige jaren geen onderwijs meer gevolgd hebben. Zoals het voorbeeld van de vmbo'ers uit de vorige paragraaf die direct na het vmbo zijn gaan werken.
Onderwijs zit niet meer in hun systeem. De afstand tot het onderwijs kan ook het gevolg zijn van eerdere negatieve ervaringen binnen het onderwijs: jongvolwassenen

die van school gestuurd zijn of die bijvoorbeeld geen diploma hebben weten te behalen. Zij zijn helemaal klaar met school en/of zijn bang voor nieuwe teleurstellingen. Voor jongvolwassenen met een grote afstand tot het onderwijs is het volgen van een nieuwe opleiding een grote stap. De kans op succes is groter wanneer zij hier goed op voorbereid worden. Verder hebben veel 23-plussers de overtuiging dat het mbo niet aansluit op hun belevingswereld; de perceptie is dat het onderwijs nog erg schools is. Ook staan 23-plussers veelal niet te springen om in een klas met 16/17-jarigen te belanden die zich druk maken om heel andere zaken en zich in de ogen van de 23-plussers vaak nog erg puberaal gedragen.

Kenmerk: Visie op scholing
Des te groter het belang dat een 23-plusser hecht aan het volgen van een mbo-opleiding, des te eerder hij of zij geneigd zal zijn de stap richting het mbo te zetten. Echter, nogal wat 23-plussers zijn er niet van overtuigd dat het volgen van een (mbo) opleiding hun kansen op werk écht vergroot, terwijl het wel een flinke investering vergt, in tijd maar ook in geld (kosten opleiding en levensonderhoud). De intrinsieke motivatie voor het volgen van een opleiding wordt beïnvloed door de perceptie van zowel de huidige als de toekomstige arbeidsmarktsituatie. De jongvolwassenen die niet overtuigd zijn van het nut van het volgen van een (mbo) opleiding, wijzen in het bijzonder op de verdringing op de arbeidsmarkt: er zijn in hun beleving veel andere jonge werkzoekenden met hogere diploma's. Het lijkt erop dat 23-plussers meer dan 23-minners de baten van het volgen van een opleiding afwegen tegen de kosten.

Het verhaal van … Ahmed (25)
Ahmed heeft weinig positieve ervaringen met onderwijs. Na van het voortgezet onderwijs afgestuurd te zijn, heeft hij uiteindelijk een vmbo-diploma behaald. Hij was toen wel klaar met school en is meteen gaan werken. Ahmed was toen zestien jaar oud. Sindsdien heeft bij verschillende bedrijven gewerkt. Ahmed is naar eigen zeggen niet kieskeurig als het gaat om werk, als het maar voldoende verdient. "Ik ben net getrouwd en heb het geld hard nodig." Toch is hij op een gegeven moment wel nog een mbo BBL opleiding gaan volgen. Maar ook dat was geen succeservaring. "De werkgever nam die opleiding helemaal niet serieus; ik was voor hem vooral een goedkope arbeidskracht." Ahmed is sceptisch; denkt het zijne van werkgevers, gemeenten en al die andere organisaties. "Werkgevers nemen je alleen maar aan om de subsidie die ze voor je krijgen. Als de subsidie stopt, schoppen ze je weer de deur uit." Over de gemeente: "Ja ze doen hier hun werk he?" Ahmed is nu al weer enige tijd werkloos en leeft van een bijstandsuitkering. Wat gaat hem nu echt verder helpen? "Een mbo-opleiding is niet de oplossing. Er zijn al genoeg hbo'ers, en mbo'ers met een diploma op een hoger niveau dan ik…. Waar ik wel mee geholpen ben? Met werk."

Kenmerk: Inkomensbehoefte
De wereld van 23-plussers is vaak een heel andere dan die van 23-minners. Zij wonen vaker dan 23-minners samen, hebben vaker kinderen, een hypotheek en/of bijvoorbeeld een auto, op grond waarvan zij het inkomen ook veel harder nodig hebben. Veel 23-plussers zonder werk willen dan ook zo snel mogelijk (weer) een inkomen verwerven. Een uitkering is vaak onvoldoende en, in het geval ze eerder werk hadden, minder dan wat ze gewend waren. Datzelfde geldt voor eventuele studiefinanciering. Ze willen dan ook vooral zo snel mogelijk (weer) aan het werk. Daar ligt de prioriteit, niet bij het volgen van een opleiding. Deze focus op werk als kortste weg naar inkomen wordt door veel professionals vanuit zowel onderwijs als gemeenten herkend. Wanneer wel over een opleiding nagedacht wordt, is op grond van hun inkomensbehoefte alleen een BBL-opleiding passend. Een BOL-opleiding is voor hen geen realistisch alternatief. Wel komt uit de interviews naar voren dat werkgevers BBL-studenten niet altijd een volwaardig loon betalen; dan is ook de BBL een weinig aanlokkelijk perspectief.

Kenmerk: Schuldenproblematiek
Veel 23-plussers, zeker onder degenen die een beroep doen op een uitkering, hebben reeds flinke schulden. Dit versterkt de focus op werk als de kortste weg naar inkomen. Ze hebben nu geld nodig. Schuldenproblematiek wordt breed als een belemmering ervaren voor het volgen van een BOL-opleiding. Het volgen van een BOL-opleiding kost juist geld (kosten opleiding en levensonderhoud) en maakt de schulden in de beleving van de jongvolwassenen alleen maar groter. Daarbij komt dat het beleid is dat degenen die in de schuldsanering zitten geen studiefinanciering mogen aanvragen.

Het verhaal van … Basu (23)
Basu is niet altijd even goed te verstaan; hij praat zacht en heeft nog moeite met de Nederlandse taal. Op zijn 16e is hij vanuit Sierra Leone naar Nederland gekomen. Hier is hij een mbo-opleiding bedrijfsadministratie gaan volgen, op niveau 2. Mede door het overlijden van zijn tweede kind, heeft hij deze opleiding niet afgemaakt. Hij en zijn partner zijn na het overlijden van hun kind uit elkaar gegaan. Basu draagt nu alleen de zorg voor zijn zoontje van twee jaar. Hij heeft op dit moment geen werk en leeft van een bijstandsuitkering. Of hij overweegt om een mbo-opleiding te volgen? "Als ik het niet haal, moet ik de studiefinanciering terugbetalen, en zit ik met een flinke schuld. Als ik zou weten dat ik daarna wel werk zou vinden, zou ik dat niet zo'n probleem vinden, dan kan ik het wel terug betalen. Maar die garantie heb ik niet… De gemeente heeft niet echt werk voor me…" Wat Basu betreft is het dan ook weinig zinvol deze jongvolwassenen te stimuleren een opleiding te gaan volgen. "Ik heb liever nu zeker werk, dan dat ik een opleiding ga volgen met misschien kans op werk daarna."
Een week na het interview neemt Basu contact op met zijn begeleider vanuit de gemeente: hij wil het interview graag een vervolg geven…

Het verhaal van … Jeffrey (21)
We liepen ook Jeffrey tegen het lijf. Jeffrey, nog net geen 23, staat behoorlijk onbevangen in het leven. Waar de andere jongvolwassenen die we interviewen vooral bezig zijn met 'hoe zorg ik voor voldoende inkomen voor mijn gezin, om de hypotheek te kunnen betalen, etc.' laat Jeffrey zich meer leiden door wat hij leuk vindt. Zijn droom: werken in de luchtvaartdienstverlening. Jeffrey heeft bijna zijn opleiding luchtvaartdienstverlening op niveau 4 afgerond. Morgen is de laatste toets! Jeffrey relativeert het belang van de opleiding overigens meteen: "Het diploma is geeneens zo belangrijk, het niveau wel. Om bij de KLM te mogen werken is het bijvoorbeeld veel belangrijker of je goed Engels spreekt." Jeffrey pakt elke kans aan om in de luchtvaart te kunnen werken. Hij werkt nu een paar uur per week als uitzendkracht voor de KLM, meer zit er helaas voorlopig niet in. Dat hij voor die paar uurtjes heen en weer moet reizen van Almelo naar Schiphol weerhoudt hem er niet van. Wel heeft hij het geluk dat zijn ouders deze reiskosten betalen en ook bijdragen in de studiekosten. Jeffrey heeft namelijk geen recht meer op studiefinanciering en dus ook geen recht meer op een ov-kaart. En alleen zou hij die kosten niet kunnen dragen. Omdat hij maar een paar uur per week kan werken, wordt zijn inkomen aangevuld vanuit de bijstand. Jeffrey woont op zichzelf, hij heeft zijn eigen huurhuis. Wat als je uiteindelijk geen werk kunt vinden in de luchtvaart? Zou je dan een andere opleiding gaan volgen? "Of je na de opleiding werk gaat vinden is maar de vraag. En wat ik dan wel met zekerheid weet, is dat ik dan met een schuld blijf zitten."

Kenmerk: Geen leerwerkplek
Om aan een BBL-opleiding te kunnen beginnen moeten de jongvolwassenen een leerwerkplek vinden; daar zijn zij zelf verantwoordelijk voor. Veel 23-plussers slagen er echter niet in een leerwerkplek te vinden en worden hierbij niet of weinig ondersteund. Het niet kunnen vinden van een leerwerkplek blijkt een belangrijke belemmering voor het volgen een mbo-opleiding, ook omdat de BOL vanwege hun inkomensbehoefte voor 23-plussers geen reëel alternatief is.

Kenmerk: Niet leerbaar of schoolbaar
De minister licht de begrippen schoolbaar en leerbaar als volgt toe: "Bij de begrippen 'leerbaar' en schoolbaar' wordt een onderscheid gemaakt tussen leerlingen die kunnen leren, dat wil zeggen hiertoe cognitief in staat zijn ('leerbaar') en leerlingen die willen leren ('schoolbaar'), dat wil zeggen het gedrag vertonen dat noodzakelijk is om binnen een onderwijsinstelling een opleiding te kunnen volgen. Bij niet-schoolbare leerlingen gaat het bijvoorbeeld om jongeren die heftige problemen veroorzaken binnen de school en onmogelijk te motiveren zijn voor een opleiding. Om de andere leerlingen te beschermen moeten scholen soms concluderen dat leerlingen vanwege hun gedrag niet schoolbaar zijn."[7]

7 Minister OCW (2014) Kamerbrief over extra kansen voor jongeren in een kwetsbare positie.

Een deel van deze 23-plussers heeft te kampen met dermate zware en complexe problematiek dat ze niet in staat zijn een opleiding te volgen. Denk aan verslavingsproblematiek, psychische problematiek, een problematische thuissituatie of een gebrek aan woonruimte. Wanneer er zoveel problemen spelen en/of de problematiek zo ingrijpend is, is er weinig of geen ruimte in het hoofd van de jongvolwassenen voor het volgen van een opleiding. Uit de gesprekken komt naar voren dat dergelijke problematiek veelvuldig reden is om jongvolwassenen die een uitkering aanvragen/hebben niet aan de scholingsplicht te houden. Daarnaast is er ook een groep jongvolwassenen met een uitkering die niet leerbaar is en om die reden niet aan de scholingsplicht gehouden kan worden. Maar ook het vinden van werk blijkt voor deze niet-leerbare jongvolwassenen geen eenvoudige opgave.

Kenmerk: Niet beschikbaar vanwege zorg kinderen
De attitude bij – vaak alleenstaande – moeders dat zij zelf voor hun kind(eren) willen zorgen vormt een belangrijke drempel voor het volgen van een opleiding. Maar ook als moeders wel bereid zijn de zorg gedeeltelijk uit handen te geven, zijn ze vaak niet voldoende uren (fulltime) beschikbaar om een fulltime opleiding te volgen. Meer dan 24 uur kinderopvang is vaak niet haalbaar (niet betaalbaar, ook niet voor gemeenten). En veel alleenstaande moeders met een uitkering leven in een kleine wereld en hebben binnen hun eigen netwerk onvoldoende opvangmogelijkheden.

Het verhaal van … Shantal (26)
Shantal wilde ooit in de zorg aan het werk. Ze behaalde het diploma helpende niveau 2 maar slaagde er niet in om werk te vinden. Uiteindelijk heeft ze zich omgeschoold naar de detailhandel (verkoopmedewerker niveau 2). Na zeven jaren bij de Xenos gewerkt te hebben, is ze drie maanden geleden helaas ontslagen. Shantal leeft nu van een WW-uitkering. Ze is alleenstaand en moeder van een zoontje van 1,5 jaar. Shantal heeft er best een hard hoofd in. Op grond van haar leeftijd denkt ze binnen de detailhandel moeilijk meer aan het werk te komen. "Ik ben te oud voor de detailhandel." En ze heeft geen idee wat ze anders zou kunnen gaan doen. Als dat zou helpen, wil ze wel een mbo-opleiding gaan volgen, maar hoe moet het dan met haar inkomen? "Als ik een mbo BOL-opleiding ga volgen heb ik geen recht meer op een uitkering en van alleen studiefinanciering kan ik niet leven." "Niet elke opleiding kun je als BBL doen... En werkgevers betalen niet altijd het echte BBL-loon; ik ken verhalen van andere jongeren dat ze helemaal niets betaald kregen." En hoe doe je het dan met je zoontje? "Ik wil echt graag aan de slag, werk of opleiding. Ik vind het oké als dat betekent dat mijn zoontje een deel van de week naar de opvang moet." Zelf kan ze dat alleen niet betalen. Ook is er niemand in haar omgeving die voor opvang zou kunnen zorgen.

Kenmerk: Kiezen van de juiste opleiding

Maar ook als deze jongvolwassenen een opleiding willen en kunnen gaan volgen, valt het niet altijd mee de juiste opleiding te kiezen. Ze hebben vaak onvoldoende weet van het ruime aanbod aan opleidingen en een deel vindt het moeilijk te bepalen welke opleiding bij hen past en perspectief op werk biedt. Vaak hebben jongvolwassenen dan ook ondersteuning nodig bij het maken van een goede keuze. Ondersteuning komt hun keuze ten goede.

Een deel van de jongvolwassenen wil aldus betrokken professionals een opleiding volgen zonder perspectief op werk. Specifiek ten aanzien van jongeren met een bijstandsuitkering komt uit recent onderzoek door de Inspectie SZW naar voren dat zij minder concessiebereid zouden zijn.[8]

8 Inspectie Ministerie SZW (2015), Buitenspel; De uitvoering voor jongeren in de WW of bijstand.

3 De weg naar het mbo

In het voorgaande hoofdstuk is de doelgroep van 23-plussers beschreven. Een groot deel van de 23-plussers zonder werk of opleiding heeft geen startkwalificatie behaald en beschikt dus niet over een afgeronde beroepsopleiding. Wanneer deze jongvolwassenen zich melden bij gemeenten voor ondersteuning bij werk of voor een uitkering, dan wordt in beginsel eerst gekeken naar de mogelijkheden om alsnog een startkwalificatie te behalen. In dit hoofdstuk wordt onderzocht wat de kansen op een opleiding zijn voor deze 23-plussers, en de 23-plussers die uit eigen beweging bij het mbo aankloppen, om alsnog een mbo-opleiding te volgen en zo hun perspectief op werk te verbeteren.

In de eerste paragraaf komen cijfers aan de orde over annuleringen van aanmeldingen. Daaruit blijkt dat 23-plussers vaker te maken hebben met annulering van hun aanmelding dan de jongere aanmelders. In de tweede en derde paragraaf wordt onderzocht wat daarvoor de redenen zijn.

3.1 Aanmeldingen en annuleringen

Jaarlijks melden zich tienduizenden jongeren en volwassenen aan voor een opleiding in het mbo. Grote mbo-instellingen hebben te maken met enkele duizenden aanmeldingen per jaar. Een aanmelding leidt niet altijd tot instroom bij de mbo-instelling. Als een aanmelding niet leidt tot inschrijving spreekt men van een annulering. Een annulering kan het gevolg zijn van een formele afwijzing vanuit de opleiding, bijvoorbeeld omdat iemand niet schoolbaar wordt geacht of geen leerwerkplek gevonden heeft, maar het kan bijvoorbeeld ook zijn dat de aanmelder zelf afhaakt (‘afmelding’). Van een afmelding kan bijvoorbeeld sprake zijn als een jongere er toch voor kiest om te gaan werken in plaats van een opleiding te volgen.

In de vier regio’s in het onderzoek hebben verschillende mbo-instellingen meegewerkt door het beschikbaar stellen van gegevens over hun aanmeldingen en annuleringen. Daaruit blijkt dat er zonder uitzondering sprake is van een groter percentage annuleringen onder 23-plussers dan onder 23-minners.

Tabel 3.1 – Percentage annuleringen van aanmeldingen voor 23-plussers en 23-minners (namen van mbo-instellingen niet vermeld)

Mbo-instelling	Percentage annuleringen 23-plussers	Percentage annuleringen 23-minners
Instelling A	23	14
Instelling B	52	39
Instelling C	60	45
Instelling D	47	33

Hierbij moet wel als kanttekening gemaakt worden, dat de cijfers over aanmeldingen en annuleringen zoals aangeleverd door de mbo-instellingen de nodige ruis bevatten. Een aanmelder kan per jaar met meerdere aanmeldingen in de registratie voorkomen. Maximaal één aanmelding leidt tot een inschrijving, de andere tot annuleringen. Sinds het mogelijk is om digitaal aan te melden, melden veel jongvolwassenen zich voor meerdere opleidingen en soms bij meerdere mbo-instellingen tegelijk aan. De mogelijkheid van digitale aanmelding wordt als een belangrijke reden genoemd voor het grote aantal dubbele aanmeldingen en daarmee de vele annuleringen.[9]

Om scherper zicht te krijgen, kan daarom beter gekeken worden naar het aantal aanmelders, in plaats van het aantal aanmeldingen. Bij één van de mbo-instellingen in het onderzoek is het totale aanmeldingsbestand van 2014-2015 opgevraagd, ontdubbeld (per aanmelder is alleen de laatste aanmelding meegeteld) en vervolgens geanalyseerd. Het overzicht hierna laat de verschillen zien tussen 23-plussers en 23-minners.

9 Een andere 'technische' verklaring voor de ruis in de cijfers betreft de tussentijdse wisselingen. Een aanmelder wordt bijvoorbeeld afgewezen voor de ene opleiding, maar vervolgens via heroriëntatie naar een andere opleiding doorgeleid. Of een aanmelder stroomt in, maar switcht van opleiding in het eerste leerjaar.

2.765 aangemelde 23-plussers
- **50 procent is niet ingestroomd** (annulering).
- 24 procent is ingestroomd en staat aan eind van schooljaar nog steeds ingeschreven.
- 26 procent is ingestroomd, maar de inschrijving is in hetzelfde schooljaar beëindigd.

13.537 aangemelde 23-minners
- **34 procent is niet ingestroomd** (annulering).
- 36 procent is ingestroomd en staat aan eind van schooljaar nog steeds ingeschreven.
- 30 procent is ingestroomd, maar de inschrijving is in hetzelfde schooljaar beëindigd.

Van alle aangemelde 23-plussers, is 50 procent niet ingestroomd. Van alle aangemelde 23-minners is 34 procent niet ingestroomd. Deze cijfers bevestigen de constatering dat het percentage annuleringen aanmerkelijk hoger ligt bij de 23-plussers. De vraag is nu hoe dat komt.

3.2 Annuleringsgronden 23-plussers

Geregistreerde redenen
De mbo-instellingen registreren de reden waarom een aanmelding niet tot inschrijving heeft geleid. Analyse van deze annuleringsgronden laat zien dat de begrippen ‘afmelding’ en ‘afwijzing’ door elkaar worden gebruikt. Bij ‘afmelding’ ligt het initiatief bij degene die zich heeft aangemeld. Daarbij moet worden opgemerkt dat ‘afmelding’ ook kan betekenen dat de jongvolwassene niets meer van zich laat horen. Bij ‘afwijzing’ ligt het initiatief bij de mbo-instelling, waarbij ‘afwijzing’ niet altijd letterlijk een weigering inhoudt, maar ook een advies om niet te starten kan inhouden.
Uit de registraties blijkt dat niet altijd een reden van annulering bekend is bij de instelling. Bovendien registreren de mbo-instellingen, ook naar eigen zeggen, niet altijd op een eenduidige wijze. De redenen waarom aanmeldingen van 23-plussers uiteindelijk worden geannuleerd zijn divers. Een deel van de redenen is niet te achterhalen omdat er bijvoorbeeld niets geregistreerd is of het geregistreerde voor meerdere uitleg vatbaar is. Dat deel buiten beschouwing latend, komt het volgende – tussen mbo-instellingen wisselende – indicatieve beeld van annuleringsgronden naar voren.

De meest voorkomende annuleringsgronden voor 23-plussers bij vier mbo-instellingen zijn:

- Instelling A: Aanmelder kiest een andere instelling (ca. 35%), aanmelder komt niet meer opdagen (ca 35%), opleidingsniveau is te hoog of te laag (ruim 10%), aanmelder gaat werken (ca. 10%), aanmelder is onvoldoende gemotiveerd/gedisciplineerd (ruim 5%).
- Instelling B: Aanmelder komt niet meer opdagen (ca. 25%), opleiding is vol of start niet (ca. 25%), aanmelder voldoet niet aan toelatingseisen (ruim 10%), geen BBL-leerwerkplek kunnen vinden (ruim 5%).
- Instelling C: Aanmelder voldoet niet aan de opleidingsvereisten, aanmelder wordt niet leerbaar en/of schoolbaar geacht, geen BBL-leerwerkplek kunnen vinden (geen percentages bekend).
- Instelling D: Afmelding zonder opgave van reden (ca. 40%), aanmelder komt niet meer opdagen (ca. 25%), aanmelder kiest een andere instelling/onderwijs (ca. 10%), afgewezen (ca. 5%), geen BBL-leerwerkplek kunnen vinden (ca. 5%).

Uit de door mbo-instellingen geregistreerde annuleringsgronden komt naar voren dat veelal de reden bij de aanmelder zelf ligt: de aanmelder trekt zich terug of komt niet meer opdagen. In andere gevallen ligt het initiatief bij de mbo-instelling zelf: de 23-plusser voldoet niet aan de instroomeisen, er is geen plaats in de opleiding of de opleiding start niet. Het niet kunnen vinden van een BBL-leerwerkplek wordt ook als reden genoemd. Dit kan zowel een reden zijn voor mbo-instellingen om de aanmelding af te wijzen, als voor jongvolwassenen om zich af te melden voor een opleiding. Dit punt komt later in de rapportage nog uitvoeriger aan de orde.

Redenen genoemd in de interviews

In de interviews met de 23-plussers en professionals (mbo, gemeenten, leerwerkloketten) komt een veelheid van mogelijke redenen naar voren, waarom 23-plussers niet (kunnen) instromen in het mbo. Afhankelijk van de geïnterviewde ligt het accent meer bij de 23-plusser zelf of juist meer bij de mbo-instelling. In het vorige hoofdstuk is besproken dat de groep van 23-plussers bestaat uit personen in zeer uiteenlopende situaties. Het is evident dat bij een deel van de doelgroep de kenmerken en situatie van de 23-plusser instroom in het mbo bemoeilijken of zelfs helemaal verhinderen. De veelheid van 'afmeldingen' als gevolg van het niet komen opdagen, zal voor een groot deel daarmee te maken hebben.

De andere kant van het verhaal is dat in de interviews ook voorbeelden naar voren komen van 23-plussers die wel willen starten en daarvoor ook de nodige moeite doen, maar die worden afgewezen. Een veel gehoorde afwijzingsreden is dat de 23-plusser te oud zou zijn. De leeftijd zou, los van andere kenmerken, al reden voldoende zijn voor weigering, vaak in de vorm van een zeer negatief advies of directe ontmoediging. De afwijzing wordt dan gemotiveerd met opmerkingen als: "Door je leeftijd maak je geen kans op een stageplaats.", "Je bent te oud om met deze opleiding nog een baan

te krijgen.", "Als je je toch inschrijft heb je geen kans op een stageplaats, want je staat onder aan de lijst." of "Je bent te oud en past niet in de groep jongere deelnemers die we hebben."
Uit de interviews blijkt duidelijk dat deze afwijzingen voorkomen. Alle betrokken mbo-instellingen wijzen er echter met nadruk op dat zij afwijzing op grond van alleen leeftijd niet tolereren. De instellingen kennen een expliciet beleid tegen leeftijdsdiscriminatie. Tegelijkertijd geven ook zij toe dat oneigenlijke afwijzingen, hoe ongewenst ook, zich kunnen voordoen, doordat de intake vaak decentraal door opleidingsteams zelf plaatsvinden. Betrokkenen bij het mbo vertellen dat afwijzing op basis van leeftijd vaak niet in de formele annuleringsgronden terug te zien is, omdat andere redenen worden opgegeven.

Het verhaal dat 23-plussers vaak niet welkom zouden zijn in het mbo wordt in de interviews ook vaak in verband gebracht met de gedwongen aanmelding van een deel van hen. Het zou gaan om 23-plussers die zich bij de gemeente melden voor een uitkering, maar in het kader van de scholingsplicht eerst naar het mbo worden gestuurd. Het mbo zou niet op deze groep zitten te wachten en hen uiterst terughoudend benaderen. In het onderzoek zijn van deze praktijk verschillende voorbeelden naar voren gekomen, zowel genoemd door de 23-plussers zelf, als door betrokkenen bij de mbo-instellingen en de gemeenten. Toch laat het onderzoek ook zien dat er zeker geen sprake is van een veel voorkomend fenomeen. In hoofdstuk 5 over de rol van gemeenten komt dit punt meer uitvoerig terug.

3.3 Toegang tot het mbo

In deze paragraaf worden de voorbeelden en verhalen uit de interviews, plus de cijfers uit de mbo-registraties, kritisch tegen het licht gehouden. Is er daadwerkelijk sprake van een verminderde toegang van 23-plussers tot het mbo? Wat is de omvang en wat zijn de oorzaken?

23-plusser in het mbo
Allereerst is het goed om erop te wijzen dat het mbo traditioneel veel deelnemers kent van 23 jaar en ouder. Tot het begin van de economische crisis in 2008 kende het mbo meer dan 100.000 deelnemers van 23 jaar en ouder, van wie meer dan driekwart in de beroepsbegeleidende leerweg (BBL). Daarbij ging het overigens niet alleen om 23-27-jarigen: bijna de helft was ouder dan 35 jaar.[10] Sinds de economische crisis is met name de deelname aan de BBL sterk afgenomen, vanwege vooral het teruglopende aantal leerwerkplekken (zie hoofdstuk 4).

10 Eimers, Keppels & Jager (2010) De BBL als leerweg voor volwassenen. Utrecht: ECBO.

De vraag of 23-plussers (23-27 jaar) moeilijk toegang hebben tot het mbo richt zich vooral op de deelname aan de beroepsopleidende leerweg (BOL). De BOL is, veel meer dan de BBL, duidelijk een leerweg die vooral door jongeren tot 23 jaar wordt benut. Meer dan 300.000 jongeren onder de 23 jaar volgen een BOL-opleiding tegenover 20.000 23-plussers.

In de interviews werd genoemd dat bepaalde BOL-opleidingen juist wel toegankelijk zijn voor 23-plusser, terwijl bij andere opleidingen de kansen gering zijn. Tabel 3.2 toont het aantal 23-plussers in BOL-opleidingen per domein. In de laatste kolom staat de verdeling van de 23-plussers over de domeinen in percentages.

Tabel 3.2 – Aantal 23-plusser in BOL-opleidingen per domein, percentage verdeling over de domeinen (landelijk, 2014-2015, bron: DUO)

Domein	Aantal 23-plussers	Percentage van alle 23-plussers
Afbouw, hout en onderhoud	326	2%
AKA / Entree	605	3%
Ambacht, laboratorium en gezondheidstechniek	524	3%
Bouw en infra	234	1%
Economie en administratie	2.960	15%
Handel en ondernemerschap	996	5%
Horeca en bakkerij	532	3%
Informatie en communicatietechnologie	1.465	7%
Media en vormgeving	1.117	6%
Mobiliteit en voertuigen	192	1%
Techniek en procesindustrie	1.019	5%
Toerisme en recreatie	485	2%
Transport, scheepvaart en logistiek	712	4%
Uiterlijke verzorging	332	2%
Veiligheid en sport	875	4%
Voedsel, natuur en leefomgeving	594	3%
Zorg en welzijn	7.318	36%
Totaal	20.286	100%

Meer dan een derde van de 23-plussers in de BOL, volgt een opleiding in het domein Zorg en welzijn. Daarna kent het domein Economie en administratie de meeste 23-plussers.

In tabel 3.3 wordt de deelname aan BOL-opleidingen getoond. Daarnaast maken veel meer 23-plussers gebruik van de BBL-variant, met name in sectoren als de Techniek, Bouw, Zorg en Transport en logistiek.

Tabel 3.3 – Opleidingen met de meeste 23-plussers in de BOL (landelijk, 2014-2015, bron: DUO)

Opleiding	Aantal 23-plussers in de BOL
Maatschappelijk zorgverlener	1.578
Verzorgende-IG	1.199
Pedagogisch werker	1.151
Helpende Zorg & Welzijn	1.061
Financiële beroepen	944
Mbo-Verpleegkundige	809
ICT- en mediabeheer	576
ICT-medewerker	557
Sport en beweging	551
Mediavormgever	533
Administratief medewerker	513
Secretariële beroepen	494

De bovenstaande tabel laat de opleidingen zien met de meeste 23-plussers in de BOL. Daaruit blijkt dat naast de genoemde domeinen Zorg en welzijn en Economie en administratie ook enkele ICT- en media-opleidingen veel 23-plussers kennen.

Deze overzichten laten zien dat er wel degelijk een behoorlijk aantal 23-plussers ingeschreven is bij de BOL-opleidingen. In het algemeen geldt dus zeker niet dat zij geen of slechts zeer moeilijk toegang hebben tot het mbo en in het bijzonder de BOL-opleidingen. Tegelijkertijd blijkt ook dat bijna de helft van die groep geconcentreerd zit bij de getoonde twaalf opleidingen.

Analyse toegankelijkheid mbo voor 23-plussers
Er zijn drie duidelijke oorzaken aanwijsbaar die de toegang van 23-plussers naar het mbo negatief beïnvloeden:

- Terugval in de BBL
  Deze oorzaak heeft wellicht de meeste impact: door de economische crisis daalde het aantal BBL-plaatsen in sectoren die traditioneel veel 23-plussers in de BBL kennen, namelijk de bouw, de procestechniek en de zorg. In *hoofdstuk 4* wordt de terugloop in de BBL verder besproken.

- Onvoldoende samenwerking rondom de 23-plussers
  De derde oorzaak heeft te maken met de invulling van de scholingsplicht door gemeenten en de wijze waarop mbo, gemeenten en andere betrokken partijen samenwerken rondom de 23-plussers. Dit thema wordt verder uitgewerkt in *hoofdstuk 5.*
- Focus van het mbo
  Het lukt 23-plussers niet altijd om een opleiding in het mbo te starten. De terugval in de BBL is daar een belangrijke oorzaak van, maar met name rondom de BOL spelen ook andere factoren mee. Deze factoren bespreken we hierna.

Focus van het mbo

Er is geen sprake van een breed gedragen praktijk, laat staan beleid, om 23-plussers te weigeren in het mbo. De mbo-instellingen wijzen nadrukkelijk leeftijdsdiscriminatie af en zetten zich in om dit binnen de eigen instelling te voorkomen. Feit is wel dat de instellingen voor de BOL-opleidingen ingesteld zijn op de hoofdstroom van hun deelnemers, namelijk jongeren tot 23 jaar. De meeste instromers komen rechtstreeks uit het voortgezet onderwijs en zijn nog relatief jong. De intake, samenwerking (warme overdracht, doorlopende leerlijnen) en begeleiding zijn daarop afgestemd. Dat betekent niet dat oudere deelnemers ongewenst zijn, maar wel dat de organisatie minder is toegerust en toegespitst op deze doelgroep. Verder blijken mbo-instellingen lang niet voor alle opleidingen de BBL-variant aan te bieden, de focus ligt op de BOL. Het aanbod aan opleidingen binnen de BBL is dus beperkter dan binnen de BOL, terwijl op grond van hun inkomensbehoefte 23-plussers meer dan jongeren onder de 23 jaar een voorkeur hebben voor de BBL.

Over het algemeen zijn intakeprocedures niet uniform binnen mbo-instellingen, ze verschillen veelal per college en/of opleiding. Dat betekent dat de vormgeving van de intakeprocedure van invloed kan zijn op de kans op instroom in het mbo. Wel zien we dat er soms ten aanzien van specifieke doelgroepen binnen de mbo-instellingen brede intakeprocedures afgesproken worden. Dit is bijvoorbeeld het geval in Twente, ten aanzien van jongvolwassenen die vanuit een uitkeringssituatie binnenkomen[11], alsmede voor alle jongvolwassenen vanuit het praktijkonderwijs en voortgezet speciaal onderwijs. In deze ROC brede intake wordt meer dan in de reguliere intake gekeken naar de situatie op de andere leefgebieden. Behalve dat bepaald wordt of de jongvolwassene in staat is om een opleiding te volgen, wordt ook bepaald welke ondersteuning hij of zij nodig heeft om de opleiding met succes te doorlopen. Ook in Friesland zien we dat er ten aanzien van de intake extra aandacht is voor jongvolwassenen vanuit een uitkeringssituatie. Het Student Service Center (SCC) is daar betrok-

11 Het betreft de jongvolwassenen wiens aanmelding via het scholingsplichtteam van de regio Twente binnenkomt.

ken bij de intake. "*Het SCC en de gemeente hebben hier afspraken over gemaakt, dat komt de instroom ten goede… Als ze niet via het SCC binnenkomen, heb ik er geen vertrouwen in dat het goed gaat; ze zullen dan vaak wel afgewezen worden. De verschillende opleidingsteams, die zelf de intake verzorgen, hebben die verbinding niet met de gemeente; dat is ook niet te doen.*"
Verder zien we bij sommige mbo-instellingen, zoals het Summa College en het Friesland College, de afspraak dat wanneer jongvolwassenen door een opleiding afgewezen worden, zij doorgeleid worden naar een centrale afdeling, zoals een studentencentrum, voor een heroriëntatiegesprek. Dit komt de instroom ten goede.

23-plussers zijn meer dan 23-minners afhankelijk van het maatwerk dat mbo-instellingen (kunnen) bieden. Het gaat bijvoorbeeld om flexibele instroommomenten, modulering van het onderwijs en het combineren van opleiding en zorgtaken. Versnelde opleidingstrajecten verlagen voor een deel van de 23-plussers de drempel naar het mbo. Immers, hoe korter de opleiding, hoe eerder zij werk kunnen zoeken en zo weer inkomen kunnen verwerven. Een opleiding van een jaar is voor deze groep te overzien, wanneer deze langer duurt al gauw niet meer. Voor gemeenten verlaagt een kortdurend traject de drempel om BOL-opleidingen met behoud van uitkering te financieren. Niet voor alle 23-plussers bieden versnelde opleidingstrajecten soelaas; voor sommigen is dit gelet op hun privé-situatie/problematiek juist te intensief. Zij zijn juist gebaat bij een meer modulaire opbouw van opleidingen, waarbij de opleiding over een langere tijd kan worden gespreid. Zo kan de opleiding bijvoorbeeld beter gecombineerd worden met de zorg voor kind(eren) en/of parttime werk. De derde leerweg[12] biedt goede mogelijkheden voor meer maatwerk. In Friesland bijvoorbeeld zijn binnen de derde leerweg verschillende varianten van versnelde opleidingen ontwikkeld voor jongeren met een uitkering (WW of Participatiewet), gefinancierd vanuit de aanpak jeugdwerkloosheid en de sectorplannen.
Maatwerk binnen de reguliere BOL en BBL vraagt de nodige flexibiliteit vanuit het mbo. Het vergt logistieke en organisatorische creativiteit, zoals met betrekking tot de inzet van docenten. Daarnaast pleiten de mbo-instellingen voor versoepeling van de wettelijke kaders om meer maatwerk te kunnen bieden. Onder meer werkgevers zijn van mening dat ook binnen de huidige kaders meer maatwerk geboden kan worden. Zo is het bijvoorbeeld wettelijk niet toegestaan versnelde opleidingstrajecten aan groepen te bieden. Op individueel niveau is het wel toegestaan. Het wordt nu prak-

12 Een opleiding die binnen de derde leerweg wordt aangeboden maakt geen deel uit van bekostigd onderwijs. Een opleiding volgens de derde leerweg is op dezelfde wijze vormgegeven als andere mbo-opleidingen, maar kent geen wettelijk vastgestelde urennorm of studieduur. De totale opleidingsduur is veelal korter, ook omdat er minder beroepspraktijkvorming (BPV) wordt gevolgd. Opleidingen in de derde leerweg voldoen aan alle (kwaliteits)eisen van de Onderwijsinspectie, je haalt dan ook een landelijk erkend mbo-diploma. Over het algemeen is de derde leerweg dus flexibeler en sneller, maar wel duurder.

tisch opgelost, door voor meerdere individuen een uitzondering te maken en deze individuen dan in één klas te plaatsen.
Met name vanuit gemeenten maar ook vanuit het mbo zelf wordt het beperkte aantal instroommomenten (een of twee per schooljaar) als een belangrijke belemmerende factor benoemd. Veel opleidingen hebben slechts eenmaal een instroommoment. Voor 23-plussers is dit meer een probleem dan voor 23-minners, aangezien 23-minners vaker in de zomer direct vanuit het voortgezet onderwijs het mbo instromen. 23-plussers melden zich meer door het schooljaar heen aan. Wanneer het lang duurt voordat een jongvolwassene aan de opleiding kan beginnen, is het risico groot dat 'het er toch niet van komt'. Er kan veel gebeuren in de tussentijd. Wanneer de betreffende jongvolwassene bijvoorbeeld een baan aangeboden krijgt, hoe klein ook, dan kiezen zij er vaak alsnog voor te gaan werken en is een opleiding weer uit beeld. Ook kan de problematiek van de betreffende jongere, zoals verslavings- of huisvestingsproblematiek, weer meer op gaan spelen, waardoor er alsnog geen ruimte is voor een opleiding. Opleidingen die meerdere instroommomenten per jaar bieden of een volledig flexibele instroom, zijn dan ook meer toegankelijk voor 23-plussers. Het draagvlak hiervoor varieert. Pogingen om tot een meer flexibele instroom te komen lopen veelvuldig vast op organisatorische of kostentechnische redenen.

Een andere belemmering is de ervaring dat 23-plussers niet altijd passen in een klas met 16/17-jarigen. De 23-plussers bevinden zich in een andere levensfase. Veel 23-plussers zien het zelf ook niet zitten om in een klas met jongeren geplaatst te worden. Volwassengroepen bieden een mogelijke uitkomst. Dit zijn groepen uitsluitend voor oudere studenten. De ondergrens qua leeftijd is veelal 21 of 23 jaar, maar zelden strak gedefinieerd. Door het aanbieden van volwassengroepen wordt, zo is de ervaring, voor 23-plussers de drempel lager om zich aan te melden. Nog weinig opleidingen kennen volwassengroepen, veelal vanwege het te geringe aantal ingeschreven volwassenen. Opleidingen waar deze volwassengroepen wel vaker voorkomen zijn bijvoorbeeld opleidingen in de zorg en de techniek.

Ondanks de inspanningen om dergelijke praktijken tegen te gaan, komt het aantoonbaar nog voor dat 23-plussers geweigerd of ontmoedigd worden vanwege alleen hun leeftijd. De houding ten opzichte van de 23-plussers wordt nog te vaak gekenmerkt door vooroordelen en vooringenomenheid. De beleving is dat er vaak het nodige aan de hand is met deze jongvolwassenen en dat het veel 'gedoe' met zich meebrengt. *"Wat voor problemen halen we in huis?", "Wat heeft hij allemaal uitgespookt dat hij nu nog niveau 1 moet doen?", "Wat gaat de impact zijn op de anderen in de klas?"* Veel van deze 23-plussers, zeker degenen die zich vanuit een uitkering(saanvraag) melden, hebben inderdaad extra begeleiding nodig; ook vraagt hun opleiding vaak meer maatwerk. Daarvoor is niet altijd de bereidheid, capaciteit en ruimte aanwezig. Dat geldt voor de organisatie, maar zeker ook voor individuele docenten. Docenten binnen

entreeopleiding hebben vaak juist veel affiniteit met de doelgroep, maar bij vakdocenten uit de beroepsopleidingen kan dat veel minder zijn.
De 23-plussers met de nodige problematiek hebben een grotere kans om uit te vallen. Aangezien mbo-opleidingen afgerekend worden op het diplomaresultaat, lopen mbo-opleidingen financieel meer risico wanneer zij deze 23-plussers aannemen. De invoering van het cascade-model brengt naar verwachting voor deze 23-plussers extra financiële bezwaren met zich mee.[13] Veel 23-plussers hebben immers vaak al enige opleidingstijd genoten.
Het helpt wanneer men vanuit het mbo het gevoel krijgt dat ook andere partijen zich verantwoordelijk voelen voor de begeleiding van deze studenten. Vanuit het '1000-jongerenplan' in Twente wordt aangegeven: *"Onze 23-plussers worden eerder tot een opleiding toegelaten omdat men vanuit het ROC weet dat wij deze jongeren begeleiden; als ze bijvoorbeeld 's ochtends niet op komen dagen, trekken wij ze uit bed."*

Voor een deel van de 23-plussers is het gaan volgen van een opleiding een grote stap. Omdat ze lang geen onderwijs gevolgd hebben, weinig zelfvertrouwen hebben, weinig ritme hebben, etc. De idee is dat wanneer eerst gedegen aandacht besteed wordt aan onder meer de oriëntatie op een passende opleiding, een zekere persoonlijke vorming, versterking van het zelfvertrouwen en het vertrouwen in het onderwijs, en het opdoen van ritme, de kans op instroom en succes in de opleiding groter is. In Friesland is al de nodige ervaring opgedaan met dergelijke 'voorschakeltrajecten'. Het advies vanuit deze regio is deze vorm van coaching ook gedurende de opleiding te continueren. In Twente zien we dat er vanuit het scholingsplichtteam veel aandacht besteed wordt aan de oriëntatie op een passende opleiding. Voorschakeltrajecten kunnen ook de functie van 'wachtvoorziening' vervullen.

13 De invoering van het cascademodel betekent dat de bekostiging van het mbo afhankelijk wordt gemaakt van de verblijfsduur van studenten. In het eerste jaar van inschrijving geldt een bekostigingsfactor 1,2. In het tweede tot en met het vierde jaar 1,0. In het vijfde en zesde 0,5. Daarna ontvangt de opleiding geen bekostiging meer.

4 Arbeidsmarkt

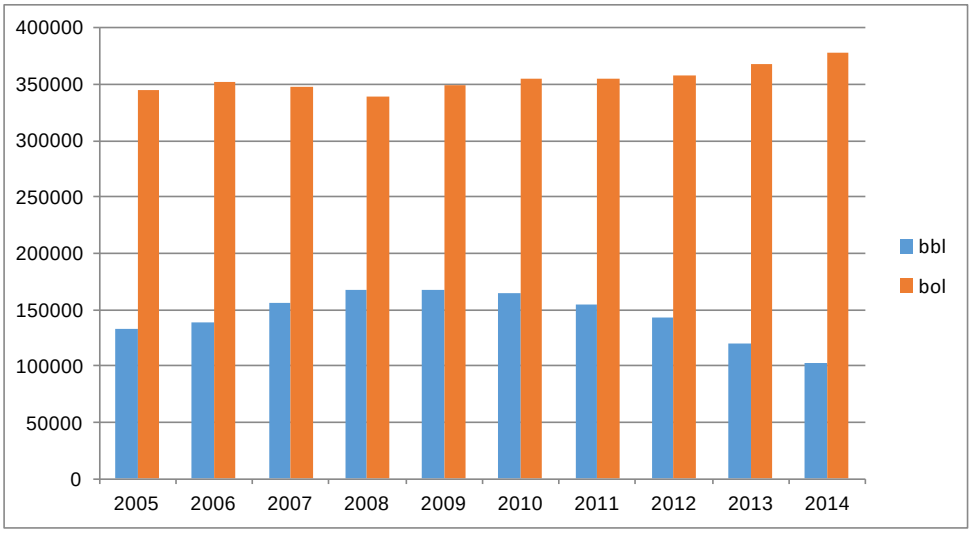
Het hoeft geen betoog dat de algemene economische situatie sterk van invloed is op de kansen voor 23-plussers op de arbeidsmarkt. Net als andere delen van de beroepsbevolking heeft ook deze groep te maken gehad met een stijging van de werkloosheid. Wat echter de 23-plussers extra zwaar treft, is dat, met de verslechtering van de arbeidsmarkt, ook het aantal leerwerkplekken in de BBL sterk is teruggelopen. De BBL is, zoals hiervoor beschreven, bij uitstek de leerweg voor volwassenen in het mbo.
In dit hoofdstuk wordt de terugval in de BBL nader beschreven en geanalyseerd. Ook wordt stil gestaan bij het effect van leeftijd op de arbeidsmarktkansen voor 23-plussers.

4.1 Daling BBL

Tot het begin van de economische crisis in 2008 maakte de BBL een ongekende bloeitijd door. Het aantal deelnemers steeg jaar na jaar, terwijl de deelname aan de BOL langzaam afnam als gevolg van de demografische ontwikkeling. De groei in de BBL kwam vrijwel geheel voor rekening van de deelname door volwassenen.[14] Na 2008, het begin van de economische crisis, trad een kentering op. Jongeren die geen kans op werk zien, kozen ervoor om langer in het mbo te blijven. Zij die anders wellicht voor een BBL-opleiding hadden gekozen, kiezen nu voor de BOL.

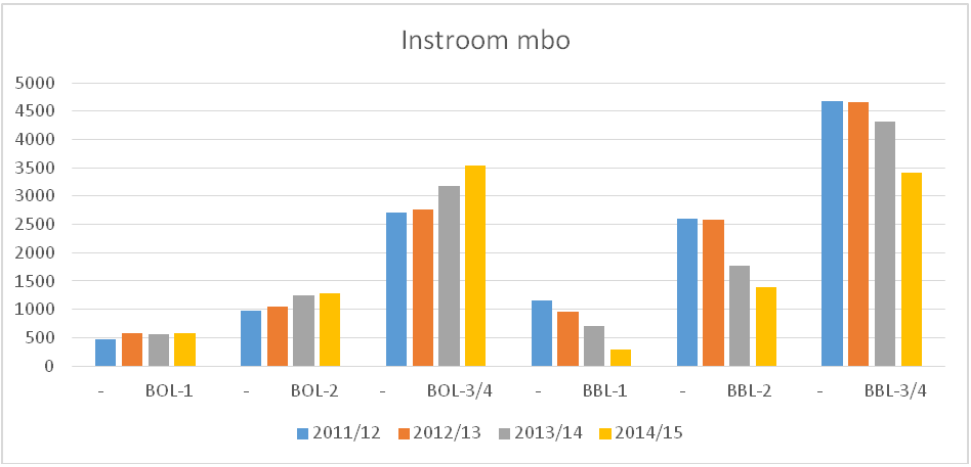
14 Eimers, Keppels & Jager (2010) De BBL als leerweg voor volwassenen. Utrecht: ECBO.

Figuur 4.1 – Ontwikkeling deelnemersaantallen BOL en BBL (alle leeftijden; bron: DUO/SBB)



De ontwikkeling van de deelnemersaantallen in figuur 4.1 laat zien dat er niet alleen van communicerende vaten sprake is: de daling van de BBL is veel groter dan de groei in de BOL. De verklaring daarvoor ligt bij de groep volwassenen: terwijl jongeren nog relatief makkelijk in plaats van een BBL-opleiding een BOL-opleiding kiezen, ligt die wisseling voor jongvolwassenen veel minder voor de hand. Zoals beschreven in hoofdstuk 2 hebben jongvolwassenen, vaker dan jongeren, de noodzaak om in een inkomen te voorzien. Keuze voor de BOL ligt dan minder voor de hand. Ook is beschreven dat volwassenen minder eenvoudig toegang hebben tot de BOL. Slechts een klein aantal BOL-opleidingen kent veel deelnemers van 23-plus (zie par. 3.3).

Figuur 4.2 – Ontwikkeling van de instroom in het mbo naar leerweg en niveau, leeftijd 23-27 jaar (bron: DUO)



De bovenstaande grafiek laat zien dat de instroom in de BBL van 23-plussers in de afgelopen vier jaar scherp is gedaald. De daling doet zich voor op alle niveaus. Op niveau 1 (huidige entree-opleiding) is de BBL voor 23-plussers bijna verdwenen. Tussen 2011-2012 en 2014-2015 daalde het aantal 23-plussers in de BBL-niveau 1 van 1151 naar 298. De instroom in de BOL is stabiel of licht gestegen. Daaruit blijkt dat ten aanzien van de 23-plussers de daling van de BBL vele malen groter is dan de groei van de BOL.

Een andere factor die een rol speelt in de daling van de BBL, is dat veel volwassenen een BBL-opleiding volgen vanuit hun baan. Vaak gaat het om werknemers die laaggeschoold zijn ingestroomd en nu, op eigen verzoek of op initiatief van de werkgever, een beroepsopleiding gaan volgen. Dat is met name het geval in sectoren waar gewerkt wordt in ploegendiensten en de instroom van jongeren daardoor beperkt is. Juist in deze sectoren, zoals de procesindustrie en de zorg, zijn veel banen verloren gegaan – en daarmee veel potentiële BBL-instroom. Tabel 4.1 laat zien dat alleen in de domeinen Techniek en procestechniek en Zorg en welzijn tussen 2009 en 2014 al bijna 24.000 minder BBL-opleidingen zijn gerealiseerd. Dat is meer dan een derde van de totale afname.

Tabel 4.1 – Aantal deelnemers en ontwikkeling aantallen BBL (alle leeftijden; bron: DUO)

Domein	Aantal deelnemers BBL 2009	Aantal deelnemers BBL 2014	Ontwikkeling 2009-2014	Ontwikkeling 2009-2014
Afbouw, hout en onderhoud	5319	2.719	-2.600	-49%
AKA / Entree	3908	1.926	-1.982	-51%
Ambacht, laboratorium en gezondheidstechniek	1738	1.560	-178	-10%
Bouw en infra	12.786	4.708	-8.078	-63%
Economie en administratie	6.593	1.965	-4.628	-70%
Handel en ondernemerschap	15.037	10.396	-4.641	-31%
Horeca en bakkerij	10.397	8.888	-1.509	-15%
Informatie en communicatie/technologie	855	826	-29	-3%
Media en vormgeving	246	63	-183	-74%
Mobiliteit en voertuigen	11.031	6.963	-4.068	-37%
Techniek en procesindustrie	34.882	21.122	-13.760	-39%
Toerisme en recreatie	558	46	-512	-92%
Transport, scheepvaart en logistiek	10.191	6.336	-3.855	-38%
Uiterlijke verzorging	3.632	2.291	-1.341	-37%
Veiligheid en sport	2.947	963	-1.984	-67%
Voedsel, natuur en leefomgeving	10.871	5.981	-4.890	-45%
Zorg en welzijn	36.100	25.908	-10.192	-28%
Totaal	16.7091	102.661	-64.430	-39%

Ook de vier onderzochte regio's kennen een sterke afname in de BBL. De percentages liggen rond het landelijk gemiddelde van 39 procent. De daling is groter in Zuidoost Brabant, een regio met veel traditionele BBL-deelname, met name in de techniek. Tegelijkertijd ligt het percentage 23-plussers zonder werk en opleiding in deze regio het laagst (tabel 4.2, kolom 3). De daling in de BBL hangt, zo laat de tabel duidelijk zien, niet een-op-een samen met de algemene arbeidsmarktsituatie.

Tabel 4.2 – Daling BBL-deelname (alle leeftijden) en percentage zonder werk/ opleiding (23-plus; 2013, bron: DUO/CBS)

Regio	Percentage daling deelname BBL	Percentage zonder werk en inkomen
Rijnmond	-40	30
Zuidoost Brabant	-44	19
Twente	-34	15
Friesland	-30	22
Landelijk	-39	22

4.2 Achtergronden daling BBL

De daling van de BBL treft 23-plussers extra zwaar. Deze daling is voor een belangrijk deel te verklaren uit de economische teruggang van de afgelopen jaren en meer specifiek door het verdwijnen van werkgelegenheid in domeinen waar de BBL traditioneel zeer sterk vertegenwoordigd was, zoals de zorg.
In het onderzoek wordt door verschillende geïnterviewden echter ook gewezen op andere factoren die bij hebben gedragen aan de terugloop in de BBL. Sommigen spreken daarbij zelfs van een structurele teruggang en zien noodzaak om de BBL ingrijpend te vernieuwen.

Concurrentie voor de BBL
De BBL in de huidige vorm kent verschillende bepalingen waaraan de werknemer en werkgever zich moeten houden. Zo is de duur van de opleiding bepaald, gelden er verplichte 'schooldagen', heeft de BBL-deelnemer een arbeidscontract binnen de geldende cao en moet er door het leerbedrijf begeleiding geboden worden. De discussie over de voor- en nadelen van deze bepalingen is van alle tijden. In de laatste jaren lijkt de afweging bij werkgevers echter vaker ten nadele van de BBL uit te vallen. Daarin spelen verschillende factoren een rol:

- Met de invoering van de Wet Werk en Zekerheid worden werkgevers bij een arbeidscontract van minimaal 24 maanden verplicht werknemers een transitievergoeding te betalen wanneer het contract niet wordt verlengd. Omdat BBL-trajecten vaak een duur van minimaal 24 maanden hebben zou dit een extra verplichting voor werkgevers betekenen. Inmiddels is in de Tweede Kamer afgesproken dat de opleidingskosten bij mogelijk ontslag afgetrokken mogen worden van de transitievergoeding. Ook is inmiddels besloten dat binnen de BBL geen vast contract kan ontstaan. De onzekerheid over het effect van de wet heeft het aanbod aan BBL-plaatsen echter, zo lijkt het, geen goed gedaan.
- Per 1 januari 2014 is de Wet Vermindering Afdracht loonbelasting (WVA) vervangen door de Subsidieregeling Praktijkleren. Beide instrumenten zijn bedoeld om

werkgevers financieel tegemoet te komen wanneer zij een leerwerkplek aanbieden. Een veel gehoorde klacht is dat het verdwijnen van de WVA bedrijven die toch al twijfelden over het aanbieden van BBL-plaatsen, nog meer terughoudend heeft gemaakt. Ook hier geldt dat de overgangsperiode naar de nieuwe regeling tot onzekerheid heeft geleid. Ook wordt gezegd dat de nieuwe regeling minder aantrekkelijk is. Wellicht gaat het om een tijdelijk probleem. Feit is wel dat in de stapeling van ongunstige factoren voor de BBL deze overgang ook een rol speelt.

- Tegen de achtergrond van de bezwaren waarmee de BBL te maken heeft, kiezen werkgevers vaker voor alternatieven die aantrekkelijker zijn dan de BBL. In de bouw bijvoorbeeld geven werkgevers de voorkeur aan zzp'ers. Een zzp'er is vaak niet duurder, soms zelfs goedkoper, functioneert direct op het gewenste niveau en is flexibel inzetbaar. *"Een zzp'er met tien jaar ervaring en een volle bus levert meer productiviteit voor een vergelijkbaar tarief."* Ook kiezen werkgevers vaker voor BOL'ers dan voor BBL'ers. Stageplekken (bpv voor BOL) worden er over het algemeen wel voldoende aangeboden. Als voorbeeld wordt genoemd een werkgever die voorheen BBL'ers in dienst nam en deze BBL-plek nu 'opvult' met twee BOL'ers: de eerste BOL'er komt op maandag en dinsdag, de tweede op woensdag en donderdag.
- In de interviews, onder meer met werkgevers, werd de suggestie gedaan om verlaging van het BBL-loon te overwegen Het loon zou dan bijvoorbeeld gebaseerd moeten worden op de opleidingsfase en niet op de leeftijd van de student. Als voorbeeld wordt genoemd een opleidingsbedrijf in de bouw. Het opleidingsbedrijf neemt BBL'ers in dienst. Zij krijgen een contract voor twee jaar met een loon conform de bouw-cao. Dat loon is gebaseerd op leeftijd. Het opleidingsbedrijf ontvangt echter van de bouwbedrijven een uurtarief dat gebaseerd is op de opleidingsfase. Dat maakt het voor het opleidingsbedrijf minder aantrekkelijk om 23-plussers aan te nemen. Van andere geïnterviewden komen juist bezwaren tegen verlaging van het BBL-loon. Zo zou een laag inkomen de BBL voor jongvolwassenen veel minder aantrekkelijk maken, omdat zij juist van dat inkomen afhankelijk zijn voor hun levensonderhoud.

Ondersteuning bij vinden leerwerkplek

Ten aanzien van de BOL hebben mbo-instellingen de verantwoordelijkheid om een stage aan te bieden en voor stageplaatsen te zorgen. Dat geldt niet voor de BBL: mbo-instellingen hebben geen wettelijke taak voor het vinden van leerwerkplekken. Ondersteuning bij het vinden van leerwerkplekken is daarmee afhankelijk van de taakopvatting en de verantwoordelijkheid die instellingen en opleidingen zelf voelen en de binding die zij met werkgevers hebben. Opleidingen die dicht tegen de sector/werkgevers aanzitten, bieden vaker ondersteuning bij het vinden van een leerwerkplek en vangen gemakkelijker signalen op dat bedrijven BBL-leerwerkplekken aan kunnen bieden. Een belemmerende factor is dat er weinig of geen uitwisseling van aanbod aan leerwerkplekken plaats vindt tussen de diverse opleidingen. ROC-

accountmanagers voor de metaalsector bijvoorbeeld kunnen bij de metaalbedrijven die ze bezoeken ook op mogelijkheden stuiten voor studenten vanuit de administratieve opleidingen. Deze kennis wordt onvoldoende uitgewisseld.

Verantwoordelijkheid bedrijfsleven
Het middelbaar beroepsonderwijs kent traditioneel een grote inbreng van het bedrijfsleven. Dat geldt met name voor het opleiden in de praktijk in de vorm van stage of leerwerkplekken. Op die manier zijn honderdduizenden bedrijven en instellingen betrokken bij het mbo. De betrokkenheid drukt ook een zekere gedeelde verantwoordelijkheid uit: het gaat niet alleen om de ene afzonderlijke stageplaats, het gaat ook om het gezamenlijk opleiden van de nieuwe aanwas van de beroepsbevolking. De economische crisis van de afgelopen jaren heeft voor veel bedrijven en instellingen geleid tot een daling van het aantal stageplaatsen en met name BBL-leerwerkplaatsen. In de interviews met scholen en gemeenten klinkt door dat bedrijven nu ook hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Zij doen een beroep – ook in hun eigen lokale of regionale context – op bedrijven om praktijkplaatsen aan te bieden, in het bijzonder voor de doelgroep van 23-plussers.

4.3 Leeftijd een bezwaar?

De leeftijd van 23-plussers speelt zeker een rol bij de kans op werk. Het effect verschilt echter per branche of sector. In het personenvervoer bijvoorbeeld is het heel gebruikelijk dat studenten al wat ouder zijn, daar is een hogere leeftijd geen probleem, maar eerder een voordeel. In de detailhandel en de kappersbranche is een hogere leeftijd wel een serieuze belemmering voor werkgevers om de persoon aan te nemen. Werkgevers in deze sector zoeken juist actief naar jonge onderwijsverlaters. Verder lijkt een hogere leeftijd op niveau 1 en 2 voor werkgevers meer een bezwaar dan op niveau 3 en 4.
Een negatieve attitude ten aanzien van 23-plussers is onder meer gebaseerd op het gegeven dat 23-plussers duurder zijn dan jongeren tot 23 jaar. Het minimumloon van 23-plussers ligt hoger dan dat van 23-minners. 23-plussers zouden ook minder goed te 'vormen' zijn dan 23-minners. Verder zetten werkgevers soms vraagtekens bij het gegeven dat jongvolwassenen op latere leeftijd aan een opleiding beginnen, zeker op de lagere niveaus. Het kan vragen oproepen over de motivatie van deze personen: *"Als je op je 24e aan een opleiding voor automonteur begint, is dat dan wel echt jouw ding? 'Echte' automonteurs in de dop weten al op hun 12e dat ze automonteur willen worden, sleutelen dan al aan brommers enzo."* Ook kan bij werkgevers de zorg bestaan dat er mogelijk problemen spelen in het leven van deze jongvolwassenen. Wanneer betrokken partijen erin slagen deze zorgen bij werkgevers weg te nemen, zijn werkgevers meer genegen deze 23-plussers aan te nemen.

Een positieve attitude ten aanzien van 23-plussers is gebaseerd op de ervaring dat 23-plussers juist gemotiveerder zijn dan veel 23-minners. En dat ze verstandiger en stabieler zijn. *"De pubertijd is eruit, ze zijn tot rust gekomen, huisje, boompje, beestje."* Verder wordt erop gewezen dat 23-plussers vaak verder zijn in hun persoonlijke ontwikkeling en sociale vaardigheden dan de 23-minners. 23-plussers zouden meer oog hebben voor de mens, beter van mens tot mens kunnen communiceren. Iets wat niet alleen in een sector als de zorg van belang is, maar bijvoorbeeld ook voor loodgieters die bij particulieren thuis klussen doen.
In Twente is men gestart met een opleiding tot 'topchauffeur' voor volwassenen: studenten behalen in een snel tempo niet alleen hun rijbewijs maar bijvoorbeeld ook een heftruckcertificaat en allerlei andere modules waar jongere gediplomeerden niet over beschikken. De gedachte is dat het niet alleen moet gaan om 'repareren': de 23-plusser alsnog op hetzelfde niveau brengen als de 23-minner. Het doel is juist om ervoor te zorgen dat duidelijk is voor werkgevers waarin deze 23-plussers zich onderscheiden van 23-minners.
Behalve in bepaalde branches waar het salarisniveau een evident grote rol speelt, lijkt er geen algemeen bezwaar tegen het aannemen – als werknemer of BBL'er – van 23-plussers. Belangrijk is de eventuele vragen en zorgen bij werkgevers serieus te nemen en waar mogelijk ook weg te nemen. Daarin heeft op de eerste plaats de 23-plusser zelf een verantwoordelijkheid. Maar ook in de begeleiding van de 23-plusser, door gemeente of school, kan op dat punt nog winst geboekt worden.

5 Rol van de gemeente

In dit hoofdstuk komt de rol van de gemeente rondom de 23-plussers aan de orde. Gemeenten voeren de Participatiewet uit, die in dit verband van belang is: van alle 23-plussers zonder werk of opleiding en zonder startkwalificatie doet twee op de drie een beroep op een uitkering.[15] Daarnaast heeft de gemeente vaak een groot aandeel in de totstandkoming en uitvoering van regionale samenwerking op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt.

5.1 Participatiewet

Vanaf 1 januari 2015 is de Participatiewet in werking getreden. Met de Participatiewet is er één regeling gekomen aan de 'onderkant' van de arbeidsmarkt. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de ondersteuning bij het vinden en behouden van werk van alle personen die kunnen werken, alsmede voor de inkomensondersteuning. De ambitie is om de participatie te vergroten en de deelnemers zoveel als mogelijk aan regulier werk te helpen. Gemeenten kunnen hiervoor een breed scala aan voorzieningen inzetten. De sociale werkvoorziening wordt afgesloten voor nieuwe instroom. Wel worden gemeenten geacht een beperkt aantal beschutte werkplekken te creëren voor die mensen bij wie de beperking meer begeleiding en aanpassing zou vragen dan van een reguliere werkgever verwacht kan worden. Vanwege de maximering van het aantal beschutte werkplekken, is de verwachting dat nog maar weinig jongeren daarvoor in aanmerking komen. Eerder werden plekken binnen de sociale werkvoorziening wel ingezet als leerwerkplek. Dat zal niet langer meer mogelijk zijn.
In elke arbeidsmarktregio wordt een Werkbedrijf ingericht. Dit is een samenwerkingsverband van gemeenten en sociale partners.

Scholingsplicht
De Participatiewet kent een scholingsplicht voor jongvolwassenen die zich melden voor een uitkering.[16] De scholingsplicht houdt in dat wanneer jongvolwassenen mogelijkheden hebben voor het volgen van een opleiding (bekostigd onderwijs) én nog recht hebben op studiefinanciering, zij geacht worden een opleiding te gaan volgen.

15 Niet onderzocht is hoeveel procent van deze 23-plussers een beroep doen op UWV voor een WW-uitkering, en hoeveel op gemeenten voor een uitkering in het kader van de Participatiewet. Uit de interviews komt een beeld naar voren dat een deel kortdurend recht heeft op een WW-uitkering, maar het merendeel een bijstandsuitkering heeft.
16 De scholingsplicht is gebaseerd op artikel 13, 2c van de Participatiewet.

Omdat jongvolwassenen die een mbo-opleiding volgen volgens de wet geen recht op een bijstandsuitkering hebben, besparen gemeenten zo op de uitkeringslast. De studiefinanciering fungeert dan als voorliggende voorziening. Wanneer jongvolwassenen geen recht meer op studiefinanciering hebben, maar een opleiding wel in beeld is, kunnen gemeenten verschillende keuzen maken. In Twente wordt er vanuit gemeenten dan nadrukkelijk ingezet op de BBL; jongeren verwerven zo zelf inkomen en hebben geen uitkering nodig; bovendien past - zo is de overtuiging van gemeenten in deze regio - de combinatie van werken en leren veel van deze jongvolwassenen beter. In Friesland wordt geëxperimenteerd met het volgen van een BOL-opleiding met behoud van uitkering. Gemeente Leeuwarden betaalt naast de uitkering ook de kosten voor de opleiding.[17] De mbo-instellingen hebben voor deze jongvolwassenen met een uitkering speciale opleidingen en volwassenklassen ingericht. Opvallend is dat in dit project in eerste instantie niet voorzien was in activiteiten gericht op de toeleiding naar werk na afronding van de opleiding. *"Nu, aan het einde van de opleiding, zijn de studenten meer bezig met het behoud van de uitkering (en wellicht met doorleren) dan het zoeken naar werk. Veel van deze studenten hebben ook de overtuiging dat er geen werk is."* De beleving vanuit de gemeente Leeuwarden is dat deze experimenten van BOL-opleiding met behoud van uitkering dan ook weinig succesvol zijn. Het idee wordt elders ook met weinig enthousiasme ontvangen: het betekent dat de deelnemers voor nog langere tijd in de uitkering verblijven (*lock-in effect*), vaak zonder concreet uitzicht op werk daarna. Ook het idee van BBL met behoud van uitkering, als middel om werkgevers over de streep te trekken, kan op weinig enthousiasme rekenen. De zorg is dat andere jongeren die op zoek zijn naar reguliere leerwerkplekken hier de dupe van worden.

5.2 Terug naar school

In theorie hebben gemeenten er financieel baat bij om jongvolwassenen, voor wie de scholingsplicht geldt, terug te verwijzen naar school. Er was op voorhand zorg dat dit zou kunnen leiden tot problemen: ook jongvolwassenen die slecht gemotiveerd zijn, of zelfs niet schoolbaar of leerbaar zijn, zouden worden verwezen. Op die manier zouden zij heen en weer gestuurd worden, zonder echt geholpen te zijn. In de praktijk blijkt dat gemeenten daarmee verschillend omgaan. Bij een aantal van de bij het onderzoek betrokken mbo-instellingen merkt men er nog relatief weinig van: *"Door de gemeente is de verwachting gecreëerd dat er een groot aantal jongeren vanuit de bijstand toegeleid zou worden naar het mbo… We wachten al een hele tijd, maar het zijn vooralsnog enkelingen die door gemeente naar het mbo verwezen worden."* Ook de Inspectie SZW constateert in een onlangs verschenen inspectierapport dat dienstverlening gericht op de terugkeer naar school zowel bij gemeenten als UWV weinig

17 Een en ander wordt gefinancierd vanuit eenmalige middelen (ESF, aanpak jeugdwerkloosheid).

plaats vindt. Veel vaker bestaat de dienstverlening uit het aanbieden van vacatures en het bemiddelen naar werk.[18]
Het is aan de klantmanagers van gemeenten om op het individuele niveau te bepalen of het reëel en wenselijk is de jongere te houden aan de scholingsplicht. Volgens een van de geïnterviewde wethouders, zijn klantmanagers juist te terughoudend als het gaat om scholing. Zij zouden te veel meebewegen met de bezwaren van de jongvolwassenen en bang zijn voor teleurstellingen bij hun cliënten. En mogelijk zijn de klantmanagers zelf ook niet overtuigd van het nut van een mbo-opleiding. In de interviews met de klantmanagers geven zij zelf aan soms best met de scholingsplicht te worstelen, met name met de vraag of de jongvolwassenen wel of niet leerbaar/schoolbaar zijn. Als het gaat om personen die verslaafd zijn en op straat zwerven is het vrij evident dat zij (vooralsnog) niet schoolbaar zijn. Maar in veel andere gevallen is het een grijs gebied. In de praktijk blijkt dan ook dat klantmanagers de vraag of de jongvolwassenen leerbaar/schoolbaar zijn verschillend beoordelen. In het eerder genoemde rapport van de Inspectie SZW wordt eveneens op de vragen rondom schoolbaarheid en leerbaarheid gewezen.
Opvallend zijn ook de verschillen in visie tussen gemeenten en mbo-instellingen. Opleidingen die vinden dat gemeenten jongeren doorsturen die niet leerbaar/schoolbaar zijn, en klantmanagers van gemeenten die juist vinden dat opleidingen de jongvolwassenen veel te makkelijk/vaak afwijzen. Met als gevolg 'het rondpompen' van de jongvolwassenen. In Twente heeft men dit willen oplossen door het in het leven roepen van een scholingsplichtteam (zie voorbeeld hierna). Dit voorbeeld maakt duidelijk dat leerwerkloketten een belangrijke rol kunnen spelen in het slaan van bruggen tussen onder meer gemeenten en mbo-instellingen.

Voorbeeld: Twente - Scholingsplichtteam
Het scholingsplichtteam is een gezamenlijk initiatief van het Leerwerkloket en de Aanpak Jeugdwerkloosheid. Het scholingsplichtteam wordt uitgevoerd door het ROC van Twente. De taak van het scholingsplichtteam is gemeenten te adviseren of individuele jongeren aan de scholingsplicht gehouden kunnen worden. Daartoe onderzoekt het team de mogelijkheden van de jongere voor scholing. Welke opleiding is passend en biedt perspectief? Zijn de randvoorwaarden oké? Daarbij wordt breder gekeken dan alleen het aanbod aan mbo-opleidingen. Het team geeft vervolgens een positief of negatief advies. De gemeenten toetsen in eerste instantie zelf of de scholingsplicht voor de jongeren moet worden toegepast en of de jongeren eventueel nog leermogelijkheden hebben. Indien de jongere in de ogen van de klantmanager aan deze twee voorwaarden voldoet, kan de jongere bij het scholingsplichtteam aangemeld worden voor een gespecialiseerd adviesgesprek. Voor het adviesgesprek kunnen diverse instrumenten ingezet worden, onder andere testen om capaciteit, persoonlijkheid, interesse, motivatie e.d. te meten. Als duidelijk is in welke richting het mogelijke on-

18 Inspectie Ministerie SZW (2015), Buitenspel; De uitvoering voor jongeren in de WW of bijstand.

derwijstraject gaat, wordt de betreffende onderwijsinstelling en/of opleiding erbij betrokken. Het scholingsplichtteam bestaat uit medewerkers van het ROC van Twente. Uit rapportages van het scholingsplichtteam komt naar voren dat in ongeveer 40 procent van de gevallen het team negatief adviseert over toepassing van de scholingsplicht, waar de gemeente wel mogelijkheden zag.

Daar waar gemeenten, mbo-instellingen en het leerwerkloket goed samenwerken, zoals binnen dit scholingsplichtteam, worden er wellicht minder jongvolwassenen doorverwezen naar het mbo, maar is de kans op afwijzing van degenen die wel doorverwezen worden kleiner.

Startkwalificatie
Uit de interviews komt heel duidelijk naar voren, dat wanneer jongvolwassenen geen startkwalificatie hebben, gemeenten eerder geneigd zijn hen aan de scholingsplicht te houden dan wanneer zij al wel een startkwalificatie hebben – ook als ze 23 jaar of ouder zijn. Het wel of niet hebben van een startkwalificatie is meer voorspellend voor het doorsturen naar het mbo dan de leeftijd van de jongere. Bij jongvolwassenen met een startkwalificatie ligt in de praktijk de focus duidelijk op toeleiding naar werk, namelijk de kortste weg uit de uitkering.

5.3 Persoonlijke begeleiding

In de interviews met de 23-plussers viel op dat diegenen die wel interesse hadden in het volgen van een mbo-opleiding, zich daarin niet of onvoldoende gestimuleerd en/of gesteund voelden door gemeente of UWV. Lang niet alle 23-plussers zijn zelf in staat om een leerwerkplek te vinden. Ook het proces van aanmelding voor een opleiding kan al een onoverkomelijke drempel zijn. Wanneer 23-plussers bij deze en andere zaken ondersteund worden, bevordert dit de kans op instroom in het mbo. Het lijkt erop dat gemeenten en UWV van 23-plussers (mogelijk meer dan van jongeren tot 23 jaar) een grote mate van zelfredzaamheid verwachten, terwijl velen daar niet over beschikken. Ook de Inspectie SZW constateert, zij het niet specifiek ten aanzien van 23-plus, dat jongeren hierbij onvoldoende ondersteuning vanuit gemeenten of UWV krijgen. De jongeren vinden aldus de Inspectie de scholingsdienstverlening die ze krijgen vaak onvoldoende concreet en praktisch.

Het verhaal van… Nicole (24)
Nicole, een enthousiaste jonge vrouw, steekt als eerste van wal. Nicole heeft een mbo-diploma sociaalpedagogisch werk niveau 4. "Ik vind het belangrijk om een mbo-diploma te hebben. Met een mbo-diploma heb ik meer kans op werk en daarmee ook op een hoger inkomen. En met een diploma op niveau 4 kun je doorstromen naar het hbo." Haar dyslexie en dyscalculie zijn echter belangrijke drempels gebleken voor het

volgen van een hbo-opleiding. Na haar mbo-opleiding is ze daarom aan het werk gegaan. Ze heeft toen ook een huis gekocht. Helaas heeft ze nu al enige tijd geen werk en moet ze leven van een bijstandsuitkering. Dat valt, zeker met een koophuis en een studieschuld, niet mee. Maar ze redt het. Maar ze wil zo graag weer aan de slag. "Ik solliciteer me te pletter... Ik ben echt niet vies van simpel werk maar ben te oud en daarmee te duur voor dat soort werk." "En met een spw diploma kom ik niet ver; daar is geen werk in te vinden, kansloze missie. Ik wil me echt wel omscholen, maar vind het heel lastig te bepalen welke opleiding ik dan zou moeten volgen; wat past nog meer bij mij, en – vooral – biedt ook echt perspectief op een baan?" Nicole zou het erg fijn vinden als ze hier meer bij geholpen zou worden. "Die begeleiding mis ik echt… Ik heb het gevoel dat ik er alleen voor sta." "De gemeente is vooral gericht op werk, gesprekken gaan hier vooral over je sollicitaties."

Werkgeversbenadering

De werkgeversbenadering vanuit gemeenten en UWV heeft deze 23-plussers weinig te bieden, zeker wanneer zij geen uitkering hebben. De resultaatfinanciering van gemeenten en UWV heeft hier veel mee te maken. Zij worden beloond voor het plaatsen van uitkeringsgerechtigden of prioritaire doelgroepen (zoals 55+) en zijn dan ook vooral gericht op het vinden van werkplekken voor deze groepen. Het verwerven van leerwerkplekken voor jonge niet-uitkeringsgerechtigden heeft weinig prioriteit. 23-plussers in een uitkeringssituatie zouden wel baat moeten hebben van de publieke werkgeversbenadering, maar lijken daar in de praktijk weinig van te merken.

Het verhaal van… Barbara (23)

Haar weerstand is direct voelbaar. Barbara vindt het maar niets dat ze deze opleiding van de gemeente moest gaan volgen. Hoe is dit zo gekomen? Na het vmbo is ze de mbo-opleiding dierverzorging gaan doen; ze behaalde eerst een diploma op niveau 2, later op niveau 3. Betaald werk vinden in deze branche blijkt echter knap lastig. Al tijdens haar opleiding had ze een baantje bij de Jumbo. Na haar opleiding is ze daar meer uren gaan werken. Totdat haar contract niet meer verlengd werd. "Te oud." Barbara heeft in de daaropvolgende jaren veel seizoenswerk gedaan, telkens tijdelijke baantjes via het uitzendbureau. Juist op het moment dat ze op zichzelf ging wonen, lukt het haar niet meer om werk te vinden. Na drie maanden WW vroeg ze een bijstandsuitkering aan. "Van de gemeente moest ik deze versnelde opleiding facilitaire dienstverlening gaan volgen. Ik vind dat nog steeds stom; ik heb al een diploma op niveau 3! Help me dan aan een opleiding van een hoger niveau…" Maar een opleiding is volgens Barbara helemaal niet de oplossing voor haar. "Als ik nu nog weer een opleiding ga volgen, ben ik nog weer ouder en dus duurder als ik weer werk ga zoeken…. Ik wil gewoon werken, heb het geld hard nodig om m'n huur te betalen. Omdat ik nu deze voltijd opleiding volg, moet ik per maand € 500 lenen." Barbara is kritisch, zeg maar gerust boos op de gemeente. "De gemeente doet helemaal geen moeite om

zich in mij te verplaatsen. Ik voel me hun bezit." "Wat ook niet helpt is dat ik al zoveel verschillende coaches gehad heb vanuit de gemeente."

Ander type begeleiding nodig

In de interviews met 23-plussers klinkt het vaak direct en zonder nuance: de hartenkreet om betere en vooral een ander soort begeleiding. Veel van de 23-plussers kampen met een stapeling van problemen. Voor hen is maatwerk en intensievere begeleiding noodzakelijk. Maar ook jongvolwassenen met minder zware problemen missen soms richting in hun loopbaan en dreigen steeds verder op afstand van de arbeidsmarkt te raken. Ook voor hen is persoonlijke aandacht een vereiste.

Zowel jongvolwassenen als professionals spreken hun ontevredenheid uit. Het is de vraag hoe de begeleiding binnen de beschikbare kaders beter ingevuld kan worden. Het gaat daarbij enerzijds om een organisatorisch en financieel vraagstuk en anderzijds om een inhoudelijk vraagstuk. Organisatorisch liggen er kansen in intensievere samenwerking in de regio tussen alle partijen die bij de doelgroep betrokken zijn, inclusief de (financiële en personele) mogelijkheden die de partijen hebben. Voorbeelden daarvan zijn te vinden in regionale samenwerkingsverbanden (waarover hierna meer) en ook in nieuwe, multidisciplinaire werkvormen die voor jongvolwassenen worden ingezet (denk aan de wijk- of jeugdteams). Meer inhoudelijk is de vraag naar maatwerk en integrale benadering. De uitdaging ligt erin om elke jongvolwassene als persoon te kennen en te ondersteunen. Dat lijkt soms haaks te staan op de prestatienormen en afrekencultuur, maar een beroep op eigen verantwoordelijkheid van de jongvolwassene kan juist goed samengaan met een meer persoonlijke benadering.

5.4 Regionale samenwerking

Samenwerking als sleutel

Een belangrijke sleutel in de begeleiding van 23-plussers is regionale samenwerking. Verschillende geïnterviewden geven aan dat naarmate de samenwerking tussen gemeenten en het mbo beter is, de jongvolwassenen meer kans op instroom in het mbo hebben. In paragraaf 5.1 bespraken we al het gezamenlijke experiment van het mbo en gemeente Leeuwarden om voor jongvolwassenen met een uitkering versnelde opleidingen en (jong)volwassenklassen in te richten BOL; jongvolwassenen die anders waarschijnlijk niet ingestroomd waren in het mbo. In Twente is één van de drie vestigingen van het Werkplein Twente gevestigd in een van de grootste ROC-locaties in Twente.

Een betere samenwerking leidt echter niet zonder meer tot een grotere kans op instroom. In Twente is de indruk dat de samenwerking in het kader van de scholingsplicht vooral voorkomt dat jongvolwassenen 'rondgepompt' worden; dat het eerder tot minder dan meer aanmeldingen van jongvolwassenen vanuit een uitkeringssituatie

leidt dan in het verleden. Deze samenwerking draagt volgens betrokkenen dan ook vooral bij aan de kans op het succesvol doorlopen van de opleiding.

Wanneer gemeenten en mbo de handen ineenslaan om leerwerkplekken te vinden en te vervullen kan dit ook bijdragen aan de kans op instroom in het mbo (BBL). Er zijn voorbeelden gebleken van gemeenten en mbo die hierin vooral projectmatig samenwerken, in de vorm van 'BBL-events'. Op het individuele niveau van de jongvolwassene echter is ten aanzien van het vinden van leerwerkplekken nog weinig samenwerking ontstaan. Zo valt op dat er voor 23-plussers die geen leerwerkplek kunnen vinden, niet of nauwelijks samengewerkt wordt tussen de mbo-instellingen, de sociale dienst, het werkgeversservicepunt en SBB. Verschillende betrokkenen onderschrijven dat er weliswaar (te) weinig leerwerkplekken beschikbaar zijn, maar zijn vooral van mening dat onderwijs en gemeenten de beschikbare leerwerkplekken onvoldoende in beeld hebben en vraag en aanbod niet goed bij elkaar weten te brengen.

De intensiteit van de samenwerking tussen mbo en gemeenten verschilt tussen de vier onderzochte regio's. Soms ligt de verklaring voor de hand. Wat de samenwerking in Twente bijvoorbeeld een stuk eenvoudiger maakt, is dat de arbeidsmarktregio en het werkgebied van ROC van Twente overeenkomen en dat deze regio slechts een tweetal mbo-instellingen kent (ROC van Twente en AOC Oost). Dat maakt samenwerking veel overzichtelijker.

Voorbeeld: Twente – BBL voor uitkeringsgerechtigden (bijstand)
Het voorbeeld betreft een samenwerking van ROC van Twente, gemeente Enschede en het Leerwerkloket. Inzet van het project is om honderd uitkeringsgerechtigden in te laten stromen in een BBL-opleiding. Afgesproken is dat het Leerwerkloket de bestanden van gemeenten screent op geschikte kandidaten. Uit angst voor het lock-in-effect mogen geen uitkeringsgerechtigden benaderd worden die direct beschikbaar zijn voor werk. De kandidaten worden ondersteund bij de oriëntatie op een passende opleiding met arbeidsmarktperspectief, het vinden van een leerwerkplek en het behouden van de leerwerkplek (jobcoaching). Wanneer de kandidaten geruime tijd inactief geweest zijn, vindt er voorafgaand aan de BBL-opleiding een voorschakeltraject plaats.
De kosten van de opleiding en de ondersteuning worden gefinancierd door de gemeente. Het ROC heeft een resultaatverplichting die inhoudt dat na één jaar vijftig procent van de kandidaten die begeleid worden uit de uitkering moet zijn. Slaagt het ROC hierin, dan ontvangt het een bonus, slaagt het ROC er niet in dan volgt een malus. Het project is nu ruim een halfjaar onderweg; inmiddels hebben 83 personen een stageplek met een intentie tot een betaalde leerwerkplek op niveau 1. In april starten nog eens 28 personen met een stageplek met een intentie tot een betaalde leerwerkplek op niveau 2,3 of 4.

Verschillende goede voorbeelden daargelaten, is de Inspectie SZW in algemene zin van mening dat gemeenten, UWV en onderwijs nog onvoldoende samenwerken *"Beleidsmatig worden er faciliteiten beschikbaar gesteld voor zowel WW'ers als WWB'ers, maar een integrale, multidisciplinaire aanpak op uitvoeringsniveau behoeft extra aandacht."*

De leerwerkloketten hebben tot taak de samenwerking tussen onderwijs, overheid en werkgevers te versterken. Hoe zij die taak invullen en welke ruimte/vertrouwen ze van betrokken partijen krijgen lijkt te verschillen per regio. Zo zien we dat de leerwerkloketten in sommige regio's de bestanden van UWV en gemeenten mogen screenen op kandidaten voor leerwerkloketten, hetgeen in andere regio's niet aan de orde is of zelfs ondenkbaar. Door andere partijen worden de leerwerkloketten tevens gezien als een waardevolle partij als het gaat om de ondersteuning van jongvolwassenen bij de oriëntatie op een opleiding. Daarbij wordt vanuit de leerwerkloketten breder gekeken dan alleen naar het aanbod aan mbo-opleidingen. In Eindhoven heeft het leerwerkloket een eigen budget. Dit zou het naar eigen zeggen makkelijker maken om andere opleidingen dan bekostigd onderwijs te financieren; overigens worden deze overige vormen van scholing vaak bekostigd vanuit meerdere bronnen (bedrijven, O&O-fondsen, UWV, Randstad, etc.). Vanuit Twente wordt aangegeven dat er bewust voor gekozen is de verantwoordelijkheid voor de inkoop van scholing bij de uitkerende instantie te laten en het leerwerkloket in te zetten als faciliteit om de uitkerende instantie te ondersteunen door in gesprek te gaan met de betreffende persoon en die te helpen een goede keuze te maken.

Regionale samenwerking gaat niet alleen onderwijs en gemeente aan, ook bedrijven hebben daarin een noodzakelijke rol. Daar worden immers de benodigde leerwerkplekken en banen gevonden. Ten aanzien van jongeren in een uitkeringssituatie constateert de Inspectie SZW dat de samenwerking met werkgevers veelal nog onvoldoende is, of geheel achterwege blijft. Ook de Inspectie constateert dat er weliswaar veel afspraken zijn tussen gemeenten en regionale werkgevers, maar dat de jongeren hier weinig van merken.

Al met al is het beeld dat onderwijs, overheid en ondernemers nog onvoldoende samenwerken teneinde deze 23-plussers meer perspectief te bieden. Het gebrek aan samenwerking en aan regie, rondom de BBL, is hier een duidelijk voorbeeld van.

Voorbeeld: Eindhoven – Brainport Industries College
Het voorbeeld betreft een samenwerkingsverband van een groot aantal bedrijven uit de maakindustrie (High Tech Systems & Materials) met 2 ROC's (Summa en Ter AA). Inzet van de samenwerking is om te komen tot een goede afstemming van vraag en aanbod van leerwerkplekken. De bemiddeling wordt uitgevoerd door de ROC's, de bedrijven betalen hiervoor contributie. De ROC's hebben de opdracht 125 matches

per jaar te realiseren. Deelnemers krijgen baangarantie. De doelgroep bestaat uit mbo-deelnemers direct afkomstig uit het vmbo (75) en zogenaamde zijinstromers (50). Onder de zijinstromers bevinden zich ook 23-plussers. In de meeste gevallen wordt gekozen voor een opleiding op niveau 2, want dat past het beste bij de deelnemers (tijdsinvestering, competentieniveau). Er zijn speciale klassen voor onder meer operators, logistiek medewerkers plus (heftruck/VCA), lassers, assemblagemedewerkers, technicus mobiliteitsbranche en verspaners. Inmiddels zijn er meer aanmeldingen dan plaatsen. Vooralsnog is het aantal 23-plussers dat hieraan deelneemt beperkt, maar het is zeker voorstelbaar dat dit ook voor 23-plussers de kansen op instroom in de BBL zou kunnen vergroten.

Voorbeeld: Eindhoven – Zij-instroomprojecten
Het voorbeeld betreft een samenwerkingsverband van gemeente Eindhoven, UWV, Summa College, Leerwerkloket en bedrijven uit de regio om middels een gerichte opleiding personen, veelal met een uitkering, perspectief op werk te bieden. Het betreft opleidingen voor banen in kansrijke sectoren in de regio Eindhoven, zoals lassers en basisoperators. Lassers krijgen een functiegerichte training NIL niveau 2, operators worden opgeleid in een BBL2-opleiding. Leerwerkplekken worden verworven en de opleidingen worden georganiseerd, groepsgewijs. De groepen krijgen extra ondersteuning van een coach vanuit het Leerwerkloket. Driekwart van alle deelnemers is 23 jaar of ouder.

6 Conclusies en aanbevelingen

In dit slothoofdstuk worden de conclusies getrokken uit het onderzoek. Aansluitend worden aanbevelingen gepresenteerd op de verschillende thema's die in de rapportage zijn besproken.

6.1 Conclusies

Het onderzoek is gestart vanuit de zorg dat er een grote groep 23- tot 27-jarigen is zonder werk of opleiding, met onvoldoende perspectief op verbetering van hun situatie. Deze zorgen betreffen dan met name de 23-plussers zonder startkwalificatie. Vanuit de praktijk kwamen signalen dat deze jongvolwassenen in veel opzichten als het ware tussen wal en schip dreigen te raken. Door de leeftijdsgrens van 23 jaar vallen ze buiten regeling bedoeld om kwalificatieplichtige jongeren te volgen en te ondersteunen. Door hun leeftijd zouden ze minder aantrekkelijk voor werkgevers zijn. Door hun leeftijd zouden zij ook minder toegang tot het mbo hebben, zodat ze niet alsnog hun startkwalificatie kunnen behalen.
Het onderzoek heeft laten zien dat de werkelijkheid vaak genuanceerd en complex is. Wat echter meer dan duidelijk is geworden in het onderzoek is dat de omvang en urgentie van de 'problematiek' van 23-plussers reëel en groot is. Meer dan zestigduizend 23-plussers zitten zonder werk, gaan niet meer naar school en hebben geen afgeronde beroepsopleiding. Nog eens ruim zeventigduizend anderen hebben wel een opleiding afgerond (startkwalificatie), maar kunnen geen werk vinden.

Het gaat om een groep jongvolwassenen die dubbel is getroffen door de crisis. Niet alleen nam de werkgelegenheid af, maar vooral de daling van het aantal BBL-plaatsen raakt de 23-plusser extra hard. Branches met een lange traditie van opleiding in de BBL, zoals de bouw, zorg en industrie, hebben veel werkgelegenheid moeten inleveren. De afname van de BBL is een van de belangrijkste redenen waardoor veel 23-plussers gevangen zijn geraakt in werkloosheid. Niet alleen de weg naar werk, maar ook de weg naar een beroepsopleiding is door het inzakken van de BBL voor velen afgesneden.

Anders dan jongeren tot 23 jaar kunnen de 23-plussers minder eenvoudig de BBL voor een BOL-opleiding inruilen. Dat heeft met hun eigen situatie te maken. Zij wonen vaker samen, hebben vaker kinderen, een hypotheek of een auto. Ze hebben daarvoor voldoende inkomen nodig. Dat verklaart hun voorkeur voor de BBL. Studiefinanciering is vaak onvoldoende waardoor de BOL geen reëel alternatief is.

Maar het is ook gebleken dat het mbo, wat betreft de BOL, vaak niet is ingericht op de doelgroep van 23-plussers. Veelal is de organisatie onvoldoende gericht op maatwerk, flexibele instroom, versnelde trajecten of speciaal op volwassenen gerichte vormen. Dat geldt zeker niet voor het gehele mbo. De BBL is, als gezegd bij uitstek geschikt voor de oudere deelnemers, maar ook bepaalde BOL-opleidingen, met name in de zorg, kennen veel oudere deelnemers. Hoewel in het mbo leeftijdsdiscriminatie sterk wordt afgekeurd, komt het voor dat 23-plussers geweigerd worden op basis van hun leeftijd. Soms is/lijkt dat reëel: in bijvoorbeeld de detailhandel vormt de hogere leeftijd een serieuze belemmering voor het vinden van een stage- of (leer)werkplek. Maar soms is de afwijzing gebaseerd op vooroordelen en vooringenomenheid ten aanzien van 23-plussers of gebaseerd op (gepercipieerd) eigenbelang.

Onder de 23-plussers zonder werk en opleiding, en zonder startkwalificatie, bevinden zich veel jongvolwassenen met zware problematiek. Werk of opleiding zijn voor hen ver weg, want problemen met schulden, gezondheid, woonsituatie of relaties verhinderen dat zij een plek vinden of kunnen behouden. Toch is het goed om ook te benadrukken dat er andere, werkloze 23-plussers zijn wier situatie veel minder complex is. Soms hebben ze in een betere arbeidsmarkt ervoor gekozen direct aan het werk te gaan, en zijn ze in de crisis werkloos geraakt. Soms hebben ze een ‘verkeerde’ opleiding gevolgd en ontbreekt een nieuw perspectief. Soms is een kleine duw in de rug voldoende.
De groep van tienduizenden 23-plussers is al met al zeer divers. De aard en zwaarte van de problemen waarmee zij te maken hebben varieert van relatief licht tot zeer zwaar en complex. Dat betekent dat ook in de oplossingen gezocht moet worden naar diversiteit en maatwerk.

De 23-plussers vormen zeker geen ‘vergeten’ groep. Hen zo te bestempelen zou onrecht doen aan de inspanningen die dagelijks worden gedaan, door professionals bij scholen, leerwerkloketten, gemeenten en UWV, om hen te ondersteunen. In deze rapportage zijn verschillende regionale initiatieven genoemd bedoeld om deze doelgroep aan werk of een opleiding te helpen.
Wat echter wel duidelijk is geworden, is dat de 23-plussers, ook wat betreft de beleidsaandacht en -prioriteit, tussen wal en schip zijn geraakt. In alle aandacht voor voortijdig schoolverlaters, kwetsbare jongeren, jeugdhulp en de overgang van opleiding naar werk lijkt het soms alsof de 23-plussers een letterlijk afgeschreven groep vormen: ze tellen niet mee in de belangrijke beleidsstatistieken en staan minder in de aandacht. Het onderzoek laat zien dat er alle reden is om de aandacht juist wel op deze jongvolwassenen te richten. Zij bevinden zich in een uiterst kwetsbare fase van hun leven, waarin zij zich niet alleen moeten vestigen op de arbeidsmarkt, maar vaak ook al de verantwoordelijkheden van een volwassen leven dragen. De urgentie is groot; de problemen vragen om extra aandacht en inzet.

6.2 Aanbevelingen

Verbeteren en vernieuwen
In deze paragraaf worden verschillende aanbevelingen gedaan om de kansen en het perspectief van 23-plussers te verbeteren. Vooraf is het goed om nogmaals te wijzen op de diversiteit in de doelgroep, van lichte tot zware problematiek. Veel 23-plussers zijn al geholpen als praktische drempels worden weggenomen. Met relatief eenvoudige organisatorische oplossingen of extra advisering kunnen velen op weg geholpen worden naar een opleiding of naar werk. Veel van de aanbevelingen hebben daarom het karakter van verbeteringen: optimalisering van bestaande werkwijzen en aanpakken. Zo kan de toegang van het mbo voor 23-plussers sterk verbeteren door samenwerking en gerichte aandacht. Voor andere 23-plussers is optimalisering niet voldoende. Voor hen zijn nieuwe oplossingen nodig, andere vormen van begeleiding, alternatieve opleidingsroutes. In de aanbevelingen komen zowel verbetering als vernieuwing aan bod.

Verbetering instroom mbo
Binnen het mbo kan meer gedaan worden om opleidingen toegankelijker te maken voor 23-plussers. Sommige aanpassingen zijn moeilijker te realiseren, zoals flexibele of meerdere instroommomenten. Andere aanpassingen vragen vooral extra aandacht en alertheid voor de kenmerken en situaties van de 23-plussers. Dat geldt bijvoorbeeld voor de intake en begeleiding.
Volwassenen hebben altijd een groot deel uit gemaakt van de totale deelnemerspopulatie in het mbo. Voorafgaand aan de economische crisis was een op de vijf mbo-deelnemers ouder dan 23 jaar. Het ging om meer dan honderdduizend oudere deelnemers. In 2015 bedraagt het percentage mbo-deelnemers van 23 jaar en ouder nog maar 14,5 procent. Wil het mbo op langere termijn deze doelgroep behouden, dan is verbetering maar ook vernieuwing noodzakelijk. Drie punten springen eruit:

- Herstel en vernieuwing van de BBL. Nu de economie weer aantrekt, zijn er kansen om ook de BBL weer te laten groeien. Voor een deel zal dat herstel vanzelf intreden, maar het onderzoek heeft ook laten zien dat de BBL met structurele problemen te maken heeft. Het gaat daarbij om salariëring, arbeidsovereenkomst, tegemoetkoming in de kosten voor de werkgever en concurrentie van alternatieven. Dat betekent dat extra inzet, samenwerking en middelen nodig zijn om de BBL te stimuleren, maar het vraagt tegelijkertijd een herbezinning op de positie van de BBL, zowel in het beroepsonderwijs als op de arbeidsmarkt. Vanuit het perspectief van de 23-plussers is de BBL een essentiële route naar opleiding en naar werk.
- Vergroting van de toegankelijkheid van de BOL. Zoals aangegeven kunnen de mbo-instellingen op dat punt zelf stappen nemen. Voorbeelden in het mbo laten zien dat er voldoende mogelijkheden liggen om de toegankelijkheid te verbeteren. Sommige opleidingen met veel 23-plus deelnemers vormen speciale groepen van alleen volwassen deelnemers. Andere mbo-instellingen hebben speciale trajecten

voor zij-instromers of zetten in op specifieke opleidingen voor de doelgroep in nauwe samenwerking met het bedrijfsleven. Maar ook hier geldt dat verbetering alleen niet toereikend zal zijn. Mocht blijken dat ook in de toekomst vele 23-plussers aangewezen zijn op de BOL-route in het mbo, dan moet ook aan verdergaande vernieuwing worden gedacht. Zo kan worden nagedacht over varianten van de BBL-route, combinaties van BOL en BBL of verkorte opleidingstrajecten. Voor de 23-plusser is het van belang dat de flexibiliteit vergroot wordt, zodat de opleiding kan worden gecombineerd met zorg of werk. Verder is inkomen belangrijk. Experimenten rondom BOL-opleiding met behoud van uitkering lijken interessant om verder te verkennen.

- Regionale samenwerking is een belangrijke sleutel in het vinden van betere toegang voor 23-plussers. De inspanningen die nodig zijn om plaatsing van een 23-plusser in een opleiding succesvol te maken kunnen niet alleen vanuit het mbo komen. Gemeenten en UWV hebben een grote rol, evenals bedrijven en instellingen. Het onderzoek heeft laten zien dat er meer mogelijk is als er wordt samengewerkt. De leerwerkloketten kunnen op dit punt een wezenlijke rol vervullen. Het past bij de opdracht van de leerwerkloketten om de netwerken en samenwerking op te bouwen die nodig is en de loketten zijn juist actief op het complexe overgangsgebied van onderwijs naar werk, van uitkering naar werk en van jongere naar jongvolwassene.

Alternatieve opleidingstrajecten

Naast alle inspanningen gericht op verbetering van de instroom in het mbo is het ook noodzakelijk om alternatieve opleidingsmogelijkheden te ontwikkelen en breder in te zetten. Voor een deel van de 23-plussers geldt dat het mbo een reële en kansrijke optie vormt voor kwalificering. Zeker als de BBL aantrekt en de instroommogelijkheden in de BOL verbeteren, zal daarmee voor een deel van de groep een perspectief worden geboden. Tegelijkertijd is het goed om te realiseren dat zeker de oudere (maar ook veel jongere) 23-plussers niet meer kijken naar het initieel onderwijs als route naar werk. Zij kunnen of willen geen meerjarig onderwijstraject meer beginnen. Voor deze groep zijn alternatieve vormen van scholing, training en opleiding nodig.

Een verkennend onderzoek in de regio Utrecht heeft in kaart gebracht wat de mogelijkheden zijn van branchecertificering.[19] Het blijkt dat de vorm van korte opleidingsmodulen met certificering (met meer of minder civiel effect) bij uitstek passen bij een deel van de doelgroep. Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen trajecten die eerder gericht zijn op persoonlijke ontwikkeling (werknemersvaardigheden, sociale vaardigheden, loopbaanoriëntatie) en trajecten die gericht zijn op verwerking van specifieke competenties en vaardigheden. Voor de eerste vorm neemt de overheid

19 Eimers, Jager & Verhaegh (2016) De route tot branchecertificering. Voor kwetsbare jongeren in de gemeente Utrecht. Nijmegen: KBA

(gemeente, UWV) vaak de kosten op zich. Aan de tweede vorm blijken ook bedrijven en branches mee te willen betalen.
De vorm van korte scholing en training met certificering is zeker niet nieuw. Er bestaat een uitgebreid aanbod van cursussen en vormen van certificering. Duidelijk is wel dat de totale markt van vraag en aanbod zeer versnipperd is en weinig transparant. Enerzijds past dat bij de behoefte aan maatwerk en flexibiliteit. Anderzijds leidt het tot onbekendheid en onderbenutting van de mogelijkheden die er zijn voor de doelgroep.
Uit het genoemde onderzoek komt ook naar voren dat samenwerking en betere en andere begeleiding essentiële verbeterpunten zijn. Aanbevolen wordt om te onderzoeken hoe de ervaringen en mogelijkheden uit de branchecertificering benut kunnen worden om ook het initieel onderwijs aantrekkelijker te maken voor jongvolwassenen. Mogelijk dat juist in de combinatie van beide 'werelden' juist voor deze doelgroep kansen liggen.

Begeleiding 23-plussers
Op meerdere punten is al aangegeven dat betere en andere vormen van begeleiding nodig zijn. Centraal staat dat de 23-plusser gekend moet worden. Pas als er kennis is over achtergronden, persoonskenmerken, motieven en meer, kan maatwerk gevonden worden en een perspectief worden ontwikkeld dat past en haalbaar is. De begeleiding zou meer op de loopbaan als geheel gericht moeten worden. Vaak wordt vooral naar de momentopname gekeken, terwijl juist het perspectief een cruciale betekenis heeft. De begeleiding zou ook persoonlijker, directer en (op momenten) intensiever moeten zijn en de begeleiding zou meer continuïteit moeten kennen. Dat geldt met name ook op de overgangen, van school naar werk, van uitkering naar school of werk, maar ook van 23-min naar 23-plus. Over dat laatste punt hierna meer.
De verbetering en vernieuwing van de begeleiding ligt op de eerste plaats bij de afzonderlijke partijen zelf: gemeente, UWV, school, leerbedrijf. De uitvoerende professionals en hun managers kunnen zelf initiatieven nemen. Voorbeelden laten zien dat het kan.
Daarnaast zal echter ook de samenwerking gezocht en geïntensiveerd moeten worden. Juist vanuit het loopbaanperspectief is samenwerking tussen betrokken partijen noodzakelijk. Door krachten te bundelen kan bovendien de capaciteit voor begeleiding beter benut worden. Dat vraagt van partijen dat men elkaar tegemoet wil komen en ook de randen van de eigen taak, opdracht en verantwoordelijkheid wil opzoeken. Ook op dit punt kunnen de leerwerkloketten een verbindende rol spelen.
Speciale aandacht is nodig voor de jongvolwassenen met meervoudige, zware problematiek. De benodigde samenwerking voor hen breidt zich uit van werk, opleiding en inkomen naar zorg, welzijn en hulpverlening. Parallel aan de ontwikkelingen rondom 18-minners zouden ook hier vormen van multidisciplinaire, integrale aanpakken verder moeten worden ontwikkeld en uitgerold. In veel regio's hebben de leerwerkloketten op dit punt de nodige expertise opgebouwd.

Preventie

Naast alle nieuwe initiatieven om 23-plussers aan werk of opleiding te helpen is er behoefte aan een preventieve aanpak. Voorkomen moet worden dat 23-plussers zonder opleiding, zonder werk of zonder startkwalificatie komen te zitten. Dat is evident. Overigens is 'preventie' in dit verband feitelijk een vreemde term. Het vreemde is dat geredeneerd wordt vanuit de leeftijdsgrens van 23 jaar. Er is geen reden om wat vóór de leeftijd van 23 jaar gebeurt preventie te noemen en wat daarna komt curatief. In de werkelijkheid van de jonge volwassene gaat het leven gewoon door na de 23e verjaardag. Het pleidooi voor preventie moet dan ook begrepen worden als het pleidooi voor continuïteit in beleid, in werkwijzen, in samenwerking, in begeleiding en in aandacht voor jongeren en jongvolwassenen. Het is vanzelfsprekend dat bijvoorbeeld aan de leerplicht en kwalificatieplicht eindgrenzen worden gesteld. Hetzelfde geldt ook voor voorzieningen en rechten die verbonden zijn aan de levensfase tot volwassenheid. Voorkomen moet echter worden dat daardoor een breuk ontstaat in de aandacht en begeleiding van de jonge mensen waarom het gaat.

Aanbevolen wordt om specifiek op dit punt nieuwe samenwerking en doorlopende lijnen te ontwikkelen. Opnieuw kunnen de leerwerkloketten, maar ook gemeenten (vanuit de RMC-functie, Jongerenloket) daarin een voortrekkersrol vervullen.

Nederland telt meer dan 138.000 jongvolwassenen (23- tot 27 jaar) zonder werk of opleiding. Iets minder dan de helft heeft geen startkwalificatie, naar hen gaan de meeste zorgen uit. Veel van deze 23-plussers hebben onvoldoende perspectief op verbetering van hun situatie.

Het gaat om een groep jongvolwassenen die hard getroffen is door de crisis: naast het verlies aan arbeidsplaatsen is ook het aantal BBL-plaatsen fors afgenomen. De combinatie van leren en werken is voor deze groep van extra belang vanwege hun behoefte aan inkomen. De dagopleidingen (BOL) zijn voor veel 23-plussers geen reëel alternatief. Daarbij zijn de meeste BOL-opleidingen ook niet ingericht op deze 23-plussers.

Herstel en vernieuwing van de BBL en het vergroten van de toegankelijkheid van de BOL zullen het perspectief van de 23-plussers met lichtere problematiek doen verbeteren. De sleutel lijkt te liggen bij meer en betere regionale samenwerking.

Waar sommige van deze 23-plussers geholpen zijn met een kleine duw in de rug, is er voor anderen meer en iets anders nodig. Bij hen is er sprake van hardnekkige, zware en complexe problematiek. Zonder inkomen is er nauwelijks zicht op het oplossen van hun problemen, maar omgekeerd blokkeren de problemen vaak de weg naar werk of naar een opleiding. Zij kunnen of willen geen meerjarig onderwijstraject meer beginnen. Deze 23-plussers zijn geholpen met alternatieve opleidingsroutes. Verder moet de begeleiding van deze jongvolwassenen anders en beter: persoonlijker, (op momenten) intensiever en met meer continuïteit.

ISBN 978-90-77202-86-9
NUR 840