

Uitvoeringstoets ‘Van school naar duurzaam werk’

Eindrapport

Persoonsgegevens

Management samenvatting

Op verzoek van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Sociale Zaken en werkgelegenheid (SZW) heeft VNG een beoordeling gemaakt van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel 'van school naar duurzaam werk'. Doel van het wetsvoorstel is dat jongeren die dit nodig hebben, begeleiding krijgen bij de overstap van school naar werk en bij (dreigende) werkloosheid. Het wetsvoorstel omvat de volgende samenhangende maatregelen:

- Mbo-instellingen geven studenten die dit nodig hebben extra loopbaanbegeleiding bij de overstap naar vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt tot een jaar na diplomeren.
- De leeftijd van de jongeren zonder startkwalificatie waarop het Doorstroompunt (voorheen RMC: de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie) zich richt wordt verhoogd van 23 naar 27 jaar.
- Voor jongeren die zelfstandig of met lichte ondersteuning van school of het Doorstroompunt (RMC) hun weg op de arbeidsmarkt niet kunnen vinden krijgen gemeenten een rol bij het ondersteunen naar werk.
- Om beter te kunnen samenwerken wordt de benodigde gegevensuitwisseling tussen scholen, het Doorstroompunt (RMC) en gemeenten (werk-kant) op casusniveau geregeld.
- Scholen, Doorstroompunten (RMC) en gemeenten worden verplicht samen te werken in de totstandkoming en uitvoering van een regionaal programma gericht op betere begeleiding door een duidelijke taakafbakening en ruimte voor maatwerk.

Hoofdpijn: heel positief over achterliggende idee, wel risico's en zorgen over uitvoerbaarheid

De maatregelen uit het wetsvoorstel van school naar duurzaam werk passen heel goed in de visie van preventief en *outreaching* werken en kwetsbare jongeren aan de voorkant begeleiden richting de arbeidsmarkt. Het helpt de medewerkers in de gemeentelijke uitvoering jongeren gelijke kansen te bieden omdat onderscheid tussen doelgroepen wordt losgelaten. De nazorg die het onderwijs gaat bieden en het kunnen delen van gegevens leidt tot betere begeleiding van deze jongeren. Wel zijn in dit onderzoek een aantal risico's gesignaleerd en zijn belangrijke randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie naar boven gekomen.

Uitvoering kent nog veel onduidelijkheden en afhankelijkheden

Gemeenten zijn op dit moment nog niet voldoende toegerust voor de extra begeleiding van jongeren van school naar duurzaam werk. Dit heeft met verschillende factoren te maken:

- Op dit moment is het voor gemeenten niet goed mogelijk om vast te stellen hoe groot de groep jongeren tussen de 23 en 27 jaar is, die begeleiding naar duurzaam werk nodig heeft en wat de aard van hun problemen is. Inzicht in beide aspecten is cruciaal voor gemeenten om voldoende personeel met de juiste scholing beschikbaar te hebben zodra dit nodig is.

- De effectiviteit van de uitvoering bij gemeenten, zowel bij de doorstroompunt functie als bij de werk-kant, is sterk afhankelijk van invulling van de nazorg door en de samenwerking met de Mbo-instellingen. Verschillende budgetten, andere verantwoordelijkheden en prikkels bij ketenpartners maken ontschot werken en aansluiten bij de behoefte van de jongere lastig. Voor het opzetten van passende trajecten, die aansluiten bij de nieuwe doelgroep, zijn gemeenten afhankelijk van zowel de scholen als de werkgevers.
- Voor veel gemeenten is nog onvoldoende duidelijk hoe een regionaal programma er uit gaat zien. Zij hebben meer kaders nodig over het 'wat' om zelf het 'hoe' regionaal te kunnen invullen. Vragen daarbij zijn: wie neemt het voortouw? welke partner heeft welke rol en is waarvoor verantwoordelijk? Zijn er voldoende middelen en komen deze wel op de juiste plek?

Belangrijkste impact op de gemeentelijke uitvoering: extra personeel en meer organisatie

De extra taken en samenwerking leiden in de gemeentelijke uitvoering tot:

- Extra benodigde capaciteit voor begeleiding van meer jongeren die niet eerder in beeld waren en een andere ondersteuningsbehoefte hebben. Daarnaast is nauwere samenwerking met scholen en goede coördinatie met ketenpartners nodig, ook bij zorg en welzijn.
- Extra werk voor de organisatie om bredere samenwerking op te zetten in de uitvoering van het regionaal programma en deze te coördineren en monitoren. Dit vergt inspanning op bestuurlijk niveau, maar ook in de alledaagse uitvoering. De ervaring leert dat de regionale afspraken niet altijd op elke mbo-locatie hetzelfde worden uitgevoerd. Dit is wel nodig om jongeren die dat nodig hebben te bereiken en effectief te kunnen ondersteunen.
- Voor intensievere samenwerking en een meer integrale aanpak is koppeling van systemen voor extra gegevensuitwisseling nodig. Dit vergt enige implementatietijd en leidt tot extra kosten. Om gegevens met elkaar uit te mogen wisselen is een duidelijke wettelijke grondslag nodig.
- Om jongeren die ondersteuning nodig hebben beter te bereiken is communicatie met en op de scholen nodig, net als fysieke aanwezigheid op de scholen om deze jongeren eerder te ontmoeten en een vertrouwensband op te bouwen.

Grootste risico voor de uitvoering: inrichten regionaal programma en financiering

- Voor een effectieve uitvoering zijn goede bestuurlijke afspraken en een uitvoerbare vertaling naar de dagelijkse praktijk nodig. Het wetsvoorstel bevat onvoldoende kaders over het 'wat' voor de invulling van deze afspraken, waardoor de gemeentelijke uitvoerders risico's zien dat het niet gaat leiden tot de goede afspraken, tegengestelde prikkels blijven bestaan en de middelen niet op de juiste plek bij de uitvoering terechtkomen.
- Hoe groter het schaalniveau en hoe meer partijen aan tafel zitten, hoe lastiger het is om werkbare afspraken te maken. Ook het schaalniveau van de Mbo-instellingen sluit niet altijd aan bij dat van de doorstroomregio: hoe zorg je dan toch voor een vergelijkbare aanpak?

- Verschillende budgetten bij verschillende ketenpartijen maakt het lastiger om deze budgetten samen te voegen en ontschot te kunnen werken. Om kansenongelijkheid te verkleinen is het nodig dat middelen effectief kunnen worden ingezet en er geen tegengestelde prikkels ontstaan.
- Gemeenten maken zich zorgen of voldoende is nagedacht over de coördinatie- en beheerslast van het regionale programma. Hier lijken onvoldoende middelen voor beschikbaar.
- Voor gemeenten is het onduidelijk hoe de meerjarige financiering van de aanpak van school naar duurzaam werk eruit komt te zien. Voldoende en vooral ook duurzame financiering voor de uitvoering van de aanpak vormt een belangrijke randvoorwaarde.
- Het risico bestaat dat juist kwetsbare jongeren, vanuit wantrouwen, geen toestemming geven voor het delen van gegevens en hierdoor de benodigde ondersteuning gaan missen.

Belangrijkste aanbevelingen voor een succesvolle en uitvoerbare implementatie

- Gemeenten hebben begin 2024 inzicht nodig in de aard en omvang van de nieuwe doelgroep 23 tot 27-jarigen om zich te kunnen voorbereiden op de uitvoering medio 2025.
- Zorg als Ingrado en VNG voor goede ondersteuning en kennisdeling bij de implementatie en profiteer van de al opgedane kennis in regio's die meer voorlopen.
- Zorg als ministeries van OCW en SZW voor structurele middelen voor de extra taken. Op dit moment is niet duidelijk of de middelen toereikend en hoe structureel deze zijn. Zorg voor integrale budgetten die ontschot werken goed mogelijk maken.
- VNG: maak afspraken over monitoring op middelen en resultaten met beide ministeries.
- Analyseer met ketenpartners welke gegevens uitgewisseld moeten worden en zorg als ministeries van OCW en SZW voor een duidelijke wettelijke grondslag voor deze gegevensuitwisseling in lagere regelgeving.
- Zorg als ministeries van OCW en SZW dat de aanlevering van de doelgroep aan het doorstroompunt onderscheid mogelijk maakt tussen de verschillende groepen, conform de huidige monitoring Jongeren in een kwetsbare positie (JIKP).
- Voor een duurzame aanpak en passende ondersteuning is het nodig dat de opleidingen en de begeleiding vanuit de Mbo-instellingen actiever aansluiten bij de vraag van werkgevers of vervolgoopleidingen en de behoefte van de jongeren, ook die ouder dan 23 jaar.
- Zorg als ministerie van SZW voor een goede aansluiting bij de ontwikkeling van regionale werkcentra.

Inhoudsopgave

Management samenvatting	1
Inhoudsopgave	5
1. Inleiding.....	6
1.1. Achtergrond.....	6
1.2. Vraagstelling.....	6
1.3. Scope uitvoeringstoets	7
1.4. Aanpak & methodologie	7
1.5. Leeswijzer	9
2. Het wetsvoorstel in context.....	10
2.1. Huidige situatie.....	10
2.2. Toekomstige situatie	11
2.3. Samenhangende ontwikkelingen en wet- en regelgeving	16
3. Beschrijving processen bij ondersteuning van jongeren van school naar werk	19
3.1. Huidige situatie.....	19
3.2. Voorbeelden van regio's die voorlopen.....	21
3.3. Werkprocessen gemeenten in de toekomstige situatie	23
4. Impact wijziging op uitvoering gemeenten.....	27
4.1. Impact van maximumleeftijd doorstroompunt naar 27 jaar	27
4.2. Impact van samenwerking met scholen & bredere doelgroep	28
4.3. Impact van een verplicht regionaal programma.....	30
4.4. Implementatie van de wijzigingen (periode tot medio 2025).....	32
5. Conclusies en aanbevelingen	34
5.1. Conclusies.....	34
5.2. Gewenste vervolgacties	39
Bijlage A: Gesprekspartners	41

1. Inleiding

1.1. Achtergrond

De ongelijkheid op de arbeidsmarkt tussen jongeren is toegenomen. Het verschil in arbeidsdeelname en werkloosheid tussen jongeren zonder startkwalificatie, mbo'ers en hbo- en wo-gediplomeerden is structureel groot, ongeacht de stand van de economie. Om dit te veranderen omvat het wetsvoorstel 'van school naar duurzaam werk' een pakket aan maatregelen waarmee jongeren die dit nodig hebben, begeleiding krijgen bij de overstap van school naar werk en bij (dreigende) werkloosheid. Het wetsvoorstel geeft hiervoor extra taken aan en verplichte samenwerking tussen Mbo-instellingen en gemeenten. Doel is een doorlopende aanpak van school naar duurzaam werk voor jongeren tot 27 jaar.

Op verzoek van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Sociale Zaken en werkgelegenheid (SZW) heeft VNG een beoordeling gemaakt van de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel 'van school naar duurzaam werk'. Dit wetsvoorstel bevat wijzigingen in de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Participatiewet en enkele andere wetten. Deze uitvoeringstoets richt zich op de uitvoeringsconsequenties voor gemeenten. Binnen gemeenten is zowel de onderwijs-kant (het doorstroompunt, gericht op voortijdig schoolverlaters zonder startkwalificatie) als de werk-kant (wijziging Participatiewet) betrokken.

1.2. Vraagstelling

De impactanalyse moet inzicht geven in de uitvoerbaarheid en de impact van de gewijzigde regelgeving op de gemeentelijke organisaties. Tevens geeft de impactanalyse aanbevelingen voor een succesvolle implementatie van de gewijzigde regelgeving bij gemeenten.

De onderzoeksvragen voor deze impactanalyse zijn:

- Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente door de nieuwe regelgeving?
- Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijke organisatie?¹
- Is de gemeente voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering?
- Welke kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering zijn aan deze wijziging van de regelgeving verbonden?

¹ Hierbij wordt zowel gekeken naar de primaire processen als naar de bedrijfsvoeringsaspecten (security, communicatie, organisatie, personeel, administratieve organisatie, financiën, informatievoorziening, juridisch, technologie, huisvesting).

- Wat zijn de verwachte effecten van het wetsvoorstel?
- Hoe kunnen veranderingen worden geïmplementeerd en wat zijn de randvoorwaarden en risico's?

In deze rapportage is gekeken naar het voorgenomen wetsvoorstel met toelichting, die eind juni 2023 door het ministerie van OCW naar VNG is toegestuurd.

1.3. Scope uitvoeringstoets

De uitvoeringstoets richt zich op de uitvoeringsconsequenties van het voorgenomen wetsvoorstel 'van school naar duurzaam werk'² op gemeenten en wat nodig is voor een goede invoering bij gemeenten. Specifieke aandachtspunten bij het onderzoek zijn:

1. De rol die gemeenten krijgen bij het ondersteunen van jongeren naar werk die zelfstandig of met lichte ondersteuning van school of het Doorstroompunt hun weg op de arbeidsmarkt niet kunnen vinden.
2. De verplichte samenwerking tussen gemeenten, scholen en Doorstroompunten in de totstandkoming en uitvoering van een regionaal programma.
3. De inrichting van de benodigde gegevensuitwisseling tussen scholen, het Doorstroompunt en gemeenten.

Naast de uitvoerbaarheid van elke wijziging afzonderlijk is ook aandacht besteed aan de uitvoerbaarheid van de wijzigingen in het geheel.

Buiten scope zijn de volgende punten:

- Het opstellen van een implementatieplan. De analyse geeft hier input voor, maar de analyse zelf is geen implementatieplan.
- De politieke wenselijkheid van de beoogde wijzigingen. De uitvoeringstoets gaat alleen in op uitvoeringsconsequenties.

1.4. Aanpak & methodologie

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode van augustus tot en met medio november 2023. In deze paragraaf is de onderzoeksaanpak beschreven en is een korte toelichting gegeven op de gehanteerde methodologie om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

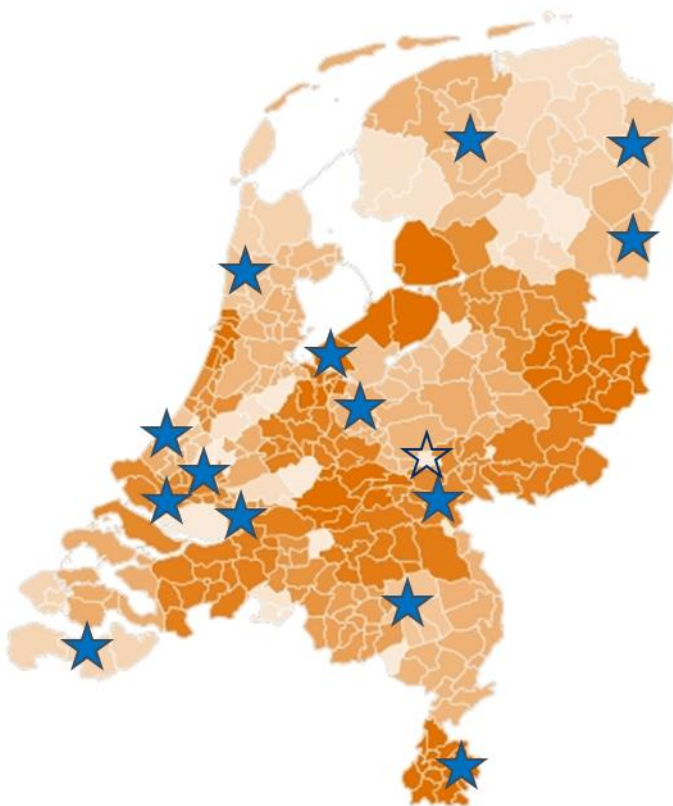
² Internetconsultatie versie van 4 juli 2023

Het proces is begeleid door een begeleidingscommissie waarin VNG, Ingrado (vereniging voor leerplicht en Doorstroompunt), het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid deelnamen.

Tijdens de **inventarisatiefase** is de onderzoeksaanpak verder uitgewerkt en is de selectie van nader te onderzoeken en interviewen gemeenten gemaakt. Bij de selectie van de gemeenten is rekening gehouden met gemeentegrootte, geografische spreiding en regionale indeling van zowel de doorstroompunt (RMC) regio als de arbeidsmarktregio om een zo representatief mogelijk beeld te krijgen. Op basis van deskresearch is een lijst met gespreksonderwerpen gemaakt voor de te houden interviews en welke type medewerkers (functie) in de gemeentelijke uitvoering te betrekken. Beide zijn vooraf afgestemd met de begeleidingscommissie.

Onderstaande figuur geeft aan met welke gemeenten en doorstroomregio's is gesproken. De kleuren van de gemeenten geven de mate van overlap tussen doorstroomregio en arbeidsmarktregio aan. Hoe donkerder de gemeente hoe meer overlap er zit tussen beide regio's.

Figuur 1 ***Overzicht van betrokken gemeenten en doorstroomregio's in het onderzoek***



In de **analysefase** zijn interviews gehouden met de ambtenaren bij gemeentelijke organisaties die zich bezighouden met voortijdig schoolverlaters zonder startkwalificatie (doorstroompunt) en met het ondersteunen van jongeren naar werk. De meeste gesprekpartners komen uit de uitvoering, bij sommige interviews was er ook een beleidsmedewerker aanwezig. De uitvoering kan per gemeente apart zijn georganiseerd of door één uitvoeringsorganisatie voor meerdere gemeenten. In de 15 interviews is gesproken met medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van in totaal 37 gemeenten.

Naast gemeenten hebben wij ook gesproken met personen van de vereniging voor leerplicht en Doorstroompunt, Ingrado, experts bij VNG op het gebied van voortijdig schoolverlaten en arbeidsmarktregio's en met De beleidsonderzoekers, een onderzoeksbureau dat in opdracht van beide ministeries naar de regionale indeling van de doorstroompunten en arbeidsmarktregio's kijkt. In bijlage A is een overzicht te vinden van de gesproken personen.

In de **rapportagefase** zijn de resultaten van de impactanalyse voorgelegd aan de geïnterviewde gemeenten in de vorm van een klankbordbijeenkomst, waarvoor alle geïnterviewde gemeenten waren uitgenodigd. De resultaten van de impactanalyse zijn tot slot in de voorliggende rapportage opgenomen.

1.5. Leeswijzer

Na dit inleidende hoofdstuk is in hoofdstuk 2 een beschrijving gegeven van de huidige situatie met betrekking tot jongeren zonder startkwalificatie en het begeleiden van jongeren die dit nodig hebben van school naar werk en de toekomstige situatie na de invoering van het wetsvoorstel. In hoofdstuk 3 zijn de huidige en toekomstige werkwijze en de verwachte werkprocessen omschreven met betrekking tot de begeleiding van kwetsbare jongeren bij de overstap van school naar duurzaam werk. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de impact en effecten van de wetswijziging voor de uitvoering bij gemeenten en wat nodig is voor de implementatie. In hoofdstuk 5 tot slot zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen en zijn de antwoorden op de onderzoeksvragen gegeven.

2. Het wetsvoorstel in context

Dit hoofdstuk beschrijft op hoofdlijnen de huidige situatie met betrekking tot jongeren zonder startkwalificatie en het begeleiden van jongeren die dit nodig hebben van school naar werk. Vervolgens wordt de toekomstige situatie na de aanpassing uit het wetsvoorstel beschreven. Daarna wordt ingegaan op samenhangende regelgeving en ontwikkelingen die de uitvoering van het wetsvoorstel raken.

2.1. Huidige situatie

Zonder startkwalificatie hebben jongeren minder kans op de arbeidsmarkt. De overheid wil voorkomen dat jongeren zonder startkwalificatie van school gaan (voortijdig schoolverlaten). In de huidige situatie nemen verschillende organisaties maatregelen om jongeren weer naar school te helpen.

Rol en taken Mbo-instellingen

Voortijdig schoolverlaten op het mbo wordt voorkomen door aandacht te geven aan jongeren in een kwetsbare positie en aan kansengelijkheid. In de kwaliteitsagenda's van Mbo-instellingen staan de maatregelen die deze scholen zelf nemen om de kwaliteit van het onderwijs en passende begeleiding van scholieren te verbeteren. Mbo-instellingen bepalen zelf hoe zij het geld besteden. Een onafhankelijke commissie beoordeelt het plan van elke mbo-school.

Rol en taken Doorstroompunt

Gemeenten hebben een wettelijke taak om voortijdig schoolverlaten (vsv) tegen te gaan, dit is belegd bij het Doorstroompunt (was: Regionaal Meld- en Coördinatiepunt). De doorstroomcoaches benaderen jongeren als zij te vroeg van school gaan of veel spijbelen en begeleiden schoolverlaters terug naar school. Als verder gaan op school niet haalbaar blijkt, begeleiden de doorstroomcoaches de jongeren naar werk of als dat nodig is bijvoorbeeld behandeling in een zorgtraject of vrijwilligerswerk. Hiervoor werken zij behalve met scholen veel samen met de werk-kant van gemeenten en zorgorganisaties om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. In elke regio worden doorstroomcoaches anders ingezet, soms is dit regionaal en soms per gemeente. Gemeenten krijgen jaarlijks bijna € 37 miljoen om de Doorstroompunt-functie uit te voeren.

Regionale samenwerking scholen en gemeenten

Op dit moment maken het Doorstroompunt en onderwijsinstellingen samen een regionaal vsv-programma met (bovenwettelijke) maatregelen voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten. De meest voorkomende maatregelen zijn:

- Extra begeleiding op scholen voor jongeren die meer ondersteuning nodig hebben. Dit kan bijvoorbeeld worden uitgevoerd door docenten, hulpverlening of jongerenwerkers.
- Overstapcoaches voor ondersteuning aan jongeren die moeilijk tot een goede studiekeuze komen.
- Hulp voor jongeren na schooluitval. Regio's geven jongeren hiervoor trainingen op het gebied van zelfkennis, gedrag en sociale ervaring opdoen.
- Verzuim op school aanpakken. Als een jongere zich vaak afwezig of ziek meldt, is de kans op voortijdig schoolverlaten groter.
- Samenwerking tussen scholen, gemeenten, hulpverleners en jeugdartsen om jongeren zo veel mogelijk weer naar school te laten gaan.

Voor het regionale vsv-programma is jaarlijks in totaal € 49,6 miljoen beschikbaar, waarvan € 30,4 miljoen voor mbo-scholen en € 19,2 miljoen voor gemeenten. Op dit moment lopen de plannen van 2021 tot en met 2024. Een verlenging van de regeling regionale aanpak vsv tot 1 augustus 2025 is onlangs aangekondigd.

Rol en taken werk-kant gemeente

Op grond van de Participatiewet kan de gemeente jongeren zonder startkwalificatie in de leeftijd tot 27 jaar oud ondersteunen naar werk via een leer-werktraject. Ook kan worden bekeken of andere vormen van begeleiding nodig zijn, zoals bijvoorbeeld psychische hulp of schuldhulpverlening. Lastig voor gemeenten is dat jongeren die niet staan ingeschreven bij DUO, niet bij UWV en geen uitkering ontvangen (niet-uitkeringsgerechtigden: *nuggers*), niet in zicht zijn. Via de tool 'Jongeren in beeld' van het Inlichtingenbureau kunnen gemeenten deze jongeren beter in beeld krijgen. Via de tool ontvangen deelnemende gemeenten maandelijks gegevens van jongeren van 23 tot 27 jaar, die geen startkwalificatie hebben, niet ingeschreven staan bij een opleiding (via DUO), geen werk of weinig inkomen hebben en geen uitkering hebben (via UWV).

2.2. Toekomstige situatie

In deze paragraaf is op basis van de 7 w's (wie, wat, waar,³ wanneer, waarom, op welke wijze en met welke middelen) een beschrijving gemaakt van de toekomstige situatie na inwerkingtreding van de gewijzigde wetten. Deze beschrijving is opgesteld op basis van het wetsvoorstel met bijbehorende toelichting aangevuld met observatie uit het gemeentelijk veld.

³ De 'waar' is hier minder relevant, het betreft een verplichting voor alle gemeenten.

2.2.1. Projectbeschrijving

Waarom?

Het verschil in arbeidsdeelname en werkloosheid tussen jongeren verschilt enorm en is mede gerelateerd aan het onderwijs dat iemand gevolgd heeft. Jongeren zonder startkwalificatie (diploma havo, vwo, mbo niveau 2 of hoger) zijn kwetsbaar op de arbeidsmarkt. Een jaar na diplomering heeft 33% van de mbo entree-studenten (niveau 1) geen werk. Bij bol (beroeps opleidende leerweg) niveau 2 is dit 20%. In vergelijking, bij bbl (beroepsbegeleidende leerweg, deels werk en deels school) niveau 3 en 4 is dit slechts 2%. Deze verschillen zijn structureel, ongeacht de stand van de economie.

Bij de overstap van school naar werk is er geen doorlopende begeleiding en blijken veel jongeren niet zelfstandig hulp te vinden, waardoor problemen kunnen verergeren. Om dit te veranderen omvat het wetsvoorstel 'van school naar duurzaam werk' maatregelen waarmee jongeren die dit nodig hebben, begeleiding krijgen bij de overstap van school naar werk en bij (dreigende) werkloosheid. Doel is een doorlopende en integrale aanpak van school naar duurzaam werk voor jongeren tot 27 jaar.

Wat?

Het wetsvoorstel geeft hiervoor extra taken aan en verplichte samenwerking tussen Mbo-instellingen en gemeenten. Het wetsvoorstel omvat de volgende samenhangende maatregelen:

- Mbo-instellingen geven studenten die dit nodig hebben extra loopbaanbegeleiding bij de overstap naar vervolgonderwijs of de arbeidsmarkt tot een jaar na diplomeren.
- De leeftijd van de jongeren zonder startkwalificatie waarop het Doorstroompunt (RMC) zich richt wordt verhoogd van 23 naar 27 jaar.
- Voor jongeren die zelfstandig of met lichte ondersteuning van school of het Doorstroompunt (RMC) hun weg op de arbeidsmarkt niet kunnen vinden krijgen gemeenten een rol bij het ondersteunen naar werk.
- Om beter te kunnen samenwerken wordt de benodigde gegevensuitwisseling tussen scholen, het Doorstroompunt (RMC) en gemeenten op casusniveau geregeld.
- Scholen, Doorstroompunten (RMC) en gemeenten worden verplicht samen te werken in de totstandkoming en uitvoering van een regionaal programma gericht op betere begeleiding door een duidelijke taakafbakening en ruimte voor maatwerk.

Wie?

De volgende actoren spelen hier een rol bij:

- Gemeenten (doorstroompunt, werk-kant, Wmo/Jeugd):
 - Doorstroompunt: de gemeentelijke taak om jongeren zonder startkwalificatie te ondersteunen naar onderwijs of, als dit niet passend is, werk. Dit is de nieuwe naam voor de Regionale Meld en Coördinatiefunctie (RMC-functie).
 - Werk-kant: de uitvoerder van de Participatiewet, bedoeld voor iedereen die kan werken maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt. Uitvoerder van arbeidsmarktbeleid, uitkeringen, participatie en re-integratie en het inkomensbeleid.
 - Ook verantwoordelijk voor zorg of ondersteuning vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) of de Jeugdwet voor kwetsbare jongeren die dat nodig hebben.
- Arbeidsmarktregio's: Nederland is onderverdeeld in 35 arbeidsmarktregio's. Binnen deze regio's werken gemeenten en UWV samen aan dienstverlening die gericht is op werkgevers en werkzoekenden. Elke regio heeft een centrumgemeente met de regie en coördinerende taak bij regionale samenwerking in de arbeidsmarktregio en het beheer van de daarvoor beschikbaar gestelde financiële middelen. De centrumgemeente krijgt met dit wetsvoorstel ook een taak bij de totstandkoming en uitvoering van het regionaal programma.
- Doorstroompunt (RMC)-regio: Nederland is onderverdeeld in 41 doorstroompunt-regio's. In deze regio's werken scholen en gemeenten samen via een regionaal programma om te voorkomen dat leerlingen zonder startkwalificatie van school gaan. Elke regio heeft een contactgemeente voor de Doorstroompunt-functie voortijdig schoolverlaten en een contactschool, die de andere scholen vertegenwoordigt. De contactschool is samen met de contactgemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van het regionaal programma, zij beheren de subsidie voor het regionaal programma, nemen deel aan het regionaal bestuurlijk overleg en voeren de maatregelen van het regionaal programma uit.
- Mbo-instellingen: scholen voor middelbaar beroepsonderwijs (mbo). De opleidingen zijn verschillend ingericht. Bij een beroepsbegeleidende leerweg (bbl) gaat de leerling meteen aan het werk en maar beperkt naar school. Bij een beroepsopleidende leerweg (bol) zit de leerling vooral op school en doet deze praktische ervaring op tijdens de stages.

Het mbo kent verschillende niveaus:

- niveau 1 of entreeopleiding van een jaar (geeft geen startkwalificatie);
- niveau 2 basisberoepsopleiding die één tot twee jaar duurt;
- niveau 3: vakopleiding van drie jaar;
- niveau 4: middenkaderopleidingen van 3 of 4 jaar en specialistenopleidingen van een of twee jaar als extra opleiding ('kopstudie') na een mbo-opleiding op niveau 3 of 4 in dezelfde richting.

- Ministerie van OCW: verantwoordelijk voor het basis, voortgezet onderwijs, mbo, hbo en universiteit en verantwoordelijk voor het Doorstroompunt. Opsteller van dit wetsvoorstel dat onderdeel is van het prioritaire thema 'Gelijke kansen' van de Werkagenda mbo.
- Ministerie van SZW: verantwoordelijk voor het arbeidsmarktbeleid, waaronder de aanpak van jeugdwerkloosheid. Gaat ook over de Participatiewet die met dit wetsvoorstel wordt gewijzigd.
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS): verantwoordelijk voor de Wet publieke gezondheid (jeugdgezondheidszorg), Jeugdwet en Wet maatschappelijke ondersteuning 2015.

Op welke wijze?

Zowel de scholen als de gemeenten hebben zelfstandige wettelijke taken m.b.t. onderwijs en begeleiding naar werk van kwetsbare jongeren. Deze taken worden deels uitgebreid en het wetsvoorstel bevat een verplichting voor betrokken organisaties om samen te werken. Deze samenwerking wordt vastgelegd in een regionaal programma waarin zij aanvullende maatregelen kunnen uitwerken. Partijen werken vervolgens samen bij de uitvoering van dit programma.

Om dit mogelijk te maken worden de Wet educatie en beroepsonderwijs, de Participatiewet, de Wet op de expertisecentra, de Wet voortgezet onderwijs 2020, de Wet educatie en beroepsonderwijs BES en de Wet register onderwijsdeelnemers gewijzigd.

Extra taak mbo-instellingen

Mbo-instellingen worden verplicht om loopbaanbegeleiding naar werk aan te bieden aan studenten in de laatste fase van hun opleiding tot een jaar na diplomering. Dit geldt voor alle studenten die dit nodig hebben, in ieder geval voor studenten van entree en bol niveau 2. Jongeren besluiten zelf of zij van het aanbod gebruik willen maken. Bij de loopbaanbegeleiding kan een mbo-instelling de gemeente betrekken.

Extra taak Doorstroompunt van de gemeente

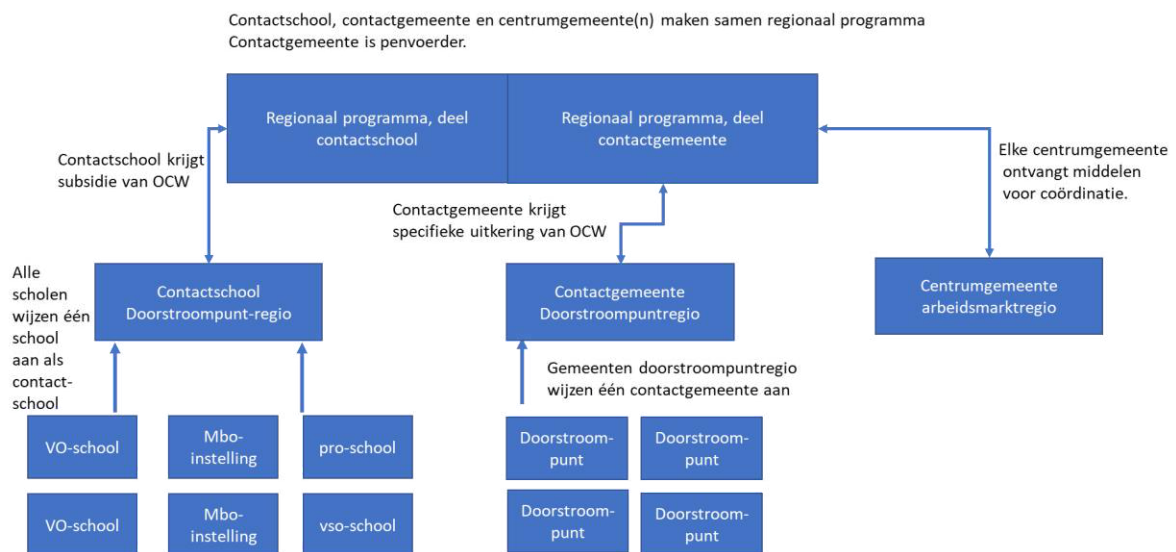
De leeftijd van de jongeren zonder startkwalificatie waarop het Doorstroompunt (RMC) zich richt wordt verhoogd van 23 naar 27 jaar om jongeren zonder startkwalificatie langer intensieve begeleiding te kunnen bieden en de kans op duurzaam werk te vergroten.

Extra taak werk-kant van de gemeente

Vanuit de Participatiewet krijgen gemeenten een duidelijke taak in de vorm van een inspanningsverplichting bij de ondersteuning van de overgang naar werk voor jongeren waarvoor ondersteuning van de onderwijsinstelling of het Doorstroompunt niet voldoende is. Dan kan een traject van ondersteuning op grond van de Participatiewet worden ingezet. Vanuit het mbo kan de gemeente ook preventief worden betrokken bij loopbaanbegeleiding. Zo kunnen Mbo-instellingen, gemeenten en Doorstroompunt-regio's op basis van de situatie van de jongere meer maatwerk

bieden. Hiervoor wordt het opstellen en uitvoeren van een regionaal programma verplicht en zal dit worden gemonitord.

Figuur 2 Structuur van het regionaal programma voor samenwerking



Regionale samenwerking tussen scholen en gemeenten via een verplicht programma

Het regionaal programma met maatregelen voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten wordt verbreed met de overgang van school naar duurzaam werk. Het wordt verplicht om in het regionaal programma afspraken te maken over de samenwerking tussen partijen in de regio. Het is belangrijk dat in ieder geval scholen, doorstroompunten en de domeinen arbeid en zorg worden betrokken bij het regionaal overleg. De contactgemeente verzorgt de coördinatie van dit programma en maakt afspraken met de onderwijsinstellingen en de centrumgemeente van de betrokken arbeidsmarktregio. Het regionaal bestuurlijk overleg beslist uiteindelijk over het regionaal programma.

Gegevensuitwisseling tussen de verschillende organisaties wordt mogelijk gemaakt door in de wet een verbinding te maken tussen de taken van deze organisaties.

Wanneer?

Beoogd wordt dat het wetsvoorstel op 1 augustus 2025 in werking treedt.

Met welke middelen?

Het budget van het regionaal programma wordt verhoogd. 20% van de extra middelen, die nu op de begroting staan voor de individuele organisaties, worden toegevoegd aan het regionaal programma.

Achterliggende idee is dat het gezamenlijk inzetten van middelen betere samenwerking en een sluitende ketenaanpak stimuleert.

2.3. Samenhangende ontwikkelingen en wet- en regelgeving

Er zijn verschillende relevante ontwikkelingen die samenhangen met het wetsvoorstel. In het navolgende is een korte uitwerking gemaakt van relevante ontwikkelingen, aanpalende regelgeving en overige initiatieven.

2.3.1. Relevante ontwikkelingen

Er zijn verschillende maatschappelijke ontwikkelingen die de uitvoering van het wetsvoorstel raken. Achtereenvolgens wordt ingegaan op deze ontwikkelingen.

Motie Kwint/Özdil: begeleiding van mbo niveau 1 en 2 bij start op de arbeidsmarkt

Begin 2018 werd in de Tweede Kamer de motie Kwint/Özdil aangenomen. In deze motie wordt aandacht gevraagd voor de begeleiding van jongeren met een mbo-diploma niveau 1 en 2 bij hun start op de arbeidsmarkt. Niet alleen omdat zij het op school vaak lastig hebben, maar ook omdat zij vaak problemen ervaren met het vinden en behouden van een baan. Vervolgens zijn er in zes regio's pilots uitgevoerd voor een soepelere overgang naar werk. Als vervolg hierop is eind oktober 2023 de motie Westerveld/Kwint aangenomen. De motie vraagt aan de regering om verlengde begeleiding aan vso-leerlingen aan te bieden die de overstap maken naar het mbo. De motie verwijst naar de resultaten van de pilots.

Interdepartementaal beleidsonderzoek naar jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt

In 2019 is het Interdepartementaal beleidsonderzoek naar jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt gepresenteerd. Hieruit bleek dat een aantal groepen jongeren moeite hebben met het vinden en behouden van werk en dat er structurele knelpunten zijn die een goede ketenaanpak in de weg staan. Vervolgens is in het coalitieakkoord om dit op te lossen € 65 mln. extra beschikbaar gesteld. Dit heeft geleid tot het huidige wetsvoorstel.

Coronacrisis: (tijdelijke) aanpak jeugdwerkloosheid

Binnen deze aanpak als onderdeel van het Nationaal Programma Onderwijs hebben gemeenten samen met scholen een belangrijke rol en kregen zij extra budget voor:

- Coördinatie van de regionale aanpak jeugdwerkloosheid door de centrumgemeenten in arbeidsmarktregio's.

- Ondersteuning van mbo-schoolverlaters met moeilijke start op de arbeidsmarkt. Extra budget voor centrumgemeenten en mbo-scholen (deels via een lumpsum en deels via subsidieregelingen).
- Ondersteuning van voortijdig schoolverlaters, deels door intensivering van de reguliere taken van het Doorstroompunt en deels door ondersteunen op weg naar een baan of een leerbaan door centrumgemeenten.
- Ondersteuning van jongeren uit praktijkonderwijs (pro) en voortgezet speciaal onderwijs (vso) bij het verder doorleren of de overstap naar werk via aanvullende bekostiging voor scholen.

Nazorg bij Praktijkonderwijs en Voortgezet Speciaal Onderwijs (pro en vso)

Scholen in het vso en pro geven momenteel al 'nazorg' aan oud-leerlingen. De manier waarop hier invulling aan wordt gegeven is verschillend. Dit komt omdat de wettelijke verplichting in het vso beperkt is geformuleerd en er geen wettelijke nazorgplicht is voor het pro. In de internetconsultatie van het huidige wetsvoorstel is aangegeven dat het bieden van nazorg voor pro- en vso scholen gelijkgetrokken zou moeten worden met de manier waarop dat voor het mbo in dit wetsvoorstel geregeld wordt. Hier is momenteel geen apart budget voor beschikbaar.

Herijking van de vsv-middelen

Gemeenten en onderwijsinstellingen ontvangen middelen voor het tegengaan van voortijdig schoolverlaten (vsv). Momenteel werkt het ministerie van OCW aan een herijking van de verdeling van deze middelen. De MBO Raad, VNG, Ingrado en enkele individuele scholen en gemeenten zijn bij dit proces betrokken. Deze herijking loopt parallel aan het wetgevingstraject en gaat leiden tot verschuiving van budgetten tussen regio's en gemeenten.

2.3.2. Wet- en regelgeving

Er komt verschillende nieuwe wet- en regelgeving aan, die ook gevolgen heeft voor de uitvoering van het wetsvoorstel door gemeenten. Achtereenvolgens wordt hierop ingegaan.

Wet aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams)

Bij de doelgroep van mbo-studenten met (een risico op) afstand tot de arbeidsmarkt komt soms meervoudige problematiek voor. Bij sommige jongeren zonder startkwalificatie zijn verschillende problemen met elkaar verweven. Zo kunnen bijvoorbeeld schulden, psychische problematiek en sociale isolatie oorzaken zijn van het ontbreken van een startkwalificatie of duurzaam werk. Dan kan een integrale en gecoördineerde aanpak wenselijk zijn en is begeleiding naar onderwijs of arbeid waarschijnlijk niet de gepaste eerste stap. Als het wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein wordt ingevoerd, kan worden aangesloten bij de mogelijkheden die in dat wetsvoorstel worden geboden. De RMC-wetgeving is geen specifiek onderdeel van de Wams.

Tijdelijke regeling aanvullende bekostiging LOB MBO

Door de coronacrisis is het voor jongeren lastiger om een baan te vinden. Deze tijdelijke regeling is opgetuigd voor mbo-instellingen om gediplomeerde schoolverlaters ondersteunen via loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) bij het vinden van werk of een vervolgopleiding. Het doel van deze regeling is het verbeteren van de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt. Dit is een tijdelijke regeling in afwachting van de structurele verankering via het wetsvoorstel 'van school naar duurzaam werk'.

3. Beschrijving processen bij ondersteuning van jongeren van school naar werk

Dit hoofdstuk beschrijft de processen met betrekking het ondersteunen van kwetsbare jongeren vanuit school naar duurzaam werk in de huidige en de toekomstige situatie na invoering van de voorgestelde wijzigingen in het wetsvoorstel.

In dit hoofdstuk is een beschrijving gemaakt van de huidige situatie (paragraaf 3.1). Vervolgens komen een aantal voorbeelden uit regio's die meer voorlopen in de nieuwe aanpak aan bod (paragraaf 3.2). Daarna wordt de toekomstige situatie (paragraaf 3.3) beschreven samenhangend met de wijziging van de verschillende wetten zoals opgenomen in het wetsvoorstel.

3.1. Huidige situatie

Organisatie doorstroompunt

Over het algemeen zijn er grote verschillen hoe de doorstroompunt functie is georganiseerd. Naast één regionale organisatie voor alle gemeenten, of een organisatie per subregio, zijn er ook situaties waarin dit per individuele gemeente is georganiseerd en voorbeelden van een gezamenlijke organisatie met de uitvoering van de Participatiewet van de gemeente(n). Dit kan binnen de gemeente, maar ook als zelfstandige uitvoeringsorganisatie.

Samenwerking met scholen

Ook bestaan er grote verschillen in de samenwerking met scholen vanuit het doorstroompunt. Dit varieert van gemeenten waarin los van elkaar wordt gewerkt aan voorkomen van voortijdig schooluitval tot gemeenten en regio's waar er een heel intensieve samenwerking is. Daar is op alle mbo-locaties een vaste ondersteuningsstructuur, waarin schoolmaatschappelijk werk, doorstroomcoach en ondersteuners vanuit het onderwijs samen optrekken. Zij kijken gezamenlijk wat nodig is om de student op school en in ontwikkeling te houden en zorgen voor een warme overdracht als dit op school niet meer lukt.

Samenwerking met participatie/werk-kant en aanpak jeugdwerkloosheid

Veel gemeenten hebben een aparte aanpak jeugdwerkloosheid voor jongeren, met jongerenconsulenten, maar er zijn ook gemeenten die geen onderscheid in leeftijd maken voor de Participatiewet. Jongeren komen in beeld na overdracht van de doorstroomcoach, als zij een uitkering aanvragen en soms via outreachende en preventieve aanpakken. Slechts een beperkt deel van de gemeenten biedt ondersteuning aan niet-uitkeringsgerechtigde jongeren.

Een deel van de gemeenten gaat nog een stap verder en heeft een Jongerenloket. Dat is het loket voor jongeren van 16 of 18 tot en met 26 jaar voor onderwijs, werk, inkomen, schulden en zorg. Het doel is om integrale zorg en ondersteuning te bieden voor jongeren die dat nodig hebben.

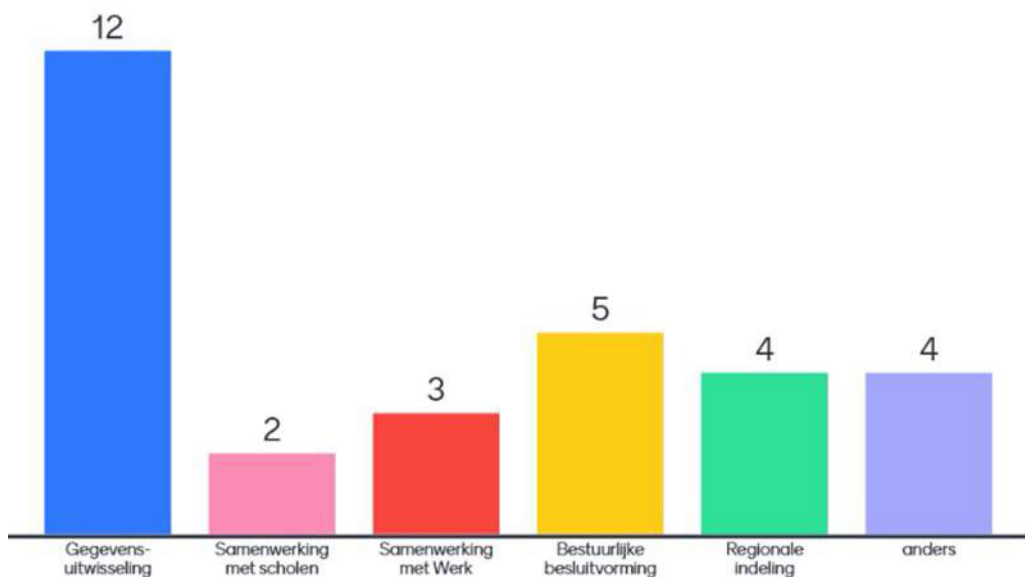
Werkprocessen doorstroomcoaches

De doorstroomcoaches benaderen jongeren als zij te vroeg van school gaan of veel spijbelen en begeleiden schoolverlaters terug naar school. Ze zoeken contact door bijvoorbeeld op bezoek te gaan, te bellen of een brief te sturen. En moedigen de jongeren aan om het diploma toch te halen. Als dit niet haalbaar blijkt, begeleiden de doorstroomcoaches de jongeren naar werk of een andere dagelijkse activiteit of een andere vorm van maatschappelijke participatie. Zoals behandeling in een zorgtraject of vrijwilligerswerk. De coaches zoeken ook contact met jongeren die veel spijbelen, omdat dit een voorteken kan zijn van schooluitval.

De coaches werken behalve met scholen veel samen met gemeenten en zorgorganisaties. De taak van de zorgorganisaties is om jongeren te begeleiden met persoonlijke en geestelijke problemen. Zo helpen zij mee om voortijdig schoolverlaten te voorkomen.

Knelpunten in de huidige situatie: gegevensuitwisseling en bestuurlijke besluitvorming

Figuur 3 Belangrijkste knelpunten in de gemeentelijke uitvoering



Bron: klankbordgroep met 14 representatieve gemeenten en doorstroomregio's

In nagenoeg alle situaties, dus onafhankelijk van de organisatie van het doorstroompunt en de samenwerking met ketenpartners is de gegevensuitwisseling het grootste knelpunt voor de uitvoering. Voorbeelden hiervan zijn signalen van voortijdig schoolverlaten komen te laat binnen, er is geen goed beeld van jongeren die in zorgtrajecten of dagbesteding zitten, als zelfstandige aan de slag zijn, door andere partners worden ondersteund of een startkwalificatie in het buitenland hebben gehaald. Hierdoor zijn er jongeren die (te lang) buiten beeld blijven of situaties dat partijen langs elkaar heen werken. Hierdoor wordt momenteel veel capaciteit verspild. Bij gemeenten in de grensregio's is er een extra complexiteit bij jongeren die over de grens op school zitten. Gegevensuitwisseling met deze scholen over de grens is niet geregeld.

Een ander belangrijk knelpunt dat ook relevant is voor de toekomstige situatie betreft de bestuurlijke besluitvorming en de regionale indelingen. In meerdere arbeidsmarktregio's zijn zaken versnipperd (decentraal) georganiseerd en/of ontbreekt een gezamenlijke visie of landen bestuurlijke afspraken niet goed in de praktijk. Ook binnen de gemeente kan de besluitvorming door aparte wethouders (1 voor Onderwijs en een ander voor Werk/Participatie) tot knelpunten leiden. Deze bestuurlijke knelpunten komen zowel voor in regio's waar de arbeidsmarktregio en doorstroomregio overeenkomen of goed op elkaar aansluiten als in regio's waar dit niet het geval is. Als de regio's niet op elkaar aansluiten maakt dit besluitvorming wel lastiger, net als in de gevallen waar grote Mbo-instellingen te maken met hebben met meerdere doorstroomregio's met verschillende werkwijze en afspraken. Tegelijkertijd zijn er ook regio's waar de samenwerking wel goed loopt.

Andere knelpunten die in de interviews en de bijeenkomst met klankbordgroep gemeenten en doorstroomregio's naar voren kwamen zijn de verschillende prikkels voor de ketenpartners (sturen op diploma, startkwalificatie, duurzaam werk, besparing uitkering, etc.) en de flinke wachtlijsten in de zorg, waardoor jongeren langer langs de kant staan en uiteindelijk veel moeilijker weer naar school of richting werk kunnen.

3.2. Voorbeelden van regio's met vergaande samenwerking

Gemeente Pekela / regio Oost-Groningen: samenwerking met scholen

Op alle mbo-locaties in de provincie Groningen wordt gewerkt met een vaste ondersteuningsstructuur voor preventie. Hierin werken de schoolmaatschappelijk werker/welzijnswerker samen met het BAT-team (begeleidingsadvies team vanuit het onderwijs) en de doorstroomcoach van een gemeente. Als een student dreigt uit te vallen zijn zij in beeld en kijken zij gezamenlijk wat nodig is allereerst om de student op school en in ontwikkeling te houden en anders is warme overdracht van onderwijs naar RMC mogelijk.

Vanuit de Regiodeal Oost Groningen wordt een aanpak gefinancierd waarin zorgpartijen in het onderwijs werken en extra ondersteuning leveren op de scholen juist voor die groep die anders nooit een startkwalificatie zou halen. Dit is een voorbeeld hoe het kan en echt werkt.

Emmen-Menso / Zuidoost Drenthe: samenwerking doorstroompunt en werk-kant

Binnen Menso zit alles voor wat betreft scholing (doorstroomcoaches) en werk (o.a. werkcoaches) in één uitvoeringsorganisatie. Deze werkt multidisciplinair voor drie gemeenten. De organisatie voert de preventieve en wettelijke taken uit vanuit de Leerplicht- en Participatiewet en ondersteunt ondernemers vanuit het Besluit bijstandverlening zelfstandigen (Bbz). Hierdoor kan integraal worden gewerkt en zo veel mogelijk worden aangesloten bij wat nodig is voor de jongeren. Menso heeft de opdracht voor de brede doelgroep tot 27 jaar (Doomstroompunt, nuggers, Jongeren in Beeld en P-wet).

Nijmegen / Rijk van Nijmegen: regionaal programma met arbeidsmarkt samen

Het programma Aanpak voortijdig schoolverlaten is m.b.v. crisisgelden jeugdwerkeloosheid uitgebreid naar een structurele aanpak met projecten die meer over onderwijs-arbeidsmarkt gaan. Door onder andere het werkgeversperspectief (VNO-NCW) meer toe te voegen. Hierbij is zoveel mogelijk bij de bestaande structuren aangesloten en zijn deze uitgebreid in plaats van nieuwe losse structuren ernaast op te zetten. In de huidige aanpak kan elke jongere worden geholpen, er is geen onderscheid meer tussen vsv'er en niet vsv'er. Doordat de Doorstroompunt regio en de arbeidsmarktregio hetzelfde zijn, was dit makkelijker te organiseren.

Er is een loopbaanteam MBO: team van coaches en consultants dat vroegtijdige signalen van het onderwijs met arbeid gerelateerde vraag oppakt. In de begeleiding van deze jongeren wordt gekeken wat er toch nog haalbaar is. Er is expertise uitwisseling en elkaars instrumenten kunnen worden ingezet, dit mag worden uitprobeerd in een vroegtijdig stadium. Dit alles gebeurt op basis van cofinanciering.

Den Haag: Preventieve aanpak op het mbo

De kern van de preventieve aanpak in de gemeente Den Haag is dat mbo-instellingen en de gemeente er samen voor willen zorgen dat jongeren met een diploma de school verlaten, een baan vinden en perspectief hebben. Het doel is om jongeren op mbo-scholen die ondersteuning nodig hebben, dat in een vroeg stadium te kunnen bieden en niet pas als de problemen al zijn opgestapeld of uit de hand zijn gelopen. Op dit moment is de aanpak belegd bij het Jongerenpunt070 waar zowel de werk-kant als de onderwijs-kant begeleiding biedt aan jongeren. Daarnaast is er ondersteuning van leerwerkmakelaars en flankerende dienstverlening zoals door de Helpdesk Geldzaken.

Dit preventief werken helpt om voortijdig schoolverlaten, werkloosheid en eventueel beroep op de bijstand te voorkomen. De aanpak is aanvullend op de dienstverlening van het mbo zelf. Er is gekozen voor een contextgerichte aanpak waarin de behoefte van de student centraal staat. De jongere voert regie op zijn eigen ontwikkeling, leven en loopbaan. Bij het vergroten van hun draagkracht worden de jongeren ondersteunt. De verwachting is dat deze aanpak de komende tijd verder regionaal wordt uitgebouwd.

Succesfactoren die helpen om goede en intensievere samenwerking te bereiken

- Multidisciplinaire uitstroomgesprekken op scholen met leerlingen, warme overdracht;
- Mogelijkheid om goed afspraken te maken met het onderwijs, hierbij helpt het om een beperkt aantal Mbo-instellingen te hebben waarvan het schaalniveau aansluit op de doorstroomregio;
- Intensieve samenwerking tussen het doorstroompunt en de werk-kant;
- Aanwezigheid van een Jongerenloket of vergelijkbare integrale werkwijze.

3.3. Werkprocessen gemeenten in de toekomstige situatie

Wat wijzigt er voor de gemeentelijke uitvoering in de rol van Doorstroompunt?

Voor het Doorstroompunt van de gemeente wordt de doelgroep van de jongeren zonder startkwalificatie groter door de verhoging van de maximumleeftijd van 23 naar 27 jaar. De groep die erbij komt zit in een andere levensfase (samenwonen, kinderen, etc.) en heeft andere knelpunten (schulden, wantrouwen, etc.) en een andere ondersteuningsbehoefte. Hier zal de werkwijze van de doorstroomcoaches bij aan moeten sluiten. In welke mate is nog onvoldoende duidelijk voor hen, doordat zij nog nauwelijks zicht op deze doelgroep hebben. De verwachting is dat de begeleiding intensiever zal zijn. Naar verwachting is er ook meer samenwerking met zorg nodig. Deze samenwerking komt niet veel aan bod in het wetsvoorstel en er is ook nog weinig zicht op de uitwerking in de praktijk.

Wat wijzigt er voor de gemeentelijke uitvoering aan de werk-kant?

De wijziging van de Participatiewet zorgt ervoor dat gemeenten een extra taak krijgen bij de ondersteuning van de overgang naar werk voor jongeren waarvoor ondersteuning van de onderwijsinstelling of het Doorstroompunt niet voldoende is. De werkwijze zal vergelijkbaar zijn als voor jongeren die een uitkering aanvragen. Als de gemeente vanuit het mbo preventief wordt betrokken bij loopbaanbegeleiding is hier wel een andere werkwijze voor nodig. Dit vraagt een meer integrale werkwijze om aan te sluiten bij de ondersteuningsbehoefte van de jongeren en dus goede samenwerking tussen de Mbo-instellingen, doorstroomcoaches en trajectbegeleiders/consulenten vanuit de Participatiewet. Bij gemeenten en regio's die al meer op deze wijze werken zien we dat het gaat om expertise uitwisseling, inzet van elkaars instrumenten, maar ook zo ver kan gaan dat

op elke mbo-locatie een vooruitgeschoven post vanuit de gemeente, die zowel verstand heeft van onderwijs, werk en zorg, aanwezig is voor deze preventieve aanpak.

Een risico is dat juist kwetsbare jongeren geen toestemming geven voor het delen van gegevens. Hierdoor kunnen juist diegene die ondersteuning kunnen gebruiken buiten de boot vallen.

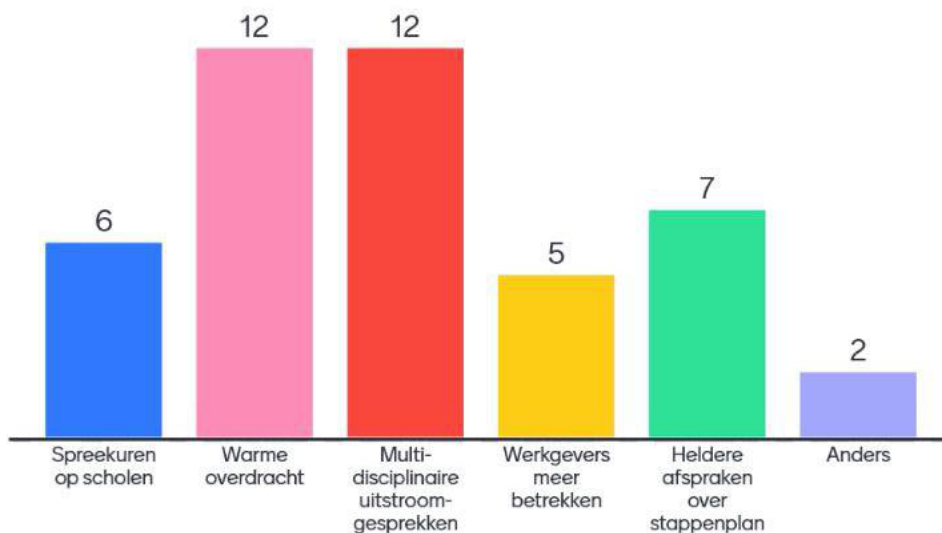
Wat wijzigt er bij het opstellen en uitvoeren van het regionaal programma?

De daadwerkelijke wijziging in werkwijze zal per regio verschillen en is nog niet goed te voorzien. Deze hangt af van de afspraken die worden gemaakt in het regionaal programma. De uitbreiding van het programma dat nu gericht is op voortijdig schoolverlaten naar de bredere overgang van school naar duurzaam werk vergt een uitbreiding van de samenwerking tussen partijen in de regio. Duidelijk is dat in ieder geval, naast de contactgemeente die verantwoordelijk is voor de coördinatie van dit programma en de onderwijsinstellingen, ook de centrumgemeente van de betrokken arbeidsmarktregio wordt betrokken, ieder vanuit zijn eigen expertise.

Hoe gaat de samenwerking met de scholen er uit zien?

De nadere invulling van het regionaal programma zal met ketenpartners worden gedaan en afspraken moeten nog gemaakt worden. Vanuit de gemeentelijke uitvoering zijn er al wel ideeën over de gewenste invulling. Afhankelijk van de gekozen invulling en gemaakte afspraken zullen de werkprocessen voor de gemeentelijke uitvoering aangepast worden.

Figuur 4 Hoe kan de samenwerking met de scholen het beste worden ingevuld?



Bron: klankbordgroep met 14 representatieve gemeenten en doorstroomregio's

Doelgroep jongeren in een kwetsbare positie

Het is nog onduidelijk hoe groot de doelgroep uit het wetsvoorstel is van jongeren tot 27 jaar die ondersteuning nodig hebben bij de overstap van school naar duurzaam werk. Wel zijn er een aantal bronnen die een indicatie geven.

Het Interdepartementaal beleidsonderzoek jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt uit 2019⁴ heeft het over 300.000 jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt, waarvan 187.000 zonder werk.

In opdracht van het ministerie van OCW monitort DUO Jongeren in een kwetsbare positie (tot met 23 jaar). Dit gaat om jongeren die een kwetsbare overstap hebben gemaakt: naar of binnen het mbo (niveau 1 of 2) of uit het onderwijs. Het aandeel jongeren in een kwetsbare positie wordt berekend door dit aantal te delen door het totaal aantal jongeren dat is door- of uitgestroomd uit pro, vso-profiel arbeidsmarkt en vervolgonderwijs, vmbo-basisberoepsgerichte leerweg en mbo-1.

Figuur 5 Aandeel jongeren in kwetsbare positie naar Doorstroom (RMC)-regio, oktober 2021



Bron: DUO, <https://www.ocwincijfers.nl/themas/jongeren-in-een-kwetsbare-positie/jongeren-in-kwetsbare-positie-in-de-rmc-regio/>

⁴ Ministerie van Financiën, Eindrapport Interdepartementaal beleidsonderzoek Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt (2019)

Het Inlichtingenbureau heeft in opdracht van het ministerie van SZW een monitor Jongeren in Beeld opgezet. Na autorisatie rapporteert het Inlichtingenbureau aan individuele deelnemende gemeenten jongeren in de leeftijdscategorie 23-27 jaar als blijkt dat zij:

- Geen startkwalificatie hebben;
- Niet staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling;
- Geen werk of te weinig inkomen (< 473,- per maand) hebben;
- Geen uitkering (ongeacht bedrag) hebben.

4. Impact wijziging op uitvoering gemeenten

Dit hoofdstuk geeft een nadere uitwerking van de impact van het wetsvoorstel 'Van school naar duurzaam werk' voor gemeenten. De impact van het wetsvoorstel is beschouwd aan de hand van het primair proces en de SCOPAFIJTH-elementen.⁵

Om de impact te bepalen is voortgebouwd op de in hoofdstuk 3 beschreven verschillen en wijzigingen in de werkprocessen in de huidige situatie (IST) en de toekomstige situatie (SOLL).

4.1. Impact van maximumleeftijd doorstroompunt naar 27 jaar

Doorstroompunt-functie: extra capaciteit en locaties nodig voor begeleiding

De meest duidelijke verandering voor het doorstroompunt is de extra capaciteit aan doorstroomcoaches die nodig is door de vergroting van de doelgroep. Zij zullen bovendien aan de slag gaan met een groep jongeren met een andere ondersteuningsbehoefte en eerder en/of nauwer gaan samenwerken met zowel de scholen als met de werk-kant van de gemeente. Bij de huidige doelgroep wordt veel capaciteit verspild doordat gegevens niet gedeeld mogen worden en partijen daardoor langs elkaar heen kunnen werken.

De verschillende achtergrond en problematiek van de jongeren vraagt ook om een andere begeleiding. Het helpt in de uitvoering om over de schoolloopbaan historie van alle jongeren tot 27 jaar te kunnen beschikken. Op dit moment worden de schoolloopbaangegevens van jongeren na 5 jaar na het beëindigen van hun laatste schoolinschrijving door DUO geschoond.

<p>Benodigde vervolgactie: Gemeenten hebben meer inzicht nodig in de aard van de problematiek en omvang van de kwetsbare jongeren van 23 tot 27 jaar.</p>
--

Voor een goede preventieve aanpak blijkt bij de regio's die meer voorlopen in de ontwikkeling dat meer fysiek aanwezig zijn op de scholen goed kan werken. Het extra personeel heeft niet alleen werkplekken nodig, maar ook locaties op de scholen om met de jongeren te spreken, hun vertrouwen te krijgen en ze goed te begeleiden.

⁵ SCOPAFIJTH is een acroniem voor ondersteunende processen in een organisatie. Hieronder wordt verstaan: Security (en privacy), Communicatie, Organisatie, Personeel, Administratieve organisatie, Financiën, Informatievoorziening, Juridisch, Technologie en Huisvesting. In dit rapport zijn deze elementen alleen beschreven als deze relevant zijn.

Randvoorwaarde: Voor de extra structurele taken die volgen uit het wetsvoorstel zijn voldoende middelen nodig. Op dit moment is niet duidelijk of de middelen toereikend zijn en hoe structureel deze zijn.

4.2. Impact van samenwerking met scholen & bredere doelgroep

Werk-kant gemeente: meer werk, intensievere samenwerking en meer coördinatie

De extra taak voor de ondersteuning van jongeren waarvoor ondersteuning van de onderwijsinstelling of het Doorstroompunt niet voldoende is zorgt ook voor de trajectbegeleiders/consulenten vanuit de Participatiewet voor meer werk. Het gaat hier om een groep van niet-uitkeringsgerechtigden, die niet eerder in beeld waren. In de beginfase zal het extra zoeken zijn naar de onderlinge rolverdeling tussen doorstroomcoach en werkcoach, vanuit de ondersteuningsbehoefte van de jongere. Bovendien is de verwachting dat er meer geschakeld zal gaan worden met zorg en schuldhulpverlening bij de jongeren ouder dan 23 jaar. Ook dit vergt goede coördinatie met alle ketenpartner, ook vanuit zorg en welzijn.

Benodigde vervolgactie: geef gemeenten inzicht in meer gegevens zodat geen jongeren buiten beeld blijven of partijen langs elkaar heen werken.

Cruciaal in het succes van de aanpak is de samenwerking met de Mbo-instellingen, zowel op organisatieniveau als met de afzonderlijke locaties en individuele medewerkers. Er zijn regio's met goede ervaringen om dit per locatie te organiseren en onderhouden om jongeren die dat nodig hebben te bereiken en effectief te kunnen ondersteunen. In veel gemeenten en regio's zijn dit momenteel nog te veel eilandjes en hangt de kwaliteit van de samenwerking van individuen en de beschikbare capaciteit van de scholen af. De invulling van de zorgplicht kan door scholen erg verschillend worden ingevuld en werkt door op de uitvoering bij de gemeente.

Een aantal kleinere gemeenten geeft aan kwetsbaar te zijn, omdat slechts enkele collega's de maatregelen kunnen invoeren en uitvoeren. In een aantal regio's vormt de krappe arbeidsmarkt een risico's om voldoende capaciteit aan goede medewerkers voor de uitvoering te krijgen en te behouden. Ook de periode waarvoor de middelen worden verstrekt, meerjarig of structureel, heeft invloed op de mogelijkheid om medewerkers aan te trekken. Het tekort aan leraren heeft grote invloed op de beschikbare capaciteit bij scholen voor begeleiding en nazorg is de verwachting.

Op meerdere plekken wordt gewerkt aan het terugdringen van de jeugdwerkloosheid en aan betere samenwerking met werkgevers en onderwijs. Belangrijk is dat deze ontwikkelingen op gemeentelijk en regionaal niveau goed bij elkaar aansluiten. Om maatwerk beter mogelijk te maken is het wenselijk dat verschillende wetgevingen (RMC-wetgeving, Participatiewet, Jeugdwet, Wet

maatschappelijke ondersteuning) beter op elkaar aansluiten en meer ruimte geven. Belangrijk is om te kunnen inzetten op wat nodig is, zonder wettelijke volgorde.

Benodigde vervolgactie: Zorg als ministerie van SZW voor een goede aansluiting bij de ontwikkeling van regionale werkcentra.

Meer winst voor de kwetsbare doelgroep is te halen door preventie, al eerder in de schoolloopbaan. Denk hierbij aan aanwezigheidsbeleid op het primair en voortgezet onderwijs en stimuleren van regelmaat en dagritme bij leerlingen. Het is daarom jammer dat er in de wet geen link is gelegd naar de uitvoering voor de leerplichtige doelgroep onder de 18. Deze link is cruciaal om tot een sluitende aanpak te komen in de regio. Ook kan en moet de overdracht tussen PO en VO beter, en tussen VO naar MBO. Aanpassing van systemen voor betere gegevensuitwisseling helpt hierbij. De nadrukkelijke wens vanuit de gemeentelijke uitvoering is dat ook de nazorg van PRO/VSO wordt geregeld in het wetsvoorstel. Ook een betere aansluiting van opleidingen bij de vraag van werkgevers of vervolgopleidingen en de behoefte van de jongeren ouder dan 23 jaar helpt preventief.

Informatievoorziening: koppeling systemen voor extra gegevensuitwisseling

Door de grondslag voor gegevensuitwisseling uit het wetsvoorstel zal de informatie-uitwisseling tussen de verschillende organisaties ook veranderen. Om effectief te kunnen zijn is tijdige en completere gegevensuitwisseling nodig. Hierbij gaat het zowel over gegevensdeling tussen scholen en gemeenten, als over gegevensdeling binnen gemeenten over wetten en domeinen heen. Het is nog niet in te schatten tot welke veranderingen dit gaat leiden in informatievoorziening. Wel is duidelijk dat dit enige implementatietijd vergt.

Benodigde vervolgactie: Ketenpartners hebben een duidelijke wettelijke grondslag nodig voor de inrichting en het gebruik van de benodigde gegevensuitwisseling. Analyseer met ketenpartners welke gegevens uitgewisseld moeten worden en neem deze op in lagere regelgeving. Geef duidelijke richtlijnen en expliciete toestemming voor het delen van bepaalde gegevens tussen ketenpartners en binnen de gemeente. Voorkom daarmee discussie over conflicten met de AVG op het niveau van individuele gemeenten of andere ketenpartners.

Communicatie: beter bereiken van de jongeren die ondersteuning nodig hebben

Naast de voortijdig schoolverlaters en jongeren zonder startkwalificatie krijgt de gemeente een rol in de ondersteuning van meer jongeren die niet bekend zijn bij de gemeente. Zaak is deze jongeren niet alleen in beeld te krijgen, maar ook daadwerkelijk te bereiken. Hiervoor is goede communicatie met en op scholen nodig om eerder contact te gaan maken met de jongeren (als zij nog op school zitten) en een vertrouwensband op te bouwen. Zeker als er sprake is van wantrouwen en agressie richting overheid. Niet elke jongere wil in contact komen met de gemeente.

4.3. Impact van een verplicht regionaal programma

Organisatie gemeente: bredere samenwerking opzetten en coördineren

Het opstellen, coördineren van de uitvoering en monitoren van het regionaal programma betekent een grotere taak voor de contactgemeente en de coördinator. Om een sluitende aanpak te krijgen is het duidelijk dat, naast de contactgemeente die verantwoordelijk is voor de coördinatie van dit programma en de onderwijsinstellingen, ook de centrumgemeente(n) van de betrokken arbeidsmarktregio('s) moet worden betrokken.

Voor een effectieve uitvoering zijn goede bestuurlijke afspraken en een uitvoerbare vertaling naar de dagelijkse praktijk nodig. Voor gemeenten is nog onvoldoende duidelijk hoe een regionaal programma er uit gaat zien. Zij hebben meer kaders nodig over het 'wat' om zelf het 'hoe' regionaal te kunnen passen of vorm te kunnen geven. Vragen daarbij zijn: wie neemt het voortouw? welke partner heeft welke rol en is waarvoor verantwoordelijk? Zijn er voldoende middelen en komen deze wel op de juiste plek? etc. Anders is het risico groter dat het niet gaat leiden tot de goede afspraken, tegengestelde prikkels blijven bestaan en de middelen niet op de juiste plek bij de uitvoering terechtkomen. Meerdere regio's geven aan dat zonder duidelijkheid over de kaders van de gewenste samenwerking de kans op een gedragen en brede uitvoering van een regionaal programma klein is, anderen voelen zich juist beknot.

Een aantal gemeenten voorziet dat vanuit de herijking vsv-middelen het gesprek over gezamenlijke inzet op zorg en ondersteuning gevoerd moet worden. Zij zien daardoor een extra toename van complexiteit in afstemming op zich afkomen.

Benodigde vervolgactie: gemeenten hebben meer kaders nodig over het 'wat' van het regionaal programma vanuit het ministerie van OCW in afstemming met de ministeries van SZW en VWS.

Een gedeelde visie op de aanpak die wordt doorleefd in alle geledingen is belangrijk voor een doeltreffende uitvoering. Verschillende budgetten, verantwoordelijkheden en andere prikkels (sturen op diploma, startkwalificatie, duurzaam werk, beperken uitkering, etc.) werken dit tegen. Het volgen van een opleiding, het behalen van een diploma en het krijgen van een baan zijn middelen om te komen tot het doel van zo zelfredzaam mogelijke jongeren met duurzaam werk. Om ervoor te zorgen dat partners geen perverse financiële prikkels krijgen waarmee het middel centraal komt te staan in plaats van het gezamenlijke doel, is samenwerken met een ontschot budget wenselijk. Ook is het belangrijk om te weten welke opdracht inclusief budget samenwerkingspartners krijgen die aansluiten op de opdracht vanuit deze nieuwe wet om dubbel organiseren te voorkomen. Denk hierbij aan de ESF gelden (voor kwetsbare werkenden en werkzoekenden van de

arbeidsmarktregio's, VSO en praktijkonderwijs), de kwaliteitsagenda van het onderwijs (o.a. voor versterking van begeleiding studenten op niveau 2), de ontwikkeling van regionale werkcentra en het RMT (regionaal mobiliteitsteam). De gemeentelijke uitvoering maakt zich zorgen of dit wetsvoorstel dit voldoende oplost. De zorgen verschillen per regio.

Regio's waarin de samenwerking tussen doorstroompunt, onderwijs en werk-kant al meer staat benadrukken dat de kaders vooral over het 'wat' moeten gaan om te voorkomen dat hun huidige invulling ('hoe') niet meer passend is. Zij hebben de afgelopen periode proefondervindelijk ervaren wat werkt in hun regio en vinden het onwenselijk als deze goede aanpak niet binnen het nieuwe wetsvoorstel zou passen. Een aantal regio's heeft zorgen over de verschillende regio-indelingen (doorstroom RMC-regio, arbeidsmarktregio, regio's van de samenwerkingsverbanden PO en VO, etc.). Dit maakt het samenvoegen van budgetten lastig en ingewikkeld. De ervaring is dat verschillende budgetten bij verschillende ketenpartijen het lastiger maakt ontschot te kunnen werken.

Verder geldt, hoe groter het schaalniveau en hoe meer partijen aan tafel zitten, hoe lastiger het is om werkende afspraken te maken. Ook het schaalniveau van de Mbo-instellingen sluit niet altijd aan bij de doorstroomregio: hoe zorg je dan toch voor een vergelijkbare aanpak?

Wat betreft de financiën maken gemeenten zich zorgen of voldoende is nagedacht over de coördinatie- en beheerslast van het regionale programma. Hier lijken onvoldoende middelen voor beschikbaar. Daarnaast geven ze aan dat zij nog onvoldoende zicht hebben op de omvang en aard van de extra groep jongeren om te weten of zij voldoende extra middelen hiervoor krijgen.

De afgelopen periode zijn incidentele (corona)middelen ingezet voor de taken van het doorstroompunt. Financiering via een Specifieke uitkering (SPUK) geldt niet als structurele middelen binnen de gemeentelijke financiële administratie. Dit zorgt voor een beperking op de inzet voor het aantrekken van bijvoorbeeld vast personeel. Dit wordt als een ernstige beperking ervaren door de gemeenten.

Gewenste vervolgactie: Zorg voor voldoende middelen voor de extra taken. Op dit moment is niet duidelijk of de middelen toereikend en hoe structureel deze zijn. Zorg voor integrale budgetten die ontschot werken goed mogelijk maken.

Voor het opzetten van passende trajecten (combinatie werk en onderwijs) die aansluiten bij de nieuwe doelgroep zijn gemeenten afhankelijk van zowel de scholen als de werkgevers. De verwachting is dat voor de doelgroep ouder dan 23 jaar andere behoefte aan inrichting van de opleidingen nodig is.

Gewenste vervolgacties: Voor een duurzame aanpak is het nodig dat de opleidingen en de begeleiding vanuit de Mbo-instellingen ‘actiever’ aansluit bij de vraag van werkgevers of vervolgoopleidingen en de behoefte van de (oudere) jongeren.
Betrek als ketenpartners de werkgevers meer bij het onderwijs (stages, behoefte opleiding, etc.).

4.4. Implementatie van de wijzigingen (periode tot medio 2025)

Werven en trainen personeel voor begeleiding

Om medio 2025 de grotere doelgroep te kunnen ondersteunen moet op tijd extra personeel geworven worden. Daarnaast is training nodig om aan te kunnen sluiten bij een andere ondersteuningsbehoefte van de oudere doelgroep. Ook gaan alle begeleiders geïnstrueerd worden om goed op de hoogte te zijn en te kunnen werken in de nauwere samenwerking tussen scholen, doorstroomcoaches en begeleiders van de werk-kant.

De omvang van de doelgroep van jongeren tussen de 23 en 27 jaar die begeleiding vanuit doorstroompunt en werk-kant nodig hebben is op dit moment niet vast te stellen voor gemeenten. Ook is onvoldoende zicht op de problematiek en ondersteuningsbehoefte van deze jongeren. Gemeenten hebben dit inzicht nodig om voldoende personeel met de juiste scholing klaar te hebben staan bij de inwerkingtreding.

Benodigde vervolgactie: Gemeenten hebben op korte termijn meer inzicht nodig in de aard van de problematiek en omvang van de kwetsbare jongeren van 23 tot 27 jaar.

Opstellen regionaal programma met ketenpartners

De uitbreiding van het regionaal programma voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten naar een breed programma gericht op de overgang van school naar duurzaam werk vergt tijd en veel afstemming. Hiervoor moet een bredere samenwerking worden opgezet en consensus over het programma, de verschillende rollen en verantwoordelijkheden en de financiering worden bereikt. Dit moet niet alleen op bestuurlijk niveau georganiseerd en afgesproken worden, even belangrijk is de vertaling naar concrete werkinstructies en coördinatie op het niveau van de medewerkers in de uitvoering.

Informatievoorziening: afspraken maken over gegevensuitwisseling en koppeling systemen

Als het de ketenpartners duidelijk is welke gegevens ze onderling willen en mogen uitwisselen voor een efficiënte uitvoering, is ook de juiste ondersteuning van systemen nodig. Dit zal betekenen dat er tijd en middelen nodig zijn om de gewenste koppeling tussen deze systemen te maken of aan te passen. Houdt hiervoor rekening met een implementatietijd van een jaar en met extra kosten.

Bij de gegevensaanlevering aan het doorstroompunt helpt het in de uitvoering als de doorstroomcoaches inzicht hebben in de achtergrond van de verschillende jongeren (voortijdig schoolverlater, jongeren in een kwetsbare positie, etc.).

Benodigde vervolgactie: zorg bij de aanlevering van de doelgroep aan het doorstroompunt, dat deze aansluit bij de huidige monitoring Jongeren in een kwetsbare positie (JKP).

Vanuit de uitvoering is de wens om te voorkomen dat door de Archiefwet bepaalde dossiers uit het zicht verdwijnen, terwijl op een later moment informatie relevant is voor de benadering en begeleiding.

Afspraken maken en inrichten van locaties voor contact en begeleiding van jongeren

Om (meer) fysiek aanwezig te kunnen zijn op de schoollocaties om meer preventief te kunnen werken en met de jongeren te spreken, hun vertrouwen te winnen en te werken zijn afspraken met de scholen nodig en het inrichten van de benodigde locaties. Van belang is om te weten welke werkwijzen en welke elementen daarin effectief en efficiënt zijn. Onderzoek en maatschappelijke kosten-batenanalyses (mkba's) zijn nodig om dit aan te tonen.

Het breed gedragen beeld bij de uitvoerders is dat de Mbo-instellingen nog aan het begin staan van het nadenken over de zorgplicht en de toekomstige samenwerking met gemeenten. Hier is nog veel werk te verzetten.

De gesproken gemeenten geven aan voor de bovenstaande activiteiten ondersteuning bij de implementatie vanuit Ingrado en VNG nodig te hebben. Dit vertaalt zich in onderstaande gewenste vervolgacties:

Benodigde vervolgactie: Bij de implementatie is goede ondersteuning en kennisdeling nodig. Voorkom dat elke gemeente of regio zelf het wiel moet uitvinden en profiteer van de al opgedane kennis in regio's die meer voorlopen. Analyseer werkzame effectieve elementen en onderzoek ook hoe die efficiënt kunnen worden ingezet.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk zijn de conclusies en aanbevelingen opgenomen van de uitvoeringstoets 'van school naar duurzaam werk'. De aanbevelingen geven richting aan de gewenste vervolgstapen voor een succesvolle en tijdige implementatie van de regelgeving uit het wetsvoorstel.

5.1. Conclusies

Deze uitvoeringstoets is opgesteld vanuit het perspectief van de uitvoering door gemeenten. Dit betekent dat ook de conclusies vanuit dit perspectief zijn opgesteld. De conclusies geven antwoord op de onderzoeksvragen van deze uitvoeringstoets. Hierbij dient opgemerkt te worden dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten, in de wijze waarop bijvoorbeeld voortijdig schoolverlaten georganiseerd is, hoeveel scholen in de regio actief zijn en hoe de huidige samenwerking daarmee is. Ook leven er bij gemeenten nog veel onduidelijkheden over het verplichte regionale programma. Dit maakt dat de conclusies op onderdelen nog niet heel concreet kunnen worden uitgewerkt. Hiervoor zijn in voorbereiding op de inwerkingtreding meer informatie en duidelijke kaders nodig.

5.1.1. Wat wijzigt er in de werkwijze van de gemeente?

Voor het Doorstroompunt van de gemeente wordt de doelgroep van de jongeren zonder startkwalificatie groter door de verhoging van de maximumleeftijd van 23 naar 27 jaar. De groep die erbij komt zit in een andere levensfase en heeft andere knelpunten en een andere ondersteuningsbehoefte. Hier zal de werkwijze van de doorstroomcoaches bij aan moeten sluiten. In welke mate is nog onvoldoende duidelijk voor hen doordat zij nog nauwelijks zicht op deze doelgroep hebben. De verwachting is dat de begeleiding intensiever zal zijn.

De wijziging van de Participatiewet zorgt ervoor dat gemeenten (werk-kant) een extra taak krijgen bij de ondersteuning van de overgang naar duurzaam werk voor jongeren waarvoor ondersteuning van de onderwijsinstelling of het Doorstroompunt niet voldoende is. De werkwijze zal vergelijkbaar zijn als voor jongeren die een uitkering aanvragen. Als de gemeenten vanuit het mbo preventief wordt betrokken bij loopbaanbegeleiding is hier wel een andere werkwijze voor nodig. Dit vraagt een meer integrale werkwijze om aan te sluiten bij de ondersteuningsbehoefte van de jongeren en dus goede samenwerking tussen de Mbo-instellingen, doorstroomcoaches en trajectbegeleiders/consulenten vanuit de Participatiewet. Bij gemeenten en regio's die al meer op deze wijze werken zien we dat het gaat om expertise uitwisseling, inzet van elkaars instrumenten, maar ook zo ver kan gaan dat op elke mbo-locatie een vooruitgeschoven post vanuit de gemeente, die zowel verstand heeft van onderwijs, werk en zorg, aanwezig is voor deze preventieve aanpak.

De daadwerkelijke wijziging in werkwijze zal per regio verschillen en is nog niet goed te voorzien. Deze hangt af van de afspraken die worden gemaakt met ketenpartners in het regionaal programma. De uitbreiding van het programma dat nu gericht is op voortijdig schoolverlaten naar de bredere overgang van school naar duurzaam werk, vergt een uitbreiding van de samenwerking tussen partijen in de regio. Duidelijk is dat in ieder geval, naast de contactgemeente die verantwoordelijk is voor de coördinatie van dit programma en de onderwijsinstellingen, ook de centrumgemeente(n) van de betrokken arbeidsmarktregio('s) moet worden betrokken.

5.1.2. Wat betekenen deze veranderingen voor de gemeentelijk organisatie?

De wijzigingen in de werkwijze van gemeenten hebben gevolgen voor verschillende aspecten van de gemeentelijke uitvoering.

Personeel: extra capaciteit nodig voor begeleiding en coördinatie

De meest duidelijke verandering voor het doorstroompunt is de extra capaciteit aan doorstroomcoaches die nodig is door de vergroting van de doelgroep. Zij zullen bovendien aan de slag gaan met een groep jongeren met een andere ondersteuningsbehoefte en eerder en/of nauwer gaan samenwerken met zowel de scholen als met de werk-kant van de gemeente. Dit vergt opleiding en training. Ook voor de trajectbegeleiders/consulenten vanuit de Participatiewet is er meer werk. De wijzigingen zorgen er voor dat extra begeleiding nodig is voor een groep van niet-uitkeringsgerechtigden, die niet eerder in beeld waren. Bovendien is de verwachting dat er meer geschakeld zal gaan worden met zorg en schuldhulpverlening bij de jongeren ouder dan 23 jaar. Ook dit vergt goede coördinatie.

Organisatie: bredere samenwerking opzetten en coördineren

Het opstellen, coördineren van de uitvoering en monitoren van het regionaal programma betekent een grotere taak voor de contactgemeente en de regionale coördinatoren. Om een sluitende aanpak te krijgen zijn naast de centrumgemeente ook andere partners nodig. Cruciaal in de uitvoering van het programma is de goede samenwerking en afstemming tussen individuele docenten of begeleiders vanuit de school, doorstroomcoaches en trajectbegeleiders/consulenten. Een mogelijkheid is om dit per locatie te organiseren en onderhouden om jongeren die dat nodig hebben te bereiken en effectief te kunnen ondersteunen. Nader onderzoek hiernaar is gewenst.

Informatievoorziening: koppeling systemen voor extra gegevensuitwisseling

Door de intensievere samenwerking en met de grondslag voor gegevensuitwisseling uit het wetsvoorstel zal de informatie-uitwisseling tussen de verschillende organisaties ook veranderen. Om effectief te kunnen zijn is tijdige en completere gegevensuitwisseling nodig. Het is nog niet in te schatten tot welke veranderingen dit gaat leiden in informatievoorziening. Wel is duidelijk dat dit enige implementatietijd vergt en leidt tot extra kosten.

Communicatie: beter bereiken van de jongeren die ondersteuning nodig hebben

Naast de voortijdig schoolverlaters en jongeren zonder startkwalificatie krijgt de gemeente een rol in de ondersteuning van meer jongeren die niet bekend zijn bij de gemeente. Zaak is deze jongeren niet alleen in beeld te krijgen, maar ook daadwerkelijk te bereiken. Hiervoor is goede communicatie met en op scholen nodig om eerder contact te gaan maken met de jongeren (als zij nog op school zitten) en een vertrouwensband op te bouwen. Dit helpt om dichterbij de jongere te komen staan en te voorkomen dat problemen verder uit de hand lopen.

Huisvesting: meer aanwezig op scholen en werkplekken voor het extra personeel

Meer fysiek aanwezig zijn op de scholen lijkt gewenst voor een goede preventieve aanpak. Het extra personeel dat nodig is heeft plekken nodig om met de jongeren te spreken en te werken.

5.1.3. Is de gemeente voldoende toegerust voor doeltreffende uitvoering?

Gemeenten zijn op dit moment nog niet voldoende toegerust voor de extra begeleiding van jongeren van school naar duurzaam werk. Dit heeft met verschillende factoren te maken:

- Onduidelijkheid over de omvang van de doelgroep

Op dit moment is het voor gemeenten niet goed mogelijk om vast te stellen hoe groot de groep jongeren tussen de 23 en 27 jaar is, die begeleiding naar duurzaam werk nodig heeft. Ook is onvoldoende zicht op de problematiek en ondersteuningsbehoefte van deze jongeren. Inzicht in beide aspecten is cruciaal voor gemeenten om voldoende personeel met de juiste scholing beschikbaar te hebben zodra dit nodig is bij de inwerkingtreding van de wet. Daarom is van belang dat gemeenten begin 2024 inzicht krijgen in aard en omvang van deze doelgroep.

- Onderlinge afhankelijkheid van (keten)partners

Cruciaal in het succes van de aanpak is de samenwerking met de mbo-instellingen, zowel op organisatieniveau als met de afzonderlijke locaties en individuele medewerkers. De invulling van de zorgplicht kan door scholen erg verschillend worden ingevuld en werkt door op de uitvoering bij de gemeente. Een gedeelde visie op de aanpak die wordt doorleefd in alle geledingen is belangrijk voor een doeltreffende uitvoering. Verschillende budgetten, andere verantwoordelijkheden en prikkels werken dit tegen. De gemeentelijke uitvoering ziet het wetsvoorstel als een positieve stap richting integrale dienstverlening aan jongeren, maar maakt zich zorgen of dit wetsvoorstel dit voldoende mogelijk maakt. Ook voor het opzetten van passende trajecten (combinatie werk en onderwijs) die aansluiten bij de nieuwe doelgroep zijn gemeenten afhankelijk van zowel de scholen als de werkgevers.

- Onvoldoende duidelijke kaders voor het verplichte regionale programma

Voor gemeenten is nog onvoldoende duidelijk hoe een regionaal programma er uit gaat zien. Zij hebben meer kaders nodig over het 'wat om zelf het 'hoe' regionaal te kunnen inpassen of vorm te geven. Vragen daarbij zijn: wie neemt het voortouw? welke partner heeft welke rol en is waarvoor verantwoordelijk? Zijn er voldoende middelen en komen deze wel op de juiste plek? Veel gemeenten pleiten voor meer kaders, anderen voelen zich juist beknot.

5.1.4. Wat zijn de kosten en besparingen voor de gemeentelijke uitvoering?

Voor het extra aan te trekken en te scholen personeel, de complexere organisatie en coördinatie en het inrichten en in stand houden van de ondersteunende structuur (informatievoorziening, huisvesting, etc.) zijn extra middelen nodig. De omvang is vooral afhankelijk van de extra benodigde ondersteuning. Hier hebben gemeenten nog onvoldoende zicht op om te weten of zij voldoende extra middelen hiervoor krijgen.

De voorbereiding voor de inwerkingtreding zal al impact hebben op de uitvoeringskosten van gemeenten. In deze fase zullen de meeste kosten gaan zitten in de benodigde overleggen met ketenpartners, wervingskosten van nieuw personeel en training van bestaand personeel en de inrichting van de informatievoorziening en gegevensuitwisseling. Als de regionale programma's eenmaal zijn vastgesteld is instructie van de doorstroomcoaches en andere medewerkers in de uitvoering nodig. De omvang van deze kosten is door onvoldoende zicht op de doelgroep, op de samenwerking met de scholen en de invulling van het regionale programma nog niet te ramen door de gemeenten.

Op de lange termijn zal een afname van de kansenongelijkheid en meer mensen die duurzaam aan de slag zijn kunnen leiden tot minder beroep op ondersteuning vanuit de Participatiewet. Kanttekening hierbij is dat duurzaam werk vooral wordt bepaald door de economische omstandigheden en de intrinsieke motivatie van de jongere en minder door het werk van scholen, doorstroompunten en arbeidsmarktregio's.

5.1.5. Wat zijn de verwachte effecten van het wetsvoorstel?

Het belangrijkste effect zal zijn dat kwetsbare jongeren meer kansen krijgen op goed werk en dat de kansenongelijkheid afneemt. Hiervoor is goede samenwerking nodig en moet deze gezamenlijke maatschappelijke opgave bij alle partners voorop staan.

Op langere termijn verwacht je effect terug te zien in ondersteuningsvraagstukken (zorgvraagstukken en/of financiële vraagstukken). Wel zal het lang duren voordat dit effect echt zichtbaar is. De afgelopen periode hebben COVID-19, de hoge inflatie en toegenomen wantrouwen richting overheid flinke negatieve effecten gehad op jongeren die het al lastig hadden.

Hoofdlijn: heel positief over achterliggende idee, wel risico's en zorgen over uitvoerbaarheid

De maatregelen uit het wetsvoorstel van school naar duurzaam werk passen heel goed in de visie van preventief en *outreaching* werken en kwetsbare jongeren aan de voorkant begeleiden richting de arbeidsmarkt. Het helpt de medewerkers in de gemeentelijke uitvoering jongeren gelijke kansen te bieden, omdat onderscheid tussen doelgroepen wordt losgelaten (vsv'er, JIKP, bijstand of UWV). De nazorg die het onderwijs gaat bieden en het kunnen delen van gegevens leidt tot betere begeleiding van deze jongeren. Wel zijn een aantal risico's gesignaleerd en zijn belangrijke randvoorwaarden voor een succesvolle implementatie naar boven gekomen.

5.1.6. Wat is nodig voor succesvolle implementatie en wat zijn risico's?

Gemeenten zien de volgende risico's in het wetsvoorstel, waarbij het belangrijkste risico zit in het verplichte regionale programma en de financiering:

- Voor een effectieve uitvoering zijn goede bestuurlijke afspraken en een uitvoerbare vertaling naar de dagelijkse praktijk nodig. Het wetsvoorstel bevat onvoldoende kaders voor de invulling van deze afspraken, waardoor de gemeentelijke uitvoerders risico's zien dat het niet gaat leiden tot de goede afspraken, tegengestelde prikkels blijven bestaan en de middelen niet op de juiste plek bij de uitvoering terechtkomen. De zorgen verschillen per regio: bij een goedlopende uitvoering is er zorg dat deze niet overeind blijft, een aantal regio's heeft zorgen over de verschillende regio-indelingen (doorstroom RMC-regio, arbeidsmarktregio, regio's van de samenwerkingsverbanden PO en VO, etc.). Dit maakt het samenvoegen van budgetten lastig en ingewikkeld.
- Verschillende budgetten bij verschillende ketenpartijen maakt het lastiger ontschot te kunnen werken. Om kansenongelijkheid te verkleinen is het nodig dat middelen effectief kunnen worden ingezet en er geen tegengestelde prikkels ontstaan.
- Hoe groter het schaalniveau en hoe meer partijen aan tafel zitten, hoe lastiger het is om werkbare afspraken te maken. Ook het schaalniveau van de Mbo-instellingen sluit niet altijd aan bij dat van de doorstroomregio: hoe zorg je dan toch voor een vergelijkbare aanpak?
- Gemeenten maken zich zorgen of voldoende is nagedacht over de coördinatie- en beheerslast van het regionale programma. Hier lijken onvoldoende middelen voor beschikbaar.
- Een aantal kleinere gemeenten geeft aan kwetsbaar te zijn, omdat slechts enkele collega's de maatregelen kunnen invoeren en uitvoeren. In een aantal regio's vormt de krappe arbeidsmarkt een risico om voldoende capaciteit voor de uitvoering te krijgen. De meeste zorgen zitten bij de capaciteit in het onderwijs, waar al veel tekorten zijn.
- Tenslotte is er het risico dat juist kwetsbare jongeren, vanuit wantrouwen, geen toestemming geven voor het delen van gegevens. Hierdoor kunnen juist diegenen die ondersteuning kunnen gebruiken buiten de boot vallen.

Belangrijke randvoorwaarden waaraan moet worden voldaan, zodat gemeenten voldoende toegerust zijn om de wijzigingen te kunnen implementeren en deze succesvol kunnen uitvoeren:

- Allereerst hebben gemeenten op korte termijn meer inzicht nodig in de aard van de problematiek en omvang van de kwetsbare jongeren van 23 tot 27 jaar om te kunnen voorbereiden op de uitvoering medio 2025.
- Bij de implementatie is goede ondersteuning en kennisdeling nodig.
- Gemeenten hebben zelf weinig ruimte om te investeren bij nieuwe ontwikkelingen. Voor de extra structurele taken die volgen uit het wetsvoorstel zijn voldoende middelen nodig. Op dit moment is niet duidelijk of de middelen toereikend zijn en hoe structureel deze zijn.
- Ketenpartners hebben een duidelijke wettelijke grondslag nodig voor de benodigde gegevensuitwisseling.
- Voor een duurzame aanpak en passende ondersteuning is het nodig dat de opleidingen en de begeleiding vanuit de Mbo-instellingen actiever aansluit bij de vraag van werkgevers of vervolgoopleidingen en de behoefte van de jongeren, ook die ouder dan 23 jaar.

5.2. Aanbevelingen: gewenste vervolgacties

In deze paragraaf zijn de aanbevelingen uit het rapport in samenhang gepresenteerd. Het is een overzicht van de gewenste vervolgacties die nodig zijn voor een succesvolle implementatie van de wijziging van het wetsvoorstel volgens de gemeentelijke uitvoering:

- Zorg als Ingrado en VNG voor goede ondersteuning en kennisdeling bij de implementatie. Voorkom dat elke gemeente of regio zelf het wiel moet uitvinden en profiteer van de al opgedane kennis in regio's die meer voorlopen.
- Zorg als ministeries van OCW en SZW voor structurele middelen voor de extra taken. Op dit moment is niet duidelijk of de middelen toereikend en hoe structureel deze zijn. Zorg voor integrale budgetten die ontschot werken goed mogelijk maken.
- VNG: maak afspraken over monitoring op middelen en resultaten met beide ministeries.
- Onderzoek als ministerie van OCW en SZW nader of de verschillende regio-indelingen (doorstroom RMC-regio, arbeidsmarktregio, regio's van de samenwerkingsverbanden PO en VO) geen belemmering vormen voor effectieve regionale programma's en welke aanpassing wenselijk is.
- Zorg als ministeries van OCW en SZW voor een duidelijke wettelijk grondslag voor de benodigde gegevensuitwisseling. Analyseer met ketenpartners welke gegevens uitgewisseld moeten worden en neem deze op in lagere regelgeving. Geef duidelijke richtlijnen en voorkom discussie over conflicten met de AVG op het niveau van individuele gemeenten of andere ketenpartners.

- Zorg als ministeries van OCW, SZW en VWS dat doorstroompunten inzicht in meer gegevens rond de jongere krijgen zodat geen jongeren buiten beeld blijven of partijen langs elkaar heen werken. Momenteel wordt hierdoor veel capaciteit verspild.
- Zorg als ministeries van OCW en SZW dat de aanlevering van de doelgroep aan het doorstroompunt onderscheid mogelijk maakt tussen de verschillende groepen, conform de huidige monitoring Jongeren in een kwetsbare positie (JIKP).
- Voor een doorlopende en een sluitende aanpak is het belangrijk in het wetsvoorstel een link te leggen naar de uitvoering voor de leerplichtige doelgroep onder de 18.
- Zorg als ministerie van SZW voor een goede aansluiting bij de ontwikkeling van regionale werkcentra.
- Betrek als ketenpartners de werkgevers meer bij het onderwijs (stages, behoefte opleiding, etc.).
- Het wetsvoorstel verandert ook de rol van de mbo's. Een uitvoeringstoets bij deze instellingen is nodig om de uitvoeringsconsequenties, risico's en randvoorwaarden scherp te krijgen.

Persoonsgegevens

Persoonsgegevens