

Vergaderjaar 2019–2020

29 544

Arbeidsmarktbeleid

Nr. 952

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN
WETENSCHAP EN STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN
WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 oktober 2019

Met de meeste jongeren in Nederland gaat het gelukkig goed. Zij verlaten de school met een diploma en vinden hun weg op de arbeidsmarkt. Maar dat geldt niet voor iedereen. Nog te veel niet-zelfredzame jongvolwassenen in de leeftijd van 16 tot 27 jaar staan aan de kant, met niet zelden complexe problematiek. Veel van de problematiek rond jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt begint niet pas bij 16 jaar, maar kent zijn oorsprong al ver daarvoor. Jongeren en uitvoeringsorganisaties lopen aan tegen knelpunten die om een oplossing vragen. Gegeven de diversiteit en complexiteit van de doelgroep is het van belang om nog meer tot een integrale aanpak in het sociaal domein te komen. Het kabinet wil dat de jongeren goed ondersteund worden en niet met zoveel loketten te maken hebben dat ze de weg kwijtraken en daardoor niet werken of op school zitten. Het is nodig dat er meer regie tot stand komt, dat jongeren niet tussen wal en schip vallen, dat zij op de radar van instanties zijn, dat de ondersteuning zo dicht mogelijk bij hen wordt georganiseerd, dat er maatwerk is en dat er schotten tussen verschillende domeinen kunnen worden geslecht. Op al deze vlakken is er een agenda voor de toekomst nodig, waarin ook op de korte termijn reeds belangrijke stappen worden gezet. Het kabinet voelt de urgentie om in deze kabinetsperiode een beweging in de goede richting te stimuleren, met ondersteuning op maat voor deze jongeren. Dit zal een aanpak moeten zijn waarin verschillende partijen (zoals overheden, onderwijs, sociale partners, partijen in de zorg en het justitie- en veiligheidsdomein) samenwerken om jongeren effectief te begeleiden naar een zo zelfstandig mogelijk bestaan.

Tegen deze achtergrond is het kabinet het ambtelijke Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) gestart met betrekking tot het Rijksbeleid gericht op jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt. Uw Kamer ontvangt hierbij het rapport, mede namens de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media, de Minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, de Minister voor Rechtsbescherming en de Minister van

Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹. In de aanloop naar dit rapport is met veel partners gesproken en het kabinet wil hen ook na het verschijnen van het rapport betrekken bij de uitwerking van maatregelen die in deze brief zullen worden beschreven.

Gezien de raakvlakken met het IBO ontvangt uw Kamer tevens het onderzoek dat de vier Rijksinspecties, samenwerkend in Toezicht Sociaal Domein (TSD), onlangs hebben afgerond naar de deelname aan de maatschappij van jongeren van 18 tot 27 jaar zonder startkwalificatie, wanneer zij uitstromen uit het voortgezet speciaal onderwijs (vso), praktijkonderwijs (pro) of de entreeopleidingen². Dit onderzoek richt zich op samenwerking tussen de domeinen werk en inkomen, onderwijs en zorg. Tot slot betreft het kabinet zoals eerder toegezegd ook het themaonderzoek van de Inspectie van het Onderwijs naar entreeopleidingen in het mbo in deze beleidsreactie.³

De drie onderzoeken bevatten waardevolle inzichten om het beleid gericht op kwetsbare jongeren van 16 tot 27 jaar verder te verbeteren. Daarbij moet er in de beleidsontwikkeling steeds rekening mee worden gehouden dat de problematiek rond jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt vaak niet pas begint bij 16 jaar. De inzichten uit de rapporten sluiten aan bij de ambitie van het kabinet dat jongeren zoveel mogelijk naar school gaan om een diploma (minimaal startkwalificatie) te behalen, of als dat ook na een stevige inzet (nog) niet lukt, aan het werk gaan, een traject volgen met een combinatie van leren en werken, dan wel zorg of dagbesteding ontvangen. Het kabinet wil verdere stappen zetten om jongeren integraal te ondersteunen op hun weg naar (zoveel mogelijk) duurzame (economische) zelfstandigheid. Hiertoe wil het kabinet geleidelijk doch gestaag voortbouwen op de bestaande en goedlopende aanpak binnen het sociaal domein en het onderwijs. Aanvullend wil het kabinet samen met de betrokken partners in de regio komende tijd aan de slag met het zetten van een aantal betekenisvolle stappen die de komende jaren een impuls zullen geven aan de reeds in gang gezette transformatie in het sociaal domein. Nadrukkelijk wil het kabinet zich er bij de verdere uitwerking rekenschap van geven dat het huidige beleid nog teveel uitgaat van het paradigma van zelfredzaamheid van de doelgroep en gezien de problematiek een andere aanpak nodig is.

Het kabinet volgt daarbij het IBO in zijn oordeel dat een substantiële besparing een negatief effect kan hebben op de positie van jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt en daarmee niet in lijn is met het hoofddoel van het IBO, namelijk het effectiever maken van het beleid om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt duurzaam aan werk te helpen.

Deze kabinetsreactie gaat achtereenvolgens in op de (veelal gedeelde) bevindingen en aanbevelingen van het IBO, het TSD-onderzoek en het Themaonderzoek entreeopleidingen, de wijze waarop het kabinet de aanbevelingen wil uitwerken langs drie sporen en vervolgens enkele gerelateerde vraagstukken die tegelijk met deze kabinetsreactie worden behandeld. Gezien de samenhang tussen het IBO «Mensen met een licht verstandelijke beperking» (IBO LVB) (Kamerstuk 24 170, nr. 198) en het IBO «Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt» (IBO JmAA) worden

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Inspectie van het Onderwijs. Themaonderzoek entreeopleidingen. Inventariserend onderzoek naar het loopbaanperspectief van de entreestudent. Utrecht. Juni 2018. Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

deze op hetzelfde moment aan uw Kamer aangeboden en wordt waar relevant de verbinding gelegd.

1. Analyse en aanbevelingen IBO JmAA

Wat gaat er goed?

Uit de analyse van het IBO JmAA blijkt dat het beleid gemiddeld genomen goed werkt en dat Nederland het internationaal gezien goed doet. Vergeleken met andere Europese landen heeft Nederland het laagste percentage jongeren tussen de 15 en 25 jaar dat niet studeert of werkt. Het Nederlandse stelsel van onderwijs, arbeidsmarkt, zorg, jeugdhulp en adolescentenstrafrecht slaagt erin om het overgrote deel van de jongeren duurzaam naar de arbeidsmarkt toe te leiden. De jeugdwerkloosheid is internationaal gezien relatief laag, het onderwijs is van hoge kwaliteit en de aanpak rond voortijdig schoolverlaten is succesvol. Ook leiden de decentralisaties van onder meer de Participatiewet en de Jeugdwet naar gemeenten doorgaans tot een meer integrale aanpak en betere samenwerking tussen gemeenten en overige betrokken instellingen. Het onderzoek van de samenwerkende Rijksinspecties bevestigt dit beeld: de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt is volgens CBS-data – en in de onderzochte regio en gemeente – steeds beter georganiseerd. Gemeenten en netwerkpartners zijn steeds beter in staat de groep richting arbeidsmarkt te bemiddelen waarbij steeds minder een beroep op een uitkering wordt gedaan.

Vanuit de constatering dat het samenhangende stelsel overwegend goed werkt, schetst het IBO geen beleidsopties die grote stelselwijzigingen omvatten. Binnen de domeinen onderwijs, zorg, veiligheid, sociale zekerheid en arbeidsmarkt is er al veel aandacht voor het verbeteren van het onderwijs- en arbeidsmarktperspectief. Dit uit zich in een groot aantal trajecten, zoals «Koers en Kansen» (ondersteuning van lokale initiatieven om recidive te voorkomen) en het «Breed offensief» (aan het werk helpen van meer mensen met een (arbeids)beperking). In het Programma Sociaal Domein, alsmede in de pilots die voortvloeien uit het Programma «Kansen creëren voor minderzelfredzame jongeren van 16–27» is ondertussen op verschillende manieren geëxperimenteerd met innovatieve praktijken.

Dit algemene beeld laat onverlet dat een deel van de jongeren ondanks alles moeite heeft om duurzaam aan de slag te komen. Ongeveer 300.000 jongeren van 16–27 jaar hebben een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt.⁴ Deze doelgroep is heterogeen en dynamisch. Deze jongeren hebben wel regelmatig te maken met multiproblematiek, een migratieachtergrond en een ouder die afhankelijk is van bijstand en zij hebben minder vaak een startkwalificatie, vaker cognitieve problemen, psychische problemen, vaker schulden en zijn vaker verdacht geweest van een delict. Ook sociale factoren kunnen een rol spelen, die veelal samenhangen met de sociale omgeving van de jongere (zoals verslaving, armoede, misbruik, ontbreken van positieve rolmodellen en een netwerk), alsmede de vaardigheden en persoonlijkheidskenmerken waarover zij beschikken. Hier is sprake van een gedeeltelijke overlap met de doelgroep van het IBO Mensen met een LVB.

⁴ CPB-notitie. Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt in beeld. April 2019. Dit betreft jongeren tussen de 16 en 27 jaar, die niet staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling, economisch niet zelfstandig zijn (<70% WML verdienen) en wel beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt (oftewel niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt). Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Wat kan er beter?

Ondanks dat het beleid dus gemiddeld genomen goed werkt, werkt het niet altijd afdoende. Werkgevers, hulpverleners, jongeren en andere betrokken partijen ervaren de volgende knelpunten:

1. *Een goede ketenaanpak met langetermijnvisie ontbreekt.* Investerings- en interventies (in termen van hulpverlening, scholing- en arbeidstoeleiding) komen te weinig tot stand, mede omdat besparingen pas veel later gerealiseerd worden en vaak niet bij dezelfde partij neerslaan waar de investering is gepleegd. Dit geldt met name voor jongeren zonder recht op uitkering. Daarbij bestaan er gaten in de verantwoordelijkheidsketen voor jongeren onder de 27 jaar. Zo heeft het mbo geen nazorgplicht. Dit bemoeilijkt transities van school naar school, van school naar werk en van werkloosheid naar werk.
2. *Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt raken te vaak uit beeld.* Dit knelpunt betreft vooral uitvallers uit het entree-onderwijs, de niet-uitkeringsgerechtigden en de baanverliezers, waardoor ze niet de ondersteuning krijgen die nodig is om aan het werk te komen en blijven. Instellingen ervaren belemmeringen bij het onderling (kunnen) delen van informatie en hebben behoefte aan monitoring van deze jongeren en aan beter inzicht in de risicofactoren om buiten beeld te raken of een afstand tot de arbeidsmarkt te ontwikkelen. Sommige jongeren verdwijnen (bewust) uit beeld, omdat ze «zorgmoe» zijn.
3. *Integrale begeleiding over de domeinen heen ontbreekt of is ontoereikend.* De beleidsinzet is te vaak eenzijdig vanuit één domein gericht, waardoor nieuwe problemen ontstaan die te laat worden opgepakt, bijvoorbeeld na transities naar school of werk of rond inkomensbesteding, schulden of het regelen van huisvesting.
4. *De zelfredzaamheid van (een deel van) de jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt wordt overschat.* Regulier beleid bevat of benut te weinig ruimte voor maatwerk, of men heeft de perceptie dat die ruimte er niet is en gaat uit van rationeel handelen, zelfredzaamheid en doe-vermogen. Dit ontbreekt bij deze jongeren echter regelmatig. Deze jongeren hebben juist behoefte aan maatwerk en voor hen werkt het algemene beleid onvoldoende.

Het TSD-onderzoek komt tot een vergelijkbare analyse. Er zijn nog steeds momenten waarop jongeren (makkelijk) uit beeld raken en in de verschillende aanpakken staat de behoefte van de jongere nog (te) weinig centraal. Zij benadrukken daarnaast dat de verschillende partijen nog te weinig oog hebben voor duurzame participatie en het stimuleren van persoonlijke groei. De Inspectie van het Onderwijs wijst in aanvulling daarop naar knelpunten met betrekking tot de toegankelijkheid van entreeopleidingen, maatwerk en aansluiting met de arbeidsmarkt.

Wat zijn de in het IBO voorgestelde oplossingsrichtingen?

In aansluiting op de knelpunten stelt het IBO ook vier oplossingsrichtingen voor, die complementair zijn en elkaar versterken:

1. *Zorg voor een integrale wettelijke verantwoordelijkheid bij één partij, namelijk de gemeenten en neem spiegelbepalingen in aanverwante wetgeving op.* Deze oplossing sluit met name aan bij het knelpunt dat een integrale ketenaanpak ontbreekt.
2. *Zorg voor een goede monitorings- en signaleringsfunctie en breidt de functie van Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) uit tot een bredere monitorings- en makelaarsrol.* De huidige monitoring van jongeren tussen de 18 en 23 zonder startkwalificatie en van pro- en vso-leerlingen tussen de 16 en 23 jaar zonder werk wordt uitgebreid naar alle jongeren tussen de 16 en 27 jaar met een risico op afstand tot de arbeidsmarkt.

3. *Zorg voor een goede begeleiding en coaching.* Aan jongeren met een risico op afstand tot de arbeidsmarkt wordt zo nodig life coaching aangeboden. De life coach is laagdrempelig en gericht op een brede aanpak van de problemen van de jongere.
4. *Stimuleer maatwerk.* Onderzoek is nodig om de specifieke belemmeringen beter in kaart te brengen om meer maatwerk toe te passen.

In aanvulling hierop presenteren de samenwerkende Rijksinspecties nog een vijfde oplossing: stimuleer gemeenten en netwerkpartners om meer aandacht te hebben voor duurzame participatie door extra in te zetten op bemiddeling van werk naar werk. Zij kunnen ervoor zorgen dat jongvolwassenen die tijdelijk niet kunnen werken «arbeidsfit» en gemotiveerd blijven, door ondersteuning via de Wmo meer aan te laten sluiten op werk. Switchen van dagbesteding naar werk en van werk naar dagbesteding moet simpeler en laagdrempeliger worden. De analyse uit het IBO en van de samenwerkende inspecties sluit aan bij het Themaonderzoek entreeopleidingen dat oproept tot verduidelijking van de toegang tot entreeopleidingen, meer maatwerk mogelijk maken en een betere samenwerking tussen onderwijs en de arbeidsmarkt.

2. Uitwerking van de oplossingsrichtingen door het kabinet

Het kabinet zet in lijn met de onderzoeken in op drie sporen:

- a. Integrale ondersteuning van jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt.
- b. Jongeren in beeld hebben en houden.
- c. Jongeren duurzaam naar werk begeleiden.

Gezien het belang van gezamenlijkheid heeft het kabinet het IBO JmAA en de voorgenomen vervolgstappen bestuurlijk getoetst bij (vertegenwoordigers van) gemeenten, sociale partners en de MBO-Raad en vindt het goed te vernemen dat zij de analyse en oplossingsrichtingen op hoofdlijnen herkennen en onderschrijven. De betrokken partners hebben wel op een aantal onderdelen aangegeven dat zij dit zien als een taakverzwaring die gepaard dient te gaan met extra middelen. Het kabinet gaat er vooralsnog vanuit dat de versterking van de regiefunctie een explicitering van bestaande verantwoordelijkheden betreft en een betere samenwerking juist ook synergievoordelen kan opleveren. In de uitwerking van de IBO-voorstellen zullen ook de mogelijke financiële implicaties worden betrokken, alsmede de input van de partners op de vormgeving van de voorstellen.

Het kabinet wil benadrukken dat veel van de problematiek waarmee jongeren van 16 tot 27 jaar te maken hebben niet pas begint bij 16 jaar, maar haar oorsprong vaak al ver daarvoor kent. Deze kabinetsreactie moet dan ook in het licht worden gezien van een veel bredere context, waarin allerlei partners in allerlei levensfasen een belangrijke rol hebben. Zoals kinderbescherming, vroege jeugdhulp, gezinsondersteuning, de leerplichtfunctie en het voorliggende onderwijs. Het gaat erom jongeren zo vroeg mogelijk passend te ondersteunen, waardoor bijvoorbeeld thuiszittersproblematiek en problemen later op de arbeidsmarkt zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen. Daarbij is een inzet van belang op vroegsignalering en preventie (voorkomen is beter dan genezen) en een langetermijnperspectief dat jongeren door transities heen helpt op hun weg naar zoveel mogelijk duurzame economische zelfredzaamheid.

Tijdens de Jongvolwassenentop van november 2017 hebben overheden en maatschappelijke partners in het onderwijs, bedrijfsleven en de zorg zich reeds gezamenlijk gecommitteerd aan een collectieve inzet op deze doelgroep van minder-zelfredzame jongeren. In het Interbestuurlijk

Programma van februari 2018 hebben Rijk en gemeenten zich ook aan die inzet verbonden. Daarbij komen ook problemen aan de orde waar jongeren mee te maken kunnen krijgen en waar gemeenschappelijke programma's op lopen, zoals schulden, zorggerelateerde problematiek en taalvaardigheid.⁵

a. Integrale ondersteuning van jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt

De integrale ondersteuning van jongeren krijgt haar beslag in een aantal initiatieven: regierol bij gemeenten, life coaching en maatwerk.

Regierol bij gemeenten en spiegelbepalingen in relevante wetgeving

Het kabinet wil verder bouwen aan een integrale en sluitende aanpak, waarin alle spelers in de keten (nog meer) hun verantwoordelijkheid nemen voor het aanbieden van een integraal maatwerkaanbod voor kwetsbare jongeren, vanuit een preventieve manier van denken. Het IBO bevat daartoe het voorstel om expliciet de integrale, wettelijke verantwoordelijkheid voor jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt bij de gemeenten te leggen, waaronder het IBO in ieder geval verstaat dat gemeenten verantwoordelijk zijn voor begeleiding terug naar school (indien haalbaar) en anders richting arbeidsmarkt, met de voorkeur voor een combinatie van leren en werken (indien haalbaar) of anders dagbesteding of zorg. Bij de afweging dient de gemeente het advies mee te nemen van de voormalige school en het RMC, en (indien relevant) het zorgdomein en/of het domein van justitie en veiligheid, en in overleg met deze partijen te komen tot een zo scherp mogelijke diagnose.

Het kabinet kan zich vinden in de noodzaak van een explicitering van de gemeentelijke regierol zoals in het IBO voorgesteld. Gemeenten zijn reeds verantwoordelijk voor de uitvoering van de Jeugdwet, Wmo, Participatiewet, leerplicht, regionale aanpak voortijdig schoolverlaten en begeleiding van jongeren in een kwetsbare positie, schuldhulpverlening en jeugdreclassering en daarmee de ondersteuning van jongeren op verschillende leefgebieden. Op grond van de Participatiewet zijn gemeenten bijvoorbeeld al gehouden tot het opstellen van een plan van aanpak bij het besluit tot toekenning van algemene bijstand voor jongeren tot 27 jaar. Dit plan bevat voor zover nodig de uitwerking van de arbeidsondersteuning en de daarbij behorende afspraken en verplichtingen. De gemeente begeleidt de jongere bij de uitvoering van het plan en evalueert, in samenspraak met de jongere, periodiek het plan en stelt dit zo nodig bij. Op grond van de RMC-wetgeving hebben gemeenten ook al een plicht om deel te nemen aan de regionale samenwerking in het kader van de aanpak van voortijdig schoolverlaten en de begeleiding van jongeren in een kwetsbare positie. Op grond van de Jeugdwet en de Wmo bieden gemeenten maatschappelijke ondersteuning aan jongeren die dat nodig hebben. De Wet gemeentelijke schuldhulpverlening (Wgs) geeft een ruim kader waarbinnen de gemeente de schuldhulpverlening zelf moet vormgeven. De schuldhulpverlening heeft vrijwel altijd een integraal karakter. Dit betekent dat er niet alleen aandacht is voor het oplossen van de financiële problemen, maar ook voor psychosociale problemen of problemen rond de woonsituatie, gezondheid, verslaving of de gezinssituatie. Als onderdeel van de Brede Schuldenaanpak van het kabinet worden gemeenten ondersteund bij het verder vergroten van de kwaliteit van de schuldhulpverlening en bij het verbeteren van de toegang. Dit

⁵ Programmastart Interbestuurlijk programma: Samen meer bereiken als één overheid. Rijk, gemeenten, provincies en waterschappen starten met een interbestuurlijk programma en een gezamenlijke agenda (februari 2018)

gebeurt vanuit de programma's Schouders eronder en Vakkundig aan het werk. Vanuit deze rollen hebben gemeenten dus een belangrijke verantwoordelijkheid voor kwetsbare doelgroepen en zijn bovendien zelf ook belanghebbende bij goede vroegtijdige signalering en begeleiding. Hiertoe wordt bijvoorbeeld de Wgs aangepast, waardoor signalen over betalingsachterstanden gemeld worden aan gemeenten, zodat deze een hulpverleningsaanbod kunnen doen.

Door het expliciteren van de regierol bij gemeenten wordt verduidelijkt dat er één eindverantwoordelijke is voor een goed gecoördineerde ondersteuning aan jongeren, onafgebroken tussen 16 en 27 jaar. Dit wil niet zeggen dat de gemeente alle ondersteuning zelf moet uitvoeren of dat huidige andere betrokken partners geen rol meer hebben. Gemeenten en maatschappelijke partners hebben vanuit verschillende wetten verschillende verantwoordelijkheden, die moeten zorgen voor de ondersteuning van jongeren op verschillende leefgebieden. Het gaat er wel om dat de gemeente erop toeziet dat sprake is van een integrale (keten)aanpak waarbij jongeren niet buiten beeld raken. Bij die eindverantwoordelijkheid hoort ook het maken van afspraken met partners. Dat kan lokaal of regionaal worden opgepakt. Zo wordt de aanpak voor voortijdig schoolverlaten en begeleiding van jongeren in een kwetsbare positie momenteel ook op regionaal niveau gecoördineerd door de contactgemeenten in de RMC-regio. Deze RMC-functie heeft per 1 januari 2019 een wettelijke impuls gekregen om op regionaal niveau meer samenhang tussen het onderwijs-, arbeidsmarkt- en zorgdomein te creëren. Het is van belang dat de toekomstige regierol voor gemeenten aansluit bij de huidige samenwerking in de regio. Zo stimuleert ook het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren het aanstellen van één aanspreekpunt voor dak- en thuisloze jongeren, met regie op de benodigde ondersteuning op alle levensgebieden, op basis van maatwerk. Deze jongeren hebben vaak een grote afstand tot de arbeidsmarkt; het kan zelfs een primaire oorzaak zijn van dak- of thuisloosheid (bijv. door opeenstapeling van schulden).

Het kabinet zal nader bekijken hoe verduidelijking in de wet kan helpen bij het expliciteren van de regierol en het versterken van de samenwerking, waarbij de integrale afstemming tussen de verschillende wetten van belang is. Het kabinet betreft daarbij ook het advies van het IBO om te bezien of spiegelbepalingen in verschillende sectorwetten moeten worden opgenomen die een uitdrukking zijn van het belang van ieders bijdrage aan samenwerking gericht op kwetsbare jongeren. Regieverantwoordelijkheid vraagt ook om het zoeken naar gezamenlijke financieringsvormen waarin synergie tot stand kan komen. Het kabinet wil samen met gemeenten verkennen welke kansen er liggen om middelen meer gebundeld in te zetten. Het kabinet zet daarom in op onderzoek naar maatschappelijke kosten en baten (MKBA-onderzoek) en het ontwikkelen van tools. In het onderzoek wordt, in aanvulling op eerder onderzoek, verder inzicht geboden in best practices. Tevens moet aan het licht komen tegen welke belemmeringen partners aanlopen bij het ontschot inzetten van middelen. Dit helpt partners om het gesprek met elkaar te voeren over een integrale benadering. Hier ligt een relatie met het IBO LVB, omdat het punt van maatschappelijke kosten en baten breder speelt binnen het sociaal domein. Ook vanuit het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren wordt in de zogeheten lokale 100% ambitie pilots, die in 14 gemeenten plaatsvinden, geëxperimenteerd met het ontschotten van financiële middelen om voor jongeren noodzakelijke doorbraken te creëren.

Het IBO adviseert dat kwetsbare jongeren zo nodig een life coach krijgen die hen laagdrempelig op basis van een vertrouwensband verder helpt bij allerlei praktische en levensbrede vragen (of juist problemen voor is). Het IBO acht een life coach nodig, omdat veel jongeren uit de doelgroep een aversie hebben tegen instanties en daarmee de hulpverlening die zij aanbieden. De life coach is in het voorstel van het IBO in beginsel een betaalde kracht, bekostigd door de gemeente. De life coach is echter niet noodzakelijk een nieuwe functie: als een bestaande hulpverlener de rol als life coach al vervult, of zou kunnen vervullen, dan is dit te prefereren boven een nieuwe coach, zowel vanuit het oogpunt van efficiëntie als voor de jongere zelf. Het IBO gaat ervan uit dat een lichte of intensieve vorm van life coaching zinvol is voor een groot deel van de doelgroep. De precieze invulling van het aanbod van life coaching zal maatwerk zijn, waarbij de intensiteit en duur wordt afgestemd op de behoefte van de jongere. Wat betreft de bekostiging van life coaching bevat het IBO twee budgetneutrale beleidsvarianten:

- Variant 1A: In deze variant worden de kosten volledig vanuit Rijksmiddelen gefinancierd.
- Variant 1B: Cofinanciering van de life coaches door gemeenten en Rijk gezamenlijk.

Het kabinet vindt de life coach aansprekend en constateert dat er in de praktijk op verschillende plekken ook al invulling aan wordt gegeven. Het kabinet gaat een verkenning doen naar bestaande goede praktijken en werkzame elementen van integrale ondersteuning. Daarbij zal middels het programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA) tevens aandacht worden besteed aan de deels specifieke vraagstukken waar jongeren met een migratieachtergrond mee te maken hebben. Bij de verkenning naar de life coach worden ook de lopende pilots Toekomstplan van VWS betrokken, die in het kader van de uitwerking van het programma Zorg voor de jeugd (actielijn 4) worden uitgevoerd. De inzichten zullen breed worden verspreid onder de partijen in het sociaal domein.

Op basis van de inzichten die we gaan opdoen, kan de komende periode een scherper beeld worden verkregen van wat er verder nodig is om de life coach zo doeltreffend en doelmatig mogelijk te organiseren. Daarmee laat het kabinet de keuze over extra investering in de life coach aan een volgend kabinet. De introductie van een life coach zoals voorgesteld in het IBO vergt, onafhankelijk van de variant, zodanig verschuiven van middelen tussen regelingen en departementale begrotingen dat de keuzes hiervoor aan een volgend kabinet worden gelaten. Daarbij merkt het kabinet wel op dat de 1B-variant meer lijkt aan te sluiten bij de huidige verantwoordelijkheden en werkwijze in het sociaal domein, waarbij gemeenten en maatschappelijke partners in de praktijk vanuit hun verschillende rollen ook reeds inzetten op verschillende vormen van coaching.

Meer maatwerk mogelijk maken

Sommige jongeren hebben baat bij een maatwerkoplossing: toepassen van een regeling op de manier die voor de meesten werkt, kan voor hen niet behulpzaam zijn of zelfs averechts werken. Doordat het voor de meeste jongeren wel goed loopt, raadt het IBO geen algehele stelselwijziging aan, maar roept wel terecht op om uitzonderingen op de bestaande werkwijzen mogelijk te maken in bepaalde gevallen. Ook de samenwerkende Rijksinspecties en de Onderwijsinspectie wijzen erop dat in de verschillende aanpakken de behoefte van jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt nog te weinig centraal staat.

In het kader van het Programma Sociaal Domein en de verschillende pilots die voortvloeien uit het Programma «Kansen creëren voor minderzelfredzame jongeren van 16–27» is al veel werk verricht om te onderzoeken waar het in de uitvoering knelt om maatwerk toe te passen en wat daarvan de oorzaak is. Daarin komen knelpunten met maatwerk aan de orde die ook in het IBO worden beschreven. De opgedane ervaringen uit deze pilots wil het kabinet door middel van leercirkels breder verspreiden. Dit zodat eenieder hier met oog op een goede begeleiding van de doelgroep kennis van kan nemen. Op deze manier krijgt men ook inzicht in de ruimte die binnen bestaande wetgeving vaak al mogelijk is, maar die nog niet altijd breed bekend is.

Maatwerk in het middelbaar beroepsonderwijs

In zowel het IBO JmAA als het Themaonderzoek entreeopleidingen wordt een aantal voorstellen gedaan voor maatwerk in het mbo (entreeopleiding en niveau 2). Het IBO doet een voorstel voor twee vormen van maatwerk in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo): extra begeleiding voor studenten mbo-2 en verplichte nazorg voor gediplomeerden van de entreeopleiding en mbo-2 voor een periode van één tot twee jaar. Het Themaonderzoek naar entreeopleidingen doet specifiek voor de entreeopleiding ook het voorstel voor nazorg. Daarnaast doet het Themaonderzoek voorstellen voor meer maatwerk in de instroom, de inrichting van het onderwijs en de begeleiding in de entreeopleiding. Hieronder wordt ingegaan op deze aanbevelingen, die moeten passen binnen de huidige budgettaire kaders.

Maatwerk en toegang tot entreeopleidingen

Voor de entreeopleidingen wil het kabinet inzetten op het beter benutten van de flexibiliteit in de inrichtingsvoorschriften van mbo-opleidingen. Zo biedt de bestaande mogelijkheid van keuzedelen een mooie mogelijkheid om een betere overgang naar de arbeidsmarkt te creëren in de entreeopleiding in het bijzonder om bijvoorbeeld achterblijvende taalvaardigheid op te peil te krijgen (remediërende keuzedelen). Maar de huidige voorschriften kosten veel tijd en leveren examendruk op. Dit geldt voor alle mbo-niveaus, maar vooral in het geval van de relatief kortdurende entreeopleidingen legt dit een onevenredig beslag op het organiserend vermogen van instellingen. In overleg met MBO-raad en SBB zal worden gewerkt aan de oplossing van deze uitvoeringsproblemen bij de inzet van keuzedelen. Voor meer ruimte bij de inrichtingsvoorschriften voor onderwijstijd wijst het kabinet op de publicatie «Ruimte in regels»⁶ en de handreiking van de Onderwijsinspectie over onderwijstijd voor jongeren in een kwetsbare positie.⁷

De Inspectie beveelt ook aan om meer duidelijkheid te creëren over doorstroom en plaatsing op niveau 2. Het is goed dat de Inspectie constateert dat de afstemming en samenwerking tussen Entreeteams en opleidingsteams van niveau 2 reeds beter verloopt. Het kabinet zal het studiesucces van doorgestroomde entreestudenten op niveau 2 betrekken bij de lopende evaluatie van de wet Toelatingsrecht. De Inspectie beveelt aan om de drempelloze instroom bij entreeopleidingen te heroverwegen, omdat de spreiding van opleidingsbehoefte en ondersteuningsvraag mogelijk te groot wordt. Dit kan volgens de Inspectie leiden tot handelingsverlegenheid van teams en minder adequate opleidingsroutes met mogelijk uitval tot gevolg. Het kabinet neemt het advies van de Inspectie

⁶ Ministerie van OCW. Ruimte in regels. Handvatten voor goed en innovatief onderwijs. Middelbaar beroepsonderwijs (oktober 2018)

⁷ Onderwijsinspectie. Servicedocument onderwijstijd in het mbo in relatie tot jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte (25 juli 2017)

niet over, omdat het veeleer het belang benadrukt van investeren in maatwerk aan de vóórkant, via gemeenschappelijke intakes en een warme overdracht zoals bijvoorbeeld op bestaande doorstroom- of overstaptafels die vanuit het bestuurlijk overleg over het regionaal programma voortijdig schoolverlaten worden ingericht.

Meer maatwerk op niveau 2

Ook wil het kabinet meer ruimte bieden voor maatwerk, begeleiding en oriëntatie van de BOL niveau 2 studenten. Zo staat het arbeidsmarktperspectief van een aantal BOL-opleidingen niveau 2 onder druk. Daarnaast heeft een deel van de studenten problemen met het kiezen van een opleiding en beroep, dan wel meer begeleiding nodig. De MBO-brigade zoekt hier samen met mbo-instellingen naar oplossingen, het beleid met betrekking tot loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) op vmbo en mbo is geïntensiveerd en het kabinet zet conform het regeerakkoord (Bijlage bij Kamerstuk 34 700, nr. 34) in op versterking van de samenwerking tussen het praktijkonderwijs en het mbo en het versterken van doorlopende leerlijnen van vmbo naar mbo.

In aanvulling daarop is de Minister van OCW voornemens om een aantal maatregelen in gang te zetten⁸. Bij de uitwerking van de maatregelen heeft het kabinet ook de verkenning van de heer Van Gils naar domeinprogramma's op niveau 2 betrokken. Deze verkenning is aangekondigd in de beleidsreactie op het advies van de Commissie macrodoelmatigheid mbo⁹. Voor (sommige doelgroepen binnen) niveau 2 is meer financiële ruimte nodig voor begeleiding. Daartoe zal de Minister van OCW samen met de sector verkennen hoe dat mogelijk is binnen de huidige budgettaire kaders. De verkenning naar toekomstbestendige bekostiging start dit najaar en is eind 2020 gereed. Om studenten nog beter te ondersteunen in de keuze voor een passende en arbeidsmarktrelevante opleiding, zal de SBB worden gevraagd om maximaal toe te werken naar kwalificaties met ruimte om in het eerste jaar te oriënteren en in het tweede jaar meer gericht te kiezen en zal daar nieuwe kwalificatiedossiers met een bredere basis voor ontwikkelen, zonder de mogelijkheid te verliezen om ook direct in een smalle beroepsopleiding in te stromen. Het voornemen is gezien het belang van een goed taal- en rekenniveau voor het functioneren in de samenleving, om de «bijspijker»-keuzedelen zoals die in de entreeopleiding bestaan, ook te introduceren in niveau 2. Vanzelfsprekend blijven verdiepende en verbredende keuzedelen intact. Tot slot is een groter aandeel bbl in niveau 2 behulpzaam om jongeren een betere start op de arbeidsmarkt te geven. Het aandeel in de bbl is nog niet op het niveau van voor de crisis. Een offensief gericht op meer leerbanen zal daarom door SBB in gang worden gezet.

Begeleiding jongeren na diplomering op de arbeidsmarkt

Het kabinet geeft voor wat betreft de nazorg in ieder geval uitvoering van de motie Kwint/Özdil¹⁰, waarbij acht regio's meedoen aan een proef om begeleiding van mbo-studenten bij hun start op de arbeidsmarkt vorm te geven. In hun aanpakken ontwikkelen de deelnemende regio's innovatieve concepten voor het volgen en begeleiden van jongeren van entreeopleidingen en niveau 2 bij hun start op de arbeidsmarkt. In september 2018 zijn de regio's gestart met het versterken van de regionale samenwerking en het maken van afspraken tussen de partners. Vanaf komend schooljaar (2019–2020) worden de eerste cohorten van jongeren die uitstromen uit

⁸ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁹ De verkenning is op de site van de rijksoverheid geplaatst. Zie voor de beleidsreactie op het advies van de Commissie macrodoelmatigheid. Kamerstuk 31 524, nr. 361.

¹⁰ Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 120

de entree en/of niveau 2 gevolgd en begeleid. Geleerde lessen worden eind 2020 in kaart gebracht en actief verspreid. Veel van de lessen hebben betrekking op de regievoering en het in beeld brengen van de doelgroep, waarop in deze brief verder wordt ingegaan. Op basis van de opbrengsten van de pilot, in combinatie met de effecten van de verschillende maatregelen in deze kabinetsreactie, kan in een later stadium worden gezien of een eventuele wettelijke verankering van nazorg iets zou kunnen toevoegen. Daarmee laat het kabinet de keuze over wettelijke verankering van en investering in nazorg – zoals bepleit in het IBO – aan een volgend kabinet.

Meer ondersteuning op maat in de Participatiewet

Met het oog op meer maatwerk voor kwetsbare jongeren is de gelanceerde aanpak «Breed offensief» van de Staatssecretaris van SZW van belang.¹¹ De Participatiewet zal worden aangepast zodat werkzoekenden bij de gemeenten een aanvraag kunnen indienen voor ondersteuning op maat, die past bij de mogelijkheden en beperkingen. Streven is om het wetsvoorstel dit najaar aan de Tweede Kamer aan te bieden. In dit wetsvoorstel wordt ook een uitzondering voorgesteld op de vier weken zoektermijn voor jongeren met een beperking. De vier weken zoektermijn voor jongeren tot 27 jaar houdt in dat een aanvraag om inkomensondersteuning niet eerder kan worden ingediend of in behandeling kan worden genomen dan vier weken na melding als werkzoekende. Gedachte hierbij is om jongeren meer bewust te maken van hun eigen verantwoordelijkheid om aan het werk te komen en dat het minder vanzelfsprekend is om direct na school een beroep te doen op bijstand. Gemeenten bieden jongeren gedurende die vier weken ook alleen bij uitzondering ondersteuning gericht op arbeidsinschakeling. Het IBO constateert dat de vier weken zoektermijn voor de gemiddelde jongere een effectieve manier kan zijn voor het vinden van werk. Voor jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt is het echter lastiger om aan het werk te komen. Dit kan dan betekenen dat financiële problemen zich in deze periode opstapelen. Ook kunnen jongeren uit beeld raken, omdat zij zich na die vier weken niet opnieuw melden bij de gemeente. Dat is onwenselijk. Deze situatie knelt des te meer omdat gemeenten met ingang van 2015 verantwoordelijk zijn geworden voor een grotere doelgroep kwetsbare jongeren, vanwege het afsluiten van de Wajong voor jongeren met een arbeidsbeperking die kunnen werken. Sindsdien geldt voor deze jongeren dus ook de vier weken zoektermijn. Mede naar aanleiding van de constatering uit het IBO heeft het kabinet besloten de vier weken zoektermijn te schrappen voor een specifieke groep jongeren met evidente arbeidsbeperkingen. Dit bevordert dat deze jongeren in beeld blijven bij de gemeente en direct kunnen worden ondersteund. Het wetsvoorstel is thans voor advies voorgelegd aan de Raad van State.

Stagebegeleiding studenten met een beperking

Het lid Bruins (ChristenUnie) heeft tijdens het AO MBO van 25 september 2019 gevraagd naar de mogelijkheid om job coaches in te zetten bij de stagebegeleiding van stages door studenten met een ondersteuningsbehoefte. In reactie op dit verzoek benadrukt het kabinet dat de onderwijsinstelling gezamenlijk met de praktijkopleider bij een leerbedrijf verantwoordelijk is voor de begeleiding van studenten op de stageplek. Zoals aangegeven in mijn brief over passende ondersteuning¹² heeft de Minister van OCW met de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) afgesproken dat zij met een tipkaart praktijkbege-

¹¹ Zie onder andere Kamerstuk 34 352, nr. 163

¹² Kamerstuk 31 497, nr. 331

leiders extra gaan ondersteunen in het begeleiden van studenten met een beperking tijdens hun stage. De Minister van OCW verkent met SBB en de MBO Raad welke verdere concrete stappen er mogelijk zijn. Ook de overgang van de opleiding naar een baan kan om extra aandacht en begeleiding vragen. Zoals hierboven is aangegeven, lopen er momenteel pilots bij het begeleiden van gediplomeerden op de arbeidsmarkt. Onderwijsinstellingen en gemeenten maken gezamenlijk afspraken over de taakverdeling. Tot slot zal de staatsecretaris van SZW in het wetsvoorstel Breed offensief maatregelen opnemen voor persoonlijke ondersteuning.

b. Jongeren in beeld krijgen en houden

Om jongeren goed te ondersteunen is het nodig dat jongeren in beeld zijn. Gedurende hun schoolloopbaan zijn jongeren in principe in beeld: in ieder geval op school maar daarnaast soms ook bij één of meerdere instanties. Het probleem is echter dat jongeren daarna te vaak uit beeld raken, bijvoorbeeld bij het verlaten van school of als het werk ophoudt. Zij krijgen vervolgens niet altijd de ondersteuning die nodig is. De samenwerkende Rijksinspecties benoemen dit probleem vooral voor jongeren met een arbeidsbeperking die niet afkomstig zijn van vso- en pro-scholen, niet-uitkeringsgerechtigden en jongeren die na werk weer uitvallen.

Het kabinet deelt de analyse in het IBO dat jongeren met risico op afstand tot de arbeidsmarkt nu versnipperd of helemaal niet in beeld kunnen zijn. Jongeren tot 23 jaar zonder startkwalificatie komen momenteel vanzelf in beeld bij de RMC-functie, maar er is ook een groep jongeren die niet vanzelf op de radar komt: jongeren van 23–27 zonder startkwalificatie en jongeren van 16–27 jaar die wel een startkwalificatie hebben maar toch ook een afstand tot de arbeidsmarkt. Zij komen in beeld als zij zelf een voorziening aanvragen bij gemeenten, die vervolgens kunnen beoordelen of er recht is op ondersteuning vanuit de Participatiewet. Jongeren van 23–27 zonder startkwalificatie kunnen in beeld komen wanneer gemeenten zich abonneren op de tool «Jongeren in Beeld» van het Inlichtingenbureau. Met deze tool, ontwikkeld met steun van het Ministerie van SZW, kunnen gemeenten een rapportage ontvangen over jongeren van 23–27 jaar die geen startkwalificatie, weinig inkomen en geen uitkering hebben, zodat zij deze jongeren een leerwerktraject aan kunnen bieden op grond van de Participatiewet.

De wettelijke titels op grond waarvan jongeren in beeld gebracht (kunnen) worden, zorgen hiermee op dit moment niet voor een sluitend overzicht van de doelgroep. De ambitie van het kabinet is dat alle jongeren in de leeftijd van 16–27 jaar met een afstand tot de arbeidsmarkt integraal in beeld komen. Zodat samen met de jongere kan worden gezien welke ondersteuning nodig is richting school, werk of zorg. Juist voor jongeren is dit belangrijk, omdat een goede start bijdraagt aan het leven dat nog voor hen ligt.

Een in te stellen gezamenlijke werkgroep van departementen, gemeenten, onderwijs en uitvoeringsinstanties komt met een voorstel hoe dit het beste kan worden ingericht. In het voorstel beschrijft de werkgroep hoe een sluitende grondslag in wet- en regelgeving tot stand kan komen om de doelgroep in beeld te (kunnen) brengen. De werkgroep betreft hierbij de suggesties in het IBO om te gaan werken met een risicoprofielmodel en een vlagsysteem, zodat zware en lichte problematiek kan worden onderscheiden. Eén en ander moet passen binnen de kaders die de Algemene Verordening Gegevensbescherming stelt voor het uitwisselen van persoonsgegevens. Dat betekent ook dat er gekeken moet worden naar de taken van de gemeente.

De werkgroep bekijkt ook in welke mate er kan worden aangesloten bij (of uitbreiding kan plaatsvinden van) de bestaande functionaliteit Jongeren in Beeld en het Rijksbrede traject Uitwisseling Persoonsgegevens en Privacy. Vanuit dit traject werkt het kabinet aan een wetsvoorstel over gegevens-uitwisseling en privacy in het brede sociaal domein. In het najaar van 2019 ontvangt uw Kamer hierover een beleidsbrief.

Het kabinet vindt het van belang dat jongeren niet pas in beeld komen als zij zijn uitgevallen of zonder werk komen zitten. Ook hier is inzet op preventie van belang, waarbij partners in een vroegtijdig stadium afspraken zouden moeten maken over de juiste routes voor jongeren en hoe de juiste bijpassende ondersteuning kan worden georganiseerd. In de regio kan bepaald worden hoe dit eruit moet zien en op welke tafel het overleg moet worden gevoerd, zoals bijvoorbeeld op bestaande doorstroom- of overstaptafels die vanuit het bestuurlijk overleg over het regionaal programma kwetsbare jongeren/vsv worden ingericht.

Het kabinet zet niet aan de voorkant in op een verdere uitbreiding van de RMC-taak met de monitoring van de hele IBO-doelgroep, omdat dit een verschuiving van budgetten vraagt die het kabinet aan een volgend kabinet laat. Een volgend kabinet kan op basis van ervaringen met de bovenstaande aanpak besluiten of er meer nodig en mogelijk is in aanvulling op reeds bestaande werkwijzen.

c. Jongeren duurzaam aan het werk

Blijvende inzet op behalen van een startkwalificatie (vervolgaanpak vsv)

Zoals gemeld in de brief aan uw Kamer van dit voorjaar over voortijdig schoolverlaten¹³ is er na jaren van daling weer een stijging te zien in het jaarlijkse aantal jongeren dat uitvalt zonder startkwalificatie.¹⁴ Het kabinet is van mening dat – ondanks de stijging van het aantal nieuwe vsv'ers – zoveel mogelijk jongeren een diploma zouden moeten halen op het niveau van een startkwalificatie. Daarom wordt de aanpak onverminderd voortgezet, op de hele groep vanaf 12 jaar.

Daarbij stelt de Minister van OCW in het voorjaar van 2020 net als in de voorgaande jaren een subsidieronde open voor scholen en gemeenten. Hier staat structureel geld voor op de begroting. In elke RMC-regio wordt een vierjarig regionaal plan (2021–2024) gemaakt met maatregelen om vsv tegen te gaan en om jongeren te begeleiden. De subsidie is bedoeld voor het kunnen uitvoeren van de regionale maatregelen. Voor uitvoering van deze regionale programma's stelt de Minister van OCW voor de komende vier jaar opnieuw in totaal bijna € 200 miljoen beschikbaar.¹⁵ Omdat het kabinet de urgentie van de aanpak wil behouden, houdt zij vast aan de huidige landelijke ambitie van maximaal 20.000 nieuwe vsv'ers per jaar. Deze doelstelling en daarvan afgeleide streefwaarden per onderwijsniveau dienen als houvast en als spiegel om te zien of we op de goede weg zijn.

¹³ Ministerie van OCW. Blijvende aandacht voor voortijdig schoolverlaten nodig. 22 Februari 2019.

¹⁴ De stijging zit vooral in niveau 3 en 4. De uitval onder jongeren in de entreeopleiding is daarentegen gedaald.

¹⁵ Daarnaast is er jaarlijks € 35 miljoen beschikbaar voor de uitvoering van de RMC-taak, € 17 miljoen resultaatafhankelijk voor voortgezet onderwijs en zijn de voormalige resultaatafhankelijke middelen mbo nu onderdeel van de middelen voor de uitvoering van de kwaliteitsagenda

In aanvulling op de huidige doelstelling voor het regionaal programma onderkent het kabinet dat de route naar werk een alternatief is als het niet (in één keer) lukt om een startkwalificatie te behalen.¹⁶ In de genoemde brief van het afgelopen voorjaar is aangegeven onderzoek te doen naar de achtergrond voor de toename van de stijging van het aantal vsv'ers. Navraag door OCW bij gemeenten en scholen laat zien dat betrokkenen van mening zijn dat de aantrekkende arbeidsmarkt, toename van multiproblematiek onder jongeren én een toenemend aantal jongeren dat een verkeerde studie kiest, hiervoor de oorzaak zijn. Uit verdiepende cijferanalyse van de oorzaken van de stijging van het aantal vsv'ers in de afgelopen twee jaar blijkt dat er de afgelopen jaren steeds meer jongeren zonder startkwalificatie aan het werk zijn, in plaats van thuis op de bank zitten. Dat geldt voor vsv'ers uit alle mbo-niveaus. Dat betekent dat ook jongeren zonder startkwalificatie wel degelijk aan het werk kunnen komen, en dat dit de afgelopen jaren een stijgende trend is geworden.¹⁷ Circa een vijfde van de vsv'ers keert binnen twee jaar na uitval weer naar een kwalificerende opleiding terug. Het kabinet introduceert daarom in het regeerakkoord de mbo-verklaring voor de student voor wie het nog niet haalbaar is de opleiding af te ronden en die de opleiding zonder diploma zou verlaten. Met de verklaring kan hij aantonen wat hij kan en zo een start maken op de arbeidsmarkt. Eventueel kan de student op een later moment herstarten met de opleiding en alsnog het diploma behalen. Met een pilot mbo-verklaring onderzoekt OCW met het onderwijs en bedrijfsleven het testmodel.

Om die reden zal het kabinet de gemeenten en scholen vragen om in de nieuwe regionale plannen op basis van de landelijke ambitie, de regionale resultaten, analyse van de regionale situatie en in overeenstemming met de kwaliteitsagenda's van de mbo-scholen, streefcijfers vast te stellen over:

- Terugdringen van het aantal vsv'ers;
- Verhoging van het percentage vsv'ers dat aan het werk gaat, en
- Verhoging van het percentage vsv'ers dat terugkeert naar school.

Mbo-instellingen onderkennen ook in hun kwaliteitsagenda dat hier een opgave ligt. Bijna de helft van de instellingen die in hun kwaliteitsagenda's aangeeft in te zetten op kwetsbare jongeren, geeft aan dat zij het bieden van ondersteuning en de begeleiding naar werk als speerpunt zien. Hierbij gaan ze ook in op het belang van verbinding met andere partners in het sociaal domein, zoals gemeenten, bedrijfsleven en organisaties die een rol spelen in het verlenen van allerlei vormen van zorg en ondersteuning. Hiermee wordt ook al invulling gegeven aan het advies van de Inspectie van het Onderwijs om in de entreeopleiding in te zetten op een verdere ontwikkeling van de route naar werk.

De Minister van OCW zal – net als met de huidige indicator van het aantal vsv'ers – jaarlijks in beeld brengen hoever de regio's qua inzet zijn. Hierdoor worden de resultaten van de inspanningen van regio's op terugkeer van vsv'ers naar school en naar werk zichtbaar. In overleg met betrokkenen zal verkend worden of een minder belastende manier dan de huidige effectrapportage hiervoor passend is. Tevens gaat OCW net als nu jaarlijks met gemeenten en scholen in gesprek over de behaalde resul-

¹⁶ Naast jongeren die uitstromen naar dagbesteding of zorg / jongeren met een Wajong-indicatie.

¹⁷ Nog onbekend is of dit iets te maken heeft met de aantrekkende conjunctuur en of het gaat om duurzame arbeidsbetrekkingen. Het is niet helemaal zeker of er daadwerkelijk sprake is van «groenpluk» door bedrijven. https://cijfers.duo.nl/ibi_apps/bip/portaal/vsv_portal.

taten.¹⁸ Alle scholen in het voortgezet onderwijs, mbo en gemeenten ontvangen in oktober 2019 een brief over vervolgaanpak voor de nieuwe ronde regionale vsv-plannen voor de periode 2021–2024.

Het kabinet verkent met het oog op de verbinding naar werk ook of meer flexibiliteit in de huidige diplomagerichte bekostiging van het mbo mogelijk is. Zo zal in de brede heroverweging «Talenten benutten op de arbeidsmarkt» ook worden verkend welke alternatieve arrangementen er mogelijk zijn voor de huidige publieke bekostiging van diplomagerichte trajecten. Denkbaar is dat het naar analogie van experimenten in het hoger onderwijs mogelijk wordt gemaakt dat, met behoud van het diplomagerichte karakter van het beroepsonderwijs, bekostigde delen van een mbo-opleiding te stapelen tot een diploma.

Pilots praktijkleren mbo met een praktijkverklaring

Niet alle jongeren zullen, ondanks alle inspanningen van scholen en gemeenten, het onderwijs verlaten met een startkwalificatie. Voor werkzoekenden en werkenden die nog geen startkwalificatie hebben en waarvoor het behalen van een volledig mbo-diploma (incl. entreeopleiding) of een mbo-certificaat (vooralsnog) een brug te ver is, worden de pilots praktijkleren met de praktijkverklaring in het mbo uitgevoerd. In deze pilots verkennen we of deze praktijkleerroute op maat de overgang naar werk kan versoepelen en de kans op duurzaam werk kan vergroten. Het leren in de praktijk vindt plaats bij een van de ruim 250.000 erkende leerbedrijven in het mbo. Er lopen inmiddels pilots in 23 arbeidsmarktregio's waarin erkende leerbedrijven, mbo-scholen, gemeenten, UWV en sociale werkvoorziening samenwerken. De ambitie is om bij goede ervaringen de praktijkleerroute op maat een vaste plek te geven in de regionale uitvoeringspraktijk voor werkzoekenden en werkenden. De pilots worden, in opdracht van OCW en SZW, uitgevoerd onder regie van de Programmaraad en de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs bedrijfsleven (SBB) en met steun van de MBO Raad, Nederlandse Raad voor Training en Opleiding (NRTO), VNO-NCW, MKB-Nederland, FNV, Divosa, VNG, UWV en Cedris.

Aanpak Breed offensief

De samenwerkende Rijksinspecties wijzen erop dat kwetsbare jongeren steeds meer aan het werk komen. Er is sprake van een meer integrale aanpak en betere samenwerking tussen gemeenten en scholen. Dit geldt in het bijzonder voor het vso en pro. Dit laat onverlet dat jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt moeite hebben om duurzaam aan de slag te blijven. Uit cijfers van het CBS blijkt dat van de jongvolwassenen (vanuit vso/pro en entree) die op 1 oktober 2015 werk hadden, twee jaar later 54% nog werkzaam is (al dan niet bij een andere werkgever). Het risico bestaat dat jongeren die hun baan verliezen buiten beeld raken.

Duurzaam aan de slag is één van de speerpunten van het Breed offensief, dat de Staatssecretaris van SZW met alle betrokken partijen heeft ingezet om meer mensen met een beperking aan het werk te krijgen te houden. In de brieven van 20 november 2018 en 23 mei 2019 (Kamerstuk 34 352, nrs. 138 en 163) worden de maatregelen geschetst die daartoe bijdragen. Zo wordt de toepassing van loonkostensubsidie vereenvoudigd, de mogelijkheid geopend voor werkzoekenden, werknemers en (kandidaat-)werkgevers om ondersteuning op maat aan te vragen bij de gemeente en

¹⁸ Gemeenten en scholen worden gevraagd om voorafgaand aan dit gesprek de resultaten toe te lichten. Hiervoor kan gebruik gemaakt worden van de effectrapportage die gemeenten reeds jaarlijks conform artikel 8.3.2 lid 7 WEB opstellen.

zijn er voorstellen om ervoor te zorgen dat een breed aanbod van ondersteunende instrumenten beschikbaar is. Deze maatregelen beogen onder meer bij te dragen aan duurzaam werk. Ook maken we het mogelijk om loonkostensubsidie in te zetten als iemand al vanuit de Participatiewet een dienstbetrekking is aangegaan (binnen zes maanden na de start van de dienstbetrekking). Nu is dat alleen nog mogelijk voor schoolverlaters van vso/pro en entreeonderwijs. Dit is van belang voor mensen die door gemeenten aan het werk zijn geholpen, maar die kort na de start in een dienstbetrekking alsnog verminderd productief blijven. Als werkgevers niet worden gecompenseerd voor die later gebleken verminderde productiviteit bestaat het risico dat zij het arbeidscontract met de werknemer niet verlengen of voortzetten. Met de voorgestelde aanpassing van de Participatiewet neemt het kabinet dit risico weg. Specifiek voor jongeren constateert de Inspectie SZW in haar rapport «Aan het werk, voor hoelang?» dat het van belang is dat gemeenten een jongere na plaatsing blijven volgen, zodat zo nodig passende ondersteuning kan worden geboden om uitval te voorkomen. In deze nazorg is nog winst te behalen.

Het project «Simpel switchen» is erop gericht dat mensen makkelijker de stap gaan zetten richting werk, maar ook eenvoudig terug kunnen vallen op de uitkering, mocht het werken toch niet lukken. De Tweede Kamer wordt voor het einde van dit jaar geïnformeerd over de voortgang van dit project, dat samen met onder meer Divosa wordt uitgevoerd.

Programma Verdere Integratie op de Arbeidsmarkt (VIA)

Jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond hebben twee- tot driemaal minder kans op het vinden van een baan of stage dan autochtone jongeren en zijn met een aandeel van 43% oververtegenwoordigd in de groep economisch niet-zelfstandige jongeren. Deze achterstand kan slechts beperkt worden verklaard door kenmerken als studierichting, opleidingsniveau of cijferlijst. De rest wordt onverklaarde achterstand genoemd en heeft volgens het SCP te maken met minder effectief zoekgedrag of discriminatie en negatieve beeldvorming. Het programma VIA beoogt daarom deze kabinetsperiode een breed palet aan effectieve interventies en werkwijzen op te leveren om deze achterstanden te verkleinen. VIA doet dit middels acht experimentele pilots gericht op de momenten in de loopbaan van mensen waarop de meeste winst te behalen valt (zoals de juiste studie of de zoektocht naar de eerste baan of stage). Om te komen tot evidence based interventies wordt in opdracht van de Ministeries van SZW en OCW door het Nationaal Regieorgaan Onderwijs (NRO) dit najaar onderzoek in gang gezet naar de werkzame mechanismen voor het verbeteren van de studiekeuze en de overgang van mbo naar de arbeidsmarkt van jongeren met een migratieachtergrond. Bezien zal worden hoe de bevindingen van dit onderzoek en de uitkomsten van de onderzoeken die worden ingezet bij de uitwerking van de lifecoach en de begeleiding van jongeren na diplomering op de arbeidsmarkt (gewijzigde motie van de leden Kwint en Özdil (Kamerstuk 34 775 VIII, nr. 120) elkaar kunnen versterken.

3. IBO JmAA in relatie tot andere onderwerpen

Maatschappelijke diensttijd (MDT)

Zoals gemeld aan uw Kamer per brief van 9 juli 2019¹⁹ investeert het kabinet met maatschappelijke diensttijd (MDT) – een maatregel uit het regeerakkoord – in de toekomst van jongeren en in de samenleving. MDT

¹⁹ Kamerstuk 35 034, nr. 5

is nieuw, vrijwillig en wordt gezamenlijk met jongeren en organisaties in proeftuinen in de praktijk ontworpen onder politieke verantwoordelijkheid van de Staatssecretaris van VWS in samenwerking met de bewindspersonen van OCW en SZW. MDT-trajecten zijn toegankelijk voor alle jongeren tussen de 14 en 27 jaar en dragen bij aan drie ambities: maatschappelijke impact door jongeren, talentontwikkeling van jongeren en ontmoetingen tussen jongeren en anderen. MDT biedt jongeren perspectief en de mogelijkheid talenten te ontwikkelen, hun zelfvertrouwen te vergroten en hun netwerk uit te bouwen. Het kan jongeren ondersteuning bieden bij schooluitval, helpen bij oriëntatie op school- of studiekeuze en bij arbeidstoeleiding door het waarderen van opgedane kennis en vaardigheden. Onlangs is de website www.doemeemetmdt.nl gelanceerd voor informatie, aanmeldingen en goede voorbeelden.

Pilots met verlenging van kwalificatieplicht

In het regeerakkoord wordt aangekondigd dat er pilots worden gestart met een verlengde kwalificatieplicht tot 21 jaar. In de afgelopen maanden is onderzocht hoe deze pilots juridisch het best vorm gegeven kunnen worden. De steden uit de G4 geven – in lijn met de aanbevelingen uit het IBO – aan dat een integrale, stimulerende aanpak nodig is waarbij naast aandacht voor scholing ook begeleiding naar werk mogelijk is, al dan niet in combinatie met zorg.

In lijn met het regeerakkoord hecht het kabinet er aan het mogelijk te maken dat steden die dat willen, ook kunnen experimenteren met een meer verplichtende aanpak. Dit is met name van belang voor die jongeren die ondanks een stimulerende benadering niet naar school gaan en niet in hun eigen onderhoud kunnen voorzien. Daarom zal het kabinet een wetsvoorstel voorbereiden en indienen om de kwalificatieplicht te verlengen, zodat ook experimenten met een meer verplichtend karakter mogelijk zijn voor steden waar de huidige maatregelen om vsv tegen te gaan onvoldoende effect hebben. Met de G4 en VNG zal besproken worden op welke manier die kunnen aansluiten bij de integrale aanpak die de grote steden voor ogen staat. De ambitie blijft om zoveel mogelijk jongeren aan een startkwalificatie te helpen. Maar uiteindelijk gaat het er vooral om dat zo veel mogelijk jongeren een goede start maken op de arbeidsmarkt. Onder gemeenten en scholen is commitment om daar met alle partners de schouders onder te zetten.

Aanbod van voortgezet algemeen volwassenenonderwijs

In het algemeen overleg over Leven lang ontwikkelen van 11 juni 2019 heeft de Minister van OCW aangegeven uw Kamer na de zomer te informeren over de stand van zaken met betrekking tot de motie van de leden Van Brenk en Van der Hul.²⁰ In die motie wordt de regering verzocht met mbo-scholen te streven naar realisatie van een dekkend, volwaardig aanbod van voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo) in Flevoland. Voorts zijn tijdens een eerder algemeen overleg over Leven lang leren, op 13 maart 2018 (Kamerstuk 30 012, nr. 90), door het CDA vragen gesteld over de mate waarin het ontbreken van een (of: voldoende) reiskostenvergoeding voor vavo-studenten een belemmering vormt voor mensen om van die onderwijsvorm gebruik te maken, met name in krimpregio's. De Minister van OCW heeft toegezegd samen met de sector te kijken of zich knelpunten voordoen op dat gebied.

²⁰ Kamerstuk 30 012, nr. 98

Er zijn gesprekken gevoerd met de bestuurders van ROC van Amsterdam en ROC Flevoland. Zij zijn niet voornemens om (weer) een vavo in Flevoland te beginnen, omdat zij dit al aanbieden in het nabijgelegen Amsterdam. Uitgaande van reizen met het openbaar vervoer zijn hun reistijden vergelijkbaar met die van vavo-studenten in andere regio's, waar de dichtstbijzijnde vavo binnen de provincie is waar deze studenten wonen. Leden van het landelijke vavo-netwerk geven aan dat zij meer deelname verwachten als er betere reiskostenvergoeding zou zijn. Vavo-studenten die 18 jaar of ouder zijn kunnen aanspraak maken op een scholierentegemoetkoming. Voor personen van 18 tot 21 jaar, tegenwoordig de grootste groep binnen de volwassen studenten op het vavo, geldt bovendien de ouderlijke onderhoudsplicht. Gezien de omvang van en diversiteit binnen de doelgroep²¹, is het kabinet van mening dat het passender is als eventuele knelpunten door de woongemeenten van deze vavo-studenten worden opgepakt. Gemeenten zijn en blijven hierin autonoom, maar de Minister van OCW zal wel over de bestaande mogelijkheden in gesprek treden met de VNG. Gezien voorgaande is de Minister van OCW niet voornemens om binnen de huidige OCW-begroting ruimte te creëren voor een toevoeging aan de scholierentegemoetkoming van alle vavo-studenten vanwege reiskosten.

ESB-regeling

De Subsidieregeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstige scholingsbelemmeringen (ESB-regeling) maakt – als regeling die eraan bijdraagt te voorkomen dat jongeren onvoldoende beslagen ten ijs het onderwijs uit en de arbeidsmarkt op stromen – onderdeel uit van de budgettaire grondslag en de beleidsvariant van het IBO JmAA. De keuze om geen budget te verschuiven tussen regelingen en departementale begrotingen betreft zodoende ook de ESB-regeling. Daarom zal uw Kamer dit najaar per separate brief geïnformeerd worden over de verkenning vervolg ESB-regeling.²²

Tot slot

Met de verkenning en uitwerking van bovengenoemde maatregelen voor de groep jongeren van 16 tot 27 jaar – verduidelijking van de regierol van gemeenten, jongeren integraal in beeld, vervolgaanpak vsv en meer ruimte voor maatwerk – wil het kabinet samen met betrokken partners, in aanvulling op reeds bestaande initiatieven en met aandacht voor preventie toewerken naar een (nog meer) integrale en sluitende aanpak, waarin verschillende partijen (zoals overheid, onderwijs, sociale partners, zorg, justitie en veiligheid) samenwerken om jongeren effectief te begeleiden naar een zo zelfstandig mogelijk bestaan.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
I.K. van Engelshoven

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
T. van Ark

²¹ Landelijk komt momenteel 56% van de vavo-studenten uit een andere gemeente dan waar de vavo-school is gevestigd waaraan zij onderwijs volgen.

²² Zie ook de eerdere brief Verkenning vervolg ESB-regeling van 12 juli 2018 (Kamerstuk 31 224, nr. 41).