



Interdepartementaal Beleidsonderzoek

Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt

Zichtbaar en zelfstandig maken

Datum 9 april 2019

Status Eindrapport

Colofon

Titel	Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt <i>Zichtbaar en zelfstandig maken</i>
Bijlagen	6
Inlichtingen	Inspectie der Rijksfinanciën Inspectie der Rijksfinanciën/Bureau Strategische Analyse

Inhoud

Samenvatting—6

1. Inleiding—14

- 1.1 Inleiding—14
- 1.2 Centrale vraagstelling—14
- 1.3 Afbakening budgettaire grondslag—15
- 1.4 Context—16
- 1.5 Onderzoeksaanpak—16
- 1.6 Leeswijzer—17

2. Beschrijving van de doelgroep—18

- 2.1 Begrippen en definities—18
- 2.2 Kwantitatief beeld—18
 - 2.2.1 De omvang van de groep jongeren—18
 - 2.2.2 Achtergrondkenmerken—19
- 2.3 Kwalitatief beeld—20

3. Beleidsbeschrijving—23

- 3.1 Onderwijs—23
- 3.2 Jeugdhulp, zorg en wonen—23
- 3.3 Strafrecht en schulden—24
- 3.4 Werk en inkomen—24

4. Analyse—26

- 4.1 Wat gaat goed?—26
- 4.2 Wat kan beter?—26
 - 4.2.1 Kortetermijnvisie en gebrek aan ketenaanpak—27
 - 4.2.2 Jongeren raken soms uit beeld—29
 - 4.2.3 Gebrek aan integrale begeleiding—30
 - 4.2.4 Beleid overschat regelmatig zelfredzaamheid—31
 - 4.2.5 Stimulerende en belemmerende factoren voor werkgevers—32
- 4.3 Wat wordt er al gedaan?—33

5. Beleidsvariant: integrale verantwoordelijkheid bij één partij, monitoring, coaching en maatwerk—35

- 5.1 Beleidsbeschrijving van de beleidsvariant—35
 - 5.1.1 Van 'geen probleemeigenaar' naar integrale wettelijke verantwoordelijkheid bij één partij—35
 - 5.1.2 Monitoring—40
 - 5.1.3 Begeleiding en life coaching—41
 - 5.1.4 Maatwerk—43
- 5.2 Omvang doelgroep—45
 - 5.2.1 Integrale begeleiding—45
 - 5.2.2 Begeleiding en nazorg mbo—45
 - 5.2.3 Monitoring—46
 - 5.2.4 Life coaching—46
- 5.3 Implementatie—47
- 5.4 Budgettaire consequenties en financiële vormgeving—49
 - 5.4.1 Variant 1A: maximaal bereik van de doelgroep via life coaching—49

5.4.2 Variant 1B: sturingsvariant met co-financiering van de life coaches door gemeenten en Rijk gezamenlijk—53

6 Besparingsvariant: versoberen jeugd-LIV en beperken van middelen voor maatschappelijke diensttijd—55

6.1 Beschrijving, invoering en budgettaire consequenties—55

Bijlage 1: Taakopdracht IBO Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt—57

Bijlage 2: Samenstelling werkgroep—61

Bijlage 3: Geraadpleegde instanties en personen—62

Bijlage 4: Relevant beleid waar de doelgroep mee te maken heeft—65

Bijlage 5: Toelichting en voorbeelden uit de analyse en de beleidsvarianten—69

Bijlage 6: Literatuurlijst—77

Samenvatting

Dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) analyseert het rijksbeleid gericht op jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt en schetst een beleidsvariant uitgesplitst naar twee subvarianten (1A en 1B) met opties om de effectiviteit ten opzichte van het bestaand beleid te vergroten. Ook is een besparingsvariant opgenomen, uitgaande van circa 20% minder beschikbare middelen ten opzichte van de huidige instrumenten in de grondslag van de taakopdracht.

Volgend uit de taakopdracht (bijlage 1) staan in dit IBO vier vragen centraal:

1. Hoe ziet de populatie van de doelgroep met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt eruit en wat veroorzaakt deze afstand of het verhoogde risico?
2. Hoe ziet het stelsel van maatregelen gericht op succesvolle arbeidsmarkttoetreding onder jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt eruit en is dit stelsel momenteel effectief?
3. Welke maatregelen worden er door verschillende betrokken actoren (op verschillende niveaus, lokaal tot nationaal) genomen, en welke middelen zijn daarmee gemoeid?
4. Hoe kan het rijksbeleid aangepast worden om doeltreffender en doelmatiger te worden?

In dit IBO is het begrip 'jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt' geoperationaliseerd door uit te gaan van jongeren tussen de 16 en 27 jaar oud, die niet staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling, economisch niet-zelfstandig zijn en wel beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt. Economische niet-zelfstandig betekent dat een persoon in een bepaald jaar niet 70% of meer van het minimumloon heeft verdiend.

De doelgroep is heterogeen, dynamisch en correleert met een aantal achtergrondkenmerken

Ten behoeve van dit IBO heeft het CPB (2019) onderzoek uitgevoerd naar de samenstelling en achtergrondkenmerken van de doelgroep jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt:

- Ruim 400.000 jongeren, ofwel 13% van de totale groep jongeren in de leeftijd 16-30 jaar, hadden in 2016 een afstand tot de arbeidsmarkt. Voor de IBO doelgroep van 16-27 jaar komt dit neer op ca. 300.000 jongeren.
- Deze groep is erg heterogeen: de groep bevat zowel jongeren met als zonder een gedeeltelijke arbeidsbeperking, hoog- als lager opgeleiden, gedeeltelijk, tijdelijk en niet-werkenden, zowel jongeren met en zonder kind en jongeren met en zonder multiproblematiek.
- De groep jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt is niet statisch: een kwart van de groep is zes jaar op rij niet economisch zelfstandig, terwijl 30% van de jongeren na een jaar weer economisch zelfstandig zijn.
- Economisch niet-zelfstandige jongeren hebben ten opzichte van economisch zelfstandige jongeren vaker een migratie-achtergrond, hebben vaker een ouder die afhankelijk is of was van de bijstand, hebben minder vaak een startkwalificatie, hebben vaker psychische problemen, hebben vaker schulden, zijn vaker verdacht geweest van een delict en hebben vaker te maken met multiproblematiek.

In aanvulling op het CPB-onderzoek zijn sociale en culturele factoren in kaart gebracht die binnen deze groep spelen. Jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt komen vaker uit arme gezinnen, hebben vaker gescheiden ouders en hebben minder vaak een (ondersteunend) netwerk en een rolmodel. Ook missen ze vaker de kennis en vaardigheden en de sociale weerbaarheid om een baan te vinden.

De groep van circa 300.000 jongeren is in een aantal subgroepen in te delen: een groep die langdurig economisch niet-zelfstandig is, een groep met risico op langdurige economische niet-zelfstandigheid, terugvallers, een groep met risico op terugval en de relatief kansrijken (nog economisch niet-zelfstandig, maar met een relatief grote kans op uitstroom naar economische zelfstandigheid).

Huidige beleidsinstrumenten voor de doelgroep

Naast de algemene instrumenten en middelen die op alle jongeren zijn gericht, is een aantal beleidsinstrumenten specifiek gericht op het direct of indirect verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt en hiermee op de IBO doelgroep. Voorbeelden zijn de Regionaal Meld- en Coördinatiepunten (RMC's) in het VSV-beleid, de ondersteuning en begeleid wonen via de Wet Maatschappelijke ondersteuning (WMO) en de stimulerings- en subsidieregelingen in de Participatiewet. Deze voorbeelden worden uitgebreid beschreven in hoofdstuk 3 en bijlage 4.

Analyse en oplossingen

De analyse heeft plaatsgevonden op basis van kwantitatieve- en kwalitatieve inzichten, waaronder uitkomsten van interviews, werkbezoeken en panelsessies met betrokken partijen.

Internationaal gezien doet Nederland het goed...

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 en met name het beroepsonderwijs is van hoge kwaliteit en de aanpak rond voortijdig schoolverlaten lijkt succesvol. Ook leidt de decentralisatie van onder meer de Participatie- en de Jeugdwet naar gemeenten doorgaans tot een meer integrale aanpak en betere samenwerking tussen gemeenten en overige betrokken instellingen.

... en er zijn al veel goed lopende initiatieven...

Binnen de domeinen onderwijs, zorg, veiligheid en sociale zekerheid en arbeidsmarkt is er al veel aandacht voor het verbeteren van het onderwijs- en arbeidsmarktperspectief van de doelgroep. Dit uit zich in een groot aantal lopende trajecten. Zo wordt in het onderwijs geëxperimenteerd met de mbo-verklaring voor studenten die de entree- of mbo2-opleiding zonder diploma verlaten en worden in het veiligheidsdomein via bijvoorbeeld het traject 'Koersen en Kansen' lokale initiatieven ondersteund om recidive te voorkomen. In het zorgdomein wordt erop ingezet dat vanaf 2020 iedere minder zelfredzame jongere die een instelling verlaat of in een pleeggezin woont, merkbaar beter is voorbereid op de overgang naar volwassenheid door tijdig via een toekomstplan afspraken op maat te maken over hun wensen, mogelijkheden en eventuele ondersteuningsbehoeften. Op het terrein van werk en inkomen wordt onder meer met het 'Breed offensief' ingezet op het aan het werk helpen van meer mensen met een (arbeids)beperking.

... maar er is ruimte voor verbetering

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

Knelpunt	Oplossing in beleidsvariant
1. Gebrek aan ketenaanpak	Integrale wettelijke verantwoordelijkheid 16-27 jarigen bij gemeenten
2. Jongeren raken soms uit beeld	Monitoring en signalering
3. Gebrek aan integrale begeleiding	Begeleiding en life coaching
4. Zelfredzaamheid van sommige jongeren wordt regelmatig overschat	Maatwerk mogelijk maken in wet- en regelgeving, en life coaching

1. Een goede ketenaanpak met lange termijnvisie ontbreekt. Investerings in vroege interventies (in termen van hulpverlening, scholing- en arbeidstoeleiding) komen te weinig tot stand, mede omdat besparingen (in termen van uitkerings- en zorgkosten, en kosten van criminaliteit) pas veel later gerealiseerd worden en vaak niet bij dezelfde partij neerslaan waar de investering is gepleegd. Dit geldt met name voor de jongeren zonder recht op uitkering. Daarbij bestaan er gaten in de verantwoordelijkheidsketen voor jongeren onder de 27 jaar. Zo is het VSV-beleid van RMC's voornamelijk op toeleiding naar school gericht en loopt het beleid tot 23 jaar. In tegenstelling tot pro- en vso-scholen heeft bijvoorbeeld 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. Het gaat vooral om uitvallers uit het entreeonderwijs, de niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) en de baanverliezers. Betrokken 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.
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 bijvoorbeeld na transities naar school of werk of rond inkomensbesteding, schulden en het regelen van huisvesting te laat worden opgepakt.
4. Beleid overschat de zelfredzaamheid van (een deel van) de populatie van jongeren met een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt. Regulier beleid bevat of benut te weinig ruimte voor maatwerk of men heeft de perceptie dat de ruimte er niet is en gaat uit van rationeel handelen, zelfredzaamheid en doe-vermogen, dat bij de doelgroep regelmatig ontbreekt. Bij de groep met beperkte zelfredzaamheid werkt het beleid dat geënt is op de 'gemiddelde burger' of de 'gemiddelde jongere' niet of niet goed, waardoor het langer duurt dan nodig zou zijn om deze jongeren richting economische zelfstandigheid te helpen, of waardoor dit helemaal niet gebeurt en de jongere duurzaam economisch niet-zelfstandig blijft.

De oplossingsrichtingen van dit IBO sluiten aan bij bovengenoemde knelpunten en versterken elkaar. De oplossingsrichtingen vormen gezamenlijk de bouwstenen van de beleidsvariant. Het stimuleren van lopende initiatieven en de inzet van famingsinstrumenten of regionale targets kunnen versterkend werken bij de oplossingsrichtingen.

Oplossing 1: Zorg voor een integraal 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. De integrale wettelijke verantwoordelijkheid voor begeleiding naar school of naar arbeidsmarkt van jongeren tussen de 16 en 27 jaar met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt wordt belegd bij gemeenten. Zij zijn de meest voor de hand liggende partij, gezien hun huidige verantwoordelijkheid voor een groot deel van de doelgroep, m.n. op grond van de Jeugdwet, de WMO en de Participatiewet. De gemeente, bij voorkeur vanuit de dienst Werk en Inkomen (of een andere arbeidsmarkt-gerelateerde dienst), dient bij de keuze voor de beleidsinzet van de doelgroep in overleg te gaan met het RMC en – indien van toepassing – met de voormalige school en het zorg- en veiligheidsdomein – en hun adviezen mee te nemen in de vervolgaanpak. De huidige taken en functie van RMC's veranderen niet, wel wordt de makelaarsrol van RMC's uitgebreid (zie oplossing 3). Door ook in de wetgeving van de betrokken andere domeinen, waar relevant, bepalingen op te nemen over verantwoordelijkheden en de noodzaak tot integraal overleg en diagnose, wordt de verbinding tussen de verschillende domeinen versterkt.

Oplossing 2: Zorg voor een goede monitorings- en signaleringsfunctie en breidt de functie van RMC's uit tot een bredere monitorings- en makelaarsrol. De functie van RMC's wordt uitgebreid 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. Op basis van data-analyse maakt het RMC een inschatting van de situatie, legt zo nodig verbindingen met de relevante domeinen zoals onderwijs, zorg en veiligheid en geeft op basis hiervan een afgewogen advies aan gemeenten.

Om jongeren beter in beeld te brengen en hiermee passende ondersteuning te kunnen bieden, wordt tegelijk met de wettelijke verankering (oplossing 2) een monitoringsfunctionaliteit gebouwd, bestaande uit drie elementen:

- een risicoprofielmodel, op basis waarvan RMC's een inschatting kunnen maken van het risico op een afstand tot de arbeidsmarkt van individuen. De te ontwikkelen risicoprofielen geven de kans op een afstand tot de arbeidsmarkt weer voor jongeren die voldoen aan een bepaalde set van kenmerken.
- Op basis van deze monitoringsfunctionaliteit en met een vlagsysteem krijgt het RMC een beter beeld van welke jongeren tussen de 16 en 27 jaar een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt hebben, om deze vervolgens over te dragen aan de gemeente met een advies.
- macro-data over de doelgroep per gemeente en regio, zodat de voortgang van gemeenten en RMC's kan worden gemonitord en benchmarks kunnen worden ontwikkeld.

Bij het ontwikkelen van een dergelijk model kan gekeken worden naar eerder ontwikkelde functionaliteiten zoals de Werkverkenner van het UWV of het Bijstandsmodel voor Eindhoven van het CBS.

Oplossing 3: Zorg voor een goede begeleiding en coaching

Mbo-instellingen krijgen voor de entree- en MBO2-opleidingen een nazorgplicht. Het gaat hierbij om het geven van extra begeleiding aan een groep van circa 25.000 studenten die vanuit vmbo/bb, pro, vso en entreeopleiding het mbo2 binnenkomen. In navolging van pro- en vso-scholen gaat een nazorgplicht voor een periode van 1 tot 2 jaar gelden voor een groep van 35.000 studenten met een diploma op het niveau van de entreeopleiding en niveau 2, die op basis van maatwerk kan worden ingevuld.

Daarnaast kunnen vanuit gemeenten life coaches worden aangeboden aan de doelgroep. De inzet van life coaches sluit aan bij het knelpunt dat de doelgroep soms minder zelfredzaam is en minder doe-vermogen bezit dan waar huidig beleid van uitgaat. Daarbij is er regelmatig sprake van multiproblematiek, terwijl de bestaande coaches en begeleiding zich vaak beperken tot een specifiek domein (zoals de jobcoach, studiebegeleider en zorghulpverlener). De life coach is laagdrempelig en gericht op een brede aanpak van de problemen van de jongere. Vanwege de heterogeniteit van de doelgroep zullen de life coaches op basis van maatwerk worden ingezet. Als uitgangspunt wordt onderscheid gemaakt tussen een intensieve vorm van life coaching voor jongeren die langdurig economisch niet zelfstandig zijn of, gezien de problematiek, daar risico op lopen en een lichte vorm van life coaching – onder andere voor jongeren die economisch niet-zelfstandig zijn, maar kansrijk om uit economische niet-zelfstandigheid te stromen.

Oplossing 4: stimuleer maatwerk

In aanvulling op de begeleiding en coaching, die al uitgaan van maatwerk, wordt tot slot via onderzoek in kaart gebracht waar wet- en regelgeving te weinig ruimte biedt voor maatwerk en waar maatwerk wel mogelijk is, maar niet wordt toegepast, vanuit de perceptie bij instellingen dat dit niet is toegestaan of omdat administratieve lasten belemmerend werken. Te denken valt aan de vier weken zoektermijn in de bijstand, waarbij maar weinig gemeenten gebruik maken van de afwijkmogelijkheid, of aan de termijn waarbinnen een herhaald beroep op de jeugdhulp kan worden gedaan. De belemmeringen kunnen – afhankelijk van de uitkomsten van onderzoek – worden weggenomen door aanpassing van wet- en regelgeving, vermindering van administratieve lasten en meer en betere communicatie en kennisdeling over de mogelijkheden van maatwerk binnen de huidige wet- en regelgeving.

Implementatie

Omdat de evidentie over de voorgestelde monitoring- en coachingsmaatregelen nog beperkt is, maar de werkgroep ze wel veelbelovend acht, gaat zij in de beleidsvarianten uit van een stapsgewijze implementatie van deze maatregelen. Experimenten of pilots kunnen zorgen voor meer inzicht in de werking van beleidsmaatregelen in de praktijk op kleine schaal, voordat ze landelijk worden uitgerold. Vervolgens is het belangrijk om de uitkomsten van experimenten en pilots te delen, en de monitoring en evaluatie van nieuwe beleidsmaatregelen aan de voorkant goed te regelen zodat tijdig bijsturen mogelijk is. Met behulp van Maatschappelijke Kosten- en Batenanalyses kunnen gemeenten inzicht verkrijgen in de verhouding tussen kosten en baten en kunnen zij monitoren of de effecten die men verwacht bij de start van een aanpak zich in de toekomst ook daadwerkelijk zullen manifesteren.

Vormgeving van de beleidsvarianten

De beleidsvarianten kunnen worden vormgegeven door de bovengenoemde oplossingsrichtingen in samenhang uit te voeren. De werkgroep gaat er hierbij vanuit dat alle oplossingsrichtingen worden toegepast en heeft – afhankelijk van de financiële vormgeving – twee budgetneutrale varianten ontwikkeld:

Variant 1A: Maximaal bereik van de doelgroep via life coaching

In deze variant worden de kosten voor verbreding van de RMC-taak, het opzetten van de monitoringsfaciliteit, de kosten voor extra begeleiding en nazorg door het mbo en de kosten voor life coaching volledig vanuit Rijksmiddelen gefinancierd. Hoewel de verantwoordelijkheid voor de doelgroep, al dan niet via het inzetten van life coaching, een taak is van gemeenten, wordt verondersteld dat de verwachte effectiviteit van life coaching als middel zodanig zwaar wordt gewogen, dat dit volledige financiering vanuit de Rijksoverheid rechtvaardigt.

De beleidsvariant is budgetneutraal vormgegeven: tegenover de intensiveringen van € 210 miljoen structureel is een aantal dekkingsopties weergegeven, waaronder het versoberen van het Jeugd-Lage Inkomensvoordeel (Jeugd-LIV), het inzetten van een deel van de middelen voor kwaliteitsafspraken in het mbo, het versoberen van het stagefonds voor werkgevers in de zorg, bijvoorbeeld door deze af te sluiten voor niet-tekortberoepen, en het herprioriteren van de decentralisatie-uitkering voor overbelaste jongeren. Hoewel een deel van de doelgroep met deze instrumenten wordt bereikt en afschaffing of versobering van deze instrumenten een mogelijk negatief effect kan hebben op bijvoorbeeld de vraag naar jongere werknemers, kiest de werkgroep bewust voor deze dekkingsopties. Zo is het bij het Jeugd-LIV aannemelijk dat een groot deel van de jongeren die nu werken met Jeugd-LIV, ook zouden werken zonder de werkgeversvergoeding en worden de middelen uit de kwaliteitsafspraken in het mbo gebruikt voor het gericht begeleiden en nazorg bieden van een groot deel van de IBO-doelgroep. Het per saldo effect zal per individu verschillen, maar is onder de streep naar verwachting positief. Dit baseert de werkgroep op het signaal van vrijwel alle betrokken partijen dat de bouwstenen uit de variant cruciaal zijn voor een effectievere aanpak voor de doelgroep van dit IBO.

Variant 1B: Sturingsvariant met cofinanciering van de life coaches door gemeenten en Rijk gezamenlijk

Deze variant verschilt van variant 1A in de wijze waarop de middelen voor life coaching worden gefinancierd. Uitgangspunt bij deze variant is dat het hier gaat om

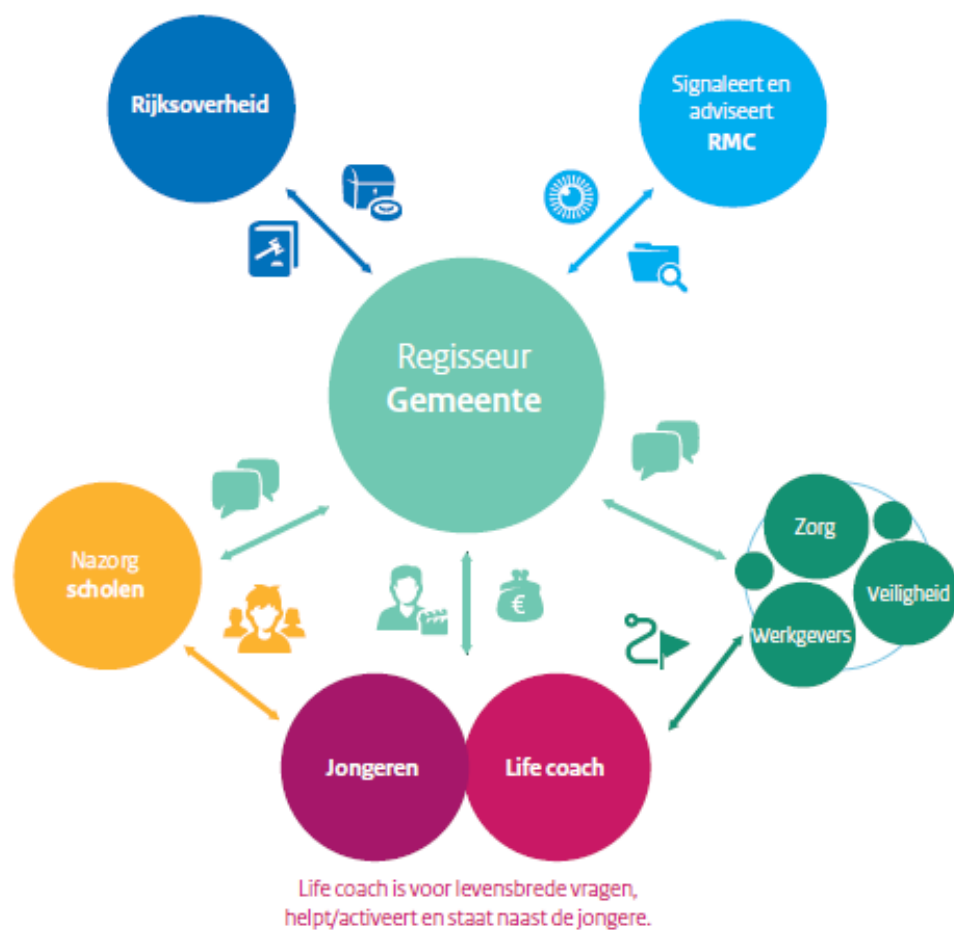
een explicitering van een verantwoordelijkheid die al grotendeels bij gemeenten ligt, waarbij gemeenten *zelf* de keuze hebben om al dan niet specifiek life coaching als middel in te zetten. Dit rechtvaardigt gedeeltelijke, namelijk 50% financiering vanuit Rijksmiddelen. De middelen worden na toetsing van ingediende plannen van gemeenten via een decentralisatie-uitkering aan gemeenten verstrekt. De verwachte effectiviteit van de life coaches zal in deze variant ten opzichte van variant 1A lager zijn, omdat verondersteld wordt dat niet elke gemeente een plan voor cofinanciering zal indienen (terwijl in variant 1A alle gemeenten hiervoor bekostiging krijgen). Hier staat tegenover dat een iets lagere dekking voor deze variant nodig is, zodat een deel van het verlies aan effectiviteit wordt teniet gedaan doordat met de dekkingsmaatregelen ook een klein deel van de doelgroep wordt bereikt.

Ook variant 1B is budgetneutraal vormgegeven: tegenover de intensiveringen van € 110 miljoen structureel worden de dekkingsopties uit variant 1A ingezet, exclusief de decentralisatie-uitkering voor overbelaste jongeren. De inzet van een aantal overige instrumenten is evenredig verlaagd.

Besparingsoptie: Jeugd-LIV en Maatschappelijke diensttijd

De werkgroep presenteert een besparingsvariant van € 35 miljoen structureel, wat neerkomt op een besparing van 20% van de grondslag in de taakopdracht. De besparingsvariant is vormgegeven door het versoberen van het jeugd-LIV met € 15 miljoen en het beperken van de middelen voor de maatschappelijke diensttijd met € 20 miljoen. Het Jeugd-LIV wordt versoberd door de compensatie voor werkgevers per werkende jongere te verlagen. De argumentatie om op het jeugd-LIV te besparen, is dat naar verwachting van de werkgroep een groot deel van de jongeren die nu werken met jeugd-LIV, ook zouden werken als hun werkgever een lagere of geen vergoeding zou krijgen vanuit het jeugd-LIV. De regeling voor maatschappelijke diensttijd zit momenteel in een proeftuin-fase. In de besparingsoptie wordt de regeling ingekort van € 100 naar € 80 miljoen.

Schematische weergave beleidsvariant



1. Inleiding

1.1 Inleiding

Dit Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) analyseert het rijksbeleid gericht op jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt. Het doel is om te kijken hoe de effectiviteit van bestaand beleid vergroot kan worden en hoe bestaande middelen effectiever kunnen worden ingezet. Het uitgangspunt van het beleid dat centraal staat, is dat elke jongere op school zit of aan het werk is, tenzij dat echt niet anders kan. De populatie van de doelgroep wordt in beeld gebracht, alsmede de knelpunten in het rijksbeleid die arbeidsdeelname van deze jongeren in de weg staan. Tenslotte wordt afgesloten met beleidsvarianten die bij kunnen dragen aan het verhelpen van deze knelpunten.

Jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt vormen een heterogene groep. We spreken binnen dit onderzoek over jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt wanneer ze:

- tussen de 16 – 27 jaar oud zijn;
- niet staan ingeschreven bij een onderwijsinstelling;
- niet economisch zelfstandig zijn;
- wel beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt (oftewel niet volledig en duurzaam arbeidsongeschikt).

Het huidige beleid rondom arbeidsmarkttoeleiding is grotendeels gedecentraliseerd. De gedachte hierachter is dat de oorzaken achter een afstand tot de arbeidsmarkt divers zijn maar dat die op lokaal niveau beter ingeschat en verholpen kunnen worden.

1.2 Centrale vraagstelling

De basisvraag is hoe het beleid vanuit de rijksoverheid doeltreffender en doelmatiger kan worden ingericht om jongeren, die uit zichzelf niet (duurzaam) hun plaats vinden op de arbeidsmarkt, te steunen in hun arbeidstoeleiding en deelname. Bij het beantwoorden van deze vraag is het van belang zicht te houden op hoe de verschillende verantwoordelijkheden van actoren momenteel zijn belegd. Het gaat hierbij om onder andere onderwijsinstellingen, gemeenten, rijksoverheid en werkgevers.

Volgend uit de taakopdracht (zie bijlage 1) staan in dit IBO vier vragen centraal:

1. Hoe ziet de populatie van de doelgroep met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt eruit en wat veroorzaakt deze afstand of het verhoogde risico?
2. Hoe ziet het stelsel van maatregelen gericht op succesvolle arbeidsmarkttoetreding onder jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt eruit en is dit stelsel momenteel effectief?
3. Welke maatregelen worden er door verschillende betrokken actoren (op verschillende niveaus, lokaal tot nationaal) genomen, en welke middelen zijn daarmee gemoeid?
4. Hoe kan het rijksbeleid aangepast worden om doeltreffender en doelmatiger te worden?

1.3 Afbakening budgettaire grondslag

Een groot deel van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden rondom jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt is gedecentraliseerd naar gemeenten. Scholen zijn grotendeels ook autonoom in de vormgeving van hun onderwijs. Tegelijkertijd heeft de rijksoverheid verantwoordelijkheid voor de inrichting van het stelsel. De beleidsvarianten in dit IBO zijn opgesteld op basis van dit samenspel van verantwoordelijkheden.

In tabel 1.1 is de budgettaire grondslag uit de taakopdracht van dit IBO opgenomen. Het laat het verloop van de uitgaven aan de verschillende regelingen zien, en zowel de realisaties (2014 t/m 2017) als de begrote uitgaven (2018 t/m 2023, stand begroting 2019).

De regelingen uit de taakopdracht vormen bij OCW voornamelijk het budget dat wordt besteed aan het tegengaan van voortijdig schoolverlaten, deels in de vorm van prestatiebekostiging. Op het gebied van SZW bestaat de grondslag uit een aantal stimuleringsregelingen, waarvan enkelen inmiddels niet meer bestaan (zoals de premiekorting jongeren) maar ook uit het recentelijk ingevoerde jeugd lage-inkomensvoordeel (jeugd-LIV) en de subsidieregeling voor jongeren met ernstige scholingsbelemmeringen (ESB-regeling).

Tabel 1.1: Budgettaire grondslag taakopdracht (in € miljoen)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
OCW									
VSV middelen VO	17	13	13	17	17	17	17	17	17
VSV middelen MBO	31	23	19	37	37				
Schoolmaatschappelijk werk MBO	14	15	15	15					
Regionaal programma VSV (deel scholen)	30	30	30	30	30	30	30	30	30
Regionaal programma VSV (deel gemeenten)	19	41		22	19	19	19	19	19
Totaal OCW	111	122	77	121	103	66	66	66	66
SZW									
Premiekorting jongeren	19	15	4						
Aanpak jeugdwerkloosheid		7							
ESF gelden VSO-Pro ¹		12	25						
ESF gelden jeugdwerkloosheid ²			30						
Jeugd-LIV					130	83	83	83	83
Re-integratie Wajong: ESB-regeling	12	13	13	13	13	13	13	13	13
Totaal SZW	31	47	72	13	143	96	96	96	96
Subtotaal	142	169	119	134	246	162	162	162	162

De werkgroep heeft in de beleidsbeschrijving, de analyse, en de beleidsvarianten een breder palet aan beleid en regelingen meegenomen dan expliciet in de taakopdracht staat vermeld, conform de ruimte die de taakopdracht daarvoor biedt.

1 In totaal is € 86 miljoen van de ESF-gelden 2014-2020 voor VSO-Pro. De prognose is dat praktisch dit gehele bedrag wordt gerealiseerd. De cijfers in de tabel betreffen gerealiseerde projecten in 2016; in 2017 gaat het om verleende bedragen. Vanwege het karakter van een fonds worden de uitgaven van de rest van het budget niet exact per jaar geraamd.

2 Wat betreft de ESF gelden voor jeugdwerkloosheid is het bedrag uit de taakopdracht overgenomen. Er is onvoldoende data beschikbaar om de gerealiseerde en begrote bedragen voor de IBO-doelgroep te onderscheiden.

De budgettaire grondslag hierboven bestaat voornamelijk uit subsidies en specifieke programma's, terwijl het ook aannemelijk is dat jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt meer dan gemiddeld gebruik maken van bepaalde generieke voorzieningen. Hierbij kan gedacht worden aan de bekostiging van het speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en leerweg ondersteunend onderwijs. Daarnaast kunnen er Wajongers zijn met een afstand tot de arbeidsmarkt, maar gezien alle veranderingen in de Wajong, waaronder de inrichting van de Wajong2015, is de overlap met de leeftijdscategorie van dit IBO beperkt in aantallen jongeren. Verder zullen jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt relatief vaker een zorgvraag kennen, en vanuit bijvoorbeeld de Jeugdhulp of GGZ geholpen worden. Deze generieke budgetten kunnen in meer of mindere mate bijdragen aan het duurzaam verbeteren van de arbeidsmarktpositie van jongeren. Maar omdat het niet mogelijk is het deel uit de totale budgetten te filteren dat bestemd is voor jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt, zijn deze budgetten buiten de grondslag gelaten.

De werkgroep presenteert een besparingsvariant die losstaand kan worden genomen, maar ook middelen kan vrijmaken om te herinvesteren. Naast de middelen van OCW en SZW uit de grondslag, zijn in dit IBO ook het stagefonds van VWS (structureel € 112 miljoen per jaar) en de middelen voor maatschappelijke diensttijd (€ 100 miljoen per jaar) betrokken, tevens vallend onder de verantwoordelijkheid van VWS. Deze regelingen hebben raakvlakken met de arbeidsmarktpositie van jongeren (zie hoofdstukken 5 en 6).

1.4 Context

Er lopen momenteel veel verschillende beleidstrajecten rondom het vraagstuk hoe jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt beter geholpen kunnen worden (zie paragraaf 4.3). Deze trajecten bevinden zich in verschillende fases. Sommige zijn nog op te starten, andere in uitvoering, weer andere zijn recent afgerond. In de analyse en beleidsvarianten van dit IBO zijn de inzichten uit dergelijke trajecten waar relevant meegenomen.

Gelijktijdig met dit IBO is het IBO mensen met een licht verstandelijke beperking (LVB) gestart. Er is sprake van overlap tussen de doelgroepen van deze twee IBO's. Het voorliggende IBO Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt (JmaAM) richt zich op de vraag hoe het rijksbeleid voor de arbeidstoeleiding en deelname van jongeren met een (potentiële) afstand tot de arbeidsmarkt verbeterd kan worden. Jongeren die een licht verstandelijke beperking hebben, en een afstand tot de arbeidsmarkt, vallen binnen de scope van het IBO JmaAM. Een deel van de JmaAM-doelgroep heeft echter geen licht verstandelijke beperking, maar kent andere problematiek of is om andere redenen economisch niet-zelfstandig. Daarbij beperkt het IBO JmaAM zich toch de leeftijdscategorie van 16 tot 27 jaar, terwijl het IBO mensen met een LVB ook het beleid buiten deze leeftijdscategorie onderzoekt.

1.5 Onderzoeksaanpak

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden, is gebruik gemaakt van bestaande informatie en literatuur. De werkgroep heeft daarnaast een kwantitatief onderzoek laten uitvoeren door het CPB om de doelgroep in kaart te brengen.³ Het CPB onderzoek geeft inzicht in de omvang van de doelgroep, door kenmerken, transities en multiproblematiek bij de doelgroep in beeld te brengen. Een kansmodel kijkt naar de mate waarin economisch niet-zelfstandig zijn samenhangt met bepaalde (multi)problematiek. In aanvulling hierop heeft de werkgroep relevante sociale en culturele factoren in kaart gebracht. Verder zijn er in de uitvoering van dit IBO een groot aantal gesprekken gevoerd met verschillende partijen tijdens overleggen, werkbezoeken en panelsessies (zie bijlage 3).

De conclusies uit de kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeken, de analyse van het huidige beleid en stelsels, en de inzichten en praktijkinformatie verkregen via de betrokken veldpartijen hebben geleid tot de beleidsvarianten in hoofdstuk 5.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de beschrijving van de doelgroep voor dit IBO. Dit betreft de afbakening alsmede het kwantitatieve beeld op basis van het CPB onderzoek en een kwalitatief beeld op basis van de literatuurreview. Hoofdstuk 3 gaat in op het bestaande beleid rondom de doelgroep. Hoofdstuk 4 analyseert de knelpunten in bestaand beleid maar ook de factoren die beleid tot een succes kunnen maken. In hoofdstuk 5 worden de beleidsvarianten gepresenteerd die bijdragen aan het wegnemen van de uit hoofdstuk 4 geconstateerde knelpunten. In hoofdstuk 6 wordt de besparingsvariant uitgewerkt.

³ Zie CPB (2019).

2. Beschrijving van de doelgroep

2.1 Begrippen en definities

Dit hoofdstuk gaat in op de eerste vraag uit de taakopdracht, namelijk hoe de populatie van de doelgroep met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt eruitziet en wat mogelijke oorzaken zijn voor deze afstand of het verhoogde risico. Dit gebeurt eerst kwantitatief op basis van een data-analyse van het CPB, en vervolgens kwalitatief op basis van een literatuurreview.

Om de onderzoeksvragen van dit IBO te kunnen beantwoorden en de doelgroep kwantitatief in kaart te brengen heeft de werkgroep het begrip 'afstand tot de arbeidsmarkt' als volgt geconcretiseerd. Tot de doelgroep van het IBO worden jongeren gerekend:

- met een leeftijd tussen de 16 – 27 jaar;
- die niet ingeschreven staan bij een onderwijsinstelling;
- die economisch niet-zelfstandig zijn;
- die wel beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt.

Onder economische niet-zelfstandigheid wordt verstaan dat een persoon niet in staat is om 70% (of meer) van het minimumloon te verdienen. Met deze definitie kan het overgrote deel van de groep jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt kwantitatief in beeld worden gebracht. Hierbij moet worden opgemerkt dat deze brede definitie een zeer heterogene groep jongeren zal omvatten. Zo omvat deze definitie niet de motivatie van economische niet-zelfstandigheid, waarmee de groep mogelijk verder had kunnen worden ingekaderd. Jongeren kunnen bijvoorbeeld bewust kiezen om economisch niet-zelfstandig te zijn omdat de partner voldoende verdient.

2.2 Kwantitatief beeld

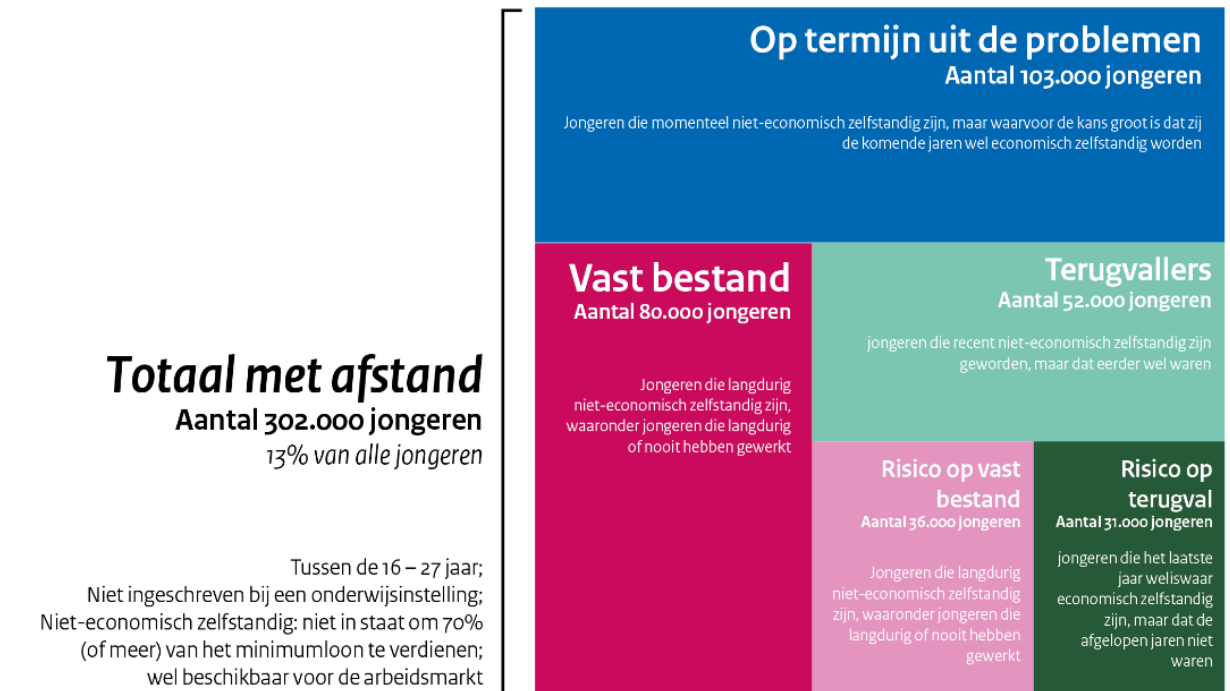
Het CPB heeft een data-analyse uitgevoerd naar de doelgroep van dit IBO in de leeftijdscategorie 16 tot 30 jaar.⁴ Dat is iets ruimer dan de leeftijdsgrens van 27 jaar in dit IBO, maar door verder te kijken, kan onderzocht worden wat er met de arbeidsmarktpositie gebeurt als de extra voorwaarden voor het aanvragen van bijstand vanaf 27 jaar wegvallen. In de CPB-studie is in kaart gebracht om hoeveel jongeren het gaat, wat hun kenmerken zijn, welke subgroepen te onderscheiden zijn, en de mate waarin economische niet-zelfstandigheid bij jongeren samenhangt met bepaalde (multi)problematiek.

2.2.1 De omvang van de groep jongeren

In 2016 waren er in totaal 3,16 miljoen jongeren in de leeftijdscategorie 16 t/m 30 jaar. Uit de CPB-studie blijkt dat ruim 400.000 van hen een afstand tot de arbeidsmarkt hebben volgens de definitie van dit IBO. Dat wil zeggen: ruim 400.000 jongeren die wel kunnen werken, gingen in 2016 niet naar school én waren economisch niet-zelfstandig. Als het gaat om de leeftijdscategorie 16 tot 27 jaar, gaat het om 302.000 jongeren die tot de doelgroep van dit IBO behoren (zie figuur 2.1).

⁴ Zie CPB (2019).

Figuur 2.1: Omvang van de doelgroep



De samenstelling van deze groep wisselt per jaar: schoolgaande jongeren gaan werken of vallen uit, werkende jongeren kunnen hun baan verliezen en vice versa. Enkele conclusies uit het CPB-onderzoek over de dynamiek op de arbeidsmarkt voor deze groep jongeren zijn:

- De dynamiek is relatief hoog: drie op de tien jongeren die economisch niet-zelfstandig zijn, zijn dat een jaar later wel. Na twee jaar gaat het om vier op de tien.
- 61% van de economisch niet-zelfstandige jongeren in 2011 is dat ten minste één jaar wél in de vijf jaar daarna. 20% is zelfs in elk van de vijf daarop volgende jaren economisch zelfstandig. Deze groep is dus wel in staat om de afstand tot de arbeidsmarkt (al dan niet duurzaam) te overbruggen.
- Omgekeerd blijkt dat een kwart van alle jongeren die in 2011 economisch niet-zelfstandig waren, dat elk van de daaropvolgende vijf jaren zijn gebleven.

Samengevat blijkt uit de CPB-studie dat de arbeidsmarktpositie van jongeren relatief dynamisch is: een grote groep jongeren is in staat om op enig moment economisch zelfstandig te worden, maar er is tegelijk ook een 'vaste groep' die duurzaam een afstand tot de arbeidsmarkt houdt. Binnen de groep economisch niet-zelfstandige jongeren zijn er verschillende subgroepen te onderscheiden. In paragraaf 5.2 worden deze subgroepen beschreven.

2.2.2 Achtergrondkenmerken

Uit het CPB-onderzoek komt naar voren welke achtergrondkenmerken samenhangen met (een langdurige vorm van) economische niet-zelfstandigheid. Hiervoor zijn verschillende groepen met elkaar vergeleken. Er zijn opvallende verschillen tussen

de jongeren die in 2016 economisch zelfstandig waren en jongeren die dat in 2016 niet waren. Zo hebben/zijn economisch niet-zelfstandige jongeren t.o.v. economisch zelfstandige jongeren:

- Vaker een migratieachtergrond (43% tegenover 21%),
- Vaker een ouder in de bijstand gehad in de 10 jaar voor 2016 (21% tegenover 8%),
- Minder vaak een startkwalificatie (73% tegenover 92%),
- Vaker gebruiker van medicijnen voor psychische aandoeningen (10% tegenover 4%),
- Vaker wanbetaler van de zorgpremie (8% tegenover 1%), en
- Vaker verdachte geweest van een delict in de 10 jaar voor 2016 (13% tegenover 8%).

Binnen de groep economisch niet-zelfstandigen zijn er opvallende verschillen tussen jongeren die dat langdurig of recent zijn, waarbij de jongeren die langdurig economisch niet-zelfstandig zijn vaker één van de bovengenoemde kenmerken heeft. Dé jongere met een (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt is echter niet te definiëren. De jongeren hebben lang niet altijd dezelfde mix aan kenmerken en de (potentiële) afstand tot de arbeidsmarkt kan samenhangen met een zeer specifieke mix aan andere problematiek. Wel blijkt dat jongeren met een (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt als groep vaker negatiever scoren op bepaalde kenmerken, zoals in beeld gebracht in de CPB-notitie.

Box 2.1: Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt hebben minder vaak een startkwalificatie

Selma (22) heeft een dochter van 2½ jaar. Een startkwalificatie heeft ze niet. Voordat haar dochttertje werd geboren had ze af en toe een baantje in de detailhandel maar altijd van korte duur. Nu zit ze in de bijstand. De gemeente verwacht dat ze haar startkwalificatie gaat halen en Selma is ook begonnen aan een opleiding maar deze past niet bij haar. Het vinden van een baan is lastig zonder startkwalificatie. Wie kan Selma het vertrouwen geven dat ze een goede baan gaat vinden en haar uit deze situatie helpen?

Dat economisch niet-zelfstandige jongeren vaker een bepaald kenmerk hebben (bijv. medicatie voor psychische aandoeningen) betekent *niet* dat de meeste jongeren met dit kenmerk economisch niet-zelfstandig zijn (zo is 60% van de jongeren met medicatie voor psychische aandoeningen wél economisch zelfstandig). Dat komt doordat de groep economisch zelfstandige jongeren ruim drie keer zo groot is als de groep economisch niet-zelfstandige jongeren. Daarnaast gaat het hier om correlaties en niet om causale verbanden. Het vaker voorkomen van een kenmerk kan zowel oorzaak als gevolg van economisch niet-zelfstandig zijn. Een uitgebreidere lijst met de prevalentie van bepaalde kenmerken is te vinden in de CPB-notitie.

Uit de CPB-analyse blijkt verder dat multiproblematiek vaker voorkomt onder economisch niet-zelfstandige jongeren: jongeren die ongunstig scoren op verschillende domeinen hebben de hoogste kans om economisch niet-zelfstandig te zijn.⁵ Omdat het hier om correlaties gaat, is niet duidelijk of multiproblematiek

⁵ De CPB-studie laat diverse combinaties van risicofactoren zien die duiden op multiproblematiek. Omwille van de focus in dit rapport worden deze hier niet allemaal benoemd maar verwijzen we naar hoofdstuk 6 van CPB (2019).

oorzaak is van economische niet-zelfstandigheid of het gevolg daarvan. Dit wil ook niet zeggen dat de meeste jongeren met een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt te maken hebben met multiproblematiek. Uit de CPB-notitie blijkt dat 44% van alle jongeren die in 2016 economisch niet-zelfstandig waren, op vier andere domeinen geen problemen ondervonden.⁶ 75% van de economisch niet-zelfstandige jongeren ondervindt problemen in geen of maximaal één van de vier andere domeinen. Een andere conclusie is dat jonge vrouwen met een kind een veel grotere kans hebben om economisch niet-zelfstandig te zijn; bij mannen is deze correlatie omgekeerd (en minder sterk).

2.3 Kwalitatief beeld

Er bestaat niet zoiets als 'dé jongere met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt'. Er kunnen diverse, zeer uiteenlopende redenen zijn waarom jongeren uit deze doelgroep niet economisch zelfstandig zijn. Ondanks dit heterogene beeld zijn er wel sociale en culturele factoren die bijdragen aan een moeizame start op de arbeidsmarkt. Deze hangen samen met de sociale omgeving waaruit de jongeren afkomstig zijn, en de vaardigheden en persoonskenmerken waarover zij beschikken.

Sociale omgeving en netwerk

Ondersteuning vanuit het directe sociale netwerk speelt een belangrijke rol voor de ontwikkeling van jongeren. Jongvolwassenen met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt komen vaker uit gebroken, arme gezinnen waarin meer wordt gehecht aan volgzzaamheid, terwijl gezinnen uit de midden en hoge inkomensklasse vaker uitgaan van het actief stimuleren van talenten, opinievorming en vaardigheden.⁷ Naast de opvoedverschillen tussen sociale klassen is geregeld ook een zekere mate van multiproblematiek *binnen* het gezin van invloed. Voorbeelden hiervan zijn verslavingsproblematiek, armoede of misbruik.⁸ Het ontbreekt kwetsbare jongeren vaker aan een goed rolmodel vanuit hun thuissituatie.⁹ Normen en waarden spelen daarbij een rol. Deze beïnvloeden niet alleen rolopvattingen van mannen en vrouwen over arbeid¹⁰, maar maken ook dat kwetsbare jongeren relatief vaker in sociale netwerken verkeren waarin een positieve beeldvorming rondom school en werk ontbreekt. Deze netwerken kunnen probleemgedrag in de hand werken.¹¹

Box 2.2: De thuissituatie en het gebrek aan vaardigheden en een sociaal netwerk kunnen van invloed zijn op een afstand tot de arbeidsmarkt

In een probleemwijk van een grote stad woont een gezin met drie zoons. Het vermoeden is dat alle leden van het gezin een licht verstandelijke beperking hebben, maar dit is nooit vastgesteld. De zoons houden zich bezig met lichte criminaliteit en gaan al lang niet meer naar school. De gemeente heeft de uitkeringen aan het gezin stopgezet, nadat bleek dat het gezin zwart werk langdurig had verzwegen. Ze krijgen hierdoor ook geen hulpverlening vanuit de gemeente, terwijl de inschatting wel is dat begeleiding zou kunnen helpen om het gezin via regulier werk uit deze situatie te krijgen. Zelf vragen ze geen hulp, want ze weten de weg niet te vinden in de procedures hoe hulp is aan te vragen.

6 Hierbij zijn vier indicatoren als proxy gebruikt voor de domeinen onderwijs, ouderlijke gezinssituatie, criminaliteit en zorg.

7 Lareau, A., 2003, *Unequal Childhoods: Class, Race and Family Life*, University of California Press

8 Bot, S., S. de Roos, K. Sadiraj, S. Keuzenkamp, A. van der Broek, E. Kleijnen., 2013, *Terecht in jeugdzorg*, SCP-publicatie 2013-2.

9 Woittiez en Putnam, "Op weg naar werk", TPEdigitaal 2016 jaargang 10(1) 27-36

10 Merens, A., & Bucx, F., 2018, *Werken aan de start*. Den Haag: SCP.

11 Weerman F., Bijleveld C. *Leerlingnetwerken en delinquent gedrag*. In: *Probleemgedrag van leerlingen tijdens de middelbare schoolperiode*. Individuele ontwikkeling, leerlingnetwerken en reacties vanuit school. Weerman F, Smeenk W en Harland P (red). Amsterdam: Aksant, 2007

Vaardigheden en persoonseigenschappen

Jongeren zonder een startkwalificatie hebben een geringere kans om een baan te vinden dan jongeren met een startkwalificatie. En wanneer zij een baan vinden, zijn de verdiensten hiervan lager. Zij blijven gemiddeld genomen achter in het basis- en voortgezet onderwijs, doordat zij lager presteren en relatief vaker blijven zitten.

Onderzoek naar persoonlijkheidskenmerken die de kans vergroten op het betreden van de arbeidsmarkt staat nog in de kinderschoenen. Wel zijn er studies die aangeven dat bepaalde eigenschappen – zoals consciëntieusheid, emotionele stabiliteit en doorzettingsvermogen – stimulerend werken voor het afmaken van een studie en het vinden van een baan.¹² Daarnaast zijn sociale weerbaarheid en zelfvertrouwen belangrijke eigenschappen om een baan te kunnen vinden en in een arbeidsorganisatie te kunnen functioneren.¹³ De jongeren uit de doelgroep van dit IBO kunnen op dit gebied een achterstand hebben.

Box 2.3: Begeleiding werkt maar het wegvallen ervan kan alsnog een afstand tot de arbeidsmarkt creëren, ook bij jongeren met een startkwalificatie

Ji-Han is 24 jaar en heeft een mbo-3 diploma. Op school heeft ze veel extra begeleiding gehad om het diploma te halen. Ze is ondertussen al een jaar op zoek naar een baan, maar het wil niet lukken. De school wist dat het voor haar moeilijk zou worden om het te gaan redden op de arbeidsmarkt als de begeleiding wegvalt. Ze meldt zich niet uit zichzelf bij de gemeente als werkzoekende en vraagt niet om hulp. Ze is niet automatisch in beeld bij de dienst Werk en Inkomen van de gemeente, omdat ze al een startkwalificatie heeft. Hoewel het wel mag, is het nog niet gelukt tussen de school en de gemeente om afspraken te maken over de warme overdracht van jongeren met een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt (ook met een startkwalificatie) waarmee ze bij de gemeente in beeld zouden komen en afspraken gemaakt kunnen worden over de ondersteuning.

12 Borghans, L., Duckworth, A., Heckman, J. and B. ter Weel (2008). The Economics and Psychology of Personality Traits. *Journal of Human Resources*, 43(4), 972-1059; Lindqvist, E., & Vestman, R. (2011). The Labor Market Returns to Cognitive and Noncognitive Ability: Evidence from the Swedish Enlistment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(1): 101-128.

13 Brunello, G., Schlotter, M (2011). Non cognitive skills and personality traits: Labour market relevance and their development in education & training systems, Discussion paper series. *Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit*, No. 5743.

3. Beleidsbeschrijving

Dit hoofdstuk beschrijft per domein het beleid waar jongeren uit de doelgroep van dit IBO mee te maken (kunnen) krijgen tijdens verschillende transitie op weg naar economische zelfstandigheid (zie bijlage 4 voor meer toelichting).

3.1 Onderwijs

Het Nederlandse onderwijsstelsel kent een leerplicht tot 16 jaar en een daaropvolgende kwalificatieplicht tot 18 jaar. De kwalificatieplicht bepaalt dat jongeren naar school moeten tot zij een startkwalificatie¹⁴ hebben óf 18 jaar oud zijn. De gedachte achter het behalen van een startkwalificatie is dat het jongeren een betere kans biedt op de arbeidsmarkt. Voor sommige jongeren gaat het behalen van een startkwalificatie makkelijker dan voor anderen. De Wet Passend Onderwijs probeert hieraan tegemoet te komen door voor alle leerlingen met een specifieke onderwijsbehoefte zo passend mogelijk onderwijs te realiseren. Scholen in het primair- en voortgezet onderwijs hebben hierbij een zorgplicht en regionale samenwerkingsverbanden de regie.

Soms blijkt het halen van een startkwalificatie ondanks verschillende vormen van (extra) ondersteuning niet mogelijk. Voor deze groep jongeren is onderwijs met een ander doel ingericht. Het gaat hierbij om het praktijkonderwijs (pro) en het voortgezet speciaal onderwijs (vso). Voor zowel vso als pro-leerlingen bieden scholen nazorg na het verlaten van de school. Daarnaast bestaat op het vmbo een extra budget in de vorm van leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) voor leerlingen die extra hulp nodig hebben met het behalen van een diploma. Na het voortgezet onderwijs krijgen veel jongeren te maken met het middelbaar beroepsonderwijs waarbij een diploma op MBO2, 3 en 4-niveau als startkwalificatie geldt. Ook in het mbo kent men passend onderwijs.

Leerlingen of studenten die het onderwijs verlaten zonder een startkwalificatie, worden afhankelijk van hun leeftijd verplicht door scholen gemeld bij de afdeling Leerplicht van hun woongemeente, die contact opneemt met het Regionale Meld- en Coördinatiepunt (RMC). Bijlage 4 bevat een verdere beschrijving van deze vormen van onderwijs en ondersteuningsinstrumenten.

3.2 Jeugdhulp, zorg en wonen

De Jeugdwet bepaalt dat gemeenten sinds 2015 verantwoordelijk zijn voor de jeugdhulp. Het idee is dat gemeenten de hulp en zorg dichterbij de jongere, eenvoudiger en goedkoper kunnen organiseren. Hulp en zorg kan op maat worden aangeboden en sluit integraal op elkaar aan. Op deze manier kunnen jongeren en hun sociale netwerk de regie over hun leven houden. Wanneer een jongere 18 jaar wordt, wijzigt echter het wettelijk kader: hulpverlening en GGZ vallen in principe niet langer onder de Jeugdwet (hoewel verlenging mogelijk is), maar onder de Zorgverzekeringswet.

De Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) beoogt o.a. mensen vanaf 18 jaar te helpen om zo lang mogelijk thuis te blijven wonen. Gemeenten

¹⁴ Een startkwalificatie is (minimaal) een diploma havo, vwo of mbo (niveau 2 of hoger).

moeten daartoe bijvoorbeeld begeleiding en/of hulpmiddelen bieden of een andere vorm van passende ondersteuning die past bij de persoonlijke situatie. De Wmo 2015 is ook het kader voor jongeren tot 18 jaar die thuis wonen en een hulpmiddel, woningaanpassing of opvang nodig hebben.

De Wet langdurige zorg (Wlz) richt zich op mensen die 24 uur per dag blijvend zorg en toezicht nodig hebben. Deze wet is relevant voor mensen van alle leeftijden met een verwachte levenslange beperking. Zorg in deze context kan in een instelling maar ook thuis worden geboden.

Wonen

Voor minderjarigen is de woonplaats automatisch de gemeente waar de ouder(s) met ouderlijk gezag staan ingeschreven. Jongeren tot 18 jaar die niet bij hun ouders wonen en ook niet in een pleeggezin of gezinshuis, komen in aanmerking voor een vorm van begeleid wonen. Vanaf 18 jaar geldt de gemeente waar een jongere is ingeschreven als de woonplaats. Is de jongere nergens ingeschreven, dan geldt de gemeente waar hij of zij feitelijk woont als woonplaats. Jongeren van 18 jaar en ouder die vanwege psychische of psychosociale problemen niet zelfstandig kunnen wonen, kunnen een beroep doen op de Wmo voor beschermd en/of begeleid wonen.

3.3 Strafrecht en schulden

Voor jongeren van 12 tot 18 jaar die een strafbaar feit plegen, geldt het jeugdstrafrecht. In het geval de persoonlijkheid van de dader of de omstandigheden waaronder het misdrijf is begaan daartoe aanleiding geven, kan het jeugdstrafrecht worden toegepast op jongvolwassenen van 18 – 23 jaar (adolescentenstrafrecht). Het jeugdstrafrecht onderscheidt zich van het strafrecht voor volwassenen in haar wettelijke pedagogische opdracht: binnen de kaders van de opgelegde jeugdsanctie wordt de uitvoering zoveel mogelijk aangewend voor begeleiding, (her-)opvoeding en behandeling van de jongere met als doel een veilige terugkeer en volwaardige deelname aan de maatschappij mogelijk te maken. In de JJI's verblijven jongeren met verschillende strafrechtelijke titels: preventieve hechtenis, jeugdetentie en de PIJ maatregel (jeugd TBS). Jaarlijks stromen ca 200 jongeren in met jeugdetentie en ca 40 jongeren in PIJ.¹⁵

De rechter beslist of (jeugd)reclassering wordt ingezet aansluitend aan de periode van detentie. In het kader van het jeugdstrafrecht is de gemeente bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor de jeugdhulp en jeugdreclassering die uit een strafrechtelijke beslissing voortvloeit. De inzet van (volwassen) reclassering binnen het adolescenten- en volwassenenstrafrecht wordt gefinancierd vanuit het Rijk. De reclassering houdt onder meer toezicht op de naleving van opgelegde bijzondere voorwaarden, zoals deelname aan een gedragsinterventie. Niet elke ex-gedeteneerde krijgt reclassering (een traject met bijzondere voorwaarden) opgelegd. Als er geen reclassering plaatsvindt, eindigt de strafrechtelijke titel na detentie.

Iedereen vanaf 18 jaar is volgens de wet meerderjarig en handelingsbekwaam en heeft in beginsel geen toestemming nodig voor het verrichten van rechtshandelingen (kopen of huren huis, telefoonabonnement afsluiten). Voor mensen die hun persoonlijke zaken niet meer zelf kunnen regelen, zijn er in het Burgerlijk Wetboek verschillende vormen geregeld zoals mentorschap, beschermingsbewind of curator.

¹⁵ Eindrapport VIV JJ, Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2018.

3.4 Werk en inkomen

Mensen die kunnen werken, maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redden, kunnen een beroep doen op de Participatiewet (P-wet). Voor jongeren (onder de 27 jaar) is de juridische positie hierbij anders dan voor 27-plussers: jongeren moeten zich namelijk eerst melden voor een bijstandsaanvraag en ze mogen na 4 weken terugkomen voor het formeel indienen van de bijstandsaanvraag. Op dat moment moeten zij aantonen dat zij tijdens de zoekperiode van 4 weken hun uiterste best hebben gedaan om aan werk of scholing te komen. Indien zij ondanks hun inspanningen niet zijn geslaagd in het vinden van werk of scholing hebben zij met terugwerkende kracht tot de meldingsdatum aanspraak op bijstand.¹⁶ Ook is in de P-wet vastgelegd dat gemeenten geen verantwoordelijkheid hebben voor re-integratie van jongeren die van rijkswege bekostigd onderwijs kunnen volgen. De Wajong zorgt voor arbeids- en inkomensondersteuning voor jonggehandicapten. Daarnaast is een aantal stimulerings- en ondersteuningsinstrumenten van toepassing, waaronder het Jeugd Lage Inkomensvoordeel (Jeugd-LIV), de jonggehandicaptenkorting, het loonkostenvoordeel (LKV) en de ESB-regeling, een subsidieregeling voor jongeren met ernstige scholingsbelemmeringen. Tot slot is de Wet minimumloon en de Wet minimumjeugdloon relevant voor de (inkomens)positie van jongeren.

¹⁶ De jongere moet in de vier weken termijn dus eerst actief en zelfstandig zoeken, maar de gemeente kan jongeren daarbij desgewenst wel ondersteunen naar werk (maatwerk). Dit is herhaaldelijk gecommuniceerd aan gemeenten via de Verzamelbrief. Voor sommige jongeren kan het immers moeilijk zijn om zelfstandig werk te zoeken en daarvoor de juiste acties te ondernemen.

4. Analyse

De werkgroep heeft een inschatting gemaakt van de effectiviteit van bestaand beleid voor de doelgroep van dit IBO. De verschillende regelingen en wetten zijn niet één op één beoordeeld, maar er is op overkoepelend niveau in kaart gebracht wat er goed gaat en welke knelpunten er zijn. De analyse heeft plaatsgevonden op basis van kwantitatieve informatie uit de literatuur en het CPB-onderzoek, kwalitatieve inzichten uit de literatuur, uitkomsten van interviews, werkbezoeken en expertmeetings met betrokken partijen. Bij elkaar heeft dit alles tot het onderstaande beeld geleid.

4.1 Wat gaat goed?

In het algemeen slaagt ons samenhangend stelsel van o.a. onderwijs, arbeidsmarktdienstverlening en jeugdhulp erin om het overgrote deel van de jongeren duurzaam naar de arbeidsmarkt toe te leiden. In internationaal perspectief is de jeugdwerkloosheid in Nederland relatief laag en van korte duur. Het algemene opleidingsniveau onder nieuwe cohorten werkenden is in internationaal perspectief relatief hoog en de uitval is laag. Vergeleken met andere Europese landen heeft Nederland het laagste percentage jongeren tussen de 15-25 jaar dat niet studeert of werkt.¹⁷ In de internationale onderwijsvergelijking van de OESO scoort het Nederlandse onderwijssysteem gemiddeld ook beter dan dat van andere OESO-landen.¹⁸ Vooral als het gaat om het beroepsonderwijs springt Nederland er in positieve zin uit. Het opleidingsaanbod in het Nederlandse beroepsonderwijs is volgens de OESO goed afgestemd op de arbeidsmarkt. Verder blijkt de VSV-aanpak succesvol.¹⁹

De decentralisatie van verantwoordelijkheden in het sociale domein naar gemeenten (Participatiewet en Jeugdwet) heeft over het algemeen geleid tot een meer integrale aanpak en betere samenwerking tussen gemeenten en scholen.²⁰ Dat uit zich bijvoorbeeld bij de begeleiding van vso- en pro-jongeren: deze groep jongeren is goed in beeld.²¹

Een deel van de betrokken partijen geven in gesprekken verder aan dat er in principe voldoende financiële middelen beschikbaar zijn om begeleiding naar de arbeidsmarkt te stimuleren. Wel geven zij aan dat er nog veel aan effectiviteit te winnen is bij een efficiëntere inzet van deze middelen.

4.2 Wat kan beter?

Dat Nederland op het gebied van arbeidsmarkttoeleiding voor jongeren in het algemeen goed presteert, laat onverlet dat bepaalde groepen moeite hebben om duurzaam aan de slag te komen. Jongeren die economisch niet-zelfstandig zijn, komen vaak weer uit deze positie, ook met het bestaande beleid dat ze daarbij helpt. Binnen deze groep zijn er echter jongeren, waarvoor het beleid dat geënt is op de 'gemiddelde burger' of de 'gemiddelde jongere' niet werkt, waardoor het

17 CBS (2018) NEETs: jongeren die geen opleiding volgen en niet werken. In Nederland lag dit percentage in 2017 op 4%, ten opzichte van een Europees gemiddelde van 12%.

18 OECD (2017) Education at a glance

19 Panteia, Monitoring en evaluatie vsv-beleid 2012-2015, 2016.

20 Kamerstukken II, 2017-2018, 34352, nr. 76

21 Inspectie SZW (2016) Als je ze loslaat ben je ze kwijt – Kamerstukken II, 2017-2018, 34352, nr. 50

langer duurt dan nodig zou zijn om deze jongeren richting economische zelfstandigheid te helpen, of waardoor dit helemaal niet gebeurt en de jongere duurzaam economisch niet-zelfstandig blijft. Veel beleid gaat namelijk uit van een bepaalde mate van zelfstandigheid van de burger, waarbij handelen door de burger noodzakelijk is om geholpen te kunnen worden vanuit overheidsinstanties. Dit lukt echter niet iedereen. Zeker bij jongeren met een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt, waarvan in de uitgangspunten van veel beleid wordt verwacht dat ze vanaf hun 18^{de} verjaardag de verantwoordelijkheden kunnen dragen van de 'gemiddelde burger', kan dit averechts uitpakken. Dit IBO gaat ook en met name over deze groep jongeren, die in veel opzichten allesbehalve gemiddeld zijn (zie paragraaf 2.3).

Dit wordt verder beschreven in paragraaf 4.2.4. In paragrafen 4.2.1 t/m 4.2.3 worden overige knelpunten benoemd die in de praktijk worden ervaren, en sterke invloed op elkaar uitoefenen. Het gaat hierbij niet om op zichzelf staande knelpunten en problemen. De hier signaleerde thema's liggen in elkaars verlengde en versterken elkaar bovendien. Dat betekent ook dat de beleidsoplossingen integraal gezien moeten worden.

Vanuit de constatering dat het samenhangende stelsel overwegend goed werkt voor andere groepen, schetst dit IBO geen beleidsopties die grote stelselwijzigingen omvatten. Wel komt uit onderzoek, werkbezoeken en gesprekken met betrokkenen een aantal knelpunten naar voren die pleiten voor een effectievere vormgeving van beleid en een efficiëntere inzet van middelen voor deze groep jongeren.

4.2.1 Kortetermijnvisie en gebrek aan ketenaanpak

Investerings- en vroeger interventies komen te weinig tot stand, omdat de besparingen en investeringen vaak niet bij dezelfde partij neerslaan en de baten pas in de toekomst worden gerealiseerd, terwijl er nu al kosten gemaakt moeten worden. Zo ontbreekt het bij gemeenten volgens onderzoek van de Inspectie SZW²² naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking nog te vaak aan een integrale, lange termijnvisie, vooral bij gemeenten die kampen met financiële tekorten. Een voorbeeld is dat het aan het werk helpen van jongeren vaak een investering op kortere termijn vergt. Dit betaalt zich pas veel later terug, als een jongere op langere termijn minder uitkeringsafhankelijk wordt en ook op andere terreinen (zoals zorg en criminaliteit) minder afhankelijk wordt van hulp van gemeenten. Door de korte termijn focus gaan gemeenten niet alleen voorbij aan financiële besparingen op lange termijn, maar ook aan maatschappelijke effecten.

²² Inspectie SZW, 2018, 'Aan het werk, maar hoe lang?', Kamerstukken II, 2018-2019, 34352, nr. 135.

Box 4.1 Maatschappelijke kosten-baten analyses in het sociaal domein (mkba's)²³

Een meta-studie naar maatschappelijke kosten-batenanalyses (mkba's) in het sociaal domein wijst uit dat projecten die zich richten op het vroegtijdig in beeld krijgen van kwetsbare huishoudens, en daar passend op interveniëren, grote maatschappelijke baten kennen. Dan gaat het zowel om het voorkomen van bijstands- en zorgkosten, maar ook om toegenomen kwaliteit van leven. Hierbij wordt geconcludeerd dat een succesvolle aanpak in eerste instantie een netto-investering is, die zich vaak pas op een later moment terugbetaalt. Maatwerk levert de meeste baten op: een aanpak die alleen gericht is op de groep die het zonder begeleiding niet zou redden, een lage caseload en een integrale aanpak bij multiproblematiek. Goede voorbeelden zijn te vinden in mkba's bij de VSV-aanpak in Leeuwarden en Amsterdam, en bij de Amsterdamse aanpak van overheden en private partners bij arbeidstoeleiding van werkloze jongeren. Uit onderzoek blijkt dat de maatschappelijke opbrengsten de kosten (ruimschoots) overtreffen. De baten komen voort uit het voorkomen van kosten op het gebied van (jeugd)zorg, welzijn, armoedeverzoeken, financiële hulpverlening, uitkering en arbeidsondersteuning. De maatschappelijke kosten-batenverhouding van de Amsterdamse VSV-aanpak wordt ingeschat op 2,7 (€ 1 levert € 2,70 op). Er zijn handleidingen opgesteld om gemeenten en andere partijen te helpen bij het uitvoeren van een mkba in het sociaal domein. Op verzoek van de ministeries van VWS, SZW, OCW en JenV heeft SEO (2016) een werkwijzer voor kosten-batenanalyses in het sociaal domein ontwikkeld. Verder wordt binnen het programma *Vakmanschap* van Divosa en de Beroepsvereniging voor klantmanagers, en het kennisprogramma *Vakkundig aan het werk* aandacht besteed aan het overdragen van kennis over effectieve werkwijzen bij onder meer re-integratie aan klantmanagers in het sociaal domein.

Verder prikkelt de financieringssysteem van de Participatiewet gemeenten niet om zich in te zetten voor niet-uitkeringsgerechtigden. De financiering van loonkostensubsidies door gemeenten vindt plaats vanuit de gebundelde uitkering Participatiewet, hetzelfde budget van waaruit gemeenten bijstandsuitkeringen financieren. De systematiek van gebundelde uitkering beoogt gemeenten te stimuleren de totale uitgaven aan uitkeringen en loonkostensubsidie zoveel mogelijk te beheersen. Overschotten zijn namelijk vrij besteedbaar en tekorten op het budget moeten zelf opgevangen worden. Uit onderzoek van de Inspectie SZW naar begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking blijkt dat deze manier van financieren in bepaalde gevallen de inzet van loonkostensubsidies niet bevordert. Het meest duidelijk is dit voor de inzet van loonkostensubsidie voor niet-uitkeringsgerechtigden, omdat bij deze groep tegenover de inzet van loonkostensubsidie geen besparing op de bijstandsuitkering staat. Op deze manier krijgen niet-uitkeringsgerechtigden, waaronder jongeren onder de 27 jaar, minder kansen om via de inzet van loonkostensubsidie aan het werk te gaan.²⁴

²³ LPBL (2014) Meta analyse MKBA's sociale (wijk)teams, Integrale aanpakken vergeleken in termen van kosten en baten en LPBL (2014) MKBA Onderwijs en Jeugdwerkloosheid, Society Impact (2017). De impact van het S-Team. De maatschappelijke kosten en baten van het S-Team en Noorda en Co (2014) De prijs van jeugdwerkloosheid. Analyse van doelgroep en rendement van een publiek-private aanpak in Amsterdam Nieuw-West.

²⁴ Bijlage 5 gaat nader in op elementen in de huidige bekostigingssystematiek gericht op gemeenten en scholen, die er aan bijdragen dat zij niet vanzelf worden geprikkeld om jongeren met problemen op het gebied rondom scholing en werk te helpen.

Daarnaast is het van belang om tot één sluitende ketenaanpak te komen die jongeren met een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt helpt en aansluit bij kerncompetenties van betrokken partijen. Gezien de transities van jongeren (van school naar werk, van werk naar werk, van werkloosheid naar werk, etc.) is er niet één partij die blijvend de eindverantwoordelijkheid heeft om jongeren te begeleiden en een goede ketenaanpak kan borgen. Ook zijn er hiaten: RMC's brengen voortijdig schoolverlaters wel in beeld en bieden begeleiding terug naar school, maar richten zich op de leeftijd 18-23 jaar zonder startkwalificatie. RMC's hebben nu geen verantwoordelijkheid voor jongeren van 23 jaar en ouder en voor jongeren met startkwalificatie. Gemeenten (m.n. dienst Werk en Inkomen) hebben wel een wettelijke taak als het gaat om arbeidsondersteuning en waar nodig inkomensondersteuning van mensen die behoren tot de doelgroep van de Participatiewet (uitkeringsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigden die zijn geregistreerd als werkzoekende) en rondom problemen in andere domeinen (gezondheid, schulden, etc.). De mate waarin gemeenten deze verantwoordelijkheid invullen en betrokken zijn bij de begeleiding van jongeren, varieert sterk. Met name voor jongeren die niet zijn opgenomen in het doelgroepenregister, zoals jongeren die zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, geldt dat de meeste gemeenten in de praktijk een beperkte inzet tonen.²⁵

4.2.2 Jongeren raken soms uit beeld

Jongeren zijn gedurende hun schoolloopbaan in principe altijd in beeld: in ieder geval op school maar daarnaast soms ook bij één of meerdere instanties. Docenten zien op basis van hun ervaring vaak al welke kinderen het in hun latere jaren moeilijk gaan krijgen. Instanties als de jeugdzorg hebben kwetsbare jongeren in beeld en werkloze jongvolwassenen melden zich bij de gemeente voor ondersteuning naar werk.

Het probleem is echter dat jongeren te vaak uit beeld raken, bijvoorbeeld bij het verlaten van school, na afronding van een hulptraject of beëindiging van een korte periode van betaald werk, en daardoor vervolgens niet de ondersteuning krijgen die nodig is om ze aan het werk te krijgen. De Inspectie SZW heeft dergelijke risico's in 2016esignaleerd, vooral voor jongeren met een arbeidsbeperking die niet afkomstig zijn van vso- en pro-scholen, niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) en jongeren die na werk weer uitvallen²⁶. Circa 20% van de gemeenten geeft aan uitvallers uit het entree-onderwijs niet goed in beeld te hebben en ongeveer twee derde van de gemeenten zegt hetzelfde ten aanzien van nuggers en baanverlizers.

Hoewel er volgens de Inspectie SZW langzaam verbetering zit in het in beeld brengen van jongeren²⁷, geven gemeenten in gesprekken die voor dit IBO zijn gevoerd aan dat er behoefte bestaat aan beter inzicht in deze doelgroep. Het gaat om twee aspecten: a) wie zijn de jongeren buiten beeld (zowel letterlijk als figuurlijk) en b) wat zijn de factoren waardoor jongeren buiten beeld raken of om een afstand tot de arbeidsmarkt op te lopen.

Relevant hierbij is dat stakeholders in gesprekken aangeven dat zij belemmeringen ervaren in het onderling delen van informatie. Het signaal is dat partijen die met deze jongeren werken (bijvoorbeeld een school, een gemeente of een

²⁵ Inspectie SZW, 2018, 'Aan het werk, maar hoe lang?', Kamerstukken II, 2018-2019, 34352, nr. 135.

²⁶ Inspectie SZW (2016) Als je ze loslaat ben je ze kwijt – Kamerstukken II, 2017-2018, 34352, nr. 50

²⁷ Inspectie SZW, 2018, 'Aan het werk, maar hoe lang?', Kamerstukken II, 2018-2019, 34352, nr. 135.

jeugdzorgmedewerker) onderling wel informatie met elkaar willen delen, maar dat onduidelijk is wat er vanuit privacywetgeving wel of niet is toegestaan.

Sommige jongeren raken uit beeld bij instanties, omdat zij op een gegeven moment 'zorgmoe' zijn geworden. Degenen over wie dit gaat, komen vaak uit kwetsbare posities en hebben al jarenlang diverse vormen van hulp, zorg of andersoortige interventies gehad. In deze situaties waren de jongeren uitgebreid in beeld, maar raken zij (soms bewust) uit beeld.

Box 4.2: Jongere met een beperking en risico op afstand tot de arbeidsmarkt

John is een licht verstandelijk beperkte jongen. Hij woont in een open instelling, omdat zijn ouders niet meer de juiste zorg konden bieden. In de instelling zocht John steeds vaker de grenzen op. Toen hij 18 werd, werd hij begeleid naar zelfstandig wonen, maar John is de begeleiding zat. Zonder begeleiding stapelen de schulden op zijn telefoonrekening en zorgverzekering zich op. Op zijn arbeidsgewinningsplek komt John niet opdagen. John heeft uiteindelijk zijn huis verlaten om de deurwaarders te ontlopen en slaapt bij vrienden en in de nachtopvang.

4.2.3 Gebrek aan integrale begeleiding

Hulpverleners geven aan dat jongeren die met meerdere problemen tegelijk kampen, geen of onvoldoende integrale begeleiding krijgen. Hoewel op onderdelen wel begeleiding beschikbaar is, is het probleem dat er te weinig oog is voor problemen op andere terreinen. Zo is er op school de studiebegeleider, voor werk de job-coach, voor WMO-zaken de cliëntondersteuner, bij GGZ-problemen de hulpverlener, etc. Dit zijn onmisbare vormen van begeleiding en ondersteuning, maar in beginsel is die hulp en begeleiding gericht op één specifiek domein. Met name bij overgangen in het leven van jongeren kan dit problemen geven. Bij een deel van de jongeren kan het verkrijgen van een baan tot nieuwe problemen leiden, bijvoorbeeld op het gebied van verantwoorde besteding van inkomen, het voorkomen van schulden of het regelen van een passende woning, terwijl de begeleiding vanuit school of gemeente op dat moment is weggefallen. Op deze manier zijn veel vormen van begeleiding veelal *binnen* de betreffende fase of het betreffende domein belegd, terwijl begeleiding bij de transitie van de ene fase naar de andere fase minstens zo belangrijk is.

Het kan helpen als juist bij overgangen er structureel goed overleg tussen verschillende partijen plaatsvindt. Bijvoorbeeld bij de overgang van de relatief beschermde omgeving van praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs en het vmbo naar een doorgaans veel grotere mbo. Overlegmomenten tussen verschillende partijen die aansluiten bij de transitie van jongeren, ontbreken vaak.

Iets soortgelijks gebeurt bij de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt. Hoewel er succesvol beleid bestaat om uitvallers terug naar school te bewegen (VSV-beleid, RMC-regio's), is er geen of weinig beleidsinzet in de fase daarna (met uitzondering van de jongeren die uit het pro/vso komen, zie ook paragraaf 4.2.4). Dit probleem raakt ook aan het ontbreken van één afzonderlijke partij die de eindverantwoordelijk heeft zoals in paragraaf 4.2.1 beschreven.

4.2.4 Beleid overschat regelmatig zelfredzaamheid

Veel beleid veronderstelt een bepaalde mate van gedragsvolwassenheid, waar de doelgroep van dit IBO regelmatig niet of in mindere mate over beschikt. Overheidsbeleid gaat er te vaak vanuit dat burgers rationeel kunnen handelen, terwijl niet iedereen op alle momenten zelfredzaam is en er bovendien geen hooggespannen verwachtingen moeten zijn over de mate waarin dat voor iedereen aan te leren is.²⁸ Dit kan tot problemen leiden wanneer de doelgroep er niet in slaagt om gebruik te maken van de regelingen waar ze wel recht op hebben. Zo veronderstelt de Zorgverzekeringswet dat 18+ jongeren met psychische problemen proactief genoeg zijn om zelf hulp (GGZ) te zoeken. Zij kunnen een financiële tegemoetkoming krijgen voor de kosten van een zorgverzekering, die zij vanaf hun 18^e jaar zelf moeten bekostigen, maar zij dienen hiervoor wel zelf zorgtoeslag aan te vragen bij de Belastingdienst.

Hulpverleners signaleren dat het probleem van overschatting van het doe-vermogen bij jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt, zich specifiek voor doet bij leeftijdsgrenzen.²⁹ Ook de Raad van Volksgezondheid³⁰ geeft in haar advies aan dat zorg en ondersteuning aan deze jongeren vaak wegvallen als een jongere nog helemaal niet zelfstandig is, ook al is hij/zij 18 jaar. De ondersteuning vanuit jeugdzorg is gekoppeld aan de leeftijdsgrens van 18 jaar, maar de mate van zelfredzaamheid verandert niet ineens op de dag van deze leeftijdsverandering. De evaluatie van de Jeugdwet³¹ laat zien dat sommige jongeren veel problemen ervaren bij het regelen van wonen, school, werk, financiën (schulden) en zorg. Daar komt bij dat leerlingen die uit het pro en vso het onderwijs verlaten, vaak niet leer- en kwalificatieplichtig zijn, waardoor juist de jongeren die extra ondersteuning nodig hadden tijdens hun onderwijstijd, op relatief jonge leeftijd (vaak 18 jaar) de arbeidsmarkt betreden. De (mentale) ontwikkeling op deze leeftijd is echter in de meeste gevallen nog niet voltooid. Het feit dat een jongere 18 jaar of ouder is, geen onderwijs meer volgt en zich aanbiedt voor de arbeidsmarkt, hoeft in geen enkel geval te betekenen dat zij zich duurzaam op de arbeidsmarkt staande weten te houden.

Box 4.3: Overschatting zelfredzaamheid en leeftijdsgrenzen

Maartje (17) zit in het praktijkonderwijs en woont sinds haar 11^e jaar in een pleeggezin. Ze is bijna klaar met school, maar twijfelt over haar vervolgstap. Ze heeft gezien dat veel van haar vrienden die naar het mbo zijn gegaan, het uiteindelijk niet redden. Maar ze weet ook niet zo goed waar ze werk zou kunnen vinden. Daarnaast denkt ze dat op haar 18^e ook de pleegzorg ophoudt, dus zit ze er ook over in waar ze straks kan gaan wonen.

Er zijn voorbeelden waarbij de achterliggende beleidsveronderstellingen rondom zelfredzaamheid leiden tot een verslechtering van de situatie waarin de jongere zich bevindt. Een voorbeeld is de zoektermijn (naar school of werk) van vier weken die

²⁸ Zie Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2017).

²⁹ De gesignaleerde problematiek rondom leeftijdsgrenzen is niet duidelijk terug te zien in de kwantitatieve resultaten van het CPB (zie ook hoofdstuk 2). Hoewel bij het bereiken van bepaalde leeftijden - bijvoorbeeld bij 18, 23 en 27 jaar - het beleid verandert dat op een jongere van toepassing is, is hiervan geen duidelijk effect zichtbaar in de statistieken over veranderingen in de arbeidsmarktpositie van jongeren. Mogelijk zijn er wel effecten, maar zijn deze niet goed zichtbaar, omdat er ook zonder deze beleidsovergangen veel dynamiek bestaat in de arbeidsmarktpositie van jongeren. Bovendien zal het –in het geval dat er een probleem wordt aangezwengeld door een leeftijdsgrens- in de praktijk even duren voordat dit zich materialiseert en voordat het zich uit in een verslechterde arbeidsmarktpositie.

³⁰ Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (2018) Leeftijdsgrenzen - Betere kansen voor kwetsbare jongeren

³¹ ZonMw, 2018, 'Eerste evaluatie Jeugdwet'

gemeenten kunnen hanteren voordat bijstand wordt toegekend aan jongeren. Voor de 'gemiddelde' jongere kan dit een effectieve drempel vormen tot het aanvragen van bijstand en daarmee leiden tot het eerder vinden van werk. Voor de groep jongeren met (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt kan dit in de praktijk echter betekenen dat (financiële) problemen in die vier weken zich flink opstapelen.³² Bovendien is de kans reëel dat deze jongeren buiten beeld raken en daardoor niet meer naar werk kunnen worden toegeleid. Ruim de helft van de gemeenten hanteert 'soms' tot 'altijd' de vier weken zoektermijn voor jongeren met een arbeidsbeperking.³³ Het is de vraag of de beleidstheorie die uitgaat van rationele keuzes maken en je weg weten te vinden, voor deze doelgroep passend is.

Een oplossing kan zijn om meer maatwerk voor jongeren toe te passen. Uit de gesprekken met veldpartijen blijkt echter dat maatwerk nog te weinig geboden wordt waar dat wel gunstig zou kunnen zijn. Hier kunnen verschillende oorzaken aan ten grondslag liggen:

- De wet- en regelgeving biedt te weinig ruimte voor maatwerk waar nodig,
- Het is onduidelijk dat de wet- en regelgeving een bepaalde mate van maatwerk toestaat,
- De administratieve of organisatorische lasten om maatwerk toe te passen, zijn te hoog.

Samengevat komt het er op neer dat er in essentie wel diverse vormen van ondersteuning aanwezig zijn, maar dat niet alle jongeren daarin zelfstandig hun weg kunnen vinden en dat maatwerk onvoldoende wordt toegepast.

4.2.5 Stimulerende en belemmerende factoren voor werkgevers

Er bestaan allerlei stimulerende en belemmerende factoren voor werkgevers om jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen. Daarnaast zijn diverse stimuleringsmiddelen vanuit het Rijk en gemeenten gericht op het vergroten van de werkgelegenheid aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Deze werkgelegenheidsinstrumenten zijn echter niet specifiek gericht op jongeren, en daarom ook geen onderdeel van de analyse van dit IBO. Wel is er globaal naar het stelsel gekeken en de samenhang tussen de instrumenten.

De meeste instrumenten zijn financieel van aard, en werken middels een beloning of een sanctie. Niettemin blijkt dat voor een grote groep werkgevers dit niet doorslaggevend is om iemand met een afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen.³⁴ Aan de andere kant zijn er wel degelijk elementen die werkgevers hinderen om iemand uit de doelgroep van dit IBO (en breder aan de onderkant van de arbeidsmarkt) aan te nemen. Zo kunnen informatievoorziening en regelingen niet alleen stimulerend, maar ook belemmerend werken, bijvoorbeeld ingeval van versnippering van regelingen voor specifieke groepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Werkgevers hebben bovendien te maken met beleid dat per gemeente kan verschillen.

Onder andere uit gesprekken met werkgevers en betrokkenen blijkt dat de motivatie om jongeren uit de doelgroep van dit IBO aan te nemen verschilt. Een deel van de werkgevers blijkt vanuit intrinsieke motivatie mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen (en is daardoor redelijk ongevoelig voor

32 Uitkomsten gesprekken, werkbezoeken en panelsessies

33 Inspectie SZW, (2016) Als je ze loslaat, ben je ze kwijt

34 Berenschot, 2017, 'Onderzoek Participatiewet bij werkgevers'

overheidsbeleid), maar een ander deel is meer beïnvloedbaar door beleid dat een steuntje in de rug geeft. Voor deze laatste groep blijken financiële instrumenten (zoals loonkostensubsidie, loondispensatie, no-risk-polis) het meest effectief.

Box 4.4: het belang van een goede match

Ahmed (25) heeft weinig positieve ervaringen met het onderwijs. Hij is direct gaan werken na zijn vmbo-diploma en heeft al veel verschillende baantjes gehad. Hij is op een gegeven moment toch gestart aan een bbl-opleiding, maar voelde geen commitment vanuit de werkgever. Hij had de indruk dat hij vooral werd gezien als goedkope arbeidskracht. Hij is gestopt met de opleiding en verloor daarmee ook zijn baan. Hij leeft nu van een bijstandsuitkering, maar weet niet hoe de weg uit de bijstand eruit ziet. Wel weet hij dat hij niet terug wil naar het onderwijs.

Verder blijkt uit onderzoek³⁵ – conform bevindingen van de Inspectie SZW³⁶ – dat de kwaliteit van de match de belangrijkste bepalende factor is voor het slagen of mislukken van een arbeidsplaatsing. Succesfactoren zijn verder een goede overdracht en professionele arbeidsbemiddeling.

Bovenstaande geeft aanknopingspunten voor manieren om de vraag naar arbeid door de jongeren uit de doelgroep van dit IBO, te vergroten. Er bestaat reeds een aantal financiële instrumenten, en hoewel deze voor intrinsiek gemotiveerde werkgevers niet doorslaggevend zijn, geven veel werkgevers aan deze te waarderen.³⁷ De introductie van een additioneel financieel instrument specifiek voor jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt, lijkt echter niet opportuun. Dit zou het aantal instrumenten namelijk vergroten, terwijl er bij werkgevers duidelijk behoefte aan een eenduidiger aanbod. Dat kan mogelijk geboden worden door harmonisatie van bestaande instrumenten. Harmonisatie van de bestaande regelingen, waarmee toegankelijkheid voor de werkgever toeneemt, zal mogelijk zorgen voor een grotere werkgelegenheid voor alle leeftijdscategorieën aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Daarnaast is het van belang de werkgeversdienstverlening te voorzien van een snellere doorlooptijd, en te zorgen voor één aanspreekpunt. Tot slot dient de kwaliteit van de match en begeleiding op de werkplek verbeterd te worden.³⁸ Verbetering van de matchmaking kan de bereidwilligheid onder werkgevers om iemand met afstand tot de arbeidsmarkt aan te nemen ook vergroten. Er is op dit terrein recentelijk al veel nieuw beleid gemaakt (zie paragraaf 4.3 en bijlage 5), en tevens betreffen deze aandachtspunten algemeen arbeidsmarktbeleid, terwijl in dit IBO de focus ligt op jongeren.

4.3 Wat wordt er al gedaan?

Het vraagstuk hoe jongeren goed geholpen kunnen worden, onder andere richting de arbeidsmarkt, krijgt ruim aandacht in diverse andere beleidstrajecten binnen de domeinen onderwijs, veiligheid en justitie, zorg en in het sociaal domein. Een voorbeeld van een lopend traject is de Jongvolwassenen-top.³⁹ Ook de Tweede

³⁵ Berenschot, 2017, 'Onderzoek Participatiewet bij werkgevers'

³⁶ Inspectie SZW, 2015, 'Werkgeversperspectief, verkennende studie'

³⁷ Berenschot, 2017, 'Onderzoek Participatiewet bij werkgevers'

³⁸ Inspectie SZW, 2015, 'Werkgeversperspectief, verkennende studie'

³⁹ <http://www.16-27.nl/gemeenten/jongvolwassenentop/>. De jongvolwassenentop vond 27 november 2017 plaats, waarbij het 'Manifest Samen, slim en slagvaardig kansen creëren voor minder zelfredzame jongeren' is ondertekend door onder meer gemeenten, rijk en maatschappelijke partijen.

Kamer heeft aandacht voor het verbeteren van het arbeidsmarktperspectief van jongeren.⁴⁰ In het onderwijsdomein wordt geëxperimenteerd met vakcertificaten (mbo-verklaringen) voor studenten die de entree- of mbo-2 opleiding zonder diploma verlaten. RMC's hebben een bredere taak gekregen door ook zorg- en arbeidsmarktpartijen te betrekken in het regionaal bestuurlijk overleg voortijdig schoolverlaten. Met de pilots praktijkleren worden nieuwe praktijkleerroutes in het mbo op maat vormgegeven. In het domein van justitie en veiligheid wordt meer focus gelegd op het voorkomen van recidive, door te voorzien in de basisvoorwaarden zoals wonen, inkomen en zorg. Ook lopen er diverse initiatieven zoals het project 'Integrale Persoonsgerichte Toeleiding Arbeid (IPTA) dat zich richt op criminaliteitspreventie door gerichte begeleiding naar school of werk met hulp van IPTA-coaches. Binnen het zorgdomein wordt onderzoek gedaan om de terugkeerperiode naar jeugdhulp te verlengen. Het Actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren (2019-2021) is gericht op het verbeteren van de uitvoeringspraktijk ten aanzien van de ongeveer 10.700 dag- en thuisloze jongeren van 18-27 jaar en op het voorkomen van nieuwe dak- en thuisloze jongeren. Daarnaast loopt het actieprogramma 'Zorg voor de Jeugd', waarbij gebruik wordt gemaakt van toekomstplannen. Op het terrein van werk en inkomen is in 2018 een 'Breed offensief' aangekondigd, dat gericht is op het aan het werk helpen van meer mensen met een (arbeids)beperking. Er is een breed pakket aan voorstellen gedaan om het eenvoudiger te maken voor werkgevers om mensen aan te nemen, om werken meer te laten lonen voor werkzoekenden en voor werkzoekenden en werkgevers om elkaar beter te vinden. Deze voorstellen worden samen met betrokken partijen uitgewerkt. Het 'programma 16-27' is gericht op het vergroten van de duurzame participatie van minder zelfredzame jongeren, onder meer door het uitvoeren van een zestal pilots om verkokering te doorbreken en overgangen te versoepelen.

Bijlage 5 bevat een uitgebreide beschrijving met meer voorbeelden van lopende trajecten in initiatieven. De focus ligt niet altijd op het begeleiden naar of klaarmaken voor de arbeidsmarkt, maar in veel gevallen ook op problematiek op andere domeinen die stappen op/naar de arbeidsmarkt kunnen bevorderen.

40 Zie Kamerstukken II, 2017–2018, 34812, nr. 10 en Kamerstukken II, 2017-2018, 34775 XV, nr. 61.

5. Beleidsvariant: integrale verantwoordelijkheid bij één partij, monitoring, coaching en maatwerk

De beleidsvariant die de werkgroep heeft uitgewerkt, bevat elementen die de knelpunten uit hoofdstuk 4 in samenhang adresseren, en die passen bij de grote variatie in problematiek binnen de totale doelgroep.

Tabel 5.1: Aansluiting knelpunten en beleidsvariant

Knelpunt	Oplossing in beleidsvariant	paragraaf
Gebrek aan ketenaanpak	Integrale wettelijke verantwoordelijkheid 16-27 jarigen bij gemeenten	5.1.1
Jongeren raken soms uit beeld	Monitoring en signalering	5.1.2
Gebrek aan integrale begeleiding	Begeleiding en life coaching	5.1.3
Zelfredzaamheid van sommige jongeren wordt regelmatig overschat	Maatwerk mogelijk maken in wet- en regelgeving, en life coaching	5.1.3 en 5.1.4

Deze oplossingen moeten in samenhang worden gezien: voor een optimaal effect dient het beleid zich te richten op alle elementen. Op onderdelen kan worden gevarieerd in de mate van diepgang.

Achtereenvolgens beschrijven we de elementen van de beleidsvariant, de omvang van de doelgroep, het implementatietraject en de budgettaire consequenties. Vervolgens worden twee varianten 1A en 1B beschreven om de bouwstenen uit de beleidsvariant financieel door te voeren.

5.1 Beleidsbeschrijving van de beleidsvariant

Het uitgangspunt voor de beleidsvariant is om vanuit een lange termijn perspectief jongeren in de leeftijd van 16-27 jaar, zeker diegenen die niet zo zelfredzaam zijn als verondersteld, bij verschillende transities te begeleiden naar economische zelfstandigheid. Er moet een integrale en sluitende aanpak komen, waarin verschillende partijen uit onderwijs, arbeid, zorg, justitie en veiligheid samenwerken onder verantwoordelijkheid en coördinatie van de gemeente en die er gezamenlijk voor zorgen dat jongeren effectief worden begeleid naar werk of school.

5.1.1 Integrale wettelijke verantwoordelijkheid 16-27 jaar bij gemeenten

De integrale wettelijke verantwoordelijkheid wordt expliciet belegd bij gemeenten, met spiegelbepalingen in domeinen zorg en veiligheid. RMC's krijgen een bredere monitorings- en signaleringsrol. Samenwerking tussen betrokken partijen wordt verder gestimuleerd door adviesrecht, invoering van een nazorgplicht en begeleiding bij mbo's en inzet van faming- en targetinstrumenten.

De beleidsvariant legt expliciet de integrale, wettelijke verantwoordelijkheid voor jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt bij de gemeenten. Die wettelijke verantwoordelijkheid houdt in ieder geval het volgende in: *'Voor jongeren tussen de 16-27 jaar met een (potentiële) afstand tot de arbeidsmarkt zijn*

gemeenten verantwoordelijk voor begeleiding terug naar school, indien dit haalbaar is voor de jongere, en anders verantwoordelijk voor begeleiding richting arbeidsmarkt, met de voorkeur voor een combinatie van werken en leren, of als dat (nog) niet haalbaar is, richting dagbesteding en zorg.⁴¹ De gemeente dient bij de afweging voor inzet op school of werk, het advies van de voormalige school van de jongere en van het RMC mee te nemen en – indien relevant – ook het advies vanuit het zorgdomein en/of het domein van justitie en veiligheid, en gaat in overleg met deze partijen voor een zo scherp mogelijke diagnose.’ Op deze manier is er voortaan één eindverantwoordelijke voor jongeren, onafgebroken tussen 16 en 27 jaar. Gemeenten zijn hiervoor de meest voor de hand liggende partij, aangezien zij reeds verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Jeugdwet, WMO, Participatiewet, schuldhulpverlening, jeugdreclassering en vanuit die rol een belangrijke verantwoordelijkheid hebben voor kwetsbare doelgroepen. Om deze reden kunnen zij het gemakkelijkst inventariseren welke ondersteuning jongeren nodig hebben op basis van een integraal beeld. Bovendien zien zij uiteindelijk de jongeren in de bijstand stromen, indien niet vroegtijdig de juiste begeleiding wordt geboden. In die zin zijn de gemeenten de grootste belanghebbende van goede vroegtijdige signalering en begeleiding, zij het dat dit belang zich soms pas op langere termijn manifesteert.⁴²

Het heeft de voorkeur van de werkgroep om de wettelijke verantwoordelijkheid concreet bij de Dienst Werk en inkomen van de gemeente neer te leggen, of een andere arbeidsmarkt-gerelateerde dienst. Dat is de meest voor de hand liggende plek als het gaat om begeleiding van jongeren naar economische zelfstandigheid. Een gemeente kan er echter ook voor kiezen om de verantwoordelijkheid bij een andere dienst neer te leggen bijvoorbeeld als dat beter past bij gemeentelijke structuren en werkwijzen. Het is aan de gemeente zelf om de keuze te maken bij welke dienst de verantwoordelijkheid wordt belegd.

Bovenstaande formulering van een wettelijke verantwoordelijkheid [*“terug naar school, indien dit haalbaar is voor de jongere, en anders begeleiding richting arbeidsmarkt”*] is bovendien een nuancering ten opzichte van de huidige ‘scholingsplicht’, die door gemeenten op basis van de Participatiewet nog te vaak wordt aangegrepen als grond om jongeren zonder verdere begeleiding terug naar school te sturen. Deze nuancering beoogt maatwerk te bevorderen en te voorkomen dat gemeenten een jongere keer op keer terug naar school blijven sturen, ook al is die route niet opportuun. Ook worden regionale partners gestimuleerd om met elkaar in gesprek te gaan over aanvullende scholing voor jongeren die misschien wel een startkwalificatie hebben, maar toch een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt.

Bij deze explicitering van de bestaande taak die gemeenten hebben voor de IBO doelgroep is ook het laatste deel van de formulering van belang: *“gemeente betreft bij de afweging voor inzet op school of werk, het advies van de voormalige school en van het RMC ... en gaat in overleg met deze partijen voor een zo scherp mogelijke diagnose.”*. Het voorstel is om te werken aan een gemeenschappelijke opdracht voor

41 Dit laatste hoeft geen eindstation te zijn: vanuit dagbesteding en zorg kan iemand zich ontwikkelen richting arbeidsmarkt.

42 De verwachting is dat de voorgestelde explicitering van de wettelijke verantwoordelijkheid zorgt voor een additionele prikkelwerking voor gemeenten. Het zorgt voor meer aandacht voor deze doelgroep van jongeren, een gemeenteraad kan de gemeente hierop ook bevragen. Er kan geëvalueerd worden hoe gemeenten de bepaling in de praktijk toepassen. Deze toegenomen aandacht voor de doelgroep blijkt ook uit eerdere ervaringen, zoals bij de jongeren die tot de doelgroep banenafpraak behoren.

gemeenten, RMC's en scholen, aangevuld met partijen uit de zorg (aanbieders/instellingen), UWV en het veiligheidsdomein (w.o. ook partners uit de strafrechtketen) waar dat relevant is, maar waarbij alle partijen een andere rol vervullen. De gemeenten hebben de eindverantwoordelijkheid en het voortouw voor de begeleiding van de jongeren en gaan dus ook over de beleidsinzet. De huidige taken en functie van RMC's veranderen niet, maar wel wordt de makelaarsrol uitgebreid. De RMC's dienen voor die gemeenten een bredere monitorings- en signaleringsrol te vervullen voor jongeren tussen 16-27 jaar en kunnen – gevraagd of ongevraagd – een onderbouwd advies geven welke begeleiding nodig is. Dit advies dient de gemeente mee te nemen in de keuze van de vervolgaanpak. Scholen hebben de taak om vanuit hun ervaring met de jongere te adviseren over welke vorm en welk niveau van scholing passend is en dit onderwijs aan te bieden, indien de stap naar onderwijs de juiste stap is voor de jongere. UWV is partner van gemeenten in de arbeidsmarktregio's en werkgeversservicepunten. Zorgaanbieders en -instellingen en partijen uit het domein van justitie en veiligheid dragen vanuit hun expertise en ervaring bij, als er op deze terreinen problemen dan wel oplossingsrichtingen liggen. Bij die gemeenschappelijke opdracht horen de volgende uitgangspunten:

- a. Jongeren mogen niet tussen wal en schip raken; er is altijd een poging richting school of werk⁴³. Indien school of werk niet haalbaar zijn, dan wordt begeleiding richting zorg of dagbesteding ingezet.
- b. Jongeren raken niet uit beeld.
- c. Deze verantwoordelijkheid begint al vanuit school, vooral in het laatste jaar.

Warme overdracht vanuit onderwijs: begeleiding en nazorg mbo

Voor jongeren tot 18 jaar geldt de kwalificatieplicht en de meeste van hen zitten op deze leeftijd op school. Mochten zij na hun 16^{de} de school verlaten en het dreigt mis te gaan, dan komt het RMC (en eventueel later een andere dienst van de gemeente) in beeld. Om te borgen dat de scholen beter betrokken zijn bij de periode na schoolverlaten van jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt gaat de beleidsvariant uit van het inrichten van een nazorgplicht en begeleiding in het mbo. Op deze manier sluiten verantwoordelijkheden tussen school en gemeente niet alleen aan, maar versterken ze elkaar en is sprake van een warme overdracht. Hierbij ligt de focus op samenwerking, waarbij doublures in hulpverlening zo veel mogelijk worden vermeden.

De voorgestelde extra begeleiding in het mbo heeft een preventief karakter en richt zich op jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt die vanuit het vmbo-bb, pro, vso en entree het mbo binnenkomen en een opleiding op niveau 2 willen volgen. Deze groep van jaarlijks circa 25.000 studenten⁴⁴ heeft het om uiteenlopende redenen vaak moeilijk en krijgt extra begeleiding in het laatste jaar van de opleiding, bovenop het reguliere onderwijstraject. Doel is om deze jongeren goed voor te bereiden op hun volgende stap ná het behalen van een mbo2-diploma. Dan hebben zij weliswaar een startkwalificatie op zak maar nog steeds een risico op een afstand tot de arbeidsmarkt. De begeleiding krijgt vorm door:

- vroegtijdig bij de gehele groep te signaleren 1) wat de mogelijke uitstroomroute (vervolgonderwijs of werk) zal zijn en 2) te inventariseren of deze overgang zonder problemen kan worden gemaakt.
- bij aanvullende actie voor een deel van de groep maatwerk te leveren op wat de jongere nodig heeft om die volgende stap te zetten. Te denken valt aan

⁴³ Tenzij achterliggende bewuste keuzes voor niet participeren op de arbeidsmarkt of scholing verdere pogingen op dat moment niet opportuun maken, zoals het bewust thuisblijven bij een werkende partner of een tussenjaar/wereldreis.

⁴⁴ Bron: monitor Jongeren in een kwetsbare positie,

extra aandacht voor werknemersvaardigheden of loopbaanoriëntatie. Er kan ook contact met gemeenten en RMC worden opgenomen voor extra ondersteuning of inzet van een life coach (zie paragraaf 5.1.3).

De voorgestelde nazorgplicht in het mbo voor studenten met (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt is analoog aan de al bestaande nazorgplicht in het praktijk- en het voortgezet speciaal onderwijs.⁴⁵ Een voordeel om een nazorgplicht bij het mbo te beleggen, is dat het mbo deze jongeren al goed kent, in beeld heeft en er vaak al een vertrouwensband tussen begeleider en student bestaat. Vanuit dit gegeven stelt de werkgroep voor om de nazorg in het onderwijs uit te breiden naar jongeren met een entree- en mbo2 diploma. Uitgaande van een maatwerkbenadering denkt de werkgroep dat mbo instellingen in elk geval de volgende taken kunnen oppakken:⁴⁶

- middels een exitgesprek toetsen of de tijdens de begeleidingsfase in beeld gebrachte uitstroomroute bij de jongere zelf nog steeds bestaat;
- Indien nodig en met toestemming van de jongere contact opnemen met de gemeente of het RMC. Zij kunnen de jongeren verder helpen door in gesprek te gaan over de ondersteuningsbehoefte, bij voorkeur met de jongere zelf. De inzet van een life coach kan onderdeel van die behoefte zijn.
- voor een periode van 1 à 2 jaar beschikbaar te blijven voor vragen, zowel van de jongere als van de gemeente, RMC en werkgever, zodat oud-studenten kunnen terugvallen op een vertrouwd persoon.
- met gemeenten en RMC's goede afspraken maken over rollen en verantwoordelijkheden ten aanzien van de (na)zorg. De school laat de jongere niet los voordat de gemeente, indien dit nodig is, deze jongere heeft "overgenomen" en er een sluitend vangnet is. De RMC-functie monitort en houdt de jongeren in beeld en zorgt met de gemeente dat zij de juiste coaching, begeleiding of (zorg)ondersteuning krijgen. Dit overleg tussen partijen zou zijn beslag kunnen krijgen in het 'regionale overleg VSV en kwetsbare jongeren', waarin RMC, gemeenten en onderwijsinstellingen deelnemen.⁴⁷ Het is echter aan de regio zelf om het gewenste platform te kiezen dat leidt tot een integrale aanpak.

Verbinding met het zorg- en veiligheidsdomein

Voor een integrale benadering is het van belang om alle domeinen met elkaar te verbinden en positie te geven. Die verbinding geldt voor het zorgdomein maar ook voor het veiligheidsdomein. Hoewel er de nodige voorbeelden zijn waar het goed gaat, blijkt uit de praktijk dat het niet altijd vanzelfsprekend is dat deze domeinen worden betrokken om tot een integrale beoordeling en aanpak te komen. Het is daarom goed om spiegelbepalingen in de betreffende wetgeving op te nemen waarin expliciet en helder verantwoordelijkheden en rollen van partijen zijn omschreven. Daarin wordt dan ook de noodzaak tot overleg en diagnose onder verantwoordelijkheid en regie van de gemeente vastgelegd. Dit kan de urgentie en integrale aanpak ten goede komen.

45 Deze nazorg verschilt van elkaar qua inhoud (contact op initiatief van leerling of school) en status (meer of minder expliciet in de wet verplicht). Uit gesprekken met betrokken partijen blijkt dat deze taak in alle gevallen serieus wordt uitgevoerd maar wel wisselend wordt opgepakt.

46 Er lopen momenteel pilots 'extra begeleiding bij start op de arbeidsmarkt' in het kader van de motie-Kwint waarbij binnen 8 RMC-regio's wordt gekeken hoe de nazorg van jongeren met een (potentiële) afstand tot de arbeidsmarkt kan worden vormgegeven. Voor de verdere uitwerking van de nazorg is het zaak om 1) de uitkomsten van deze pilots mee te nemen en 2) daarbij ruimte te houden voor regionaal verschillende afspraken en invullingen.

47 Onlangs is bij het aanscherpen van de RMC-taak wettelijk de verplichting verankerd om de verbinding te zoeken met de domeinen arbeidsmarkt en zorg. Dit is tevens te zien als een invulling van de samenwerking op het gebied van kwetsbare jongeren die vanuit het Bestuursakkoord MBO 2018-2022 wordt gestimuleerd.

Naast spiegelbepalingen is het ook zinvol om het overleg en de integrale aanpak met relevante partijen te bekrachtigen in bestuurlijke afspraken zoals bijvoorbeeld in het interbestuurlijke traject UPP (uitwisseling persoonsgegevens en privacy). Dit traject richt zich op generieke knelpunten waarvoor een interdepartementale en interbestuurlijke aanpak nodig is en die betrekking hebben op het brede sociaal domein, waaronder ook de verbinding met aanpalende domeinen zoals onderwijs, zorg en veiligheid. Een van de drie sporen uit dit traject is gericht op aanpassing van wet- en regelgeving voor domein overstijgende gegevensuitwisseling.⁴⁸

Aanvullende prikkels bovenop wettelijke verankering om samenwerking en verbinding tussen domeinen en partijen te bevorderen

In aanvulling op de beschreven wetgeving is het van belang om faming en regionale targets in te zetten. Het publiekelijk inzichtelijk maken van de voortgang van regio's en gemeenten, mits goed en eenduidig vormgegeven, zal een stimulans zijn en inspiratie geven om aan de slag te gaan met de groep jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt.

a) Faming

De gedachte van faming, het tegenovergestelde van "shaming", is om te motiveren op een positieve manier. Faming gaat uit van de bevinding dat openbaar belonen effectiever is dan openbaar straffen.⁴⁹ Een bestaande methode is het predicaat "excellente school" in het funderend onderwijs.⁵⁰ Scholen noemen gegroeid zelfbewustzijn en een positieve stimulans voor verdere ontwikkeling als effecten van het predicaat (nog ongeacht of ze het predicaat krijgen).⁵¹ Wel dient geborgd te worden dat beoordeling op inhoudelijk en gedragen punten gebeurt, zodat het predicaat ook echt fungeert als goed voorbeeld.

In het geval van jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt, kan een gemeente, samen met de betrokken partners, een predicaat krijgen voor een "excellente integrale aanpak". Het kost tijd en inzet om een goed draaiend systeem op poten te zetten, of de juiste stappen ernaartoe, maar de inzet en het resultaat zouden openbare waardering moeten krijgen. Het predicaat dient enerzijds als erkenning, maar anderzijds ook als hulpmiddel om elkaar te kunnen vinden en van elkaar te kunnen leren. Het Rijk kan hierbij een faciliterende rol spelen in de kennisoverdracht en het verspreiden van best practices.

b) Regionale targets

Met een eenduidige definitie van "een afstand tot de arbeidsmarkt" en duidelijke, transparante kwantitatieve informatie over de aantallen jongeren per gemeente en per regio kunnen regionale targets worden opgesteld. Dit lijkt op de vsv-aanpak, waarbij een landelijk doel is vertaald naar niet-bindende streefnormen voor scholen. De beschikbaarheid van dergelijke "harde" cijfers blijkt een van de succesfactoren van het vsv-beleid.⁵² De definitie van "voortijdig schoolverlater" is mogelijk ondubbelzinniger dan "een afstand tot de arbeidsmarkt". De werkgroep raadt aan te onderzoeken of de definitie in dit rapport werkbaar is voor dergelijke targets, en of targets een passend instrument zijn bij een dergelijke doelgroep. Zo'n onderzoek kan tevens bekijken welke streefwaarden realistisch zijn per regio, rekening houdend met de regionale en conjuncturele factoren. Het opstellen van regionale

48 Zie <https://www.programmasociaaldomein.nl/trajecten/uitwisseling-persoonsgegevens-en-privacy-upp/>

49 M. Vliek, Schandpaal of schouderklop? Handhaving door 'naming en shaming' en 'naming en faming', CCV, 2017.

50 Ook de Inspectie Leefomgeving en Transport hanteert een methode van faming.

51 Regioplan, Extern evaluatieonderzoek traject excellente scholen, 2016.

52 Panteia, Monitoring en evaluatie vsv-beleid 2012-2015, 2015.

targets stimuleert een regionale aanpak, waarbij partijen elkaar opzoeken, om van elkaar te leren of elkaar aan te spreken als de voortgang te wensen overlaat.

5.1.2 Monitoring en signalering

Een monitoringsfunctionaliteit wordt ontwikkeld om een risicoprofielmodel uit te werken, waarmee RMC's en gemeenten jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt kunnen signaleren en monitoren. Met de uitkomsten kan ook de voortgang per gemeente of regio worden gevolgd.

Een noodzakelijke voorwaarde voor een aanpak om jongeren tussen de 16-27 jaar beter richting de arbeidsmarkt te begeleiden, is dat deze jongeren ook in beeld zijn en in beeld blijven. Hier spelen de RMC's een cruciale rol. In feite betekent dit een uitbreiding van de huidige RMC taak om alle jongeren tussen 18 en 23 jaar zonder startkwalificatie, inclusief pro- en vso-leerlingen van 16-23 jaar zonder werk, te monitoren. Deze taak moet worden uitgebreid naar de leeftijdscategorie 16 tot 27 jaar en verbreed naar jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt. Dit sluit aan bij de per 1 januari 2019 aangepaste RMC-wetgeving (zie bijlage 4). De signaleringsrol houdt in dat het RMC op basis van data-analyse en monitoring als eerste inventariseert of er sprake is van (een risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt, en zo ja welke verbindingen gelegd moeten worden met relevante domeinen zoals onderwijs, zorg en veiligheid. Met deze diagnose en een daarop gebaseerd advies zal het RMC richting de gemeente treden. Hiervoor is een indicator nodig die aangeeft welke jongeren een risico lopen op een afstand tot de arbeidsmarkt, of dat al hebben. Via een monitoringsfunctionaliteit moeten deze jongeren in beeld komen bij de RMC's.

De functionaliteit moet de volgende drie taken uitvoeren:

1. Een risicoprofielmodel: dit helpt het RMC bij het maken van een inschatting voor de mate van afstand tot de arbeidsmarkt van individuen. Middels aan te bevelen onderzoek worden risicoprofielen ontwikkeld die toegepast kunnen worden op beschikbare data van individuen. De risicoprofielen geven weer wat de kans is op een afstand tot de arbeidsmarkt voor jongeren die voldoen aan bepaalde (sets van) kenmerken. Als definitie voor "afstand tot de arbeidsmarkt" kan de definitie in dit IBO worden gehanteerd, echter in het onderzoek dient ook te betrekken welke definitie werkbaar is (bijv. "Als een jongere voldoet aan één van de te ontwikkelen profielen, is de kans 75% dat hij of zij minstens 1-3 jaar economisch niet-zelfstandig zal zijn"). Om een zo effectief mogelijk model te ontwikkelen stelt de werkgroep voor onderzoek te laten doen naar de objectieve criteria die de best voorspellende waarden hebben voor economische niet-zelfstandigheid.
2. Het volgen van jongeren met (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt (een vlagsysteem): als de opgestelde profielen worden toegepast op de data die RMC's over individuen hebben en een individu voldoet aan het profiel, dan geeft de monitoringsfunctionaliteit een signaal af (vlagsysteem). Ook als een jongere wéér aan een risicoprofiel voldoet. Een dergelijk model assisteert niet alleen de RMC's in hun risico-inschatting, het is ook nodig om de populaties van gemeenten zinvol te vergelijken. Hiervoor is een functionaliteit nodig die kan herleiden tot persoonsniveau, op basis van microdata. Persoonlijke herleidbaarheid is nodig om contact te kunnen opnemen met de desbetreffende jongere, door RMC's (in eerste instantie) en gemeenten na doorverwijzing. Gemeenten en RMC's dienen te kunnen

beschikken over de juiste data en dit ook te mogen uitwisselen. Onderzoek moet uitwijzen of dit AVG-technisch in voldoende mate kan.

3. Regionale en landelijke voortgang meten: met macro-data over jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt kunnen benchmarks over het terugdringen van de doelgroep worden ontwikkeld en de voortgang per gemeente of RMC-regio worden gemonitord. De vraag die bijvoorbeeld kan worden beantwoord, is: 'Hoeveel jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt zijn er in gemeente X, en hoe heeft zich dit ontwikkeld?'.

De gecombineerde functionaliteit zorgt ervoor dat het RMC jongeren tussen 16-27 jaar met een afstand tot de arbeidsmarkt kan vinden, volgen en benaderen. Het blijft echter een model en dient als eerste schifting om de groep met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt in beeld te krijgen. Het is mogelijk dat een individu die uit het model komt als behorende tot de doelgroep, toch geen begeleiding nodig heeft. Andersom is het mogelijk dat iemand begeleiding nodig heeft maar niet uit het model naar boven komt. Om deze reden zijn testfases en/of pilots nodig om inzicht te krijgen in de mate waarin de monitoringsfunctionaliteit in de praktijk werkt en om aanpassingen door te kunnen voeren (zie paragraaf 5.3 en bijlage 5).

Het Rijk geeft opdracht om de monitoringsfunctionaliteit te laten bouwen en beschikbaar te stellen, waarbij het systeem in samenwerking met RMC's en gemeenten wordt uitgewerkt. Dit past bij de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk en borgt dat er een uniform monitoringsysteem wordt ontwikkeld waarmee de voortgang ook landelijk kan worden beoordeeld. Er is een aantal voorbeelden waarvan gebruik kan worden gemaakt, zoals de Werkverkenner van het UWV⁵³ en de door het CBS ontwikkelde profielen voor de bijstandsinstream in de gemeente Eindhoven.⁵⁴ Tevens biedt de ervaring met de in paragraaf 4.3 beschreven pilot "Jongeren in Beeld" aanknopingspunten.

Tot slot vraagt de wetgeving omtrent privacy aandacht. Het privacy-aspect dient te worden meegenomen in het onderzoek naar de mogelijkheden van de monitoringsfunctionaliteit (zie ook paragraaf 5.3).⁵⁵

5.1.3 Begeleiding en life coaching

Aan jongeren met een risico op afstand tot de arbeidsmarkt wordt zo nodig life coaching aangeboden.

De life coach is bedoeld als ondersteuning en complementair in de gevallen dat er al domein-specifieke hulp geboden wordt. In de praktijk neemt de aandacht voor multiproblematiek door bestaande coaches en hulpverleners toe. Dit is een wenselijke ontwikkeling, die met de beleidsvariant van dit IBO verder gestimuleerd wordt. Als de gemeente bij het inrichten van de begeleiding van de jongere met een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt van mening is dat een bestaande hulpverlener de rol als life coach al vervult, of zou kunnen vervullen, dan is dit te prefereren boven een nieuwe coach. Dit levert niet alleen vanuit het oogpunt van efficiëntie voordeel op, maar ook voor de jongere zelf.

⁵³ De werkverkenner voorspelt o.a. op basis van objectieve criteria wat de kans is dat iemand met WW op eigen kracht binnen een jaar weer werk vindt.

⁵⁴ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/28/profielen-bijstandsinstream-eindhoven>

⁵⁵ Het CBS bijstandsmodel voor Eindhoven laat overigens zien dat een voorspelmodel op individueel niveau goed mogelijk is en dat privacy geen belemmering daarvoor hoeft te zijn.

De begeleiding van de life coach is laagdrempelig en helpt jongeren bij onderliggende, levensbrede vragen, biedt steun en activeert richting oplossingen van de problemen waar de jongere mee kampt. Life coaching in deze specifieke vorm is nodig omdat veel jongeren uit de doelgroep een aversie hebben richting instanties en daarmee de hulpverlening die zij aanbieden. Die aversie en problemen alleen al kunnen een reden zijn om een afstand tot de arbeidsmarkt te ontwikkelen. Het is daarom belangrijk om jongeren te bereiken met een life coach die met hen een vertrouwensband heeft of opbouwt, en die uitstraalt in het belang van de jongere te werken en niet in dat van een instantie. De life coach richt zich primair op de situatie van de jongere, wijst niet zozeer op algemene regels maar eerder op de uitzonderingen, de kansen en mogelijkheden. De life coach maakt problemen bespreekbaar, inclusief de schaamte daarover, activeert om (elders) hulp te vragen, motiveert voor school of werk. Naast de ondersteuning bij persoonlijke en sociale problemen is de life coach er ook om jongeren bij te staan in de contacten met de buitenwereld en hen wegwijs te maken langs verschillende instanties. Vanuit die rol kan de life coach optreden als verbindende schakel tussen de jongere en andere vormen van hulpverlening.

De begeleiding bij levensbrede vraagstukken zal qua duur en intensiteit variëren afhankelijk van de problematiek. De ene jongere zal gerichte begeleiding nodig hebben om op weg te worden geholpen bij één of een beperkt aantal specifieke problemen bijvoorbeeld over het bijstaan in de vierweken-zoektermijn, de juiste zorgondersteuning, het op orde krijgen van de financiën, of over het indienen van aanvragen bij de gemeente of andere instanties. Dan kan de intensiteit van coaching relatief beperkt zijn. Maar de groep met meervoudige problematiek en langdurige economische niet-zelfstandigheid zal intensieve begeleiding nodig hebben. Dan zal nog meer het individuele verhaal centraal moeten staan, de urgentie bestaan om een vertrouwensband op te bouwen en om die reden een life coach nodig zijn die het verschil kan maken.

De life coach is in beginsel een betaalde kracht, bekostigd door de gemeente. Tegelijk is het van belang dat de life coach op afstand staat van instanties inclusief de gemeente zelf. Er bestaan nu al diverse organisaties en stichtingen die zich richten op het begeleiden van kwetsbare jongeren. Gemeenten kunnen deze coaching inkopen of zelf organiseren.

Op basis van evaluaties en ervaringen is bekend dat factoren als herkenbaarheid, 24/7 bereikbaarheid en snel reageren voor jongeren van belang zijn om effectief en succesvol als life coach te kunnen functioneren. Een life coach kan een *peer* zijn; iemand van dezelfde leeftijd, met een zelfde ervaring of vertrouwd vanuit de omgeving. In Nederland is bijvoorbeeld 'jouw ingebrachte mentor' (JIM) een bekend concept. Daarbij kan een jongere zelf iemand aandragen als life coach. De geschiktheid van een eigen ingebrachte coach dient te worden getoetst door de gemeente⁵⁶, en begeleiding kan geboden worden met de middelen die bij de beleidsvariant van dit IBO horen. De life coach, in dienst van of ingehuurd door de gemeente, bekende of onbekende van de jongere in kwestie, moet met informatiebehoeftes bij de gemeente terecht kunnen en steun vinden voor de oplossingsrichtingen die hij/zij van belang acht.

⁵⁶ Uit de literatuur is een aantal eigenschappen en competenties voor professionals en coaches bekend die belangrijk zijn in het bieden van ondersteuning en begeleiding bij jongeren. Dat zijn bijvoorbeeld flexibiliteit, creativiteit en lef, ook om af te wijken van richtlijnen indien nodig, kunnen omgaan met tegenslag, betrouwbaar zijn. Zie <https://www.nji.nl/nl/Kennis/Dossier/Integrale-jeugdhulp/Professionals>. Hierin worden ook uitgangspunten beschreven die van belang zijn voor samenwerking in een team.

Instrumenteel kan zijn dat de jongere samen met de life coach een “toekomstplan” opstelt, waarmee in het zorg- en jeugddomein wordt geëxperimenteerd. Zo'n plan omvat toekomstwensen, mogelijkheden en beperkingen op verschillende domeinen als wonen, school, zorg, werk, inkomen, vrienden, relaties en vrije tijd evenals de eventuele ondersteuningsbehoefte daarbij. Doel is om de jongere na te laten denken en zich voor te bereiden op zijn of haar toekomst en hen goed te begeleiden richting zelfstandigheid.

Niet alle jongeren uit de IBO doelgroep zullen een life coach nuttig of wenselijk vinden, maar in de beleidsvariant gaan we ervan uit dat een lichte of intensieve vorm van life coaching zinvol is voor een groot deel van de doelgroep (zie paragraaf 5.2.4). 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. Over de effectiviteit van life coaches bestaat nog weinig evidentie, vandaar dat de werkgroep het noodzakelijk vindt dat middels pilots onderzocht wordt of coaching werkt en voor wie, en wat de optimale intensiteit is (zie paragraaf 5.3).

5.1.4 Maatwerk

Het toepassen van maatwerk moet worden gestimuleerd (mogelijk via in wet- en regelgeving). Onderzoek is nodig om de specifieke belemmeringen beter in kaart te brengen.

Sommige jongeren hebben baat bij een maatwerkoplossing, oftewel een oplossing die niet rechtstreeks uit de richtlijnen volgt, maar die is gebaseerd op de specifieke situatie van de jongere, rekening houdend met het doe-vermogen en domeinoverstijgende problemen. In sommige gevallen kan het toepassen van een regeling op de manier die voor de meesten werkt, voor hen niet helpen of zelfs een verergering van de situatie veroorzaken. Vandaar dat het van belang is dat gemeenten de beweging richting het ontschotten van domeinen (en bijbehorende budgetten) voortzetten. Hierbij kan het helpen als de Rijksoverheid budgetten, waar mogelijk, via de algemene uitkering van het gemeentefonds beschikbaar stelt.

Doordat het voor de meeste jongeren wel goed loopt, raadt de werkgroep geen algehele stelselwijziging aan, maar roept zij wel op uitzonderingen op de bestaande werkwijzen mogelijk te maken in bepaalde gevallen. Het is nodig om verdergaand te onderzoeken waar het in de uitvoering knelt om maatwerk toe te passen en wat daarvan de oorzaak is. Veel werk is hier al verricht, bijvoorbeeld in het kader van het Programma Sociaal Domein. De rol van de Rijksoverheid is om maatwerk mogelijk te maken; de beslissing om een maatwerkoplossing te bieden, zal echter nog steeds worden gemaakt door de uitvoerder in het relevante domein.

Oplossingen kunnen zitten in de volgende sferen⁵⁷:

- Het aanpassen van wet- en regelgeving,
- Het verminderen van administratieve lasten,
- Meer en betere communicatie, kennisdeling en nadere explicitering vanuit het Rijk over wat reeds mogelijk is.

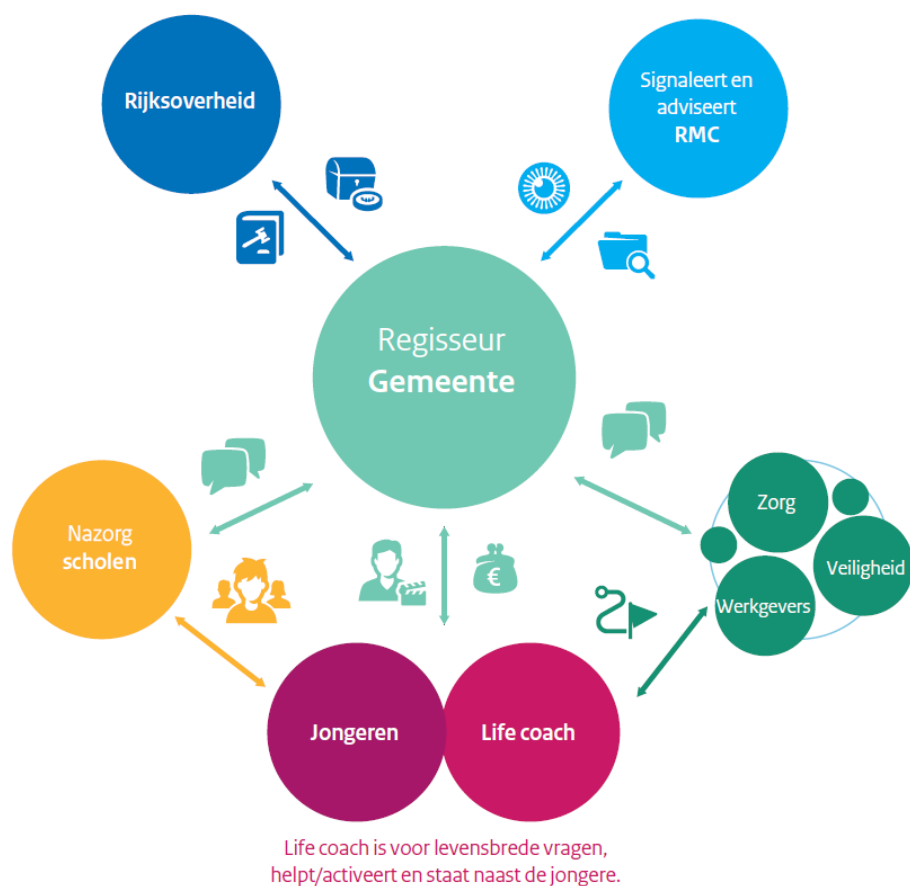
Het bieden van maatwerk aan jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt past binnen een beleidsvariant waarbij gemeenten extra middelen krijgen voor life coaching om deze jongeren te ondersteunen. Life coaching kan ook de toepassing van maatwerk versterken, bijvoorbeeld indien de life coach jongeren wijst op de nog in te richten aanvraagmogelijkheid voor ondersteuning op maat

57 Voor mogelijke toepassingen van deze oplossingsrichtingen, zie bijlage 5

(maatwerkvoorziening) binnen de Participatiewet (zie bijlage 5). Andersom kan een jongere die een maatwerkvoorziening aanvraagt, een life coach toegewezen krijgen.

Met herhaalde aandacht en communicatie vanuit de ministeries omtrent de maatwerkmogelijkheden kunnen positieve ontwikkelingen worden bewerkstelligd. Daarnaast kunnen ministeries bestuurlijke afspraken maken met de relevante partijen binnen de respectievelijke sectoren, over het aandeel maatwerk dat wordt toegepast bij de uitvoering van beleid.

Figuur 5.1: Schematische weergave beleidsvariant



5.2. Omvang doelgroep

In deze paragraaf wordt aangegeven op welke doelgroep de elementen integrale begeleiding, nazorg, monitoring en coaching zich richten, en wat de geschatte omvang van deze groep is.

5.2.1 Integrale begeleiding

De integrale begeleiding die wordt geboden richt zich op jongeren in de leeftijdscategorie 16 tot 27 jaar. Qua achtergrondkenmerken gaat het om de groep jongeren die een afstand hebben tot de arbeidsmarkt, d.w.z. géén opleiding volgen, niet volledig arbeidsongeschikt zijn en (langdurig) economisch niet-zelfstandig zijn (geweest). De monitoring en/of begeleiding dient zich niet alleen te richten op jongeren die al langere tijd economisch niet-zelfstandig zijn, maar ook op jongeren die dat recent zijn geworden of het risico lopen dat (weer) te worden.

Een deel van deze groep is nog in transitie naar economische zelfstandigheid, en niet allemaal hebben ze hulp nodig. Op basis van een analyse van de kenmerken van de jongeren in deze “transitiefase” is een inschatting gemaakt welk deel van de transitiegroep wel, en welk deel niet, uit economische onzelfstandigheid komt. Degenen die dat op basis van hun kenmerken wel komen, hebben logischerwijs minder hulp nodig dan de jongeren waarvan (op basis van hun kenmerken) verwacht kan worden dat ze hier meer moeite mee zullen hebben en dus meer risico lopen op langdurige economische niet-zelfstandigheid. Dan gaat het om de groepen jongeren die:

- a) recent economisch niet-zelfstandig zijn geworden, maar dat wel waren ('terugvallers'); 52.000 personen
- b) langdurig economisch niet-zelfstandig zijn, waaronder jongeren die werk nooit als belangrijkste inkomstenbron hebben gehad ('vast bestand'); 80.000 personen.
- c) het laatste jaar weliswaar economisch zelfstandig zijn, maar dat de afgelopen jaren niet waren ('risico op terugval'). 31.000 personen
- d) recent het onderwijs verlaten hebben⁵⁸, momenteel economisch niet-zelfstandig zijn en een groot risico lopen langdurig economisch niet-zelfstandig te worden ('risico op vast bestand') 36.000 personen.
- e) recent het onderwijs verlaten hebben, momenteel economisch niet-zelfstandig zijn, maar waarvoor de kans groot is dat zij de komende jaren wel economisch zelfstandig worden. 103.000 personen.

Uit de analyse van het CPB blijkt dat deze groep jongeren (a t/m e) in 2016 bestaat uit 302.000 personen (zie ook figuur 2.1). Voor de doorrekeningen in de volgende paragraaf wordt uitgegaan van deze omvang om de kosten te kunnen ramen.

5.2.2. Begeleiding en nazorg mbo

De begeleiding op niveau 2 van het mbo gebeurt in ieder geval voor elke student met een kwetsbare achtergrond. Uit de monitor Jongeren in een kwetsbare positie blijkt dat dit om jaarlijks 25.000 studenten gaat. De inzet wordt geschat op 4 uur begeleiding per jongere. Van deze groep heeft een kleiner deel intensievere, preventieve begeleiding nodig in het onderwijs. Om de omvang deze groep te bepalen, is gekeken naar het aandeel studenten met een kwetsbare achtergrond dat

⁵⁸ Deze groep en groep e zijn minder lang beschikbaar geweest voor de arbeidsmarkt dan de groepen a t/m c en worden daarom als aparte groep onderscheiden.

na het onderwijs niet of minder dan 12 uur werkt. Deze groep blijkt te bestaan uit ongeveer 6.000 jongeren. De inzet per jongere in deze groep wordt geschat op 20 uur, bovenop de reguliere begeleiding van 4 uur.

Wat betreft de nazorg worden de bovenstaande groepen uitgebreid met de uitstromers uit de entreeopleiding. De groep met de lichte vorm van nazorg komt daarmee uit op 35.000 studenten. Alle uitstromers uit de entreeopleiding zijn bij de 25.000 studenten uit niveau 2 opgeteld. De inzet wordt geschat op 3 uur nazorg per jongere. Als het gaat om de intensievere vorm van nazorg, is wederom gekeken naar de arbeidskansen. Er worden 2.500 studenten uit de entreeopleiding opgeteld bij de 6.000 uit niveau 2, waarmee het totaal aantal jongeren dat de intensievere vorm van nazorg krijgt, uitkomt op 8.500. De inzet per jongere in deze groep wordt geschat op 7 uur, bovenop de reguliere begeleiding van 3 uur.

5.2.3 Monitoring

Er worden twee definities van monitoring onder dit kopje gevat, namelijk:

- De verzameling van data en de analyse of de jongere behoort tot de groep die valt onder de wettelijke verantwoordelijkheid van de beleidsvariant (alle jongeren).
- Het volgen van een individu die onder de wettelijke verantwoordelijkheid valt (302.000).

De kwantitatieve monitoring richt zich in essentie op alle jongeren. Er wordt vanuit gegaan dat de groep die op basis van risicokenmerken extra aandacht vanuit de RMC's vergt, bestaat uit 302.000 jongeren. Dit aantal volgt uit de methode zoals bovenstaand toegelicht, maar hangt af van de uiteindelijke inrichting van de monitoringsfunctionaliteit. De RMC's zullen deze groep blijven volgen en eventueel overdragen aan de gemeente. De monitoring van de gehele populatie jongeren tussen 16 en 27 gaat tevens door, om vast te stellen welke individuen in en uit de groep jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt stromen.

5.2.4 Life coaching

Het is aan de verantwoordelijke RMC's en gemeenten om een nadere inschatting te maken welke jongeren worden benaderd voor actievere begeleiding in de vorm van life coaching. De volledige groep van 302.000 personen valt in drie subgroepen uiteen:

1. Jongeren die **geen** begeleiding en coaching krijgen, bijvoorbeeld omdat:
 - a. zij daar zelf geen behoefte aan hebben (ongeacht of ze het nodig hebben),
 - b. zij er zelf voor kiezen om een afstand tot de arbeidsmarkt op te lopen door weinig/niet te werken,
 - c. zij al voldoende hulp krijgen, en extra begeleiding in de vorm van een life coach geen toevoeging zal zijn,
 - d. zij geen (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt hebben en foutief zijn gesignaleerd.

Er is vanuit gegaan dat 25% van de benaderde jongeren onder deze categorie valt.⁵⁹

⁵⁹ Dit percentage is een aanname. Uit een onderzoek van NJi (2017b) waar ruim 3.600 mbo-studenten in de regio Rijnmond aan hebben meegedaan, geeft 62% aan hulp te kunnen gebruiken op één of meerdere leefgebieden. De meeste studenten volgden een mbo-4 opleiding en er is geen voorselectie geweest op basis van "afstand tot de arbeidsmarkt" of een vergelijkbare indicator. Vandaar dat het percentage hier hoger wordt ingeschat.

2. Jongeren die een **lichte** variant van begeleiding en life coaching krijgen aangeboden en dit accepteren. Dit betreft jongeren die recent nog economisch zelfstandig waren (groep a - terugvallers), de groep jongeren die recent wel economisch zelfstandig zijn maar dat langdurig niet waren (groep c – risico op terugval) en de groep jongeren die momenteel economisch niet-zelfstandig zijn, maar in een transitiefase zitten naar zelfstandigheid (groep e).
3. Jongeren die een **intensieve** variant van begeleiding en life coaching krijgen aangeboden en dit accepteren. We gaan er van uit dat dit passend is voor de groep jongeren die langdurig economisch niet-zelfstandig zijn (groep b – vast bestand) of daar risico op lopen (groep d – risico op vast bestand).

De verschillende vormen van begeleiding worden vertaald naar de caseload, oftewel het aantal jongeren dat een coach tegelijk kan helpen en begeleiden. Daarnaast worden er aannames gemaakt over hoe lang een jongere gemiddeld per jaar door een coach begeleid wordt. Er wordt vanuit gegaan dat jongeren binnen de lichte vorm ca. 5 keer per jaar bij de coach terecht kunnen en binnen de intensieve vorm ca. 15 keer. Tabel 5.2 vat de uitgangspunten voor de life coaching samen. Deze zijn nodig om de kosten van life coaching te kunnen ramen, maar het is duidelijk dat deze raming onzekerheden kent.⁶⁰ Zo kan bijvoorbeeld blijken dat de jongeren uit bijvoorbeeld bovenstaande groep c (met risico op terugval) toch geen life coach nodig hebben. De pilots en experimenten in het implementatietraject zullen kennis en lessen moeten opleveren om de ramingen en inzet (caseload en periode) van life coaching aan te passen.

Tabel 5.2: Uitgangspunten life coaching jongeren

	Omvang doelgroep	Caseload	Periode
Geen coaching	75.000	0	-
Lichte life coaching	140.000	1 : 40	3 maanden per jaar
Intensieve life coaching	87.000	1 : 16	4 maanden per jaar

5.3 Implementatie

Omdat de evidentie over een deel van de voorgestelde beleidsmaatregelen (met name de coachingstrajecten) nog beperkt is, maar de werkgroep ze veelbelovend acht, gaat zij uit van een stapsgewijze implementatie waarbij met pilots de werkzaamheid van de beleidsmaatregelen zal worden onderzocht. A priori is nog onzeker welk deel van de in hoofdstuk 2 beschreven doelgroep als gevolg van de combinatie van maatregelen succesvol kan worden begeleid naar arbeidsmarkt of onderwijs en in hoeverre de geraamde uren coaching een goede inschatting zijn van de daadwerkelijk benodigde begeleiding. Om de genoemde maatregelen zo doelmatig mogelijk door te voeren, is een stapsgewijze implementatie voor de monitoring en coaching van belang. De wetstrajecten met betrekking tot de integrale wettelijke verantwoordelijkheid, de nazorgplicht en de begeleidingsopties voor het MBO worden direct ingezet en het landelijk risicoprofielmodel wordt direct ontwikkeld. Bij de implementatie van de beleidsvariant wordt uitgegaan van het (ondersteunen van gemeenten bij het) uitvoeren van een Maatschappelijke kosten- en batenanalyse om de kennis en de bewustwording hierover te vergroten en daarmee te stimuleren dat partijen zullen komen tot een integrale ketenaanpak met een langere termijnvisie. Door middel van mkba's kunnen partijen ook monitoren of

⁶⁰ Zie bijlage 5 voor meer toelichting.

de effecten die men verwacht bij de start van een aanpak zich in de toekomst ook daadwerkelijk zullen manifesteren, en waar deze neerslaan. De gedachten gaan uit naar het uitvoeren van een onderzoek naar een overkoepelende maatschappelijke kostenbatenanalyse voor jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt in combinatie met de ontwikkeling van een praktische tool voor gemeenten, die hen kan stimuleren deze kennis nader toe te passen. Tevens worden experimenten uitgevoerd rond life coaching. Te denken valt aan Randomised Control Trials (RCT's) in gemeenten en/of bepaalde RMC-regio's waarbij de doeltreffendheid kan worden vastgesteld en meer inzicht kan worden verkregen in de mate waarin de doelgroep bereikt wordt en in de gemiddeld benodigde life coaching. Aandachtspunt hierbij is dat –zolang het risicoprofielmodel om de doelgroep in beeld te krijgen nog niet tot stand is gekomen - bij de vormgeving van de experimenten de doelgroep zo integraal mogelijk wordt betrokken. Op basis van de uitkomsten van deze pilots en van evaluaties van al lopende trajecten zoals de toekomstplannen in het zorgdomein en de IPTA-coaches en andere initiatieven vanuit J&V, kan de inzet van de coachingsmaatregelen zo nodig worden aangepast.

Bij het implementatietraject wordt ervan uitgegaan dat de regie over de implementatie bij één instelling wordt belegd, zodat wordt bewaakt dat de verschillende implementatietrajecten goed op elkaar aansluiten en beslissingen over aanpassingen integraal worden genomen. Uitgangspunt is deze regie op rijksniveau te beleggen, omdat een groot deel van de pilots, experimenten en initiatieven voortkomt uit rijksbrede programma's die ook vanuit het Rijk gefinancierd worden. Ook de pilots, experimenten en initiatieven die in het kader van dit IBO plaatsvinden, zullen van financiering moeten worden voorzien door de beleidsverantwoordelijke ministeries. Dit deel van de uitvoering is niet opgenomen in paragraaf 5.4. Aandachtspunt is verder dat de uitkomsten van de pilots en initiatieven, voor zover deze van invloed zijn op de bepalingen in de wetstrajecten, tijdig beschikbaar zijn, zodat deze uitkomsten en ervaringen bij de behandeling van het wetsvoorstel kunnen worden meegenomen. De uitkomsten van de (lopende en nieuwe) pilots en experimenten zijn tevens nodig om de mkba uit te voeren. Voor de raming van de budgettaire consequenties (zoals weergegeven in paragraaf 5.4) is aangenomen dat in 2019 een besluit wordt genomen over de in dit IBO voorgestelde maatregelen. De benodigde wetwijzigingen zouden daarmee kunnen ingaan in 2021 en ook het risicoprofielmodel kan in 2021 worden ingevoerd. De pilots kunnen tussen 2019 en 2021 worden uitgevoerd, waardoor de landelijke uitrol in 2022 (gefaseerd) kan plaatsvinden. Indien de benodigde pilots en experimenten dan nog niet zijn afgerond, schuift de uitrol op in de tijd. De budgettaire consequenties zijn afhankelijk van het wetstraject, en kunnen dus ook opschuiven in de tijd naarmate het besluit dan wel wetstraject langer of korter duren. Om ervoor te zorgen dat de uitvoering tijd heeft om nieuwe werkwijzen door te voeren, wordt ervan uitgegaan dat in het eerste jaar na invoering, de helft van de totale doelgroep kan worden bereikt. Daarna is de doelstelling om de volledige doelgroep met lichte dan wel intensieve life coaching te bereiken. In de budgettaire vormgeving in paragraaf 5.4 is rekening gehouden met deze fasegewijze implementatie. Het is van belang om een analyse van de behaalde resultaten in het eerste jaar (2022) te gebruiken om keuzes te maken over het vervolg van het beleid. Er kan ook een ander ingroeipad gekozen worden voor zowel de beleidsoptie als voor de gekozen dekkingsopties. De middelen voor de monitoringsfunctionaliteit (2020-2021) worden gevonden in de besparing in 2021, waardoor er in 2021 sprake is van een overdekking van € 3 miljoen.

5.4 Budgettaire consequenties en financiële vormgeving

Inschatting van kosten

Dit hoofdstuk beschrijft twee varianten om de bovengenoemde maatregelen uit de beleidsvariant financieel vorm te geven. De werkgroep gaat er in de beschrijving van de beleidsvarianten vanuit dat alle oplossingsrichtingen worden toegepast. De twee varianten verschillen van elkaar in de wijze waarop de middelen voor *life coaching* worden gefinancierd. Variant 1A gaat uit van maximaal bereik van de doelgroep, vanuit de veronderstelling dat de verwachte effectiviteit rond *life coaching* zodanig zwaar wordt gewogen, dat dit volledige financiering vanuit de Rijksoverheid rechtvaardigt. Variant 1B gaat ervan uit dat het Rijk 50% van de middelen voor *life coaching* aan gemeenten vergoedt, met als redeneerlijn dat het hier gaat om een explicitering van een verantwoordelijkheid die al grotendeels bij gemeenten ligt, waarbij gemeenten zelf de keuze hebben om *life coaching* al dan niet als middel in te zetten. Dit rechtvaardigt gedeeltelijke financiering vanuit Rijksmiddelen.

Bij beide varianten worden dezelfde kosten gemaakt voor de uitbreiding van de RMC-taken en het monitoringssysteem. De uitbreiding van de RMC taken in de beleidsvariant is tweeledig: de leeftijdsgrens wordt verbreed naar 16 tot 27 jaar en tevens naar het aantal thema's om de hulpbehoefte van jongeren in te schatten. De RMC taken betreffen monitoring, analyse en advies over de inzet van *life coaches*. De kosten voor het inzetten van *life coaches* slaan neer bij de gemeenten. Door de monitoringsfunctionaliteit wordt het hulptraject gebaseerd op informatie uit meerdere domeinen. Voor het opzetten van het monitoringssysteem wordt geschat dat eenmalig € 6 miljoen nodig is, gedurende twee jaar voordat het beleid ingaat.⁶¹

5.4.1. Variant 1A: maximaal bereik van de doelgroep via *life coaching*

In tabel 5.3 worden de geraamde totale kosten van beleidsvariant 1A in beeld gebracht.⁶²

Tabel 5.3: Raming van budgettaire consequenties (in miljoenen €)

	2020	2021	2022	2023	Struc
Verbreden RMC-taak			22	22	22
Monitoring	3	3			
Lichte <i>life coaching</i>			27	53	53
Intensieve <i>life coaching</i>			55	110	110
Begeleiding mbo			14	14	14
Nazorg mbo			11	11	11
Totaal	3	3	129	210	210

Dekkingsopties

Hieronder wordt een aantal dekkingsopties gegeven om de kosten van beleidsvariant 1A te kunnen dekken. Dit biedt de mogelijkheid om uiteindelijk onder de streep het beleid op een budgetneutrale manier aan te passen. Tevens wordt toegelicht wat de motivatie voor het nemen van de maatregel zou kunnen zijn. Hierbij moet worden opgemerkt dat het in isolatie doorvoeren van de onderstaande

⁶¹ Voor meer achtergrond over de kosten en de te verwachten budgettaire effecten, zie bijlage 5.

⁶² De doorrekening van de budgettaire consequenties is gebaseerd op aannames, met behulp van de informatie die voorhanden was tijdens het opstellen van dit rapport. Bij invoering van de beleidsvoorstellen van dit IBO dient een actuele en zo nauwkeurig mogelijke raming te worden gemaakt (voor zowel de pilots als voor de bredere uitrol). Hierbij zal ook de procedure vanuit artikel 2 van de Financiële-verhoudingswet moeten worden doorlopen.

dekkingsopties een negatief effect zal sorteren op (een deel van) de doelgroep van dit IBO en voor een deel ook op personen buiten de doelgroep. Echter, de werkgroep verwacht dat het nemen van deze dekkingsmaatregelen in combinatie met de maatregelen van de beleidsvariant, per saldo een positief effect heeft op de doelgroep.

Tabel 5.4: Dekkingsopties (in miljoenen €)

	2020	2021	2022	2023	Struc
Versoberen jeugd-LIV			-27	-68	-68
Inzetten middelen kwaliteitsafspraken mbo			-21	-56	-58
Stopzetten bekostiging vsv vo		-6	-12	-17	-17
Stopzetten ESB-regeling ⁶³					-13
Inzetten DU Jeugd			-22	-22	-22
Versoberen stagefonds			-47	-47	-32
Totaal		-6	-129	-210	-210

Jeugd-LIV

Het jeugd lage-inkomensvoordeel is een tegemoetkoming voor werkgevers omdat het wettelijk minimumjeugdloon (wmjl) voor jongeren tussen 18 en 22 jaar per 1 juli 2017 is verhoogd. De maximale vergoeding hangt af van de leeftijd van de werknemer en het aantal verloonde uren, en ligt tussen ca. € 480 voor 18-jarigen en € 3.285 voor 21-jarigen. Uit de eerste evaluatie van het verhoogde wmjl blijkt dat het geen effect heeft gehad op de arbeidsparticipatie van deze groep. Het is mogelijk dat het jeugd-LIV een rol heeft gespeeld, maar dat is niet onderzocht.⁶⁴ Het versoberen van het jeugd-LIV heeft daardoor mogelijk een negatief effect op de vraag naar jongere werknemers. Echter, het is aannemelijk dat een groot deel van de jongeren die nu werken met jeugd-LIV, ook zouden werken zonder dat hun werkgever een vergoeding zou krijgen vanuit het jeugd-LIV. Jongeren hebben naast een lager wettelijk minimum uurloon ook nog andere voordelen voor werkgevers, zoals flexibiliteit in werktijden. Jongeren met een (risico op een) afstand tot de arbeidsmarkt worden voor werkgevers ook aantrekkelijker door de maatregelen in de beleidsvariant: door de life coaching wordt de kans groter dat zij op de werkvloer beter mee kunnen draaien. Er wordt met deze maatregel structureel € 68 miljoen op het jeugd-LIV bespaard, waardoor de compensatie aan werkgevers met ongeveer 80% zal afnemen. De compensatie die overblijft, is naar verwachting weinig efficiënt. Er kan op termijn ook voor worden gekozen om de jeugd-LIV af te schaffen.

Inzetten middelen kwaliteitsafspraken mbo

De kwaliteitsafspraken mbo worden elke vier jaar afgesloten in een bestuursakkoord. Begin 2018 zijn voor de tweede keer kwaliteitsafspraken voor het mbo gemaakt. Deze lopen van 2018-2021 en hier is een budget van jaarlijks ca. € 400 miljoen mee gemoeid. Het doel is om de onderwijskwaliteit op specifieke thema's te verbeteren, door extra (deels resultaatafhankelijk) budget beschikbaar te stellen (binnen de periode 2018-2022 respectievelijk € 300 en € 100 miljoen). Elke onderwijsinstelling maakt een eigen kwaliteitsagenda, waarin staat waar op ingezet zal worden gedurende de periode van de kwaliteitsafspraken. Per 2023 kunnen weer nieuwe afspraken gemaakt worden.

⁶³ Door (juridische) verplichtingen omtrent het stopzetten van de bekostiging van scholingsinstituten vanuit de ESB-subsidie, kan op deze regeling per 2026 een besparing van € 13 miljoen worden gerealiseerd. Op dat moment neemt de besparing op het stagefonds af met € 13 miljoen.

⁶⁴ SEO, "Verkenning effecten aanpassing minimum(jeugd)loon", 2018.

Per jaar wordt € 58 miljoen vanuit de investeringsmiddelen ingezet voor de beleidsvariant. € 25 miljoen daarvan blijft met het beleidsvoorstel van dit IBO binnen het mbo (voor nazorg en begeleiding). Hiermee worden de middelen gerichter ingezet op kwetsbare groepen binnen de entreeopleiding en niveau 2. Het overige deel van de investeringsmiddelen (€ 33 miljoen) wordt met deze dekkingsoptie ingezet voor de overige kosten van de beleidsvariant, waarmee jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt ook buiten het onderwijs geholpen zijn. Het voorstel is om de middelen voor begeleiding en nazorg van totaal € 25 miljoen via de lumpsum toe te voegen, en de taken die mbo-instellingen met de lumpsum moeten uitvoeren, dus te verbreden.⁶⁵

Stopzetten bekostiging vsv in het voortgezet onderwijs

De bekostiging voor de kwaliteitsafspraken voortijdig schoolverlaten in het voortgezet onderwijs wordt gestopt. Dit omdat de leerplicht voor de jongeren tot 16 jaar ervoor moet zorgen dat zij niet uitvallen, reeds wordt uitgevoerd. Daarnaast is het budget van € 17 miljoen voor het gehele voortgezet onderwijs vrij gering (€ 18 per leerling), waardoor verondersteld wordt dat het effectiever ingezet kan worden binnen de beleidsvariant. Het risico van het afschaffen van dit budget is dat de aandacht voor voortijdig schoolverlaten op middelbare scholen kan afnemen.

Stopzetten ESB-regeling

De subsidieregeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstige scholingsbelemmeringen (ESB-regeling) zou aflopen per 2018. Omdat er nog geen alternatieve begeleiding was ontwikkeld voor de doelgroep, is de subsidieregeling voortgezet tot 2021. Er wordt hier voorgesteld om het budget voor de ESB-regeling te herinvesteren in deze beleidsvariant, aangezien het als alternatief voor de ESB-regeling kan dienen. Diegenen die geholpen worden via de ESB-subsidie, concentreren zich regionaal rondom de aangesloten scholingsinstituten. Door het budget op te nemen in deze beleidsvariant, wordt een gelijk speelveld gecreëerd voor alle jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt. Integraliteit van de begeleiding blijft voor de ESB-doelgroep geborgd. Aandachtspunt is dat de kennis en expertise van de scholingsinstituten beschikbaar blijft voor de doelgroep.

Inzetten DU Jeugd

Per 2010 wordt met middelen die door het ministerie van VWS beschikbaar zijn gesteld een decentralisatie-uitkering (DU) uitbetaald aan 35 grote gemeenten om overbelaste jongeren te helpen bij het behalen van een startkwalificatie. De verdeling, besteding, en resultaten die worden behaald met deze middelen door gemeenten worden niet gemonitord en zijn niet geëvalueerd op geaggregeerd niveau. Het voorstel is om deze decentralisatie-uitkering in te zetten voor de beleidsvariant. Met de beleidsvariant wordt geborgd dat alle gemeenten middelen hebben om jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt beter te helpen.. Deze 35 gemeenten die gebruik hebben kunnen maken van de DU Jeugd kunnen de opgedane ervaring inzetten bij de implementatie van de beleidsvariant en worden aangemoedigd best practices te delen met andere gemeenten.

⁶⁵ Overigens gaat de beleidsvariant in per 2022, terwijl deze middelen pas per 2023 vrij kunnen worden gemaakt. Er is dus een kasschuif nodig met de middelen van het volgende bestuursakkoord (2023-2026) naar 2022.

Versoberen stagefonds

Via de subsidieregeling stageplaatsen zorg II (het stagefonds) kunnen instellingen in zorg en welzijn een vergoeding aanvragen voor gerealiseerde stageplaatsen voor mbo- en hbo-studenten in een aantal in de subsidieregeling gedefinieerde zorgopleidingen.⁶⁶ Dit stagefonds richt zich dus op een brede groep jongeren en niet specifiek op jongeren met een risico op een afstand tot de arbeidsmarkt. De subsidieregeling is opgezet om zorginstellingen te stimuleren voldoende en kwalitatief goede stageplaatsen aan te bieden. Dit gebeurt via een bijdrage aan de kosten van gerealiseerde stageplaatsen op een aantal opleidingen in het domein zorg en welzijn. De doelgroep betreft de instellingen in zorg en welzijn die erkend zijn als leerbedrijf en mbo- en hbo-studenten ingeschreven voor een volledige zorgopleiding een stageplaats bieden. De subsidie per plek varieert van ca. € 1.200 tot ruim € 3.000.⁶⁷ Hiervoor is in totaal € 112 miljoen per jaar beschikbaar. Bij de evaluatie van 2016 is de regeling positief geëvalueerd.⁶⁸ Branches in zorg en welzijn hebben aangegeven veel belang te hechten aan een stabiel stagefonds. Hetzelfde geldt voor de onderwijs- en zorginstellingen. Voor de zorginstellingen is voorts van belang dat de regeling zo is ingericht dat de administratieve lasten van de regeling voor de instellingen gering zijn. Mede gelet op de positieve evaluatie is deze subsidieregeling in 2016 voor vijf jaar verlengd. Kortom op het stagefonds is daarmee pas mogelijk vanaf 2022. Het versoberen van het stagefonds kan als effect hebben dat er minder stageplaatsen worden aangeboden, wat een negatief effect heeft op het aantal jongeren dat een zorgopleiding kan volgen en vervolgens kan toetreden tot de zorgsector. Een zorgwerkgever heeft echter ook belang bij het bieden van een (kwalitatief goede) stageplek. Hiermee worden de zorgopleidingen van een hoger niveau en sluiten zij beter aan bij de praktijk. In de voorliggende dekkingsoptie wordt in de jaren 2022-2026 € 47 miljoen uit het stagefonds gehaald ter dekking van de beleidsvariant. Per 2026 is er € 32 miljoen nodig. Voor de inhoudelijke invulling valt allereerst te denken aan het stopzetten van subsidies aan beroepen in de zorg waar geen tekorten (meer) zijn of minder urgent zijn. Pas daarna valt te denken aan het evenredig verlagen van de subsidie per plek of het gerichter besparen op bijvoorbeeld de hogere opleidingsniveau (mbo-4 en hbo).

66 De subsidie is beschikbaar voor stageplaatsen van zowel bol en bbl-studenten in het mbo als van voltijd, deeltijd en duale studenten in het hbo

67 De cijfers hebben betrekking op het (gerealiseerde) stageplaatsen in 2017/18. Zie <https://www.dus-i.nl/subsidies/stagefonds-zorg>

68 Ecorys, Evaluatie stagefonds zorg (2008-2015), 2016

5.4.2. Variant 1B: sturingsvariant met co-financiering van de life coaches door gemeenten en Rijk gezamenlijk

In variant 1B worden de middelen voor coaching en begeleiding van jongeren op basis van co-financiering weggezet. Het Rijk vergoedt 50% van de middelen (met een vastgesteld plafond per plan, dat in totaal optelt tot het budgettaire beslag van life coaching in de beleidsvariant) van de kosten van gemeenten voor life-coaching. Gemeenten kunnen plannen indienen om een beroep te doen op medefinanciering vanuit het Rijk. Om regionale samenwerking en afstemming te borgen, dubbel werk te voorkomen en administratieve lasten te beperken, worden de plannen op RMC-niveau opgesteld en ingediend. De plannen worden getoetst door het Rijk, bijvoorbeeld door de rijksinstelling waar de regie voor de implementatie wordt belegd, aan de hand van de op te stellen criteria voor het verkrijgen van co-financiering. Geld wordt in deze variant via een decentralisatie-uitkering aan de regio verstrekt. Jaarlijkse tranches zouden dan conditioneel kunnen zijn aan het uitvoeren van het plan.⁶⁹

Een vraag is hoe cofinanciering zich verhoudt tot de Financiële verhoudingswet, die stelt dat het Rijk bij elke nieuwe taak die aan gemeenten wordt opgedragen, in beeld moet brengen hoeveel deze taak de gemeenten kost en welke wijze van bekostiging aangewezen is. De praktijk wijst uit dat cofinanciering slecht bij heldere financiële en bestuurlijke verhoudingen past, en al helemaal als wettelijke verplichtingen tot kosten voor gemeenten leiden. De beleidsvariant expliciteert echter een *bestaande* gemeenteverantwoordelijkheid. Gemeenten hebben niet alleen in de Participatiewet reeds een verantwoordelijkheid, maar ook binnen de WMO bestaat reeds de functie 'begeleiding'. Er zijn ook gemeenten die hier invulling aan geven. Binnen beleidsvariant 1B worden gemeenten sterker aangezet om deze verantwoordelijkheid op te pakken, wat een intensivering van een bestaande taak inhoudt. Daarmee is een beperkte bijdrage vanuit het Rijk gerechtvaardigd. Deze manier van financiering doet een beroep op gemeenten om, als de partij waarbij de uiteindelijke baten van het beleid grotendeels neerslaan, ook een aandeel te nemen in de financiering van dat beleid. De mkba die in paragraaf 5.3 wordt aangeraden, is ook hier relevant om gemeenten meer inzicht te geven in de opbrengsten van vroege inzet.

In beleidsvariant 1B wordt uitgegaan van een evenredige financiële verantwoordelijkheid tussen Rijk en gemeenten (50%-50%). Het budgettaire beslag van life coaching bedraagt daarmee de helft van dat bij beleidsvariant 1A. De uitvoeringskosten voor het beoordelen en toekennen van de middelen komen hier nog bij.⁷⁰ We nemen aan dat niet alle gemeenten in staat of bereid zijn eigen middelen in te zetten, en veronderstellen een afslag van 25%: een kwart zal geen plan indienen of een plan met een lager budgettaire beslag, omdat enkele gemeenten zullen besluiten niet bij te dragen. Tabel 5.5 geeft een raming van de totale budgettaire consequenties. De overige maatregelen uit de beleidsvariant zoals verbreding RMC-taak blijven ongewijzigd.

⁶⁹ Deze werkwijze is vergelijkbaar aan de financiering van het SZW-programma 'Perspectief op werk'.

⁷⁰ Hierbij is uitgegaan van ca. 2fte structureel.

Tabel 5.5: Raming van budgettaire consequenties (in miljoenen €)

	2020	2021	2022	2023	Struc
Verbreden RMC-taak			22	22	22
Monitoring	3	3			
Lichte life coaching			10	20	20
Intensieve life coaching			21	42	42
Uitvoeringskosten cofinanciering			0,2	0,5	0,5
Begeleiding mbo			14	14	14
Nazorg mbo			11	11	11
Totaal	3	3	78	110	110

Dekkingsopties

Tabel 5.6 geeft een overzicht van de dekkingsopties om het beleid in deze sturingsvariant op een budgetneutrale manier aan te passen. Ten opzichte van de beleidsvariant 1A is structureel € 100 miljoen minder dekking nodig. De optie die de decentralisatie-uitkering voor overbelaste jongeren stopzet, is in deze dekkingstabel niet opgenomen, aangezien gemeenten in deze variant al gevraagd worden een eigen bijdrage te leveren. Tevens worden er minder middelen ingezet vanuit het jeugd-LIV, de kwaliteitsafspraken MBO en het stagefonds.

Tabel 5.6: Dekkingsopties (in miljoenen €)

	2020	2021	2022	2023	Struc
Versoberen jeugd-LIV ⁷¹			-20	-30	-30
Inzetten middelen kwaliteitsafspraken mbo ⁷²			-5	-22	-22
Stopzetten bekostiging vsv vo		-6	-12	-17	-17
Stopzetten ESB-regeling					-13
Versoberen stagefonds			-41	-41	-28
Totaal		-6	-78	-110	-110

Van belang is dat binnen de bestaande verantwoordelijkheid niet voorgeschreven wordt *op welke manier* gemeenten de jongeren moeten begeleiden. Het Rijk acht life coaching een veelbelovende manier om deze taak in te vullen, en stimuleert dit daarom middels cofinanciering. Echter, deelname aan deze Rijksgefinancierde invulling is vrijwillig en het staat gemeenten vrij om hun wettelijke taak op een andere wijze vorm te geven. Gemeenten worden in de beleidsvariant tevens geholpen door de monitor, waarmee de doelgroep voor hen beter in beeld wordt gebracht. Schatten gemeenten in dat deze jongeren geholpen kunnen worden met bestaande trajecten (en bestaande middelen), waarmee ze aan de wetswijziging van de beleidsvariant voldoen, dan staat ze dat vrij.

⁷¹ Bij de versobering van het jeugd-LIV wordt uitgegaan van een structurele verlaging van het bedrag met ca. 1/3.

⁷² Voor de inzet van middelen vanuit de kwaliteitsafspraken in 2022 is een kasschuif nodig, net zoals in variant 1A.

6 Besparingsvariant: versoberen jeugd-LIV en beperken van middelen voor maatschappelijke diensttijd

In de taakopdracht is aangegeven dat het eindrapport ook minimaal één 20% besparingsvariant bevat, waarin beleidsopties staan die gekozen kunnen worden indien er significant minder middelen beschikbaar zijn. Uitgaande van de grondslag van € 162 miljoen komt een substantiële besparing neer op, een besparing van ca. € 32 miljoen. Een belangrijke kanttekening is dat een substantiële besparing een negatief effect kan hebben op de positie van jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daarmee is de besparingsvariant niet in lijn 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.

6.1 Beschrijving, invoering en budgettaire consequenties

De werkgroep stelt twee maatregelen voor als besparingsvariant:

- versoberen van het jeugd-LIV door het verlagen van de compensatie voor werkgevers per werkende jongere;
- beperken van de middelen voor maatschappelijke diensttijd.

Versoberen jeugd-LIV

Het jeugd-LIV is eerder aan bod gekomen, namelijk als dekking van de beleidsvariant in hoofdstuk 5 (zie paragraaf 5.4). Voor de beleidsvariant wordt maximaal € 68 miljoen ingezet vanuit het jeugd-LIV. In dit hoofdstuk worden de resterende middelen ingezet (€ 15 miljoen). Zoals ook in hoofdstuk 5 benoemd, kan het versoberen van het jeugd-LIV een negatief effect hebben op de vraag naar jongere werknemers. Dit is nog niet onderzocht, echter de verwachting van de werkgroep is dat een groot deel van de jongeren die nu werken met jeugd-LIV, ook zouden werken als hun werkgever een lagere of geen vergoeding zou krijgen vanuit het jeugd-LIV. Het verlagen van de totale budgettaire omvang van de regeling met € 15 miljoen zal tot een daling van ca. 20% van de compensatie aan werkgevers leiden. De compensatie blijft dus grotendeels in stand. Het is desalniettemin mogelijk om de besparing in hoofdstuk 5 (variant 1A) en de besparing in dit hoofdstuk gelijktijdig toe te passen, waarmee het jeugd-LIV wordt afgeschaft. De afschaffing van het jeugd-LIV is mede afhankelijk van de snelheid waarmee de uitvoerder, de Belastingdienst, de systemen kan afbouwen en van de uitvoeringstoets van het UWV. Het is voor die tijd wel mogelijk om het bedrag aan te passen, zoals in dit hoofdstuk en hoofdstuk 5 wordt voorgesteld.

Beperken van het budget voor de maatschappelijke diensttijd

De maatschappelijke diensttijd (MDT) van maximaal 6 maanden beoogt jongeren in staat te stellen een bijdrage te leveren aan onze samenleving. Deze diensttijd kan tegen een bescheiden vergoeding vrijwillig worden ingevuld door jongeren. De MDT wordt samen met maatschappelijke organisaties, gemeenten en provincies opgezet met als inzet om de deelnemende organisaties zoveel mogelijk te ontzorgen. De MDT is momenteel in een opbouwende fase, en kan uiteindelijk worden vormgegeven met een maximaal beschikbaar budget van € 100 miljoen per jaar vanaf 2021.

De fase waarin de MDT zich bevindt en de wijze waarop de beleidsontwikkeling plaatsvindt zorgen ervoor dat er nog geen concreet beeld bestaat van het

toekomstig budgettair beslag. Gelet op deze proeftuinfase stelt de werkgroep voor het voor MDT structureel beschikbare bedrag te verlagen met € 20 miljoen vanaf 2021. Dit kan door de laatste tranche van de investering uit het Regeerakkoord Rutte III te verlagen van € 25 miljoen naar € 5 miljoen.

Tabel 6.1: Raming van budgettaire consequenties (in miljoenen €)

	2021	2022	2023	Struc
Beperken MDT	-20	-20	-20	-20
Verlagen jeugd-LIV	-15	-15	-15	-15
Totaal	-35	-35	-35	-35

Bijlage 1: Taakopdracht IBO Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt

Inleiding

Een substantiële groep jongeren slaagt er niet in om met een goede uitgangspositie de arbeidsmarkt te betreden, al dan niet als gevolg van voortijdig schoolverlaten. Ongeveer 155.000 jongeren tussen de 15 en 27 jaar zijn niet-werkend en niet-schoolgaand. Het gaat vaak om jongeren die te maken hebben met problematiek op meerdere leefgebieden. Voor de ondersteuning van deze jongeren is er verschillend beleid, georganiseerd door verschillende (decentrale) partners, zoals van gemeentes, scholen, bedrijven en bijvoorbeeld (jeugd)zorg. Het gaat deels om jongeren die geen startkwalificatie hebben (of zullen behalen) en deels om jongeren die wel een startkwalificatie hebben, maar desondanks een slecht arbeidsmarktperspectief hebben (tabel 1).

Tabel 1: Afbakening doelgroep

Omschrijving	Indicatie omvang doelgroep (2015)
1. Jongeren (12-18 jaar) in het praktijkonderwijs (PRO), het voortgezet speciaal onderwijs (VSO), vmbo-bb	Pro: 30.000 Vso: 38.000 Vmbo-bb: 41.000
2. Jongeren (tot 27 jaar) die een entree-opleiding (mbo1) volgen	11.400 (mbo 1)
3. Jongeren (12-27 jaar) die het onderwijs hebben verlaten zonder startkwalificatie (voortijdig schoolverlaters en oud-PRO en VSO leerlingen)	186.000 (15-27 jaar); uitstroom uit onderwijs van 25.000 per jaar
4. Jongeren (18-27 jaar) met een startkwalificatie maar zonder werk (langer dan 3 maanden)	Van de niet-schoolgaande jongeren (18-27 jaar) die wel een startkwalificatie maar geen werk hebben, volgt een deel drie maanden later weer onderwijs. Van degenen die niet weer in het onderwijs zijn ingestroomd, heeft ca. 70% langer dan 3 maanden geen werk (41.000 jongeren).

Bron: 1-3: Onderwijs in Cijfers (<https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/jongeren-in-kwetsbare-positie>), 4: CBS (stroomcijfers o.b.v. EBB).

Er wordt gekeken naar jongeren van 12 tot 27 jaar omdat we willen onderzoeken of interventies gedurende de middelbare schooltijd of vroeg in de loopbaan kunnen leiden tot een beter arbeidsmarktperspectief en omdat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering voor jongeren tot 27 jaar afwijken.

Probleemstelling

Voor de doelgroep is ondersteuning beschikbaar om succesvol toe te treden tot de arbeidsmarkt, maar deze is belegd bij meerdere partijen en de samenwerking loopt niet altijd soepel. De verantwoordelijkheid voor een effectieve en doelmatige aanpak is momenteel op decentraal niveau belegd, maar er worden door lokale partijen schotten ervaren in het beleid tussen o.a. geldstromen, wettelijke kaders

(waaronder leeftijdsgrenzen⁷³), en verantwoordingssystematiek. Hierdoor wordt bemoeilijkt de jongere zélf als vertrekpunt te nemen en echt maatwerk te bieden. Deze situatie roept een aantal vragen op. Allereerst is de samenstelling en achtergrond van deze groep onvoldoende bekend. In het Programma Sociaal Domein hebben gemeenten aangegeven behoefte te hebben aan meer inzicht in deze achtergrondinformatie. Ten tweede is nog onvoldoende helder welke factoren het risico op jeugdwerkloosheid of inactiviteit het sterkst verhogen. Inzicht in de samenstelling en kenmerken van de doelgroep kan bijdragen aan beleidsopties om de kansen van deze jongeren op succesvolle arbeidsmarkttoetreding te vergroten. Welke interventies zijn hierbij effectief en doelmatig, en op welke momenten of in welke levensfasen kunnen deze interventies het beste ingezet worden (bijvoorbeeld preventief in plaats van curatief)? Op welk niveau (Rijk of decentraal) kan het best op deze interventies gestuurd worden en in hoeverre moet de aanpak binnen deze doelgroep gedifferentieerd worden?

Opdracht aan de werkgroep

De grondslag voor dit IBO betreft tenminste de regelingen die eraan bijdragen te voorkomen dat jongeren onvoldoende beslagen ten ijs het onderwijs uit en de arbeidsmarkt op stromen:

Begrotingsartikel	Departement	Budgettair beslag (€ mln.)		
		2016	2017	2018
Regionale VSV programma-middelen	OCW	26	21,9	21,9
VSV prestatiemiddelen VO	OCW	17	17	17
VSV prestatiemiddelen MBO		41	41	41
Schoolmaatschappelijk werk	OCW	15	15	15
Plusvoorzieningen	OCW	30	30	30
Aanpak Jeugdwerkloosheid	SZW	7,2	0,0	0,0
Premiekorting jongeren	SZW	18,0	5,0	0,0
Jeugd-LIV	SZW	0,0	0,0	0,0
ESB-regeling	SZW	13,0	13,0	13,0
ESF gelden VSO-PRO	SZW	0,0	34,2	0,0
ESF gelden Jeugdwerkloosheid			29,5	

Bij zowel SZW als OCW is er ook sprake van generieke uitgaven, waarvan een deel uiteindelijk ten goede komt aan de doelgroep van dit IBO. Dit gaat dan bijvoorbeeld om generieke onderwijskosten, het participatiebudget in het gemeentefonds en verschillende uitkeringslasten. Ook zijn er middelen van VWS en V&J die neerslaan bij deze doelgroep, en een bijdrage leveren aan een duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Dit IBO heeft niet direct betrekking op deze begrotingsartikelen, maar ze zullen wel op een vergelijkbare wijze worden meegenomen als de generieke OCW- en SZW-middelen als wordt gekeken naar verbetermogelijkheden t.a.v. beleid voor deze doelgroep. Generiek beleid van de betrokken departementen (SZW, OCW, VWS en JenV) wordt, waar relevant, meegenomen bij de analyse van de huidige situatie en het huidige beleid. Wanneer bij de beleidsvarianten ook aspecten van generieke regelgeving worden genoemd, is dit zo specifiek mogelijk geformuleerd en altijd gericht op de doelgroep van dit IBO.

Opdracht aan de werkgroep is te onderzoeken hoe de effectiviteit van het rijksbeleid ten behoeve van jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt vergroot

⁷³ Met name de overgang 18-/18+ vanuit jeugdzorg, de grens van 23 jaar voor RMC-regio's, en de grens van 27 jaar bij de participatiewet.

kan worden en wat de implicaties daarvan zijn voor o.a. de optimale toeleiding naar de arbeidsmarkt, het overheidsbudget en de rollen en verantwoordelijkheden van actoren (doelgroep, hun ouders/verzorgers, gemeente, onderwijs, Rijk, bedrijfsleven, zorg). Dit wil zeggen dat, op basis van een analyse van het huidige systeem en de knelpunten die daarin optreden (op lokaal, regionaal of nationaal niveau), verkend wordt hoe het rijksbeleid eventueel aangepast zou kunnen worden om deze knelpunten weg te nemen. De werkgroep wordt ook gevraagd in te gaan op hoe kosten en baten het beste kunnen worden neergelegd bij verschillende actoren en waar onnodige overlap in beleid kan worden voorkomen of synergievoordelen te behalen zijn. Concrete vragen aan de werkgroep zijn daarbij:

1. Hoe ziet de populatie van de doelgroep met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt eruit?
 - a) Hoe groot is de groep? Wat zijn de voornaamste oorzaken van (verhoogd risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt?
 - b) Welke subgroepen zijn er binnen de doelgroep te onderscheiden?
 - c) Welke segmenten van de arbeidsmarkt zijn voor deze groep het meest relevant: waar (sectoren, niveau) komen zij momenteel terecht en waar liggen kansen?
2. Hoe ziet het stelsel van maatregelen gericht op succesvolle arbeidsmarkttoetreding onder jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt eruit? Op welke wijze worden zij geprikkeld om de arbeidsmarkt (succesvol) te betreden? Wat is bekend over de effectiviteit van deze maatregelen, op de korte en lange termijn? In hoeverre wordt de doelgroep volledig en tijdig bereikt (vals positieven en vals negatieven)?
3. Waar worden de middelen die vanuit onderwijs- en arbeidsmarktbeleid op deze doelgroep gericht zijn, vooral aan uitgegeven? Welke andere beleidsinterventies (bijvoorbeeld in de zorg of criminaliteitspreventie) zijn relevant? In hoeverre verschilt dit per regio en tussen scholen en gemeenten? Hoe verhoudt zich dit tot wat (internationaal) bekend is over effectieve interventie voor deze groep jongeren? Welke best practices van een meer integrale aanpak zijn er op lokaal niveau?
4. Hoe kan het rijksbeleid (beter) bijdragen aan het voorkomen van (een verhoogd risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt? Wat is er bijvoorbeeld voor nodig om een meer integrale aanpak te realiseren? Wat is hierbij de rol van beleidsmakers, gemeenten, onderwijsinstellingen en andere betrokken actoren?

De beleidsvarianten bevatten – conform IBO spelregels - minimaal één besparingsvariant, waarin beleidsopties staan die gekozen kunnen worden indien er significant minder middelen (-20%) beschikbaar zijn. Deze besparing kan ook worden gezocht in doelmatigheidswinst op de generieke middelen. Bij de beleidsvarianten is er ook ruimte om naar niet-financiële maatregelen te kijken.

In het regeerakkoord worden enkele maatregelen aangekondigd die van invloed kunnen zijn op de arbeidsmarktuitskomsten van de doelgroep die in dit IBO wordt bestudeerd, zoals de ophoging van de kwalificatieplicht van 18 naar 21 jaar. Bij haar uitwerking van de onderzoeksvragen, waaronder de beleidsvarianten, wordt met deze maatregelen rekening gehouden.

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

Leden van de werkgroep: OCW, SZW, VWS, VenJ, FIN, BZK, AZ, SCP en CPB. De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen bij het onderzoek betrekken. Ook gemeenten zullen tijdens het IBO betrokken worden. In overleg met de voorzitter wordt een vertegenwoordiging van gemeenten uitgenodigd voor periodiek overleg gedurende de looptijd van het IBO. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN, een co-secretaris vanuit SZW en een co-secretaris vanuit OCW.

Overig

De werkgroep start in **januari 2018** en rondt het eindrapport uiterlijk op **1 juni 2018** af. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden. Dit IBO is bedoeld als een verdiepend onderzoek, op zoek naar beleidsopties voor verbetering van arbeidsmarkttoetreding van de doelgroep. Het is daarmee complementair aan het Programma Sociaal Domein. Het Programma Sociaal Domein werkt *bottom-up*: in partnerschap bekijken Rijk en gemeenten gezamenlijk welke knelpunten zich voordoen in de dagelijkse praktijk en bieden daar oplossingen voor.

Bijlage 2: Samenstelling werkgroep

Voorzitter

Bas ter Weel

directeur SEO Economisch Onderzoek

Leden

Irene Jansen	Algemene Zaken
Wouter de Kruijf (plv.)	Algemene Zaken
Laurette Spoelman	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Anne Toeters (plv.)	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Debbie Lanser	Centraal Planbureau (onafhankelijk deskundige)
Jonneke Bolhaar (plv.)	Centraal Planbureau (onafhankelijk deskundige)
Nynke de Witte	Financiën
Kirsten Hüner (plv.)	Financiën
Lisette de Bie	Justitie en Veiligheid
Hanneke Sint (plv.)	Justitie en Veiligheid
Inge Vossenaar	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Jeanne van Loon (plv.)	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Ralf Maslowski	Sociaal en Cultureel Planbureau (onafhankelijk deskundige)
Klarita Sadiraj (plv.)	Sociaal en Cultureel Planbureau (onafhankelijk deskundige)
Hanneke van den Bout	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Daniël Waagmeester (plv.)	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Marion Smit	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Atty Bruins (plv.)	Volksgezondheid, Welzijn en Sport

Secretariaat

Edward Elferink	Financiën
Bas Nieuwenhuis	Financiën
André de Moor	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Loes Evers	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Marlin Wagtmans	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Maloe Bosch	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Teja Ouwehand	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Yvonne Post	Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Bijlage 3: Geraadpleegde instanties en personen

Bij de totstandkoming van dit IBO-rapport heeft de werkgroep dankbaar gebruik gemaakt van de bijdragen van een groot aantal deskundigen en instanties, via gesprekken, werkbezoeken, panelsessies en een latere toetsing van de beleidsvariant bij veldpartijen. Specifiek op 4 september 2018 zijn er twee panelsessies gehouden, één met bestuurders en één met uitvoerders, om het perspectief van verschillende partijen mee te nemen in het rapport. De werkgroep heeft goed geluisterd naar alle bijdragen en deze serieus meegewogen bij de analyses en beleidsvarianten. Desondanks is en blijft het rapport een product van de werkgroep en hoeft het rapport niet de mening van de geraadpleegde personen en organisaties weer te geven. In de onderstaande lijst worden de gesprekspartners genoemd inclusief de organisaties waar men op dat moment werkzaam was.

Gesprekken

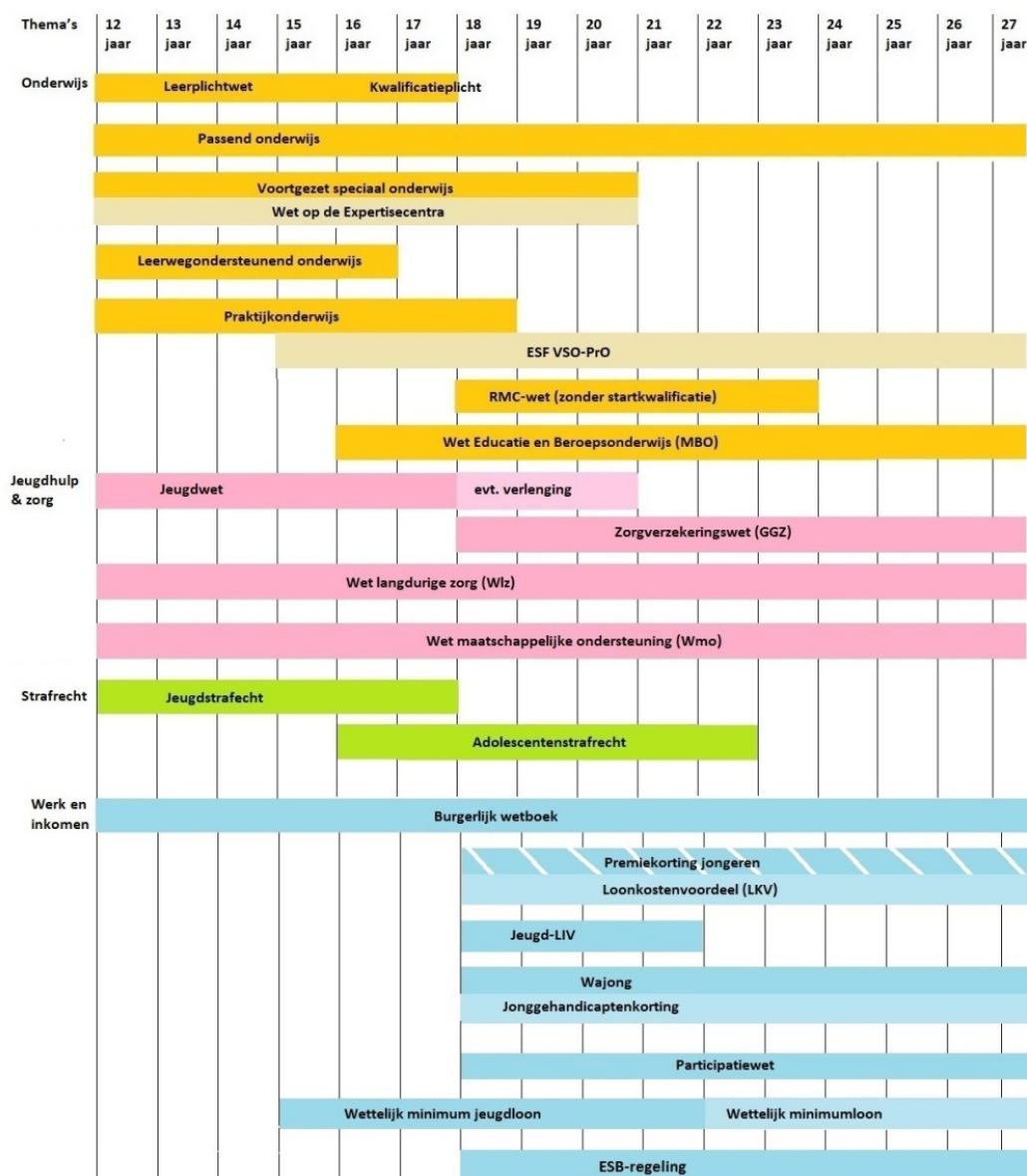
AWVN	Jan Mathies
CBS	Hanneke Posthumus
De Beleidsonderzoekers	Mirjam Engelen
Divosa	Eric Dannenberg, Jurgen Woudwijk, Dennis Koets
Edunova	Patrick Hallink
gemeente Den Haag	Michiel Deerenberg, Rene Halberstadt, Nicole Huesken, Olivier van der Vet
gemeente Zoetermeer	Nicole Tweed
GGZ Nederland ⁷⁴	Veronique Esman, Maartje van der Rijt
IPTA/gemeente Den Haag	Bart Reedijk, Abdel el Kadi, Redouan el Khayari
Ingrado	Carry Roozmond
Inspectie SZW, Toezicht Sociaal Domein	Huub Eijkelkamp
Instituut voor Publieke Waarden	Eelke Blokker
Landelijke Cliëntenraad	Branko Hagen, Else Roetering
LPBL advies	Merei Lubbe
MBO-raad	Karin Lukassen, Ellen Verheijen, Jetske Woudstra
Movisie	Anne-Marie van Bergen, Marjet van Houten
NJi	Bas Wijnen, Afke Donker, Paulina Hublart, Tarik Hamdiui, Rutger Hageraats
Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving	Herbert Rolden, Bart van de Grevel
RMC regio Midden-Brabant, Think social	Marc Bevers
ROC Albeda	Ron Kooren
ROC Zadkine	Philip Raets
SBB	Jos ter Haar, Renske Hamstra
Sectorraad praktijkonderwijs	Nicole Theeuwen, Huub Poels
Studio Moio	Nathalie Lecina, Eva de Leeuw
Producent bij Stichting Turning Point	Menno Visser

⁷⁴ Mede namens brancheorganisatie gehandicaptenzorg, Jeugdzorg NL en de Vereniging Orthopedagogische Behandelcentra.

SER jongerenplatform	Karima Moaddine, Wimar Bolhuis, Abush Derks
VNG	Wendy van de Burg, Marjorie Bulthuis met vertegenwoordigers van gemeenten: Ellie Miedema (Amsterdam), Corine Bont (Utrecht), Pauline Promes (Amersfoort), Ypkje Grimm (Enschede), Fred Nilsen (Lelystad), Gijs Schampers (Boxtel)
VNG-Verbond Sectorwerkgevers Overheid	Judy Boere, José Bosma
VO-raad	Jessica Tissink
UWV	Vera van Uden
2gettherecoaching	Susanne ten Doesschate Boekelman en 12 peer coaches
G4-werkgroep VSV/kwetsbare jongeren	Verscheidene vertegenwoordigers
<u>Werkbezoeken</u>	
ProNova College, pro-school Schiedam	Koos van Os, Nicolette Marreevee
Samenwerking Nieuwe Waterweg	Karin van der Velde
Stroomopwaarts	Desiree Curfs
Pro-school de Wissel, Zeeuwse	
Stichting Maatwerk	Jack van Nieuwenhuijzen, Jelle Gernler
Vso en pro-school Bolwerk, Zeeuwse	
Stichting Maatwerk	Tom Schild
Vso de Argo, Zeeuwse Stichting Maatwerk	Jan Heijstek
Vso de Stip	Astrid Lotte, Suus Goossens, Theo Reuling
Staatsbosbeheer	Harry Koenders, Freek Rebel, Dennis Benedictus
<u>Panel sessie bestuurders</u>	
Janneke Oude Alink	Gemeente Apeldoorn
Carry Roozmond	Ingrado
Felix Kemperman	UWV
Paul Rosenmöller	VO-Raad
Ton Heerts	MBO-Raad
Rutger Hageraats	NJi
Harry Koenders	Staatsbosbeheer
Veronique Esman	GGZ Nederland
Edwin Levels	Spirit
Yvonne Vanneste	NCJ
Johan Middelkamp	Sallandse wegenbouw
Peter Vos	ISS Facility services
Jacco van Maldegem (moderator)	Ministerie van Financiën
<u>Panel sessie deskundigen/uitvoering</u>	
Ypkje Grimm	RMC coördinator Enschede
Tarik Hamdiui	NJi
Astrid Hendriks	UWV
Stefanie Hairwassers–van Son	Gemeente Pijnacker-Nootdorp
Marloes Lubberdink	G4/VSV
Jos ter Haar	SBB
Nicolette Marreevee	PrO-school Pronova

Peter van der Heijden	Friesland College
Karin Lukassen	MBO raad
Rodney van den Hengel	Heilige boontjes
Erna van der Wiel	Staatsbosbeheer
Susanne ten Doesschate Boekelman	2gettherecoaching
Bart Reedijk	Ipta-coach
Senna Maatoug (moderator)	Ministerie van SZW

Bijlage 4: Relevant beleid waar de doelgroep mee te maken heeft



In deze bijlage wordt het beleid nader toegelicht.

Praktijkonderwijs (Pro) en Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO)

Het pro is geregeld in de Wet Voortgezet Onderwijs (WVO) en bedoeld voor leerlingen van 12-18 jaar die niet in staat worden geacht een vmbo diploma te halen. Het pro is in principe bedoeld om jongeren naar werk toe te leiden maar in de praktijk stroomt een aanzienlijke groep (40-45%) van de pro-leerlingen door naar het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en haalt daar een diploma, zelfs op of boven het niveau van de startkwalificatie. Het voortgezet speciaal onderwijs is

geregeld in de Wet op de Expertisecentra (WEC). Afhankelijk van het ontwikkelingsperspectief van de jongere ligt de eindleeftijd voor het vso tussen de 16 en 20 jaar. Er zijn drie uitstroomprofielen: vervolgonderwijs, arbeidsmarkt en dagbesteding. Jongeren op het vso in de uitstroomprofielen arbeidsmarkt en dagbesteding zijn niet kwalificatie-plichtig.

Nazorgplicht

Voor zowel vso als pro-leerlingen bieden scholen nazorg na het verlaten van de school. Tot deze nazorgplicht behoort in ieder geval het volgen van de leerling, zodanig dat de school weet waar de leerling is terechtgekomen. De nazorgplicht voor vso-scholen is in de wet in algemene termen omschreven. Artikel 44 van de WEC stelt dat scholen tot twee jaar na het verlaten van de school op initiatief van de leerling moeten adviseren over het volgen van vervolgonderwijs, het uitoefenen van een functie op de arbeidsmarkt of het functioneren in een vorm van dagbesteding. Voor het pro is de nazorgplicht niet expliciet opgenomen in de wet. Wel is er een afspraak tussen het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs en de Inspectie van het Onderwijs dat pro scholen hun ex-leerlingen met de uitstroommonitor en volgmodule gedurende een periode van twee jaar na het verlaten van de school volgen.

Leerwegondersteunend onderwijs (LWOO)

Op het reguliere vmbo is er extra budget in de vorm van leerwegondersteunend onderwijs (lwoo) voor leerlingen die extra hulp nodig hebben met het behalen van een diploma. De extra steun gebeurt op basis van een lwoo-indicatie omtrent leerachterstand, IQ en sociaal-emotionele problematiek. Vmbo scholen mogen zelf bepalen hoe zij de ondersteuning vormgeven bijvoorbeeld door kleinere klassen, bijlessen, huiswerkbegeleiding, studietraining, tijdens of buiten de lessen, of zelfs buiten school. Ook is er minimaal tot 2020 het ESF VSO-Pro (Europees Sociaal Fonds voor Voortgezet Speciaal Onderwijs-Praktijkonderwijs). Gemeenten en scholen kunnen dit fonds inzetten om leerlingen van het vso en pro van 15 jaar en ouder en die niet langer dan 24 maanden geleden van school zijn gegaan, te begeleiden naar werk of een vervolgopleiding.

Middelbaar beroepsonderwijs (mbo)

Het middelbaar beroepsonderwijs is geregeld in de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB). Het mbo kent een drievoudige opdracht: kwalificeren voor een beroep, voor deelname aan de maatschappij en voor doorstroom naar een hoger onderwijsniveau. Een sterke verbinding met werkgevers en het bedrijfsleven staat centraal. Het mbo kent vier eindniveaus: de entreeopleiding (mbo 1), de basisberoepsopleiding (mbo 2), de vakopleiding (mbo) en de middenkaderopleiding (mbo 4). Diploma's voor mbo 2, 3 en 4 gelden als een startkwalificatie; alleen voor een diploma van een entreeopleiding is dit niet het geval. Entreeopleidingen zijn bedoeld voor jongeren zonder een diploma van een vooropleiding ter voorbereiding op de arbeidsmarkt, of doorstroming naar hogere mbo-niveaus.

Regionale Meld- en Coördinatiepunt (RMC)

Leerlingen en studenten die het onderwijs verlaten zonder een startkwalificatie worden verplicht door scholen gemeld bij hun woongemeente. De gemeente zoekt op hun beurt weer contact met het Regionale Meld- en Coördinatiepunt (RMC). Er zijn in totaal 39 RMC-regio's. RMC-medewerkers hebben in eerste instantie de taak jongeren weer terug naar school te brengen, of indien dat niet mogelijk is, naar werk te begeleiden. Daarbij stimuleren ze jongeren om een diploma of een startkwalificatie te behalen. Momenteel vallen jongeren na hun 18^{de} jaar tot hun

23^{ste} onder de RMC-wet. De RMC-wetgeving is per 1 januari 2019 aangepast en het RMC heeft sindsdien een bredere taak door het monitoren van jongeren uit het pro en vso, die niet leer- of kwalificatie-plichtig zijn. Ook jongeren van 16 en 17 jaar die dit onderwijs volgen, vallen onder de RMC wetgeving.

Participatiewet (P-wet)

Het doel van de Participatiewet (P-wet) is om mensen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. De doelgroep van de P-wet wordt als volgt gedefinieerd: *"Iedereen die kan werken maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt, valt onder de Participatiewet"*. Dit is een brede doelgroep waaronder ook jonggehandicapte mensen met arbeidsmogelijkheden, die voorheen een beroep op de Wajong of de Wsw konden doen, vallen. Verder maken schoolverlaters van het vso, pro en het entreeonderwijs onderdeel uit van de doelgroep van de P-Wet.⁷⁵

De juridische positie van personen jonger dan 27 jaar is anders dan die van personen van 27 jaar of ouder waar het om het recht op een bijstandsuitkering gaat. De zoekperiode van 4 weken geldt in de regel niet voor personen boven de 27 jaar, maar gemeenten hebben beleidsvrijheid – binnen de wettelijke kaders van de P-wet. Daarnaast zijn de normen (en daarmee de uitkeringshoogte) voor jongeren in de leeftijdscategorie 18-21 jaar anders dan voor personen boven de 21 jaar. Tot slot is in de P-wet vastgelegd dat gemeenten geen verantwoordelijkheid hebben voor re-integratie van jongeren die van rijkswege bekostigd onderwijs kunnen volgen. Ook het recht op bijstand hangt van die voorwaarde af. Dit wil zeggen dat een jongere die aanspraak kan maken op studiefinanciering in principe geen recht heeft op bijstand en re-integratie ondersteuning vanuit de gemeente. Het college heeft de mogelijkheid te besluiten om alsnog bijstand te verlenen, ook wanneer hier geen formeel recht op is. In de praktijk gebeurt dit weinig.

Wajong

De Wajong zorgt voor arbeids- en inkomensondersteuning voor jonggehandicapten. De Wajong valt in drie regimes uiteen. De oude Wajong was met name gericht op inkomensondersteuning, de Wajong 2010 meer op arbeidsparticipatie, en de Wajong 2015 staat alleen open voor volledig en duurzaam arbeidsongeschikte jongeren.

Jonggehandicaptenkorting

Jongeren die recht hebben op een Wajong-uitkering, naast hun Wajong-uitkering een WAO-, WAZ-, of WIA-uitkering hebben of recht hebben op ondersteuning bij het vinden van werk volgens de wet Wajong, kunnen in aanmerking komen voor de heffingskorting voor jonggehandicapten.

Jeugd-LIV

Het doel van de Jeugd-LIV is werkgevers stimuleren meer jongeren aan te nemen. Het is een tegemoetkoming aan werkgevers voor jongeren die op 31 december 18, 19, 20 of 21 jaar zijn. De Jeugd-LIV compenseert werkgevers voor de verhoging van het minimumjeugdloon en is per 1 januari 2018 ingegaan voor onbepaalde tijd.

Wet minimumloon

Het wettelijk minimumloon geldt voor alle werknemers vanaf 22 jaar. Dit is het loon dat zij minimaal uit werk moeten ontvangen.

⁷⁵ Oud pro en vso leerlingen worden automatisch opgenomen in het doelgroepenregister, oud- leerlingen uit de entreeopleiding echter niet.

Wet minimumjeugdloon

De wet minimum jeugdloon geldt sinds 1 juli 2017 voor jongeren in de leeftijd 15-21 jaar. Deze jongeren krijgen een vast percentage van het wettelijk minimumloon. De overheid is voornemens de leeftijd waarop werknemers het volledige minimumloon krijgen te verlagen van 23 naar 21 jaar. Dit gebeurt in twee stappen. Per 1 juli 2017 is de eerste stap gezet die ervoor zorgde dat 22-jarigen nu ook recht hebben op het volledig wettelijk minimumloon. Per 1 juli 2019 wordt de tweede stap gezet en geldt het volledig wettelijk minimumloon ook voor 21-jarigen.

Voormalige premiekorting jongeren & huidige loonkostenvoordeel (LKV)

De premiekorting voor jongeren was een tijdelijke regeling gericht op het terugdringen van jeugdwerkloosheid (2014- 2018). Het was bedoeld om werkgevers te stimuleren een werkloze jongere (18 – 27 jaar) in dienst te nemen vanuit hun uitkering (WW of bijstand). Tegenwoordig bestaat er een loonkostenvoordeel: dit is een tegemoetkoming in de loonkosten die werkgevers kunnen gebruiken voor ouderen en mensen met een arbeidsbeperking.

ESB-regeling

Deze subsidieregeling, uitgevoerd door UWV en vier scholingsinstituten, voorziet in scholings- en arbeidstoeleiding van jongeren vanaf 18 jaar die door hun ziekte of gebrek, ook met behulp van voorzieningen, ernstige scholingsbelemmeringen (ESB) ondervinden. Naast andere voorwaarden gaat het om jongeren die nog geen startkwalificatie (mbo2-diploma of hoger) hebben, wel dit niveau aankunnen, maar vanwege hun beperkingen niet (meer) naar het mbo kunnen. Na afloop van een ESB-traject (maximaal drie jaar en zeven maanden) moeten ze in staat zijn tot algemeen geaccepteerde arbeid.

Bijlage 5: Toelichting en voorbeelden uit de analyse en de beleidsvarianten

B5.1 Prikkelwerking bij gemeenten en scholen (paragraaf 4.2.1)

Gemeenten

Gemeenten zijn via de Participatiewet verantwoordelijk voor de begeleiding naar werk en inkomensondersteuning via de bijstand. In het algemeen lijken gemeenten prikkels te voelen om mensen weer aan het werk te helpen, omdat dat een directe besparing oplevert op de bijstand. Maar voor jongeren tussen 23 en 27 jaar die geen bijstand ontvangen en niet als werkzoekende staan ingeschreven bij het UWV, heeft de gemeente op grond van de P-wet geen wettelijke taak hen te ondersteunen. De gemeente krijgt ook geen budget via het Inkomensdeel (uitkeringen en loonkostensubsidie), de integratie-uitkering sociaal domein (begeleiding) en voor uitvoeringskosten. Jongeren zonder bijstandsuitkering die aan het werk worden geholpen, betekenen dus geen besparing op de bijstand. Daarnaast worden gemeenten niet geprikkeld om Wajongers aan het werk te helpen omdat de reïntegratie- en inkomensondersteuning vanuit het UWV wordt gefinancierd.

Onderwijs

Kinderen en jongeren krijgen gedurende hun schoolloopbaan met uiteenlopende vormen van ondersteuning te maken. Deze ondersteuning wordt op verschillende manieren georganiseerd en tevens op een verschillende manier gefinancierd vanuit het Rijk. In bepaalde fasen kan de ondersteuning intensiever zijn dan in andere. Gedurende de middelbare schoolperiode kan een leerling extra ondersteuning krijgen middels een lwoo-indicatie (leerweg ondersteunend onderwijs) of doordat hij/zij op een vso of pro school heeft gezeten. Op het mbo bestaan deze vormen van extra ondersteuning niet, terwijl deze leerlingen wel regelmatig doorstromen naar het mbo. Wel krijgen mbo-instellingen extra bekostiging voor leerlingen op de entreeopleiding (niveau 1). De mbo-instelling kan andere studenten ondersteunen vanuit de middelen voor passend onderwijs of vanuit de lumpsumfinanciering, als het daar zelf voor kiest. Welke vorm van ondersteuning leerlingen krijgen, hangt af van de school waarvoor ze hebben gekozen.

Daarnaast wordt de huidige wijze van het diplomagericht financieren van mbo-instellingen vaak als knelpunt of inefficiënte prikkel genoemd. Dit werkt twee kanten op. Scholen hebben geen prikkel om kwetsbare jongeren aan te nemen, omdat de kans op het behalen van een diploma lager wordt ingeschat. Als zij vervolgens wel op school zitten, helpt de diplomagerichte financiering niet om hen te stimuleren door te stromen naar een hoger niveau en hen te begeleiden bij niet-onderwijsgerelateerde problemen. Nuancering hierbij is dat dit veel minder geldt voor de entree-opleiding, waar de diplomabekostiging is afgeschaft

B5.2 Voorbeelden van lopende initiatieven in vier domeinen (paragraaf 4.3)

Onderwijs

Op het gebied van onderwijs is relevant dat de cascadebekostiging in het mbo per 1 januari 2019 is afgeschaft. Hierdoor kregen scholen per student minder betaald naarmate zij langer over hun opleiding deden. Daarnaast is per 1 augustus 2017 het toelatingsrecht in het mbo ingevoerd, waardoor een student met de juiste

vooropleiding die zich voor 1 april aanmeldt en de verplichte intakeactiviteiten volgt, niet geweigerd mag worden. Ook experimenteert het kabinet Rutte III met vakcertificaten voor studenten die de entree- of mbo-2-opleiding verlaten zonder diploma, waarmee ze later gemakkelijker kunnen herinstromen in het onderwijs.

Verder is per 1 januari 2019 een wetswijziging ingegaan die de scope van het regionaal bestuurlijk overleg voortijdig schoolverlaten, georganiseerd door de RMC-contactgemeenten, verbreedt naar kwetsbare jongeren.⁷⁶ RMC's worden verplicht om partijen uit de domeinen zorg en arbeid te betrekken bij dit overleg. Daarnaast regelt de wetswijziging dat mbo-instellingen aanschuiven bij het regionaal overleg tussen gemeenten en de samenwerkingsverbanden passend onderwijs VO. Op deze manier wordt (zorg)ondersteuning van jongeren integraler bekeken. Bovendien bevat het in 2018 afgesloten bestuursakkoord MBO de afspraak dat de kwaliteitsagenda van elke mbo-instelling aandacht heeft voor jongeren in een kwetsbare positie, gelijke kansen en een goede voorbereiding op de arbeidsmarkt.⁷⁷

Een voorbeeld is ook de inzet op praktijkleren. Juist voor jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt biedt praktijkleren kansen. Deze jongeren ontwikkelen zich vaak beter in de beroepspraktijk dan in een schoolse omgeving. In de pilots praktijkleren worden nieuwe praktijkleerroutes in het mbo op maat vormgegeven. De pilots zijn geïnspireerd op de Boris-praktijkverklaring in het vso en pro. Op basis van de mogelijkheden van de kandidaat en het bedrijf worden werkprocessen uit de mbo-kwalificatiestructuur geleerd en krijgt de kandidaat begeleiding en een vorm van inkomen. Bij afronding van het traject wordt een praktijkverklaring uitgereikt, een document herkenbaar voor werkgevers en daarmee van waarde voor inzetbaarheid en doorontwikkeling van de kandidaat.

Veiligheid en justitie

Op justitieel terrein is er aandacht voor multiproblematiek van veroordeelden of risicogroepen (ook onder jongeren) en voor het betrekken van de juiste ketenpartners om oplossingen hiervoor te bieden. Hoewel het strafrecht de 'core business' van het ministerie van JenV is, krijgt ook het preventieve element aandacht ter voorkoming van recidive. Hierbij is de focus gericht op het voorzien in de basisvoorwaarden wonen, inkomen, schulden, identiteitsbewijs en zorg. De rekenen visie op gevangenisstraffen streeft ernaar om gedetineerden ondersteuning te bieden bij het op orde krijgen van deze basisvoorwaarden.

Een ander voorbeeld is het traject Koersen en Kansen, dat lokale initiatieven ondersteunt om met een brede aanpak recidive te voorkomen, en de resocialisatie van (ex-)gedetineerden al te starten gedurende de detentie. Het WODC heeft aangetoond dat diegenen die na detentie werk hadden of een opleiding volgden, significant minder recidiveerden dan degenen waarvoor dat niet gold.⁷⁸

Voor de strafrechtketen is multiproblematiek benoemd als een geprioriteerde opgave, en daarmee de samenwerking met de zorg en het sociaal domein. Begeleidingstrajecten vinden plaats over de grenzen van domeinen heen. In het voorjaar van 2019 wordt een bestuurlijk akkoord ondertekend over de re-integratie van (ex-)gedetineerden. Deze volgt het convenant Re-integratie van (ex)gedetineerden op, met naast het gevangeniswezen en gemeenten nu ook de

⁷⁶ Zie 32 Stb. 2018, 2010 en Stb. 2018, 363. Zie ook Kamerstukken II, 2017-2018, 34812, nr. 3.

⁷⁷ Bestuursakkoord mbo 2018-2022: Trots, vertrouwen en lef, 2018.

⁷⁸ WODC, Monitor nazorg (ex-)gedetineerden – meting 5, Beschrijving van de problematiek van ex-gedetineerden en de relatie met recidive, 2018.

reclassering als partij. Zij gaan nog intensiever samenwerken om de re-integratie van gedetineerden te verbeteren, en beginnen daar al mee bij aanvang van de detentie. In de visie op gevangenisstraffen worden wetswijzigingen aangekondigd waarmee gegevens gedeeld mogen worden tussen gemeenten en penitentiaire inrichtingen omtrent de begin- en einddatum van de gevangenisstraf en de hulpbehoefte van de gedetineerde. Dit wetsvoorstel Straffen en Beschermen is in januari 2019 ingediend bij de Tweede Kamer.⁷⁹

Hoewel ook bij jongeren de focus in eerste instantie het strafrecht is, is de aanpak vaak preventief van aard, waarbij kennis over criminogene en beschermende factoren worden ingezet. In het geval van jongeren is detentie namelijk vaak te kort (gemiddeld ca. 100 dagen) voor uitgebreide begeleidingstrajecten. Relevant is o.a. het brede verkenningstraject vrijheidsbeneming justitiële jeugd (VIV JJ), gericht op een invulling van vrijheidsbeneming met de focus op continuïteit van zorg. Het gaat hier nadrukkelijk over het in elkaar vlechten van het gemeentelijk domein op het landelijke stelsel van vrijheidsbeneming (van buiten, via binnen, naar buiten).⁸⁰ In het kader van dit traject zijn zes proeftuinen uitgevoerd, om werkzame bestanddelen te vergaren.

Andere voorbeelden zijn o.a. de interventie Alleen jij bepaalt wie je bent (AJB). Sinds 2012 hebben al 20.000 jongeren uit achterstandssituaties hieraan deelgenomen. Het programma is een preventieve gedragsinterventie middels sportclinics en heeft een bewezen effect op het verminderen van overlastgevend en delinquent gedrag binnen de doelgroep.⁸¹ In 2018 is ook het IPTA-project (Integrale Persoonsgerichte Toeleiding Arbeid) gestart in zeven gemeenten, in afstemming met SZW, OCW en VWS. Dit project, moet zorgen dat jongeren, die zich dreigen te ontwikkelen tot toekomstige daders van high impact crimes, naar school of werk worden begeleid om dit te voorkomen. De leefwereld van de jongere staat centraal bij deze aanpak. De IPTA coach werkt op een vergelijkbare manier als wordt voorgesteld in de beleidsvariant in hoofdstuk 5.

Zorg

In reactie op het rapport van de Raad voor de Volksgezondheid en Samenleving is een onderzoek gestart naar de mogelijkheid en wenselijkheid om de wettelijke periode waarbinnen een herhaald beroep op de jeugdhulp kan worden gedaan na het 18^{de} jaar, te verlengen.⁸² Er is breder onderzocht wat een algehele leeftijdsverhoging in de Jeugdwet zou betekenen.⁸³ Dit blijkt forse consequenties te hebben op juridisch, organisatorisch en financieel vlak: leeftijdsgrenzen in aanpalende domeinen (Zwv, Wlz, Wmo) dienen te worden aangepast met bijpassende budgetoverhevelingen. Gemeentelijke regels en contracten moeten worden aangepast. Bovendien laat het onderzoek zien dat leeftijdsverschuiving niet alleen knelpunten verzacht, maar ook knelpunten verschuift en zelfs nieuwe knelpunten creëert. Zo zouden jongeren die pas na hun 18^e jaar een beroep doen op bijvoorbeeld psychische hulp voortaan zijn aangewezen op jeugd-ggz en vervolgens bij 21 jaar alsnog met een knip te maken krijgen naar de volwassen-ggz. Omdat er meer jongeren op hun 21^e jaar van ggz gebruik maken dan op hun 18^e jaar, zouden méér jongeren met een 'knip' worden geconfronteerd.

⁷⁹ Kamerstukken II, 2018-2019, 35122, nr. 2.

⁸⁰ Ministerie van Justitie en Veiligheid, Eindrapport VIV JJ, 2018.

⁸¹ Nederlands Jeugdinstituut, "Interventie Alleen jij bepaalt wie je bent", 2017.

⁸² Raad voor Volksgezondheid en Samenleving, "Leeftijdsgrenzen. Betere kansen voor kwetsbare jongeren", 2018.

⁸³ AEF, "En dan ben je volwassen – Onderzoek naar de leeftijdsgrens van de jeugdhulpplicht", 2018.

Binnen het domein zorg zal de komende jaren gefocust worden op het beter begeleiden van kwetsbare jongeren naar zelfstandigheid, bijvoorbeeld binnen het actieprogramma Zorg voor de Jeugd. De overgangen die jongeren tegenkomen (bijv. van de Jeugdwet naar de WMO, of van jeugd-ggz naar volwassenen-ggz), en het organiseren van integrale, doorlopende zorg vanuit verschillende aanbieders, zijn aandachtspunten van dit programma. Hierbij wordt het werken met een toekomstplan vanuit de jongeren zelf als voorbeeld genoemd.

Ook voert VWS het actieprogramma Dak- en Thuisloze Jongeren (2019-2021) uit. Het actieprogramma streeft naar een continu verbeterende uitvoeringspraktijk met een forse vermindering van het aantal dak- en thuisloze jongeren (18-27 jaar) in Nederland. Er wordt ingezet op het voorkomen van nieuwe dak- en thuisloze jongeren. Gemeenten gaan in afstemming met betrokken partijen actief op zoek naar (potentiële) dak- en thuisloze jongeren om passende en duurzame ondersteuning te bieden op alle levensgebieden. Verder heeft VWS aangekondigd te zullen kijken naar de werking van de huidige terugkeertermijn van een half jaar binnen de 'Verlengde Jeugdhulp', waarbinnen een herhaald beroep op jeugdhulp mogelijk is na het 18^e jaar. Deze verlengde jeugdhulp kan worden vastgesteld voor jongeren van 18 jaar die niet vanuit een andere wet (Zvw, Wmo of Wlz) recht hebben op een bepaald type zorg of ondersteuning, en vóór hun 18^e verjaardag is vastgesteld dat voortzetting van die jeugdhulp noodzakelijk is (tot 21 jaar). Dit is ontworpen voor jongeren die de Jeugdzorg meteen verlaten op hun 18^e jaar, maar bij nader inzien toch niet op eigen kracht blijken te kunnen. De bestaande wetgeving maakt voor deze groep mogelijk dat zij binnen een half jaar kunnen terugkeren als zij dat willen.

Sociale zekerheid en arbeidsmarkt

Binnen de groep jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt, zitten ook jongeren met een (arbeids)beperking. In september 2017 is een 'Breed offensief' aangekondigd, uitgewerkt in november 2018⁸⁴, om meer mensen met een (arbeids)beperking aan het werk te helpen. De ambitie is om de werking van de loonkostensubsidie te vereenvoudigen, een adequate inzet van de jobcoach te bevorderen, de informatievoorziening voor werkgevers en matching te verbeteren via herkenbare regionale werkgeversservicepunten, en het gemakkelijker te maken tijdelijk te switchen tussen stappen in de participatieketen (bijvoorbeeld van beschut werk naar een reguliere baan en weer terug als dat nodig is). Ook wordt de scheiding tussen de doelstellingen van de sectoren markt en overheid voor de banenafpraak opgeheven, waardoor er meer banen kunnen worden gecreëerd op de plekken waar de doelgroep van de banenafpraak het beste terecht kan.

Een relevant onderdeel van het 'Brede Offensief' is een aangekondigde beleidswijziging omtrent ondersteuning op maat en adequate inzet van de jobcoach. Dit is een reactie op onderzoek van de Inspectie SZW⁸⁵ waaruit enerzijds het grote belang van een adequate inzet van een jobcoach blijkt, en anderzijds dat er grote verschillen bestaan tussen UWV en gemeenten en tussen gemeenten onderling. SZW heeft aangekondigd om via een wetswijziging de mogelijkheid in de P-wet te openen voor werkzoekenden en werkgevers om bij de gemeente een aanvraag in te dienen voor ondersteuning op maat die past bij de mogelijkheden en beperkingen van de betrokkene ('maatwerkvoorziening'). Dit moet de zorgplicht van de gemeente en de eigen regie van mensen die vallen onder de P-wet versterken. De Wmo 2015 kent al de mogelijkheid van een maatwerkvoorziening. Gemeenten zijn

84 Kamerstukken II, 2017-2018, 34352, nr. 11 en Kamerstukken II, 2018-2019, 34352, nr. 138.

85 Inspectie SZW, 2018, 'Aan het werk, voor hoe lang?'

bij een aanvraag gehouden om zorgvuldig na te gaan welke ondersteuning nodig is en naar behoefte, dus op maat, ondersteuning te bieden. Gemeenten kunnen bij verordening het aanbod van maatwerkondersteuning vastleggen, dat past bij de mogelijkheden van betrokkene en wensen van de werkgever. Aan een expertgroep is gevraagd om voor de zomer voorstellen uit te werken voor een modelverordening.

Voor wat betreft het beter in beeld brengen van jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt is er door het Inlichtingenbureau in opdracht van SZW op verzoek van gemeenten een functionaliteit ontworpen. Hiermee kan iedere gemeente maandelijks gegevens ontvangen (BSN nummers) van jongeren in de leeftijd 23 tot 27 jaar, zonder startkwalificatie, zonder onderwijsinschrijving, zonder werk en zonder uitkering. Gemeenten kunnen deze jongeren benaderen en vervolgens begeleiden naar een leer-werktraject. Met de functionaliteit worden bestanden gekoppeld van UWV en DUO van OCW. Om de gegevens bij de juiste gemeenten te krijgen, wordt gekoppeld met de Basisregistratie Personen (BRP). Naast de testgemeenten, hebben ook niet-testgemeenten zich inmiddels aangemeld. Ongeveer 50 gemeenten zijn inmiddels aangesloten op deze functionaliteit. De ervaringen die de testgemeenten hebben opgedaan, worden door het Inlichtingenbureau gebundeld. Het voornemen is om in het voorjaar van 2019 een aantal informatiebijeenkomsten te organiseren, verspreid door het land.

Ook heeft de staatssecretaris van SZW recent aangekondigd de beslagvrije voet van jongeren met schulden tussen de 18 en 21 jaar, zo snel als mogelijk te willen verhogen, als onderdeel van de maatregelen die horen bij de wet vereenvoudiging beslagvrije voet, en breder bij de Brede Schuldetaanpak.⁸⁶

B5.3 Randvoorwaarden bij het ontwikkelen en uitwerken van een monitoringsfunctionaliteit (paragraaf 5.1.2)

De microdata waarover RMC's beschikken, moeten zo up-to-date mogelijk zijn en tevens worden uitgebreid, in ieder geval qua leeftijdscategorie en naar de groep zonder én met startkwalificatie. Het moet worden voorkomen dat gegevens met te lange vertraging geregistreerd worden, waardoor het pas later blijkt dat iemand aan een risicoprofiel voldoet. De inventarisatie naar de te gebruiken indicatoren voor de profielen zal dit mee moeten nemen.

In het te verrichten onderzoek is het aan te raden vroeg in het proces met de eindgebruikers (RMC's) en leveranciers van data in gesprek te gaan over de behoeften en mogelijkheden. Het is mogelijk dat de data waar RMC's reeds toegang tot hebben (via Suwinet) voldoende voorspelkracht hebben. Als toegang tot een breder palet aan microdata vereist is, zullen wetswijzigingen nodig zijn om de data aan de RMC's te mogen leveren en voor de RMC's om deze te gebruiken. Het is ook mogelijk om de koppeling tussen de risicoprofielen en de individuen bij een tussenorganisatie te beleggen. Deze kan aan de RMC's kenbaar maken welke individuen voldoen aan het risicoprofiel. Onderzocht dient te worden of welke constructie effectief is gezien privacy- en uitvoeringsaspecten.

Tenslotte dient een afweging plaats te vinden over de kans op een afstand tot de arbeidsmarkt. Bij een hoger percentage, zullen er minder risicoprofielen voldoen. Dit zal wel de doelmatigheid van het beleid verhogen. De meeste jongeren die benaderd zullen worden, hebben dan een grote kans om een afstand tot de arbeidsmarkt te hebben of te ontwikkelen. Er is tegelijk wel een grotere kans dat jongeren die niet

⁸⁶ Zie Kamerstukken II, 2017-2018, 24515, nr. 431 en Kamerstukken II, 2018-2019, 24515, nr. 468.

voldoen aan één van de opgestelde profielen, niet benaderd zullen worden en buiten beeld blijven. Bij een lager percentage zal de doelmatigheid van de maatregel afnemen, aangezien er meer jongeren zullen worden benaderd die begeleiding niet nodig hebben. Er is dan meer werk nodig na de schifting die het risicoprofielmodel maakt. Echter, uiteindelijk komt hierdoor de doelgroep wel beter in beeld.

B5.4 Mogelijke toepassingen van maatwerk (paragraaf 5.1.3)

Een voorbeeld van waar explicitering van en communicatie over bestaande ruimte in wetgeving kan helpen, en tevens waarover bestuurlijke afspraken kunnen worden gemaakt, is de vier weken-zoektermijn bij de bijstandsaanvraag, arbeidsondersteuning of de toepassing van de scholingsplicht. Voor jongeren met multiproblematiek kan een dergelijke afwijzing tot een verergering van problemen leiden. Gemeenten mogen afwijken van deze richtlijnen en alsnog bijstand verlenen, indien de situatie van de jongere daarom vraagt. Dit laatste is in de praktijk niet goed bekend en ook weinig voorkomend. Naast financieel strategische overwegingen en een mogelijk gebrek aan instrumenten om een goede inschatting te maken van de zelfredzaamheid en de schoolbaarheid, spelen de onwetendheid over de ruimte in wet- en regelgeving en het vasthouden aan regels om fouten te vermijden, hierbij een rol. Heldere communicatie richting gemeenten over de mogelijkheden en wenselijkheid om bij jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt af te wijken van deze richtlijnen, kan voorkomen dat de jongeren van het kastje naar de muur worden gestuurd en verder uit beeld verdwijnen.

Een voorbeeld van maatwerk binnen onderwijs is dat instellingen een op maat gesneden lesprogramma mogen aanbieden aan jongeren in een kwetsbare positie. Deze jongeren passen soms niet goed binnen het reguliere schoolsysteem of vragen om een andere manier van opleiden, bijvoorbeeld vanwege problemen thuis, een psychische (of lichamelijke) ziekte of omdat dat beter bij hen past. Vaak is dat een meer praktijkgerichte onderwijsaanpak met een combinatie tussen leren en werken. In het mbo zijn er regels omtrent het minimum aantal lesuren, het aantal uren dat aan beroepspraktijkvorming (bpv) moet worden gedaan en een minimum aantal uren aan begeleide onderwijstijd (bot).⁸⁷ Deze uren kunnen op een heel praktische manier worden ingezet, zolang het onderwijs maar wordt verzorgd onder verantwoordelijkheid en met actieve betrokkenheid van onderwijspersoneel. Dat betekent dat onderwijs niet altijd op school of in het klaslokaal hoeft plaats te vinden. De mbo-instelling kan afwijken van bijvoorbeeld de urennorm en een passend onderwijsaanbod aanbieden dat beter aansluit bij de doelgroep. Een voorbeeld zijn de 'leerwerkplaatsen' van het ROC Albeda waarbij docenten het onderwijs verzorgen op locatie van het bedrijf of op centrale plekken in een stadswijk. Studenten krijgen daarbij direct in de context van het werk en het toekomstige beroep onderwijs aangeboden. Ze werken aan opdrachten en projecten die worden aangedragen door het bedrijfsleven of ze zijn onderdeel van een team dat binnen een instelling werkt. Deze onderwijsaanpak is mogelijk binnen de huidige wet- en regelgeving mits de kwaliteit van de opleiding en diploma zijn geborgd en de mbo instelling de aanpassingen in onderwijsprogramma en urennorm kan uitleggen. De onderwijsinspectie beoordeelt o.a. op grond van de tevredenheid onder studenten en werkgevers of aan de kwalificatie-eisen is voldaan.⁸⁸ Door het Rijk gefaciliteerde kennisdeling over dergelijke onderwijsprogramma's kan bewerkstelligen dat succesvolle methodes worden verspreid en overgenomen.

87 Dat geldt voor zowel de beroepsopleidende leerweg (bol) en beroepsbegeleidende (bbl). Het aantal bpv-uren is vanaf niveau 2 omschreven. In de entree geldt er geen minimum voor bpv-uren, wel voor bot-uren.

88 Zie ook het 'Servicedocument onderwijstijd in het mbo in relatie tot jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte' van de onderwijsinspectie.

B5.5 Achtergrond bij coachingsintensiteit (paragraaf 5.4.2)

Uit onderzoek blijkt dat een lage caseload een belangrijke verklaring is voor een succesvolle aanpak en duurzaam resultaat.⁸⁹ Voor de groep jongeren die intensieve life coaching krijgen, is een lage caseload passend. Voor deze groep wordt aangesloten bij de caseload uit de CAO Jeugdzorg: gemiddeld 1 life coach op 16 jongeren. Verder wordt verondersteld dat deze jongeren gemiddeld 4 maanden per jaar life coaching krijgen. Voor de lichte vorm van life coaching gaan we uit van een caseload van 1 op 40 en een periode van gemiddeld 3 maanden per jaar.

Binnen en tussen deze twee groepen kan variatie in de coachingsintensiteit plaatsvinden, op basis van de behoefte vanuit de jongeren en de beoordeling van gemeenten wat betreft hun beleidsinzet. Zo kan de ene jongere het hele jaar door hulp nodig hebben, maar op minder regelmatige basis dan een andere jongere, die korte tijd vrij intensieve hulp nodig heeft. Bovendien kan het zijn dat jongeren waarvan verondersteld wordt dat ze lichte of intensieve begeleiding nodig hebben, alsnog geen begeleiding blijken nodig hebben. Dit kan voornamelijk gelden voor de jongeren uit groep c, geïdentificeerd in paragraaf 5.1.2. Zij zijn momenteel economisch zelfstandig, maar langdurig niet-zelfstandig geweest. Het is aan de lokale uitvoering om dit te beoordelen. Aan de andere kant kan het ook zijn dat een jongere in beeld komt bij de gemeente, die in eerste instantie niet geïdentificeerd wordt als behorende tot de doelgroep, maar wel degelijk begeleiding nodig heeft. Ook hier kan de gemeente maatwerk toepassen en de jongere van hulp voorzien. Middels het implementatietraject, beschreven in paragraaf 5.3 moet de doelgroep beter in beeld worden gebracht. Ook de benodigde caseload en begeleidingsperiode dienen nader te worden onderzocht tijdens het implementatietraject.

B5.6 Kosten en budgettaire effecten (paragraaf 5.4)

Voor de monitoring van de gehele 16-27 populatie bij de RMC's is gerekend met 1 fte per RMC-regio. Voor de monitoring, analyse en adviestaken die de RMC's zullen uitvoeren voor de groep jongeren van dit IBO (302.000 jongeren) wordt gerekend met 1 uur werk per jongere voor de lichte coaching en 2 uur werk per jongere voor de intensieve coaching. Er wordt een afslag gedaan van 30% voor de jongeren tussen de leeftijden van 16 tot 23 jaar. Aangenomen wordt dat deze jongeren al in beeld zijn bij de RMC's vanwege hun vsv-achtergrond.

Er wordt bij de monitoringsoptie vanuit gegaan dat de partijen die de gegevens dienen aan te leveren, deze gegevens reeds bijhouden. Er worden géén nieuwe indicatoren ontwikkeld. De kosten van de monitoringsfunctionaliteit zijn gebaseerd op vergelijkbare ICT-trajecten van het Rijk. Het is noodzakelijk om op te merken dat dit systeem beheerd en onderhouden dient te worden, waarvoor ook budget genoodzaakt is. Hier valt dit budget echter weg in de afronding.

De kosten van coaching worden gebaseerd op de gemiddelde kosten voor (algemeen) maatschappelijk werk, d.w.z. een bruto tarief van € 65 per contact.⁹⁰ De kosten voor begeleiding en nazorg in het mbo worden tevens op dit tarief gebaseerd.

⁸⁹ LPBL (2014) Meta analyse MKBA's sociale (wijk)teams

⁹⁰ Zorginstituut, Kostenhandleiding 2015

Het beoogde effect van de beleidsvariant is om jongeren voor wie dat minder makkelijk is, een duurzame plek op de arbeidsmarkt te bewerkstelligen. Hiervoor moet een aantal randvoorwaarden in orde worden gebracht, zoals aandacht voor problemen die zich op allerlei terreinen van het leven van deze jongeren kunnen voordoen. Dit zijn de kosten van de beleidsvariant. Op termijn zijn met deze beleidsvariant, naast de positieve effecten op het individu zelf, ook besparingen op de Rijksbegroting en de gemeentelijke begrotingen te verwachten, denk aan minder bijstandsuitkeringen, minder gebruik van zorg en minder duurdere vormen van zorg, en minder crimineel gedrag. Omdat deze baten zich veel verder in de toekomst voor zullen doen (en daardoor lastig in te schatten), zijn deze baten in de budgettaire paragraaf buiten beschouwing gelaten. Bovendien worden budgetten soms via automatische bijstellingen aangepast, als blijkt dat er meer of minder gebruik van wordt gemaakt zoals bijvoorbeeld het prognosemodel in het justitiële domein.

Prognosemodel Justitiële Keten (PMJ-systematiek)

De capaciteitsbehoefte binnen de justitieketens wordt bepaald aan de hand van het prognosemodel justitiële keten (de PMJ-raming), zoals opgesteld door het WODC. Deze raming brengt in beeld welke capaciteit er benodigd is bij ongewijzigd beleid.

Maatschappelijke of beleidsmatige ontwikkelingen zullen tevens door dit model uiteindelijk terug te zien zijn in een dalende of stijgende PMJ-raming. Een eventuele overcapaciteit (als gevolg van een dalende PMJ-raming) kan echter niet altijd direct worden afgebouwd en dus worden vertaald in een budgettaire besparing. Denk bijvoorbeeld aan het afstoten van personeel of gebouwen, dat vaak gepaard gaat met frictiekosten. Wel kan verondersteld worden dat een dalende capaciteitsbehoefte zal leiden tot een besparing.

Indien de beleidsvariant dermate succesvol is dat dit leidt tot een verminderde instroom in de justitieketen, zal dus op basis van het bovenstaande, op de langere termijn een besparing op de capaciteit verondersteld kunnen worden.

Bijlage 6: Literatuurlijst

ADR (2015), *Beleidsdoorlichting 'Prestaties van leerlingen en studenten omhoog' 2010-2014*, Den Haag: Auditdienst Rijk

AEF (2018), *En dan ben je volwassen – Onderzoek naar de leeftijdsgrens van de jeugdhulpplicht*, Utrecht: Andersson Elffers en Felix

Ape (2018), *Loonkostensubsidie en loondispensatie: De werking en effectiviteit van beide instrumenten*, Den Haag: APE Public Economics & De Beleidsonderzoekers

Berenschot (2017), *Onderzoek Participatiewet bij werkgevers*, Utrecht: Berenschot

Bestuursakkoord mbo 2018-2022 (2018), *Trots, vertrouwen en lef*

Blokker, E. (2017), *Slimmer uit detentie: voorstel aanvullende maatregelen ex-gedetineerden*, Den Haag: Instituut voor Publieke Waarden

Borghans, L., Duckworth, A., Heckman, J. and B. ter Weel (2008). The Economics and Psychology of Personality Traits. *Journal of Human Resources*, 43(4), 972-1059.

Bot, S., S. de Roos, K. Sadiraj, S. Keuzenkamp, A. van der Broek, E. Kleijnen, (2013), *Terecht in jeugdzorg*, SCP-publicatie 2013-2.

Brunello, G., Schlotter, M (2011). Non cognitive skills and personality traits: Labour market relevance and their development in education & training systems, Discussion paper series. Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, No. 5743.

CBS, *Jaarlijkse rapportage Landelijke Jeugdmonitor*, verschillende jaren

CBS (2018a), *NEETs: jongeren die geen opleiding volgen en niet werken*, Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek

CBS (2018b), *Profielen bijstandsinstream Eindhoven*, zie <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2018/28/profielen-bijstandsinstream-eindhoven>

CPB (2019), *Jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt in beeld*, Den Haag: Centraal Planbureau

CPB (2018a), *Decennium onderwijs- en arbeidsmarktcarrières cohort 2006*, Den Haag: Centraal Planbureau

CPB (2018b), *Waarde van een startkwalificatie*, Den Haag: Centraal Planbureau

CPB (2016), *Op eigen benen? Samenhang van jeugdzorg met het gebruik van WMO-zorg en inkomensondersteuning vanaf het achttiende levensjaar*, Den Haag: Centraal Planbureau

Distelbrink, M. en E. Klooster (2016), *Eindrapportage MBO-Jeugdteam*, Utrecht: Verwey Jonker instituut

Eimers, P. Hublart, J. Bokdam, A. Herngreen, M. Zunderdorp en S. van der Woude (2017), *Van school naar werk: naar een andere benadering*, KBA Nijmegen/VNG/Oberon/Zunderdorp Beleidsadvies & Management/Selle van de Woude

Inspectie OCW (2018), *Themaonderzoek entreeopleidingen Inventariserend onderzoek naar het loopbaanperspectief van de entreestudent*, Utrecht: Inspectie van het Onderwijs

Inspectie OCW (2017), *Servicedocument onderwijstijd in het mbo in relatie tot jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte*, zie <https://www.onderwijsinspectie.nl/documenten/publicaties/2016/05/18/servicedocument-onderwijstijd-mbo-relatie-jongeren-extra-ondersteuningsbehoefte>

Inspectie SZW (2018), *Aan het werk, maar hoe lang?*, in: Kamerstukken II, 2017-2018, 34352, nr. 135.

Inspectie SZW (2016), *Als je ze loslaat ben je ze kwijt*, in: Kamerstukken II, 2017-2018, 34352, nr. 50.

Inspectie SZW (2015), *Werkgeversperspectief, verkennende studie*, Den Haag: Inspectie SZW

Kamerstukken II, 2018–2019, 35122, nr. 2

Kamerstukken II, 2018–2019, 34880, nr. 12

Kamerstukken II, 2018-2019, 34352, nr. 138

Kamerstukken II, 2018–2019, 24515, nr. 468

Kamerstukken II, 2017–2018, 34812, nrs. 3 en 10

Kamerstukken II, 2017–2018, 34352, nrs 50 en 76

Kamerstukken II, 2017-2018, 34352, nr. 115

Kamerstukken II, 2017–2018, 29279, nr. 449

Kamerstukken II, 2017–2018, 24515, nr. 431

Kennis, R., T. Eimers, en S. van der Woude, (2016), *Doorstroom van praktijkonderwijs naar mbo. Studie naar cijfers, achtergronden en wettelijk kader*, Nijmegen: KBA Nijmegen

Lareau, A., (2003). *Unequal Childhoods: Class, Race and Family Life*, University of California Press

LPBL (2014), *Meta analyse MKBA's sociale (wijk)teams, Integrale aanpakken vergeleken in termen van kosten en baten*, Amsterdam: LPBL

Lindqvist, E., & Vestman, R. (2011). The Labor Market Returns to Cognitive and Noncognitive Ability: Evidence from the Swedish Enlistment. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(1): 101-128

Merens, A., & Bucx, F. (2018), *Werken aan de start*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2017), *Eindrapport VIV JJ*, Den Haag.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018), *Loopbaanmonitor jongeren in kwetsbare positie*, Den Haag.

Ministerie van Justitie en Veiligheid (2018), *Recht doen, kansen bieden. Naar effectievere gevangenisstraffen*, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2017), kennisdocument *Ondersteuning mensen met een arbeidsbeperking naar regulier werk vanuit de Participatiewet: instrumenten en financiering*, Den Haag

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (2013), *Beleidsdoorlichting Arbeidsverhoudingen en –voorwaarden*, Den Haag

NJi (2017a), *Interventie Alleen jij bepaalt wie je bent*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut

NJi (2017b), *Op weg naar nog effectievere ondersteuning en hulpverlening voor Rijnmondse mbo-studenten*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut

NJi (2017c), *Vooronderzoek jongeren in kwetsbare posities*, Utrecht: Nederlands Jeugdinstituut

OECD (2017), *Education at a glance*, Paris: Organisation for Economic Cooperation and Development

Onderwijsraad (2017), *Decentraal onderwijsbeleid bij de tijd*, Den Haag: Onderwijsraad

Panteia (2015), *Monitoring en evaluatie vsv-beleid 2012-2015*, Zoetermeer: Panteia.

Putman L., & Woittiez, I. (2015), *Essay Op weg naar werk*, Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

Regioplan (2018a), *Evaluatie ESB-regeling*, Amsterdam : Regioplan

Regioplan (2018b), *Jonggehandicapten duurzaam aan het werk*, Amsterdam : Regioplan

Regioplan (2016), *Extern evaluatieonderzoek traject excellente scholen*, Amsterdam: Regioplan

Muskens, M., R. Tholen en M. van den Bemd (2016), *Analyse RMC-effectrapportages 2014-2015*, Nijmegen: Researchend

RVS (2018), *Leeftijdsgrenzen - Betere kansen voor kwetsbare jongeren*, Den Haag: Raad voor Volksgezondheid en Samenleving

SEO (2018a), *Jonggehandicapten onder de Participatiewet*, Amsterdam: Stichting Economisch Onderzoek, in samenwerking met Panteia en VU

SEO (2018b), *Verkenning effecten aanpassing minimum(jeugd)loon*, Amsterdam: Stichting Economisch Onderzoek

SEO (2016), *Werkwijzer voor kosten-batenanalyses in het sociaal domein*, Amsterdam: Stichting Economisch Onderzoek

Spies, H. (2017), *Literatuurstudie IPTA: Integrale Persoonsgerichte Toeleiding Arbeid*, Culemborg: Inclusivate

Vliek, M. (2017) *Schandpaal of schouderklop? Handhaving door 'naming en shaming' en 'naming en faming'*, Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

WODC (2018), *Monitor nazorg (ex-)gedetineerden – meting 5, Beschrijving van de problematiek van ex-gedetineerden en de relatie met recidive*, Den Haag: Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum

WRR (2017), *Weten is nog geen doen*, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid

www.16-27.nl (2017), *Werkdocument samen, slim en slagvaardig: kansen creëren voor minder zelfredzame jongeren*, zie <http://www.16-27.nl/assets/Uploads/Werkdocument-Samen-slim-en-slagvaardig-kansen-creeren-voor-minder-zelfredzame-jongeren-def.pdf>

ZonMw (2018), *Eerste evaluatie Jeugdwet*, Den Haag: ZonMw

Zorginstituut Nederland, *Kostenhandleiding 2015*, zie <https://www.zorginstituutnederland.nl/publicaties/publicatie/2016/02/29/richtlijn-voor-het-uitvoeren-van-economische-evaluaties-in-de-gezondheidszorg>