

1. INLEIDING

De toeleiding van kwetsbare jongeren, met een meer dan gemiddelde afstand tot de arbeidsmarkt, geniet momenteel een grote mate van aandacht. Voor vele jongeren geschiedt deze voorbereiding succesvol. Er is echter ook een groep kwetsbare jongeren voor wie deze toeleiding naar maatschappelijk participeren niet zo vlekkeloos verloopt. Vooral leerlingen met een meer dan gemiddelde afstand tot de arbeidsmarkt, die we met name vinden in het voortgezet speciaal onderwijs (vso), praktijkonderwijs (pro) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) niveau 1, maar ook jongeren met een beperking in de niveaus 2, 3 en 4 van het mbo kunnen tot deze doelgroep gerekend worden. Te *denken* valt hierbij echter ook aan leerlingen uit de vmbo-leer-werktrajecten. Het onderwijs, in ieder geval de genoemde typen onderwijs, is een belangrijke vindplaats voor kwetsbare jongeren, maar kan ook een belangrijke rol spelen bij oplossingen bij een succesvolle en blijvende (arbeidsmarkt) toeleiding van deze jongeren.

2. ONTWIKKELINGEN

Binnen de relevante onderwijstypen spelen drie ontwikkelingen die grote gevolgen zullen hebben voor de arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren.

In het actieplan Focus op Vakmanschap is de inrichting aangekondigd van de entreeopleidingen. Deze opleidingen vervangen de huidige niveau 1 en AKA-opleidingen. Een entreeopleiding is gericht op het behalen van een diploma dat toegang biedt tot mbo-niveau-2-opleidingen, maar kan ook leiden tot uitstroom naar de arbeidsmarkt. De instroom voor entreeopleiding is drempelloos, na 4 maanden wordt een bindend studieadvies afgegeven. Een mbo-instelling is in principe verplicht iedereen aan te nemen. Met dien verstande, dat de beoogde deelnemer redelijkerwijs in staat geacht mag worden de Entreeopleiding met succes, al dan niet met doorstroomrecht, te volbrengen en de Entreeopleiding daarmee de juiste plaats voor de deelnemer is. Uitzondering zijn jongeren die nog volledig leerplichtig zijn of die voldoen aan de vooropleidingseisen voor niveau 2 of hoger. Voor niveau 2 wordt de drempelloze instroom afgeschaft.

De tweede onderwijsontwikkeling betreft de invoering van de referentieniveaus Nederlands en rekenen. Deze regeling verplicht leerlingen te voldoen aan minimale eisen voor deze vakken. Het vmbo en de entreeopleiding krijgen bijvoorbeeld als uitstroomeis referentieniveau 2F¹. Hiermee samenhangend kan de verzwarening van de exameneisen in het voortgezet onderwijs (vo) worden gezien.

Een derde ontwikkeling, eveneens voortkomend uit het actieplan Focus op Vakmanschap, is de intensivering van het beroepsonderwijs. Verkorting van de leertijd en de intensivering van het eerste

¹ De definitieve beslissing hierover is nog niet genomen.

jaar, stellen hogere eisen aan deelnemers in het mbo. Gekoppeld aan de ambitie van de wet kwaliteit vso om zoveel mogelijk leerlingen diplomagericht te laten uitstromen – met daarmee de mogelijkheden tot een vervolg in het mbo – en de ambitie van passend onderwijs om leerlingen zo regulier mogelijk op te vangen, krijgt het mbo in potentie te maken met een toenemende doelgroep van deelnemers voor wie een loopbaan in het mbo niet zonder slag of stoot zal verlopen of voor wie een loopbaan in het mbo niet is weggelegd.

Naast de ontwikkelingen binnen het onderwijs, zal de Invoering van de Participatiewet op 1 januari 2014 gevolgen hebben voor de arbeidstoeleiding van kwetsbare jongeren. Met de Participatiewet worden de huidige regelingen rond de WWB, de WsW en de Wajong aangepast. De belangrijkste wijzigingen op een rij:

- Instroom in de Wajong wordt met de invoering van de participatiewet alleen nog mogelijk voor mensen die duurzaam arbeidsongeschikt zijn. Is dit niet het geval dan komt men in aanmerking voor een WWB-uitkering.
- Bij invoering van de participatiewet per 1 januari 2015 wordt de instroom in de WsW geheel beëindigd. De WsW blijft overeind voor het zittend bestand. Er komt een nieuwe voorziening onder de Participatiewet om beschermd werken op te zetten afgestemd op werkplekken tegen 100% van het wettelijk minimumloon.

Hoewel verschillend van aard, vallen uit de bovenstaande regelingen een aantal grootste gemeene delers te distilleren. Het gaat daarbij om:

- Het streven naar verhoging van de kwaliteit en resultaten van het onderwijs.
- De nadruk op maatschappelijke participatie van zoveel mogelijk mensen, waaronder de kwetsbare jongeren, met als onderliggende aanleiding:
 - de wens dat iedereen binnen de samenleving naar eigen vermogen kan deelnemen aan het maatschappelijk leven;
 - de moeite die de samenleving steeds meer heeft de huidige mate van verzorging voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt financieel overeind te houden; het streven naar een regionale bundeling van krachten met een spilfunctie voor gemeenten.

3. CONSEQUENTIES

Rond de invoering van de entree-opleiding zijn nog veel onduidelijkheden, de uitwerking van het kwalificatiedossier is nog niet gereed en veel ROC's zijn nog bezig om een invulling te geven aan de nieuwe opleidingen. Duidelijk is wel dat voor het diploma entreeopleiding de referentieniveaus 2F gaan gelden als indicatie voor een diploma met doorstroomrecht naar mbo en dat voor de toelating tot het mbo, vanaf niveau 2, een volledig vo-diploma of een diploma met doorstroomrecht nodig zal zijn.

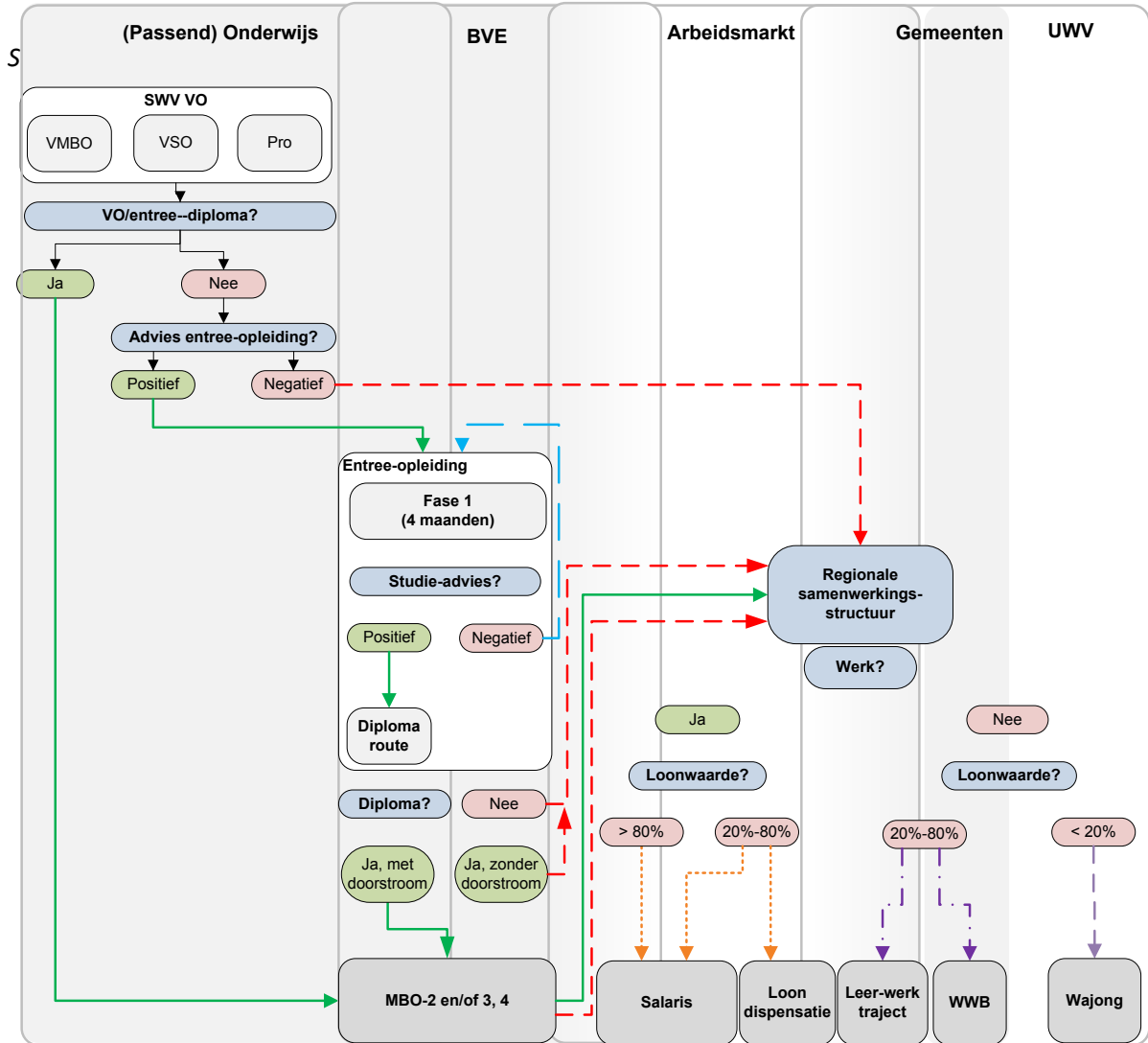
De verplichting van de referentieniveaus 2F voor Nederlands en Rekenen in het vmbo en de entreeopleiding zal voor een deel van de huidige doelgroep betekenen dat de drempel om een diploma te halen dat toegang biedt tot het niveau van startkwalificatie, hoger komt te liggen. Een grotere groep zal zonder diploma het vo afronden of de entreeopleiding afronden met een diploma zonder doorstroomrecht.

Gevolg hiervan is dat de onderwijstypen pro, vso en vmbo (lwoo/bb) voor een belangrijk deel van de leerlingen eindonderwijs richting arbeid zullen vormen en veel jongeren niet in staat zullen zijn, ondanks alle kwaliteitsimpulsen en inspanningen, om een startkwalificatie te behalen. Zij zullen aangewezen zijn op een onder verantwoordelijkheid van de gemeente uitgevoerde route naar maatschappelijke participatie of werk waarvoor geen startkwalificatie vereist is.

Met de komst van de Participatiewet zal vanaf 2015 echter het bijstandvolume, naast de effecten van de economische crisis, verder toenemen als gevolg van de instroom van nieuwe doelgroepen in de WWB, het verkorten van de WW-uitkering en het verhogen van de AOW-leeftijd. In combinatie met de korting van de budgetten die gemeenten te verwerken krijgen, zal dat voor kwetsbare jongeren betekenen dat beperkt mogelijkheden vanuit de gemeenten beschikbaar zullen zijn.

Voor die leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte, die vanuit het vso of een andere passend onderwijs voorziening wel de overstap naar het mbo kunnen maken, realiseert het mbo zich, juist vanwege de aangescherpte eisen, zich het belang van de additionele ondersteuning die deze deelnemers mogelijk behoeven en het mogelijk grotere risico op voortijdige uitval van deze doelgroep.

Door deze samenloop van nieuwe regelgeving ontstaan er verschillende mogelijkheden die onderstaand schematisch zijn opgenomen.



- - - - - Uitstroom uit onderwijs zonder startkwalificatie
- - - - - Uitstroom zonder startkwalificatie met werk
- - - - - Uitstroom zonder startkwalificatie zonder werk
- - - - - Doorstroom naar andere entree-opleiding (max. 2 jaar)
- Doorstroom naar startkwalificatie
- Gedeelde belangen/verantwoordelijkheden

Het verschuiven van verantwoordelijkheden en gelijktijdig uitvoeren van een aantal grote stelselwijzigingen biedt kansen voor integrale aanpak, dicht bij huis. Maar het vraagt ook wel wat van die integrale aanpak om kwetsbare jongeren goed in het vizier te blijven houden mochten zij ergens in het proces uitvallen, met alle onwenselijke gevolgen van dien.

4. OPDRACHT

Op het niveau van de startkwalificatie ligt er voor arbeidstoeleiding een duidelijke infrastructuur van scholen, leerbedrijven en kenniscentra, inclusief voorzieningen voor voortijdig schoolverlaten. Deze infrastructuur faciliteert deelnemers uit het mbo om na kwalificatie daadwerkelijk hun overgang naar de arbeidsmarkt te realiseren. Deze infrastructuur is (nog) niet of slechts in mindere mate beschikbaar t.b.v. beroepsopleidingen onder startkwalificatieniveau, inclusief het vso en pro. Regionaal ontstaan reeds diverse initiatieven om dit probleem te adresseren. Met het oprekken en/of het faciliteren van dergelijke regionale structuren, kan op regionaal niveau een eigen passende invulling gegeven worden aan de arbeidstoeleiding van jongeren onder startkwalificatieniveau, waarbij pro, vso en bve nauwe samenwerking bezigen. Het verdient voorkeur deze regionale bundeling stevig te baseren op landelijke overeenstemming tussen betrokken partijen, mogelijk zelfs resulterend in adviezen voor, vormen van en scenario's voor samenwerking. In een dergelijke raamwerk zouden alle bestaande initiatieven ingepast kunnen/moeten worden om te zorgen voor volledigheid en samenhang, waardoor ongewenste doublure in de regio kan worden voorkomen.

Met het creëren van een infrastructuur met een duidelijke regionale inkleuring kan een regio voorzien in zowel een preventieve als een curatieve aanpak. Middels de preventieve aanpak kunnen kwetsbare leerlingen op voorhand door de samenwerkende systemen² toegeleid worden naar hun toekomstige maatschappelijke positie. Het is dan belangrijk zorg te dragen voor voldoende 'schakelmomenten en -mogelijkheden' tussen de bestaande systemen. Door dezelfde systemen ook in te zetten voor jongeren die eerder uitgevallen zijn, of uitvallen binnen reguliere systemen, is ook de curatieve aanpak verzekerd. Daarmee wordt dan een duidelijk vangnet gecreëerd.

Bij de bovenstaande opdracht worden twee duidelijke uitgangspunten gehanteerd, die leidend zouden moeten zijn bij iedere ontwikkeling:

1. De enige verantwoordelijke in het toeleidingsproces is de jongere zelf; partijen die in de toeleiding voorzien zijn slechts belanghebbend; onderwijsorganisatie hebben belang bij een positieve uitstroom, gemeenten hebben een belang bij het voorkomen van een onnodig beroep op een uitkering, werkgevers hebben een belang bij het opleiden van nieuw arbeidspotentieel.

² Bij het woord systemen moet gedacht worden aan partijen in het onderwijs, zijnde scholen, samenwerkende schoolorganisaties, samenwerkingsverbanden passend onderwijs.

2. Bij de toeleiding van kwetsbare jongeren moet het primaat liggen bij de natuurlijke regisseur van de jongere, ontleend aan de plaats waar de jongere zich in het proces bevindt. Gedurende het onderwijsproces is de school de natuurlijke regisseur, in de situatie tussen school en werk is de gemeente de natuurlijke regisseur, bij een positie op de arbeidsmarkt is de rol van regisseur voorbehouden aan de werkgever. Zodoende kan in het hele proces van arbeidstoeleiding het primaat en de regie verschuiven van onderwijs, naar werkgever of naar gemeente.

Bovenstaande uitgangspunten benadrukken de noodzaak voor samenwerking. Niet alleen samenwerking tussen verschillende vormen en niveaus van onderwijs, maar ook samenwerking tussen onderwijs, arbeidsmarkt en gemeentelijke overheid.

5. VERKENNING

Om zicht te krijgen op de complexe en in elkaar overlopende ontwikkelingen is het van belang dat de belanghebbende organisaties in het onderwijs, bedrijfsleven en overheid met elkaar in gesprek komen over de arbeidstoeleiding van jongeren (z)onder startkwalificatie. Vragen die daarbij aan de orde kunnen komen zijn:

- Welke wettelijke verantwoordelijkheden hebben de verschillende organisaties?
- Op welke wijze kan hieruit een raamwerk van samenwerkingsvormen worden ontwikkeld waarmee regio's gefaciliteerd worden hun eigen inkleuring te geven?
- Op welk niveau kan de uitvoering het beste worden georganiseerd?
- Welke ondersteuningsbehoefte hebben de doelgroep en het bedrijfsleven?
- Wat zijn werkzame bestanddelen om resultaatgericht aan deze behoefte tegemoet te komen?
- Hoe kan de uitvoering van de arbeidstoeleiding worden gefinancierd?

Het verdient aanbeveling om de bovenstaande punten, die door PO-, VO- en MBO-Raad in gezamenlijkheid herkend en erkend worden, op departementaal niveau aandacht te geven, zodat alle ontwikkelingen die nu in toenemende mate in den lande tot uiting komen, via een werkgroep enigermate gestroomlijnd kunnen worden. Een tweede aanbeveling is om het veld breed te informeren en hen te bevragen op hun bevindingen middels een landelijke werkconferentie, specifiek gericht op bovenbeschreven thema's en ontwikkelingen.