

Startklaar

Voorstellen voor sluitende aanpak
jongeren zonder diploma

*Raad voor Werk en Inkomen
29 september 2005*

Inleiding

De minister van OCW heeft de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) gevraagd te adviseren over de wijze waarop het kabinet van plan is uitvoering te geven aan de motie Verhagen c.s. (29454, nr. 8). De motie Verhagen c.s. vraagt de regering om een leer/werkplicht voor jongeren tot 23 jaar mogelijk te maken. In de brief aan de Tweede Kamer van 1 juli jl. doet de minister een aantal voorstellen om deze jongeren te bereiken en te helpen weer naar school te gaan of werk te zoeken. De Raad zal in dit advies op deze maatregelen in gaan.

De minister heeft de RWI in de adviesaanvraag (d.d. 14 juli 2005) gevraagd specifiek in te gaan op een vijftal punten:

1. De vier maatregelen in de brief aan de Tweede Kamer en de uitwerking ervan:
 - a. Versterking van de gezamenlijke aanpak op gemeentelijk niveau (ketenbenadering);
 - b. Versterking van de mogelijkheden tot sluitende registratie;
 - c. Creëren van een meer praktisch georiënteerd leeraanbod;
 - d. Stimuleren van actieve participatie gekoppeld aan individuele prikkels, waarbij ook de mogelijkheid van het verplichten van de jongeren tot participatie wordt onderzocht (leerwerkplicht).
2. De voorgestelde aanpak in relatie tot de doelgroep: jongeren van 18 tot 23 jaar, zonder startkwalificatie, zonder werk, zonder uitkering, die niet naar school gaat.
3. De vormgeving van een meer praktisch georiënteerd leeraanbod vanuit de werkgeverskant.
4. De bijdrage die gemeenten en werkgevers kunnen leveren aan de voorgestelde maatregelen.
5. De wijze waarop gemeenten gestimuleerd kunnen worden met werkgevers afspraken te maken over het aanbieden van een scholingstraject aan jongeren die zonder startkwalificatie toch worden aangenomen (tegengaan groenpluk).

In dit advies zal de Raad eerst kort stilstaan bij de aard en omvang van de doelgroep (paragraaf 1) en vervolgens ingaan op de 4 maatregelen in de brief van 1 juli (paragraaf 2). Daarbij komt ook de bijdrage die gemeenten en werkgevers kunnen leveren aan de orde. Ten slotte zal de Raad ingaan op het fenomeen “groenpluk” (paragraaf 3).

1. Doelgroep

Voor de Raad staat voorop dat jongeren zo mogelijk terug naar school moeten worden geholpen (naar een onderwijsinstelling of een leerwerktraject) en znodig begeleid moeten worden naar werk. De Raad is het dus eens met het uitgangspunt in de motie Verhagen c.s. dat jongeren óf op school¹ zitten óf aan het werk zijn.

Een generieke leerwerkplicht schiet naar de mening van de Raad echter zijn doel voorbij. Verreweg de meeste jongeren vinden na afloop van hun opleiding op eigen kracht binnen een half jaar een baan. Het is contraproductief de zelfredzaamheid van jongeren en het gebruik van eigen netwerken met een leer/werkplicht te doorkruisen. De Raad kan zich dan ook goed vinden in de gerichte aanpak van de minister van OCW: beleid gericht op de participatie van alle jongeren, met als sluitstuk van het beleid een mogelijke leerwerkplicht

¹ Waar in dit advies wordt geschreven over schoolgaande jongeren wordt vanzelfsprekend ook bedoeld op jongeren die werkend leren, zoals bijvoorbeeld via de BBL.

voor jongeren van 18 tot 23 jaar zonder startkwalificatie, die niet aan het leren of werken zijn en die geen uitkering ontvangen.

Dit zijn jongeren die niet op eigen houtje hun weg naar de arbeidsmarkt weten te vinden. De RWI heeft in zijn analyse *Duizenden jongeren buiten bereik arbeidsmarktbeleid*² laten zien dat een fors aantal jongeren in de praktijk niet op school zit, niet werkt en ook niet wil werken. Dat waren er in 2003 ruim 60.000. Hiervan hebben er ca. 40.000 geen startkwalificatie (een deel van hen heeft overigens wel een VMBO-diploma). Ca. 16.000 jongeren staan buiten het onderwijs en de arbeidsmarkt vanwege zorgtaken. Ook jongeren die nog wel leerplichtig zijn, gaan niet naar school. Zo volgden in 2003 ongeveer 10.000 15-16 jarigen geen onderwijs. Hiervan waren er 6.000 ook niet actief op de arbeidsmarkt.³

Gezien het maatschappelijke belang van de participatie van deze jongeren, is de Raad met de minister van mening dat deze jongeren desnoods met enige “drang en dwang” tot actieve deelname aangezet kunnen worden. Actieve deelname wil zeggen: als de jongeren niet aan het werk zijn, en geen startkwalificatie hebben, wordt bezien of deelname aan een vorm van onderwijs (waaronder werkend leren) tot de mogelijkheden behoort. De Raad doelt uitdrukkelijk niet op een vorm van sociale dienstplicht.

De Raad maakt een aantal belangrijke kanttekeningen vooraf, die ook verder in dit advies een rol zullen spelen:

1. De adviesaanvraag heeft betrekking op jongeren van 18 tot 23 jaar, en de Raad zal zich in dit advies dan ook op die doelgroep richten.
Het kan echter niet genoeg benadrukt worden dat preventie van voortijdige schooluitval van het allergrootste belang is, met name voor jongeren onder de 18 jaar. Voorkomen moet worden dat jongeren uitvallen en de aansluiting met school en arbeidsmarkt verliezen. Leerplichtambtenaren en RMC's spelen hierbij een belangrijke rol.
2. Als jongeren verplicht worden tot deelname aan een traject, stelt dat eisen aan de kwaliteit van het aanbod dat aan hen wordt gedaan. Zoals ook terecht wordt gesteld in de motie Verhagen c.s. is het aan de overheid en werkgevers om aan hen een aanbod doen dat perspectief biedt op de arbeidsmarkt.
Het is niet realistisch te veronderstellen dat werkgevers voor alle jongeren in deze doelgroep een baan, leerwerkplek of stage ter beschikking zullen stellen. In de huidige conjunctuur is de beschikbaarheid van leerwerkplekken sowieso problematisch. Voor deze jongeren zal het ongeacht de conjunctuur lastig zijn om leerwerkplekken in het bedrijfsleven te vinden: dat is een structureel probleem.
De overheid zal voor deze groep dan ook haar verantwoordelijkheid moeten nemen. De leerwerkplicht voor jongeren zal kortom een tegenhanger moeten hebben in een adequaat aanbod met perspectief op werk. Als dat aanbod niet gegarandeerd kan worden, is een leerwerkplicht voor deze jongeren ook niet houdbaar.

² RWI, oktober 2004.

³ De minister laat nader onderzoek uitvoeren naar de aard en omvang van de doelgroep. Dit nadere onderzoek wordt uitgevoerd door Cinop. Het rapport wordt naar verwachting eind september gepubliceerd. De Raad heeft bij de totstandkoming van dit advies helaas geen gebruik kunnen maken van deze kwalitatieve analyse.

3. Veel van deze jongeren zullen nooit op school een startkwalificatie (WEB-2 niveau) kunnen halen: het doel is hen aan het werk te krijgen, zodat ze zich op de werkplek verder kunnen ontwikkelen. Daar zijn ook mogelijkheden voor: in sommige sectoren (bijvoorbeeld bouw, schoonmaak, beveiliging) is het “sectorstartniveau” lager dan het niveau van de formele startkwalificatie.
4. De aanpak van het voortijdig schoolverlaten is een hardnekkig probleem. De doelgroep van jongeren die niets doet en eigenlijk ook niets wil doen is een lastige. De voorstellen van de RWI in dit advies kunnen een bijdrage leveren aan de oplossing van het probleem. De mate van succes is echter afhankelijk van uitstekende uitvoering en samenwerking door betrokken instanties op lokaal en regionaal niveau. Gemeenten en scholen die verantwoordelijk zijn voor het doen van een praktijkgericht leeraanbod aan de jongeren, moeten daartoe ook in staat worden gesteld.

2. Leer/werkplicht voor jongeren tot 23 jaar: reactie RWI op maatregelen minister OCW

In de vorige paragraaf is gesteld dat de Raad van mening is dat aan een eventuele leerwerkplicht voor jongeren (onderdeel d. adviesaanvraag), een adequaat aanbod met perspectief op werk gekoppeld moet zijn. In deze paragraaf wordt ingegaan op het creëren van een praktijk georiënteerd leeraanbod voor de doelgroep (onderdeel c. adviesaanvraag). Daarnaast wordt nader ingegaan op het begrip startkwalificatie en op de vormgeving van de leerwerkplicht.

Voornemens van het kabinet om de gezamenlijke aanpak op gemeentelijk niveau te versterken door (onderdeel a. adviesaanvraag) best practices uit te wisselen en regionale samenwerking te bevorderen, zijn noodzakelijke randvoorwaarden die de Raad dan ook zeer onderschrijft. In de Modelaanpak Jeugdwerkloosheid⁴ heeft de Raad lokale partijen opgeroepen in goed overleg tussen gemeenten en CWI “jongerenloketten” op te richten, en daar de RMC’s en leerplichtambtenaren bij te betrekken, opdat de voortijdig schoolverlaters bekend zijn en in aanmerking komen voor hulp bij de terugkeer naar school dan wel het vinden van werk. Het is vlak na de schooluitval veel makkelijker jongeren te kennen en te helpen bij het zoeken naar een passend praktijkgericht leeraanbod, dan wanneer ze al een half jaar of langer op de spreekwoordelijke bank zitten. De Raad wil de RMC-contactgemeenten aanbevelen om de werkzaamheden van RMC- en leerplichtambtenaren zoveel mogelijk te combineren. Daarnaast is, gezien de vaak complexe problemen van deze doelgroep, betrokkenheid van jeugdhulpverlening en justitie bij het jongerenloket gewenst. Juist voor jongeren met meerdere problemen is een “warme” overdracht en een goede aansluiting van de jeugdzorg op een scholings- of werktraject van groot belang. Een opleiding of werk biedt jongeren in een zorgtraject perspectief op de toekomst. Jongeren met een veelvoud aan problemen moeten daarbij geholpen worden voordat ze zich weer op school of werk kunnen concentreren.

⁴ november 2003

De Raad onderschrijft evenzeer het streven om te komen tot (onderdeel b. adviesaanvraag) sluitende registratie, onder andere via de introductie van het onderwijsnummer⁵ ⁶. Omdat binnen een gemeente vaak veel instanties met jongeren bezig zijn (bijv. scholen, RMC, jongerenloket, jeugdzorg, GGD, onderwijsinstellingen, reïntegratiebedrijven, politie en justitie), zijn in principe de meest noodzakelijke data wel aanwezig. Toch is het vaak moeilijk deze te benutten. Ze zijn veelal niet te koppelen omdat er verschillende eigenaren zijn, met ieder een eigen systeem, en omdat privacywetgeving koppeling en ontsluiten van informatiesystemen kan belemmeren en zelfs onmogelijk maken.

Voorstel 1: Omdat al die gegevens binnen gemeenten aanwezig zijn, wil de Raad de minister in overweging geven de gemeentebesturen verantwoordelijk en bevoegd te maken voor de koppeling en ontsluiting. Privacywetgeving moet dat – vanzelfsprekend met de benodigde garanties voor betrokkenen – ook toelaten.

Eveneens met de benodigde garanties voor betrokkenen, stelt de Raad voor om in dit kader ook aansluiting te zoeken bij andere initiatieven, zoals bijvoorbeeld het initiatief van de staatssecretaris van VWS om (met ingang van 1 januari 2007) een Elektronisch Kinddossier in te stellen voor alle nieuwgeboren kinderen. Een dergelijke dekkende registratie levert veel informatie op, die met behulp van huidige (geautomatiseerde) analysetechnieken ook veel informatie kan opleveren over de verwachte kansen van het kind op de arbeidsmarkt.

Dit zijn echter geen voldoende voorwaarden.

Zoals gezegd: het is niet realistisch te veronderstellen dat werkgevers voor alle jongeren in deze doelgroep een baan, leerwerkplek of stage ter beschikking zullen stellen. In de huidige conjunctuur is de beschikbaarheid van leerwerkplekken problematisch. Voor deze jongeren zal het ongeacht de conjunctuur lastig zijn om leerwerkplekken in het bedrijfsleven te vinden: dat is een structureel probleem.

De overheid zal voor deze groep hoe dan ook haar verantwoordelijkheid moeten nemen en gemeenten en scholen in staat moeten stellen aan deze jongeren een praktijkgericht leeraanbod te doen (zie paragraaf 2.1).

Dat wil niet zeggen dat werkgevers de verantwoordelijkheid voor de jongeren willen afschuiven. Zo mogelijk moeten deze jongeren kunnen instromen in reguliere BBL-trajecten en in het bedrijfsleven aan de slag. De Stichting van de Arbeid (Star) heeft in de *Aanbeveling ter bestrijding van werkloosheid onder jeugdigen*⁷ CAO-partijen opgeroepen een extra inzet te plegen ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid en ter bevordering van de werkgelegenheid van jongeren. CAO-partijen zijn opgeroepen beroepspraktijkvormingsplaatsen en werkervaringsplaatsen in stand te houden en waar mogelijk te creëren. De Modelaanpak Jeugdwerkloosheid van de RWI biedt werkgevers en lokale partijen een handreiking m.b.t. de mogelijke vormgeving van werkervaringsplaatsen. MKB Nederland (10.000 Leerbanenplan) en VNO-NCW (JOP-stages) hebben het initiatief genomen om leerbanen en stages voor werkloze jongeren te realiseren. MKB, VNO en LTO Nederland werken samen bij het

⁵ Het onderwijsnummer is gekoppeld aan het Burger Service Nummer, een persoonsgebonden nummer dat door alle overheidsdiensten gebruikt gaat worden. Het kabinet is voornemens daarmee op 1 augustus 2006 te starten. De komst van het onderwijsnummer is een belangrijke stap op weg naar een sluitende registratie. Iedere leerling die bekostigd onderwijs volgt, krijgt een persoonsgebonden nummer zodat bekend wordt of zij leerplichtig zijn, een startkwalificatie hebben behaald en of zij nog onderwijs volgen.

⁶ Zie ook Ministerie van BZK, *Doen of laten. De rol van het Rijk bij ketenvorming*, De Haag, juni 2005, en Expertcommissie informatievoorziening en elektronische dienstverlening SUWI, *De burger bediend!*, Den Haag, april 2005.

⁷ 9 januari 2004, Publicatienr. 2/04. Deze Star-aanbeveling wordt dit najaar geactualiseerd.

benaderen van sectoren en branches die plannen moeten ontwikkelen die leiden tot meer werkgelegenheid bij jongeren tot 23 jaar (Jong Actief). Werkgevers, werknemers en gemeenten zijn ook nauw betrokken bij de activiteiten van de Taskforce Jeugdwerkloosheid.

2.1 Praktijkgeoriënteerd leeraanbod

Gemeenten spelen een cruciale rol bij het realiseren van de doelstelling dat elke jongere tot 23 jaar die geen startkwalificatie heeft aan het werk of naar school gaat.

De minister verwijst daarbij terecht naar de gemeentelijke taken op het gebied van de leerplicht, de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC-wet), educatie, en de Wet Werk en Bijstand (WWB).

Gemeenten hebben in het kader van de RMC-wet de taak alle voortijdig schoolverlaters tot 23 jaar te registreren en ervoor te zorgen dat ze terugkeren in het onderwijs, zodat ze alsnog een startkwalificatie kunnen halen. Voor werkzoekende jongeren die noch leerplichtig noch uitkeringsgerechtigd zijn, hebben de gemeenten op grond van de WWB de reïntegratieverantwoordelijkheid.⁸

Op basis van de huidige wet- en regelgeving vervullen gemeenten dus een spilfunctie bij het naar school of aan het werk helpen van jongeren.

Gemeenten hebben ook een belang bij het helpen van deze risicjongeren: dit zijn jongeren die naar verwachting in de toekomst langdurig beroep zullen doen op de bijstand, en die ook andere maatschappelijke problemen (schulden, leefbaarheid, veiligheid) voor de gemeente met zich meebrengen. Gezien het belang van gemeenten bij het betrekken van deze jongeren bij de samenleving, verwacht de Raad dat gemeenten – met name de grote steden – deze jongeren zullen opzoeken en hen een passend leeraanbod zullen doen.

Jongeren die met een leerwerkplicht geconfronteerd worden, moeten daar ook van op aan kunnen. Het kan naar de mening van de Raad niet zo zijn dat een jongere die met een leerwerkplicht geconfronteerd wordt, nul op het rekest krijgt van de gemeente. Bij een leerwerkplicht hoort een adequaat leeraanbod, met perspectief op werk.

Als gemeenten met de jongeren aan de slag gaan, moeten de gemeenten er ook van op aan kunnen dat een goed praktijkgericht leeraanbod voor deze doelgroep beschikbaar is. In paragraaf 1 heeft de Raad al aangegeven dat de beschikbaarheid van leerwerkplekken voor deze doelgroep jongeren om een structurele oplossing vraagt, en dat er – ongeacht de conjunctuur – niet vanuit gegaan kan worden dat het bedrijfsleven voldoende (BBL-)leerwerkplekken en stages ter beschikking zal stellen. De beroepsopleidende leerweg (BOL) is voor deze doelgroep te theoretisch.

In deze paragraaf wordt aangegeven hoe naar de mening van de Raad in de eerste plaats via preventief beleid kan worden voorkomen dat jongeren uitvallen. Voor de jongeren die de aansluiting met onderwijs en arbeidsmarkt hebben gemist, is – ook gezien de voorgenomen leerwerkplicht – een tijdelijke extra inspanning nodig: een curatieve aanpak.

⁸ Gemeenten hadden in het verleden in het kader van de sluitende aanpak de verplichting om alle jongeren na 1 jaar werkloosheid een WIW dienstbetrekking aan te bieden. Deze verplichting is in het kader van de WWB vervallen. Een dergelijke verplichting past ook niet in de systematiek van de WWB.

2.1.1. Preventief beleid

Voor de Raad heeft de preventie van schooluitval de hoogste prioriteit. Dat betekent dat het voor scholen mogelijk moet zijn leerwerkplekken te organiseren en dat het (ook financieel) mogelijk moet zijn de benodigde extra begeleiding te bieden aan risicjongeren.

Voorstel 2: De Raad is van mening dat de instellingen voor beroepsonderwijs (ROC's) voor deze groep jongeren een praktijkgericht leeraanbod moeten kunnen bieden:

1. Instellingen voor beroepsonderwijs, bedrijven of samenwerkingsverbanden van bedrijven sluiten samenwerkingsovereenkomsten (PPS) waarin afspraken worden gemaakt over financiering en onder welke voorwaarden jongeren een praktijkopleiding kunnen volgen⁹.
2. Zijn dergelijke overeenkomsten niet te realiseren dan zorgen de instellingen voor beroepsonderwijs zelf voor de praktijkvorming door middel van simulatiebedrijven. De scholen moeten van OCW de ruimte krijgen daarvoor investeringen te doen.

De ROC's geven aan dat ze de extra aandacht die deze doelgroep nodig heeft, niet uit de reguliere bekostiging kunnen betalen. De teldatum van 1 oktober vormt ook een probleem bij het bieden van meerdere instroommomenten gedurende het schooljaar: er is geen financiering voor leerlingen die na 1 oktober instromen. De regelgeving van OCW moet scholen ook de ruimte bieden maatwerk voor risicjongeren te organiseren. Deze kwesties komen ook aan de orde in het interdepartementaal beleidsonderzoek IBO BVE dat onder leiding van het Ministerie van Financiën wordt uitgevoerd en naar verwachting in januari 2006 wordt gepubliceerd.

Voorstel 3: De Raad wil de minister daarbij in overweging geven een analyse te doen naar de vraag of het onderscheid in het beroepsonderwijs tussen BBL en BOL¹⁰ nog adequaat is. Indien uit de analyse blijkt dat het raadzaam is om BBL en BOL samen te voegen tot één nieuwe, flexibele beroepsopleiding, impliceert dat ook heroverweging van de bekostigingssystematiek. Voor iedere leerling moet dezelfde bekostiging gelden en de werkgever die onderwijstaken op zich neemt, moet daarvoor worden betaald. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan een bekostigingssystematiek gekoppeld aan de leerling, in de vorm van een leerling volgend budget (LVB). Daarbij moeten ook de consequenties voor studiefinanciering en WVA worden betrokken.

Een leerlingvolgend budget biedt jongeren die vroeg zijn gestopt met leren en aan het werk zijn gegaan, ook de mogelijkheid om later (zelfs na hun 23^{ste}) hun "leerrechten" op te nemen en zich alsnog te laten scholen.

⁹ Voorheen: gemeenschappelijke onderwijsactiviteiten (GOA).

¹⁰ In de praktijk wordt het verschil tussen BBL en BOL steeds kleiner. De BBL kent een praktijkdeel van minimaal 60% en de BOL van 20 tot 60% van de opleidingstijd. In de praktijk zie je dat het praktijkdeel van de BOL naar dat van de BBL groeit. Dit heeft een aantal vervelende consequenties. BOL-leerlingen kunnen in aanmerking komen voor studiefinanciering, BBL-leerlingen niet. BBL-leerlingen kunnen een arbeidsovereenkomst hebben. Bij toepassing van de WVA is dit zelfs een voorwaarde. Wordt geen WVA-toegepast dan bestaat de mogelijkheid dat BBL-leerlingen een stageovereenkomst hebben. BOL-leerlingen hebben nooit meer dan een stageovereenkomst. Omdat het verschil tussen BBL en BOL kleiner wordt, kunnen leerlingen die in dezelfde mate en omvang praktijkervaring opdoen bij dezelfde opleiding verschillend betaald worden (stagevergoeding en loon). Werkgevers kunnen alleen maar in aanmerking komen voor WVA bij de BBL. Zij krijgen geen vergoeding voor BOL-leerlingen. Het kleiner worden van de verschillen tussen BBL en BOL past binnen het streven naar de toepassing van meer maatwerk voor de voortijdig schoolverlaters.

2.1.2. Curatief beleid

Zoals hierboven is uiteengezet zijn er ca. 60.000¹¹ jongeren die niet werken en niet naar school gaan, waarvan er ca. 40.000 niet over een startkwalificatie beschikken. Dit zijn geen werkzoekende jongeren die zich melden bij een jongerenloket, dus gemeenten zullen actief naar de jongeren op zoek moeten gaan. Zoals bijvoorbeeld de gemeente Rotterdam die de jongeren via huis-aan-huisbezoek in beeld probeert te krijgen. De trajecten die geboden moeten worden zijn intensief. Gezien de aard van de doelgroep zal een traject veelal ten dele bestaan uit zorg (waarbij de problemen van de jongeren worden aangepakt: verslaving, huisvesting, schulden, jeugdzorg, etc.), begeleiding en ten dele uit kwalificatie.

Vakinhoudelijke kwalificatie, maar op dit niveau vooral ook meer algemene sociale vaardigheden die horen bij aan het werk gaan: op tijd komen, persoonlijke verzorging, werken in teamverband, kunnen omgaan met gezagsverhoudingen op de werkvloer, etc. Daarbij is de motivatie van de jongere zelf cruciaal voor het succes van het traject. Zowel ROC's als gemeenten zouden deze trajecten moeten kunnen aanbieden.¹² Scholen hebben al aangegeven dat ze de extra begeleiding die deze jongeren nodig hebben, niet kunnen bieden.

De Raad verwacht dat een oproep aan scholen en gemeenten (gezien de aard van de doelgroep) om samen te werken en deze jongeren een aanbod te doen, te vrijblijvend is. Bij invoering van een leerwerkplicht voor jongeren hoort naar de mening van de Raad een adequaat leeraanbod met perspectief op werk. Daarom wil de Raad een incidentele verhoging van de Rijksbijdrage RMC bepleiten.

Met dit tijdelijke, extra geld kunnen gemeenten de jongeren die nú de aansluiting met onderwijs en arbeidsmarkt hebben gemist, en die geconfronteerd worden met een leerwerkplicht, helpen. Het geld moet ingezet worden om de jongeren in beeld te brengen en om hen bij de terugkeer naar school of bij deelname aan een maatwerktraject extra begeleiding te bieden.

Voorstel 4: De Raad stelt voor de Rijksbijdrage RMC-functie, in afwachting van een structurele oplossing voor de betere begeleiding van risicjongeren in het beroepsonderwijs én in het licht van de voorgenomen leerwerkplicht, incidenteel te verhogen. De Raad wil de minister in overweging geven het extra budget in te zetten op basis van de volgende prestaties:

- Het in beeld brengen van de jongeren door gemeenten (hoe meer jongeren in beeld, hoe meer budget),
- Daadwerkelijk geleverde begeleiding (outputfinanciering)

Het is niet de bedoeling dat RMC's zelf trajecten gaan aanbieden. RMC's kunnen scholen en reïntegratiebedrijven die met een jongere met leerwerkplicht aan de slag gaan, extra budget bieden voor de begeleiding. Bij het meten van de resultaten moet zoveel mogelijk aangesloten worden bij de bestaande RMC-effectrapportages, zodat de administratieve lasten voor de contactgemeenten¹³ beperkt blijven.

Naar de mening van de Raad levert deze extra impuls een belangrijke bijdrage aan het realiseren van de Europese doelstelling om het aantal voortijdig schoolverlaters in 2010 met

¹¹ 60.000 15-24 jarigen buiten onderwijs zonder werk in 2003. Dit aantal ontwikkelt zich naar verwachting onafhankelijk van de conjunctuur en zal op dit moment ongeveer even groot zijn.

¹² Aandachtspunt is de opleidingseisen waaraan de trajecten moeten voldoen. Voorwaarde voor het tot stand komen van een praktijkgericht leeraanbod, is soepele accreditatie van deze trajecten (rol Colo / kbb's).

¹³ Op dit moment zijn er 74 RMC-(sub)regio's. Elke gemeente wordt geacht de voortijdig schoolverlaters te melden bij de contactgemeente in zijn regio, waar o.a. zorg gedragen wordt voor de regionale registratie van de voortijdige schoolverlaters en de effectrapportage.

50% (tot 35.000) terug te brengen. De minister van OCW trekt in de Begroting 2006 in totaal € 400 mln. extra uit voor een pakket maatregelen gericht op het bestrijden van voortijdig schoolverlaten¹⁴. De Raad bepleit een deel van dit geld specifiek in te zetten voor het in beeld brengen en begeleiden van jongeren met een leerwerkplicht.

Om te voorkomen dat ROC's met elke individuele gemeente aparte afspraken moet maken over de inkoop van trajecten voor de doelgroep, beveelt de Raad aan hierover regionaal, in RMC-verband, afspraken te maken. Desgewenst kan de Raad – in samenwerking met de VNG en de Bve Raad – hiervoor een modelcontract ontwikkelen.

Gemeenten kunnen het RMC-budget voor trajectbegeleiding desgewenst met het WWB-budget voor reïntegratie combineren.

De Raad benadrukt dat zoveel mogelijk voorkomen moet worden dat jongeren met een uitkering thuis komen te zitten: ze gaan óf naar school óf aan het werk. Via de in veel gemeenten toegepaste *work first* aanpak worden de jongeren primair doorgeleid naar werk. Speciaal aandachtspunt daarbij zijn de jongeren zonder startkwalificatie. Het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om te bezien of de jongeren via dit werk ook op termijn hun kansen op de arbeidsmarkt vergroten, danwel dat de kans groot is dat ze later alsnog aankloppen voor een uitkering of zonder werk uit beeld van de gemeente verdwijnen. In het laatste geval verdient een praktijkgericht leeraanbod voor deze jongeren de voorkeur boven (tijdelijk) werk.

Gemeenten kunnen overigens voor jongeren die desondanks uitkeringsgerechtigd zijn geraakt, in het kader van een reïntegratietraject scholing inkopen bij een ROC of een reïntegratiebedrijf. Deze jongeren kunnen aan dezelfde trajecten deelnemen als jongeren met een leerwerkplicht: zij worden daartoe door de gemeente aangezet met als mogelijke sanctie het kwijtraken van hun uitkering. Gemeenten kunnen de trajecten voor deze jongeren geheel financieren uit het WWB-reïntegratiebudget.

Voorstel 5: Jongeren die zich, met hulp van de gemeente, op sectorstartniveau (zie paragraaf 2.2) hebben weten te kwalificeren, moeten – bijvoorkeur via een jongerenloket – door het CWI gelijk op weg geholpen worden naar de openstaande vacatures. Het is aan gemeenten om juist ook voor deze groep de stap naar de arbeidsmarkt te vergemakkelijken door inzet van gemeentelijke arbeidsmarktinstrumenten, zoals bijvoorbeeld een loonkostensubsidie of *no risk* arrangementen voor werkgevers¹⁵.

2.2 Startkwalificatie¹⁶/ Sectorstartniveau

Het arbeidsmarkt- en onderwijsbeleid gaan er vanuit dat het hebben van een startkwalificatie¹⁷ een voorwaarde is voor het vinden van een baan door een schoolverlater. Hiermee is een algemene norm gegeven, die voor het gehele beroepsonderwijs geldt en die internationaal vergelijkbaar is. Een voorwaarde voor is echter nog geen garantie op. De Raad maakt daarom een onderscheid tussen sectorstartniveau en startkwalificatie.

¹⁴ Persbericht, OCW: *Forse extra impuls in 2006*, 20 september 2005.

¹⁵ RWI-advies *Omdat iedereen nodig is*, april 2005.

¹⁶ De discussie over startkwalificatie is niet nieuw. Naar aanleiding van de adviesaanvraag van 28 juli 2004 van staatssecretaris Rutte aan de Onderwijsraad over Innovatie en Startkwalificatie, adviseerde de Onderwijsraad op 20 november 2004 met zijn advies *Tot hier en nu verder* over hoe om te gaan met startkwalificatie (voorwaarden, wat te doen bij uitval en leerroutes naar startkwalificatie). De staatssecretaris reageerde daarop in zijn brief van 16 februari 2005 aan de Tweede Kamer.

¹⁷ WEB-2, HAVO- en VWO.

Een sectorstartniveau geeft aan het opleidingsniveau dat nodig is om een specifiek beroep te kunnen uitoefenen. Startkwalificatie is meer een onderwijskundige kwalificatie (MBO-2 niveau). Startkwalificatieniveau is ook van belang voor de bekostiging: zo lang iemand nog geen startkwalificatie op MBO-2 niveau heeft, houdt hij of zij het (leer)recht om gebruik te maken van door de overheid bekostigd onderwijs¹⁸. Ze garandeert tevens een start voor een vervolgopleiding.

Steeds meer bedrijven – vooral industriële – vragen personeel met een kwalificatieniveau dat hoger ligt dan WEB-niveau 2, het huidige niveau van startkwalificatie. Een startkwalificatie is daardoor op steeds minder plekken een sectorstartniveau. Daarnaast zie je dat jongeren zonder startkwalificatie toch een baan vinden. Er zijn namelijk ook sectoren waar jongeren al een sectorstartniveau hebben op een lager niveau dan niveau 2 (bijv. in de bouw, beveiliging en schoonmaak). Wanneer sectorstartniveau onder startkwalificatieniveau ligt, zal het in de praktijk gaan om algemene kwalificaties, sociale vaardigheden die nodig zijn wanneer men aan het werk gaat.

In de praktijk blijkt dus dat sectoren en bedrijven veelal hun eigen startniveau definiëren, dat kan afwijken – zowel in positieve als in negatieve zin – van het algemeen bruikbare begrip startkwalificatie.

Voorstel 6: De Raad pleit ervoor de praktijk van een mogelijk verschil tussen sectorstartniveau en startkwalificatieniveau in sommige sectoren als een gegeven te accepteren, en wil sociale partners oproepen het sectorstartniveau voor hun sector te bepalen. Dit sluit aan bij de bestaande praktijk van de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven, waarbij werkgevers en werknemers de kwalificaties voor het beroepsonderwijs definiëren. Hierbij is goede samenwerking tussen bedrijfsleven en onderwijsveld wenselijk. Sectorstartniveau kan aansluiten bij het VMBO-diploma, of bij het MBO-1 niveau (het assistentenniveau) dat nu reeds door ROC's wordt aangeboden. Bij een goede communicatie en samenwerking tussen bedrijfsleven en onderwijs, biedt dit jongeren die de startkwalificatie (nog) niet kunnen halen, betere instroomkansen door actiever openingen op de arbeidsmarkt voor hen te vinden.

De precieze invulling van het sectorstartniveau is een zaak van sociale partners. Zij bewaken de kwaliteit en de noodzakelijke verhouding tussen theorie en praktijk van het onderwijsaanbod. Nogmaals: sectorstartniveau kan zowel onder als boven startkwalificatieniveau liggen. Indien sociale partners geen afspraak terzake hebben gemaakt, geldt het huidige startkwalificatieniveau als sectorstartniveau.

Voor de opleiding van jongeren is het vervolgens van belang dat bij de beroepskeuze(-voorlichting) goed rekening gehouden wordt met de mogelijkheden van de jongere en de eisen die een sector stelt aan het opleidingsniveau. Het heeft weinig zin jongeren op een opleiding te plaatsen waarvoor ze niet of moeilijk het vereiste niveau zullen bereiken. Er moet rekening mee worden gehouden dat niet alle jongeren in staat zijn direct aan het begin van hun loopbaan het niveau van startkwalificatie te halen. Een aantal van hen zal daartoe echter later wel in staat zijn. Deze jongeren moeten de gelegenheid hebben certificaten te behalen die kunnen leiden tot een startkwalificatie. Door middel van een EVC

¹⁸ SER Advies *Het nieuwe leren*, publicatienummer 10, 21 juni 2002.

(elders verworven competenties)-procedure bestaat de mogelijkheid deze jongeren later te kwalificeren.

Voorstel 7: Jongeren die het voortgezet onderwijs verlaten met een diploma moeten ook niet meer als voortijdig schoolverlater geregistreerd worden. Daarmee straal je naar grote groepen leerlingen ten onrechte uit dat ze een waardeloos diploma hebben. Zoals hierboven is uiteengezet: in bepaalde sectoren kun je met een VMBO-opleiding gewoonweg aan de slag.

De Raad wil tenslotte benadrukken dat indien jongeren over de benodigde capaciteiten beschikken, het behalen van het startkwalificatieniveau wel degelijk nagestreefd moet blijven worden. Zowel in het belang van de jongere zelf, als in het belang van een goed opgeleide beroepsbevolking voor de Nederlandse arbeidsmarkt.

2.3 Leerwerkplicht

Net als de minister is de Raad van mening dat alles op alles gezet moet worden om te voorkomen dat jongeren voortijdig uitvallen op school en zonder kansen op de arbeidsmarkt verschijnen.

Voor de specifieke groep jongeren die niet naar school gaat, niet werkt en die geen kwalificatie op sectorstartniveau of startkwalificatieniveau heeft bereikt, ziet de Raad het belang van een niet vrijblijvende benadering. Kernpunt van een niet vrijblijvende benadering is wederkerigheid. Gemeenten en onderwijsinstellingen stellen zich garant voor een leerwerkeraanbod dat een reëel uitzicht geeft op werk. Van jongeren wordt verwacht dat men dat aanbod accepteert.

De minister laat onderzoeken of het opleggen van een leerwerkplicht juridisch mogelijk is: de Raad wacht dat met haar af. De minister laat ook onderzoeken of het mogelijk is om een bestuursrechtelijke sancties (een boete) op te leggen, als niet voldaan wordt aan een oproep van een RMC en als deelname aan een aangeboden maatwerktraject wordt geweigerd. Voordeel van een bestuurlijke boete is dat deze snel opgelegd kan worden en dat de jongere en zijn ouders gelijk met de consequenties van het handelen worden geconfronteerd. Praktische nadelen zijn dat aan RMC's (gemeenten) een ingewikkelde handhavingstaak wordt opgelegd (met een gecompliceerd stelsel van ontheffingen voor jongeren die door de aard van hun problemen noch naar school, noch aan het werk kunnen gaan). Bovendien geldt dat het lastig zal zijn om de boete te innen bij de jongeren die niet werken en dus niet over eigen inkomen beschikken. Daarnaast zijn er principiële vragen over het opleggen van boetes aan volwassen mensen die overigens geen beroep doen op publieke voorzieningen.

Voorstel 8: De Raad geeft de minister het volgende alternatief in overweging. Jongeren die van de gemeente een fatsoenlijk aanbod hebben gekregen om aan een leerwerktraject deel te nemen en categorisch weigeren van dat aanbod gebruik te maken, dienen erop gewezen te worden dat hun kansen op de arbeidsmarkt in de nabije toekomst door die weigering geschaad kan worden. RMC's registreren de weigering tot deelname, en melden de jongere dat weigering bij een eventuele toekomstige uitkeringsaanvraag zonnodig consequenties kan hebben voor hun uitkering, door middel van toepassing van financiële sancties. Toepassing van sancties moet naar de mening van de Raad in verhouding staan tot de weigering tot deelname en vraagt om een nadere uitwerking.

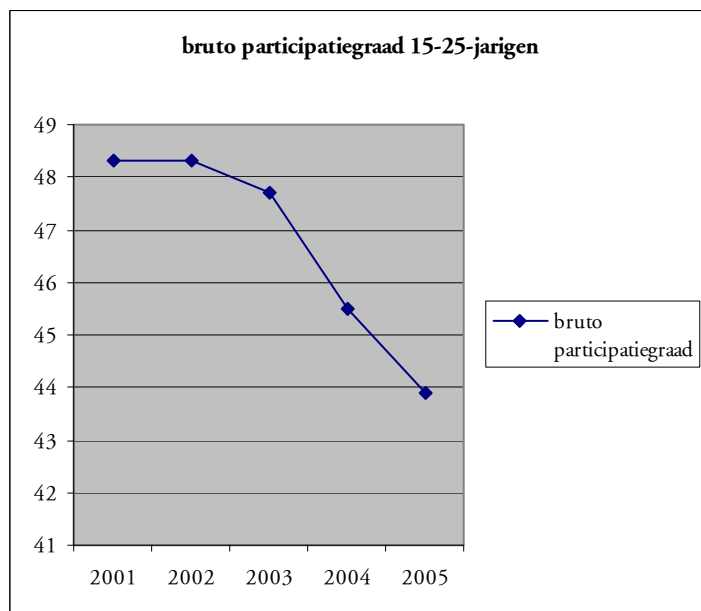
Voordeel van deze maatregel is dat de jongere wordt aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid. De maatregel is bovendien beter uitvoerbaar dan het opleggen van bestuursrechtelijke sancties.

3. Groenpluk

Vooral wanneer de arbeidsmarkt gunstig is kunnen jongeren soms de verleiding van de mogelijkheden op de arbeidsmarkt niet weerstaan en gaan meer jongeren aan het werk zonder hun opleiding af te maken.

Onderstaande grafiek (figuur 1) laat zien wat de invloed van de conjunctuur is op de arbeidsdeelname van jongeren. De bruto participatiegraad is het percentage dat werkt of werk zoekt. Het percentage van de jongeren dat, werkend of werkzoekend, op de arbeidsmarkt actief was daalde tussen 2001 en 2005 met 4 á 5 procentpunten. Dat wil niet zeggen dat het aantal jongeren dat langer op school blijft navenant toegenomen is. Er zijn tal van andere factoren die een rol kunnen spelen zoals een mogelijke verschuiving van BBL naar BOL in laagconjunctuur. Gezien de omvang van de afname van de participatiegraad is desalniettemin aannemelijk dat jongeren langer op school blijven. Dan geldt ook het omgekeerde: bij een aantrekkende conjunctuur verlaten meer jongeren het onderwijs.

Figuur 1:



De minister van OCW heeft aan de Raad gevraagd te adviseren over “de wijze waarop gemeenten gestimuleerd kunnen worden met werkgevers afspraken te maken over het aanbieden van een scholingstraject aan jongeren die zonder startkwalificatie toch worden aangenomen (tegengaan groenpluk)”.

Ten eerste vraagt de Raad zich af of de term groenpluk van toepassing is op de doelgroep voortijdig schoolverlaters waarop dit advies betrekking heeft. Naar de mening van de Raad is groenpluk vooral aan de orde bij kansrijke HBO- en MBO-studenten die vlak voor hun diplomering van school worden geplukt. Bij de doelgroep jongeren zonder enige kwalificatie is het volgens de Raad positief als de jongeren aan de slag gaan en de kans krijgen om zich op de werkplek verder te ontwikkelen, in plaats van te berusten in werkloosheid.

Voorstel 9: De Raad stelt voor werkgevers die werkende jongeren tot 23 jaar zonder enige kwalificatie verder scholen op de werkplek, hiervoor een fiscale tegemoetkoming te geven. Dit zal meer werkgevers tot dit type scholing stimuleren. Sociale partners kunnen in CAO's verdere afspraken maken over het scholen van jonge werknemers zonder startkwalificatie. Daarbij kunnen ook afspraken gemaakt worden over de inzet van O&O-fondsen¹⁹, in combinatie met de fiscale faciliteit. Dit voorstel sluit aan bij de oproep van de Star²⁰ aan CAO-partijen om afspraken te maken over de vergroting van de inzetbaarheid van jongeren.

Het andere gevolg van groenpluk, minder hoger opgeleiden op de arbeidsmarkt dan mogelijk zou zijn geweest, kan volgens de Raad worden aangepakt door een ruim aanbod van betaalbare deeltijdopleidingen met lestijden buiten de kantooruren. Tweede kansonderwijs verdient meer aandacht dan het nu krijgt. Ook denkt de Raad op dit gebied aan de regels die het voor bijstandsgerechtigden onmogelijk maken om met behoud van uitkering een MBO, HBO-of wetenschappelijke opleiding te volgen. De Raad stelt voor de gemeenten meer ruimte te bieden om, waar dat uit een oogpunt van billijkheid wenselijk is, van deze regel af te wijken. Daarbij dient uiteraard voorkomen te worden dat de bijstandswet een voordelig alternatief voor een studiebeurs/lening wordt.

¹⁹ NB: in niet alle bedrijfstakken is O&O-financiering beschikbaar.

²⁰ *Aanbeveling ter bestrijding van werkloosheid onder jeugdigen*, 9 januari 2004, Publicatienr. 2/04.