



> Retouradres Postbus 2518 6401 DA Heerlen

Ministerie SZW
T.a.v. mevrouw T. van Ark
Postbus 90801
2509 LV Den Haag

Bezoekadres
Stadsplateau 1
3521 AZ Utrecht
T 088 370 02 88
www.toezichtsociaaldomein.nl

Inlichtingen bij
dhr. drs. H.J.A. Eijkelkamp

Ons kenmerk
TSD/

Uw kenmerk

Bijlage(n)

Datum 23 juli 2019
Betreft Uitkomsten TSD onderzoek Participatie zonder startkwalificatie jongvolwassenen

Geachte mevrouw Van Ark,

De vier rijksinspecties, samenwerkend in Toezicht Sociaal Domein (hierna TSD), zijn in het najaar van 2017 gestart met een onderzoek naar hoe jongvolwassenen van 18 tot 27 jaar deelnemen aan de maatschappij, wanneer zij uitstromen (of zijn uitgestroomd) uit VSO, Pro scholen of de Entree-opleidingen. De uitkomsten van dit onderzoek dat zich richt op samenwerking tussen de domeinen werk en inkomen, onderwijs en zorg, worden tevens aangeboden aan Minister De Jonge van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de Ministers Van Engelhoven en Slob van het Ministerie Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Jaarlijks verlaten gemiddeld tussen de 25.000 en 26.000 jongvolwassenen het Voortgezet Speciaal Onderwijs (VSO¹), Praktijkonderwijs (PrO) en de Entree-opleidingen. Ongeveer de helft van hen stroomt door naar vervolgonderwijs. Iets minder dan de helft gaat werken, krijgt dagbesteding en/of vraagt een uitkering aan. Van een klein deel van de schoolverlaters is niet bekend wat zij na het verlaten van het onderwijs doen. Jongvolwassenen die het VSO, PrO of de Entree-opleidingen verlaten hebben geen startkwalificatie voor de arbeidsmarkt en hebben daarnaast vaak te maken met een cumulatie van problemen, zowel persoonlijk als in hun omgeving. De groep kenmerkt zich door een geringe mate van zelfredzaamheid en beschikt vaak over onvoldoende mogelijkheden om regie over het eigen leven te nemen. Door de samenloop van problemen heeft de groep vaak langdurig ondersteuning nodig om te kunnen participeren. Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor de participatie van jongvolwassenen met een arbeidsbeperking, waaronder deze VSO en PrO schoolverlaters. Samen met scholen, zorgaanbieders en werkgevers moeten de gemeenten deze groep hierin ondersteunen.

De resultaten van dit onderzoek zijn gebaseerd op landelijke CBS-data over de participatie van de groep over de periode 2013 tot en met 2017², gesprekken met ongeveer 60 professionals van scholen, gemeenten, zorgaanbieders en 30

¹ Het betreft de clusters 3 en 4 van het VSO.

² De data hebben betrekking op de schooljaren 2013 – 2014 tot en met 2016- 2017, Voor meer informatie, zie: <https://www.toezichtsociaaldomein.nl/onderzoeken-en-instrumenten/p/participatie-zonder-startkwalificatie/documenten/publicaties/2019/02/18/cbs-update-fase-ii-participatie-zonder-startkwalificatie>.

gesprekken met jongvolwassenen. Het onderzoek kende drie fasen. De eerste fase bestaat uit een probleemanalyse en is medio 2018 afgesloten met een infographic waarin landelijke CBS data over de participatie van de groep is opgenomen, evenals de kenmerken van de doelgroep en het wettelijke kader waarmee de groep te maken heeft als zij school verlaten. In de tweede fase van het onderzoek is de groep jongvolwassenen geïnterviewd. Hun perspectief stond hierbij centraal. Deze fase is in januari 2019 afgesloten met een animatie gebaseerd op de gesprekken met de groep en een update van de landelijke CBS data over hun participatie. In de derde fase die in april 2019 is afgerond, is een netwerkanalyse uitgevoerd in een RMC regio³ en een gemeente met als doel in kaart te brengen hoe scholen, gemeenten en zorgaanbieders samenwerken om de groep te ondersteunen in hun participatie.

Toezicht Sociaal Domein

Kenmerk
TSD/

Het overkoepelend beeld dat het onderzoek heeft opgeleverd is dat de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt volgens de CBS data - en in de onderzochte regio en gemeente - steeds beter is georganiseerd, maar dat de onderzochte partijen nog te weinig oog hebben voor duurzame participatie en het stimuleren van persoonlijke groei van de jongvolwassenen. Er zijn nog steeds momenten waarop de groep (makkelijk) uit beeld raakt en in de verschillende aanpakken staat de behoefte van de jongvolwassenen nog (te) weinig centraal. Dit beeld wordt in deze brief aan de hand van vier thema's nader toegelicht. Elk thema sluit af met een aanbeveling.

1. Overgang Onderwijs – Arbeidsmarkt

Landelijke cijfers van het CBS over participatie van de groep, bevestigen dat gemeenten en netwerkpartners steeds beter in staat zijn de groep richting arbeidsmarkt te bemiddelen, waarbij steeds minder een beroep op een uitkering wordt gedaan. Waar 34% van schoolverlaters van het schooljaar 2013 -2014 op 1 oktober 2014 werk had, was dit voor het schooljaar 2016 - 2017 op 1 oktober toegenomen tot 44%. Uit de CBS cijfers blijkt eveneens dat Praktijkschoolleerlingen beter de weg vinden naar de arbeidsmarkt dan uitstromers uit het VSO en de Entree-opleidingen. Het percentage uitkeringen nam in die periode af van 39% op 1 oktober 2014, tot 26% op 1 oktober 2017⁴.

De onderzochte RMC regio en gemeente verbeteren de overgang van het onderwijs naar de arbeidsmarkt voor de groep, maar op onderdelen kan deze nog verder ontwikkeld worden. De onderzochte VSO, PrO scholen en de Entree-opleidingen bereiden de jongvolwassenen goed voor op verschillende vormen van participatie. De regio en de gemeente steken veel energie in het realiseren van een aanpak waarbij het participatieperspectief van de jongvolwassenen na het onderwijs duidelijk is en waarbij de groep direct aansluitend op het onderwijs de stap maakt naar werk, dagbesteding of zorgarrangement, eventueel met uitkering. De betrokken gemeenten, scholen en zorgaanbieders hebben hiervoor een netwerk met overlegstructuren gecreëerd om de groep op casusniveau te bespreken waarbij de ondersteuningsbehoefte in kaart wordt gebracht, maar ook om processen op elkaar aan te laten sluiten en om samenwerking te bevorderen. De gezamenlijke aanpak leidt er volgens de betrokken professionals toe dat voor de meeste jongvolwassenen de vervolgstap na de school al geregeld is.

De geïnterviewde scholen zien ruimte om de groep nog vaker en sneller aan het werk te helpen en hen bij de werkgever beter in beeld te houden. Dat kan volgens hen

³ De regio bestaat uit 8 bij het onderzoek betrokken gemeenten.

⁴ Het gaat hierbij om zowel Wajong-uitkering als Participatiewet uitkering.

gerealiseerd worden als het Werkgeversservicepunt (WSP) en de scholen eerder in het proces – het jaar voordat de groep het onderwijs verlaat – en intensiever samenwerken. De ondersteuningsmogelijkheden van het WSP blijven nu nog onderbenut voor scholen die werk zoeken voor de jongvolwassenen die gaan uitstromen. Deze intensievere samenwerking kan voorkomen dat de groep eerst een uitkering aanvraagt en pas daarna door de gemeente verwezen wordt naar het WSP.

Toezicht Sociaal Domein

Kenmerk
TSD/

Aanbeveling: Stimuleer scholen en gemeenten om sluitende afspraken te maken voor de overgang van onderwijs naar de arbeidsmarkt voor deze groep jongvolwassenen. Er kan daarbij nog meer uitstroom naar werk gerealiseerd worden als scholen en organisaties gericht op directe bemiddeling naar werk – zoals het WSP – tijdig en intensief samenwerken.

2. Duurzame participatie naar vermogen

Werk vinden gaat de groep steeds beter af, maar gedurende meerdere jaren werk behouden is moeilijker, ondanks de huidige arbeidsmarkt en de positieve prikkels die uitgaan van de banenafpraak. De Inspectie SZW heeft dat ook in recent onderzoek geconstateerd voor jongeren met een arbeidsbeperking⁵. Uit landelijke cijfers van het CBS blijkt dat van de jongvolwassenen die op 1 oktober 2015 werk hadden, 2 jaar later 54% nog werkzaam is (al dan niet bij een andere werkgever). Dat jongvolwassenen niet meer werkzaam zijn, heeft verschillende oorzaken. Veel genoemde argumenten zijn, naast persoonlijke omstandigheden, allereerst dat werkgevers het dienstverband na twee jaar beëindigen. Omdat ze niet bereid zijn een vast dienstverband aan te bieden. En ten tweede dat de ondersteuning op de werkvloer niet aansluit op de behoefte van de jongvolwassene, waardoor het de werkgever en eventueel de betrokken jobcoach niet lukt om de jongvolwassene aan het werk te houden.

Het vergt van de onderzochte gemeenten en netwerkpartners grote inspanning om de jaarlijkse VSO, PrO en Entree-opleiding schoolverlaters door te leiden naar een vervolgstap. Gemeenten zijn daardoor voornamelijk bezig met het plaatsen van alle jongvolwassenen en hebben minder aandacht voor eventuele vervolgstappen en het lange termijnperspectief van de groep. Zij hebben relatief weinig aandacht voor persoonlijke ontwikkeling en doorstrommogelijkheden, bijvoorbeeld van dagbesteding via de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo) naar ondersteuning via de Participatiewet. Geïnterviewde jongvolwassenen geven aan jarenlang dagbesteding te volgen, terwijl zij graag de stap richting betaald werk willen verkennen. Het project 'Simpel switchen in de participatieketen', genoemd als één van de maatregelen in het kader van het Breed Offensief⁶ om meer mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen, is een goed initiatief om doorstroom richting arbeidsmarkt te bevorderen.

Aanbeveling: Stimuleer gemeenten en netwerkpartners om meer aandacht te hebben voor duurzame participatie, door extra in te zetten op bemiddeling van werk naar werk. Zij kunnen ervoor zorgen dat jongvolwassenen die tijdelijk niet kunnen werken 'arbeidsfit' en gemotiveerd blijven, door ondersteuning via de Wmo meer aan te laten sluiten op werk. Switchen van dagbesteding naar werk en van werk naar dagbesteding moet simpeler en laagdrempeliger worden.

⁵ 'Aan het werk, voor hoe lang?', Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, September 2018, Den Haag.

⁶ Kamerbrief 20 november 2018, Uitwerking breed offensief om meer mensen met een beperking aan het werk te helpen.

3. In beeld

Hoewel de onderzochte gemeenten en netwerkpartners zich inspinnen om de groep in beeld te houden, zijn er nog verschillende momenten waarop jongvolwassenen (tijdelijk) buiten beeld raken. De scholen in het onderzoek geven daarbij op diverse manieren adequate uitvoering aan de wettelijke of sectoraal afgesproken nazorgverplichting. TSD is op basis van landelijke CBS cijfers voor de schooljaren 2013 tot en met 2017 nagegaan hoeveel jongvolwassenen drie maanden nadat zij school hebben verlaten, geen werk en geen uitkering hadden. In het schooljaar 2013 – 2014 betrof dit 26% van de groep jongvolwassenen, met betrekking tot het schooljaar 2016 – 2017 is deze groep toegenomen tot 31%. Deze stijging is opmerkelijk in relatie tot de gunstige arbeidsmarkt en de eerder genoemde inspanning van scholen, gemeenten en netwerkpartners om alle jongvolwassenen na school een vervolgplek te geven.

Kenmerk
TSD/

Het zijn voornamelijk jongvolwassenen uit het VSO en de Entree-opleidingen die voor langere tijd geen werk of uitkering hebben en geen onderwijs volgen (VSO 36% voor het schooljaar 2016 – 2017; Entree-opleiding 33%). Het kan hierbij gaan om thuiszitters en jongvolwassenen die via de Wmo of Wet Langdurige Zorg (WLZ) participeren zonder dat zij een uitkering hebben, of waarvan de Wajong uitkering is afgewezen of nog niet is toegekend. Van een deel van de jongvolwassenen die geen werk of uitkering hebben en ook niet naar school gaan, weten scholen en gemeenten echter niet of zij participeren, of dat er problemen zijn die participatie belemmeren. Bijvoorbeeld als er direct na school geen contact meer is tussen de jongvolwassenen en school of gemeente en het RMC ook geen contact met hen kan krijgen.

Jongvolwassenen die hun werk verliezen kunnen tijdelijk uit beeld raken bij de gemeente. De huidige aanpak is nog te weinig gericht op het volgen van de groep bij de werkgever en hen meer van werk naar werk - of andere vorm van participatie - te begeleiden⁷. Deze jongvolwassenen horen bij de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten (RMC) via het registratiesysteem in beeld te komen, maar zij zitten vaak al langere tijd (thuis) zonder werk voordat dit het geval is. Daar komt bij dat het RMC, ondanks alle inspanningen, er niet in slaagt om contact te krijgen met elk van de jongvolwassenen die bij hen in beeld komt. Het RMC is de spin in het web rondom (het monitoren van) de uitgestroomde jongvolwassenen tot 23 jaar, maar heeft niet met alle betrokken partijen een sterke verbinding. Zo is er nog niet altijd sprake van bestendige samenwerking tussen het RMC en zorgaanbieders, waar een groot deel van de groep mee te maken heeft. Via zorgaanbieders die zich richten op jongvolwassenen die buiten beeld zijn geraakt, zoals zwerfjongeren, kunnen jongvolwassenen weer in contact komen met het RMC.

Ook raken jongvolwassenen buiten beeld als de Wmo-voorziening, zoals dagbesteding, stopt. In de onderzochte regio en gemeente volgen de Wmo-consulenten de jongvolwassenen niet na het afgeven van de indicatie. Als de jongvolwassene zich niet meldt bij de Wmo-consulent voor een herindicatie, dan is de jongvolwassene niet langer in beeld bij de Wmo-afdeling. Als deze jongvolwassene daarnaast ook geen Participatiewet uitkering heeft, dan is hij uit beeld bij de gemeente.

⁷ In haar rapport 'Aan het werk, voor hoelang?' beschrijft de Inspectie SZW waarom jongeren uit beeld kunnen raken na uitval uit werk.

Aanbeveling: Stimuleer gemeenten om een sluitende administratie van deze groep jongvolwassenen te creëren, door de RMC functie aan te vullen met de functionaliteit 'Jongeren in Beeld' voor gemeenten.⁸ Naast een sluitende administratie is het van belang dat lokale partijen afspraken maken over een warme overdacht van deze jongvolwassenen, wanneer zij onder de (gedeelde) verantwoordelijkheid van een volgende partij komen te vallen.

Toezicht Sociaal Domein

Kenmerk
TSD/

4. Ondersteuning op maat

De doelgroep staat nu niet altijd centraal in de aanpak van scholen, gemeenten en netwerkpartners. Professionals proberen waar mogelijk aan te sluiten bij de behoeften van deze groep, maar de geïnterviewde jongvolwassenen geven aan dat zij vaak geen maatwerk ervaren. Een reden hiervoor is dat er nog altijd onvoldoende expertise is over hoe deze groep benaderd en ondersteund moet worden. Een andere reden voor het gebrek aan maatwerk dat de geïnterviewde jongvolwassenen ervaren, is gelegen in de bejegening. Veel jongvolwassenen hebben het gevoel dat zij niet altijd serieus genomen worden door professionals van bijvoorbeeld de gemeente of school. Geïnterviewde professionals van zorgaanbieders bevestigen dit gevoel: Zij geven aan dat gesprekken met de gemeente of school (in het kader van een vervolopleiding) beter verlopen en de uitkomsten ervan vaker positief zijn (d.w.z. toekenning Wmo-voorziening of Participatiewet uitkering, of toelating tot school) als zij met de jongvolwassene meegaan op gesprek.

Ook jongvolwassenen met een indicatie voor de Wet Langdurige Zorg (WLZ) die zichzelf kunnen en willen ontwikkelen, ervaren gebrek aan maatwerk. Zowel het UWV als de gemeente kunnen deze groep jongvolwassenen ondersteuning met betrekking tot participatie onthouden. Deze situatie doet zich met name voor wanneer UWV een aanvraag voor een Wajong uitkering afwijst en de gemeente vervolgens geen ondersteuning biedt omdat de jongvolwassene een WLZ indicatie heeft.

Tot slot ervaren de jongvolwassenen geen maatwerk omdat zij géén vaste contactpersoon hebben. Terwijl de geïnterviewde jongvolwassenen aangeven dat zij graag één vast aanspreekpunt of coach willen hebben, heeft de groep nog steeds met verschillende professionals tegelijkertijd te maken, die allemaal vanuit hun eigen leefgebied of de eigen taak de jongvolwassenen ondersteunen. De jongvolwassenen hebben hierdoor met meerdere doelen en plannen te maken, die in het ergste geval ook nog tegenstrijdig van aard zijn. Daarbij is het voor de groep – en voor de professionals zelf – niet altijd meer duidelijk wie eindverantwoordelijk is voor alle geboden ondersteuning. De uitvoeringspraktijk staat hiermee haaks op de behoefte van de groep.

Aanbeveling: Gemeenten en netwerkpartners stimuleren het uitgangspunt van één contactpersoon toe te passen in de uitvoeringspraktijk. Deze persoon of coach – een professional of een persoon uit de eigen omgeving - moet voor langere tijd over de schouder van de jongvolwassene meekijken en een vangnet vormen als deze er zelf niet uitkomt. De coach zou bijvoorbeeld al aan de jongvolwassene verbonden kunnen worden, voordat deze de school verlaat.

⁸ Deze tool ontwikkeld door het Inlichtingenbureau stelt gemeenten in staat jongvolwassenen in de leeftijd 23 tot 27 jaar, zonder startkwalificatie, zonder onderwijsinschrijving, zonder werk en zonder uitkering te volgen en eventueel te ondersteunen.

Door middel van deze brief hoopt TSD u nader inzicht te hebben gegeven in de participatie van jongvolwassenen uit het VSO, Pro en de Entree-opleidingen en hoe gemeenten, scholen en zorgaanbieders hen daarin ondersteunen. Door te beschrijven wat goed gaat en op welke onderdelen de regionale en lokale uitvoering zich kan verbeteren, wil TSD bijdragen aan verdere beleidsvorming op het stelselniveau.

Toezicht Sociaal Domein

Kenmerk
TSD/

Met vriendelijke groet,
Namens Toezicht Sociaal Domein

mevrouw drs. J.F. de Vries
hoofdinspecteur