

Berenschot

VERSTERKING KETEN BESTRIJDING
JEUGDWERKLOOSHEID
PROVINCIE UTRECHT

Utrecht, 10 april 2006

Ilse Avontuur

Iwan Basoski

Jeroen Winkelhorst

Berenschot

VERSTERKING KETEN BESTRIJDING JEUGDWERKLOOSHEID PROVINCIE UTRECHT

	Blz.
1. INLEIDING	4
1.1 AANLEIDING EN OPDRACHT	4
1.2 ONDERZOEKSAANPAK	4
1.3 OPZET RAPPORTAGE	5
2. DE LANDELIJKE SITUATIE	7
2.1 OMVANG EN OORZAKEN VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN EN JEUGDWERKLOOSHEID	7
2.2 HET LANDELIJK BELEID	8
2.3 DE KETENBENADERING	13
3. DE SITUATIE IN DE PROVINCIE UTRECHT	14
3.1 VOORTIJDIG SCHOOL VERLATEN IN CIJFERS	14
3.2 JEUGDWERKLOOSHEID IN CIJFERS	17
3.3 HET KRACHTENVELD	19
4. KNELPUNTEN VANUIT HET PERSPECTIEF VAN DE JONGERE	28
4.1 ROUTE 1: ONDERWIJS – LEERPLICHT/RMC – ARBEIDSMARKT	29
4.2 ROUTE 2: ONDERWIJS – ARBEIDSMARKT	34
4.3 ROUTE 3: ONDERWIJS – UITZENDBUREAU – ARBEIDSMARKT	35
4.4 ROUTE 4: ONDERWIJS – CWI – ARBEIDSMARKT	35
4.5 ROUTE 5: CWI – GSD/UWV – REÏNTEGRATIE/GESUBSIDIEERDE ARBEID - ARBEIDSMARKT	36
4.6 ROUTE 6: JONGEREN DIE OP ANDERE WIJZE IN LEVENSONDERHOUD VOORZIEN	38
4.7 ROUTEOVERSTIJGEND	40

Berenschot

5.	SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN.....	43
5.1	SAMENVATTING	43
5.2	AANBEVELINGEN.....	48

Berenschot

1. INLEIDING

1.1 AANLEIDING EN OPDRACHT

In het eerste Sociaal Rapport van de provincie Utrecht (*Samenleven in Utrecht*, mei 2004) wordt de jeugdwerkloosheid in de provincie gezien als het grootste Utrechtse probleem. Het terugdringen van werkloosheid onder jongeren vraagt om een ketenbenadering rondom de aanpak van voortijdige studie-uitval, het toe leiden naar werk en de verbetering van de afstemming tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Ondanks diverse projecten constateert de provincie en de betrokken partijen dat de keten van voorzieningen en inspanningen moet worden versterkt en een grotere samenhang behoeft. De provincie Utrecht heeft daarom Berenschot gevraagd onderzoek te doen naar het versterken van de keten ter bestrijding van jeugdwerkloosheid in de provincie Utrecht.

Tevens is de - eventuele - rol die de provincie hierbij kan vervullen onderwerp van onderzoek. De gedachte is dat de provincie in de positie is om vanuit zijn bovenregionale invalshoek bij te dragen aan een integrale aanpak van de problematiek. De provincie richt de focus daarmee op inhoudelijke knelpunten, die betrekking hebben op de gehele keten. De ambitie is om te participeren in projecten, maar ook om te kijken of de provincie vanuit zijn bovenregionale positie kan bijdragen als regisseur, beleidsontwikkelaar, initiator, trekker en scheidsrechter. Het gaat in dit onderzoek dus uiteindelijk om het vinden van aangrijpingspunten voor een eigen provinciaal beleid.

De provincie heeft Berenschot gevraagd een onderzoek uit te voeren naar de volgende vijf aspecten:

1. Inzicht in de kwalitatieve en kwantitatieve omvang van de verschillende stroomgegevens (instroom en uitstroom van onderwijs, de voortijdige uitval, de behoefte van het bedrijfsleven en de impact op de arbeidsmarkt). Hierbij gaat het om een globale inschatting op basis van bestaande bronnen.
2. Een systeem voor de monitoring van de ontwikkelingen in deze stroomgegevens.
3. Een krachtenveldanalyse ten behoeve van mogelijke oplossingen.
4. Mogelijke oplossingsrichtingen en/of projectvoorstellen voor de geconstateerde knelpunten.
5. Een heldere beschrijving van de (mogelijke) rol van de provincie bij de oplossing van de knelpunten in het licht van de randvoorwaarden van de sociale agenda.

1.2 ONDERZOEKSAANPAK

Het onderzoek is uitgevoerd door een combinatie van onderzoeksmethoden. Tijdens de startbijeenkomst met de opdrachtgever zijn relevante stakeholders en actoren geselecteerd. Ook is er een *begeleidingscommissie* samengesteld. Gedurende het onderzoek zijn meermaals de voorlopige bevindingen voorgelegd aan en besproken met de begeleidings-

Berenschot

commissie. Het concept adviesrapport is door de begeleidingscommissie becommentarieerd.

Voor het onderzoek zelf zijn diverse, elkaar aanvullende onderzoeksmethoden gebruikt. Zie voor een gedetailleerde beschrijving de offerte ‘‘Onderzoek versterken keten bestrijding jeugdwerkloosheid’’. Naast de *deskresearch* naar de kwantitatieve en kwalitatieve omvang van de stroomgegevens uit bestaande bronnen, zijn er relevante gegevens en informatie verzameld over het krachtenveld. Tevens zijn *interviews* afgenomen met een representatieve selectie van betrokken partijen en actoren, zoals: provinciale gedeputeerden en betrokken medewerkers van gemeenten, onderwijsinstellingen, Centra voor Werk en Inkomen, RMC-coördinatoren en trajectbegeleiders, en vertegenwoordigers van werkgevers (MKB, Taskforce Jeugdwerkloosheid). Bij de aanpak van jeugdwerkloosheid gaat het vooral om gemeentelijke cliënten. Daarom is in overleg met de opdrachtgever en het UWV besloten om het UWV in dit onderzoek buiten beschouwing te laten. Op basis van de interviews is het krachtenveld in kaart gebracht en is een eerste indruk verkregen van de voornaamste knelpunten en oorzaken van voortijdig studie-uitval en jeugdwerkloosheid in de provincie Utrecht.

Tijdens twee *brainstormsessies* heeft een heterogene mix van betrokken actoren hun expertise ingebracht. Hierbij stond het perspectief van jongere en de mogelijke routes van de jongere door de keten centraal. Door te werken met de methode van *electronic boardrooms* zijn de knelpunten en oorzaken van voortijdig studie-uitval en jeugdwerkloosheid nader geïnventariseerd en geconcretiseerd. Ook zijn oplossingsrichtingen verkend en is de rol van de provincie belicht.

Alle onderzoeksgegevens zijn vervolgens *geanalyseerd* en de resultaten teruggekoppeld aan de begeleidingscommissie door middel van een *presentatie*. De voorlopige bevindingen en conclusies werden zo getoetst. Daarna zijn de oplossingsrichtingen verder uitgewerkt en besproken met gedeputeerden. De *conceptrapportage* is voorgelegd aan de begeleidingscommissie ter becommentariëring. Na bijstelling is het definitieve adviesrapport aan de opdrachtgever aangeboden.

1.3 OPZET RAPPORTAGE

Na dit inleidende hoofdstuk wordt in hoofdstuk twee een korte beschrijving gegeven van de landelijke situatie rondom het vraagstuk van voortijdig studie-uitval en jeugdwerkloosheid. Het betreft zowel het landelijk beleid als informatie over omvang en oorzaken van de problematiek. Dit hoofdstuk dient als referentiepunt voor de situatie in de provincie Utrecht. Hoofdstuk drie beschrijft de situatie in de provincie Utrecht. Op basis van de beschikbare kwantitatieve gegevens en de kwalitatieve analyse van het krachtenveld ontstaat een beeld van de provinciale problematiek en de belangrijkste actoren in de keten. In hoofdstuk vier worden de geconstateerde knelpunten in de provincie Utrecht beschreven. Het laatste hoofdstuk behandelt mogelijke oplossingsrichtingen in het algemeen en de rol van de provincie hierbij in het bijzonder.

Tot slot willen wij het volgende benadrukken. Gezien de vraagstelling voor dit onderzoek hebben wij ons vooral gericht op het inventariseren en analyseren van knelpunten en oplossingsrichtingen. Hierdoor kan onterecht de indruk ontstaan dat er weinig goeds ge-

Berenschot

beurt in de provincie Utrecht als het gaat om het bestrijden van voortijdig schooluitval en jeugdwerkloosheid. Dat is nadrukkelijk niet het geval, getuige ook een aantal initiatieven die in het rapport (niet uitputtend) worden genoemd.

Berenschot

2. DE LANDELIJKE SITUATIE

In dit hoofdstuk geven we een beeld van de landelijke situatie met betrekking tot voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid. Allereerst gaan we in op de omvang en oorzaken van voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid. Vervolgens geven we een beknopt overzicht van de voornaamste landelijke partijen. In het volgende hoofdstuk zoomen we dieper in op de rol van de afzonderlijke partijen in de provincie Utrecht.

2.1 OMVANG EN OORZAKEN VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN EN JEUGDWERKLOOSHEID

2.1.1 Voortijdig schoolverlaten¹

Voortijdig schoolverlaten (vsv) is in Nederland gedefinieerd als ‘het verlaten van het onderwijs zonder startkwalificatie: een diploma van havo/vwo of niveau 2 van het mbo’. De precieze omvang van voortijdig schoolverlaten in Nederland is niet bekend. Volgens niet volledig sluitende registraties door Regionale Meld- en Coördinatiefuncties (RMC’s) zijn er in 2004 64.000 jongeren uitgevallen. Daarnaast zijn er nog eens ruim 44.000 oude voortijdig schoolverlaters. Daarmee komt het totaal voor het schooljaar 2003/2004 op ruim 108.000 voortijdig schoolverlaters.

Voortijdig schoolverlaters vormen een divers samengestelde groep. Hiertoe behoren zowel jongeren die geen enkel diploma in het voortgezet onderwijs hebben gehaald, als jongeren met een vmbo-diploma maar zonder afgeronde vervolgopleiding. Vooral in het vmbo en het mbo, en veel minder in havo en vwo, verlaten relatief veel jongeren de opleiding zonder het einddiploma te halen. Met name in het leerwegondersteunend onderwijs (Iwoo) binnen het vmbo en de assistentopleidingen binnen het mbo is de uitval relatief hoog. De startkwalificatie blijkt overigens niet altijd een kritische grens te zijn voor succes op de arbeidsmarkt. Zo zijn er aanwijzingen dat in de sector techniek jongeren met een onderwijsniveau net onder de startkwalificatie ook relatief goede perspectieven op de arbeidsmarkt hebben.

Voortijdig schoolverlaten komt vaker voor bij allochtone leerlingen, jongeren met een relatief lage sociaal-economische achtergrond en bij kinderen uit éénouder-gezinnen. Ook is de kans op vsv groter voor leerlingen die wonen in de vier grote steden of een relatief lage CITO-eindscore hadden in het basisonderwijs.

2.1.2 Jeugdwerkloosheid

De werkloosheid onder jongeren is op dit moment twee keer zo hoog als gemiddeld. Een belangrijke oorzaak is het grote aantal jongeren dat zonder diploma op zak op de ar-

¹ De tekst in deze paragraaf is grotendeels ontleend aan de RMC-analyse van Sardes en het onlangs verschenen rapport van het Centraal Planbureau “*Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten*”.

Berenschot

beidsmarkt komt. Volgens de Lissabon-doelstelling van 2002 moet het aantal jongeren van 18 tot 23 jaar zonder startkwalificatie omlaag met 50 procent in 2010.

Voor een indicatie van de omvang van de jeugdwerkloosheid maken we gebruik van cijfers van het CWI. Eind 2005 bedroeg het aantal niet-werkende werkzoekenden onder de 23 jaar 38.406 personen. Dat is een daling van bijna 24% t.o.v. eind december 2004. In januari 2006 is het aantal niet-werkende werkzoekenden onder de 23 jaar echter weer gestegen met ruim 3% naar 39.615. Maar vergeleken met een jaar geleden is het aantal werkzoekende jongeren nog steeds een kwart minder. Tot en met het derde kwartaal van 2005 heeft het CWI 22.409 vacatures vervuld met een jongere, een aandeel van 32%. Dit is een toename ten opzichte van de eerste drie kwartalen van 2004.

Bovenstaande cijfers geven inzicht in de omvang van de *geregistreeerde* jeugdwerkloosheid in de provincie Utrecht. Daarmee is nog niet de daadwerkelijke omvang in beeld gebracht. Onderzoek van de Raad voor Werk en Inkomen laat immers zien dat een meerderheid van de werkloze jongeren niet bij het CWI staat ingeschreven². Het RWI becijfert deze groep in 2003 op 65% van de 108.00 jongeren die geen baan hebben of niet naar school gaan. Rond de groep niet-ingeschreven jongeren zijn de volgende aandachtspunten te benoemen³:

- De jongeren die niet ingeschreven staan bij het CWI hebben veelal ook met andere instanties amper contact. De enige instantie die redelijk veel met ze te maken heeft is het uitzendbureau.
- Een belangrijk deel is nog studierend of recent gesopt met de opleiding of school.

Over het algemeen lijkt de groep die zich niet bij het CWI inschrijft aanzienlijk hoger opgeleid dan de groep die zich wel bij het CWI inschrijft.

2.2 HET LANDELIJK BELEID

Al vanaf begin jaren negentig is er vanuit de overheid ruime aandacht voor het onderwerp voortijdig schoolverlaten. De cijfers zijn alarmerend en de maatschappelijke consequenties zijn verstrekkend. Volgens de Inspectie van het Onderwijs is het vooruitzicht van jongeren zonder startkwalificatie veelal langdurige of frequente werkloosheid, een gebrekkig ontwikkelingsperspectief in het arbeidsproces en mogelijk zelfs criminaliteit. In de media wordt zelfs gesproken over een 'verloren generatie'. Logisch dus dat de thema's voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid weer hoog op de politieke agenda staan.

In juni 2003 heeft de regering het plan van aanpak ter bestrijding van de jeugdwerkloosheid uitgebracht. Daarin worden maatregelen getroffen die de aansluiting tussen onderwijs en bedrijfsleven moeten bevorderen en er worden nieuwe afspraken gepresenteerd met onderwijskoepels, werkgeversorganisaties, CWI's en gemeenten. Het meest zichtbare onderdeel van het plan is de instelling van de *Taskforce Jeugdwerkloosheid* onder voor-

² *Duizenden jongeren buiten bereik arbeidsmarktbeleid*. RWI, oktober 2004.

³ *De werkloze jongere in beeld*. Research voor Beleid, september 2005.

Berenschot

zitterschap van oud-MKB-voorzitter Hans de Boer. De Taskforce wil in de kabinetsperiode tot mei 2007 40.000 extra jeugdbanen realiseren voor jongeren tot 23 jaar. Heel concreet is de Taskforce is vooral bezig om – samen met partijen rond onderwijs en arbeidsmarkt - overal in Nederland concrete projecten van de grond te trekken daar waar zich kansen voordoen, en partners gevonden kunnen worden. Doel van deze operatie is het terugdringen van het probleem door snel concrete resultaten te boeken in het veld. De bestaande institutionele kaders worden daarbij als gegeven beschouwd. Die kaders worden gebruikt als dat voor het doel uitkomt, maar zo nodig ook gepasseerd of doorbroken.

Recentelijk is ook de *Operatie Jong* gestart om te komen tot een landelijk dekkend stelsel van zorgnetwerken rond het onderwijs. Voornaamste aanleiding voor Operatie Jong was de constatering dat er in het kader van de zorg voor schoolgaande jongeren thans sprake is van een veelheid aan voorzieningen, verbetertrajecten en daarbij betrokken instanties, maar dat de samenhang en aansluiting daartussen ontbreken. Operatie Jong is erop gericht die samenhang terug te brengen, zodanig dat een sluitende keten van voorzieningen ontstaat. De Operatie Jong kiest meer de invalshoek vanuit de jeugdzorg. Het beoogt vooral om de kaders aan te passen door een betere afstemming tussen de instituties en regelingen te bewerkstelligen.

De initiatieven binnen de *onderwijswereld* richten zich meer op intensivering van begeleiding van jongeren, het stimuleren van een betere onderwijs- en beroepskeuze van leerlingen, het verbeteren van signaleringssystemen en risicoprofielen, en het professionaliseren van zorgstructuren in het VMBO en binnen ROC's. Belangrijk is hierbij de samenwerking en afstemming tussen docenten (eerste lijn) en specialisten die zorg bieden binnen de school (tweede lijn) en externe betrokkenen (derde lijn). De school geldt als dé vindplaats van potentiële uitvallers en werklozen zonder startkwalificatie. Daarnaast tracht het onderwijs de overgangen tussen onderwijssectoren te verbeteren en doorlopende leerlijnen te garanderen. Met name de overgang van VMBO naar MBO blijkt cruciaal voor veel – potentiële – voortijdig schoolverlaters en jeugdige werklozen. Ook proberen scholen door de implementatie van nieuwe onderwijskundig-didactische leer- en begeleidingsvormen zo goed mogelijk aan te sluiten bij de behoeften en wensen van de individuele jongere. Denk aan vormen van adaptief onderwijs in het basis- en voortgezet onderwijs, en competentiegericht opleiden en leren binnen de beroepskolom.

Om een goed beeld te krijgen hoeveel jongeren er nu wel of geen startkwalificatie halen is in 1993 een beleid omtrent *Regionale meldings- en coördinatiefuncties (RMC's)* van start gegaan. Aan het begin was die opdracht nog redelijk vrijblijvend. Daarom is in 2002 de Wet op de Regionale Meldings- en Coördinatiefuncties (RMC's) in werking getreden. In afstemming met gemeenten, leerplichtambtenaren, scholen, GG&GD, schoolmaatschappelijk werk, CWI, Bureaus Jeugdzorg en overige regionale gremia komen de RMC's tot een aanpak van het voortijdig schoolverlaten. Het centrale *doel van de RMC-functie* is het scheppen van voorwaarden voor jongeren tot 23 jaar om de voor hen hoogst haalbare en meest passende onderwijs- en/of arbeidsmarktpositie te bereiken. Iedere jongere tot 23 jaar moet dus een passende plaats in het onderwijs of op de arbeidsmarkt kunnen vinden. De kerntaken die de RMC-regio's hiertoe uitvoeren, zijn:

- Een sluitende melding en registratie, en doorverwijzing c.q. herplaatsing van voortijdig schoolverlaters (vsv-ers) zonder startkwalificatie tot 23 jaar.

Berenschot

- Het bevorderen van een goede samenwerking tussen alle partijen in de regio die te maken hebben met jongeren tot 23 jaar.
- Het realiseren van een sluitende aanpak met een zo goed mogelijk traject op maat voor de jongere die extra zorg nodig heeft. In eerste instantie is het maatwerktraject gericht op het terug leiden van de jongere naar school om een startkwalificatie te behalen. Is dit niet haalbaar dan wordt ingezet op een leerwerktraject. Pas in derde instantie wordt jongere begeleid bij het zoeken naar werk.

Om deze kerntaken uit te voeren is per regio een contactgemeente aangewezen. Er zijn 39 regio's met elk een RMC en een contactgemeente, die voor de betreffende regio het aantal voortijdig schoolverlaters registreert. Deze RMC's moeten grip krijgen op het voortijdig schoolverlaten in hun regio. Het bestaan van RMC's heeft in ieder geval tot gevolg gehad dat veel scholen voor voortgezet onderwijs en in het MBO inmiddels met zorgteams of zorgadviesteams werken. Deze teams proberen preventief te werk te gaan en zorgen verder voor een goede aanmelding bij en communicatie met RMC's. Dit sluit aan op de landelijke ontwikkeling van meer curatief beleid (ingrijpen wanneer de problemen zich voordoen) naar preventief beleid met als doel problemen te voorkomen.

Gemeenten (i.c. sociale diensten) zijn vooral actief in de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Gemeenten hebben door de WWB nog meer (financieel) belang om de jongeren in een vroegtijdig stadium op te pakken en te voorkomen dat zij een beroep moeten doen op de bijstand. Daarom zien we binnen gemeenten ook steeds meer jongerenconsulenten, die gespecialiseerd zijn in de problematiek van de jongeren. Daarnaast streven steeds meer gemeenten naar een integrale aanpak en een voor de jongeren zichtbare dienstverlening. Dit komt tot uiting in de jongerenloketten, waarvan er bijna in iedere gemeente of regio wel één aanwezig is. Overigens roepen ook de Taskforce jeugdwerkloosheid en de minister van OCW gemeenten, die nog geen jongerenloket hebben, op om zo'n loket in te richten.

Uiteraard speelt ook het *CWI* een grote rol als het gaat om de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Daarom hebben gemeenten en CWI de afgelopen jaren op diverse manieren invulling gegeven aan de sluitende aanpak van jongeren, bijvoorbeeld door het gezamenlijk opstellen van reïntegratietrajecten. In het beleid van het CWI zien we nu de volgende punten⁴:

- Het project Jongactief, waarin bij de drie landelijke werkgeversorganisaties (VNO-NCW, MKB-Nederland en LTO-Nederland) telkens twee CWI-medewerkers voor drie jaar worden geplaatst om de respectievelijke achterbanen te informeren, motiveren en ondersteunen om leerbanen beschikbaar te stellen;
- Een op jongeren gerichte jongerenmodule en een op werkgevers gerichte werkgeversmodule in werk.nl;
- Jongerenadviseurs in alle CWI's, een jaarlijkse landelijke banenmarkt en een Jongerenactieweek.

⁴ www.jeugdwerkloosheid.szw.nl

Berenschot

Om de jeugdwerkgelegenheid de komende twee jaar nog eens een flinke impuls te geven, stelde het ministerie van SZW extra budget beschikbaar voor nog eens 165 jongerenadviseurs.

De betrokkenheid van *werkgevers* bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid en voortijdig schooluitval is essentieel. Initiatieven op landelijk niveau zijn bijvoorbeeld:

- Het project JongActief (zie hiervoor);
- Jongeren Ontwikkelings- en ervaringsplaatsen (JOP): een JOP is een boventallige stage van drie maanden met behoud van uitkering. Het CWI verzorgt de voorselectie van jongeren die in aanmerking kunnen komen voor een JOP;
- Het 10.000 MKB-Leerbanenplan: Het MKB wil in deze kabinetsperiode 10.000 leerbanen werven in het midden- en kleinbedrijf voor VMBO- leerlingen, MBO-deelnemers, voortijdig schoolverlaters en werkloze jongeren. Om de doelstelling te halen heeft MKB Nederland regionale actieteams ingesteld, waarin ook CWI's, scholen voor beroepsonderwijs, regionale overheden en kenniscentra deelnemen;
- O&O-Jeugdmodel: Het O&O-Jeugdmodel maakt het voor werkgevers aantrekkelijker om werkloze jongeren een leerbaan aan te bieden. Het model voorziet in een voorbereidende fase waarin wordt bekeken of het vak bij de jongeren past en of er een goede match is tussen de werkgever, de baan en de jongeren. Is dat het geval, dan gaat de jongere verder met een BBL-opleiding bij de werkgever.
- Stage Info Punt: samen met Jongeren Organisatie Beroepsonderwijs (JOB) en ondersteund door CNV Jongeren, FNV, COLO, Bve Raad, het CWI, VNO-NCW en MKB-Nederland heeft de Taskforce Jeugdwerkloosheid het Stage Info Punt opgericht. Jongeren en hun ouders kunnen hier terecht met vragen en klachten over stages en kunnen tips krijgen voor het vinden van een stageplaats.

De rol van de *provincies* in het huidige krachtenveld rond de jeugdwerkloosheid is beperkt. De provincies beschikken slechts in beperkte mate over wettelijke bevoegdheden of institutionele instrumenten om in het veld te sturen. Provincies stellen zich in het algemeen stimulerend en faciliterend op ten opzichte van de partners. In de praktijk betekent dit dat de provincies vooral optreden als co-financier van projecten. Initiatief en regie moeten doorgaans uit het veld zelf komen. Deze opstelling heeft er ook mee te maken dat aan gemeenten, al dan niet in de vorm van regionale samenwerkingsverbanden, een duidelijke rol is toebedeeld in dezen.

Bovenstaande maatregelen beogen de gevolgen van een structurele onevenwichtigheid in de samenleving te verzachten. De diepere oorzaken van de jeugdwerkloosheid worden door deze initiatieven niet weggenomen. Daarbij gaat het om:

- De afname van het aantal lager gekwalificeerde banen als gevolg van de globalisering.
- De inrichting en de leerwegen in het onderwijs, met name van het vmbo en het mbo.
- De voortdurend veranderende eisen die aan beroepen en vakkennis worden gesteld.

Berenschot

- De gebrekkige en vrijblijvende manier waarop onderwijs- en beroepskeuzes tot standkomen.
- De geringe invloed die het bedrijfsleven uitoefent op het beroepsonderwijs in Nederland (in vergelijking met andere landen).
- De problemen in gezinssituaties en het gebrek aan structuur en focus waarmee jongeren kampen.

De acties die tot dusverre vanuit de overheid worden ondernomen, beogen vooral om binnen de bestaande structuren op korte termijn enig resultaat te boeken. Dat is uiteraard een begrijpelijk streven, maar wij zijn van mening dat op langere termijn gezien ook naar de onderliggende structuren zal moeten worden gekeken om het probleem fundamenteel te kunnen aanpakken. De bestaande maatregelen zijn erop gericht om bestaande instituties en regelingen beter op elkaar te laten aansluiten, maar veranderen niets aan de krachtsverhoudingen in het veld.

Het bevorderen van samenwerking en coördinatie binnen het bestaande krachtenveld betekent doorgaans dat naast bestaande instituties nieuwe instrumenten worden gecreëerd, die leiden tot meer complexiteit en ineffectiviteit. Het kabinet maakt in haar beleidsdocumenten zelf gewag van elkaar overlappende en tegenwerkende krachten in het veld ('bestuurlijke drukte') en van een grote versnippering van subsidiestromen en instrumenten. In een notitie aan de Tweede Kamer merkt de minister van OC&W dan ook op "dat er met beschikbare geld en instrumenten meer bereikt kan worden. Dat vergt een betere coördinatie, een scherpere afstemming en een duidelijke visie en focus op het probleem". In het voorjaar van 2006 komen de minister en staatssecretaris van OC&W met een perspectievennota met voorstellen voor de versterking van het specifieke beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan en de doelstelling in 2010 te realiseren. Voorafgaande reacties vanuit het ministerie wijzen in de richting van mogelijke maatregelen als de versterking van:

- het onderwijsachterstandenbeleid en de vroegtijdige, preventieve signalering van mogelijke risicoleerlingen op jongere leeftijd;
- het praktijkleren in het VMBO, de doorlopende leerlijnen in de beroepskolom en het herontwerp van het MBO;
- de meldingsplicht bij het RMC voor jongeren zonder startkwalificatie tot 23 jaar en een eventuele verlenging van de leerplicht ;
- het streven naar een startkwalificatie voor iedereen en tegengaan van "groenpluk" (werkgevers die jongeren zonder startkwalificatie – tijdelijk - aan werk te helpen);
- een versterking van de regiefunctie voor de gemeenten, inclusief een sluitende registratie.

Berenschot

2.3 DE KETENBENADERING

Een kenmerk van de aanpak tot dusverre is dat de oplossing wordt gezocht in een betere aansluiting van de voorzieningen die de instituties leveren. De oplossing van het probleem wordt daarmee georganiseerd vanuit het gezichtspunt van de instellingen en de diensten die zij leveren. Er wordt niet geredeneerd vanuit de jongere en vanuit zijn/haar behoeften en ontwikkelingspad. De meeste instellingen leveren voorzieningen die aangrijpen bij onderdelen van dit ontwikkelingspad, maar de focus is primair gericht op een ander doel: zorg bieden, onderwijs leveren of producten en winst maken. Er zijn nauwelijks instituties die het carrièrepad van de jongere als primaire focus hebben. Jeugdwerkloosheid of uitval is voor scholen en voor bedrijven uiteindelijk een afgeleid probleem; niet een primaire zorg.

Er is met de bestaande instrumenten in het beste geval sprake van een betere doorstroming van jongeren van de ene naar de andere voorziening. We weten niet of de voorzieningen in voldoende mate aansluiten op de problematiek van de jongeren zelf. De voorzieningen kunnen perfect aansluiten, maar daarmee is niet gezegd dat jongeren zijn geholpen, of dat uitval tijdig wordt gesignaleerd.

Wij beschouwen de keten niet als een keten van voorzieningen, maar als een *keten van stappen* die de jongere zet op zijn/haar ontwikkelingspad. Naar ons oordeel was er tot voor kort nog te weinig sprake van een ketenbenadering in de zin van het monitoren en structureren van het ontwikkelingspad van jongeren. Daarvoor zijn casemanagementachtige benaderingen nodig, waarbij kwetsbare jongeren voortdurend worden gevolgd, er structuur en dagritme wordt geboden, en er qua voorzieningen maatwerk wordt geleverd. Bij zo'n aanpak komen er mogelijk ook voorzieningen in beeld die in de bestaande keten van voorzieningen helemaal niet voorkomen, zoals sport, muziek, dans, kunstzinnige vorming, community centers, e.d.

De ketenbenadering die de provincie voorstaat, biedt dus wat ons betreft een perspectief dat mogelijkheden schept voor geheel nieuwe arrangementen, die daadwerkelijk waarde kan toevoegen aan hetgeen al is bedacht.

Berenschot

3. DE SITUATIE IN DE PROVINCIE UTRECHT

In dit hoofdstuk schetsen we de problematiek van het voortijdig schoolverlaten en de jeugdwerkloosheid in de provincie Utrecht. Achtereenvolgens gaan we in op de omvang van het voortijdig schoolverlaten en de jeugdwerkloosheid in de provincie Utrecht. De beschrijving hiervan is in de eerste twee maanden van 2006 tot stand gekomen en is gebaseerd geweest op het toen beschikbare cijfermateriaal; mogelijk daarna beschikbaar gekomen gegevens hebben wij niet meer in onze analyse kunnen betrekken. Na de weergave van de omvang van de problematiek geven we een schets van de belangrijkste ketenpartners en hun taken en verantwoordelijkheden.

3.1 VOORTIJDIG SCHOOL VERLATEN IN CIJFERS

Op basis van de meest recente gegevens wordt de situatie rondom voortijdig studie-uitval in de provincie Utrecht beschreven. Het beeld is een kwantitatieve weergave van de voortijdig schoolverlaters (vsv'ers) woonachtig in de provincie Utrecht tot 23 jaar. De gegevens zijn ontleend aan *de effectrapportages over 2004-2005* van de twee Utrechtse hoofdregio's, Eem-Vallei en Utrecht. In 3.3.3 staat vermeld welke subregio's en bijbehorende gemeenten onder welke hoofdregio vallen.

De richtlijn in de effectrapportages is dat elke persoon eenmaal wordt meegeteld; ook als een jongere bijvoorbeeld tweemaal is uitgevallen. De cijfers geven een globaal en indicatief beeld dat is gebaseerd op de meest vergelijkbare gegevens uit de twee effectrapportages van de hoofdregio's.

Uit ons onderzoek blijkt dat meerdere respondenten aangeven dat de betrouwbaarheid van de door de afzonderlijke gemeenten aangeleverde gegevens verschilt. Enerzijds omdat niet alle gemeenten hetzelfde informatiesysteem gebruiken en ook – nog - niet verplicht zijn de gegevens op hetzelfde detailniveau aan te leveren bij de contactgemeente. Anderzijds omdat er interpretatieverschillen zijn over welk type gegevens bij welke indicator moet worden vermeld. Zo heeft niet elke gemeente de registratie op orde. De mate waarin men de registratie op orde heeft verschilt naar leerplichtigen, partieel leerplichtigen en bovenleerplichtigen. Ook is er sprake van een nonreponsegroep waardoor de ware omvang onduidelijk blijft en een belangrijk referentiepunt ontbreekt. Wanneer een jongere meermaals uitvalt en wordt aangemeld, wordt deze eenmaal meegeteld. Tevens komt het voor dat jongeren die niet meer deelnemen aan een opleiding, maar al wel vanuit de schoolsituatie worden begeleid door een trajectbegeleider, niet worden meegeteld als voortijdig schoolverlater.

Aangezien een sluitende registratie een van de kerntaken is van de RMC's worden de bovenstaande problemen onderkend en wordt er hard gewerkt aan het verbeteren van het meldings- en registratiesysteem. De ware omvang en aard van de problematiek komt daardoor steeds beter in beeld. Dit betekent echter ook dat de te constateren toename in bepaalde indicatoren mede te wijten is aan de verbeterde melding en registratie van de omvang van de problematiek. De onderstaande gegevens en bijbehorende conclusies zijn daarom indicatief en moeten met voorbehoud worden gelezen en gebruikt.

Berenschot

Zoals beschreven in 2.1.1. is de landelijke schatting dat er in 2004 zo'n 64.000 voortijdig schoolverlaters zijn geregistreerd. In de Provincie Utrecht waren dit er 1768, hetgeen 2.7% van het landelijk totaal is. Uit de effectrapportages over 2004-2005 blijkt dat er in de Provincie Utrecht in totaal 3700 jongeren nieuw zijn geregistreerd.

Totalen Provincie Utrecht	oud	nieuw
Subtotaal regio Eem-Vallei	245	1038
Subtotaal regio Utrecht	1523	2662
Totaal	1768	3700

De nieuwe groep geregistreerde voortijdig schoolverlaters bestaat voor zo'n 55% (2022) uit jonge mannen en voor 40% (1461) uit jonge vrouwen. Van deze totale groep is 71% (2625) partitueel of bovenleerplichtig, 8% (270) is jonger dan 16 jaar en 14% (518) is 16 jaar op het moment van uitvallen. Gezien deze cijfers wordt de noodzaak bevestigd meer te focussen op de groep bovenleerplichtigen. Dit mede doordat voor deze groep de leerplicht is afgelopen en ze bloot staan aan de "groenpluk" van uitzendbureaus en werkgevers die ze willen inzetten als jonge goedkope arbeidskrachten.

Aantal vsv'ers naar geslacht	Subtotaal Regio Utrecht		Subtotaal Regio Eem-Vallei	
	oud	nieuw	oud	nieuw
Man	855	1443	147	579
Vrouw	667	1002	98	459
Onbekend	1	237		

Aantal vsv'ers naar leeftijd	Subtotaal Regio Eem-Vallei		Subtotaal Regio Utrecht	
	oud	nieuw	oud	nieuw
Jonger dan 16 jaar	7	138	34	132
16 jaar	25	180	79	338
17 - 22 jaar	213	720	1410	1905
onbekend				287

Van de 3700 nieuw geregistreerde voortijdig schoolverlaters over 2004-2005 is eenderde van allochtone komaf (32.5%; 1203). Dit tegenover 2044 van autochtone afkomst (55%). Deze gegevens bevestigen het landelijke beeld dat ook in de provincie Utrecht enerzijds allochtone jongeren een belangrijke deelgroep zijn van de groep voortijdig schoolverlaters. Anderzijds dat het probleem niet uitsluitend is toe te wijzen aan de allochtone afkomst, want twee op drie uitvallers zijn autochtonen.

Aantal vsv'ers naar allochtoon - autochtoon	Subtotaal Regio Utrecht		Subtotaal Regio Eem-Vallei	
	oud	nieuw	oud	nieuw
allochtoon	571	1003	44	203
autochtoon	947	1247	192	797

Berenschot

onbekend	5	412	-	38
----------	---	-----	---	----

Helaas zijn de aangeleverde gegevens over **de laatste genoten opleidingen** zeer divers per subregio en daardoor moeilijk vergelijkbaar. Daarom volstaan we met een globale beschrijving van enkele hoofdgegevens en verwijzen voor nader details naar de eerder genoemde effectrapportages. Wat opvalt is dat de meeste voortijdig schooluitvallers uitvallen in het VMBO en het MBO. Zo is er sprake van veel uitval vanuit *de bovenbouw – de jaren 3 en 4 - van het VMBO*. Tevens valt op dat er binnen de ROC's aanzienlijk meer deelnemers uitvallen in de meer cognitief gerichte Beroeps Opleidende Leerwegen (BOL), dan in de meer praktijkgerichte Beroeps Begeleidende Leerwegen (BBL). Dit is te verklaren uit het feit dat deelnemers die geen leerbedrijf hebben gevonden, gedwongen zijn van BBL over te stappen naar BOL. Hierbij nemen de uitvallers zowel deel aan de lagere kwalificatieniveaus 1 en 2, als aan de hogere kwalificatieniveaus 3 en 4.

Gezien de gewenste optimalisering van de melding en registratie is het interessant wie met name de voortijdig schoolverlaters aanmeldt. Zoals blijkt uit onderstaande gegevens zijn de *scholen* in de meeste gevallen *dé vindplaats van de doelgroep* en dus ook de grootste melder. Ook gemeenten melden veel gevallen. Dit onderschrijft het belang van de zorgvuldige uitvoering van de meldingstaak door deze twee ketenpartners.

Meldingen bij het RMC, in de verslagperiode, door ...	Subtotaal Regio Utrecht	Subtotaal Regio Eem-Vallei
school	848	697
jeugdhulpverlening	28	30
politie/justitie	9	5
instelling w&l	25	62
gemeente, op grond van absoluut verzuim	375	180
onbekend	800*	213
overige, namelijk ...: jongere zelf/ouders/omgeving of leerplichtzaken	349	70

* Dit zijn grotendeels uitvallers uit het ROC, in de subregio Utrecht-stad, waarvan onbekend is hoe zij precies zijn aangemeld.

Begeleiding vsv'ers:	Subtotaal Regio Utrecht		Subtotaal Regio Eem-Vallei	
	oud	nieuw	oud	nieuw
aantal vsv'ers in bemiddeling	109	279	24	156
aantal vsv'ers dat niet begeleid wordt omdat plaatsing niet haalbaar is	471	254	204	662
aantal vsv'ers dat niet begeleid wordt, vanwege ontbreken BPV-plaats	39	8	-	3

Uit bovenstaande gegevens kan geconstateerd worden dat *het aantal voortijdig schoolverlaters dat wordt begeleid flink toeneemt*. Tevens wordt duidelijk dat er ook belemmerin-

Berenschot

gen zijn om plaatsingen uit te voeren en de begeleiding verder te intensiveren. In de effectrapportages wordt expliciet vermeld dat de sterk toegenomen aandacht voor de begeleiding van de groep bovenleerplichtigen nog niet geheel uit de cijfers blijkt. Ook geeft één subregio aan de cijfers slechts tot augustus 2005 te hebben verwerkt.

Dat de extra inspanningen rondom voortijdig schoolverlaten effect sorteren blijkt niet alleen uit de toename van begeleidingscijfers, maar ook uit de sterke toename van het aantal herplaatsingen; zie onderstaande tabel. Er is in totaliteit sprake van *een verdubbeling van de geregistreerde herplaatsingen in de provincie Utrecht*. Wel kan het zijn dat de herplaatsing soms dezelfde jongere betreft die meermaals is herplaatst.

Aantal herplaatste vsv'ers	Oud	Nieuw
Subtotaal aantal herplaatste vsv'ers - Regio Eem-Vallei	80	457
Subtotaal aantal herplaatste vsv'ers – Regio Utrecht	426	666
Totaal aantal herplaatste vsv'ers	506	1123

Van het aantal herplaatsingen blijkt 56% jonge mannen en 43% jonge vrouwen. Dit komt ongeveer overeen met de samenstelling van de totale populatie van de doelgroep. Qua leeftijd valt 55% van de hergeplaatste voortijdig schoolverlaters tussen de 17 en 23 jaar. 26.6% is 16 jaar en 18.4% jonger dan 16 jaar. Gezien de onvolledigheid van de gegevens volstaan we met een globaal beeld dat de meeste jongeren weer worden herplaatst binnen het MBO (meer BOL- dan BBL-trajecten). Daarnaast gaan grotere groepen terug naar het VMBO of vinden een baan.

3.2 JEUGDWERKLOOSHEID IN CIJFERS

De omvang van de geregistreerde jeugdwerkloosheid in de provincie Utrecht is gebaseerd op cijfers van het CWI Middenwest. Onderstaande tabel geeft een overzicht van het aantal niet-werkende werkzoekenden in de provincie Utrecht per 31 december 2005.

Gemeenten	Leeftijdsklasse			Totaal
	<23 jr	23 tot 50 jr	50 jr e.o	
Abcoude	3	79	67	149
Amerongen	6	100	44	150
Amersfoort	342	3.761	1.319	5.422
Baarn	33	468	279	780
Breukelen	14	179	113	306
Bunnik	8	155	92	255
Bunschoten	21	173	105	299
De Bilt	35	641	379	1.055
De Ronde Venen	19	384	282	685
Doorn	6	97	76	179
Driebergen-Rijsenburg	21	313	154	488
Eemnes	8	102	83	193

Berenschot

Houten	44	625	280	949
IJsselstein	57	723	293	1.073
Leersum	6	96	75	177
Leusden	32	343	269	644
Loenen	5	102	73	180
Lopik	10	145	87	242
Maarn	1	70	52	123
Maarssen	40	737	443	1.220
Montfoort	8	128	86	222
Nieuwegein	110	1.379	724	2.213
Oudewater	7	72	58	137
Renswoude	6	34	25	65
Rhenen	31	375	190	596
Soest	72	829	524	1.425
Utrecht	718	10.183	2.872	13.773
Veenendaal	121	1.323	570	2.014
Vianen	29	400	217	646
Wijk Bij Duurstede	31	345	206	582
Woerden	37	464	312	813
Woudenberg	18	108	83	209
Zeist	90	1.373	614	2.077
Provincie Utrecht	1.989	26.306	11.046	39.341

Bron: CWI Middenwest

Uit deze tabel valt af te lezen dat het aantal niet-werkende werkzoekenden onder de 23 jaar in de provincie Utrecht 1.989 personen bedraagt. Dit is 5% van het totaal aantal niet-werkende werkzoekenden in de provincie. En ook ruim 5% van het totaal aantal niet-werkende werkzoekenden onder de 23 jaar in Nederland (38.406). De vijf gemeenten met het grootste aantal niet-werkende werkzoekenden in de provincie Utrecht zijn Amersfoort, Nieuwegein, Utrecht, Veenendaal en Zeist (zie onderstaande tabel).

Top-5	absoluut	t.o.v. totaal provincie
Amersfoort	342	17%
Nieuwegein	110	6%
Utrecht	718	36%
Veenendaal	121	6%
Zeist	90	5%
Totaal	1381	69%

Berenschot

3.3 HET KRACHTENVELD

In deze paragraaf geven we een omschrijving van de belangrijkste ketenpartners en hun taken en verantwoordelijkheden. Hierdoor ontstaat zicht op het krachtenveld rondom de problematiek van voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid.

3.3.1 De rol van het CWI

Het CWI is een zelfstandig bestuursorgaan met een hoofdkantoor in Amsterdam en vestigingen in 129 regio's. De provincie Utrecht beschikt over negen CWI-vestigingen. De *wettelijke taken en verantwoordelijkheden* zijn:

- Transparant maken van de arbeidsmarkt.
- Inschrijven werkzoekenden.
- Plaatsen van vacatures op de vacaturesite.
- Ondersteunen van werkgevers bij het vinden van werknemers.
- Ondersteuning van werkzoekenden en uitkeringsgerechtigden bij het vinden van werk.
- Uitkeringsintake (voorbereiden aanvraag).
- Adviseren van UWV en gemeente over de mogelijkheden van moeilijk plaatsbare werkzoekenden.
- Bepalen van kansen van jongeren op de arbeidsmarkt.

Het CWI-deel van de sluitende aanpak kent grosso modo drie belangrijke werkprocessen:

1. De (werk- en uitkerings)intake.
2. De actieve en intensieve bemiddeling.
3. De overdracht aan gemeenten of UWV (t.b.v. een reïntegratietraject).

Iedereen die werk zoekt en/of een uitkering wil aanvragen (bijstand of WW) kan zich melden bij het CWI. Uitgangspunt is dat een jongere direct na inschrijving geholpen wordt met terugkeer naar scholing of (gesubsidieerd) werk. Alle werkzoekenden worden door het CWI ingedeeld in routes (A of B), die aangeven hoe groot de afstand tot de arbeidsmarkt is. Voortijdig schoolverlaters komen vaak terecht in de route met de grootste afstand tot de arbeidsmarkt (B) en zijn daarmee gerechtigd tot intensieve begeleiding. Een jongere die niet voor bemiddeling in aanmerking komt wordt direct overgedragen aan de gemeente of het UWV. Gaat het om een relatief snel bemiddelbare jongere (route A) dan is het CWI aan bod⁵.

⁵ Dit is de wettelijke domeinbepaling tussen CWI, gemeenten en UWV.

Berenschot

Het CWI staat als poortwachter aan de kop van het totale dienstverleningsproces werk en inkomen. In dit dienstverleningsproces staat ‘werk boven inkomen’. Al bij de eerste melding voor een aanvraag van een uitkering (en liefst al op een eerder moment) wordt gekeken of er mogelijkheden voor werk zijn. De kortste weg naar werk, met als eindperspectief structureel werk, tegen de laagste kosten, is het leidend principe.

Op landelijk niveau worden de CWI-kaders vastgesteld. Deze kaders dienen de bekostigingsoptimalisatie, instrumentontwikkeling, arbeidsmarktinformatievoorziening en de verantwoordingsfunctie. Op districts-/vestigingsniveau worden er steeds vaker lokale maatwerkafspraken met gemeenten gemaakt (bijvoorbeeld over Work First of over extra investeringen in het activeren van de cliënt). Op die manier kan de procesgang per CWI-vestiging in de provincie verschillend zijn. Gezien de vraagstelling van het onderzoek hebben we de procesgang van deze vestigingen niet in beeld gebracht.

Het bestaansrecht van het CWI is gekoppeld aan het beter laten functioneren van de arbeidsmarkt. De primaire oriëntatie is daarbij het faciliteren van de zelfwerkzaamheid van de betrokken partijen (bijvoorbeeld gemeenten, UWV, werkgevers, werkzoekenden). Voor het CWI geldt dat de organisatie er niet voor zichzelf is, maar werkt ten dienste van de cliënt en de ketenpartners.

We merken op dat in 2006 de evaluatie van de Wet SUWI plaatsvindt⁶. In deze evaluatie zal ook het functioneren van het CWI en de bijdrage van het CWI aan het adagium ‘werk boven inkomen’ worden geëvalueerd.

3.3.2 De rol van de sociale dienst/gemeentelijke dienst sociale zaken

De *wettelijke taken en verantwoordelijkheden* van de sociale dienst met betrekking tot voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid zijn:

- Het beoordelen van recht, duur en hoogte van de bijstandsuitkering.
- Het casemanagement m.b.t. de reïntegratie van uitkeringsgerechtigden.

Sinds 1 januari 2004 is de nieuwe Wet Werk en Bijstand (WWB) van kracht. Met de komst van deze wet zijn gemeenten volledig verantwoordelijk geworden voor de uitgaven voor bijstand en reïntegratie van haar bijstandgerechtigden, ANW'ers (Algemene Nabestaanden Wet) en niet-uitkeringsgerechtigden (NUG). Samen met deze toegenomen financiële verantwoordelijkheid hebben gemeenten meer beleidsvrijheid gekregen om zelf invulling te geven aan het reïntegratiebeleid. De toegenomen beleidsvrijheid neemt echter niet weg dat de budgettaire mogelijkheden toch fors beperkt zijn en dat er dus keuzes moeten worden gemaakt. Ook over de vraag of de gemeente nog wel tot een sluitende aanpak voor jongeren kan/wil overgaan.

Als gevolg van de Wet Werk en Bijstand krijgen jongeren steeds moeilijker een uitkering. Zij worden aangesproken op de eigen verantwoordelijkheid om werk te zoeken en worden, eventueel met behoud van uitkering, aan het werk gezet. Voorbeelden hiervan zijn de zogenaamde Work-First projecten. Op grond van de Wet Werk en Bijstand hebben

⁶ Structuur Uitvoering Werk en Inkomen.

Berenschot

gemeenten ook de mogelijkheid om jongeren te korten op de uitkering of die zelfs te weigeren. Dit kan wanneer ze niet meewerken aan een aangeboden traject en tevens in een uitkering zitten of later aankloppen voor een uitkering. Als gemeenten (meer) gebruik maken van deze mogelijkheid, geven zij een krachtige(r) impuls aan de bestrijding van de jeugdwerkloosheid en het voortijdig schoolverlaten.

Als gevolg van de WWB en de bijbehorende financiële risico's hebben gemeenten bij uitstek belang bij een goed functionerende structuur voor werk en inkomen. Gemeenten vormen het sluitstuk van de sociale zekerheid en zijn daarmee voor een groot deel afhankelijk van de prestaties van anderen wat betreft de instroom van uitkeringsgerechtigden. Daarom zijn veel gemeenten in gesprek met CWI (en UWV) om lokaal maatwerk te leveren, dat is gericht op het snel en effectief aan het werk helpen van de klant (zie verder hoofdstuk 4, par. 4.2.1.).

3.3.3 De RMC-functie in de provincie Utrecht: diverse invullingen

De RMC-functie in de provincie Utrecht bestaat uit twee hoofdregio's met daarbinnen zes subregio's. Amersfoort beheert als centrumgemeente de subregio Eem en de subregio Vallei (Barneveld). Regio Utrecht bestaat uit de vier subregio's: Utrecht-stad, Noordwest (Woerden), Zuidoost (Zeist) en Zuid (Nieuwegein). Tussenhaakjes zijn de centrumgemeentes per subregio aangeduid.

De contactgemeente Amersfoort treedt op namens de gemeenten: Eem: Amersfoort, Baarn, Barneveld, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Soest en Woudenberg; Vallei: Renswoude, Rhenen, Scherpenzeel, Ede, Veenendaal, Wageningen.

De contactgemeente Utrecht-stad treedt op namens de gemeenten: Abcoude, Amerongen, Breukelen, Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Doorn, Driebergen-Rijsenburg, Houten, IJsselstein, Leersum, Loenen, Lopik, Maarn, Maarssen, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Utrecht, Vianen, Wijk bij Duurstede, Woerden en Zeist.

In alle regio's is de reikwijdte van het netwerk groot. Alleen de gemeente Barneveld neemt in de subregio Vallei niet deel aan regionale activiteiten, wel levert het gegevens voor de RMC-effectrapportage op. Zo nemen alle onderwijsinstellingen en ondersteunende instellingsorganisaties als gemeenten, CWI en werkgevers, jeugdzorg/-hulpverlening, welzijnswerk deel aan het RMC-netwerk. Dit met uitzondering van enkele samenwerkingsverbanden SVO-VO in de regio Utrecht.

De taakverdeling binnen een regio is idealiter als volgt:

- Scholen melden het aantal voortijdig schoolverlaters het jaar door aan de woongemeente van de leerling.
- De woongemeente meldt dit aan de centrumgemeente c.q. het RMC in de subregio.
- Deze centrumgemeente legt jaarlijks (1 december) schriftelijk verantwoording af aan OCW over de geregistreerde resultaten. De twee contactgemeenten van de hoofdregio's bundelen deze gegevens tot de effectrapportages.
- Wanneer een *leerplichtige* jongere (tot 16 jaar) is aangemeld en geregistreerd, onderneemt veelal de leerplichtambtenaar in eerste instantie actie.

Berenschot

- Wanneer het een partieel (16-17) of boven leerplichtige (18-23) jongere betreft, zoeken de trajectbegeleiders van het RMC contact. In overleg met de jongere en relevante instellingen gaan ze dan over tot een aanpak op maat om alsnog een startkwalificatie te behalen en de jongere terug te leiden naar een opleiding of een leerwerktraject. Is de jongere in het bezit van een startkwalificatie of blijkt scholing geen optie, dan wordt de betreffende jongere begeleidt richting werk of reïntegratie.

Het RMC-beleid en de uitvoering van bijbehorende taken wordt op verschillende wijze invuld in de provincie Utrecht. Hierbij spelen de volgende factoren een rol:

- Omvang en concentratie van de problematiek: Utrecht-stad en Amersfoort hebben meer studie-uitvallers en verkrijgen daardoor meer middelen uit meerdere financieringsbronnen.
- Omvang van te besteden middelen: De aanvullende financiering uit bijvoorbeeld het Grote Stedenbeleid en/of het Onderwijsachterstandenbeleid vergroot en concentreert de inzet van de mensen en middelen ter bestrijding van de studie-uitval en aanpalende problemen.
- Mate van specialisatie in de uitvoering van RMC-taken: Wanneer er meer middelen en daardoor capaciteit beschikbaar is, biedt het de kans specialistische deskundigheid in te zetten voor bijvoorbeeld de trajectbegeleiding.
- Mate van samenwerking van ketenpartners: Door de samenwerking van ketenpartners kan expertise, middelen en capaciteit worden gebundeld. Zo kunnen de RMC-taken bijvoorbeeld geconcentreerd en op één locatie worden uitgevoerd. Dit bevordert nauwere samenwerking, kortere communicatielijnen en een aanpak op maat.

De bovenstaande factoren leiden tot verschillen in de omvang van middelen, capaciteit, deskundigheid en de mate van specialisatie in de uitvoering van de RMC-taken. Voor de begeleiding van bovenleerplichtige jongeren ontstaat bijvoorbeeld het verschil tussen: het inschakelen van meerdere, professionele trajectbegeleiders, versus een beroep doen op één maatschappelijk werker, versus een leerplichtambtenaar die zijn handen vol heeft aan de registratietaken en de trajectbegeleiding er probeert bij te doen.

In de provincie Utrecht kunnen vier verschillende invullingen van de RMC-functie worden getypeerd. Het betreft:

1. De *kleinschalige aanpak van veelal kleinere gemeenten* die met beperkte capaciteit en middelen zich in eerst instantie richten op de wettelijke *meldings- en registratie*-taken voor de leerplichtige leeftijd. Veel kleinere gemeenten hebben onvoldoende inzicht in waar jongeren zich bevinden (vindplaats) en hoeveel het er zijn (aantal). Er is geen betrouwbare 0-meting waarvan kan worden uitgegaan en mutaties worden onvoldoende doorgegeven. Ook zijn er verschillende gemeentespecifieke registratiesystemen in omloop. Er is daardoor weinig transparantie en eenduidigheid in de gegevens. Ook is er sprake van versnippering van budgetten. Hierdoor komt de gerichte trajectbegeleiding vaak in de knel door de geringere prioriteit bij bovenleerplichtigen en de onvoldoende capaciteit. Ze vervullen daarom voornamelijk

Berenschot

hun wettelijke leerplichttaken en leveren niet structureel jongeren aan voor de trajectbegeleiding, maar meer als ‘‘deze toevallig langskomen’’. De behoefte aan een startkwalificatie werd tot voor enkele jaren ook als minder noodzakelijk ervaren. Dit omdat in de kleinere gemeenten vaak nog wel via het informele netwerk een baan gevonden kon worden in de lokale gemeenschap, waarvoor geen startkwalificatie nodig was. Door de afname van laaggeschoolde arbeid heeft deze informele arbeidsbemiddeling echter steeds minder kans van slagen.

2. De situatie in de kleinere gemeenten staat in scherp contrast tot de invulling in *de stad Utrecht*. Hier vervult de gemeente zelf een sterke rol bij de beleidsvorming en uitvoering van alle RMC-taken. Doordat de doelstellingen van het RMC-beleid van de stad Utrecht zijn afgeleid van het gemeentelijke Voortijdig Studie-uitval beleid kunnen aanvullende gelden uit het Grotestedenbeleid worden ingezet. Dit leidt ertoe dat de uitvoering en facilitering van de RMC-taken voor Utrecht-Stad professioneler, in termen van expertise en capaciteit, kunnen worden uitgevoerd dan in kleinere gemeenten in de provincie. Binnen de gemeente zijn de RMC-processen (gericht op bovenleerplichtige leeftijd) afgestemd op de werkzaamheden van de leerplichtambtenaren (gericht op – partieel - leerplichtige leeftijd). Zo ontstaat de *unit Leerplicht/RMC* die een doorgaande lijn kan realiseren, waardoor de jongeren van 0 - 23 jaar kunnen worden gevolgd. Binnen de unit werken *leerplichtmaatschappelijkwerkers*. Zij richten zich op de meer complexe verzuimzaken, waarbij het van belang is de achtergrond van het verzuim te achterhalen. Ze werken outreachend en wijkgericht. Daarnaast zijn er *leerplichtambtenaren*. Zij behandelen onder meer aanvragen voor extra verlof en meldingen van luxe verzuim, en bereiden procedureel processen verbaal voor. Daarnaast zijn er *RMC-trajectbegeleiders* werkzaam, waaronder een aantal leerplichtmaatschappelijk werkers, die voortijdig schoolverlaters van 17-23 jaar bemiddelen naar een passende plek in het beroeps- onderwijs of op de arbeidsmarkt. Door de grotere capaciteit en deskundigheid kan het werk laagdrempelig worden georganiseerd en worden meldingen meteen in behandeling genomen, zonder wachttijden.
3. In de subregio Utrecht Zuidoost (rondom Zeist) worden expertise, middelen en capaciteit van verschillende ketenpartners in de regio gebundeld tot *één jongerenloket*. Zeist is hierbij centrumgemeente voor de negen gemeenten Heuvelrug. In januari 2005 is de samenwerking tussen twee jongerenconsulenten van het CWI en de RMC-trajectbegeleider tot stand gekomen. Vanuit één loket bij het CWI in Zeist begeleiden ze jongeren van 17 – 23 jaar naar een opleiding of werk. De jongerenconsulenten zoeken actief vacatures en leerbanen of plekken voor BeroepsPraktijkVorming voor jongeren (ook met startkwalificatie). Dit terwijl de trajectbegeleider gefocust is op de individuele begeleiding en het opleidingsaanbod voor de jongere zonder startkwalificatie. Belangrijk voor het goed functioneren van dit jongerenloket is dat: men een complete eenheid vormt, er casemanagement per jongere wordt toegepast, men is gehuisvest in één gebouw, de samenwerking met de leerplichtambtenaren hecht is en dat de financiën/budgetten worden gebundeld voor één gemeenschappelijk doel. Hierdoor begeleiden alle actoren de jongere vanuit dezelfde visie richting een maatwerktraject. Door de fysieke nabijheid en de korte communicatielijnen weet men van elkaar wat er speelt, is er een gezamenlijk

Berenschot

spreekuur en zijn er goede persoonlijke contacten tussen de begeleiders. Op termijn zal ook de sociale dienst deelnemen aan het jongerenloker en in het gebouw worden gehuisvest.

4. Een vierde invulling is gebaseerd op *de specialisering van RMC-taken*, zoals in *Amersfoort* gebeurd voor *de subregio Eem-land*. De meldings-, registratie- en leerplichttaken worden uitgevoerd door de afdeling van de gemeente/RMC voor de leeftijdsgroep van 12 tot 23 jaar. Het beleid rondom trajectbegeleiding is deze in te zetten van 12 jaar tot 23 jaar en te beleggen bij specialisten. In de leerplichtige leeftijd wordt dit uitgevoerd door de gemeentelijke Werkgroep Uitbreiding Leerplicht (WUL). Vanaf de partitiële leerplicht, 16 jaar, wordt dit gedaan door het Trajectbureau; onderdeel van een particuliere stichting SOVEE. De leerplichtambtenaren vervullen nog slechts de kleine, kortetermijn interventies. De WUL en het Trajectbureau doen de uitgebreide begeleiding. De zeven gemeenten in de subregio bundelen hun budgetten voor de RMC-trajectbegeleidingstaak om het Trajectbureau te bekostigen. Ook de ROC's en Stichting Banenplan dragen hieraan bij. De visie is jongeren in de leerplichtige leeftijd die dreigen uit te vallen op school – preventief – op te vangen en te begeleiden. Deze jongeren nemen dus niet meer actief deel aan het onderwijs, maar zijn dus ook nog niet uitgevallen. Ze worden dus ook nog niet geregistreerd als voortijdig schoolverlater; hetgeen de cijfers beïnvloedt. Men vindt het van belang jongeren zo vroeg mogelijk op te sporen en preventief te interveniëren, omdat blijkt dat de problemen op latere leeftijd alleen maar groter worden. De WUL betreft de directe omgeving (ouders, school, leerling) van de jongere zo spoedig mogelijk en probeert de jongere terug te leiden naar school. Het trajectbureau krijgt jongeren aangemeld vanuit de uitstroomlijsten van het RMC. Vervolgens benadert men zelf actief de jongere. De begeleiding door het Trajectbureau voor 18 – 23-jarigen is puur op vrijwillige basis. In principe begeleidt het Trajectbureau tot aan het moment dat een jongere definitief “herplaatst” is. Dit duurt gemiddeld een half jaar.

Er zijn verschillen in de lokale en regionale invulling van de organisatie en uitvoering van de RMC-taken. Het blijkt dat reeds bestaande, persoonlijke contacten en netwerken een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming en succesvolle uitvoering van dergelijke invullingen. Essentieel zijn hiervoor de aanwezige middelen die de inzet van capaciteit en deskundigheid meer of minder mogelijk maken. Dit laatste heeft consequenties voor de kwaliteit van de uitvoering van de RMC-functie en de te behalen resultaten.

3.3.4 Onderwijsinstellingen

De onderwijsinstellingen in het voortgezet onderwijs en het BVE-veld hebben ingevolge de wet op de RMC-vorming de formele plicht om jaarlijks cijfers op te leveren aan de RMC's omtrent uitval bij hun instelling. Verder hebben de instellingen geen formele wettelijke verplichtingen als het gaat om de voorkoming en bestrijding van schooluitval. Wel zijn er door het onderwijs zelf in de afgelopen jaren tal van initiatieven genomen om uitval te voorkomen en in dat kader leerlingen/deelnemers met leerproblemen gerichte ondersteuning te bieden. Te denken valt aan de speciale programma's voor de zogenaamde

Berenschot

risicodeelnemers in het BVE en aan de recente ontwikkelingen op het vlak van versterking en intensivering van de regionale zorgarrangementen in het voortgezet onderwijs. In de praktijk, zo is onze waarneming, blijkt de mate waarin initiatieven op dit vlak met kracht ter hand worden genomen en succesvol zijn vooral af te hangen van de betrokkenheid van bestuurders en docenten. Als Colleges van Bestuur de voorkoming van uitval niet tot strategisch speerpunt hebben gemaakt en er zelf actief sturing en ondersteuning op geven, komt er weinig tot niets van de grond en hebben de goedbedoelde en op kleine schaal succesvolle inspanningen van docenten, hoewel op zichzelf nodig en nuttig, slechts een korte termijn effect. Vice versa: hoezeer het bestuur van de instelling leerlingenzorg, rendement en uitvalpreventie ook tot beleidsprioriteit maakt, als op 'de werkvloer' de feitelijke focus en betrokkenheid van onderwijsteams bij andere zaken ligt en dáár geen bijsturing op plaatsvindt, blijft het bij 'woorden'. Beide zaken komen, zo stellen wij op basis van de in het kader van dit onderzoek gevoerde gesprekken vast, vaak voor. Belangrijke succesvoorwaarde voor de aanpak van schooluitval is dus het feitelijke commitment van onderwijsbestuurders en docenten. Voorts is van belang dat onderwijsinstellingen onderlinge afstemming plegen over de bestrijding van uitval en verbetering van de aansluiting en doorstroom tussen verschillende schooltypen. In Utrecht (stad) hebben mede met dit doel de lokale onderwijsinstellingen de handen ineen geslagen in het Utrechts Onderwijs Offensief. Hierin zijn instellingen uit alle sectoren vertegenwoordigd. Regelmatig wordt op bestuurlijk en operationeel niveau afstemming tussen de betrokken instellingen georganiseerd om te komen tot kennisuitwisseling en waar nodig en mogelijk gerichte gezamenlijke aanpak van problemen. Zo vindt er in april van dit jaar een conferentie plaats tijdens welke de bestuurders van de in het Utrechts Onderwijs Offensief vertegenwoordigde onderwijsinstellingen op basis van een trendwatch van Berenschot naar de majeure ontwikkelingen in het landelijke en lokale onderwijsveld van gedachten zullen wisselen over wenselijke en mogelijke gezamenlijke aanpak van urgente kwesties.

3.3.5 Provincie

De provincie heeft ingevolge de Wet op het Voortgezet Onderwijs de wettelijke taak om de minister van OCW te adviseren over de kwaliteit van de provinciale onderwijsinfrastructuur. De provincie Utrecht geeft aan deze wettelijke taak gestalte door middel van het arrangeren van regionale projectmatige afstemming met de desbetreffende instellingen; deze afstemming moet als het ware de advisering richting OCW 'voeden'. Deze aanpak is uitgewerkt in de notitie *Samen in het krijt; onderwijsprogramma 2004-2007* en behelst over die periode een drietal Projecten Regionale Aanpak (voor de regio's Zuid-West Utrecht, Utrecht-stad en Amersfoort en omgeving). Naast deze drie projecten is een project geïnitieerd, het Project Domino, gericht op het in samenwerking met schoolbesturen en gemeenten in de regio terugdringen van de 'witte vlucht' van autochtone leerlingen van Utrecht Stad naar scholen in omliggende gemeenten. Het project heeft geresulteerd in een intentieverklaring van betrokken partijen, getiteld *Van Domino naar Stratego*, waarin partijen zich bereid verklaren te komen tot concrete afspraken voor aanpak van voorliggende problematiek. Naast de voornoemde initiatieven zijn er ook in de provincie Utrecht zgn. regionale arrangementen opgestart, waarin schoolbesturen met elkaar tot afspraken komen over de aanpak van de in de desbetreffende regio urgente problemen. Doorgaans staat ook de bestrijding van schooluitval op de agenda van het regionaal arrangement. Soms expliciet, zoals in het regionaal arrangement Eemland, soms gerelateerd aan andere

Berenschot

geagendeerde issues. Provincie en betrokken gemeenten zijn in meer of mindere mate ‘aangehaakt’ bij de in het kader van het arrangement gevoerde gesprekken. De provincie kan vanuit haar wettelijke taak wel een bijdrage leveren aan de dialoog tussen betrokken partijen, door middel van het vervullen van de regierol of het beschikbaar stellen van financiële middelen, echter de feitelijke invloed en sturingsmogelijkheid van de provincie op de resultaten van de regionale arrangementen is juist gelet op de beperktheid van de wettelijke taak, gering.

3.3.6 Conclusies krachtenveld

Geconstateerd kan worden dat de wettelijke taken die gericht zijn op de aanpak van voortijdig schoolverlaten en op de aanpak van jeugdwerkloosheid bij verschillende partijen zijn belegd. Deze partijen werken samen in ketens waar men wederzijds afhankelijk is van de prestaties van de ketenpartners. Niet voor niets merkt het plan van aanpak Jeugdwerkloosheid dan ook op dat “de aanpak van jeugdwerkloosheid en voortijdig schoolverlaten niet in de laatste plaats een organisatiekwestie is. Vele actoren (scholen, gemeenten, bedrijfsleven, rijk) hebben hier een verantwoordelijkheid”. Deze actoren kunnen adequaat hun eigen verantwoordelijkheid nemen als zij voldoende inzicht in de arbeidsmarkt hebben. Werkgevers moeten weten ‘wat er te koop is’, werkzoekenden moeten hun weg kunnen vinden in de arbeidsomgeving (welk werk is er nu en in de toekomst), en weten wat daarbij hun positie is (zelfbeeld omtrent competenties en kwalificaties).

Uit ons onderzoek blijkt dat daar waar de samenwerking wel goed verloopt, dit mede wordt toegeschreven aan een daadkrachtig management, voldoende middelen, prioritering van het gemeenschappelijke doel, een open sfeer en hechte persoonlijke relaties. Dat maakt de samenwerking overigens wel kwetsbaar. Het verbeteren van de samenwerking tussen partijen in de keten is daarom een belangrijk uitgangspunt. Drijvende kracht in de dialoog tussen de partijen in de dienstverleningsketen is het gezamenlijke doel: het verminderen van het aantal jeugdwerklozen en voortijdig schoolverlaters door een efficiëntere en effectievere aanpak daarvan. In principe zou elke ketenpartner dit belang voor ogen moeten hebben, los van de meer ‘alledaagse’ belangen en taken, zoals de continuering van de financiering of rechtvaardiging van het bestaansrecht van de partij. Deelbelangen kunnen aan het hoofddoel gerelateerd worden. Bijvoorbeeld⁷:

- Het ROC is voor haar financiering primair afhankelijk van het aantal deelnemers en vooral ook het aantal deelnemers dat de school afrondt met een diploma. Het ROC heeft dus een aanzienlijk financieel belang bij het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters.
- Jongeren zonder een startkwalificatie blijken relatief vaak in de bijstand terecht te komen en daar bovendien weer moeilijk uit te komen. Vanuit de Wet Werk en Bijstand is de gemeente financieel verantwoordelijk voor het bijstandsvolume. voorkomen van instroom en zorgen dat jongeren een startkwalificatie halen is direct in het belang van de Sociale Dienst.

⁷ *Handreiking Lokale samenwerking aanpak jeugdwerkloosheid*. Cap Gemini Ernst & Young in opdracht van het ministerie SZW, december 2003.

Berenschot

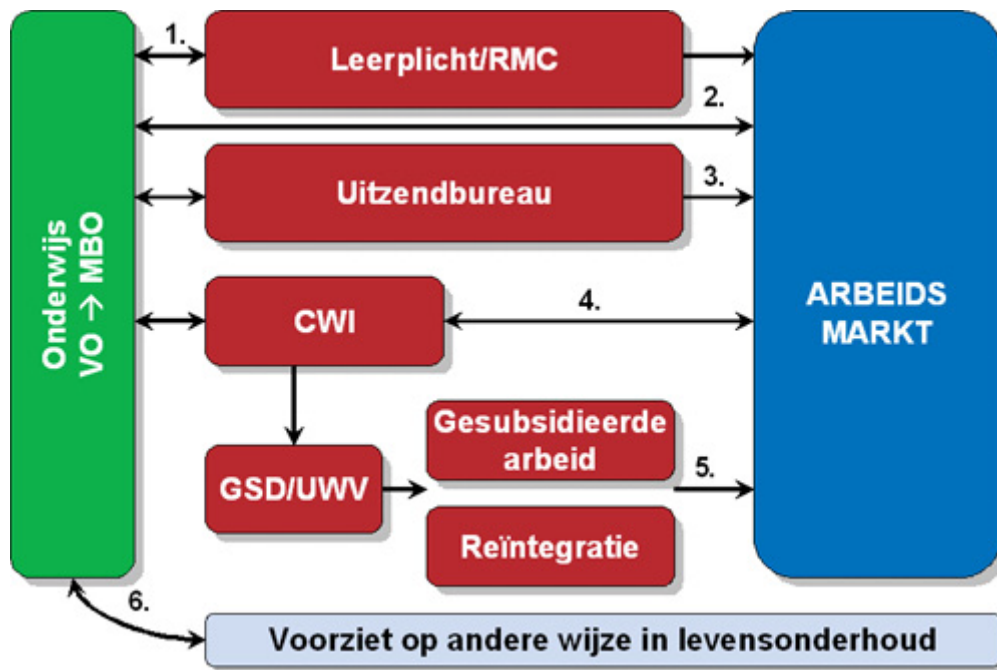
- Er is een verband tussen voortijdig schoolverlaten en de overlast die door jongeren wordt veroorzaakt. Het ‘van de straat houden’ van deze jongeren, door ze bijvoorbeeld in een leerwerktraject te laten deelnemen, ondersteunt een aanzienlijk politiek en maatschappelijk belang voor het zittende gemeentebestuur.
- Werkgevers hebben behoefte aan betaalbaar, maar ook goed gekwalificeerd personeel. Het MKB heeft aangegeven groot voorstander te zijn van meer duale trajecten.

Al deze belangen zijn te relateren aan het hoofddoel om meer jongeren aan een startkwalificatie te helpen. Daarom zullen al deze partijen in principe ook bereid zijn om bij te dragen aan een gezamenlijke aanpak. Voorwaarde is wel dat alle betrokkenen zien wat de toegevoegde waarde is van samenwerking. Dit vraagt om een voortdurende dialoog tussen de partijen in de dienstverleningsketen. Daarbij realiseren we ons dat er uiteraard verschillen zijn binnen de provincie en hebben de grote steden met andere problemen te maken dan de kleinere gemeenten, maar de overlap in de problematiek is veel groter dan de verschillen. Bovendien gaan jongeren uit kleine gemeenten vaak naar school in de grotere steden. Het is dus zinvol om vooral de overeenkomsten en het gemeenschappelijke te benadrukken en van daaruit naar de samenwerking te kijken.

Berenschot

4. KNELPUNTEN VANUIT HET PERSPECTIEF VAN DE JONGERE

Gezien de vraagstelling van dit onderzoek hebben we ons vooral gericht op knelpunten en oplossingsrichtingen m.b.t. het voorkomen en bestrijden van voortijdig schooluitval en jeugdwerkloosheid. Daarbij stellen we het perspectief van de jongere centraal. De jongeren kunnen verschillende routes bewandelen op weg naar werk en/of scholing. De een doet dat geheel zelfstandig, de ander heeft behoefte aan ondersteuning en begeleiding. In onderstaand schema is aangegeven welke routes de jongeren kunnen bewandelen. Dit schema is ontleend aan de handreiking “Lokale samenwerking aanpak jeugdwerkloosheid” (december 2003)⁸.



In de volgende paragrafen worden de verschillende routes beschreven (de routes zijn genummerd zoals in bovenstaand plaatje). Per route geven we aan tegen welke knelpunten de jongere aanloopt in de provincie Utrecht. Daarbij hebben we ons vooral gebaseerd op de ervaringen van leerplichtambtenaren, trajectbegeleiders en begeleiders uit onderwijsinstellingen met individuele jongeren en hebben we een aantal cases bestudeerd, zoals onder andere in ‘‘Als elke leerling telt’’ van de gemeente Utrecht (KBB, 2005). In de teksten worden tussendoor succesvolle uitzonderingen genoemd die aantonen dat er wel degelijk aandacht is voor de bestrijding van de knelpunten in de provincie Utrecht. Vaak betreft dit initiatieven in de meest draagkrachtige gemeenten.

⁸ Onder meer te downloaden op de website van de Taksforce jeugdwerkloosheid (www.jeugdwerkloosheid.szw.nl).

Berenschot

De toelichting op de routes is ontleend aan de eerder genoemde handreiking “Lokale samenwerking aanpak jeugdwerkloosheid”. Voor een uitgebreidere beschrijving verwijzen we naar deze handreiking.

4.1 ROUTE 1: ONDERWIJS – LEERPLICHT/RMC – ARBEIDSMARKT

4.1.1 Toelichting

In deze route bevinden zich (partieel) leerplichtige en niet-leerplichtige jongeren, die uit school dreigen uit te vallen of al uitgevallen zijn. Voor deze jongeren is in het kader van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten vroegtijdig signaleren en ingrijpen van belang. Drie partners binnen de keten van voortijdig schooluitval en jeugdwerkloosheid zijn hierbij primair verantwoordelijk: de onderwijsinstellingen, de leerplichtambtenaar en het RMC.

4.1.2 Knelpunten

Knelpunt 1: geen sluitende melding en registratie

Om voortijdig studie-uitval goed te kunnen bestrijden is het cruciaal dat de jongere, die uitvalt c.q. dreigt uit te vallen, tijdig wordt gesignaleerd en geregistreerd. Dat is helaas niet het geval. Daarvoor is in de provincie een aantal oorzaken aan te wijzen, die tevens als knelpunt kunnen worden benoemd:

- Diverse registratiesystemen en interpretaties

Er zijn (te) veel verschillende systemen die qua informatie en interpretatie niet op elkaar aansluiten. Zo zit er variatie in de RMC-gegevens die de diverse gemeenten aanleveren en in de verschillende registratiesystemen. Sommige gemeenten interpreteren de categorieën in de effectrapportage verschillend of redeneren de gegevens die ze hebben toe naar de categorieën. Ook komt het voor dat jongeren dubbel worden meegeteld. Dit leidt ertoe dat de betrouwbaarheid van de jaarlijkse effectrapportages van de RMC-regio's niet optimaal is, waardoor de omvang en feiten van de problematiek worden geanonimiseerd.

- Melding en registratie onvoldoende ketengericht en vrijblijvend

Daarnaast blijkt dat ketenpartners als onderwijsinstellingen en CWI's *de uitstroomregistratie en overdracht van informatie nog onvoldoende serieus uitvoeren*. Vaak registreert een ketenpartner met name de benodigde informatie voor het uitvoeren van de eigen taken. Zo geven ROC's nog onvoldoende mutaties door over de interne doorstroom van scholieren. Ook geven hun uitstroomgegevens vaak geen inzicht in waarom een deelnemer stopt en waar deze naartoe gaat. Hetzelfde geldt wanneer een CWI of uitzendbureau een jongere bemiddelt naar – tijdelijk – werk. Deze informatie wordt meestal niet teruggekoppeld naar het RMC c.q. de gemeente. Hierdoor dreigt een jongere uit beeld te raken wanneer de baan afloopt of voortijdig wordt beëindigd en is er dus geen sprake van een sluitende monitoring en registratie van de doelgroep.

- Late melding door scholen bij RMC

Berenschot

Wanneer een jongere stopt met een opleiding en uitvalt, duurt het vaak te lang voordat het ROC deze informatie bij het RMC meldt. De kwantitatieve gegevens komen soms pas maanden later beschikbaar, zoals aan het eind van het studiejaar, of bij het opleveren van inschrijfgegevens voor 1 oktober voor het ontvangen van de bekostiging. Een jongere zit dan vaak al enkele weken tot maanden thuis. Deze *onvoldoende, tijdige melding* bij de gemeente c.q. het RMC belemmert dat de leerplichtambtenaren en trajectbegeleiders snel actie kunnen ondernemen en de jongere spoedig, actief kunnen (terug)geleiden naar school of werk.

Overigens is een positieve uitzondering op het bovenstaande de VO-ROC-procedure van Utrecht-stad. Jongere die het (speciaal) voortgezet onderwijs verlaten zonder startkwalificatie en zich niet aanmelden voor een vervolgtraject kunnen worden opgespoord en worden benaderd en teruggeleid naar een opleiding of leerwerkplaats.

- Coördineren en bewaken zonder bevoegdheden

Het blijkt dat de gemeente c.q. het RMC *beperkt is om de coördinerende en bewakende functie goed uit te voeren* en de ketenpartners (scholen, CWI's) aan te spreken op het onvoldoende nakomen van taken of afspraken. De reden is enerzijds gelegen in te weinig capaciteit om deze monitoringtaak uit te voeren. Anderzijds ligt een dergelijke confrontatie gevoelig gezien de onderlinge afhankelijkheid tussen de partijen bij de verdere uitvoering van het beleid en de begeleiding.

Knelpunt 2: hiaten in onderwijsketen

Tussen onderwijsinstellingen in de keten (van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs naar middelbaar beroepsonderwijs) *ontbreekt te vaak een goede, warme overdracht van gegevens*. Met name als het gaat om leerlingen die extra zorg behoeven. Het initiatief "Doorstroomdossier" van het Platform Midden-Nederland is weliswaar een veelbelovende aanzet, maar bevat nog onvoldoende dossieroverdracht voor de jongere met meer-voudige problemen.

Een belangrijk hiaat in de onderwijsketen is *de overstap van het V(MB)O naar het ROC/MBO*. Doordat de leertrajecten van het V(MB)O en het ROC/MBO onvoldoende op elkaar aansluiten worden de leerlijnen onderbroken. De jongere verlaat in mei het V(MB)O en kan in september pas starten bij het ROC. In deze periode gaat de jongere op zoek naar een vakantiebaantje of hangt hij rond. De kans is groot dat de jongere in de zomerperiode zo gewend is geraakt aan zijn vrijheid en/of salaris, dat hij in september niet aan zijn opleiding begint of vrij snel afhaakt. Bovendien weten veel VMBO-scholieren als ze kiezen voor het ROC/MBO niet precies wat ze willen. Vaak kiezen ze dan onvoldoende doordacht en gemotiveerd voor een opleiding of beroep, waardoor uitval dreigt. Dit is vaak net vóór of ná de zomer wanneer er ook sprake is van de grootste wachtlijst. Tevens weten aanstaande deelnemers aan een Beroeps Begeleidende Leerweg soms niet dat ze een betaalde en erkende leerwerkplek moeten hebben gevonden. Het gevolg is dat in december een jongere, zonder erkende BeroepsPraktijkVormingsplaats, zijn opleiding moet stoppen. De overstap naar een ander leertraject blijkt minder eenvoudig dan wordt gesuggereerd.

Dit alles leidt ertoe dat een kwetsbare groep uitvalt zonder dat de betrokken ketenpartners dit in eerste instantie weten. Hierbij spelen wederom de verschillende registratiesystemen

Berenschot

en de onvoldoende informatieoverdracht parten. De gegevens bij de overgang van V(MB)O naar MBO blijken niet altijd te kloppen en jongeren die - dreigen - uit te vallen worden niet direct gemeld bij de gemeente c.q. het RMC. De overgang van VO naar MBO is dus een belangrijk moment in het kader van voortijdig schoolverlaten waarop alertheid van de verantwoordelijke instellingen geboden is.

Knelpunt 3: beperkte instroommogelijkheden in onderwijs

Een bijkomend probleem is dat veel *ROC-units* maar *één instroommoment* hebben, namelijk per 1 oktober. Wanneer een deelnemer dan nog niet is aangemeld, gaat de mogelijkheid tot deelname aan het onderwijs voorbij en moet hij of zij een jaar wachten. De reden is dat een ROC sec bekostigd wordt voor deelnemers die op 1 oktober ingeschreven staan. Deelnemers die later instromen worden dus niet gefinancierd tot 1 oktober van het daaropvolgende jaar. Hierdoor ontstaat het probleem om jongeren die toch afhaken, of voor 1 december geen geschikte BPV-plek kunnen vinden, in de keten op te vangen en niet uit het oog te raken. Wanneer een jongere toch uitvalt, vindt de melding aan het RMC soms pas enkele weken tot maanden later plaats. Soms heeft de jongere dan al die tijd niets gedaan. Overigens blijkt dat wanneer een enkele unit binnen een ROC wel meerdere instroommomenten aanbiedt, er soms ongewenste neveneffecten ontstaan. Zoals de aanmelding van probleemdeelnemers vanuit onderwijsinstellingen elders, of de aanmelding van deelnemers uit andere delen van het land.

Knelpunt 4: concurrentie om leer-/werkplekken

De ontwikkeling in het beroepsonderwijs richting competentiegericht opleiden en leren leidt ertoe dat er een steeds groter beroep wordt gedaan op het bedrijfsleven om bij te dragen aan de opleiding van aanstaande werknemers. Nieuwe leerconcepten maken school, bedrijf en deelnemer samen verantwoordelijk voor het leerproces (co-design, co-makership). Dit betekent dat steeds meer (beroeps)opleidingen vissen in dezelfde vijver met leerplaatsen. Hoe lager het niveau van de scholier/deelnemer, hoe meer tijd en deskundigheid dit van de werkgever c.q. praktijkbegeleider vraagt. Dit betekent dat de jongere zonder startkwalificatie die een MBO-opleiding op niveau 1 of 2 wil volgen voor menig praktijkbegeleider minder interessant wordt. Zeker als de werkgever ook begeleidingstijd kan investeren in een MBO-deelnemer op niveau 3 of 4, of zelfs een HBO-student. Ook is een geclusterde begeleidingstaak met niet al teveel diversiteit qua deelnemerniveau en te verwerven kwalificaties het meest efficiënt voor de opleidende werkgever. Er zijn immers vaak nauwelijks – financiële – prikkels voor werkgevers om deze taak te vervullen. Dit leidt meer en meer tot het verkiezen van een homogene groep deelnemers, vaak op een hoger kwalificatieniveau, boven de jongeren zonder startkwalificatie.

Daarnaast blijkt het *lastiger om voor een kleine groep probleemjongeren en een grotere groep allochtone deelnemers leerwerkplekken te vinden*. Werkgevers staan niet te springen om jongeren met een crimineel verleden of andere problemen op te nemen in hun bedrijf. Dit vanwege mogelijke conflicten en imagobeschadiging. Allochtone deelnemers worden soms op basis van hun naam al niet uitgenodigd om op gesprek te komen. Deze problemen spelen landelijk, maar worden ook in de provincie Utrecht geconstateerd. Dergelijke vormen van *discriminatie* spelen dus zeker een rol, maar zijn moeilijk aan te tonen of te verhelpen. Aangezien ROC Midden-Nederland aanmerkelijk meer allochtone deel-

Berenschot

nemers heeft dan het bijzonder onderwijs moet worden gewaakt voor het ontstaan van stigmatisering, onder andere bij werkgevers.

Uit diverse Utrechtse projecten om leerbanen of leerwerkplaatsen te werven blijkt overigens dat werkgevers best bereid zijn jongeren de gelegenheid te bieden werkend te leren. We noemen het *MKB-leerbanenplan* en *Jobs (w)rap up*. Ook is er in Utrecht een convenant gesloten tussen de ROC's en bedrijven in de wijken Kanaleneiland en Overvecht (projecten '*Geef de Overvechter/Kanaleneilander een stageplaats*'). Zodra werkgevers echter aan allerlei eisen moeten voldoen om een erkend opleidingsbedrijf te worden, of dat ze niet – alleen - de deelnemers uit de hogere kwalificatieniveaus mogen begeleiden, blijken geworven plaatsen ook weer te vervallen. Zo leverde een bustoer langs bedrijven in Utrecht-stad zo'n 150 stageplekken op. Veel werkgevers wilden deze plaatsen echter alleen vergeven aan deelnemers op kwalificatieniveau 3 of 4.

Knelpunt 5: verschil tussen vraag en aanbod

Vraag (werkgevers):

Het aanbod van leerwerkplekken en de bijbehorende *vraag van de werkgevers stemt niet altijd overeen met het aanbod aan deelnemers*. Zo blijven tot onvrede van de werkgevers veel leerwerkplekken voor technische banen onbezet, door een tekort aan deelnemers op het door hun gevraagde niveau.

Meer in algemene zin blijkt dat werkgevers lang niet altijd tevreden zijn over *de directe inzetbaarheid van de stagiaires en afgestudeerden*. Bedrijven geven aan dat de onderwijsinstelling de deelnemers onvoldoende voorbereidt op de beroepspraktijk. In het onderwijs ligt het accent op het behalen van het diploma en niet op de uitoefening van het beroep. Het leren van de beroepsvaardigheden moet vaak nog op de werkplek plaatsvinden en meestal dus door de werkgever zelf worden begeleid. Ook beschikken veel jongeren over onvoldoende sociale vaardigheden om deel te nemen aan de beroeps cultuur. Opleidingen zouden daarom serieus aandacht moeten besteden aan de *benodigde sociale en communicatieve vaardigheden* zodat de jongere weet wat van hem of haar wordt verwacht in een werkomgeving.

Aanbod (jongeren):

De begeleiding door werkgevers in beroepsopleidingen laat regelmatig te wensen over. De begeleiding tijdens de stages en leerwerktrajecten moet aan hoge eisen voldoende qua begeleidingstijd en –deskundigheid. Anders is er geen sprake van een erkende Beroeps-PraktijkVormingsplaats (BPV-plek). Het blijkt dat de begeleiding niet altijd voldoende is voor de jongeren die een opleiding op niveau 1 en 2 volgen. Juist deze doelgroep leert vaak het best door praktisch bezig te zijn en concreet te zien waartoe het geleerde dient. Dit betekent dat de kwaliteit van de begeleiding en deskundigheid van de begeleider moet aansluiten op de leerstijl en leerbehoeften van deze jongeren. Ook heeft de werkomgeving vaak een belangrijke socialiserende en disciplinerende werking waar juist deze doelgroep behoefte aan heeft. Onderwijsinstellingen investeren vaak nog onvoldoende in het opleiden en ondersteunen van de praktijkbegeleiders.

Een ander aspect betreft het beeld waarmee de jongere de arbeidsmarkt betreedt. De jongeren blijken nogal eens *verkeerde beelden en onrealistische verwachtingen* te hebben

Berenschot

over wat hij of zij later worden kan, wat zijn of haar capaciteiten en mogelijkheden zijn en wat werken in het algemeen en een beroep in het bijzonder inhoudt. Deze jongere komt met een verkeerd beeld het ROC binnen of betreedt met een onrealistisch beeld de arbeidsmarkt. Bovendien weet een groot aantal jongeren niet hoe ze zich op een kennis-makings- cq. sollicitatiegesprek moeten gedragen.

Het blijkt dat veel jongeren uit de doelgroep *niet hebben geleerd eigen keuzes te maken* en ze hier ook niet bij zijn begeleid. Bij de veelheid aan mogelijke opleidingskeuzen laten ze zich daarom vaak leiden door hun vriendenkring en kiezen niet bewust zelf voor een toekomstig beroep. Daarbij is de sturing en stimulans vanuit *de thuissituatie* vaak gering. Dit geldt zowel voor het voltooien van een opleiding, het serieus betrokken zijn bij de begeleiding door ketenpartners, als wel het zoeken en behouden van werk. Gecombineerd met een onrealistisch zelfbeeld over de eigen mogelijkheden leidt dit tot *de verkeerde opleidings-/beroepskeuze, ongemotiveerdheid, faalervaringen en frustraties*. De school wordt dan vaak ook niet meer als een positieve sociale leefomgeving opgevat. Alleen in de vriendenkring en in hun vrije tijd worden ze dan nog serieus genomen en vinden ze bevestiging van hun eigenwaarde. Wanneer de begeleiders in onderwijsinstellingen niet zeer alert zijn op signalen die deze potentiële doelgroep uitzendt, of nog onvoldoende zijn toegerust voor deze taak, is de beëindiging van de opleiding een reële mogelijkheid.

Knelpunt 6: zorgstructuur in onderwijs nog in ontwikkeling

De zorgstructuur in het voortgezet onderwijs blijkt al beter ontwikkeld dan in de ROC's. Dit vanwege de wettelijke zorgplicht die al langer geldt in het VO. Toch wijzen verschillende betrokkenen er op dat de VO-zorgstructuur ontoereikend is gezien de resultaten qua aantal jongeren met problemen. Bovendien is er te weinig aandacht voor de succesverhalen van jongeren die als voorbeeld kunnen dienen. Binnen de ROC's is er de laatste jaren geïnvesteerd in de zorgstructuur. De professionalisering van docenten voor de eerstelijnszorgfunctie (het vroegtijdig en preventief signaleren van potentiële uitvallers) is echter nog volop in ontwikkeling. Daarnaast worden specialisten betrokken om de tweedelijnszorgfunctie binnen school te kunnen uitvoeren, zoals: begeleiding bij beroepskeuze, loopbaanoriëntatie, leerproblemen (dyslexie, faalangst,..) en overige sociaal-emotionele vragen. Ook het doorverwijzen naar of samenwerken met de derdelijnszorg van jeugdzorg, maatschappelijk werk, en dergelijke komt meer en meer voor.

De ketenpartners in de provincie Utrecht geven aan dat het gros van de huidige voortijdig schoolverlaters nog onvoldoende baat heeft gehad bij de zorgstructuren in het onderwijs. Zo is er een groep voortijdig schoolverlaters met meervoudige problemen die nog niet in voldoende mate zijn verholpen. Er zal eerst zorg moeten zijn voor deze meer fundamentele problemen op het terrein van de thuissituatie, verslaving, criminaliteit, persoonlijke (leer)stoornissen of combinatie daarvan, voordat kan worden gedacht aan een opleiding of (leer)baan. Bovendien geven betrokkenen aan dat de uitvoering van het zorgbeleid binnen een ROC per locatie en per opleidingscoördinator kan verschillen. Van een eenduidige aanpak binnen een onderwijsinstelling is dus niet altijd sprake. Evenmin van de noodzakelijke overdracht van gegevens en bijbehorende registratie ten behoeve van verbeterde afstemming van zorgsystemen tussen scholen in de keten.

Berenschot

4.2 ROUTE 2: ONDERWIJS – ARBEIDSMARKT

4.2.1 Toelichting

In deze route gaat het vooral om jongeren die zijn gestopt met school en *zonder startkwalificatie* de arbeidsmarkt op gaan. Deze jongeren melden zich niet bij een van de organisaties in de keten, omdat ze zelf een plek op de arbeidsmarkt hebben gevonden. Over de exacte omvang van deze doelgroep zijn geen gegevens bekend, maar het zal een groot deel van de voortijdig schoolverlaters zijn. Deze groep jongeren vormt momenteel geen prioriteit in de aanpak van voortijdig schoolverlaten. Tot nu toe gold het hebben van werk meestal als een contra-indicatie voor het RMC om actie te ondernemen. Toch is het belangrijk om ook voor deze groep aandacht te hebben, omdat de verwachting is dat deze jongeren als eerste de gevolgen zullen ervaren van een mogelijk toenemende werkloosheid.

Daarnaast hebben sommige knelpunten ook betrekking op jongeren die *met een startkwalificatie* de arbeidsmarkt op gaan. Waar dat het geval is zullen we dat specifiek vermelden.

4.2.2 Knelpunten

Knelpunt 1: jongeren zonder startkwalificatie niet goed in beeld en lastig te benaderen

Het benaderen van deze groep is niet eenvoudig. Het RMC beschikt in principe over de gegevens van deze jongeren, maar in de meeste registratiesystemen is niet goed terug te vinden of de jongere aan het werk is of niet. Wanneer de jongere reeds aan het werk is, kan het benaderen vanuit het RMC om hen te bewegen hun opleiding weer op te pakken, betuttelend en misschien wel averechts werken. Het is dus van belang om deze doelgroep te benaderen voordat zij een baan hebben gevonden, dus direct na het verlaten van de school. Tijdige meldingen van scholen zijn dan noodzakelijk.

Uit landelijk onderzoek in opdracht van de Taskforce Jeugdwerkloosheid blijkt dat de werkzoekende jongeren niet in contact komen met het beschikbare ondersteuningsaanbod⁹. We hebben goede redenen te veronderstellen dat dit ook geldt voor de jongeren in de provincie Utrecht. De jongeren blijken vooral advies te zoeken in hun eigen netwerk en minder bij instanties die hier deskundig in zijn, zoals het CWI of de jongerenloketten. Veel jongeren komen ook niet naar de georganiseerde actiedagen. Het onderzoek van de Taskforce levert een aantal aanknopingspunten om *de jongeren meer in contact te brengen met het ondersteuningsaanbod*.

- Het CWI zou meer publiciteit kunnen geven aan de mogelijkheden die er voor jongeren zijn. Uit het onderzoek blijkt namelijk dat een op de vijf jongeren, die niet zijn ingeschreven bij het CWI, het CWI niet kent.
- Daarnaast is het ook mogelijk om jongeren, waarvan (snel) duidelijk is dat het niet lukt om zelfstandig een baan te vinden, pro-actiever te benaderen.

⁹ *De werkloze jongeren in beeld*. Resarch voor Beleid, september 2005.

Berenschot

- Verder blijkt uit het onderzoek dat de school een grotere rol kan spelen bij de begeleiding van de jongeren. De school is de uitgelezen plek om jongeren: voor te bereiden op de cultuur van het werken en op het werken zelf, vaardigheden mee te geven om die baan te vinden, en wegwijs te maken in het doolhof van instanties op het gebied van werk en inkomen.
- Ook is de school een goede plek om jongeren duidelijk te maken dat de arbeidsmarkt niet zit te wachten op jongeren zonder startkwalificatie.
- Tenslotte komt in het onderzoek naar voren dat veel werkzoekende jongeren contact hebben met uitzendbureaus. Dit geldt zowel voor jongeren die wel en niet bij het CWI staan ingeschreven. Projecten of initiatieven in samenwerking met uitzendbureaus hebben dus een grotere kans van slagen om de jongeren te bereiken.

4.3 ROUTE 3: ONDERWIJS – UITZENDBUREAU – ARBEIDSMARKT

4.3.1 Toelichting

Deze route betreft jongeren zonder startkwalificatie, die de weg vinden naar een uitzendbureau om zich te laten bemiddelen richting arbeidsmarkt. Zoals in de vorige route beschreven hebben jongeren die rechtstreeks naar de arbeidsmarkt gaan zonder startkwalificatie toch een vergroot risico op werkloosheid. Het vraagstuk is hier dus, hoe de betreffende jongeren, die zich melden en vervolgens al dan niet als uitzendkracht aan de slag gaan, kunnen worden bereikt met een aanvullend opleidingsaanbod.

4.3.2 Knelpunten

De respondenten in ons onderzoek hebben geen knelpunten genoemd, die onder deze route kunnen worden geschaard. Wel kunnen we op basis van landelijk onderzoek constateren dat uitzendbureaus voor jeugdige werklozen, met of zonder startkwalificatie, een veelgebruikt zoekkanaal zijn. Uitgaande van de jongeren is het dus voor gemeenten, CWI's en scholen interessant om na te gaan of de rol van uitzendbureaus bij de aanpak van jeugdwerkloosheid en voortijdig schoolverlaten kan worden versterkt.

4.4 ROUTE 4: ONDERWIJS – CWI – ARBEIDSMARKT

4.4.1 Toelichting

Een gedeelte van de schoolverlaters, met of zonder startkwalificatie, meldt zich bij het CWI als werkzoekende en/of voor een uitkering. Daarnaast gaat het om jongeren met of zonder startkwalificatie, die aan het werk zijn geweest maar werkloos worden en dus alsnog opnieuw naar het CWI gaan.

4.4.2 Knelpunten

Knelpunt 1: imago CWI bij werkgevers

Berenschot

Het beeld van het CWI bij de werkgevers kan en moet beter, waardoor er waarschijnlijk meer vacatures bij het CWI worden gemeld. Het CWI zou hierbij kunnen inspelen op initiatieven in de sfeer van maatschappelijk verantwoord ondernemen.

Knelpunt 2: te veel formaliteiten

De jongere vindt de administratieve procedures van het CWI ingewikkeld, waardoor ze voortijdig afhaken. De gemeente Amersfoort heeft daarom met het CWI afgesproken dat het CWI de gemeente informeert over jongeren die de administratie niet rond (dreigen te) krijgen.

Daarnaast ervaart de jongere veel formaliteiten bij de sollicitatieprocedures en vindt deze procedure stroperig. “Een jongere wil bellen, komen en beginnen”. Als sollicitatieprocedures te lang duren, haakt de jongere af.

Knelpunt 3: relatie CWI en ROC nog in kinderschoenen

De relatie van het CWI met de ROC's staat nog in de kinderschoenen, maar er zijn goede initiatieven. Zo zitten de ROC's steeds vaker in de bedrijfsverzamelgebouwen en staan de ROC's op de banenmarkten van het CWI.

Knelpunt 4: arbeidsmarkt werkt regionaal

De arbeidsmarkt werkt regionaal, niet lokaal. Daarnaast zijn sectoren en branches weer landelijk georganiseerd. Dit pleit voor het goed benutten van de contacten en netwerken in het verband van de Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid.

Knelpunt 5: registratie

De vrijblijvende melding van het RMC aan het CWI en omgekeerd (zie route 1).

Knelpunt 6: kennis van beroepen en opleidingen

Door een aantal respondenten is opgemerkt dat de jongerenadviseurs van het CWI soms niet goed op de hoogte zijn van beroepen en opleiding, waardoor er een mismatch ontstaat. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het feit dat de adviseur te weinig tijd heeft voor werkbezoeken.

4.5 ROUTE 5: CWI – GSD/UWV – REÏNTEGRATIE/GESUBSIDIEERDE ARBEID - ARBEIDSMARKT

4.5.1 Toelichting

De niet leerplichtige jongere komt, indien niet fase 1, via CWI terecht bij de Sociale Dienst of UWV, die vervolgens een reïntegratietraject inkoop en/of de jongere (eerst) plaatst in gesubsidieerde arbeid. Om de diagnose niet over te doen en om de jongere niet van het kastje naar de muur te sturen is het van belang dat het RMC, het CWI, de Sociale Dienst en de reïntegratiebedrijven van elkaar weten wie welke jongere benadert, diagnosticeert en begeleidt. Van belang is dat ook dit deel van de aanpak goed is georganiseerd.

Gemeenten en CWI hebben in de provincie op diverse manieren invulling gegeven aan de sluitende aanpak van jongeren. Voorbeelden hiervan is het jongerenloket in regio Utrecht

Berenschot

Zuid-Oost en de speciale aanpak van jongeren in de gemeente Utrecht (ook bekend als het SIB-model)¹⁰.

Knelpunt 1: samenwerking CWI en gemeenten

CWI en gemeenten kunnen elkaars mogelijkheden om laag- en ongeschoolde functies te vervullen beter benutten. Dat blijkt ook uit een onderzoek van de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI)¹¹. CWI heeft veel contact met werkgevers om sollicitanten te zoeken voor hun vacatures. Er is echter weinig contact tussen de ketenpartners over de uitkeringsgerechtigden van de gemeenten die deze vacatures zouden kunnen vervullen. Ook is er weinig contact over de uitkeringsgerechtigden die niet meewerken aan het vinden van een baan. Gemeenten kunnen uitkeringsgerechtigden in dergelijke gevallen straffen met een korting op hun uitkering “lik op stuk” beleid). Een positieve prikkel in de vorm van het verstrekken van een premie (eventueel bovenop een uitkering) door gemeenten kan het aanvaarden van moeilijk vervulbare vacatures/leerwerkplekken mogelijk bespoedigen.

Op dit moment investeren de SUWI-partijen (CWI, gemeenten, UWV) veel in een gezamenlijke werkgeversbenadering. Voor dat doel wordt een SUWI-dienstverleningsconcept ontwikkeld, waarin een kader wordt gegeven voor de dienstverlening dat lokaal nader ingevuld kan worden. Een voorbeeld hiervan zijn de “Werkgeversservicepunten”, die op steeds meer plaatsen in het land ontstaan. In onze gesprekken is niet duidelijk geworden of er in de provincie Utrecht al werkgeversservicepunten zijn.

Knelpunt 2: vertaling van centraal naar decentraal

De sterke centralistische aansturing van het CWI bemoeilijkt de slagkracht van de regionale CWI-vestigingen. Zo constateren we dat op lokaal niveau het management van CWI vaak wel de uitgangspunten van de gemeenten deelt, maar deze niet kan uitwerken in concrete afspraken of dienstverleningsconcepten. Het centraal vastgestelde werkproces van een CWI biedt soms (te) weinig ruimte voor aanpassingen en initiatieven. Daarom organiseren de ketenpartners hun dienstverlening nog steeds voornamelijk vanuit hun eigen deelbelang en is er nog geen sprake van een geïntegreerde en klantgeoriënteerde ketenaanpak.

Tussen CWI en UWV is overigens recent een convenant afgesloten dat kan bijdragen aan de ontschotting. Dit convenant betreft de zogenaamde ‘opstapjes of opkontjes’, waarbij het CWI tot een bepaald bedrag zelf reïntegratietrajecten mag inzetten zonder goedkeuring van het UWV. We hebben begrepen dat de gemeenten deze mogelijkheid ook in overweging nemen.

Knelpunt 3: sturing van wet- en regelgeving

Daarnaast benadrukken de *sturende wet- en regelgeving* van elke ketenpartner afzonderlijk de interne gerichtheid. Daar waar gemeenten sterk worden afgerekend op het voor-

¹⁰ Sneller, intensiever en beter.

¹¹ *Gezocht:werklozen*. Inspectie Werk en Inkomen, december 2005.

Berenschot

komen van instroom en bevorderen van uitstroom, wordt het UWV juist betaald op basis van het aantal uitkeringen, het CWI op het aantal intakes en de onderwijsinstellingen naar het aantal deelnemers en de behaalde diploma's c.q. kwalificaties. CWI en UWV worden op deze manier veel minder geprikkeld om zich actief op werkgevers en moeilijkere doelgroepen werkzoekenden te richten.

Door de komst van de WWB is nog een extra spanningsveld ontstaan, namelijk de spanning tussen "werk boven inkomen" (functie van SoZaWe) en het "behalen van een startkwalificatie" (functie van Onderwijs en RMC-functie). Daarom is het belangrijk dat binnen een gemeente een eensluidende visie voor jongeren wordt geformuleerd ten aanzien van het sturen op het behalen van een startkwalificatie en het toe leiden naar werk. Bovendien neigt de Wet Werk en Bijstand tot 'het buiten de deur houden van uitkeringsgerechtigden'. Maar in sommige gevallen is een uitkering juist beter, omdat de jongere dan tenminste in beeld is. Tegelijkertijd moet de jongere ook niet aan een uitkering wennen. Het is interessant te zoeken naar de mogelijkheden van de "gulden middenweg".

Daarnaast kan bij samenwerking in de regio zich ook het probleem voordoen dat gemeenten een verschillend WWB-beleid voeren, wat een eenduidige aanpak niet altijd even eenvoudig maakt. Met name als men streeft naar een jongerenloket, waarin sprake is van een integrale dienstverlening, kunnen deze verschillende belemmerend werken.

Knelpunt 4: wat stimuleert een werkgever?

Het CWI geeft aan dat een werkgever in de eerste plaats geïnteresseerd is in een goede en gemotiveerde arbeidskracht. Financiële prikkels zouden geen (hoofd)rol spelen. Dit wordt bevestigd door een onderzoek van de Inspectie voor Werk en Inkomen¹² dat veel werkgevers überhaupt niet gewillig zijn om uitkeringsgerechtigden in dienst te nemen; dus los van de vraag of er sprake is van een "probleemgeval".

4.6 ROUTE 6: JONGEREN DIE OP ANDERE WIJZE IN LEVENSONDERHOUD VOORZIEN

4.6.1 Toelichting

Een gedeelte van de jongeren dat voortijdig de school verlaat, voorziet op andere wijze in levensonderhoud. Deze jongeren, die dus niet meer op school zitten, hebben geen werk en ook geen uitkering. Sommigen worden door hun ouders of partner onderhouden. Een deel van deze jongeren bevindt zich in het criminele circuit.

Deze route moet niet zozeer worden gezien als een route die jongeren doorlopen. Veeleer is sprake van een samenstel van al die jongeren die op school zitten en geen werk of uitkering hebben. Deze jongeren bevinden zich dus niet (meer) in het domein van onderwijs en/of arbeid. Wel bevindt een deel van deze jongeren zich in de domeinen van Jeugdzorg en Justitie.

Door onze respondenten zijn vooral knelpunten genoemd m.b.t. Jeugdzorg.

¹² *Gezocht: werklozen*. Inspectie Werk en Inkomen, december 2005.

Berenschot

4.6.2 Knelpunten

Knelpunt 1: tussen wal en schip

Bepaalde groepen jongeren dreigen tussen wal en schip te vallen. Denk bijvoorbeeld aan zwerfjongeren zonder vaste woon- en verblijfplaats, jongeren die moeten resocialiseren vanwege criminele activiteiten en voortijdig schoolverlaters van 16-17 jaar. Deze laatste groep heeft geen werk, volgt geen opleiding en heeft ook geen inkomen. Ook jongeren die geen recht hebben op een uitkering (de zogenaamde ‘Nuggers’) lopen een verhoogd risico om maatschappelijk uit te vallen. In Amersfoort loopt een pilot van een jaar om juist deze jongeren intensief te begeleiden door casemanagement vanuit het Trajectbureau. Ook is er aandacht voor de begeleiding van criminele jongeren in het project ‘Nieuwe initiatieven’.

Knelpunt 2: de school als vindplaats onvoldoende gebruikt

De ketenpartners benutten de onderwijsinstellingen tot voor kort vaak onvoldoende als *vindplaats van de doelgroep*. De interdisciplinaire voorzieningen zijn daarom bijna altijd gescheiden van deze vindplaats georganiseerd en vaak nog niet onder één dak of in één loket samengebracht.

Onze respondenten constateren dat veel jongeren uit de doelgroep al sinds het eind van de basisschool problemen heeft van allerlei aard. Dit inzicht leidt ertoe dat steeds meer begeleiders zich richten op het *vroegtijdig signaleren en preventief begeleiden* van deze risicogroep. Zo richten de Regionale Zorgteam Plus in Utrecht Zuid-oost en de aanpak van de leerplichtambtenaren en trajectbegeleiders in Utrecht-stad en Amersfoort zich ook al op de jongeren vanaf 12 jaar.

De regionale ‘Zorg Advies Teams Plus’ in de subregio Utrecht Zuid-oost spelen dus in op de school als vindplaats. Zo zijn er de bovenschoolse Permanente Commissie Leerlingenzorg en de Zorgbreedtecommissies van de vmbo-scholen waar risicoleerlingen worden besproken in een multidisciplinair team (onderwijs, Jeugdzorg, JGZ/GG&GD en leerplicht/RMC). De samenwerking tussen Jeugdzorg, JGZ/GGD, Leerplichtambtenaren/RMC, ROC Midden-Nederland en het Regionaal Expertisecentrum 4.4 heeft bewust aandacht voor het signaleren van doelgroep op steeds jongere leeftijd. Zo kunnen basisscholen kinderen uit groep 8 al aanmelden en is er aandacht voor de overgang van de basisschool naar het voortgezet onderwijs. Hetzelfde geldt voor de gerichte focus op jongeren van 0 – 23 jaar in Amersfoort en Utrecht-stad. Door de bundeling van het Grotsteddenbeleid, (Onderwijs)achterstandsbeleid en bestrijding van voortijdig studie-uitval en jeugdwerkloosheid ontstaat een doorgaande lijn in het beleid en monitoring van kinderen, scholieren en jongeren.

Aanvullende voorzieningen als DO-it in de gemeente Utrecht vullen de gaten in de keten. DO-it is een nieuwe leerweg, ondergebracht bij ROC Midden-Nederland die voorkomt dat jongeren uitvallen. Risicjongeren en voortijdig schoolverlaters van 16-23 jaar wordt met intensieve begeleiding en vormen van ‘natuurlijk leren’ een opstap geboden naar een reguliere vervolgopleiding of werk. Het vult het hiaat dat is ontstaan door het opheffen van het vormingswerk.

Berenschot

4.7 ROUTEOVERSTIJGEND

4.7.1 Toelichting

In deze paragraaf beschrijven we een aantal constatering, die routeoverstijgend zijn. Deze knelpunten hebben vooral betrekking op de keten als zodanig en op de samenwerking in de keten. Deze constatering

Knelpunt 1: keten versus kerntaken

De samenwerking en afstemming tussen ketenpartners die betrokken zijn bij de zorg voor de jongere laat nog vaak te wensen over. In het algemeen zijn betrokkenen vaak intern gericht en relatief onbekend met de taak van en hun relatie met de overige ketenpartners. Veel actoren redeneren primair vanuit hun eigen belangen en hun eigen interventiemogelijkheden (zie ook route 5). De keten vormt onvoldoende een eenheid en kan onvoldoende concurreren met de reguliere kerntaken en de belangen van elke ketenpartner afzonderlijk. Ketenpartners zien de bestrijding van voortijdig studie-uitval en jeugdwerkloosheid nog onvoldoende tot een daadwerkelijke kerntaak en ervaren te weinig een 'sense of urgency'. Dit terwijl alle partijen jarenlang met de gevolgen van de problematiek te maken krijgen. De vraag is: Is het onbekendheid, onvermogen of onwil om verder te kijken dan de traditionele afbakening van de eigen taakopvatting?

Voor een sluitende ketenaanpak moet elke ketenpartner proactief bereid zijn een stap extra te doen en de grenzen van diens reguliere taak en verantwoordelijkheid te overschrijden. Juist door zorg te dragen voor de benodigde monitoring, nazorg en overdracht tussen partijen in de keten kan worden voorkomen dat de individuele jongere door de mazen van de keten glipt. Hiervoor moeten ketenpartners en de betrokken individuele medewerkers elkaar weten te vinden en beter op de hoogte zijn van elkaars taken, functies, behoeften en mogelijkheden om de jongere te begeleiden.

Knelpunt 2: er is geen regievoerder

Een belemmerende factor is dat er geen sprake is van een regievoerder .die betrokken partijen wijst op hun taken en het gemeenschappelijke belang: de zorg voor de jongere. Hierdoor is er vaak nog onvoldoende sprake van een interdisciplinaire, op de jongere gerichte, werksystematiek, zoals casemanagement.

Knelpunt 3: kloof tussen afspraken en daadwerkelijke uitvoering

Naast allerlei initiatieven, projecten en convenanten zullen de ketenpartners ook de gemaakte afspraken moeten realiseren binnen de eigen instellingen. Zo blijken gemaakte formele afspraken tussen Utrechtse gemeenten en ROC's in 2002 nog niet altijd tot concreet gedrag te leiden op de werkvloer. Het feit dat medewerkers van ROC-units er nog onvoldoende in slagen snel uitstroomgegevens van uitgevallen deelnemers te melden bij de RMC's, zodat deze direct actie kunnen ondernemen, is hiervan een voorbeeld. Kortom, ook al is er op bestuurlijk niveau goede wil getoond en zijn er afspraken gemaakt, de vertaling naar concreet handelen op de werkvloer laat nogal eens te wensen over.

Knelpunt 4: projectresultaten bekijken niet

Berenschot

Veel succesvolle initiatieven dreigen niet te beklijven omdat ze op tijdelijke, projectbasis worden gefinancierd. In dit verband wordt ook vaak het gebrek aan structurele middelen bij het CWI wordt genoemd. Dit belemmert een structurele aanpak en expertiseontwikkeling, hetgeen leidt tot gefragmenteerde korte termijn resultaten en onderbenutting van de ontwikkelde kennis en ervaring. In het verleden zijn veel structuren en know how rondom de onderwijs-arbeidsmarktproblemen wegbezuinigd. Denk aan het ontslag van jongerenconsulenten, het opheffen van het vormingswerk, de vrouw- en werkwinkels, diverse centra voor vakopleidingen, het KMBO, beroepskeuzefaciliteiten binnen CWI's et cetera. Door het niet structureel financieren van tijdelijke initiatieven dreigt dit over enkele jaren weer te gebeuren.

Knelpunt 5: onvoldoende middelen

Zonder de grote betrokkenheid, inzet en deskundigheid van specifieke medewerkers te kort te willen doen, kan in algemene zin worden geconstateerd dat de begeleiding door de afzonderlijke ketenpartners om verschillende redenen onvoldoende kan zijn. Vanwege onvoldoende middelen (geld, tijd, formatie, expertise, informatie) voldoet de begeleiding niet aan de hoge inhoudelijke, kwalitatieve en kwantitatieve eisen voor een individueel maatwerktraject. Met name kleinere gemeenten en ketenpartners van kleinere omvang beschikken over onvoldoende middelen en daardoor capaciteit en deskundigheid.

4.7.2 Hoopvolle initiatieven in ketensamenwerking

Het blijkt dat deze succesvolle samenwerkingsrelaties tussen ketenpartners vaak zijn gebaseerd op de goede verstandhouding en contacten tussen individuele medewerkers. Er zijn dus weldegelijk positieve voorbeelden van ketensamenwerking.

Tot slot

We constateren dat de wil tot samenwerken in de dienstverleningsketen bij alle partijen aanwezig is, getuige ook de vele initiatieven in de provincie. Dergelijke hoopvolle initiatieven in de provincie Utrecht zijn bijvoorbeeld: de vorming van één fysiek loket voor werkzoekenden in een bedrijfsverzamelgebouw (Hilversum en Utrecht Oost) en het jongerenloket in de regio Utrecht Zuidoost. Het Trajectbureau in Amersfoort tracht jongeren, die dreigen uit te vallen, te bewegen op school te blijven en hier de begeleiding al te starten. De gemeente Utrecht heeft bewust beleid om de grote aandacht voor bestrijding van verzuim en uitval door samenwerking met het voortgezet onderwijs uit te breiden naar het middelbaar beroepsonderwijs.

Desondanks constateren we dat niet overal en niet altijd de samenwerking goed van de grond komt. Om de samenwerking tussen de partijen te verbeteren is commitment van alle grote en kleinere gemeenten en de provincie een vereiste. Natuurlijk zijn er verschillen binnen de provincie en hebben de grote steden met andere problemen te maken dan de kleinere gemeenten, maar de overlap in de problematiek is veel groter dan de verschillen. Bovendien gaan jongeren uit kleine gemeenten vaak naar school in de grotere steden. Het

Berenschot

is dus zinvol om vooral de overeenkomsten en het gemeenschappelijke te benadrukken en van daaruit te redeneren in plaats vanuit de verschillen.

Berenschot

5. SAMENVATTING EN AANBEVELINGEN

5.1 SAMENVATTING

Deze rapportage bevat de uitkomsten van een door Berenschot in opdracht van de provincie Utrecht verricht onderzoek naar de omvang en oorzaken van en mogelijke oplossingen voor de problematiek van schooluitval en jeugdwerkloosheid in de provincie.

Het onderzoek diende de volgende resultaten op te leveren:

1. Inzicht in de omvang van de problematiek van schooluitval en jeugdwerkloosheid
2. Een systeem voor monitoring van de ontwikkeling van de problematiek
3. Een krachtenveldanalyse van de bij de aanpak van de problematiek betrokken partijen, in termen van hun taken en verantwoordelijkheden en de daarbij onderzonden knelpunten
4. Oplossingsrichtingen voor de geconstateerde knelpunten, met in het bijzonder
5. Inzicht in de mogelijke rol van de provincie bij de oplossing van knelpunten

5.1.1 Omvang schooluitval en jeugdwerkloosheid

Wat betreft de omvang van de problematiek van schooluitval en jeugdwerkloosheid en de kwalificatie daarvan stellen wij vast dat de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de hiervoor beschikbare gegevens ernstig te wensen over laat. Dit heeft deels te maken met verschillen in de mate waarin gegevens door de daarmee belaste partijen worden aangeleverd (i.c.: onderwijsinstellingen richting RMC's) en deels te maken met verschillen tussen de door de met verzameling en verwerking belaste partijen gehanteerde registratieprocedures- en systemen. Op grond van de gegevens die in het kader van dit onderzoek konden worden verzameld en door onderzoekers betrouwbaar werden geacht, hebben wij onder meer het volgende vastgesteld:

- Het aantal geregistreerde voortijdig schoolverlaters in de provincie Utrecht is in 2005, ten opzichte van 2004, verdubbeld;
- Daarvan is tweederde van autochtone, en eenderde van allochtone afkomst;
- Het totale aantal voortijdig schoolverlaters in de provincie Utrecht omvatte in 2004 circa 2,5% van het landelijk totaal;
- Het aantal voortijdig schoolverlaters dat gerichte begeleiding van de hiermee belaste instanties (o.a. RMC's) ontvangt, is in 2005, in vergelijking met 2004 toegenomen;
- Het aantal al dan niet dankzij die begeleiding herplaatste (dat wil zeggen naar het onderwijs teruggeleide) voortijdig schoolverlaters is in 2005 meer dan verdubbeld.

Berenschot

- De werkloosheid onder jongeren onder de 23 jaar in de provincie Utrecht concentreert zich in Utrecht-Stad en Amersfoort en omvatte in 2005 circa 5% van het landelijk totaal.

5.1.2 Systeem voor monitoring van de problematiek

De provincie heeft ons gevraagd te komen met voorstellen voor het opzetten van een systeem voor monitoring van de ontwikkeling, kwantitatief en kwalitatief, van de problematiek van schooluitval en jeugdwerkloosheid. Het opzetten van een nieuw monitoringsysteem vinden wij echter niet zinvol. Er zijn bij de betrokken actoren: RMC's, onderwijsinstellingen, CWI's, al diverse systemen in gebruik. Het probleem is juist dat deze systemen niet goed met elkaar communiceren, onder andere door verschillende procedures voor registratie en verwerking van gegevens. De oplossing ligt daarom niet in ontwikkeling van (wéér) een nieuw systeem, maar in het bij elkaar brengen van de betrokken partijen om de bestaande systemen te stroomlijnen en ervoor te zorgen dat partijen onderling goed afstemmen om te komen tot eenduidige monitorgegevens en gezamenlijke aanpak van de problematiek.

5.1.3 Krachtenveldanalyse en knelpunten

Bij de aanpak van schooluitval en jeugdwerkloosheid is een groot scala aan partijen betrokken: jeugdzorg, onderwijs, gemeenten (leerplicht, sociale dienst), CWI's, werkgeversorganisaties. Jongeren leggen, afhankelijk van hun specifieke problematiek, de weg van de school naar de arbeidsmarkt af via diverse 'routes'. In elke van de zes onderscheiden routes komen zij andere partijen uit deze 'keten' op hun weg tegen. In het onderzoek is per route geanalyseerd welke knelpunten de jongere op diens weg tegen komt. Gebleken is dat de meeste knelpunten zich voordoen op de volgende twee 'routes':

1. Onderwijs => Leerplichtambtenaar/RMC => Arbeidsmarkt

In deze route bevinden zich (partieel) leerplichtige en niet-leerplichtige jongeren, die uit school dreigen uit te vallen of al uitgevallen zijn. Voor deze jongeren is in het kader van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten vroegtijdig signaleren en ingrijpen van belang. Drie partners binnen de keten van voortijdig schooluitval en jeugdwerkloosheid zijn hierbij primair verantwoordelijk: de onderwijsinstellingen, de leerplichtambtenaar en het RMC.

Knelpunt 1: geen sluitende melding en registratie

Om voortijdig studie-uitval goed te kunnen bestrijden is het cruciaal dat de jongere, die uitvalt c.q. dreigt uit te vallen, tijdig wordt gesignaleerd en geregistreerd. Dat is helaas niet het geval. Daarvoor is in de provincie een aantal oorzaken aan te wijzen, die tevens als knelpunt kunnen worden benoemd:

- Diverse registratiesystemen en interpretaties

Er zijn (te) veel verschillende systemen die qua informatie en interpretatie niet op elkaar aansluiten. Dit leidt ertoe dat de betrouwbaarheid van de jaarlijkse effectrapportages van

Berenschot

de RMC-regio's niet optimaal is, waardoor de omvang en feiten van de problematiek worden geanonimiseerd.

- Melding en registratie onvoldoende ketengericht en vrijblijvend

Daarnaast blijkt dat ketenpartners als onderwijsinstellingen en CWI's *de uitstroomregistratie en overdracht van informatie nog onvoldoende serieus uitvoeren*. Vaak registreert een ketenpartner met name de benodigde informatie voor het uitvoeren van de eigen taken. Zo geven ROC's nog onvoldoende mutaties door over de interne doorstroom van scholieren. Ook geven hun uitstroomgegevens vaak geen inzicht in waarom een deelnemer stopt en waar deze naartoe gaat.

- Late melding door scholen bij RMC

Wanneer een jongere stopt met een opleiding en uitvalt, *duurt het vaak te lang voordat het ROC deze informatie bij het RMC meldt*. De kwantitatieve gegevens komen soms pas maanden later beschikbaar, zoals aan het eind van het studiejaar, of bij het opleveren van inschrijfggegevens voor 1 oktober voor het ontvangen van de bekostiging. Een jongere zit dan vaak al enkele weken tot maanden thuis.

- Coördineren en bewaken zonder bevoegdheden

Het blijkt dat de gemeente c.q. het RMC *beperkt is om de coördinerende en bewakende functie goed uit te voeren* en de ketenpartners (scholen, CWI's) aan te spreken op het onvoldoende nakomen van taken of afspraken. De reden is enerzijds gelegen in te weinig capaciteit om deze monitoringtaak uit te voeren. Anderzijds ligt een dergelijke confrontatie gevoelig gezien de onderlinge afhankelijkheid tussen de partijen bij de verdere uitvoering van het beleid en de begeleiding.

Knelpunt 2: hiaten in onderwijsketen

Tussen onderwijsinstellingen in de keten (van basisonderwijs naar voortgezet onderwijs naar middelbaar beroepsonderwijs) *ontbreekt te vaak een goede, warme overdracht van gegevens*. Met name als het gaat om leerlingen die extra zorg behoeven.

Een belangrijk hiaat in de onderwijsketen is *de overstap van het V(MB)O naar het ROC/MBO*. Doordat de leertrajecten van het V(MB)O en het ROC/MBO onvoldoende op elkaar aansluiten worden de leerlijnen onderbroken.

Knelpunt 3: beperkte instroommogelijkheden in onderwijs

Een bijkomend probleem is dat veel *ROC-units maar één instroommoment* hebben, namelijk per 1 oktober. Wanneer een deelnemer dan nog niet is aangemeld, gaat de mogelijkheid tot deelname aan het onderwijs voorbij en moet hij of zij een jaar wachten.

Knelpunt 4: concurrentie om leer-/werkplekken

De ontwikkeling in het beroepsonderwijs richting competentiegericht opleiden en leren leidt ertoe dat er een steeds groter beroep wordt gedaan op het bedrijfsleven om bij te dragen aan de opleiding van aanstaande werknemers. Nieuwe leerconcepten maken

Berenschot

school, bedrijf en deelnemer samen verantwoordelijk voor het leerproces (co-design, co-makership). Dit betekent dat steeds meer (beroeps)opleidingen vissen in dezelfde vijver met leerplaatsen. Hoe lager het niveau van de scholier/deelnemer, hoe meer tijd en deskundigheid dit van de werkgever c.q. praktijkbegeleider vraagt. Dit betekent dat de jongere zonder startkwalificatie die een MBO-opleiding op niveau 1 of 2 wil volgen voor menig praktijkbegeleider minder interessant wordt.

Daarnaast blijkt het *lastiger om voor een kleine groep probleemjongeren en een grotere groep allochtone deelnemers leerwerkplekken te vinden*. Werkgevers staan niet te springen om jongeren met een crimineel verleden of andere problemen op te nemen in hun bedrijf. Dit vanwege mogelijke conflicten en imagobeschadiging. Allochtone deelnemers worden soms op basis van hun naam al niet uitgenodigd om op gesprek te komen. Deze problemen spelen landelijk, maar worden ook in de provincie Utrecht geconstateerd.

Uit diverse Utrechtse projecten om leerbanen of leerwerkplaatsen te werven blijkt overigens dat werkgevers best bereid zijn jongeren de gelegenheid te bieden werkend te leren. We noemen het *MKB-leerbanenplan* en *Jobs (w)rap up*. 4.

Knelpunt 5: verschil tussen vraag en aanbod

Het aanbod van leerwerkplekken en de bijbehorende *vraag van de werkgevers stemt niet altijd overeen met het aanbod aan deelnemers*. Zo blijven tot onvrede van de werkgevers veel leerwerkplekken voor technische banen onbezet, door een tekort aan deelnemers op het door hun gevraagde niveau.

Knelpunt 6: zorgstructuur in onderwijs nog in ontwikkeling

De ketenpartners in de provincie Utrecht geven aan dat het gros van de huidige voortijdig schoolverlaters nog onvoldoende baat heeft gehad bij de zorgstructuren in het onderwijs. Zo is er een groep voortijdig schoolverlaters met meervoudige problemen die nog niet in voldoende mate zijn verholpen. Er zal eerst zorg moeten zijn voor deze meer fundamentele problemen op het terrein van de thuissituatie, verslaving, criminaliteit, persoonlijke (leer)stoornissen of combinatie daarvan, voordat kan worden gedacht aan een opleiding of (leer)baan. Bovendien geven betrokkenen aan dat de uitvoering van het zorgbeleid binnen een ROC per locatie en per opleidingscoördinator kan verschillen. Van een eenduidige aanpak binnen een onderwijsinstelling is dus niet altijd sprake.

2. Onderwijs => CWI => Arbeidsmarkt

De niet leerplichtige jongere komt, indien niet fase 1, via CWI terecht bij de Sociale Dienst of UWV, die vervolgens een reïntegratietraject inkoopt en/of de jongere (eerst) plaatst in gesubsidieerde arbeid. Om de diagnose niet over te doen en om de jongere niet van het kastje naar de muur te sturen is het van belang dat het RMC, het CWI, de Sociale Dienst en de reïntegratiebedrijven van elkaar weten wie welke jongere benadert, diagnosticeert en begeleidt. Van belang is dat ook dit deel van de aanpak goed is georganiseerd.

Gemeenten en CWI hebben in de provincie op diverse manieren invulling gegeven aan de sluitende aanpak van jongeren. Voorbeelden hiervan is het jongerenloket in regio Utrecht

Berenschot

Zuid-Oost en de speciale aanpak van jongeren in de gemeente Utrecht (ook bekend als het SIB-model)¹³.

Knelpunt 1: samenwerking CWI en gemeenten

CWI en gemeenten kunnen elkaars mogelijkheden om laag- en ongeschoolde functies te vervullen beter benutten. Dat blijkt ook uit een onderzoek van de Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI)¹⁴. CWI heeft veel contact met werkgevers om sollicitanten te zoeken voor hun vacatures. Er is echter weinig contact tussen de ketenpartners over de uitkeringsgerechtigden van de gemeenten die deze vacatures zouden kunnen vervullen. Ook is er weinig contact over de uitkeringsgerechtigden die niet meewerken aan het vinden van een baan.

Knelpunt 2: vertaling van centraal naar decentraal

De sterke centralistische aansturing van het CWI bemoeilijkt de slagkracht van de regionale CWI-vestigingen. Zo constateren we dat op lokaal niveau het management van CWI vaak wel de uitgangspunten van de gemeenten deelt, maar deze niet kan uitwerken in concrete afspraken of dienstverleningsconcepten. Het centraal vastgestelde werkproces van een CWI biedt soms (te) weinig ruimte voor aanpassingen en initiatieven. Daarom organiseren de ketenpartners hun dienstverlening nog steeds voornamelijk vanuit hun eigen deelbelang en is er nog geen sprake van een geïntegreerde en klantgeoriënteerde ketenaanpak.

Knelpunt 3: sturing van wet- en regelgeving

Daarnaast benadrukken de *sturende wet- en regelgeving* van elke ketenpartner afzonderlijk de interne gerichtheid. Daar waar gemeenten sterk worden afgerekend op het voorkomen van instroom en bevorderen van uitstroom, wordt het UWV juist betaald op basis van het aantal uitkeringen, het CWI op het aantal intakes en de onderwijsinstellingen naar het aantal deelnemers en de behaalde diploma's c.q. kwalificaties. CWI en UWV worden op deze manier veel minder geprikkeld om zich actief op werkgevers en moeilijkere doelgroepen werkzoekenden te richten.

Knelpunt 4: wat stimuleert een werkgever?

Het CWI geeft aan dat een werkgever in de eerste plaats geïnteresseerd is in een goede en gemotiveerde arbeidskracht. Financiële prikkels zouden geen (hoofd)rol spelen. Dit wordt bevestigd door een onderzoek van de Inspectie voor Werk en Inkomen¹⁵ dat veel werkgevers überhaupt niet gewillig zijn om uitkeringsgerechtigden in dienst te nemen; dus los van de vraag of er sprake is van een "probleemgeval".

¹³ Sneller, intensiever en beter.

¹⁴ *Gezocht: werklozen*. Inspectie Werk en Inkomen, december 2005.

¹⁵ *Gezocht: werklozen*. Inspectie Werk en Inkomen, december 2005.

Berenschot

5.2 AANBEVELINGEN

Op grond van onze bovenbeschreven onderzoeksbevindingen komen wij tot de volgende aanbevelingen.

1. Verbetering van de melding en registratie van voortijdige schooluitval, stroomlijning en afstemming van de bestaande monitoringsystemen

Wij adviseren om in het verband van de RMC-regio's binnen de provincie eerst op bestuurlijk en daarna op uitvoerend niveau het gesprek te entameren tussen de betrokken scholen en de RMC's over de wijze waarop thans de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters plaatsvindt. Doel van deze gesprekken is de knelpunten ter zake te identificeren en te komen tot gerichte oplossingen in termen van stroomlijning en verbeterde afstemming tussen de door betrokken actoren gehanteerde systemen en procedures. Mogelijk kan het door de Stad-Utrecht gehanteerde systeem, dat door velen wordt aangemerkt als 'best practice', hierbij als voorbeeld dienen.

2. Betere afstemming van vraag en aanbod van leer-werkplekken

Wij bevelen aan dat bedrijfsleven en onderwijs in de provincie méér in gezamenlijkheid een goede analyse maken van de behoefte (kwalitatief en kwantitatief) aan leer-werkplekken en komen tot gerichte oplossingen ter zake. Te denken valt aan extra inspanningen op de werving van deelnemers in richtingen waaraan in het bedrijfsleven in het bijzonder behoefte bestaat, betere voorlichting aan deelnemers bij het zoeken naar een leer-werkplek enzovoort. Wij adviseren om te starten in het verband van Stad-Utrecht, en daarna de resultaten als 'best practice' te communiceren naar en beschikbaar te stellen voor overige actoren in de provincie. Een eerste gesprek ter zake zou kunnen plaatsvinden tussen vertegenwoordigers van het Utrechts Onderwijs Offensief en het MKB-leerbanenproject in de provincie.

3. Stroomlijning en verbeterde aansluiting van zorgstructuren, binnen en buiten het onderwijs

Wij bevelen aan dat bestuurlijk verantwoordelijken voor de jeugdzorg, zorgstructuren in het VO en zorgvoorzieningen in het BVE-veld in de provincie de dialoog aangaan over mogelijkheden tot verbetering van de aansluiting tussen de verschillende systemen en procedures. Concreet betekent dit dat de provincie, jeugdzorginstanties, vertegenwoordigers van de regionale samenwerkingsverbanden zorg-VO en de bestuurlijk voor schooluitval, risicodeelnemers enzovoort verantwoordelijken binnen de ROC's in de provincie op korte termijn met elkaar in gesprek treden om concrete verbeteracties te identificeren die kunnen bijdragen aan vermindering van de voortijdige schooluitval.

4. Verbetering van de 'doorlopende leerlijnen'

Ook hier bevelen wij een 'best-practice' aanpak aan, waarbij in eerste instantie vanuit Stad-Utrecht wordt gestart en daarna de resultaten worden gecommuniceerd naar en

Berenschot

beschikbaar gesteld aan overige betrokkenen in de provincie. Wederom zou in het verband van het Utrechts Onderwijs Offensief een goede analyse kunnen worden gemaakt van de aansluitingsproblemen VO-VMBO-MBO in stad Utrecht en een gerichte aanpak kunnen worden ontwikkeld. De vruchten en lessen hiervan zouden vervolgens kunnen worden ‘vermarkt’ naar de onderwijspartners in de verschillende lopende en in voorbereiding zijnde regionale arrangementen.

5. Stimulerende, faciliterende en ‘versnellende’ rol provincie

Voor elk van de voornoemde aanbevelingen geldt wat ons betreft dat de provincie een stimulerende rol kan spelen om de ter zake betrokken partijen met elkaar in gesprek te brengen en middelen beschikbaar kan stellen voor uit de beoogde dialoog tussen betrokkenen voortvloeiende resultaatgerichte projectplannen. Dit proces kan worden versneld wanneer de provincie (a) de bij elke aanbeveling relevante partijen identificeert, (b) deze partijen bij elkaar brengt in een werkconferentie-achtige setting en (c) hen op basis van een vooraf ontwikkeld projectaanvraag-format stimuleert om te komen met resultaatgerichte projectplannen, gericht op adequate aanpak en oplossing van de door betrokkenen in gezamenlijkheid geïdentificeerde knelpunten. Een dergelijke benadering zou resulteren in een viertal werkconferenties (rondom elke geformuleerde aanbeveling één). Wij achten het denkbaar dat na afronding van provinciale besluitvorming op basis van dit rapport, die benadering na de zomervakantie in gang wordt gezet en vóór het eind van dit jaar resulteert in de door ons aanbevolen resultaatgerichte projectplannen.

Berenschot

BIJLAGE 1

RMC-regio's Provincie Utrecht

Regio 16: Eem en vallei, contactgemeente Amersfoort

Subregio Eem:

P.G. Dijkema

Gemeente Amersfoort

Hoofdafdeling Maatschappelijke ontwikkeling, afdeling Welzijn & Onderwijs

Postbus 4000

3800 EA Amersfoort

tel.: 033-4694283

fax.: 033-4695450

e-mail: dijp@amersfoort.nl

Subregio Vallei:

C. Duteweerd

Gemeente Ede

Postbus 9022

6710 HK Ede

tel.: 0318-680821

e-mail: Cindy.duteweerd@ede.nl

Regio 19: Utrecht, contactgemeente Utrecht

Subregio Utrecht-stad:

Mw. I. Hillaert, DMO van de gemeente Utrecht

Afdeling Onderwijs, sectie LOB

Gemeente Utrecht, directie Welzijn

Postbus 2158

3500 GD Utrecht

tel.: 030-2862698

fax.: 030-2862690

e-mail: i.hillaert@utrecht.nl

Subregio Noordwest:

C. de Heer

Postbus 45

3440 AA Woerden

tel.: 0348-428434

Subregio Zuidoost:

Mw. J. Schoenmakers

Gemeente Zeist, afdeling maatschappelijke ontwikkeling

Postbus 513
3700 AM Zeist

tel.: 030-6987458

fax.: 030-6914944

e-mail: j.schoenmakers@zeist.nl

Subregio Zuid:

Mw. L. van Tilburg

Gemeente Nieuwegein, afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling

Postbus 1

3430 AA Nieuwegein

tel.: 030-6071811

fax.: 030-6054714

e-mail: l.vantilburg@nieuwegein.nl

BIJLAGE 2

Cijfers uit de effectrapportages 2004-2005

hoofdregio's Eem-Vallei en Utrecht

Totalen regio's provincie Utrecht	oud	nieuw
Subtotaal regio Eem-Vallei	245	1038
Subtotaal regio Utrecht	1523	2662
Totaal	1768	3700

Aantal vsv'ers naar onderscheid allochtoon - autochtoon	Subtotaal Regio Utrecht		Subtotaal Regio Eem-Vallei	
groep	oud	nieuw	oud	nieuw
allochtoon	571	1003	44	203
autochtoon	947	1247	192	797
onbekend	5	412	-	38

Laatste opleiding en diploma

Aantal vsv'ers naar geslacht	Subtotaal Regio Utrecht		Subtotaal Regio Eem-Vallei	
geslacht	oud	nieuw	oud	nieuw
Man	855	1443	147	579
Vrouw	667	1002	98	459
Onbekend	1	237		

Aantal vsv'ers naar leeftijd	Subtotaal Regio Eem-Vallei		Subtotaal Regio Utrecht	
Leeftijd	oud	nieuw	oud	nieuw
Jonger dan 16 jaar	7	138	34	132
16 jaar	25	180	79	338
17 - 22 jaar	213	720	1410	1905
onbekend				287

Aantal vsv'ers naar laatste opleiding	Subtotaal Regio Utrecht		Subtotaal Regio Eem-Vallei	
opleiding	oud	nieuw	oud	Nieuw
brugjaren VO				
VMBO				
HAVO/VWO				
voltijd BOL niveau 1				

voltijd BOL niveau 2-4				
deeltijd BOL niveau 1				
deeltijd BOL niveau 2-4				
BBL niveau 1				
BBL niveau 2-4				
Volwasseneneducatie (incl. inburgering)				
overig onderwijs, namelijk...				
onbekend				

Aantal vsv'ers naar diploma/getuigschrift van een opleiding	Subtotaal Regio Utrecht		Subtotaal Regio Eem-Vallei	
VMBO		297		213
assistent-opleiding		52		6
jongeren met getuigschrift praktijkonderwijs				9

Formeel zijn jongeren met getuigschrift praktijkonderwijs of met assistent-opleiding met een baan geen VSV'ers, maar moeten ze wel gerapporteerd te worden. Dit onderscheid wordt echter niet altijd geregistreerd.

Gemeld door: Het gaat in deze tabel alleen om meldingen in de verslagperiode.	Subtotaal Regio Utrecht	Subtotaal Regio Eem-Vallei
school	848	697
jeugdhulpverlening	28	30
politie/justitie	9	5
instelling w&I	25	62
gemeente, op grond van absoluut verzuim	375	180
onbekend	800	213
overige, namelijk jongere zelf/ouders/omgeving of leerplichtzaken	349	70

Begeleiding vsv'ers Waarbij sterk toegenomen aandacht voor de begeleiding van de groep bovenleerplichtigen nog niet geheel uit de cijfers blijkt	Subtotaal Regio Utrecht		Subtotaal Regio Eem-Vallei	
	oud	nieuw	oud	nieuw
aantal vsv'ers in bemiddeling	109	279	24	156
aantal vsv'ers dat niet begeleid wordt omdat plaatsing niet haalbaar is	471	254	204	662
Idem, vanwege ontbreken BPV-plaats	39	8	-	3

Herplaatsingen

Aantal herplaatste vsv'ers Een jongere kan meermaals herplaatst zijn. Waar mogelijk geven de cijfers dit	Oud	Nieuw

onderscheid aan.		
Subtotaal aantal herplaatste vsv'ers - Regio Eem-Vallei	80	457
Subtotaal aantal herplaatste vsv'ers – Regio Utrecht	426	666
Totaal aantal herplaatste vsv'ers	506	1123

Aantal herplaatste vsv'ers naar etniciteit	Allochtoon		Autochtoon	
Subtotaal aantal herplaatste vsv'ers Regio Utrecht	360		328	
Subtotaal aantal herplaatste vsv'ers Regio Eem-Vallei	110		407	
Totaal aantal herplaatste vsv'ers	470	+ 41 onbe- kend	735	= 1256

Aantal herplaatste vsv'ers naar diploma/getuigschrift Een persoon kan verscheidene keren herplaatst zijn en kan in de volgende tabel dus meermalen opgegeven worden.	Subtotaal Regio Utrecht	Subtotaal Regio Eem- Vallei
VMBO	186	348
Assistent	13	19
Totaal	199	367

Aantal herplaatste vsv'ers naar geslacht	Subtotaal Regio Utrecht	Subtotaal Regio Eem- Vallei	
Man	472	302	774
Vrouw	364	235	599
Totaal			1373

Aantal herplaatste vsv'ers naar Leeftijd	Subtotaal Regio Utrecht	Subto- taal Re- gio Eem- Vallei	
jonger dan 16 jaar	148	70	218
16 jaar	182	133	315
17 – 23 jaar	532	334	649
			1182

