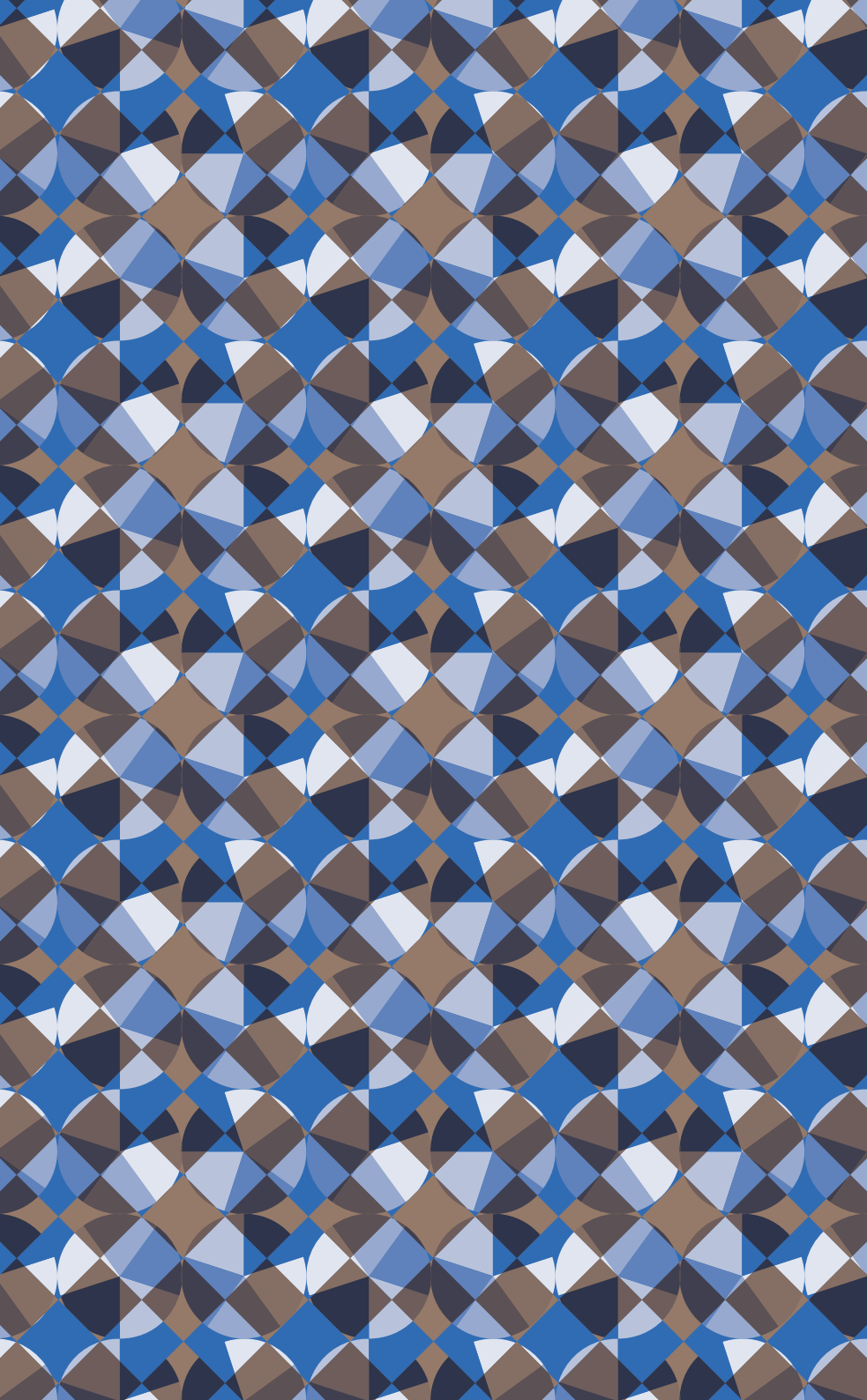


Advies  
Commissie  
Werkscholen

# Zicht op werk

## De Werkschool als werkend perspectief



# Inhoud

Voorwoord	2
Samenvatting: Jongeren zonder startkwalificatie aan het werk	5
1. Inleiding	15
2. Analyse	19
2.1 Onderwijs	20
2.1.1 Een heterogene doelgroep	20
2.1.2 Variatie in duur, volume en bekostiging	22
2.2 Uitkering in plaats van werk	22
2.3 Arbeidsmarkt	24
2.3.1 Kerncijfers arbeidsmarkt	24
2.3.2 Relevante ontwikkelingen	26
2.4 Het werkgeversperspectief	30
2.5 Het perspectief van de jongere	32
2.6 De maatschappelijke opdracht	36
2.7 Beschouwing commissie	37
3. De Werkschool: het antwoord	39
3.1 Waarom Werkschool?	40
3.2 De pijlers	42
4. De Werkschool: uitwerking	45
4.1 Contouren Werkschool	46
4.2 Het Werkschooltraject	50
4.3 De Werkschool: bundeling van krachten	58
4.4 Organisatie en bekostiging	60
4.4.1 De organisatie	60
4.4.2 Spelregels	62
4.4.3 Kosten en baten	62
4.5 Werkend perspectief en invoering	65
4.5.1 Werkend perspectief	65
4.5.2 Invoering	66
4.6 Conclusie	71
Bijlagen	73
Bijlage 1 Instellingsbesluit	74
Bijlage 2 Samenstelling commissie	78
Bijlage 3 Overzicht van geconsulteerde partijen	79
Bijlage 4 Literatuuropgave	80
Bijlage 5 Infographic voorzieningenlandschap	82
Bijlage 6 Ingebrachte schriftelijke adviezen	84

# Voorwoord

Het vorige kabinet heeft in zijn demissionaire periode met interesse kennisgenomen van de gedachte om tot het oprichten van een zogenoemde Werkschool te komen. Jongeren zonder startkwalificatie leren op de Werkschool in de praktijk een vak en krijgen voldoende bagage mee om zich geheel of gedeeltelijk zelfstandig te redden op de arbeidsmarkt. Een groot deel van deze jongeren stroomt nu direct dan wel indirect de uitkering in. Dat is niet nodig. Dat is niet wenselijk. Voor deze jongeren moet een betere verbinding zijn tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De Werkschool beoogde oorspronkelijk een directe verbinding te leggen tussen het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en het bedrijfsleven. De focus lag op het vso, omdat deze onderwijsvorm nog niet de expliciete opdracht heeft gekregen om zijn leerlingen naar de arbeidsmarkt toe te leiden.

Voorzichtige eerste gesprekken geven aan dat het bedrijfsleven niet onwelwillend tegenover een dergelijk initiatief staat en bereid is om ook jongeren onder startkwalificatieniveau een kans te bieden op werkervaring en uiteindelijk op reguliere arbeid. Maar om een dergelijk experiment te laten slagen dienen financiële middelen ontschot te worden ingezet – over de departementale grenzen en over de grenzen van het centrale en lokale bestuur heen. Dat blijkt binnen de bestaande kaders niet goed mogelijk. Bedrijven die met ‘Werkschooljongeren’ aan de slag gaan, zouden in ieder geval de Wajong-faciliteiten moeten kunnen benutten (no riskpolis, loondispensatie enzovoort.). Maar dan zouden de jongeren in kwestie ook eerst de Wajong in moeten. Dat dient met de Werkschool juist te worden voorkomen.

Tevens kunnen allerlei gemeentelijke voorzieningen niet gemakkelijk in het kader van het reguliere onderwijs worden ingezet. Hetzelfde geldt voor re-integratiegelden die niet eenvoudig preventief kunnen worden gebruikt voor jongeren die nog op school zitten, maar waarvan de praktijk leert dat de kans op werkloosheid hoog is. Tenslotte wijst de eerste verkenning uit dat bedrijven zelden bekend zijn met de diverse typen van onderwijsvormen onder het startkwalificatieniveau. En dat het dus ook niet voor de hand ligt om bij al die verschillende onderwijsinstellingen hun stage- en leerwerkplekken aan te bieden.

Het toenmalige demissionaire kabinet en zijn opvolger erkenden de mogelijke voordelen van de Werkscholen en begrepen dat tussen droom en daad wetten staan en praktische bezwaren. Tegen die achtergrond verzochten zij aan een kleine en naar achteraf bleek hechte en eensgezinde commissie een advies uit te brengen over de wenselijkheid van een Werkschool; niet alleen voor het vso maar voor alle vormen van onderwijs onder het startkwalificatieniveau. Tevens verzocht het kabinet de condities waaronder de Werkschool kan opereren in kaart te brengen, alsmede de wijze van financieren.

Het bijgaande advies is tot stand gekomen dankzij de inbreng van een groot aantal deskundigen. De commissie dankt hen allen voor hun waardevolle inbreng. Zij dankt ook de verschillende medewerkers van de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de voortreffelijke manier waarop zij de commissie van alle gevraagde informatie hebben voorzien.

De commissie is samengesteld uit leden die vanuit een verschillende aanvliegroute het vraagstuk waar de commissie voor stond benaderden. Desondanks kwam de commissie al snel tot een unaniem standpunt betreffende de Werkschool. De commissie heeft gedurende haar bestaan gemerkt dat er bij een grote variatie aan partijen draagvlak voor de Werkschool is. Het is belangrijk het reeds ontstane draagvlak te koesteren.

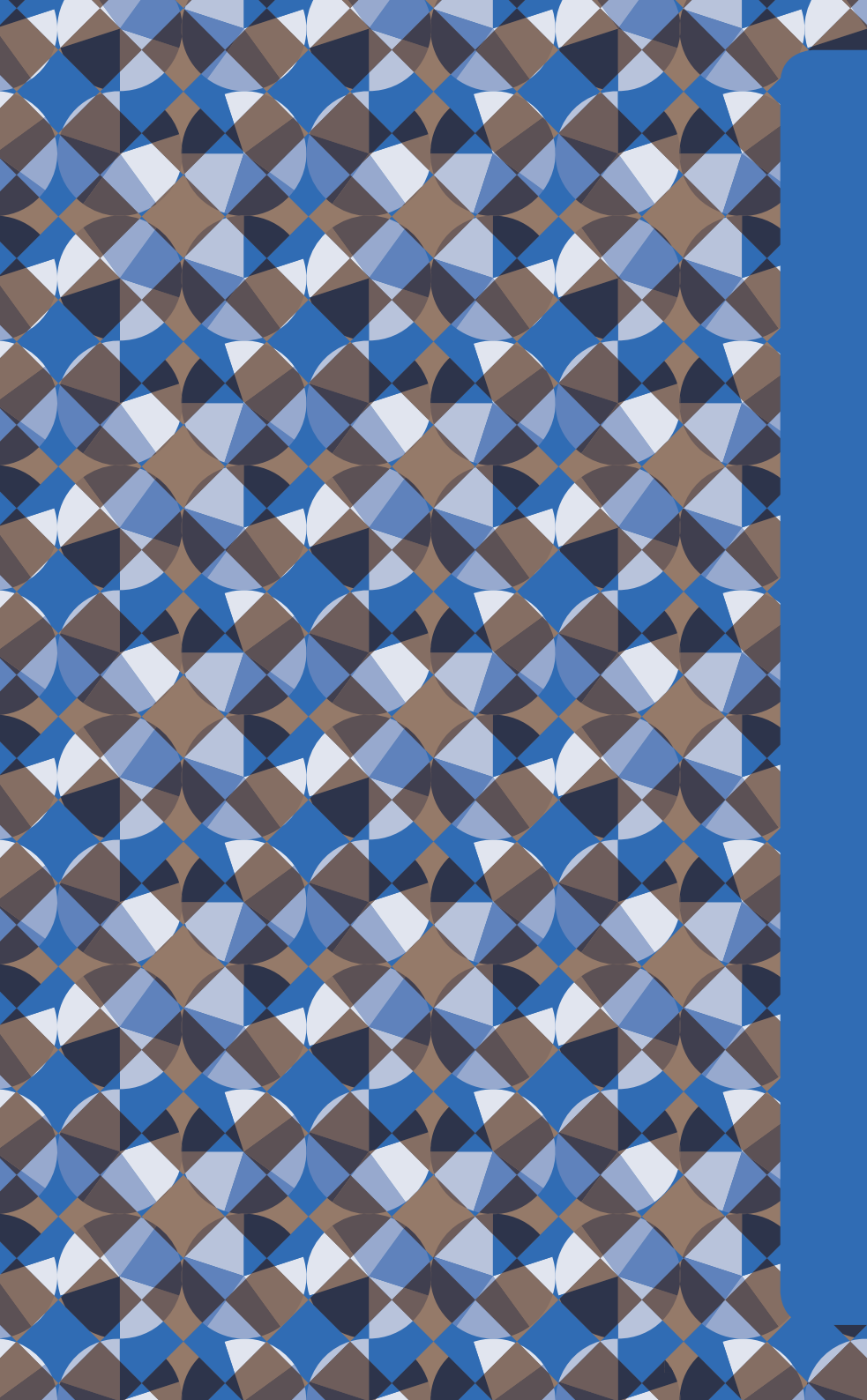
Hans Kamps (voorzitter)

Piet Boekhoud

Rita Damhof

Jan van Heerikhuize

Rob Slagmolen



# Samenvatting: Jongeren zonder startkwalificatie aan het werk

# Samenvatting:

## Jongeren zonder startkwalificatie aan het werk

Maatschappelijk en economisch is het niet acceptabel als jongeren langdurig buiten het arbeidsproces staan. Toch is dat de dreigende realiteit. De werkloosheid onder jongeren in de leeftijdsgroep van 15 tot 25 jaar bedraagt meer dan tien procent. Met name jongeren zonder startkwalificatie staan aan de kant: onder hen is de werkloosheid procentueel twee keer hoger dan onder hun leeftijdsgenoten die wél een startkwalificatieniveau hebben gehaald. Ook op latere leeftijd is het moeilijker om zonder startkwalificatie werk te vinden en aan het werk te blijven.



Een relevante vraag is of de terugkeer van de economische groei en het komende vertrek van 'babyboomers' van de arbeidsmarkt deze jongeren wel aan de slag helpen. Natuurlijk, een krappe arbeidsmarkt is ook in hun voordeel maar zal de zwakke positie van jongeren zonder startkwalificatie op de arbeidsmarkt niet structureel verbeteren. Want de concurrentiedruk op bedrijven neemt voortdurend toe, en daarmee de eisen die aan werknemers worden gesteld. Jongeren zonder startkwalificatie kosten in het algemeen meer tijd om in te werken voor bedrijven, en zijn moeilijker inzetbaar binnen het bedrijf. Bovendien vragen zij om investeringen, in de vorm van intern opleiden door het bedrijfsleven, die niet altijd zijn terug te verdienen. De arbeidsproductiviteit in relatie tot de arbeidskosten is vaak een probleem evenals de risico's die bedrijven nemen, in de vorm van mogelijke uitval. Onder de jongeren zonder startkwalificatie zijn er die juist door te leren in de praktijk meer tot hun recht komen maar er zijn ook jongeren waar in eerste instantie zorgtrajecten voor nodig zijn.

De werkgelegenheid bestaat voor ongeveer een kwart uit banen op ongeschoold of ge oefend niveau. Maar deze banen worden voor een belangrijk deel bezet door mensen met een hogere kwalificatie dan noodzakelijk is. Dit komt ook omdat werknemers mee moeten kunnen bewegen met de nieuwe technieken binnen het bedrijf en wendbaar moeten zijn om breed inzetbaar te zijn als dat nodig is. De arbeidsmarkt is een verdringingsmarkt!

Een perspectief voor jongeren met een zwakke arbeidsmarktpositie kan en mag niet de uitkering zijn. De weg van school direct naar de Wajong, de bijstand of de sociale werkvoorziening is nagenoeg afgesloten. Daarmee komt naar verwachting de sterke groei van de Wajong tot stilstand: van 134.000 in 2003 tot 190.000 in 2009. Het is daarbij ook nodig om scherper te maken welke jongeren echt

kansloos zijn voor de arbeidsmarkt en welke jongeren niet. Maar dat veronderstelt een reëel alternatief: uitzicht op een passende reguliere baan. Deze noodzaak legt een zware verantwoordelijkheid bij alle partijen die betrokken zijn bij de toeleiding naar de arbeidsmarkt. Zij moeten de brug naar de arbeidsmarkt slaan.

### Scholen als ankerpunt

Het aanknopingspunt om 'zwakke' jongeren naar reguliere arbeid te begeleiden, is de school. Het gaat dan met name om het voortgezet speciaal onderwijs (33.000 jongeren), het praktijkonderwijs (27.000 jongeren) en AKA / mbo 1 van het middelbaar beroepsonderwijs (24.000 jongeren). De opgave voor deze scholen om hun leerlingen na hun opleiding perspectief op werk te bieden is zwaar. Docenten staan voor de opdracht om het maximale rendement uit jongeren met individueel uiteenlopende problemen en beperkingen te halen, hen voor te bereiden op de arbeidsmarkt én contacten met bedrijven en instellingen te leggen ten behoeve van hun pupillen. Het maatwerk dat deze scholen moeten leveren is groot en tijdrovend en legt een zware druk op de docenten. Zij zijn tegelijkertijd opleider, opvoeder, jeugdwerker en intermediair op de arbeidsmarkt. Hun maatschappelijke waardering is onderbelicht.

### Commitment van bedrijfsleven

Werk kan niet zonder werkgever. Voor een succesvolle toeleiding naar de arbeidsmarkt is commitment van werkgevers onontbeerlijk. Het bedrijfsleven heeft een bedrijfseconomische verantwoordelijkheid. Vanuit deze verantwoordelijkheid kan het bedrijfsleven belang hebben bij de toeleiding van de jongeren waar het in dit advies over gaat. Deze bedrijven merken in toenemende mate de effecten van de vergrijzing en de consequenties die dit voor de arbeidsmarkt heeft. Voor het bedrijfsleven blijven er vacatures

bestaan aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Door de vergrijzing zullen de accenten verschuiven: zo zal er bijvoorbeeld meer behoefte zijn aan laag- of ongeschoold personeel in de zorg. Daarnaast zijn er natuurlijk bedrijven die het belangrijk vinden om deze jongeren een kans te geven. Dat kan alleen als werkgevers goed gefaciliteerd worden. De kosten zullen altijd tegen de baten moeten opwegen. De toeleiding naar werk kent echter zoveel hobbels, risico's en onzekerheden dat het niet aantrekkelijk is om deze jongeren zo maar een plek te geven op de arbeidsmarkt. Werkgevers moeten niet alleen gefaciliteerd worden. Het bedrijfsleven wil één aanspreekpunt hebben, ontzorgd worden, heldere voorwaarden kunnen stellen en geen financiële risico's lopen.

### **De Werkschool: brug naar werk**

De Werkschool is een instrument om voor en namens de genoemde scholen de brug naar de arbeidsmarkt te slaan. Zij is bedoeld voor leerlingen zonder startkwalificatie, die niet kunnen doorstromen naar vervolgonderwijs én niet op eigen kracht de stap naar de reguliere arbeidsmarkt kunnen maken. De Werkschool wordt op regionaal niveau vormgegeven, waarbij in geografische zin aangesloten wordt bij de bestaande dertig arbeidsmarktregio's. De Werkschool dient overigens niet te worden gezien als een grote school met lokalen en docenten, waar alle leerlingen doordeeweeks verblijven en les krijgen. Het gaat hier om een kleine flexibele organisatie op regionaal niveau die schakelt tussen de bedrijven en de scholen / leerlingen, en alle ondersteuning regelt die noodzakelijk is om de leerling een geslaagd werktraject bij de bedrijven te laten doorlopen, én het bedrijf als tevreden afnemer van de leerling aan de Werkschool te binden. De Werkschoolperiode duurt tussen de 1 en 3 jaar, waarvan de leerling maximaal twee jaar een stage- en/of een leerwerkplaats vervult. De Werkschool bundelt de krachten van

de verschillende scholen naar het bedrijfsleven toe. Deze bundeling van krachten heeft grote voordelen. Om er enkele te noemen:

1. De Werkschool specialiseert zich in het verzamelen van stage- en leerwerkplaatsen voor de leerlingen van de aangesloten scholen, ontzorgt de scholen, ontlast de bedrijven, en zorgt ervoor dat de talloze instrumenten en financiële middelen op landelijk en regionaal niveau in onderlinge samenhang 'ontschot' worden ingezet.
2. De Werkschool is een instrument om decentralisatie van beleid vorm te geven. Decentralisatie van beleid – dicht bij de burgers en bedrijven – is een groot goed, maar mag niet leiden tot het verloren gaan van de samenhang tussen sociale zekerheid, schuldsanering, onderwijs, jeugdzorg en arbeidsmarktbeleid. De Werkschool moet voor die samenhang zorg dragen en is zo het instrument om decentraal beleid – vanuit de gemeenten maar met een landelijke opdracht – uit te voeren. Door het ontschot en in samenhang inzetten kunnen aanzienlijke besparingen worden bereikt en zal de efficiency van de arbeidstoeleiding vanuit de scholen sterk toenemen. De Werkschool heeft de rol van opdrachtnemer.
3. De Werkschool geeft invulling aan de arbeidsmarkt doelstelling van de genoemde scholen en legt de verantwoordelijkheid voor de arbeidsmarkttoeleiding bij de daarin gespecialiseerde Werkschool. Deze maakt gebruik van de schaalvoordelen doordat zij namens en voor alle scholen in de regio optreedt.
4. De bedrijven en instellingen hebben voor jongeren zonder startkwalificatie met één regionaal aanspreekpunt te maken waar zij hun stage- en leerwerkplaatsen kunnen aanmelden of van waaruit zij worden opgehaald. Dit voorkomt dat ondernemers

vanuit verschillende instellingen worden aangesproken om telkens voor een iets andere doelgroep stage- of leerwerkplekken ter beschikking te stellen.

- De Werkscholen worden centraal gecoördineerd, waardoor 'best practices' snel in alle regionale scholen kunnen worden geïntroduceerd en een uniforme aanpak / marketing kan worden ontwikkeld naar de bedrijven met als doel om daar de stage- en leerwerkplaatsen op te halen. Op centraal niveau worden samenwerkingsverbanden afgesloten met landelijke partijen waarvan iedere regio profiteert. Te denken is aan:

- COLO / kenniscentra, die van groot belang zijn voor de acquisitie van leerwerkplaatsen bij erkende leerwerkbedrijven;
- het UWV dat een belangrijke rol kan spelen bij de bepaling van de werkcapaciteit van de leerling en het bepalen van de ondersteuningsbehoefte van de leerling;
- de VNG die van belang is om aan de ontschotting van regionale, gemeentelijke middelen vorm te geven;
- de REA-colleges, vanwege de expertise op het gebied van de toeleiding van arbeidsbeperkte jongeren naar de arbeidsmarkt;
- de jeugdzorg vanwege de expertise op het gebied van zorgjongeren;
- brancheorganisaties om aan te sluiten bij de Werkschool en te bewerkstelligen dat daar stage- en leerwerkplaatsen worden aangeboden;
- Brancheorganisaties om aan te sluiten bij de Werkschool en te bewerkstelligen dat daar stage- en leerwerkplaatsen worden aangeboden.

- Het netwerk van contacten met bedrijven wordt voor iedere school breder en kansrijker dan in het geval

'ieder voor zich' gaat. Na een transitieperiode is het wenselijk dat het eigen netwerk van de toeleverende school ten dienste wordt gesteld van de Werkschool en dus van alle andere deelnemende scholen: ter versterking van het geheel. De Werkschool bestaat immers niet naast de scholen maar opereert namens en ten behoeve van alle deelnemende scholen en hun leerlingen. Zo ontstaat in de praktijk één krachtig centraal aanspreekpunt voor de bedrijven in plaats van een versnipperd en dus niet effectief netwerk van contacten vanuit de verschillende onderwijssoorten.

- De Werkschool draagt de verantwoordelijkheid om aan het einde van het werktraject de opgedane ervaring in een EVC-certificaat te vertalen en zo aan te sluiten bij de bestaande kwalificatiestructuur van het beroeps onderwijs.

### **Regionale voorziening met toeleverende scholen**

Het toeleverende onderwijs bestaat uit het vso, cluster drie (lichamelijk gehandicapte, zeer moeilijk lerende en langdurig zieke jongeren) en cluster vier (zeer moeilijk opvoedbare jongeren), Praktijkonderwijs en AKA/mbo1.

Leerlingen uit cluster 1 en 2 van het vso komen alleen voor de Werkschool in aanmerking, daar waar de Werkschool complementair kan zijn aan de voorzieningen van de school door het bieden van praktijkervaring/arbeidsmarkttoeleiding. Het is aan te bevelen dat vso en praktijkonderwijs in het laatste twee jaar van hun reguliere opleiding een richting introduceren die jongeren voorbereidt op instroom in de regionale Werkschool. Voor AKA/mbo1 is een voorselectie niet mogelijk vanwege de korte duur van de opleiding. Wel is belangrijk om in die periode te werken aan arbeidsvaardigheden en beroepenoriëntatie. Het overgrote deel van de jongeren dat niet aan de Werkschool wordt toegeleverd, kan dan naar mbo2 doorstromen.

### **Werksschool: brede voorziening maar met de vraag als bottleneck**

De uiteindelijke doelstelling van de Werksschool is om voor alle leerlingen zonder startkwalificatie die extra steun nodig hebben de brug naar werk te zijn. Maar vanzelfsprekend staat of valt de Werksschool met de mogelijkheden van de werkgevers om hun stage- en leerwerkplekken ter beschikking aan de Werksschool te stellen. Het aantal van deze plekken is bepalend voor de opnamecapaciteit van de Werksschool. De Werksschool is vraaggericht; niet vanuit keuze maar vanuit noodzaak! Zolang het contingent stage- en leerwerkplekken niet groot genoeg is om alle in aanmerking komende leerlingen van de scholen te bedienen, moet er een selectie plaatsvinden van de Werksschool. Dat is onvermijdelijk. Immers op dit moment lukt het net om voldoende stage/leerplekken aan te bieden voor het reguliere onderwijs, zoals blijkt uit de Colo-barometer. Echter per sector en regio zijn er verschillen tussen vraag en aanbod. Selectie betekent echter niet dat alleen 'de beste' leerlingen van de school naar de Werksschool zullen doorstromen:

Leerlingen die naar een vervolgopleiding kunnen doorgaan, komen niet in aanmerking voor de Werksschool.

Leerlingen die zonder extra steun, op eigen kracht, na het voltooien van de opleiding, een plek op de arbeidsmarkt kunnen vinden, hebben de Werksschool (en de toeleverende school) als intermediair naar de arbeidsmarkt niet nodig en komen dus ook niet in aanmerking voor plaatsing.

Selectie van de overige leerlingen vindt niet eenzijdig plaats door de directeur van de Werksschool. Er is sprake van directe besprekingen en onderhandelingen tussen de Werksschool en de toeleverende school. Het ligt in de lijn der verwachting dat de toeleverende school een 'package deal' (een combinatie van relatief zwak en sterk) wil sluiten met de directeur van de Werksschool.

De directeur van de Werksschool zal zijn eigen beoordeling moeten maken over de kansrijkheid van iedere aangeboden leerling, want de vraag is leidend. Daar staat tegenover dat de Werksschool wel uit een breder pallet van maatregelen en expertise kan putten dan de individuele school dat kan. Wat kansarm is in de ogen van de toeleverende school kan daardoor kansrijk worden gemaakt in de context van de Werksschool.

Nogmaals, zolang het aantal stage- en leerplaatsen kleiner is dan het aantal potentiële deelnemers is wél selectie noodzakelijk, die echter niet langs de – voor de beoogde onderwijssoorten wel erg relatieve – scheidslijnen sterk of zwak lopen. Bovendien zullen de stage- en leerwerkplaatsen naar tevredenheid van de werkgevers moeten worden vervuld. De kwalitatieve intermediaire functie van de Werksschool komt tot zijn recht als er één-op-één doorstroom is tussen school, Werksschool en bedrijf. Anders is het 'eens maar nooit meer' en snijden zowel de Werksschool als de toeleverende scholen in eigen vlees. Na de acceptatie van de leerling door de Werksschool ligt deze verantwoordelijkheid geheel bij de Werksschool en heeft de toeleverende school aan zijn arbeidsmarktverplichting voldaan. De Werksschool zelf wordt afgerekend op de plaatsing van leerlingen op stage- en leerplaatsen.

### **Als regulier werk niet mogelijk is**

De scholen zullen ook jongeren in de geleding hebben voor wie de overgang naar de arbeidsmarkt op korte termijn niet tot de mogelijkheden behoort. Voor deze groep is de Werksschool dus ook geen alternatief. Het ontslaat de maatschappij en de scholen niet van de verplichting ook voor deze groep een verantwoordelijkheid te nemen in de vorm van toeleiding naar een beschermde werkomgeving of het aanbieden van op individuele maat gesneden trajecten en projecten. Regulier werk – ook met

inzet van het huidige instrumentarium – is voor deze groep jongeren (nog) geen optie. Vanwege de andere doelgroep van leerlingen en de andere afnemers is het niet wenselijk deze groepen in de Werkschool met elkaar te vermengen. Dat zou uiteindelijk ten koste gaan van het volume aan stage- en leerwerkplaatsen.

### Schaarse publieke middelen

Met publiek geld dient efficiënt en effectief te worden omgegaan: niet alleen in tijden van crises maar ook daarbuiten. De financiering van de Werkschool dient dan ook niet als een additionele voorziening te worden gezien en dus uit extra middelen te worden betaald. Zij moet uiterschikking van bestaande middelen worden gefinancierd. Naar de bedrijven toe is het noodzakelijk dat bestaande voorzieningen die nu van toepassing zijn voor ondernemingen die met Wajongers aan de slag gaan ook gelden voor 'Werkschooljongeren'. Dat geldt ook voor de begeleiding door job coaches die door het UWV worden ingezet en bestaande re-integratiemiddelen. Daarnaast dienen alle gedecentraliseerde voorzieningen 'ontschot' in het kader van de Werkschool te kunnen worden ingezet. De Werkschool voorkomt immers een beroep op Wajong-middelen, een beroep op de gemeentelijke Wet Investeren in Jongeren (WIJ) en mogelijk ook op jeugdzorgvoorzieningen en re-integratiebudgetten. De grote financiële winnaar van een succesvolle regionale Werkschool zijn de gemeenten (op termijn zou een zij-instroom vanuit de Wet Werk en Bijstand tot de mogelijkheden behoren). Het is aan het kabinet om zorg te dragen voor het 'ontschotten' van middelen. Voor de onderwijsinstellingen betekent dit dat bij de overdracht van leerlingen naar de Werkschool de reguliere financiering met de leerling meegaat (afhankelijk van de gerealiseerde ontschotte regionale middelen). De consequenties zijn dat leerlingen niet in het laatst bekostigde leerjaar van vso en pro kunnen worden over-

gedragen maar minimaal twee jaar daarvoor. Tevens zou er sprake moeten zijn van een uniform, gemiddelde bijdrage vanuit de reguliere financiering, zodat van een oneigenlijke sturing naar de 'meest lucratieve schoolsoort' geen sprake kan zijn en ook de (uitgefinancierde) AKA/mbo1-leerling meebekostigd wordt. Ook de bedrijven moeten van te voren helder krijgen wat hun bijdrage is in de kosten, want de investeringen zijn hoog: bedrijven moeten extra kosten in vorm van praktijkbegeleiding maken omdat jongeren zonder startkwalificatie in een ander tempo en op andere wijze leren. Uiteindelijk gaat het om te leren in de praktijk en dat de leerling zich verschillende competenties eigen maakt. Dit zal over het algemeen in de vorm van stage gebeuren en soms in de vorm van een tijdelijke leer-werkovereenkomst.

### Een aantrekkelijk perspectief

Het kabinet streeft ernaar om jongeren zo snel mogelijk naar werk, en niet in een uitkeringsafhankelijke situatie, te brengen. Dat betekent preventief werken: de brug naar werk moet al vanuit de school worden geslagen. Het overgrote deel van de jongeren onder het startkwalificatieniveau kan en wil werken. Maar deze jongeren kunnen niet altijd zonder gerichte en op de persoon toegesneden steun op eigen kracht een arbeidsplek veroveren. De bemiddeling naar werk moet zo vroeg mogelijk worden ingezet: niet na het beëindigen van de schoolperiode maar tijdens. Bij volledige uitrol van het Werkschoolconcept met het ontschot inzetten van regionale middelen, verwachten wij dat:

- Het aantal stage- en leerwerkplaatsen dat ter beschikking wordt gesteld aan leerlingen onder startkwalificatieniveau sterk zal toenemen.
- Daardoor steeds meer leerlingen die op eigen kracht de stap naar werk niet kunnen maken, werkervaring kunnen opdoen in de Werkschool.

- o De scholen zich kunnen concentreren op hun leerdoelen en schaalvoordelen kunnen behalen bij hun arbeidsopleiding.
- o Scholen als toeleverancier van de Werkschool het onderwijs arbeidsmarktgericht gaan inrichten, waardoor het rendement van het onderwijs toe zal nemen.
- o De efficiency van centrale en decentrale publieke middelen aanzienlijk zal toenemen, doordat zij in samenhang kunnen worden ingezet.
- o Een sluitende aanpak voor alle jongeren met arbeidscapaciteit kan worden gerealiseerd: of op eigen kracht of via de Werkschool naar arbeid.
- o Ook de leerlingen die geen perspectief op werk hebben – en waarvoor de Werkschool dus ook geen oplossing biedt – op een effectievere manier kunnen worden geholpen, doordat de groep helder is afgebakend en maatregelen dus gericht kunnen worden ingezet.

De commissie beveelt aan om op korte termijn een experiment van twee jaar met minimaal vijf Werkscholen te starten met als opdracht: creëer zicht op werk voor leerlingen die dat anders niet zouden hebben gehad. Vervolgens kan de Werkschool in jaar 3 uitgerold worden over alle 30 arbeidsmarktregio's. Uiteraard afhankelijk van de ervaringen die in de praktijk zijn opgedaan.

De Werkschool is het structurele antwoord om een wezenlijk deel van de jongeren aan de onderkant van de arbeidsmarkt aan het werk te krijgen. Invoering van de Werkschool:

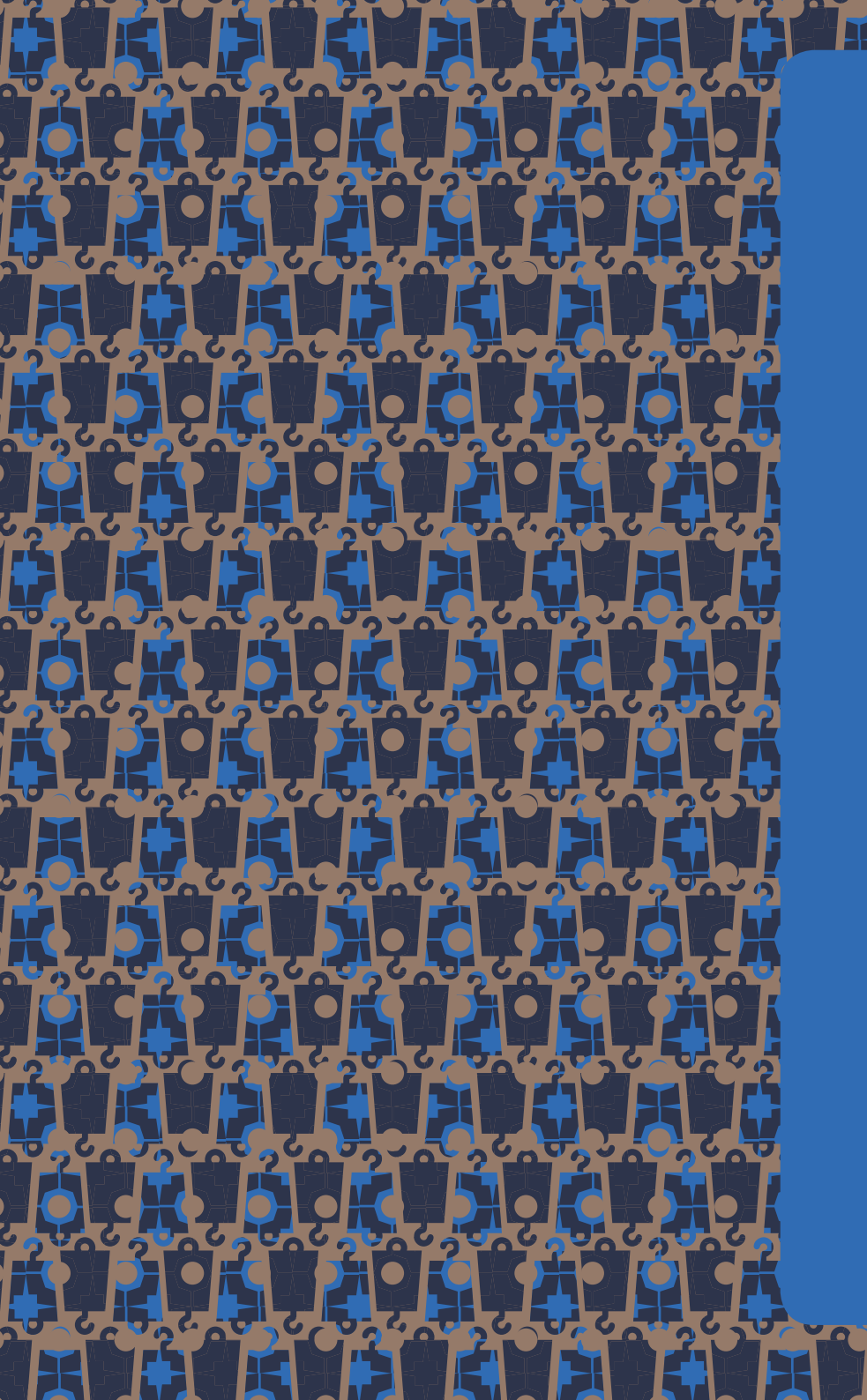
- o Biedt de jongere werk in plaats van een uitkering. Om een beeld te geven: uiteindelijk stroomt meer dan 70% van de leerlingen van vso cluster 3, ongeveer 35% van de leerlingen van vso cluster 4 en ongeveer 45% van de leerlingen van het praktijkonderwijs de Wajong in. De Werkschool zal deze uitstroom naar de uitkering significant verminderen.
- o Biedt de werkgever een gekwalificeerde werknemer. Het bedrijfsleven kampt met moeilijk vervulbare vacatures. Mede door de vergrijzing ontstaat er aan de onderkant van de arbeidsmarkt werk. Daar is wel gekwalificeerd personeel voor nodig. De Werkschool zal dit personeel kunnen leveren.
- o Biedt de overheid meer rendement met minder middelen. Op dit moment worden alleen miljarden, geïnvesteerd in de jongeren voor wie de Werkschool bedoeld is. De Werkschool zal het rendement aanzienlijk verhogen. Bovendien, de Werkschool kan budgettair neutraal worden ingevoerd. Daarnaast is het op basis van een voorzichtige inschatting mogelijk om door ontschotter inzet van middelen in de domeinen onderwijs, zorg, arbeidsmarkt en sociale zekerheid een besparing te realiseren van ten minste 20%. Het gaat om een directe besparing. Op middellange en lange termijn zullen de besparingen groter zijn. Van de Werkschool zal een preventieve werking uitgaan: werk bespaart een langdurige uitkering.

### Kritische succesfactoren

Voor een succesvolle invoering kent de Werkschool een aantal kritische succesfactoren:

- o Werk is leidend. Het volume van de Werkschool wordt bepaald door het aantal beschikbare stage- en leerwerkplaatsen.
- o De Werkschool gaat uit van praktijkgericht leren. De Werkschoolleerling leert door te werken.
- o De Werkschool moet op alle fronten die essentieel zijn in te toeleiding van de jongere naar de arbeidsmarkt de werkgever kunnen ontzorgen.
- o De Werkschool moet op alle fronten die essentieel zijn in te toeleiding van de jongere naar de arbeidsmarkt de jongere kunnen ontzorgen.

- Hiervoor moet de Werkschool de middelen, die hiervoor nodig zijn, ontschot kunnen inzetten.
- De Werkschool moet een goede en onafhankelijke positie hebben tussen onderwijs en bedrijfsleven. De Werkschool moet ook vanuit een uniforme kwaliteitsstandaard werken. Hiervoor is de franchiseformule met Werkscholen en Werkmaatschappij het antwoord.





# 1. Inleiding

# 1. Inleiding

Een groot aantal jongeren is niet in staat een startkwalificatie te behalen, mist in de huidige leerlijnen van het onderwijs de aansluiting met de arbeidsmarkt en wordt in plaats van duurzaam economisch zelfstandig duurzaam uitkeringsafhankelijk. De commissie constateert dat voor, tijdens en na de economische crisis de werkloosheid binnen deze groep te hoog is. Zonder additionele begeleiding bereiken deze jongeren niet de arbeidsmarkt. Er is een betere toeleiding van onderwijs naar arbeidsmarkt nodig.

Doelstelling van de Werkschool is om deze toeleiding vorm te geven en zo de overstap naar de arbeidsmarkt voor deze jongeren te vergemakkelijken. De doelgroep van de Werkschool is de groep jongeren die niet in staat is via de bestaande trajecten de arbeidsmarkt te bereiken. Dat wil niet zeggen dat een beroepskwalificatie voor deze doelgroep niet haalbaar is. De stap naar de arbeidsmarkt kan door deze jongeren niet worden genomen via de bestaande scholingstrajecten.

De minister van OCW heeft namens het kabinet de commissie gevraagd het concept van de Werkschool nader uit te werken. Meer specifiek dient de commissie een antwoord te geven op de volgende hoofdvragen:

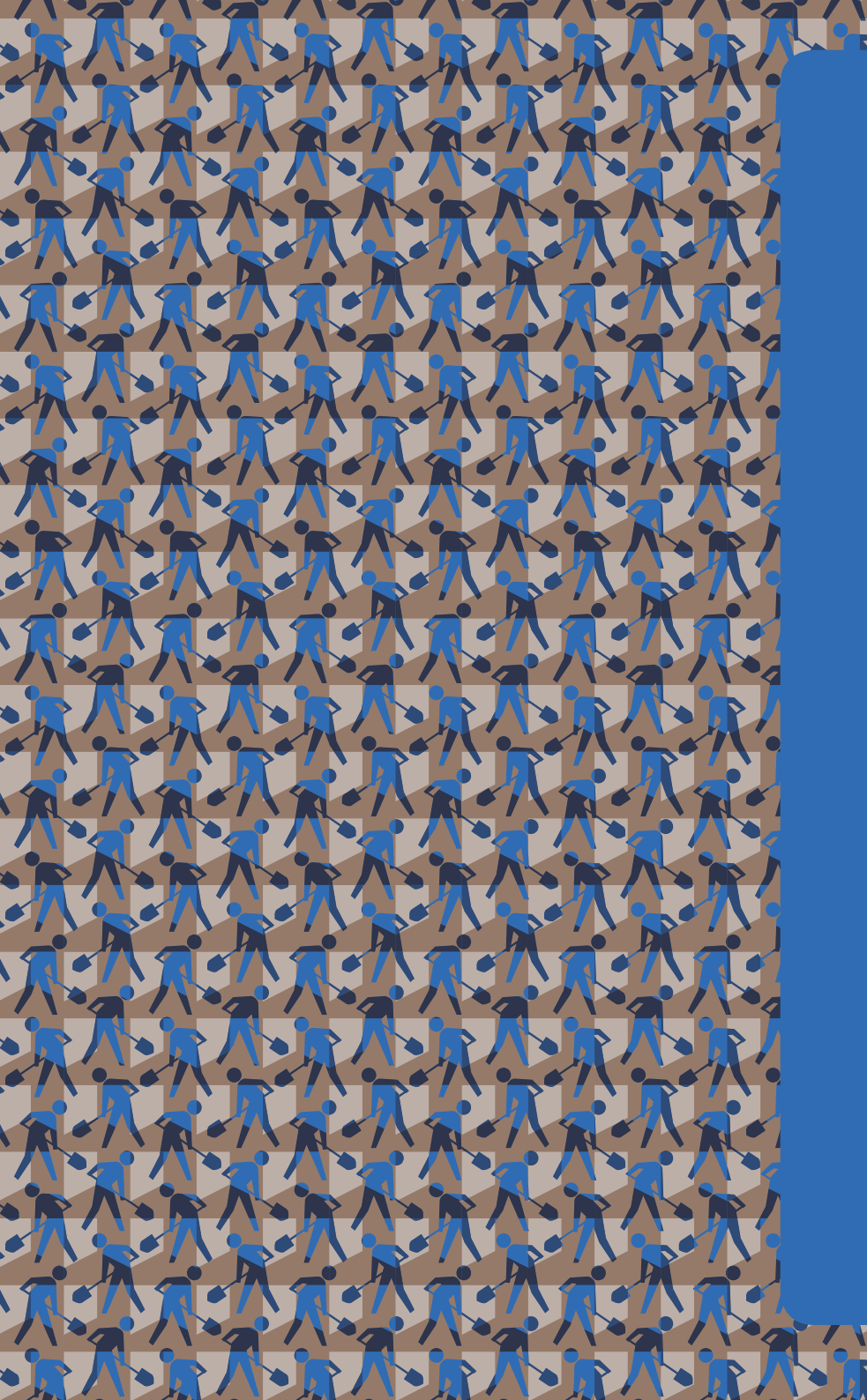
1. Welke doelgroep bedient de Werkschool?
2. Hoe wordt de Werkschool vormgegeven?
3. Welke kwalificaties worden op de Werkschool behaald?
4. Wat voor infrastructuur is nodig om succesvol naar de arbeidsmarkt toe te leiden?
5. Hoe wordt de Werkschool gefinancierd en welke randvoorwaarden zijn verder noodzakelijk?

Aandachtspunten voor de commissie zijn:

- o De Werkschool moet een duurzame en integrale oplossing bieden. Gewaakt moet worden voor een nieuwe loot in het woud van al bestaande voorzieningen. De Werkschool moet wezenlijk iets toevoegen en bij voorkeur integreren.
- o Bundeling in doelgroep kan het concept versterken, maar tegelijkertijd wordt van de Werkschool dan wel gevraagd om met een grote diversiteit aan problemen en doelgroepen om te gaan.
- o De commissie dient te onderzoeken of de Werkschool budgettair neutraal kan worden ingevoerd.

De commissie ziet dat Nederland in een economische crisis verkeert. Een crisis die ingrijpende gevolgen zal hebben op de middelen die van overheidswege ingezet kunnen worden. Meer doen met minder is hierbij het devies. Dit vergt creativiteit en ondernemerschap. Of zoals Albert Einstein ooit verwoordde: 'We can't solve problems by using the same kind of thinking we used when we created them.'

De commissie heeft een aantal gesprekken gevoerd met mensen die zich professioneel bezig houden met arbeidsmarkt, onderwijs en (jeugd-)zorg om vanuit verschillende invalshoeken de contouren van de Werkschool scherp te krijgen. Daarnaast heeft een aantal partijen op eigen initiatief hun standpunt ingebracht bij de commissie. Bij het opstellen van dit advies heeft de commissie deze standpunten betrokken. In bijlage 3 is een overzicht te vinden van partijen/personen die geconsulteerd zijn.





# 2. Analýze

# 2.1 Onderwijs

## 2.1.1 Een heterogene doelgroep

### De onderwijssoorten

De Werkschool richt zich op jongeren die in de bestaande leerlijnen de aansluiting met de arbeidsmarkt missen, terwijl aansluiting wel mogelijk is met additionele begeleiding. De problemen/beperkingen van de jongeren kennen een grote heterogeniteit. Gemeenschappelijk is dat de jongeren door hun beperkingen en problemen niet in staat zijn een startkwalificatie te halen en daardoor een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. De overlap in doelgroep is ook zichtbaar in de regionale verdeling van het aantal leerlingen pro, vso en mbo1. Een globaal beeld laat zien dat in Groningen het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs bijvoorbeeld relatief laag is, terwijl het aantal leerlingen in het pro en mbo1 juist relatief hoog is. In de omgeving Eindhoven is juist het aantal leerlingen in het speciaal onderwijs relatief hoog, en het aantal leerlingen in het praktijkonderwijs relatief laag.

De commissie richt zich dan ook op de onderwijssoorten waar deze aansluiting problematisch is, maar geenszins onmogelijk. Het gaat dan primair om de onderwijssoorten die niet opleiden tot startkwalificatieniveau (een diploma mbo2, havo of vwo is een startkwalificatie), te weten:

- o Voorgezet speciaal onderwijs ('vso'):
- o Cluster 1
- o Cluster 2
- o Cluster 3
- o Cluster 4

**Circa 33.000 jongeren met een beperking volgen onderwijs in het voortgezet speciaal onderwijs. Het vso geeft onderwijs aan leerlingen tot 20 jaar. Indien nodig kan de Onderwijsinspectie het onderwijs telkens met één jaar ontheffing verlenen, waardoor het**

**voor sommige leerlingen mogelijk is ook na hun 20<sup>e</sup> in het vso te zitten. De beperkingen van deze jongeren zijn zeer divers. Het betreft onder andere meervoudig gehandicapten jongeren, zeer moeilijk lerende jongeren en jongeren met een gedragsprobleem. De mogelijkheden van de jongeren lopen vanwege het verschil in beperking sterk uiteen. Een globale inschatting laat zien dat een deel van de jongeren in staat is om met de juiste begeleiding een regulier diploma te halen (circa 25 - 30 %), een deel van de jongeren zal zonder diploma de arbeidsmarkt kunnen betreden (circa 40-50%), en een deel van de jongeren zal vanwege zijn beperking niet in staat zijn een diploma te behalen of te participeren op de arbeidsmarkt (circa 25-30%). Grote uitdaging voor het speciaal onderwijs is om de groep jongeren die niet in staat is een regulier diploma te behalen, direct naar de arbeidsmarkt te begeleiden. Een deel van de scholen heeft deze focus op arbeidstoeleiding al in hun onderwijs aangebracht, een ander deel staat hierin nog in de beginfase. De commissie richt zich vooral op cluster 3 (lichamelijk gehandicapte kinderen, zeer moeilijk lerende kinderen - ZMLK- en langdurig zieke kinderen met een lichamelijke handicap, of meervoudig gehandicapte kinderen die één van deze handicaps hebben) en cluster 4 (zeer moeilijk opvoedbare kinderen - ZMOK - langdurig zieke kinderen anders dan met een lichamelijke handicap en kinderen in scholen met aan pedagogische instituten). Jongeren uit cluster 1 (visueel gehandicapte kinderen of meervoudig gehandicapte kinderen met een visuele handicap) en cluster 2 (dove of slechthorende kinderen, kinderen met ernstige spraakmoeilijkheden of meervoudig gehandicapte kinderen die één van deze handicaps hebben) hebben primair een fysieke beperking. Dit zegt niets over intelligentie of**

leervermogen. Vaak is er echter bij deze jongeren meer aan de hand dan alleen de aanwezigheid van de fysieke beperking. De jongeren uit cluster 3 en 4 hebben vaak te maken met multi-problematiek die, hetzij aangeboren, hetzij later ontstaan is en hen beperkt de arbeidsmarkt te betreden.

#### o praktijkonderwijs ('pro')

Circa 27.000 jongeren volgen onderwijs in het praktijkonderwijs. Het praktijkonderwijs geeft onderwijs aan leerlingen tot 18 jaar. Indien nodig kan de Onderwijsinspectie twee maal het onderwijs telkens met één jaar onthefing verlenen, waardoor het voor sommige leerlingen mogelijk is om tot het 20<sup>e</sup> jaar praktijkonderwijs te volgen. Deze jongeren zijn moeilijk lerend (IQ tussen de 55 en 80) en zijn in principe niet in staat om een startkwalificatie te behalen. Het praktijkonderwijs heeft daarom de wettelijke opdracht om direct op te leiden voor de arbeidsmarkt. De laatste jaren is een tendens zichtbaar dat jongeren na het verlaten van het praktijkonderwijs toch proberen een mbo 1 diploma te behalen. Een aantal van hen slaagt hierin, een groot aantal echter ook niet. Ook wanneer de leerling er wel in slaagt een mbo1 of 2 diploma te behalen, is het risico groot dat de leerling vervolgens de stap naar de arbeidsmarkt niet zonder begeleiding kan maken. Het praktijkonderwijs heeft zich de afgelopen jaren steeds beter ingericht in de arbeidsmarkttoeleiding van deze groep jongeren en hiervoor expertise opgebouwd. Wel is de afstand tot de arbeidsmarkt van praktijkschoolleerlingen groter dan van mbo-leerlingen. Ook zijn er grote regionale verschillen in het praktijkonderwijs als het gaat om het rendement van arbeidsmarkttoeleiding. Op dit moment is het praktijkonderwijs een grote toeleverancier van de Wajong.

- o Middelbaar beroepsonderwijs ('mbo'):
  - Arbeidsmarktgekwalificeerd Assistent ('AKA')
  - Niveau 1: assistent beroepsbeoefenaar (geen startkwalificatie)

Circa 24.000 jongeren volgen onderwijs in het mbo1/AKA. De instroom in het mbo1/AKA is drempelloos. Dit betekent dat jongeren die in het voortgezet onderwijs geen diploma gehaald hebben toch het mbo in kunnen stromen. Ook oud leerlingen uit het vso en Praktijkonderwijs behoren tot de populatie van het mbo1/AKA. De uitval in het mbo1/AKA is groot. Een groot deel van de deelnemers haalt geen mbo1 diploma (percentage vsv'ers in bol1: 33,4 % en bbl1 39,5%, voorlopige cijfers 2008-2009), en een nog lager percentage is vervolgens in staat om een startkwalificatie te behalen. In het mbo1 komt veel sociale problematiek samen. Vanwege de drempelloze instroom in het mbo zijn er in mbo2 vooral bij ongediplomeerden problemen in de aansluiting met de arbeidsmarkt

#### o De REA-instituten

Er bestaan vijf REA-scholingsinstituten die scholing verzorgen voor Wajongers met ernstige scholingsbelemmeringen met als doel plaatsing op de arbeidsmarkt. Met ingang van januari 2006 heeft de minister van SZW een vorm van marktwerking voor deze instituten in het leven geroepen. De REA-instituten, maar ook andere private aanbieders, kunnen elk jaar een subsidieverzoek bij het UWV indienen voor het scholen van Wajongers. Hoewel tot op heden elk jaar alleen de REA-instituten de subsidie kregen toegekend, vrezden de REA-instituten vanwege de gekozen financieringssystematiek voor hun voortbestaan en het daardoor verloren gaan van de door hen opgebouwde expertise.

**Deze bestaansonzekerheid ligt ten grondslag aan de wens van de REA-instituten om onder het OCW-domein te worden gebracht. De gezamenlijke REA-instituten begeleiden jaarlijks ongeveer 400 deelnemers. Het budget dat hier bij hoort bedraagt ongeveer 13,3 miljoen. In 2009 en 2010 hebben de REA instituten € 2,5 miljoen extra financiering ontvangen.**

De commissie laat het vmbo expliciet buiten de reikwijdte van haar opdracht. Het vmbo heeft als opdracht op te leiden tot startkwalificatieniveau. Dat neemt niet weg dat er vmbo-leerlingen zijn die in de praktijk de aansluiting met de arbeidsmarkt missen en ook niet in staat zijn door te stromen naar een hoger onderwijsniveau. Deze leerlingen horen in dat geval thuis in het praktijkonderwijs of – zij het in mindere mate – het vso. De commissie beveelt daarom wel aan om een scherpe selectie aan de poort te houden van het vmbo en een goede aansluiting tussen vmbo en praktijkonderwijs te borgen voor die jongeren die niet in staat zijn het vmbo met goed gevolg af te ronden.

### 2.1.2 Variatie in duur, volume en bekostiging

De duur, populatie en bekostiging van deze onderwijssoorten varieert sterk.

> zie schema 1 op pagina 23

### 2.2 Uitkering in plaats van werk

De jongeren waar het in dit advies over gaat lopen het risico de aansluiting met de arbeidsmarkt te missen. Dat betekent dat een aantal van deze onderwijssoorten direct of indirect grote toeleveranciers zijn van overheidsuitkeringen. De commissie constateert dat er weinig bekend is over de uitstroom van jongeren uit het onderwijs en de mate waarin deze jongeren in staat zijn direct dan wel indirect duurzaam economisch zelfstandig te worden.

Er is, mede op basis van gegevens van het UWV, wel het een en ander bekend over de instroom in de Wajong. De doorstroom van onderwijs naar Wajong wordt in onderstaand schema weer gegeven. Ook vanuit de andere onderwijssoorten is er instroom in de Wajong. Deze instroom is echter van een marginaal karakter.

Met de aanpassing van de Wajong (per 01-01-2010) en de gemeentelijke verantwoordelijkheid die is vastgelegd in de WIJ, is er nog onduidelijkheid over hoe de groep schoolverlaters nu doorstroomt. Over de effecten van de nieuwe Wajong is nog onvoldoende bekend om daar een uitspraak over te kunnen doen.

> zie schema 2 op pagina 25

Op 1 oktober 2009 werd de Wet investeren in jongeren (WIJ) ingevoerd. Deze wet verplicht gemeenten om jongeren tot 27 jaar die zich melden voor een uitkering een aanbod te doen op het gebied van (door-)leren, werken of een combinatie van beide. Dit is een ingewikkelde opgave voor gemeenten, omdat zij (bijna niet) over dit aanbod gaan en afhankelijk zijn van anderen (werkgevers en onderwijs).

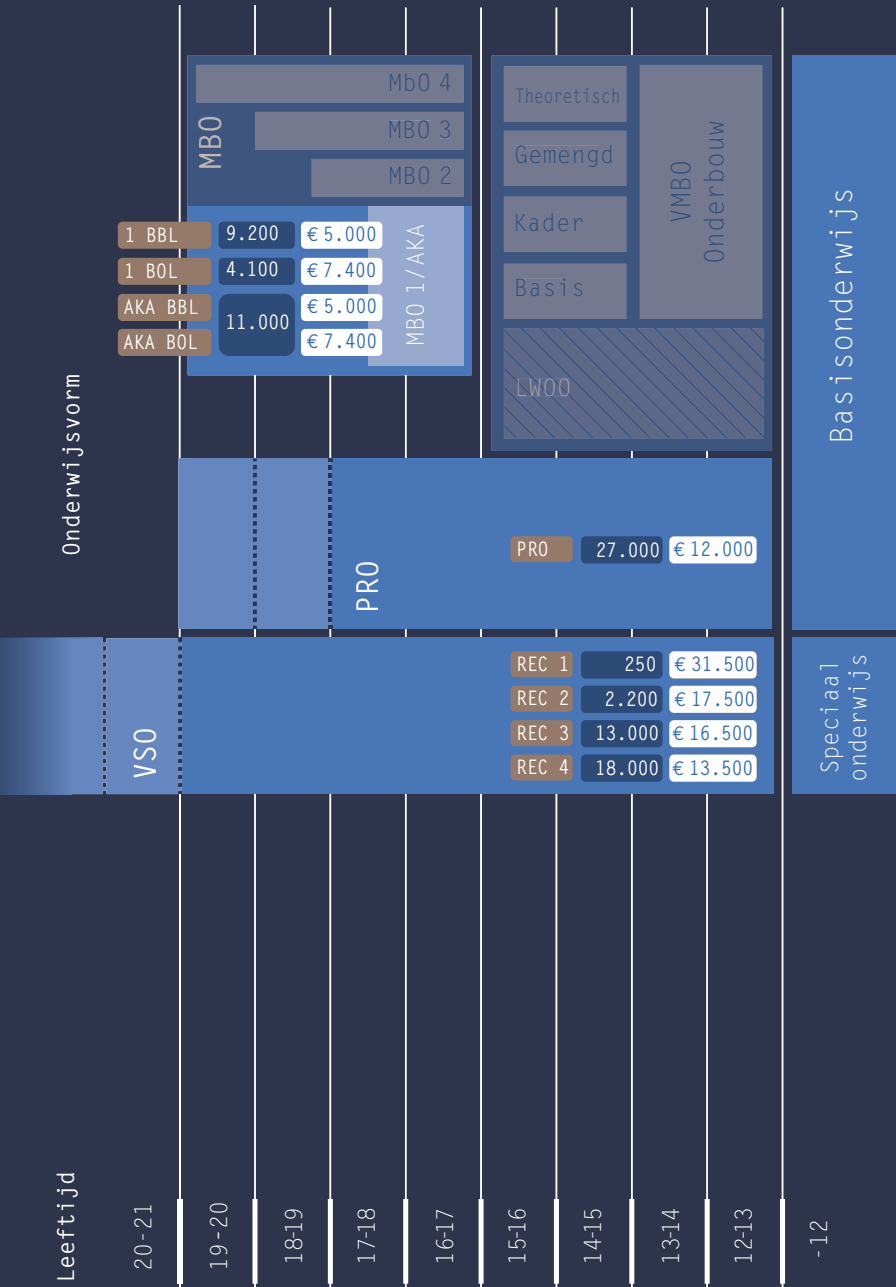
Op 1 januari 2010 is de nieuwe Wajong ingevoerd. Deze wet richt zich op jonggehandicapten. De nieuwe Wajong beoogt ten opzichte van de oude Wajong een springplank te zijn in plaats van een vangnet: waar eerst inkomensondersteuning centraal stond, gaat het nu om het vinden en behouden van werk en de ondersteuning die hiervoor nodig is. Maar daarmee is het vangnet voor een groot deel van de Wajong-gerechtigden weggevallen. Daarbij moet bedacht worden dat Wajongers geen arbeidsverleden hebben en daardoor een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben ten opzichte van andere uitkeringsgerechtigden. De kans om uit de Wajong te stromen is aanzienlijk lager dan de kans om uit andere uitkeringen te stromen.



schema 1

Huidige onderwijsbeskostiging per jaar per leerling  
aantal leerlingen per jaar

bron: Kerncijfers OCW 2005-2009



Het UWV – de uitvoerder van de Wajong – constateerde in 2007 al: ‘Jonggehandicapten stromen vooral in als ze jong zijn, vaak direct van school. School of studie is daarom een belangrijke herkomst-categorie. Deze categorie is vooral van belang omdat het aantal leerlingen op de schooltypes met veel jonggehandicapten (het praktijkonderwijs (pro)) en het voorgezet speciaal onderwijs (vso)) de laatste jaren sterk toeneemt. Niet alleen school als herkomsttype is dus van belang maar ook het schooltype.’ Er is volgens het UWV weinig reden om aan te nemen dat het actuele beeld sterk is gewijzigd. In hetzelfde onderzoek stelt het UWV: ‘We hebben vastgesteld dat de instroom van de Wajong vooral toeneemt vanwege de toenemende doorstroom vanuit de Bijstand (inclusief indirecte invloed), de stijgende instroom vanuit het vso/pro en een toenemende instroom van jongeren met vooral autistisch spectrumstoornissen. (...) Ook het aantal leerlingen op het vso/pro blijft stijgen (de laatste twee jaar met bijna 10% per jaar) [NB de afgelopen jaren groeit het praktijkonderwijs niet meer]. Omdat deze groep ruim 40% van de instroom uitmaakt, leidt een stijging van het aantal leerlingen met 10% tot een toename van circa 4%.’ Over het profiel van de Wajonger zegt het UWV dat ‘de gemiddelde Wajonger niet iemand is met een lichamelijke aandoening die is aangewezen op een rolstoel, maar iemand met een verstandelijke beperking of andere ontwikkelingsstoornis, of met een psychische problematiek. Deze zijn samen goed voor 85% van de instroom in 2006.’

## 2.3 Arbeidsmarkt

### 2.3.1 Kerncijfers arbeidsmarkt

In 2009 bedroeg de totale Nederlandse beroepsbevolking bijna 8 miljoen mensen, waarvan iets meer dan 900.000 jongeren in de leeftijd 15-25 jaar. Van de totale beroepsbevolking zijn 377.000 mensen werkloos, een percentage van 4,8% op de totale beroepsbevolking. Binnen de leeftijdsgroep 15-25 jaar ligt dit percentage ruim tweemaal zo hoog, op 11%. 99.000 van de 900.000 jongeren zijn werkloos. Het Kabinet verwacht in de Miljoenennota 2011 dat de werkloosheid in zowel 2010 als 2011 oploopt tot 5,5% (circa 435.000 personen).

Actuele cijfers van UWV en CBS laten het volgende zien:

- In september 2010 (gegevens UWV):
  - Aantal Niet Werkende Werkzoekenden (NWW'ers; bij UWV ingeschreven werkzoekenden van 15-64 jaar zonder werk of minder dan 12 uur per week werkzaam): 488.200, waarvan 116.000 ongeschoold
  - 270.000 mensen in de WW
- In augustus 2010 (gegevens CBS):
  - 396.000 Werkloze Beroeps Bevolking (WBB'ers; personen van 15-64 jaar zonder werk of minder dan 12 uur per week werkzaam die direct beschikbaar zijn voor de arbeidsmarkt en actief naar werk zoeken
  - 340.000 mensen in de WWB

#### Startkwalificatie

In totaal kent Nederland ongeveer 2 miljoen jongeren in de leeftijdscate-

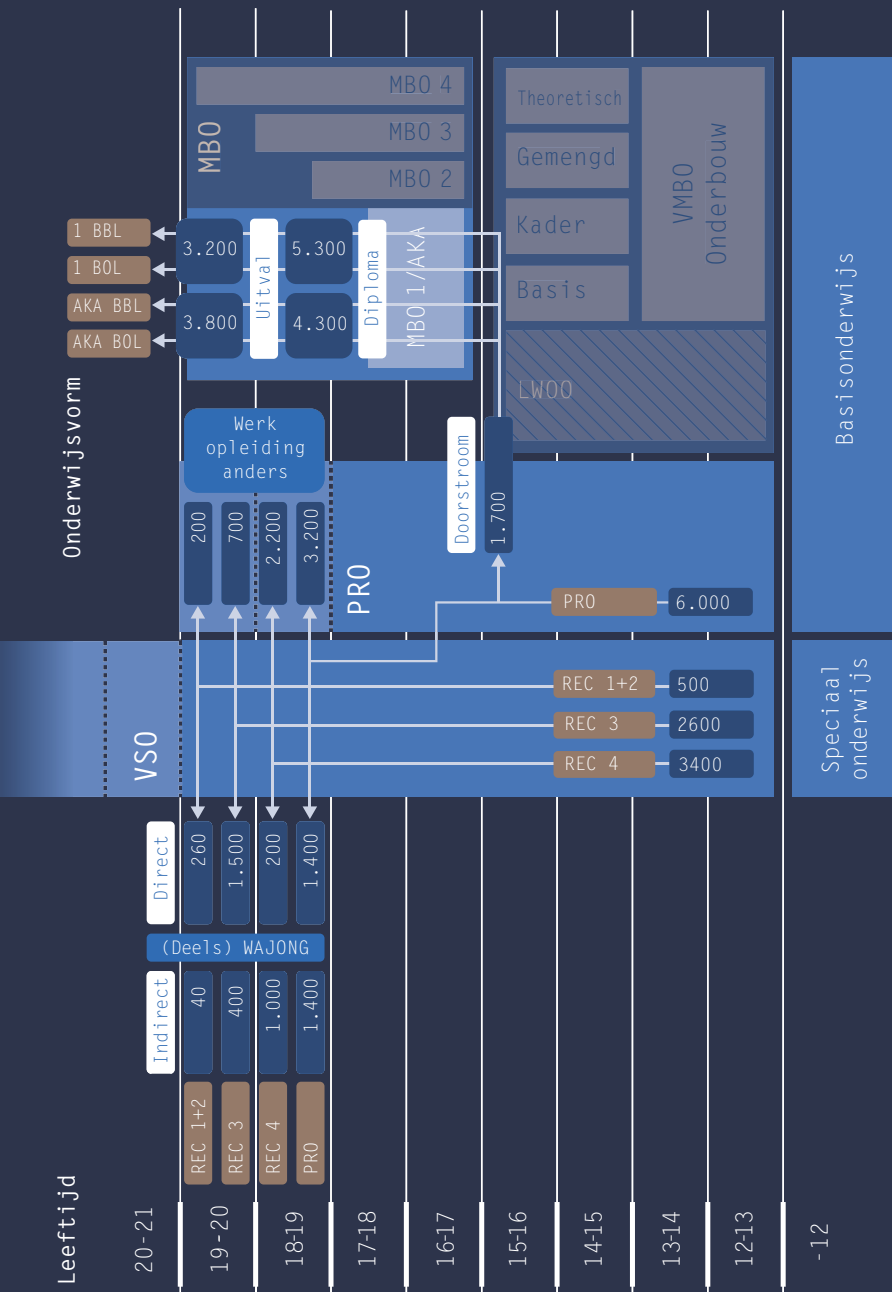
	Beroepsbevolking	Werkloze beroepsbevolking	Werkloosheidspercentage
15-25 jaar	902.000	99.000	11,0%
15-65 jaar	7.846.000	377.000	4,8%

## schema 2

Uitstroom per jaar

Instroom in Wajong (2008) en werk

bron: UWV onderzoek 'De groei van de Wajongstroom' (2007-2008)



gorie 15 tot 25 jaar. 185 duizend van deze jongeren (9 %) zat in 2009 niet meer op school en was ook niet in het bezit van een startkwalificatie, zo blijkt uit gegevens van CBS. De werkloosheid onder deze groep is gemiddeld bijna tweemaal zo hoog als van jongeren die wel een startkwalificatie bezitten. Zo lag in 2009 de werkloosheid onder jongeren zonder startkwalificatie op bijna 12%, tegen bijna 7% onder jongeren met startkwalificatie. Deze 2:1-verhouding is het afgelopen decennium tamelijk stabiel gebleven, ondanks conjuncturele schommelingen.

> zie schema 3 op pagina 27

### Onderkant arbeidsmarkt

Van alle werkzoekenden is 24% laagopgeleid: zij hebben hoogstens een vmbo-diploma. In het onderzoek 'Minder werk voor laagopgeleiden?' heeft het SCP onderzocht hoe de arbeidsmarkt zich de afgelopen twintig jaar heeft ontwikkeld voor laagopgeleiden (hoogstens vmbo-diploma of gelijkwaardig) en wat de verwachtingen zijn voor de toekomstige vraag naar laaggeschoolde arbeid. Ongeveer 8% van de totale werkgelegenheid bestaat uit elementaire banen (hier is geen opleiding voor nodig) en 22% van de totale werkgelegenheid bestaat uit banen waarvoor een opleiding op vmbo-niveau nodig is. Het aandeel laagopgeleiden is de afgelopen decennia sterker gedaald dan het aandeel laaggeschoolde banen. Dat betekent dat er in principe voldoende banen zouden moeten zijn voor deze groep. Het beroepsniveau van laagopgeleiden daalde wel: ze hebben vaker dan vroeg een baan op het laagste niveau (elementair werk).

- o Het aandeel laaggeschoold werk is de afgelopen twintig jaar constant gebleven. Hoewel de verwachtingen ten aanzien van de toekomst volgens het SCP uiteen lopen lijkt de aard van laaggeschoold te gaan veranderen:
- o (door mechanisering) zal er minder agrarisch en technisch/industriel/ambachtelijk werk zijn;

- o (Door vergrijzing) zal er meer vraag naar laag geschoold verzorgend personeel (alfahulp, thuishulp A).

### 2.3.2 Relevante ontwikkelingen

De commissie identificeert een aantal ontwikkelingen die betekenisvol zijn voor het Werkschoolconcept:

1. Vraag naar andere competenties van personeel
2. Uittreding babyboomgeneratie
3. Vergrijzing
4. Gevolgen huidige crisis
5. Arbeidsmarktdiscrepanties

#### 1: Vraag naar andere competenties van personeel

Voor een deel van de jongeren met ontwikkelingsstoornissen en gedragsproblematiek is routinewerk zonder werkdruk het meest geschikt. Dit botst met de ontwikkelingen die de Nederlandse economie de afgelopen decennia heeft doorgemaakt richting een kennis- en diensteneconomie, met meer autonomie voor de werknemer, (een zekere mate van) verandering, strakkere deadlines en de vervanging door technologie bij de uitvoering van routinetaken. Daarnaast wordt van de moderne werknemer meer sociale vaardigheden verwacht, als gevolg van kennisdeling, meer communicatie/samenwerking en impliciete regels en verwachtingen. Deze trend, waarop ondermeer de SER heeft gewezen in haar advies 'De winst van maatwerk', zorgt voor een toegenomen belang van arbeidsmarkttoeleiding.

#### 2: Vergrijzing

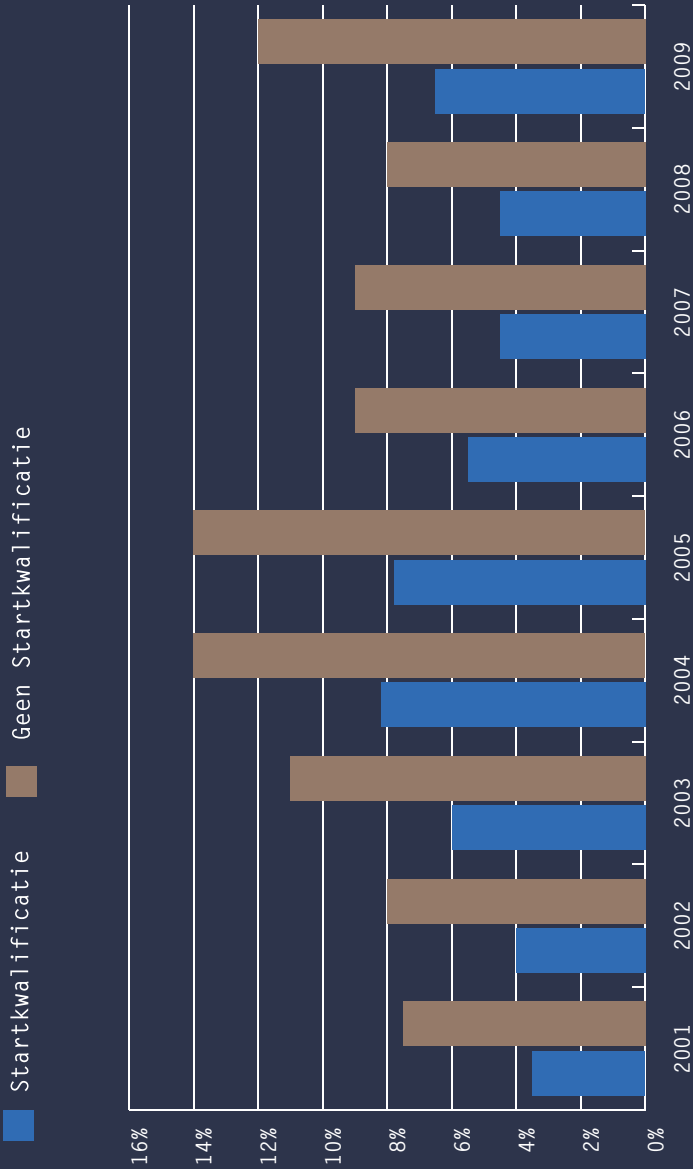
De verandering in bevolkingsopbouw (vergrijzing) legt een groter beslag op het werkende deel van de beroepsbevolking en dit beslag zal de komende jaren (gezien het grote aantal 40- tot 65-jarigen) alleen maar toenemen. Dit maakt het van belang dat er zoveel mogelijk mensen aan het werk zijn.

schema 3

Werkloosheidspercentage

Jongeren 15-25 jaar met en zonder startkwalificatie

bron: CBS



### 3: Uittreding babyboomgeneratie

Met de verandering van de bevolkingsopbouw zal ook de samenstelling van de beroepsbevolking veranderen.

De beroepsbevolking is de afgelopen tien jaar naar verhouding ouder geworden (zoals blijkt uit onderstaande grafiek). Een fors percentage van de beroepsbevolking zit in de leeftijdscategorie 55 tot 65 jaar (de babyboomgeneratie) en zal de komende jaren met pensioen gaan. Van de jongere generaties wordt verwacht dat ze de plekken gaan overnemen. Hiertoe moeten deze generaties wel voldoende geëquipeerd zijn.

> zie schema 4 op pagina 29

### 4: Gevolgen huidige crisis

Vooral de groep lager opgeleiden zal op de langere termijn de gevolgen ervaren van de economische crisis. In de woorden van de OECD (2010):

*'Since the risk of being unemployed in difficult economic times is typically greater for less educated individuals, it is for this group that cyclical unemployment can become a market nor actively seeking employment. Once individuals are out of the labour force for an extended period, it is, in many instances, difficult for them to re-enter because of skill obsolescence, deteriorating incentives to seek employment, and other barriers to labour market re-entry. Many jobs that are lost will not reappear once the economy returns to growth, particularly in the lower skills segment.'*

### 5: Discrepanties op de arbeidsmarkt

In de Arbeidsmarktanalyse 2010 stelt het RWI voor de situatie in Nederland: 'Veel zorg moet uitgaan naar de onderkant van de arbeidsmarkt, waar een groot maatschappelijk probleem dreigt te ontstaan. Er zijn voldoende ongeschoolde banen en deze nemen ook niet in aantal af. De arbeidsmarktanalyse laat zien dat ongeschoolde werknemers echter worden verdrongen door werknemers met een opleiding op of rond startkwalificatieniveau.' En: 'Daarnaast is het van belang om gerichte maatregelen

in te zetten voor deze groepen laag- en ongeschoolden en voor die groepen wier loonwaarde te laag ligt om aan een reguliere baan te komen, de komende jaren sterker aanwezig dan ooit. Zonder extra ondersteuning is werk voor iedereen immers een illusie. Ondanks tal van subsidiemaatregelen (...) bleven groepen laaggeschoolden, ouderen, gedeeltelijk arbeidsgeschikten en jongeren uit bijvoorbeeld het voortgezet speciaal onderwijs ook in een periode van grote krapte op de arbeidsmarkt zonder werk. (...) De RWI pleit er in dit verband voor om (...) ook marktpartijen meer te betrekken (in publiekprivate samenwerking) om gebruik te maken van het instrumentenpalet dat aanwezig is. Dat betekent geen nieuwe maatregelen en voorzieningen op hetgeen er al is stapelen, maar eerder het bestaande toegankelijker en aantrekkelijker maken voor werkgevers en alle (groepen van) werkzoekenden.'

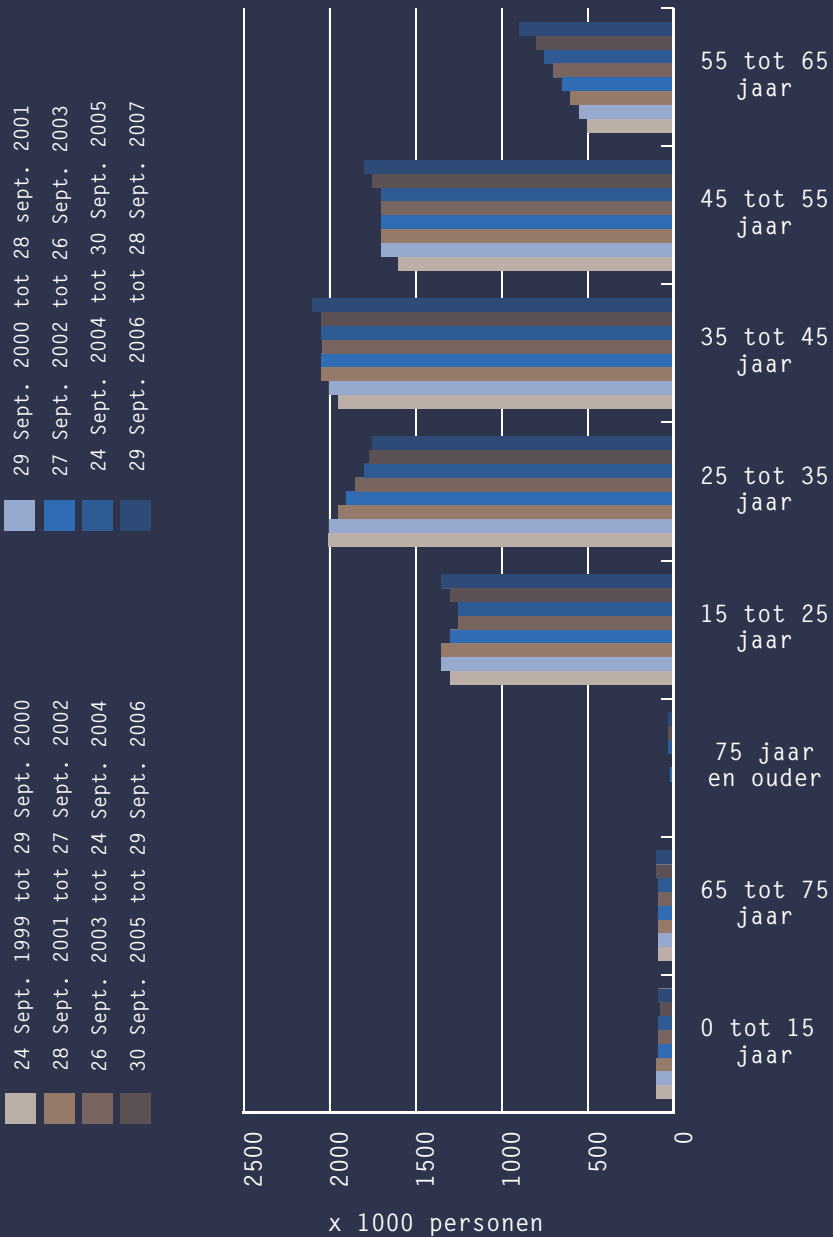
De toekomstige arbeidsmarkt stelt nieuwe eisen aan werkgevers en werkenden. Zo vraagt de grotere internationale concurrentie om innovatieve manieren om de arbeidsproductiviteit te vergroten, bijvoorbeeld door slimmer werken en door technische innovatie. Door structuurverschuivingen zullen er meer dienstverlenende functies zijn. Mede daardoor zal laaggeschoold werk naar verwachting niet verdwijnen.

De kwantitatieve en kwalitatieve discrepanties op de arbeidsmarkt zullen voordoen, ongeacht het opleidingsniveau. Hoewel een krappere wordende arbeidsmarkt (deels door vergrijzing) meer baankansen biedt, ook voor lager opgeleiden, blijven binnen sectoren of in regio's personeelsoverschotten of -tekorten bestaan. Voor lager opgeleide en kwetsbare jongeren kunnen arbeidsmarkt-discrepanties gepaard gaan met hoge werkloosheid en langdurige uitkeringsafhankelijkheid. Het laagopgeleid zijn is een belangrijke risicofactor, ofschoon werk aan de onderkant van

schema 4

Arbeidsdeelname totale bevolking naar leeftijd en geslacht; stromen

bron: Centraal Bureau voor de Statistiek, Den Haag/Heerlen 22-9-2010



de arbeidsmarkt niet verdwijnt. Het is daarom des te belangrijker dat jongeren ondersteuning krijgen om voldoende productief te worden en daarmee werken aan hun toekomstige positie op de arbeidsmarkt.

## 2.4. Het werkgevers- perspectief

### Ervaringen van werkgevers

Zonder gemotiveerde werkgevers komen deze jongeren nooit aan het werk. Er is onderzoek verricht naar de motivatie en drempels van werkgevers om jongeren aan te trekken in het kader van beroepspraktijkvorming. Werkgevers zijn veelal gemotiveerd vanwege:

- o een persoonlijke of levensbeschouwelijke overtuiging;
- o het streven naar maatschappelijk verantwoord ondernemen;
- o het economisch-pragmatische motief;
- o een combinatie van bovenstaande motieven.

Van de werkgevers heeft meer dan 90 procent goede ervaringen met Wajong'ers en AKA-jongeren. AKA-leerlingen zijn volgens leerbedrijven prima inzetbaar: 88% geeft aan voldoende werkzaamheden voor een AKA-stagiair(e) te hebben en 51 % is van mening dat een gediplomeerde AKA-stagiaire voldoende inzetbaar is. Werkgevers die ervaring hebben met de doelgroep noemen Wajongers over het algemeen zeer gemotiveerd en enthousiast. Maar uit een peiling van Kenniscentrum CrossOver onder P&O'ers en HRM'ers blijkt ook dat 'extra aandacht en extra tijd (...) de meest genoemde overwegingen [zijn] om geen Wajongere in dienst te nemen. Geld speelt hierin een veel mindere rol.'

In een recente internationale vergelijking van Kenniscentrum CrossOver valt te lezen (Een schets van het buitenland, Kenniscentrum CrossOver, 2010): 'Werkgevers zijn over het algemeen niet zomaar bereid om iemand met een beperking aan te nemen. Als eerste is het van belang dat ze voldoende informatie krijgen over de betekenis voor het functioneren in de werksituatie als ze een jongere met een beperking aannemen. Als ze vervolgens door externen worden ondersteund in het aannemen en begeleiden van de jonge werknemer met een beperking, vergroot dit de kans op aanname. Met andere woorden, als „hen de zorgen uit handen wordt genomen“, zullen werkgevers eerder geneigd zijn om over de streep te gaan. Als ze bovendien worden gecompenseerd voor de eventuele lagere productie van de jonge werknemer met een beperking, vergroot dit wederom de kans op aanname. Werkgevers zijn ook gebaat bij een groter arsenaal aan contractvormen, voor al hun werknemers, dus ook voor de jonge werknemer met een beperking.' Ook het CPB constateerde in 2007 dat er een informatieprobleem is met betrekking tot de productiviteit. Werkgevers, Wajongers en hun begeleiders hebben geen scherp beeld van de mogelijkheden en de productiviteit van de Wajonger.

Belangrijke randvoorwaarden voor werkgevers zijn:

- o de betreffende jongere moet over bepaalde werknemersvaardigheden beschikken. Het ontbreken van een zeker niveau van dergelijke vaardigheden vergroot het risico op uitval;
- o er moeten mogelijkheden zijn voor aansturing en begeleiding bij de uitvoering van werkzaamheden;
- o werkgevers moeten goed inzicht hebben in de (on-)mogelijkheden van de kandidaat
- o werkgevers moeten inzicht hebben in de voorzieningen en overtuigd zijn van de duurzame beschikbaarheid daarvan;



- o Interne en externe begeleiding van de kandidaat moeten goed op elkaar zijn afgestemd.

Werkgevers lopen ten aanzien Wajongers tegen het volgende aan:

- o ingewikkelde en ondoorzichtige regelgeving. Regelgeving rondom voorzieningen (zoals inzet Wajong-instrumentarium) is complex en weinig transparant. Daardoor zijn niet alle werkgevers zich bewust van de mogelijkheden om gebruik te maken van deze – permanente – voorzieningen;
- o de administratieve lasten rondom de aanvraag van de beschikbare voorzieningen voor werkgevers;
- o beperkte mogelijkheden om functies aan te passen
- o de werkgever heeft onvoldoende informatie over de mogelijkheden en beperkingen van een jongere;
- o beeldvorming over jongeren met een beperking;
- o onbekendheid met de Wet Wajong en bijbehorende voorzieningen;
- o Wajongers zijn moeilijk vindbaar voor werkgevers;
- o de kwaliteit van de job-coach;
- o communicatie en gevoel van urgentie.

Bedrijven zijn vooral op zoek naar duidelijkheid. Door de vele experimenten zien ze door de bomen het bos niet meer. Onderstaand overzicht van Edunova geeft een niet uitputtend beeld van processen die in het onderwijs lopen op het snijvlak ‘onderwijs/arbeidsmarkt’.

> zie schema 5 op pagina 33

Tenslotte is het belangrijk om te constateren dat jongeren niet altijd in staat zijn om een regulier diploma te halen. In het huidige systeem betekent dit dat deze jongeren per definitie minder kansen op de arbeidsmarkt hebben omdat ze „niet gekwalificeerd zijn. Het officieel niet gekwalificeerd zijn, wil niet zeggen dat de jongere niet geschikt is om deel te nemen aan het reguliere of beschermde

arbeidsproces. Voor werkgevers is het echter moeilijk om in te schatten wat de jongere wel kan en niet kan. Een aantal landen heeft dit probleem erkend en er passende maatregelen voor ontwikkeld, zo blijkt uit een internationale vergelijking (Een schets van het buitenland, Kenniscentrum Crossover, 2010).

### Ervaringen van leerbedrijven

Bedrijven willen een volwaardige samenwerkingspartner van het onderwijs zijn. Door het gebrek aan communicatie en informatie-uitwisseling tussen leerbedrijf, leerling en school hebben de leerbedrijven geen duidelijk beeld van de oorspronkelijke structuur van de samenwerking tussen school en leerbedrijf: ‘wie behoort wat nu precies te doen?’ Een derde deel van de leerbedrijven geeft dan ook aan dat de duidelijkheid qua verantwoordelijkheids- en taakverdeling tussen bedrijf en school een knelpunt is. Bedrijven ervaren dat zij onnodige tijd besteden aan het begeleiden van het leerproces van leerlingen, ten gevolge van de onvolledige voorbereiding, gebrekkige samenwerking en grote verschillen tussen scholen. De leerbedrijven zijn er van overtuigd dat de wil tot samenwerken er aan de kant van de school, bij de docenten, zeker is. Maar deze wil loopt in de praktijk stuk op allerlei praktische en organisatorische zaken. De leerbedrijven geven aan het gevoel te hebben dat de scholen een gelijkwaardige samenwerking met leerbedrijven qua tijd en organisatie eigenlijk niet goed aan kunnen: ‘te weinig geld, te weinig tijd, teveel verandering... de scholen zijn murw’ (Uit: Detmar & De Vries, *Beroepspraktijkvorming in het mbo, ervaringen van leerbedrijven*, 2009).

Meer uniformiteit tussen onderwijsinstellingen in de vormgeving BPV en inhoud van het onderwijs is noodzakelijk. De diversiteit en verschillen tussen onderwijsinstellingen en onderwijssoorten zorgen voor een onwerkbaar situatie

voor leerbedrijven die met verschillende scholen samenwerken. Hierdoor worden de eerder genoemde knelpunten aanzienlijk versterkt. De Algemene Rekenkamer heeft in 2008 de beroepspraktijkvorming onderzocht. De Rekenkamer stelt dat voor goede resultaten een goede samenwerking tussen alle betrokkenen van wezenlijk belang is, maar dat deze samenwerking in het stelsel zoals het nu werkt, lang niet altijd vanzelf tot stand komt en ook lang niet altijd zo goed is als ze zou moeten zijn

MKB Nederland en VNO-NCW hebben ondermeer in december 2006 aangegeven dat een extra impuls nodig is om de instroom van goed opgeleide vaklieden (en het opschalen van werkenden in het MKB) te stimuleren. De werkgeversorganisaties bevelen een 'flexibele vakmanschapsroute' aan, waarin erkende beroepsopleidingen op een veel flexibeler wijze worden aangeboden in de vorm van werkend leren trajecten. MKB Nederland en VNO-NCW geven even wel aan dat het beroepsonderwijs zich meer en meer verplaatst naar de bedrijven (waarbij wordt gewezen op onderzoek van het SCP, juni 2006), dat de lastendruk rond praktijkleren fors is (en toeneemt), de vergoedingen/middelen achterblijven en de begeleiding vanuit de scholen wat betreft kwaliteit sterk verschilt (zie het overzicht).

## Conclusie

De commissie stelt dat de bereidheid van werkgevers om jongeren te begeleiden in de route naar de arbeidsmarkt wel aanwezig is maar niet automatisch tot stand komt. Er moet voldaan worden aan een aantal heldere condities. De toeleiding is niet werkgeversvriendelijk ingericht.

## 2.5 Het perspectief van de jongere

Voor de jongeren die niet doorstromen naar een vervolgopleiding, maar wel in staat zouden moeten zijn productief te zijn in regulier werk, is het de vraag welke ondersteuningsbehoefte zij hebben en tegen welke belemmeringen zij oplopen.

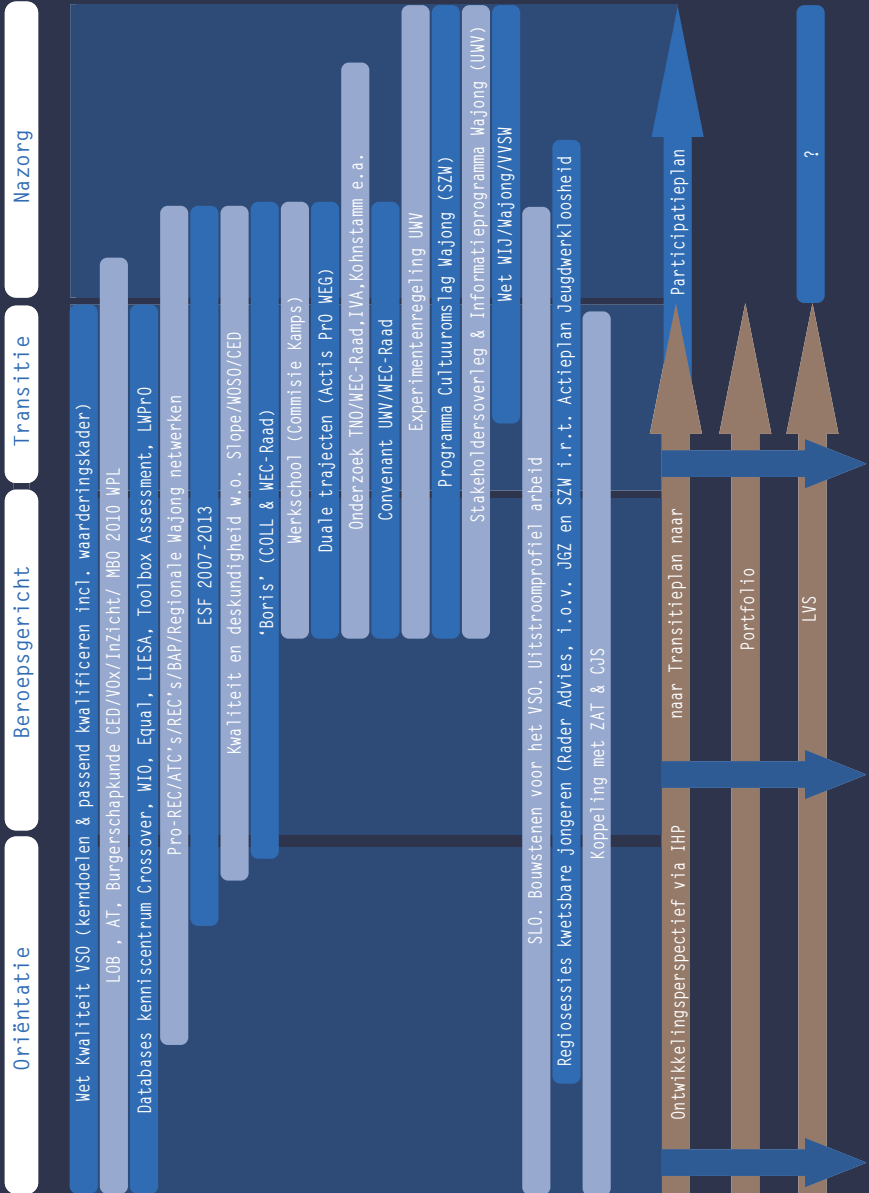
In het onderzoek 'De ondersteuning geregeld' heeft Kenniscentrum CrossOver het afgelopen jaar het Wajonglandschap in Helmond in kaart gebracht vanuit het perspectief van tien jongeren. Gekeken is naar de ervaringen van jongeren - van diverse schoolniveaus en met diverse beperkingen - tijdens school en stage en in de toeleiding naar werk en in het werk zelf. Deze jongeren blijken negen ondersteuningsvragen te hebben. Ze willen op maat ondersteuning om zo min mogelijk

<b>Lastendruk</b>	Ondernemers besteden gemiddeld 16 werkdagen per jaar aan het begeleiden van stagiairs en zo'n 25 volle werkdagen per jaar aan het begeleiden van een bbl-leerling.
<b>Financiën</b>	De begeleidingskosten van ondernemers voor het opleiden van een leerling (rekeninghoudend met inverdieneffecten door geleverde arbeid) ligt gemiddeld op € 8.500,- - € 11.000,- per bbl-leerling of ruim € 4.500,- per stagiair.
<b>Begeleiding</b>	Er zijn instellingen die alleen bij begin of einde van de praktijkleerperiode contact opnemen of zelfs helemaal niet, naast goede en intensieve contacten. Daarnaast verschillen schoolbegeleiders in kwaliteit wat betreft vakdeskundigheid, actueel kennisniveau en zorgvuldigheid in het maken van afspraken.

## schema 5

### Processen onderwijs/arbeidsmarkt in het onderwijs

bron: Edunova



„last te hebben van de specifieke gevolgen van de aanwezige beperking. Er is afstemming nodig van benodigde zorg, therapieën en/of ziekenhuisopname. Jongeren hebben een vervoersvoorziening nodig voor vervoer van en naar school, stageplaats of werk. Daarnaast kan de toegankelijkheid van de gebouwde omgeving kan een drempel opwerken. Verder willen de jongeren graag meedoen in school, stage en/of werk, met betrekking tot:

- omgaan met instructies;
  - groepswerk en gezamenlijke opdrachten;
  - werktempo, dagindeling, rooster;
  - vaardigheids- en kennistesten.
- Zoals ook de SER constateert hebben jongeren behoefte aan een vast aanspreekpunt. Ook willen jongeren geholpen worden als het gaat om pesten en gevoelens van eenzaamheid. De jongeren willen inzien wat de gevolgen van de beperkingen voor de beroepskeuze zijn. Tenslotte hebben zij begeleiding nodig in de overgang van school naar stage en werk.

De jongeren lopen in hun ondersteuningsvragen tegen vier hoofdproblemen op:

- de indicatie voor de therapie of behandeling laat lang op zich wachten;
- de behandelende instanties houden geen rekening met het normale leven van de jongere;
- de behandeling wordt gestopt om leeftijdsredenen, niet omdat de behandeling niet meer nodig is;
- de behandelende instanties werken niet samen bij de behandeling van dezelfde jongere.

Een aantal interessante bevindingen uit dit onderzoek:

- ‘De jongere heeft een duidelijke vraag om één aanspreekpunt in school, stage of werk en in de begeleiding die hij krijgt. Dit aanspreekpunt moet blijvend zijn, dat wil zeggen, dezelfde persoon blijven en niet bij voort-

during wisselen en dit aanspreekpunt moet iemand zijn die hij kan vertrouwen en waarvan hij merkt dat hij er ook daadwerkelijk steun van krijgt.’

- ‘Jongeren die in therapie of behandeling zijn, willen graag zo min mogelijk vertraging in hun school en willen ook zo min mogelijk uitvallen in stage of werk. Zij zijn erg geholpen als zorg, school/stage en/of werk op elkaar worden afgestemd; zowel inhoudelijk als roostertechisch.’
- ‘Jongeren met een beperking hebben extra ondersteuning nodig bij de overgang van school naar werk, in de werksituatie en bij hun hernieuwde zoektocht naar werk als ze hun baan kwijtraken. Werken is voor velen van hen nieuw en het omgaan met hun beperkingen in de werksituatie vraagt van hen een extra inzet om goed mee te kunnen draaien in de werksituatie.’

Bij dit onderzoek waren 27 organisaties betrokken uit de gemeente die constateerden: ‘De knelpunten die de organisaties ervaren hebben vaak te maken met de transitiemomenten, zoals de overgang van school naar vervolgonderwijs of de overgang van school naar regulier werk, gesubsidieerd werk of een andere vorm van dagbesteding.’

Deze organisaties zijn vaak verbonden in een netwerk. In een onderzoek uit 2008 (Organisatienetwerken rond jongeren met een arbeidshandicap of beperking) trekt Kenniscentrum CrossOver een aantal conclusies. Allereerst bestaan er op regionaal niveau bestaan verschillende organisatienetwerken met ieder een eigen focus, deelnemers en werkwijze. Veel van deze organisatienetwerken zijn geïnitieerd door het rijk en volgende verkokering die al op Rijksniveau ontstaat. Zo wordt het Wajongnetwerk gecoördineerd door het UWV en is gericht op participatie (SZW), de ZAT's zijn gericht op leerlingenzorg (VWS) en de RMC's zijn gericht op voor-

tijdig schoolverlaten (OCW). Daarnaast worden de meeste door het rijk geïnitieerde organisatienetwerken toegevoegd bovenop bestaande organisaties.

De coördinerende tussenlaag groeit hier door. Naast de regionale organisatienetwerken zijn er organisatienetwerken rond een bepaalde aandoening: categoriale organisatienetwerken. En er is nauwelijks verbinding tussen de regionale organisatienetwerken en categoriale organisaties of netwerken. Tenslotte zijn werkgevers niet of nauwelijks betrokken bij organisatienetwerken die zich richten op het verwerven en behouden van (betaald) werk door jongeren met een arbeidshandicap of beperking.

Een belangrijke conclusie uit het onderzoek is: 'Uitgaan van de ondersteuningsvraag van de jongeren, betekent voor de dienstverlenende organisaties dat zij met elkaar en in onderlinge samenwerking, onder regie van een partij, vaststellen op welke wijze zij diensten in een gezamenlijk, geïntegreerd en op elkaar afgestemd aanbod kunnen aanbieden aan de jongere.'

Jongeren die ondersteuning nodig hebben in de route naar de arbeidsmarkt kunnen te maken krijgen met meerdere voorzieningen. Deze voorzieningen vloeien voort uit verschillende wettelijke kaders, worden door verschillende partijen uitgevoerd en/of vertrekt, worden in het ene geval toegekend aan de jongere, in het andere geval aan school of werkgever. Voorzieningen kunnen domeingebonden zijn. Een jonggehandicapte die vervoer nodig heeft voor zijn privéleven, school, stage en werk, komt niet in aanmerking voor één vervoersvoorziening (het blijft immers gaan om dezelfde jongere), maar kan in aanmerking komen voor WMO-vervoer, AWBZ-vervoer, leerlingenvervoer, een vervoersvoorziening vanuit de Wajong, et cetera. Deze voorzieningen gaan gepaard met uiteenlopende toewijzingsprocedures en de bijbehorende bureaucratie die neer

kan slaan bij de jongere en zijn ouders, de school en de werkgever.

De commissie constateert dat er geen compleet overzicht is van het voorzieningenlandschap voor jongeren die in een multiprobleemsituatie verkeren en jongeren die gehandicapt zijn. En dan specifiek voor die voorzieningen die voor jongere, werkgever en school relevant kunnen zijn in de route school/stage/werk. Er zijn diverse bronnen geraadpleegd en diverse ministeries, belangenorganisaties en experts benaderd.

In bijlage 5 is een overzicht te vinden van een aantal belangrijke voorzieningen. Dit lijkt, met de kennis die de commissie inmiddels heeft, een fragment te zijn van het totale voorzieningenlandschap. Het lijkt voor de hand te liggen dat zowel jongeren als werkgevers door de complexiteit van het voorzieningenlandschap en het gebrek aan overzicht geconfronteerd worden met tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving. In 2009 heeft Kenniscentrum CrossOver aan de hand van casuïstiek in het 'Botsboek' laten zien waar jongeren tegenaan lopen. Kenniscentrum CrossOver constateert verder (Organisatienetwerken rond jongeren met een arbeidshandicap of beperking, 2008) dat de verantwoordelijkheid voor jongeren met een arbeidshandicap of beperking is versnipperd over diverse publieke organisaties en dat publieke organisaties op hun beurt voor de uitvoering weer een breed scala aan organisaties inzetten. Dit vergroot het aantal organisaties waarmee jongeren te maken krijgen.

Tenslotte blijkt uit een recent onderzoek van Kenniscentrum CrossOver (Past het onderwijs?, 2010) onder jongeren die onder de werkingssfeer van passend onderwijs vallen dat één op de drie jongeren vindt dat de school hen goed voorbereid op werk. Jongeren die meer of andere ondersteuning hadden gewild, noemen met name meer voorbereiding

door bijvoorbeeld een stage op de middelbare school, naast het krijgen van goede begeleiding.

## 2.6 De maatschappelijke opdracht

De SER heeft de afgelopen jaren veel gepubliceerd over de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. De commissie vindt de volgende inbreng van de SER waardevol voor het begrijpen van de problematiek en het vormgeven van de Werkschool en sluit zich op deze punten bij de SER aan.

De SER (2007) wijst op de maatschappelijke opdracht om er alles aan te doen om de participatiedrempels voor mensen met functiebeperkingen te zoveel mogelijk te verlagen. Teveel ligt nog op de nadruk op wat hen beperkt of wat hun grenzen zijn, in plaats van op wat ze wel kunnen. De opdracht is volgens de Raad om een sluitende aanpak te organiseren, waarbij:

- o het individu centraal staat (er wordt rekening gehouden met zijn of haar talenten en functiebeperkingen);
- o institutionele regelingen goed op elkaar zijn afgestemd;
- o er voldoende maatwerk ondersteuning en begeleiding beschikbaar is;
- o duidelijk is wie wanneer verantwoordelijk is voor het bieden van die ondersteuning en begeleiding;
- o alle betrokken organisaties en personen goed met elkaar samenwerken;
- o gezorgd wordt voor een naadloze overgang van school naar werk, indien nodig met werkervaringsplaats of integratietraject.

De SER (2009) ziet dat er vanuit de (Rijks) overheid inmiddels verschillende initiatieven zijn om de participatie van kwetsbare groepen te bevorderen, maar dat

met name een betere voorbereiding op participatie nadere aandacht vraagt. Hierbij benadrukt de SER dat de focus moet liggen op hun capaciteiten en talenten, en niet op hun beperkingen. Dit vraagt veelal om aanpassing of creatie van functies ('job carving') en van op het specifieke individu toegesneden ondersteuning.

### Betere samenwerking noodzakelijk

De SER acht in haar advies 'De winst van maatwerk' (2009) betere samenwerking van professionals ten aanzien van multi-probleemjongeren noodzakelijk. Daartoe pleit de Raad voor een context waarin samenwerking afdwingbaar en lonend is. Hierbij is er één coördinerende professional die de jongere assisteert, coacht en begeleidt bij het organiseren van de noodzakelijke ondersteuning op maat.

### Werkgeverszijde

Op het specifieke individu toegesneden ondersteuning doet een appel op de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de werkgever. Daartoe ziet de SER vanuit de kant van de werkgevers veel bereidheid. Zo is het aantal cao's met afspraken over werkplekken voor Wajongers toegenomen en zijn er convenanten met (groepen) werkgevers afgesproken. Maar ook vraagt het om een goede ondersteuning en facilitering van de werkgevers en de collega's op de werkvloer. Het belangrijkste voor participatie is dat jongeren voldoende productief moeten zijn en gemotiveerd voor het werk.

In 2007 constateerde de SER nog dat de wijze waarop werkgevers in staat worden gesteld hun maatschappelijke verantwoordelijkheid te nemen, voor verbetering vatbaar is. Voor werkgevers moet klip en klaar zijn dat zij kunnen rekenen op uitstekende begeleiding, ondersteunende voorzieningen en compensatie voor de eventuele verminderde productiviteit van de jongere en extra begelei-

dingstijd door collega's. Daarnaast moet het eventuele risico van tijdelijke of definitieve uitval elders moet rusten en moet de administratieve rompslomp van het aanvragen van voorzieningen en subsidies uit handen worden genomen, bijvoorbeeld door het instellen van een 'regelneef' (iemand die alle regelwerk verricht nodig voor de inzet van de jongere). Ten slotte wijst de Raad erop dat één-op-één contact bij de werving noodzakelijk is, gekeken moet worden of het 'klikt'.

## 2.7 Beschouwing commissie

De commissie constateert het volgende:

1. Ten aanzien van de aansluiting onderwijs/arbeidsmarkt:
  - a. Het praktijkonderwijs heeft de afgelopen twaalf jaar veel ervaring opgedaan met arbeidstoeleiding. Voor het vso zal de nieuwe wetgeving moeten leiden tot versterking van arbeidstoeleiding en aansluiting op de arbeidsmarkt. Desondanks is er een gebrekkige aansluiting onderwijs/arbeidsmarkt die het meest pregnant is in de onderwijssoorten die in dit hoofdstuk de revue hebben gepasseerd.;
  - b. deze gebrekkige aansluiting wordt al geruime tijd door zeer uiteenlopende partijen, waaronder de SER, geconstateerd. Niemand geeft echter aan hoe dit moet.
2. 'Probleemjongeren' zijn te vinden in diverse onderwijssoorten. Deze zwakkere jongeren:
  - a. krijgen het duurste onderwijs;
  - b. hebben de slechtste aansluiting met de arbeidsmarkt.
3. Ten aanzien van de arbeidsmarkt:
  - a. er tekent zich een dreigende tweespalt op de arbeidsmarkt af;
  - b. lijken er voldoende banen te zijn voor jongeren onder startkwalificatieniveau. Voor een deel van de jongeren is werk zonder extra ondersteuning is illusie.
4. Niet alle jongeren zijn in staat zijn om een regulier diploma te halen. Door de focus op het behalen van startkwalificatieniveau in het huidige systeem betekent dit dat deze jongeren per definitie minder kansen op de arbeidsmarkt hebben omdat ze „niet gekwalificeerd" zijn. Het officieel niet gekwalificeerd zijn, wil niet zeggen dat de jongere niet geschikt is om deel te nemen aan het reguliere arbeidsproces. Voor werkgevers is het echter moeilijk om in te schatten wat de jongere wel kan en niet kan.
5. Vanuit het onderwijs geschiedt matching nu te veel op basis van toevallige en individuele contacten tussen school en werkgever. Dit beeld is wisselend. Zo hebben praktijkscholen een structureel werkgeversnetwerk op lokaal en regionaal niveau opgebouwd voor arbeidstoeleiding. Hoewel sommige scholen een stevig netwerk hebben, is het netwerk nooit op regionaal niveau dekkend, laat staan op bovenregionaal of landelijk niveau. Van een individuele school kan ook niet verwacht worden dat de school een dekkend netwerk van werkgevers heeft.
6. Er is geen zicht op de effectiviteit van het onderwijs als het gaat om de aansluiting met de arbeidsmarkt/ duurzame economische zelfstandigheid van jongeren. Het onderwijs is nu nog onvoldoende gericht op het arbeidsmarktperspectief van de jongere. De arbeidsmarktgerichtheid van het onderwijs moet over de volle breedte versterkt worden.





# 3. De Werkschool: het antwoord

# 3.1

## Waarom Werkschool?

De commissie constateert dat er een aanzienlijke groep jongeren is die langdurig buiten het arbeidsproces dreigen te staan. Een groot deel van deze jongeren is wel degelijk in staat een reguliere passende baan te vervullen. Voor deze jongeren moet een brug naar de arbeidsmarkt geslagen worden, waarbij jongere en werkgever de begeleiding en ondersteuning krijgen die nodig is. De commissie stelt dat deze brug er nog niet is. Er worden miljoenen, zo niet miljarden geïnvesteerd in deze jongeren. Ondanks de inspanningen van betrokken partijen en ondanks alle voorzieningen die er zijn, is de opbrengst mager. Dat is ook niet verwonderlijk gelet op de complexiteit en de fragmentatie van het speelveld. De opgave is nu om alle bestaande ingrediënten zo te herschikken dat er een meervoudig rendement ontstaat:

- o Een jongere die een baan in plaats van een uitkering krijgt;
- o Een werkgever die een gekwalificeerde werknemer in dienst kan en wil nemen;
- o Een overheid die door een slimme inzet van middelen veel meer kan doen met minder.

De brug die de commissie voor ogen heeft, heet de Werkschool. De Werkschool heeft één doel voor ogen: zorgen voor duurzame plaatsing op de arbeidsmarkt door jongeren te verbinden met werkgevers. Vanuit het perspectief van de jongere en de werkgever zijn er op dit moment te veel partijen betrokken om deze brug te kunnen slaan. Het onderwijs, de jeugdzorg, gemeenten, het UWV, de zorgverzekeraar; ze bieden allemaal ingrediënten om deze brug te slaan, maar zijn onvoldoende in staat om de krachten te bundelen. Vanuit een samenhang van stelsels ontstaan er ketens. De ketens smelten niet samen

tot één krachtsinspanning waarin jongere en werkgever centraal staan. De ondersteuning in de route van school naar werk is te veel ingericht vanuit het perspectief van scholen en betrokken organisaties en te weinig vanuit het perspectief van jongeren en werkgevers. Hierbij is de aandacht te veel gericht op probleemreductie in plaats van kansoptimalisatie.

Vanuit het perspectief van jongere en werkgever is het volgende nodig:

- o het bedrijfsleven wil één aanspreekpunt, ontzorgd worden, heldere voorwaarden en wil geen financiële risico's lopen;
- o de jongere heeft ondersteuning en begeleiding nodig, wil ontzorgd worden en wil ook één aanspreekpunt. De jongere houdt zich niet aan de architectuur van stelsels die de overheid heeft ontworpen. Een jonggehandicapte heeft behoefte aan aangepast vervoer. Of de jongere uitgaat met leeftijdsgenoten, naar school gaat, een stage loopt, voor behandeling naar een ABWZ-instelling moet of uiteindelijk werkt: de handicap en de vervoersbehoefte blijft ongewijzigd;
- o Het vermogen van de jongere moet centraal staan. Jongere en werkgever hebben hierbij duurzame begeleiding nodig door een persoon.

Het voorzieningenlandschap voor werkgevers, jongeren en scholen is complex en hierdoor niet efficiënt, versnipperd en onvoldoende toegankelijk. Het voorzieningenlandschap in combinatie met de bijbehorende regelgeving en aanverwante bureaucratie maakt het voor een deel van de jongeren onmogelijk om een goede ondersteuning te krijgen in de route van onderwijs naar arbeidsmarkt en maakt het voor werkgevers onaan-trekkelijk om in deze jongeren te investeren. De grootste problemen doen zich voor in de transitie school/stage en stage/werk. Er is geen zicht op de effecti-

viteit en de efficiency van het voorzieningslandschap. De commissie is ervan overtuigd dat alle voorzieningen die de jongere en de werkgever nodig hebben in de route van onderwijs naar arbeidsmarkt bestaan. De wetgeving biedt voldoende instrumenten en middelen. Het probleem is dat de middelen achter de instrumenten en voorzieningen te gefragmenteerd worden ingezet. Ondanks het bestaan van passend onderwijs is het onderwijs niet in staat deze middelen ontschot in te kunnen zetten. Daarnaast gaat het voor het onderwijs om slechts een deel van de populatie van leerlingen waar een maatwerktraject met ontschotte inzet van middelen voor nodig is. De Werkschool heeft een grote toegevoegde waarde door werkgever, jongere en school te ontlasten/ontzorgen door toegang te hebben tot de benodigde voorzieningen en deze in te zetten. Bij voorkeur via ontschotte inzet van middelen op basis van één integrale indicatiestelling.

De school is niet het juiste schaalniveau om de nodige verbeteringen door te voeren. Het bedrijfsleven heeft te maken met een woud van tijdelijke initiatieven en experimenten in verschillende onderwijssoorten. Oplossingsrichtingen zijn ontwikkeld vanuit het perspectief van onderwijs en niet vanuit het bedrijfsleven. Om tot de juiste oplossingen te komen is ketenomkering nodig: omdat het doel hier duurzame economische zelfstandigheid van jongeren is, is het vertrekpunt is het bedrijfsleven (het eindpunt) en niet het onderwijs (de toelevering). Werk moet leidend zijn.

Noch de markt, noch de spelers die een rol spelen in de toeleiding van de jongere naar de arbeidsmarkt zijn in staat om dit op te lossen. De Werkschool is de partij die door ontschotte inzet van middelen jongere en werkgever ondersteunt in de toeleiding van de jongere naar de arbeidsmarkt.

### Een voorbeeld: wat de Werkschool voor het praktijkonderwijs kan betekenen

**Leerlingen worden in het praktijkonderwijs voorbereid op zelfstandig wonen, werken en vrijetijdsbesteding als actief burger. Leerlingen moeten toegeleid worden naar passende arbeid. Dit betekent dat het onderwijsconcept daarop ingericht is en dat arbeidstoeliding in al zijn facetten een centrale plaats inneemt in het programma.**

**Toch blijkt dat ondanks alle inspanning en mogelijkheden van de school er niet voor alle leerlingen passende arbeid voorhanden is. Ook zijn er leerlingen die nog niet optimaal staat zijn om deel te nemen aan het arbeidsproces. De redenen daarvoor kunnen divers zijn: onvoldoende arbeidsidentiteit, nog onvoldoende algemene en/of specifieke arbeidscompetenties, sociaal-emotionele problemen, problematische thuissituatie e.d. Als in de laatste fase (maximaal 2 jaar voor uitstroom) van het praktijkonderwijs duidelijk wordt dat de verwachting is dat school onvoldoende kansen kan bieden om de leerling de transitie naar de arbeidsmarkt te laten maken, dan kan de leerling overgedragen worden aan de Werkschool. Ook kan de school ondersteuning inkopen bij de Werkschool. Dan wordt de Werkschool betrokken bij het programma van de leerling**

**In de Werkschool kunnen andere instrumenten ingezet worden die in de school nog niet voorhanden zijn, deze kunnen o.a. bestaan uit:**

- o ontschotte middelen vanuit onderwijs, re-integratie, (jeugd)zorg;
- o netwerk van werkgevers op regionale schaal met de daarbij behorende middelen die Werkschool tot haar beschikking heeft.

**De inzet van de Werkschool kan voor de leerling de extra stap bieden die nodig is om een plaats op de arbeidsmarkt te bereiken.**

## 3.2 De pijlers

De Werkschool is de brug naar de arbeidsmarkt voor de jongeren om wie het in dit advies gaat. Deze brug kent een aantal belangrijke pijlers.

De Werkschool is er voor jongeren uit alle onderwijssoorten die niet opleiden tot startkwalificatieniveau (vso, pro en mbo1/AKA). Het gaat om jongeren die in staat zijn regulier werk te verrichten, maar in het bestaande onderwijs noch de aansluiting met de arbeidsmarkt realiseren, noch in staat zijn door te stromen naar vervolgonderwijs. Deze onderwijssoorten zijn grote leveranciers van uitkeringen, zoals de Wajong. De Commissie gaat er dan ook vanuit dat deze scholen toeleverancier van de Werkschool zullen zijn.

Werk is leidend. Het vertrekpunt van de Werkschool is de arbeidsmarkt en niet het onderwijs. De Werkschool is niet drempelloos: de vraag van de arbeidsmarkt bepaalt de toelating tot de Werkschool. De Werkschool kan nooit meer plaatsen hebben dan dat er voor de Werkschool leerwerkplaatsen en stageplaatsen zijn vanuit het bedrijfsleven. Dit zet de Werkschool onder een gezonde spanning: plaatsen 'ophalen' in het bedrijfsleven en heel scherp bepalen welke leerlingen de Werkschool toelaat. Omdat werk leidend is,

- o zal dit ook de pedagogiek van de Werkschool bepalen. De Werkschool moet een praktijkgerichte leeromgeving aanbieden.
- o zal het Werkschooltraject als primair proces de toeleiding van onderwijs naar de arbeidsmarkt hebben. Dit betekent concreet: leren door te werken. De Werkschool zal ook jongeren begeleiden met een grote zorgvraag. Deze jongeren moeten wel in staat zijn om met goede

begeleiding te kunnen functioneren op de werkvloer.

- o is het belangrijk om jongeren op een voor de arbeidsmarkt relevante wijze te kwalificeren. De Werkschool zal daarom de kwalificatiestructuur van het beroepsonderwijs volgen.

De Werkschool leidt jongeren op voor de arbeidsmarkt. Het traject moet zodanig worden ingericht dat de leerling dat de vermogens van de leerling maximaal worden aangeboord en de leerling hierdoor zo breed mogelijk inzetbaar is op de arbeidsmarkt. De Werkschool neemt bij de jongere diens vermogens als vertrekpunt en niet de problematiek. Geen probleemreductie, maar kansoptimalisatie staat centraal voor de Werkschool.

De Werkschool moet niet zodanig specifiek of functiegericht opleiden dat het traject slechts toewerkt naar een specifieke functie bij een specifieke werkgever. Het gaat er juist om dat er meerdere competenties worden aangeleerd en uitgebouwd om aantrekkelijk te worden voor de arbeidsmarkt.

Voor werkgever en jongeren moet duidelijk zijn welke vermogens aangeboord en ontwikkeld worden en wat hiervoor de toegevoegde waarde is voor de arbeidsmarkt. Daarnaast moet duidelijk zijn wat de impact is van de aanwezige problematiek/handicap op de werkvloer. De Werkschool biedt ondersteuning om deze problematiek/handicap zo goed mogelijk te compenseren. Daarnaast leert de leerling omgaan met problematiek/handicap op de werkvloer. Voor de werkgever moet duidelijk hoe dit de productiviteit van de leerling beïnvloedt en of/hoe de werkgever hiervoor gecompenseerd kan worden.

Voor een succesvolle aanpak is het belangrijk dat de Werkschool goed is aangesloten op het toeleverend onderwijs in een vroegstijdig stadium. De Werkschool

is front-office van het toeleverend onderwijs voor werkgevers. Het toeleverend onderwijs heeft bij levering van een leerling aan de Werkschool voldaan aan de arbeidsmarktverplichting, voor zover dit in het huidige onderwijsstelsel een wettelijke verplichting is.

De Werkschool is een regionale voorziening. De Werkschool beschikt over een relevant en dekkend werkgeversnetwerk. De Werkschool gaat de krachten van het onderwijs gebundeld inzetten naar het bedrijfsleven. Het ligt voor de hand om de indeling van de arbeidsmarktregio's te volgen. Hierdoor is er ook een goede aansluiting met het UWV mogelijk. De commissie adviseert daarom dat er 30 Werkscholen in ons land komen.

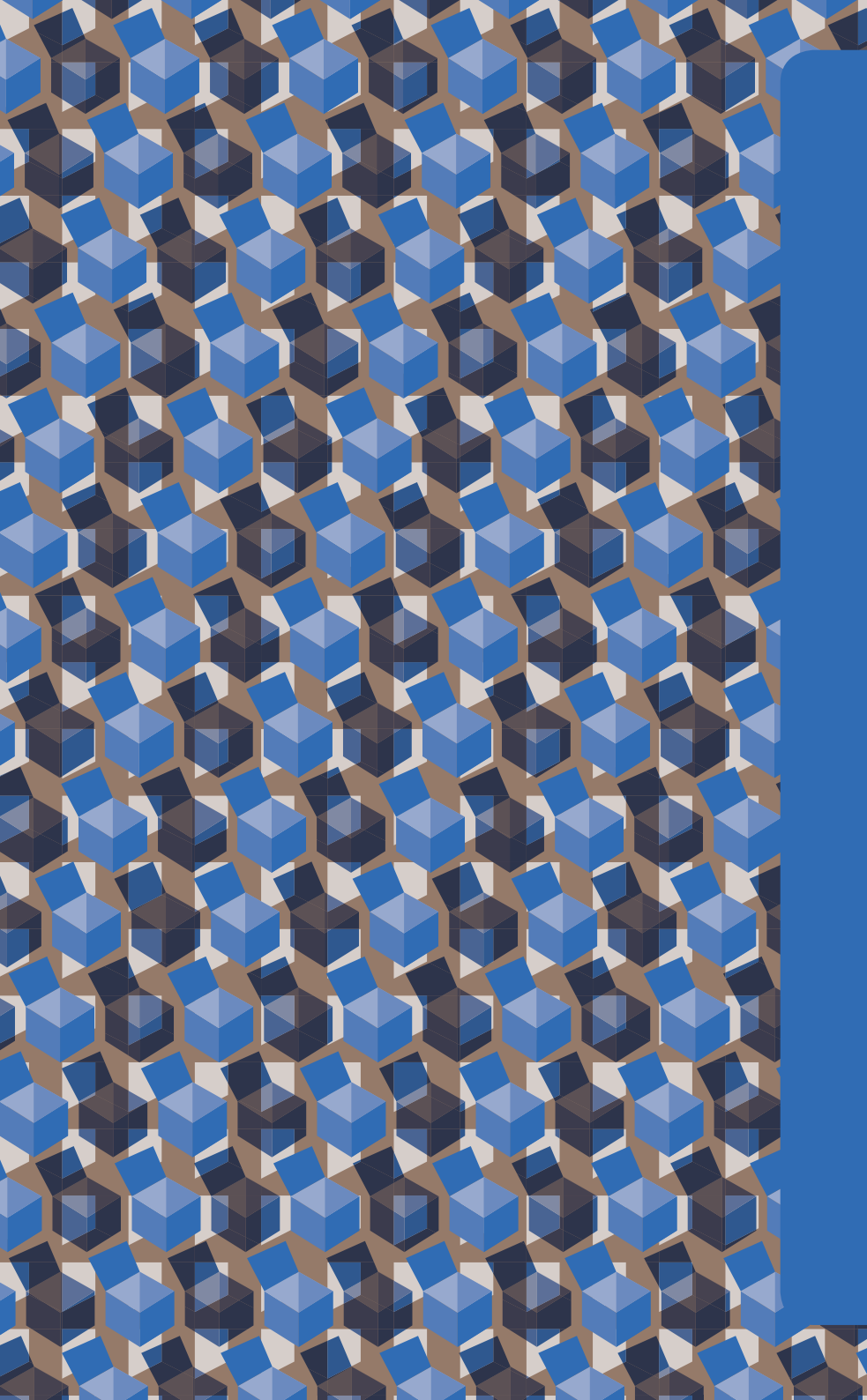
De Werkschool biedt een maatwerktraject dat het toeleverend onderwijs niet kan bieden. De Werkschool ontzorgt werkgever, leerling en toeleverend onderwijs voor alle aspecten van het Werkschooltraject. Het gaat hier om scholing, zorg, ondersteuning, begeleiding en compensatie productiviteitsverlies. Hiervoor moet de Werkschool ontschot alle middelen die hieraan gerelateerd zijn kunnen inzetten. Zo is rendement en een efficiencywinst te behalen. De Werkschool krijgt een efficiencytarget mee voor het ontschot inzetten van middelen. De mogelijkheid voor de Werkschool om middelen ontschot te kunnen inzetten is voor invoering een *conditio sine qua non*. Hierbij wordt het principe gevolgd dat de middelen de leerling volgen.

Er moeten op landelijk niveau standaardkwaliteitseisen komen voor de Werkschool. Vanuit deze landelijke kwaliteitseisen moet centraal een instrumentarium ontwikkeld worden. Daarnaast moeten zowel landelijk als regionaal afspraken met werkgevers gemaakt worden over de toelevering vanuit de Werkscholen. Hiervoor moet voor de Werkscholen een overkoepelende organisatie worden

opgericht die landelijk werkt. De Werkscholen zullen in een franchiseformule aangesloten zijn op deze organisatie. Deze landelijk werkende organisatie stuurt de Werkscholen aan.

Voor de begeleiding/ondersteuning kan een pakket maatregelen/voorzieningen nodig zijn. Een deel van de Werkschoolleerlingen zal terug te vinden zijn in de jeugdzorg. De Werkschool zorgt voor de inzet van de jeugdzorg. De Werkschool kan zo voor de jeugdzorg de interface met de werkgever zijn. De jeugdzorg levert dan een bijdrage aan het Werkschooltraject. Werk is dan ook voor de jeugdzorg leidend. Dat betekent dat de zorg in het perspectief moet staan van het Werkschooltraject en de benodigde zorg om dit traject heen ingericht zou moeten worden.

De Werkschool zal budgettair neutraal worden ingevoerd. Het gaat hier om eenerschikking van middelen. Daarnaast zullen de Werkscholen een efficiencytarget hebben als het gaat om het ontschot inzetten van middelen voor jongere, werkgever en toeleverend onderwijs. Tenslotte zullen de Werkscholen een resultaatverplichting hebben waarbij de Werkschool met deze jongeren een substantieel rendement behalen. De Werkschool krijgt een resultaatverplichting voor het beschikbaar stellen van zoveel mogelijk stage- en leerwerkplaatsen.



# 4. De Werkschool: uitwerking

# 4.1

## Contouren Werkschool

De Werkschool is er om voor de arbeidsmarkt werknemers op te leveren die passend werk kunnen verrichten. Het gaat om geoeftend werk en zal vaak om routinematige werkzaamheden gaan. Zonder het maatwerk dat de Werkschool kan bieden, bereiken de Werkschoolleerlingen de arbeidsmarkt niet. Dat neemt niet weg dat er waardevolle initiatieven bestaan. Voor het vraagstuk waar de Werkschool op inspeelt, zijn deze initiatieven te kleinschalig. Er is een aanpak nodig op een ander schaalniveau.

### Opdracht

De kernfunctie van de Werkschool is om te zorgen dat leerlingen duurzaam participeren op de arbeidsmarkt. Hierin stelt de Werkschool de vermogens (en niet de problemen) van de jongere centraal. Ook leert het de leerlingen om te gaan met eventuele beperkingen in de praktijk. De Werkschool geeft deze toeleiding vorm en vergemakkelijkt zo de overstap naar de arbeidsmarkt voor deze jongeren.

Alle onderdelen van dat proces moeten hoge kwaliteit hebben om succesvol te zijn. De kandidaat moet door de Werkschool worden gevolgd in alle stappen van het proces. De Werkschool voorziet in de begeleiding van kandidaat, bedrijf en toeleverend onderwijs. Deze partijen behoeven ondersteuning bij de uitvoering van de maatwerktrajecten voor kandidaten die niet op de gebruikelijke manier hun kwalificatie en arbeidsplaats kunnen verwerven. De Werkschool is verantwoordelijk voor zowel de kwaliteit van het proces als voor de doorloop van iedere kandidaat in dat proces.

Kern van de Werkschool is:

- o werk is leidend. In de Werkschool geeft de jongere zijn loopbaan vorm

- o door in voor de jongere en werkgever overzichtelijke stappen toe te groeien naar een volwaardig dienstverband;
- o vertrekpunt is de vraag van de arbeidsmarkt;
- o leren en werken in de praktijk is voorwaarde. De Werkschoolleerling leert in een contextrijke omgeving, namelijk de werkvloer;
- o de leerling leert zich zelfstandig
- o te kunnen handhaven op de arbeidsmarkt;
- o verzorgen van passend leeraanbod;
- o de Werkschool kent een specifiek pedagogische didactische aanpak die de leerling het maatwerk biedt dat de leerling nodig heeft en de leerling in staat stelt zich te ontwikkelen naar een werknemer, waarvoor er vraag is op de arbeidsmarkt;
- o de Werkschool benut alle beschikbare resources. Zo zal de Werkschool ook het werkgeversnetwerk van de sociale omgeving van de Werkschoolleerling, indien relevant, betrekken en benutten voor het Werkschooltraject;
- o inrichten van de zorg;
- o verzorgen van bijscholing;
- o 'ontzorgen' werkgever, jongere, school als het gaat om inzet compenserend voorzieningen in de route van school naar werk;
- o het ontschot en flexibel inzetten van middelen die voor deze route nodig zijn.

### Doelgroep

De doelgroep van de Werkschool is de groep jongeren die niet in staat is via de bestaande trajecten de arbeidsmarkt te bereiken. Dat wil niet zeggen dat een beroepskwalificatie voor deze doelgroep niet haalbaar is. De stap naar de arbeidsmarkt kan door deze jongeren niet worden genomen via de bestaande scholingstrajecten.

De Werkschool is daarom gericht op de achterliggende problematiek die veroorzaakt dat de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt niet tot stand



komt. Deze problematiek is in het gehele onderwijsveld te vinden, maar is het meest pregnant in de onderwijssoorten die niet opleiden tot een diploma op startkwalificatieniveau of hoger. De Werkschool is daarom voor leerlingen uit:

- o voortgezet speciaal onderwijs: REC 3 en 4 (REC 1 en 2 alleen daar waar de Werkschool complementair kan zijn aan de voorzieningen van de school door het bieden van praktijkervaring/ arbeidsmarkttoeleiding);
- o praktijkonderwijs (pro);
- o mbo: mbo1 en AKA.

### Toelatingseisen: werk is leidend

Niet alle jongeren uit deze onderwijssoorten komen in aanmerking voor de Werkschool. De Werkschool is niet drempelloos en kent een hoofdspelregel: werk is leidend. De Werkschool redeneert vanuit de arbeidsmarkt. Alleen jongeren, waarbij geschat wordt, dat zij in staat zijn de aansluiting te vinden op de arbeidsmarkt, worden toegelaten tot de Werkschool. De Werkschool werft samen met de kenniscentra en andere relevante partijen op regionaal en landelijk niveau leerplaatsen. Dat betekent dat de volgende groepen jongeren niet in aanmerking komen voor de Werkschool:

- o jongeren die via het bestaande onderwijs duurzame aansluiting vinden met de arbeidsmarkt;
- o jongeren die via het bestaande onderwijs in staat zijn om door te stromen naar vervolgonderwijs;
- o jongeren die niet in staat zijn regulier werk te verrichten;
- o jongeren bij wie de zorgvraag zo dominant is dat zij – ook met begeleiding – niet in staat zijn om te functioneren op de werkvloer. Dit betekent dat jongeren met een grote zorgvraag die wel in staat zijn het traject van de Werkschool te doorlopen in aanmerking kunnen komen voor de Werkschool.

De Werkschool is dus bedoeld voor jongeren die zonder extra steun geen

duurzame aansluiting vinden met de arbeidsmarkt. Dat is niet gelijk aan een afbakening, waarbij de Werkschool er is voor jongeren die niet de capaciteiten hebben om een startkwalificatie te halen. Jongeren die naar de Werkschool gaan hebben geen startkwalificatie en op dat moment geen uitzicht op het behalen van de startkwalificatie en duurzame aansluiting op de arbeidsmarkt. Afhankelijk van de ontwikkelbaarheid van deze jongeren, kan het best mogelijk zijn dat deze jongeren uitstromen boven startkwalificatieniveau. Het gaat erom dat deze jongeren via de Werkschool wel aansluiting vinden met de arbeidsmarkt die zij niet zouden vinden via de bestaande onderwijslijnen.

### Het spanningsveld van de Werkschool

De uiteindelijke doelstelling van de Werkschool is om voor alle leerlingen zonder startkwalificatie die extra steun nodig hebben de brug naar werk te zijn. Maar vanzelfsprekend staat of valt de Werkschool met de bereidheid van de werkgevers om hun stage- en leerwerkplekken ter beschikking aan de Werkschool te stellen. Het aantal van deze plekken is bepalend voor de opnamecapaciteit van de Werkschool. De Werkschool is vraaggericht; niet vanuit keuze maar vanuit noodzaak! Zolang het contingent stage- en leerwerkplekken niet groot genoeg is om alle in aanmerking komende leerlingen van de scholen te bedienen, moet er een selectie aan de poort van de Werkschool plaatsvinden. Dat is onvermijdelijk. Selectie betekent echter niet dat alleen 'de beste' leerlingen van de school naar de Werkschool zullen doorstromen. Selectie van de overige leerlingen vindt niet eenzijdig plaats door de directeur van de Werkschool. Er is sprake van directe besprekingen en onderhandelingen tussen de Werkschool en de toeleverende school. Het ligt in de lijn der verwachting dat de toeleverende school een 'package deal' wil sluiten met de directeur van de Werkschool (een combinatie van relatief zwak en sterk).

De directeur van de Werkschool zal zijn eigen beoordeling moeten maken over de kansrijkheid van iedere aangeboden leerling, want de vraag is leidend. Daar staat tegenover dat de Werkschool wel uit een breder pallet van maatregelen en expertise kan putten dan de individuele school dat kan. Wat kansarm is in de ogen van de toeleverende school kan daardoor kansrijk worden gemaakt in de context van de Werkschool.

Nogmaals, zolang het aantal stage- en leerplaatsen kleiner is dan het aantal potentiële deelnemers is wél selectie noodzakelijk, die echter niet langs de – voor de beoogde onderwijssoorten wel erg relatieve – scheidslijnen sterk of zwak lopen. Bovendien zullen de stage- en leerwerkplaatsen naar tevredenheid van de werkgevers moeten worden vervuld. Anders is het ‘eens maar nooit meer’ en snijden zowel de Werkschool als de toeleverende scholen in eigen vlees. Na de acceptatie van de leerling door de Werkschool ligt deze verantwoordelijkheid geheel bij de Werkschool en heeft de toeleverende school aan zijn arbeidsmarktverplichting voldaan. De Werkschool zelf wordt afgerekend op zijn plaatsingsresultaten.

### Positionering

De Werkschool biedt een maatwerktraject. Dat betekent dat de duur per leerling verschillend kan zijn. De Werkschool gaat uit van traject van maximaal drie jaar. De commissie vindt het belangrijk om de arbeidsmarkt als vertrekpunt te nemen voor de Werkschool. De commissie stelt dat, gelet op de problemen in de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, alle lopende initiatieven vanuit het onderwijs blijkbaar onvoldoende het verschil hebben kunnen maken. Een goede aansluiting op de arbeidsmarkt is een vraagstuk dat op individueel schoolniveau niet goed is te realiseren. De commissie positioneert de Werkschool vanuit ketenomkering (terugredeneren vanuit de arbeids-

markt). Er is één aanpak met één front office voor het bedrijfsleven nodig. Omdat de arbeidsmarkt zich regionaal manifesteert, kiest de commissie voor een Werkschool als regionale voorziening. De Werkschool volgt de indeling van de arbeidsmarktregio's.

Deze regionale voorziening heeft toeleveranciers. Zoals eerder besproken is het onderwijs. De Werkschool sluit altijd aan op onderwijs. De Werkschool moet dan ook gezien worden als regionale voorziening voor het onderwijs. Bij voldoende animo in een regio kunnen scholen participeren in een Werkschool. De Werkschool kent op landelijk niveau een Werkmaatschappij. De Werkmaatschappij definieert kwaliteitseisen voor de Werkschool. Alleen als scholen bereid zijn hieraan te voldoen, kan een regionale Werkschool worden opgericht. De Werkmaatschappij ondersteunt de Werkschool bij het behalen van de standaard en ontwikkelt lesmateriaal voor de aangesloten scholen. Daarnaast committeert de Werkmaatschappij bedrijven in de regio zodat een Werkschool van de grond kan komen. De Werkschool verzorgt met de kenniscentra opleidingen voor aangesloten leerwerkbedrijven.

De Werkschool moet gezien worden als intermediair tussen arbeidsmarkt en onderwijs. De commissie benadrukt dat het belangrijk is dat de Werkschool een zelfstandige en onafhankelijke positie heeft. De Werkschool is niet van gemeenten. Als dat wel het geval zou zijn, zou het accent te veel komen te liggen op zij-instroom van groepen met een afstand tot de arbeidsmarkt: WIJ, Wajong, WWB, WSW, et cetera. Dat is – zeker bij aanvang van de Werkschool – niet wenselijk. De druk van de gemeenten om zoveel mogelijk kwetsbare groepen te plaatsen in de Werkschool zou het accent van de Werkschool 180 graden kantelen van arbeidsmarktgestuurd (werk is leidend) naar cliëntgestuurd (cliëntenbestanden zijn leidend). De Werkschool

zou dan al vanaf de start met een veel te groot aanbod kampen. Dit zou direct het gehele concept zodanig ontwrichtend dat het nooit tot zijn recht zal komen. Het is wel denkbaar dat op termijn de Werkschool gemeenten bedient met zij-instroom. Gemeenten hebben sowieso baat bij de Werkschool door de ontschotter inzet van middelen.

De Werkschool is niet van de scholen: iemand moet de regie voeren. De Werkschool moet in het spanningsveld tussen arbeidsmarkt en onderwijs in staan.

Enerzijds moet de Werkschool gehoor geven aan de eisen die het bedrijfsleven stelt en de drempel die het bedrijfsleven opwerpt voor toelating tot de Werkschool; anderzijds zal de Werkschool vanuit het toeleverend onderwijs onder een gezonde druk komen te staan om zoveel mogelijk kwetsbare jongeren te bedienen. De Werkschool moet vanuit een onafhankelijke positie effectief met deze druk omgaan.

Bij de invoering van de Werkschool zal onderzocht moeten worden wat de beste rechtspersoonlijkheid voor de Werkschool is. De commissie heeft de voorkeur voor een pps-constructie voor de Werkschool, gelet op de opdracht die de Werkschool heeft: een goede aansluiting met de arbeidsmarkt dient zowel een privaat als een publiek belang. Of een pps-constructie inderdaad het meest voor de hand ligt zal moeten blijken tijdens de invoeringsjaren van de Werkschool. In alle gevallen is de franchiseformule met één Werkmaatschappij en daaronder de Werkscholen onontbeerlijk voor een effectieve aanpak.

### Leeftijdsgrenzen

De Werkschool kent de volgende leeftijdsgrenzen (zie paragraaf 4.2 voor verdere toelichting):

- o Minimumleeftijd toeleiding: 15
- o Minimumleeftijd Werkschool: 16
- o Maximumleeftijd uitstroom Werkschool: 21. Deze maximumleeftijd is 21, omdat de leerling de bekostiging meeneemt uit het toeleverend onder-

wijs voor de Werkschool. Een Werkschooltraject duurt maximaal drie jaar. Vso kan met verlenging doorlopen tot maximaal 21 jaar, Pro tot 20 jaar. Dan houdt de bekostiging op. Ook voor de Werkschool.

De leeftijdsgrens wordt ook bepaald doordat de commissie nadrukkelijk aanbeveelt om de Werkschool naadloos te laten aansluiten op het toeleverend onderwijs.

### Kwalificatie

De Werkschool volgt de kwalificatiestructuur van het beroepsonderwijs. De Werkschool regelt EVC-procedure met certificeerbare eenheden op werkprocesniveau. De leerling krijgt een traject van de Werkschool, waarbij een cluster van competenties ontwikkeld wordt die de Werkschooljongere binnen een domein/sector/branche aan het einde van de Werkschool direct inzetbaar maakt voor regulier werk en tegelijkertijd voorkomt dat de leerling zo functiegericht is opgeleid dat de kwalificaties alleen van toepassing zijn op één werkgever. Tijdens het Werkschooltraject bouwt de leerling een portfolio op met de voor de EVC-procedure benodigde bewijsstukken. Aan het einde van de Werkschool ontvangt de leerling een diploma met praktijkkwalificatie. Dit praktijkdiploma is belangrijk voor jongere en werkgever. Het diploma laat zien wat de leerling kan. Belangrijke elementen van het diploma zijn dat de leerling aantoonbaar een arbeidsidentiteit heeft ontwikkeld en functiegericht adaptief is gekwalificeerd. Het is een erkenning van geleverde prestaties die belangrijk is voor de eigenwaarde van de leerling. Omdat de Werkschool een maatwerktraject biedt en toeleidt naar de arbeidsmarkt werkt de Werkschool niet naar één uniform niveau toe met bijbehorend diploma. Bij de invoering van de Werkschool zal het Werkschool-diploma nader moeten worden uitgewerkt.

### Uitstroom

De Werkschool sluit altijd af met het in kaart brengen van de kwalificaties van de leerling. Vervolgens is de volgende uitstroom mogelijk:

- o Doorstromen naar baan in stageplek Werkschool;
- o Geen plek: Werkschool zorgt voor plek elders (Werkschool heeft inspanningsverplichting);
- o Jongere houdt het niet vol: Werkschool heeft zorgplicht voor vervolgstap (houdt op bij warme overdracht).

### Eindonderwijs

De Werkschool verzorgt eindonderwijs. Deelname op de arbeidsmarkt is het doel en het eindpunt van de Werkschool. Dit betekent dat de leerling/student na afronding van de Werkschool in staat moet zijn om in te stromen op de arbeidsmarkt. Dit betekent niet dat de student na het verlaten van de Werkschool geen scholing, training of opleiding meer zou kunnen of mogen volgen in het kader van een leven lang leren. Na het verlaten van de Werkschool volgt nazorg om het traject van arbeidstoeleiding, transitie en de eerste fase op de arbeidsmarkt te begeleiden. De commissie stelt dat de route naar vervolgonderwijs nooit afgesneden mag worden voor Werkschooll leerlingen.

## 4.2 Het Werkschool- traject

Het toeleverende onderwijs bestaat uit het vso, hoofdzakelijk cluster drie (lichamelijk gehandicapte, zeer moeilijk lerende en langdurig zieke jongeren) en cluster vier (zeer moeilijk opvoedbare jongeren) – cluster één en twee is mogelijk indien de Werkschool een aanzienlijke toegevoegde waarde heeft in toeleiding naar de arbeidsmarkt-, prak-

tijkonderwijs en mbo1/AKA. Het is aan te bevelen dat vso en praktijkonderwijs in het laatste twee jaar van hun reguliere opleiding een richting introduceren die jongeren voorbereidt op instroom in de regionale Werkschool. Voor mbo1/AKA is een voorselectie niet mogelijk vanwege de korte duur van de opleiding. Het overgrote deel van het restant van de jongeren zou dan naar mbo2 moeten doorstromen.

De Werkschool duurt ten hoogste drie jaar, waarvan de leerling maximaal twee jaar een stage- en/of een leerwerkplaats vult. Maximaal één jaar wordt besteed aan het bijspijkeren van kennis en vaardigheden die nodig zijn om een werkplek in een bedrijf te vervullen. In dit deel maakt de leerling de kanteling van scholier naar werknemer.

De leerling valt onder de zorgplicht en verantwoordelijkheid van de Werkschool. In het traject van de Werkschool loopt de reguliere OCW-bekostiging door. Daarnaast worden de middelen die de leerling meeneemt ontschot ingezet door de Werkschool. Te denken valt onder andere aan alle budgetten die in het onderwijs voor ondersteuning voor de leerling worden ingezet (onder andere passend onderwijs, lgf).

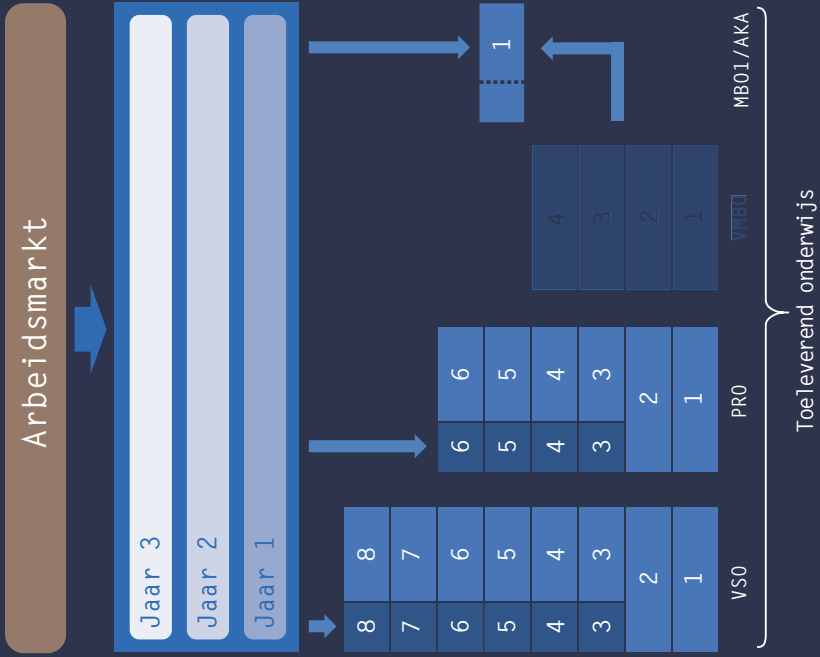
In schema 6 wordt de toeleiding vanuit het onderwijs in relatie tot de vraag van de arbeidsmarkt schematisch weergegeven. De pijlen wijzen naar beneden, omdat wordt teruggedeneerd vanaf de arbeidsmarkt.

> zie schema 6 op pagina 51

**Werk is leidend: de pedagogische visie**  
Werk is leidend in het Werkschooltraject. De vraag van het bedrijfsleven is het vertrekpunt. Om de leerling zo goed mogelijk richting arbeidsmarkt te begeleiden en alle benodigde vermogens te ontwikkelen staat een praktijkgerichte leeromgeving centraal in de Werkschool. Dit betekent voor de inrichting van de Werkschool het volgende.

schema 6

Werkschool en toeleverend onderwijs



Werkschool

Toeleiding werkschool mogelijk vanaf jaar 3. Verantwoordelijkheid van de school

Toeleverend onderwijs

Het perspectief en de identiteit van jongeren worden in belangrijke mate ingevuld vanuit de situatie in hun omgeving. Bij veel jongeren op de laagste niveaus in het beroepsonderwijs is die situatie niet positief. Ze hebben veel problemen en weinig stimulans en sturing in hun thuissituatie. Het gevaar dat deze jongeren de school de rug toekeren en op den duur niet meer mee doen in de maatschappij, is levensgroot.

De pedagogisch-didactische benadering van de leraar kan dan het verschil maken. Juist het pedagogisch handelen van de leraar kan ervoor zorgen dat een jongen of meisje niet buitenboord valt, maar tot ontplooiing komt. De docent investeert in een relatie met de leerling. Hij kent de leerling en zijn omstandigheden goed en heeft expliciete aandacht voor de ervaringen van de leerling. In school, maar vooral die in de context van de beroepspraktijk. De docent kent het beroep waarvoor de jongere leert van binnen en van buiten. Al zijn pedagogisch handelen is gericht op het ontwikkelen van arbeidsidentiteit bij de jongeren.

De jongere moet voortdurend ervaren wat het vak inhoudt. Hij ervaart welke maatschappelijke betekenis de uitoefening van het beroep heeft. Jongeren worden niet alleen beroepsmatig voorbereid op hun functie, maar ook als mens, opdat die mens zelfredzaam wordt, inzicht heeft in de betekenis van werk in zijn leven en van daaruit zelf sturing kan geven aan werk en loopbaan. Dit leidt tot zingeving en bevredigende participatie in de samenleving.

‘Opvoeden’ tijdens het leren in reële beroepscontexten in normen, plichten en eisen die behoren bij de dagelijkse arbeidsroutines, dienen daarom een vanzelfsprekend onderdeel te zijn van het pedagogisch handelen van de docent. Dit is een vormende taak die volgens de commissie te weinig aandacht heeft gekregen in de afgelopen jaren.

Dit vraagt *echte aandacht voor de leerling*. De docent probeert te ontdekken: wat heeft die leerling nodig om een goede werknemer te worden. Hoe leg ik bloot wat er al in zit? Hoe raak ik hem, zodat het talent tot volle ontplooiing kan komen. Dat is wat beroepsonderwijs in essentie is. Dit geldt onverkort voor de Werkschool. De praktijkopleider maakt wakker wat er al in de leerling aanwezig is en brengt hem in verleiding dat te laten groeien. Goed beroepsonderwijs is beroepsgericht en ontwikkelingsgericht.

Deze pedagogisch opdracht wordt ons niet van buitenaf opgelegd door hoge uitval of verruwing in de maatschappij of door ontevreden werkgevers. Deze pedagogisch opdracht behoort tot het hart van het beroepsonderwijs. Het vereist een pedagogisch klimaat in de school, pedagogisch leiderschap en pedagogisch handelen.

#### Proces gekoppeld aan onderwijssoort

De Werkschool sluit aan bij de bestaande onderwijssoorten. Zij zijn de toeleveranciers van de Werkschool. De Werkschool overlapt niet per definitie de populatie van een hele school. In een school, die onder de werkingssfeer van de Werkschool valt, kunnen er leerlingen zijn die, al dan niet via vervolgonderwijs, aan goede en duurzame aansluiting op de arbeidsmarkt hebben. Die leerlingen zijn in dat geval overgekwalificeerd voor de Werkschool en kunnen de bestaande leerlijnen in het onderwijs volgen. Per school zal moeten worden geschat welke jongeren in aanmerking komen voor de Werkschool. Het aandeel van de Werkschool kan dus sterk per school en onderwijssoort verschillen. Kortom, per school volgt een deel de bestaande onderwijsroute; een stroom of stroompje (afhankelijk van het aantal geschikte en geïnteresseerde kandidaten) volgt een traject richting Werkschool.

Voor een deel van de jongeren op de vmbo- en mbo-scholen bestaat de behoefte de directe route naar de arbeidsmarkt te kiezen. Op de vmbo-scholen wordt daarvoor de arbeidsmarktgerichte leerweg gekozen, al of niet via experimentele vormen als VM2 en Vakcollege. Doel daarbij is kwalificering op niveau 2, al of niet via niveau 1. Waar dat niet lukt, kan de route via de Werkschool worden gekozen.

Op mbo-scholen lukt het voor een deel van de jongeren niet om zich te kwalificeren op niveau 2. Dat is voornamelijk omdat de jongeren zich niet kunnen handhaven op een leerplaats bij een bedrijf. Via de AKA-opleiding wordt geprobeerd deze jongeren een nieuwe start te geven. Dat kan via de Werkschool. Het Werkschooltraject ziet er voor AKA en mbo1. Deze leerlingen kunnen gelijk starten met de Werkschool. Dat komt, omdat veel jongeren een vooropleiding zullen hebben gehad en in hun ontwikkeling klaar zijn om direct de Werkschool in te stromen.

### Toeleiding naar de Werkschool

Toeleiding naar de Werkschool start op het moment dat het toeleverend onderwijs, de ouders en de leerling met instemming van de Werkschool de inschatting maken dat de beste route naar de arbeidsmarkt voor de betreffende leerling via de Werkschool loopt.

Dit betekent dus:

- o de leerling is niet in staat om door te stromen naar vervolgonderwijs;
- o de leerling is in potentie in staat om regulier werk te verrichten en hierin productief te zijn en dus komt de leerling niet in aanmerking voor:
  - dagbesteding
  - beschermd werk,
- o de leerling vindt zonder Werkschool geen aansluiting met de arbeidsmarkt.

Wanneer school, ouders en leerling deze inschatting kunnen maken, kan per jongere sterk verschillen. Toeleiding

start op zijn vroegst in het schooljaar waarin de leerling 14/15 wordt.

De school is verantwoordelijk voor de toeleiding. Een goede toeleiding kenmerkt zich door de arbeidsmarkt in het onderwijs veel centraler te stellen. Voor een goede aansluiting is het wenselijk dat:

- o de leerling onderwijs krijgt vanuit een praktijkgerichte leeromgeving;
- o de leerling zijn/haar arbeidsidentiteit op een dusdanig niveau heeft ontwikkeld dat het in op de Werkschool in staat is de rol van werknemer te spelen en dit in maximaal twee jaar zo te ontwikkelen dat de leerling zich als werknemer staande weet te houden op de arbeidsmarkt;
- o de er een beeld is van de interesses en de potentie van de leerling in relatie tot de arbeidsmarkt. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om zaken als beroeporiëntatie (hiervoor kan het werkgeversnetwerk van de Werkschool worden ingezet) en het houden van een ontwikkelassessment;
- o er de leerling over een portfolio beschikt voor de overdracht naar de Werkschool.

Dit zijn elementen die niet geheel onbekend zullen zijn in het toeleverend onderwijs. Voor het pro geldt dat arbeidstoeleiding een wettelijke doelstelling is en dat het totale onderwijs-traject gericht is op voorbereiding op wonen, werken en vrije tijd als actief burger. Voor het vso komt voor de uitstroom in de richting van de arbeidsmarkt een vergelijkbare wetgeving. In beide gevallen is er voldoende ruimte voor adaptief (vraaggestuurd) onderwijs dat uitgaat van de mogelijkheden van de leerling. In de laatste fase van het onderwijs wordt de vraagsturing steeds meer ingevuld door de vraag van de maatschappij (arbeidsmarkt). Voor het (v)mbo bestaan er minder mogelijkheden tot een adaptieve en vraaggestuurde invulling van het (onderwijs)programma. Leerwerktrajecten in het vmbo zijn

wel direct gericht op uitstroom naar de arbeidsmarkt, al dan niet gekoppeld aan scholing.

De school kan, indien gewenst, extra begeleiding van de Werkschool voor de toeleiding inkopen. Zo kan de Werkschool de school bijvoorbeeld begeleiden in het bieden van maatwerk bijvoorbeeld door programcarving toe te passen: het samenstellen van een opleidingsprogramma dat gericht is op de mogelijkheden van de leerling en dat past bij de vraag van de werkgevers. Daarbij kunnen scholen gebruikmaken van de kwalificatiestructuur uit het middelbaar beroeps-onderwijs en de expertise van de kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven. Daarin is per beroep/kwalificatie aangegeven wat je moet kennen en kunnen als de leerling de opleiding heeft afgerond. De opbouw is modulair: iedere kwalificatie is beschreven aan de hand van kerntaken werkprocessen en competenties. Door deze modulaire opbouw is de kwalificatiestructuur een flexibel instrument om maatwerk te bieden dat aansluit op de mogelijkheden van jongeren met een beperking. Alleen die vakken (kennis en vaardigheden) worden aangeboden die voor de toekomstige werkplek noodzakelijk zijn. Daarnaast kunnen scholen het werkgeversnetwerk van de Werkschool voor hun school benutten, arbeidsmarktinformatie van de Werkschool krijgen en lesmateriaal van de Werkschool gebruiken.

Leerlingen uit mbo1 en AKA stromen sowieso direct de Werkschool in. Reden hiervan is de onderwijsduur van mbo1 en AKA in combinatie met het feit mbo1- en AKA-leerlingen een vooropleiding kunnen hebben gevolgd die in meer of mindere mate al gericht is op het ontwikkelen van arbeidsidentiteit en beroepenoriëntatie.

### Toelating Werkschool

Aan het begin van het laatste schooljaar van de leerling wordt definitief de geschiktheid van de kandidaat voor de arbeidsmarkt bepaald door testen van competenties en bepalen van voorkeuren. Daarbij moet rekening worden gehouden met de mogelijkheden op de regionale arbeidsmarkt. Een zorgvuldige diagnose bepaalt zowel de slaagkans op de arbeidsmarkt als de motivatie van de kandidaat gedurende het traject. Alleen die jongeren die een reële kans hebben op het aangaan van een duurzame arbeidsovereenkomst door het doorlopen van de Werkschool, komen voor de Werkschool in aanmerking.

Definitieve toelating tot de Werkschool vindt plaats op basis van:

- o Vraag arbeidsmarkt;
- o Deskundig oordeel over:
  - vraag of leerling in staat is regulier werk te verrichten;
  - ondersteuningsbehoefte leerling.

De commissie stelt voor het UWV bovenstaand deskundig oordeel te laten verzorgen. Het UWV stelt op basis van zijn oordeel voor elke leerling een verklaring op. Voor leerlingen uit pro en vso wordt de indicatiestelling voor pro en vso betrokken. Aan de hand van de verklaring van het UWV krijgt de Werkschool een beeld van de ondersteuningsbehoefte die nodig is voor het Werkschooltraject. De Werkschool zal de ondersteuning die nodig is voor leerling en werkgever regelen. De Werkschool is bevoegd om middelen behorende bij voorzieningen ontschot in te zetten. Zo krijgt een leerling, indien dat nodig is, één adequate vervoersvoorziening in plaats van verschillende vervoersvoorzieningen voor privé, school, stage en werk.

### De toegevoegde waarde van de Werkschool

Na de toeleiding en de toelating begint de Werkschool. De Werkschool:



- o neemt de zorgplicht van het toeleverend onderwijs voor de leerling over. De Werkschool voert de laatste jaren van onderwijs uit voor de toeleverende school en ontvangt hier de bekostiging voor.
- o Valt onder de verantwoordelijkheid van de Werkschool.
- o duurt maximaal drie jaar, afhankelijk van de vermogens van de leerling om inzetbaar te worden voor regulier werk.
- o Bestaat uit twee delen:
  - Maximaal één jaar wordt besteed aan het bijspijkeren van kennis en vaardigheden die nodig zijn om een werkplek in een bedrijf te vervullen. Bij een goede toeleiding zal dit niet of nauwelijks nodig zijn;
  - Maximaal twee jaar vervult de leerling een stage- en/of een leerwerkplaats. Dit traject kent twee delen:
    - een stageleerdeel. Hierin loopt de leerling stage bij de werkgever. Eventuele stagevergoeding wordt door Werkschool gefinancierd;
    - een werkleerdeel. Hierin heeft de leerling een dienstverband met de werkgever, een praktijkovereenkomst met werkgever/Werkschool en een onderwijsovereenkomst met de Werkschool.
- o Wordt afgerond met EVC-procedure met certificeerbare eenheden op werkprocesniveau.

De Werkschool moet zich voorzien van een zo groot mogelijk netwerk aan bedrijven die gemotiveerd zijn om met de kandidaat aan het werk te gaan, die professioneel zijn in het opleiden van kandidaten en die bereid zijn om na afsluiting van de opleiding de kandidaat in dienst te nemen.

Leren door doen is de formule die door de Werkschool moet worden uitgevoerd.

Als plaatsing van de kandidaat heeft plaatsgevonden in een branche en een functie die geschikt is voor de kandidaat dan moet de opleiding worden vormgegeven. Dat kan aan de hand van het takenpakket dat tussen kandidaat en bedrijf is overeengekomen. De in de kwalificatiestructuur beschreven werkprocessen die horen bij die taken kunnen worden samengevoegd in het opleidingsplan, compleet met de te bereiken doelen. Erkende leerbedrijven zijn gewend dergelijke doelen te bereiken en beschikken daartoe over opleidingscapaciteit. De Werkschool voorziet het bedrijf van hulpmiddelen voor het vormgeven en begeleiden van de praktijkopleiding. EVC aanbieders van de kwalificatie(s) waaruit het takenpakket is samengesteld kunnen vaststellen of de doelen zijn bereikt.

De Werkschool begeleidt via een Werkschoolcoach de leerling en de praktijkopleider. De Werkschool:

- o Is makelaar tussen leerling en bedrijfsleven. De Werkschool zorgt als front office van onderwijs voor het leveren van de juiste kandidaten te leveren aan de arbeidsmarkt en legt de juiste match.
- o Is scholingsinstituut om de lacunes (vanuit het perspectief van de werkgever) uit het onderwijstraject op te vullen door het bieden van bijscholing/hoofdelijk versnelde scholing.
- o Geeft eigen opleidingen in sociale vaardigheden en werknemersvaardigheden, voor zover niet aanwezig.
- o Zorgt voor persoonlijk budgetbeheer bij de leerling, indien nodig. Niet vergeten moet worden dat van alle jongeren een kwart problemen heeft met rondkomen. Het zijn vooral lager opgeleide jongeren die moeite hebben om financieel rond te komen. Eén op de vijf scholieren vertoont risicovol financieel gedrag. In vergelijking met andere scholieren lenen zij vaker, komen ze vaker geld kort en hebben ze meer moeite verleidingen

te weerstaan en overzicht te houden over hun inkomsten en uitgaven. Risicovol financieel gedrag en het achterliggende gedrag dat hier ten grondslag aan ligt kan een belemmering vormen voor het succesvol doorlopen van de Werkschool. De Werkschool zal in het gehele traject hier aandacht aan besteden en waar nodig een schuldsaneringstraject starten.

- o Zorgt voor casemanagement en legt de verbinding naar de (jeugd)zorg.
- o 'Ontzorgt' het stagebedrijf, afhankelijk van de wensen van het stagebedrijf, door:
  - Door voor het stagebedrijf alle instrumenten aan te wenden die ingezet kunnen worden voor de stage en de administratie hiervoor over te nemen (bijvoorbeeld inzet Wajong-instrumentarium, zoals premiekorting, no risk, loonkostensubsidie, loondispensatie);
  - Door begeleiding te bieden aan leerling en praktijkopleider;
  - Door aanvullende zorg te regelen;
  - Ziekteverzuim bij te houden.

Om leerbedrijven te verbinden aan de Werkschool zijn geen aanvullende erkenningseisen nodig. De leerbedrijven zijn erkend voor de kwalificatiegebieden waarvoor ze door de Werkschool worden ingeschakeld. Het kenniscentrum bevaakt van de kwaliteit van het leerbedrijf, ook op het gebied van omgang met de leerling met een beperking. De mate van deskundigheid van een leerbedrijf wordt door het kenniscentrum bijgehouden in het register van leerbedrijven. De Werkschool koppelt ook de ervaringen met het stagebedrijf terug naar de toeleverende school. Indien de Werkschool structureel bijscholing moet leveren, kan bijvoorbeeld met de school besproken worden of de school dit niet regulier zou moeten aanbieden in het onderwijspakket. De Werkschool voert ook de nazorg uit voor het toeleverend onderwijs en informeert het onderwijs hierover.

De Werkschool is voor de leerling verantwoordelijk, totdat de leerling een duurzame arbeidsovereenkomst aangaat met zijn/haar werkgever die niet gekoppeld is aan een praktijkovereenkomst of iets soortgelijks.

Werkschoolleerlingen zullen vaak niet volledig productief kunnen zijn. De Werkschool begeleidt deze leerlingen naar regulier werk. Hierbij wordt rekening gehouden met de productiviteit. Het tempo van deze leerlingen zal vaak lager liggen dan bij een reguliere mbo-leerling. Daarnaast zal een Werkschoolleerling veel begeleiding van de praktijkopleider vergen. In 2009 heeft DIJK12 de kosten voor de werkgever voor beroepspraktijkvorming in kaart gebracht (beroepspraktijkvorming in het mbo, 2009). Het rapport constateert het volgende:

- o Voor een bbl-traject:
  - zijn de begeleidingskosten € 7.652,- per deelnemer per jaar;
  - is de netto-opleidingsinvestering € 12.213,- per deelnemer per jaar.
- o Voor een bol-traject:
  - zijn de begeleidingskosten € 6.215,- per deelnemer per jaar;
  - is de netto-opleidingsinvestering € 5.902,- per deelnemer per jaar.

Werkgevers maken regulier kosten voor de begeleiding van jongeren in bijvoorbeeld bol- en bbl-trajecten. De directe kosten van de werkgever zijn hoger dan de directe baten. Op lange termijn kunnen deze kosten gezien worden als investeringskosten. De veronderstelling is dat de werkgever ook goed opgeleide jongeren terugkrijgt die inzetbaar zijn voor zijn/haar bedrijf. Voor Werkschooljongeren gaat dit verhaal niet volledig op. Zoals eerder in dit advies is beschreven, zijn er heel wat drempels te nemen om Werkschooljongeren een duurzame positie op de arbeidsmarkt te geven. Voor een werkgever is het op voorhand niet duidelijk wat de opbrengsten zijn van de investering die hij/zij pleegt in een Werkschooljongere. De Werkschool neemt voor werkgever en jongere alle

drempels weg om een goede en duurzame aansluiting op de arbeidsmarkt te kunnen realiseren. De commissie stelt dat het alleszins redelijk is om in dit geval de werkgever tegemoet te komen in de begeleidingskosten en wel als volgt:

- o voor het stageleertraject ontvangt de werkgever € 3.000,- per jaar per leerling;
- o voor het leerwerktraject ontvangt de werkgever € 4.000,- per jaar per leerling.

Daarnaast zijn voor het leerwerktraject dit onderdeel zijn de werkgeversvoorzieningen uit de Wajong (loondispensatie, loonkostensubsidie, no-riskpolis, premiekorting) en WVA beschikbaar, zonder dat de Werkschoolleerling een Wajonger hoeft te zijn.

Een arbeidsmarkttraject van de Werkschool bestaat uit een stagewerk- en een werkleer-deel. Voor de werkgever betekent dit het volgende:

- o Voor het stagewerk-deel:
  - Is er een stageovereenkomst tussen werkgever en leerling;
  - Ontvangt de werkgever van de Werkschool een tegemoetkoming in de begeleidingskosten van de praktijkopleider van € 3.000,- per leerling per jaar;
  - Komt een eventuele stagevergoeding voor rekening van de Werkschool;
  - Worden werkgever en leerling intensief begeleid vanuit de Werkschool;
  - Is de Werkschool verantwoordelijk voor het regelen van eventuele zorg en voorzieningen die nodig zijn voor de leerling.
- o Voor het werkleer-deel:
  - Is er een praktijkovereenkomst werkgever/Werkschool/leerling, een onderwijsovereenkomst leerling/Werkschool en een arbeidsovereenkomst werkgever/leerling gelijk een regulier bbl-traject uit

het mbo (salaris op basis van jeugdloon betreffende cao. NB het werkleer-deel is geen regulier bbl-traject, het is alleen voor dit aspect gelijksoortig aan bbl);

- Bepaalt het UWV de loonwaarde van de Werkschoolleerling. Op basis van de loonwaardebepaling van het UWV is het voor de werkgever mogelijk loondispensatie aan te vragen. Als een Werkschoolleerling op zijn werkplek beduidend minder kan presteren dan een collega zonder arbeidsbeperkingen, dan mag een werkgever de Werkschoolleerling minder dan het minimumloon betalen. Dit wordt loondispensatie genoemd. De werkgever moet daarvoor toestemming krijgen van UWV. Een arbeidsdeskundige van UWV Werkbedrijf beoordeelt of er inderdaad sprake is van een duidelijk mindere arbeidsprestatie die verband houdt met de ziekte of handicap. Op basis van dit oordeel stelt de arbeidsdeskundige vast hoeveel loon de werkgever minstens moet betalen;
- De jongeren moeten instromen in de aanloopshalen in de Cao's. De commissie geeft het advies om deze schalen in Cao's op te nemen waar dit nog niet de situatie is. Ook zijn er jongeren die een dusdanige lage arbeidsproductiviteit hebben dat het mogelijk moet worden voor de ondernemer om onder het minimumloon te betalen. Aanvulling kan dan plaatsvinden vanuit de WWB;
- Ontvangt de werkgever van de Werkschool een tegemoetkoming in de begeleidingskosten van de praktijkopleider van € 4.000,- per leerling per jaar;
- komt de werkgever in aanmerking voor WVA van maximaal € 2.500,- per leerling per jaar (Een werkgever die een medewerker op een leerbaan aanneemt, maakt aanspraak

- op een WVA korting van maximaal € 2500 per medewerker per jaar. Bij een aanstelling van minder dan 36 uur per week, inclusief de onderwijs uren, is dit bedrag evenredig lager;
- kan de werkgever voor alle Werkschoolleerlingen aanspraak maken op het geldende Wajonginstrumentarium, zonder dat de Werkschoolleerling een Wajonger is, te weten:
  - loondispensatie tijdens werk-leer-traject Werkschool: als een Werkschoolleerling minder presteert dan een vergelijkbare collega zonder beperking, dan kan een werkgever de keuze maken om de Werkschoolleerling minder te betalen. Het UWV zal het loon van de werknemer aanvullen als het onder het minimumloon uitkomt. Dit loopt via de Werkschool.
  - premiekorting op de WAO/WIA- en WW-premie: een korting van maximaal € 1.701,- per jaar op de totale WAO/WIA-premie. Daarnaast een korting van maximaal € 1.701,- per jaar op het werkgeversdeel van de WW-premie die afgedragen wordt aan het Awf of het UFO. Een werkgever kan maximaal drie jaar korting krijgen. Hoeveel premie een werkgever terugkrijgt, is afhankelijk van het loon van de Werkschoolleerling.
  - No-risk-polis: als de Werkschoolleerling ziek wordt, betaalt het UWV de kosten daarvan. Dit loopt via de Werkschool.
- Worden werkgever en leerling intensief begeleid vanuit de Werkschool.
- Is de Werkschool verantwoordelijk voor het regelen van eventuele zorg en voorzieningen die nodig zijn voor de leerling.
- Regelt de Werkschool alle bijbehorende administratie gerelateerd aan de inzet van de Werkschoolleerling bij het leerwerkbedrijf (dus ook administratie bovenstaande punten).

### Zij-instroom

Zowel vanuit de oude als de nieuwe Wajong heeft het UWV cliënten die nog niet de aansluiting met de arbeidsmarkt hebben gemaakt, maar dat wel in zich hebben, mits zij de juiste ondersteuning krijgen. Een deel van deze cliënten zou in aanmerking kunnen komen voor de Werkschool. Ook hier gaat het om zijinstromers die op dezelfde manier als de WIJ-jongeren instromen in de Werkschool. Deze jongeren kunnen de Werkschool instromen als voldaan wordt aan de toelatingseisen van de Werkschool. Dit betekent in ieder geval dat de Werkschool naadloos aansluit op het onderwijs. Deze jongeren worden dan vanuit het onderwijs toegeleid naar de Werkschool.

## 4.3 De Werkschool: bundeling van krachten

De Werkschool is een instrument om voor en namens de genoemde scholen de brug naar de arbeidsmarkt te slaan. De Werkschool bundelt de krachten van de verschillende scholen naar het bedrijfsleven toe. Deze bundeling van krachten heeft grote voordelen. Om er enkele te noemen:

1. De Werkschool specialiseert zich in het verzamelen van stage- en leerwerkplaatsen voor de leerlingen van de aangesloten scholen, ontzorgt de scholen, ontlast de bedrijven, en zorgt ervoor dat de talloze instrumenten en financiële middelen op landelijk en regionaal niveau in onderlinge samenhang ‘ontschot’ worden ingezet.

2. De Werkschool is een instrument om decentralisatie van beleid vorm te geven. Decentralisatie van beleid – dicht bij de burgers en bedrijven – is een groot goed, maar mag niet leiden tot het verloren gaan van de samenhang tussen sociale zekerheid, schuldsanering, onderwijs, jeugdzorg en arbeidsmarktbeleid. De Werkschool moet voor die samenhang zorg dragen en is zo het instrument om decentraal beleid – vanuit de gemeenten maar met een landelijke opdracht – uit te voeren. Door het ontschot en in samenhang inzetten kunnen aanzienlijke besparingen worden bereikt en zal de efficiency van de arbeidstoeleiding vanuit de scholen sterk toenemen.
3. De Werkschool geeft invulling aan de arbeidsmarkt doelstelling van de genoemde scholen en legt de verantwoordelijkheid voor de arbeidstoeleiding bij de daarin gespecialiseerde Werkschool. Deze maakt gebruik van de schaalvoordelen doordat zij namens en voor alle scholen in de regio optreedt.
4. De bedrijven en instellingen hebben met één regionaal aanspreekpunt te maken waar zij hun stage- en leerwerkplaatsen kunnen aanmelden of van waaruit zij worden opgehaald. Dit voorkomt dat ondernemers vanuit verschillende instellingen worden aangesproken om telkens voor een iets andere doelgroep stage- of leerwerkplekken ter beschikking te stellen.
5. De Werkscholen worden centraal gecoördineerd, waardoor 'best practices' snel in alle regionale scholen kunnen worden geïntroduceerd en een uniforme aanpak / marketing kan worden ontwikkeld naar de bedrijven met als doel om daar de stage- en leerwerkplaatsen op te halen. Op centraal niveau worden samenwerkingsverbanden afgesloten met landelijke partijen waarvan iedere regio profiteert. Te denken is aan:
  - COLO / kenniscentra, die van groot belang zijn voor de acquisitie van leerwerkplaatsen.
  - Het UWV dat een belangrijke rol kan spelen bij de bemiddeling bij de bepaling van de werkcapaciteit van de leerling en het bepalen van de ondersteuningsbehoefte van de leerling.
  - De VNG die van belang is om aan de ontschotting van regionale, gemeentelijke middelen te stimuleren en vorm te geven.
  - de REA-colleges, vanwege de expertise op het gebied van de toeleiding van arbeidsbeperkte jongeren naar de arbeidsmarkt.
  - De jeugdzorg vanwege de expertise op het gebied van zorgjongeren.
  - Brancheorganisaties (in de schoonmaak, beveiliging enz.) om aan te sluiten bij de Werkschool en te bewerkstelligen dat daar leer- en werktrajecten worden aangeboden.
6. Het netwerk van contacten met bedrijven wordt voor iedere school breder en kansrijker dan in het geval 'ieder voor zich' gaat. Na een transitieperiode is het wenselijk dat het eigen netwerk van de toeleverende school ten dienste wordt gesteld van de Werkschool en dus van alle andere deelnemende scholen: ter versterking van het geheel. De Werkschool bestaat immers niet naast de scholen maar opereert namens en ten behoeve van alle deelnemende scholen en hun leerlingen. Zo ontstaat in de praktijk één krachtig centraal aanspreekpunt voor de bedrijven in plaats van een versnipperd en dus niet effectief netwerk van contacten vanuit de verschillende onderwijssoorten.
7. De Werkschool draagt de verantwoordelijkheid om aan het einde van het werktraject de opgedane ervaring in een EVC-certificaat te vertalen en zo aan te sluiten bij de bestaande kwalificatiestructuur van het beroeps- onderwijs.

# 4.4 Organisatie en bekostiging

## 4.4.1 De organisatie

De organisatie kent:

- o Een landelijk opererende Werkmaatschappij.
- o Regionale Werkscholen, waarbij de indeling van de arbeidsmarktregio's wordt gevolgd.

Dat ziet er grafisch als volgt uit:

> zie schema 7 op pagina 61

### Werkmaatschappij

De Werkmaatschappij stuurt de regionale Werkscholen aan. De Werkmaatschappij is dus verantwoordelijk voor de Werkscholen. De Werkmaatschappij:

- o Ontwerpt Werkschool-traject en formuleert kwaliteitseisen.
- o Regelt bekostiging.
- o Verzorgt infrastructuur Werkscholen.
- o Traint Werkscholen.
- o Zorgt voor pr en communicatie.
- o Grijpt in waar nodig.
- o Verzorgt lesmateriaal.
- o Verzorgt benodigde tools.
- o Maakt op landelijk niveau afspraken met werkgevers.

### De Werkschoolorganisatie

De Werkschool:

- o Maakt op regionaal niveau afspraken met werkgevers.
- o Zorgt voor:
  - deskundig oordeel of leerling in staat is regulier werk te verrichten;
  - ondersteuningsbehoefte leerling.
- o Regelt EVC-procedure.
- o Begeleidt werkgever en leerling (en indien gewenst de school);
- o Ontzorgt werkgever, leerling, school in door:
  - voorzieningen aan te bieden die beperking compenseren;
  - aanvullende zorg te regelen en

zo in te richten dat dit niet conflicteert met arbeidstijden;

- administratie werkgever, leerling, school over te nemen voor benodigde voorzieningen (bijvoorbeeld inzet Wajong-instrumentarium);
  - bijscholing te leveren;
  - leerling te begeleiden in persoonlijk budgetbeheer;
  - ziekteverzuim bij te houden.
- o Komt tegemoet in de begeleidingskosten van de praktijkopleider van het leerwerkbedrijf:
    - € 3.000,- per leerling per jaar voor het stageleer-traject van de Werkschool;
    - € 4.000,- per leerling per jaar voor het werkleer-traject van de Werkschool.

### Rol kenniscentra en leerwerkbedrijven

De Werkschool organiseert zowel landelijk als regionaal een netwerk van leerwerkbedrijven. Acquisitie voor leerwerkplekken bij erkende leerwerkbedrijven loopt via de kenniscentra. De kenniscentra verbinden leerwerkbedrijf en Werkschool. Hierbij kunnen leerwerkbedrijven naast de ondersteuning van de Werkschool ondersteuning ontvangen in begeleiding Werkschooljongeren door kenniscentra.

De Werkschool zal ook met behulp van de kenniscentra een netwerk opbouwen met samenwerkingsverbanden.

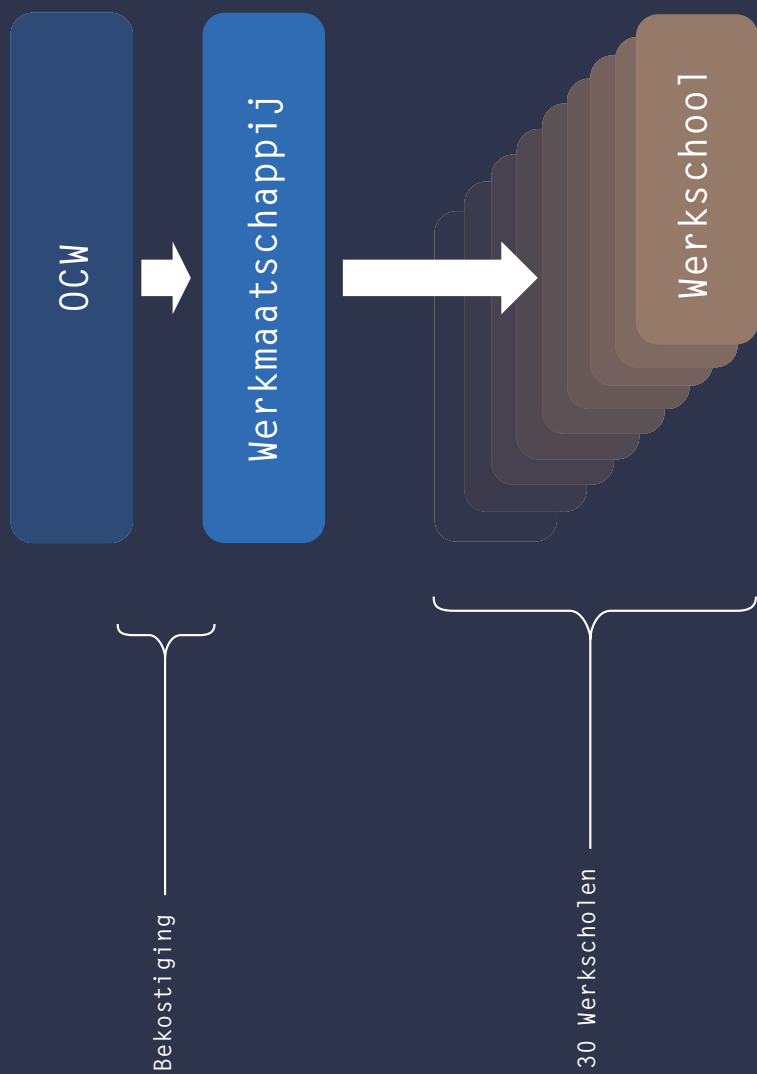
De Werkschool ziet de samenwerkingsverbanden van leerwerkbedrijven als bedrijf en zal conform ondersteuning bieden.

### Rol UWV

Het UWV kan het volgende voor de Werkscholen betekenen:

1. Verklaring/indicatie Werkschoolleerlingen bij aanvang (zie paragraaf 4.2):
  - wel/niet in staat tot regulier werk;
  - ondersteuningsbehoefte.

De verklaring/indicatie is in samenspraak met de Werkschool en is gerelateerd aan de inzet van een assessment, voor zover de leerling



- nog geen assessment heeft gehad.
2. Loonwaardebepaling Werkschoolleerling bij aanvang werkleerdeel Werkschooltraject.
  3. Inzet Werkpleinen voor doorplaatsen van jongeren vanuit een leerbedrijf naar reguliere andere werkgevers.
  4. Benutten van arbeidsmarktkennis van Werkpleinen.
  5. Inzet van aanwezige competentietesten en andere inzicht vergrotende formules die op het Werkplein door voornamelijk arbeidsdeskundigen worden ingezet.
  6. Kennis en inzet van voorzieningen die positief bijdragen aan de arbeidsmogelijkheden van werkgever en jongere (Wajong-instrumentarium).

#### 4.4.2 Spelregels

Om succesvol te kunnen zijn gelden een aantal spelregels voor de Werkschool:

- o De Werkschool kan alle middelen die worden ingezet door partijen voor leerling en werkgever ontschot inzetten. In de experimenteerfase zal de Werkschool de ondersteuningsbehoefte van de jongere aan de hand van voorzieningen die een compenserend effect hebben op handicap en/of problematiek van de jongere ontschot in te zetten op basis van een verklaring van UWV. De commissie constateert dat de wetgever het mogelijk moet maken deze middelen afdwingbaar ontschot te kunnen inzetten;
- o Werk is leidend. Zorg en onderwijs zijn hieraan dienstbaar. De Werkschool voert de regie van het gehele Werkschooltraject en de inzet van andere partijen.
- o De productiviteit van Werkschoolleerlingen wordt collectief op 50% gesteld.
- o Het UWV stelt de ondersteuningsbehoefte van de Werkschoolleerling vast en doet een uitspraak of de leerling in staat is regulier werk te verrichten.
- o De Wajongvoorzieningen voor werk-

gevers zijn tijdens het Werkschooltraject van toepassing op de werkgevers die een Werkschoolleerling begeleiden.

- o De Bekostiging moet geregeld worden.
- o Wettelijk verankerd moet worden dat de Werkschool afsluit met een EVC-traject.
- o Het toeleverend onderwijs moet de ruimte hebben producten en/of diensten in te kopen bij de Werkschool, indien het onderwijs dit zelf wenselijk vindt voor een goede toeleiding. De commissie stelt voor om deze inkooprelatie die al geruime tijd in het onderwijs (in ieder geval pro en vso) bestaat en gedoogd wordt door de onderwijsinspectie, wettelijk te verankeren en daarnaast de specifieke inkooprelatie met de Werkschool, zoals beschreven, ook wettelijk te borgen.

#### 4.4.3 Kosten en baten

Met publiek geld dient efficiënt en effectief te worden omgegaan: niet alleen in tijden van crises maar ook daarbuiten. De financiering van de Werkschool dient dan ook niet als een additionele voorziening, maar uit een herschikking van bestaande middelen te worden gefinancierd. Naar de bedrijven toe is het noodzakelijk dat bestaande voorzieningen die nu gelden voor ondernemingen die met Wajongers aan de slag gaan ook gelden voor 'Werkschooljongeren'. Dat geldt ook voor de begeleiding door job coaches die door het UWV worden ingezet en bestaande re-integratiemiddelen. Daarnaast dienen alle gedecentraliseerde voorzieningen 'ontschot' in het kader van de Werkschool te kunnen worden ingezet. De Werkschool voorkomt immers een beroep op Wajong-middelen, een beroep op de gemeentelijke Wet Investeren in Jongeren (WIJ) en mogelijk op jeugdzorgvoorzieningen en re-integratiebudgetten. De grote financiële winnaar van een succesvolle regionale Werkschool zijn de gemeenten



(op termijn zou een zij-instroom vanuit de Wet Werk en Bijstand tot de mogelijkheden behoren).

Echter, in de transitieperiode is het niet waarschijnlijk dat regionale middelen direct ontschot kunnen worden ingezet. In deze overgangperiode ligt een (gedeeltelijke) financiering uit reguliere middelen van de Ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor de hand. Voor de onderwijsinstellingen betekent dit dat bij de overdracht van leerlingen naar de Werkschool de reguliere financiering geheel of gedeeltelijk met de leerling meegaat (afhankelijk van de gerealiseerde ontschotte regionale middelen). De consequenties zijn dat leerlingen niet in het laatst bekostigde leerjaar van vso en pro kunnen worden overgedragen maar minimaal twee jaar daarvoor. Tevens zou er sprake moeten zijn van een uniform, gemiddelde bijdrage vanuit de reguliere financiering, zodat van een oneigenlijke sturing naar de ‘meest lucratieve schoolsoort’ geen sprake kan zijn en ook de (uitgefinancierde) AKA/mbo1-leerling meebekostigd wordt.

### Kosten

De Werkschool kent drie soorten kosten:

1. Eenmalige invoeringskosten. Deze kosten zijn gekoppeld aan de uitrol van de Werkscholen en de Werkmaatschappij.
2. Organisatiekosten. Dit zijn de going concern-kosten van de Werkscholen en de Werkmaatschappij onafhankelijk van de variabele kosten.
3. Variabele kosten. Dit zijn de kosten die gekoppeld zijn aan de Werkschoolleerling.

Voor een landelijk dekkend stelsel zijn 30 Werkscholen en één Werkmaatschappij nodig. In paragraaf 4.5 adviseert de Commissie om gedurende twee jaar te experimenteren met minimaal vijf

Werkscholen en één Werkmaatschappij. Dit wordt in de betreffende paragraaf nader uitgewerkt.

### Financiering

De Werkschool wordt bekostigd vanuit OCW:

- o de Werkschool wordt door OCW bekostigd voor de organisatiekosten (zie paragraaf 4.5);
- o de Werkschool neemt het onderwijs van de eerder genoemde onderwijssoorten over. De Werkschool neemt de reguliere OCW-bekostiging over. Hierbij zou sprake moeten zijn van een uniform, gemiddelde bijdrage vanuit de reguliere financiering, zodat van een oneigenlijke sturing naar de ‘meest lucratieve schoolsoort’ geen sprake kan zijn en ook de (uitgefinancierde) AKA/mbo1-leerling meebekostigd wordt.
- o de Werkschool begeleidt via de Werkschoolcoach werkgever, jongere en (indien gewenst) school in het traject school-stage-werk. De Werkschool neemt in haar aanpak taken over die anders door UWV zouden worden gefinancierd, zoals jobcoaching. Daarnaast zet de Werkschool alle middelen die nodig zijn voor het Werkschool-traject ontschot in. Het betreft hier een herschikking van middelen.

Indien het wenselijk is dat de leerling een branchecertificaat behaalt, dan worden over certificaat en financiering van certificaat afspraken gemaakt tussen branche, werkgever en Werkschool.

### Baten

De commissie constateert dat de Werkschool budgettair neutraal kan worden ingevoerd. Het gaat hier om een herschikking van middelen, waarvan aanmerkelijk is dat deze middelen zonder het bestaan van een Werkschool ingezet zouden worden voor potentiële ‘Werkschooljongeren’. De Werkschool is op korte termijn niets meer of minder dan

een herschikking van deze middelen, waarbij het aannemelijk is dat op (middel)lange termijn de Werkschool leidt tot besparingen op de rijksbegroting. De Werkschool zal leiden tot een significant betere aansluiting op de arbeidsmarkt van deze jongeren, een efficiëntere en effectievere inzet van voorzieningen voor jongeren en werkgever en minder instroom in de uitkering. De commissie stelt dat invoering van de Werkschool tot een efficiëntere en effectievere inzet van middelen zal leiden en op middellange termijn tot besparingen op de rijksbegroting zal leiden.

De commissie benadrukt dat de situatie voor de jongeren voor wie de Werkschool bedoeld is onwenselijk is en onhoudbaar en niet overeenkomt met de door het kabinet geformuleerde doelstellingen uit het regeerakkoord:

- o 'Mensen mogen niet afhankelijk worden gemaakt van een uitkering. Voorkomen moet worden dat mensen te snel worden afgeschreven en permanent langs de kant staan.'
- o 'Arbeidsgehandicapten met een beperkte verdien capaciteit worden zoveel mogelijk via loondispensatie aan de slag geholpen bij reguliere werkgevers. Voor deze groep is een regeling voor begeleid werken beschikbaar, met loonaanvulling tot maximaal het wettelijk minimumloon en persoonlijke voorzieningen (begeleiding, aanpassing werkplek). Overige middelen voor re-integratie worden alleen nog selectief ingezet voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt.'

De arbeidsmarkt heeft iedereen nodig. De maatschappelijke en economische kosten voor deze jongeren – en zeker diegenen met een perspectief op langdurige uitkeringsafhankelijkheid – zijn hoog, onwenselijk en niet nodig.

De baten van de Werkschool wegen ruimschoots tegen de kosten op, zeker gelet op het feit dat de Werkschool bud-

gettair neutraal kan worden ingevoerd. De Werkschool zal middelen inzetten die in het traject van onderwijs naar arbeidsmarkt toch al voor deze jongeren zouden worden ingezet. Daarnaast zal de Werkschool de ondersteuning voor jongere en werkgever ontschot inzetten. Het gaat hier om een breed spectrum van middelen die op dit moment gefragmenteerd, onsamenhangend en inefficiënt en ineffectief worden ingezet. Te denken valt aan zorgmiddelen vanuit het onderwijs, re-integratie middelen en (jeugd) zorg- en participatiemiddelen. Kortom, de Werkschool levert de volgende besparingen op:

- o Uitkeringen. Ter illustratie: de gemiddelde verblijfsduur in de Wajong is ongeveer 30 jaar. Een reële besparing op de uitkeringslasten zal uitkomen op 50% tot 100% van de totale uitkeringslasten (schatting op basis gegevens UWV). De Werkschool zal een preventieve werking hebben en instroom in uitkeringen beperken
- o Re-integratiemiddelen.
- o Zorgmiddelen.
- o Verantwoordingslasten door ontschot inzet ondersteuning.
- o Uitvoeringslasten door integrale en ontschot inzet middelen voor Werkschool-traject.

Niet vergeten moet worden dat economische zelfstandigheid een belangrijke indicator is voor participatie aan de samenleving. De commissie gaat er dan ook van uit dat door werk en participatie de aanspraak van voorzieningen door Werkschooljongeren in hun levensloop aanzienlijk zal afnemen.

De commissie vindt het aannemelijk dat de Werkschool door integrale inzet van middelen tenminste een directe besparing van 20% oplevert. Daar staat een veel hoger rendement tegenover: immers bij de huidige inzet van middelen is het rendement als het gaat om toeleiden naar regulier werk en duurzame economische zelfstandigheid zeer beperkt.

De baten wegen dus ruimschoots tegen de kosten op. De commissie volgt hiermee het regeerakkoord:

‘Het kabinet kiest voor maatregelen die eraan bijdragen dat iedereen zo veel mogelijk naar vermogen participeert in de samenleving. Doel is om mensen perspectief te geven op werk en inkomen, het draagvlak te versterken onder onze sociale voorzieningen en het bestrijden van dreigende personeelstekorten.’

De commissie stelt daarom het volgende voor:

1. De Werkscholen krijgen een resultaatverplichting die inhoudt dat 80% van de jongeren naar werk wordt toegeleid: de Werkschool zorgt voor een stageovereenkomst en/of leerwerkovereenkomst. Daarnaast is de toeleiding dusdanig dat de kans op duurzame plaatsing op de arbeidsmarkt groot is. Dit is een significant hoger rendement dan op dit moment met deze jongeren behaald wordt, namelijk vrijwel nihil.
2. De Werkscholen krijgen een efficiëntcytarget van 20% voor het ontschot inzetten van middelen.

### Bekostigingssystematiek

De Werkschool moet leerlingen toeleiden naar werk. De commissie vindt het daarom belangrijk dat er een resultaatverplichting is ingebouwd in de bekostiging. Tijdens de invoeringsstrategie (zie 4.5) moet duidelijk worden hoe de bekostiging exact vormgegeven moet worden. De bekostiging zou mogelijk verdeeld kunnen worden over een aantal belangrijke momenten in het Werk-school-traject, zoals bij aanvang van het stagewerktraject, bij aanvang van het leerwerktraject, bij het doorlopen van de EVC-procedure en bij duurzame plaatsing.

## 4.5. Werkend perspectief en invoering

### 4.5.1 Werkend perspectief

Het kabinet streeft ernaar om jongeren zo snel mogelijk naar werk, en niet in een uitkeringsafhankelijke situatie, te brengen. Dat betekent preventief werken: de brug naar werk moet al vanuit de school worden geslagen. Het overgrote deel van de jongeren onder het startkwalificatieniveau kan en wil werken. Maar deze jongeren kunnen niet altijd zonder gerichte en op de persoon toegesneden steun op eigen kracht een arbeidsplek veroveren. De bemiddeling naar werk moet zo vroeg mogelijk worden ingezet: niet na het beëindigen van de schoolperiode maar tijdens.

Het perspectief is:

- o Via een experimenteerfase van tenminste 5 Werkscholen in jaar 3 de Werkschool uitrollen naar alle arbeidsmarktregio's: 30 Werkscholen.
- o Iedere leerling met werkcapaciteiten onder startkwalificatieniveau aan de slag. Het aantal stage- en leerwerkplaatsen dat ter beschikking wordt gesteld aan leerlingen onder startkwalificatieniveau sterk zal toenemen.
- o Daardoor steeds meer leerlingen die op eigen kracht de stap naar werk niet kunnen maken, werkervaring kunnen opdoen in de Werkschool.
- o Een sluitende aanpak voor alle jongeren met arbeidscapaciteit kan worden gerealiseerd: of op eigen kracht of via de Werkschool naar arbeid.
- o Ook de leerlingen die geen perspectief op werk hebben – en waarvoor de Werkschool dus ook geen oplossing biedt – op een effectievere manier helpen, doordat de groep helder is afgebakend en maatregelen dus gericht kunnen worden ingezet.

- o Een forse bezuiniging op publieke middelen door ontschotting. De efficiency van centrale en decentrale publieke middelen aanzienlijk zal toenemen, doordat zij in samenhang kunnen worden ingezet.
- o De mogelijkheid de doelgroep van de Werkschool te verbreden naar bijvoorbeeld gemeentelijke doelgroepen, zoals WIJ-jongeren.
- o Eén werkgeversnetwerk waarin alle lokale werkgeversnetwerken opgaan. Hierdoor één front-office voor het bedrijfsleven.
- o Hierdoor lagere overheadkosten scholen en betere resultaten. Scholen kunnen zich concentreren op hun leerdoelen en schaalvoordelen kunnen behalen bij hun arbeidsopleiding.
- o Scholen als toeleverancier van de Werkschool het onderwijs arbeidsmarktgericht gaan inrichten, waardoor het rendement van het onderwijs toe zal nemen.
- o Een gestroomlijnde toeleiding van scholen aan de Werkschool.

De commissie beveelt aan om op korte termijn een experiment met minimaal vijf Werkscholen te starten met als opdracht: creëer zicht op werk voor leerlingen die dat anders niet zouden hebben gehad.

Invoering van de Werkschool:

- o Biedt de jongere werk in plaats van een uitkering. Om een beeld te geven: uiteindelijk stroomt meer dan 70% van de leerlingen van vso cluster 3, ongeveer 35% van de leerlingen van vso cluster 4 en ongeveer 45% van de leerlingen van het praktijkonderwijs de Wajong in. De Werkschool zal deze uitstroom naar de uitkering significant verminderen;
- o Biedt de werkgever een gekwalificeerde werknemer. Het bedrijfsleven kampt met moeilijk vervulbare vacatures. Mede door de vergrijzing ontstaat er aan de onderkant van de arbeidsmarkt werk. Daar is wel

gekwaliceerd personeel voor nodig. De Werkschool zal dit personeel kunnen leveren;

- o Biedt de overheid meer rendement met minder middelen. Op dit moment worden miljoenen, zo niet miljarden, geïnvesteerd in de jongeren voor wie de Werkschool bedoeld is. De opbrengsten zijn mager. De Werkschool zal het rendement aanzienlijk verhogen. Allereerst kan de Werkschool budgettair neutraal worden ingevoerd. Daarnaast is het op basis van een voorzichtige inschatting mogelijk om door ontschotting inzet van middelen in de domeinen onderwijs, zorg, arbeidsmarkt en sociale zekerheid een besparing op te leveren van ten minste 20%. Het gaat om een directe besparing. Op middellange en lange termijn zullen de besparingen groter zijn. Van de Werkschool zal een preventieve werking uitgaan: als deze jongere werk hebben, scheelt dat enorm in de kosten van uitkeringen en de inzet van gemeenten in het geval de jongeren geen aansluiting zou hebben met de arbeidsmarkt.

#### 4.5.2 Invoering

De commissie beveelt aan om de Werkschool op korte termijn in te voeren. Uit alle gesprekken die de commissie heeft gevoerd, blijkt dat er bij zeer uiteenlopende partijen draagvlak is voor de Werkschool. Zo hebben diverse bedrijven van uiteenlopende grootte zich aangemeld om te participeren, hebben onderwijsinstellingen hun interesse al aangegeven en wil jeugdzorgaanbieder de Heuvelrug als onderdeel van een pilot tot een snelle invoering komen van de Werkschool. Vanuit een tijdelijks status aparte wordt het door hen mogelijk geacht om jongeren op zeer korte termijn uit de doelgroep van de gesloten jeugdzorg effectief toe te leiden naar werk. Het urgentiebesef is groot. Partijen zijn zich er van bewust dat het tijd is om

met nieuwe en betere arrangementen te komen. Nederland verkeert in een economische crisis, de overheid heeft minder middelen. De jongeren die in aanmerking komen voor de Werkschool lijken nu al tussen wal en schip te vallen. Zonder interventie van de overheid zal hun situatie verslechteren. Terwijl de arbeidsmarkt deze jongeren goed kan gebruiken. De Werkschool is daarom een optimistisch verhaal. De commissie komt in dit advies met een voorstel waardoor middelen op een buitengewoon efficiënte en effectieve manier worden ingezet. De Werkschool levert zowel (financieel-)economisch als maatschappelijk rendement op.

Gelet op de urgentie van het vraagstuk stelt de commissie voor direct te beginnen en niet te wachten op langlopende wetswijzigingen. De commissie veronderstelt dat invoering van de Werkschool tot nieuwe en betere verbindingen leidt tussen onderwijs en arbeidsmarkt voor de beschreven groep jongeren. De uiteindelijke doelstelling van de Werkschool is natuurlijk om voor alle leerlingen zonder startkwalificatie die extra steun nodig hebben de brug naar werk te zijn. Maar vanzelfsprekend staat of valt de Werkschool met de mogelijkheden van de werkgevers om hun stage- en leerwerkplekken ter beschikking aan de Werkschool te stellen. Het aantal van deze plekken is bepalend voor de opnamecapaciteit van de Werkschool. De Werkschool is vraaggericht; niet vanuit keuze maar vanuit noodzaak! Zolang het contingent stage- en leerwerkplekken niet groot genoeg is om alle in aanmerking komende leerlingen van de scholen te bedienen, moet er een selectie plaatsvinden van de Werkschool. Voor de invoering is de opbouw van een werkgeversnetwerk daarom van cruciaal belang. De vraag van de arbeidsmarkt bepaalt het volume van de instroom. Daarom stelt de commissie een invoeringsstrategie voor, waarbij gestart wordt met minimaal vijf Werkscholen

in vijf arbeidsmarktregio's. Elke Werkschool begint met 150 tot 250 jongeren.

De begroting ziet er grafisch als volgt uit:  
> zie schema 8 op pagina 69

Dit experiment duurt twee jaar. Het experiment zal zo ingericht worden dat de Werkschool kan functioneren, zoals besproken, zonder te hoeven wachten op benodigde wetswijzigingen.

De kosten zijn als volgt:

1. Eenmalige invoeringskosten. Deze kosten zijn gekoppeld aan de uitrol van 10 Werkscholen en de Werkmaatschappij. Dat gebeurt in de eerste 3 maanden van jaar 1. De invoeringskosten bedragen 3 miljoen euro. In de uitrol zal onder andere personeel worden geworven, de organisatie worden ingericht, huisvesting worden gezocht, de ict-infrastructuur worden uitgerold, kwaliteitsstandaard worden ontworpen, ontwikkelen cliëntvolgsysteem, producten Werkscholen worden ontwikkeld en de Werkscholen en Werkmaatschappij operationeel worden gemaakt (netwerk werkgevers, onderwijs en partners Werkscholen opbouwen).
2. Organisatiekosten. Dit zijn de going concern-kosten van de Werkscholen en de Werkmaatschappij onafhankelijk van de variabele kosten. De organisatiekosten bedragen 8 miljoen euro voor 5 Werkscholen en de Werkmaatschappij. Het gaat hier per Werkschool om een directeur, een secretariaat, een medewerker voor communicatie, financiën, facilitaire zaken en een beperkt aantal jobcoaches om het benodigde netwerk op te kunnen bouwen. Het gaat hier om ongeveer 10 fte per Werkschool en 5 fte voor de Werkmaatschappij.

De ontschotter inzet van de variabele kosten zal tot een kostenbesparing van tenminste 20% leiden. De organisatiekosten zullen bij de invoering van

30 Werkscholen ongeveer gelijk blijven, ongeacht de toename van het aantal leerlingen. De organisatiekosten kunnen budgettair neutraal doorgevoerd worden.

De commissie stelt voor dat bij de invoering de exacte begroting van de Werkschool wordt ontwikkeld. Wel heeft de commissie een voorzichtige inschatting gemaakt van de kosten, waarbij rekening is gehouden dat het budget tot stand moet komen door een herschikking van middelen, waardoor de Werkschool budgettair neutraal kan worden ingevoerd:

- o De Werkschool neemt de bekostiging over van het toeleverend onderwijs en ontvangt hiervoor een flat fee. De flat fee komt overeen met de gemiddelde bekostiging voor de gemiddelde Werkschoolleerling. De Werkschoolleerling zal vooral afkomstig zijn uit vso en pro (zie tabel 'uitstroom onderwijs per jaar' in paragraaf 2.2). Gelet op de bekostiging van deze onderwijsvormen zou de flat fee gesteld kunnen worden op € 15.000,- per leerling per jaar.
- o De Werkschool voorziet leerling en werkgever van een jobcoach, daar waar in de huidige situatie het UWV leerling en werkgever van een jobcoach voorziet. Gelet op de kosten die het UWV voor een jobcoach voor één leerling maakt, is grofweg een bijdrage van € 7.500,- per leerling per jaar vanuit de SZW-begroting reëel.
- o Daarnaast zet de Werkschool overige middelen voor leerling en werkgever in die op dit moment ingezet zouden worden voor (jeugd)zorg, reïntegratie, begeleiding, vervoer et cetera. Het gaat om alle voorzieningen die nodig zijn voor om de leerling in staat te stellen regulier werk te verrichten en de werkgever hiervoor voldoende ondersteuning te bieden.
- o Dit totaal van middelen zet de Werkschool ontschot in. Hierdoor is direct een besparing van ten minste 20% op deze middelen mogelijk.

- o Vervolgens zal de Werkschool tot werk en daarmee minder uitkeringen leiden. Dit is een forse besparing.

In de volgende tabel wordt de herschikking van middelen duidelijk:

> zie tabel op pagina 70

De commissie pleit voor een snelle invoering van de Werkschool. Dat betekent dat werkendeweg duidelijk moet worden wat er in de regelgeving aangepast moet worden. Tijdens de loop van het experiment zal duidelijk worden welke wetswijzigingen nodig zijn voor het goed en structureel invoeren van de Werkschool in 30 arbeidsmarktregio's. Daarnaast zal de inrichting van de bekostiging en een reëel uitvalpercentage vastgesteld. Tenslotte zal tijdens het experiment moeten blijken wat de definitieve positionering van de Werkschool wordt.

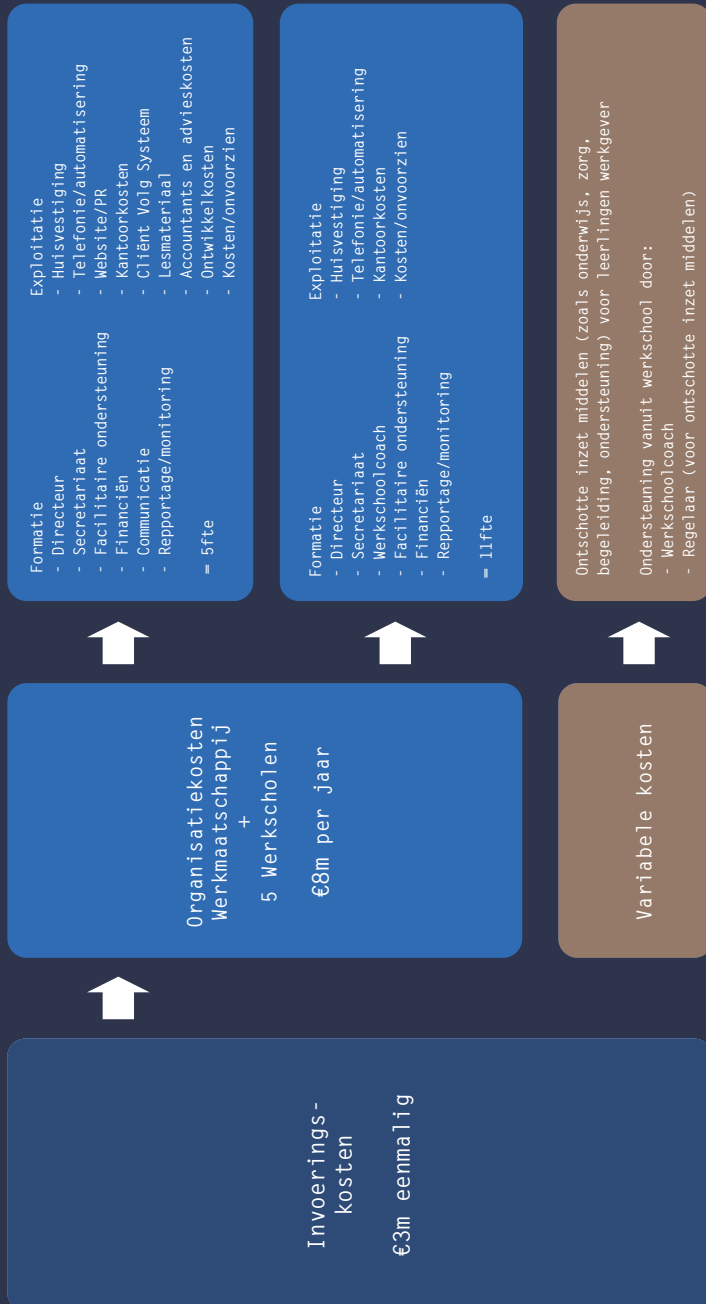
De commissie pleit nadrukkelijk voor een onafhankelijke positie van Werkschool en Werkmaatschappij. Immers:

- o Als het eigenaarschap van de Werkschool bij de scholen berust zal de verleiding groot zijn om in te hoog tempo het aanbod voor de Werkschool te vergroten. Dat is funest. Werk is leidend en moet beschikbaar zijn
- o Als het eigenaarschap van de Werkschool bij gemeenten berust zal de verleiding groot zijn om de Werkschool te verbreden naar kwetsbare groepen waar de gemeenten verantwoordelijk voor zijn. In eerste instantie zullen WIJ-jongeren in aanmerking komen, vervolgens mogelijk Wajongers, WWB'ers en WSW'ers. Op termijn is deze verbreding denkbaar. Ook hier geldt dat het succes van de Werkschool primair afhankelijk is van de vraag van het bedrijfsleven

De kracht van de Werkschool is om publieke en private belangen te verenigen. Dat kan alleen door een onafhankelijke positie te hebben in dit krachtenveld en op een effectieve manier met deze spanning om te gaan.

## schema 8

### Begroting invoering Werkmaatschappij en 5 Werkscholen



## Herschikking middelen bij invoering Werkschool

	Was	Wordt
<b>Uitstroom naar Wajong</b>	Cluster 3: circa 70% Cluster 4: circa 35% Pro: 45%	Werkschooltraject met toeleiding naar werk
<b>Onderwijs</b>	Conform onderwijsbe- kostiging	Maximaal laatste 3 jaar Werkschool in de plaats van onderwijs conform flat fee gelijk aan gemiddelde bekostiging Werkschoolleerling, indien leerling in toeleverend onderwijs zou blijven
<b>Wajongvoorzieningen voor jongere en werkgever</b>	Vooraf ingezet als jongere reeds Wajonger is	Inzet voorzieningen op Werkschool om instroom Wajong te voorkomen
<b>Tegemoetkoming begeleiding praktijkopleider</b>	-	€ 3.000,- voor Stagewerkdeel per leerling per jaar € 4.000,- voor werkleerdeel per leerling per jaar
<b>WVA</b>	-	+
<b>Ontschotter overige inzet middelen</b>	Gefragmenteerde inzet middelen, indicatiestelling, bureaucratie. Onder andere: leerlingenvervoer, Wajong, AWBZ, Zorgverzekeringswet, WMO, re-integratiebudget gemeenten, Participatiebudget gemeenten, jeugdzorg, schuldhulpverlening.	Ontschotter inzet middelen door Werkschool met 20% efficiëncytarget

Tijdens de invoeringsstrategie zal verkend worden wat de raakvlakken en overlap is met bestaande voorzieningen. Te denken valt in ieder geval aan:

- o Arbeid Training Centra (ATC's).
- o REA College Nederland. Op verzoek van het ministerie van SZW doen wij een uitspraak over de relatie Werkschool/REA College Nederland. In overleg met REA College Nederland stellen wij voor dat het REA College Nederland en de Werkschool tijdens de invoering naast elkaar bestaan. Tijdens de experimenteerfase van 2 jaar zal regionaal ervaring worden opgedaan om verschillende organisatie- en financierings-

modellen te verkennen met de REA Colleges. Dat doet niet alleen recht aan de continuïteit van de vigerende dienstverlening. Het zet de blik ook vooruit naar een passende financieringsstructuur voor de toekomst.

Bij gebleken succes zal de Werkschool na evaluatie in het derde jaar in alle arbeidsmarktregio's worden ingevoerd.



## 4.6. Conclusie

De commissie concludeert het volgende:

1. De Werkschool vult een lacune op voor een bepaalde groep jongeren die de aansluiting met de arbeidsmarkt missen en tegelijkertijd met goede begeleiding wel in staat zouden zijn om regulier werk te verrichten en duurzaam economisch zelfstandig te worden. De Werkschool biedt een antwoord dat het onderwijs en de markt niet kunnen bieden.
2. De Werkschool kan budgettair neutraal worden ingevoerd en zowel direct (door ontschotter inzet van middelen) als indirect (Werkschool leidt naar werk en voorkomt uitkeringsafhankelijkheid) besparingen zal opleveren.
3. De commissie geeft als volgt invulling aan het regeerakkoord:
  - a. De passage uit het regeerakkoord ‘mbo-1 wordt betrokken bij de ontwikkeling van Werkscholen’ wordt opgevolgd door de commissie doordat mbo1, inclusief AKA, in dit advies één van de toeleveranciers van de Werkschool is.
  - b. De Werkschool is een concrete invulling van de passages uit het regeerakkoord:
    - I ‘de basis op orde, de lat omhoog’;
    - II ‘er zijn betere vakmensen nodig voor de 21e eeuw. Waar mogelijk wordt de oriëntatie in het onderwijs op ondernemerschap en arbeidsmarkt versterkt door samenwerking met het bedrijfsleven.’;
    - III ‘het kabinet kiest voor maatregelen die eraan bijdragen dat iedereen zo veel mogelijk naar vermogen participeert in de samenleving. Doel is om men-

sen perspectief te geven op werk en inkomen, het draagvlak te versterken onder onze sociale voorzieningen en het bestrijden van dreigende personeelstekorten.’;

- IV ‘overige middelen voor re-integratie worden alleen nog selectief ingezet voor kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt.’
4. De commissie constateert dat er een woud aan tijdelijke voorzieningen, experimenten, subsidies en projecten is op de route van school naar werk. Niemand heeft het overzicht en voor zover er overzicht is, is het te complex geregeld, is de schaal te klein en sluit het niet op elkaar aan, of is er onbewust overlap. Te denken valt bijvoorbeeld aan de subsidieregeling stage job-coach, plaatsingssubsidie UWV voor pro en vso, plusvoorzieningen, reboundvoorzieningen, campussen, etc. De commissie adviseert het kabinet om een schouw te houden, omdat de commissie veronderstelt dat onderwijs, leerling en werkgever baat zouden hebben bij een overzichtelijk en efficiënt landschap.
5. Scholen zullen ook jongeren in de geleding hebben voor wie de overgang naar de arbeidsmarkt op korte termijn niet tot de mogelijkheden behoort. Voor deze groep is de Werkschool dus ook geen alternatief. Het ontslaat de maatschappij en de scholen niet van de verplichting ook voor deze groep een verantwoordelijkheid te nemen in de vorm van toeleiding naar een beschermde werkomgeving of het aanbieden van op individuele maat gesneden trajecten en projecten. Regulier werk – ook met inzet van het huidige instrumentarium – is voor deze groep jongeren (nog) geen optie. Vanwege de andere doelgroep van

leerlingen en de andere afnemers is het niet wenselijk deze groepen in de Werkschool met elkaar te vermengen. Dat zou uiteindelijk ten koste gaan van het volume aan stage- en leerwerkplaatsen. De commissie constateert dat er voor deze jongeren nog geen passend antwoord bestaat en adviseert daarom het kabinet dit nader te onderzoeken.

6. De commissie constateert dat er onvoldoende zicht is op de route die jongeren afleggen van school naar werk. Het is daarmee onduidelijk wat het rendement is van het onderwijs. De commissie constateert ook dat de onderwijsbekostiging in algemene zin scholen onvoldoende prikkelt om deze aansluiting te realiseren. De verantwoordelijkheid van de school houdt niet op bij het afsluiten van het onderwijstraject met een diploma. De commissie beveelt het kabinet daarom aan om de onderwijsbekostiging deels afhankelijk te maken van arbeidsmarktperspectief van jongeren. Daarnaast beveelt de commissie het kabinet aan om de informatiehuishouding zodanig in te richten dat zichtbaar wordt of de leerling uitstroomt naar de arbeidsmarkt, naar een uitkeringssituatie, of anderszins.
7. Het Werkschoolconcept is bedoeld voor leerlingen die in het onderwijs onder startkwalificatieniveau zitten en zonder Werkschool niet de aansluiting vinden met de arbeidsmarkt. De commissie heeft overwogen om de Werkschool ook open te stellen voor alle leerlingen uit praktijkonderwijs en vso met een arbeidsprofiel. Daarvoor heeft de commissie niet gekozen. De leerlingen uit pro en vso die nu doorstromen naar een hoger onderwijsniveau of de aansluiting met de arbeidsmarkt realiseren, hebben niet het maatwerk nodig dat de Werkschool biedt. Wel is natuurr-

lijk mogelijk dat de scholen uit pro en vso het werkgeversnetwerk delen met de Werkschool en omgekeerd. Het is zelfs denkbaar dat de Werkschool dan voor de werkgevers uiteindelijk de frontoffice is voor al deze leerlingen. De leerlingen die niet de Werkschool nodig hebben blijven dan gewoon in pro en vso.

Vervolgens stelt de commissie dat het wenselijk is dat over de volle breedte van het onderwijs meer en eerder aandacht besteed moet worden aan de arbeidsmarkt. Voor de Werkschool is ook een goede toeleiding vanuit mbo1/AKA, pro en vso nodig. Elementen die daarvoor van belang zijn: ontwikkelassessment, meerjarenplan, portfolio-opbouw, beroepenoriëntatie, werken aan arbeidsidentiteit. Hierbij kan de pedagogische visie van de Werkschool als vertrekpunt genomen worden.

8. De commissie benadrukt dat invoering van de Werkschool een organische benadering vergt. In de interactie tussen bedrijfsleven, onderwijs en overheid via de Werkschool zal een stevig werkgeversnetwerk ontstaan dat in staat is steeds meer aanbod vanuit de eigen behoefte te absorberen. Dit betekent dat onderwijs en overheid zich er bewust van moeten zijn dat bedrijfseconomische afwegingen van de markt het vertrekpunt vormen en dat de overheid deze werking van de vrije markt niet in de hand heeft en kan hebben. Het gaat hier om het opbouwen van goodwill en vertrouwen. Indien deze route wordt bewandeld, ziet de commissie voor de jongeren die nu aan de kant staan een veel rooskleuriger perspectief.

# Bijlagen

# Bijlage 1

# Instellingsbesluit



## Besluit van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 28 mei 2010, nr. JOZ/2010/209699, houdende instelling van de Commissie Werkscholen (Instellingsbesluit Commissie Werkscholen)

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Besluit:

### Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- minister: Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
- commissie: commissie als bedoeld in artikel 2.

### Artikel 2. Instelling en taak

- Er is een Commissie Werkscholen.
- De commissie heeft tot taak:
  - advies uit te brengen over de doelgroep die door de werkschool bediend moet worden;
  - advies uit te brengen over de vormgeving van de werkschool en de relatie en meerwaarde t.a.v. bestaande voorzieningen;
  - advies uit te brengen over de kwalificering en certificering die op of via de werkschool plaatsvindt;
  - advies uit te brengen over de financiering en randvoorwaarden.

### Artikel 3. Instellingsduur

De commissie wordt ingesteld voor de periode 1 mei 2010 tot en met 31 december 2010.

### Artikel 4. Informatieplicht

De commissie verstrekt aan de minister desgevraagd de door hem gewenste inlichtingen.

### Artikel 5. Leden

- Tot leden van de commissie worden benoemd:
  - drs. J. A. H. Kamps, Amsterdam
  - P. Boekhoud, Barendrecht
  - drs. J.T. van Heerikhuizen, Soest
  - R.S. Slagmolen, Utrecht
  - H.T. Damhof, MME, Noordhorn
- De leden kiezen in het eerste overleg zelf een voorzitter uit hun midden.
- De commissie wordt bijgestaan door een secretaris. De secretaris wordt beschikbaar gesteld door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.
- Bij tussentijds vertrek van een lid kan de minister een ander lid benoemen.

### Artikel 6. Werkwijze

- De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.
- De commissie kan zich door andere personen doen bijstaan voor zover dat voor de vervulling van haar taak nodig is, waaronder, op persoonlijke titel, ambtelijke deskundigen.



#### **Artikel 7 Eindrapport**

De commissie brengt vóór 16 juli 2010 haar eindrapport uit aan de minister.

#### **Artikel 8 Vergoeding**

1. De voorzitter en andere leden van de commissie, voor zover niet vallend onder de uitzondering van artikel 2, derde lid, van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies, ontvangen per vergadering een vergoeding.
2. De vergoeding per vergadering van de leden van de commissie bedraagt 3% van het maximum van salarisschaal 18 van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1994.
3. De leden van de commissie ontvangen een vergoeding van reis- en verblijfkosten op de voet van het Reisbesluit binnenland en het Reisbesluit buitenland.
5. Twee of meer vergaderingen op dezelfde dag worden als één vergadering aangemerkt.

#### **Artikel 9 Openbaarmaking**

Rapporten, notities, verslagen en andere producten welke door of namens de commissie worden vervaardigd, worden niet door de commissie openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de minister uitgebracht.

#### **Artikel 10 Intellectuele eigendom**

De leden van de commissie werken mee aan het tot stand komen van een overeenkomst indien dit naar het oordeel van de minister noodzakelijk is om te komen tot het kosteloos overdragen aan de minister van rechten met betrekking tot intellectuele eigendom.

#### **Artikel 11 Archiefbescheiden**

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van de directie Concernondersteuning van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

#### **Artikel 12 Inwerkingtreding**

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant, waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 mei 2010.
2. Dit besluit vervalt met ingang van 1 januari 2011.

#### **Artikel 13 Citeertitel**

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie Werkscholen.

Dit besluit zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
A. Rouvoet.*

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart.*



## TOELICHTING

Een groot aantal jongeren in het speciaal onderwijs, praktijkonderwijs, mbo 1, AKA en de REA-instituten zijn niet in staat een startkwalificatie te behalen, maar kunnen wel prima functioneren op de arbeidsmarkt. Toch is de stap naar de arbeidsmarkt voor deze jongeren vaak moeizaam. Dit kan komen doordat het onderwijs aan deze jongeren nog te weinig gericht is op arbeid, of doordat de begeleiding naar en op de arbeidsplek onvoldoende is. De werkschool moet de overstap naar de arbeidsmarkt voor deze jongeren vergemakkelijken.

De werkschool bereidt jongeren voor op de arbeidsmarkt. Vanaf een leeftijd van circa 16 jaar gaat de jongere onder begeleiding van de school werken in een bedrijf. Er is hierbij een intentie-afspraken over het in dienst nemen van de leerling na afloop van de werkperiode.

De adviescommissie wordt gevraagd het concept werkschool nader uit te werken. Vragen die hierbij beantwoord moeten worden zijn:

### - Welke doelgroep dient de werkschool te bedienen?

De werkschool is in principe eindonderwijs voor jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt. Binnen deze definitie kan de doelgroep echter nog breed of smal gekozen worden. De doelgroep kan alleen bestaan uit leerlingen op het vso, of uitgebreid worden met jongeren in het pro, mbo 1, aka en rea-instituten. De relatie met bestaande voorzieningen voor deze doelgroep, zoals bijvoorbeeld de plusvoorzieningen, campussen en rebound dient nader uitgewerkt te worden, met als uitgangspunt dat de werkschool geen nieuwe loot aan het woud van voorzieningen wordt.

### - Hoe wordt de werkschool vormgegeven?

De werkschool kan op meerdere manieren worden ingevuld; aan het ene uiteinde van de schaal staat een 'frontoffice', waarbij alle huidige voorzieningen, regelgeving, inschrijving en bekostiging ongewijzigd blijven. De werkschool heeft in dat geval primair een communicatieve functie. Het andere uiteinde wordt gevormd door een regionale voorziening, die leerlingen van het huidige vso, pro, MBO1, AKA, REA naar werk begeleidt. De werkschool krijgt in deze variant haar eigen bekostiging.

### - Welke kwalificaties worden op de werkschool uitgereikt?

Kan de werkschool mbo-1 diploma's afgeven en welke certificaten reikt de werkschool verder uit?

### - Wat voor infrastructuur is nodig om inderdaad succesvol naar arbeid toe te leiden?

Voor de doelgroep mbo bestaat een functionerende infrastructuur van kwalificaties, duaal leren, erkende leerbedrijven, gekwalificeerde praktijkopleiders, etc. De infrastructuur waar het vso- en pro- gebruik van maakt bij arbeidstoeleiding van hun leerlingen is minder gestructureerd, maar ook flexibeler. De vraag is of alle leerlingen (ook vso en pro) gebaat zijn bij de infrastructuur die voor mbo geldt of dat aanpassingen hierop nodig zijn.

### - Hoe wordt de werkschool gefinancierd en welke randvoorwaarden zijn verder noodzakelijk?

De financiering van de scholen moet helder in beeld gebracht worden. Wat zijn de kosten per leerling en hoe verhouden deze zich tot de kosten van de huidige opleidingen en re-integratietrajecten? Wat zijn de kosten voor invoering van het concept? Wat zijn de relaties met andere actoren rond de jongeren zoals bijvoorbeeld de jeugdzorg?

*De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
A. Rouvoet.*

*De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,  
J.M. van Bijsterveldt-Vliegenthart.*

# Bijlage 2

## Samenstelling commissie

**De heer drs. J.A. Kamps – voorzitter**

*Kroonlid SER, voorzitter MOgroep Jeugdzorg, voorzitter ABU*

**De heer P. Boekhoud**

*Directeur/bestuurder Rotterdams Offensief*

**Mevrouw H.T. Damhof mme**

*Voorzitter College van Bestuur Openbaar Onderwijs Zwolle en regio*

**De heer drs. J.T. van Heerikhuize**

*directeur Accent praktijkonderwijs, Meerwegen scholengroep*

**De heer R. Slagmolen**

*Secretaris Sociale Zaken VNO-NCW- Nederland MKB*

**De heer drs. M.T. Crump – secretaris**

*Principal adviseur B&A Groep*



# Bijlage 3

## Overzicht van geconsulteerde partijen

De commissie heeft de volgende partijen geconsulteerd:

- o Avenier (jeugdzorgaanbieder): J.W.M. Bedeaux
- o Cedris: mw. H. Heinsbroek
- o Colo: W.F.F. Seignette, G. Veneboer
- o FNV Vakcentrale/FNV Bouw/Aob: mw. I. Coenen, H. de Boer, A. Steenhorst (zie bijlage 7 voor advies)
- o Kingmaschool (vso): C. Blij
- o Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs: H. van den Brand (zie bijlage 7 voor advies)
- o De Meerlanden Bedrijfsafval: G.J. de Jong
- o MBO raad: J.P.C.M. van Zijl
- o REA College Nederland: F. Wichers, mw. H. Veltman, B. Kersten (zie bijlage 7 voor advies)
- o UWV: mw. T. Lips, E. Voerman
- o VO-raad: S. Slagter
- o VNG: mw. Ir. A. van Dam, wethouder onderwijs en sociale zaken gemeente Alkmaar (namens de VNG)
- o WEC-Raad: F. Steendam

De commissie dankt de volgende partijen voor het inbrengen van hun kennis:

- o Mw. J.W.A. Verlaan/mw. Y. Koster-Dreese msc/mw. B. van Lierop, CrossOver
- o M.J.M. van Os, Vakcollege
- o M. Ris/M. Beemsterboer, Regiocollege
- o Mw. P. Donkerbroek, School voor Maatwerk
- o E.C. Roetering, LCR SUWI
- o J. van Nieuwkerk, mbo2010
- o F. Meijers, lector pedagogiek van de beroepsvorming aan de Haagsche Hogeschool
- o C.P. Beeke, onderwijzer ROC A12
- o K. van Uitert, RWI
- o W. van Oosten, Kingmaschool
- o E.R. Hallink, Edunova
- o Mw. K. Monnink, VO-raad
- o A. Paling, M.A. Harms, UWV
- o L. van Heumen, DJI De Heuvelrug
- o Mw. J. Christiaans, Esloo Praktijkonderwijs

# Bijlage 4

## Literatuuropgave

- o Actis advies, 9 december 2009. *De uitstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs in het schooljaar 2008-2009.*
- o Bureau Arbeidsmarktmeester, *Inclusieve economie.*
- o Colo/UWV Werkbedrijf, mei 2009. *Convenant 2009-2013.*
- o Colo/WEC-raad, maart 2010. *Bruggen bouwen tussen speciaal onderwijs, de kenniscentra en de arbeidsmarkt.*
- o Colo/WEC-raad, 2010. Brochure *Voor iedereen een plek op de arbeidsmarkt.*
- o Commissie Taskforce Zeeland, maart 2010. *Adviesrapport Kerend Tij.*
- o Commissie Arbeidsparticipatie, 2008. *Naar een toekomst die werkt.*
- o CrossOver, 2009. *Botsboek.*
- o CrossOver, juni 2010. *De ondersteuning geregeld. Vraag en aanbod in de ondersteuning van jongeren naar werk.*
- o CrossOver, augustus 2010. *Een schets van het buitenland. Een oriëntatie gericht op de situatie van jongeren met een beperking in school en werk in een aantal landen in Europa.*
- o CrossOver, 2010. *Past het onderwijs?*
- o CrossOver, juni 2009. *Wat vinden bedrijven? Een peiling onder HRM'ers en P&O'ers over het in dienst nemen van een Wajongere.*
- o CPB-document, no. 156, F.W. Suijker, ISBN 978-90-5833-343-8. *Verdubbeling van de instroom in de Wajong: oorzaken en beleidsopties.*
- o Detmar & De Vries, 2009. *Beroepspraktijkvorming in het MBO, ervaringen van leerbedrijven, 2009.*
- o Dijk12, april 2009. *Beroepspraktijkvorming in het MBO. Ervaringen van leerbedrijven.*
- o ECBO, juli 2010. *Leren kiezen/kiezen leren.*
- o IVA Beleidsonderzoek en advies, maart 2008. *De uitstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs in het schooljaar 2006-2007.*
- o IVA Beleidsonderzoek en advies, december 2008. *De uitstroom van leerlingen uit het praktijkonderwijs in het schooljaar 2008.*
- o IVA Beleidsonderzoek en advies, 2010. *Klaar voor het werk?*
- o Kenniscentrum CrossOver, 2010. *Past het onderwijs?*
- o KPC Groep, 2007. *Branchegerichte cursussen voor leerling-werknemer in opleiding.*
- o Kingmaschool, 2010. *De toekomst van het voortgezet speciaal onderwijs.*
- o Kingmaschool, *Werken aan de de Werkschool.*
- o Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs, *jaarsverslag 2009.*
- o Ministerie van OCW, 2009. *Kerncijfers 2005-2009.*
- o Ministerie van OCW, 2010. *Trends in beeld.*
- o MKB Nederland/MOgroep Jeugdzorg, 2008. *'Focus op een zelfstandige toekomst.'*
- o NIBUD, 2009. *Scholierenonderzoek 2008-2009.*

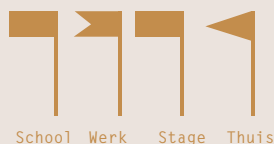
- o NIBUD, april 2008. *Financieel gedrag van jongeren. Achtergronden en invloeden.*
- o OECD, 2010. *Education at a Glance.*
- o Regioplan, 2009. *De wajong'er als werknemer.*
- o Regioplan, 2009. *Ervaringen van werkgevers met wajongers.*
- o Rijnland Advies, 2008. *Doorstroommogelijkheden voor AKA-leerlingen*
- o ROC Midden-Nederland, ML/Versie JV/DGO-02-01. *ML-Beroepsopleiding. Normaal waar mogelijk, speciaal waar nodig.*
- o RWI, 2010. *Arbeidsmarktanalyse 2010.*
- o SCP, juni 2010. *Minder werk voor laagopgeleiden? Ontwikkeling in baanbezit en baankwaliteit 1992-2008.*
- o SER, juni 2007, publicatienr. 24 augustus 2007. *Meedoen zonder beperkingen.*
- o SER, juli 2009, publicatienr. 7, 18 december 2009. *De winst van maatwerk. Je kunt er niet vroeg genoeg bij zijn.*
- o SEO, Amsterdam, juni 2010. *Kosten en resultaten van re-integratie.*
- o UWV kenniscentrum, 1-10-2007. *De groei van de Wajonginstroom. Een onderzoeksrapport in het kader van dossieronderzoek Wajong 2007.*
- o Verwey-Jonker Instituut, 2010. *Wajongers op de werkvloer.*
- o Vilans/TNO, 2009. *Wajongers en werkgevers: over omvang en omgang.*
- o WEC-Raad, 2010. *Brochure Herstart, rebound of op de rails?*

# Bijlage 5

## Infographic

### voorzieningen- landschap

*bron: ministerie OCW*





# Bijlage 6

## Ingebrachte schriftelijke adviezen

Commissie Werkscholen  
B&A Consulting BV  
T.a.v. Secretaris Maarten Crump  
Postbus 829  
2501 CV Den Haag

Tilburg, 11-10-2010

Geachte Commissieleden Werkscholen,

Graag voldoe ik aan het verzoek om een schriftelijke bevestiging te verstrekken van wat ik op vrijdag 08-10-2010 op de hoorzitting naar voren heb gebracht. Ik zal enkele bijlagen toevoegen zodat u zich een volledig beeld kunt vormen. Het idee werkschool is een sympathiek idee omdat het recht doet aan de formele opdracht arbeidstoeleiding en nazorg van het Praktijkonderwijs en de aanstaande opdracht voor het VSO en de arbeidstoeleidende activiteiten van het MBO. Met deze erkenning zouden deze drie partijen daadwerkelijk slagkracht kunnen krijgen om hun kwetsbare jeugd goed op de arbeidsmarkt te krijgen. Daarbij zijn wel een aantal zaken van cruciaal belang wil het een kans van slagen hebben:

1. Het model werkschool moet er vanuit gaan dat er de afgelopen tien jaar veel goeds in het veld is ontwikkeld. Eigenlijk kunnen we constateren dat er alles al is alleen we krijgen het niet beschikbaar voor deze doelgroep. Projecten in het onderwijs (OCW), allerlei Europese middelen (SZW) ESF-middelen (OCW en SZW), projecten m.b.t. arbeidsintegratie en participatie (SZW/UWV) enzovoorts, zie ook voorbeelden m.b.t. Praktijkonderwijs in de bijlagen. Dit uitgangspunt betekent geen systeemverandering bewerkstellingen maar juist systemen beter laten samenwerken. Hierbij dient wel druk te worden uitgeoefend, financieel en inhoudelijk. Scholen moeten niet alleen een inspanning leveren m.b.t. arbeidsparticipatie maar op basis van een opdracht (wettelijke basis) instrumenten beschikbaar hebben om daadwerkelijk de jongeren op de arbeidsmarkt te plaatsen. Hierover moeten zij verantwoording afleggen. Die instrumenten worden door de werkschool beschikbaar gesteld tegen betaling.
2. Met dit Service inkoopmodel kan de school maatwerk leveren. Immers niet alle jongeren hebben hetzelfde nodig. Scholen zullen dus hun middelen anders moeten inzetten tijdens de transitieperiode. Bijvoorbeeld het Praktijkonderwijs weet welke leerlingen de transitiefase ingaan, daar wordt niet zondermeer personeel voor benoemd maar er wordt op basis van het individueel transitieplan (vloeit voort uit het individueel ontwikkelingsplan) specifieke beroepsvorming of jobcoaching of assessment enz. ingekocht. Het geheel wordt daarmee ontwikkelingsgericht.
3. De financiële basis van de werkschool is cruciaal om de verschillende arbeidsparticiperende partijen (VNG/UWV en Arbeidsintegratiebureaus), werkgevers (MKB/NCOW) en scholen (PrO/VSO/MBO) te laten samenwerken. De financiële

basis moet verankerd worden op drie ministeries, Sociale Zaken, Onderwijs en Economische Zaken.

4. Er zijn binnen de verschillende onderwijssectoren enkele platforms die op hun waarde moeten worden geschat en waar gebruik van moet worden gemaakt. Binnen het MBO bestaat het platform Risicjongeren en het platform Gehandicapten. Deze platforms zouden kunnen worden opgeheven en getransformeerd kunnen worden naar een meer ontwikkelingsgerichte aanpak en toegevoegd kunnen worden aan WIO (Werknemer in opleiding). Dit laatste platform heeft de afgelopen tien jaar behoorlijk aan de weg getimmerd door de ESF-middelen binnen het PrO en het VSO te laten indalen. Beide sectoren zijn daar vertegenwoordigd. Het MBO heeft er belang bij hier aan te sluiten. Mogelijk kan er ingezet worden met nieuwe ESF-middelen op deze specifieke constructie, het kan zelfs een voorwaarde zijn om ESF-middelen te verkrijgen. Met deze ESF-middelen kan er worden vorm gegeven. Samenwerken moet dus. Het VSO kent sinds kort een zgn. Kenniscentrum maar dat heeft nog geen body en zal haar keuze ook richting WIO moeten maken. WIO moet dan een brede basis krijgen waar alle partijen zijn vertegenwoordigd, WIO zou een soort uitvoeringsplatform kunnen zijn van de werkschool.
5. "Mind the gap"

Het is goed om even te kijken wat er in het verleden heeft plaatsgevonden in de verschillende sectoren en te duiden wat het heeft betekend voor de arbeidstoeleiding.

- Het MBO heeft zich volledig gestort op competentiegericht onderwijs als basis van de beroepsopleiding. Jammer genoeg verloopt dat niet altijd positief, competentiegericht opleiden wordt dan opgevat als "geen lesgeven of les krijgen" en "ik begeleid als docent en de leerling denkt ik moet het zelf uitzoeken". Dat is het nu juist allemaal niet, maar de beeldvorming is nu wel zo. Dit beeld zou een krachtige wending kunnen maken als werkgevers en beroepsopleiders voor de doelgroep waarover we het hier hebben daadwerkelijk in elkaar zouden investeren in tijd. De beroepspraktijkvormers (BPV-ers) gaan intensief naar de bedrijven en de bedrijven geven de ruimte aan deze jongeren. Het MBO investeert nu te weinig in de begeleiding zodat werkgevers wantrouwend zijn naar deze jongeren. Daarnaast heeft het MBO een doorstroom naar het HBO, dat doorstroom effect is voor deze doelgroep minder interessant.
- Het VSO heeft een ontwikkeling gekend die sterk gefocust was op zorg. Dat is logisch omdat het hier een doelgroep betreft die goede zorg nodig heeft. Echter grote groepen binnen het VSO kunnen wel zeker deelnemen op de arbeidsmarkt. Veel VSO-scholen hebben hun arbeidstoeleiding meer en meer buiten de school vorm gegeven. Er zijn arbeidsintegratiebureaus ontwikkeld en deze zijn ondersteunt door UWV. Gevolg was het weglekken van de arbeidstoeleiding in de school. Deze trend kan een halt toegeroepen worden en met de werkschool weer intensiever met elkaar worden verbonden, de scholen kopen immers in. Werkgevers zijn wantrouwend omdat de nadruk op zorg en beperking ligt. Dit beeld kan met de werkschool worden omgevormd.
- Het Praktijkonderwijs zat tien jaar geleden in nagenoeg dezelfde situatie als het VSO, echter daar heeft vanwege de dreiging om opgeheven te worden een totale omslag plaatsgevonden. De scholen hebben de handen ineen geslagen en zijn begonnen aan een omvormingsproces van zorg naar leren, van klassen met leerlingen naar maatwerk voor leerlingen, en naar daadwerkelijke participatie. Er is een totaal vernieuwd programma, een andere wetgeving en een totaal



andere positie gekomen voor het Praktijkonderwijs in het onderwijsbestel. Praktijkonderwijs kan met de werkschool haar maatwerk doortrekken tot op de arbeidsmarkt.

6. Verder kan ik nog wijzen op een aantal ontwikkelingen die moeten worden meegenomen in het denken over de inrichting van de werkschool:
- Ontwikkelingen in de SW naar meer arbeidsontwikkeling. Ook daar zijn veel instrumenten beschikbaar die gebruikt kunnen worden in de Werkschool.
  - Internationaal perspectief meenemen.
  - De campagne IKKAN positioneren t.o.v. de Werkschool, de campagne kan een negatieve invloed hebben op de werkschool.
  - Er is een jobcoach beroepsvereniging in oprichting.
  - Er is een Vereniging Supported Employment die internationaal alle info heeft. (WASE/EUSE/NVS).

Arbeidsparticipatie is een bijzonder interessant en uitgebreid werkterrein, dit is slechts de weergave van een gedachtwisseling. Hopelijk is het ondersteunend aan uw werk als commissie. Ik wens u verder veel succes met uw werk.

Met vriendelijke groet,

Namens het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs



H. J. M. van den Brand MA

## **Schriftelijke inbreng voor de hoorzitting van de commissie werkscholen 8 oktober 2010**

---

REA College Nederland is blij met de uitnodiging van de commissie werkscholen. In deze schriftelijke inbreng gaan we graag in op vraagstellingen die door de commissie zijn geformuleerd ter voorbereiding op de hoorzitting.

### **Doelgroep**

Vooral ook omdat de beoogde ontwikkeling van de werkschool een uitstekende mogelijkheid lijkt te zijn voor (jong) gehandicapten die als gevolg van hun beperking(en) blokkades ervaren in reguliere opleidingstrajecten, in hun transitie naar duurzame arbeid (mét een realistisch arbeidsmarktperspectief). Daarmee geven we aan dat deze doelgroep van potentiële wajongeren te onderscheiden is van de groep potentiële bijstandsklanten met multiproblematiek. Potentiële wajongeren komen namelijk ook voor in hogere MBO niveaus én in het HBO / WO. De werkschool zal ook hen kunnen bedienen. Hiermee geven we ook aan dat de werkschool niet alléén een oplossing is voor de stelselproblematiek in MBO 1 / AKA trajecten. Indien het wenselijk is om deze stromingen los te maken uit het MBO zal daar een separate, overigens ook gespecialiseerde organisatie ingericht kunnen worden die overigens ook veel verwantschap met de werkwijze van de werkschool kan hebben. Vermenging met de groep (jong) gehandicapten lijkt voor beide groepen, in het kader van resultaatgerichtheid én de maatschappelijke positionering, niet wenselijk.

### **Ondersteuningsbehoefte**

Potentiële wajongeren, met een medische (dus ook psychiatrische) diagnose die een realistisch uitzicht hebben op reguliere arbeid hebben een ondersteuningsbehoefte die in grote lijnen bestaat uit:

- **Kwalificatie op maat**; dat betekent dat deze jongeren zich, na assessment en oriëntatie op een concrete arbeidsplaats voorbereiden door zich de door werkgevers gevraagde werkprocessen voor die functie, eigen te maken. Zoveel mogelijk binnen en gebruik makend van de bestaande onderwijsstructuur en branchegerichte opleidingen, maar niet noodzakelijkerwijs diplomagericht. (In REA College Nederland noemen we het "arbeidsmarkt gericht kwalificeren")

- **Handicapperelateerde expertise;** daarmee bedoelen we dat de stoornissen en de daaraan gerelateerde beperkingen door de beoogde werkschool herkend en erkend worden, zodanig dat de arbeidshandicap voor de betrokkenen geminimaliseerd wordt.
- **Empowerment;** (jonge)mensen met een handicap zullen in hun persoonlijke groei tot beginnend beroepsbeoefenaar hun stoornissen en beperkingen, juist in het kader van arbeid, een omgangsvorm met die beperkingen vinden die er toe leidt dat hun beperkingen in arbeid geen handicap vormen. Daarnaast vraagt een instromer in de arbeidsmarkt die fysieke problemen heeft om een empowerende instelling van het bedrijf waar hij komt te werken. Als de werkschool beide invalshoeken goed benut wordt de kans op duurzame plaatsing in arbeid aanzienlijk vergroot.
- **(UWV) Voorzieningen (inclusief jobcoaching in stage / BPV);** het initieel onderwijs probeert een leerling naar een zo hoog mogelijk (onderwijs) niveau te begeleiden om de uitgangspositie op de arbeidsmarkt zo optimaal mogelijk te maken. In de arbeidsmarkt zet UWV voorzieningen in om de prestatie in arbeid te optimaliseren. De werkschool bevindt zich in het overgangs / transitie domein en ondersteunt de warme overdracht van onderwijs naar arbeid. Daarom is het belangrijk om de terminologie en werkwijze van de arbeidsmarkt op te nemen in de werkschool, het gaat immers om (jong) gehandicapten die zijn vastgelopen in reguliere onderwijstrajecten. Er is voor hen een aanvullend / toegevoegd perspectief van arbeid wenselijk.
- **Duurzame plaatsing in arbeid;** het traject van de werkschool zal zich richten op duurzame plaatsing in arbeid, met inzet van alle middelen en voorzieningen die wenselijk zijn om loonvormende arbeid te realiseren. Toch eindigt de taak van de werkschool niet bij duurzame plaatsing maar is het wenselijk om de werkschool ook een rol te geven in een Leven Lang Leren, zodat ook voor (jong) gehandicapten de (transitie) mogelijkheden van moderne arbeidsmarkt bereikbaar zijn.
- **Portfolio / transitiedocument;** Op deelnemerniveau worden alle bovenstaande domeinen gewogen en waar dat noodzakelijk is opgenomen in het portfolio / transitiedocument van de betrokkene. Het is wenselijk om met arbeidsmarktpartijen overleg te voeren om te komen tot civiel effect (dus landelijke erkenning) van dat portfolio. Je zou kunnen denken aan een kwaliteitsstandaard met arbeidsmarktrelevantie. Dat leidt bovendien tot een transitiedocument dat interdepartementale zeggingskracht heeft zonder dat er interdepartementaal overleg over bundeling van trajectmiddelen noodzakelijk is.

## **Organisatie**

De werkschool kan voorzien in de (hierboven genoemde) behoeften van de gehele doelgroep (jong) gehandicapten, mits regionaal georganiseerd binnen landelijke kaders. Dat kan betekenen dat de werkschool de rol van regievoerder zou moeten krijgen, ten behoeve van de transitie van de betrokkene. De concrete uitvoering van de plannen kan dan uitgevoerd worden in reguliere scholen en/of voorzieningen, indien wenselijk / noodzakelijk samenwerkend in het belang van de deelnemer. REA College Nederland, MBO raad en WEC raad hebben samengewerkt in het project sluitend aanpakken. De resultaten van dit project kunnen nuttig zijn bij de ontwikkeling van de werkschool.

Dit betekent dat er een landelijke werkschoolorganisatie ontstaat, met regionale uitvoering, bijvoorbeeld in de 30 UWV regio's.

Er zijn dan dus geen gebouwen waar werkschoolleerlingen naar toe gaan, wel zijn er binnen reeds bestaande scholen en voorzieningen afdelingen werkschool. Er ontstaat wel een fysiek loket (front office) waar informatie aan klanten en organisaties wordt gegeven én waar de in een regio samenwerkende organisaties elkaar structureel ontmoeten om concrete transitieplannen én hun operationalisering af te stemmen.

## **De rol van ouders**

De werkschool, zoals hierboven beschreven, empowert personen om te gaan participeren in reguliere arbeid.

Ook voor ouders van jongeren met beperkingen is dit een nieuwe levensfase, die nadrukkelijk herpositionering en ook om ouderondersteuning vraagt. Het gaat er immers om dat een (jong) gehandicapte zelfstandig aan het werk gaat; de ouders gaan niet mee naar het werk en hebben ook geen ouderavonden op het werk. (Jong) gehandicapten én hun ouders / partners kunnen gedurende het traject toegroeien naar hun nieuwe rol / positie.

Indien het wenselijk is om ouderorganisaties te betrekken bij de werkschool lijkt een positie in het toezicht, gezien het bovenstaande, wellicht een goede positionering.

## **Financiële aspecten van inrichting**

De inrichting van de werkschool vraagt middelen voor de inrichting van de netwerkorganisatie zoals die hierboven is beschreven.

Daaronder valt het concretiseren van de landelijke kaders / werkwijze én de uitrol daarvan in de nader te bepalen regio's.

Een forse investering in de uitrol is wenselijk om vertrouwen en daardoor draagvlak te realiseren.

Op het moment dat er bestuurlijke regionale samenwerkingsovereenkomsten zijn getekend en de samenwerking positieve resultaten opwerpt komt de fase van verankering en onderhoud.

Ook daarvoor zijn financiële middelen noodzakelijk, bijvoorbeeld voor het in stand houden van de front office en de faciliteiten om tot afstemming te komen, maar aanzienlijk minder dan in de startfase van inrichting.

Met betrekking tot de toerusting van leraren behoeft de inrichting van het construct werkscholen scholing op regionaal en bovenregionaal niveau. Niet alleen gericht op leraren, maar ook op de overige actoren in de sluitende aanpak.

### **Afsluitend**

REA College Nederland biedt de commissie met bovenstaande informatie inhoudelijke en structuurinformatie die er hopelijk toe leidt dat er interdepartementale drempels kunnen worden geslecht ten behoeve van de transitie van (jonge) mensen met een handicap in hun transitie naar én in duurzame arbeid.

Samenwerking tussen onderwijs, handicapgerelateerde (zorg)organisaties, UWV, gemeenten en arbeidspartijen werkt! Dat hebben we in REA College Nederland ervaren én we hebben er al jarenlang ervaring mee.

Mochten er nog aanvullende vragen zijn, dan is REA College Nederland graag bereid om nader in gesprek te gaan.

Frits Wichers,

Directeur REA College Heliomare en directievoorzitter REA College Nederland

Herma Veltman

Directeur REA College Pluryn

Irene Bakker

Directeur REA College Bartiméus

Bert Kersten

Bestuur- en directiesecretaris



*Hoofdkantoor*

Postadres Postbus 8456, 1005 AL Amsterdam

Bezoekadres  
Narkweg 10  
1043 BX Amsterdam

De heer M. Crump  
B&A Consulting BV  
Postbus 829  
2501 CV Den Haag

Postadres  
Postbus 8456  
1005 AL Amsterdam

T 0900 330 0300  
F 020 68 44 541  
I [www.fnv.nl](http://www.fnv.nl)

Bank  
63 50 33 178

Datum	Uw kenmerk
7 oktober 2010	
Ons kenmerk	Telefoonnr.
11/315/16	020 58 16 344
Onderwerp	E-mail
Advies van de FNV / AOb t.b.v. de commissie Werkscholen	Isabel.Coenen@vc.fnv.nl

Geachte leden van de commissie,

Afgelopen zomer is de commissie Werkscholen van start gegaan, met als doel een advies uit te brengen ten behoeve van de groep jongeren die op dit moment niet in staat is om een startkwalificatie te behalen. De FNV maakt geen onderdeel uit van de commissie, maar is wel gevraagd om een advies uit te brengen. In de bijgevoegde notitie geven de FNV / AOb hun advies weer.

Graag zijn we bereid om in een persoonlijk gesprek dit advies nader toe te lichten.

Indien u vragen heeft, beantwoorden wij deze graag.

Leo Hartveld  
Federatiebestuurder FNV

Bijlage: 1

Datum  
8 oktober 2010

Aan de commissie Werkscholen  
Van  
Isabel Coenen  
Onderwerp  
Advies werkscholen

### Achtergrond advies werkscholen

Een groot aantal jongeren in het speciaal onderwijs, praktijkonderwijs, mbo 1, AKA en de REA-instituten zijn niet in staat een startkwalificatie te behalen, maar kunnen wel prima functioneren op de arbeidsmarkt. Toch is de stap naar de arbeidsmarkt voor deze jongeren vaak moeizaam. Dit kan komen doordat het onderwijs aan deze jongeren nog te weinig gericht is op arbeid, of doordat de begeleiding naar en op de arbeidsplek onvoldoende is. De werkschool moet de overstap naar de arbeidsmarkt voor deze jongeren vergemakkelijken. De FNV maakt geen deel uit van de commissie, maar is wel gevraagd om zich uit te spreken over de volgende vragen:

- Wat is voor de FNV het belang van een werkschool?
- Welke eisen willen we daar aan stellen?
- Waar moeten we vooral op letten?

### Wat is voor de FNV het belang van een werkschool?

De FNV ondersteunt het idee van een werkschool voor jongeren die nu uit de boot vallen en de aansluiting op de arbeidsmarkt veelal missen van harte. Deze groep komt nu binnen de bestaande voorzieningen en mogelijkheden onvoldoende tot hun recht. Het betreft de groep die door psychische of fysieke handicap, laag EQ etc. moeite heeft met leren en daarom niet in staat is om een startkwalificatie te behalen. Van belang is dat deze jongeren aangesproken worden op wat ze wel kunnen in plaats van wat ze niet kunnen. De huidige infrastructuur biedt hiertoe te weinig mogelijkheden.

Het doel van de werkschool moet dan ook zijn het scheppen van voorwaarden opdat talenten van leerlingen (VSO, praktijkonderwijs en REA-instituten) optimaal kunnen worden ingezet, zodat zij een duurzame plek op de arbeidsmarkt kunnen verwerven.

Om dit te realiseren is goede begeleiding en zijn maatwerktrajecten van belang. Werkmeester/praktijkbegeleider op de werkvloer en docent moeten bekwaam, voldoende zijn toegerust en de mogelijkheden hebben om deze leerlingen goed te kunnen begeleiden in hun leerproces. Dit vraagt om de inzet van vakbekwame docenten en bedrijven die in staat zijn de juiste begeleiding te bieden en een leerwerkplek die leidt tot een duurzame baan die past bij de kwaliteiten en mogelijkheden van deze leerlingen. De werkschool moet een structuur opstufen die de kwaliteit van deze driehoek garandeert. Zodat er een leersituatie ontstaat waarbij de kwaliteiten van jongeren optimaal tot hun recht komen. Daarbij is het van belang dat bedrijven die bereid en in staat zijn om deze jongeren leerwerkplekken en banen te bieden, worden ontzorgd, zodat ze niet steeds verdwalen in het woud van subsidieregelingen en worden geconfronteerd met opleidingen die steeds weer andere eisen stellen. De werkschool moet hiertoe de benodigde faciliteiten gaan leveren.

**Doelgroep.** De doelgroep van de werkschool moet volgens de FNV bestaan uit jongeren uit het voortgezet speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en de REA-instituten. Deze groep heeft zodanige psychische en lichamelijke beperkingen, dat die om een specifieke didactische aanpak vragen. Dit vergt een andere aanpak dan voor mbo1 en AKA-leerlingen, waar het gaat om een andere problematiek. Dat wil niet zeggen dat FNV niet openstaat voor de problemen van mbo1 en AKA leerlingen, maar die liggen op een ander vlak (meer sociale problematiek) dan die van leerlingen uit het VSO, praktijkonderwijs en REA-instituten. Voor mbo1 is andere zorgstructuur nodig dan voor VSO, leerlingen uit het praktijkonderwijs en REA-instituten. In het mbo1 en AKA-onderwijs zitten bovendien jongeren, die veelal wel de potentie hebben om een startkwalificatie te kunnen halen. Door deze onder te brengen bij de doelgroep werkscholen, stimuleer je dat de werkschool het label van een afvoerpulje gaat krijgen. Voor deze groepen moeten aparte maatwerktrajecten worden ontwikkeld.

#### **Welke eisen wil de FNV aan de werkschool stellen?**

De werkschool moet voorwaarden scheppen om jongeren naar een duurzame plek op de arbeidsmarkt te kunnen toe leiden en moet in principe eindonderwijs kunnen zijn. Daarvoor is maatwerk van belang. Voor sommige leerlingen kan het van belang zijn heel concreet te worden opgeleid voor een bepaalde werkplek. Daarnaast moet de doorstroommogelijkheid naar het mbo mogelijk blijven voor hen die daartoe wel de capaciteiten en kwaliteiten hebben. Voorwaarden daarvoor is dat de driehoek tussen leerling, werkbegeleider op de werkplek en docent van de opleider goed is geregeld en goede kwaliteit heeft. Dit wordt vanuit de werkschool bewaakt en ondersteunt.

We zijn niet voor een grote stelselherziening en veranderingen in wetgeving. Het concept werkschool moet zoveel mogelijk binnen de bestaande wetgeving en regelgeving kunnen worden gerealiseerd. We zien dan ook het meest in het nader uitwerken van een 'smalle' variant met een regionale infrastructuur in de vorm van een front-office, van waaruit bedrijven en opleidingen worden ondersteund om de juiste begeleiding te kunnen bieden, bedrijven worden ontzorgd en huidige middelen worden gebundeld. Daarnaast zou er dan een vorm van een nationale werkmachtschappij moeten worden gecreëerd, die standaarden voor werkscholen vaststelt, de kwaliteit bewaakt en ondersteuning biedt om deze standaarden te behalen. Als voorbeeld denken we hierbij aan het huidige concept van de vakscholen. (franchisemodel).

#### **Waar moet op worden gelet?**

Er staat ons niet voor ogen om allerlei nieuwe instituties op te tuigen, maar om gebruik te maken van de deskundigheid die bestaande instellingen hebben. Zo zouden bijvoorbeeld de kenniscentra beroepsonderwijs en bedrijfsleven een rol kunnen vervullen bij het accrediteren van bedrijven. Voorts moeten bestaande middelen beter worden gebundeld en benut. Het oormerken van middelen hierbij is van belang. Het geld moet worden besteed aan waar het voor bedoeld is. Dit betreft de verbetering van de driehoeksrelatie tussen docent, leerling en werkbegeleider, zodat er een optimaal leerproces kan ontstaan, waardoor leerlingen zich kunnen ontwikkelen. Voorts moet dit leerproces resulteren in een duurzame plek op de arbeidsmarkt. Bij bundeling en verschuiving van middelen is het van belang dat dit gaat met behoud van arbeidsvoorwaarden.

Voorts moet te allen tijde worden voorkomen dat het concept werkschool in allerlei bestuurlijke drukte blijft hangen, anders zal er in de praktijk weinig sprake zijn van een verandering. Tevens zou er een vorm van accreditatie kunnen worden ontwikkeld waarbij bedrijven worden gescreend en erkend om als leerbedrijf voor deze jongeren te fungeren en waarmee deze bedrijven tevens toegang krijgen tot ondersteuning en subsidies (o.a. WVA).





## colofon

### Voor vragen

Maarten Crump

*secretaris Commissie Werkscholen*

m.crump@bagroep.nl

### Het rapport is te vinden op

<http://www.rijksoverheid.nl/>

documenten-en-publicaties/rapporten

### Concept, ontwerp en productie

VormVijf

### Druk

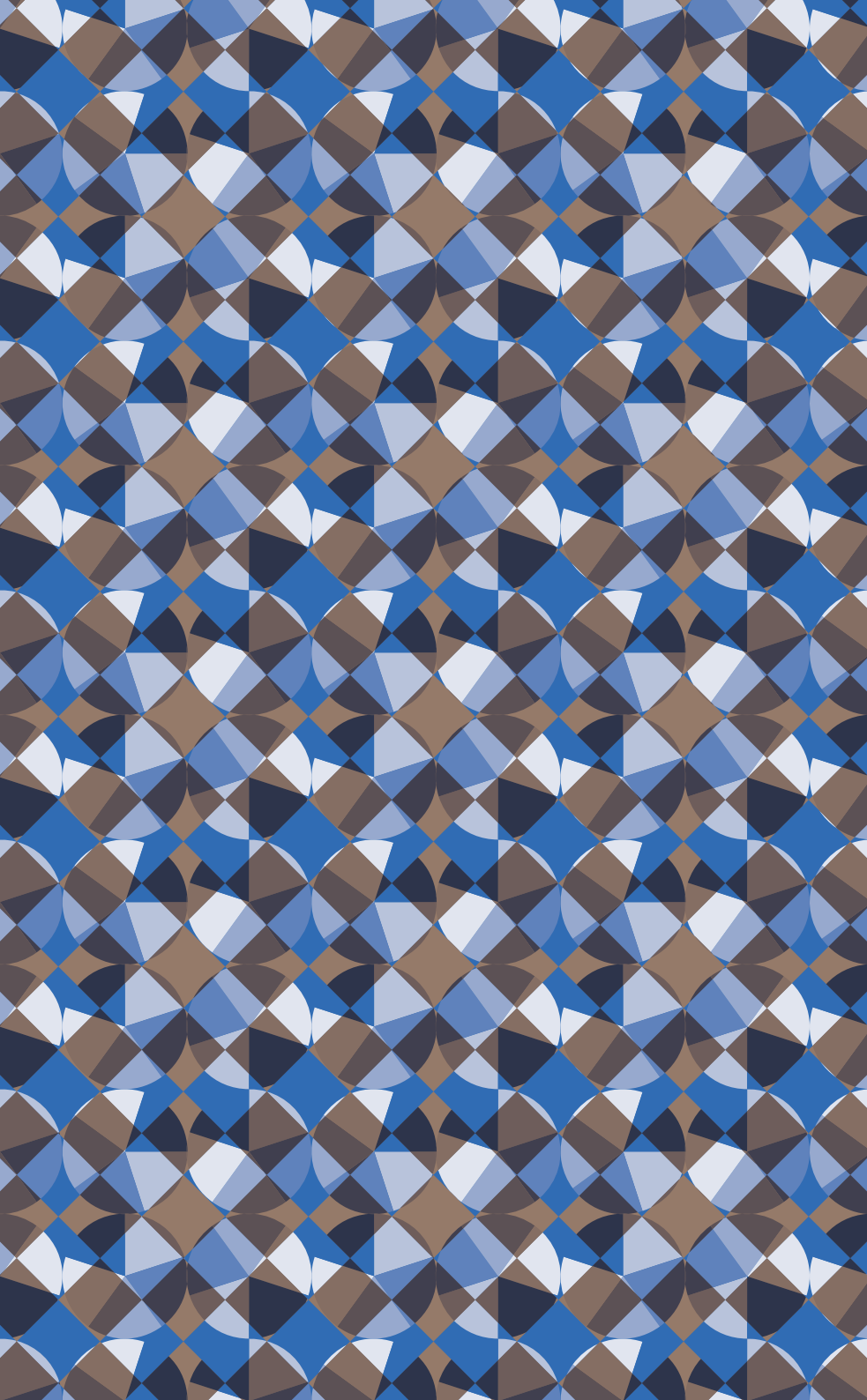
Pantheon Drukkers

### Papier

Revive pure natural offset (recycled fsc)

*binnenwerk 70 grams*

*omslag 250 grams*





Zicht op werk

De werkschool als werkend perspectief

Advies Commissie Werkscholen