

Inspectie SZW
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Als je ze loslaat, ben je ze kwijt

**Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een
arbeidsbeperking door gemeenten**

Colofon

Projectnaam	Begeleiding jongeren met een arbeidshandicap
Nummer	R 16/11

Voorwoord

Jongeren met een arbeidsbeperking zijn een kwetsbare groep. Ze missen vaak een startkwalificatie en hebben meestal een steuntje in hun rug nodig om aan werk te komen en aan het werk te blijven. Ze hebben wel degelijk arbeidsmogelijkheden die gebruikt kunnen worden op de arbeidsmarkt. Zaak is om die arbeidsmogelijkheden zo goed mogelijk te benutten waardoor de jongeren volwaardig kunnen participeren in de samenleving.

Voor gemeenten zijn deze jongeren sinds de invoering van de Participatiewet een nieuwe doelgroep. Zij zorgen voor de ondersteuning van deze jongeren bij het zoeken naar werk. Voorheen konden deze jongeren een beroep doen op UWV op grond van de Wajong. Voor de Inspectie is dat reden om te onderzoeken of gemeenten de groep jongeren met een arbeidsbeperking in beeld heeft en de ondersteuning geeft om hen naar werk toe te leiden.

Deze rapportage is een tweede in een reeks die betrekking heeft op de begeleiding door gemeenten van hun nieuwe doelgroep. Het eerste onderzoek heeft zijn weerslag gekregen in het inspectierapport 'De weg naar extra banen'. Het rapport 'Als je ze loslaat, ben je ze kwijt' is enerzijds een verbreding en anderzijds een verdieping van het eerdere onderzoek. De rapportage gaat in op de vraag of gemeenten de jongeren in beeld hebben, welke ondersteuning de jongeren krijgen van gemeenten en hoe gemeenten samenwerken met de Vso- en Pro-scholen.

*Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid*

Inhoud

Colofon—2
Voorwoord—3

Conclusies en verantwoording—9

- 1 Inleiding—13**
 - 1.1 Introductie—13
 - 1.2 Probleemanalyse—13
 - 1.3 Afbakening onderzoek—14
 - 1.4 Doelstelling—14
 - 1.5 Onderzoeksvraag—15
 - 1.6 Wettelijke en beleidsmatige context—15
 - 1.7 Referentiekader—15
 - 1.8 Aanpak onderzoek—17
 - 1.9 Leeswijzer—18

- 2 Samenwerking Vso-/Pro-scholen en gemeenten—19**
 - 2.1 Inleiding—19
 - 2.2 Samenwerking algemeen—20
 - 2.3 Samenwerking tijdens schooltijd—23
 - 2.4 Samenwerking na schooltijd—26

- 3 Zijn jongeren met arbeidsbeperkingen in beeld bij gemeenten?—29**
 - 3.1 Inleiding—29
 - 3.2 Staan al deze jongeren bij gemeenten op het netvlies?—30
 - 3.3 Overige schoolverlaters—30
 - 3.4 Overige groepen met risico om buiten beeld te raken—31
 - 3.5 Hoe worden jongeren met beperkingen in beeld gebracht?—32

- 4 Begeleiding—35**
 - 4.1 Inleiding—35
 - 4.2 Continuïteit van de ondersteuning bij overgang van school naar gemeente—36
 - 4.3 Vaststellen van participatiedoelen—37
 - 4.4 Continuïteit begeleiding tot het bereiken van het participatiedoel—39
 - 4.5 Continuïteit begeleiding bij uitval uit werk—40
 - 4.6 Organisatie van de dienstverlening—41

- 5 Instrumenten—45**
 - 5.1 Inleiding—45
 - 5.2 Inzet instrumenten algemeen—46
 - 5.3 Loonkostensubsidie—47
 - 5.4 Jobcoaching—48
 - 5.5 Onderscheid wel of geen indicatie banenafpraak—49

- 6 Bestuurlijke reactie en naschrift Inspectie—51**

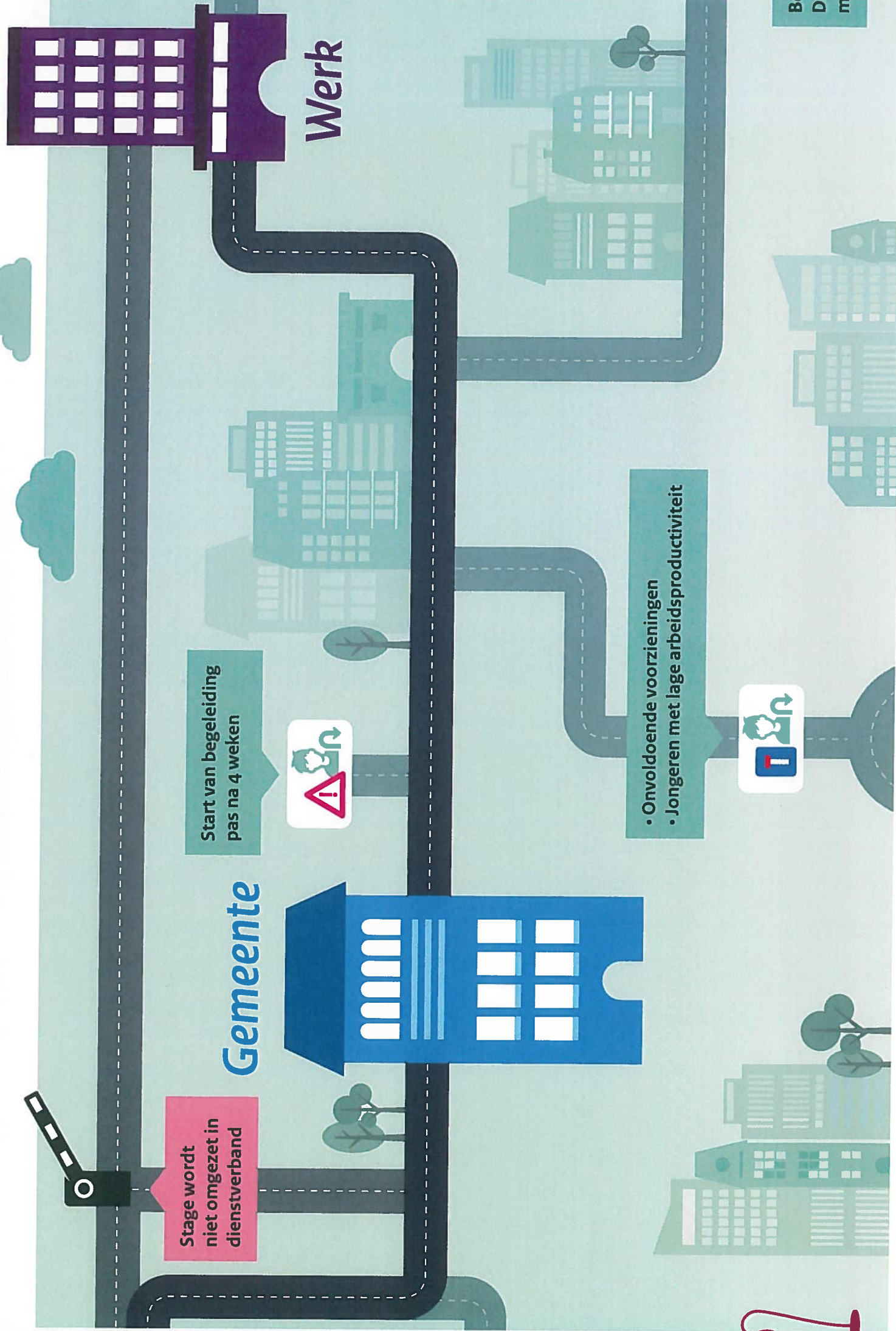
Bijlage 1 Bestuurlijke reacties Divosa en LCR—53

Bijlage 2 Wettelijke en beleidscontext—65

Bijlage 3 Methodologische verantwoording—71

Bijlage 4 Afkortingenlijst—73

Op weg van school via gemeentelijke IJUI naar werk



Conclusies en verantwoording

Gemeenten raken steeds beter bekend met hun nieuwe doelgroep: jongeren met arbeidsmogelijkheden die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen, mede door een verbeterde - soms regionale - samenwerking met de Vso- en Pro-scholen. Dat neemt niet weg dat er nog een aantal risico's bestaat die arbeidsdeelname van jongeren met een arbeidsbeperking in de weg staan. De belangrijkste zijn:

- **Jongeren die van de Vso- en Pro-scholen afkomen zijn goed in beeld. Minder goed in beeld zijn nuggers, schooluitvallers, baanverliezers en jongeren uit het regulier onderwijs. Het RMC vervult hier nog een beperkte regierol.**
- **De meerderheid van de gemeenten leidt jongeren met een lage arbeidsproductiviteit (tot 30-50 % van het WML) niet naar betaald werk maar naar alternatieve vormen van participatie zoals dagbesteding of vrijwilligerswerk. De Inspectie meent dat het niet in lijn is met het doel van de Participatiewet om mensen met een arbeidsbeperking bij voorbaat uit te sluiten van begeleiding naar betaald werk.**
- **Gemeenten zijn niet altijd in staat of bereid om alle jongeren die nog geen werk hebben voorzieningen aan te bieden. Hierdoor komt het uitgangspunt "jongeren zitten niet thuis op de bank" in het geding.**
- **De meerderheid van de gemeenten begrenst de inzet van jobcoaching in omvang en/of duur waardoor de kans op duurzame participatie kleiner is.**

Gemeenten raken steeds beter bekend met nieuwe doelgroep

Ongeveer anderhalf jaar na invoering van de Participatiewet raken gemeenten steeds beter bekend met de nieuwe gemeentelijke doelgroep, de jongeren met arbeidsmogelijkheden die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen en vóór 1 januari 2015 een beroep konden doen op de Wajong. De samenwerking tussen gemeenten en Vso- en Pro-scholen ontwikkelt zich verder waardoor het zicht op – en de mogelijkheden tot continue en passende begeleiding van – schoolverlaters versterkt wordt. Gemeenten hebben ten opzichte van het vorige onderzoek van de Inspectie (najaar 2015) bovendien verdere stappen gezet in de daadwerkelijke begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking.¹ De Inspectie signaleert echter nog de navolgende risico's voor het in beeld hebben en de arbeidsdeelname van deze jongeren.

Een deel van de jongeren is niet in beeld

De Inspectie signaleert risico's voor diverse groepen jongeren om uit beeld te raken en dientengevolge niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben om aan het werk te komen. Dit betreft schoolverlaters met een arbeidsbeperking die niet afkomstig zijn van de Vso- en Pro-scholen, nuggers en jongeren die na werk weer uitvallen. Het aandeel gemeenten dat inschat deze groepen niet goed in beeld te hebben varieert van zo'n 20% wat betreft uitvallers uit het entree-onderwijs tot ongeveer tweederde van de gemeenten die aangeven de nuggers en baanverliezers niet goed in beeld te hebben. Diverse gemeenten ondernemen wel activiteiten om deze groepen beter in beeld te krijgen, maar verschillende partijen in het netwerk van de jongeren zijn nog zoekende naar hun precieze rol daarbij, terwijl er nogal

¹ Zie inspectierapport R 16/07, juni 2016, 'De weg naar extra banen'.

eens sprake is van een gebrek aan regie. De rol van het RMC hierin is na de taakuitbreiding in 2016 veelal nog beperkt.

Samenwerking tussen scholen en gemeenten vaak nog niet regionaal

Ook in de samenwerking met scholen – die zich zoals gezegd in positieve zin ontwikkelt – is ruimte voor verbetering. De uitdaging ligt in een betere regionale samenwerking tussen scholen en gemeenten, waarbij van de centrumgemeenten verwacht mag worden dat deze de regie meer naar zich toe trekken en van de randgemeenten verwacht mag worden dat zij meewerken om de samenwerking vorm te geven. De Inspectie ziet goede voorbeelden van dergelijke samenwerking, gericht op de coördinatie van de contacten met de scholen. Wel dienen gemeenten daarbij extra alert te zijn op een warme overdracht naar de gemeente die daadwerkelijk met de jongere aan de slag moet. Soms gaat de samenwerking al verder dan de overdracht van jongeren en zetten alle betrokken partijen gezamenlijk in op een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt met als doel verhoging van de kans op (duurzaam) werk voor de jongeren.

Jongeren met een lage arbeidsproductiviteit worden veelal niet naar werk begeleid

Meer dan de helft van de gemeenten kiest er bewust voor jongeren met een laag arbeidsvermogen niet naar werk te begeleiden maar naar alternatieve vormen van participatie, zoals dagbesteding of vrijwilligerswerk. Financiële overwegingen spelen daarbij een rol, bijvoorbeeld omdat de inzet van de loonkostensubsidie niet opweegt tegen de besparingen op de uitkering. Dat blijkt uit het gegeven dat die gemeenten ondergrenzen van loonwaarde hanteren bij de inzet van loonkostensubsidie. Maar ook de overtuiging dat betaald werk geen haalbare kaart is voor deze groep, is een overweging om hen niet naar betaald werk te begeleiden. De Inspectie ziet een reëel risico dat deze jongeren niet de kans krijgen zich verder te ontwikkelen voor de arbeidsmarkt en constateert tegelijkertijd spanning met het doel van de Participatiewet om iedereen met arbeidsvermogen naar (betaald) werk toe te leiden, bij voorkeur naar regulier werk. Om de arbeidontwikkelingsmogelijkheden van de jongeren die in de dagbesteding zitten goed te kunnen volgen, is het bovendien van belang dat gemeenten de verbinding tussen de onderdelen Werk & Inkomen en WMO intensiveren.

Gemeenten hebben niet altijd voldoende voorzieningen voor jongeren die nog geen werk hebben

Gemeenten hebben over het algemeen het uitgangspunt dat jongeren nooit 'thuis op de bank komen te zitten' (sluitende aanpak). Als zij geen werk hebben, dan krijgen zij bijvoorbeeld een traject om hun arbeidsmogelijkheden te ontwikkelen of op peil te houden, of ze krijgen tijdelijk een plaats in de dagbesteding. Er zijn echter gemeenten die onvoldoende middelen hebben of beschikbaar stellen om de jongeren een dergelijke voorziening aan te bieden. Voor die jongeren is het een reëel risico dat zij hun (werknemers)vaardigheden kwijtraken of zelfs uit beeld verdwijnen.

Wie pakt de re-integratie op na uitval werk?

Gemeenten zijn zich onvoldoende bewust van hun re-integratieverantwoordelijkheid voor jongeren uit de doelgroep loonkostensubsidie die na een periode van werk weer uitvallen en een WW-uitkering van UWV krijgen. Dat vormt een risico dat jongeren uit beeld raken en niet de begeleiding naar werk krijgen die ze nodig hebben.

Jobcoaching 'kind van de rekening'

Hoewel gemeenten in algemene zin aangeven geen beperkingen te hanteren bij de inzet van instrumenten om jongeren aan het werk te helpen en houden, wordt in het beleid van gemeenten wel degelijk begrenzingen gesteld aan de inzet van een

aantal specifieke instrumenten. Ongeveer de helft van de gemeenten geeft aan dat financiële overwegingen leiden tot beperking van de inzet van instrumenten. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het toepassen van ondergrenzen en bovengrenzen voor de inzet van loonkostensubsidie. Ook ziet de Inspectie dat gemeenten vaak kiezen voor een beperkte inzet van jobcoaching in omvang en duur, wat een risico is voor duurzame participatie van de jongeren. De Inspectie constateert bovendien forse verschillen in de jobcoachregeling tussen gemeenten onderling maar ook tussen gemeenten en UWV.² Voor werkgevers is dat onduidelijk en kan bovendien tot 'shopgedrag' uitnodigen. De Inspectie ziet voorbeelden waarin gemeenten op een efficiënte wijze jobcoaching organiseren waardoor financiële belemmeringen minder snel een obstakel behoeven te zijn.

Verantwoording onderzoek

Dit onderzoek is uitgevoerd in het kader van een meerjarig programma gericht op de ondersteuning van mensen met een arbeidsbeperking. Centraal in dit onderzoek staat de nieuwe doelgroep van gemeenten, zijnde de jongeren met arbeidsmogelijkheden, die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen en vóór 1 januari 2015 een beroep konden doen op de Wajong. De Inspectie heeft eerder onderzoek gedaan naar deze doelgroep. De weerslag van dat onderzoek is neergelegd in het rapport 'De weg naar extra banen'.³ Dit onderzoek geeft een verdere verdieping op het onderwerp en een representatief beeld van een aantal aspecten van de ondersteuning door gemeenten.

De centrale vraag in dit onderzoek is:

In hoeverre hebben gemeenten de jongeren met een arbeidsbeperking in beeld, geven zij deze jongeren actieve en continue ondersteuning en zetten zij actief instrumenten in voor deze groep gericht op betaald werk?

Het onderzoek kent zowel een kwantitatief als een kwalitatief deel. Het kwantitatief deel betrof een enquête onder 100 gemeenten, met afzonderlijke vragenlijst voor beleids- en uitvoerende functionarissen. Het kwalitatief deel bestond uit het voeren van groepsgesprekken met 10 centrumgemeenten (zowel beleids- als uitvoeringsfunctionarissen), in aanwezigheid van Pro- en Vso-scholen. Daarnaast is op basis van de resultaten van het kwantitatief onderzoek en de groepsgesprekken met gemeenten en scholen een online discussie gehouden onder Vso- en Pro-scholen, waarin zij input konden geven aan de diverse aspecten van de samenwerking met gemeenten.

² De G4 is in maart 2015 met UWV overeen gekomen om de jobcoachregeling te harmoniseren. De intensiteit van de jobcoaching kan evenwel nog verschillen.

³ Met een onderzoeksperiode september tot en met oktober 2015, zie Rapport R 16/07, juni 2016.

1 Inleiding

1.1 Introductie

Binnen het Inspectieprogramma Armoede en Uitsluiting⁴ en op basis van de Inspectiebrede risicoanalyse heeft de Inspectie vanuit haar stelseltoezicht meerjarig onderzoek geprogrammeerd naar de begeleiding van mensen met een arbeidsbeperking naar (betaald) werk. Daarbij kijkt de Inspectie ook naar de samenwerking met aanpalende terreinen zoals onderwijs en zorg.⁵ Het onderzoek van de Inspectie heeft zich tot nog toe gericht op de nieuwe doelgroep van de gemeenten, zijnde de jongeren met arbeidsmogelijkheden die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen en vóór 1 januari 2015 een beroep konden doen op de Wajong. Daar speelt de vraag of gemeenten deze groep in beeld hebben en de juiste ondersteuning geven om aan betaald werk te komen. Een essentieel aspect daarbij is de samenwerking die gemeenten hebben met de scholen waar de jongeren vandaan komen.

De staatssecretaris heeft de Tweede Kamer toegezegd haar in het najaar te informeren over de vraag of de gemeenten de jongeren met een arbeidsbeperking in beeld hebben, of zij deze groep actief oppakken en of zij in hun beleid en in hun praktijk voorzien in een brede ondersteuning voor deze nieuwe doelgroep. De staatssecretaris heeft de Kamer toegezegd haar te informeren mede aan de hand van de resultaten van onderzoek van de Inspectie SZW.⁶

1.2 Probleemanalyse

Zoals gezegd hebben gemeenten er sinds 1 januari 2015 een nieuwe doelgroep bij gekregen. De nieuwe doelgroep betreft veelal jongeren die onderwijs hebben gevolgd op de praktijkscholen (Pro-scholen) en scholen voor het voortgezet speciaal onderwijs (Vso-scholen), dan wel jongeren die vervolgonderwijs hebben gevolgd op het entree-onderwijs. De nieuwe doelgroep van de gemeenten is over het algemeen kwetsbaar te noemen, hetgeen zich vertaalt naar een grotere ondersteunings- en begeleidingsbehoefte bij het aan het werk komen en aan het werk blijven. De jongeren die van de Pro- en Vso-scholen komen, hebben veelal een verstandelijke of psychische beperking en/of gedragsproblemen. Dat zorgt ervoor dat zij zonder begeleiding hun weg naar uitkeringsregelingen of werk vaak niet kunnen vinden. Ook zorgt dat ervoor dat zij moeilijk met veranderingen kunnen omgaan en vaak jobcoaching nodig hebben als zij werken. Kennis van en deskundigheid over deze doelgroep is daarom van belang om de juiste begeleiding te kunnen geven.

In eerder onderzoek van de Inspectie ten aanzien van deze doelgroep⁷ concludeert de Inspectie een aantal risico's:

- Gemeenten hebben wel afspraken gemaakt met de Pro- en Vso-scholen over het inrichten van netwerken met die scholen, maar de netwerken met die scholen functioneren nog niet altijd optimaal. Dat vormt een risico voor een goede overgang van school naar werk of gemeente en een risico dat jongeren tussen wal en schip en uit beeld raken.

⁴ Het Inspectieprogramma Armoede en Uitsluiting beoogt een bijdrage te leveren aan een meer inclusieve samenleving, onder meer voor mensen met een arbeidsbeperking.

⁵ In het kader van artikel 9 van de Wet SUWI.

⁶ Kamerstukken II 2015/2016, 34.352, nr. 15.

⁷ Rapport R 16/07, juni 2016

- Gemeenten zaten (ook in meer of mindere mate) nog in een ontwikkelfase en waren ervaring aan het opdoen met de begeleiding van de nieuwe doelgroep.
- Gemeenten hanteren kosten batenoverwegingen bij onder meer het begeleiden van jongeren met arbeidsbeperkingen en de inzet van instrumenten. Dat leidt tot het risico dat jongeren met een laag arbeidsvermogen, beneden de door gemeenten gehanteerde ondergrens, niet naar de extra banen worden begeleid maar richting dagbesteding, vrijwilligerswerk of participatieplekken. Een risico daarbij is dat een deel van die groep thuis komt te zitten en uit beeld raakt.

Gemeenten leveren met het aan het werk helpen van de nieuwe doelgroep ook een bijdrage aan het realiseren van extra banen in het kader van de banenafspraken. Het is goed om te beseffen dat deze nieuwe doelgroep van gemeenten een nu nog relatief klein aandeel vormt van de potentiële doelgroep banenafspraken. Dat aandeel gaat met het verstrijken van de tijd wel steeds groter worden door nieuwe instroom. Het grootste aanbod komt thans vanuit de doelgroep Wajong (ingestroomd vóór 1 januari 2015) en de mensen met een wsw-indicatie.

1.3 Afbakening onderzoek

Het onderzoek richt zich op het in beeld zijn en ondersteuning vanuit gemeenten aan de nieuwe doelgroep van gemeenten sinds de invoering van de Participatiewet: de jongeren die weliswaar arbeidsmogelijkheden hebben maar niet zelfstandig in staat zijn het minimumloon te verdienen en die voorheen een beroep deden op de Wajong.

Mede gezien de strakke tijdspanne waarbinnen dit onderzoek dient te worden afgerond komt het werkgeversperspectief bij het creëren van deze banen en het daadwerkelijk matchingsproces slechts zijdelings aan de orde. Deze aspecten van het proces van realisatie van extra banen zullen in een vervolgonderzoek diepgaander aan de orde komen. Wel heeft de Inspectie in de enquête een aantal vragen gesteld over het matchingsproces, voornamelijk met als doel input te verkrijgen voor het genoemde vervolgonderzoek.

Ook de regionale samenwerking is geen primair onderzoeksonderwerp. Wel kan regionale samenwerking (zijdelings) aan de orde komen als deze relevant is voor de beantwoording van de onderzoeksvragen.

1.4 Doelstelling

Deze rapportage geeft inzicht in de wijze waarop gemeenten de nieuwe doelgroep in beeld hebben en begeleiden naar (betaald) werk (waaronder extra banen in het kader van de banenafspraken) en hoe zij daarbij samenwerken met de Vso- en Proscholen. Daarbij beschrijft de Inspectie tevens de fase van ontwikkeling waarin gemeenten en scholen zich bevinden in de begeleiding van de nieuwe doelgroep naar werk.

De rapportage geeft ook inzicht in risico's, knelpunten en goede praktijken met als doel dat betrokken partijen daarvan kunnen leren en zo nodig beleid en uitvoering kunnen verbeteren. De Inspectie draagt zodoende bij aan een meer duurzame arbeidsparticipatie van jongeren met een arbeidsbeperking en een meer inclusieve samenleving.

De Inspectie beoogt tevens input te leveren voor de eerdergenoemde brief die de staatssecretaris toegezegd heeft aan de Tweede Kamer over de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten.⁸

1.5 Onderzoeksvraag

Centrale onderzoeksvraag:

In hoeverre hebben gemeenten de jongeren met een arbeidsbeperking in beeld, geven zij deze jongeren actieve en continue ondersteuning en zetten zij actief instrumenten in voor deze groep gericht op betaald werk?

Deelvragen

1. In hoeverre hebben gemeenten jongeren met een arbeidsbeperking in beeld en op welke manier waarborgen gemeenten dat die jongeren met een arbeidsbeperking in beeld zijn en blijven?
2. In hoeverre functioneert de samenwerking tussen gemeenten en Pro- en Vso-scholen, zodanig dat een goede en tijdige overgang van school naar werk of gemeente gewaarborgd is?
3. In hoeverre borgen gemeenten de continuïteit van de arbeidsondersteuning aan jongeren met een arbeidsbeperking, waaronder begrepen de continuïteit bij de overgang van school naar gemeente?
4. In hoeverre zetten gemeenten actief instrumenten in voor jongeren met een arbeidsbeperking (beleid en feitelijk) en welke overwegingen zijn daarbij leidend?
5. Wat zijn de kansen en bedreigingen bij het begeleiden door gemeenten van jongeren met een beperking, ten aanzien van het toeleiden naar betaald werk (inclusief een baan in het kader van de banenafpraak) en zijn daarbij goede voorbeelden aan te wijzen?

1.6 Wettelijke en beleidsmatige context

De wettelijke context voor dit onderzoek wordt voornamelijk bepaald door de Participatiewet. Daarnaast is het sociaal akkoord relevant waarin overheid en sociale partners hebben afgesproken om in 2026 125.000 extra banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking.

Zowel in 2015 als in 2016 zijn wijzigingen aangebracht in regelgeving om het proces van het aan het werk helpen van de nieuwe doelgroep van gemeenten te stroomlijnen. Momenteel zijn er voorstellen voor wetswijzigingen in behandeling bij de kamer met als planning invoering per 1 januari 2017. De belangrijkste kaders zijn in bijlage 2 weergegeven.

1.7 Referentiekader

Een belangrijke doelstelling van de Participatiewet is om een inclusieve samenleving te realiseren, waarbij iedereen meedoet naar vermogen. Iedereen met arbeidsvermogen wordt zo veel als mogelijk begeleid naar werk in een reguliere werksetting. Voor mensen met arbeidsvermogen waarvoor werken in een reguliere werksetting niet mogelijk is, kan de gemeente een beschutte werkplek beschikbaar stellen. Een goede begeleiding door gemeenten van jongeren met een arbeidsbeperking is vaak een essentiële schakel voor hen om te kunnen werken in een reguliere werksetting.

⁸ Kamerstukken II 2015/2016, 34.352, nr. 15

De Inspectie hanteert bij het beoordelen van de begeleiding door gemeenten de volgende algemene uitgangspunten:

1. Gemeenten werken samen met Pro- en Vso-scholen ten behoeve van de goede overgang van school naar werk of gemeente;
2. Gemeenten hebben jongeren met een arbeidsbeperking in beeld (zowel uitkeringsgerechtigden als niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden: nuggers);
3. Gemeenten geven kwetsbare jongeren met arbeidsmogelijkheden actieve ondersteuning, met als primair doel betaald werk (inclusief een baan in het kader van de banenafspraken). De gemeente bewaakt daarbij dat de ondersteuning niet onderbroken wordt;
4. Gemeenten zetten de instrumenten in die nodig zijn om jongeren met een beperking aan het werk te helpen en te houden of, indien regulier werk niet mogelijk is, om het participatiedoel te realiseren.

De uitgangspunten zijn als volgt uitgewerkt.

Ad 1: Bij een goede samenwerking met scholen denkt de Inspectie in het bijzonder aan:

- Gemeenten zijn bekend met de leerlingen die de school verlaten en op welk moment zij de school verlaten. Bijvoorbeeld door:
 - het tijdig doorspreken van de leerlingen die de school verlaten;
 - informatieoverdracht over de leerlingen;
 - warme overdracht van de leerling van school aan de gemeente, in het bijzonder naar de functionaris die de begeleiding op zich moet nemen.
- Gemeenten ondersteunen de scholen en leerlingen bij het omzetten van een stage naar een dienstverband aan het einde van de schoolse periode;
- Scholen hebben een vast aanspreekpunt vanuit of namens de gemeente.

De samenwerking kan ook verder gaan. Bijvoorbeeld als gemeenten en scholen samenwerken bij het vinden van stages voor de scholen. Denkbaar is voorts een meer intensieve (regionale) samenwerking, waarin scholen en gemeenten structureel werken aan een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt.

Ad 2: Jongeren in beeld

Om te garanderen dat de gehele doelgroep bekend is dienen gemeenten zicht te hebben op:

- schoolverlaters met een beperking die vanuit Vso/Pro zullen instromen;
- schoolverlaters met een arbeidsbeperking van andere scholen, zoals degenen die passend onderwijs hebben gekregen via regulier onderwijs, of vanuit Vso/Pro doorgestroomd zijn naar entree- of mbo-onderwijs;
- voortijdig schoolverlaters met arbeidsbeperkingen;
- jongeren uit de doelgroep die tijdelijk geen arbeidsmogelijkheden hebben;
- jongeren die uitvallen uit werk en
- niet-uitkeringsgerechtigden die behoefte hebben aan ondersteuning bij het zoeken naar werk.

Meerdere partijen zijn betrokken bij het in beeld hebben van de jongeren. Van belang is dat er een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling is tussen alle betrokken partijen ten aanzien van het in beeld brengen en houden van jongeren met arbeidsbeperkingen en dat daar regie op is.

Ad 3: Bij een actieve en continue begeleiding door gemeenten denkt de Inspectie in het bijzonder aan:

- Continuïteit van de ondersteuning van jongeren met een arbeidsbeperking bij overgang van Pro-/Vso-school naar gemeente.

- De gemeente stelt bij de aanvang van de begeleiding vast wat de mogelijkheden, beperkingen en ondersteuningsbehoeften van de jongere zijn, alsmede wat het participatiedoel is (primair betaald werk).
- Als betaald werk nog niet mogelijk is, worden andere activiteiten ingezet en aangeboden als tussenschakel op de weg naar betaald werk.
- Er is continuïteit van de ondersteuning van de jongeren met een arbeidsbeperking tot dat het participatiedoel bereikt is.
- Bij uitval uit werk geeft de gemeente de jongere opnieuw actieve begeleiding naar werk of een alternatief participatiedoel.

Ad 4: inzet van instrumenten:

Jongeren met een arbeidsbeperking hebben veelal extra ondersteuning nodig voor het aan het werk komen en blijven. De Participatiewet biedt de mogelijkheid voor gemeenten om voor het aan het werk helpen en houden van de jongeren diverse instrumenten in te zetten. Uitgangspunt is dat de gemeente maatwerk levert. De inzet van loonkostensubsidie en jobcoaching zijn essentiële instrumenten. Proefplaatsing kan ook een belangrijk instrument zijn om een werkgever over de streep te trekken. Ook kan gedacht worden aan andere werkvoorzieningen zoals werkplekaanpassingen, vervoersvoorzieningen, en voorzieningen voor blinden en slechthorenden.

1.8 **Aanpak onderzoek**

Het onderzoek kent zowel een kwantitatief als een kwalitatief deel. Het kwantitatief deel bestaat uit een enquête onder een representatief aantal gemeenten. Het kwalitatief deel bestond uit het voeren van groepsgesprekken met 10 centrumgemeenten (zowel de beleids- als de uitvoeringskant), in aanwezigheid van Pro- en Vso-scholen. Daarnaast is op basis van de resultaten van het kwantitatief onderzoek en de groepsgesprekken met gemeenten en scholen een online discussie gehouden onder Vso- en Pro-scholen.

Enquête

Het kwantitatieve deel van het onderzoek is bedoeld om een representatief beeld te krijgen van:

- de vraag of gemeenten jongeren in beeld hebben;
- de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten en
- de instrumenten die gemeenten inzetten voor deze doelgroep.

Het kwantitatieve deel van het onderzoek is uitgevoerd via een enquête. Voor de enquête is een representatieve steekproef onder gemeenten getrokken. De steekproef bestaat uit 100 gemeenten waaronder alle centrumgemeenten. De niet centrumgemeenten zijn a-select getrokken.

De vragenlijst is opgesteld vanuit de kennis die de Inspectie heeft opgedaan bij eerder onderzoek op dit onderwerp. Zie daarvoor bijvoorbeeld het rapport 'De weg naar extra banen'.⁹ Er zijn diverse kwaliteitstoetsen georganiseerd op de vragenlijst voor de enquête. Diverse specialisten binnen de Inspectie op het gebied van vragenlijsten hebben naar de vragenlijsten gekeken. Daarnaast is de vragenlijst uitgebreid getoetst in de praktijk.

Groepsgesprekken

De groepsgesprekken hebben tot doel meer diepgang in het onderzoek te krijgen. De diepgang is nodig om de kwantitatieve resultaten van de enquête beter te kun-

⁹ Rapport R 16/07, juni 2016

nen duiden alsmede mechanismes bloot te leggen die zorgen voor knelpunten of juist voor goede praktijken en mogelijkheden tot verbetering. Ook beogen de groepsgesprekken vast te stellen of er sprake is van een leercurve ten opzichte van 2015.

Onder de groepsgesprekken met 10 gemeenten en scholen zijn ook 4 gemeenten die in het onderzoek 'De weg naar extra banen' betrokken waren, om op deze manier meer zicht te krijgen op een mogelijke leercurve ten opzichte van 2015

Online discussie met scholen

De online discussie had als doel om het geluid van scholen breder te laten doorklinken in de rapportage. De scholen zijn weliswaar ook in de groepsgesprekken aan het woord geweest, maar via de online discussie hebben scholen een grotere bijdrage kunnen leveren aan een evenwichtige rapportage.

De Vso- en Pro-scholen hebben afzonderlijk de online discussie gevoerd. Dit omdat de verschillende onderwijsvormen eigen kenmerken hebben die gevolgen kunnen hebben voor de wijze waarop zij samenwerken met gemeenten.

Een uitgebreide methodologische verantwoording is opgenomen in bijlage 3.

1.9 Leeswijzer

Deze rapportage gaat in hoofdstuk 2 allereerst in op de samenwerking tussen de Vso- en Pro-scholen met gemeenten. Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag in hoeverre gemeenten de jongeren met een arbeidsbeperking in beeld hebben. De actieve en continue begeleiding door gemeenten komt in hoofdstuk 4 aan de orde. Hoofdstuk 5 tenslotte gaat in op de vraag in hoeverre gemeenten instrumenten inzetten die nodig zijn voor duurzame participatie van de doelgroep.

2 Samenwerking Vso-/Pro-scholen en gemeenten

Wat gaat goed

- *De samenwerking tussen scholen en gemeenten gaat ten opzichte van de tweede helft van 2015 steeds beter. De tevredenheid van scholen en gemeenten over de samenwerking overheerst.*
- *Bij verreweg de meeste gemeenten is sprake van een warme overdracht van de schoolverlaters van school naar gemeente.*
- *Er komen ook intensievere vormen van (veelal regionale) samenwerking voor tussen scholen en gemeenten gericht op een structureel betere aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt. Onder meer door stages meer arbeidsmarktrelevant te maken en banen te creëren voor de doelgroep. Gemeenten zijn in deze intensievere vorm van samenwerking ook bereid te investeren als de jongere nog op school zit.*

Waar zitten de risico's

- *Sommige scholen vinden het lastig om met veel gemeenten met eigen beleid en procedures te moeten samenwerken. De samenwerking met randgemeenten verloopt minder goed dan met centrumgemeenten. Scholen vragen daarom om meer regionale coördinatie vanuit de centrumgemeenten.*
- *Naast tevredenheid over samenwerking zijn er ook kritische geluiden van scholen, zoals wisselende aanspreekpunten bij gemeenten en te weinig betrokkenheid van sommige gemeenten in de schoolse periode.*
- *Onduidelijkheid over nazorgverantwoordelijkheid van scholen leidt tot discussies over verantwoordelijkheidsverdeling tussen scholen en gemeenten met als risico discontinuïteit van de begeleiding.*

2.1 Inleiding

Voor iedere jongere is de overgang van school naar werk of andere participatiebepemming een cruciale fase in het leven. Dit geldt nog sterker voor jongeren met arbeidsbeperkingen. In die overgang kan er veel misgaan als er geen goede aansluiting is en de continuïteit van de begeleiding niet geborgd is. Vaardigheden die de jongeren op school met soms veel pijn en moeite hebben aangeleerd, raken ze snel weer kwijt als er geen passend vervolg is na de schoolperiode. Voor een duurzame participatie is het derhalve van belang dat er een goede aansluiting is tussen school enerzijds en werk of begeleiding door gemeenten anderzijds. Een goede samenwerking tussen scholen en gemeenten is daarbij essentieel.

Dit hoofdstuk gaat over de samenwerking tussen gemeenten en Vso- en Pro-scholen. Samenwerking tussen gemeenten en deze scholen is van belang omdat de meeste jongeren op deze scholen onder de nieuwe doelgroep van de gemeenten vallen. Er is daarnaast ook een substantieel deel van de nieuwe de doelgroep afkomstig van andere scholen, zoals het reguliere onderwijs en het entree onderwijs.

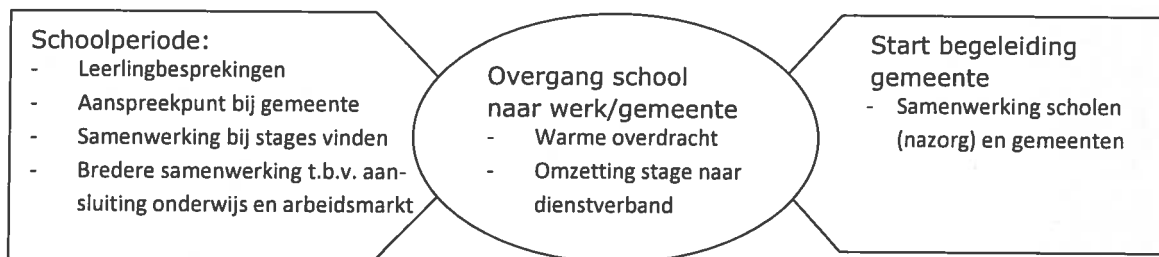
In het rapport 'De weg naar extra banen'¹⁰ heeft de Inspectie beschreven in hoeverre gemeenten de samenwerking met Pro- en Vso-scholen hebben overgenomen van UWV. Daarin constateerde de Inspectie dat alle onderzochte gemeenten weliswaar afspraken hebben gemaakt met de scholen maar dat het functioneren van de net-

¹⁰ Rapport R 16/07, juni 2016

werken nog in ontwikkeling was. De Inspectie heeft in dit onderzoek gezien in hoeverre de samenwerking inmiddels beter verloopt dan tijdens het onderzoek 'De weg naar extra banen'.¹¹

De Inspectie heeft naar diverse aspecten van de samenwerking gekeken. Deze aspecten zijn afgeleid van het referentiekader dat in hoofdstuk 2 is beschreven. Deze zijn in onderstaand schema weergegeven.

Samenwerking scholen en gemeenten



2.2 Samenwerking algemeen

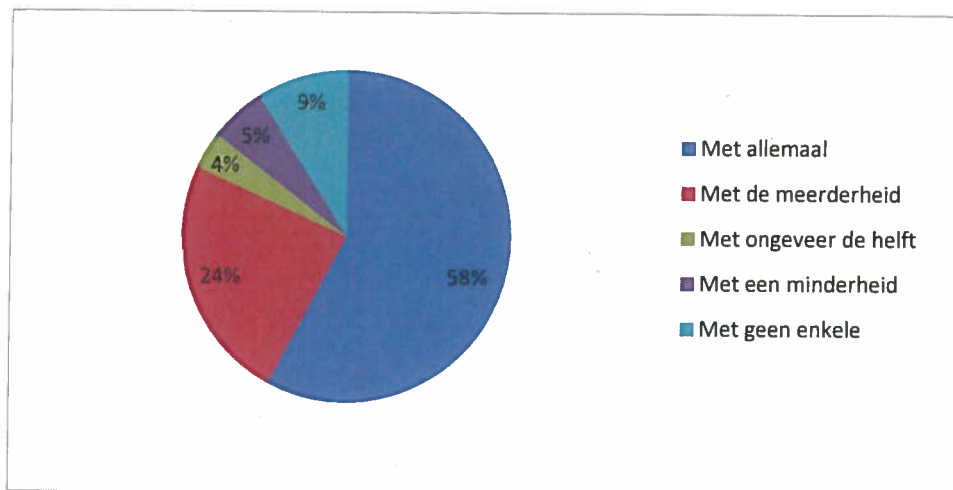
Alhoewel er zeker nog verbetermogelijkheden zijn in de samenwerking, die in het vervolg van dit hoofdstuk nog aan de orde komen, leidt de Inspectie zowel uit de enquête als uit de groepsgesprekken en online discussie af dat ten opzichte van het vorige onderzoek (zie 'De weg naar extra banen') gemeenten en scholen zich verder in de samenwerking ontwikkeld hebben. Centrumgemeenten die de Inspectie ook in het vorige onderzoek betrokken had, hebben stappen gezet maar ook andere centrumgemeenten en scholen geven aan dat de samenwerking steeds beter gaat. In de online discussie onder scholen heeft de tevredenheid over de samenwerking met gemeenten de overhand.

Zijn er afspraken gemaakt en hoe werken ze in de praktijk?

Bijna zes op de tien gemeenten hebben afspraken met alle scholen waar jongeren van deze gemeenten onderwijs volgen, zo blijkt uit de enquête. Daarnaast heeft een kwart van de gemeenten afspraken met de meerderheid van de scholen. Ongeveer 15% geeft aan met een minderheid of met geen van deze scholen afspraken te hebben gemaakt. Grotere gemeenten geven vaker aan afspraken te hebben met alle of de meeste scholen. De centrumgemeenten hebben allen afspraken met alle of met een meerderheid van de scholen.

¹¹ Met als onderzoeksperiode september tot en met oktober 2015.

Grafiek 2.1 In hoeverre zijn er afspraken gemaakt tussen gemeenten en de scholen?



Gemeenten die zeggen afspraken te hebben gemaakt met scholen is vervolgens gevraagd om wat voor afspraken het gaat en hoe deze afspraken in de praktijk werken. Bijna alle voorgelegde samenwerkingsafspraken worden, op enkele gemeenten na, door allemaal herkend. Dat geldt alleen niet voor het samenwerken bij het vinden van een schoolse stage, dat bij bijna vier van de tien gemeenten niet gebeurt. De gemaakte afspraken werken in de praktijk volgens de respondenten meestal goed of in ieder geval in voldoende mate.

Tabel 2.1 Welke afspraken zijn er gemaakt en hoe werken deze afspraken in de praktijk?

	Praktijk					
	Ja	Goed	Voldoende	Onvoldoende	Slecht	NvT
Ruim voor einde school gesprekken over naschools traject	90%	58%	34%	0%	3%	5%
Samenwerking school en gemeenten bij vinden van schoolse stages	62%	20%	38%	4%	11%	27%
Ondersteuning aan scholen bij omzetting stage in dienstverband	89%	46%	35%	2%	0%	16%
Warme overdracht schoolverlater, van school naar gemeente	90%	51%	33%	5%	0%	10%
School draagt relevante informatie over leerlingen over	86%	38%	34%	10%	0%	18%
Vast contactpersoon voor de school bij de gemeente	98%	81%	10%	5%	0%	4%

Tevredenheid over samenwerking

In de groepsgesprekken geven scholen en gemeenten over het algemeen aan enthousiast of op zijn minst tevreden te zijn over de samenwerking: "Er zijn korte lijnen en men weet elkaar te vinden".

Uit de online discussie zijn ook enkele positieve geluiden te horen over de samenwerking.

Citaat Pro

Het model dat in onze regio wordt gehanteerd werkt prima: het serviceplein van de gemeente is een verlengstuk van de school en beleidsmatig zijn er uitstekende contacten tussen ambtenaren en medewerkers van de school.

Maar ook als scholen tevreden zijn zien ze ruimte voor verbetering:

Citaat Pro

De contacten zouden nog intensiever moeten zijn. Samen optrekken richting toekomst van de leerling.

Kanttekeningen bij samenwerking

Scholen geven tijdens de groepsgesprekken aan dat met andere dan de centrumgemeenten minder goede ervaringen zijn met de samenwerking. Dat zijn ook geluiden die uit de online discussie naar voren komen. Kritische geluiden klinken door ten aanzien van de verschillen in beleid en processen tussen de gemeenten waar scholen mee te maken hebben. Scholen vragen daarom naar meer regie van centrumgemeenten in de regio. Het ligt overigens niet altijd aan de regie van de centrumgemeenten, aangezien omliggende gemeenten er soms bewust voor kiezen om niet samen te werken.

Citaat VSO

Met de gemeente X hebben we een goed en gestructureerd contact over alle leerlingen uit de gemeente. Helaas hebben de randgemeenten ervoor gekozen om zelfstandig te opereren, waar in het verleden gemeente X als regio gemeente optrad. Dat is geen verbetering. Je hebt als uitstroom begeleider met veel verschillende mensen en regelingen te maken, dat is erg onduidelijk, omslachtig en ongewenst.

Citaat VSO

Wat wij merken is dat er een groot verschil zit tussen gemeenten waar wij mee samenwerken. Waar de ene gemeente goed voorbereid is en ze duidelijk het beste met de persoon voor heeft, zit de andere gemeente met de handen in het haar, en heeft nog niet volledig de professionaliteit in huis, of denkt minder mee als het gaat om de uitstroom van leerlingen van het VSO.

Andere kanttekeningen die scholen noemen zijn dat gemeenten onvoldoende capaciteit en deskundigheid hebben op de doelgroep om de samenwerking goed vorm te geven of dat de samenwerking pas laat op gang is gekomen.

Centrumgemeenten geven in de groepsgesprekken op hun beurt aan niet met alle scholen dezelfde goede samenwerking te hebben. Zo wordt de samenwerking met de scholen soms bemoeilijkt omdat iedere school een andere manier van werken heeft. Ook kan het misgaan als jongeren naar scholen toegaan die in een andere regio liggen.

Meer maatwerk mogelijk

Voor scholen is de situatie met de invoering van de Participatiewet zoals gezegd ingewikkelder en arbeidsintensiever geworden door de samenwerking met meerdere gemeenten. Sommige scholen vinden dat een achteruitgang ten opzichte van de situatie dat zij alleen met UWV te maken hadden. De Inspectie krijgt echter ook het

geluid te horen dat scholen het een vooruitgang vinden omdat er in de samenwerking met gemeenten meer maatwerk mogelijk is.

Verschillen samenwerking op beleids- en uitvoerend niveau

In de online discussie geven scholen soms aan dat er verschillen zijn in de samenwerking op beleids- en uitvoerend niveau. Een voorbeeld hiervan is dat de scholen op politiek niveau overeenstemming hebben maar dat de uitvoering volgens de scholen een eigen koers vaart. Andersom komt ook voor: op uitvoerend niveau werkt men goed samen maar in het wethoudersoverleg kan men niet tot (regionale) overeenstemming komen.

Citaat Pro

Inmiddels op uitvoerend gebied wel. Op beleidsmatig gebied is dit lastig omdat we met veel gemeenten te maken hebben (meer dan 7). Pogingen om regionaal afspraken te maken zijn gestrand in het regionaal wethoudersoverleg.

2.3 Samenwerking tijdens schooltijd

De samenwerking tussen gemeenten en scholen is meestal gericht op een goede overgang van school naar werk of gemeente. De Inspectie komt ook verdergaande vormen van samenwerking tegen, die veelal regionaal vormgegeven worden en gericht zijn op een goede aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt en daarbij een zo hoog mogelijke uitstroom naar werk nastreven.

Samenwerking gericht op goede overgang van school naar werk of gemeente

Verschillende leerlingoverleggen in laatste schooljaar

Voor gemeenten is het nodig dat ze weten welke jongeren ze wanneer kunnen verwachten en welk uitstroomprofiel deze jongeren hebben. Daarvoor starten gemeenten en scholen de gesprekken veelal in het laatste schooljaar van de jongere. Sommige gemeenten beginnen daar al mee aan het begin van het laatste schooljaar. Het komt voor dat ieder kwartaal een gesprek plaatsvindt, maar soms blijft het ook bij één gesprek, bijvoorbeeld halverwege het jaar. In deze gesprekken bespreken scholen en gemeenten de uitstroomprofielen van alle jongeren die de school gaan verlaten en de ondersteuning die de jongeren nodig hebben richting werk of een andere participatiebestemming. Soms wordt overwogen of een jaar langer op school of vervolgonderwijs de voorkeur verdient.

Citaat VSO

Bij de start van het schooljaar geven wij aan alle gemeentes duidelijk aan wie wanneer school gaat verlaten (kwantitatieve uitvraag) vanaf januari komt daar de kwalitatieve uitvraag bij met een heldere overdracht (transitieformulier). Tussentijds is er ook overleg met de gemeentes over mogelijke plaatsing.

Eén aanspreekpunt

De Inspectie ziet het als aspect van goede samenwerking dat scholen één aanspreekpunt hebben bij de gemeenten. Uit de enquête blijkt dat vrijwel alle gemeenten afspraken hebben gemaakt over het benoemen van één aanspreekpunt vanuit de gemeente en dat die afspraken volgens de gemeenten goed of voldoende werken. Dit beeld wordt bevestigd in de groepsgesprekken met centrumgemeenten en scholen.

De online discussie met scholen brengt ook andere signalen naar voren. Zo zijn scholen soms minder tevreden over het aantal wisselingen in aanspreekpunten bij gemeenten en uiten zij soms hun voorkeur voor meer regionale coördinatie.

De aanspreekpunten voor scholen zijn veelal ook degenen die de jongeren begeleiden naar werk. Dat heeft als voordeel dat de jongeren al bekend zijn met de begeleider van de gemeente voordat ze de school verlaten. De overdrachtmomenten zijn daardoor tot een minimum beperkt.

De aanspreekpunten van gemeenten voor de scholen zijn niet per definitie degenen die de schoolverlaters verder begeleiden. Dat doet zich bijvoorbeeld voor wanneer er sprake is van regionale coördinatie of wanneer de gemeente een tussenschakel heeft geplaatst tussen de scholen en de verdere dienstverlening van de gemeente, bijvoorbeeld het jongerenloket. Er zijn dan extra overdrachtmomenten in het proces van overgang van school naar de begeleiding van de gemeenten.

Als er sprake is van regionale coördinatie dan zijn er verschillende oplossingen gekozen om tot die coördinatie te komen. Wat voorkomt is dat het RMC, een arbeidsdeskundige van UWV of een leerplichtambtenaar de coördinatie verzorgt. Het komt ook voor dat er een speciaal coördinatiepunt in het leven geroepen is die voortkomt uit regionale samenwerking.

Samenwerking gericht op een betere aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt

De Inspectie komt soms verdergaande vormen van samenwerking tegen dan alleen gericht op een goede overgang van school naar werk of gemeente. Die samenwerking kan dan al vóór het laatste schooljaar starten en is veelal regionaal georganiseerd. Doel van dergelijke samenwerkingsvormen is tot een betere aansluiting van onderwijs op de arbeidsmarkt te komen en een zo hoog mogelijke uitstroom naar werk.

De intensievere samenwerking is er op gericht om enerzijds het onderwijs en de stages meer arbeidsmarktrelevant te maken en anderzijds arbeidsplekken te realiseren bij werkgevers voor de schoolverlaters. Gemeenten zijn in die gevallen eerder bereid om al instrumenten en trajecten in te zetten tijdens de schoolse periode. De gedachte erachter is dat de investering zich terugverdient en de kans groter maakt dat schoolverlaters niet instromen in de uitkering.

Samenwerking bij het vinden van schoolse stages

Scholen en gemeenten hebben beide werkgevers nodig die jongeren uit de doelgroep stage willen laten lopen binnen hun bedrijf dan wel in dienst willen nemen. Denkbaar is dus dat zij samenwerken om die werkgevers te werven.

Gezamenlijke werkgeversbenadering

De samenwerking tussen scholen en gemeenten op het gebied van het vinden van schoolse stages scoort in de enquête het laagst van alle aan gemeenten voorgelegde samenwerkingsvormen. Opvallend is dat juist bij de kleinere gemeenten op dit punt meer samenwerking is.

Uit de groepsgesprekken met de centrumgemeenten en de scholen komt een vergelijkbaar beeld. De scholen zijn over het algemeen zelf in staat voldoende stages te vinden en zien daarom niet de urgentie om met gemeenten op dit punt samen te werken. Gemeenten staan er ook vaak niet bij stil dat daar winst uit valt te halen. Een aantal gemeenten deelt wel hun vacatures met de scholen.

In de vormen van intensievere samenwerking zoals hiervoor beschreven kan er wel sprake zijn van een gezamenlijke werkgeversbenadering voor de doelgroep.

Stages bij SW-bedrijven

Scholen gebruiken soms de infrastructuur van SW-bedrijven voor stageplekken. Enkele scholen plaatsen daar wel kanttekeningen bij, bijvoorbeeld dat een SW-bedrijf daar geld voor vraagt terwijl de school dat niet kan opbrengen. Een ander geluid dat doorklinkt is dat het aanbod van werk of ontwikkelingsmogelijkheden van SW-bedrijven te beperkt is.

Wens van scholen voor eerdere betrokkenheid van gemeenten bij stages

Uit de online discussie komt de wens van een school om de mogelijkheid te creëren dat gemeenten al tijdens de schooltijd trajecten inzetten voor een meer vloeiende overgang van school naar werk.

Citaat Pro

Wij zouden graag zien dat de gemeente ook stageplaatsen met uitzicht op werk zoekt, zodat er een vloeiende overgang is tussen stage en werk. Het voordeel daarvan is dat de werkgever bij het in dienst nemen van de ex-leerling weet wat de sterke en de zwakke kanten van de leerling zijn. Op dit moment worden op het moment van school verlaten en de arbeidsmarkt betreden vanuit de gemeente onvoldoende ingezet op doorlopende lijnen en warme overdracht. Misschien moet de wet aangepast worden in die zin dat de gemeente en de school in het laatste half jaar dat de leerling op school ingeschreven staat, al vast kennis maakt met de trajecten van de gemeente. De school kan daarin dan al een deel van het programma uitvoeren.

Eén school doet de suggestie aan gemeenten om - met de social return gedachte - via aanbestedingen stages te regelen die uitzicht bieden op werk.

Dagbesteding als stage

Soms zetten scholen dagbesteding in als stageplek. Het probleem dat uit de online discussie naar voren komt is dat scholen daar soms voor moeten betalen omdat gemeenten er geen geld voor over hebben als jongeren nog geen 18 zijn.

Van stage naar dienstverband

Zowel scholen als gemeenten hebben er belang bij dat een stage aan het eind van de schooltijd kan worden omgezet in een dienstverband. De gemeente kan de school daarbij ondersteunen door bijvoorbeeld de werkgever over de streep te trekken via het verschaffen van duidelijkheid over het inzetten van instrumenten als loonkostensubsidie en jobcoaching.

Uit de enquête wordt duidelijk dat gemeenten over het algemeen verantwoordelijkheid voelen en ook prioriteit geven aan het omzetten van een stage in een dienstverband. Kleinere gemeenten geven daarbij wel veel vaker aan dat geld en capaciteit een beperkende factor is om scholen en werkgevers te ondersteunen bij het omzetten van een stage in een dienstverband. Ook uit de groepsgesprekken blijkt dat het omzetten van een stage in een dienstverband hoge prioriteit heeft bij gemeenten. Scholen laten vanuit de onlinediscussie verschillende geluiden doorklinken. Sommige scholen zijn zonder meer tevreden over de samenwerking bij het omzetten van een stage in een dienstverband, andere weer minder. Er zijn volgens sommige scholen verschillen tussen grote en kleine gemeenten en regio's in de mate waarin op dat punt wordt samengewerkt. Eén school doet melding van vroegtijdige betrokkenheid van de gemeente bij de schoolse stage.

Citaat Pro

We hebben goede contacten met trajectconsulenten van omliggende gemeenten en bespreken de leerlingen tijdens het uitstroomjaar. Bezoeken hierbij ook de stagebedrijven om te kijken of dit een duurzame arbeidsplaats kan worden en hoe dit nog kan verbeteren. De gemeente zet hier soms al een jobcoach in om kansen te vergroten.

Wanneer een stage niet kan worden omgezet in een dienstverband, is het van belang dat er zo snel mogelijk een alternatief dienstverband wordt gevonden. Sommige scholen geven aan daarbij een actievere houding van de gemeente te verwachten.

Warme overdracht van school naar gemeente

Een warme overdracht van de schoolverlater van school aan de gemeente moet ervoor zorgen dat de gemeente bekend is met de jongere die in begeleiding wordt genomen. Bij de warme overdracht zijn minimaal aanwezig de stagecoördinator van de jongere, de gemeentelijke functionaris die de begeleiding van de jongere op zich neemt en de jongere zelf, zo nodig begeleid door ouders of hulpverleners. De jongere maakt kennis met de gemeentelijke functionaris en de stagebegeleider kan relevante informatie over de jongere overdragen aan de gemeentelijke functionaris. Bij de warme overdracht komt ook aan de orde welke ondersteuning de jongere nodig heeft om aan het werk te komen.

Uit de enquête blijkt dat gemeenten vrijwel altijd afspraken hebben gemaakt voor een warme overdracht van de schoolverlaters. Veelal werken die afspraken volgens hen goed of voldoende. De gemeenten en scholen die hebben deelgenomen aan de groepsgesprekken geven aan dat de warme overdracht veelal plaatsvindt enkele maanden voordat de jongere de school verlaat. Zij geven ook aan dat zorginstaties, zoals MEE of het centrum van jeugd en gezin, deel kunnen nemen aan het gesprek.

Niet altijd is sprake van een warme overdracht. Via de onlinediscussie geven enkele scholen aan dat de overdracht naar de gemeente een papieren kwestie is. De relevante informatie wordt weliswaar overgedragen maar er vindt geen warme overdracht plaats.

Het moment dat de jongere daadwerkelijk de school verlaat is een volgend schakelmoment. Er zijn scholen die de jongere begeleiden naar de gemeente toe, waardoor ook de feitelijke overdracht een warme overdracht is. Ook komt voor dat de jongere zich na schooltijd zelf moet melden bij de gemeente. In die situaties is er een risico dat de jongere zich niet meldt en je hem kwijtraakt, wat volgens de scholen een reëel risico is bij deze doelgroep. Zie hiervoor verder hoofdstuk 3 'Jongeren in beeld'.

2.4 Samenwerking na schooltijd

Vso- en Pro-scholen hebben een nazorgplicht van twee jaar voor schoolverlaters. Die nazorgplicht houdt in ieder geval in dat zij de schoolverlaters volgen en weten waar zij zich bevinden.

De nazorgplicht van de Vso- en Pro-scholen is in algemene termen omschreven in de wet en dat leidt in de praktijk tot onduidelijkheid over deze plicht, zowel bij scholen als bij gemeenten. Gemeenten verwachten soms meer van scholen dan zij waar kunnen maken. Scholen menen op hun beurt dat zij daar de middelen niet voor hebben en krijgen. Het risico bestaat dat jongeren daardoor uit beeld raken als niemand zich verantwoordelijk voelt.

Citaat Pro

De rol van de scholen is om (zonder dat er een vergoeding tegenover staat!) nazorg te leveren. Waar die nazorg uit moet bestaan is niet wettelijk geregeld. Het verdient aanbeveling nauwkeurig te gaan omschrijven waaruit de 'nazorg' bestaat, wie precies welk pakket levert en wie dat betaalt.

Omdat de nazorgplicht in algemene termen is omschreven, gaan scholen zeer verschillend om met de nazorgplicht. Er zijn scholen die de nazorg zeer marginaal invullen met een paar contactmomenten in de twee jaar dat er nazorgplicht bestaat. Er zijn ook scholen die de nazorgplicht breder invullen en de jongere intensiever blijven volgen. Als een jongere uitvalt uit werk wordt deze weer opgepakt en begeleid naar de gemeente of ander werk. Met name met deze scholen hebben gemeenten samenwerking nadat de jongere de school heeft verlaten. Meermalen heeft de Inspectie gehoord dat jongeren zich vaak weer bij de school melden als zij uit werk uitvallen of niet opgepakt worden door gemeenten. In die situaties leiden scholen de jongeren weer naar de gemeente die de begeleiding naar werk weer moet oppakken. Meerdere scholen geven aan, ook wanneer de schoolverlater door de gemeente begeleid wordt, dat zij in het kader van de nazorg nog regelmatig overleggen met de gemeente over de schoolverlater.

Er zijn ook voorbeelden van scholen die betrokken blijven bij de begeleiding als een ex-leerling werk heeft. Er is dan intensieve samenwerking tussen scholen en gemeente nadat de leerling de school verlaten heeft.

Citaat VSO

Leerlingen (VSO ZML) die aan het arbeidsproces gaan deelnemen worden door de stagebegeleiders, in de rol van jobcoach, twee jaar begeleid bij hun werk. Dit is een pilot met als doel de warme overdracht en daarmee duurzame participatie te bewerkstelligen. De samenwerking houdt hier dus niet op, een flink deel van de verantwoordelijkheid wordt, weliswaar in overleg, bij de school neergelegd.

3 Zijn jongeren met arbeidsbeperkingen in beeld bij gemeenten?

Wat gaat goed

- **Gemeenten hebben schoolverlaters van Vso- en Pro-scholen grotendeels in beeld, mede dankzij de samenwerkingsafspraken die met deze scholen gemaakt zijn.**
- **Er zijn volop ontwikkelingen bij gemeenten om de hele doelgroep beter in beeld te krijgen, variërend van het verbeteren van de afstemming tussen verschillende partijen in het netwerk van de jongeren, tot meer technische ontwikkelingen als het uitvoeren van bestandskoppelingen om jongeren te vinden.**

Waar zitten de risico's

- **Minder goed in beeld zijn andere schoolverlaters, met name jongeren uit de doelgroep die uit het regulier onderwijs stromen en voortijdig schoolverlaters. Ook leerlingen van Vso/Pro-scholen die in een andere dan de eigen regio naar school gaan, lopen een verhoogd risico buiten beeld te raken.**
- **Andere groepen met het risico om van de gemeentelijke radar te verdwijnen betreffen baanverlizers, zorgmijders en overige niet-melders (die ten onrechte denken geen recht op uitkering te hebben) en niet-uitkeringsgerechtigde jongeren met beperkingen.**
- **Niet altijd zijn er duidelijke afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheidsverdeling bij het in beeld brengen van jongeren. Ook ontbreekt het nogal eens aan de nodige regionale samenwerking en een duidelijk belegde regierol. Het RMC heeft hier een belangrijke taak in. In sommige regio's vervult het RMC deze rol al, maar vaker nog niet.**

3.1 Inleiding

Om jongeren met arbeidsbeperkingen de ondersteuning te kunnen bieden waar ze het meest baat bij hebben, is het van cruciaal belang dat gemeenten deze jongeren 'goed in beeld' hebben. Goed in beeld impliceert in eerste instantie dat deze jongeren bij de gemeente geregistreerd zijn, maar het gaat ook om de vraag of gemeenten bekend zijn met die jongeren. Het impliceert voorts dat gemeenten weten wat de mogelijkheden en beperkingen van deze jongeren zijn.

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of deze jongeren überhaupt op het netvlies staan bij gemeenten en of zij weten waar deze jongeren zich bevinden. Bekendheid met de mogelijkheden en beperkingen van de jongeren wordt besproken in het hoofdstuk begeleiding.

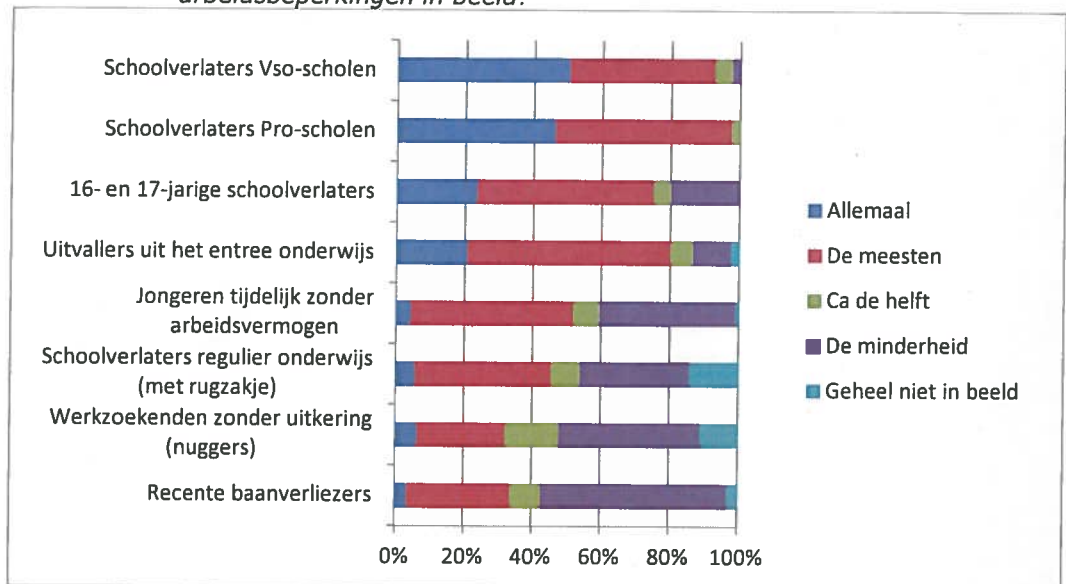
Om te garanderen dat de gehele doelgroep bekend is dienen gemeenten zicht te hebben op schoolverlaters met een beperking die vanuit Vso/Pro zullen instromen, maar ook op schoolverlaters met een arbeidsbeperking van andere scholen, zoals degenen die passend onderwijs hebben gekregen via regulier onderwijs, of vanuit Vso/Pro doorgestroomd zijn naar entree- of mbo-onderwijs. Ook voortijdig schoolverlaters met arbeidsbeperkingen moeten in beeld zijn, evenals jongeren uit de doelgroep die tijdelijk geen arbeidsmogelijkheden hebben, jongeren die uitvallen uit werk en niet-uitkeringsgerechtigden die behoefte hebben aan ondersteuning bij het zoeken naar werk. Daarbij moet er sprake zijn van een duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen alle betrokken partijen ten aanzien van het in beeld brengen en houden van jongeren met arbeidsbeperkingen. Het RMC heeft een belangrijke

regierol bij het in beeld houden van schoolverlaters tot 23 jaar en een verantwoordelijkheid in het terugleiden van jongeren zonder startkwalificatie of naar werk. De rolopvatting van het RMC is in 2016 uitgebreid, hetgeen om een ontwikkelperiode vraagt.

3.2 Staan al deze jongeren bij gemeenten op het netvlies?

In de enquête is gemeenten gevraagd in hoeverre specifieke groepen van jongeren met arbeidsbeperkingen (die momenteel geen werk hebben) bij de gemeente in beeld zijn. Grafiek 3.1 presenteert de antwoorden op deze vraag.

Grafiek 3.1 In hoeverre heeft uw gemeente de volgende categorieën jongeren met arbeidsbeperkingen in beeld?



Vso-Pro

Het best in beeld zijn de schoolverlaters van de Vso- en Pro-scholen. Zo geeft ongeveer de helft van de gemeenten aan al deze schoolverlaters in beeld te hebben, terwijl circa 40% de meerderheid in beeld zegt te hebben. In het hoofdstuk "Samenwerking scholen en gemeenten" werd al geconcludeerd dat de meeste gemeenten samenwerkingsafspraken hebben gemaakt met alle of in ieder geval met de meerderheid van de Vso- en Pro-scholen waar jongeren van deze gemeenten onderwijs volgen.

Ook uit de groepsgesprekken komt naar voren dat schoolverlaters van Vso- en Pro-scholen doorgaans goed in beeld te zijn. Soms zijn aankomende schoolverlaters al vanaf aanvang van het schooljaar bij de gemeenten in beeld, soms gedurende dan wel tegen het eind van het schooljaar. In de enquête zegt zo'n 90% van de gemeenten dat, indien er afspraken zijn gemaakt met scholen, er al ruim voor het einde van het schooljaar gesprekken over deze leerlingen plaatsvinden. In verreweg de meeste gevallen is er tevens sprake van een warme overdracht van school naar gemeente.

3.3 Overige schoolverlaters

In tegenstelling tot de schoolverlaters van de Vso- en Pro-scholen staan jongeren met arbeidsbeperkingen met een andere onderwijsachtergrond dan een (afgeronde)

Vso- of Pro-opleiding lang niet altijd op het netvlies bij gemeenten. Het gaat dan bijvoorbeeld om voortijdig schoolverlaters (16/17-jarigen), uitvallers uit het entree-onderwijs en jongeren die (veelal met een rugzakje) regulier onderwijs hebben gevolgd. Het is aannemelijk dat met name deze laatste groep, als gevolg van de Wet Passend Onderwijs¹², de komende jaren in omvang zal toenemen. Deze wet stimuleert namelijk het volgen van regulier onderwijs voor jongeren met een beperking. Uit grafiek 3.1 valt af te lezen dat ongeveer de helft van de gemeenten inschat deze schoolverlaters uit het regulier onderwijs in het geheel niet of slechts in de minderheid van de gevallen in beeld te hebben.

Een aantal gemeenten waarmee groepsgesprekken zijn gehouden geeft aan dat vroegtijdig schoolverlaters die nog geen 18 jaar zijn vaker buiten beeld raken, vanwege het gegeven dat ze nog geen recht hebben op een uitkering en gemeenten deze groep meestal nog niet actief benaderen voor ondersteuning. Een aparte risicogroep van schoolverlaters (ook vanuit het Vso/Pro-onderwijs) betreft leerlingen die in een andere gemeente of zelfs regio onderwijs hebben gevolgd, aangezien er in die gevallen lang niet altijd samenwerkingsafspraken bestaan tussen de school en de gemeente waar de jongere zich voor ondersteuning dient te melden. In het bijzonder voortijdig schoolverlaters buiten de eigen arbeidsregio zijn nauwelijks tot niet zichtbaar. Vooral bij kleinere gemeenten speelt dit probleem:

Als kleine gemeente hebben wij geen Vso/Pro scholen binnen onze gemeente. We hebben ook geen zicht op hoeveel kinderen waar op school zitten. Het huidige zoek-systeem (via BSN) laat dit niet toe. We kunnen daarom onmogelijk afspraken maken met andere scholen over toeleiding naar de arbeidsmarkt voor onze jongeren.

3.4 Overige groepen met risico om buiten beeld te raken

Behalve jongeren met arbeidsbeperkingen met een andere onderwijsachtergrond dan de Vso- of Pro-scholen komen er uit het onderzoek nog enkele categorieën jongeren naar voren met een verhoogd risico om van de gemeentelijke radar te verdwijnen:

Werkzame jongeren met beperkingen die hun baan kwijtraken

Een ruime meerderheid van de gemeenten maakt er in de enquête melding van recente baanverlizers vaker niet dan wel in beeld te hebben. In de groepsgesprekken kwam naar voren dat de duurzaamheid van werk voor de doelgroep jongeren met arbeidsbeperkingen een probleem is. Vaak gaat het namelijk om tijdelijke functies die lang niet altijd verlengd worden. Indien deze jongeren dankzij het opgebouwde arbeidsverleden na afloop van het tijdelijk dienstverband een beroep doen op een WW-uitkering en dus bij UWV aankloppen, bestaat het risico dat deze jongeren niet in beeld blijven van de gemeente. Gemeenten zijn zich vaak (nog) niet bewust van hun wettelijke verantwoordelijkheid voor de begeleiding van deze jongeren die tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren en een uitkering ontvangen van UWV. Desondanks bleek in de groepsgesprekken dat er ook gemeenten zijn die deze jongeren blijven volgen en direct weer oppakken bij uitval uit werk. Dat gebeurt dan via de jongeren- dan wel jobcoach.

¹² Onderdeel van de Wet Passend Onderwijs betreft de zorgplicht voor scholen. Deze zorgplicht impliceert dat scholen in alle gevallen een passende plek moeten zien te vinden voor leerlingen die zich bij hen aanmelden. Bij voorkeur bij een reguliere school in de eigen buurt, zo nodig met extra ondersteuning, en pas als dat niet mogelijk is in het passend onderwijs. De zorgplicht moet voorkomen dat jongeren geweigerd worden en thuis komen te zitten.

Zorgmijders en overige niet-melders

Sommige jongeren (en hun ouders) kiezen er bewust voor om geen ondersteuning aan de gemeente te vragen, bijvoorbeeld om te voorkomen dat men een stempel van arbeidsbeperkte opgedrukt krijgt. Dit punt kwam zowel naar voren in de groepsgesprekken als bij de open vragen in de enquête ("Welke knelpunten in de dienstverlening ziet u?").

Ook komt het voor dat jongeren zich om andere redenen niet melden, bijvoorbeeld omdat de jongere ten onrechte denkt geen recht te hebben op een uitkering vanwege de vermeende zorgplicht van ouders¹³, of omdat jongeren zich laten afschrikken door de verplichtingen gedurende de wettelijke zoekperiode van 4 weken voordat de uitkering toegekend wordt. Dit risico geldt met name voor minder zelfredzame jongeren die een goed sociaal netwerk ontberen, aldus enkele gemeenten die hebben deelgenomen aan de enquête. Hierbij wordt tevens gewezen op de beperkte informatievoorziening vanuit UWV, die niet veel verder gaat dan "Neem contact op met uw gemeente". Overigens geeft iets minder dan de helft van de gemeenten aan dat men jongeren die men wel in beeld heeft maar die zich niet uit zichzelf melden in de meeste gevallen zelf benadert, maar daar staat een kwart gemeenten tegenover die dat juist vaker niet dan wel zeggen te doen.

Niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers)

Niet iedere jongere met arbeidsbeperkingen heeft na afloop van de opleiding recht op een uitkering. Dit geldt bijvoorbeeld voor jongeren waarvoor de ouders nog een onderhoudsplicht hebben (deze geldt tot 18 jaar en betreft dus voornamelijk de eerder genoemde voortijdig schoolverlaters), jongeren met vermogen of jongeren die in een WLZ-instelling verblijven. Hoewel deze jongeren wel recht hebben op re-integratieondersteuning vanuit de gemeente, blijken gemeenten deze nuggers lang niet altijd in beeld te hebben. Slechts 30% van de gemeenten die aan de enquête heeft deelgenomen schat in de meeste van deze nuggers in beeld te hebben, terwijl zeker de helft van de gemeenten aangeeft hooguit een minderheid van hen op het netvlies denkt te hebben.

Jongeren die tijdelijk geen arbeidsvermogen hebben

Alleen jongeren die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben, kunnen sinds de invoering van de Participatiewet nog een beroep doen op de Wajong. Dat betekent dat gemeenten ook verantwoordelijk zijn voor jongeren die tijdelijk geen of zeer beperkt arbeidsvermogen hebben. Uit de enquête komt naar voren dat ongeveer de helft van de gemeenten inschat deze jongeren niet goed in beeld te hebben. Aanvullend gaven meerdere gemeenten in de groepsgesprekken te kennen niet goed te weten wat men aan moet met deze groep.

3.5 Hoe worden jongeren met beperkingen in beeld gebracht?

Initiatieven en knelpunten om jongeren in beeld te krijgen

De activiteiten die gemeenten ondernemen om jongeren goed in beeld te hebben en te houden zijn bij een aantal gemeenten waar we groepsgesprekken hebben gehouden al structureel ingebed in de organisatie. Daarbij is er soms sprake van een jongeren netwerk waarbij scholen, gemeente, het RMC en MEE elkaar vinden en informatie uitwisselen. Bij andere gemeenten blijkt de samenwerking (nog) wat minder structureel en wordt deze meer ad hoc ingevuld. Ook hebben we tijdens de groepsgesprekken gemeenten aangetroffen waarbij de organisatievorm, en dan met name

¹³ Bij een deel van de doelgroep, maar ook bij sommige gemeenten, leeft het misverstand dat jongeren tot 21 jaar onder de onderhoudsplicht van de ouders vallen en daarom geen zelfstandig recht op een uitkering hebben.

de veelheid aan schijven, belemmerend werkt om een volledig beeld van de jongeren met arbeidsbeperkingen te verkrijgen.

Tijdens de groepsgesprekken kwam ook naar voren dat het voor scholen en gemeenten niet altijd duidelijk is welke partij hoofdverantwoordelijk is voor het in beeld brengen van jongeren. Duidelijk voor alle partijen is dat het om een gedeelde verantwoordelijkheid gaat, maar het ontbreken van duidelijkheid over wie er hoofdverantwoordelijk is, leidt tot het risico dat de regie ontbreekt en partijen naar elkaar wijzen. Overigens zeggen alle gemeenten in de enquête wel het als hun verantwoordelijkheid te zien om jongeren buiten beeld op te sporen. Veelal wordt er hierbij gewezen, naast een rol voor het RMC, op de inbreng vanuit de wijkteams. Ook zijn er gemeenten die aangeven nog middenin het beleidsproces te zitten om tot een duidelijke werkwijze en taakverdeling te komen ten aanzien van het in beeld brengen van alle jongeren met beperkingen, waarbij als belangrijk element het verder ontwikkelen van de regionale samenwerking wordt genoemd. Overigens kwam uit eerder onderzoek uit 2015 van de Inspectie naar de dienstverlening aan alle jongeren in de WWB (en WW) naar voren dat slechts drie op de tien gemeenten zelf inschat zicht te hebben op de niet-schoolgaande jongeren zonder werk of uitkering, en die zich niet uit eigen beweging bij de gemeente melden.¹⁴ Een kwart van de gemeenten die zeiden deze jongeren niet in beeld te hebben gaf bij doorvragen aan het ook niet als hun taak te zien om deze jongeren in beeld te brengen.

Wanneer gemeenten in de enquête expliciet gevraagd wordt naar verbetermogelijkheden bij het in beeld brengen van jongeren wordt (ook) het opzetten van regionale platforms genoemd, inclusief regionale registratie van voortijdig schoolverlaters. Ook het actief benaderen van jongeren die in het doelgroepenregister staan maar zich niet uit eigen beweging bij de gemeente melden wordt als verbetermogelijkheid geopperd.

Gemeenten zijn soms al heel actief met het in beeld brengen van jongeren die van de radar dreigen te verdwijnen. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verrichten van bestandskoppelingen, het doorlopen van de lijst met door UWV afgewezen Wajongaanvragen op jongeren die niet in beeld zijn, of een actieve en gerichte inzet vanuit de sociale wijkteams.

Tot slot geeft een aantal gemeenten in de enquête expliciet aan onvoldoende middelen (tijd en geld) te hebben om alle jongeren uit de doelgroep actief op te sporen.

Het RMC

De RMC-wetgeving verplicht gemeenten om jongeren zonder startkwalificatie te volgen tot ze 23 jaar zijn. Ook moeten de gemeenten ervoor zorgen dat deze jongeren alsnog hun startkwalificatie halen. Het uiteindelijke doel van de RMC-wet is dat de jongere een opleiding en/of werkplek vindt. Het RMC kent concreet de volgende taken:

- Een sluitende melding en registratie van alle jongeren tussen de 18 en 23 jaar die niet op school zitten en nog geen startkwalificatie hebben.
- Benaderen en zorg dragen voor begeleiding van jongeren die zijn uitgevallen.
- Coördineren en initiëren van samenwerking tussen alle belangrijke partijen die te maken hebben met deze jongeren en het onderhouden van dit netwerk.

¹⁴ Buitenspel; onderzoek Inspectie SZW april 2015. http://www.inspectieszw.nl/Images/Buitenspel_tcm335-365579.pdf

- Jongeren die niet meer op school zijn zoveel mogelijk in verbinding stellen met het Centra voor Jeugd en Gezin (CJG) of sociale wijkteams en vandaar uit toeleiden naar opleiding of traject.

Gegeven deze taakopdracht is er een cruciale rol weggelegd voor het RMC bij het in beeld brengen van jongeren die buiten beeld dreigen te blijven. Gemeenten noemen het RMC meestal dan ook als belangrijke informatiebron voor jongeren die mogelijk buiten beeld raken.

Ook wat betreft de geconstateerde behoefte aan het intensiveren van de regionale samenwerking en om te komen tot meer regie in de samenwerking lijkt het RMC een belangrijke schakel te zijn. Tijdens de groepsgesprekken bleek de rol van het RMC binnen het netwerk van de jongere nog zeer verschillend te worden ingevuld, waarbij het ook voorkomt dat het RMC geen onderdeel uitmaakt van dit netwerk. In die gevallen wordt er hooguit op ad hoc basis informatie over jongeren die van de radar dreigen te raken uitgewisseld tussen het RMC en de betreffende gemeente.

4 Begeleiding

Wat gaat goed?

- **In zijn algemeenheid stelt de Inspectie vast dat gemeenten stappen vooruit hebben gemaakt in de ondersteuning van hun nieuwe doelgroep.**
- **Doordat de overgrote meerderheid van de gemeenten vroegtijdig (veelal op school) begint met de beeldvorming over jongeren zijn gemeenten in staat om de dienstverlening aan jongeren met een arbeidsbeperking direct bij instroom van de jongere te starten.**
- **Sommige gemeenten borgen de continuïteit van de ondersteuning aan de jongere door één jongerencoach verantwoordelijk te maken voor het gehele begeleidingsproces aan de jongere. De begeleiding begint al op de scholen en werkt ook door als de jongere werk heeft en weer uitvalt uit dat werk. Het aantal overdrachtsmomenten is tot een minimum beperkt en de jongere krijgt blijvende ondersteuning.**

Waar zitten de risico's

- **Een meerderheid van de gemeenten begeleidt jongeren die een laag geschatte loonwaarde hebben niet naar regulier werk maar naar alternatieve vormen van participatie zoals dagbesteding of vrijwilligerswerk. De Inspectie meent dat het niet in lijn is met het doel van de Participatiewet om mensen met een arbeidsbeperking bij voorbaat uit te sluiten van begeleiding naar betaald werk.**
- **Een bijkomend risico is dat arbeidsontwikkelingsmogelijkheden onopgemerkt blijven.**
- **Een aantal gemeenten is niet in staat de jongeren (blijvende) ondersteuning te geven vanwege onvoldoende leer/werkplekken of financiële middelen. Jongeren blijven daardoor verstoken van de benodigde ondersteuning om aan het werk te komen.**
- **Ruim de helft van de gemeenten past de 4-weeken zoektermijn soms of altijd toe en start daarom niet direct met de ondersteuning en begeleiding van de jongeren. Hierdoor bestaat het risico dat een deel van hen afhaakt en ook later niet in het traject van toeleiding naar werk terecht komt. Bij de grote gemeenten is het percentage dat de vier weken zoektermijn toepast overigens kleiner.**
- **Gemeenten zijn zich onvoldoende bewust van hun wettelijke re-integratieverantwoordelijkheid voor de jongeren uit de doelgroep LKS die uitvallen uit werk, met als risico dat jongeren na uitval niet de benodigde begeleiding naar werk krijgen.**
- **Gemeenten kennen soms veel overdrachts- of schakelmomenten in de dienstverlening aan jongeren met een arbeidsbeperking met als risico informatieverlies en discontinuïteit van de ondersteuning.**

4.1 Inleiding

Om jongeren met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen is op maat gesneden begeleiding nodig. Die begeleiding moet ook continu zijn. Is dat niet het geval dan is er een reëel risico dat soms met veel pijn en moeite aangeleerde vaardigheden verloren gaan. In dit onderzoek heeft de Inspectie gekeken naar de vraag welke begeleiding gemeenten geven aan jongeren met een arbeidsbeperking en wat het (participatie)doel is van die begeleiding.

- Bij een goede begeleiding door gemeenten denkt de Inspectie in het bijzonder aan:
- continuïteit van de ondersteuning van jongeren met een arbeidsbeperking bij overgang van Pro-/Vso-school naar gemeente;
 - vaststellen door de gemeente bij aanvang van de begeleiding wat de mogelijkheden, beperkingen en ondersteuningsbehoefte van de jongere zijn, alsmede wat het participatiedoel is (primair betaald werk);
 - andere activiteiten inzetten en aanbieden als tussenschakel op weg naar betaald werk, zolang betaald werk nog niet mogelijk is;
 - continuïteit van de ondersteuning van de jongeren met een arbeidsbeperking tot dat het participatiedoel bereikt is;
 - opnieuw actieve begeleiding door de gemeente van de jongere met ondersteuning van loonkostensubsidie naar werk of een alternatief participatiedoel bij uitval uit werk

4.2 Continuïteit van de ondersteuning bij overgang van school naar gemeente

Voor de continuïteit van begeleiding en ondersteuning van de jongeren die van de Vso- en Pro-scholen komen is het van belang dat gemeenten op het moment dat de jongeren instromen bekend zijn met de jongeren, een goed beeld hebben van hun mogelijkheden en dat die ondersteuning aansluit bij de ondersteuning die de scholen gegeven hebben.

Informatieverzameling bij Vso- en Pro-scholen

Uit de enquête blijkt dat kennismaken met en beeldvorming over de jongeren bij meer dan 85% van de gemeenten start op het moment dat de jongeren nog op school zitten. Bij grote gemeenten en bij centrumgemeenten is dat percentage zelfs 100%.

In de groeps gesprekken hebben bijna alle gemeenten aangegeven dat die inschatting gaandeweg het laatste schooljaar plaatsvindt door middel van leerling-besprekingen. Bij een aantal gemeenten zijn bij die besprekingen soms al de toekomstige begeleiders van de jongeren en soms ook vertegenwoordigers van de wijkteams betrokken.

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat gemeenten vaak in het laatste schooljaar beginnen met de beeldvorming over jongeren en gebruik maken van de informatie van de scholen zelf. Daardoor zijn de gemeenten in staat om de dienstverlening aan jongeren met een arbeidsbeperking direct bij instroom van de jongere te starten. Omdat de geformuleerde participatiedoelen van gemeenten veelal in lijn liggen met de door de scholen opgestelde uitstrooprofielen, zijn de voorwaarden aanwezig voor continuïteit van de begeleiding in de overgang van school naar gemeente.

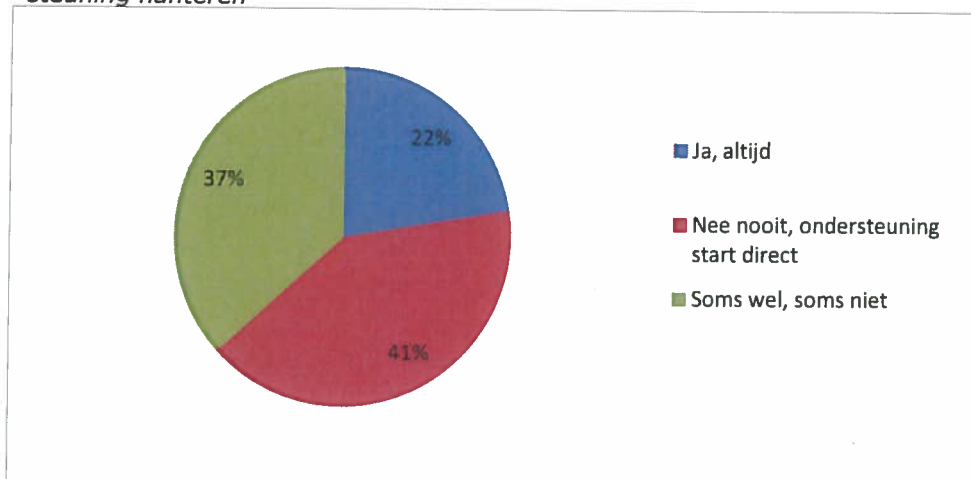
4-weken zoektermijn

Voor jongeren die zich voor een uitkering aanmelden bij gemeenten geldt in beginsel een 4-weken zoektermijn. De jongere moet eerst vier weken zelf actief op zoek naar passend werk of een geschikte opleiding. Pas na deze zoektermijn kan de jongere, als de gemeente oordeelt dat de jongere voldoende actief is geweest, een bijstandsuitkering aanvragen.

De staatssecretaris heeft aangegeven dat voor de groep jongeren met een arbeidsbeperking de 4-weken zoektermijn wat betreft de arbeidsondersteuning niet wenselijk is en dat de Participatiewet ook niet verbiedt om de arbeidsondersteuning direct te starten. Deze groep jongeren is niet altijd in staat actief invulling te geven aan een zoektocht en een 4-weken zoektermijn betekent een onwenselijke onderbreking van de begeleiding.

In de enquête is aan gemeenten gevraagd of zij de 4-weken zoektermijn hanteren voor de groep jongeren met een arbeidsbeperking. Grafiek 4.1 geeft de resultaten daarvan aan.

Grafiek 4.1 De mate waarin gemeenten de 4-weken zoektermijn voor arbeidsondersteuning hanteren



Uit de grafiek blijkt dat vier van de tien gemeenten de 4-weken zoektermijn voor arbeidsondersteuning voor jongeren met arbeidsbeperkingen nooit hanteert en de begeleiding dus altijd direct start. Opvallend is het verschil tussen de grote en kleine gemeenten en tussen centrumgemeenten en niet-centrumgemeenten. Bijna 60% van de grote gemeenten en de centrumgemeenten hanteert de 4-weken zoektermijn nooit. Bij de kleine gemeenten en de niet-centrumgemeenten is dat iets meer dan 35%. Ruim 1 op de 5 gemeenten geeft aan de 4-weken zoektermijn voor arbeidsondersteuning juist altijd toe te passen, terwijl iets meer dan een derde van de gemeenten dit soms wel en soms niet doet.¹⁵

De Inspectie constateert al met al dat ruim de helft van de gemeenten 'soms' tot 'altijd' de 4-weken zoektermijn hanteert voor jongeren met een arbeidsbeperking. Hierdoor bestaat het risico dat een aantal van deze kwetsbare jongeren afhaakt in het traject van toeleiding naar werk.

4.3 Vaststellen van participatiedoelen

Een belangrijk doel van de participatiewet is om mensen met arbeidsmogelijkheden betaald werk te laten verrichten. Uitgangspunt is dat ook mensen met een laag arbeidsvermogen met de juiste ondersteuning in staat zijn om betaald werk te verrichten. Om tijdig de juiste ondersteuning en de juiste instrumenten te kunnen inzetten, is het belangrijk dat gemeenten zo vroeg mogelijk een inschatting maken van kansen en belemmeringen van de jongeren en op basis daarvan een participatiedoel formuleren.

Tijdstip van inschatting

Uit de enquête blijkt dat bij ruim 80% van de gemeente de inschatting van de kansen en belemmeringen en het stellen van de participatiedoelen al plaatsvindt als de jongere nog op school zit. Bij grote gemeenten en bij centrumgemeenten is dat

¹⁵ De conclusie ten aanzien van het hanteren van de zoektermijn voor arbeidsondersteuning wijkt af van de conclusie uit het Inspectierapport 'de weg naar extra banen', rapport R 16/07, juni 2016. Dat heeft te maken met het gegeven dat het onderhavige onderzoek een meer representatief karakter draagt.

percentage zelfs 100%. Bij kleine gemeenten en bij niet-centrumgemeenten vindt bij 60% van de gemeenten de inschatting van kansen en belemmeringen plaats als de jongere nog op school zit. Uit de enquête blijkt dat gemeenten ook na het verlaten van de school op bepaalde momenten blijven kijken naar kansen en belemmeringen en participatiedoelen.

Vaststellen participatiedoelen

In de groeps gesprekken geven veel gemeenten aan bijna volledig uit te gaan van de informatie en het advies van de scholen bij het bepalen van de participatiedoelen en de daarbij benodigde begeleiding. In de gesprekken werd een aantal keren door gemeenten zelf aangegeven dat daar waar gemeenten soms in individuele gevallen een andere (vaak ambitieuzere) inschatting maakten dan de scholen, al snel bleek dat de inschatting van de scholen beter aansloot bij datgene wat in de praktijk haalbaar was.

Jongeren met een laag geschatte loonwaarde

In eerder onderzoek van de Inspectie heeft de Inspectie geconstateerd dat veel gemeenten een ondergrens in geschatte loonwaarde hanteren voor de inzet van loonkostensubsidie en de begeleiding naar betaald werk.¹⁶ Uit dat onderzoek kwam naar voren dat de onderzochte gemeenten veelal een ondergrens hanteren in geschatte loonwaarde van tussen de 30 en 50% van het wettelijke minimumloon. Voor mensen met een geschatte loonwaarde onder deze grens is het participatiedoel dagbesteding of vrijwilligerswerk. Aangezien het een doelstelling van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar betaald werk te leiden, was dit reden voor de Inspectie in het onderhavige onderzoek wederom aandacht te besteden aan de begeleiding van jongeren met een laag geschatte loonwaarde. De bevindingen uit dit onderzoek bevestigen het beeld uit het rapport 'De weg naar extra banen' over het hanteren van ondergrenzen. Meer dan de helft van de gemeenten geeft aan ondergrenzen te hanteren bij de inzet van loonkostensubsidie.

De Inspectie heeft in de enquête gevraagd naar de participatiedoelen van jongeren met een laag geschatte loonwaarde. Bijna 80% van de gemeenten geeft in de enquête aan 'altijd' of 'meestal' betaald werk of beschut werk als participatiedoel te hebben voor deze groep jongeren. Ruim 60% van de gemeenten geeft aan dat zij, daar waar zij jongeren met een laag geschatte loonwaarde toeleiden naar dagbesteding of vrijwilligerswerk, zij dit zien als een tussenschakel richting betaald werk. Ongeveer 40% van de gemeenten geeft aan dat betaald werk voor de groep met een laag geschat arbeidsvermogen eigenlijk niet realistisch is.

De Inspectie constateert een tegenstrijdigheid in de gevonden resultaten. Zo zeggen vier op de vijf gemeenten dat zij ook bij jongeren met een laag geschatte loonwaarde als doel betaald werk stellen. Tegelijkertijd hanteert de helft van de gemeente een ondergrens tussen de 30 en 50 procent van het WML bij de inzet van loonkostensubsidie. Het is niet reëel te veronderstellen dat gemeenten die een dergelijke ondergrens hanteren de jongeren met een lager geschatte loonwaarde naar betaald werk begeleiden.

Uit de groeps gesprekken blijkt eveneens dat de overwegingen die gemeenten hebben bij het hanteren van ondergrenzen voor de inzet van loonkostensubsidie niet alleen van financiële aard zijn. Veel scholen en gemeenten geven aan dat een (soms groot) deel van de jongeren van vooral VSO-scholen niet bemiddelbaar is richting betaald werk. Hun arbeidsvermogen is volgens hen te laag om betaald werk als doel te stellen.

¹⁶ Zie rapport 'De weg naar extra banen', rapportnr. R16/07.

Het valt op dat er grote verschillen zijn als het gaat om uitstroom van vooral de Vso-scholen. Sommige Vso-scholen geven aan dat 90 tot 95% procent van hun leerlingen naar de dagbesteding gaan, maar er zijn ook Vso scholen die een beduidend groter aandeel uitstroom naar werk hebben. De Inspectie kan die verschillen niet duiden maar het roept wel de vraag op of scholen de arbeidsmogelijkheden van jongeren altijd volledig onderkennen en ontplooiën.

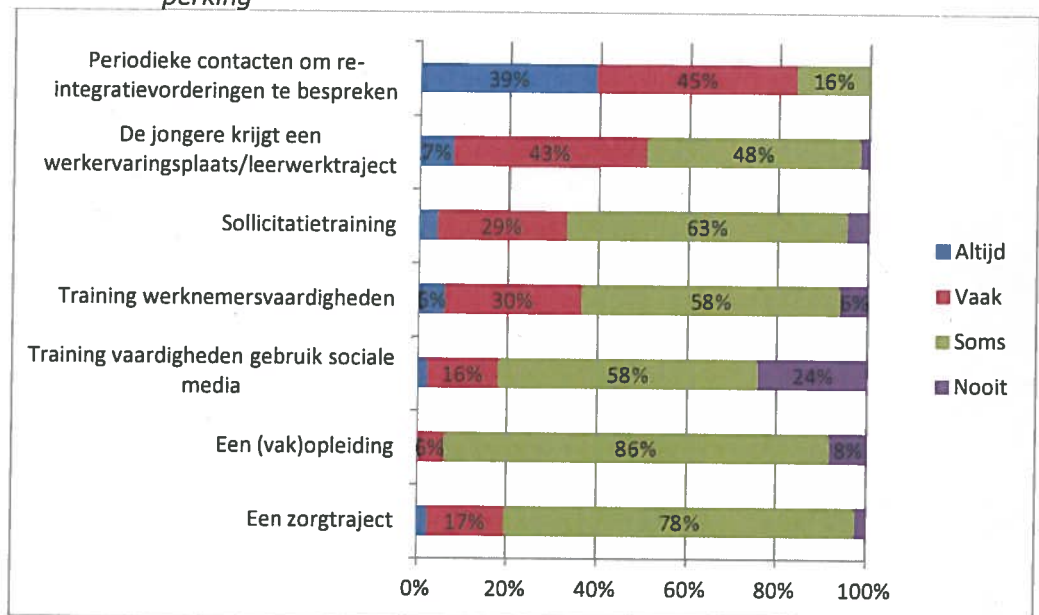
4.4 Continuïteit begeleiding tot het bereiken van het participatiedoel

Voor jongeren met een arbeidsbeperking is een continue en activerende begeleiding noodzakelijk. Scholen geven bijna zonder uitzondering aan: 'als je ze loslaat, ben je ze ook kwijt'. Of een jongere nu wel of niet bemiddelbaar is, zolang er nog geen werk is 'moet je ze bezighouden'.

Soort ondersteuning

In de enquête is aan gemeenten gevraagd welke ondersteuning zij bieden aan jongeren met een arbeidsbeperking. In grafiek 4.2 is voor een aantal ondersteuningsvormen aangegeven in welke mate gemeenten deze ondersteuning aanbiedt.

Grafiek 4.2 Ondersteuning die gemeenten bieden aan jongeren met een arbeidsbeperking



Uit de grafiek blijkt dat de ondersteuning die gemeenten bieden vooral bestaat uit periodieke contacten om de mogelijkheden te bespreken. De frequentie van deze contacten wordt bij 9 van de 10 gemeenten bepaald door de klantmanager. Bij een enkele gemeente is het voorgeschreven en gaat het veelal om een minimum van 1 keer per kwartaal.

In de enquête werd door klantmanagers aangegeven dat zij meer tijd willen besteden aan de begeleiding van jongeren, maar daar niet in slagen door een te hoge caseload.

Ongeveer 50% van de gemeenten biedt jongeren die nog geen werkplek hebben gevonden vaak een werkervaringsplaats of een leerwerkplek. Bij 35% van de gemeenten geeft men deze jongere vaak een training werknemersvaardigheden. In

mindere mate worden andere opleidings- of trainingstrajecten aangeboden, zoals een training sociale media of een echte vakopleiding.

Arbeidsontwikkeling/sluitende aanpak

Een aantal gemeenten uit de groepsgesprekken geeft aan expliciet als uitgangspunt te hebben geformuleerd dat jongeren in hun gemeente geen dag mogen thuiszitten (zij noemen dat 'sluitende aanpak'). Als ze van school komen, al dan niet arbeidsfit zijn en nog geen werk hebben, worden ze geplaatst op een leerwerkplek. Een enkele gemeente geeft aan dat indien er geen leerwerkplek voorhanden is, de jongeren tijdelijk in de dagbesteding worden geplaatst.

Andere gemeenten geven aan ook graag een sluitende aanpak te willen, maar onvoldoende leerwerkplekken of dagbestedingsplekken te hebben om alle jongeren te kunnen plaatsen, of geven aan onvoldoende financiële middelen te hebben om een sluitende aanpak te kunnen realiseren. Deze gemeenten geven aan dat daardoor een deel van de jongeren met arbeidsbeperking thuis zit en het risico groter is dat de jongeren hun vaardigheden snel kwijtraken of dat ze uit beeld geraken. In de enquête werd als een belangrijk knelpunt aangegeven dat er nog te weinig voorzieningen zijn voor jongeren die nog wat meer nodig hebben om aan het werk te komen. Sommige gemeenten noemen als belemmering om jongeren sluitende aanpak te bieden het gegeven dat er geen instroom in de SW meer mogelijk is, en de gemeente (nog) geen nieuw beschermt werk aanbiedt.

Uit de enquête blijkt dat zo'n 20% van de gemeenten bij de dienstverlening aan jongeren met een arbeidsbeperking gebruik maken van SW-bedrijven of vergelijkbare sociale firma's vanwege de daar aanwezige kennis en deskundigheid en voorzieningen. Dit werpt de vraag op of de andere gemeenten bij de begeleiding aan jongeren met een arbeidsbeperking voldoende gebruik maken van binnen dit soort organisaties aanwezige kennis en deskundigheid.

Waar gemeenten dagbesteding inzetten als arbeidsontwikkelingsinstrument is het van belang dat er goede samenwerking is tussen Werk en Inkomen enerzijds en WMO (dagbesteding) anderzijds. Als die samenwerking er niet is, vergroot dat het risico dat de ontwikkelmogelijkheden onvoldoende onderkend worden en dagbesteding eindstation wordt voor de jongere in plaats van tussenstation in de begeleiding naar betaald werk.

"Wat ik mis bij dagbesteding is dat er niet een plan aan ten grondslag ligt. Iemand komt in dagbesteding maar welke competenties gaan we ontwikkelen in de dagbesteding om uiteindelijk te kijken van, wanneer kan je doorstromen naar betaald werk? Dus ik ben bang dat die jongeren heel lang in de dagbesteding blijven en die zijn er dan wel tevreden mee. Je doet ze gewoon tekort, want je spreekt onvoldoende hun kwaliteiten aan."

Aansluiting onderwijs en dienstverlening gemeenten

Zowel vanuit scholen als gemeenten is het geluid te horen dat hetgeen gemeenten aan ondersteuning te bieden hebben niet altijd aansluit bij waarvoor jongeren op school zijn opgeleid. Het mes snijdt wat dat aangaat aan twee kanten. Gemeenten geven soms aan dat de door school gegeven opleiding niet altijd past bij de op de arbeidsmarkt aanwezige banen of gevraagde vaardigheden. Scholen geven op hun beurt soms aan dat gemeenten standaard ondersteuning bieden dat niet aansluit bij wat de jongeren op school geleerd hebben en past bij hun motivatie.

4.5 Continuïteit begeleiding bij uitval uit werk

Voor jongeren met een arbeidsbeperking is er een verhoogd risico dat het betaald werk dat ze hebben, niet duurzaam is. Gemeenten en scholen geven aan dat er soms sprake is van een werkloosheid cyclus van een half jaar, maar soms ook van een cyclus van twee of drie jaar. Veelal wordt nog gewerkt met tijdelijke contracten of detacheringsconstructies. Als een jongere met een arbeidsbeperking werkloos wordt, is het, met het oog op de noodzaak van een continue en activerende begeleiding voor deze groep jongeren, van belang dat de ondersteuning van de jongere weer snel wordt opgepakt.

In de enquête geeft ruim 60% van de gemeenten aan dat zij het uit beeld raken van jongeren door uitval uit werk als een (veelal licht) knelpunt ziet. In de enquête is ook aan gemeenten gevraagd wat er in de praktijk gebeurt ten aanzien van jongeren die uitvallen uit werk. Meer dan 50% van de gemeenten geeft aan dat de uitval vaak of zelfs altijd gemeld wordt door de jobcoach van de jongere. Ongeveer de helft van de gemeenten geeft in de enquête aan dat de jongere vaak weer in beeld komt doordat hij/zij zich meldt voor een uitkering. Ongeveer een kwart van de gemeenten geeft aan dat de jongere vaak weer in beeld komt via jeugdzorg en de wijkteams. In de groepsgesprekken geven sommige gemeenten aan de jongeren te blijven volgen als ze aan het werk zijn.

De gemeente is en blijft - ook als er een WW-recht is opgebouwd - verantwoordelijk voor die ondersteuning als de jongere behoort tot de doelgroep loonkostensubsidie. Uit de groepsgesprekken is de Inspectie gebleken dat niet alle gemeenten zich ervan bewust zijn dat zij de wettelijke re-integratieverantwoordelijkheid hebben voor deze groep jongeren. Het risico bestaat dat de jongere bij uitval zich niet voor ondersteuning bij de gemeente meldt omdat de jongere een WW-uitkering van UWV krijgt. Bij UWV bestaat vervolgens het risico dat hun arbeidsbeperking onvoldoende herkend en onderkend wordt, en zij niet doorverwezen worden naar hun gemeente voor passende begeleiding.

De Inspectie constateert dat gemeenten vooral bezig zijn geweest met het vormgeven van de voorkant van het proces van instroom van jongeren (de samenwerking met scholen, het in beeld krijgen van de jongeren en de inrichting van hun rol als ondersteuner en begeleider van de jongeren). Minder aandacht is uitgegaan naar de invulling van hun rol als re-integratieverantwoordelijke bij jongeren uit de doelgroep LKS die uitvallen uit werk met als risico dat jongeren uit beeld raken na uitval uit werk.

4.6 Organisatie van de dienstverlening

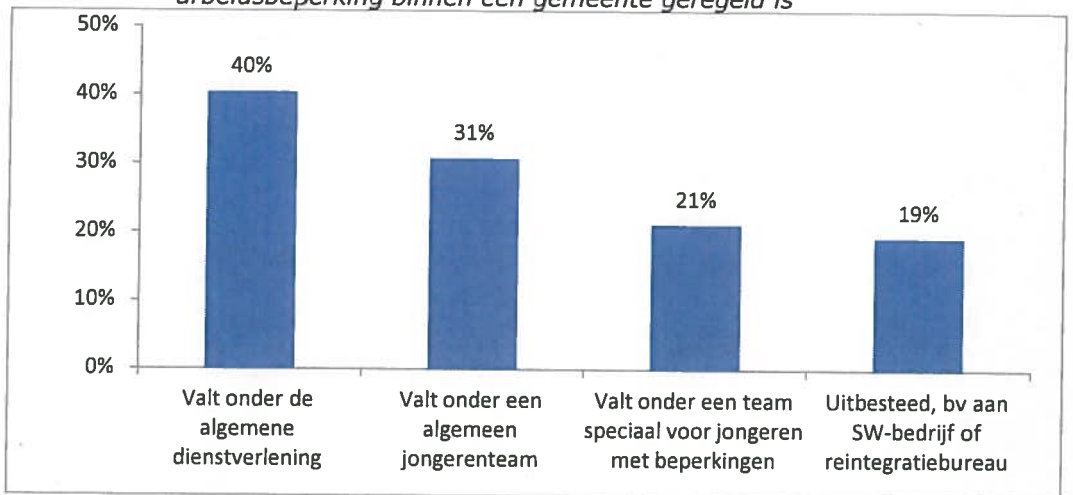
Gemeenten organiseren de dienstverlening aan jongeren op zeer diverse wijzen, van eenvoudig tot complex. Dat concludeert de Inspectie zowel aan de hand van de groepsgesprekken als aan de hand van de enquête. Gemeenten verschillen in de mate waarin schakel- of overdrachtsmomenten in het proces van begeleiding en plaatsing van jongeren met een arbeidsbeperking aanwezig zijn en in de aard van de organisaties/functionarissen die bij begeleiding en plaatsing betrokken zijn. Enkele gemeenten werken, om het aantal schakelmomenten tot een minimum te beperken, met één persoon die de gehele begeleiding van de jongere op zich neemt (samenwerking met scholen, begeleiding, soms bemiddeling en jobcoaching). De Inspectie ziet meer risico's van discontinuïteit in de begeleiding naarmate er meer overdrachtsmomenten zijn of schakels betrokken zijn in de ondersteuning van de jongere.

Eén gemeente heeft een zogenaamde 'actietafel' ingericht. In die actietafel hebben alle op de diverse beleidsterreinen bij jongeren betrokken organisaties (zorg, justi-

tie&veiligheid, werk&inkomen, onderwijs) zitting. Jongeren worden daar op individueel niveau besproken. Na afloop wordt concreet afgesproken wie voorlopig de regie heeft en wie welke acties uitvoert.

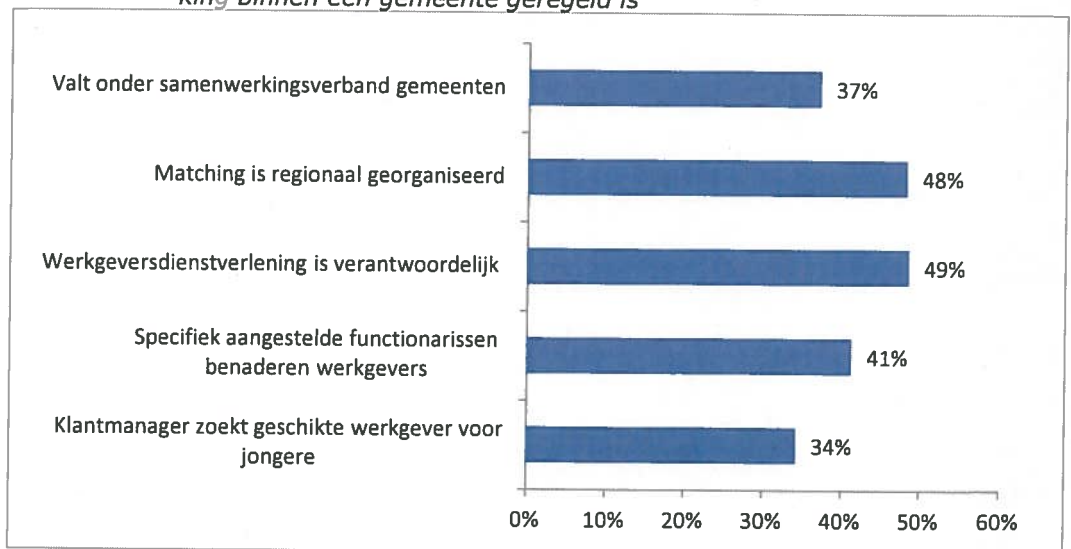
Grafiek 4.3 geeft een overzicht van de verschillende manieren waarop de ondersteuning van de jongeren met een arbeidsbeperking georganiseerd is. Grafiek 4.4 geeft een overzicht van de verschillende manieren waarop de matching van de jongeren met een arbeidsbeperking geregeld is.

Grafiek 4.3 De wijze waarop de ondersteuning van de jongeren met een arbeidsbeperking binnen een gemeente geregeld is



Uit grafiek 4.3 blijkt dat de begeleiding van de jongere bij een significant deel van de gemeenten belegd is bij een jongerenteam of zelfs een op jongeren met een arbeidsbeperking gespecialiseerd team. Bij een minderheid van de gemeenten is de begeleiding uitbesteed aan SW-bedrijven of re-integratiebureaus.

Grafiek 4.4 De wijze waarop de matching van de jongeren met een arbeidsbeperking binnen een gemeente geregeld is



Uit grafiek 4.4 blijkt dat de matching voor jongeren met een arbeidsbeperking bij de helft van de gemeente belegd is bij werkgeversdienstverlening, dat eveneens de helft van de gemeenten dit regionaal heeft georganiseerd en dat er bij ruim een

derde sprake is van een samenwerkingsverband die zorg draagt voor de matching. Verder kent 4 op de 10 gemeenten specifieke functionarissen voor deze taak en is bij eenderde van de gemeente de klantmanager (mede) verantwoordelijk voor het zoeken van werkgevers.

Bij veel gemeenten zijn meerdere onderdelen van de gemeente betrokken bij ondersteuning, begeleiding en matching van de jongere met een arbeidsbeperking. Bij deze gemeenten zijn er meerdere overdrachtsmomenten denkbaar. Dit brengt het risico met zich mee van informatieverlies en de mogelijkheid dat verschillende trajecten onvoldoende op elkaar aansluiten.

Om dat risico te minimaliseren, hebben sommige gemeenten die met een dergelijk model werken een coördinatiegroep opgericht. In dergelijke coördinatiegroepen zitten vooral functionarissen die betrokken zijn bij de dagelijkse ondersteuning en begeleiding van de jongeren. In sommige gemeenten zijn ook de sociale wijkteams aangesloten bij zo'n coördinatiegroep. Functionarissen die betrokken zijn bij de werkgeversdienstverlening en bij matching en plaatsing van de jongeren zijn in veel mindere mate aangesloten. Een aantal gemeenten, dat met dit organisatiemodel werkt, geeft aan de verbetering van aansluiting van de coördinatiegroep met de werkgeversdienstverlening nadrukkelijk als ontwikkelpunt te willen oppakken.

Bij sommige gemeenten worden arbeidsfitte/bemiddelbare jongeren bij de werkgeversdienstverlening ondergebracht. Deze unit is verantwoordelijk voor de matching en jobcoaching van de jongere. De aandacht binnen een werkgeversservicepunt is dan ook vooral gericht op matching en plaatsing en niet op activering. Als plaatsing niet snel genoeg mogelijk is, dan bestaat het risico dat deze jongeren langere tijd 'niet bezig worden gehouden' en vaardigheden verliezen.

Gemeenten geven aan dat plaatsing soms een moeilijke zaak is omdat de opleiding en motivatie van de jongeren niet altijd past bij de op de arbeidsmarkt aanwezige banen of gevraagde vaardigheden. Bemiddelaars zullen er dan sneller toe over gaan beter passende kandidaten aan de werkgevers aan te bieden. Sommige gemeenten creëren daarom binnen hun bemiddelingsunit gespecialiseerde accountmanagers 'functiecreatie en jobcarving'. Deze functionarissen proberen de vacatures van de werkgevers meer passend te maken voor deze doelgroep.

5 Instrumenten

Wat gaat goed

- **De meerderheid van de gemeenten zetten - zij het vaak begrensd - de belangrijke instrumenten loonkostensubsidie, jobcoaching en proefplaatsing vaak of altijd in.**
- **Sommige gemeenten vullen het instrument jobcoaching efficiënt in, bijvoorbeeld door het inzetten van de jongerencoach als jobcoach of de inzet van jobcoaching bij de werkgever. Daardoor is er minder noodzaak tot beperking van de inzet van jobcoaching.**

Wat zijn risico's

- **Ruim de helft van de gemeenten kiest ervoor loonkostensubsidie niet in te zetten voor jongeren met een laag geschatte loonwaarde.**
- **De meerderheid van de gemeenten begrenst de inzet van jobcoaching in omvang en/of duur. Er is soms sprake van minimale inzet van jobcoaching waardoor de kans op duurzame participatie kleiner is.**
- **Harmonisatie van het instrument jobcoaching lijkt nog ver weg: er is een divers beleid voor de inzet van jobcoaching, enerzijds tussen gemeenten, anderzijds tussen gemeenten en UWV. Dat is ondoorzichtig voor werkgevers en kan in het nadeel werken voor jongeren die afhankelijk zijn van gemeenten die een beperkte inzet van jobcoaching hebben.**
- **Er zijn gemeenten die strikt onderscheid maken tussen jongeren die wel of niet in het doelgroepregister zijn ingeschreven. Voor jongeren met een beperking die niet zijn ingeschreven in het doelgroepregister wordt bij die gemeenten geen loonkostensubsidie of jobcoaching ingezet terwijl dat wel nodig kan zijn om aan het werk te komen.¹⁷**

5.1 Inleiding

Gemeenten kunnen diverse instrumenten inzetten om de jongeren uit de doelgroep aan het werk te helpen en de duurzaamheid van dat werk te bevorderen. Voor werkgevers kunnen die instrumenten doorslaggevend zijn voor de vraag of zij wel of niet iemand uit de doelgroep aannemen. Belangrijke instrumenten zijn loonkostensubsidies, jobcoaching en proefplaatsing. Daarnaast zijn er diverse werkvoorzieningen beschikbaar, zoals vervoersvoorzieningen en voorziening aanpassing werkplek. Voor jongeren die in het doelgroepregister staan ingeschreven staat de werkgever ook de UWV-instrumenten no-risk polis en de mobiliteitsbonus (premiekortings) ter beschikking. Laatstgenoemde instrumenten zullen in dit hoofdstuk niet aan de orde komen omdat de gemeente niet voor de inzet daarvan verantwoordelijk is.

Loonkostensubsidie heeft tot doel de werkgever te compenseren voor verminderde arbeidsproductiviteit. Die verminderde arbeidsproductiviteit krijgt de werkgever aangevuld tot 100% van het WML.

¹⁷ Dit kan veranderen wanneer de zogenoemde 'praktijkroute' wordt ingevoerd. De staatssecretaris heeft met brief aan de Tweede Kamer van 14 oktober 2016 hiertoe een wetsvoorstel aangekondigd bij de Tweede Kamer. De praktijkroute houdt in dat op de werkplek wordt vastgesteld of iemand het wettelijk minimumloon kan verdienen. Als dat niet het geval is, wordt de persoon ingeschreven in het doelgroepregister.

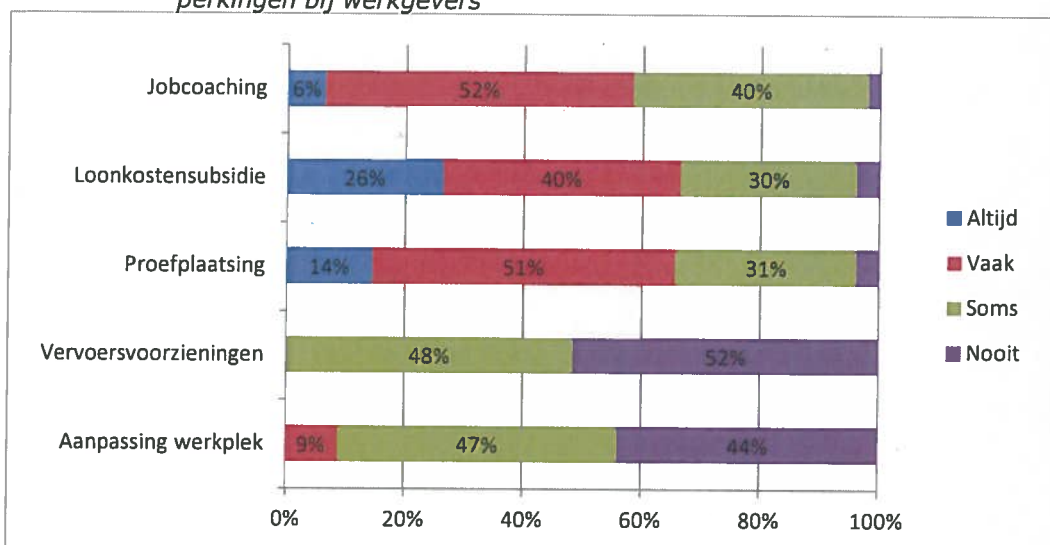
Bekend is dat jongeren uit de doelgroep vaak begeleiding nodig hebben als zij aan het werk gekomen zijn. Daarom biedt de Participatiewet de mogelijkheid *jobcoaching* in te zetten voor mensen die tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren.

Proefplaatsing is een instrument waarmee gemeenten de jongeren een periode voorafgaand aan een dienstverband kunnen laten werken met behoud van uitkering. De jongere en de werkgever kunnen in de proefperiode bezien of de jongere past binnen de organisatie, welke arbeidsproductiviteit (of loonwaarde) de jongere heeft en welke begeleiding hij nodig heeft om binnen de organisatie te kunnen functioneren.

5.2 Inzet instrumenten algemeen

In de enquête is gevraagd naar de instrumenten die gemeenten feitelijk hebben ingezet bij een plaatsing van een jongere. Grafiek 5.1 bevat het resultaat daarvan:

Grafiek 5.1 Ingezette instrumenten bij de plaatsing van jongeren met arbeidsbeperkingen bij werkgevers



Jobcoaching, loonkostensubsidie en proefplaatsingen worden door de meerderheid van de gemeenten vaak of zelfs altijd ingezet bij de plaatsing van de doelgroep bij werkgevers. Een vergelijking tussen grote, middelgrote en kleine gemeenten levert de conclusie op dat kleine gemeenten minder vaak loonkostensubsidies en proefplaatsingen hebben ingezet dan (middel)grote gemeenten. Dat onderscheid naar gemeentegrootte geldt minder voor de inzet van jobcoaching.

Uit de grafiek blijkt verder dat gemeenten nog relatief weinig vervoersvoorzieningen en aanpassing van de werkplek inzetten. Dat kan te maken hebben met enerzijds het gegeven dat deze voorzieningen minder vaak nodig zijn en anderzijds vanwege de nog beperkte instroom sinds 1 januari 2015.

Ongeveer één op de drie gemeenten hanteert beperkingen ten aanzien van de inzet van vervoersvoorzieningen en aanpassing van de werkplek. Dat vormt een risico voor het aan het werk komen van jongeren die deze voorzieningen nodig hebben.

Een uitvoerende medewerker van een gemeente meldt als knelpunt dat het een probleem kan zijn als een jongere alleen buiten de gemeente kan werken en er slecht openbaar vervoer is. Kennelijk wordt door die gemeente geen vervoersvoorziening in-

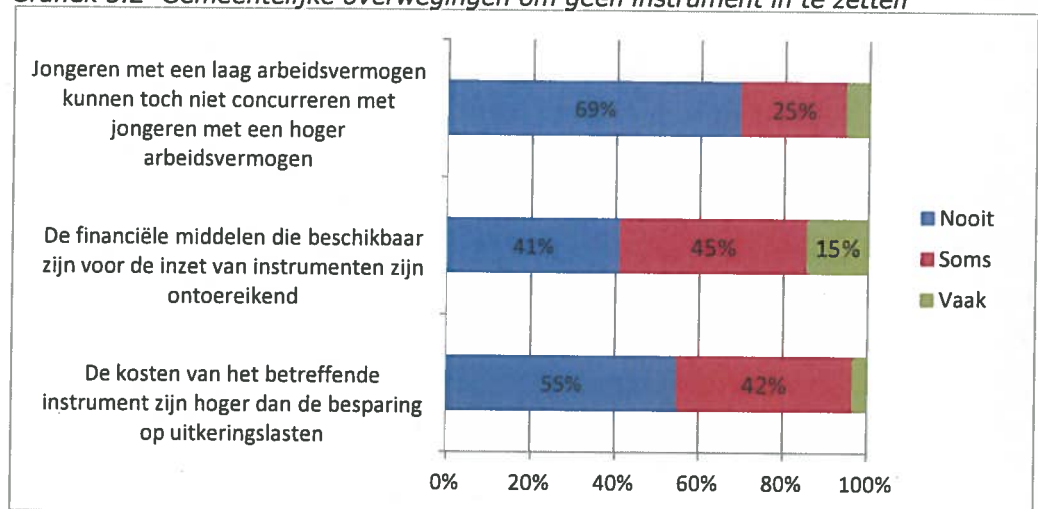
gezet of is de medewerker zich niet bewust van de mogelijkheid om een vervoersvoorziening in te zetten.

In de groepsgesprekken geven gemeenten soms aan eigen instrumenten te hebben om hun doelgroep aan het werk te helpen. Voorbeelden daarvan zijn opstapjes, werkgeverscheques en indienstnemingssubsidies, alle bedoeld om de werkgever over de streep te trekken om een jongere met een arbeidsbeperking in dienst te nemen. Ook is er een voorbeeld van een gemeente die de mogelijkheid biedt een vergoeding te verstrekken voor een opleiding tijdens werk.

Kosten baten overwegingen gemeenten

Eén van de conclusies in het rapport 'De weg naar extra banen' was dat gemeenten kosten baten overwegingen hanteren bij de inzet van instrumenten. Reden om in de enquête te vragen naar overwegingen van gemeenten om instrumenten niet in te zetten. Dat levert het beeld op zoals weergegeven in grafiek 5.2.

Grafiek 5.2 Gemeentelijke overwegingen om geen instrument in te zetten



De grafiek laat zien dat financiële overwegingen bij ongeveer de helft van de gemeenten soms tot vaak een rol spelen bij de inzet van instrumenten, terwijl de andere helft van de respondenten zegt dat dit binnen hun gemeente nooit het geval is.

5.3 Loonkostensubsidie

In de rapportage 'De weg naar extra banen' heeft de Inspectie beschreven dat de gemeenten die onderdeel uitmaakten van het onderzoek ervoor kiezen de loonkostensubsidie niet in te zetten voor mensen met een verwachte loonwaarde tot 30, 40 of 50% van het WML. Soms zetten gemeenten ook geen loonkostensubsidie in voor mensen met een verwachte loonwaarde boven de 80% van het WML. Via de enquête heeft de Inspectie daar nu een representatief beeld van gekregen. Iets meer dan de helft van de gemeenten hanteert grenzen bij de inzet van loonkostensubsidie. Het gaat daarbij in ruime meerderheid om een ondergrens van 30% WML en/of een bovengrens van 80% WML. Andere meermaals genoemde grenzen betreffen een ondergrens van 40% dan wel 50% WML en een bovengrens van 70% WML. De enquête bevestigt dus het beeld dat de Inspectie met eerder onderzoek heeft vastgesteld. Nadere analyse van de enquêteresultaten wijst op een samenhang tussen het al dan niet stellen van grenzen aan loonkostensubsidie en het deel van de jongeren met arbeidsbeperkingen dat inmiddels met (regulier of beschermt) werk is begonnen. Bij gemeenten die grenzen stellen aan loonkostensubsidie is een statistisch signifi-

cant kleiner deel aan het werk. Statistisch is echter niet vast te stellen in hoeverre er ook sprake is van een causale relatie, waarbij het minder grote aandeel werkenden een *direct* gevolg is van de gestelde grenzen aan het instrument loonkosten-subsidie.

5.4 Jobcoaching

De Participatiewet omschrijft jobcoaching als begeleiding op de werkplek. In de praktijk hoort de Inspectie dat de begeleiding op de werkplek voornamelijk het instrueren van de werkomgeving van de jongere is en er 'op de eerste dag bij zijn'. Jobcoaching gaat volgens deelnemers aan de groepsgesprekken echter veel verder en is vooral begeleiding buiten de werkplek om: zorgen dat je er bent voor de jongere als er wat aan de hand is op het werk, of ondersteuning bieden in de combinatie privé/werk. Of zoals een respondent het omschrijft: 'Een jobcoach is meer een persoonlijke coach, hij moet ook aandacht hebben voor de persoonlijke omstandigheden.

Citaat gemeente

We noemen het jobcoach, maar het is eigenlijk een participatiecoach. We kijken namelijk naast het werk ook heel erg naar de persoonlijke situatie. De woonsituatie. Hoe is de relatie met de ouders? Dat is minstens zo belangrijk als hoe het op het werk gaat, daar zijn we achter gekomen. Dat wisten de scholen al lang denk ik. Het is wel het totaalplaatje waar je naar moet kijken. Als het op de andere gebieden niet goed gaat, dan....(-)

Een meerderheid van de gemeenten geeft aan jobcoaching vaak of altijd in te zetten bij de plaatsing van jongeren uit de doelgroep bij werkgevers. Tegelijkertijd geeft een meerderheid van de gemeenten, namelijk zo'n zes op de tien, aan grenzen te hanteren bij de inzet van jobcoaching. Het vaakst wordt daarbij de duur beperkt, veelal tot 2 of 3 jaar, maar soms ook tot 1 jaar. Grenzen aan de omvang van de inzet van jobcoaching komen ook regelmatig voor, variërend van 1 tot enkele uren per week. Financiële overwegingen worden in de groepsgesprekken vaak aangehaald als beperkende factor bij de inzet van jobcoaching. Via de enquête zegt iets meer dan de helft van de gemeenten dat de financiële middelen voor de inzet van instrumenten soms of zelfs vaak ontoereikend zijn (zie grafiek 5.2). Ook is er bij een aantal gemeenten nog nauwelijks jobcoaching ingezet (grafiek 5.3). Maar er zijn ook gemeenten die niet terughoudend zijn. Een aantal gemeenten stelt geen begrenzings aan de inzet van jobcoaching en geeft aan dat het een kwestie van maatwerk is.

De bedoeling van de wetgever is om de inzet van instrumenten binnen een arbeidsmarktregio te harmoniseren. Daar hebben de regionale Werkbedrijven, waarin de centrumgemeenten de regie hebben, een taak in gekregen.¹⁸ In de rapportage 'De weg naar extra banen' heeft de Inspectie al beschreven dat de ene regio daar verder mee is dan de ander. Ten aanzien van het instrument jobcoaching is de harmonisering nog niet goed gelukt. Die verschilt sterk tussen gemeenten maar ook tussen gemeenten en UWV.¹⁹ In de groepsgesprekken geven gemeenten vaak aan dat zij niet in staat zijn dezelfde jobcoachregeling te bieden als die van UWV. Desondanks zijn er gemeenten die de jobcoachregeling wel laten aansluiten bij de UWV-regeling.

¹⁸ Werkbedrijven hebben de opdracht: "op praktische en werkbare wijze zonder onnodige bureaucratie invulling (te) geven aan een eenduidige regionale aanpak voor bedrijven en mensen met een arbeidsbeperking." Aldus Besluit van 4 september 2014, houdende wijziging van het Besluit SUWI in verband met het stellen van regels voor de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties.

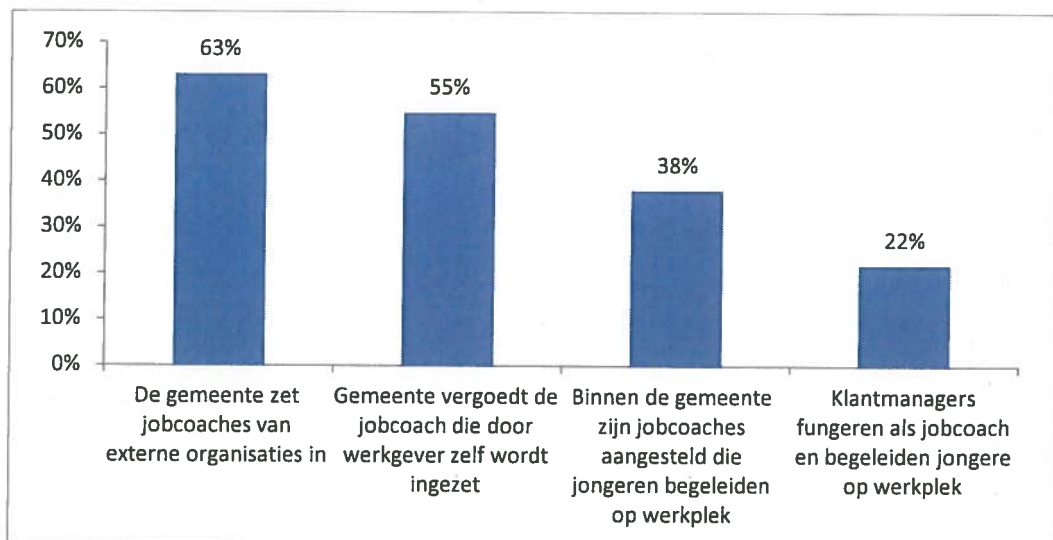
¹⁹ De G4 is in maart 2015 met UWV overeen gekomen om de jobcoachregeling te harmoniseren. De intensiteit van de jobcoaching kan evenwel nog verschillen.

Gelet op enerzijds het brede takenpakket dat een jobcoach kan hebben (zowel arbeidsmatig als sociaal) en anderzijds de vaak beleidsmatig begrensde en beperkte inzet van jobcoaching bij gemeenten, ziet de Inspectie een risico voor het (duurzaam) aan het werk helpen van de gemeentelijke doelgroep.

Wijze waarop gemeenten jobcoaching organiseren

Gemeenten organiseren de jobcoaching op verschillende wijzen. Het vaakst blijkt er sprake te zijn van de inzet van jobcoaches vanuit externe organisaties dan wel van jobcoaches die door de werkgever zelf worden ingezet en door de gemeente worden vergoed. Daarnaast zijn er ook gemeenten die jobcoaches binnen de eigen organisaties hebben, en zijn er gemeenten die hun eigen klantmanagers opleiden tot jobcoach. In grafiek 5.3 is weergegeven welke modaliteiten gemeenten genoemd hebben. Er zijn ook gemeenten die meerdere vormen van jobcoaching inzetten.

Grafiek 5.3 Wijze waarop gemeenten jobcoaching hebben georganiseerd



De Inspectie komt ook voorbeelden tegen dat gemeenten binnen de organisatie van de werkgever de mogelijkheden bezien of een collega de jobcoachfunctie op zich kan nemen (de zogenaemde 'Harrie functie'²⁰).

De Inspectie heeft geen onderzoek gedaan naar de effectiviteit en efficiency van de verschillende wijzen waarop gemeenten jobcoaching organiseren. Aangezien jobcoaching een belangrijk instrument is maar veelvuldig wordt beperkt, vermoedelijk vanwege de hoogte van de kosten, kan een nadere analyse van gemeenten op dit punt bijdragen aan het nemen van de juiste keuzes voor de wijze waarop jobcoaching georganiseerd wordt.

5.5 Onderscheid wel of geen indicatie banenafpraak

Er zijn gemeenten die strikt onderscheid maken in jongeren met en zonder indicatie banenafpraak. Voor jongeren zonder indicatie (maar wel met een beperking) wordt bij deze gemeenten minder vaak een instrument als loonkostensubsidie of jobcoaching ingezet. Er zijn ook gemeenten die geen onderscheid maken tussen jongeren

²⁰ 'Harrie' is een naaste collega van iemand met een beperking die de begeleiding op de werkplek op zich neemt. Zie ook de site ikbenharrie.nl.

met en zonder indicatie. Die gaan meer uit van wat de jongere nodig heeft om aan het werk te komen.

6 Bestuurlijke reactie en naschrift Inspectie

Reactie stakeholders

De Inspectie heeft VNG, Divosa en de Landelijke cliëntenraad (LCR) in de gelegenheid gesteld te reageren op de conceptrapportage. De reactie van Divosa en die van LCR zijn als bijlage 1 opgenomen. De VNG heeft een informele reactie gestuurd, die niet in de bijlage is opgenomen.

Onderstaand zijn de hoofdlijnen van de reacties weergegeven.

Alle stakeholders reageren positief op de stappen die gemeenten maken in de ondersteuning van de doelgroep en de samenwerking daarin met de Vso- en Proscholen. De LCR blijft bezorgd over de risico's die de Inspectie signaleert.

VNG en Divosa wijzen beide op de beleidsvrijheid van gemeente bij het inzetten van ondersteuning en instrumenten voor de doelgroep jongeren met een arbeidsbeperking. De VNG vraagt zich af of de Inspectie daar voldoende rekening mee houdt. Divosa geeft aan dat maatwerk voorop moet staan en dat het daarbij niet past de inzet van instrumenten uit te sluiten voor sommige jongeren.

Divosa wijst op de ontwikkelingen ten aanzien van samenwerking binnen het sociaal domein en het bevorderen van het vakmanschap van de professionals. Beide ontwikkelingen kunnen de ondersteuning van jongeren naar werk of andere vormen van participatie ten goede komen.

Divosa wijst op het nut van vrijwilligerswerk en dagbesteding omdat niet iedereen kan participeren in betaald werk. De arbeidsmarkt biedt daarvoor nog onvoldoende mogelijkheden. Dagbesteding en vrijwilligerswerk bieden stabiliteit en kunnen nuttig zijn als eerste stap naar grotere zelfstandigheid. Divosa wijst daarbij ook op het wegvallen van de mogelijkheden van de sociale werkvoorziening waar de doelgroep voor de invoering van de Participatiewet een beroep op kon doen.

Naschrift Inspectie SZW

De Inspectie is met de VNG en Divosa van mening dat gemeenten beleidsvrijheid hebben bij de inzet van instrumenten voor de doelgroep. De Inspectie beoordeelt de invulling van de beleidsvrijheid van gemeenten naar de beleidsdoelen die nagestreefd worden. De Participatiewet zet in op een zo hoog mogelijke arbeidsparticipatie van mensen met arbeidsvermogen. Met Divosa is de Inspectie van mening dat het daarbij niet past om bij voorbaat groepen uit te sluiten van begeleiding naar werk en inzet van instrumenten.

De Inspectie juicht het toe dat Divosa een intensivering van de samenwerking binnen het sociaal domein en een verdere professionalisering hoog op de agenda heeft staan. Door een verbeterde samenwerking binnen het sociaal domein kunnen er bijvoorbeeld slimme verbindingen worden gelegd tussen dagbesteding en werk, waardoor het risico kleiner wordt dat dagbesteding eindstation wordt in plaats van tussenstation. Een verdere professionalisering kan de noodzakelijke deskundigheid van de gemeentelijke functionarissen bevorderen voor de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking naar werk.

De Inspectie onderschrijft de zorgen van de LCR bij de risico's die de Inspectie signaleert. De Inspectie zal daar in komende onderzoeken waar mogelijk aandacht aan besteden.

Bijlage 1 Bestuurlijke reacties Divosa en LCR

Inspectie SZW
T.a.v.
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie: 160309
Uw referentie: 2016-0000217537
Datum: 14 oktober 2016
Onderwerp: Bestuurlijke reactie conceptrapportage begeleiding jongeren met een arbeidshandicap
Van:

Geachte heer Kuipers,

Onder dankzegging voor de toezending van de tweede rapportage over de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten ontvangt u hierbij de bestuurlijke reactie van Divosa.

Opvatting Divosa over participatie

De relatie tussen het hebben van werk en het ervaren van gezondheid is zo duidelijk dat Divosa hier expliciet aandacht aan besteedt. Werkgevers zijn voortdurend op zoek naar geschikt personeel. Werkzoekenden zijn op zoek naar een passende baan, soms met extra ondersteuning. De gemeente is, in de visie van Divosa, partner van beide in het tot stand brengen van een goede match. Ofwel: samenwerking met branches, sectoren en onderwijs in de regio. Divosa zet daarbij in op professionalisering en vakmanschap.

Mooie resultaten

In de rapportage wordt duidelijk beschreven welke grote stappen de uitvoeringspraktijk heeft gemaakt in het begeleiden van jongeren ten opzichte van 'De weg naar extra banen', het rapport dat recent is gepubliceerd. Een mooi resultaat. Divosa herkent deze ontwikkeling vanuit haar leden.

Verbetermogelijkheden

In de rapportage wordt ook een aantal verbetermogelijkheden beschreven. Het is goed om hier kennis van te nemen om de uitvoeringspraktijk verder te versterken.

Regiefunctie centrumgemeente

De regiefunctie van (centrum)gemeenten wordt goed ingevuld, concludeert het rapport, al maken niet alle overige gemeenten daar gebruik van. Wel stelt de Inspectie dat de RMC's een te beperkte rol vervullen, een belangrijke reden waarom er jongeren van andere onderwijsinstellingen dan Vso en Pro soms nog buiten beeld zijn. De taakopvatting van de RMC is in 2016 verbreed, en dit vraagt om een ontwikkelperiode. Deze context wordt niet beschreven in de rapportage, dat vindt Divosa jammer.

Nazorg door scholen

In het rapport wordt beschreven dat scholen de rol van 'nazorg' verschillend invullen. Divosa herkent dit signaal. Uiteraard zijn scholen ook niet altijd onderling vergelijkbaar vanwege de voorgaande clusterindelingen van het speciaal onderwijs. Maar een nadere invulling van de nazorgplicht van scholen kan hierbij ondersteunend zijn. Ook kan het onderwijs de voorbereiding op de arbeidsmarkt versterken door, naast het voorbereiden op een beroep, ook aandacht te besteden aan sollicitatie- en andere werknemersvaardigheden.

Samenwerking sociaal domein

Kort wordt in het rapport verwezen naar de wijkteams en andere ontwikkelingen in het brede sociaal domein zoals de relatie met de Jeugdwet. Vanuit jeugdzorgaanbieders wordt vaak ook (aanvullend en soms overlappend) aanbod gedaan op klaarstomen op (zoveel mogelijk) zelfstandigheid en werknemersvaardigheden. Goede afstemming kan hier van meerwaarde zijn. Ook wordt verwezen naar de inzet van dagbesteding als een negatieve ontwikkeling, waar we later op terug komen. Deze verbanden zullen de komende 'transformatie-periode' krachtiger worden. Divosa is van mening dat deze verbreding juist de kwaliteit van de dienstverlening zal verhogen voor deze jongeren. Divosa heeft deze bredere aanpak voor de komende periode ook hoog op de agenda staan, door verbindingen te leggen tussen de verschillende vakgebieden, onderzoek te doen naar effectiviteit en om vakmanschap te versterken.

Banen in de arbeidsmarkt

In de rapportage wordt gesteld dat het begeleiden van jongeren naar participatieplaatsen of dagbesteding een negatieve ontwikkeling is omdat het indruist tegen 'het uitgangspunt dat iedereen met arbeidsvermogen begeleid moet worden naar (betaald) werk'. Divosa is van mening dat betaald werk uiteraard voor iedereen wordt nagestreefd. Wij erkennen dat werk een belangrijk middel is om deel te nemen aan de samenleving, maar participatie is dat evenzo. Op die manier wordt het (arbeids)potentieel maximaal benut. De arbeidsmarkt is hier echter een bepalende factor in, zijn banen wel beschikbaar? Het is een criterium dat achterwege wordt gelaten in de rapportage, betreft Divosa.

Een groot deel van de Wajongeren die voor 2015 werk had, was aan het werk in de sociale werkvoorziening. Die is nu afgesloten voor nieuwe instroom. De beschutte werkplekken zijn slechts voor een doelgroep bestemd met vele beperkingen, waarbij ook een financieel vraagstuk speelt. Dat betekent dat deze jongeren op de reguliere arbeidsmarkt terecht moeten komen als zij betaald werk willen krijgen. Op de arbeidsmarkt is flex- en parttime aan de onderkant bijna standaard geworden en de vraag is of deze groep daar mee om kan gaan. In de rapportage is onvoldoende aandacht geschonken aan deze ontwikkeling.

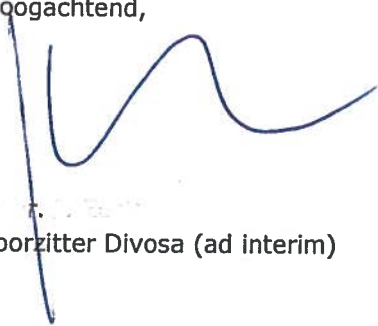
Divosa vindt het juist een positieve ontwikkeling om jongeren bij hun eerste stappen naar zelfstandigheid stabiliteit te bieden in de vorm van vrijwilligerswerk of dagbesteding.

Instrumenten

Het rapport maakt melding van het feit dat een aantal instrumenten in verschillende mate wordt ingezet door gemeenten. Vooral loonkostensubsidie en jobcoaching wordt hierin genoemd. Dat is inderdaad de consequentie van de decentralisatie die in gang is gezet. Gemeenten hebben hierin beleidsvrijheid. Divosa is van mening dat, net als bij de andere decentralisaties, geredeneerd moet worden vanuit de jongeren. Divosa stimuleert dan ook om maatwerk te kunnen toepassen.

Bepaalde instrumenten uitsluiten voor sommige jongeren, bijvoorbeeld om financiële redenen, past daar in de ogen van Divosa niet bij. Ook vindt dat het eenduidig inzetten van instrumenten behulpzaam kan zijn. De Programmaraad is gevraagd om een handreiking op het instrument jobcoaching te maken.

Wij vertrouwen u hiermee van dienst te zijn geweest.
Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, consisting of a vertical line followed by a series of loops and curves.

Voorzitter Divosa (ad interim)

Den Haag, 10 oktober 2016

Betreft: Bestuurlijke reactie op de conceptrapportage '*Begeleiding jongeren met een arbeidshandicap door gemeenten*'
Referentie: LCR/16-0095/GM/ER

Geachte heer Kuipers,

De Landelijke Cliëntenraad (LCR) heeft de conceptrapportage '*Begeleiding jongeren met een arbeidshandicap door gemeenten*' met belangstelling gelezen. De LCR waardeert het zeer dat u ons in de gelegenheid stelt een bestuurlijke reactie te geven over deze conceptrapportage.

De LCR vindt uw waarneming dat er verbeteringen zijn in vergelijking met een eerder onderzoek positief (rapport '*De weg naar extra banen*'). U schetst een goed en gesystematiseerd beeld waaruit duidelijk blijkt wat beter gaat en vooral wat (nog) beter moet.

De LCR blijft bezorgd over uw waarnemingen en constatering met betrekking tot de nog steeds bestaande risico's die arbeidsdeelname van jongeren met een arbeidsbeperking in de weg staan.

Naar aanleiding hiervan heeft de LCR een aantal vragen en suggesties, deze treft u hieronder aan.

1 De positie van jongeren

In de Participatiewet wordt uitgegaan van een verantwoordelijkheid van gemeenten om 'maatwerk' te bieden. En om daarbij die ondersteuning te geven die deze arbeidsparticipatie ook mogelijk maakt.

Om diverse redenen gebeurt dat niet. Of het nu gaat om de sluitende aanpak van school naar werk, actieve begeleiding, afgemeten toekenning van jobcoaching, uitsluiting van ondersteuning naar werk of LKS (vanwege veronderstelde lage loonwaarde).

Een groot aantal gemeenten sluit daarmee jongeren met arbeidsvermogen uit van ondersteuning naar werk.

Vragen LCR:

- Wat is de oorzaak van deze uitsluiting?
- Is dit beleid een bewuste keuze - opgetekend in beleidsnota en verordening?

Of is het een discrepantie tussen het opgetekende beleid en de uitvoering?

- Weten betrokkene welke mogelijkheden er zouden moeten zien. Wat zij kunnen vragen op grond van de Participatiewet? Krijgt de groep gerichte goede voorlichting over wat zij kunnen aanvragen? Wordt gewezen op de functie van onafhankelijke cliëntondersteuning? Dit is in de Wmo geregeld en juist ook van toepassing voor deze groep.
- Als de gemeente op grond van een bewuste keuze bepaalde groepen uitsluit, is dit dan in strijd met de participatiewet?
- Deze ongewenste uitsluiting betreft in dit geval jongeren maar er worden meer groepen uitgesloten, wat vraagt om bezinning op de formele rechtspositie in de Participatiewet.

2 Risico's door tekort aan middelen?

De LCR realiseert zich dat de ISZW niet de wetgeving maar de uitvoering onderzoekt. Een telkens door gemeenten genoemd terugkerend knelpunt is: het tekort aan middelen.

Vragen van de LCR:

Vindt de ISZW dat dit een reëel knelpunt is en dat gemeenten niet anders kunnen. Dat de financiële middelen om die zaken te regelen die vanuit de verantwoordelijkheid van gemeenten echt noodzakelijk zijn werkelijk ontbreken? Als de ISZW dit op basis van dit of ander onderzoek niet goed kan concluderen, is het dan niet wenselijk om dit na te gaan? Vindt u het gezien de door u geconstateerde risico's noodzakelijk hier nader onderzoek naar te doen?

3 Geen arbeidsvermogen, maar niet duurzaam

De LCR ziet dat u voor de groep '*volledig, maar niet duurzaam*' geen arbeidsvermogen als risicogroep benoemd (bladzijde 12). Het zicht op deze groep raken wij verder in uw rapport kwijt.

Vragen LCR:

- Is deze groep inderdaad buiten het zicht van de gemeente? Herkennen gemeenten deze groep als zodanig? Of wordt deze groep gelabeld als '*(nog) niet in staat tot werken*' of '*niet bemiddelbaar wegens te laag vermogen*' (blz. 34)?
- Heeft u waargenomen dat deze groep in veel gevallen (samen met anderen met weinig arbeidsvermogen) wordt doorgestuurd naar dagbesteding WMO en krijgen zij deze? Is daarbij aandacht voor de ontwikkeling van arbeidsvermogen? Hebben deze jongeren een plan van aanpak?
- Heeft de ISZW waargenomen dat een deel van deze groep buiten beeld is omdat zij met een WLZ-indicatie in een inrichting wonen. Waardoor voor hen geen recht op een uitkering bestaat (artikel 13, lid 2 onder a)?
- De LCR vraagt zich af of u over deze groep nog een specifiek beeld heeft en dit in het rapport kan benoemen. Onder deze groep vallen onder andere jongeren met een lichte verstandelijke handicap met gedragsproblemen bij wie de behandeling is verlengd na hun 18^e jaar. Is de gemeente zich bewust dat deze groep jongeren zich ook tot hen zal wenden en werken zij samen met de behandelcentra om ook hier een sluitende aanpak te realiseren? Voor deze jongeren is het enorm belangrijk dat zij na behandeling worden '*opgepakt*' en naar werk worden begeleid. Of dat wordt geconstateerd dat er geen sprake is van arbeidsvermogen waarmee zij in aanmerking komen voor een Wajong 2015 uitkering, waarbij passende dagbesteding van groot belang is.

4 Lage Loonwaarde en uitsluiting

Een deel van de gemeenten is terughoudend of weigert re-integratieondersteuning te geven aan cliënten met een loonwaarde onder de 50%.

Vraag LCR:

Is bekend hoe gemeenten bepalen of iemand (zonder te werken) een loonwaarde heeft die lager is dan 50%? Het bepalen van een loonwaarde kan tenslotte slechts op een werkplek, waar iemand concreet aan het werk is.

De LCR is het helemaal met uw eens dat de blokkades die gemeenten opwerpen om aan het werk te komen niet past in de doelstellingen van de Wet.

Vraag LCR:

Opnieuw rijst hier de vraag of dit in strijd is met de doelstelling of ook in strijd met de wet? De LCR vindt dat hier aandacht voor moet blijven. Enerzijds om deze grenzen op te heffen, anderzijds om te bezien of de beoordeling dat deze mensen arbeidsvermogen hebben wel realistisch is. Als dat niet zo is moet de beoordeling Wajong 2015 tegen het licht worden gehouden.

5 Instrumenten

De constatering dat nogal wat gemeenten niet voorziet in werkplekaanpassingen (inclusief vervoer) is volgens de LCR in strijd met het *VN-verdrag mensen met een handicap*. Uitgangspunt van dit verdrag is dat de toegankelijkheid, ook van de arbeidsmarkt, is gewaarborgd.

Suggestie LCR:

Omdat er bij ratificatie van het VN-verdrag een wijziging is doorgevoerd in de Participatiewet (gemeente maakt plan om het VN-verdrag te implementeren) zou een opmerking hierover niet misstaan.

6 Jobcoaching

De LCR kijkt er niet van op dat u constateert dat een deel van de gemeenten geen toereikende jobcoachondersteuning verstrekt. De LCR deelt uw conclusie dat dit risico's heeft voor het realiseren van duurzamere arbeidsparticipatie. De LCR vindt het ongewenst dat werkgevers met veel verschillende regimes te maken hebben (verschillende gemeenten en UWV). Dit leidt ook tot onzekerheid voor cliënten. Als een werkgever kan kiezen zal hij in zee gaan met een gemeente die hem de aantrekkelijkste condities biedt.

Twee zaken die de LCR hierbij mist:

- 1 Gemeenten bieden de mogelijkheid van een interne jobcoach.
De LCR vraagt zich af of hierbij vooral financiële motieven van gemeenten een rol spelen. Ook vragen wij ons af of daarmee de mogelijkheid van een cliënt om zijn zelf een jobcoach te kiezen volledig is weggeschoven?
Bij UWV kan de werknemer zelf jobcoaching aanvragen en moet de werknemer de aanvraag voor een interne jobcoach van de werkgever mede ondertekenen.
De werknemer heeft dus een keuze tussen een interne of externe jobcoach.
In het kader van het inmiddels geratificeerde *VN-verdrag inzake mensen met een handicap* is het van belang dat werknemers met een beperking hierbij zelf een keuze kunnen maken (autonomie van mensen met een beperking is een algemeen recht).
- 2 Een aantal gemeenten vindt dat betrokken cliënten ook levensbreed ondersteuning nodig hebben en dat het noodzakelijk is een personal coach ter beschikking te hebben. Is een personal coach wel in staat om ook de werkgever afdoende dienstverlening te bieden?

Suggestie LCR:

De LCR vindt dat het tijd wordt om tot duidelijke kwaliteitscriteria te komen voor jobcoaching. Er is wildgroei ontstaan. De LCR stelt het op prijs als in een vervolgonderzoek nauwkeuriger wordt ingezoomd op de uitvoering en kwaliteit van jobcoaching en daarin ook de positie van de werknemer wordt betrokken.

7 Betrokkenheid jongeren bij overgang school naar werk

De LCR deelt uw mening dat een goede samenwerking tussen scholen en gemeenten onontbeerlijk is. Het valt de LCR wel op dat scholen en gemeenten wel heel erg spreken over leerlingen/cliënten en dat nergens meer blijkt dat ook met de leerlingen/cliënten en/of hun ouders wordt gesproken.

Vraag LCR:

Hoe groot acht u het risico dat te zeer over de leerling/cliënt wordt gesproken waardoor de aansluiting bij zijn of haar wensen en behoeften onderschikt raken en dat dit ten koste gaat van het re-integratie resultaat?

8 Verplichte zoekperiode

De LCR constateert dat de verplichte zoekperiode nog steeds een risico vormt omdat nog veel te veel gemeenten deze ook voor kwetsbare jongeren toepast. De LCR heeft hierover naar aanleiding van uw rapport *'Jongeren buiten beeld'* een brief geschreven aan staatssecretaris Klijnsma met het verzoek de verplichte zoekperiode te schrappen. In haar antwoord en gemeentebrief wijst zij op de mogelijkheid van gemeenten om hier op gepaste wijze mee om te gaan. Gemeenten mogen kwetsbare jongeren ondersteuning aanbieden in de vier weken zoektijd.

Vraag LCR:

Gelet op de bevindingen van de inspectie, vragen wij ons af of het geen tijd wordt een wettelijke uitzondering te maken voor kwetsbare jongeren. In elk geval voor jongeren die vanwege hun schoolherkomst per definitie ondersteuning nodig zullen hebben.

9 Leer-werkplekken

Er bestaat behoefte aan leer-werkplekken. Aan de ene kant verwijst u hiervoor naar de mogelijkheden van het SW-bedrijf in de regio. Aan de andere kant signaleert u dat het SW-bedrijf niet altijd een geschikte oplossing is (blz. 21).

Vraag LCR:

Is het mogelijk om, al dan niet in een vervolgonderzoek, beter in kaart te brengen wat die behoefte nu werkelijk is? Voor wie en met welk doel leer-werkplekken nodig zijn? En aan welke criteria leer-werkplekken moeten voldoen?

Hierdoor kan de gemeente ook nagaan of de plekken in de SW, de dagbesteding of andere projecten daadwerkelijk bijdragen aan het vergroten van de kans op werk. Nu bestaat het risico dat mensen worden 'geparkeerd'.

10 Onderscheid wel of geen indicatie banenafpraak

Er wordt geconstateerd dat er gemeenten zijn die strikt onderscheid maken in jongeren met en zonder indicatie banenafpraak. Voor jongeren zonder indicatie (maar wel met een beperking) wordt bij deze gemeenten minder vaak een instrument als loonkostensubsidie of jobcoaching ingezet.

Vragen LCR:

Hoe motiveert de gemeente het niet of minder vaak inzetten van jobcoaching voor deze groep? Is dat door dit onderzoek duidelijk geworden?

Zo ja, kan dit dan nog in de rapportage worden opgenomen? Krijgen deze jongeren wel ondersteuning bij het vinden van werk.

Verder vraagt de LCR zich af of de gemeenten jongeren uit deze groep formeel een voorziening als jobcoach weigert of speelt hier het door ons eerder gesignaleerde probleem (zie positie jongeren) dat betrokkenen niet weten wat zij kunnen vragen en de gemeenten dus niet gemotiveerd hoeven af te wijzen.

11 Laatste twee vragen en een tekstuele opmerking

- 1) Op blz. 20. Lezen wij dat werkgevers zijn betrokken bij samenwerking aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt. Hoe ziet deze betrokkenheid eruit?
- 2) Op blz. 25, tweede bullit bij wat goed gaat. Zijn bestandskoppelingen echt nodig? En mogen die wel worden gedaan gezien het nog in behandeling zijnde wetsvoorstel over koppelen van onderwijs en gemeentebestanden?

Tekstueel

Op blz. 29, net onder het midden van de tekst, geeft u aan dat het een verbetermogelijkheid wordt genoemd om jongeren die in het register staan actief te benaderen. Volgens de LCR is dit geen mogelijkheid maar een plicht van gemeenten. Al was het maar om de banenafpraak waar te kunnen maken

Met vriendelijke groet,



Voorzitter

Samenstelling Landelijke Cliëntenraad

- **Landelijke cliëntenorganisaties:** Vakcentrale voor Professionals / Christelijk Nationaal Vakverbond (VCP/CNV), Ieder(in) (vertegenwoordiger mensen met lichamelijke beperkingen), Ieder(in) (vertegenwoordiger mensen met verstandelijke beperkingen), Centrale Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV, publieke sector), Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV, private sector), Vertegenwoordiger organisaties van Minderheden (SMN, IOT), Landelijk Platform GGz/LOC,
- **Vertegenwoordigers van cliëntenraden:** cliëntenraden SVB en UWV.
- **Vertegenwoordigers van de gemeentelijke cliëntenparticipatie:** Mobility, cliëntenraden G4, vertegenwoordiger Dak- en thuislozen.

Bijlage 2 Wettelijke en beleidscontext

Inleiding

In deze bijlage wordt op hoofdlijnen ingegaan op de wettelijke en beleidsmatige context ten aanzien van de ondersteuning (naar werk) van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten. Verder gaat dit hoofdstuk in op de kenmerken van de nieuwe doelgroep van gemeenten en op de wijze waarop Vso- en Pro-scholen worden geacht samen te werken ten behoeve van een soepele overgang van school naar arbeidsmarkt.

Doelstelling extra banenvoor mensen met een arbeidsbeperking

Het kabinet heeft met sociale partners afgesproken dat werkgevers in 2026 125.000 extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking hebben gecreëerd. Tot de doelgroep van de extra banen behoren Wajongers met arbeidsvermogen (van vóór 1 januari 2015), mensen die op 31 december 2014 een WSW-indicatie hadden, mensen met een Wiw- of ID-baan²¹ en mensen die onder de werking van de Participatiewet vallen en niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. De doelstelling van de Participatiewet is om iedereen met arbeidsvermogen naar werk toe te leiden.

De nieuwe doelgroep van gemeenten

Dit onderzoek is gericht op een deel van de doelgroep voor de extra banen, namelijk de nieuwe doelgroep van de gemeenten, zijnde de jongeren die wel arbeidsmogelijkheden hebben maar voor de invoering van de Participatiewet een beroep konden doen op de Wajong. Een groot deel daarvan komt van de Pro- en Vso-scholen. De Inspectie heeft in het onderzoek daarom bijzondere aandacht besteed aan de toeliding naar en overgang van jongeren van de Pro- en Vso-scholen naar UWV en gemeenten (en zo mogelijk naar werk). Jongeren uit de nieuwe doelgroep kunnen echter ook uit andere hoek komen: een deel van de jongeren heeft regulier onderwijs gevolgd (met een rugzakje) of komt van het MBO entree onderwijs.

Kenmerken schoolverlaters Vso- en Pro-scholen

Leerlingen in het speciaal onderwijs gaan meestal na hun 12e naar het voortgezet speciaal onderwijs. Hier kunnen ze blijven tot maximaal hun 20e verjaardag. In een ontwikkelplan stellen de scholen een passend einddoel voor de leerling. Dat kan zijn: een diploma halen, een baan vinden of een plek vinden in de dagbesteding. Er zijn landelijk kerndoelen bepaald die aangeven wat de leerling aan het eind van de opleiding moet weten en kunnen.

In het praktijkonderwijs krijgt een leerling de vakken van de onderbouw van het voortgezet onderwijs, maar dan wel afgestemd op de arbeidsmarkt. Leren doen de leerlingen vooral in de praktijk. Bijvoorbeeld door stages te lopen bij bedrijven en organisaties. Leerlingen die het praktijkonderwijs hebben doorlopen ontvangen een getuigschrift.²²

De hierboven genoemde doelgroepen zijn over het algemeen kwetsbaar te noemen, hetgeen zich vertaalt naar een grotere ondersteunings- en begeleidingsbehoefte bij het aan het werk komen en aan het werk blijven. De jongeren die van de Pro- en Vso-scholen komen hebben veelal een verstandelijke of psychische beperking en/of gedragsproblemen. Dat zorgt ervoor dat zij vaak zonder begeleiding hun weg naar uitkeringsregelingen of werk niet kunnen vinden. Ook zorgt dat ervoor dat zij moei-

²¹ Wiw staat voor Wet inschakeling werkzoekenden, ID voor Besluit in- en doorstroombanen.

²² Bron: www.rijksoverheid.nl.

lijk met veranderingen kunnen omgaan en vaak jobcoaching nodig hebben als zij werken. Kennis van en deskundigheid over deze doelgroep is daarom van belang om de juiste begeleiding te kunnen geven.

Samenwerking tussen gemeenten en scholen

Vóór 1 januari 2015 deed een groot deel van de jongeren die de Pro- en Vso-scholen verlieten een beroep op de Wajong. Voor een goede overgang van school naar de Wajong of werk onderhield UWV netwerken met deze scholen. Deze 'Wajongnetwerken' waren gericht op een tijdige arbeidsoriëntatie in de onderwijsfase, samenwerking tussen de bij de jongeren betrokken instanties en betrokkenheid van werkgevers, met als (ultieme) doel om een duurzame matching tot stand te brengen.²³

Sinds 1 januari 2015 zijn jonggehandicapte schoolverlaters met arbeidsmogelijkheden aangewezen op de Participatiewet als ze niet in hun eigen inkomen kunnen voorzien. Daarmee is het belang van een goede overgang van school naar werk of Participatiewet verschoven van UWV naar de gemeenten en hebben gemeenten de verantwoordelijkheid gekregen de scholingsnetwerken te onderhouden. De staatssecretaris heeft in een kamerbrief van 8 mei 2015 aangegeven dat gemeenten die rol per 1 juli 2015 moeten hebben overgenomen van UWV.

Er zijn op diverse niveaus binnen een arbeidsmarktregio netwerken mogelijk. De Inspectie heeft zich in dit onderzoek vooral gericht op de (bilaterale) netwerken die scholen hebben met gemeenten. Die netwerken moeten borgen dat:

- leerlingen die het einde van de schoolse periode hebben bereikt tijdig in beeld komen van de gemeente;
- een mogelijke omzetting van een stage naar een dienstverband bij een werkgever gefaciliteerd wordt door de gemeente, zo nodig met inzet van instrumenten (bijv. loonkostensubsidie en jobcoaching);
- tijdig een indicatie banenafspraken bij UWV wordt aangevraagd zodat de werkgever weet waar hij aan toe is als een stage kan worden omgezet in een dienstverband;
- de schoolverlater begeleid wordt in het proces van aanvragen van een uitkering krachtens de Participatiewet of Wajong (indien er duurzaam geen arbeidsmogelijkheden zijn).

Van belang is dat er duidelijke afspraken zijn gemaakt tussen scholen en gemeente en dat scholen en leerlingen een aanspreekpunt of contactpersoon hebben bij de gemeente. Ook is van belang dat scholen de kennis die zij hebben van de jongeren delen met UWV voor de indicatie banenafspraken en gemeenten voor de begeleiding.

Scholen hebben nog twee jaar nadat de jongeren de school hebben verlaten een nazorgverantwoordelijkheid voor hen. De nazorgverantwoordelijkheid betekent niet dat scholen verantwoordelijk zijn om jongeren waar nodig te begeleiden naar werk, maar betekent dat ze hen moeten volgen en vaststellen of de doelen die voor de jongere zijn geformuleerd gerealiseerd zijn. Het is denkbaar dat de samenwerking na schooltijd verder gaat vanwege de nazorgverantwoordelijkheid van scholen.

Loonkostensubsidie en jobcoaching

De Participatiewet voorziet in een aantal instrumenten voor duurzame participatie van mensen met een arbeidsbeperking, zoals loonkostensubsidie, jobcoaching, proefplaatsingen en werkplekaanpassingen. Voor mensen van de gemeentelijke

²³ UWV Werkbedrijf (2011). Voor elke jongere een toekomst. De rol van de Wajongnetwerken bij een duurzame arbeidsparticipatie van jongeren met een beperking.

doelgroep die zijn geïndiceerd voor de banenafpraak, kunnen werkgevers aanvullend aanspraak maken op de no-riskpolis van UWV en op premiekorting (mobiliteitsbonus) via de belastingdienst. Het streven is om binnen de arbeidsmarktregio's de instrumenten zoveel als mogelijk te harmoniseren. De regionale Werkbedrijven hebben daar een belangrijke rol in.²⁴

In dit onderzoek heeft de Inspectie bijzondere aandacht besteed aan beleid en inzet van gemeenten van de inzet van loonkostensubsidie en jobcoaching, twee belangrijke instrumenten voor het aan het werk helpen en houden van de nieuwe doelgroep van de gemeenten.

Gemeenten kunnen het instrument loonkostensubsidie inzetten voor mensen die vallen onder de re-integratieverantwoordelijkheid van gemeenten en die niet het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Gemeenten krijgen daar financiering voor via het BUIG-budget. Daarin is rekening gehouden met de financiering van loonkostensubsidie voor niet uitkeringsgerechtigden. Van belang is te onderkennen dat de doelgroep loonkostensubsidie niet per definitie gelijk hoeft te zijn aan de doelgroep voor de banenafpraak. Weliswaar geldt voor beide doelgroepen het criterium dat iemand niet het wettelijk minimumloon kan verdienen. Bij de doelgroep banenafpraak geldt echter als extra criterium dat de arbeidsbeperking het gevolg moet zijn van een ziekte of gebrek. Verder worden verschillende methodieken gehanteerd voor het vaststellen of iemand het wettelijk minimumloon kan verdienen waardoor er ook verschillen in uitkomsten denkbaar zijn.

De Participatiewet kent de volgende bepalingen over de doelgroep loonkostensubsidie en jobcoaching:

- De gemeente moet in een verordening hebben geregeld hoe wordt vastgesteld of iemand tot de doelgroep LKS behoort en op welke wijze de loonwaarde wordt gemeten.²⁵
- De gemeente kan op aanvraag van betrokkene dan wel ambtshalve vaststellen of iemand tot de doelgroep LKS behoort.²⁶
- Als is vastgesteld dat iemand tot de doelgroep LKS behoort, heeft de persoon aanspraak op LKS en jobcoaching wanneer er een baan beschikbaar komt²⁷.

De Participatiewet veronderstelt derhalve dat gemeenten afzonderlijk vaststellen of iemand het wettelijk minimumloon kan verdienen en tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort. Daar zitten vervolgens rechtsgevolgen aan vast, namelijk een aanspraak op de inzet van loonkostensubsidie en jobcoaching.

De hoogte van de loonkostensubsidie, bedoeld in het eerste lid, is het verschil tussen het wettelijk minimumloon en de loonwaarde van die persoon, maar is ten hoogste 70% van het wettelijk minimumloon.²⁸ De gemeente stelt jaarlijks vast wat de loonwaarde is en of iemand nog tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort.²⁹

De Participatiewet omschrijft jobcoaching als begeleiding op de werkplek. Jobcoaching kan verder gaan en is ook begeleiding buiten de werkplek om: zorgen dat je

²⁴ Zie onder meer de toelichting op het Besluit van 4 september 2014, houdende wijziging van het Besluit SUWI in verband met het stellen van regels voor de regionale samenwerking tussen colleges, UWV en werknemers- en werkgeversorganisaties

²⁵ Art. 6, lid 2 Participatiewet.

²⁶ Art. 10c van de Participatiewet.

²⁷ Art. 10d respectievelijk 10 da van de Participatiewet.

²⁸ Art. 10d, lid 4 van de Participatiewet.

²⁹ Inmiddels is een wetswijziging ingediend die het mogelijk maakt om in het eerste halfjaar van werk een vaste loonkostensubsidie toe te kennen van 50% van het wettelijk minimumloon en hoeft de loonwaarde niet meer standaard elk jaar vastgesteld te worden. Zie [TK 2015-2016, 34514, nr. 2](#)

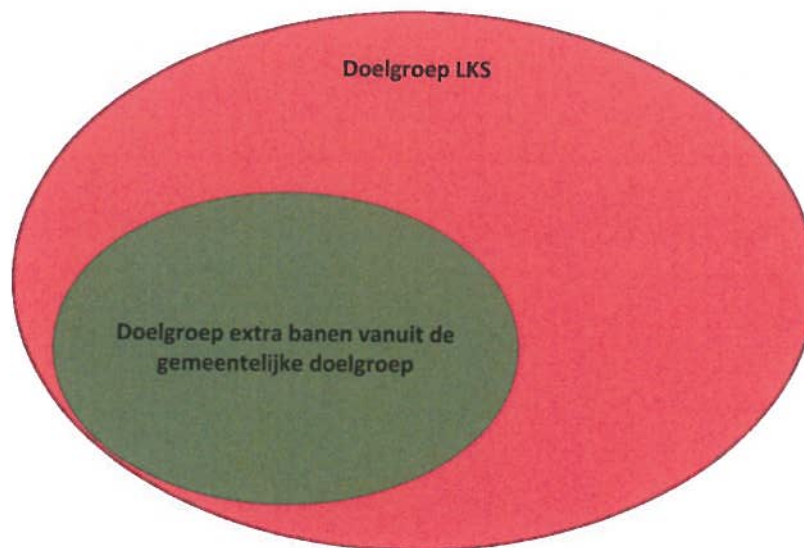
er bent voor de jongere als er wat aan de hand is op het werk, of zo nodig ondersteuning bieden in de combinatie privé/werk.

Doelgroep banenafpraak versus doelgroep loonkostensubsidie

De doelgroep loonkostensubsidie is niet gelijk aan de doelgroep voor de banenafpraak, ondanks dat voor beide doelgroepen het criterium geldt: het niet kunnen verdienen van het wettelijk minimumloon. De verschillen worden door de volgende factoren bepaald:

- Voor de indicatie banenafpraak geldt het criterium dat de arbeidsbeperking het gevolg moet zijn van een ziekte of gebrek. Dat geldt niet voor de doelgroep loonkostensubsidie. Voor de doelgroep loonkostensubsidie maakt het niet uit wat de oorzaak is van de arbeidsbeperking;
- Tot de doelgroep loonkostensubsidie behoren mensen die niet zelfstandig het wettelijk minimumloon kunnen verdienen. Voor de doelgroep banenafpraak geldt de eis van zelfstandigheid niet. Als iemand met begeleiding het WML kan verdienen, dan hoort de persoon niet tot de doelgroep banenafpraak.
- Voor de indicatie banenafpraak wordt een andere (theoretische) methode gehanteerd om vast te stellen of iemand het wettelijk minimumloon kan verdienen dan bij het vaststellen of iemand tot de doelgroep loonkostensubsidie behoort.

De doelgroep banenafpraak (binnen de gemeentelijke doelgroep) zal door de strengere voorwaarden kleiner zijn dan de doelgroep loonkostensubsidie. Schematisch kan dat als volgt worden weergegeven.



In 2016 zijn er in het kader van de indicatie banenafpraak diverse ontwikkelingen geweest die de verschillen tussen de doelgroep banenafpraak en doelgroep loonkostensubsidie kleiner (gaan) maken. In 2016 zijn er wetsvoorstellen ingediend dan wel aangekondigd die onder meer leiden tot de volgende aanpassingen in de criteria voor de doelgroep banenafpraak:

- Het aspect begeleiding wordt niet meer betrokken bij de beoordeling of iemand tot de doelgroep banenafpraak behoort. Dat betekent dat het criterium gaat worden dat iemand (als gevolg van ziekte of gebrek) zelfstandig niet het wettelijk minimumloon kan verdienen;

- Eerder is al geregeld dat de schoolverlaters van het Vso integraal toegelaten worden tot het doelgroepregister. De bedoeling is om dat ook te doen voor de schoolverlaters van het Pro;
- Een nog in te dienen wetsvoorstel moet regelen dat de zogenoemde 'Praktijkroute' wordt ingevoerd. De Praktijkroute houdt in dat op de werkplek via het vaststellen van de loonwaarde wordt vastgesteld of iemand het wettelijk minimumloon kan verdienen. Als dat niet het geval is, behoort de persoon tot de doelgroep banenafpraak en volgt inschrijving in het doelgroepregister.³⁰

³⁰ Zie brief staatssecretaris aan de Tweede Kamer van 14 oktober 2016: invoering Praktijkroute en enkele andere wijzigingen.

Bijlage 3 Methodologische verantwoording

Het onderzoek dat aan dit rapport ten grondslag ligt bestaat uit 3 delen, te weten:

- groepsgesprekken met gemeenten en scholen samen;
- enquête onder beleids- en uitvoerende medewerkers van gemeenten;
- online discussie tussen scholen.

De enquête heeft geresulteerd in kwantitatieve inzichten, terwijl zowel de groepsgesprekken als de online discussie bevindingen van meer kwalitatieve aard hebben opgeleverd.

Groepsgesprekken

Bij 10 gemeenten hebben er in de maanden juni en juli 2016 groepsgesprekken plaatsgevonden, waaraan is deelgenomen door zowel medewerkers van gemeenten (zowel beleid als uitvoering) als door stagebegeleiders of coördinatoren van Vso- en Pro-scholen. Het ging om 10 centrumgemeenten met een sterke regionale spreiding, waaronder 4 gemeenten die ook in het onderzoek 'De weg naar extra banen' betrokken waren, om op deze manier meer zicht te krijgen op een mogelijke leercurve ten opzichte van 2015.

Bij de gesprekken is in eerste instantie gewerkt met open vragen op een viertal thema's:

- samenwerking tussen scholen en gemeenten;
- de mate waarin jongeren met arbeidsbeperkingen bij de gemeenten in beeld zijn;
- de continuïteit in de begeleiding van deze jongeren;
- de instrumentinzet voor de doelgroep.

Tijdens het gesprek beschikten de onderzoekers over een checklist van items per thema, om te bewaken dat deze items in ieder geval aan de orde zouden komen. Verder waren de onderzoekers geïnstrueerd om steeds goed door te vragen en zo doende te achterhalen wat de mechanismen zijn die ervoor zorgen dat iets wel of juist (nog) niet goed loopt.

De gesprekken zijn allemaal opgenomen en vervolgens door een extern bureau uitgewerkt in transcripten. Daarna zijn de transcripten per thema geordend, heeft er een analysesessie plaatsgevonden waarin de onderzoekers thematisch de rode draden uit de groepsgesprekken met elkaar hebben vastgesteld en zijn ten slotte per themagebied, op basis van deze rode draden en de nadere analyse van de transcripten, de conclusies zoals verwoord in dit rapport getrokken.

Enquête

De enquête had tot doel om een representatief beeld te krijgen van dezelfde vier thema's die ook onderwerp van onderzoek waren tijdens de hiervoor besproken groepsgesprekken (samenwerking scholen-gemeenten, jongeren in beeld, continuïteit begeleiding en instrumentinzet).

De enquête is uitgezet onder zowel beleidsmedewerkers als uitvoerende medewerkers die zich bezighouden met de doelgroep van jongeren met arbeidsbeperkingen. Er is een steekproef getrokken van in totaal 100 gemeenten, bestaande uit alle 35 centrumgemeenten en 65 niet-centrumgemeenten. De niet-centrumgemeenten zijn aselekt getrokken uit de populatie van alle niet-centrumgemeenten. Van 76 beleidsmedewerkers en 75 uitvoeringsmedewerkers is een volledig ingevulde vragenlijst terug ontvangen, daarnaast hebben 13 gemeenten aangegeven geen vragenlijst

in te vullen aangezien zowel beleid als uitvoering van deze gemeenten exact gelijk is aan het beleid en de uitvoering van gemeenten die al in de respons vertegenwoordigd waren. Middels weegfactoren zijn deze 13 gemeenten wel in de analyse meegenomen. Dit brengt de respons feitelijk op 89% (beleid) c.q. 88% (uitvoering).

	Beleid	Uitvoering
Gemeenten in de steekproef	100	100
Geretourneerde vragenlijsten	76	75
Toegevoegd vanwege samenwerkingsverband	13	13
Totale respons	89	88
Responspercentage	89%	88%

Bij het analyseren van de antwoorden is, wederom via weegfactoren, gecorrigeerd voor de relatieve oververtegenwoordiging van centrumgemeenten (en onderverte- genwoordiging van niet-centrumgemeenten) in de steekproef en respons.

De vragenlijsten zijn opgesteld vanuit de kennis die de Inspectie heeft opgedaan bij eerder onderzoek op dit onderwerp. Zie daarvoor bijvoorbeeld het rapport "*De weg naar extra banen*".³¹ Er zijn diverse kwaliteitstoetsen georganiseerd op de vragenlijsten voor de enquête. Diverse specialisten binnen de Inspectie op het gebied van vragenlijsten hebben naar de vragenlijsten gekeken. Daarnaast is de vragenlijst uitgebreid getoetst in de praktijk.

De vragenlijsten zijn geprogrammeerd en vervolgens digitaal uitgezet naar de deelnemende gemeenten met het programma NetQ. De vragenlijsten zijn ingevuld in de periode 30 juni-22 juli 2016. Vervolgens zijn de analysewerkzaamheden verricht met het statistisch softwarepakket SPSS.

Online discussie met scholen

Na afloop van de groepsgesprekken met gemeenten en scholen, en de enquêtes onder gemeenten, heeft er in de periode medio augustus - medio september 2016 een online discussie plaatsgevonden. Hierin werden Vso- en Pro-scholen gevraagd te reflecteren op een aantal aan hen voorgelegde stellingen over de huidige samenwerking tussen gemeenten en scholen ten aanzien van de jongeren met beperkingen. Het doel van deze online discussie was om in de uiteindelijke rapportage te komen tot een evenwichtig beeld over de samenwerking, waarbij zowel het perspectief vanuit de gemeenten als vanuit de scholen voldoende aan bod komt.

De Vso- en Pro-scholen hebben afzonderlijk de online discussie gevoerd. Dit omdat de verschillende onderwijsvormen eigen kenmerken hebben die gevolgen kunnen hebben voor de wijze waarop zij samenwerken met gemeenten. Circa 30 scholen hebben deelgenomen aan de online discussie.

Aangezien het onderwerp van de online discussie primair de samenwerking tussen scholen en gemeenten betrof, vinden de bevindingen van dit deel van het onderzoek vooral zijn weerslag in het hoofdstuk dat deze samenwerking behandelt.

³¹ Rapport R 16/07, juni 2016

Bijlage 4 Afkortingenlijst

BUIG-budget	Gebundelde uitkering
CJG	Centra voor jeugd en gezin
LKS	Loonkostensubsidie
Mbo	Middelbaar Beroepsonderwijs
Nuggers	Niet uitkeringsgerechtigden
Pro-school	Praktijkschool
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SW bedrijf	Sociaal werkbedrijf
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Vso-school	School voor speciaal voortgezet onderwijs
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
WLZ instelling	Wet Langdurige Zorg
WML	Wet Minimumloon
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WSW	Wet sociale werkvoorziening
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstandsuitkering
ZML	Leerlingen die zeer moeilijk leren