

Vergaderjaar 2010–2011

31 524

Beroepsonderwijs en Volwassenen Educatie

Nr. 112

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 24 juni 2011

1. Inleiding

In deze brief reageert het kabinet op het advies «Zicht op werk, de Werkschool als werkend perspectief», van de Commissie Werkscholen, onder voorzitterschap van de heer Hans Kamps. Het rapport vindt u als bijlage 1 bij deze brief.¹

De werkschool is bedoeld voor jongeren op het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs die niet in staat zijn een startkwalificatie te halen, maar wel op de arbeidsmarkt mee kunnen doen. De werkschool is geen school, maar een netwerk van organisaties in een arbeidsmarkt-regio, die samenwerken om leerlingen naar de arbeidsmarkt toe te leiden.

Het kabinet vindt de werkschool waardevol en denkt dat zij kan helpen om meer jongeren aan een baan te helpen, zodat zij niet afhankelijk zijn van zorg of een uitkering.

2. De weinig rooskleurige situatie van kwetsbare jongeren

De werkloosheid onder jongeren in de leeftijdsgroep van 15 tot 25 jaar bedraagt 8,6 procent. Vooral jongeren zonder startkwalificatie uit het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs staan aan de kant. Onder hen is de werkloosheid procentueel twee keer hoger dan onder hun leeftijdsgenoten die wel een startkwalificatieniveau hebben. Ook op latere leeftijd vinden ze moeilijker werk en verliezen ze eerder hun baan.

Een perspectief voor jongeren met een zwakke arbeidsmarktpositie kan en mag niet de uitkering zijn. Het is onacceptabel en onbetaalbaar dat we jongeren die wel kunnen werken direct na afronding van school richting de Wajong, de bijstand of de sociale werkvoorziening sturen.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Dit kabinet wil de sterke groei van de Wajong van de afgelopen jaren tot stilstand brengen en jongeren die geen startkwalificatie kunnen halen, maar wel heel goed in staat zijn te werken, uitzicht bieden op een beter alternatief: een passende reguliere baan. De bedoeling is dat ze gaan werken naar vermogen.

Er kan nog meer gebruik worden gemaakt van de eigen kracht van jongeren. Om nu in aanmerking te komen voor ondersteuning, is een indicatie nodig voor een voorziening als persoonsgebonden budgetten en uitkeringen. We zien dat in de zorg (jeugdzorg, AWBZ), de sociale zekerheid (de Bijstand, de Wajong en de Wet sociale werkplaatsen) en het onderwijs (passend onderwijs).

Deze realiteit gaat gepaard met bureaucratie. Bovendien zijn de geleverde zorg en ondersteuning niet altijd doelmatig. Klaarblijkelijk is het voordelig om (zoveel mogelijk) jongeren als hulpbehoevend te bestempelen, ook als dat niet in hun belang is.

Onderwijs voor jongeren met een beperking is in veel gevallen nog te weinig opbrengstgericht. Bedrijven zijn op dit moment nog onvoldoende in staat om deze jongeren begeleiding te bieden en zorg en begeleiding staan te vaak niet in het teken van arbeidsparticipatie. Waar samenwerking tussen partijen in de regio een grote winst kan opleveren, gebeurt dat nog onvoldoende.

3. Wat gebeurde er al?

Het is van belang om te memoreren dat veel initiatieven en activiteiten plaatsvinden, die al voor een aanzienlijke verbetering zorgden.

- Het praktijkonderwijs is in de afgelopen jaren aanzienlijk verbeterd. Het voortgezet speciaal onderwijs (vso) gaat sterk vooruit, wat blijkt uit de forse daling van het aantal zeer zwakke scholen.
- Het project Boris, van de voormalige WEC-raad en Colo, onderzoekt of de kennis uit het beroepsonderwijs, kan bijdragen aan een betere arbeidstoeleiding in het voortgezet speciaal onderwijs.
- Het wetsvoorstel kwaliteit vso. Dit wetsvoorstel ter verhoging van de opbrengstgerichtheid van het voortgezet speciaal onderwijs is op 16 juni jl. aan de Tweede Kamer aangeboden.
- De afgelopen jaren zijn het project Stage-jobcoach en het programma «Cultuuromslag Wajong» uitgevoerd.
- Er is een landelijk dekkend stelsel van «Wajong-netwerken» tot stand gebracht.
- Op lokaal en regionaal niveau worden op tal van plekken de handen ineen geslagen, wat leidde tot bijvoorbeeld Arbeidstrainingscentra.

Hoewel deze initiatieven veel bereiken, is het nodig om ze te versterken en te integreren. Alle partijen moeten gericht zijn op participatie en werk, waarbij de vraag van de arbeidsmarkt centraal staat. Nodig is een goede intersectorale afstemming en een gebundelde inzet van geld en voorzieningen.

4. De commissie-Kamps over de werkschool

Mogelijk zou de werkschool aan die afstemming en bundeling bij kunnen dragen. Een adviescommissie onder Hans Kamps kreeg opdracht om daar helderheid over te verschaffen. Het advies verscheen in november 2011 (zie bijlage 1)

Positieve punten

Het advies spreekt het kabinet op een aantal punten aan. Met de drievoudige doelstelling van de werkschool is het kabinet het vanzelfsprekend eens:

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

Daarnaast is het kabinet positief over het vertrekpunt van de werkschool, namelijk de vraag van de arbeidsmarkt. Eveneens positief is dat een groot aantal arbeidsmarktregio's belangstelling heeft voor de werkschool. Het kabinet hecht veel waarde aan de steun voor de werkschool van alle partijen die een bijdrage kunnen leveren, in het bijzonder de werkgeversorganisaties en de Stichting van de Arbeid.

Minpunten en vraagtekens

Het kabinet ziet de volgende minpunten en vraagtekens:

- Het advies streeft naar één loket voor het bedrijfsleven. Het kabinet kan dit niet rijmen in combinatie met de selectie van leerlingen. Scholen voor praktijkonderwijs en vso zullen immers leerlingen die niet in aanmerking komen voor de werkschool, via hun eigen kanalen en netwerken blijven toeleiden naar de arbeidsmarkt.
- Doordat de werkschool bemiddelt voor een bepaalde categorie leerlingen, ontstaat het risico dat andere leerlingen worden verdrongen.
- Verder houdt het advies onvoldoende rekening met de (toekomstige) wettelijke taak van vso-scholen en met andere actoren die al actief zijn met arbeidstoeleiding van deze doelgroepen. Voorbeelden daarvan zijn de werkpleinen en de servicepunten die voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid zijn opgericht.
- Het overdragen van leerlingen naar een voorziening die zich nog niet heeft bewezen en niet onder toezicht staat is niet toegestaan.
- Het overhevelen van middelen die scholen voor praktijkonderwijs en voortgezet onderwijs ontvangen naar andere (onderwijs)sectoren is niet toelaatbaar.
- De in het advies bepleite ontschotting van middelen wordt grotendeels gerealiseerd door de komende wettelijke regeling «Werken naar Vermogen» die ingaat vanaf 1 januari 2013. Het is niet wenselijk tijdelijke constructies te ontwikkelen die daarop vooruitlopen.
- Het creëren van een nieuwe «pool» van middelen bij een werkschool zou tot nieuwe schotten kunnen leiden;
- Het kabinet acht het onwenselijk dat er een nieuwe voorziening ontstaat, naast de al bestaande voorzieningen voor kwetsbare jongeren.

Gezien deze vragen bij de uitwerking en de onwenselijkheid om uitspraken te doen over een concept of voorziening, dat zich nog niet heeft bewezen, vroeg het kabinet aan de voorzitter van de voormalige commissie een voorstel uit te werken voor de introductie van de werkschool. Het voorstel moest tegemoetkomen aan een aantal bezwaren van het kabinet en antwoord geven op twee vragen:

1. Hoe kan de werkschool concreet vorm krijgen in de arbeidsmarktregio's?
2. Wat moet daar op landelijk niveau voor worden geregeld?

De voorzitter van de voormalige commissie stelde daarop het projectplan op. Een samenvatting van het plan vindt u in bijlage 2. Hieronder leest u de hoofdpunten.

Wat is de werkschool?

De werkschool is een traject voor arbeidstoeleiding bedoeld voor jongeren op het praktijkonderwijs en het vso die niet in staat zijn een startkwalificatie te halen, maar wel in staat zijn op de arbeidsmarkt te participeren. Uitgangspunt is de vraag van de (regionale) arbeidsmarkt. Directe betrokkenheid van bedrijven is immers essentieel om deze jongeren aan werk te helpen.

De werkschool is geen school waar leerlingen ingeschreven staan en les krijgen, maar een netwerk. Dat netwerk bestaat uit organisaties in een arbeidsmarktregio, die samenwerken om leerlingen naar de arbeidsmarkt toe te leiden en daar te houden. Deelnemers aan het regionale netwerk zijn in ieder geval werkgevers, scholen, gemeenten, kenniscentra onderwijs-arbeidsmarkt, (jeugd)zorginstellingen en het UWV. Veelal kunnen nu reeds bestaande netwerken uitgebouwd worden tot werkschool. Het is aan de regio om te bepalen of een voorziening in het leven wordt geroepen om dit netwerk (verder) te ondersteunen.

Voor onderwijsinstellingen heeft het netwerk veel voordelen: een groter relevant netwerk van bedrijven, een reservoir aan vacatures en stagemogelijkheden en meer mogelijkheden om met gemeenten afspraken te maken over de benodigde begeleiding en (jeugd-)zorg.

De werkschool zal werkgevers en scholen ontlasten, door alle administratieve en organisatorische zaken te regelen. Werkgevers krijgen daardoor beter voorbereide en ondersteunde medewerkers.

Taken

De werkschool is de verbindende schakel tussen de volgende partijen in een regio:

- werkgevers/leerwerkbedrijven
- onderwijsinstellingen
- UWV
- gemeenten (ondersteunende voorzieningen)

Financiering

De deelnemende partijen financieren de werkschool met hun eigen middelen. Uitgangspunt is dat als alle partijen hun eigen expertise inzetten voor de samenwerking in de werkschool, zij hun eigen wettelijke kerntaken beter kunnen uitoefenen.

Totstandkoming regionale werkschool

De ervaring tot nu toe laat zien dat één van de betrokken partijen, veelal de gemeente, het initiatief neemt om tot vormgeving van een werkschool te komen. Die actor haalt de betrokkenen in een regio bij elkaar en agendeert doelstelling, opzet en vervolgstappen. Binnen een afzienbare tijd en in goed overleg tussen alle actoren moet er een plan tot stand komen, dat concreet aangeeft welke (kwantitatieve) doelstellingen worden bereikt en welke partij daaraan op welke manier kan bijdragen.

5. Rollen en verantwoordelijkheden

Bedrijfsleven

Werkgevers hebben een groot belang bij voldoende, goed gemotiveerde vaklieden, ook in lagere beroeps- en opleidingsniveaus. De vraag van bedrijven zal naar verwachting verder toenemen als gevolg van de vergrijzing. Van hen wordt een bijdrage verwacht in het beschikbaar stellen van stage- en later arbeidsplaatsen.

Onderwijs

Samenwerken in de werkschool biedt scholen de kans om het onderwijs meer opbrengstgericht te maken en de brug te slaan naar arbeid. Scholen voor praktijkonderwijs en vso leiden op tot een arbeidsmarktprofiel. Van hen mag worden verwacht dat leerlingen over de noodzakelijke competenties beschikken. Scholen zullen zich daarbij signalen uit de arbeidsmarkt, over eventuele wenselijke aanpassingen in het onderwijsprogramma, ter harte moeten nemen. Dit uiteraard binnen de (straks geldende) wettelijke kaders.

Gemeenten

Het ontwikkelen van een regionale werkschool biedt gemeenten een vorm om inhoud te geven aan hun nieuwe verantwoordelijkheden in het kader van werken naar vermogen en de decentralisatie van de jeugdzorg en de ondersteunende begeleiding. De werkschool biedt gemeenten een kapstok om partijen bij elkaar te brengen en onderling afspraken te maken over sluitende voorzieningen voor kwetsbare jongeren. Op gemeentelijk niveau kan worden voortgebouwd op lopende initiatieven als:

- de aanpak jeugdwerkloosheid, en dan vooral het netwerk dat is opgebouwd rondom kwetsbare jongeren;
- de jongerenloketten en de werkgeversservicepunten binnen de werkpleinen;
- de lokale Centra voor Jeugd en Gezin, waar zorg- en hulpverlening op een laagdrempelige manier centraal is georganiseerd.

Kenniscentra

Kenniscentra leggen bij uitstek de verbinding tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Een regionale werkschool doet er goed aan die expertise te benutten.

(jeugd-) zorg

Het is van belang om (jeugd)zorg te betrekken bij de werkschool. Zorgarrangementen ondersteunen immers leerlingen die dat nodig hebben, ook in hun traject naar duurzame arbeid. Ze kunnen soms ook de werkgever ondersteunen en ontzorgen. Omgekeerd kan de werkschool voor de (jeugd-) zorg een prikkel zijn om het reguliere functioneren op arbeidsmarkt en zelfstandig participeren in de maatschappij meer centraal te stellen in de ondersteuning en manier van werken.

UWV

De toekomstige rol van UWV voor deze leerlingen moet worden gezien in relatie tot Werken naar vermogen (zie hiervoor) en tot de wijzigingen binnen UWV zelf.

Het UWV is nu een belangrijke partner voor de scholen. Veel leerlingen komen immers in de Wajong terecht. Daarom heeft het UWV de afgelopen jaren steeds sterker ingezet op preventie. Zo is een landelijk dekkend stelsel van «Wajong-netwerken» tot stand gebracht. Het UWV bezoekt scholen en spreekt met leerlingen over de tijd na school. Doel is toeleiding naar werk en werkgever.

Positie bijzondere groepen

De werkschool is ook van belang voor jongeren in een gesloten instelling van jeugdzorg of justitiële jeugdinrichtingen (JJI's). Ook voor deze jongeren geldt dat uitvoering gegeven moet worden aan de doelstellingen van arbeid en participatie in de maatschappij. De werkschool kan bijdragen aan het verminderen van de kans op recidive.

Zij kunnen, onder bepaalde voorwaarden, bij een werkgever stage- en leerwerkplekken krijgen, afhankelijk van de fase waarin ze in hun periode van geslotenheid verkeren. Daarbij is maatwerk nodig voor de locatie waar de jongeren hun scholing ontvangen, leerwerksituaties binnen de instellingen en de periodes van externe plaatsing bij werkgevers.

De werkschool zal aansluiten bij de bestaande mogelijkheden en trajecten (iedere JJI heeft een school), nazorg (de netwerk- en trajectberaden) en arbeidsparticipatie (via de inzet van Work Wise).

De werkschool kan ook waardevol zijn voor jongeren die onder toezicht van de jeugdreclassering staan en zich daarbij aan bepaalde voorwaarden moeten houden. De verplichting om onderwijs of traject voor arbeidstoelating te volgen, kan onderdeel zijn van de afspraken met de jeugdreclassering. Dan kan aangesloten worden op de regionale werkschool.

6. Kabinetsreactie op advies commissie-Kamps

Het kabinet ziet de ontwikkeling van de werkschool primair als een verantwoordelijkheid van de regionale partijen. Wel neemt het kabinet de waardevolle elementen uit het advies en het projectplan ter harte en is voornemens de landelijke ondersteunende activiteiten ten behoeve van de ontwikkeling van werkscholen maximaal 3 jaar te subsidiëren. Het kabinet wil hiermee een bijdrage leveren aan de doelstelling om meer jongeren duurzaam aan een baan te helpen.

Subsidiëring

Landelijke ondersteunende activiteiten zullen onder coördinatie van de inmiddels opgerichte Stichting De Werkschool worden uitgevoerd. Uitgangspunt is dat de ondersteuning aansluit bij ondersteuningsbehoefte van de verschillende regio's.

Het kabinet wil voor maximaal 3 jaar een subsidie van jaarlijks 1 miljoen euro ter beschikking stellen. Toekenning van de subsidie na dit kalenderjaar is mede afhankelijk van de voortgang in het eerste jaar. Dit geld komt uit de begrotingen van de volgende ministeries:

- Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;
- Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- Volksgezondheid, Welzijn en Sport;
- Veiligheid en Justitie.

De subsidie is beschikbaar voor de volgende landelijke activiteiten:

- Communicatie over de werkschool met als doel de bekendheid van het begrip werkschool bij de verschillende benodigde betrokkenen te

- verhogen en ze aan te zetten tot het oprichten van een regionale werkschool.
- Ondersteuning bij de ontwikkeling van en kennisuitwisseling over succesvolle regionale werkschoolformules, om inzicht te krijgen in wat werkt om jongeren aan een baan te helpen die niet in staat zijn een startkwalificatie te halen.
 - Ondersteuning bij de ontwikkeling van en kennisuitwisseling over succesvolle werkschoolformules voor bijzondere groepen, zoals jongeren in de jeugdzorg, jeugdinstellingen of jeugdreclassering.
 - Stimuleren van het maken van landelijke afspraken met bijvoorbeeld bedrijfstakken, brancheorganisaties, werkgevers en werknemers (bijv. cao-afspraken).
 - Bevorderen van kennisdeling van goed werkende werkscholen, door systematisch monitoren en documenteren van de werkschoolinitiatieven.

Evaluatie en monitoren

Om de meerwaarde van het concept werkschool aan te kunnen tonen, zal de werkschool de komende jaren onafhankelijk gemonitord en geëvalueerd worden. Dit zal gebeuren via het systematisch documenteren van de werkschoolinitiatieven en het uitzetten van een evaluatieonderzoek.

Toetsing op wet- en regelgeving

Zodra een regio een model of aanpak heeft ontwikkeld en de aanpak in een bepaalde staat van operationalisering en stabiliteit is en er sprake is van regionaal breed draagvlak, kan het Rijk dit model op zijn handhaafbaarheid en toelaatbaarheid toetsen. Als er knelpunten zijn, geeft het Rijk zo mogelijk aan welke oplossingen er voor die knelpunten zijn.

Hoeveel regionale werkscholen komen er?

Aanvankelijk dacht het kabinet aan een beperkt aantal pilots om het concept aan de praktijk te toetsen. Echter, het kabinet wil niet het grote enthousiasme in de regio's en van diverse andere actoren beteugelen door een selectie aan te brengen. Omdat het kabinet de verantwoordelijkheid, inclusief de financieringsverantwoordelijkheid, bij de regio zelf legt en er voor een beperkt aantal regio's geen uitzonderingen op wet- en regelgeving wordt gecreëerd, is er geen sprake van pilots of experimenten. Er is dus ook geen noodzaak te selecteren. Er komen dus zoveel werkscholen als er regionale initiatieven in arbeidsmarktregio's zijn.

Het mbo-1 is vooralsnog geen doelgroep van de landelijke ondersteuningsactiviteiten van de werkschool. Pas na evaluatie van de werkschool wordt bekeken of het mbo-1 bij de landelijke ondersteuningsactiviteiten betrokken wordt. Uiteraard kan een roc op verzoek van bijvoorbeeld een school voor praktijkonderwijs (pro) of voortgezet speciaal onderwijs (vso) wel betrokken worden bij de werkschool.

7. Het vervolg

Het kabinet verwacht dat de werkschool de arbeidstoeleiding zal versterken en wenst Stichting de Werkschool veel succes bij het realiseren van haar ambities.

Het kabinet denkt dat de werkschool gemeenten kan helpen om te anticiperen op de integrale verantwoordelijkheid die zij met de aanstaande decentralisaties naar verwachting zullen krijgen.

Het kabinet is op voorhand bijzonder ingenomen met de steun van werkgeverszijde en hoopt dat er veel dynamiek in regio's gaat ontstaan.

Mede namens staatssecretarissen van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en Veiligheid en Justitie,

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

De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
P. de Krom