

Van: De Beleidsonderzoekers
Aan: Ministerie van OCW en SZW
Betreft: Notitie verkenning aanvullende loopbaanbegeleiding wetsvoorstel 'Van school naar duurzaam werk'
Datum: 8 november 2024

Tijdens het commissiedebat (11 september 2024) over het praktijkonderwijs (pro) heeft de staatssecretaris van OCW toegezegd een verkenning te laten doen naar de overgang van school naar werk voor jongeren op het pro, met een specifieke nadruk op het eventueel verlengen van de aanvullende loopbaanbegeleiding na het verlaten van school van een jaar naar twee jaar.¹ Het ministerie van OCW heeft daarom De Beleidsonderzoekers gevraagd deze verkenning uit te voeren. We hebben daarbij verkend welke argumenten in het veld (scholen, doorstroompunten, gemeenten en landelijke partijen) leven over de overgang van school naar duurzaam werk en de duur van de aanvullende loopbaanbegeleiding.² Deze notitie doet hier verslag van.

Doel wetsvoorstel 'Van school naar duurzaam werk'

De ministeries van OCW en SZW hebben samen, in nauwe samenspraak met het veld, het wetsvoorstel 'Van school naar duurzaam werk' ontwikkeld met als doel de ondersteuning en begeleiding aan kwetsbare jongeren te verbeteren bij de overgang van school naar werk, en het behoud van werk bij (dreigende) werkloosheid. Een onderdeel van dit voorstel is de aanvullende loopbaanbegeleiding door de school tijdens het onderwijs en gedurende een jaar na diplomering voor leerlingen van het vso³, pro en studenten van het mbo (specifiek entree en niveau-2 bol).

Dat kwetsbare jongeren niet te vroeg losgelaten moeten worden en de juiste ondersteuning verdienen is een breed gedragen waarde. Om een doorlopende aanpak te waarborgen voor jongeren tot 27 jaar, is er daarom in het wetsvoorstel veel aandacht voor de samenwerking tussen scholen, doorstroompunt en (centrum)gemeente(n) van de arbeidsmarktregio.⁴ Het wetsvoorstel verplicht deze partijen dan ook samen plannen te maken en vast te leggen over de samenwerking tussen scholen, gemeenten en doorstroompunten.

Verantwoording onderzoek

Het ministerie van OCW heeft De Beleidsonderzoekers opdracht gegeven om:

- in enkele regio's op te halen wat men vindt van de duur van de aanvullende loopbaanbegeleiding zoals beschreven is in het wetsvoorstel (met focus op de toekomstige situatie na inwerkingtreding van het wetsvoorstel);
- op landelijk niveau ophalen wat betrokkenen vinden van de duur van de aanvullende loopbaanbegeleiding zoals beschreven staat in het wetsvoorstel 'Van school naar duurzaam werk' en welke argumenten voor hen doorslaggevend zijn;
- de bevindingen van deze gesprekken te beschrijven.

Deze verkenning kende een korte doorlooptijd van één maand omdat OCW en SZW het wetsvoorstel zo snel mogelijk willen aanbieden aan de Tweede Kamer. Daarom is er gekozen de vragen uit te zetten bij lopend onderzoek naar een format voor het overgangsdokument dat met hetzelfde wetsvoorstel wordt geïntroduceerd en dat tussen augustus en oktober 2024 is uitgevoerd door De Beleidsonderzoekers. De gesprekspartners voor dat onderzoek zijn ook bevraagd over de duur van de aanvullende

¹ <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/toezeggingen/detail?id=TZ202409-050&did=TZ202409-050>

² We kijken daarbij in dit onderzoek naar aanvullende loopbaanbegeleiding voor alle onderwijsvormen: vso/pro/mbo.

³ Voortgezet speciaal onderwijs

⁴ Wetsvoorstel 'Van school naar duurzaam werk', 4.5 Samenwerking, p. 36

loopbaanbegeleiding. Daarbij zijn de geïnterviewde scholen, gemeenten en doorstroompunten at random gekozen. Ook zijn we voor deze verkenning in gesprek gegaan met landelijke partners.

We hebben tussen 1 oktober en 31 oktober 2024 gesproken met de volgende organisaties op landelijk niveau: Ministerie van OCW, Ministerie van SZW, Sectorraad Gespecialiseerd Onderwijs, Sectorraad Praktijkonderwijs, MBO Raad, Ingrado en VNG. In de regio's hebben we gesproken met 9 scholen (vso/pro/mbo), 5 gemeenten en 5 doorstroompunten.

Context van deze verkenning

Bij het lezen van deze notitie is een aantal punten van belang helder op het netvlies te hebben:

- Het wetsvoorstel betekent dat er voor scholen, bij gemeenten en op regionaal niveau diverse veranderingen worden doorgevoerd. Deze veranderingen zijn onder andere gericht op het verbeteren van de samenwerking tussen de organisaties. Daarmee is het zeer aannemelijk dat de wereld rondom (de ondersteuning en begeleiding van) kwetsbare jongeren er in de toekomst anders uit ziet dan nu het geval is. Dat betekent dat op dit moment moeilijk in te schatten is wat in de toekomst de *ideale* termijn is voor de duur van de aanvullende loopbaanbegeleiding voor jongeren. De effecten van de maatregelen uit het wetsvoorstel, die naar verwachting bijdragen aan duurzame arbeidstoeleiding van jongeren, kunnen we immers niet goed meewegen. Desondanks doen we hier – vanwege de toezegging van de staatssecretaris – toch een poging toe.
- Jongeren die begeleiding nodig hebben bij het vinden en behouden van duurzaam werk, hebben vaak op lange termijn ondersteuning nodig door de gemeenten vanuit de middelen van de Participatiewet. Goede contacten tussen scholen en gemeenten en een effectieve (warmede overdracht van school naar gemeente voor kwetsbare jongeren zijn dan ook van groot belang, ongeacht de duur van de aanvullende begeleiding.
- De exacte huidige intensiteit van de nazorg in de aanvullende loopbaanbegeleiding door pro/vso/mbo scholen hebben wij niet goed kunnen bepalen. Ondanks doorvragen werd ons niet duidelijk of de gemiddeld drie uur die voor mbo berekend is voor nazorg in het wetsvoorstel en de vijf uur voor vso en pro gemiddeld per leerling precies goed, of aan de ruime of krappe kant is.
- Het verlengen van de aanvullende loopbaanbegeleiding van één naar twee jaar kan extra kosten met zich meebrengen. Dit geld moet uit een ander onderdeel van het wetsvoorstel komen, aangezien het gehele budget voor het wetsvoorstel vastligt. Dit betekent dat langere loopbaanbegeleiding ten koste kan gaan van andere maatregelen of taken in het wetsvoorstel.

In de volgende twee paragrafen beschrijven we de opgehaalde argumenten. In de eerste paragraaf staan argumenten voor aanvullende loopbaanbegeleiding na diplomering voor een duur van één jaar, zoals nu in het wetsvoorstel staat. De tweede paragraaf geeft argumenten voor een verlenging van de loopbaanbegeleiding naar twee jaar. In onze conclusie wegen we de argumenten.

Voordelen 1 jaar aanvullende loopbaanbegeleiding

Een heldere verdeling van taken en verantwoordelijkheden draagt bij aan de samenwerking: De gemeente is voor de jongeren op lange termijn primair verantwoordelijk voor de arbeidstoeleiding en -ondersteuning. Het is onoverkomelijk dat er een moment komt waarop de jongere losgelaten moet worden door school, waarbij het belangrijk is dat de jongere indien nodig wordt opgevangen door de gemeente. Het is cruciaal dat deze verantwoordelijkheid niet ondermijnd wordt door scholen langer verantwoordelijk te houden voor het begeleiden van de jongere. Tijdens de gesprekken merkten we dat er op dit moment een verschil is in de manier waarop gemeenten jongeren oppakken. Waar de ene gemeente een meer preventieve aanpak hanteert, doet de andere dat curatief. Hier is ook vaak een andere intensiteit mee gemoeid. Gevolg hiervan kan zijn dat de scholen de aanvullende begeleiding liever in eigen hand houden.

Gemeenten kunnen jongeren meer bieden rondom arbeidsondersteuning: Een deel van de kwetsbare jongeren heeft voor het behouden van een baan duurzame begeleiding nodig. Voor deze groep houdt de begeleidingsbehoefte niet op na een jaar, of twee jaar, na diplomering. Gemeenten hebben vanuit de Participatiewet middelen om jongeren ook voor de langere termijn gepaste ondersteuning te bieden. De jongeren (die voor langere periode of structureel ondersteuning nodig hebben) zijn beter af bij een partij die op lange termijn instrumenten voor hen kan inzetten. Hiertoe heeft de gemeente meer mogelijkheden dan scholen hebben⁵. Belangrijk is natuurlijk wel dat de gemeente deze ondersteuning daadwerkelijk inzet voor de jongeren⁶. Wij merkten tijdens de gesprekken die we voor dit onderzoek voerden dat scholen hier op dit moment niet altijd op durven te rekenen, en dus de aanvullende begeleiding liever in eigen hand houden.

Risico op grotere afstand arbeidsmarkt: Langdurige begeleiding vanuit school kan leiden tot een afhankelijkheid van jongeren richting de school, waardoor hun zelfredzaamheid op de arbeidsmarkt vermindert. Met een langere duur van loopbaanbegeleiding door scholen ontstaat het risico dat de afstand tot de arbeidsmarkt van de jongere ondertussen groter wordt, en de school onvoldoende instrumenten kan inzetten om de jongeren toe te leiden naar werk. Het blijft uiteindelijk altijd nodig dat school de jongere overdraagt naar de gemeente, onafhankelijk van de duur van de aanvullende loopbaanbegeleiding.

Voordelen 2 jaar aanvullende loopbaanbegeleiding

School is voor een deel van de jongeren een vertrouwd vangnet: Veel jongeren ervaren de school als een veilige omgeving. Er wordt door de scholen gesignaleerd dat jongeren bij problemen sneller geneigd zijn terug te keren naar school, waar de jongeren immers al vertrouwde, bestaande relaties hebben. De weg terug naar school vinden is nu vaak makkelijker dan de juiste loketten en contactpersonen van de gemeente. Vooral omdat deze jongeren kwetsbaar zijn is het van extra belang dat zij makkelijk in contact komen met iemand die ze vertrouwen. Omdat jongeren vaak lange tijd naar hun vso of pro-school gingen, hebben ze vaak een behoorlijk goede vertrouwensband met de school, geven de pro en vso scholen aan. Dit geldt in mindere mate voor studenten op het mbo. Echter, sommige geïnterviewden zeggen dat er ook jongeren zijn die blij zijn dat ze van school af zijn, en dat zij dus niet naar school zullen stappen wanneer ze uitvallen van werk. Bij die jongeren is het vooral van belang om hen vroegtijdig over te dragen naar de gemeente, anders vergroot het de kans dat deze jongeren niet de ondersteuning krijgen die ze nodig hebben.

School kent de jongere beter dan de gemeente: Scholen geven aan dat zij beter inzicht in de persoonlijke omstandigheden en behoeften hebben van hun leerlingen/studenten dan gemeentelijke instanties.⁷ Dit stelt hen in staat om gerichtere ondersteuning te bieden. Het is zodoende efficiënter om de begeleiding ook in het tweede jaar door school te laten doen, omdat zij de kennis van de jongere al in huis hebben. Scholen lijken soms weinig vertrouwen in de begeleiding van de gemeente te hebben omdat gemeenten de leerling/student individueel minder goed kennen dan zij dat doen. Het wetsvoorstel biedt vanuit de Participatiewet wel de mogelijkheid voor gemeenten om al tijdens de schoolcarrière begeleiding te bieden aan kwetsbare jongeren, waardoor de gemeente wellicht in de toekomst al een beeld heeft van een jongere voordat deze uitstroomt.

Een jaar na diplomering is een kritiek moment waarop jongeren vaak uitvallen: Jongeren die vanuit school uitstromen naar werk, hebben vanaf dat moment vaak een jaarcontract. De kans bestaat dat dit contract niet wordt omgezet in een tweede jaarcontract of een vast contract. Het is denkbaar dat deze doelgroep van jongeren niet zelfstandig een nieuwe baan kan vinden. Het tweede jaar is daarom, volgens scholen, nodig om deze jongeren op te kunnen vangen als school, en te kunnen signaleren of jongeren toch nog extra

⁵ Ook zorgt het wetsvoorstel ervoor dat de gemeente jongeren tijdens hun schoolperiode al kan ondersteunen (bijvoorbeeld tijdens de stage/leerwerkbaan).

⁶ Suggesties die worden genoemd zijn onder andere waakvlamondersteuning, of de inzet van zogenaamde life coaches, door gemeenten.

⁷ Het overgangsdokument dat in het wetsvoorstel 'Van school naar duurzaam werk' wordt geïntroduceerd moet bijdragen aan een warme overdracht van de jongere van school naar gemeente, zodat de gemeente de jongere direct beter leert kennen.

begeleiding nodig hebben. Daarbij maken wij als onderzoekers de kanttekening dat scholen soms weinig begeleiding hoeven te geven aan leerlingen die na school uitstromen naar een baan met een jaarcontract. Mogelijk heeft de jongere dan beperkt gebruik gemaakt van ondersteuning door de school, waardoor deze financieel gezien ingezet kan worden in het tweede jaar, nadat de jongere is uitgevallen. Bovendien kan een contract voor een bepaalde tijd tweemaal worden verlengd, dat betekent dat het de jongere mogelijk na het tweede jaar uitvalt, waardoor deze jongeren pas in het derde jaar terugkomen naar school.

Conclusie

De overgang van school naar werk is voor veel jongeren een uitdagende periode, vooral voor de kwetsbare groepen die extra begeleiding nodig hebben. In dit proces speelt de gemeente een cruciale rol, met name op het gebied van arbeidstoeleiding en -ondersteuning op de lange termijn. Jongeren die begeleiding nodig hebben bij het vinden en behouden van duurzaam werk moeten uiteindelijk vaak op lange termijn ondersteund worden door gemeenten vanuit de middelen van de Participatiewet. Goede contacten tussen scholen en gemeenten en een effectieve (warme) overdracht van school naar gemeente voor deze jongeren zijn dan ook van groot belang, ongeacht de duur van de aanvullende begeleiding.

De keuze om de aanvullende loopbaanbegeleiding te verlengen van één jaar naar twee jaar, en de verantwoordelijkheid dus een jaar langer te beleggen bij scholen, is volgens sommigen nodig om jongeren beter te begeleiden naar de arbeidsmarkt of aan het werk te houden.

Als onderzoekers viel ons op dat in die regio's waar de samenwerking tussen scholen en gemeente goed verloopt, de behoefte de loopbaanbegeleiding te verlengen minder groot is dan bij regio's waar de samenwerking tussen scholen en gemeenten minder goed verloopt. Daarnaast lijkt het erop dat er in het veld, voornamelijk aan de schoolkant, soms weinig vertrouwen is in de begeleiding van de gemeente aan de doelgroep.

Momenteel is niet te concluderen of gemiddeld drie (mbo) of vijf (pro/vso) uur per leerling/student (zoals dit in het wetsvoorstel staat) genoeg is om jongeren te ondersteunen tijdens de aanvullende loopbaanbegeleiding van een jaar. De intensiteit van de begeleiding komt volgens geïnterviewden neer op maatwerk en is dus moeilijk vast te leggen in een vaststaand aantal uur. Waar de ene jongere bijvoorbeeld geholpen is met een kort belletje, heeft de andere jongere een langer durend traject nodig waarbij de jongere meerdere gesprekken voert met een begeleider van school. Wat een jongere precies nodig zal hebben van school na diplomering wordt pas echt duidelijk wanneer het wetsvoorstel is ingegaan en effect sorteert op de samenwerking in de regio. De huidige invulling van de nazorg en de uren die daaraan worden besteed⁸ in de aanvullende loopbaanbegeleiding hebben wij niet goed kunnen onderzoeken door de korte doorlooptijd van dit onderzoek. Om daar echt gegronde uitspraken over te kunnen doen is meer onderzoek nodig.

Wat in de toekomst de beste oplossing is, is op dit moment niet goed te bepalen, aangezien de opvattingen over de duur van de aanvullende loopbaanbegeleiding gebaseerd zijn op de huidige situatie. De impact van de nieuwe wet 'Van school naar duurzaam werk' is dan ook nog niet goed in te schatten. Doel van de wet is het verbeteren van de samenwerking tussen partijen. Als onderzoekers verwachten we dat dit tot gevolg heeft dat gemeenten eerder in het proces van arbeidstoeleiding betrokken worden bij de ondersteuning aan jongeren die dat nodig hebben, en dat de ondersteuning van school op school en in het eerste jaar na het verlaten van de school mogelijk al voor veel jongeren voldoende is.

⁸ Zo werd, ondanks doorvragen, niet duidelijk hoeveel uur men kwijt is in het eerste jaar aan de gemiddelde leerling/student, wat veel begeleiding precies omvat en wat weinig begeleiding is en hoeveel leerlingen/studenten veel en weinig begeleiding nodig hebben.

Wij denken als onderzoekers dat het op dit moment niet verstandig is om – voordat de effecten van de wet duidelijk zijn - te investeren in een verlenging van aanvullende loopbaanbegeleiding. Een mogelijke tussenoplossing is om scholen een meer reactieve rol te geven in het tweede jaar. Als de jongere de school om hulp vraagt, bekijkt de school de mogelijkheden met de jongere en ondersteunt de jongere naar een passend vervolg, in afstemming met de gemeente. De school fungeert dan als een loket dat jongeren die zich melden zo verder helpt. In het huidige wetsvoorstel heeft de school deze taak ook als bij het benaderen van een jongere in het eerste jaar blijkt dat de nodige ondersteuning te veeleisend zal zijn. Met een reactieve rol zou de school deze functie in het tweede jaar alleen hebben wanneer jongeren zelf aankloppen bij de school.

Ongeacht welke keuze er gemaakt wordt, is het uiteraard van belang om de effecten van de wet te evalueren en, waar nodig, aan te passen om jongeren zo goed mogelijk te ondersteunen bij het vinden en behouden van werk.