

Max Kommer¹

Passend onderwijs, passend werk

Niet uitgaan van wat iemand niet kan, maar van wat hij of zij wel kan. Een benadering die past bij het aloude sociaal-democratische ideaal van verheffing. En dus valt er veel voor te zeggen om op die manier te kijken naar scholing en werk voor jongeren die extra ondersteuning nodig hebben. Tijdens het onderwijs en op weg naar of in een baan. Daarvoor zijn allerlei voorzieningen: passend onderwijs, jobcoaches, arbeidskostensubsidies en nog veel meer. Sinds de invoering van de Participatiewet spelen de gemeenten hierin een centrale rol. Hoe werkt dat in de praktijk? In een samenleving waarin de nadruk ligt op flexibiliteit en op arbeidsproductiviteit, en waarin sociale scheidslijnen steeds meer samenvallen met onderwijsniveau? Een aantal enthousiaste PvdA-leden deed hier onderzoek naar, volgens de interviewmethode van Van Waarde Lokaal van de Wiardi Beckman Stichting.

1. Inleiding

In dit artikel staan de jongeren centraal die een grote(re) afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Daarbij kijken we in de eerste plaats naar de leerlingen van het praktijkonderwijs, maar een deel van wat aan de orde komt is ook van toepassing op leerlingen van het voortgezet speciaal onderwijs.

Het artikel is gebaseerd op 33 interviews die zijn afgenomen door vrijwilligers uit acht PvdA-afdelingen, aan de hand van een semi-gestructureerde vragenlijst. Waar dat beschikbaar is, wordt ook enig cijfermateriaal of andere contextinformatie geboden. Het moet gelezen worden als een eerste indruk van hoe het streven uitpakt om deze categorie jongeren zoveel mogelijk te benaderen als mensen met mogelijkheden, in plaats van als mensen met beperkingen. Dit artikel beoogt niet een in alle opzichten volledig en representatief beeld te geven, maar wat hier gepresenteerd wordt is wel een realistische schets van de onderzochte werkelijkheid.²

Het artikel begint beschrijvend, met een reeks paragrafen waarin de geïnterviewden zonder veel interpretatie aan het woord komen.³ Daarna volgt een paragraaf waarin een overkoepelend beeld wordt geconstrueerd, enkele eerste conclusies worden getrokken en een aantal onbeantwoorde vragen wordt geformuleerd. Het artikel sluit af met een methodische verantwoording, waarin ook aandacht wordt besteed aan de bruikbaarheid van dit (soort) onderzoek op lokaal niveau, en op mogelijkheden om het beeld aan te vullen / completer te maken.

We kijken in het geheel vooral naar hoe de leerlingen naar werk worden geleid – werk dat voor hen passend is, en waarin ze laten zien dat ze inderdaad best wat kunnen. We kijken naar de rol van scholen en docenten, naar de werkgevers, naar re-integratiebedrijven en het UWV. En naar de rol van de gemeente, die er sinds januari 2015 verantwoordelijk voor is dat zoveel mogelijk mensen aan het werk komen.⁴ Maar we beginnen met degenen om wie het gaat: de jongeren zelf.

¹ Dr. M.M. Kommer is socioloog en research fellow van de WBS

² Meer over de methode en de beperkingen die daaraan inherent zijn, is te vinden in paragraaf 8

³ Zie voor de volledige interviews het dossier Praktijkonderwijs op www.vanwaardelokaal.nl

⁴ Per 1 januari 2015 werd de Participatiewet van kracht. Deze vervangt de Wet werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening (WSW) en een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong). Onder de Participatiewet is de gemeente er verantwoordelijk voor dat iedereen

2. De jongeren

"Ik weet wat ik later wil doen. Nu kijk ik hoe ik ervoor kan zorgen dat dat lukt."

Van elke 100 leerlingen die in 2014 de basisschool verlieten gingen er drie niet naar het voortgezet onderwijs maar naar het praktijkonderwijs⁵, het schooltype dat zich speciaal richt op de categorie jongeren die (nog) niet in staat zijn om een diploma voorbereidend beroepsonderwijs te halen. Omdat het te theoretisch voor ze is, of omdat ze er te ongedurig voor zijn. Of omdat ze moeite hebben met de omgang met anderen, met verandering, met regelmaat. In totaal zaten er in 2014 op de praktijkscholen ruim 29.000 leerlingen.

Nog eens drie op de honderd leerlingen gaan naar het voortgezet speciaal onderwijs. Van hen wordt verwacht dat ze wel in staat zijn om een diploma (v)mbo, havo of vwo te halen, maar is duidelijk dat ze extra steun en voorzieningen nodig hebben omdat ze bijvoorbeeld blind, doof of langdurig ziek zijn, of vanwege psychiatrische stoornissen of ernstige gedragsproblemen.

Om een beeld te krijgen van degenen om wie het gaat, spraken de interviewers met vier (oud)leerlingen van het praktijkonderwijs, en een ouder van een leerling. De leerlingen zijn benaderd via de school waar ze hun opleiding hebben gevolgd. Duidelijk is dat dat geen representatief beeld oplevert, maar daar gaat het ook niet om. Wat de interviews laten zien, zijn vijf portretten van jongeren die graag willen meedoen in de samenleving, die een toekomstdroom hebben. Sommigen hebben een idee over hoe ze die droom willen realiseren, anderen lijken vooral te hopen. Wat daarvan zij: allen komen ze hindernissen tegen, maar ook mensen en organisaties die hen helpen.

2.1. De toekomst

Neem nu Irene⁶. Ze is 20 jaar en heeft na de volledige basisschool een vervolgopleiding (basis en kader) gedaan op de Groene Welle, een vmbo-school in de richting groenvoorziening, en is daarna vmbo richting zorg gaan doen. Stage heeft ze gedaan in een kleinschalige kinderopvang, wat goed ging. Daarna heeft Irene op een praktijkschool (Ambelt) een opleiding (theorie en koken) voor de zorg gedaan. Omdat Irene niveau 2 in de zorg niet kon halen heeft ze nadien gekozen voor de horeca. Irene vindt het belangrijk om betaald werk te hebben en actief te blijven. Ze ziet om zich heen dat sommige jongeren of niet willen of geen zin hebben om te werken en steeds verder wegzakken en lui worden. Irene vindt dit niet goed en vindt dat deze mensen actiever moeten worden, eventueel door vrijwilligerswerk. Begeleiding zou hier ook meer aan moeten doen volgens haar.

Vroeger wilde ze heel graag een baan hebben in de zeehondenopvang, een droombaan, maar nu hoopt Irene over 15 jaar een vaste baan te hebben in de zorg, horeca of kinderopvang.

De gemeente heeft aan Eega, een gespecialiseerde instelling, gevraagd haar te begeleiden. Per drie maanden maken ze een verslag, dat goedgekeurd moet worden door Irene en sturen dat naar het UWV. Momenteel loopt ze stage in de horeca, en ze heeft het erg naar de zin. Het is een proefplaatsing waar ze ook nog een training en begeleiding van school voor krijgt. Het is nu de 2^e dag

die kan werken aan de slag gaat en waar nodig ondersteund wordt. Zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/participatiewet> (staat februari 2016).

⁵ Cijfers: CBS <http://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/sectoroverstijgend/nederlands-onderwijsstelsel/stromen-in-het-nederlandse-onderwijs> en

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=80040NED&D1=21&D2=a&D3=0&D4=0&D5=0&D6=0&D7=I&VW=T> (staat februari 2016).

⁶ Alle namen van (oud)leerlingen zijn gefingeerd.

van haar werk en zij heeft al verschillende werkzaamheden mogen doen. De extra begeleiding via Eega is fijn omdat ze PD-NOSS heeft en daarom behoefte heeft aan extra ondersteuning. Ze wil graag duidelijkheid omdat ze dan minder angstig en zenuwachtig is.

Ook Nico heeft een droombaan voor ogen: “bij een autogarage werken met hele dure auto’s. Ferrari en Porsche. Geen Tesla; ik houd niet van elektrische auto’s. Ik zou dan auto’s willen verkopen.”⁷ Maar zo ver is het nog niet. Op het moment van het interview is hij net begonnen bij een autopoetsbedrijf: “We poetsen auto’s van binnen en van buiten. Dan zijn allemaal verschillende wasbeurten; ook qua prijs. En ze worden allemaal met de hand gepoetst. Je kunt gewoon met je auto komen – dan moet je wel van tevoren een afspraak maken. We werken ook voor garages: nieuwe auto’s die binnen komen.”

Voor hij aan het werk ging, zat Nico op een school voor praktijkonderwijs.

Pauline (18 jr.) werkt nu, kort nadat ze van de praktijkschool kwam, bij een bakker. Maar wat ze het liefst wil gaan doen, is iets met dieren. Een eigen dierenpension of een hondenuitlaatservice: “Ik vind het heel fijn om met honden te werken, ze zijn heel lief.” Het geld wat ze nu verdient, spaart ze voor later. En ze oriënteert zich op hoe ze haar doel kan bereiken: “Ik weet wat ik later wil doen. Nu kijk ik hoe ik ervoor kan zorgen dat dat lukt.”

En dan is er nog Loes. Ze werkt nu in een supermarkt, waar ze een kassatraining heeft gehad. Daar gaat het wat haar betreft niet bij blijven: “Dan denk ik dat ik wel wat hoger ben dan kassière. Want ik ga me volgend jaar dus waarschijnlijk weer opnieuw inschrijven voor een opleiding. Dat moet al in maart gebeurd zijn wil je een kans krijgen. Dus dat wil ik dan gaan doen.” Ze heeft ook twijfels, al zijn die niet zo sterk: “Ik durf eigenlijk niet te zeggen waar ik over 15 jaar ben. Ik denk eigenlijk hoger dan nu ... mensen aan het werk zetten en zo ... assistent filiaal-manager. Van de Plus of een andere supermarktketen.”

2.2. *Het heden*

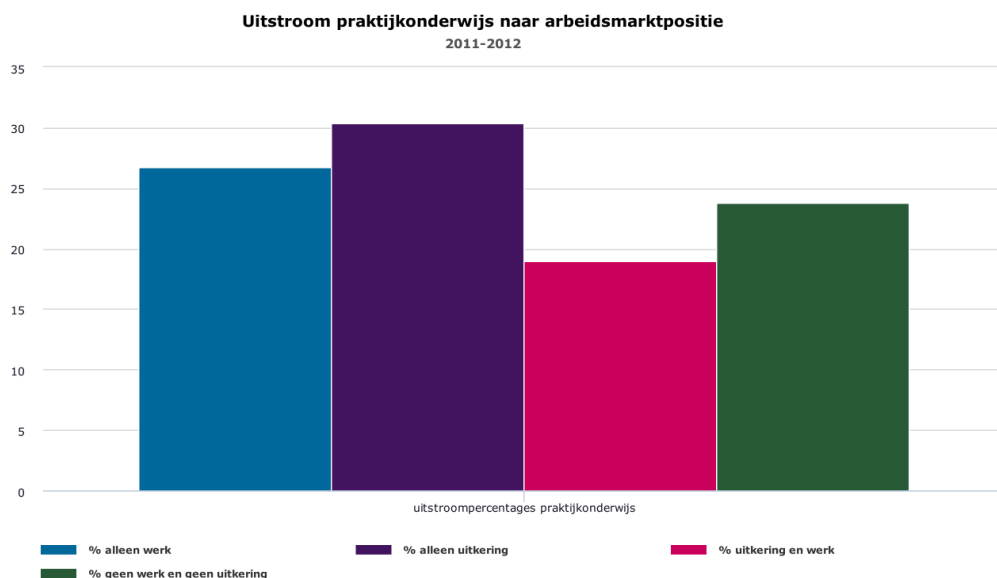
De weg naar de toekomst begint vandaag. Voor de geïnterviewden is dat op school, of kort daarna. Daarover gaat deze paragraaf, maar we kijken eerst even terug naar hoe ze op de praktijkschool terecht kwamen.

Niet alle geïnterviewden zeggen daar iets over, maar uit het verhaal van Irene (zie hierboven) bleek al dat de weg naar de praktijkschool niet altijd een rechte is. Dat geldt ook voor Ron. Zijn moeder, met wie het interview gehouden werd, vertelt erover: “Het ging in de kleutergroep wel goed, tot er een nieuwe juf kwam en dat werd huilen en we dachten aan zoiets als verlatingsangst. Het ging steeds moeizamer en toen is in groep drie ondersteuning aangevraagd ook omdat er een leerprobleem was. Dat werd dus observeren en testen. Bij het Erasmus MC dachten ze dat het ADHD was. Begin groep 5 is hij naar SBO “De Poldervaart” gegaan. Zo vanaf z’n vijftiende jaar werd het wel een zorg. In Gouda bij “De Banjaard” (psychiatrisch onderzoeks- en behandelcentrum, MK) hebben ze de diagnose PDD-NOS gesteld. Hij heeft het eigenlijk nooit naar z’n zin. We zijn op het zmlk wezen kijken omdat de school vond dat dat voor Ron het beste was, maar zowel ik als Ron en z’n vader waren het daar absoluut niet mee eens en ons gevoel was juist. Op de praktijkschool, het ProNova College, zat hij goed op z’n plek.”

⁷ De citaten uit de interviews zijn licht geredigeerd met het oog op de leesbaarheid en de privacy van betrokkenen.

Over de lesprogramma's lezen we meer in een van de volgende paragrafen, maar over een belangrijk onderdeel, de stages, schetsen de geïnterviewden een beeld van grote diversiteit. Zo geeft Nico een mooi overzicht van wat hij allemaal gedaan heeft: "Ik zat op 'De Singel' in Oss. Dit is gewoon Praktijkonderwijs. Hier heb je geen echte richting. Ik heb wel verschillende stages gehad. Ik heb bij een houtfabriek gewerkt. Daar heb ik kozijnen gemaakt. Ik heb twee keer in een bejaardenhuis stagegelopen in de keuken. En bij de fietsenmaker bijna een jaar. En op de bouw ook nog een keer." Ook de moeder van Ron somt een reeks stages op: "Vanuit ProNova heeft hij stagegelopen en dat ging een keer matig en een keer prima. Hij had een goede klik met z'n mentor. Hij liep stage bij "Basic Products", maar daar voelde hij zich niet thuis. Z'n tempo ligt lager en soms ziet hij het gewoon niet. Hij is ook langer op school gebleven om wat sterker met andere mensen te leren omgaan. Hij heeft ook nog stagegelopen bij een glazenwasser, maar hij kreeg het 'snijden', zo noemen ze een bepaalde techniek van zemen, niet onder de knie, helaas. Nu loopt hij stage bij zwembad "De Kulk", afgelopen dinsdag is hij begonnen Hij is er net, dus wat kijken en wat schoonmaken. Je moet in dat werk natuurlijk met heel verschillende mensen omgaan. Hij is enthousiast want hij heeft alle zwemdiploma's."

En dan na de school. Jaarlijks (althans, in de periode 2008 tot 2012) verlaten ca. 6.000 leerlingen het praktijkonderwijs.⁸ Van hen gaat ruim de helft door in ander onderwijs (vooral MBO 1 en 2). De overigen gaan aan het werk (circa 45%, waarvan iets minder dan de helft in combinatie met een uitkering) of komen thuis te zitten⁹, al dan niet met een uitkering (zie figuur voor de cijfers in 2011-2012).



CBS

De weg naar werk is niet makkelijk. Of in elk geval, zoals Nico het uitdrukt: "Het is niet moeilijk om werk te vinden maar het is wel moeilijk om werk te vinden dat bij je past. Er is overal wel werk maar heel vaak is het niet veel. Ik had wel ander werk kunnen doen bijvoorbeeld pillen inpakken maar dat vind ik niks."

⁸ Cijfers CBS: <http://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/voortgezet-onderwijs/aansluiting-vo-arbeidsmarkt/praktijkonderwijs> (staat februari 2016)

⁹ Uit die laatste groep is niemand geïnterviewd.

De moeder van Ron heeft ook zo haar twijfels “Bij de Sociale Werkplaats voelt Ron zich niet fijn, ook al vond hij de mensen aardig. Hij wil het liefst gewoon in de gewone maatschappij, maar dat is lastig in verband met z’n kunnen en tempo.” Zij ziet wel werk dat bij haar zoon past – maar of dat gaat lukken is de vraag: “M’n zoon haalt oude kranten op voor de wijk en heeft daar plezier in. Hij zou best bij IRADO of ONS (afvalinzamelaars) dat werk kunnen doen, maar daar is moeilijk tussen te komen. Ik heb er een kennis zitten, dus wie weet?” Of anders misschien het werk waarvoor hij een certificaat haalde: “Hij zit nu in een uitstroomklas en haalde het certificaat voor vorkheftrucchauffeur, dat zou iets voor hem zijn, maar dan zou hij nu toch iedere week die vaardigheid moeten bijhouden.”

En Pauline heeft, voor ze bij de bakker ging werken, ook ervaren dat je bij het zoeken naar werk tegen barrières aan kunt lopen: “Ik heb toen e-mails gestuurd aan een paar dierenwinkels en gevraagd of ik daar mocht komen werken. Dat is niet gelukt. Ik kreeg dan een reactie dat ze liever niet iemand van het praktijkonderwijs wilde aannemen, maar liever iemand van bijvoorbeeld het vmbo of de havo.” Uiteindelijk vond zij werk via een re-integratiebureau: “Jarin (medewerkster re-integratiebureau, MK) wist dat er plek was bij een bakker in Haarlem omdat zij daar zelf ook heeft gewerkt en nog weleens invalt als het erg druk is. Ik heb daar eerst even stagegelopen en daarna kreeg ik een contract. Tot februari en daarna moeten we weer kijken wat er gebeurt.”

Anderen, zoals Loes, worden door de school geholpen: “Bert van de Moosdijk (nazorgcoördinator van de praktijkschool, MK) is gaan informeren bij de Plus voor een BBL-baan en dat vonden ze goed. Bert van de Moosdijk heeft eigenlijk het meeste bijgedragen hieraan; en de Plus natuurlijk. Bert heeft mij de tip gegeven voor deze Plus. Ik ben er achteraangegaan en nu is er dit uitgekomen.”

2.3. Tussenbalans

Wat de geïnterviewde (ex-)leerlingen gemeen lijken te hebben, is een sterke wens om een baan te vinden en te houden. Om het geld, maar ook om iets te doen waar hun hart ligt. Over hun kansen en hun toekomst zijn ze optimistisch. Daarmee lijkt ook een zekere kwetsbaarheid gegeven, want zowel uit wat ze zelf zeggen als wat de moeder van een leerling zegt, komt naar voren dat het realiseren van hun dromen nog een hele opgave zal zijn.

3. De werkgevers

“Ik zie het als een vanzelfsprekendheid”

Waar jongeren, al dan niet met moeite, een stageplek of werk vinden, zijn er werkgevers die hen een kans geven. In het kader van deze inventarisatie werd met een aantal van hen gesproken. Daarbij gaat het alleen om werkgevers die daadwerkelijk een of meer jongeren in dienst namen of een stageplek boden, of dat wilden doen maar tegen obstakels aanliepen. Dat betekent dat we wel te horen krijgen waarom sommige werkgevers deze jongeren in dienst nemen, maar nauwelijks waarom anderen dat niet doen.

Onder de geïnterviewde werkgevers waren er twee die een “gewoon” bedrijf vertegenwoordigden. Drie vertegenwoordigden een bedrijf dat bewust kiest voor de doelgroep, en één een bedrijf dat speciaal in het leven is geroepen om een deel van de doelgroep een werkplek te bieden.

3.1. Motivatie

De “gewone” werkgevers zien het als een vanzelfsprekendheid dat ze jongeren in dienst nemen die een wat grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Zoals bakker Bert. De invoering van de Participatiewet is voor hem geen beslissend moment geweest voor het aannemen van werknemers die meer dan gemiddeld begeleiding nodig hebben. Al vanaf de tijd dat hij bedrijfsleider bij de supermarktketen was, heeft hij altijd graag kansen geboden aan jongeren die niet zo gemakkelijk aan een baan kunnen komen. Hij heeft daar wisselende ervaringen mee opgedaan. Er waren zowel successen als mislukkingen. En wat belangrijk blijft, het moet economisch ook wel kunnen.

Ook de bedrijfsleider van een constructiebedrijf vindt het vanzelfsprekend, maar hij ziet daarnaast echte voordelen: “De begeleiding die we op deze manier verzorgen levert ons ook iets op. In het kader van sociaal ondernemen willen we ook iets terug doen de stad en omgeving. Daarnaast: we zijn niet altijd tevreden over de opleiding die leerlingen in het beroepsonderwijs krijgen. Het is daarom ook in ons belang dat we zelf goede vaklui opleiden. Op deze manier hebben we medewerkers die echt goed passen binnen ons bedrijf. We hebben ook verschillende mensen in dienst die via deze stages en opleidingen bij ons zijn blijven werken. De oudste – hij is nu inmiddels rond de 40 jaar oud – heeft zich vanuit de stage ontwikkeld tot een vakman op het gebied van lassen, waar maar weinig mensen aan kunnen tippen. Van de 70 productiemedewerkers hebben er 8 hun roots op De Singel (Praktijkschool) liggen.” De medewerkers die op deze wijze binnekomen, zijn na verloop van tijd gewone medewerkers: “De leerlingen die vanuit De Singel bij ons hun carrière opbouwen hebben bij ons geen achterstand als ze op het goede niveau werken. Hun mogelijkheden passen prima binnen ons bedrijf. We zijn niet uit op extra regelingen en tegemoetkomingen. Als ze een zeer ingewikkelde tekening moeten lezen, moeten we ze misschien een kwartiertje bijpraten. Maar doordat ze zo bereid zijn om te leren, ervaren wij op geen enkel vlak - zeker als ze al wat ouder zijn – nog enig verschil. De jongens van De Singel op de productieafdeling verdienen een goed inkomen en kunnen een goed bestaan opbouwen. En daar zijn ze terecht blij mee, trots op. Ze voelen de geborgenheid en zijn erkentelijk dat ze bij ons die plek gevonden hebben. Die gaan bij ons hun pensioen halen. En daar zijn wij ook blij mee.”

Een logistiek bedrijf uit dezelfde regio vult sociaal verantwoord ondernemen net iets anders in. Men ziet het echt als taak om jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen, teneinde die afstand te verkleinen. De bedrijfsleider: “Voorheen heb ik altijd bij grote Amerikaanse bedrijven gewerkt. Het stond me steeds tegen dat in die bedrijven op zo’n harde onpersoonlijke manier leiding werd gegeven. Op een gegeven moment wilde ik bewijzen dat het ook anders kan. Het kan anders. Ik probeer het sociale te combineren met het runnen van een goed commercieel bedrijf. Dat is het hart geworden van dit bedrijf.” Hij ziet zijn bedrijf als een gewoon logistiek bedrijf. Maar het heeft wel iets bijzonders: “We werken volgens het principe van sociaal ondernemen: een maatschappelijk doel nastreven en financieel zelfvoorzienend zijn. Zo helpen we mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt weer op weg naar vast werk.” Hij vindt het belangrijk om jongeren goed te begeleiden: “Soms is de weg naar goed werk te moeilijk. Soms ontsporen de jongeren. Als ze dan de juiste mensen om zich heen krijgen, komen ze toch weer op het juiste spoor terecht. Wij zorgen voor een vertrouwde omgeving waarin jongeren tot hun recht komen. Door ze te laten zien wat er allemaal in de logistiek omgaat, kunnen we liefde voor dat vak bijbrengen.”

Ook een kringloopbedrijf (onderdeel van een stichting) kiest bewust voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Daar zit een ideologische overweging achter, maar daaronder ligt een financieel motief, aldus de directeur: “Wij kiezen per definitie voor mensen die een inzetbaarheid hebben van tussen de 40-60%. En dat heeft te maken met het feit dat iemand die einde WW is, dat de gemeente daar een etiketje op plakken dat die 80-100% inzetbaar is. Dus dat betekent als de

gemeente in staat blijkt zo iemand te plaatsen bij een werkgever, dan betaalt die werkgever 80% van het salaris en de gemeente hoeft maar 20% bij te leggen. Als de gemeente iemand plaatst van 40% inzetbaarheid, dan hoeft de werkgever maar 40% van het salaris te betalen en de gemeente moet 60% bijbetalen. Dus de gemeente, die legt natuurlijk de prioriteit daar waar ze de meeste kans op succes hebben; met name bij de mensen die gemakkelijk plaatsbaar zijn. Dat betekent, ze hebben zo weinig budget, dat die onderkant..., ja, als daar niet speciale aandacht voor is, dan wordt die vergeten. Wij bieden die kansen zeg maar aan mensen, die aan de onderkant van die arbeidsmarkt zitten. Volgens mij gaat het erover zoveel mogelijk mensen aan de slag te helpen." Het ideologische karakter van de stichting biedt mogelijkheden om met deze doelgroep te werken: "Kijk, wat bij ons wel kan en in het bedrijfsleven niet, is dat wij kunnen accepteren dat mensen in een aangepast tempo onder aangepaste omstandigheden werken."

Een laatste werkgever is een bedrijf dat speciaal is opgericht om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt te activeren en te begeleiden naar een baan. Een personeelsfunctionaris: "Er werken bij ons mensen vanuit verschillende doelgroepen, waaronder Wajong, WSW begeleid werken, WWB, sociale activering, e.d. Onze dienstverlening bestaat uit laagdrempelige toegankelijke arbeid, die zonder vooropleiding en/of werkervaring door een brede doelgroep verricht kan worden. Tot deze dienstverlening behoren onder meer groenonderhoud, schoonmaakonderhoud, technisch onderhoud, productiebedrijf en toezicht." Vanuit praktijkscholen krijgt het bedrijf geregeld de vraag of het jongeren een stageplaats kan bieden met uitzicht op een betaalde baan. Zij doen dan onder begeleiding werkervaring op en leren (samen)werken in een bedrijfsmatige omgeving. De personeelsfunctionaris: "Wij zijn in feite een tussenstation, enerzijds om door te groeien naar een reguliere baan en anderzijds zijn we een opvang voor die leerlingen die het niet redden bij een reguliere werkgever." In een klein aantal gevallen vindt er doorstroom plaats naar het reguliere bedrijfsleven. Maar dat lukt niet altijd: "Vaak is de afstand tot een reguliere baan echter te groot en we moeten dan ook aanvaarden dat een reguliere baan niet iedereen gegeven is."

3.2. Belemmeringen, kansen en wensen

Vanuit de optiek van de werkgevers zijn er diverse belemmeringen om deze categorie jongeren (vast) in dienst te nemen. De eerste is dat sommigen van hen uiteindelijk niet in staat zijn het werk te doen. De bedrijfsleider van een filiaal van een grotere organisatie vertelt bijvoorbeeld dat het tot haar grote spijt en ondanks de vele begeleiding niet gaat lukken om een stagiaire in dienst te nemen op een arbeidscontract. Daarbij spelen diverse factoren spelen een rol. Zo sluiten de lessen op school niet goed aan op de praktijk. Daarnaast heeft de stagiaire een sociaal-emotioneel en cognitief niveau, dat waarschijnlijk te laag is voor de functie. Uiteindelijk zal ze waarschijnlijk in aanmerking gaan komen voor beschut werk. Ten slotte blijkt ook dat de thuissituatie lastig te zijn. Rondom het gezin zijn op dit moment negen hulpverleners actief. Moeder is erg beschermend, en dit blijkt in de praktijk een belemmerende factor te zijn. De stagiaire reageert problemen uit de thuissituatie soms af op collega's, waardoor samenwerking met haar ook moeizaam is.

Bakker Bert ervaart ook een obstakel dat gelegen is in de persoon van een werkneemster die afkomstig is van een Praktijkschool, en die nu op een halfjaarcontract bij hem in dienst is. In het algemeen is hij behoorlijk te spreken over haar, maar op één voor een (bakkers)winkel zeer belangrijk aspect, het werken met de kassa, is er sprake van een belemmering. Samen met een andere werkneemster trainen ze met haar via een rollenspel deze vaardigheden. Bert speelt een klant, stelt vragen en rekent af. Zij moet dan de juiste hoeveelheid geld teruggeven. Dit verloopt nog moeizaam. Hij wil graag met haar verder, maar dan moet die training wel tot merkbare resultaten leiden.

Een belemmering waar de genoemde bedrijfsleider ook tegenaan loopt, is de budgettering van de loonkosten. Het filiaal waar zij bedrijfsleider is, valt onder een holding. Via de Participatiewet zou ze in theorie loonkostensubsidie kunnen krijgen voor de stagiaire, als zij haar in dienst zou nemen. Maar de loonkostensubsidie gaat in dit geval naar het hoofdkantoor, en komt niet bij het filiaal terecht.

Bakker Bert ervaart dit probleem niet. Hij heeft zich nimmer bekommerd over de vraag of er wellicht overheidsregelingen op hem van toepassing waren bij het aannemen en begeleiden van jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hij heeft op eigen doft gehandeld, en is niet bekend met regelingen voor loonkostensubsidies. Van de instanties heeft hij overigens een verre van positief beeld. Met name het UWV bezorgde hem in de tijd dat hij te maken had met maar liefst vijf langdurig zieken diverse hoofdbrekens. Van het Werkgevers-servicepunt heeft Bert nog nooit gehoord, en ook over de (nieuwe) rol van de gemeente is hem nauwelijks iets bekend. Hij zou trouwens wel enige steun willen hebben. Met name zou hij graag zien dat er ruime mogelijkheden komen voor een zeer gerichte training op het punt waarop zijn huidige werkneemster zich moet verbeteren (kassa-training). Hij kan dat zelf niet helemaal voor zijn rekening nemen. Dus geen algemene cursussen, maar zeer specifiek gericht op de op de werkplek benodigde vaardigheden.

De overige werkgevers ervaren momenteel geen concrete problemen met werknemers uit de doelgroep, maar signaleren wel een aantal zaken waardoor het moeilijk zal blijven om deze jongeren aan een baan te helpen.

In de eerste plaats het huidige arbeidsklimaat. Dat is hartstikke lastig, aldus een van hen: "Er zijn te veel zaken die men op de werkgever probeert af te wimpelen, terwijl de rek eruit is. De ontslagregelingen zouden bijvoorbeeld moeten worden aangepast. Je neemt eerder iemand aan, als je ook makkelijker afscheid van hem kunt nemen als daar goede redenen voor zijn."

De directeur van het kringloopbedrijf wijst op een ander aspect van dit grotere beroep op de "normale" werkgever: "Het grote probleem is dat de Sociale Werkvoorziening op slot is gezet per 1 januari (2015) en dat betekent dat een heleboel mensen, die vroeger zeg maar in aanmerking zouden komen voor Sociale Werkvoorziening, die vallen nu onder de Participatiewet. Dit heeft tot gevolg dat de loonkosten voor die doelgroep, als je die in dienst neemt, veel en veel hoger worden met gevolg dat de kans voor die mensen aanzienlijk kleiner is geworden." Als ideële stichting zoekt zijn bedrijf naar een oplossing die niet ten koste gaat van de doelgroep: "Dus we hebben gezegd, het financiële risico moeten wij proberen door uitbreiding van ons werkgebied of omzetstijging in te verdienen."

Een werkgever die zijn bedrijfsmodel heeft gebaseerd op het inzetten en naar regulier werk begeleiden van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, signaleert weer een heel ander probleem: "De gemeente verwijst mensen naar ons die komen werken met behoud van hun uitkering. Die komen vooral te werken in onze assemblage-afdeling. Daar verzorgen we met name onze opleiding. Het probleem hierbij is dat we te weinig instroom van personeel hebben. Als de gemeente niet voldoende mensen naar ons toe stuurt, moet ik ze commercieel in gaan huren." Hij vindt dit onbegrijpelijk: "De gemeenten hebben onvoldoende kijk op wie er allemaal in de kaartenbak zitten. Ze kennen de doelgroep nog niet goed genoeg. Dat is eigenlijk te gek voor woorden. We vinden allemaal dat de participatiemaatschappij een succes met worden. Bedrijven als het onze hebben de tools om dat mogelijk te maken. Jaarlijks stroomt 70% van de kandidaten die we opleiden uit naar een reguliere baan. En nou krijgen we onvoldoende kandidaten."

Een aantal werkgevers signaleert dat de begeleiding van de betrokken werknemers een probleem kan gaan worden. Enerzijds gaat het dan om de begeleiding die de werkgever zelf levert om ervoor te zorgen dat de werknemer zijn werk kan doen. Als die begeleiding blijvend moet zijn, brengt dat wel erg veel kosten met zich. Die zouden op enige wijze gecompenseerd moeten worden, bijvoorbeeld

door een aangepast loonwaarde. Anderzijds is er het punt dat sommigen hun leven lang begeleiding nodig zullen hebben, ook op terreinen waar de werkgever die niet kan leveren.

Een wens van een werkgever die inmiddels grotendeels gehonoreerd is, is dat leerlingen uit het VSO in het doelgroepregister worden opgenomen, zodat ze ook meetellen in de banenafpraak die kabinet en werkgevers maakten.¹⁰ Hij vreest overigens wel dat er nog te veel mogelijkheden zijn om je als onderneming aan de doelstellingen van de Participatiewet te onttrekken.

3.3. Tussenbalans

Het beeld dat uit de interviews met deze zes werkgevers naar voren komt, is nogal dubbel. Enerzijds spreekt er een duidelijke bereidheid uit om mensen in dienst te nemen die afkomstig in algemene zin een afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Voor sommige werkgevers is dat zelfs een pré: ze hebben als missie die doelgroep aan een baan te hebben, of ze zien juist de kansen van deze mensen. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat een deel van degenen die een (tijdelijke) baan gevonden heeft, uiteindelijk teleurgesteld zal worden: hun capaciteiten schieten tekort, of de werkgever verwacht dat hij uiteindelijk economisch niet uitkomt. Knelpunten lijken er vooral te zijn rond de begeleiding en de contacten met instanties als gemeenten en UWV (niet met de scholen).

4. De scholen

"Dé leerling bestaat niet"

Er zijn 10 interviews afgenomen met vertegenwoordigers van scholen, waaronder twee dubbelinterviews. In acht gevallen ging het om een praktijkschool, in twee om een school voor voorgezet speciaal onderwijs. Dit onderscheid wordt hieronder niet meer gemaakt.

4.1. Het onderwijs

Dat de scholen uitgaan van de mogelijkheden van de leerlingen en niet van hun belemmeringen, komt duidelijk tot uitdrukking in de inhoud van het onderwijs. Op het rooster staan de gewone schoolvakken, maar de inhoud wordt aangepast aan de behoeften van de leerlingen.

Een afdelingsdirecteur: "Ze krijgen keurig hun rooster met daarop Nederlands, Engels, Wiskunde (rekenen is het, want dat is het niveau waar ze op zitten), daar staat ook Mens en Maatschappij op, dus er komen stukjes aardrijkskunde, biologie, zelfzorg aan bod. Verder doen we heel veel lessen praktisch. We bieden vakken die ze een blik geeft op hun talent. Deze kinderen kennen hun talenten niet." En: "Van onze vakken is 80% sociale vaardigheden, dat zeggen we niet, maar dat is het wel. Jezelf weerbaar maken, hoe ga je met elkaar om, als je iets niet snapt hoe vraag je dat, kom op tijd, maak je afspraken waar. Dat heeft niets met een vak te maken, maar daar zijn we 80% van de tijd mee bezig. We gebruiken de lesmaterialen en de les als middel. We zijn daarin ook vaak de

¹⁰ De werkgevers (inclusief de overheid in diens rol als werkgever) verplichtten zich om de komende 10 jaar 125.000 mensen extra in dienst te nemen die wegens hun grote afstand tot de arbeidsmarkt zijn opgenomen in het doelgroepregister (nb: sommige geïnterviewden spreken van doelgroepenregister, MK). Lukt dit niet, dan zal de Quotumwet in werking treden, die een verplichting per werkgever oplegt en gehandhaafd wordt met boetes. In het doelgroepregister staan o.a. mensen in de Wajong die kunnen werken, mensen met een WSW-indicatie, een WIW- of ID-baan en schoolverlaters van het voortgezet speciaal onderwijs. Schoolverlaters van het praktijkonderwijs kunnen op eigen verzoek worden opgenomen. Zie ook: <http://www.uwv.nl/overuwv/pers/dossiers/Participatiewet.aspx>

structuurgevers voor ze, vaak hebben ze dat thuis niet om dat ouders er niet aan toe komen, omdat ze zelf vaak veel problemen hebben of ook nooit geleerd hebben. Bij ons kunnen ze heel veel fouten maken, krijgen ze heel veel kansen. Wat we daarmee willen, is dat we zien dat er kleine stapjes gemaakt worden.”

Een ander: “Onze leerlingen leren op een andere manier. Ze zijn goed in leren met de handen, leren door te doen. Doen is ook leren, zeg ik altijd. En leren is doen. Daar kun je heel veel mee bereiken. Hoe belangrijker we de “academische” vakken als taal en rekenen maken, hoe meer leerlingen er zullen afvallen.”

Een derde drukt het belang van deze gerichtheid op wat past bij de leerling nog wat sterker uit: “Onze kinderen zijn gave kinderen, mooie kinderen, maar ze weten van zichzelf dat ze beperkingen hebben. Het is aan hen, hun ouders en de school om ervoor te zorgen dat ze met de kin omhoog onze school kunnen verlaten. Daarin zijn ze wel kwetsbaar. Ze hebben bijvoorbeeld last van jongere broertjes en zusjes die makkelijker leren dan zij zelf.”

Met name bij de praktijkscholen wordt de invulling van het onderwijs sterk bepaald door de toekomstverwachting. Een directeur daarover: “Excellente scholen voor Praktijkonderwijs dienen niet hoog te scoren op lezen, taal en rekenen, maar op uitstroom naar werk. Dat wil niet zeggen dat we de leerlingen in de watten moeten leggen, vooral het zorgen staat dan centraal, maar het praktijkleren. Niet zeggen dat een leerling iets niet kan worden, maar alles in het werk stellen om het hoogst mogelijke te bereiken. ‘Van knuffelen naar buffelen’, was jarenlang de boodschap vanuit het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs.”

Uit het interview met de locatiedirecteur van een school voor VSO komt naar voren dat daar de lat wat het eindniveau betreft wel hoger gelegd wordt - het onderwijs onderscheidt zich vooral van het “normale” door het tempo en de begeleiding: “We bieden vmbo-basis, kader, TL en we bieden onderbouw-havo, gewoon op het normale niveau. We volgen gewoon de methode, want de leerling heeft wel het IQ om dat te kunnen doen. Door de diagnose, of door een slechte thuissituatie kan het zijn dat leerlingen gedragsmatig intensiever begeleid moeten worden, maar de cognitie is er wel. Daarom kunnen deze leerlingen op eigen niveau en eigen tempo hun werk doen.” Dat de cognitie er is, wil overigens niet altijd zeggen dat er uiteindelijk geen belemmering is om door te stromen naar vervolgonderwijs of om aan werk te komen: “Bepaalde leerlingen kiezen bijvoorbeeld graag voor Handel en Administratie. Daar kunnen ze best een diploma in halen, maar daar zit voor hen geen werk in. Want als je een basisniveau Handel en Administratie hebt, dan wordt die vervolgstap heel moeilijk. Hoewel dit misschien maar het enige praktijkstuk in Basis en Kader is wat deze leerling aankan. En bij een enkeling wordt dat dan heel lastig, want de mbo's weigeren de leerling gewoon. Ze zeggen van niet, maar ze doen het wel. Ze zeggen dan: 'Deze leerling heeft te weinig affiniteit met hetgeen hij gekozen heeft, dus dat gaat niet werken', en dat zeggen ze allemaal. En dan vraagt de leerling zich af: 'En ik dan?'"

4.2. De weg naar werk

Een belangrijk onderdeel van het onderwijs aan de praktijkscholen vormen de stages. Deze helpen de leerling om uit te vinden waar zijn of haar belangstelling en talenten liggen, ze vergroten de zelfstandigheid van de leerlingen en bereiden hen ook voor op regulier werk.

De bereidheid van bedrijven om leerlingen een stageplek te geven, is volgens de geïnterviewden voldoende. Een mentor van een praktijkschool: “We hebben in de loop der jaren een heel netwerk opgebouwd dus we kunnen putten uit de adressen die we hebben, maar daarnaast komen er ook

steeds nieuwe bedrijven waar we contact mee zoeken. Ik moet heel eerlijk zeggen dat het bedrijven zoeken voor de stages wel mee valt.”

Een stagecoördinator van een andere school bevestigt dit beeld: “Bedrijven willen hierin investeren, omdat ze onze leerlingen een kans willen bieden, maar ook omdat ze tevreden zijn over het werk dat onze jongeren doen.”

Zowel de voorbereiding op als de begeleiding tijdens de stages is intensief: “Als stagebegeleider bereid ik samen met de leerling en mijn collega’s de stage voor die de leerling gaat uitvoeren. De collega’s informeren me wat hij werkelijk kan. Met de ouders bespreek ik of ze het goed vinden dat hun kind bij dit bedrijf stage gaat lopen. Daarna ga ik met de leerling op bezoek bij het bedrijf. We bespreken dingen als hoe gaat het er toe in dit bedrijf, wat moet je weten voor je hier gaat beginnen en we maken werkafspraken. Als de stage begonnen is komen we regelmatig terug op dit bedrijf.”

In een aantal gevallen leidt een stage direct tot werk, maar dat is bepaald geen zekerheid, aldus een stagecoördinator: “Het is niet zo dat leerlingen vaak aan het werk kunnen bij het bedrijf waar ze stage hebben gelopen”

Een ander blijft dat toch wel als doel zien: “We proberen de stageplek om te zetten in een werkplek. In hun laatste schooljaar proberen we de jongeren onder te brengen op plekken waarvan wij denken dat ze uiteindelijk een baan zullen krijgen. Als dat perspectief er niet is proberen we ze alsnog van stageplaats te laten veranderen, tenzij de leerling op deze plek nog heel veel kan leren. Dan kijken we later uit naar een baan.”

Hoe dat ook zij, het vinden van een reguliere werkplek vraagt veel, van de leerling en van de school: “Normaal gesproken leren we jongeren hoe ze moeten solliciteren. Maar dat werkt zo bij onze leerlingen niet.” Begeleiding door de school of (via UWV en / of gemeente) een gespecialiseerd bureau is meestal een voorwaarde voor succes.

Vanuit de scholen wordt een aantal redenen genoemd waarom werkgevers niet zitten te wachten op deze doelgroep – redenen die het positieve verhaal uit de interviews met werkgevers in perspectief plaatsen.

Een mentor praktijkonderwijs: “Vaak draait het gewoon om geld. Vaak zien ze wel dat een leerling het in zich heeft, maar ze hebben niet de middelen om die leerling volwaardig te betalen. Het is vaak wel zo dat ze een wat lager tempo hebben, dat ze wat meer begeleiding nodig hebben of de werkgever moet toch de eenvoudige klusjes bij elkaar zoeken om aan die leerling te geven. Dat ze niet als een volwaardig werknemer binnen een bedrijf kunnen functioneren omdat veel leerlingen altijd die extra begeleiding en ondersteuning nodig hebben, dat kost voor een bedrijf ook uren.”

Aan die extra kosten is wel wat te doen. Een nazorgcoördinator: “Stel dat onze leerling per uur 4 producten kan maken waar een ander er 10 kan maken. Dan zorgen wij ervoor dat die 6 gecompenseerd worden. Dan is er een kans dat de productie van deze jongeling de komende werkjaren groeit naar 5 of 6 producten per uur. Dat is mooi meegenomen en werkgever heeft een goede betrouwbare medewerker.”

Maar om werkgevers hiervan te overtuigen, is niet simpel – onder andere omdat de regels telkens worden aangepast. Een andere nazorgcoördinator: “Werkgevers adviseren over subsidieregelingen valt niet mee door een sterk wisselende regelgeving en het nog niet helemaal op orde hebben binnen de verschillende gemeentes. Hierdoor hebben werkgevers geen zicht op het loonkostenplaatje van de leerling als een arbeidsovereenkomst kan krijgen.”

Er wordt ook op gewezen dat de huidige regelingen minder goed zijn dan die in het verleden. De directeur van een praktijkschool: “Door het wegvallen van de Wajong zijn kleine bedrijven – waar de begeleiding vaak goed is - nu bang voor de financiële risico’s als ze onze leerlingen in dienst nemen. Daarmee verdwijnen toekomstige werkplekken.

Los hiervan zijn er meer beletselen. Dezelfde directeur wijst bijvoorbeeld op de algemene economische situatie: “Voor veel leerlingen is de huidige conjunctuur niet bevorderlijk voor het verkrijgen van een plaats op de arbeidsmarkt. De leerlingen krijgen vaak een halfjaarcontract dat vervolgens wordt verlengd. Echter een vast dienstverband zit er vaak niet in. Ze worden ouder (en daarmee duurder), de ontwikkeling stagneert en de aard van hun werkzaamheden is beperkt.” En: “Daar waar je vroeger een baan voor het leven had, nu verlangt de maatschappij flexibiliteit. Je zou moeten opleiden tot flexwerker en dat is bij leerlingen in het praktijkonderwijs vaak moeilijk.”

Dezelfde directeur signaleert dat er soms ook heel triviale redenen zijn waarom het niet lukt om iemand aan het werk te krijgen “Je bereikt soms overeenstemming met de bedrijfsleider van een supermarkt of bouwmarkt over stage en een mogelijke arbeidsplaats. Echter dan gebeurt het wel dat er een andere bedrijfsleider komt waarbij afspraken veranderen. Ook kan het gebeuren dat een vestigingsmanager wordt teruggefloten door een regiodirecteur of het hoofdkantoor”.

Er lijkt ook sprake van strategisch gedrag bij werkgevers. Een nazorgcoördinator: “Bij grotere werkgevers is zichtbaar dat ze niet zullen ontkomen aan de 5% verplichting en als het ware de beste leerlingen nu al uitkiezen. Ook zie je steeds meer dat werkgevers contracten van 24 uur verdeeld over de week aanbieden, iets waar onze leerlingen niet blij van worden.” En een directeur van een praktijkschool denkt dat de Participatiewet werkgevers gelegenheid geeft tot *cherry picking*: “Een bedrijf kiest in veel gevallen dan toch voor een hoogopgeleide werknemer (met een lichamelijke beperking) dan voor een werknemer die meer uitleg en instructie nodig heeft.”

Niet alle belemmeringen hebben met keuzen van de werkgevers te maken – ook zij zijn immers gebonden aan regels. Een docent van een praktijkschool: “We hebben onszelf als maatschappij wel erg veel drempels opgelegd. Om bijvoorbeeld in de haven te mogen werken is een VCA-diploma verplicht, het leesniveau van die toets is 2F, 3F (vergelijkbaar met vmbo en mbo niveau 2-3). Dus dat is voor deze leerlingen te hoog.”

En ten slotte – als het lukt om een reguliere baan te vinden, lukt het dan ook om die te houden? Een aantal geïnterviewden is hier somber over. Een stage-coördinator ziet bijvoorbeeld dat oud-leerlingen het misschien twee of vijf jaar redden, maar na verloop van tijd soms toch buiten de boot vallen: “Soms komen er leerlingen terug bij school als zij na drie jaar werken toch op straat staan omdat bepaalde voordeelregelingen dan niet meer door de werkgever gebruikt kunnen worden.” Ook een directeur van een praktijkschool signaleert dit: “Korte contracten worden niet verlengd omdat de maatregelen zijn weggefallen. Dat betekent dat onze nazorgcoördinator het drukker krijgt. Steeds vaker hoort hij van schoolverlaters dat ze na een half jaar alsnog thuis zitten. Dan hebben we het samen niet goed gedaan. Het gaat immers over de duurzaamheid van de werkrelatie. En die staat vanwege de afname van ondersteuningsmaatregelen echt onder druk.”

4.3. Samenwerking

Uiteraard zijn de scholen niet de enigen die, samen met willige werkgevers, hun leerlingen aan een baan proberen te helpen. Ze werken daarbij samen met gemeenten (onder de Participatiewet de eerstverantwoordelijken), instanties als het UWV en anderen zoals reïntegratiebureaus. Een aantal geïnterviewden is positief over die samenwerking, maar er zijn er ook die teleurgesteld zijn.

Positief is bijvoorbeeld de directeur van een praktijkschool: “De scholen en de gemeenten moeten gaan samenwerken. Stagebegeleider, gemeente en UWV moeten samen aan tafel met de uitstromende leerlingen. Dat is hier in de regio goed geregeld in ‘t WerkTverband”

En een ander: “Ik vind dat de gemeente echt goed meedenkt in deze problematiek. Ze denkt goed mee over de problematiek van deze jongeren. Ze probeert een beleidsrijke vertaling aan haar budgetten te geven, om te voorkomen dat onze kinderen langdurig thuis komen te zitten. Ze heeft bijvoorbeeld een aantal arbeidsplaatsen ingekocht bij IBN (voormalige sociale werkvoorziening, MK). Op die manier kunnen wij onze relatie met IBN – weliswaar niet rechtstreeks – toch onderhouden. Maar uiteindelijk zijn ook de gemeenten met handen en voeten gebonden aan de budgettaire mogelijkheden.”

Een mentor van een praktijkschool in een andere gemeente is minder positief: “Daar [samenwerking met Werkplein] zijn we wel een beetje in teleurgesteld het afgelopen jaar. We hadden 2 klantmanagers waar wij mee te maken hadden. Wij hebben ze heel vaak benaderd voor overleg en voor vergaderingen met andere instanties, maar ze hebben het eigenlijk steeds laten afweten.” Zij signaleert ook dat het door de decentralisatie niet makkelijker is geworden: “We hebben natuurlijk met verschillende gemeenten te maken, de weg is veel ingewikkelder en veel langer.” En ze betwijfelt of wat er aan samenwerkingsafspraken is - bijvoorbeeld om de overgang tussen school en UWV zo soepel mogelijk te laten verlopen - wel voldoende aansluit bij de doelgroep: “Ook daar zit een moeilijk stukje want er is een mooie routekaart uitgestippeld, maar ook dat is veel te hoog gegrepen voor onze leerlingen, dat kunnen ze nooit zelfstandig behappen. Om een voorbeeld te noemen - het begint al met DigiD aanvragen, heel veel leerlingen hebben dat al niet. Als je ziet hoe moeilijk dat al is om zoiets voor al elkaar te krijgen.”

4.4. Belemmeringen, kansen en wensen

De geïnterviewden die werkzaam zijn bij de scholen noemen een groot aantal zaken die hen belemmeren in het geven van passend onderwijs en in het naar werk leiden van hun leerlingen. Voor wat betreft het onderwijs springen twee zaken er uit: de bekostiging en de beoordeling door de Inspectie voor het onderwijs.

Over de bekostiging zegt een directeur van een praktijkschool: “Voor Passend Onderwijs is uiteindelijk in veel regio’s minder geld beschikbaar, we noemen dat verevening. Dat geld wordt door het samenwerkingsverband van de regio verdeeld. Als het samenwerkingsverband een beschikking afgeeft voor het “duurdere” VSO, doet ze dat bijvoorbeeld nog maar voor 2 jaar in plaats van voor 5 jaar. Op het eind van de 2 jaar gaan veel leerlingen dan naar het “goedkopere” Praktijkonderwijs. Dan krijg je dus zij-instromers. De leerling moet weer opnieuw een relatie opbouwen. De school voor Praktijkonderwijs heeft dan 2 jaar minder de tijd om zijn programma goed uit te werken.”

Een collega van een andere school: “Een echt probleem bij deze belangrijke ondersteuning is het feit dat de overheid heeft besloten om de scholen voor Praktijkonderwijs te financieren door middel van een gesplitste bekostiging. Die bestaat uit 1) een reguliere basisbekostiging voor elke leerling, en 2) een ondersteuningsbekostiging als er een beschikking is afgegeven door het samenwerkingsverband. Zo’n toelaatbaarheidsverklaring vragen we aan als de begeleiding waar de leerling om vraagt uitstijgt boven ons reguliere curriculum. Die knip in de bekostiging moet van tafel. Enerzijds zijn we een normale school voor voortgezet onderwijs. Anderzijds worden we voor een zeer essentieel deel van ons onderwijs beschouwd als een school voor voortgezet speciaal onderwijs. De begeleiding waar onze kinderen om vragen vormt een essentieel onderdeel van het aanbod van onze school. De bekostiging dient dit een op een mogelijk te maken.”

Wat de beoordeling door de Inspectie betreft, wordt door twee directeuren gewezen op het feit dat ten onrechte gekeken wordt naar de vakken lezen, taal en rekenen. Een van hen daarover: "Dat is eigenlijk de dood in de pot voor het Praktijkonderwijs. Ik ben meer voor functioneel leren lezen en rekenen daar waar de leerling het nodig heeft voor zijn vak. Dan zijn ze ook veel beter gemotiveerd." De ander sluit daarbij aan: "Dat opbrengstgericht werken (gevolg van de Commissie Meijerink), vooral gericht op lezen, taal en rekenen, is belangrijker geworden. Dat doet het Praktijkonderwijs geen goed."

De Participatiewet wordt niet direct als een belemmering genoemd, maar de invoering ervan heeft wel geleid tot onduidelijkheid. Een directeur van een praktijkschool: "Er is (rond de Participatiewet) vooral veel onduidelijkheid. Onze mensen, maar ook de gemeenten, zijn de weg kwijtgeraakt bij het adviseren van onze leerlingen en de bedrijven naar een goede plek op de arbeidsmarkt. De kennis van onze stagedocenten op het gebied van wet- en regelgeving moet worden vergroot en geactualiseerd. De wet wordt uitgevoerd op gemeentelijk niveau. Dat maakt ook dat de uitvoering lang niet altijd eenduidig is."

Een nazorgcoördinator geeft als voorbeeld van onduidelijkheid het doelgroepregister: "Een nieuw idee is het doelgroepenregister. Als je wilt weten hoe groot de onduidelijkheid daarover is, moet je zo links en rechts eens vragen wat bij het UWV het verschil is tussen een doelgroepverklaring en geregistreerd staan in het doelgroepenregister. Wie moet aanmelden en waar? Via de gemeente, de school of UWV? Ik weet daar het antwoord niet op -wekelijks verandert de info op de site van het UWV- maar bij de gemeenten, in Den Haag en het UWV ook niet."

Hij vindt dat de Participatiewet te snel is ingevoerd, en dat er ook los daarvan te veel tegelijk verandert: "De regelgeving is onduidelijk. Werkgevers weten niet wat ze kunnen verwachten als ze een leerling van ons een contract aanbieden. Wat staat er tegenover als de productie lager is en de behoefte aan begeleiding groot? De Participatiewet is niet goed en veel te overhaast ingevoerd. Daar komt bij dat er de afgelopen jaren steeds structureel dingen veranderd worden. In 2010 is de Wajong veranderd. Voor dat dit goed en wel doorgesijpeld was naar iedereen, hadden we in 2014 de Participatiewet. Vanwege de problematische invoering is die weer uitgesteld naar 2015. De mobiliteitsbonus (een aftrekpost voor de werkgever) werd plotseling veranderd van € 3.400 naar € 7.000. Nu wordt hij weer teruggeschroefd van € 7.000 naar € 1.800. Er komen veel te veel aanpassingen en veranderingen omdat verschillende politieke partijen steeds wat roepen."

Los van de Participatiewet is er nog een belemmering: voor leerlingen van het praktijkonderwijs die niet direct aan het werk willen, maar eerst nog een hoger opleidingsniveau willen bereiken, wordt het moeilijker omdat het vervolgonderwijs afhoudend is. Een nazorgcoördinator: "De ROC-'s worden terughoudender om onze leerlingen in te laten stromen op niveau 2. De toelatingseisen worden steeds hoger, omdat ze willen voorkomen dat ze uitstroomproblemen krijgen waarop de overheid ze weer afrekenet."

Een andere docent, van een school voor VSO, vraagt aandacht voor haar doelgroep. Zij geeft aan dat de leerlingen die de theoretische leerlijn volgen en de havisten juist meer aandacht nodig hebben, omdat de verwachting is dat deze leerlingen tussen wal en schip gaan vallen doordat het samenwerkingsverband en de minister willen dat zij zo hoog mogelijk presteren en zo snel mogelijk een diploma halen: "Vervolgens steekt het samenwerkingsverband er dan geen geld meer in. Daarna moeten zij doorstromen naar het mbo. Hier worden nu al leerlingen geweigerd als gevolg van de nieuwe wet passend onderwijs. Het mbo krijgt een zorgplicht en hierdoor is het mbo afhoudend. Ook valt een gedeelte van deze groep uit doordat zij de druk van het presteren op de mbo of hbo niet aankunnen. Vervolgens moet deze leerlingen richting arbeid. Hier zijn deze leerlingen niet voor

getraind en er is ook geen nazorg meer vanuit de school voor voortgezet speciaal onderwijs. Dit gecombineerd met geen uitkering, geen contact met hulpverlening of enige vorm van begeleiding kan ervoor zorgen dat deze leerlingen thuis komt te zitten.”

Die belemmering bij vervolgoopleidingen is een extra groot probleem omdat de samenleving steeds minder plaats lijkt te bieden aan mensen met een laag opleidingsniveau. Een directeur van een praktijkschool: “In toenemende mate moeten onze leerlingen voldoen aan verwachtingen vanuit de maatschappij die steeds hogere eisen stelt. Zo konden in het verleden leerlingen met niveau 1 in verzorgings- en verpleeghuizen terecht, nu vragen ze niveau 3.”

De belemmering kan ook leiden tot verdringing. Een nazorgcoördinator: “Deze groep kan vervolgens de groep van het voortgezet speciaal onderwijs verschuiven. Een deel van de leerlingen van theoretische leerlijn en havo-niveau stroomt nu niet meer door naar het mbo en komt op de arbeidsmarkt op een lager niveau te werken. De groep van het praktijkonderwijs en het arbeidsmarktgericht onderwijs schuift naar een niveau lager naar de dagbesteding. Vooral de groep mensen met een sociaal emotionele en fysieke beperking krijgt het erg lastig op de arbeidsmarkt. De groep die zich moeilijk kan aanpassen, komt thuis te zitten. Voor onze doelgroep is het een ramp dat en de Wet Passend Onderwijs en jeugdzorg en de transitie tegelijk hebben plaatsgevonden.”

Er zijn uiteraard ook kansen. Voor een deel kwamen die hierboven al aan de orde, maar wat deze directeur van een praktijkschool zegt, vat dat mooi samen: “Maar vanuit een andere kant bekeken: vanwege de crisis komt het eenvoudige productiewerk weer terug naar ons land. Wij moeten gewoon weer iets maken. En daar zijn de leerlingen goed in. Er zijn ook eenvoudige werkzaamheden die we niet kunnen exporteren en die blijven dus beschikbaar voor deze leerlingen. Het afval moet opgehaald worden, koffie moet worden rondgebracht et cetera. Bovendien zijn er steeds meer sociale ondernemers. Zo is er een bedrijf in Zuid-Limburg, zij maken veiligheidsschoenen. Hij is marktleider op zijn gebied, en werkt alleen maar met kwetsbare jongeren. Hij verdient er goed de kost mee. En daar is niets mis mee.”

Een aanvulling hierop is, aldus een aantal geïnterviewden, nog de mogelijkheid om die eenvoudige werkzaamheden af te splitsen van de functies waar ze in de loop van de tijd deel van zijn gaan uitmaken: *job carving*.

Er zijn ook mogelijkheden om de situatie te verbeteren. Wat dat betreft hebben de geïnterviewden wel enkele wensen. Naast wat direct voortvloeit uit de al gesignaleerde problemen springen twee dingen eruit: het langer volgen en begeleiden van leerlingen die de school verlaten hebben, en beschermd werk voor degenen die het in een reguliere baan niet redden.

Een nazorgcoördinator: “Een ander aandachtspunt is: na het verlaten van school is er vaak geen sprake meer van monitoring. Hulpverlening stopt of stagneert waardoor versturende problematieken invloed hebben op de uitoefening van arbeid of het behouden van arbeid.”

Een directeur van een praktijkschool denkt dat de baten van langere begeleiding aanzienlijk zullen zijn: “Er zou meer geïnvesteerd moeten worden in begeleiding van de leerling als deze van school af zijn. Of dat nu bij gemeente of bij school is, iemand moet een oplossing voor verzinnen voor mensen die net wat begeleiding nodig hebben maar dat niet meer vanuit Wajong krijgen. Dat levert op lange termijn echt een kostenbesparing op in bijstand, criminaliteit, overlast et cetera.”

Een mentor van een school voor praktijkonderwijs vindt er geen doekjes om. Haar wens is allereerst dat er voldoende beschermd werk is: “Dan zou ik sowieso zeggen de sociale werkplaatsen weer

terug! Leerlingen weer de kans te geven die SW-indicatie te krijgen zodat ze wel met de juiste begeleiding lekker aan het werk kunnen.”

Een stagecoördinator zit op dezelfde lijn: “Leerlingen zouden voor beschut werk in aanmerking moeten kunnen komen.”

Ten slotte: als de gemeenten hun verantwoordelijkheid goed oppakken, helpt dat ook: “De gemeente is er wettelijk medeverantwoordelijk voor dat het Praktijkonderwijs gericht is op de arbeidsmarkt. Daar zou ik het, als ik wethouder was, meer over willen hebben met die scholen. Wat is er in deze regio van belang? Hoe sluit de school aan op het bedrijfsleven, en hoe stellen de ondernemers zich op ten opzichte van de scholen voor Praktijkonderwijs?”

4.5. Tussenbalans

De interviews met vertegenwoordigers van de scholen voor praktijkonderwijs en (speciaal) voortgezet onderwijs leveren een beeld van grote betrokkenheid bij de leerlingen, zowel tijdens het onderwijs als op weg naar werk. Is die weg voor de leerlingen als gevolg van hun beperkingen al lang en moeizaam genoeg, de geïnterviewden signaleren ook een groot aantal voetangels en klemmen. Deels zitten die bij werkgevers die onwillig zijn of strategisch gedrag vertonen en in maatschappelijke ontwikkelingen als flexibilisering en recessie. De meeste liggen echter op het terrein van de (steeds wijzigende en op onderdelen tegenstrijdig uitwerkende) regelgeving en de uiteenlopende interpretatie daarvan en onvoldoende samenwerking tussen en kennis van zaken bij gemeenten en overige betrokken instanties.

Kansen zijn er ook: er zijn steeds meer ondernemers die hun maatschappelijke verantwoordelijkheid willen nemen, en *job carving*¹¹ kan helpen om banen te creëren voor de doelgroep. Een behoefte die echter zal blijven en waar op het ogenblik onvoldoende in voorzien wordt, is de mogelijkheid om degenen die daar echt behoefte aan hebben (levens)lang te begeleiden, zo nodig binnen de setting van beschut werk.

5. Gemeenten

“Sinds Asscher en Klijnsma wordt er over deze jongeren positief en niet stigmatiserend gesproken.”

Met de invoering van de Participatiewet zijn de gemeenten er verantwoordelijk voor geworden dat iedereen die kan werken aan de slag gaat en waar nodig ondersteund wordt. Of, zoals vermeld op www.rijksoverheid.nl: “De gemeente is verantwoordelijk voor alle mensen die kunnen werken maar daarbij wel ondersteuning nodig hebben. Van gemeenten wordt verwacht dat zij deze groeiende doelgroep ondersteuning biedt zodat zij aan de slag gaan. Waar nodig is er ondersteuning om het salaris aan te vullen (inkomensondersteuning).”

¹¹ *Job carving* is het opsplitsen van functies en het opnieuw samenvoegen van de afgesplitste taken zodat nieuwe functies ontstaan, in het bijzonder op verschillende competentieniveaus. Denk aan het afsplitsen van administratieve taken bij uitvoerend politie- of onderwijspersoneel, schoonmaakwerk bij verkooppersoneel etc. Zie o.a. http://www.uwv.nl/overuwv/Images/Methode_maakwerk.pdf en <https://www.hanze.nl/assets/kc-arbeid/flexicurity/Documents/Public/b-Rapport-GOA-Publiek-Job-Carving-141022-def-3.pdf>

Uit vijf interviews met wethouders en ambtenaren komt een eerste beeld naar voren van hoe een aantal gemeenten hier invulling aan geeft.

5.1. *Beleid en praktijk*

Een wethouder zet uiteen wat in zijn gemeente de uitgangspunten zijn bij de uitvoering van de Participatiewet: “In zijn algemeenheid voeren wij geen doelgroepenbeleid maar is ons beleid op iedereen toepasbaar. Natuurlijk hebben we met de komst van de Participatiewet te maken met de banenafpraak voor 125.000 banen die in een aantal jaren moeten worden gecreëerd voor mensen die normaal gesproken een plek kregen onder de Wet sociale werkvoorziening en bij de IBN [voormalige sociale werkvoorziening, MK]. Daarnaast hebben we vanuit de Participatiewet onze rol om mensen aan het werk te helpen die in de bijstand zitten. Het zijn dus als het ware twee groepen. In de eerste plaats mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, niet vanwege een ziekte of gebrek maar omdat ze zelfstandig niet in staat zijn om aan het werk te komen en hun WW en bijstandperiode hebben gehad. Zij moeten ondersteund worden om weer aan een baan te komen. In de tweede plaats de mensen uit de doelgroep van de 125.000 banen, die wel een “ziekte” of gebrek hebben (het zijn rotwoorden maar zo is het nu eenmaal gedefinieerd).”

Een beleidsambtenaar bij dezelfde gemeente geeft een overzicht van wat de gemeente doet om jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt aan werk te helpen:

- Invulling geven aan zoektermijn van 4 weken door middel van onder andere workshops (bijvoorbeeld sollicitatietraining) waardoor er wekelijks contact is met de jongeren.
- Inzetten van interventiesubsidie (duwtje in de rug geven om die ene leuke baan te realiseren, te behouden of extra ervaring op te doen tijdens een leerwerkplek).
- Trajecten ingekocht maatwerk.
- Regionaal plan van aanpak voor kwetsbare jongeren.
- Inzetten reguliere lokale en regionale projecten gericht op uitstroom.

En een beleidsadviseur van een andere gemeente stelt: “Voor de hele regio, maar ook bovenregionaal, willen we voor deze jongeren (in kwetsbare posities) een sluitend aanbod realiseren. Dit beleid komt voort uit een gezamenlijk beleid van de ministeries van OCW en SZW.”

Een wethouder in weer een andere gemeente geeft aan wat het verschil is met de situatie van voor de Participatiewet: “Jongeren die van de Praktijkschool komen gingen in het verleden veelal naar de WSW. De overheid verzorgde een gegarandeerde baan voor deze jongeren. Het klinkt wellicht als een oplossing, maar jongeren willen liever deel uit maken van een bedrijf of instelling in een volwaardige baan, dan een gecreëerde baan op de Sociale Werkplaats. Nu wordt terecht meer naar de werkgevers gekeken. Die moeten daar nog aan wennen. Het sociaal domein moet ontkokerd worden. Bekeken moet worden waar iemand maatschappelijk en financieel gezien het beste tot zijn of haar recht komt. Daar zijn we mee bezig en als je dat kunt bereiken, is dat een winstpunt.”

Bij de andere gemeenten is dit alles, voor zover bekend, niet wezenlijk anders. De vraag is vervolgens natuurlijk, wat er dan concreet gedaan wordt. Daarover blijven de geïnterviewden echter wat in het vage.

De eerst geciteerde wethouder hierover: “Mensen uit het speciaal voortgezet onderwijs worden rechtstreeks in het doelgroepenregister van het UWV geplaatst en hoeven dan niet meer langs een loket en hebben geen screening van het UWV nodig. De gemeente kan zien wie erin zit wat het kijken of er werkgevers zijn met geschikte banen voor deze mensen vergemakkelijkt. Dit gebeurt vanuit het werkgeversservicepunt. Van hieruit worden de werkgevers benaderd met allerlei arbeidsmarkt-

instrumenten die ze hebben om banen te creëren. Dat zijn in onze regio 560-570 banen in het reguliere bedrijfsleven en 260 bij de (semi-)overheid en dus samen ruim 800 banen voor 2016.” Zelf doet hij daar actief aan mee: “Ik praat met werkgevers over hoe leuk en boeiend het is om met deze doelgroep te werken en niet over de regelingen. Eerst intrinsiek motiveren om te werken met deze mensen.”

De directeur van een fusie-organisatie van de sociale diensten en sociale werkplaatsen van drie gemeenten: “We activeren mensen die nu nog geen betaald werk hebben of kunnen verrichten, te participeren in de wijk, vrijwilligerswerk te doen, een netwerk op te bouwen, mee te draaien in klusprojecten waardoor er door anderen minder aanspraak zal worden gemaakt op maatschappelijke voorzieningen.”

Een wethouder: “Naast de inzet voor de brede inclusieve arbeidsmarkt werken wij regionaal aan het bestrijden van jeugdwerkloosheid. Projecten als het ‘1.000 jongerenplan’, ‘Watkan.nu’ en ‘de Broekriem’ begeleiden jongeren naar werk. Maar nog belangrijker: binnen deze projecten wordt met jongeren gewerkt aan vele aspecten (hoe gaat het thuis, is er op andere fronten ondersteuning nodig, aanpak van schulden, etc.)” En er is meer: “In het kader van *social return on investment* hebben we met aanbieders van dagbesteding afspraken gemaakt over het creëren van beschutte plekken. Dit is ook interessant voor uitstromende jongeren van de Praktijkschool. Vaak is een (tijdelijk) beschutte werkplek een opstap naar meer regulier werk.”

5.2. De gemeente als werkgever

Concreter wordt het waar de geïnterviewden iets zeggen over hun gemeente als werkgever.

Een wethouder: “Ook de gemeente als werkgever heeft jarenlang geroepen dat wij enkel banen voor hoogopgeleiden hebben en zoveel mensen die boventalig zijn. De mogelijkheden werden niet gezien. Nu is het een echte keuze van bestuur en management. Dat betekent dat je de mensen die voorheen langs de kant stonden nu echt een kans geeft. Echt doen en dat laten zien. Dat geeft niet alleen een goed gevoel maar doet ook iets op de werkvloer. Mensen die naar elkaar omkijken en bereid zijn rekening met elkaar te houden. Dat is hele mooie extra winst.”

Zij wil deze visie ook uitdragen: “Gelukkig kunnen we nu zeggen dat wij voldoende mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt een (leer)werkplek hebben kunnen bieden binnen onze organisatie en op diverse plekken en binnen verschillende afdelingen. Dat is niet zonder slag of stoot gegaan en het is elke dag een bijzonder aandachtspunt. Ik weet dat het binnen andere gemeenten ook geen vanzelfsprekendheid is. Dat moet natuurlijk wel. Binnenkort nodig ik alle wethouders sociale zaken en wethouders bedrijfsvoering en een vertegenwoordiging van leidinggevenden van de gemeenten uit voor een bespreking over juist dat vraagstuk. We gaan in gesprek over onze voorbeeldfunctie, hoe je belemmeringen weg kan nemen en over hoe het wél kan.”

Een ander vertelt hoe zijn gemeente ervoor kiest om mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt in dienst te nemen via een detachingsconstructie: “Als gemeente zelf mensen in dienst nemen doen wij via de IBN [Integrale Bedrijven Noordoost-Brabant, een bedrijf dat is ontstaan uit de fusie van een aantal sociale werkplaatsen, MK]. Wij delen taken toe aan de IBN waarvoor zij de mensen inzetten uit de doelgroep. Deze mensen mochten eerst niet meetellen bij de zogenaamde 125.000 banen maar er is beweging om dit wel te doen. Het gaat dan om detachering van mensen bij bijvoorbeeld catering, schoonmaak, groenvoorziening, de kopieerstraat et cetera. De mensen blijven in dienst van de IBN. IBN is ingericht om dit soort mensen te begeleiden.”

5.3. Belemmeringen, kansen en wensen

Uiteraard ondervinden de gemeenten ook belemmeringen, zien ze kansen en hebben ze wensen. Belemmeringen ervaren ze waar het gaat om hun kennis van de doelgroep, ontwikkelingen op de arbeidsmarkt en gebrek aan middelen voor specifieke groepen. Tegelijkertijd biedt volgens sommigen de arbeidsmarkt ook kansen en kunnen er nog nieuwe / aanvullende instrumenten ontwikkeld worden, of kunnen de bestaande creatief ingezet worden.

Gebrek aan kennis van de doelgroep komt naar voren in wat een beleidsambtenaar zegt: “Soms maak ik me wel zorgen om de jongeren in kwetsbare posities, zoals bijvoorbeeld de praktijkschooljongeren en jongeren zonder startkwalificatie. Daar zouden wij meer voor moeten doen, want niet voor elke jongere bestaat er een oplossing die bij hem/haar past. Bovendien zouden we meer moeten weten over deze groep jongeren. Maar dat geldt natuurlijk ook voor jongeren die niet meer op school zijn. En die hebben we niet allemaal in beeld. Zo hebben we geen beeld van zorgmijdende jongeren. Ook jongeren in detentie of verslaafde jongeren zijn een groep waarover we zorgen hebben. Daarnaast zijn er jongeren die geheel door hun ouders worden onderhouden. Hoeveel dat er zijn, weten we niet exact.”

Ook een wethouder signaleert dit: “Jongeren uit speciaal onderwijs zijn wel in beeld. Kwetsbaarder zijn die jongeren met havodiploma die de hele dag op de bank zit, eerst alleen als lastig wordt gezien en bijvoorbeeld na onderzoek autistisch blijkt te zijn.”

Wat betreft de arbeidsmarkt gaat het enerzijds om algemene trends, maar ook om de opstelling van werkgevers.

Een wethouder over het verdwijnen van werk dat in principe geschikt zou zijn voor de doelgroep: “Mevrouw Klijnsma kondigde aan dat er voldoende werkzaamheden in bijvoorbeeld magazijnen waren, ik zeg kom maar eens kijken in een magazijn daar zie je geen mens meer.” En: “Vind je werk in een magazijn vandaag, dan heb je kans op reorganisatie waardoor de functies komen te vervallen en deze mensen opnieuw langs de lijn komen te staan.”

Een ander ziet ook banen verdwijnen, maar denkt dat er mogelijkheden zijn om die trend te keren, bijvoorbeeld via *job carving*: “Zorgelijk is dat nogal wat laag gekwalificeerde banen door bezuinigingen en automatisering zijn verdwenen. Binnen een personeelsbestand zouden die functies gemaakt moeten worden zoals voorbeeld beddenvervoerders in een ziekenhuis. Er zouden weer van die banen moeten komen en dat zou vermoedelijk betaald kunnen worden uit ‘verknoping van budgetten’, niet iedere begrotingspost apart bekijken.”

Over de opstelling van de werkgevers zegt een wethouder: “Er moet veel meer gedaan worden in gesprek met de werkgever om deze intrinsiek te motiveren om met deze doelgroep aan de slag te gaan. Het wordt zo’n dogma van: ‘Ja, maar ik betaal de boete wel’. Er wordt op landelijk niveau gezegd dat werkgevers wel willen, maar ik heb ze hier in een zaaltje gehad. De meesten zeggen: ‘Waar heb je het over, nooit van gehoord’, terwijl anderen die er wel van gehoord hebben liever de kat uit de boom kijken en zeggen ‘Ik heb toch tot eind 2016. Ik moet wel zeker weten dat de persoon die we aannemen tot de doelgroep behoort anders krijg ik de boete alsnog.’”

Dat laatste is tegelijk een illustratie van wat een andere wethouder naar voren brengt: “Iedereen mag meedoen en iedereen hoort erbij. Daarbij helpt het niet dat de landelijke (en daarmee ook de lokale) discussie gedomineerd wordt door wie er wel of niet binnen het doelgroepenregister valt. Dat is namelijk een discussie over exclusie in plaats van inclusie. Je wil niet dat mensen langs de meetlat gelegd worden van de vinkjes die aan of uit staan binnen het doelgroepenregister.”

Overigens lijkt er volgens een van de geïnterviewde wethouders wel iets te veranderen in het beeld dat werkgevers hebben van de jongeren in de doelgroep: “Sinds Asscher en Klijnsma wordt er over deze jongeren positief en niet stigmatiserend gesproken. Een sollicitatiebrief maakt een werkgever duidelijk dat iemand wel wil.”

Waar het gaat om gebrek aan middelen voor specifieke groepen, wordt vooral verwezen naar het verdwijnen van de sociale werkvoorziening. Een wethouder hierover: “Eerst hadden we sociale werkvoorziening. Onder kabinet Rutte 1 vond staatsecretaris De Krom dat dit te veel geld kostte. Hij vond ook: gesubsidieerde arbeid is geen VVD-onderwerp. Het betekende toen echter wel dat deze mensen allemaal zinvolle (betaalde) dagbesteding hadden en productie leverden. Waarde van hun eigen leven; ontlasting van het thuisfront. De uitstroom naar bedrijfsleven was niet zo schokkend. Mensen bleven in dienst van de werkvoorziening en het krijgen van een plek in het bedrijfsleven was niet aan de orde. Ze konden wel gedetacheerd worden bij een bedrijf; individueel of per groep. Dit functioneerde eigenlijk best prima.” Nu de verantwoordelijkheid bij het bedrijfsleven ligt, ziet deze wethouder ook de kwaliteit van de begeleiding afnemen: “Expertise zat wel bij de IBN, maar niet bij het bedrijfsleven.”

Een directeur van een voormalige sociale werkplaats merkt op dat er toch altijd behoefte blijft aan beschermde werkplekken: “Er zijn ook mensen die als burger aangewezen blijven op onze drie ‘werkbedrijven’ en onze dienstverleningstak die zich richt op schoonmaak, groen en catering.”

Kansen op de arbeidsmarkt zijn er ook. Zo kunnen, aldus een wethouder, bedrijven nog geholpen worden door samen te zoeken naar banen die gecreëerd kunnen worden: “De arbeidsconsulenten van het werkgeversservicepunt werken nauw samen met onze arbeidsconsulenten en de IBN en nemen contact op met de werkgevers. Zij gaan samen op zoek naar werkzaamheden zonder tijdsdruk, eenvoudig uitvoerbaar, waarvoor geen moeilijke machine aangeschaft hoeven te worden. Samen zoeken zij naar de werkzaamheden die blijven liggen. Er zijn allerlei financiële mogelijkheden en ruimtes voor de bedrijven maar ze zouden op de eerste plaats moeten kijken: wat voor werk heb ik liggen en wat kunnen deze mensen met hun beperking doen.”

Ook los van deze *job carving* kunnen bedrijven die nu nog geen ervaring hebben met de doelgroep of koudwatervrees hebben, bewust gemaakt worden van hun kansen en mogelijkheden. Een wethouder: “De oplossing kent twee richtingen, die van de sociaal ingestelde ondernemingen of de overheid. Ondernemingen die het alleen om subsidie te doen is moet je niet hebben, met andere gaat het goed. Er zijn ongetwijfeld bedrijven, nu nog niet in beeld, die je als het ware moet helpen een kader te ontwikkelen om werkgever van sommige van onze mensen te kunnen worden. Wij hebben zestig jaar ervaring en bij sommige ondernemingen moet dan wat veranderen, een zekere vormgeving plaatsvinden, zodat bij voorbeeld bij enkele problemen niet onmiddellijk met ontslag bedreigd wordt.” Dat vergt wel de nodige inspanningen: “Het contact moet altijd stapsgewijs, van de groep werkgevers, via de individuele werkgever naar bij voorbeeld de kassière die een collega krijgt die wat begeleiding nodig heeft. Maatwerk, verschillende gevallen verschillend benaderen.” En uiteindelijk gaat het dan niet om externe prikkels, maar om intrinsieke motivatie: “Regelingen lijken bij werkgevers niet zo te werken, ze moeten intrinsiek gemotiveerd zijn, het moet tussen de oren komen en ze moeten bij de jongere ‘een gezicht’ krijgen.”

Soms hebben externe prikkels echter wel degelijk invloed, en dat biedt ook kansen bij het ontwikkelen van instrumenten. Een wethouder: “Er zijn tal van instrumenten die ingezet kunnen worden. Een verzekering voor deze doelgroep bij langdurige ziekte; hier heeft Nederland een jaar over gedaan. Vanaf 1 januari 2016 hebben we een verzekering voor werkgevers om het langdurig verzuim op te vangen al zitten er nog haken en ogen aan. Dit moest nog ontwikkeld worden bij de

start van de Participatiewet. Werkgevers waren zonder deze verzekering niet zo gebrand om iets te doen.”

Een ander ziet in de instrumenten die de Participatiewet biedt, nog wel een mogelijkheid om als gemeente iets extra's te doen: “Wij willen een fonds instellen om de jongeren aan het werk te helpen die wel tot de doelgroep hoort, maar niet meegeteld kan worden voor het quotum. De regio past nu een uniforme methode van *Social Return On Investment* toe, waarvoor je dat fonds kunt inzetten voor de regionale arbeidsmarkt. We zitten op het standpunt om dan in voorkomende gevallen de boete dan maar te betalen die het Rijk oplegt als een bedrijf niet aan zijn quotum komt. Uitgangspunt blijft dan namelijk de echte inclusieve arbeidsmarkt.”

En weer een ander denkt dat er winst te behalen is als de decentralisatie nog een stukje verder wordt doorgezet: “Niet marchanderen, durven kiezen en alle zorgtaken naar de gemeente, dus ook blijvende Wajongers, de langdurige zorg en een deel van de GGZ. Je had de zogenoemde pre-Wajong en de inschatting was dat tussen de 40 en 60% in de Wajong zou komen. Dat blijkt 20%. Met het geld dat daardoor overblijft, zouden gemeenten iets kunnen doen om mensen niet tussen wal en schip te laten vallen. In overleg met het onderwijs, Sociale Werkplaats en werkgevers kunnen we lokaal de begeleiding geven en regelen die nodig is voor onze inwoners.” Dat zou dan ook moeten betekenen dat de taken van het UWV bij de gemeente worden gelegd: “Nu zorgt het UWV voor de indicatiestelling, maar ik vraag me af of het UWV als tussenlaag niet gemist kan worden. Als je decentraliseert naar de gemeenten, doe het dan goed. Zo'n jongen of meisje, een burger, wordt door het UWV zo ongeveer digitaal begeleid. Soms duurt dat twee jaar en dan wordt het onze verantwoordelijkheid. Waarom niet gelijk?”

Een beleidsambtenaar heeft nog een boodschap voor de landelijke politiek: “Op landelijk niveau zou ik nog meer samenwerking willen zien en meer afstemming tussen de wet- en regelgeving van de beide ministeries.” En: “Mijn wens vanuit het onderwijs is om meer vrije regelruimte te hebben waardoor er meer pilots gecreëerd kunnen worden. Momenteel lopen we tegen wetgeving aan en zijn er door de transities hiaten ontstaan in financieringsregelingen die we nu opvullen met tijdelijk geld.”

5.4. Tussenbalans

Uit de interviews wordt duidelijk dat gemeentebestuurders en ambtenaren van mening zijn dat zij de verplichting die voor hun gemeente voortvloeit uit de Participatiewet, goed hebben opgepakt. Er zijn doelen gesteld, er is beleid geformuleerd en er wordt hard gewerkt om mensen aan de slag te krijgen. Dat leidt voor sommige categorieën tot het gewenste resultaat, maar met jongeren die in het speciaal onderwijs zitten of zouden moeten zitten, of die daaruit afkomstig zijn, gaat het moeizaam. Dat heeft voor een deel te maken met de arbeidsmarkt en de opstelling van werkgevers, en vooral in dat laatste proberen diverse wethouders (ook persoonlijk) verandering te brengen. Uiteindelijk zien ze daar dan ook kansen. Als werkgevers eenmaal de motivatie hebben om deze jongeren in dienst te nemen, kan er gezocht worden naar geschikte banen of kunnen die gecreëerd worden. De gemeenten hebben vervolgens instrumenten genoeg om ervoor te zorgen dat de werkgever er niet op hoeft toe te leggen. In hun eigen rol van werkgever zeggen ze er redelijk in te slagen om te voldoen aan hun verplichting (voortvloeiend uit de afspraken tussen werkgevers en kabinet) om mensen uit het doelgroepregister in dienst te nemen.

Wat bij de gemeenten wel een probleem is, is dat zij onvoldoende zicht hebben op de doelgroep, en dan in het bijzonder op degenen die geen onderwijs volgen en geen beroep doen op uitkeringen. Daarnaast is de samenwerking met het UWV niet optimaal en zijn de (landelijke) regels op het gebied

van onderwijs enerzijds en die op het gebied van arbeidstoeleiding anderzijds onvoldoende op elkaar afgestemd.

Ten slotte signaleert een aantal gemeenten dat voor een deel van de doelgroep er altijd behoefte zal blijven aan vormen van beschermd werk.

6. Overige respondenten

"We moeten veel naar buiten toe, want de Participatiewet leeft nog niet echt op grote schaal"

Een laatste categorie geïnterviewden vormen vertegenwoordigers van re-integratiebedrijven, detacheringsbedrijven, werkgeversservicepunten en het UWV. Omdat de leiding van het UWV na verloop van tijd de medewerkers heeft opgedragen geen medewerking te verlenen aan ons onderzoek, is besloten uit deze laatste interviews niet te citeren.

6.1. De respondenten en hun rol op weg naar werk

Omdat het hier gaat om een diverse categorie, eerst een korte introductie van de verschillende organisaties.

Een gemeenteambtenaar die werkzaam is bij een werkgeversservicepunt zegt daarover: "Het werkgeversservicepunt is een samenwerkingsverband tussen gemeenten en UWV en andere deelnemende partijen, waarin vacatures worden uitgewisseld met als insteek om de contacten met werkgevers zoveel mogelijk eensgezind te laten lopen. We proberen te voorkomen dat elke gemeente afzonderlijk in contact treedt met de ondernemers. We maken een marktbeperkingsplan met daaraan een activiteitenkalender gekoppeld om zodoende de werkgever op één manier te benaderen. We houden regelmatig werkgeversbijeenkomsten. We hebben een wekelijks overleg waarbij alle punten van de arbeidsbemiddeling aan bod komen. We werken met een geautomatiseerd klantvolgsysteem waarin vacatures en projecten gezamenlijk worden ingevoerd. Dit is geen systeem waar de opleidingsinstituten toegang toe hebben. De begeleiders die zoeken naar een vacature voor hun leerlingen kunnen via ons jongerenloket contact met ons leggen."

Het werkgeversservicepunt is op internet te vinden, maar om ondernemers te bereiken worden ook bedrijven bezocht: "Op deze manier zijn we continue aan het netwerken binnen allerlei samenwerkingsverbanden. En dat is ook nodig. We moeten veel naar buiten toe, want de Participatiewet leeft nog niet echt op grote schaal. Veel bedrijven weten niet voor wie de Participatiewet bedoeld is. De bedrijven die we het makkelijkst ontmoeten zijn die sociale ondernemers die al goed op de hoogte zijn. Maar we proberen overal daar waar mogelijk ons gezicht te laten zien. Over het algemeen kunnen we goede contacten maken. Maar er zijn ook bedrijven die niet geïnteresseerd zijn. Sommigen hebben de te betalen boete al ingecalculiseerd."

Als er eenmaal belangstelling is, is de rol van het werkgeversservicepunt vooral om informatie te geven: "De eerste vraag die we krijgen is: 'Over welke groep hebben we het eigenlijk?' Men heeft er nauwelijks zicht op wie er onder het doelgroepen register vallen. Men heeft de mensen met een beperking, medisch dan wel psychisch, mensen die niet meer dan het minimumloon kunnen verdienen, onvoldoende in beeld. Het is mijn taak om hier voorlichting over te geven aan de hand van voorbeelden en aan de hand van mensen die al eerder zijn geplaatst. Daarnaast zijn er heel veel

juridische vragen over de quotumwet. Hoeveel mensen moet je in dienst hebben om te voorkomen dat er een boete wordt opgelegd? Hoeveel kost het me als ik niet aan de norm voldoe?"

Het UWV heeft onder de Participatiewet veel minder taken dan onder de voorgangers daarvan (de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening en een groot deel van de Wajong). De uitvoering ligt immers bij de gemeenten. Wel blijft het UWV verantwoordelijk voor degenen die voor 1 januari 2015 al een Wajong-uitkering ontvingen. Een deel van hen (degenen die duurzaam geen arbeidsvermogen hebben) behoudt hun uitkering van 75% van het wettelijk minimumloon. De uitkering van Wajongers met arbeidsvermogen wordt verlaagd naar 70% van het wettelijk minimumloon op 1 januari 2018. Zij moeten geactiveerd en naar werk geleid worden.

De belangrijkste taak van het UWV voor de groep waarop dit artikel betrekking heeft, is het bijhouden van het doelgroepregister. Het register bevat de volgende gegevens: een BSN, een grondslag voor opname in het register (Wajong, Wsw, WIW, ID en Participatiewet), een begindatum en een einddatum. Een persoon blijft tot 2 jaar na de einddatum in het doelgroepregister staan. Werkgevers, personen die tot de doelgroep behoren en gemeenten kunnen digitaal zien welke BSN's zijn opgenomen in het doelgroepregister.¹²

Een medewerker van een re-integratiebedrijf beschrijft zijn werk kort en bondig als volgt: "Ons werk bestaat uit het bij elkaar brengen van jongeren, die doorgaans van de Praktijkschool afkomen, en werkgevers die zo'n jongere een arbeidsplek kunnen geven." Daarbij hoort ook het voorbereiden van de werkgever op het werken met iemand uit de doelgroep, en het begeleiden van een geplaatste jongere. Een belangrijk punt daarbij is, dat een werkgever het niet moet doen voor de mobiliteitsbonus: "De hoogte daarvan is onzeker. Mogelijk dat die in het komende jaar verlaagd wordt. Dat is lastig: zo kun je een werkgever nooit duidelijkheid geven." En: "Als een ondernemer bij ons komt alleen maar voor goedkope arbeid, dan houden we de boot af. Die bedrijven vallen als eerste weer af in praktijk. Het kost een ondernemer vooral veel geduld en aandacht. En dat moet je ervoor over hebben."

De directeur van een detachingsbedrijf vertelt dat zijn bedrijf zich vooral richt op de onderkant van de arbeidsmarkt, met een speciale inzet voor mensen die een grote afstand tot die arbeidsmarkt hebben. Zijn persoonlijke motivatie ligt erin dat zijn eigen broer een functiebeperking heeft en werkt in de sociale werkplaats te Meppel. Het bedrijf neemt die mensen in dienst, brengt hun competenties in kaart en koppelt ze dan aan werkgevers. Ze krijgen een contract voor 1 of 2 jaar bij het detachingsbedrijf en worden geplaatst. Een deel komt daarna in vaste dienst bij het bedrijf dat hem of haar eerst inhuurde: "De resultaten zijn jaarlijks dat er 5 mensen met een Wajonguitkering worden gedetacheerd en 15 vanuit de Bijstandwet. Ongeveer 40% van de bemiddelde mensen valt na 2 jaar toch weer af."

De werknemers die worden gedetacheerd krijgen begeleiding van jobcoaches. Deze zijn soms verbonden aan de scholen waarvan de werknemers komen en soms via het UWV: "We hebben goede contacten met alle toeleverende scholen in de regio. Hierdoor kan het coachings- en begeleidingstraject ook goed worden afgestemd op de betrokken werkgever en de te plaatsen werknemer".

6.2. Belemmeringen, kansen en wensen

De geïnterviewden noemen diverse belemmeringen die ze in hun werk tegenkomen.

¹² Bron: <http://www.uwv.nl/overuwv/pers/dossiers/Participatiewet.aspx> (stand per maart 2016)

Het meest genoemde probleem is gebrek aan zekerheid. Een medewerker van een integratiebedrijf hierover: “De uitleg van de staatssecretaris, de gemeente en het UWV is niet eenduidig en constant aan veranderingen onderhevig. Dat maakt dat een jongere, een ouder, de school en andere betrokkenen niet weten waar ze aan toe zijn of waar ze moeten aankloppen met vragen en/of problemen.”

En een medewerker van een werkgeversservicepunt: “Met name de snelle veranderingen leveren veel onzekerheid en irritatie op bij de bedrijven. Als de gemeenten in deze hun rol niet oppakken, zullen er veel bedrijven zijn die afhaken.”

Dezelfde respondent noemt nog een tweede belemmering: “Het hele proces rondom de indicatie banenafspraken loop ook niet erg gestroomlijnd. Om in het doelgroepenregister te worden opgenomen moet je aan bepaalde voorwaarden voldoen. Het UWV heeft de taak om dat te toetsen. Omdat de criteria scherp zijn gesteld vallen veel mensen buiten het doelgroepenregister. Als er weinig mensen in het doelgroepenregister worden geplaatst, kunnen we ook maar weinig mensen vinden die we vervolgens kunnen plaatsen bij bedrijven. Bovendien duurt de procedure erg lang. Soms wel 8 tot 13 weken. Dat betekent regelmatig dat mensen die op een proefplaatsing zitten, achteraf toch niet onder het doelgroepenregister vallen. Met alle gevolgen van dien. Het bedrijf trekt zich dan terug, omdat er geen tegemoetkomingen zijn. Dit proces loopt zo vaak mis, dat we ons afvragen of de toets van het UWV wel reëel is? Het UWV hanteert eigenlijk nog steeds de oude criteria van de Wajong, waardoor er zeer weinig mensen in het doelgroepenregister worden opgenomen. We moeten ons wel realiseren dat deze criteria door de politiek zijn vastgesteld. De staatssecretaris wil echt vast blijven houden aan deze strenge criteria, omdat ze vindt dat anders de mensen met de grootste problemen niet aan bod komen. Toch ligt daar op het moment het grootste probleem.”

Ook bij de doelgroep zelf zitten volgens deze respondent belemmeringen, zeker als ze niet direct vanuit school doorstromen naar werk: “Als jongeren zich bij de gemeente melden hebben ze geen werkervaring, omdat ze of recht van school af komen of na een stageperiode nog geen werk hebben gevonden. (...) Uitstromers vanuit het Praktijkonderwijs hebben geen startkwalificatie, en staan daardoor op achterstand. Via stage en kortlopende praktijkgerichte opleidingen proberen we die achterstand in te lopen.” Het wordt dan moeilijk om deze jongeren geplaatst te krijgen: “Bedrijven zijn weliswaar op zoek naar jonge werknemers, maar de opleidingseisen worden als maar opgeschroefd.” En dan is er nog een factor: “Het komt ook regelmatig voor dat ook andere problemen -bv. financiële schulden- een rol spelen.”

En hij noemt nog een categorie die niet direct binnen het kader van dit artikel valt, maar waarin degenen over wie we het hier hebben wel terecht kunnen komen: “Naast al deze jongeren die bij de gemeente aankloppen, is er ook een groep die we niet in beeld hebben. Dat zijn vroegtijdige schoolverlaters zonder netwerk om zich heen. Jongeren die hun eigen weg zijn gegaan, zoals thuiszitters, jongeren die met justitie in aanraking zijn gekomen, jongeren die naar hun land van herkomst zijn teruggegaan, maar ook jongeren die van de radar zijn verdwenen. Met deze jongeren komen we vaak pas in contact als het echt uit de hand loopt. Ik denk daarbij aan de wijkagent of wanneer het gezin ondersteuning vanuit de WMO krijgt.”

Positief is dat, volgens een aantal geïnterviewden, er banen genoeg zijn. Zo slaagt men er volgens een van in zijn regio momenteel in om, ondanks de nodige uitval onder Wajongers, tot 150% van de plaatsingsdoelstelling te realiseren. Niet alleen het MKB, maar ook de overheid laat hierin een goede stijging zien.

Een medewerker van een integratiebedrijf merkt op: “Het lukt trouwens in het algemeen beter om bij kleine bedrijven, middenstanders, werk te organiseren. Bij grote bedrijven is het lastig, omdat veel verschillende afdelingen erover gaan. Zelfs bij de gemeente zelf is het lastig.”

De directeur van een detachingsbedrijf heeft wat dat betreft nog wel een suggestie: “Het is ook belangrijk om vooral het Kleinbedrijf meer te belonen wanneer ze deze mensen gaan inzetten. Nu gelden de regelingen voor het Midden- en Kleinbedrijf. Het aantal werknemers moet dan 25 of meer zijn, om in aanmerking te komen voor voordelen. Dat aantal moet naar beneden om juist het Kleinbedrijf te kunnen bedienen. De doelgroep van ZZP’ers is een groep die nu niet gebruik maakt van deze participatiewet. Hier ligt wel een grote kans om mensen aan het werk te krijgen. Maar dan moet deze wet hier wel meer mogelijkheden voor bieden.”

Ook hij constateert dat hij voldoende vraag heeft van werkgevers voor werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Alleen: hij kan niet genoeg geschikte kandidaten vinden omdat de databestanden te beperkt zijn in het weergeven van de gegevens, de vaardigheden en de kwalificaties van de werknemers die in aanmerking komen. Zijn bedrijf heeft een sluitend systeem van data nodig, dat aansluit: “Op dit moment moeten het UWV en de gemeentes werken met bestanden die niet zijn toegesneden op deze kwalitatieve kwalificaties. De achterstand is nu groot door de grote werkdruk op de gemeente en zou spoedig weggewerkt moeten worden. Veel regels rondom privacy belemmeren een dergelijke koppeling van verschillende databestanden.”

Hij zou ook een andere Participatiewet willen - een die niet bestraft maar beloont: “Zowel werknemers als werkgevers belonen die gebruik maken van deze wet. De huidige wet is te ambitieus en te streng. De politiek moet beseffen en uitspreken dat er een groep mensen is die nooit aan het werk zullen komen. Zij hoeven niet meer te solliciteren en ontvangen blijvend een basisinkomen. Alleen die groep die wil wordt aangemoedigd om te gaan werken, desnoods in de vorm van beschut werken. Je kunt werkgevers fiscaal belonen om iemand in dienst te nemen uit de groep van werknemers met een afstand tot de arbeidsmarkt.”

6.3. Tussenbalans

De in deze paragraaf gepresenteerde interviews laten vooral zien dat er nogal wat verschillende organisaties betrokken zijn en worden bij de arbeidstoeleiding onder de Participatiewet. Drie dingen komen in het bijzonder naar voren: de onduidelijkheid die er ten tijde van het houden van de interviews (nog) was rond aspecten van de Participatiewet en de implementatie daarvan door de gemeenten, de noodzaak om potentiële werkgevers actief te benaderen en goed te informeren over de regels en voorzieningen maar vooral hun kansen, en de noodzaak om de jongeren goed te *matchen* met de baan en ze te (blijven) begeleiden.

7. Een beeld, een paar suggesties en meer vragen

Bovenstaande is een selectie uit wat 31 geïnterviewden zeggen, als ze gevraagd wordt naar hun ervaringen met de weg die jongeren met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt afleggen om aan (vast) werk te komen. In onderstaande kijken we allereerst naar het abstractere beeld dat uit dat verhaal oprijst, mede in het licht van wat de bedoeling was met de invoering van de Participatiewet, en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheidsverschuiving naar de gemeenten. Bij de constructie van dat beeld zal blijken dat we op vragen stuiten die op basis van de interviews niet

beantwoord kunnen worden. Die vermelden we apart, net zoals een aantal suggesties voor beleid en praktijk die zich nu al opdringen.

7.1. Beeld

Wat uit bovenstaande naar voren komt, is allereerst dat het uitgangspunt dat we als samenleving niet moeten uitgaan van wat iemand niet kan, maar van wat hij of zij wel kan, goed aansluit bij hoe de geïnterviewde jongeren zichzelf zien en bij de benadering van de scholen. Ook sommige werkgevers kijken op deze manier naar hun werknemers, en voor instanties en organisaties die betrokken zijn bij de uitvoering van de Participatiewet levert het een stimulans. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat het heel belangrijk is de verwachtingen niet te hoog te stellen, en de jongeren niet te overvragen. Hun positie op de arbeidsmarkt is zwak, velen van hen zullen (hun leven) lang begeleiding nodig hebben en voor een aantal is een reguliere baan toch te hoog gegrepen. Dat brengt ook het risico met zich dat de betrokken jongeren teleurgesteld, en mogelijk zelfs beschadigd, zullen worden

Wat ook naar voren komt, is een grote mate van betrokkenheid bij de jongeren. Dat geldt in de eerste plaats de scholen, maar ook gemeenten en re-integratiebureaus, en de meeste geïnterviewde werkgevers. Die betrokkenheid helpt hen bij de inspanningen die nodig zijn om voor de jongeren een stageplek en/of een tijdelijke baan te vinden, en hen daarin zodanig te begeleiden dat het uiteindelijk tot een vaste plek leidt. En dat laatste lukt soms ook, al is op dit moment nog niet duidelijk in welke mate en hoe vast dat “vast” is.

Een derde positief facet van het beeld is, dat er redelijk wat werk is waar de betrokken jongeren in passen – volgens sommige geïnterviewden zelfs beter dan anderen. Het gaat dan niet per se om laaggeschoold en zeer eenvoudig werk, maar vooral om werk dat volgens duidelijke instructies en enigszins repeterend kan worden uitgevoerd.

Zowel de jongeren als degenen die hen naar werk begeleiden komen een aantal obstakels tegen. In de eerste plaats gaat het om invoeringsperikelen rond de Participatiewet. Een aantal zaken is nog niet uitgekristalliseerd¹³, en dat gemeenten verschillende keuzen maken c.q. de regels verschillend uitleggen is lastig voor betrokkenen (scholen, werkgevers, integratiebureaus) die met meerdere gemeenten te maken hebben. Een punt dat er uitspringt, is dat de samenwerking / afstemming tussen gemeenten en UWV nog niet optimaal is. De gescheiden kaartenbakken maken dat de doelgroep niet goed in beeld is, en de criteria die het UWV hanteert om te beslissen of iemand wel of niet in het doelgroepregister wordt opgenomen, lijken niet helemaal te passen bij de jongeren om wie het hier gaat.

Een tweede categorie obstakels is te vinden bij werkgevers. Waren de geïnterviewde werkgevers positief over het in dienst nemen van de jongeren om wie het hier gaat, er zijn er ook –veel– die daar niet over piekeren. Deels omdat ze er letterlijk niet aan denken, maar vaker omdat ze geen idee hebben wie en wat ze kunnen verwachten (aan personen, gevraagde inspanningen en te verkrijgen ondersteuning) of omdat ze simpelweg liever een boete betalen dan moeite doen. En, zoals ook aan de orde kwam, in grotere bedrijven kan het zo zijn dat de lasten komen bij degene die direct verantwoordelijk is voor de uitvoering van het werk, terwijl de opbrengsten / compensaties elders in de organisatie blijven hangen.

¹³ Als voorbeeld: in de periode dat de interviews werden afgenomen, besloot de staatssecretaris van SZW dat ook oud-leerlingen van het Passend onderwijs kunnen worden opgenomen in het doelgroepregister.

Is een deel van deze obstakels nog te overwinnen door inspanningen van de scholen, gemeenten, werkgeversservicepunten en re-integratiebureaus, er is ook nog een algemene trend op de arbeidsmarkt, namelijk van een streven naar grotere flexibiliteit, zelfsturing in loopbaan, permanente scholing et cetera. Dit alles botst met de behoefte van betrokkenen aan vastigheid en hun vermogen om zelfstandig hun weg te vinden. Daarbij komt dan ook nog dat de betrokkenen niet alleen als werknemer, maar als mens en burger met vergelijkbare trends geconfronteerd worden: de hele samenleving wordt complexer en vraagt competenties die niet iedereen in voldoende mate bezit.

Ten slotte nog de opmerking dat door dit beeld nog een ander beeld schemert: dat van jongeren die uitvallen of uit het gezicht verdwijnen, ondernemingen die vooral geïnteresseerd zijn in de subsidies en organisaties die meer naar de cijfers dan de mensen kijken.

7.2. Suggesties

Een onderzoek als dit is, zonder aanvullend materiaal, niet geschikt om er aanbevelingen op te baseren. Daarvoor is het ook nog veel te vroeg. Maar er komen uit het materiaal toch wel een paar dingen naar voren die hier als suggestie vermeld kunnen worden.

Een suggestie die door diverse geïnterviewden gedaan werd, is het creëren van de mogelijkheid om de leerlingen van het praktijkonderwijs op te nemen in het doelgroepregister. Deze suggestie is inmiddels gedeeltelijk door de praktijk ingehaald: alle leerlingen uit het Praktijkonderwijs mogen in het doelgroepregister worden opgenomen. Echter, zij moeten zich hier wel zelf inschrijven. Niet alle leerlingen doen dat, of kunnen dat doen. Het is het overwegen waard om leerlingen die van het Praktijkonderwijs komen, standaard in het doelgroepregister te laten opnemen, net zoals dat gebeurt met leerlingen die van het voortgezet speciaal onderwijs afkomen

Een tweede suggestie, waar waarschijnlijk nog heel wat bedrijven en (overheids)organisaties hun voordeel mee kunnen doen, is om de mogelijkheden van *job carving* te onderzoeken en benutten. Vrijwel overal zijn in de jaren '80 en '90 banen "weggerationaliseerd" omdat ze niet tot "het kernproces" behoorden, met als gevolg dat werknemers die geacht worden wel met dat kernproces bezig te zijn, ook allerlei dingen doen die daar niets mee te maken hebben. De daarmee verbonden kosten zijn niet verdwenen, maar onzichtbaar geworden. Dat betekent overigens ook dat *job carving* alleen tot extra banen voor de doelgroep zal leiden, als daarvoor ook geld wordt vrijgemaakt.

Een suggestie - bijna aanbeveling - die veel scholen en gemeenten waarschijnlijk niet nodig hebben maar die zich toch opdringt, is: stap heel actief op ondernemers af, en gebruik daarvoor elk netwerk dat voorhanden is. Zet daarbij in de eerste plaats in op globale informatieverstopping en het nieuwsgierig maken naar de doelgroep. De regelingen et cetera komen daarna wel.

7.3. Vragen

Geven de interviews antwoord op een aantal vragen, ze roepen er ook op. Voor een deel gaat het dan om feitelijke vragen, die beantwoord kunnen worden door nader onderzoek. Maar er is ook een aantal beleidsvragen, waarop het antwoord deels afhangt van politieke keuzen.

De feitelijke vragen zijn de volgende:

- Welk deel van de jongeren uit het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs komt uiteindelijk aan het werk? Is dat ten minste in dezelfde mate als andere categorieën uit

het doelgroepregister? En wat bieden we degenen voor wie een reguliere baan toch te hoog gegrepen blijkt?

- Houden degenen die aan werk komen hun baan als de subsidie na een paar jaar wegvalt? En wat gebeurt er als de ideologie weer verschuift van inclusiviteit naar maximalisering van (individuele) productiviteit?
- Hoe is de begeleiding geregeld voor degenen die deze blijvend nodig hebben? Niet alleen in het werk, maar op meer terreinen van het leven? En hoe toekomstbestendig is dat?
- Hoe zit het met verdringing (van reguliere werknemers door gesubsidieerde, van de ene categorie gesubsidieerde werknemers door andere, van gesubsidieerde werknemers door productievere collega's, van mensen door machines)?

Beleidsvragen:

- Als organisaties werken met een "flexibele schil" van zzp-ers die ze naar behoefte inhuren voor klussen, moet die dan niet op enige manier meetellen bij de berekening van het quotum?
- Hoe moet aangekeken worden tegen bedrijven die mensen uit de diverse doelgroepen via tijdelijke contracten in dienst nemen, teneinde hen vervolgens door andere bedrijven te laten inhuren met het doel dat ze daar na verloop van tijd vast in dienst komen? En wat als ze hun handen van deze medewerkers aftrekken als het niet lukt om ze bij het bedrijf waar ze gedetacheerd waren, in dienst te laten treden? Hebben die intermediairs dan een prijzenswaarde inspanning geleverd, of geprofiteerd van de voorzieningen?

8. Verantwoording

Dit artikel beoogt een verantwoord maar geen volledig beeld te geven van de stand van zaken van arbeidstoeleiding via het praktijkonderwijs. Het heeft een exploratief karakter. Het is gebaseerd op 33 interviews met betrokkenen in verschillende posities (zie tabel), aangevuld met een (beperkte) literatuurstudie en informatie uit diverse bronnen. De interviews zijn in de loop van 2015 gehouden in een tiental gemeenten, verspreid over het land. Ze zijn afgenomen vrijwilligers uit acht PvdA-afdelingen, die van de WBS een korte interviewtraining hebben gehad, en die gebruikmaakten van semi-gestructureerde vragenlijsten. Alle geluidsfragmenten van de interviews worden bewaard door de Wiardi Beckman Stichting. Van de interviews zijn transcripties gemaakt, en die zijn bewerkt tot uittreksels.¹⁴ Voor het schrijven van dit artikel is gebruik gemaakt van die uittreksels.

Tabel: aantallen interviews naar categorie *

Categorie	Aantal
(ouder van) jongere	5
(vertegenwoordiger van) werkgever	6
vertegenwoordiger van praktijkschool of vso	12
vertegenwoordiger van gemeente	5
vertegenwoordiger van UWV	3
vertegenwoordiger van re-integratiebureau	2
Totaal	33

* In een aantal gevallen werden bij instanties dubbelinterviews afgenomen (bv. met een stage-coördinator en een docent van een school). Deze zijn steeds als één interview geteld.

¹⁴ Deze uittreksels zijn te vinden op www.vanwaardelokaal.nl in het dossier Praktijkonderwijs.

8.1. Waarde van de resultaten

Een belangrijk vraag is natuurlijk: wat zijn deze uitkomsten waard? Klopt het beeld met de werkelijkheid? Heeft het echt betrekking op de vraag waarmee we van start gingen, te weten: hoe werkt de Participatiewet in de praktijk voor jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt? Of zitten er vertekeningen in, bijvoorbeeld omdat sommige gesprekken ongemerkt (ook) over andere onderwerpen / categorieën gingen? Gaven de geïnterviewden wel een eerlijk antwoord, of stelden ze dingen te rooskleurig of juist somber voor? Kun je eigenlijk op dit moment al wel iets zeggen over hoe het werkt? Kun je wel iets zeggen op basis van dit aantal interviews? Missen we niet een of meer categorieën betrokkenen of invalshoeken? Oftewel, in meer wetenschappelijke termen: hoe zit het met de geldigheid en de betrouwbaarheid?

Allereerst: heeft het beeld wel echt betrekking op de vraag die ten grondslag lag aan het onderzoek? Oftewel, ging het in het bovenstaande wel echt om de jongeren uit het praktijkonderwijs en het voortgezet speciaal onderwijs, en hun weg naar een reguliere baan? De eerlijkheid gebiedt te zeggen dat dat niet honderd procent zeker is. Geïnterviewden hadden het zo nu en dan expliciet over bredere categorieën, en het is mogelijk dat dat ook op andere momenten het geval was, maar minder duidelijk. Het feit dat gebruik is gemaakt van de uittreksels van de interviews, in plaats van de complete transcripties, heeft die kans vergroot – en de voor de hand liggende check, het terugkoppelen aan interviewers en geïnterviewden, heeft nog niet plaatsgevonden. Daar staat tegenover dat het grootste deel van wat er in de interviews gezegd werd, wel degelijk (ook) betrekking had op de onderzoeksvraag. Aangenomen mag daarom worden dat dat in grote lijnen ook geldt voor het bovengeschetste het beeld.

Of sommige geïnterviewden niet - opzettelijk of onbewust - de zaken te rooskleurig of juist te somber voorstelden, is moeilijk vast te stellen. Zeker is dat ze allemaal gesproken hebben vanuit hun eigen beeld van de werkelijkheid, en daar zal vaak al enige vertekening in zitten. Van belang is daarom dat we over een redelijk aantal interviews beschikken, vanuit verschillende invalshoeken en per invalshoek met meerdere betrokkenen. Dat betekent in elk geval dat de subjectiviteit verkleind wordt. Wat uiteindelijk nodig zal zijn, is dat we het hier geschetste beeld gaan toetsen. Enerzijds door het voor te leggen aan de betrokkenen, en aan anderen in vergelijkbare posities – met de vraag “klopt dit”?¹⁵ En het is belangrijk om het beeld uit de interviews te confronteren met andere bronnen: cijfers, regelgeving, ander onderzoek.¹⁶

Dan: kunnen we al iets zeggen over hoe de Participatiewet werkt? Het feit dat de interviews waarop dit artikel is gebaseerd, gehouden werden op een moment dat de gevolgen van de Participatiewet nog niet ten volle merkbaar waren, en voordat een aantal aanpassingen werd doorgevoerd, maakt dat het antwoord grotendeels ontkennend moet zijn. Bovengeschetst beeld en de erop gebaseerde conclusies zijn niet veel meer dan een momentopname tijdens de implementatieperiode. Om een meer gedegen beeld te krijgen, is het nodig om op een later moment (in 2016 of 2017) opnieuw te kijken wat de stand van zaken is. En als we bijvoorbeeld willen weten of de vermoedens bewaarheid worden dat sommige werkgevers vooral uit zijn op de tijdelijke subsidies, zullen we dat nog later moeten nagaan.

Wat betreft het aantal interviews moet bedacht worden dat de bedoeling was om een eerste beeld te krijgen van de werking van de Participatiewet voor een specifieke categorie. Het was niet de bedoeling met een bepaalde, statistisch te bepalen, mate van betrouwbaarheid kwantitatieve uitspraken te doen of verbanden vast te stellen. Bij een dergelijke ambitie valt niet op voorhand te

¹⁵ Dat is ook nodig om de subjectiviteit in de analyse van deze auteur te kunnen corrigeren.

¹⁶ In dit artikel zijn die andere bronnen niet ter toetsing gebruikt, maar als illustratie.

zeggen hoeveel interviews gehouden moeten worden. In feite zijn er twee criteria: alle, althans de meest relevante, actoren en invalshoeken moeten in de interviews gerepresenteerd zijn, en extra interviews moeten geen nieuwe (relevante) informatie aan het licht brengen.

Aan deze twee criteria is op dit moment maar beperkt voldaan. Dat wil zeggen, er zijn beslist nog categorieën respondenten en invalshoeken te noemen die niet in het beeld betrokken zijn (zie hieronder). En van enkele categorieën zijn er, gezien de diversiteit ervan, te weinig interviews beschikbaar om te kunnen vaststellen of het toevoegen van een interview niet nog aanvullende informatie zou opleveren. Het is dus vrijwel zeker dat er blinde vlekken zijn (die kwamen ook hierboven al aan de orde) en dat uitbreiding van het aantal interviews tot een meer gedetailleerd beeld zal leiden.

Op basis van deze kanttekeningen kan slechts de suggestie gedaan worden meer interviews af te nemen, waarbij ook de missende categorieën respondenten en invalshoeken benaderd worden. Mede naar aanleiding van wat uit de interviews naar voren komt, zou het dan gaan om:

- Jongeren die uitgevallen zijn (voortijdig schoolverlaters). Hoe beoordelen ze hun situatie, de begeleiding, de school, andere instanties? Hebben ze nog werk, hoe is dat gegaan? Indien geen werk: hoe is dat gegaan, waar leven ze nu van?
- Jongeren die langer geleden (> 3 jaar) aan het werk zijn gegaan. Hoe beoordelen ze hun situatie, de begeleiding, de school andere instanties? Hebben ze nog werk, hoe is dat gegaan? Indien geen werk: hoe is dat gegaan, waar leven ze nu van?
- Werkgevers die om welke reden dan ook geen werknemers uit deze specifieke doelgroep in dienst (willen) nemen. Wat zijn hun overwegingen, hoe kijken ze tegen de regels aan en tegen de instanties?
- Werkgevers die om welke reden dan ook geen werknemers uit de bredere doelgroep (de categorieën in het doelgroepregister) in dienst (willen) nemen. Wat zijn hun overwegingen, hoe kijken ze tegen de regels aan en tegen de instanties?
- Kleine werkgevers (tot 20 personeelsleden, eventueel zelfs zzp-ers). Nemen ze mensen uit deze specifieke categorie / de overige categorieën in het doelgroepregister in dienst? Wat zijn hun overwegingen, hoe kijken ze tegen de regels aan en tegen de instanties? Houden ze mensen in dienst?
- Grote werkgevers (> 250 personeelsleden), op centraal niveau (directie en personeelsafdeling) en op het laagste niveau waarop enigszins zelfstandig beslissingen genomen kunnen worden over het personeelsbestand. Bij bedrijven met meer vestigingen zowel bedrijfsleiders die in dienst zijn van het concern en franchisenemers die zelfstandig ondernemer zijn.
- Meer ouders van de jongeren in de doelgroep (inclusief bovengenoemde categorieën) en/of andere verzorgers (evt. formele voogden et cetera) van jongeren in de doelgroep.
- Gemeenteambtenaren op uitvoerend niveau (betrokken bij de werktoeleiding, die direct contact hebben met de doelgroep).
- Medewerkers van andere organisaties die deze jongeren soms in hun werk tegenkomen: jeugdzorg, ggz, reclassering.
- Vrijwilligers(organisaties) die zich (mede) richten op het ondersteunen van deze jongeren (kerken?)

Nota bene: waar hierboven staat “werkgevers”, lees dan ook andere dan bedrijven en gemeenten. Wat in de hier gepresenteerde inventarisatie totaal ontbreekt zijn overheidsorganisaties als provinciale diensten, ministeries en uitvoeringsorganisaties van het Rijk, zelfstandige

bestuursorganen in al hun vormen, eigensoortige organisaties als politie, leger, rechtspraak, openbaar ministerie etc., organisaties in de gesubsidieerde sector (onderwijs, zorg, cultuur etc.) en particuliere organisaties zonder winstoogmerk.¹⁷

Los van bovengenoemde lijst van categorieën waaruit bij voorkeur nog respondenten gevonden zouden moeten worden, ontbreekt ook ten minste één mogelijk relevante invalshoek: de rol van het maatschappelijk middenveld (kerken, verenigingen, serviceclubs, werkgeversorganisaties, werknemersorganisaties etc.). Daarbij gaat het zowel om de concrete rol (maken mensen gebruik van hun contacten via deze organisaties) als de “sfeerbepalende” rol (is er sprake van sterke of zwakke sociale cohesie).

8.2. Waarde op lokaal niveau

Het aantal interviews per bekeken gemeente loopt uiteen van twee tot negen. Daarmee gelden bovenstaande kanttekeningen des te sterker, en dat maakt het moeilijk, zo niet onmogelijk, om op lokaal niveau conclusies te trekken – zeker als de diversiteit van geïnterviewden niet groot is. Om de interviews ook maar enigszins te kunnen gebruiken om een lokaal beeld te schetsen, zouden mijns inziens minstens twee (onafhankelijke) vertegenwoordigers van het onderwijs (liefst van verschillende scholen), ten minste een vertegenwoordiger van een gemeente (ambtenaar of wethouder) en een vertegenwoordiger van een andere betrokken organisatie (re-integratiebureau etc) gesproken moeten worden. Een lokaal onderzoek wint enorm aan waarde als ook (potentiële) werkgevers gesproken worden, en het draagt enorm bij aan het landelijk beeld als dat (ook) werkgevers zijn uit de categorieën in bovenstaand lijstje van “gewenste aanvullingen”. Spreken van jongeren uit de doelgroep is niet per se noodzakelijk (er kan, om een beeld te krijgen, ook gebruik gemaakt worden van interviews uit andere gemeenten) maar het verrijkt wel, zeker als er dan ook jongeren gesproken worden uit de categorieën uit bovenstaand lijstje.

De waarde op lokaal niveau kan echter nog op een andere manier bekeken worden dan in termen van het beeld dat eruit gedestilleerd kan worden. Naarmate meer betrokkenen (uit meer categorieën) geïnterviewd worden, kan het onderzoek steeds meer een actieonderzoek worden. Dat kan op twee manieren. In de eerste plaats kunnen betrokkenen door de interviews, en eventueel de terugkoppeling van de resultaten, gestimuleerd worden om intensiever of op een andere manier aan de slag te gaan. In de tweede plaats, en eigenlijk nog belangrijker, kan het onderzoek ertoe aanzetten dat (nieuwe) gesprekken op gang komen tussen betrokkenen, en tussen hen en “de politiek”. Dergelijke gesprekken kunnen gaan over “hoe het gaat (met wat de diverse partijen doen), maar vooral over “waarom en om wie het gaat”. Dergelijke gesprekken zijn minstens zo belangrijk als beleidsnota’s en regels, en veel belangrijker dan vergaderingen daarover. Beleidsnota’s en regels vormen het kader dat ondersteunend of belemmerend kan werken, maar het zijn de verhalen die ze elkaar vertellen en het daardoor gecreëerde gevoel waarden te delen en samen ergens voor te staan, die mensen echt inspireren om resultaat te bereiken.

¹⁷ Op 11 maart 2016 stuurden de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de minister voor Wonen en Rijksdienst en de staatssecretaris van Sociale zaken en Werkgelegenheid een brief aan de Tweede Kamer waarin ze, op basis van een rapportage van de aanjager van de banenafspraken bij de overheid, aangeven dat de overheid (in brede zin) achterloopt bij het realiseren van de afspraak. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/03/11/kamerbrief-naar-aanleiding-van-de-moties-over-activiteiten-van-de-overheid-inzake-de-banenafspraken> (staat per 31 maart 2016)