

Taakopdracht IBO jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt

Inleiding

Een substantiële groep jongeren slaagt er niet in om met een goede uitgangspositie de arbeidsmarkt te betreden, al dan niet als gevolg van voortijdig schoolverlaten. Ongeveer 155.000 jongeren tussen de 15 en 27 jaar zijn niet-werkend en niet-schoolgaand. Het gaat vaak om jongeren die te maken hebben met problematiek op meerdere leefgebieden. Voor de ondersteuning van deze jongeren is er verschillend beleid, georganiseerd door verschillende (decentrale) partners, zoals van gemeentes, scholen, bedrijven en bijvoorbeeld (jeugd)zorg. Het gaat deels om jongeren die geen startkwalificatie hebben (of zullen behalen) en deels om jongeren die wel een startkwalificatie hebben, maar desondanks een slecht arbeidsmarktperspectief hebben (tabel 1).

Tabel 1: Afbakening doelgroep

Omschrijving	Indicatie omvang doelgroep (2015)
1. Jongeren (12-18 jaar) in het praktijkonderwijs (PRO), het voortgezet speciaal onderwijs (VSO), vmbo-bb	Pro: 30.000 Vso: 38.000 Vmbo-bb: 41.000
2. Jongeren (tot 27 jaar) die een entree-opleiding (mbo1) volgen	11.400 (mbo 1)
3. Jongeren (12-27 jaar) die het onderwijs hebben verlaten zonder startkwalificatie (voortijdig schoolverlaters en oud-PRO en VSO leerlingen)	186.000 (15-27 jaar); uitstroom uit onderwijs van 25.000 per jaar
4. Jongeren (18-27 jaar) met een startkwalificatie maar zonder werk (langer dan 3 maanden)	Van de niet-schoolgaande jongeren (18-27 jaar) die wel een startkwalificatie maar geen werk hebben, volgt een deel drie maanden later weer onderwijs. Van degenen die niet weer in het onderwijs zijn ingestroomd, heeft ca. 70% langer dan 3 maanden geen werk (41.000 jongeren).

Bron: 1-3: Onderwijs in Cijfers (<https://www.onderwijsincijfers.nl/themas/jongeren-in-kwetsbare-positie>). 4: CBS (stroomcijfers, o.b.v. EBB).

Er wordt gekeken naar jongeren van 12 tot 27 jaar omdat we willen onderzoeken of interventies gedurende de middelbare schooltijd of vroeg in de loopbaan kunnen leiden tot een beter arbeidsmarktperspectief en omdat de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een bijstandsuitkering voor jongeren tot 27 jaar afwijken.

Probleemstelling

Voor de doelgroep is ondersteuning beschikbaar om succesvol toe te treden tot de arbeidsmarkt, maar deze is belegd bij meerdere partijen en de samenwerking loopt niet altijd soepel. De verantwoordelijkheid voor een effectieve en doelmatige aanpak is momenteel op decentraal niveau belegd, maar er worden door lokale partijen schotten ervaren in het beleid tussen o.a. geldstromen,

wettelijke kaders (waaronder leeftijdsgrenzen¹), en verantwoordingssystematiek. Hierdoor wordt bemoeilijkt de jongere zélf als vertrekpunt te nemen en echt maatwerk te bieden.

Deze situatie roept een aantal vragen op. Allereerst is de samenstelling en achtergrond van deze groep onvoldoende bekend. In het Programma Sociaal Domein hebben gemeenten aangegeven behoefte te hebben aan meer inzicht in deze achtergrondinformatie. Ten tweede is nog onvoldoende helder welke factoren het risico op jeugdwerkloosheid of inactiviteit het sterkst verhogen. Inzicht in de samenstelling en kenmerken van de doelgroep kan bijdragen aan beleidsopties om de kansen van deze jongeren op succesvolle arbeidsmarkttoetreding te vergroten. Welke interventies zijn hierbij effectief en doelmatig, en op welke momenten of in welke levensfasen kunnen deze interventies het beste ingezet worden (bijvoorbeeld preventief in plaats van curatief)? Op welk niveau (Rijk of decentraal) kan het best op deze interventies gestuurd worden en in hoeverre moet de aanpak binnen deze doelgroep gedifferentieerd worden?

Opdracht aan de werkgroep

De grondslag voor dit IBO betreft tenminste de regelingen die eraan bijdragen te voorkomen dat jongeren onvoldoende beslagen ten ijs het onderwijs uit en de arbeidsmarkt op stromen:

Begrotingsartikel	Departement	Budgettair beslag (in mln.)		
		2016	2017	2018
Regionale VSV programma-middelen	OCW	26	21,9	21,9
VSV prestatiemiddelen VO	OCW	17	17	17
VSV prestatiemiddelen MBO		41	41	41
Schoolmaatschappelijk werk	OCW	15	15	15
Plusvoorzieningen	OCW	30	30	30
Aanpak Jeugdwerkloosheid	SZW	7,2	0,0	0,0
Premiekorting jongeren	SZW	18,0	5,0	0,0
Jeugd-LIV	SZW	0,0	0,0	0,0
ESB-regeling	SZW	13,0	13,0	13,0
ESF gelden VSO-PRO	SZW		34,2	
ESF gelden Jeugdwerkloosheid		0,0	29,5	0,0

Bij zowel SZW als OCW is er ook sprake van generieke uitgaven, waarvan een deel uiteindelijk ten goede komt aan de doelgroep van dit IBO. Dit gaat dan bijvoorbeeld om generieke onderwijsgelden, het participatiebudget in het gemeentefonds en verschillende uitkeringslasten. Ook zijn er middelen van VWS en V&J die neerslaan bij deze doelgroep, en een bijdrage leveren aan een duurzame inzetbaarheid op de arbeidsmarkt. Dit IBO heeft niet direct betrekking op deze begrotingsartikelen, maar ze zullen wel op een vergelijkbare wijze worden meegenomen als de generieke OCW- en SZW-middelen als wordt gekeken naar verbetermogelijkheden t.a.v. beleid voor deze doelgroep. Generiek beleid van de betrokken departementen (SZW, OCW, VWS en JenV) wordt, waar relevant, meegenomen bij de analyse van de huidige situatie en het huidige beleid. Wanneer bij de beleidsvarianten ook aspecten van generieke regelgeving worden genoemd, is dit zo specifiek mogelijk geformuleerd en altijd gericht op de doelgroep van dit IBO.

¹ Met name de overgang 18-/18+ vanuit jeugdzorg, de grens van 23 jaar voor RMC-regio's, en de grens van 27 jaar bij de participatiewet.

Opdracht aan de werkgroep is te onderzoeken hoe de effectiviteit van het rijksbeleid ten behoeve van jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt vergroot kan worden en wat de implicaties daarvan zijn voor o.a. de optimale toeleiding naar de arbeidsmarkt, het overheidsbudget en de rollen en verantwoordelijkheden van actoren (doelgroep, hun ouders/verzorgers, gemeente, onderwijs, Rijk, bedrijfsleven, zorg). Dit wil zeggen dat, op basis van een analyse van het huidige systeem en de knelpunten die daarin optreden (op lokaal, regionaal of nationaal niveau), verkend wordt hoe het rijksbeleid eventueel aangepast zou kunnen worden om deze knelpunten weg te nemen. De werkgroep wordt ook gevraagd in te gaan op hoe kosten en baten het beste kunnen worden neergelegd bij verschillende actoren en waar onnodige overlap in beleid kan worden voorkomen of synergievoordelen te behalen zijn. Concrete vragen aan de werkgroep zijn daarbij:

- 1) Hoe ziet de populatie van de doelgroep met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt eruit?
 - a. Hoe groot is de groep? Wat zijn de voornaamste oorzaken van (verhoogd risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt?
 - b. Welke subgroepen zijn er binnen de doelgroep te onderscheiden?
 - c. Welke segmenten van de arbeidsmarkt zijn voor deze groep het meest relevant: waar (sectoren, niveau) komen zij momenteel terecht en waar liggen kansen?
- 2) Hoe ziet het stelsel van maatregelen gericht op succesvolle arbeidsmarkttoetreding onder jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt eruit? Op welke wijze worden zij geprikkeld om de arbeidsmarkt (succesvol) te betreden? Wat is bekend over de effectiviteit van deze maatregelen, op de korte en lange termijn? In hoeverre wordt de doelgroep volledig en tijdig bereikt (vals positieven en vals negatieven)?
- 3) Waar worden de middelen die vanuit onderwijs- en arbeidsmarktbeleid op deze doelgroep gericht zijn, vooral aan uitgegeven? Welke andere beleidsinterventies (bijvoorbeeld in de zorg of criminaliteitspreventie) zijn relevant? In hoeverre verschilt dit per regio en tussen scholen en gemeenten? Hoe verhoudt zich dit tot wat (internationaal) bekend is over effectieve interventie voor deze groep jongeren? Welke best practices van een meer integrale aanpak zijn er op lokaal niveau?
- 4) Hoe kan het rijksbeleid (beter) bijdragen aan het voorkomen van (een verhoogd risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt? Wat is er bijvoorbeeld voor nodig om een meer integrale aanpak te realiseren? Wat is hierbij de rol van beleidsmakers, gemeenten, onderwijsinstellingen en andere betrokken actoren?

De beleidsvarianten bevatten – conform IBO spelregels - minimaal één besparingsvariant, waarin beleidsopties staan die gekozen kunnen worden indien er significant minder middelen (-20%) beschikbaar zijn. Deze besparing kan ook worden gezocht in doelmatigheidswinst op de generieke middelen. Bij de beleidsvarianten is er ook ruimte om naar niet-financiële maatregelen te kijken.

In het regeerakkoord worden enkele maatregelen aangekondigd die van invloed kunnen zijn op de arbeidsmarkttuitkomsten van de doelgroep die in dit IBO wordt bestudeerd, zoals de ophoging van de kwalificatieplicht van 18 naar 21 jaar. Bij haar uitwerking van de onderzoeksvragen, waaronder de beleidsvarianten, wordt met deze maatregelen rekening gehouden.

Organisatie van het onderzoek

Samenstelling

Leden van de werkgroep: OCW, SZW, VWS, VenJ, FIN, BZK, AZ, SCP en CPB. De werkgroep kan aanvullend externe deskundigen bij het onderzoek betrekken. Ook gemeenten zullen tijdens het IBO betrokken worden. In overleg met de voorzitter wordt een vertegenwoordiging van gemeenten uitgenodigd voor periodiek overleg gedurende de looptijd van het IBO. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijke voorzitter, die wordt ondersteund door een secretaris vanuit FIN, een co-secretaris vanuit SZW en een co-secretaris vanuit OCW.

Overig

De werkgroep start in **januari 2018** en rondt het eindrapport uiterlijk op **1 juni 2018** af. De omvang van het rapport is niet groter dan 30 bladzijden plus een samenvatting van maximaal 5 bladzijden. Dit IBO is bedoeld als een verdiepend onderzoek, op zoek naar beleidsopties voor verbetering van arbeidsmarkttoetreding van de doelgroep. Het is daarmee complementair aan het Programma Sociaal Domein. Het Programma Sociaal Domein werkt *bottom-up*: in partnerschap bekijken Rijk en gemeenten gezamenlijk welke knelpunten zich voordoen in de dagelijkse praktijk en bieden daar oplossingen voor.