

Met het oog op werk

Quick scan
aanpak risicojongeren in het onderwijs
in de regio IJmond

22 maart 2011

T. Eimers

Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt

Inleiding

In de regio IJmond werken verschillende scholen samen om er voor te zorgen dat alle jongeren met succes hun school of opleiding afronden, ook jongeren die door persoonlijke omstandigheden daarmee moeite hebben. Een aanzienlijke groep jongeren is aangewezen op aangepaste vormen van onderwijs, extra begeleiding of meer intensieve ondersteuning. Scholen hebben afzonderlijk vaak een lange traditie van onderwijs voor deze speciale doelgroepen. Het resultaat voor de jongeren is echter meestal de optelsom van de inspanning die alle partijen gezamenlijk leveren.

De scholen in de regio IJmond, met als penvoerder het Nova College, hebben het Kenniscentrum Beroepsonderwijs Arbeidsmarkt (KBA) uit Nijmegen gevraagd de inspanningen van de partijen en de samenwerking ten behoeve van de doelgroep tegen het licht te houden. In een kort onderzoek (quick scan) is gekeken of de samenwerkende scholen (en andere partners) op de goede weg zijn en op welke punten eventueel verbetering realiseerbaar is. De quick scan richt zich op de regio IJmond, bestaande uit de vier gemeenten Velsen, Beverwijk, Heemskerk en Uitgeest. Er zijn interviews gehouden met personen uit het voortgezet onderwijs, het middelbaar beroepsonderwijs, van gemeenten en van het UWV en Bureau Jeugdzorg. Een lijst met namen van alle geïnterviewde personen is als bijlage in het rapport opgenomen.

De aard van een quick scan brengt met zich mee dat de uitkomst alleen grote lijnen schetst en er weinig ruimte is voor verdieping, nuancering en uitwerking. De quick scan signaleert mogelijke knelpunten en geeft richtingen aan voor verbetering. Het doel van de quick scan was nadrukkelijk om te kijken wat er beter zou kunnen in de regio. Alles wat goed georganiseerd is en naar behoren functioneert, blijft dan ook grotendeels onbeschreven in deze rapportage. Daarmee wordt al degenen die zich inzetten voor de doelgroep tekort gedaan. Hopelijk kunnen echter ook zij zich vinden in de aanwijzingen voor verdere versterking van de aanpak.

De bevindingen en adviezen in het rapport moeten gelezen worden tegen de achtergrond van enkele belangrijke veranderingen, die op stapel staan. De invoering van Passend Onderwijs zal ingrijpende gevolgen hebben. Zo zal er een herschikking van de bestaande Samenwerkingsverbanden VO worden doorgevoerd, die mogelijk consequenties heeft voor de verbanden actief in de IJmond. Daarnaast legt Passend Onderwijs een nog veel grotere verantwoordelijkheid bij de scholen in de regio om gezamenlijk een passend aanbod te realiseren voor leerlingen met speciale behoeften. Passend Onderwijs biedt in dat opzicht, ondanks alle bezuinigingen, ook kansen.

In het actieplan 'Focus op vakmanschap' kondigt de minister aan dat de drempelloze instroom in het mbo niveau 2 ten einde komt. De niveau 1 opleidingen worden Entreeopleidingen waar ongediplomeerde schoolverlaters uit het vmbo kunnen instromen. Daarbij worden de eisen voor het succesvol afronden van een mbo-opleiding aangescherpt door invoering van verplichte vakken en landelijke examens. Leerlingen uit het vmbo, praktijkonderwijs en (voorheen) speciaal onderwijs zullen vaker in de Entreeopleidingen terecht komen. Het onderstreept de hoofdconclusie van dit rapport, dat partijen in de IJmond gezamenlijk verantwoordelijkheid moeten nemen om van alle losse onderdelen één samenhangend geheel te maken.

Deze rapportage bestaat verder uit drie hoofdstukken. In het eerste hoofdstuk wordt de vraag beantwoord of de aanpak in de regio IJmond afdoende is. In het tweede hoofdstuk komt aan de orde wat er gedaan zou kunnen worden om tot verbetering te komen. Er wordt een concreet voorstel gedaan voor een nieuwe, aanvullende aanpak. Het derde en laatste hoofdstuk gaat in op de vraag of de voorgestelde aanpak haalbaar is in de regio IJmond.

1. De aanpak risicojongeren in de regio IJmond

De doelgroep risicojongeren

De term risicojongeren is geen gelukkige term. Er gaat de negatieve suggestie van uit, dat bepaalde jongeren een risico zouden vormen. In werkelijkheid is het natuurlijk omgekeerd: het gaat om jongeren die een risico lopen; het risico om zonder diploma of startkwalificatie het onderwijs te verlaten, het risico om werkloos te worden, het risico om uitkeringsafhankelijk te worden, het risico om maatschappelijk buiten de boor te vallen. In deze quick scan richten we ons op jongeren die zijn aangewezen op de 'onderkant' van het onderwijsgebouw: praktijkonderwijs, vmbo-lwoo, mbo niveau 1 (AKA) en de 'onderkant' van mbo niveau 2. Ook deelnemers van het speciaal voortgezet onderwijs, met name uit cluster 3 en 4, behoren tot de potentiële doelgroep. Lang niet alle jongeren uit deze onderwijstypen behoren tot een risicogroep. De aandacht richt zich daarom op de zogenaamde 'overbelaste' jongeren binnen deze onderwijstypen. De term overbelasten is geïntroduceerd door de WRR in het rapport 'Vertrouwen in de school' en verwijst naar jongeren die te maken hebben met een complexe, meervoudige problematiek. Vaak gaat het om een combinatie van allerlei problemen, variërend van leerproblemen tot moeilijkheden thuis, maar vrijwel altijd is er ook sprake van een psychosociale en een gedragsproblematiek.

Dit soort zware problemen komt niet alleen voor bij jongeren in het vmbo of de lagere niveaus van het mbo. Recent onderzoek in Utrecht¹ laat zien dat bijna de helft van de 'overbelasten' in het mbo een opleiding volgt (of volgde) op mbo niveau 3 en 4. In absolute aantallen uitgedrukt komen de meeste uitvallers uit niveau 3 en 4. Ook in het havo en vwo is er vergelijkbare problematiek. De laatste jaren groeit de aandacht daarvoor. In deze rapportage richten we ons evenwel op de overbelasten aan de 'onderkant' van het onderwijsgebouw.

Algemeen beeld aanpak regio IJmond

De regio IJmond bestaat uit vier gemeenten (Beverwijk, Heemskerk, Uitgeest en Velsen), die op veel punten samenwerken binnen de RMC-regio West-Kennemerland. Tot die regio behoren onder meer ook Haarlem en Heemstede. Als het gaat om de samenwerking op het gebied van RMC en leerplichtuitvoering heeft de gemeente Haarlem een centrale functie. De leerlingenadministratie van de gemeenten is geconcentreerd in Haarlem en Haarlem heeft een voortrekkersrol als het gaat om bijvoorbeeld de inhoudelijke ontwikkeling van het RMC- en leerplichtwerk. Gemeenten hebben daarnaast hun eigen leerplichtambtenaren, die grotendeels zelf bepalen hoe zij hun werk invullen. Het onderlinge overleg in de RMC-regio wordt als positief ervaren en de samenwerking (uitwisseling, overdracht) tussen leerplicht en RMC als goed. Vooralsnog is er niet voor gekozen om de krachten op het gebied van de leerplichtuitvoering verder te bundelen, bijvoorbeeld door vorming van een gemeenschappelijk bureau. Binnen de IJmond werken de gemeenten boven het kanaal samen op het gebied van leerplicht, maar over de wenselijkheid van verdergaande regionale samenwerking verschillen de meningen.

In het onderwijsaanbod valt op dat de regio IJmond twee krachtige scholen kent voor praktijkonderwijs en vmbo-lwoo, namelijk het Tender College in IJmuiden en het Kennemer College (Kennemer Praktijkschool en lwoo) in Heemskerk. Beide scholen hebben een gemeenschappelijke achtergrond, maar functioneren nu onder verschillende besturen en maken deel uit van verschillende VO-samenwerkingsverbanden. De twee scholen hebben een breed aanbod voor leerlingen die niet binnen het reguliere onderwijs terecht kunnen, hetzij vanwege leerproblemen of -beperkingen, hetzij vanwege psychosociale problematiek. De scholen hebben ieder hun eigen voedingsgebied: 75% van de praktijkleerlingen en 83% van de lwoo-leerlingen van het Tender College zijn afkomstig uit Velsen,

¹ Regiomonitor VSV Utrecht. KBA, Nijmegen

slechts een klein deel komt van boven het kanaal (6%). Omgekeerd komt 96% van de praktijkleerlingen van de Kennemer Praktijkschool uit Heemskerk, Beverwijk, Uitgeest en Castricum en slechts 3% van uit Velsen. Hoewel de twee scholen een ander uitstroomprofiel hebben (daarover later meer) en dus andere accenten in de aanpak en hoewel zij binnen hun VO-samenwerkingsverband verschillende posities innemen, hebben zij zeer veel betrokkenheid en expertise ten aanzien van de doelgroep gemeen.

In het middelbaar beroepsonderwijs is het Nova College het belangrijkste ROC van de regio West-Kennemerland, met mbo-vestigingen in Haarlem, Beverwijk en IJmuiden (alleen maritieme opleidingen). De unit Toeleiding & Toerusting (T&T) van het Nova College biedt de mbo-opleidingen AKA (Arbeidsmarktgekwalificeerd assistent) en AMB (Assistent mobiliteitsbranche), beide op niveau 1. T&T is bedoeld voor cursisten die niet zonder meer kunnen instromen op niveau 2. De instroom komt van het vmbo, praktijkonderwijs, speciaal onderwijs en internationale schakelklas. T&T is na een verhuizing gevestigd in Haarlem. Er bestaan plannen voor een vestiging in Haarlemmermeer. Ook voor T&T geldt dat het voortbouwt op een traditie van betrokkenheid en deskundigheid.

Als alternatief voor plaatsing bij T&T van het Nova College maken de scholen in de IJmond ook gebruik van andere mbo-instellingen, het meest van de AKA van het Horizon College in Alkmaar.

Het Nova College is doende om de aanpak die is ontwikkeld voor deelnemers binnen T&T op mbo-niveau 1 uit te breiden naar een aanbod ook voor cursisten op niveau 2. Men wil toe naar zogeheten 'funderend onderwijs', waarin een aanpak wordt geboden voor cursisten met problemen, zowel op niveau 1 als 2. Op dit moment loopt er een pilot binnen T&T met een niveau 2 opleiding. Deze ontwikkeling past in een bredere 'aanval op de uitval' die het ROC heeft ingezet en moet een oplossing bieden voor deelnemers die het, ondanks een betere eerste-lijnszorg, niet redden binnen de reguliere opleidingen op niveau 2.

Aandachtspunten

Tegen de achtergrond van een over het algemeen goed ontwikkeld netwerk van samenwerkende partijen zijn er enkele aandachtspunten. Een thema dat recent - door landelijk onderzoek van onder meer Ingrado - op de agenda is gekomen, is dat van de thuiszitters. Er is bij sommige partijen zorg over het aantal thuiszitters in de regio. Vooralnog zijn de meningen verdeeld over de ernst en omvang van de problematiek. Van verschillende kanten (leerplicht/RMC, scholen, jeugdzorg) wordt onderzocht hoe het met de thuiszitters in de regio staat. Duidelijk lijkt dat absoluut verzuim (niet aangemeld bij een school) een uitzondering is, maar dat er mogelijk wel leerlingen thuiszitten die formeel ziek gemeld zijn en waar de school niet of laat melding maakt.

Een punt van zorg is de plotseling sterk gestegen jeugdwerkloosheid in met name de gemeente Velsen. De stijging wordt deels toegerekend aan de invoering van de WIJ (Wet Investeren in Jongeren), waardoor er beter zicht op de omvang van de problematiek zou zijn ontstaan. Voor een ander deel lijkt de economische recessie juist de categorie jongeren in de gemeente Velsen extra zwaar te treffen, in het bijzonder door de afgenomen werkgelegenheid in de detailhandel en bouw. De gemeente geeft aan dat het bij de jeugdwerklozen gaat om een zeer problematische groep: 60 procent heeft geen startkwalificatie, er is heel veel psychosociale problematiek en binnen de groep zijn er veel jonge moeders.

Zwakke plek in de aanpak: toeleiding naar werk

Hoewel het ander onderzoek vergt om het oorzakelijk verband vast te stellen, is het hoge aantal jeugdwerklozen in Velsen en vooral de problematische aard van deze groep een belangrijke vingerwijzing naar de belangrijkste zwakke plek in de regionale aanpak, namelijk de toeleiding naar werk van overbelasten.

Traditioneel hebben onderwijsvoorzieningen zoals het praktijkonderwijs en de AKA een belangrijke taak in het toeleiden van jongeren met beperkte onderwijsmogelijkheden naar de arbeidsmarkt. Een klein deel van alle jongeren in het onderwijs bezit niet de cognitieve vermogens om een startkwalificatie te halen of wordt daarin verhinderd ernstige problematiek. Voor hen is het voorbereiden op werk, het toeleiden naar werk en vervolgens het laten behouden van dat werk de

beste oplossing. Zoals gezegd gold dat traditioneel voor het praktijkonderwijs en ook de AKA (immers 'arbeidsmarktgericht') is oorspronkelijk met dat idee opgezet.

De laatste jaren zien we echter dat er een verschuiving optreedt: ook deze opleidingen richten zich steeds meer op doorstroom naar vervolgonderwijs en verliezen voor een groot deel de oriëntatie op de arbeidsmarkt. Vanuit het praktijkonderwijs stromen steeds meer leerlingen door naar het mbo. Het is een trend die mede is ontstaan door ouders en leerlingen zelf. In navolging van die ontwikkeling stijgt ook de doorstroom vanuit het speciaal voortgezet onderwijs naar het mbo. Beide ontwikkelingen hebben de afgelopen jaren ertoe geleid dat de instroom in de Wajong vanuit het mbo sterk is gestegen. Ook de AKA-opleidingen richten zich steeds meer op doorstroom naar mbo-niveau 2. Hier is de reden ook de druk die er door het ministerie wordt gelegd op rendement en terugdringing van VSV. Anderen wijzen erop dat AKA-opleidingen vaker de 'makkelijkere' weg kiezen van interne doorstroom boven de meer bewerkelijke toeleiding naar werk.

Wat de redenen ook mogen zijn, feit is dat de uitstroom van genoemde opleidingen steeds meer richting vervolgonderwijs gaat en steeds minder richting arbeidsmarkt.

Hoewel het zeker voor een deel van de leerlingen positief kan uitpakken wanneer zij gestimuleerd worden om door te leren, kleven er een aantal zwaarwegende bezwaren aan de dominante oriëntatie op doorleren:

- Uit onderzoek blijkt dat de kansen van praktijkonderwijs- en speciaal-onderwijsleerlingen in het mbo niet hoog zijn. Het pedagogisch-didactische klimaat sluit niet aan bij wat de leerlingen gewend zijn, het onderwijs en de begeleiding zijn anders georganiseerd en er worden andere eisen gesteld wat betreft zelfstandigheid en sociale redzaamheid. Ook het merendeel van de AKA-deelnemers die doorstromen naar niveau 2 haken voortijdig af. Doorleiding naar vervolgonderwijs is voor de opleiding een succes (positief resultaat), maar voor de leerling is dat niet altijd het geval.
- Ook los van de vraag of de doorverwijzing tot succesvolle onderwijsdeelname leidt, staat vast dat de mbo-opleiding op niveau 2 minder goed is toegerust om leerlingen met problemen of beperkingen toe te leiden naar betaald werk. Het 'doorschuiven' van de jongeren naar een vervolgopleiding betekent tevens het doorschuiven naar een opleiding die minder ervaring heeft, minder faciliteiten en minder capaciteit voor het toeleiden naar werk van de doelgroep.
- Meer in het algemeen leidt de trend tot een verlies van de oriëntatie op de arbeidsmarkt. De blik verschuift als het ware naar het vervolgonderwijs, waardoor de netwerken op de arbeidsmarkt versralen, de contacten en kennis afnemen en - heel belangrijk - de opleiding een steeds 'schoolser' karakter krijgt. Deze verschoolsing komt tot uitdrukking in het onderwijsprogramma dat - bewust of onbewust - steeds meer gericht wordt kennis en vaardigheden die nodig zijn voor succes op school en minder op competenties die nodig zijn voor succes in het werk.

Voor de regio IJmond is de beschreven ontwikkeling zeer actueel. Uit de interviews komt naar voren dat veel betrokkenen de trend onderkennen. Dat blijkt niet alleen uit bijvoorbeeld zorg over verschoolsing van opleidingen, maar ook uit het feit dat men constateert dat de samenwerking tussen onderwijs en de 'arbeidsmarktpartijen' zwak ontwikkeld is. De gemeentelijke afdelingen sociale zaken hebben weinig aansluiting bij het onderwijs, er is weinig uitwisseling en samenwerking.

De uitstroomcijfers van de Kennemer Praktijkschool en Nova College T&T onderstrepen dat de beschreven ontwikkeling in de IJmond zwaar weegt:

- Het Kennemer College heeft een uitstroom van 67 procent naar vervolgonderwijs (plus nog 6 procent naar REC). Slechts 14 procent stroomt uit naar werk. Ter vergelijking: landelijk bedraagt de uitstroom naar vervolgonderwijs 33 procent. Het Tendercollege (praktijkonderwijs) heeft een uitstroom van 21 procent naar vervolgonderwijs en 72 naar werk of werk plus opleiding. Het Kennemer College geeft aan dat al sinds een jaar of vijf er een verschuiving gaande is van werk naar vervolgonderwijs. Binnen de school is er zekere focus op doorstroom naar vervolgonderwijs: verwachtingen van docenten, veel tijd voor avo-vakken.

- Ongeveer 60 procent van de T&T-deelnemers stroomt uit naar vervolgonderwijs (mbo 2). Ook hier geldt dat er geleidelijk steeds meer aandacht is ontstaan voor doorstroom naar een opleiding en dat het programma een wat 'schoolser' karakter heeft gekregen.

Naast de beschreven verschuiving zijn er goede voorbeelden te noemen van projecten die juist wel werk en praktijkleren voorop stellen (onder meer enkele samenwerkingsprojecten op het gebied van metaal, horeca). De nieuwe plannen van T&T voor de Haarlemmermeer omvatten een 'werkomgeving' waar het leren plaats vindt. Geconstateerd moet echter worden dat voor de regio IJmond het aanbod van arbeidstoeleiding in de 'onderkant' van het onderwijs relatief schraal is.

Tegelijkertijd staat de regio voor grote uitdagingen waar het gaat om het vitaal houden van de regionale economie. Traditionele werkgelegenheid moet deels worden vervangen door nieuwe. Gemeenten maken zich zorgen over vergrijzing en ontgroening en bezinnen zich op plannen om de regio voor jongeren aantrekkelijk te maken en houden, wat betreft wonen, werken en vrije tijd. Tegen deze achtergrond is het extra nijpend dat het aanbod van arbeidstoeleiding voor kwetsbare jongeren in de IJmond zwak is. Het gaat niet alleen om de jongeren zelf, ook de gemeenschap als geheel heeft belang bij goede arbeidsinpassing van deze groep. Het feit dat er in de regio 280 - vaak moeilijk bemiddelbare - jeugdwerklozen van 15-23 jaar zijn is misschien niet een rechtstreeks gevolg van het zwakke aanbod van arbeidstoeleiding, maar het is zeker een signaal dat het aanbod dringend nodig is.

2. Mogelijkheden voor verbetering

In het vorige hoofdstuk is de conclusie getrokken dat er in de IJmond een beter aanbod nodig is om jongeren in de leeftijd van 15-23 jaar op een relatief laag onderwijsniveau toe te leiden naar betaald werk. In dit hoofdstuk beschrijven we wat daar voor nodig is en wat de mogelijkheden voor verbetering zijn. We besteden aandacht aan vier punten:

- Trajecten naar werk
- Samenwerking tussen partijen
- Bestuurlijke en organisatorische inkadering
- Regionale concentratie

Trajecten naar werk

Zoals hiervoor al is aangegeven gaat het om een zeer diverse doelgroep. De term overbelasten geeft aan dat het jongeren betreft met zware, meervoudige en complexe problematiek, maar daarbinnen zijn er zeer uiteenlopende combinaties denkbaar. In het zwaarste geval gaat het om jongeren voor wie een vorm van intensieve en zware hulp bovenop het onderwijsprogramma noodzakelijk is. Hulp die geboden moet worden door gespecialiseerde aanbieders (jeugdzorg, GGZ). De vereiste inzet, naar omvang en specialiteit, kan echter sterk variëren per geval. Hetzelfde geldt voor de ondersteuning en het programma dat nodig is om een succesvolle transitie naar werk te maken. Voor de één kan een goede stage de juiste weg zijn, een ander zal aangewezen zijn op een meer beschermde simulatieomgeving. Binnen de doelgroep zijn de problemen, beperkingen en mogelijkheden divers. Het aanbod moet zich dan ook kenmerken door differentiatie.

Differentiatie is het sleutelwoord op verschillende vlakken:

- Combinatie van onderwijs, werk en zorg. Afhankelijk van wat nodig is, ligt het zwaartepunt telkens op een andere plek.
- Gedifferentieerd aanbod van opleidingen en opleidingsniveaus (kwalificering). Hoewel werk voorop staat, moet het formele kader waarin het onderwijs wordt aangeboden breed genoeg zijn om verschillende leeftijdsgroepen te kunnen bedienen.
- Stapsgewijze transitie naar werk. Verschillende vormen, die elkaar in de tijd kunnen opvolgen: training op school, simulatie, stage, beschermde werkomgeving, regulier werk met aanvullende ondersteuning, regulier werk.
- De aanpak en omgeving kan telkens variëren. In individuele gevallen is het altijd mogelijk om door te stromen naar een vervolgopleiding, maar de focus ligt op werk!

Omdat het leren in en van de praktijk een belangrijke component zal zijn in het aanbod, ligt het voor de hand om het aanbod - althans voor een groot deel - buiten de schoolomgeving vorm te geven. Samenwerking met partners in het bedrijfsleven, gemeenten, maar bijvoorbeeld ook de sociale werkvoorziening (Meergroep) ligt daarbij voor de hand.

Samenwerking tussen partijen

Differentiatie vraagt om samenwerking. Er is veel verschillende expertise nodig, er moet worden gewerkt op plekken binnen en buiten school, er is financiële, praktische en inhoudelijke steun nodig van verschillende kanten. Hoewel het gaat om onderwijs, raakt het belang aan een bredere verantwoordelijkheid voor kwetsbare jongeren in de regio.

Concreet gaat het wat betreft de onderwijspartijen om het Nova College (T&T, mbo-vestiging Beverwijk), om de praktijkscholen (Kennemer en Tendercollege) en vmbo-lwoo scholen, het voortgezet speciaal onderwijs (cluster 3 en 4) en om eventuele onderwijsinstellingen buiten de regio,

die wel een belang/rol hebben. Het ligt voor de hand dat Nova College en de twee scholen Kennemer Praktijkschool en Tendercollege een voortrekkersrol hebben wat betreft het onderwijs.

De tweede belangrijke groep partners betreft de zorg. Bureau Jeugdzorg kan een voortrekkersrol spelen in het betrekken, activeren en organiseren van partijen in de jeugdzorg (zorgaanbieders). Daarnaast zijn partijen als de GGZ en het maatschappelijke werk van belang.

De derde groep betreft de relatie met de arbeidsmarkt: gemeenten (sociale zaken, ook RMC/leerplicht), UWV (Werkplein) en bedrijven en bedrijfstakorganisaties.

Samenwerking start met een gemeenschappelijke probleemdefinitie en een gezamenlijke doelstelling. De problematiek van jongeren speelt zich af op het grensvlak van onderwijs, werk en zorg. Partijen moeten dan ook bereid zijn om over grenzen te denken en te werken. Daarvoor zijn er, ook in de IJmond, goede voorbeelden, zoals de gezamenlijke inspanningen van Nova College en de twee scholen voor praktijkonderwijs om de doorstroom naar niveau 1 te verbeteren of projecten waarin bedrijfsleven en school samenwerken om nieuwe leerwerkplekken te ontwikkelen.

Bestuurlijke en organisatorische inkadering

Structureel en duurzaam

Als het gaat om maatschappelijke problemen, zoals de inpassing op de arbeidsmarkt van kwetsbare jongeren, zijn we vaak geneigd om de oplossing te zoeken in projecten. Projecten zijn goed om mogelijkheden te verkennen en nieuwe aanpakken uit te proberen, maar het is goed om te realiseren dat het hier genoemde probleem niet 'oplosbaar' is. Er zullen altijd jongeren zijn, die zijn aangewezen op aangepaste onderwijsvormen, veel extra ondersteuning en hulp en gerichte plaatsing naar werk. Het is dan ook noodzakelijk om te werken aan een structurele, duurzame benadering.

Structureel impliceert dat partijen in de regio gezamenlijk de verantwoordelijkheid op zich nemen en dat er een voorziening gebouwd wordt die bestuurlijk en organisatorisch goed is verankerd bij de bestaande partijen. Duurzaam wil zeggen dat de voorziening een solide financiële basis moet hebben, zo min mogelijk afhankelijk van incidenteel geld (projectsubsidies). Duurzaamheid heeft ook betrekking op de manier van werken: men moet in staat zijn en blijven om in te spelen op veranderingen in de behoeften bij jongeren en veranderingen in de omgeving (financieringsstromen, wettelijke kader, arbeidsmarkt). Duurzaamheid veronderstelt met andere woorden ook flexibiliteit.

Bestuurlijk kader

De aanpak is, zoals gezegd, een kwestie van samenwerking. Het fundament is dan ook het uitspreken van een gezamenlijke, bestuurlijke verantwoordelijkheid. Het belang daarvan kan niet genoeg worden benadrukt. De ervaring met tal van vergelijkbare initiatieven leert dat het niet volstaat om eenmalig een overeenkomst (convenant) te sluiten en dan weer ieder zijns weegs te gaan. Een aanpak zoals hier voorgesteld, vergt een duurzaam collectief, bestuurlijk commitment. Waarom is dat zo belangrijk? Zonder bestuurlijke inkadering wordt de opgave van flexibiliteit, het reageren op veranderende vragen en omstandigheden eenzijdig neergelegd bij de uitvoeringsorganisatie. In een uitvoeringsorganisatie bestaat een haast natuurlijke neiging om te zoeken naar (bestaans)zekerheid. Het bestuur moet daaraan tegenwicht kunnen bieden. Het aspect van collectiviteit is van belang. Vaak zien we in een regio dat de opgave van een moeilijke aanpak eenzijdig bij één partij belandt, vaak ook gewild door die partij zelf. De eenzijdigheid maakt de aanpak echter kwetsbaar. Als later diezelfde partij besluit de last niet langer te willen dragen, kan het gebeuren dat een waardevolle voorziening onder druk komt te staan of verloren gaat. Door de bestuurlijke verantwoordelijkheid collectief te organiseren wordt de mogelijkheid beperkt om lasten en problemen tussen partijen heen en weer te schuiven.

Concreet gesproken betekent gezamenlijke bestuurlijke verantwoordelijkheid dat er gezocht moet worden naar een vorm waarin partijen formeel of praktisch één bestuur vormen. Dat kan op verschillende manieren. Voorbeelden in Utrecht en Nijmegen laten zien hoe scholen (vo en mbo) gezamenlijk dergelijke voorzieningen besturen. In Nijmegen is het ROC toegetreden tot het Samenwerkingsverband VO, waar de gemeenschappelijke voorziening bestuurlijk is aangehaakt. In Utrecht hebben Samenwerkingsverband VO en twee ROC's een bestuurlijke overeenkomst gesloten.

In beide gevallen heeft het Samenwerkingsverband VO een belangrijke rol, wat goed past binnen de plannen rondom Passend Onderwijs.

Organisatie

In feite gaat het bij de voorgestelde aanpak om een voorziening: een organisatie die het gevraagde aanbod levert en waar jongeren aangemeld kunnen worden. Gezien de aard van het aanbod (gedifferentieerd, verschillende settings) hoeft niet gedacht te worden aan één fysieke voorziening (uitvoeringslocatie). Veeleer zal het gaan om een netwerkachtige organisatie met uitvoering op verschillende locaties, deels in de scholen, deels bij bedrijven. Gezien ook de geografische indeling van de regio in een noordelijke en zuidelijk deel (met het kanaal als scheiding) lijkt het redelijk om de voorziening in beide delen een eigen aanwezigheid te geven. Wezenlijk is echter dat ook op organisatieniveau er sprake is van eenheid: één organisatie, één aansturing. Het is de doorvertaling van de bestuurlijke collectiviteit naar de organisatie. Alleen op die manier kan voorkomen dat er oneigenlijke 'concurrentie' of ongelijkheid ontstaat.

Eén organisatie is ook nodig om de vereiste focus aan te brengen en vast te houden. Voorkomen moet worden dat na verloop van tijd ook deze voorziening langzaam de bakens gaat verzetten. Het gaat om de transitie naar werk en het gaat om een specifieke doelgroep.

De netwerkorganisatie omvat verschillende werkvormen. Voor leerlingen, ouders, bedrijven en andere 'gebruikers' gaat het om één aanspreekpunt. De betrokken partijen presenteren de organisatie onder één vlag en met één herkenbaar gezicht. Achter de schermen kan de organisatie echter heel divers zijn: er kan gebruik worden gemaakt van uiteenlopende bestaande en nieuwe onderwijsvormen (incl. regelgeving, bekostiging), zoals praktijkonderwijs, voortgezet speciaal onderwijs, praktijkonderwijs, vmbo-lwoo, AKA, maar ook 'afwijkende' vormen zoals OPDC, leerwerktrajecten vmbo, VM2 of de nieuw voorgestelde Werkschool. Het uitgangspunt is om het netwerk onder één regie te houden en geen losse, nieuwe voorzieningen te starten. Voor de 'gebruikers' gaat het om één herkenbare organisatie, achter de schermen worden alle mogelijkheden benut om een gedifferentieerd aanbod te kunnen realiseren.

Verwijzing en toelating

De begeleiding en zorg voor de doelgroep kan niet anders dan intensief zijn. Het is duidelijk dat het dus om een relatief dure vorm van onderwijs gaat. Met het oog op beheerbaarheid en betaalbaarheid is het dus van belang om de voorziening alleen toegankelijk te maken voor jongeren die het echt nodig hebben en voor wie er elders - in het reguliere onderwijs en de reguliere arbeidsbemiddeling - geen goed alternatief is. De voorziening komt daarom achter een slagboom, een toelatingsloket dat elke verwijzing toetst en beslist over toelating. Het is verstandig om de toelating los te maken van de uitvoeringsorganisatie van de voorziening. Ervaringen uit het verleden en heden leren dat organisaties, vaak onbewust, de toelatingscriteria verleggen als het functioneren of voortbestaan van de organisatie dat vraagt. De voorziening moet echter klein en doelgericht blijven. Organiseer daarom de toelating onafhankelijk van de uitvoering en plaats de toelating direct onder het gezamenlijke bestuur.

Het is een valkuil om de toelating tot een bureaucratische procedure te laten verworden. Voor partijen in de regio moet de toelating transparant verlopen. De voorziening is er voor de jongeren, maar ook voor de scholen en anderen in de omgeving, die geholpen zijn wanneer zij iemand met zware problematiek kunnen verwijzen. Heldere criteria en een menselijke maat bepalen de toelating.

Het is lastig om vooraf scherpe toelatingscriteria te formuleren. We weten dat het gaat om overbelasten: jongeren met een meervoudige, zware problematiek die geen reëel perspectief op een startkwalificatie hebben en naar betaald werk moeten worden toegeleid. Plaatsbaarheid hangt echter niet alleen van de kenmerken van de jongere af. Er zijn veel jongeren met problemen voor wie toeleiding naar werk aan de orde is. Het merendeel van hen kan daarvoor terecht binnen het bestaande reguliere aanbod van opleidingen. Het principe geldt: bij voorrang binnen een reguliere onderwijssetting. Pas wanneer dat niet goed mogelijk is, komt plaatsing binnen de speciale voorziening in beeld. De voorziening is er niet voor de 'gewone' praktijkschoolleerling of AKA-deelnemer. Los van de speciale voorziening is het daarom van groot belang om tegelijk ook na te

denken over het vergroten van de arbeidsmarktoriëntatie binnen die reguliere opleidingen. Een onderdeel daarvan is het nauwkeuriger en kritischer volgen van de uitstroom van de reguliere opleidingen naar vervolgonderwijs.

Regionale concentratie

De regio IJmond ligt tussen grote steden als Alkmaar, Amsterdam en Haarlem in. Het is de vraag of de IJmond als regio een eigen aanbod (voorziening) nodig heeft en of de omvang van de regio dat ook rechtvaardigt. Het antwoord op die vraag is positief:

- Nabijheid van de voorziening in de regio speelt een grote rol. Op de eerste plaats geldt dat voor de jongeren zelf. Hoe verder zij moeten reizen, hoe groter het afbreukrisico. In de IJmond geldt bovendien het kanaal als een fysieke en psychologische drempel. Hoewel nu veel jongeren gebruik maken van het T&T-aanbod in Haarlem zijn er ook signalen dat de afstand belemmerend werkt.
- Nabijheid heeft ook een andere betekenis, namelijk voor de betrokkenheid van partijen. Lokale partijen, zoals bedrijven en gemeenten, zijn uitermate belangrijk om een passend aanbod te kunnen realiseren. Dat werkt beter wanneer de voorziening ook in de regio zelf wordt opgezet.
- Voor de financiering moet tenminste ook met de gemeenten gesproken worden. Gemeenten krijgen de komende jaren een centrale taak wat betreft de 'onderkant' van de arbeidsmarkt. Het kabinet bereidt wetgeving voor om gemeenten verantwoordelijk te maken voor het geheel van werk- en inkomensregelingen.
- De regio IJmond heeft, vergeleken met de omgeving, een eigen karakter als het gaat om de werkgelegenheid en bedrijvigheid. Bijvoorbeeld Haarlem heeft een duidelijk ander profiel.
- Het volume van de regio (inwoners, doelgroep) lijkt groot genoeg om na te kunnen denken over een eigen voorzieningenniveau.

Er is veel te zeggen voor regionale concentratie en samenwerking. De schaal van de regio maakt het mogelijk om de samenwerking organisatorisch in de hand te houden en om daadwerkelijk focus aan te brengen in de aanpak.

In het volgende hoofdstuk kijken we kritisch of het organiseren van een voorziening, zoals beschreven, ook haalbaar is binnen de regio IJmond.

3. Voorwaarden voor haalbaarheid

Om een goed inzicht te krijgen in de haalbaarheid van de bedoelde voorziening is aanvullend onderzoek nodig. Het bestuurlijk draagvlak moet worden verkend, net als de best passende organisatievorm en de financiële consequenties. In dit hoofdstuk benoemen we enkele wezenlijke voorwaarden die uit de quick scan naar voren komen. We kijken naar het vereiste volume van de voorziening, de bekostiging en naar de vereiste regionale samenwerking.

Volume

Om een inschatting te maken van het volume van de voorziening kijken we allereerst naar de cijfers over het voortijdig schoolverlaten in de regio IJmond. De cijfers hebben betrekking op 2009-2010; de namen van de gemeenten verwijzen naar de woonplaats van de leerlingen.

	daalname VO/MBO	nieuwe VSV	waarvan MBO	waarvan VO
Zandvoort	1.060	53	37	16
Bloemendaal	1.862	49	19	30
Heemstede	2.012	41	19	22
Haarlem	9.677	382	270	112
Haarlemmerliede	514	12	8	4
West-Kennemerland minus IJmond	15.125	537	353	184
Velsen	5.805	226	174	52
Beverwijk	2.811	121	90	31
Heemskerk	3.359	117	92	25
Uitgeest	1.151	22	18	4
Regio IJmond	13.126	486	374	112
West-Kennemerland totaal	28.251	1.023	727	296
Castricum	3.036	48	35	13

Onderzoek naar overbelasten in het mbo in Utrecht² laat zien dat ongeveer een derde van alle voortijdig schoolverlaters het profiel 'overbelast' heeft. Voor de regio IJmond zou het dan gaan om een derde van 374 is circa 125 jongeren. Het zelfde onderzoek laat echter ook zien dat iets minder dan de helft van de overbelasten afkomstig is van mbo-niveau 3-4. Voor deze groep is arbeidsmarkttoeleiding niet in eerste instantie aan de orde. Toegespitst op de doelgroep mbo-niveau 1-2 zou het gaan om circa 70 jongeren per jaar.

Wanneer we naar de gehele groep van 15-23 jarigen kijken, gaat het om meer dan alleen het mbo. Ook een deel van de populatie in het voortgezet speciaal onderwijs, praktijkonderwijs en mogelijk vmbo plus een deel van de huidige werkzoekenden behoort tot de potentiële doelgroep.

De vier IJmond-gemeenten hebben op dit moment 280 jeugdwerklozen in de leeftijd van 15-23 jaar. Naar schatting van de gemeente Velsen heeft in die gemeente 60 procent van de jeugdige werkzoekenden geen startkwalificatie.

Kijkend naar de omvang van de regio (bijna 160.000 inwoners) en naar wat elders voor de doelgroep wordt gerealiseerd (bijvoorbeeld Nijmegen 165.000 inwoners) lijkt het aannemelijk om te denken aan een potentiële doelgroep van 150-250 jongeren.

² Regiomonitor VSV Utrecht. KBA, Nijmegen

Nader onderzoek moet het volume nauwkeurig kunnen bepalen. In dit stadium lijkt er evenwel sprake van een aanzienlijk potentieel in de regio, waarvoor een regionale benadering gerechtvaardigd is.

Bekostiging

De basis voor de bekostiging van de voorziening bestaat uit reguliere middelen voor onderwijs, aangevuld met reguliere middelen (inzet) vanuit onder meer de hulpverlening (jeugdzorg, GGZ). Daarnaast kan gekeken worden naar mogelijkheden om vanuit onder meer de WIJ en Wajong middelen (of menskracht) in te zetten.

Zoals gezegd gaat het om een relatief kostbare voorziening door de intensieve begeleiding die nodig is en de speciale setting waarin jongeren opgeleid worden. Wat het laatste betreft zou onderzocht moeten worden wat de mogelijkheden zijn van samenwerking met bedrijven en instellingen in het opzetten van leerwerkplaatsen (minionderneringen, leerafdelingen, additioneel werk).

Door samenwerking en bundeling van krachten kan de financiële basis van de voorziening worden verbreed, daarbij zoveel mogelijk puttend uit structurele, reguliere financieringsstromen. De weg naar een dergelijk samenwerkingsmodel is echter lang en ook buiten dat is het waarschijnlijk dat de reguliere middelen niet toereikend zijn de beoogde voorziening. In andere regio's wordt daarom een beroep gedaan op twee aanvullende bronnen:

- Aanvullende bijdragen van de gemeenten. Gemeenten hebben een aanmerkelijk belang bij het goed functioneren van de voorziening omdat de geldelijke en maatschappelijke 'inverdieneffecten' zich vooral op het niveau van de gemeente manifesteren: minder overlast, minder jeugdwerkloosheid, minder beroep op uitkeringen.
- Inzet van onder meer VSV-convenantsgelden en subsidie Plusvoorzieningen. Met name de laatste categorie is expliciet bedoeld voor de doelgroep van overbelasten. Het kabinet heeft aangegeven dat de plusvoorzieningsgelden structureel worden.

Het is een weeffout in het Nederlandse onderwijsbestel dat de 'onderkant' van het onderwijsgebouw is verdeeld over meerdere wetgevingen, bekostigingsnormen en -modellen en onderwijsorganisaties. Dat maakt samenwerking complex en de financiering een voortdurende puzzel. Eerder wezen we op het belang van bestuurlijk commitment. Dat commitment is ook om deze reden noodzakelijk: besturen moeten bereid zijn om samen de bekostigingsvraag op te lossen.

Voorbeelden, zoals de Utrechtse School in Utrecht, kunnen helpen om een solide businesscase op te stellen.

Regionale samenwerking

Het komen tot een goede organisatievorm en houdbare bekostiging is lastige opgave, maar wellicht de grootste uitdaging ligt in het bijeenbrengen van de regio zelf. De regio IJmond is een bijzondere regio in de zin dat er een duidelijke tweedeling bestaat tussen het noorden (ruwweg boven het kanaal) en het zuiden. Van oudsher speelt de aanwezigheid van het kanaal daarin een grote rol. Zoals vaak vormt het water niet alleen een fysieke, maar ook psychologische barrière. Er is echter meer aan de hand:

- De laatste jaren is er een zekere centralisering ontstaan met de grotere steden in de omgeving als focuspunt. Een deel van de samenwerking en voorzieningen is geconcentreerd in en om Haarlem. Zo is T&T verplaatst naar Haarlem en hebben de scholen voor voortgezet onderwijs in de zuidelijke IJmond zich georganiseerd in een Samenwerkingsverband VO met onder meer de Haarlemse scholen. Aan de noordkant is er een zekere 'trek' vanuit Alkmaar. Eerder heeft de gemeente Castricum zich losgemaakt van de IJmond-regio en voor aansluiting bij Alkmaar gekozen. De trek vanuit de steden in het noorden en zuiden zet druk op de regio IJmond: het versterkt de van oudsher aanwezige tweedeling tussen het noordelijke en zuidelijke deel.
- De verdeling van de vo-scholen over twee afzonderlijke samenwerkingsverbanden vormt een drempel voor samenwerking. De samenwerkingsverbanden krijgen in de toekomst de zeggenschap over een zeer groot deel van de budgetten voor zorg in het onderwijs (met de invoering van de wet Passend Onderwijs). Problematisch voor de regionale samenhang is dat

beide samenwerkingsverbanden ook scholen omvatten die buiten de regio liggen en die een zware stem hebben binnen de verbanden.

- De regio kent twee sterke scholen voor praktijkonderwijs/lwoo. Beide kunnen een belangrijke rol spelen in de beoogde voorziening. Voorwaarde is echter dat er gewerkt wordt vanuit een regionale invalshoek en dat de taakverdeling meer is dan een geografische opdeling.
- Het Nova College heeft een sleutelrol in de realisering van een voorziening zoals beschreven. Met de unit T&T heeft men een krachtige, inhoudelijk deskundige partij in huis. De positie van T&T is echter niet geheel onproblematisch in de regio. Dat heeft deels te maken met de positionering in Haarlem, waardoor de afstand tot de noordelijke IJmond-gemeenten erg groot is. Belangrijker is echter dat T&T een toelatingsbeleid hanteert dat ertoe leidt dat verwijzende scholen ook elders een oplossing zijn gaan zoeken. In toenemende mate wordt daardoor ook verwezen naar de AKA-opleiding van het Horizon College in Alkmaar. De keuze voor een relatief strikt toelatingsbeleid is op zichzelf volstrekt legitiem: de school kiest voor kwaliteit van onderwijs en rendement in de uitstroom. Voor de beoogde voorziening geldt echter dat het een vangnetfunctie heeft. Jongeren die in een reguliere onderwijssetting niet adequaat geholpen kunnen worden, komen terecht bij de voorziening. Eerder is al aangegeven dat de toelating daarvoor onafhankelijk (onder gezamenlijke verantwoordelijkheid) georganiseerd moet worden. Op grond van de gewenste nabijheid zou het goed zijn om T&T ook in de IJmond te positioneren. De condities voor toelating zullen dan echter anders moeten zijn dan nu voor de locatie in Haarlem gelden. Nu gaat een deel van de potentiële doelgroep naar andere ROC's buiten de regio. Op zichzelf is daar niets op tegen, maar het doel moet zijn om jongeren nabij, in hun eigen omgeving te helpen.

Veel zal afhangen van de bereidheid van partijen om regionaal, gezamenlijk de handschoen op te pakken. Het onderwijs zou daarbij het voortouw moeten nemen. We hebben onderstreept dat ook andere partijen verantwoordelijk zijn. Gemeenten in de IJmond spelen daarin een cruciale rol. Zij hebben een groot maatschappelijk belang bij het succesvol inpassen van de moeilijke doelgroep. Zij zullen ook vorm en inhoud moeten geven aan de regiogedachte, die verder gaat dan alleen dit vraagstuk.

Er liggen veel kansen op dit moment. Nieuwe wetgeving rondom Passend Onderwijs en de arbeidsmarkt (WIJ, Wajong) schept de voorwaarden om juist op regionaal niveau problemen in de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt op te pakken. Partijen in de IJmond kunnen putten uit een groot arsenaal van kennis, ervaring en betrokkenheid. De bestaande (onderwijs)voorzieningen vormen een uitstekende basis om een nieuwe netwerkachtige voorziening op te bouwen, voor een specifieke, meest kwetsbare doelgroep en met het oog op werk.