

Vergaderjaar 2008–2009

31 749

Aanpak harde kern jeugdwerklozen; Begeleiding van bij CWI geregistreerde jongeren

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIE		DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN		39
		5		
1	Over dit onderzoek	7	1	Over dit onderzoek
1.1	De harde kern van jeugdwerklozen in cijfers	7	1.1	Het onderzoek
1.2	Bij jeugdwerklozen betrokken partijen	8	1.2	Aard en omvang jeugdwerkloosheid
1.2.1	Verantwoordelijke ministers	8	1.2.1	Kenmerken van werkloze jongeren met meervoudige problematiek
1.2.2	Overzicht van de keten	9	1.2.2	Indicatie van uitstroom
1.2.3	Uitvoerende partijen	9	1.3	Beleidskaders
1.3	Actuele ontwikkelingen in het beleid voor jeugdwerkloosheid	11	1.4	Instrumenten
1.4	Het onderzoek	13	1.5	Financieel belang
1.5	Leeswijzer	13	1.6	Leeswijzer
			2	Diagnose
2	Conclusies en aanbevelingen	14	2.1	Belang van diagnose
2.1	Hoofdconclusie: begeleiding onvoldoende geschikt	14	2.2	Diagnose door betrokken partijen
2.2	Diagnose soms niet tijdig en niet juist	18	2.3	Beperkte informatie-uitwisseling met andere instanties
2.2.1	Aanbevelingen	19		
2.3	Begeleiding onvoldoende outreachend en oplossingsgericht	19	3	Outreachend en oplossingsgericht werken
2.3.1	Aanbevelingen	20	3.1	Outreachend werken
2.4	Vaak geen inzet passende instrumenten	21	3.2	Oplossingsgericht werken
2.4.1	Lerend vermogen Rijk verder ontwikkelen	22	3.3	Jongerenbegeleiders willen vaker dan nu outreachend en oplossingsgericht werken
2.4.2	Aanbevelingen	22	3.4	Andere belangrijke aspecten van begeleiding
2.5	Samenwerking en informatie-uitwisseling kan beter	23	4	Instrumenten
2.5.1	Aanbevelingen	25	4.1	Inzet instrumenten door uitvoerende instanties
2.6	Regie regelmatig onduidelijk	26	4.2	Passende instrumenten voor specifieke belemmeringen
2.6.1	Aanbevelingen	27	4.3	Het lerend vermogen van het Rijk bij aanpak jeugdwerkloosheid
3	Bestuurlijke reacties en nawoord	29	5	Samenwerking en informatie-uitwisseling
3.1	Inleiding	29	5.1	Samenwerking binnen de SUWI-keten
3.2	Reactie bewindspersonen	29	5.2	Samenwerking tussen de SUWI-keten en het onderwijs en de zorg
3.3	Reactie Raad van Bestuur van UWV en CWI	30	5.3	Privacywetgeving en informatie-uitwisseling
3.4	Reactie VNG	31		
3.5	Nawoord Algemene Rekenkamer	32		
	Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	34		

6	Regie	64	Bijlage 3	Indicatie uitstroom	69
6.1	Duidelijkheid over de regie	64			
6.2	Welke instantie voert de regie?	65	Bijlage 4	Instrumenten	71
Bijlage 1	Methodologische verantwoording	66	Lijst van afkortingen		73
Bijlage 2	Normen	68	Literatuur		74

**DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIES**

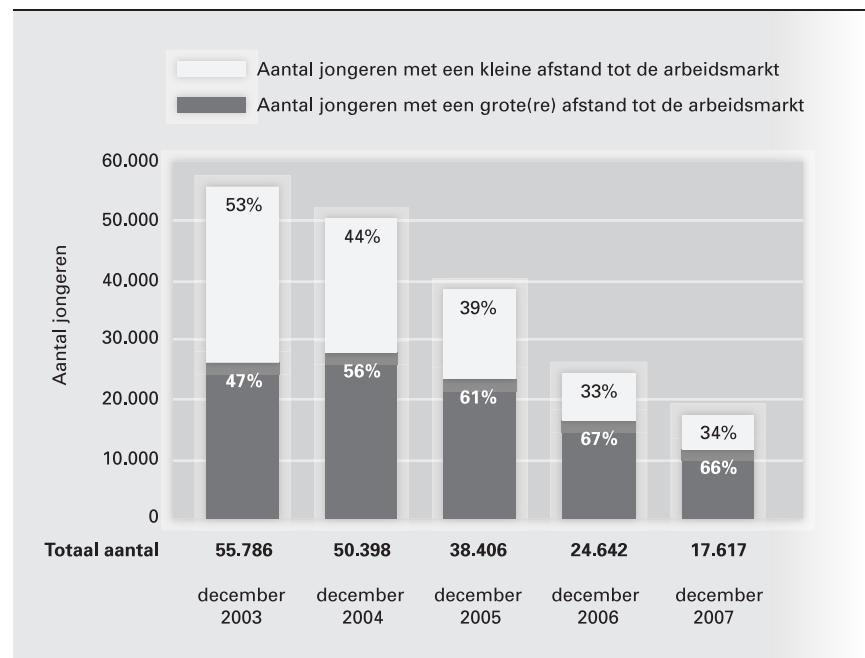
1 OVER DIT ONDERZOEK

De Algemene Rekenkamer heeft in de periode augustus 2007 tot en met februari 2008 onderzoek gedaan naar de aanpak van jeugdwerkloosheid. Het onderzoek richtte zich op werkloze jongeren zonder startkwalificatie, die zich hebben ingeschreven bij het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en een grote(re) afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Ondanks de resultaten die de afgelopen jaren zijn behaald bij het terugdringen van de jeugdwerkloosheid, is er nog een substantiële groep jongeren over die niet naar school gaat en die geen werk heeft. Dit zijn relatief steeds meer jongeren met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Vooral degenen die geen startkwalificatie (ten minste een mbo-basisberoepsopleiding, of een havo- of vwo-diploma) hebben en die vaak problemen hebben op verschillende vlakken, zijn moeilijk te begeleiden naar school of werk. Zij dreigen daardoor langdurig langs de kant te komen staan. Voor de jongeren zelf betekent dit maatschappelijke uitsluiting. Het kan bovendien hoge maatschappelijke kosten met zich meebrengen, bijvoorbeeld als jongeren jaren lang afhankelijk zijn van een uitkering, als ze overlast veroorzaken of crimineel gedrag gaan vertonen. Ten slotte is het voor de Nederlandse economie van belang dat iedereen die kan participeren op de arbeidsmarkt dat ook daadwerkelijk doet. Zowel de Taskforce Jeugdwerkloosheid (2006) als de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO, 2008) hebben er vrij recent op gewezen dat er activiteiten nodig zijn om het aantal zogenoemde harde kern jeugdwerklozen terug te dringen. In dit onderzoek gingen we op zoek naar factoren die de begeleiding van deze jonge werklozen naar school of werk kunnen verbeteren. We richtten ons daarbij op de begeleiding door de betrokken instanties.

1.1 De harde kern van jeugdwerklozen in cijfers

De afgelopen jaren is de werkloosheid onder jongeren fors gedaald. Tussen december 2003 en december 2007 is het aantal werkloze jongeren dat is ingeschreven bij CWI met 68% gedaald van 55 786 naar 17 617 (zie figuur 1.1). Ook het aantal bij CWI ingeschreven jongeren met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt is in deze periode gedaald. De klantenpopulatie van CWI is verhoudingsgewijs wel moeilijker bemiddelbaar geworden. Het percentage bij CWI ingeschreven jongeren met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt, is – als aandeel van de totale populatie bij CWI ingeschreven jongeren – tussen 2003 en 2006 gestegen.

Figuur 1.1 Aantal jongeren dat is ingeschreven bij CWI (2003 t/m 2007)



In totaal stonden er in december 2007 9833 jongeren zonder startkwalificatie en met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt ingeschreven bij CWI. Deze groep staat centraal in ons onderzoek. Er zijn echter veel meer jongeren die niet werken of die geen opleiding volgen. In § 1.1 van Deel II gaan we hier nader op in.

1.2 Bij jeugdwerklozen betrokken partijen

1.2.1 Verantwoordelijke ministers

De bestrijding van jeugdwerkloosheid is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministers van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en van de programmaminister voor Jeugd en Gezin (J&G).

Als programmaminister is de minister voor J&G verantwoordelijk voor de samenhang van de kabinetsinspanningen op het terrein van jeugd en gezin en voor de gezamenlijke effectiviteit van die inspanningen (J&G, 2007). Daarnaast is hij verantwoordelijk voor een aantal specifieke beleidsterreinen, waaronder het «jeugddeel» van de arbeidsmarkt. Op dat beleidsterrein is hij verantwoordelijk voor de aanpak van moeilijk bemiddelbare jongeren.

De minister van SZW is verantwoordelijk voor het instrumentarium op het terrein van de begeleiding van jongeren naar de arbeidsmarkt. De minister van SZW is verder onder meer verantwoordelijk voor de samenwerking tussen de partijen die deel uitmaken van de keten voor werk en inkomen: gemeenten, CWI en het Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen (UWV).

De minister van OCW is onder andere verantwoordelijk voor het voorkomen van voortijdig schoolverlaten en voor een goede voorbereiding van leerlingen op de arbeidsmarkt.

1.2.2 Overzicht van de keten

De uitvoering van het beleid voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid vindt vooral plaats op lokaal en regionaal niveau. Er zijn diverse partijen bij betrokken, maar gemeenten, CWI en de Regionale Meld- en Coördinatiepunten voortijdig schoolverlaten (RMC's) spelen hierin een centrale rol. Hoewel de RMC's onder gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, zijn zij vaak afzonderlijk georganiseerd. In dit rapport gebruiken we de term «gemeente» als aanduiding voor de gemeentelijke afdeling belast met de uitvoering van de Wet werk en bijstand (Wwb) en de term «RMC» als aanduiding voor de organisatie die de RMC-functie uitvoert. Hieronder lichten we de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen in de keten toe.

1.2.3 Uitvoerende partijen

Gemeenten

Gemeenten zijn onder andere verantwoordelijk voor de handhaving van de leerplicht en de kwalificatieplicht. Gemeenten zijn ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de RMC-functie (zie hieronder). Ten slotte hebben gemeenten op grond van de Wwb een belangrijke rol bij het activeren van werkloze jongeren met een bijstandsuitkering en van werkloze jongeren zonder een uitkering.

RMC's

De kerntaken van het RMC zijn het registreren en begeleiden of doorverwijzen van voortijdig schoolverlaters. Van voortijdig schoolverlaten is sprake als een jongere in de leeftijd tot 23 jaar het onderwijs zonder startkwalificatie verlaat. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de RMC-taken. Zij werken daartoe samen in 39 RMC-regio's.

Voor de uitvoering van hun taken onderhouden RMC's een netwerk van organisaties die betrokken zijn bij het voorkomen van schooluitval en het begeleiden van voortijdig schoolverlaters. Het gaat dan bijvoorbeeld om instellingen op het terrein van onderwijs, jeugdzorg, justitie en arbeid.

CWI

CWI is verantwoordelijk voor de bemiddeling van werkloze jongeren naar een (leer)baan. Werkloze jongeren die een uitkering willen aanvragen zijn verplicht zich in te schrijven bij CWI.

In diverse gemeenten is de afgelopen jaren een Jongerenloket opgezet. In een Jongerenloket werken verschillende ketenpartners samen aan een geïntegreerde dienstverlening. Naast het CWI en de gemeenten, maakt ook het RMC in verschillende gemeenten deel uit van het Jongerenloket. Het verschilt per gemeente hoe de samenwerking is vormgegeven. De verschillen betreffen onder meer de afbakening van de doelgroep en de taakverdeling tussen de betrokken partijen.

UWV

UWV is verantwoordelijk voor de re-integratie van jongeren met een werkloosheids- of een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Binnen onze doelgroep gaat het dan vooral om jongeren met een Wajong-uitkering (Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten).

UWV en CWI zullen per 1 januari 2009 samengaan. Het doel is mensen beter en sneller aan het werk te helpen. Daarnaast moet betere samenwerking leiden tot besparingen (voor CWI en UWV oplopend tot € 127 miljoen per jaar na 2011). Voorafgaand aan de fusie van UWV en CWI gaan gemeenten, CWI en UWV zogenoemde locaties werk en inkomen opzetten. Deze locaties bieden werkzoekenden en (lokale) werkgevers één aanspreekpunt voor werk en alles wat daarmee te maken heeft.

Onderwijsinstellingen

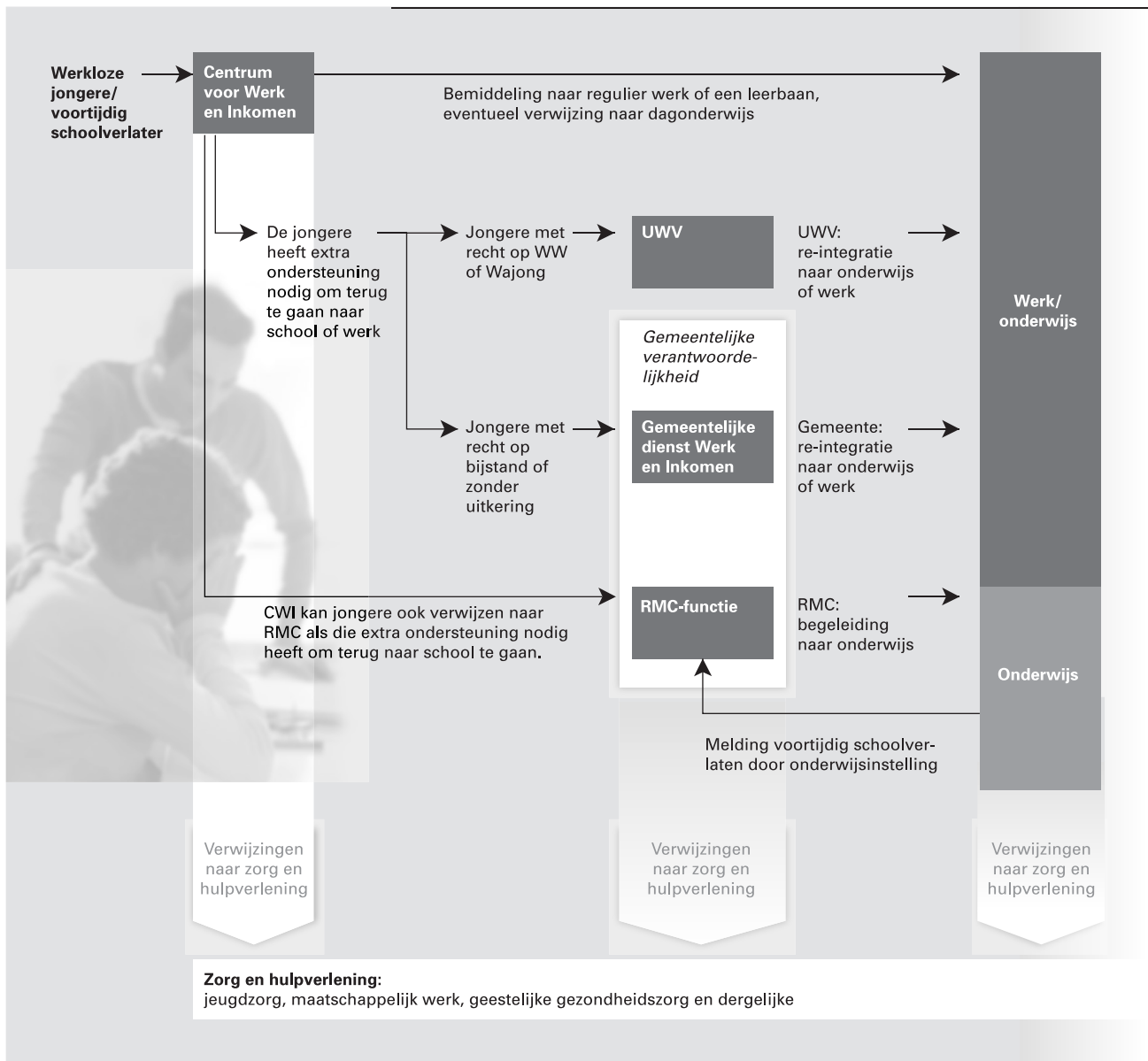
Ook de onderwijsinstellingen vormen een belangrijke partij. Bij onze doelgroep zijn vooral de Regionale Opleidingen Centra (ROC's) betrokken. De ROC's zijn verantwoordelijk voor het middelbaar beroepsonderwijs.

Zorginstellingen

De hiervoor genoemde partijen zijn rechtstreeks betrokken bij de aanpak van jeugdwerkloosheid. Daarnaast zijn er instanties waar werkloze jongeren ook mee te maken (kunnen) krijgen. De belangrijkste zijn de zorginstellingen. De zorg wordt uitgevoerd door een breed spectrum aan instanties.

Figuur 1.2 geeft een beeld van de keten voor jongeren die zich inschrijven bij CWI.

Figuur 1.2 Keten voortijdig schoolverlaten en jeugdwerkloosheid



1.3 Actuele ontwikkelingen in het beleid voor jeugdwerkloosheid

Het Rijk en de hierboven beschreven partijen werken op dit moment aan een aantal beleidsinitiatieven dat van invloed is op de toekomstige aanpak van jeugdwerkloosheid. Met het oog op de aanbevelingen die wij in dit rapport doen, willen we de volgende initiatieven vermelden.

Werkleerplicht voor jongeren van 18 tot 27 jaar

Het kabinet streeft ernaar in 2009 een werkleerplicht in te voeren voor jongeren van 18 tot 27 jaar. Jongeren onder de 27 jaar kunnen dan geen beroep meer doen op de bijstand. De bedoeling is dat jongeren die zich bij de gemeente melden, een aanbod krijgen dat gericht is op werk, leren of een combinatie van beide. Het aanbod wordt afgestemd op de situatie van

de jongere. Jongeren zullen overigens niet verplicht worden zich bij de gemeente te melden als ze geen werk of opleiding hebben. Ze zullen evenmin verplicht worden om het aanbod van de gemeenten te aanvaarden.

Campussen voor probleemjongeren

Onder leiding van de minister voor J&G wordt gewerkt aan de invoering in 2011 van een landelijk dekkend netwerk van campussen voor probleemjongeren. De campussen zijn bedoeld voor jongeren van 12 tot 27 jaar die niet naar school gaan of werken en die dreigen af te glijden naar ongewenst of crimineel gedrag. Intensieve begeleiding moet de jongeren terug naar school of werk leiden. Tot eind 2009 loopt een aantal pilotprojecten voor deze campussen.

Centra voor Jeugd en Gezin

De minister voor J&G werkt ook aan de oprichting van een Centrum voor Jeugd en Gezin in elke gemeente. Een Centrum voor Jeugd en Gezin bundelt op gemeentelijk niveau de functies en taken op het gebied van gezondheid, opgroeien en opvoeden voor kinderen en jongeren van 0–23 jaar, en hun ouders. De eerste Centra voor Jeugd en Gezin worden in 2008 gerealiseerd. In de centra wordt ten minste opvoed- en opgroei-ondersteuning aangeboden en er is een schakel met de Jeugdzorg en met de zorg- en adviesteams van het onderwijs (hierin werken verschillende partijen, waaronder de school, de leerplichtambtenaar, de jeugdgezondheidszorg en maatschappelijk werk, samen om leerlingen met problemen snel te helpen en uitval te voorkomen).

Integrale dienstverlening SUWI-ketenpartners

De gemeenten, CWI en UWV, de zogeheten SUWI-ketenpartners (de wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen) hebben afspraken gemaakt over de invoering van een integraal dienstverleningsmodel zonder «scheidingsmuren» tussen de organisaties. Deze ontwikkeling hangt samen met het opzetten van de locaties werk en inkomen. Het dienstverleningsmodel is de afgelopen jaren ontwikkeld in verschillende zogenoemde «toonkamers». Uitgangspunt van het model is dat de klant te maken heeft met één aanspreekpunt en één dienstverleningsproces. Dit betekent onder meer dat de overdrachtmomenten verdwijnen en dat de begeleider (werkcoach) meer ruimte krijgt om te beslissen over de inzet van re-integratie-instrumenten. Een ander aspect is dat de diagnose aan de kop van het proces plaatsvindt. Het is de bedoeling de geïntegreerde dienstverlening in 2008 in te voeren. Dit proces zal worden ondersteund door het ontwikkelen van een gezamenlijk klantvolgsysteem.

Verwijsindex Risicjongeren

De Verwijsindex Risicjongeren maakt uitwisseling van risicosignalen binnen de jeugdsector mogelijk. Het gaat om instanties uit de sectoren zorg, onderwijs, werk en inkomen en politie en justitie. Hulpverleners kunnen in de Verwijsindex signaleren dat ze bij een jongere (tot 23 jaar) een risico zien. Als twee of meer signalen over één jongere in de Verwijsindex samenkomen, krijgen de betrokken melders een bericht terug met elkaars contactgegevens. Zij kunnen dan afspraken maken over de aanpak van de problemen. Gemeenten kunnen ervoor kiezen dat het systeem automatisch een organisatie aanwijst die de zorgcoördinatie op zich neemt. In 2007 is de Verwijsindex van start gegaan in een «proeftuin». Landelijke invoering vindt naar verwachting plaats in 2009.

1.4 Het onderzoek

In het onderzoek stonden de volgende twee vragen centraal:

- Welke factoren zijn van invloed op de mate waarin het lukt om ervoor te zorgen dat werkloze jongeren zonder startkwalificatie en met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk of terug naar school gaan?
- In hoeverre leert het Rijk van de uitvoeringspraktijk?

We hebben onderzoek gedaan naar werkloze jongeren die zich in 2006 bij CWI hebben ingeschreven: jongeren zonder startkwalificatie, die volgens CWI een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt hadden (op het moment van onderzoek). We hebben gekozen voor jongeren die zijn ingeschreven bij CWI, omdat dit de groep is waarop het arbeidsmarktbeleid en de begeleiding zich vooral richt. We hebben in het onderzoek geconstateerd dat deze jongeren vaak verschillende problemen hebben, meestal op verschillende vlakken. Voor de leesbaarheid spreken we in het vervolg van dit rapport over werkloze jongeren met meervoudige problematiek.

Als jongeren zich melden bij CWI, worden ze – afhankelijk van de situatie per regio – meestal begeleid door CWI, gemeente en/of RMC. Om die reden richtten we ons in ons onderzoek vooral op de rol van deze drie partijen bij de begeleiding. Daarnaast komt – in mindere mate – de rol aan bod van zorg- en hulpverlenende instanties, van UWV en van het onderwijs.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van dit Deel I bespreken we onze belangrijkste conclusies en formuleren we onze aanbevelingen. Hoofdstuk 3 bevat de bestuurlijke reacties op ons rapport, gevolgd door een nawoord van de Algemene Rekenkamer.

Deel II van dit rapport gaat meer in detail in op de bevindingen van het onderzoek. Verder gaan we daar uitgebreider in op de aard en omvang van de jeugdwerkloosheid en op het beleid van de betrokken ministers om de jeugdwerkloosheid terug te dringen.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Hoofdconclusie: begeleiding onvoldoende geschikt

Werkloze jongeren met meervoudige problematiek krijgen nog te weinig de begeleiding die zij nodig hebben om aan het werk of terug naar school te kunnen gaan. Dat heeft ten eerste te maken met de manier waarop de afzonderlijke partijen (CWI, gemeenten en RMC) de begeleiding aanpakken. Het heeft ten tweede te maken met de wijze waarop deze instanties onderling en met andere partijen uit het onderwijs, de zorg en de hulpverlening samenwerken. De verantwoordelijke ministers kunnen een bijdrage leveren aan het verbeteren van beide punten.

Toelichting

Werkloze jongeren met meervoudige problematiek worden veelal begeleid door allerlei instanties, soms gelijktijdig, soms opeenvolgend. Dat kunnen instanties zijn uit de keten voor werk en inkomen (gemeente, CWI en UWV), uit het onderwijsveld (RMC en ROC) en uit de zorg (de Geestelijke Gezondheidszorg (GGZ), welzijnswerk, maatschappelijk werk en dergelijke). Deze jongeren zijn over het algemeen gemotiveerd om weer naar school of aan het werk te gaan, maar ze hebben vaak zulke grote en ingewikkelde problemen dat dit nog niet aan de orde is. Schulden, psychische problemen, gedragsstoornissen en problemen thuis zijn veel voorkomende problemen. Voor veel van deze jongeren is het twijfelachtig of ze een startkwalificatie kunnen behalen. Ook regulier werk is niet voor alle jongeren haalbaar. Welke deel van onze doelgroep uiteindelijk weer naar school of aan het werk gaat, hebben we niet kunnen vaststellen. Ten tijde van ons onderzoek waren er namelijk geen betrouwbare, landelijke cijfers beschikbaar over de uitstroom van werkloze jongeren naar school of werk.

Vanwege de complexe problematiek van deze jongeren is het belangrijk dat de begeleiders zicht krijgen op en werken aan alle belemmeringen in het teruggaan naar school of werk. Dat kan als de begeleiding aan de volgende voorwaarden voldoet:

- *Een tijdige en juiste diagnose*
De begeleidende instanties moet snel zicht krijgen op alle belemmeringen die de jongere heeft in het teruggaan naar school of werk.
- *Een begeleider die outreachend (dat wil zeggen met een actieve benadering) en oplossingsgericht (dat wil zeggen structureel aandacht besteden aan specifieke oplossingen voor een jongere) werkt*
Omdat deze jongeren vaak niet zelfredzaam zijn, moet de begeleider de jongere actief benaderen, hem of haar intensief begeleiden en ondersteunen bij contacten met andere instanties. Op die manier kan de begeleider de belemmeringen van de jongeren effectief wegnemen.
- *Specifieke instrumenten inzetten om de belemmeringen van de jongere aan te pakken*
De interventies om jongeren te ondersteunen op weg naar werk of school moeten aansluiten bij de belemmeringen van de jongere.

Ook voor de samenwerking van de betrokken instanties onderling en met andere partijen uit het onderwijs, de zorg en de hulpverlening zijn er randvoorwaarden:

- *Structurele samenwerking tussen de verschillende instanties die de jongere begeleiden*
Het is voor een goede samenwerking belangrijk dat er goede netwerk-

relaties zijn tussen begeleiders van de betrokken instanties. Partijen moeten elkaar kennen, zodat er korte lijnen kunnen zijn.

- *Het uitwisselen van alle relevante informatie over de jongere*
Vaak zijn veel instanties betrokken of betrokken geweest bij de jongere. Voor de effectiviteit van de begeleiding is het nodig dat de verschillende instanties informatie uitwisselen. Bijvoorbeeld over diagnoses die ze hebben gesteld of over (de effectiviteit van) instrumenten die ze voor de jongere hebben ingezet.
- *Regievoering door één begeleider*
Om de begeleiding goed te laten verlopen, is het belangrijk dat één partij bewaakt dat alle activiteiten rondom een jongere worden gecoördineerd en op elkaar worden afgestemd.

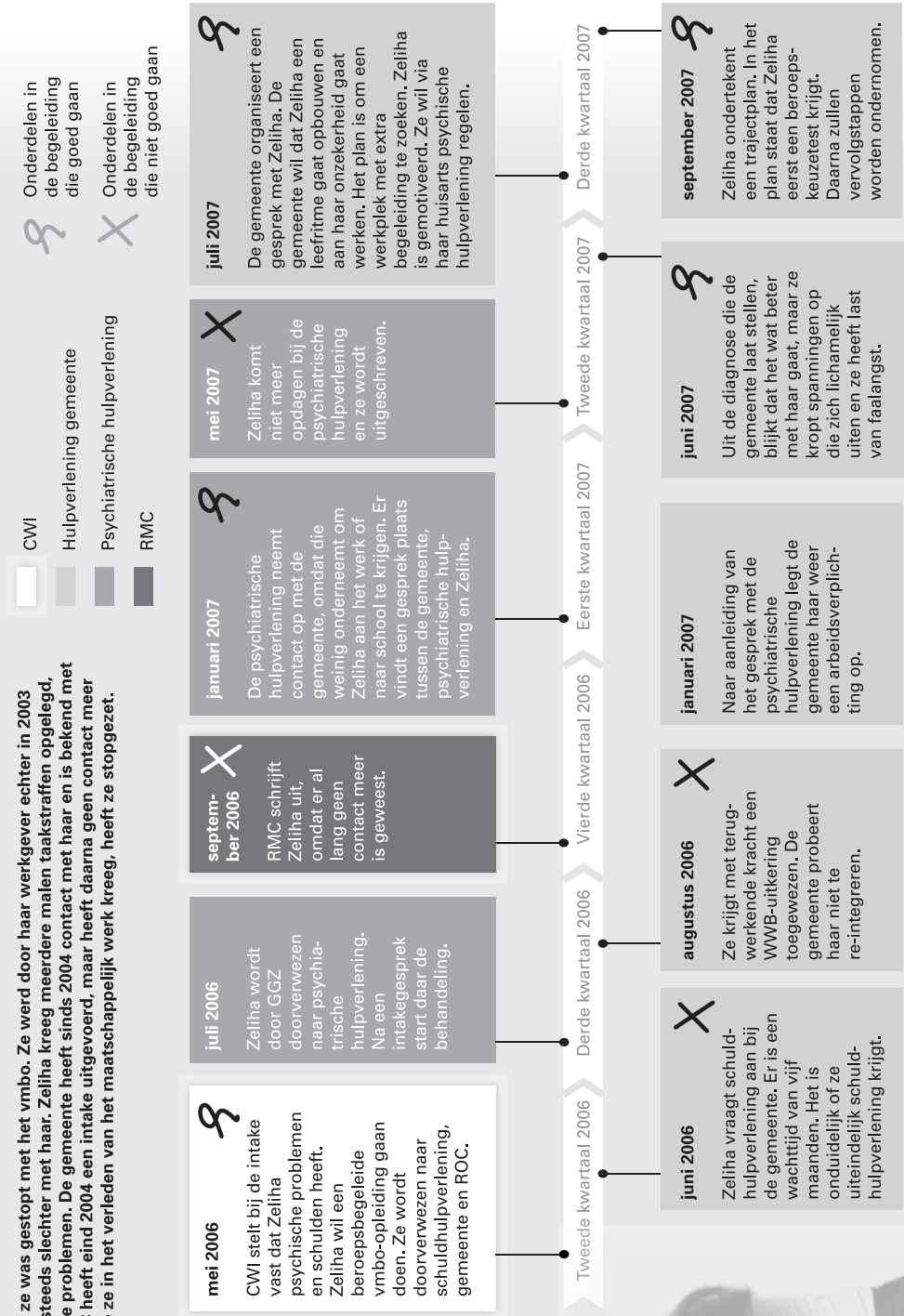
Tijdens de uitvoering van het onderzoek bleek dat de begeleiding en de samenwerking in de praktijk verbeterd kunnen worden. Op het moment dat de begeleiding en de samenwerking op een of meer onderdelen niet goed verloopt, kunnen er onderbrekingen in de begeleiding ontstaan, bestaat het risico dat de verkeerde instrumenten worden ingezet, en kan de jongere uiteindelijk «uit beeld» raken.

Figuur 2.1 op de volgende pagina geeft een voorbeeld van een jongere waarbij een aantal aspecten van de begeleiding en samenwerking niet goed verloopt.

Figuur 2.1 Voorbeeld van de begeleiding van een jongere: Zeliha

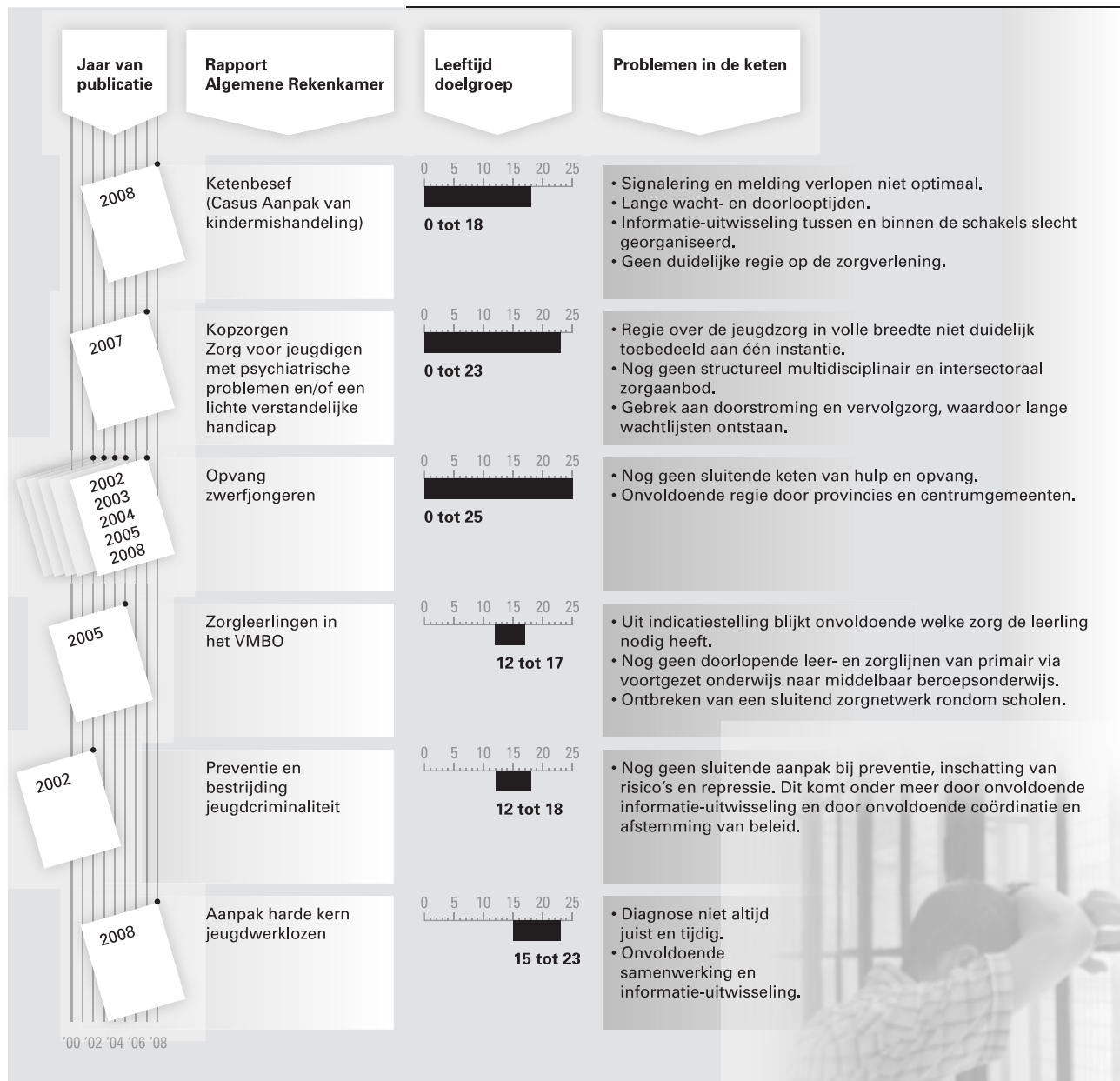
Zeliha is gaan werken nadat ze was gestopt met het vmbo. Ze werd door haar werkgever echter in 2003 ontslagen. Daarna ging het steeds slechter met haar. Zeliha kreeg meerdere malen taakstraffen opgelegd, heeft schulden en psychische problemen. De gemeente heeft sinds 2004 contact met haar en is bekend met haar problematiek. Het RMC heeft eind 2004 een intake uitgevoerd, maar heeft daarna geen contact meer met haar gekregen. Hulp die ze in het verleden van het maatschappelijk werk kreeg, heeft ze stopgezet.

Begin 2006 wordt Zeliha door de gemeente voor één jaar en vijf maanden ontheven van haar arbeidsverplichting, omdat ze psychisch onvoldoende belastbaar is. Als Zeliha weigert mee te werken aan een huisbezoek, wordt haar WWB-uitkering stopgezet. Ze meldt zich vervolgens aan het begin van onze onderzoeksperiode bij CWI om een nieuwe uitkering aan te vragen.



Niet alleen dit onderzoek, ook recente andere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer naar (vergelijkbare groepen) jongeren met problemen laten zien dat de ketensamenwerking op verschillende aspecten verbeterd kan worden.

Figuur 2.2 Onderzoeken Algemene Rekenkamer naar ketensamenwerking bij de ondersteuning van jongeren met problemen



In de volgende paragrafen gaan we in op specifieke voorwaarden voor de begeleiding die verbeterd kunnen worden en formuleren we per voorwaarde onze aanbevelingen. Achtereenvolgens zijn dat de diagnose (§ 2.2), het outreachend en oplossingsgericht werken (§ 2.3), de instrumenten (§ 2.4), de samenwerking en informatie-uitwisseling (§ 2.5) en de regie (§ 2.6). In de paragraaf over instrumenten gaan we tevens in op de vraag in hoeverre het Rijk leert van de uitvoeringspraktijk.

2.2 Diagnose soms niet tijdig en niet juist

Kansen en belemmeringen van jongeren worden soms niet tijdig en juist in beeld gebracht in een diagnose. Dit kan ertoe leiden dat de intensiteit van de begeleiding en de ingezette instrumenten en/of trajecten niet passen bij de specifieke situatie van de jongere. Het risico bestaat dat de jongere hierdoor een traject niet afrondt en zelfs uit beeld raakt.

Toelichting

Als een jongere zich meldt bij CWI, beoordeelt CWI welke instantie de jongere verder zal begeleiden (CWI zelf, de gemeente of RMC). Als een jongere door CWI wordt doorverwezen naar RMC of de gemeente volgt daar vaak een uitgebreidere diagnose.

Het CWI maakte bij eerdere inschrijvingen van een aantal jongeren uit ons onderzoek de inschatting dat er kleine problemen speelden, terwijl deze jongeren toen al grote problemen hadden. De jongeren werden daardoor ten onrechte niet doorverwezen naar de gemeente die hen extra had kunnen ondersteunen. Begeleiders van CWI hebben weinig tijd om de eerste diagnose te stellen. De beschikbare tijd voor diagnose is bij CWI namelijk genormeerd.

Ook bij de, vaak uitgebreidere, diagnose door de gemeente en het RMC komen belemmeringen van jongeren om aan het werk of terug naar school te gaan, soms niet aan het licht. Als jongeren bij een hulpverleningsinstantie terecht komen, wordt wel vaker een uitgebreide diagnose gesteld waarbij alle leefgebieden in kaart worden gebracht.

Bij de diagnose wordt door begeleiders van CWI en de gemeente slechts in beperkte mate informatie ingewonnen bij andere instanties die de jongere eerder hebben begeleid. Ook wordt niet altijd gebruikgemaakt van informatie uit het verleden als een jongere eerder ingeschreven is geweest bij CWI en/of bij de gemeente. Hierdoor ontbreekt soms belangrijke informatie, worden belemmeringen over het hoofd gezien, of worden jongeren vaker getest dan nodig.

Soms is het in de praktijk niet mogelijk om een diagnose te stellen, omdat een jongere weigert mee te werken. Als een jongere geen uitkering heeft, hebben begeleiders geen drukmiddel om een diagnose af te dwingen.

De gevolgen van het niet goed diagnosticeren en het afstemmen van de begeleiding en bemiddeling op de belemmeringen blijken uit het verhaal van Glenda.¹

¹ Om er in dit rapport voor te zorgen dat niet uit het oog verloren wordt om wie het uiteindelijk gaat, worden in Deel I en II enkele cases van werkloze jongeren beschreven. Ze zijn ontleend aan ons onderzoek in de praktijk. De cases zijn niet representatief, maar geven wel een indruk van de situatie waarin jongeren zich kunnen bevinden en van de begeleiding die zij kunnen krijgen. Om herkenning te voorkomen zijn de namen veranderd. Ook zijn er met het oog op de leesbaarheid vereenvoudigingen aangebracht.

Glenda is twintig jaar en woont samen met haar jongere broer bij haar moeder. Ze heeft psychische klachten als gevolg van een problematische jeugd. In juni 2006 meldt ze zich bij het CWI. CWI constateert dat ze psychische problemen heeft en adviseert de gemeente om haar belastbaarheid te toetsen. De gemeente stelt echter geen uitgebreide diagnose en toetst haar belastbaarheid niet. Er worden ook geen instrumenten ingezet om iets aan haar problemen te doen. Wel wordt ze begeleid naar een opleiding Arbeidsmarktgekwalificeerd Assistent. De intake voor deze opleiding bij het ROC is zeer summier. Glenda begint aan de opleiding, maar valt na een paar maanden al weer uit vanwege haar psychische problemen. Ze raakt vervolgens steeds verder in de problemen.

Op een gegeven moment schakelt RMC een jongerenwerker in, die langzaam haar vertrouwen weet te winnen. De jongerenwerker zoekt haar thuis op en brengt haar situatie in beeld. Ze heeft schulden (o.a. een studieschuld in verband met de AKA-opleiding) en geen geld meer voor eten en persoonlijke verzorging. In juni 2007, een jaar na haar aanmelding bij CWI wordt haar situatie besproken in het ketenoverleg. Hulpverlening wordt vervolgens opgestart.

2.2.1 Aanbevelingen

Wij bevelen CWI aan om in overleg met gemeenten te bezien hoe de diagnose bij de intake verbeterd kan worden. Mogelijk kan dit door de diagnoseactiviteiten van de verschillende instanties te integreren en ze eerder uit te voeren. Hierbij kan worden aangesloten bij de invoering van de toonkamerprincipes (zie § 1.3 in dit deel).

Daarnaast is het belangrijk dat de betrokken partijen de kwaliteit van de diagnose en de effectiviteit van de ingezette diagnose-instrumenten periodiek evalueren.

We bevelen de minister van SZW aan om deze ontwikkelingen via de planning- en controlcyclus te bevorderen en te bewaken.

We geven gemeenten (ook voor de RMC-functie) en CWI in overweging om bij de diagnose van de jongeren vaker informatie in te winnen bij instanties uit andere ketens, bijvoorbeeld bij de school waar de jongere op gezeten heeft en in de toekomst ook bij de Centra voor Jeugd en Gezin. ICT-toepassingen kunnen hierbij een hulpmiddel zijn. Ook het gebruikmaken van expertise uit andere ketens, bijvoorbeeld kennis over psychische stoornissen, kan de diagnose verbeteren. De ministers van SZW en OCW en de minister voor J&G kunnen stimuleren dat partijen uit de verschillende ketens afspraken met elkaar maken.

2.3 Begeleiding onvoldoende outreachend en oplossingsgericht

De begeleiding van werkloze jongeren met meervoudige problematiek sluit nog te weinig aan bij hun beperkte zelfredzaamheid en bij hun belemmeringen. Begeleiders van CWI, gemeente en RMC werken op dit moment namelijk nog vrij weinig outreachend en oplossingsgericht. Daardoor ontstaat het risico dat de jongeren niet verder komen, omdat ze zelf immers niet in staat zijn om hun eigen problemen constructief aan te pakken. De belemmeringen van jongeren om naar school of werk te gaan worden dan niet minder of nemen, erger nog, zelfs toe.

Toelichting

Werkloze jongeren met meervoudige problematiek zijn vaak afwachtend en ervaren drempels in hun contacten met instanties. Op andere vlakken kunnen ze wel zelfredzaam zijn; een deel van de jongeren kan zich bijvoorbeeld goed handhaven op straat. Voor deze jongeren is het van

belang dat ze een – bij voorkeur vaste – begeleider hebben die ze vertrouwen en die outreachend werkt.

Momenteel wordt er door begeleiders van RMC, CWI en de gemeente nog vrij weinig outreachend en oplossingsgericht gewerkt. Binnen de zorg en hulpverlening gebeurt dit vaker. Dat kan komen doordat gemeente en RMC vooral zijn gericht op het bemiddelen naar werk of school en de zorg en hulpverlening juist op het oplossen of het leren omgaan met problemen of beperkingen.

Begeleiders van RMC en de gemeente noemen als de belangrijkste reden voor het feit dat ze weinig outreachend werken dat ze te weinig tijd hebben. Andere redenen zijn het ontbreken van financiële middelen en het soms geen vat kunnen krijgen op een jongere.

Een goed voorbeeld van outreachend en oplossingsgericht werken, is het verhaal van Mustafa.

Mustafa

Mustafa is opgegroeid in pleeggezinnen en was al jong lid van bendes. Hij heeft in het voorjaar van 2006 veel problemen: fysieke beperkingen, geen vaste huisvesting, schulden, gedrags-, verslavings- en relatieproblemen. De afdeling re-integratie van de gemeente geeft hem voor een jaar een ontheffing van de arbeidsverplichting. De gemeente onderneemt in deze periode niets om zijn belemmeringen op te heffen; een weinig oplossingsgerichte houding.

Jeugdclassering meldt Mustafa aan bij de crisisopvang (omdat hij geen vaste woon- of verblijfplaats heeft) en bij het RMC. Zij gaan samen met maatschappelijk werk aan de slag om zijn belemmeringen weg te nemen: de crisisopvang begeleidt hem bijvoorbeeld outreachend bij het regelen van een woning en bij het oplossen van zijn schuldenprobleem. Daarnaast wordt hij gestimuleerd om actief te worden en structuur aan te brengen in zijn leven. Hij krijgt psychologische begeleiding. Begin 2007 gaat het beter met Mustafa en gaat RMC actief aan de slag: de RMC-begeleider organiseert bijvoorbeeld een gesprek met Mustafa, hemzelf en de jongerenwerker van maatschappelijk werk. De begeleiders bezoeken hem thuis en er is regelmatig telefonisch contact. Uiteindelijk start hij met een opleiding ICT. Het RMC blijft hem volgen zolang hij met deze opleiding bezig is. Het resultaat: Mustafa is blijvend uit de problemen.

2.3.1 Aanbevelingen

De huidige werkwijze van de uitvoerende instanties is vooral geschikt voor jongeren met weinig belemmeringen. Voor jongeren met grotere en meervoudige problematiek is een extra inspanning nodig. Wij doen daarvoor de volgende aanbevelingen:

Wij geven de gemeenten (ook voor de RMC-functie) in overweging om meer te differentiëren in de aanpak van werkloze jongeren door begeleiders de ruimte te geven en indien nodig te stimuleren jongeren met verschillende grote belemmeringen op een meer outreachende en oplossingsgerichte wijze te begeleiden. Deze wijze van begeleiden kan door de begeleiders zelf worden uitgevoerd of anders (deels) worden ingekocht.

We bevelen de minister van SZW aan om gemeenten duidelijkheid te geven over de vraag of een meer intensieve begeleiding voor jongeren met meervoudige problematiek bekostigd kan worden uit het Werk(W)-deel van het budget dat ze krijgen voor de uitvoering van de Wwb. Ten tijde van ons onderzoek was het onduidelijk of deze extra begeleiding valt onder re-integratiekosten of onder uitvoeringskosten (SZW, 2007). Tot nu toe is alleen in het eerste geval bekostiging uit het W-deel van het budget voor de Wwb mogelijk.

Wij bevelen de minister van SZW ook aan om CWI en gemeenten te stimuleren jongeren met meervoudige problematiek intensiever te begeleiden. Omdat deze jongeren meestal niet direct aan het werk of terug naar school kunnen, zou de minister de mogelijkheden kunnen bekijken om niet alleen te sturen op uitstroom naar werk of school, maar ook op tussenliggende doelen als bijvoorbeeld schuldenvrij zijn. De minister van SZW zou hiervoor samen met andere betrokken ministers prestatie-indicatoren kunnen ontwikkelen.

2.4 Vaak geen inzet passende instrumenten

De gemeente en RMC zetten bij de begeleiding van werkloze jongeren met meervoudige problematiek vaak geen passende instrumenten in of maken niet optimaal gebruik van de instrumenten van andere instanties. Jongeren krijgen dan een traject aangeboden dat voor hen niet geschikt is, bijvoorbeeld omdat er te weinig begeleiding is of omdat niet alle belemmeringen worden aangepakt. Als er geen passende instrumenten worden ingezet, hebben de jongeren vaak langere tijd geen zinvolle dagbesteding en is er geen voortgang in de re-integratie, omdat er niet gewerkt wordt aan het wegnemen van hun belemmeringen. Het risico dat ze gedemotiveerd raken of uit beeld verdwijnen wordt daardoor groter.

Toelichting

Onder instrumenten verstaan wij de interventies om belemmeringen van de jongere weg te nemen en hem of haar te ondersteunen op weg naar werk of school. Dat kunnen work-firsttrajecten, re-integratietrajecten, sociale activeringstrajecten en zorgtrajecten zijn (zie bijlage 4 van dit rapport voor uitleg over de instrumenten). Maar het kunnen ook andere vormen van zorg en hulpverlening zijn, zoals psychiatrische hulp en schuldhulpverlening. Bij de begeleiding van jongeren terug naar school gaat het vooral om ondersteunende voorzieningen, zoals schakeltrajecten (waarin leerachterstanden of deficiënties worden overbrugd) of extra begeleiding.

Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen voor het onvoldoende aansluiten van aangeboden instrumenten op de problematiek van werkloze jongeren.

Ten eerste hangt het samen met de problemen bij de diagnose van de kansen en belemmeringen van de jongeren (zie § 2.2).

Ten tweede ontbreekt het voor sommige specifieke belemmeringen, zoals psychische problemen of een gebrekkige motivatie, aan effectieve instrumenten. Het kan zijn dat deze instrumenten niet bestaan, maar ook dat instanties of jongerenbegeleiders niet op de hoogte zijn van bepaalde instrumenten.

Ten derde komt het voor dat bepaalde instrumenten onvoldoende beschikbaar zijn. Dat geldt bijvoorbeeld voor schuldhulpverlening en voor werkplekken in de sociale werkvoorziening.

Ten slotte komt het door de manier waarop de beschikbare voorzieningen georganiseerd zijn en gefinancierd worden. De verschillende problemen waar jongeren mee te maken hebben (bijvoorbeeld op het gebied van gezondheid, schulden of huisvesting) vragen vaak een specialistische aanpak. Deze specialistische voorzieningen zijn vaak in afzonderlijke instanties georganiseerd en soms is er een aparte indicatie voor nodig. Instanties kunnen daardoor zelf vaak maar een stukje leveren van de hulpverlening die een jongere nodig heeft. Voor de rest moeten ze doorverwijzen. Daardoor duurt het lang voordat een jongere de juiste hulpverlening krijgt.

In het volgende voorbeeld krijgt een werkloze jongere verschillende instrumenten aangeboden. Deze sluiten echter maar gedeeltelijk aan bij haar belemmeringen.

Annemarie

Annemarie is achttien jaar. Ze heeft psychische problemen en gedragsproblemen en verblijft in een woonvoorziening van de jeugdhulpverlening. De gemeente laat een diagnose stellen. Daaruit komt slechts een deel van haar problemen en belemmeringen naar voren. Voor het stellen van de diagnose wordt er geen informatie ingewonnen bij de jeugdhulpverlening. De gemeente denkt daardoor dat haar problemen klein zijn. Het is dan ook de bedoeling dat ze teruggaat naar school. Ze wil dat zelf ook graag. Omdat ze moet wachten tot de opleiding start, krijgt ze ter overbrugging een work-firstplaats aangeboden bij een kringloopbedrijf. Dit blijkt geen geschikt traject voor Annemarie: ze verschijnt maar heel weinig bij het kringloopbedrijf. Haar problemen zijn te groot voor een dergelijke werkplek. Pas een halfjaar na de diagnose blijkt hoe groot haar problemen zijn (geworden): ze heeft geen vaste verblijfplaats meer, heeft verkeerde vrienden en ernstige psychische problemen. De gemeente meldt haar dan aan voor een traject bij Jeugdzorg. Dit traject bestaat uit intensieve ambulante begeleiding waarbij problemen op verschillende leefgebieden worden aangepakt. De begeleiding lijkt een positief effect te hebben, maar is ontoereikend voor alle problemen. Een intensiever traject zou gewenst zijn. De gemeente heeft met Jeugdzorg ook afspraken gemaakt over intensievere trajecten, maar die blijken alleen ingezet te worden voor jongeren met een bijstandsuitkering. Annemarie komt hiervoor niet in aanmerking. Ze gaat nu naar een dagbestedingproject voor (ex-)verslaafden en dak- en thuislozen. Ze krijgt hier (nog steeds) niet de intensieve begeleiding die ze gezien haar problemen nodig heeft, en ze is niet dichterbij de opleiding gekomen die ze graag wil doen.

2.4.1 Lerend vermogen Rijk verder ontwikkelen

Hoewel veel instrumenten op decentraal niveau kunnen worden ontwikkeld en aangeboden, kan ook het Rijk een bijdrage leveren aan de beschikbaarheid van instrumenten. Wij hebben voor drie onderwerpen, waarbij de afgelopen jaren knelpunten zijn geconstateerd (zie § 4.3 in Deel II), onderzocht in hoeverre het Rijk de afgelopen jaren lerend vermogen heeft getoond bij de inzet van instrumenten om de jeugdwerkloosheid te bestrijden. We hebben gekeken naar instrumenten:

- om het risico op verzuimkosten voor werkgevers weg te nemen (de zogenoemde no-riskpolis);
- om de motivatie en de werknemersvaardigheden bij jongeren te bevorderen zodat zij voor werkgevers aantrekkelijker worden (onder andere via het Tweede Kans Beroepsonderwijs);
- om het tekort aan leerwerkplekken te verminderen.

Het Rijk kan zijn lerend vermogen verder ontwikkelen. De Ministeries maken nog niet optimaal gebruik van onderzoek naar de effectiviteit en haalbaarheid van beleidsinstrumenten. Zo werd bij de onderwerpen «risico verzuimkosten» en «motivatie en werknemersvaardigheden» besloten tot de inzet van nieuwe instrumenten terwijl de verwachte haalbaarheid en effectiviteit daarvan nog te weinig waren onderzocht. Ook was er bij het onderwerp «motivatie en werknemersvaardigheden» weinig aandacht voor monitoring en evaluatie van nieuwe instrumenten.

2.4.2 Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van SZW en de minister voor J&G aan om, in overleg met de uitvoerende instanties, na te gaan of er voor jongeren met specifieke belemmeringen (zoals psychische problemen en een gebrekkige motivatie) effectieve instrumenten bestaan. Als er onvol-

doende effectieve instrumenten blijken te zijn, zouden de ministers moeten bevorderen dat dergelijke instrumenten worden ontwikkeld. Als bestaande effectieve instrumenten onvoldoende worden ingezet, zouden de ministers de bekendheid van instanties en jongerenbegeleiders met deze instrumenten moeten vergroten. Dit kan bijvoorbeeld door het (laten) opzetten van benchmarks of door het verspreiden van kennis over effectieve instrumenten.

Verder bevelen we de minister voor J&G en de minister van SZW aan om bij het ontwikkelen en implementeren van nieuwe instrumenten, zoals de campussen en de werkleerplicht, na te gaan in hoeverre deze instrumenten ook passend zijn voor de jongeren waarover dit onderzoek gaat. De complexe problematiek van deze jongeren vraagt immers om maatwerk en intensieve begeleiding, gericht op het wegnemen van hun belemmeringen.

Daarnaast wijzen wij erop dat het belangrijk is om de haalbaarheid van nieuwe instrumenten te onderzoeken en de resultaten van de instrumenten te monitoren en te evalueren.

Wij bevelen de minister voor J&G en de minister van SZW aan om, in overleg met gemeenten en andere uitvoerende partijen, na te gaan hoe de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van specialistische voorzieningen voor jongeren met meervoudige problematiek kan worden verbeterd. Te denken valt bijvoorbeeld aan een persoonsvolgend budget (budget waarmee de jongeren hun eigen pakket van begeleiding en ondersteuning kunnen samenstellen. Het budget wordt beheerd door de instantie die de regie voert over de begeleiding).

2.5 Samenwerking en informatie-uitwisseling kan beter

De samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen de verschillende instanties die werkloze jongeren met meervoudige problematiek begeleiden, kan worden verbeterd. Dit geldt zowel voor de samenwerking tussen de partijen binnen de SUWI-keten (gemeenten, CWI en UWV) als voor de samenwerking tussen deze partijen en de instanties uit zorg, hulpverlening en onderwijs. Doordat de samenwerking en informatie-uitwisseling niet altijd goed verlopen, ontstaan onderbrekingen in de begeleiding, kunnen instanties jongeren verkeerd doorverwijzen of gebeurt het dat ze een instrument inzetten dat niet geschikt is voor de betreffende jongere.

Toelichting

De verantwoordelijkheid voor de begeleiding van jongeren met meervoudige problematiek is over veel partijen verdeeld. Samenwerking en informatie-uitwisseling komen niet automatisch van de grond. Hierbij spelen onder meer verkokering tussen instanties en de beperkte tijd en capaciteit van instanties een rol. Dit is niet eenvoudig op te lossen. Er wordt momenteel gewerkt aan de verbetering van de samenwerking en informatie-uitwisseling in de SUWI-keten, onder meer door de vorming van locaties werk en inkomen en de implementatie van de integrale dienstverlening (zie § 1.3 van dit deel). Voor de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de SUWI-ketenpartners en partijen uit andere ketens, vooral de zorg, is echter minder aandacht. Een positieve ontwikkeling is de geplande invoering van de Verwijsindex Risicojongeren, die het mogelijk maakt dat begeleiders van verschillende instanties bij verscheidene signalen elkaars contactgegevens ontvangen (zie § 1.3 van dit deel).

Samenwerking binnen de keten voor werk en inkomen

In § 2.2 kwam al aan de orde dat CWI en de gemeente bij het stellen van een diagnose niet altijd informatie inwinnen bij organisaties die de jongere eerder hebben begeleid. Dit kan ertoe leiden dat de doorverwijzing naar de juiste instantie niet goed verloopt of er kan een instrument worden ingezet waarvan in het verleden al is gebleken dat het niet goed werkte.

Verder zien we dat er weinig informatie-uitwisseling is tussen UWV en gemeente of CWI. Als jongeren bijvoorbeeld een Wajong-uitkering aanvragen bij UWV, is er vaak weinig overleg over de voortgang van de aanvraag en de verdere begeleiding. Hoewel het merendeel van de jongerenbegeleiders van de gemeenten aangeeft de begeleiding voort te zetten zolang UWV nog geen besluit heeft genomen over de aanvraag, komt het ook voor dat de begeleiding wordt stopgezet. Dan gebeurt er soms maandenlang niks met de jongere.

Een mogelijke verklaring voor de gebrekkige informatie-uitwisseling is dat jongerenbegeleiders te weinig tijd hebben om – naast de intake en de bemiddeling – informatie in te winnen bij andere instanties voor jongeren met complexe problematiek. Jongerenbegeleiders van CWI hebben bijvoorbeeld voor alle jongeren dezelfde (beperkte) hoeveelheid tijd tot hun beschikking.

Samenwerking tussen de keten voor werk en inkomen, het onderwijs en de zorg

Ook tussen de SUWI-ketenpartners en het onderwijsveld kan de informatie-uitwisseling beter. Uit ons onderzoek komt naar voren dat niet alle voortijdig schoolverlaters bekend zijn bij het RMC.² Onderwijsinstellingen, CWI en gemeente melden voortijdig schoolverlaters niet altijd bij het RMC. Er is ook vaak geen structureel (keten)overleg tussen deze instanties. Een gevolg is dat de niet bij het RMC gemelde jongeren niet in aanmerking komen voor begeleiding terug naar school (via het RMC). Het inrichten van een Jongerenloket (§ 1.3) kan er mogelijk aan bijdragen dat de contacten met het RMC verbeteren.

De samenwerking tussen de instanties uit de zorg en hulpverlening enerzijds en de SUWI-ketenpartners anderzijds is het minst ver ontwikkeld. Er zijn weinig contacten tussen deze twee ketens. CWI, gemeente en RMC wisselen weinig informatie uit met zorg- of hulpverleningsinstanties over specifieke jongeren. Uit ons onderzoek kregen we de indruk dat hulpverlenende instanties wat vaker het initiatief nemen tot contact met gemeente, CWI of RMC en vaker proberen alle informatie over een jongere bij elkaar te brengen. Er is echter meestal geen keten- of casusoverleg, waarin jongeren worden besproken, informatie wordt uitgewisseld en de begeleiding wordt afgestemd. In het onderzoek hebben we gezien dat wel dit goed kan werken. De gebrekkige informatie-uitwisseling tussen de keten voor werk en inkomen en de zorg en hulpverlening speelt vooral als het gaat om jongeren met psychische, sociaal-emotionele of sociaal-maatschappelijke problemen.

Een van de factoren die een goede informatie-uitwisseling tussen instanties kan belemmeren is onbekendheid met de privacywetgeving. Partijen zijn nogal eens in de veronderstelling dat anderen geen informatie mogen verstrekken over een specifieke jongere, zeker als het gaat om zorginstellingen.

² Dit komt ook naar voren uit een onderzoek van de Auditdienst en de Onderwijsinspectie van het Ministerie van OCW (2007) naar het meldingsproces rond verzuim en voortijdig schoolverlaten bij onder meer de onderwijsinstellingen voor beroepsonderwijs. Onderwijsinstellingen melden verzuim en uitval niet altijd volledig en tijdig aan gemeenten (leerplichtzaken en RMC).

Een andere factor die meespeelt, is dat organisaties onderling geen (concrete) afspraken over samenwerking maken. Het gevolg kan zijn dat begeleiders niet bekend zijn met de werkwijzen van de andere instanties en niet weten wie ze kunnen benaderen met een bepaalde vraag. Dit geldt vooral voor de samenwerking tussen gemeente of CWI en zorginstellingen. Ook cultuurverschillen en vooral denken vanuit de doelen van de eigen organisatie kunnen ertoe bijdragen dat onvoldoende informatie wordt uitgewisseld.

Hieronder beschrijven we een voorbeeld van gebrekkige informatie-uitwisseling.

Simone

Simone heeft borderlineklachten en schulden. In 2005 is ze een re-integratietraject gestart via UWV. Ze had op dat moment een aanvraag voor een Wajong-uitkering lopen bij UWV. Dit traject wordt stopgezet, omdat ze een tijdje naar het buitenland gaat. Bij terugkomst in 2006 vraagt ze een bijstandsuitkering aan via het Jongerenloket van de gemeente. Het Jongerenloket vraagt UWV om het re-integratietraject opnieuw te starten. Tegelijkertijd heeft de afdeling uitkeringen van de gemeente aan het re-integratiebedrijf doorgegeven dat deze jongere niet in staat is om te werken en dat het traject niet herstart moet worden. Deze afdeling geeft dit echter niet door aan het Jongerenloket. Daardoor gebeurt er een halfjaar niks. Als het Jongerenloket ontdekt dat het traject niet herstart is, wordt er weer actie ondernomen.

Pas een jaar na haar inschrijving laat het Jongerenloket haar belastbaarheid onderzoeken. Daaruit blijkt dat ze in binnen de Wet sociale werkvoorziening (WSW) in een gesubsidieerde baan zou kunnen werken. Wellicht had UWV, als het Jongerenloket daar navraag had gedaan, al eerder inzicht kunnen geven in de belastbaarheid van Simone. Ook heeft het Jongerenloket geen contact gezocht met hulpverleners waar de jongere in het verleden mee te maken heeft gehad. Simone wordt overgedragen aan de gemeente en er volgt een gesprek met haar over werken in de WSW. Dan blijkt dat het heel slecht met haar gaat en dat werken niet aan de orde is. Er wordt met haar gesproken over sociale activering. Haar begeleider gaat daarna met zwangerschapsverlof en er wordt besloten niks meer te doen tot deze terug is.

2.5.1 Aanbevelingen

We bevelen de minister voor J&G aan om, in overleg met de ministers van SZW, OCW en VWS, na te gaan op welke wijze de verkokering tussen instanties uit verschillende ketens die bij de begeleiding van jongeren met meervoudige problematiek betrokken zijn, kan worden verminderd. Vooral de verbetering van de samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen de SUWI-ketenpartners en zorg- en hulpverlening is voor deze jongeren van belang.

Wij geven de ministers een aantal mogelijke verbeterpaden in overweging:

- Stimuleren dat er meer casusoverleggen worden gevoerd over individuele jongeren met meervoudige problematiek;
- Het voor meer organisaties toegankelijk maken van ICT-toepassingen die relevante informatie bevatten over individuele jongeren, zoals het digitale klantdossier³;
- Stimuleren dat uitvoerende instanties uit de verschillende ketens meer met elkaar samenwerken door het onderling (laten) afsluiten van convenanten, vooral tussen instanties uit de SUWI-keten en instanties uit de zorg en hulpverlening;
- Het formuleren van prestatie-indicatoren, gericht op samenwerking met partijen uit andere ketens. Een mogelijkheid om dit te realiseren is om afspraken met elke instantie afzonderlijk over hun aandeel in het

³ Het digitaal klantdossier wordt gebruikt door CWI, UWV en gemeenten. Het bevat allerlei gegevens over klanten van deze instanties die gebruikt kunnen worden voor het bepalen van het recht op een uitkering of toeleiding naar werk. De bedoeling is dat er in de toekomst ook koppelingen worden gelegd met databases van andere instanties, zoals de Sociale Verzekeringsbank en de Belastingdienst.

- proces te combineren met – daarop aansluitende – afspraken met ketenpartners. Een voorbeeld hiervan zijn de afspraken die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft gemaakt met de politie (onder meer over de aanpak van overlast veroorzakende en criminele jongeren) en, daarop aansluitend, met onder meer gemeenten en het Openbaar Ministerie;
- Het verstrekken van duidelijke informatie aan de uitvoerende instanties uit de SUWI-keten, het onderwijs en de zorg over de mogelijkheden van informatie-uitwisseling binnen de kaders van de privacywetgeving.

Het tot stand brengen van een goede samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende partijen uit de keten voor werk en inkomen, het onderwijs, de zorg en de hulpverlening moet uiteindelijk op lokaal en regionaal niveau plaatsvinden. We geven CWI en gemeenten (ook voor de RMC-functie) daarom mee: bekijk met elkaar, met UWV, ROC's en met partijen uit de zorg en hulpverlening welke afspraken kunnen worden gemaakt om de samenwerking en informatie-uitwisseling een structureel karakter te geven. De partijen kunnen daarbij denken aan afspraken over wie binnen een instantie aanspreekpunt is voor andere instanties als het gaat om jongeren met meervoudige problematiek, aan de gestructureerde overdracht van informatie over een jongere van de ene instantie naar de andere, en aan het opzetten van een casus- of ketenoverleg.

2.6 Regie regelmatig onduidelijk

Bij de begeleiding van werkloze jongeren met meervoudige problematiek naar school of werk zijn vaak verschillende organisaties betrokken. Het komt regelmatig voor dat het niet duidelijk is wie van deze organisaties de regie voert over de begeleiding van een jongere. Hierdoor wordt de kans groter dat zich onderbrekingen voordoen in de begeleiding van de jongere en dat deze uit beeld raakt. Ook worden het doel en de aanpak van de begeleiding van een bepaalde jongere vaak niet voldoende afgestemd tussen alle betrokken organisaties.

Toelichting

Voor de continuïteit van de begeleiding van deze jongeren is het belangrijk dat één van de betrokken organisaties de regie voert over de jongere om er voor te zorgen dat alle activiteiten rondom een jongere worden gecoördineerd en op elkaar worden afgestemd. De betrokken organisaties hebben vaak geen duidelijke afspraken gemaakt over de vraag wie van hen de regie voert over de begeleiding van de jongere. Ook is niet altijd sprake van goede communicatie en een goede overdracht als de regie gedurende de begeleiding van een jongere wisselt tussen begeleiders van verschillende organisaties. De afstemming over het doel en de aanpak van de begeleiding van de jongere tussen alle betrokken organisaties is vaak niet voldoende.

Gemeenten, CWI, UWV, ROC's en hulpverlenende instanties hebben namelijk elk hun eigen doelstellingen, beleid en verantwoordelijkheden. Hun financiering is bedoeld om de eigen doelen te realiseren en niet zozeer een gezamenlijk doel. Dit belemmert dat de jongere centraal komt te staan in de begeleiding: iedere organisatie benadert de jongere vooral vanuit het eigen perspectief. En juist bij jongeren met meervoudige problematiek is het belangrijk dat de betrokken organisaties verder kijken dan hun eigen doelstellingen en dat één organisatie alle activiteiten rondom de jongere coördineert.

In de huidige praktijk kan het resultaat van bovenstaande bijvoorbeeld zijn dat organisaties tegengestelde acties in gang zetten. In ieder geval krijgt de jongere vaak niet de begeleiding die hij of zij nodig heeft.

Welke organisatie uit welke keten het meest geschikt is om de regie over de begeleiding van een jongere te voeren, is afhankelijk van de situatie van de jongere. Wil de jongere terug naar school of aan het werk? Welke belemmeringen moeten worden weggenomen en welke instrumenten zijn hiervoor nodig?

Het belang van duidelijke afspraken over de regie en het doel en de aanpak van de begeleiding blijkt uit het verhaal van Tim.

Tim

Tim is twintig jaar en heeft een vmbo-opleiding afgerond. Hij staat met onderbrekingen al een aantal jaren bij CWI ingeschreven. Het lukt hem niet om werk te vinden, ondanks zijn goede arbeidsmarktkansen. Tim heeft moeite met schrijven en is niet erg gemotiveerd. Zijn familie stimuleert hem ook niet om iets te ondernemen.

In 2006 wordt hij zowel door CWI als RMC begeleid. Het is onduidelijk wie de regie voert en de initiatieven die beide organisaties nemen, worden onderling niet afgestemd. CWI probeert Tim naar werk te begeleiden, RMC probeert hem in dezelfde periode te motiveren weer naar school te gaan. Tim wil niet naar school en blijft baantjes zoeken. RMC en CWI hebben uiteindelijk contact met elkaar. Ze spreken af dat CWI Tim beter kan begeleiden en RMC stopt de begeleiding. CWI heeft Tim dan echter al uitgeschreven omdat hij zijn Wwb-aanvraag niet heeft ingeleverd bij de gemeente. CWI gaat niet meer na wat er met Tim gebeurd is en hij raakt uit beeld.

2.6.1 Aanbevelingen

Om alle activiteiten van verschillende instanties die zich met jongeren met meervoudige problematiek bezighouden te coördineren en op elkaar af te stemmen, is er een regisseur nodig die de jongere centraal stelt en die zich verantwoordelijk voelt voor de jongere en zijn problemen. De regisseur hoeft niet zelf alle hulp of ondersteuning te bieden, maar moet een beroep kunnen doen op andere instanties. Hij of zij moet dan ook goed op de hoogte zijn van de werkwijze van andere organisaties. Voor alle betrokken begeleiders moet het duidelijk zijn wie de regisseur is. Dat betekent dat instanties informatie met elkaar moeten delen en duidelijke afspraken moeten maken.

We bevelen de minister voor J&G aan om, in overleg met de ministers van SZW, OCW en VWS, na te gaan op welke wijze er in de uitvoering vaker duidelijke afspraken kunnen worden gemaakt over wie voor een specifieke jongere de regie over de begeleiding op zich neemt. De Verwijsindex Risicjongeren kan hierbij een belangrijk hulpmiddel zijn. Een systeem op zich is echter niet voldoende om de regie te verbeteren; het is ook van belang dat de instantie die de regie krijgt toegewezen hiervoor voldoende is toegerust en dat deze instantie ook daadwerkelijk actie onderneemt. Verder is het belangrijk om de regie te regelen voor jongeren die niet in de Verwijsindex Risicjongeren zijn opgenomen of waarvoor maar één risicomelding is opgenomen in de Verwijsindex.

Wij geven de ministers een aantal mogelijke verbeterpaden in overweging:

- Stimuleren dat er lokaal of regionaal op organisatieniveau sluitende afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de regie per jongere wordt geregeld;
- Bepalen dat de organisatie die een jongere als eerste binnenkrijgt verantwoordelijk is voor de jongere totdat (eventueel) de regie expliciet aan een andere organisatie wordt toebedeeld;
- Stimuleren van een goede en persoonlijke overdracht van jongeren tussen instanties (om het «over de schutting gooien» van jongeren met problemen te voorkomen);
- Organisaties aan te spreken op het uit beeld raken van jongeren of ervoor zorgen dat ze zich daarover verantwoorden;
- Stimuleren en faciliteren van het opzetten van casusoverleg. Daarbij zitten alle partijen die bij de jongere betrokken zijn om de tafel om doel en aanpak van de begeleiding af te stemmen. Een dergelijk overleg kan ook bijdragen aan het verbeteren van de regie;
- Invoeren van een persoonsvolgend budget waarmee de regievoerder zelf bij alle organisaties de gewenste instrumenten kan inkopen.

Tot slot geven we de gemeenten (ook voor de RMC-functie) en CWI in overweging om, bij het maken van afspraken over samenwerking en informatie-uitwisseling (zie § 2.5), ook de regievoering over de begeleiding van werkloze jongeren met meervoudige problematiek te betrekken.

3 BESTUURLIJKE REACTIES EN NAWOORD

3.1 Inleiding

De minister van SZW, de minister voor Jeugd en Gezin en de staatssecretaris van OCW hebben op 9 september 2008 gezamenlijk gereageerd op ons conceptrapport. De voorzitter van de Raad van Bestuur van UWV, tevens plaatsvervangend voorzitter Raad van Bestuur van CWI, heeft op 2 september 2008 gereageerd namens zowel UWV als CWI. De VNG heeft op 9 september 2008 gereageerd op ons conceptrapport. Hieronder hebben wij de drie reacties samengevat. De integrale reacties staan op www.rekenkamer.nl. De reacties gaven ons aanleiding tot een nawoord (zie § 3.5).

3.2 Reactie bewindspersonen

Met belangstelling hebben de bewindspersonen kennisgenomen van de bevindingen uit dit onderzoek naar de begeleiding van werkloze jongeren die kampen met meervoudige problematiek. De bewindspersonen zijn van mening dat veel van de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer doet ter verbetering van de aanpak van deze meer problematische groep werkloze jongeren goed aansluiten bij ontwikkelingen die in gang zijn gezet door zowel het Rijk als door de verschillende uitvoerende instanties. De minister voor Jeugd en Gezin zal het geheel aan maatregelen in het kabinetsbeleid op het gebied van school naar werk inzichtelijk maken door in een helder en overzichtelijk product het kabinetsbeleid te presenteren.

Diagnose

De bewindspersonen stellen dat integrale dienstverlening nu al wordt beoogd en ook gerealiseerd in de Jongerenloketten. Hieraan wordt volgens de bewindspersonen met de vorming van locaties werk en inkomen (LWI) een extra dimensie gegeven, ook gericht op het betrekken en bereiken van werkgevers. De wijze waarop gemeenten, zorginstellingen en onderwijsinstellingen de uitvoering van hun taken organiseren, is volgens de bewindspersonen aan deze organisaties zelf.

Outreaching en oplossingsgericht werken

De bewindspersonen schrijven dat gemeenten voor de werkloze jongeren die ingeschreven staan bij CWI re-integratiemiddelen kunnen inzetten om additionele voorzieningen voor deze jongeren beschikbaar te krijgen. Met de introductie van het participatiebudget voor personen vanaf achttien jaar komt de eis van inschrijving bij CWI te vervallen. De mogelijkheden van gemeenten om integrale dienstverlening aan te bieden worden vergroot, omdat de budgetten voor inburgering, educatie en re-integratie dan gebundeld kunnen worden ingezet.

Momenteel voert het Ministerie van SZW met de vier grote steden overleg om te komen tot een aanpak van de problemen van jongeren die nu nog aan de kant staan. De gemeenten willen meer investeren in een-op-eenbegeleiding en in een preventieve aanpak. Het Ministerie van SZW bevordert dat de plannen er komen en stelt eenmalig financiële middelen beschikbaar voor de uitvoering daarvan.

Instrumenten

Het kabinet herkent de door ons signaleerde problemen bij de voorzieningen voor jongeren met meervoudige problematiek. Het kabinet vindt ook dat de ontwikkeling van een geschikt instrumentarium om deze jongeren te laten participeren, prioriteit verdient. De minister voor Jeugd

en Gezin zal inventariseren wat de succesfactoren zijn voor een intersectoraal zorgaanbod en hij zal deze kennis ter beschikking stellen aan het veld.

Met de invoering van de werkleerplicht voor jongeren tot 27 jaar worden gemeenten verplicht om een werkleeraanbod te doen aan alle jongeren, dus ook aan de meer kansarmen. Jongeren zonder zicht op opleiding of baan, jongeren die dreigen af te glijden naar overlastgevend gedrag en jongeren die onbereikbaar zijn met de gebruikelijke instrumenten, wil het kabinet perspectief bieden door de invoering van campussen die gericht zijn op heropvoeding, scholing en arbeidstoeleiding. De bewindspersonen geven aan dat de haalbaarheid en effectiviteit van de campussen voor jongeren momenteel wordt onderzocht in pilots. Landelijke invoering is afhankelijk van de leereffecten daarvan.

Samenwerking en informatie-uitwisseling

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de uitwisseling van informatie tussen ketens en tussen partijen in een keten te verbeteren. Onder leiding van de minister voor Jeugd en Gezin wordt gewerkt aan de totstandkoming van de landelijke Verwijsindex Risicjongeren (VIR). Daarnaast ondersteunt het kabinet de projecten Jongeren Centraal en Integrale Dienstverlening. Deze projecten moeten het mogelijk maken om samenhangende gegevens op het terrein van werk en inkomen, onderwijs en zorg beschikbaar te stellen.

Verder zullen in de loop van 2009, bij wijze van proef, onderwijsgegevens beschikbaar komen voor het Digitaal Klantdossier (DKD). Naar verwachting zal de uitwisseling van gegevens in het najaar van 2009 gerealiseerd zijn. Vervolgens wordt de informatie-uitwisseling uitgebreid naar het terrein van zorg en welzijn.

Via de landelijke Helpdesk Privacy Jeugd en Gezin wordt informatie verstrekt aan uitvoerende instellingen over mogelijkheden van informatie-uitwisseling binnen de wettelijke kaders.

Het kabinet vertrouwt erop dat samenwerkende partijen verbeteringen ook initiëren vanuit de indringendheid van de problematiek in een bepaalde regio en vanuit de vragen en behoefte van de partijen zelf. Prestatie-indicatoren vanuit het Rijk opleggen om de ketensamenwerking te stimuleren, acht het kabinet dan ook niet noodzakelijk.

Regie

Het kabinet bereidt een wijziging van de Wet op de jeugdzorg voor. Daarin krijgen burgemeester en wethouders de bevoegdheid om bindende en sluitende afspraken te maken met (bij Algemene Maatregel van Bestuur) aan te wijzen instellingen uit de domeinen gezondheidszorg, jeugdzorg, onderwijs, welzijn, werk en inkomen, en openbare orde en veiligheid.

3.3 Reactie Raad van Bestuur van UWV en CWI

UWV en CWI vinden de (bestrijding van) jeugdwerkloosheid een belangrijk onderwerp en vinden dat ons rapport indringend beschrijft waar de problemen zitten.

UWV en CWI vragen zich af of de doelgroep van ons onderzoek de harde kern van de jeugdwerklozen vertegenwoordigt. De omvang van de feitelijke groep en de feitelijke problematiek is volgens hen waarschijnlijk kwantitatief vele malen groter dan nu uit het rapport naar voren komt.

De conclusie in het rapport dat de begeleiding van de doelgroep niet voldoende geschikt is, is volgens UWV en CWI deels gebaseerd op

niet-actuele informatie. Het rapport besteedt volgens hen namelijk geen aandacht aan ontwikkelingen vanuit UWV en CWI die deze problematiek voor een belangrijk deel ondervangen. UWV en CWI lichten dit in hun reactie (vooral) toe onder het kopje «samenwerking en afstemming».

Samenwerking en afstemming

UWV en CWI onderschrijven dat afstemming tussen organisaties van groot belang is voor de begeleiding van jongeren met meervoudige problematiek. Zij geven aan hier op verschillende manieren voor te zorgen, bijvoorbeeld door Jongerenloketten. De afstemming tussen partijen zal vanaf 1 januari 2009 volgens UWV en CWI een verdere impuls krijgen door de locaties werk en inkomen.

UWV fungeert verder als regisseur in regionale netwerken rondom Wajongers. Doel van deze netwerken is het bevorderen van een vloeiende overgang van school naar werk. Dit verwezenlijkt UWV door de samenwerking met en tussen partijen op de terreinen van zorg, welzijn, school en arbeid te regisseren en te faciliteren.

Diagnose

De samenwerking binnen Jongerenloketten vindt volgens UWV en CWI meestal plaats op één werkplek, namelijk de plek waar de diagnosestelling plaatsvindt. Door de betrokken instanties en hun dienstverlening fysiek op één plaats te concentreren – een ontwikkeling die door integrale dienstverlening alleen nog maar zal doorzetten – wordt de diagnosestelling kwalitatief ook steeds beter.

Regie

UWV en CWI erkennen het belang van de regierol. De bestaande infrastructuur van Jongerenloketten, de locaties werk en inkomen, de samenwerkingsafspraken met RMC's en het zorgcircuit bieden volgens UWV en CWI voldoende mogelijkheden om jongeren zonder werk adequate dienstverlening te bieden.

ICT-toepassingen

UWV en CWI geven aan dat ze in het bestaande traject van het stroomlijnen van indicatieprocessen (in opdracht van het Ministerie van VWS) samenwerken met het Centrum Indicatiestelling Zorg (CIZ). Het gaat daarbij om drie thema's: het integreren van de indicatieprocessen (in twee pilots in Doetinchem en Leeuwarden), het realiseren van elektronische intakevoorzieningen en digitale gegevensuitwisseling.

3.4 Reactie VNG

Hoewel het aantal jongeren in de bijstand substantieel is gedaald, kan er volgens de VNG nog veel worden verbeterd, vooral in de aansluiting tussen de zorgketen en de keten werk en inkomen. De VNG ondersteunt onze hoofdconclusie dat de verschillende ketens beter op elkaar moeten aansluiten om jongeren nog beter te begeleiden. De VNG kan zich ook vinden in onze aanbeveling om bij het ontwikkelen en implementeren van nieuwe instrumenten eerst na te gaan in hoeverre deze instrumenten passend zijn voor de doelgroep. In dit kader heeft de VNG een kritische reactie gegeven op het conceptwetsvoorstel Werkleerrecht.

3.5 Nawoord Algemene Rekenkamer

We hebben waardering voor de maatregelen die de bewindspersonen, UWV, CWI en de VNG in hun reacties noemen om de begeleiding van werkloze jongeren met meervoudige problematiek te verbeteren. De maatregelen bevatten een aantal goede initiatieven. Toch missen we nog een aantal voorstellen voor verbeteringen. Voorstellen die naar onze mening essentieel zijn voor een goede begeleiding van de doelgroep van ons onderzoek. Ze komen hieronder aan de orde.

Extra impuls verbetering diagnose nodig

We zijn met de minister van SZW en met UWV en CWI van mening dat Jongerenloketten en locaties werk en inkomen een positieve bijdrage kunnen leveren aan het verbeteren van de diagnose bij de intake van een jongere. We tekenen hierbij echter aan dat niet alle gemeenten een Jongerenloket hebben en dat niet alle betrokken instanties (zoals UWV, de RMC-functie en de ROC's) altijd deelnemen in een Jongerenloket. Bovendien is uit ons onderzoek gebleken dat een Jongerenloket geen garantie is voor goede informatie-uitwisseling en diagnosestelling. Om ervoor te zorgen dat de diagnose vaker tijdig en juist wordt gesteld, is het bij de inrichting van de locaties werk en inkomen belangrijk om heldere afspraken te maken over de manier waarop de diagnose wordt uitgevoerd. Wij zijn van mening dat de kwaliteit van de diagnosestelling kan worden verbeterd als bij die diagnosestelling meer aansluiting wordt gezocht bij kennis en informatie van instanties uit andere ketens, vooral uit de zorgketen. Wij betreuren het dat er op dit vlak geen initiatieven worden genomen door de uitvoerende instanties en dat de bewindspersonen hier geen rol voor zichzelf weggelegd zien. Het door UWV en CWI genoemde traject van het stroomlijnen van de indicatiestelling voor voorzieningen in de zorg en de sociale zekerheid is een goed voorbeeld van hoe verschillende instanties informatie kunnen uitwisselen. Dit kan, als de pilots succesvol blijken, wellicht breder worden toegepast.

Resultaten G4-plannen voor intensieve begeleiding verspreiden

De bewindspersonen geven aan dat het Ministerie van SZW stimuleert dat de vier grote steden plannen opstellen om jongeren met problemen die nu nog aan de kant staan, intensief te begeleiden. De plannen vormen een goede aanzet, maar wij raden de minister en de vier grote steden aan om de suggesties uit ons rapport voor de verbetering van de begeleiding in de plannen te betrekken. Verder wijzen we op de noodzaak om de aanpak te evalueren en, indien succesvol, te verspreiden over andere steden. Daardoor kunnen ook jongeren uit andere steden er profijt van hebben.

Analyse instrumenten essentieel

Wij zien het participatiebudget als extra mogelijkheid om (nieuwe) trajecten, gericht op participatie, vorm te geven. Maar de minister van SZW en de minister voor J&G nemen onze aanbeveling niet over om samen met de uitvoerende instanties na te gaan of er voldoende effectieve instrumenten bestaan voor werkloze jongeren met specifieke belemmeringen. Ook onze aanbeveling om samen met het veld na te gaan hoe de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van specialistische voorzieningen kan worden verbeterd, nemen zij niet over. Wij zijn van mening dat een goede analyse van de oorzaken voor het feit dat gemeente en RMC vaak geen passende instrumenten inzetten van essentieel belang is om het beleid en de huidige uitvoeringspraktijk te kunnen verbeteren en daarmee onder andere het participatiebudget effectief te kunnen inzetten.

Samenwerking en regie vragen extra aandacht

De bewindspersonen noemen een aantal ontwikkelingen om de samenwerking en regie te verbeteren en om de verkokering tussen instanties uit verschillende ketens te verminderen. Voorbeelden hiervan zijn de Verwijsindex, de verbreding van het DKD naar de terreinen zorg en welzijn en het wetsvoorstel rondom de regierol van gemeenten. Wij zullen deze ontwikkelingen met belangstelling volgen om te zien in hoeverre ze effectief zijn voor werkloze jongeren met meervoudige problematiek.

We vinden het teleurstellend dat UWV en CWI het niet nodig vinden om nieuwe initiatieven te ontplooien voor de verdere verbetering van de samenwerking met andere ketens en de regievoering over de begeleiding van jongeren. We wijzen er nogmaals op dat de aansluiting tussen de keten voor werk en inkomen en de zorgketen aandacht behoeft. Daarom vinden wij het belangrijk dat de wetgeving die burgemeester en wethouders de bevoegdheid zal geven om bindende en sluitende afspraken te maken met instellingen in diverse domeinen, gemeenten ook verplicht om deze afspraken te maken met CWI en UWV.

We zijn verheugd dat de VNG onze conclusie ondersteunt dat de verschillende ketens beter op elkaar moeten aansluiten. We zullen met belangstelling de initiatieven van gemeenten volgen om de samenwerking tussen de ketens te verbeteren.

De bewindspersonen vinden het niet nodig om prestatie-indicatoren vanuit het Rijk te formuleren om ketensamenwerking te stimuleren. Het kabinet vertrouwt er namelijk op dat samenwerkende partijen zelf verbeteringen initiëren en dat de genoemde ICT-toepassingen verbeteringsprocessen kunnen ondersteunen. Wij hebben in ons onderzoek geconstateerd dat ketensamenwerking in de praktijk soms moeilijk van de grond komt, onder meer door verkokering en door gebrek aan tijd of capaciteit. Daarom is het belangrijk dat het Rijk de ketensamenwerking krachtig stimuleert en ondersteunt. Ook vinden wij het belangrijk dat het Rijk volgt of deze stimulerende maatregelen daadwerkelijk tot verbetering leiden.

OVERZICHT CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties	Nawoord
<p>Algemeen Werkloze jongeren met meervoudige problematiek krijgen nog te weinig de begeleiding die zij nodig hebben om aan het werk of terug naar school te kunnen gaan. Het gaat daarbij om de manier waarop de afzonderlijke partijen (CWI, gemeenten en RMC) de begeleiding aanpakken en om de wijze waarop deze instanties onderling en met andere partijen samenwerken.</p>		<p>Het kabinet herkent de gesignaleerde problemen en vindt het van belang om, daar waar het nog niet goed loopt, de keten van zorg voor deze groep beter te organiseren. De minister voor J&G zal alle maatregelen van het kabinet op het gebied van school naar werk inzichtelijk maken.</p> <p>UWV en CWI vinden dat deze conclusie deels is gebaseerd op niet-actuele informatie.</p> <p>De VNG ondersteunt de conclusie dat de verschillende ketens beter op elkaar moeten aansluiten om jongeren nog beter te begeleiden.</p>	
<p>Diagnose Kansen en belemmeringen van jongeren worden soms niet tijdig en juist in beeld gebracht.</p>	<p>Aan CWI: Verbeteren diagnose aan de kop van het proces. Bijvoorbeeld: diagnoseactiviteiten van verschillende instanties integreren, eerder uitvoeren toonkamerprincipes en evalueren diagnose-instrumenten</p> <p>Aan de minister van SZW: Deze ontwikkelingen, via de planning- en controlcyclus, bevorderen en bewaken.</p> <p>Ter overweging aan gemeenten (ook voor de RMC-functie) en CWI: Vaker informatie inwinnen bij instanties uit andere ketens. Binnenhalen van expertise uit andere ketens.</p>	<p>Volgens UWV en CWI vindt samenwerking in Jongerenloketten meestal plaats op één werkplek. Door integrale dienstverlening zullen betrokken instanties hun dienstverlening steeds vaker fysiek op een plaats concentreren. Diagnosestelling wordt hierdoor kwalitatief steeds beter.</p> <p>Volgens de bewindspersonen wordt het werken vanuit verschillende disciplines, gebundeld in integrale dienstverlening, nu al beoogd en gerealiseerd in Jongerenloketten. Hieraan wordt met de vorming van locaties werk en inkomen een extra dimensie gegeven.</p> <p>UWV en CWI wijzen op het bestaande traject van het stroomlijnen van indicatieprocessen.</p>	<p>Jongerenloketten en locaties werk en inkomen kunnen een positieve bijdrage leveren aan het verbeteren van de diagnose. Echter, niet alle gemeenten hebben een Jongerenloket en niet alle betrokken instanties nemen altijd deel in een Jongerenloket. Bovendien is een Jongerenloket geen garantie voor een goede diagnosestelling. Bij de inrichting van de locaties werk en inkomen is het belangrijk om heldere afspraken te maken over de diagnose. De kwaliteit kan worden verbeterd als meer aansluiting wordt gezocht bij informatie uit vooral de zorgketen.</p> <p>Zie hierboven.</p> <p>Wij betreuren het dat er geen initiatieven worden genomen door de uitvoerende instanties op het terrein van werk en inkomen. Het genoemde traject is een goed voorbeeld van hoe verschillende instanties informatie kunnen uitwisselen. Dit kan wellicht breder worden toegepast.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties	Nawoord
	<p>Aan de ministers van SZW en OCW en de minister voor J&G: Dit faciliteren door te stimuleren dat partijen uit de verschillende ketens afspraken met elkaar maken.</p>	<p>De betrokken bewindspersonen geven aan dat de wijze waarop gemeenten, zorginstellingen en onderwijsinstellingen de uitvoering van hun taken organiseren, aan deze organisaties zelf is.</p>	<p>Wij betreuen het dat de bewindspersonen hierbij geen rol voor zichzelf weggelegd zien.</p>
<p>Outreaching en oplossingsgericht werken De begeleiding van werkloze jongeren met meervoudige problematiek sluit nog te weinig aan bij hun beperkte zelfredzaamheid en hun belemmeringen. Begeleiders van CWI, gemeente en RMC werken op dit moment namelijk nog vrij weinig outreachend en oplossingsgericht.</p>	<p>Ter overweging aan gemeenten (ook voor de RMC-functie): Meer differentiëren in de aanpak door begeleiders de ruimte te geven en te stimuleren om op een meer outreachende en oplossingsgerichte wijze te begeleiden. Deze wijze van begeleiden kan door de begeleiders zelf worden uitgevoerd of (deels) worden ingekocht.</p> <p>Aan de minister van SZW: Gemeenten duidelijkheid geven over de vraag of een meer intensieve begeleiding voor jongeren met meervoudige problematiek bekostigd kan worden uit het Werk(W)-deel van het budget dat ze krijgen voor de uitvoering van de Wwb.</p> <p>Aan de minister van SZW: CWI en gemeenten stimuleren om jongeren met meervoudige problematiek intensiever te begeleiden. Bijvoorbeeld: Mogelijkheden bekijken om niet alleen te sturen op uitstroom naar werk of school, maar ook op tussenliggende doelen. In dit kader samen met andere betrokken ministers prestatie-indicatoren ontwikkelen.</p>	<p>De bewindspersonen leggen uit dat gemeenten re-integratiemiddelen (vanuit het W-deel) kunnen inzetten om additionele voorzieningen beschikbaar te krijgen voor jongeren die staan ingeschreven bij CWI. Met de introductie van het participatiebudget kunnen de budgetten voor inburgering, educatie en re-integratie gebundeld worden ingezet.</p> <p>De bewindspersonen geven aan dat het Ministerie van SZW plannen van de G4 om meer te investeren in een-op-eenbegeleiding van jongeren die nu nog aan de kant staan, bevordert en financieel ondersteunt.</p>	<p>De plannen vormen een goede aanzet, maar wij raden de minister en de vier grote steden aan om de suggesties uit ons rapport voor de verbetering van de begeleiding in de plannen te betrekken. Verder wijzen we op de noodzaak om de aanpak te evalueren en, indien succesvol, te verspreiden over andere steden.</p>
<p>Instrumenten De gemeente en RMC zetten bij de begeleiding van werkloze jongeren met meervoudige problematiek vaak geen passende instrumenten in of maken niet optimaal gebruik van de instrumenten van andere instanties.</p>	<p>Aan de minister van SZW en de minister voor J&G: In overleg met de uitvoerende instanties nagaan of er voor jongeren met specifieke belemmeringen, effectieve instrumenten bestaan. Als er onvoldoende effectieve instrumenten blijken te zijn, zouden de ministers moeten bevorderen dat dergelijke instrumenten worden ontwikkeld. Als bestaande effectieve instrumenten onvoldoende worden ingezet, zouden de ministers de bekendheid van instanties en jongerenbegeleiders met deze instrumenten moeten vergroten.</p>	<p>De betrokken bewindspersonen verwachten dat met de invoering van het participatiebudget aan gemeenten meer ruimte geboden zal worden om (nieuwe) trajecten gericht op participatie, vorm te geven.</p>	<p>Wij zien het participatiebudget als extra mogelijkheid om (nieuwe) trajecten vorm te geven maar vinden het, voor het verbeteren van het beleid en de uitvoeringspraktijk, van essentieel belang om een goede analyse uit te voeren naar de oorzaken voor het feit dat gemeenten en RMC vaak geen passende instrumenten inzetten.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties	Nawoord
	<p>Aan de minister van SZW en de minister voor J&G: In overleg met gemeenten en andere uitvoerende partijen, nagaan hoe de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van specialistische voorzieningen voor jongeren met meervoudige problematiek kan worden verbeterd. Te denken valt aan een persoonsvolgend budget.</p>	<p>De bewindspersonen gaan niet integraal in op onze aanbeveling. Wel zegt de minister voor Jeugd en Gezin toe dat hij zal inventariseren wat de succesfactoren zijn voor een intersectoraal zorgaanbod en deze kennis ter beschikking zal stellen aan het veld.</p>	
<p>Het Rijk kan zijn «lerend vermogen» verder ontwikkelen. De Ministeries maken nog niet optimaal gebruik van onderzoek naar de effectiviteit en haalbaarheid van instrumenten.</p>	<p>Aan de minister van SZW en de minister voor J&G: Bij het ontwikkelen en implementeren van nieuwe instrumenten, zoals de campussen en de werkleerplicht, nagaan in hoeverre deze instrumenten ook passend zijn voor de doelgroep van dit onderzoek. De haalbaarheid van de inzet van nieuwe instrumenten onderzoeken en de resultaten monitoren en evalueren.</p>	<p>De betrokken bewindspersonen laten weten dat de haalbaarheid en effectiviteit van de campussen momenteel wordt onderzocht in pilots.</p>	
<p>Samenwerking en informatie-uitwisseling De samenwerking en de informatie-uitwisseling tussen de verschillende instanties die werkloze jongeren met meerdere problemen begeleiden, kan worden verbeterd.</p>	<p>Aan de minister voor J&G: In overleg met de ministers van SZW, OCW en VWS, nagaan op welke wijze de verkokering tussen instanties uit verschillende ketens kan worden verminderd. Bijvoorbeeld: Stimuleren dat er meer casusoverleggen worden gevoerd. Het voor meer organisaties toegankelijk maken van ICT-toepassingen die relevante informatie bevatten over individuele jongeren, zoals het digitale klantdossier. Stimuleren dat uitvoerende instanties meer met elkaar samenwerken door het onderling (laten) afsluiten van convenanten.</p> <p>Formuleren van prestatie-indicatoren gericht op samenwerking met partijen uit andere ketens.</p> <p>Verstrekken van duidelijke informatie aan de uitvoerende instanties over mogelijkheden van informatie-uitwisseling binnen de kaders van de privacywetgeving.</p>	<p>De betrokken bewindspersonen wijzen op de volgende ontwikkelingen: Er wordt onder andere gewerkt aan de totstandkoming van de landelijke Verwijsindex Risicjongeren (VIR). Het Digitaal Klantdossier (DKD) start in de loop van 2009 bij wijze van proef.</p> <p>Prestatie-indicatoren vanuit het Rijk opleggen om de ketensamenwerking te stimuleren acht het kabinet niet noodzakelijk.</p> <p>De betrokken bewindspersonen wijzen op de werkzaamheden van de de landelijke Helpdesk Privacy Jeugd en Gezin, de doorontwikkeling van privacy-wegwijzer en de haalbaarheidsstudie naar ketenbrede informatie-uitwisseling binnen de jeugdsector.</p>	<p>Wij zullen deze ontwikkelingen met belangstelling volgen om te zien in hoeverre ze effectief zijn voor werkloze jongeren met meervoudige problematiek.</p> <p>Wij vinden het belangrijk dat het Rijk de ketensamenwerking krachtig stimuleert en ondersteunt. Ook vinden wij het belangrijk dat het Rijk volgt of deze stimulerende maatregelen daadwerkelijk tot verbetering leiden.</p>

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen/reacties	Nawoord
	<p>Ter overweging aan gemeenten (ook voor de RMC-functie) en CWI:</p> <p>Met elkaar en met UWV, ROC's en partijen uit de zorg en hulpverlening bekijken welke afspraken kunnen worden gemaakt om de samenwerking en informatie-uitwisseling een structureel karakter te geven. Bijvoorbeeld: Afspraken maken over wie binnen een instantie aanspreekpunt is voor andere instanties. Gestructureerde overdracht van informatie over een jongere van de ene instantie naar de andere. Opzetten van een casus- of ketenoverleg</p>	<p>UWV en CWI geven aan dat de afstemming tussen CWI, gemeente, RMC en UWV om te voorkomen dat jongeren uit beeld raken en tussen wal en schip vallen, vorm krijgt in de Jongerenloketten. Voor de toekomst stellen UWV en CWI dat door de totstandkoming van locaties werk en inkomen, de schotten tussen UWV en CWI definitief tot het verleden zullen gaan behoren.</p>	<p>Wij vinden het teleurstellend dat UWV en CWI het niet nodig vinden om nieuwe initiatieven te ontplooiën voor het verbeteren van de samenwerking met andere ketens. Wij wijzen er nogmaals op dat vooral de aansluiting tussen de keten voor werk en inkomen en de zorgketen aandacht behoeft.</p> <p>Wij zijn verheugd dat de VNG onze conclusie ondersteunt dat de verschillende ketens beter op elkaar moeten aansluiten. We zullen met belangstelling de initiatieven van de gemeenten volgen om de samenwerking tussen de ketens te verbeteren.</p>
<p>Regie</p> <p>Het komt regelmatig voor dat niet duidelijk is wie de regie voert over de begeleiding van een jongere. Ook worden het doel en de aanpak van de begeleiding van een jongere vaak niet voldoende afgestemd met alle betrokken organisaties.</p>	<p>Aan de minister voor J&G:</p> <p>In overleg met de ministers van SZW, OCW en VWS, nagaan op welke wijze er in de uitvoering vaker duidelijke afspraken kunnen worden gemaakt over wie voor de betreffende jongere de regie over de begeleiding op zich neemt. Bijvoorbeeld: Stimuleren dat er lokaal of regionaal op organisatieniveau sluitende afspraken worden gemaakt over de wijze waarop de regie per jongere wordt geregeld. Bepalen dat de organisatie die een jongere als eerste binnenkrijgt verantwoordelijk is voor de jongere totdat de regie (eventueel) expliciet ergens anders wordt belegd. Stimuleren van een goede en persoonlijke overdracht van jongeren tussen instanties. Organisaties aanspreken op of ervoor zorgen dat ze zich verantwoorden over het uit beeld raken van jongeren. Stimuleren en faciliteren van het opzetten van casusoverleg. Invoeren van een persoonsvolgend budget.</p>	<p>Het kabinet bereidt een wetsvoorstel voor rondom de regierol van gemeenten, om in de Wet op de jeugdzorg de bevoegdheid van burgemeester en wethouders te verankeren om met instellingen uit de keten van dienstverlening aan jongeren bindende en sluitende afspraken te maken over – in ieder geval – de taakverdeling, de Verwijsindex Risicjongeren, de casusoverleggen, de coördinatie van zorg en het oplossen van mogelijke knelpunten hierin.</p>	<p>Wij wijzen er nogmaals op dat vooral de aansluiting tussen de keten voor werk en inkomen en de zorgketen aandacht behoeft. Daarom vinden wij het belangrijk dat wetgeving burgemeesters en wethouders ook verplicht om afspraken te maken met CWI en UWV.</p>
	<p>Ter overweging aan gemeenten (ook voor de RMC-functie) en CWI:</p> <p>Bij het maken van afspraken over samenwerking en informatie-uitwisseling ook de regievoering over de begeleiding van werkloze jongeren met meerdere problemen betrekken.</p>	<p>CWI en UWV erkennen het belang van de regierol. Zij geven aan dat UWV al fungeert als regisseur in regionale netwerken rondom de Wajongers.</p>	<p>Wij vinden het teleurstellend dat UWV en CWI het niet nodig vinden om nieuwe initiatieven te ontplooiën om de regievoering over de begeleiding van jongeren verder te verbeteren.</p>

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 OVER DIT ONDERZOEK

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de aard en omvang van de totale groep van jeugdwerklozen, de beleidskaders van de betrokken Ministeries en de beleidsinstrumenten die de uitvoerende instanties in kunnen zetten bij het begeleiden van de harde kern van jeugdwerklozen. Daaraan voorafgaand geven we aan hoe we het onderzoek hebben uitgevoerd.

1.1 Het onderzoek

We hebben onderzoek gedaan naar jongeren zonder startkwalificatie en met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Deze jongeren hebben meestal nogal wat problemen op verschillende vlakken. Daarom spreken we hierna over werkloze jongeren met meervoudige problematiek. We hebben gekeken naar jongeren in de leeftijdscategorie van 15 tot en met 22 jaar. We hebben ons beperkt tot jongeren die zijn ingeschreven bij CWI, omdat dit de groep is waarop het arbeidsmarktbeleid en de begeleiding zich vooral richt.

Met dit onderzoek willen wij een bijdrage leveren aan het verbeteren van (de effectiviteit van) de begeleiding van werkloze jongeren met meervoudige problematiek. We hebben geprobeerd antwoord te vinden op de volgende vragen:

- Welke factoren zijn van invloed op de mate waarin het lukt om ervoor te zorgen dat werkloze jongeren zonder startkwalificatie en met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt aan het werk of terug naar school gaan?
- In hoeverre leert het Rijk van de uitvoeringspraktijk?

Om zicht te krijgen op de factoren die een rol spelen bij het aan het werk of naar school gaan, hebben we casestudies uitgevoerd naar achttien werkloze jongeren met meervoudige problematiek die zich in het tweede of derde kwartaal van 2006 hadden ingeschreven bij CWI. We hebben de jongeren geselecteerd binnen drie grote gemeenten. Voor deze achttien jongeren zijn we nagegaan hoe de begeleiding in een periode van ongeveer anderhalf jaar is verlopen.

Voor elke jongere hebben we dossieronderzoek gedaan bij CWI, gemeente en RMC (als de jongere daar bekend was). We hebben gesproken met een aantal van de andere instanties die de jongere begeleidde. Het ging om partijen uit de zorg en hulpverlening, re-integratiebedrijven, een ROC en UWV. Bij deze instanties hebben we met de begeleiders gesproken over het traject dat de jongeren hadden doorlopen.

Vervolgens hebben we een enquête uitgezet onder jongerenbegeleiders in de 85 grootste gemeenten (G85) en de 39 RMC-regio's. Daarin hebben we onder meer een aantal stellingen voorgelegd over de begeleiding van moeilijk bemiddelbare jongeren en de samenwerking met andere instanties. Ook hebben we gevraagd hoe vaak de jongerenbegeleiders bepaalde werkwijzen toepassen. Voor een uitgebreide verantwoording over de aanpak van de casestudies en de enquête verwijzen we naar bijlage 1.

Om een beeld te krijgen van het lerend vermogen van het Rijk bij de aanpak van jeugdwerkloosheid, hebben we onderzocht in hoeverre de betrokken Ministeries in de verschillende fasen van het beleidsproces informatie over de effectiviteit en haalbaarheid van beleidsinstrumenten verzamelen en gebruiken. Dit hebben we gedaan aan de hand van enkele knelpunten die de afgelopen jaren zijn geconstateerd bij de aanpak van

jeugdwerkloosheid. Deze knelpunten zijn: het risico van verzuimkosten voor de werkgever, het ontbreken van motivatie en werknemersvaardigheden bij de jongeren en het tekort aan leerwerkplekken. We hebben beleidsstukken en onderzoeksrapporten bestudeerd en gesprekken gevoerd bij de betrokken Ministeries.

De normen die wij in dit onderzoek hebben gehanteerd zijn vermeld in bijlage 2.

1.2 Aard en omvang jeugdwerkloosheid

In de periode van december 2003 tot december 2007 is het aantal jongeren dat ingeschreven stond bij CWI met 68% gedaald van 55 786 naar 17 617. Een mogelijke verklaring voor de sterke afname van de geregistreerde jeugdwerkloosheid is dat schoolverlaters zich steeds vaker melden bij uitzendbureaus dan bij CWI. In economisch gunstig tij komt dat vaker voor. Verder is door wijziging van de Wwb-uitkeringsregeling voor jongeren de prikkel om zich bij CWI in te schrijven afgenomen, omdat ze vaak toch geen uitkering kunnen krijgen. De ontwikkeling van «work first» speelt hierbij ook een rol. Work first houdt in dat cliënten die zich melden voor een uitkering, direct een traject, training of werk krijgen aangeboden.

Van de werkloze jongeren die bij CWI staan ingeschreven, is het percentage jongeren met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt tussen 2003 en 2006 gestegen. In 2007 is dit percentage ongeveer gelijk gebleven. De klantenpopulatie van CWI is de afgelopen jaren dus verhoudingsgewijs moeilijker bemiddelbaar geworden.

In december 2007 stonden er 9833 jongeren zonder startkwalificatie en met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt ingeschreven bij CWI (zie tabel 1.1)⁴. Deze jongeren staan centraal in ons onderzoek.

Tabel 1.1 Jongeren ingeschreven bij CWI in december 2007 naar afstand tot de arbeidsmarkt en opleidingsniveau

	Kleine afstand	Grote(re) afstand	Afstand nader te bepalen of onbekend	Totaal
Jongeren onder de 23 jaar, ingeschreven bij CWI	4 895	11 715	1 007	17 617
Waarvan zonder startkwalificatie*	3 099	9 833	847	13 779
Waarvan met startkwalificatie	1 794	1 882	159	3 835
Waarvan startkwalificatie onbekend				3

Bron: werk.nl

* Hieronder vallen jongeren die de basisschool niet hebben afgemaakt, jongeren die alleen de basisschool hebben afgemaakt en jongeren met een vmbo-dipoma.

⁴ Dit aantal kan in werkelijkheid hoger liggen aangezien werkzoekenden vaak zeggen een opleiding te hebben afgerond terwijl dat niet het geval is. Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) constateert dat het opleidingsniveau dat jongeren opgeven aan CWI nogal eens afwijkt van het opleidingsniveau dat zij opgeven als zij in het kader van de enquête beroepsbevolking (EBB) door CBS geënquêteerd worden. Het CBS en CWI vragen ter controle niet naar diploma's.

Ruim de helft van deze 9833 jongeren is vrouw, 46% van deze jongeren is tussen de 15 en 20 jaar en 54% is tussen de 20 en de 23 jaar.

Ruim een derde (36,5%) van de in december 2007 ingeschreven moeilijk bemiddelbare werkloze jongeren was al langer dan een jaar werkloos.

Gelijktijdig met de daling van het aantal ingeschreven jongeren bij CWI, is ook het aantal jongeren onder de 25 jaar met een bijstands- of werkloos-

heidsuitkering gedaald. Het aantal jongeren met een Wajong-uitkering is in dezelfde periode echter toegenomen (zie tabel 1.2).

Tabel 1.2 Aantal jongeren onder de 25 jaar met een uitkering in 2003 en in 2006

	2003	2006	Toe- of afname in procenten
Wwb	32 840	20 300	- 38%
WW	18 310	7 310	- 60%
Wajong	28 970	37 880	+ 31%
Totaal	80 120	65 490	- 18%

Bron: CBS Statline

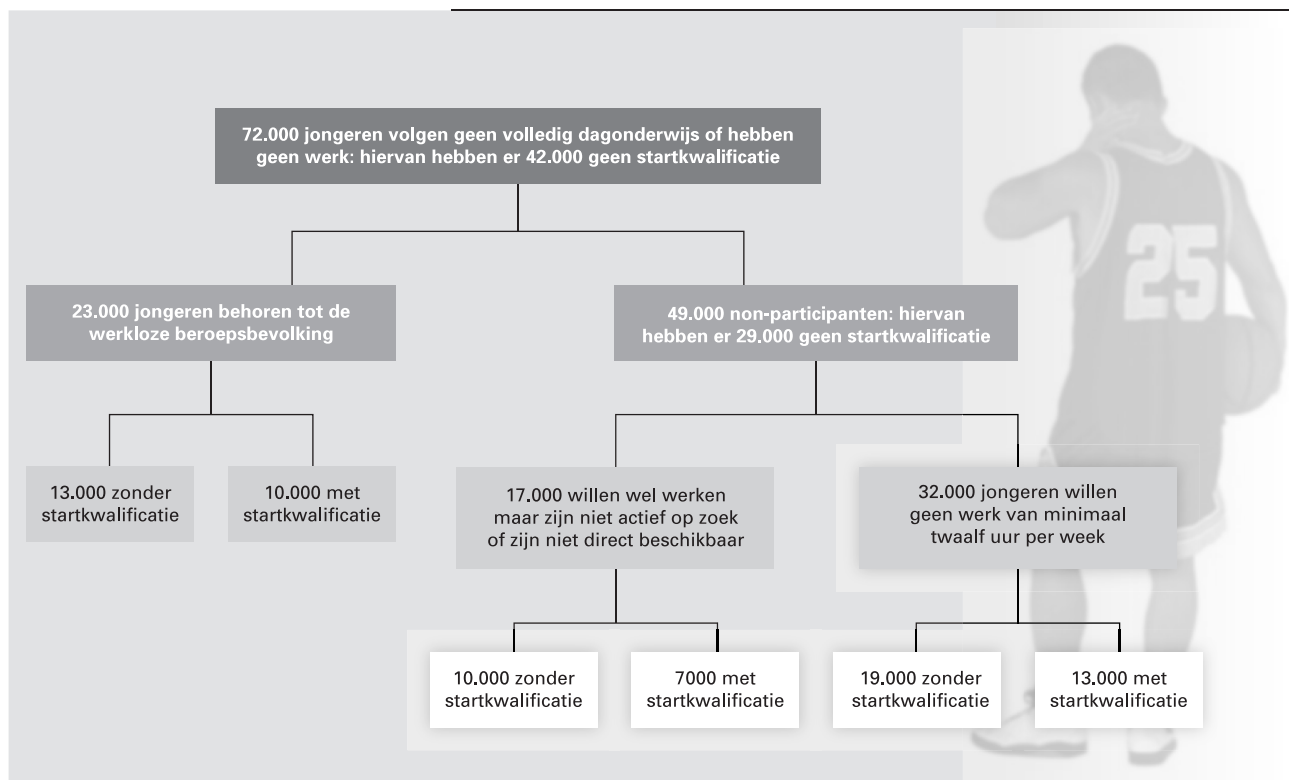
UWV signaleert dat sinds de invoering van de Wwb meer mensen vanuit de bijstand de Wajong instromen (SZW, 2007). UWV verwacht op basis van dossieronderzoek dat het aantal bijstandsccliënten dat doorstroomt naar de Wajong in 2007 nog verder zal stijgen.

Er zijn aanzienlijk meer werkloze jongeren dan de 17 617 die in december 2007 stonden ingeschreven bij CWI. Uit cijfers van het CBS (2008) blijkt dat 72 000 jongeren geen volledig dagonderwijs volgen en geen werk hebben. Hiervan hebben 42 000 jongeren geen startkwalificatie en hoogstens een derde daarvan staat ingeschreven bij CWI.⁵ Van de 72 000 jongeren behoren er slechts 23 000 tot de werkloze beroepsbevolking (zie figuur 1.1): zij zijn actief op zoek naar betaald werk voor tenminste twaalf uur week en zijn daarvoor ook direct beschikbaar. De overige 49 000 zijn niet actief op zoek naar betaald werk voor tenminste twaalf uur per week of zijn niet direct beschikbaar. Dit worden non-participanten genoemd. Ook van deze groep bereikt CWI maar een deel.

Redenen voor jongeren om niet minimaal twaalf uur per week te willen werken kunnen zijn: het volgen van een (deeltijd)opleiding (10 000 jongeren), zorg voor gezin of huishouden, ziekte of arbeidsongeschiktheid. Een deel van deze jongeren heeft er geen duidelijke reden voor.

⁵ In december 2007 stonden 13 779 jongeren zonder startkwalificatie ingeschreven bij CWI. Dat is een derde van de in totaal 42 000 jongeren die volgens het CBS geen volledig dagonderwijs volgen en niet werken. Van de jongeren die bij CWI staan ingeschreven, zou in theorie een deel volledig dagonderwijs kunnen volgen. Om die reden geven we aan dat hoogstens een derde van de jongeren die volgens het CBS geen volledig dagonderwijs volgen en niet werken, ingeschreven staat bij CWI.

Figuur 1.1 Aantal jongeren van 15-22 jaar dat geen volledig dagonderwijs volgt en geen werk heeft



Bron: CBS

Naast deze groep werkloze jongeren, is er volgens de Taskforce Jeugdwerkloosheid⁶ (2006a) nog een groep risicojongeren. Hiertoe behoren onder andere jongeren zonder startkwalificatie, die momenteel wel aan het werk zijn. De Taskforce schat in dat het in 2006 om 96 000 jongeren ging. Zij lopen het risico als eerste te worden ontslagen als zich beter gekwalificeerde jongeren melden, of als de economie weer achteruit gaat.

1.2.1 Kenmerken van werkloze jongeren met meervoudige problematiek

Wij hebben in de enquête onder de jongerenbegeleiders bij gemeenten en RMC's gevraagd hoe vaak zij bepaalde belemmeringen signaleren bij werkloze jongeren met meervoudige problematiek. In tabel 1.3 staat welke belemmeringen begeleiders vaak signaleren bij de begeleiding van deze jongeren.

⁶ De ministers van OCW en SZW hebben in 2003 de Taskforce Jeugdwerkloosheid, onder leiding van Hans de Boer, ingesteld om de uitvoering van het Plan van aanpak jeugdwerkloosheid te bevorderen. De Taskforce is actief geweest tot eind juni 2007.

Tabel 1.3 Het percentage begeleiders dat bepaalde belemmeringen vaak of (bijna) altijd signaleert bij werkloze jongeren met meervoudige problematiek.

Belemmering	% (N=100)
Schulden	58%
Problemen thuis	50%
Psychische problemen of gedragsstoornissen	49%
Gebrek aan motivatie	41%
Zorg voor kinderen	29%
Laag IQ	20%
Criminele activiteiten	17%
Verslavingsproblemen	16%
Lichamelijke beperkingen, ziekte	13%
Overige zorgtaken	7%
Geen vaste woon- of verblijfplaats	4%

In de casestudies hebben we meer in detail zicht kunnen krijgen op de kenmerken van werkloze jongeren met meervoudige problematiek. Schulden, psychische problemen, problemen thuis en gedragsproblemen zijn de meest voorkomende. Het merendeel van de jongeren uit de casestudies heeft eerder bij CWI ingeschreven gestaan. Dertien van de achttien jongeren ontvingen in (een deel van) de onderzoeksperiode een Wwb- of Wajong-uitkering. De jongeren hebben allemaal met minstens drie instanties te maken gehad.

In de enquête onder jongerenbegeleiders van gemeenten en RMC's hebben we ook gevraagd voor welk deel van de werkloze jongeren met meervoudige problematiek een startkwalificatie een haalbaar doel is en voor welk deel regulier werk haalbaar is (zie tabel 1.4). De jongerenbegeleiders zijn positiever over de mogelijkheden voor werkloze jongeren met meervoudige problematiek om regulier werk te vinden dan om een startkwalificatie te halen.

Tabel 1.4 Percentage jongerenbegeleiders dat een startkwalificatie en regulier werk haalbaar vindt voor werkloze jongeren met meervoudige problematiek

	Startkwalificatie	Regulier werk
Voor de meeste jongeren haalbaar	24%	46%
Voor de helft van deze jongeren haalbaar	47%	45%
Voor de meeste jongeren niet haalbaar	29%	9%
Totaal	100%	100%

1.2.2 Indicatie van uitstroom

Ten tijde van ons onderzoek waren er geen landelijke cijfers over de uitstroom van werkloze jongeren naar school of werk. CWI registreert weliswaar uitschrijvingen, maar de gegevens over de reden van uitstroom (directe bemiddeling, zelf werk gevonden en terug naar school) zijn volgens CWI onbetrouwbaar. Veelal is de reden van uitstroom namelijk niet bekend.

Door het opzetten van de polisadministratie bij UWV moet het binnen afzienbare termijn mogelijk worden om zicht te krijgen op de uitstroom naar werk. De polisadministratie is, kort gezegd, een database waarin onder meer arbeidsverhoudingen en loongegevens worden geregistreerd. Tot nog toe waren de gegevens in de polisadministratie onvoldoende betrouwbaar om, via een koppeling met de CWI-bestanden, inzicht te geven in de uitstroom naar werk.

Wat betreft de uitstroom naar school, heeft het CBS in principe de mogelijkheid om na te gaan welk deel van de CWI-ingeschrevenen is uitgestroomd naar school door de koppeling van de CWI-bestanden aan de onderwijsdeelnamegegevens. Het CBS heeft deze koppeling tot nog toe niet gemaakt, omdat er geen verzoek voor is ingediend (door bijvoorbeeld een van de betrokken Ministeries of CWI).

Om toch enig zicht op te krijgen op de uitstroom hebben we informatie verzameld bij de drie gemeenten waar we de casestudies hebben uitgevoerd. We hebben de gemeenten gevraagd om voor alle jongeren (zonder startkwalificatie en met een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt) die zich in het tweede kwartaal van 2006 (voor één gemeente het derde kwartaal van 2006) hebben ingeschreven bij CWI, na te gaan of zij anderhalf jaar later waren uitgestroomd naar school of werk. Dit leverde het volgende beeld op:

- Van ongeveer 6% van de jongeren kan met zekerheid worden vastgesteld dat zij anderhalf jaar na hun inschrijving aan het werk waren.
- Van nog eens 16% tot 33% (dit verschilt per gemeente) kan worden vastgesteld dat zij sinds hun inschrijving bij CWI hebben gewerkt, maar het is onduidelijk of zij op de peildatum nog steeds aan het werk waren.
- Ongeveer 10% van de jongeren is teruggegaan naar school.

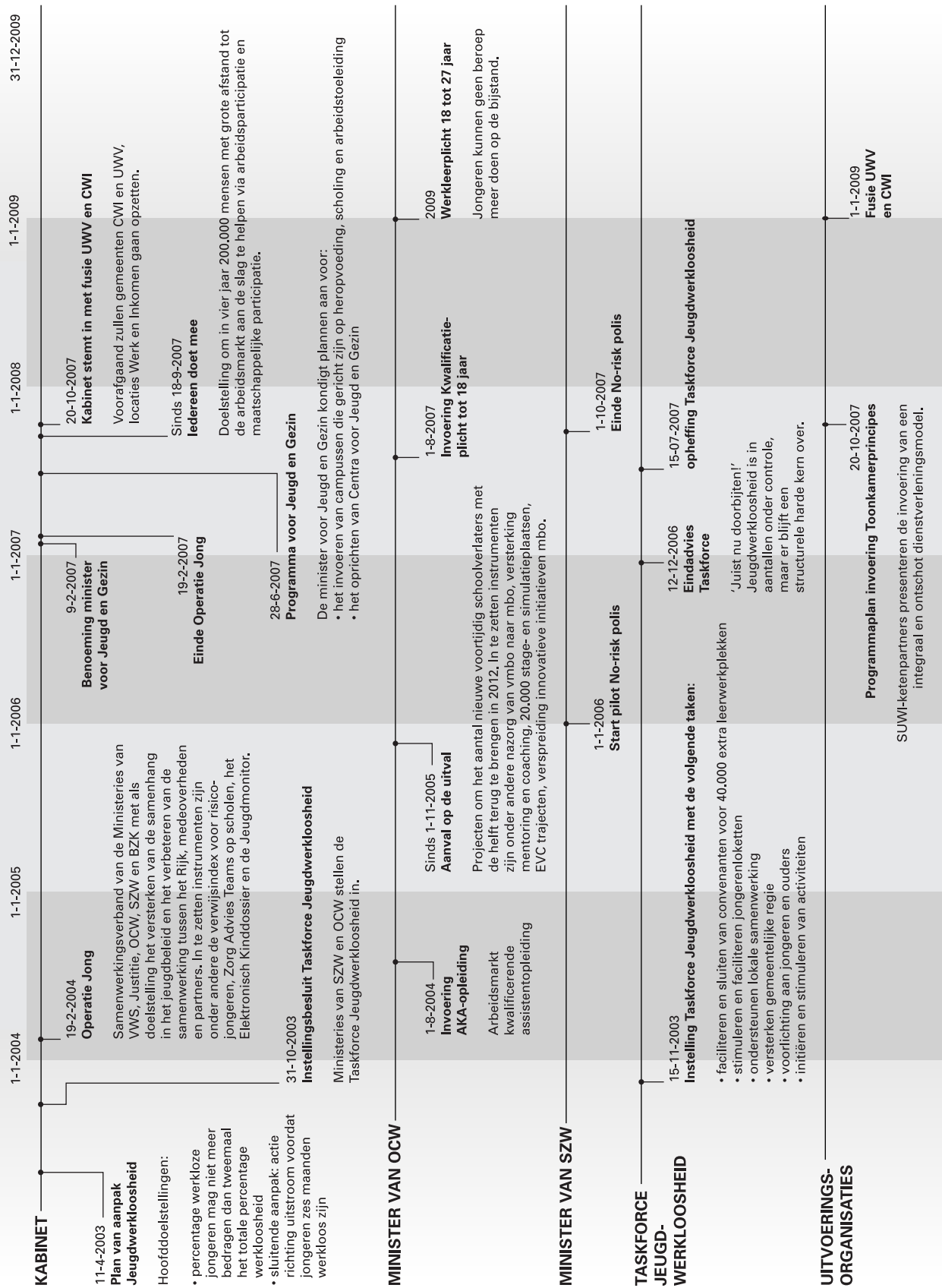
Deze resultaten moeten met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Het gaat immers om een steekproef bij slechts drie gemeenten in één periode. Ook zijn de registraties van de gemeenten er niet op ingericht om deze informatie te genereren. De resultaten zijn dus niet meer dan een indicatie. In bijlage 3 staat hoe deze resultaten tot stand zijn gekomen.

De casestudies leverden een min of meer vergelijkbaar beeld van de uitstroom op. Van de achttien jongeren uit de casestudies waren er, anderhalf jaar na hun inschrijving bij CWI, vijf aan het werk (28%) en twee naar school (11%). De overige elf (61%) waren niet uitgestroomd. Het merendeel van deze jongeren (acht, dat is 44% van het totaal) had een uitkering, één van hen was niet-uitkeringsgerechtigd en twee jongeren waren uit beeld geraakt. Van de jongeren die werken, twijfelen we bij vier van de vijf aan de duurzaamheid van de werkhervatting. Deze jongeren hadden in de onderzoeksperiode vaak al verschillende, veelal tijdelijke, banen gehad en waren steeds opnieuw uitgevallen.

1.3 Beleidskaders

In figuur 1.2 staan de belangrijkste beleidskaders en ontwikkelingen rondom jeugdwerkloosheid weergegeven.

Figuur 1.2 Overzicht beleidskaders en ontwikkelingen rondom jeugdwerkloosheid



1.4 Instrumenten

Binnen de beleidskaders uit de vorige paragraaf staan de uitvoerende organisaties instrumenten ter beschikking voor het realiseren van het beleid: de begeleiding van (de harde kern van) werkloze jongeren. Bij scholing en re-integratie is maatwerk vereist om de begeleiding goed te laten aansluiten op de arbeidsmarkt (SZW, 2006). Om maatwerk te kunnen leveren, beschikken gemeenten, CWI en UWV over allerlei instrumenten. Deze instrumenten kunnen gericht zijn op de werkzoekende (verplichtingen voor en begeleiding van de werkzoekende) of op de werkgevers (financiële prikkels). De voornaamste instrumenten gericht op de werkzoekende zijn: work first, re-integratietrajecten, sociale activering/zorgtrajecten, andere vormen van zorg of hulpverlening, en sancties bij het niet nakomen van verplichtingen. Voor werkgevers zijn onder meer loonkostensubsidie, loondispensatie bij het in dienst nemen van een Wajong-gerechtigde, de inzet van een jobcoach, proefplaatsing en fiscale kortingen beschikbaar. Bijlage 4 bevat een toelichting op de genoemde instrumenten en de instantie die ze kan inzetten.

Wij hebben onderzocht in hoeverre het aanbod van instrumenten aansluit bij de problematiek van werkloze jongeren met meervoudige problematiek (zie paragraaf 2.4 van Deel I en hoofdstuk 4 van Deel II). De effectiviteit van de afzonderlijke instrumenten hebben wij niet onderzocht.

1.5 Financieel belang

Een groot deel van de maatregelen die genomen worden om werkloze jongeren met meervoudige problematiek terug naar school of aan het werk te krijgen, zijn onderdeel van het beleid dat ontwikkeld is voor de totale groep werklozen, voor alle werkloze jongeren en/of voor voortijdig schoolverlaters. Om die reden is het precieze financieel belang dat specifiek met onze doelgroep gemoeid is, niet voorhanden. We geven hieronder een overzicht van de meest relevante geldstromen die vanuit de drie meest betrokken Ministeries worden ingezet.

Van de programma-uitgaven van het Ministerie van SZW zijn de belangrijkste uitgaven in 2008 ter bestrijding van werkloosheid:

- Stimulering arbeidsparticipatie: € 22,8 miljoen. Ongeveer € 11 miljoen hiervan is bestemd voor het project «Iedereen doet mee». Een deel van dit bedrag zal worden gebruikt om de jeugdwerkloosheid te bestrijden.
- Flexibel re-integratiebudget bedoeld voor de re-integratie van personen uit de doelgroepen van de gemeenten: € 1,6 miljard.
- Uitvoeringskosten CWI voor de ondersteuning van werkzoekenden en werkgevers: € 198 miljoen.
- Re-integratie van jonggehandicapten: € 50 miljoen.

In artikel 4 van de begroting van het Ministerie van OCW voor 2008 zijn onder meer de kosten voor het beroepsonderwijs opgenomen. Gelden die onder meer voor onze doelgroep zijn bestemd, zijn:

- Bekostiging RMC's: € 17 miljoen.
- Regeling innovatiebox beroepsonderwijs: € 38 miljoen (afkomstig uit het Fonds Economische Structuurversterking)
- Versterken zorgstructuur mbo: € 76 miljoen.
- Kwalificatieplicht tot achttien jaar: € 112 miljoen.

Voor het bestrijden van voortijdig schoolverlaten (via de Aanval op de Uitval) is in 2008 € 22 miljoen beschikbaar.

De minister voor J&G beheert een programmabegroting. Daarin is voor 2008 € 4,3 miljoen uitgetrokken voor de invoering van campussen (zie § 1.3 van deel I).

1.6 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken gaan we nader in op de factoren die van belang zijn voor de begeleiding van werkloze jongeren met meervoudige problematiek naar school of werk. Onze conclusies over deze factoren staan in Deel I van dit rapport. In dit Deel II staat een samenvatting van de onderzoeksbevindingen waarop wij die conclusies gebaseerd hebben. Het gaat om diagnose (hoofdstuk 2), outreachend en oplossingsgericht werken (hoofdstuk 3), specifieke instrumenten (hoofdstuk 4), samenwerking en informatie-uitwisseling (hoofdstuk 5) en de regievoering over de jongere (hoofdstuk 6).

2 DIAGNOSE

In dit hoofdstuk gaan we in op diagnose van jongeren met meervoudige problematiek. Elke instantie die met een jongere te maken krijgt, voert over het algemeen een eigen diagnose uit. We gaan in op het belang van diagnose, op de wijze waarop de diagnose wordt uitgevoerd door de verschillende organisaties en op de factoren die van belang zijn voor het komen tot een juiste diagnose.

2.1 Belang van diagnose

Een goede diagnose voorafgaand aan de begeleiding van jongeren met meervoudige problematiek is van belang om de aanpak goed af te kunnen stemmen op de situatie van de jongere. Jongeren die niet (goed) zijn gediagnosticeerd, krijgen niet of niet meteen de begeleiding die ze gezien hun belemmeringen nodig hebben. Uit de enquête blijkt dat 39% van de begeleiders het in beeld brengen van kansen en belemmeringen van jongeren van doorslaggevend belang vindt voor de begeleiding naar school of werk. Uit de evaluatie naar de experimenten met de toonkamers (zie Deel I, § 1.3) blijkt dat de ketenpartners de diagnose aan het begin van het proces, in combinatie met het aanstellen van één aanspreekpunt, het belangrijkste onderdeel van het werkproces vinden (Algemeen Keten Overleg, 2007).

Niet alle belemmeringen komen in beeld bij de diagnose

Zowel uit de enquête onder jongerenbegeleiders als uit de casestudies blijkt dat er tijdens de begeleiding van een jongere regelmatig belemmeringen naar voren komen die aan het begin van de begeleiding nog niet gesignaleerd waren. 75% van de jongerenbegeleiders geeft aan dat dit regelmatig of vaak gebeurt. Een deel van deze belemmeringen bestond al bij de aanvang van de begeleiding en is dus bij het stellen van de diagnose niet aan het licht gekomen.

2.2 Diagnose door betrokken partijen

CWI

De tijd die de CWI-begeleiders hebben om een diagnose te stellen voor een jongere en om de daaruit voortvloeiende acties te bepalen is beperkt. CWI had in 2007 gemiddeld ongeveer 35 minuten voor het bepalen van de route die een klant moest doorlopen (CWI, 2006). Voor de jongeren uit de casestudies heeft CWI over het algemeen alleen gesprekken gebruikt om een diagnose te stellen.

Belemmeringen komen soms laat aan het licht door een verkeerde diagnose van CWI. CWI blijkt de afstand tot de arbeidsmarkt niet altijd juist in te schatten. Voor een aantal van de onderzochte jongeren schatte CWI de afstand tot de arbeidsmarkt in het verleden als klein in, terwijl ze toen al grote belemmeringen hadden. Jongeren moesten hierdoor zelfstandig naar werk zoeken. Deze jongeren kregen in die periode daardoor niet de intensieve begeleiding die ze gezien hun problemen nodig hadden.

Diagnose door gemeenten en RMC

In de casestudies zagen we dat de begeleiders van gemeenten en RMC naast gesprekken ook voor ruim de helft van de jongeren testen hadden aangevraagd om hun kansen en belemmeringen in kaart te brengen. Dit beeld zien we bevestigd door de enquête: 68% van de jongeren-

begeleiders zet regelmatig of vaak een test in om de kansen en belemmeringen van jongeren in beeld te brengen. 54% van de begeleiders van het RMC laat jongeren verder regelmatig of vaak diagnosticeren bij het ROC. 70% van de begeleiders van gemeenten plaatst jongeren regelmatig of vaak op een werkplek om de kansen en belemmeringen van de jongere in kaart te brengen.

Uit de enquête blijkt verder dat jongerenbegeleiders van gemeenten en RMC's over het algemeen vinden dat ze voldoende tijd hebben om de kansen en belemmeringen van een jongere met meervoudige problematiek goed in beeld te brengen. Ook over de mogelijkheden om een goed beeld te krijgen van bepaalde typen belemmeringen zijn ze redelijk positief. Het minst positief zijn ze over de mogelijkheden om psychische belemmeringen of gedragsstoornissen in beeld te brengen en die komen bij de door ons onderzochte jongeren juist veel voor. Een kwart van de begeleiders van gemeenten heeft hiervoor niet voldoende mogelijkheden. De geringe contacten tussen begeleiders van de SUWI-partners en de zorgketen dragen niet bij aan het vergroten van die mogelijkheden (zie hoofdstuk 5 van dit deel).

Diagnose door hulpverlenende instanties

De betrokken hulpverlenende instanties stellen vaak een uitgebreide diagnose waarbij problemen in alle leefgebieden van de jongere in kaart worden gebracht. Hierdoor ontstaat een goed beeld van alle belemmeringen van de desbetreffende jongere. Een deel van de jongeren komt echter niet of pas in een laat stadium bij hulpverlenende instanties terecht, waardoor de diagnose en het bijbehorende behandelplan ook pas laat worden opgesteld.

2.3 Beperkte informatie-uitwisseling met andere instanties

In de casestudies zagen we dat er bij de diagnose alleen in beperkte mate informatie wordt ingewonnen bij andere instanties. Het inwinnen van informatie beperkt zich voor begeleiders van de gemeente meestal tot CWI en in sommige gevallen het RMC. Er wordt nauwelijks informatie ingewonnen bij andere instanties die met de jongeren te maken hebben (gehad). Hierdoor ontbreekt in sommige gevallen belangrijke informatie en worden jongeren soms vaker getest dan nodig is.

Uit de casestudies blijkt overigens dat voor sommige jongeren de belemmeringen niet geheel duidelijk worden. Jongeren weigeren in een aantal gevallen mee te werken aan de diagnose van psychiatrische problemen of cognitieve beperkingen. Wanneer de jongere geen uitkering ontvangt, heeft de gemeente geen drukmiddel om een diagnose af te dwingen. Begeleiders geven bovendien aan het korten op de uitkering niet altijd als dwangmiddel te willen gebruiken omdat ze vrezen hierdoor het contact met de jongere te verliezen.

In het volgende voorbeeld worden de belemmeringen van de jongere aan het begin van het proces onvoldoende in beeld gebracht. Later vindt er alsnog een uitgebreide diagnose plaats, waarbij er informatie wordt ingewonnen bij verschillende instanties.⁷

⁷ Deze case is ook gebruikt voor het voorbeeld in paragraaf 2.4 van Deel I van dit rapport.

Annemarie

Annemarie is achttien jaar en heeft verschillende zware problemen. Het CWI onderkent deze echter niet en stelt vast dat ze geen belemmeringen heeft en een goede gezondheid geniet. De gemeente laat haar vervolgens diagnosticeren. Hieruit komt een aantal van haar problemen naar voren. Hoe ernstig haar problemen zijn, wordt ook dan echter nog niet duidelijk.

Als Annemarie na een halfjaar door de gemeente wordt aangemeld voor een traject bij Jeugdzorg, vindt daar een uitgebreide diagnose plaats en wordt de volle omvang van haar problemen pas duidelijk. Jeugdzorg maakt een omgevingsanalyse. Waar mogelijk en nodig wordt informatie ingewonnen bij andere instanties of personen. Er wordt bijvoorbeeld contact gezocht met eerdere hulpverleners en met haar familieleden.

Problemen op alle leefgebieden, zoals huisvesting, inkomen en psychische gesteldheid worden in kaart gebracht. Op basis van de analyse wordt een plan gemaakt, waarin doelen worden gesteld. De belangrijkste doelen voor de begeleiding van Annemarie zijn:

- ze heeft werk of een uitkering;
- ze heeft een eigen kamer;
- ze draagt bij aan het aflossen van schulden;
- ze maakt geen nieuwe schulden;
- ze weet grenzen aan te geven in haar contacten met jongens.

3 OUTREACHEND EN OPLOSSINGSGERICHT WERKEN

In dit hoofdstuk gaan we in op de wijze van begeleiden van jongeren met meervoudige belemmeringen. Eerst gaan we in op twee belangrijke aspecten van de begeleiding, namelijk outreachend en oplossingsgericht werken. We gaan ook nog kort in op een aantal andere belangrijke aspecten van begeleiding.

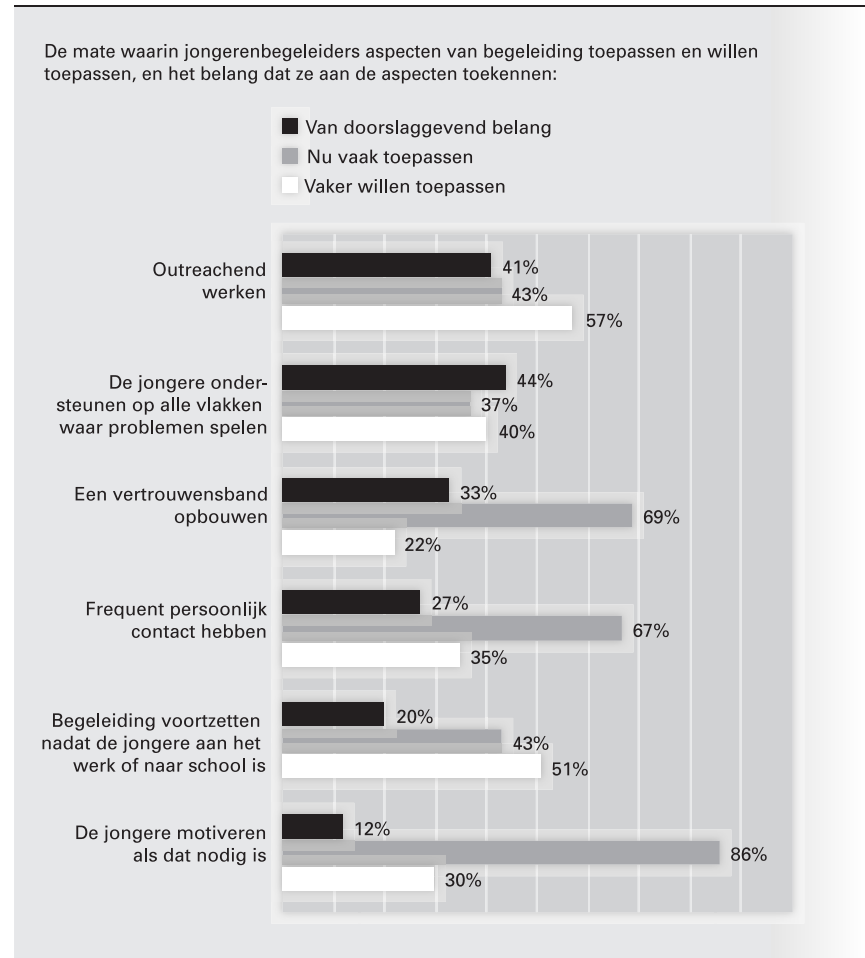
3.1 Outreachend werken

Uit de casestudies blijkt dat werkloze jongeren met meervoudige problematiek doorgaans niet zelfredzaam zijn. Ze zijn vaak afwachtend, vragen niet zelf om hulp en ervaren drempels in hun contacten met betrokken instanties. Voor hen is het belangrijk dat ze een vaste begeleider hebben die ze vertrouwen en die hen intensief begeleidt. Outreachend werken is vaak nodig om de jongere verder te helpen. Onder outreachend werken verstaan we dat de begeleider de jongere actief benadert (bijvoorbeeld door een huisbezoek) en eventueel ook ongevraagd hulp biedt. De jongere wordt intensief begeleid en krijgt bijvoorbeeld ondersteuning in de contacten met allerlei instanties op het gebied van uitkering, hulpverlening, school en werk. In de casestudies zagen we dat de jongeren gebaat zijn bij een dergelijke benadering waarbij ze ondersteund worden bij alle stappen in het proces op weg naar werk of school. Zo werkt het bijvoorbeeld goed om jongeren te helpen met de aanvraag voor een uitkering, mee te gaan naar gesprekken met werkgevers of een re-integratiebedrijf. Verschillende jongerenbegeleiders van gemeenten en RMC gaven in de enquête aan dat een-op-eenbegeleiding belangrijk is voor het succes ervan.

Het merendeel van de jongeren uit de casestudies werd door verschillende instanties begeleid. Zeker als er sprake is van zware belemmeringen spelen partijen uit de zorg of hulpverlening vaak een belangrijker rol in de begeleiding dan CWI, gemeente en RMC. Een deel van deze instanties speelt ook een actieve rol in de begeleiding naar werk of school. Een ander deel richt zich vooral op het wegnemen van belemmeringen bij de jongere. In dat laatste geval zijn gemeente, RMC en/of CWI op een gegeven moment weer aan zet. Uit de casestudies blijkt dat zij hier soms vrij afwachtend in zijn, waardoor er bijvoorbeeld vanuit de hulpverlening initiatief worden genomen om de re-integratie weer in gang te zetten.

De enquête onder de jongerenbegeleiders van gemeenten en RMC bevestigt het beeld uit de casestudies. We hebben de begeleiders gevraagd hoe ze de begeleiding vormgeven, welke onderdelen ze vaker zouden willen toepassen en welke onderdelen naar hun mening van doorslaggevend belang zijn voor uitstroom naar school of werk (zie figuur 3.1). Van de aspecten die met de begeleiding van jongeren te maken hebben, noemen de begeleiders outreachend werken als de op een na belangrijkste factor die van doorslaggevend belang is voor de uitstroom van onze doelgroep naar school of werk.

Figuur 3.1 Overzicht van de aspecten van de begeleiding



3.2 Oplossingsgericht werken

Ook oplossingsgericht werken is een belangrijk aspect van de begeleiding (zie figuur 3.1). Daarbij gaat het erom dat er structureel aandacht is voor de omstandigheden en de belemmeringen van de jongere en dat er aan gewerkt wordt om alle belemmeringen (zowel bij de jongere als bij andere betrokken partijen) weg te nemen.

Naarmate de belemmeringen van de jongere zwaarder zijn, wordt er vaker onvoldoende oplossingsgericht gewerkt. Voor de jongeren uit de casestudies met zware belemmeringen, werd in bijna alle gevallen onvoldoende oplossingsgericht gewerkt. Deze jongeren hebben vaak met verschillende instanties (tegelijk) contact. Soms wordt er niet structureel gewerkt aan het oplossen van alle problemen van de jongere of niet door alle betrokken instanties. Het komt ook voor dat het niet lukt om vat te krijgen op de jongere. Dit kan komen doordat de jongere niet gemotiveerd is, maar ook door de ernst van de – vaak psychische – problematiek en door bijvoorbeeld eerdere ervaringen met de hulpverlening waardoor een jongere er geen vertrouwen meer in heeft dat begeleiding zal helpen. Het verhaal van Dominique is een illustratie van het belang van oplossingsgericht werken.

Dominique is 21 jaar en ze werd al eerder door de gemeente begeleid. Ze verloor op jonge leeftijd haar ouders en heeft in diverse pleeggezinnen gewoond. Ze is depressief en heeft weinig positieve sociale contacten. Ook haar woonsituatie zorgt voor problemen: haar huisgenoot is verslaafd. Ze wordt begeleid door maatschappelijk werk. Ze werkt af en toe, is hiertoe ook gemotiveerd, maar iedere keer loopt het mis. De gemeente laat een medische keuring uitvoeren. Daaruit blijkt dat haar belastbaarheid gering is. Er wordt geadviseerd een duaal traject te starten, waarin enerzijds wordt gewerkt aan de problemen en anderzijds een dagbesteding wordt geboden die geen druk met zich meebrengt. Begeleiding naar werk wordt afgeraden. De gemeente adviseert Dominique een bijstandsuitkering aan te vragen, zodat ze voorlopig niet hoeft te werken en er een duaal traject kan worden gestart. Omdat ze samenwoont met een huisgenoot komt ze echter niet in aanmerking voor een uitkering. De gemeente en het maatschappelijk werk geven aan dat ze dit kan oplossen door het huurcontract te laten wijzigen, maar daaraan werkt Dominique niet mee. Er is dus wel aandacht voor het oplossen van dit probleem, maar zonder resultaat. Zolang Dominique geen uitkering ontvangt, is ze genooddaakt te werken. Ze is dan het meest gebaat met een werkplek die minder druk met zich mee brengt, bijvoorbeeld een gesubsidieerde plek of een plek met extra begeleiding. De gemeente en CWI bieden echter alleen reguliere vacatures aan, zoals werk in de thuiszorg. Dit legt eigenlijk teveel druk op Dominique en geeft haar geen uitzicht op duurzame uitstroom.

3.3 Jongerenbegeleiders willen vaker dan nu outreachend en oplossingsgericht werken

De factoren die de jongerenbegeleiders het belangrijkste vinden (outreachend en oplossingsgericht werken) passen ze momenteel het minst vaak toe. Ze zouden dit wel graag vaker willen doen. Als belangrijkste reden waarom ze dat nu niet doen, noemt driekwart van de begeleiders dat ze er te weinig tijd voor hebben. Daarnaast voert 41% van de begeleiders (aanvullend hierop) aan dat deze manier van werken niet binnen het beleid van de organisatie past. Waarschijnlijk speelt hierbij een rol dat bij een deel van de gemeenten en RMC's het uitgangspunt voor de dienstverlening is dat jongeren zelfredzaam zijn. Uit de casestudies blijkt dat dit ook voor sommige CWI-vestigingen geldt. Voor een kwart van de begeleiders speelt (ook) het ontbreken van financiële middelen een rol.

3.4 Andere belangrijke aspecten van begeleiding

Behalve outreachend werken en ondersteuning bieden op alle vlakken, vinden begeleiders het opbouwen van een vertrouwensband met de jongere relatief vaak doorslaggevend voor uitstroom. Iets meer dan twee derde van hen geeft aan dit nu al vaak te doen.

Ook zouden begeleiders graag vaker de begeleiding nog een tijdje voortzetten nadat de jongere aan het werk of naar school is gegaan. Verder is het van belang om aan te sluiten bij de wensen van de jongere en hem of haar goed te informeren over bijvoorbeeld de begeleiding, en over de mogelijkheden om terug naar school of aan het werk te gaan. Zoals een van de begeleiders aangaf: «Denken vanuit de visie van de jongere. Wat wil hij of zij?» Een aantal begeleiders gaf aan dat het ook goed kan werken om de ouders of andere belangrijke personen in de omgeving van de jongere bij de begeleiding te betrekken.

4 INSTRUMENTEN

In dit hoofdstuk gaan we nader in op de instrumenten die beschikbaar zijn voor jongeren met meervoudige problematiek. Eerst bekijken we hoe de inzet van instrumenten op lokaal niveau verloopt en welke knelpunten jongerenbegeleiders daarbij tegenkomen bij onze doelgroep. Daarna besteden we aandacht aan de wijze waarop het Rijk instrumenten inzet bij de bestrijding van jeugdwerkloosheid en hoe het Rijk leert van ervaringen in de uitvoering.

4.1 Inzet instrumenten door uitvoerende instanties

Uit het onderzoek komt naar voren dat begeleiders van gemeenten en RMC's vaak geen passende instrumenten inzetten voor jongeren met meervoudige problematiek of dat ze niet optimaal gebruik maken van instrumenten van andere instanties. De instrumenten die worden aangeboden sluiten vaak onvoldoende aan bij de problematiek van jongeren met meervoudige problematiek. De Inspectie voor Werk en Inkomen (IWI, 2008) constateert dat juist de groep met meervoudige problematiek vaak minder hulp krijgt dan kansrijke uitkeringsgerechtigden.

Uit de enquête onder jongerenbegeleiders van gemeenten en RMC's blijkt dat 51% van hen vindt dat er voor jongeren met meervoudige problematiek te weinig passende instrumenten beschikbaar zijn. Aan deze groep hebben wij gevraagd voor welke specifieke groepen dat het geval is (zie tabel 4.1).

Tabel 4.1 Voor welke jongeren is niet (altijd) een geschikt traject of instrument beschikbaar?

Jongeren met psychische problemen	79%
Jongeren met meervoudige problematiek	76%
Jongeren met een gebrekkige motivatie	59%
Jongeren uit het criminele circuit	53%
Verslaafde jongeren	47%
Jongeren met een laag IQ	46%
Tiernermoeders	40%
Jongeren met een arbeidshandicap	32%
Jongeren met een taalachterstand	29%

Bij de begeleiding van jongeren terug naar school ontbreekt het volgens de jongerenbegeleiders van RMC's vaak aan ondersteunende voorzieningen. Een meerderheid van hen vindt dat er te weinig schakeltrajecten zijn en dat ROC's jongeren die teruggaan naar school onvoldoende begeleiden.

Als er geen geschikte instrumenten beschikbaar zijn, wordt de begeleiding naar werk of school op verschillende manieren belemmerd. Ten eerste worden niet alle belemmeringen van de jongere aangepakt. Ten tweede is de kans op uitval groot als er een minder geschikt traject wordt ingezet. Ten slotte is voor de continuïteit van de begeleiding de beschikbaarheid van instrumenten van belang. Met continuïteit van de begeleiding bedoelen we dat een jongere ononderbroken intensief wordt begeleid. Jongerenbegeleiders noemen het niet op elkaar aansluiten van instrumenten als een belangrijke oorzaak van onderbrekingen in de begeleiding en van het uit beeld raken van jongeren. Een groot deel van de jongerenbegeleiders vindt bovendien dat er niet voldoende mogelijkheden zijn om

jongeren een tussentijdse, alternatieve dagbesteding te bieden wanneer zij niet direct naar school of aan het werk kunnen. Ook dat levert onderbrekingen in de begeleiding op. 39% van de jongerenbegeleiders bij de gemeenten geeft dit aan. Bij de RMC's is dat zelfs 62%.

4.2 Passende instrumenten voor specifieke belemmeringen

In deze paragraaf geven we voor enkele specifieke belemmeringen aan waarom het lastig blijkt er passende instrumenten voor in te zetten.

Psychische problemen

Jongeren met psychische problemen krijgen meestal begeleiding van zorg- en hulpverlenende instellingen. Desondanks is er vaak geen vooruitgang in de situatie van de jongere zichtbaar. Dat komt deels doordat deze jongeren vaak ook op andere terreinen problemen hebben. Ook speelt mee dat een deel van de jongeren, door negatieve ervaringen in het verleden, contacten met zorg- en hulpverlenende instanties mijdt of binnen deze contacten berekenend gedrag laat zien. Vaak wordt de behandeling voortijdig stopgezet. De Algemene Rekenkamer constateerde onlangs in het rapport *Kopzorgen* (2007) dat het zorgaanbod op regionaal en landelijk niveau onvoldoende aansluit op de vraag van jongeren met psychische problemen en/of een licht verstandelijke handicap. Vooral jeugdigen met complexe problematiek die behoefte hebben aan zorg vanuit verschillende disciplines vallen vaak buiten de boot of moeten te lang wachten.

Bij psychische problemen kunnen veel reguliere instrumenten niet worden ingezet, omdat de jongere nog niet toe is aan re-integratie. Een intensief zorgtraject kan dan een optie zijn. Lang niet alle gemeenten bieden dergelijke trajecten echter aan.

Gebrekkige motivatie

Bij ongemotiveerde jongeren is het probleem vooral dat het met de bestaande instrumenten niet lukt om vat op hen te krijgen. Vaak lijkt er een negatieve invloed te zijn vanuit de omgeving van de jongere. Sancties kunnen helpen, maar voor jongeren zonder uitkering zijn er geen sanctiemogelijkheden. Voor jongeren die wel een uitkering hebben, passen de uitkerende instanties (gemeenten en UWV) sancties, zoals het stopzetten van de uitkering, ook toe. Soms wordt daar terughoudend mee omgegaan, om te voorkomen dat de jongere uit beeld raakt en daardoor bijvoorbeeld verder in de problemen raakt of afglijdt richting criminaliteit. In dit verband kan worden gewezen op de initiatieven van het kabinet om campussen op te zetten voor jongeren tot 27 jaar die overlast veroorzaken of crimineel gedrag vertonen (zie § 1.3 van Deel I). Deze voorzieningen kunnen voor een deel van de ongemotiveerde jongeren extra sanctiemogelijkheden bieden.

Jongeren met een laag IQ

Jongeren met een laag IQ beschikken vaak niet over de capaciteit om een mbo-opleiding af te maken, ook niet op het laagste niveau. Ook regulier werk is voor hen vaak nauwelijks haalbaar. Soms komen deze jongeren in aanmerking voor een Wajong-uitkering (bijvoorbeeld vanwege een verstandelijke handicap of een ontwikkelingsachterstand). Verder zijn deze jongeren veelal aangewezen op gesubsidieerde arbeid. Een indicatie voor de sociale werkvoorziening kan echter alleen worden aangevraagd als de jongere dat zelf wil. Bovendien zijn er in veel

gemeenten (lange) wachtlijsten voor een arbeidsplaats in de sociale werkvoorziening.

Schulden

De schuldhulpverlening kan vaak weinig betekenen voor jongeren met schulden. In sommige gemeenten is er namelijk een wachtlijst voor de schuldhulpverlening. Ook zijn er signalen dat het vaak niet lukt om de schulden van jongeren op te lossen, omdat hun afloscapaciteit gering is. Wat ook meespeelt is dat schuldeisers niet altijd meewerken aan een regeling, omdat zij verwachten dat de jongere in de toekomst wellicht meer zal kunnen aflossen (Justitie, 2006).

Problemen in de woonsituatie

Veel werkloze jongeren hebben problemen thuis. Een klein deel heeft zelfs geen vaste woon- of verblijfplaats. Betaalbare jongerenhuisvesting en vormen van begeleid wonen kunnen zorgen voor een stabiele woonsituatie. Ruim 70% van de jongerenbegeleiders geeft echter aan dat het aanbod van jongerenhuisvesting in hun gemeente ontoereikend is. Dit kan er onder meer toe leiden dat jongeren niet terug naar school gaan, maar een baantje zoeken om de huur van hun woonruimte te kunnen betalen.

4.3 Het lerend vermogen van het Rijk bij aanpak jeugdwerkloosheid

In deze paragraaf besteden we aandacht aan het lerend vermogen van het Rijk bij de aanpak van jeugdwerkloosheid. We hebben onderzocht in hoeverre de betrokken Ministeries in de verschillende fasen van het beleidsproces informatie over de haalbaarheid en effectiviteit van beleidsinstrumenten verzamelen en gebruiken. Dit hebben we gedaan aan de hand van enkele knelpunten die de afgelopen jaren zijn geconstateerd bij de aanpak van jeugdwerkloosheid. Deze knelpunten zijn:

- Risico op verzuimkosten;
- Ontbreken van motivatie en werknemersvaardigheden;
- Tekort aan leerwerkplekken.

Risico op verzuimkosten

In 2004 signaleert de Taskforce Jeugdwerkloosheid dat het risico op ziekteverzuimkosten voor werkgevers een belemmering zou zijn om laagopgeleide jongeren in dienst te nemen. Om werkgevers te stimuleren jeugdbanen aan te bieden, stelt de Taskforce Jeugdwerkloosheid voor om voor werkgevers een «no-riskpolis» in te voeren. Deze no-riskpolis dekt het risico op ziektekosten van de jongeren voor de werkgevers af: de werkgever ontvangt compensatie voor de kosten die hij maakt bij ziekteverzuim van de jongere.

De minister van SZW vraagt de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) om advies over dit voorstel. De RWI constateert dat laagopgeleide jongeren in de ogen van werkgevers relatief vaak verzuimen. Het ziekteverzuim van deze jongeren blijkt vooral samen te hangen met een gebrek aan motivatie en discipline en niet zozeer met gezondheidsklachten. De RWI adviseert een landelijke no-riskregeling in te voeren voor iedere werkgever die een jongere zonder startkwalificatie aanneemt op een leerwerkplek.

Naar aanleiding dit advies laat het Ministerie van SZW meer onderzoek doen. Er wordt gestart met een pilot met de no-riskpolis in drie gemeenten. Ook laat de minister onderzoek doen naar de bestaande mogelijkheden, initiatieven en methodieken om jongeren zonder

startkwalificatie in leerwerktrajecten te plaatsen. De minister verzamelt hiermee voldoende informatie over de achtergronden van het probleem en over de effectiviteit van de no-riskpolis als mogelijke oplossing.

Kort na de start van de pilot besluit het kabinet de pilot uit te breiden naar 34 (later 36) grotere gemeenten. Aanleiding hiervoor is een motie van de Tweede Kamer waarin om deze uitbreiding wordt gevraagd. In het debat met de Tweede Kamer geeft de staatssecretaris van SZW aan dat het kabinet de effectiviteit van de no-riskpolis nog onvoldoende onderbouwd vindt en dat het kabinet daarom bij voorkeur de resultaten van de pilot zou afwachten. Desondanks voert het kabinet de motie uit.

Wij constateren dat de invoering van de no-riskpolis bij 36 grotere gemeenten voorbarig was, omdat de resultaten van de pilot en het onderzoek toen nog niet bekend waren. De beleidsmaatregel werd niet gedragen door de beschikbare kennis en inzichten. Daardoor werd een instrument ingezet dat uiteindelijk niet effectief is gebleken.

De minister van SZW heeft de proef met de no-riskpolis in de 36 grotere gemeenten laten evalueren. Uit deze evaluatie blijkt dat de resultaten ver zijn achtergebleven bij de verwachtingen. Werkgevers maken weinig gebruik van de no-riskpolis. Het ziekteverzuim door jongeren speelt in de perceptie van werkgevers vrijwel geen rol. De aannames die aan het instrument ten grondslag lagen worden dus niet bevestigd. Van deze evaluatie is geleerd, zo blijkt uit het besluit om de no-riskpolis niet landelijk in te voeren.

Ontbreken van motivatie en werknemersvaardigheden

Zoals hiervoor aan de orde kwam, constateerde de RWI in april 2005 dat het ziekteverzuim van laaggeschoolde jongeren vooral een gevolg is van het ontbreken van motivatie en werknemersvaardigheden bij jongeren. Naar aanleiding hiervan besluit het kabinet tot een pilot met de no-riskpolis en laat de minister van SZW onderzoek doen naar de mogelijkheden om jongeren zonder sterkqualificatie in leerwerktrajecten te plaatsen (Policy Productions, 2006). Ook laat de minister onderzoek doen naar de achtergronden van niet-participerende jongeren. Uit dit onderzoek komt naar voren dat er bij deze jongeren sprake is van een complexe en weerbarstige problematiek op zowel het psychische, sociale als cognitieve vlak (Intraval, 2007). Als oplossingsrichtingen worden genoemd: een intensieve begeleiding (maatwerk), praktijkgericht onderwijs, minder vrijblijvendheid in het onderwijs en het vroegtijdig signaleren en aanpakken van problemen. De ministers van SZW en OCW hebben hiermee voldoende onderzoek laten doen naar de problematiek van de gebrekkige motivatie en werknemersvaardigheden van werkloze jongeren met meervoudige problematiek. Hoewel deze onderzoeken nog niet alle vragen rondom deze moeilijk grijpbare problematiek beantwoorden, bieden zij wel de nodige aanknopingspunten voor het formuleren van beleidsmaatregelen.

Het kabinetsbeleid voor de harde kern van werkloze jongeren (waarbij het gebrek aan motivatie en werknemersvaardigheden vermoedelijk een belangrijke rol speelt) is erop gericht de problematiek van de werkloze jongeren aan te pakken door een intensieve begeleiding op lokaal niveau. Een van de initiatieven die in dit kader zijn genomen is het project Tweede Kans Beroepsonderwijs, dat door de Taskforce Jeugdwerkloosheid is ontwikkeld. Binnen het project krijgen jongeren via de gemeente een stage aangeboden waarin ze basisvaardigheden ontwikkelen en ervaring opdoen. Als de stage succesvol wordt afgerond krijgen de jongeren een

BBL-leerplek aangeboden. Het Tweede Kans Beroepsonderwijs is gebaseerd op de samenwerking tussen gemeente, RMC, CWI, ROC en het bedrijfsleven. Het Rijk ondersteunt deze aanpak met een aantal financiële instrumenten, waaronder de no-riskpolis.

De haalbaarheid van dit project is echter onvoldoende getoetst en het is niet bekend of de oorspronkelijk beoogde doelgroep van het project is bereikt.

Voor het Tweede Kans Beroepsonderwijs zijn in 2005 drie pilots uitgevoerd. De resultaten van deze pilots bleven achter bij de verwachtingen. Desondanks heeft de Taskforce Jeugdwerkloosheid besloten het Tweede Kans Beroepsonderwijs uit te rollen door afspraken te maken met een aantal kansrijke sectoren en de (30, later 36) grootste gemeenten, waarbij het instrument werd gekoppeld aan de invoering van de no-riskpolis. Tijdens het implementatietraject heeft het Tweede Kans Beroepsonderwijs geleidelijk een andere invulling gekregen waardoor de doelgroep is verbreed: er werd minder nadruk gelegd op het aanleren van basisvaardigheden en het instrument kon ook worden ingezet voor niet-werkloze jongeren. Als gevolg van deze verbreding van de doelgroep is het onduidelijk of het instrument de oorspronkelijk beoogde doelgroep heeft bereikt en in de praktijk effectief is geweest voor de harde kern van jeugdwerklozen. Bovendien is niet bekend in welke sectoren en gemeenten het Tweede Kans Beroepsonderwijs uiteindelijk is toegepast. Er is geen overzicht van de afspraken die tussen gemeenten en sectoren zijn gemaakt en van de resultaten die dat heeft opgeleverd. Aangezien de uitrol van het Tweede Kans Beroepsonderwijs is gekoppeld aan de no-riskpolis en de resultaten daarvan tegenvielen, kan echter worden aangenomen dat ook het resultaat van het Tweede Kans Beroepsonderwijs gering is geweest.

Tekort aan leerwerkplekken

Sinds 2000 zijn er signalen over een tekort aan stageplaatsen in de zorg. Later zijn die signalen er ook voor andere sectoren. Hoewel er in algemene termen gesproken wordt over een tekort aan leerwerkplekken⁸, bleef lange tijd onduidelijk hoe groot het tekort is en in welke regio's en sectoren het zich voordoet. Het kabinet beschikte niet over exacte cijfers. Dit had onder meer te maken met de wijze waarop leerwerkplekken geregistreerd worden en met onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen ROC's en de Kenniscentra Beroepsonderwijs en Bedrijfsleven (KBB's).

De Ministeries van OCW en SZW hebben verschillende initiatieven genomen om meer inzicht te krijgen in het tekort aan leerwerkplekken. Het belangrijkste daarvan is dat de staatssecretaris van OCW in 2006 een brief aan de uitvoerende partijen heeft gestuurd waarin de verantwoordelijkheidsverdeling rondom de leerwerkplekken wordt verduidelijkt. In de brief wordt aangegeven dat de kenniscentra dienen te zorgen voor voldoende leerwerkplekken. Hieruit volgt dat zij ook inzicht moeten verschaffen in het aantal beschikbare leerwerkplekken.

Mede naar aanleiding van de brief van de staatssecretaris heeft Colo (het samenwerkingsverband van achttien kenniscentra voor beroepsonderwijs en bedrijfsleven) de informatievoorziening omtrent de beschikbaarheid van leerwerkplekken verbeterd. Sinds augustus 2006 publiceert Colo een zogenaemde «barometer» waarin per sector en regio een indicatie wordt gegeven van de beschikbaarheid van leerwerkplekken.

De Ministeries van OCW en SZW hebben hiermee voldoende informatie verzameld over het tekort aan leerwerkplekken. Wij plaatsen hierbij de

⁸ Onder leerwerkplekken verstaan wij mogelijkheden voor jongeren om een opleiding (vmbo/mbo) te combineren met werken in een bedrijf.

kanttekening dat het vrij lang heeft geduurd voordat er bruikbare gegevens beschikbaar waren. De eerste signalen over een tekort dateren immers van 2000, terwijl de beschikbaarheid van gegevens pas vanaf medio 2006 aanmerkelijk is verbeterd.

De Ministeries van OCW en SZW hebben onder andere via de Taskforce Jeugdwerkloosheid de afgelopen jaren diverse beleidsmaatregelen getroffen om het tekort aan leerwerkplekken op te lossen. Het gaat onder meer om financiële prikkels om werkgevers te stimuleren meer leerbanen aan te bieden en het versterken van de loopbaanoriëntatie en beroepskeuzevoorlichting. In hoeverre deze beleidsmaatregelen passend zijn is echter lastig te beoordelen, omdat er lange tijd geen bruikbare informatie was over de aard en omvang van het probleem. Uit de gegevens die nu beschikbaar zijn, blijkt dat het vooral gaat om een mismatch tussen vraag en aanbod op de stagemarkt. Aangezien de meeste beleidsmaatregelen (mede) gericht zijn op een betere aansluiting van vraag en aanbod, kunnen deze – in het licht van de huidige informatie – als passend worden beschouwd.

De Ministeries hebben zicht op de resultaten van het beleid, doordat de informatie over de beschikbaarheid van leerwerkplekken – zoals eerder uiteengezet – aanmerkelijk is verbeterd. De Colo-barometer geeft per kwartaal aan wat de stand van zaken is op de leerbanenmarkt. Uit de Colo-barometer van februari 2008 blijkt dat er in de meeste sectoren voldoende, of zelfs meer dan voldoende, leerwerkplekken beschikbaar zijn. In enkele sectoren, waaronder de zorg, is er nog wel een tekort. De effecten van het gevoerde beleid zijn echter lastig te bepalen, omdat de verbeterde conjunctuur vermoedelijk (grote) invloed heeft gehad op de toename van het aantal leerwerkplekken.

Overigens blijkt uit het recent verschenen rapport *Beroepspraktijkvorming in het mbo* van de Algemene Rekenkamer (2008c), dat verdere verbeteringen noodzakelijk zijn. Zo verloopt de informatie-uitwisseling tussen onderwijsinstellingen en kenniscentra nog onvoldoende. De informatie-uitwisseling tussen deze partijen is van belang, omdat de scholen moeten aangeven wanneer een leerling een leerwerkplek bezet. Ook informeren de onderwijsinstellingen leerlingen nog te weinig over het arbeidsmarktperspectief van een opleiding. Hoewel uit de informatie van Colo blijkt dat de situatie op de stagemarkt is verbeterd, functioneert het stelsel dus nog niet optimaal.

5 SAMENWERKING EN INFORMATIE-UITWISSELING

In dit hoofdstuk gaan we in op de samenwerking en informatie-uitwisseling tussen de verschillende instanties die bij de begeleiding van een jongere betrokken zijn. We maken daarbij onderscheid tussen de samenwerking binnen de SUWI-keten (CWI, gemeente en UWV), en de samenwerking tussen de SUWI-keten en instanties uit de zorg en uit het onderwijsveld. Daarna gaan we nader in op de rol van de privacywetgeving bij de informatie-uitwisseling.

5.1 Samenwerking binnen de SUWI-keten

Uit de casestudies blijkt dat er weinig informatie-uitwisseling is tussen UWV enerzijds en gemeente of CWI anderzijds. Ook uit de enquête onder jongerenbegeleiders van gemeenten blijkt dat de samenwerking met UWV naar hun mening beter kan. Ongeveer de helft van de begeleiders vindt dat de informatie-uitwisseling met UWV over de begeleiding van een jongere matig tot slecht verloopt. Ook de doorverwijzingen naar UWV en vanuit UWV naar gemeente kunnen beter.

Over de samenwerking met CWI zijn de begeleiders van gemeenten zeer tevreden. In de casestudies hebben we overigens wel een aantal voorbeelden gezien waarin de informatie-uitwisseling tussen CWI en gemeente toch niet goed verliep. Er werd dan bijvoorbeeld geen informatie uitgewisseld over de stand van zaken rond de begeleiding van de jongere of de informatie was niet juist en volledig. Daardoor liep de begeleiding vertraging op.

5.2 Samenwerking tussen de SUWI-keten en het onderwijs en de zorg

Uit de casestudies blijkt dat de samenwerking met het onderwijsveld en zorginstellingen verbeterd kan worden. Zowel gemeenten, CWI als ROC's melden voortijdig schoolverlaters niet altijd bij het RMC.

Uit de enquête onder jongerenbegeleiders blijkt dat de jongerenbegeleiders van gemeenten en RMC's niet zo tevreden zijn over de doorverwijzing naar hen vanuit de ROC's. De informatie-uitwisseling met het ROC en de doorverwijzing van hen naar het ROC beoordelen zij positiever. De jongerenbegeleiders van gemeenten zijn over het algemeen zeer tevreden over de samenwerking met het RMC. Omgekeerd zijn de RMC-begeleiders ook positief over de samenwerking met gemeenten. Wel vindt een derde van hen specifiek de doorverwijzing vanuit de gemeente matig tot slecht.

Uit de enquête blijkt verder dat een ruime meerderheid van de jongerenbegeleiders van de gemeente de informatie-uitwisseling met zorginstellingen matig tot slecht vindt. Verder beoordelen ze ook de doorverwijzing van jongeren vanuit de zorginstellingen naar hen toe als onvoldoende.

Ook IWI (2007) constateerde onlangs knelpunten in de samenwerking tussen CWI en gemeenten enerzijds en instanties op het terrein van onderwijs en zorg anderzijds. Als het gaat om voortijdig schoolverlaters met meervoudige problematiek, werken CWI en gemeenten nog te weinig samen met andere partijen. Als knelpunten voor de samenwerking, waardoor jongeren uit beeld kunnen raken, noemen CWI en gemeenten in het IWI-rapport:

- het teveel denken vanuit de eigen organisatiedoelen;
- de cultuurverschillen;

- de onvolledigheid van meldingen over voortijdig schoolverlaters;
- het onvoldoende terugkoppelen;
- geen concrete afspraken over samenwerking.

Uit de casestudies blijkt dat er tussen de verschillende instanties vaak weinig contact is over de bemiddeling en dat zij hun activiteiten vaak niet onderling afstemmen. Ook uit de enquête blijkt nog ruimte voor verbetering op dit punt. Ondanks dat 54% van de ondervraagde begeleiders zegt vaak samen te werken met andere instanties om een passende (leer)werkplek te vinden, zou bijna 52% van de begeleiders dit vaker willen doen.

5.3 Privacywetgeving en informatie-uitwisseling

Uit ons onderzoek blijkt dat onbekendheid met de privacywetgeving een goede informatie-uitwisseling tussen instanties kan belemmeren. Het overgrote deel van de jongerenbegeleiders van RMC en gemeente (85%) gaf in de enquête aan met enige regelmaat de privacyregels als belemmering te ervaren voor informatie-uitwisseling. Als belangrijkste oorzaak hiervoor noemen ze dat niet iedereen goed op de hoogte is van de mogelijkheden die de regels bieden. Dit speelt vooral een rol als het gaat om informatie-uitwisseling tussen gemeente, CWI en RMC enerzijds en instanties uit de zorg anderzijds. Begeleiders in de zorg hebben vaak een medisch beroepsgeheim. Lang niet altijd is bij alle partijen bekend dat hulpverleners wel informatie mogen verstrekken als hun cliënt daar toestemming voor geeft. In de casestudies zagen we dat er geen afspraken zijn gemaakt tussen partijen over de onderlinge informatie-uitwisseling, bijvoorbeeld als het gaat om welke informatie wel en welke niet uitgewisseld mag worden.

Jeroen

Jeroen wordt al twee jaar begeleid door hulpverleningsinstanties. Hij wordt begeleid door een welzijnsorganisatie en verblijft in een opvang voor zwerfjongeren. Hij meldt zich bij het Jongerenloket voor een uitkering. Hij wil graag terug naar school, maar het Jongerenloket heeft een voorkeur voor bemiddeling naar werk. Het Jongerenloket laat een capaciteitentest doen, waaruit blijkt dat hij in staat is een mbo-opleiding op het op een na laagste niveau af te ronden. Vlak na deze test vindt CWI werk voor hem.

Ruim drie maanden later is Jeroen weer werkloos. Hij komt met de begeleider van de welzijnsorganisatie bij het Jongerenloket. Hij heeft een stageplek gevonden voor de mbo-opleiding Maatschappelijk Werk. Om de opleiding te kunnen gaan volgen, moet hij een voortraject doen, en dat kan bij de welzijnsorganisatie. Hij wil daarvoor ontheffing van de arbeidsplicht gedurende iets minder dan een jaar. De begeleider bij het Jongerenloket is terughoudend als het gaat om vrijstelling van de arbeidsplicht. Het gesprek loopt uit op ruzie tussen de begeleiders van de welzijnsorganisatie en het Jongerenloket.

Uiteindelijk wijst het Jongerenloket zijn verzoek af en probeert hem op een traject naar werk te plaatsen. Jeroen wil echter niet meer meewerken aan re-integratie. Hij verliest zijn uitkering en raakt langzamerhand uit beeld.

6 REGIE

In dit hoofdstuk komt aan de orde in hoeverre de verschillende instanties die bij de begeleiding van een jongere betrokken zijn duidelijk afspreken wie de regie voert. We gaan ook in op de vraag welke instantie het best is toegerust om de regie te voeren.

6.1 Duidelijkheid over de regie

Zoals al eerder in dit rapport naar voren kwam, zijn bij de begeleiding van moeilijk bemiddelbare werkloze jongeren vaak diverse organisaties uit verschillende ketens of velden betrokken. Voor de continuïteit van de begeleiding van deze jongeren is het belangrijk dat één van deze organisaties de regie voert over de jongere.

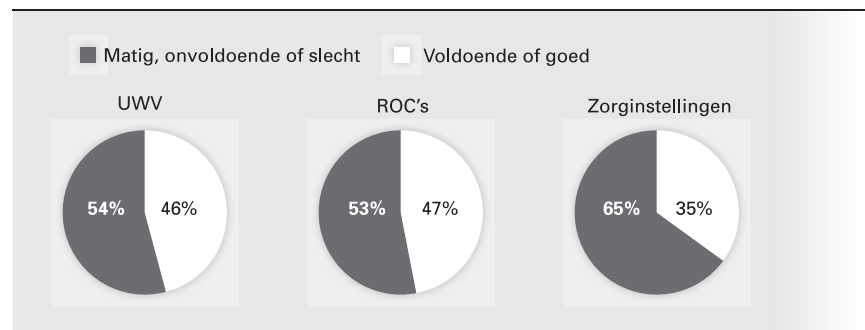
In de praktijk komt het regelmatig voor dat het niet voor alle organisaties duidelijk is wie de regie voert over de begeleiding van een jongere (zie tabel 6.1).

Tabel 6.1 Antwoorden van jongerenbegeleiders van gemeenten en RMC-regio's op de vraag: Hoe vaak komt het voor dat niet voor alle betrokken instanties duidelijk is wie de regie voert?

Frequentie	Percentage
(Bijna) altijd of vaak	20%
Regelmatig	39%
Soms	33%
Zelden of nooit	8%

Bij de begeleiding van deze moeilijke groep jongeren zijn vaak meer organisaties betrokken. Als het onduidelijk is wie de regie voert, worden er vaak geen goede afspraken gemaakt over het doel en de aanpak van de begeleiding. Daardoor kan het gebeuren dat organisaties tegengestelde acties in gang zetten en dat de jongere niet de begeleiding krijgt die hij of zij nodig heeft. Jongerenbegeleiders van gemeenten en RMC-regio's vinden dat vooral de afstemming met zorginstellingen, UWV en ROC's moeizaam verloopt (zie figuur 6.1).

Figuur 6.1 Antwoorden in (afgeronde) percentages van jongerenbegeleiders van gemeenten en RMC's op de vraag: Hoe verloopt de afstemming over het doel en de aanpak van de begeleiding met de volgende instanties?



Tegengestelde belangen tussen betrokken organisaties kunnen een goede regievoering en afstemming over de begeleiding van jongeren belemmeren. Dit blijkt uit zowel uit de casestudies, de enquête onder jongerenbegeleiders als uit de gesprekken die we hebben gevoerd met uitvoerende organisaties. Gemeenten, CWI, UWV, ROC en zorginstellingen hebben elk hun eigen doelstellingen, beleid en verantwoordelijkheden. Deze organisaties worden gefinancierd om de eigen doelstellingen te realiseren en niet zozeer een gezamenlijk doel. Dit bevordert de samenwerking tussen de organisaties niet. Het leidt er soms zelfs toe dat geen enkele partij zich eindverantwoordelijk voelt voor de begeleiding van een jongere naar werk of school.

6.2 Welke instantie voert de regie?

Welke organisatie het meest geschikt is om de regie over de begeleiding van een jongere te voeren, is afhankelijk van de situatie van de jongere. De organisatie kan afkomstig zijn uit de keten voor werk en inkomen, de zorgketen of het onderwijsveld.

Voor jongeren die terug willen naar school, ligt het voor de hand dat de betrokken RMC-regio de regie voert. Voor jongeren die willen werken, ligt regievoering door de gemeente of CWI meer voor de hand. Als jongeren een Wajong-uitkering hebben, is UWV verantwoordelijk voor de re-integratie. Toch kan het zo zijn dat in de praktijk een andere organisatie beter toegerust is om de regie te voeren. Bijvoorbeeld wanneer een jongere psychische problemen heeft. Voor jongeren die niet zelfredzaam zijn, werkt het vaak goed als de regie over zijn of haar begeleiding gevoerd wordt door een begeleider van een hulpverlenende instantie. Dat zien we bijvoorbeeld in de situatie van Martijn:

Martijn

Martijn is twintig jaar en hij heeft een tijdelijke baan. Door zijn autisme werkt hij 40% langzamer dan gemiddeld en heeft hij veel begeleiding nodig. De regie over de begeleiding van Martijn wordt gevoerd door zijn begeleider van een begeleidwonenproject. Deze begeleider is vanwege zijn netwerk en goede contacten met andere organisaties hiervoor het meest geschikt. Martijn wordt door deze begeleider intensief gecoacht in zijn dagelijks functioneren, en in het vinden en behouden van werk. Voor CWI en de gemeente is het duidelijk dat de regie bij het begeleidwonenproject ligt. De rol van CWI en de gemeente is beperkt en is vooral gericht op het regelen van een loonkostensubsidie. Er is regelmatig overleg tussen de betrokken partijen. Als zijn Wajong-aanvraag wordt toegekend door UWV, kan Martijn waarschijnlijk aan het werk blijven bij zijn huidige werkgever.

Gedurende de onderzoeksperiode is de regie over de begeleiding van een aantal door ons bestudeerde jongeren gewisseld tussen begeleiders van verschillende organisaties. Dit kan gebeuren wanneer een jongere wordt doorverwezen naar een andere organisatie of via een andere weg met een nieuwe organisatie in aanraking komt. Bij goede communicatie en overdracht tussen de organisaties hoeft dit geen probleem te zijn. Wanneer dit niet goed verloopt, bestaat het risico dat de begeleiding van een jongere een tijdje onderbroken wordt en er geen zicht meer is op of hij of zij uiteindelijk succesvol uitstroomt. Het opzetten van een zogenoemde zorgtafel, waarbij alle betrokken partijen om de tafel zitten om afspraken te maken over het doel en de aanpak van de begeleiding van een jongere, kan een positieve bijdrage leveren aan een goede regie over de begeleiding van jongeren met meervoudige problematiek.

Casestudies

Om zicht te krijgen op de factoren die een rol spelen bij de begeleiding naar school of werk hebben we in casestudies de begeleiding van achttien werkloze jongeren met meervoudige problematiek onderzocht. We hebben achttien jongeren geselecteerd in drie verschillende gemeenten (zes per gemeente). Alle gemeenten behoren tot G30 en één tot de G4. De geselecteerde gemeenten hebben de volgende kenmerken:

Gemeente	Kansen op de arbeidsmarkt	Percentage jongeren langer dan een jaar in de bijstand	Good practice volgens het Ministerie van SZW/OCW	Jongeren-loket aanwezig
1	gemiddeld	gemiddeld	ja	ja
2	hoog	hoog	nee	ja
3	gemiddeld	laag	ja	nee

In elk van de drie gemeenten hebben we aselect zes jongeren geselecteerd die in het tweede of derde kwartaal van 2006 waren ingeschreven bij CWI. Het gaat om jongeren zonder startkwalificatie die volgens het CWI een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt hebben. Voor deze achttien jongeren zijn we nagegaan hoe hun begeleiding is verlopen van het moment van inschrijving tot aan 1 oktober 2007 (of – als dat eerder was – tot het moment waarop de begeleiding was beëindigd). Dit hebben we gedaan door dossieronderzoek en door gesprekken met hun begeleiders van verschillende instanties. Ter voorbereiding hebben we met de betreffende gemeenten en CWI-vestigingen gesproken over hun beleid in onze onderzoeksperiode.

Het dossieronderzoek hebben we voor elke case uitgevoerd bij de betreffende gemeente, de CWI-vestiging en het RMC (voorzover de jongere bij deze instanties bekend was). Hierbij maakten we gebruik van gestandaardiseerde checklists.

Naar aanleiding van het dossieronderzoek hebben we bij verschillende instanties gesprekken gevoerd met begeleiders van de jongeren. Per case hebben we gekeken welke instanties het meest bij de jongere betrokken zijn geweest. We hebben niet alleen gesproken met begeleiders bij gemeente, CWI en RMC, maar ook met begeleiders van bijvoorbeeld onderwijsinstellingen, re-integratiebedrijven, UWV, maatschappelijk werk, organisaties voor begeleid wonen en zorginstellingen.

In het dossieronderzoek en de gesprekken hebben we vooral gekeken naar factoren die volgens onze literatuurstudie en een pilot bij één gemeente van invloed zijn op het succes van de begeleiding van werkloze jongeren. Deze factoren zijn:

- Het in beeld brengen van kansen en belemmeringen;
- Contacten met de jongere (o.a. outreachend werken, een vertrouwensband opbouwen en grenzen stellen);
- Beschikbaarheid van de juiste instrumenten;
- Bemiddeling naar onderwijs of werk;
- Kwaliteitsaspecten van ketensamenwerking: doelconvergentie, informatie-coördinatie, ketenregie, oplossingsgerichtheid en continuïteit in de keten.

Voor elke jongere hebben we aan de hand van deze factoren een verslag gemaakt. Ook hebben we een tijdslijn gemaakt waarin de contacten tussen de jongere en betrokken instanties, de inzet van instrumenten en veranderingen in de situatie van de jongere gedurende anderhalf jaar zijn

weergegeven. Met behulp van het verslag en de tijdlijn hebben we voor elke jongere gekeken welke factoren van invloed zijn geweest op het resultaat van de begeleiding. Tot slot hebben we de cases ook onderling vergeleken om te zien welke patronen zich voordoen.

Enquête gemeenten en RMC-regio's

Om na te gaan of de bevindingen uit de case studies ook breder gelden dan de achttien cases, hebben we een enquête opgesteld voor jongerenbegeleiders van de 85 grootste gemeenten en de 39 RMC-regio's.

In deze enquête vroegen we de begeleiders onder meer naar hun werkwijze, hun beoordeling van de samenwerking met andere instanties en naar de succes- en faalfactoren die zij tegenkomen bij de begeleiding van werkloze jongeren met meervoudige problematiek.

Uiteindelijk is de enquête naar 76 gemeenten van de G-85 verzonden. De drie gemeenten waar we de casestudies hebben uitgevoerd hebben we geen enquête toegezonden, aangezien we daar al diverse gesprekken hadden gevoerd met jongerenbegeleiders. Gemeenten die in een samenwerkingsverband opereren hebben we gezamenlijk één enquête gestuurd. Drie gemeenten hebben we geen enquête toegestuurd omdat het niet lukte om de juiste contactpersoon te achterhalen of omdat zij niet wilden meewerken aan het onderzoek. Van de 76 verstuurdde enquêtes zijn er 66 ingevuld. Dit is een respons van 87%.

We hebben alle 39 RMC-regio's een enquête toegezonden. Naar twee regio's zijn op verzoek extra enquêtes verstuurd, omdat deze regio's uit een aantal deelregio's met verschillende werkwijzen bestaan. Van de 43 verzonden enquêtes zijn er 34 ingevuld. De respons is daarmee 79%.

Eerste deel van de probleemstelling

Het eerste deel van de probleemstelling is gericht op het vinden van empirische verklaringen. Voor dit deel van het onderzoek hebben wij vooraf geen normen geformuleerd. Wel hebben wij tijdens het onderzoek een referentiekader ontwikkeld van een aantal factoren die, blijkens een literatuurstudie en een pilot bij één gemeente, van invloed zijn op het succes van de begeleiding van werkloze jongeren. Deze factoren zijn:

- Het in beeld brengen van kansen en belemmeringen;
- Contacten met de jongere (o.a. outreachend werken, een vertrouwensband opbouwen en grenzen stellen);
- Beschikbaarheid van de juiste instrumenten;
- Bemiddeling naar onderwijs of werk;
- Kwaliteitsaspecten van ketensamenwerking: doelconvergentie, informatie-coördinatie, ketenregie, oplossingsgerichtheid en continuïteit in de keten.

De kwaliteitsaspecten van ketensamenwerking worden door het Integraal Toezicht Jeugdzaken gebruikt bij de beoordeling van de kwaliteit van de samenwerking in ketens die zich richten op de jeugd (Integraal Toezicht Jeugdzaken, 2006).

Tweede deel van de probleemstelling

Bij de beantwoording van het tweede deel van de probleemstelling hebben wij de volgende normen gebruikt.

- De ministers verzamelen informatie over de uitvoering van beleid. Eventuele knelpunten die zich in de praktijk voordoen worden voldoende onderzocht. Voldoende wil zeggen dat de informatie tenminste inzicht geeft in de aard van het knelpunt en aanknopingspunten biedt voor het formuleren van beleidsmaatregelen.
- Wanneer de ministers knelpunten signaleren bij de uitvoering van beleid nemen zij passende maatregelen om deze weg te nemen. Eventueel kunnen zij beargumenteerd besluiten dat niet te doen. Beleidsmaatregelen zijn passend als deze aansluiten bij de informatie/probleemanalyse waarover de Ministeries beschikten.
- De ministers toetsen beleidsmaatregelen vooraf op diverse aspecten van haalbaarheid. Bijvoorbeeld: de juridische en financiële haalbaarheid, de beschikbaarheid van voldoende personele capaciteit en het draagvlak onder de betrokken partijen.
- De ministers bewaken de implementatie van het beleid en doen onderzoek naar de doeltreffendheid van beleidsmaatregelen.

Aanpak

We hebben de gemeenten gevraagd om na te gaan welk deel van alle jongeren die zich in het tweede kwartaal van 2006 (voor één gemeente het derde kwartaal van 2006) hebben ingeschreven bij CWI, anderhalf jaar later was uitgestroomd. Het betrof één G4 gemeente. De andere twee gemeenten behoren tot de G30.

De gemeenten hebben verschillende informatiebronnen gebruikt om inzicht te krijgen in de uitstroom. Daardoor zijn de uitkomsten niet volledig vergelijkbaar. Elk van de gemeenten heeft Suwinet geraadpleegd. Daarnaast hebben zij soms aanvullende informatiebronnen gebruikt zoals de eigen uitkeringsadministratie.

In Suwinet zijn gegevens over dienstverbanden opgenomen. Daaruit kan worden afgeleid of een jongere werkt. Deze gegevens zijn echter niet altijd compleet over de meest recente maanden. Daarom is meestal wel bekend of een jongere sinds de inschrijving heeft gewerkt, maar niet of dat op de peildatum nog steeds het geval was.

Uitkomsten

De onderstaande tabel geeft een overzicht van de uitkomsten per gemeente.

Tabel 7.1 Uitstroom van moeilijk bemiddelbare werkloze jongeren bij drie gemeenten anderhalf jaar na hun inschrijving bij CWI

	Uitstroom naar werk of school		Niet aan het werk of naar school		
	Werkt of heeft gewerkt	School w.o. leren en werken	Uitkering	Nugger	onbekend
Gemeente 1 (N=34)	6-23%*	9%	53%	9%	6%
Gemeente 2 (N=258)	7-22%**	11%	Onbekend 21% nog ingeschreven	Onbekend	46%***
Gemeente 3 (N=65)	6-39%****	9%	34%	6%	12%

* In deze gemeente was 23% van de jongeren op 1 oktober 2007 aan het werk of had in de voorafgaande periode gewerkt. Voor 6% van de jongeren kan met zekerheid worden gezegd dat ze aan het werk waren. Voor 17% geldt dat ze, na hun inschrijving, hebben gewerkt. Uit de registraties werd niet duidelijk of ze op 1 oktober 2007 nog steeds werkten. ** In deze gemeente is 22% van de jongeren op enig moment na hun inschrijving bij CWI aan het werk gegaan. Onbekend is welk deel van hen op 1 oktober 2007 nog steeds werkte. *** Deze groep bestaat voor 19% uit jongeren waarvan de inschrijving verlopen is. Het kan zijn dat ze geen uitkering ontvangen, nog begeleid werden of dat ze werken of naar school zijn gegaan. De overige 27% is een diffuse groep: het gaat om jongeren die geen uitkering wilden, geen begeleiding wilden, verhuisd zijn, in detentie zijn of een Wajong-uitkering hebben. **** In deze gemeente kan voor 6% van de jongeren met zekerheid worden gezegd dat ze op 1 oktober 2007 werkten. Voor 32% geldt dat ze, na hun inschrijving, hebben gewerkt. Uit de registraties werd niet duidelijk of ze op 1 oktober 2007 nog steeds werkten.

Voor twee van de drie gemeenten kunnen we met zekerheid zeggen dat 6% van de jongeren ongeveer anderhalf jaar na hun inschrijving bij CWI aan het werk was. Voor de derde gemeenten weten we dit niet. Verder weten we dat in twee gemeenten iets meer dan 20% van de jongeren heeft gewerkt nadat ze zich hadden inschreven bij CWI. Een deel van hen was op de peildatum mogelijk nog steeds aan het werk. In de derde gemeente heeft 39% van de jongeren gewerkt na hun inschrijving bij CWI.

Ongeveer de helft van de jongeren in deze gemeente die werkt of heeft gewerkt doet dat via een uitzendbureau.

Het deel van de jongeren dat terug is naar school, is in alle drie de gemeenten ongeveer gelijk (ongeveer 10%).

Het percentage jongeren dat eind 2007 een uitkering had, verschilt per gemeente.⁹ Ook het soort uitkering is verschillend. In één gemeente heeft twee derde van de jongeren een Wajong-uitkering, de rest heeft een Wwb-uitkering. In een andere gemeente heeft de helft van de jongeren een Wwb-uitkering en een kwart een Wajong-uitkering. In deze gemeente komen weer relatief veel jongeren met een ziekte-uitkering voor.

⁹ Bij één gemeente is het percentage jongeren met een uitkering niet bekend. We weten alleen dat 21% van de jongeren nog was ingeschreven bij CWI. Een deel van deze groep heeft vermoedelijk een uitkering. Daarnaast bevinden zich onder de groep «onbekend» onder meer de jongeren met een Wajong-uitkering. Hoeveel jongeren dit zijn is niet bekend.

Work first

De Wwb maakt het mogelijk dat gemeenten, in het kader van de plicht tot arbeidsinschakeling, in ruil voor een uitkering een tegenprestatie vragen. Inmiddels kent ongeveer 85% een zogeheten work firstaanpak. Work first houdt, kort gezegd, in dat personen die een uitkering aanvragen worden verplicht om gedurende een groot deel van de week eenvoudige werkzaamheden te verrichten (met behoud van uitkering) en daarnaast een cursus te volgen of sollicitatieactiviteiten te verrichten.

Re-integratietrajecten

Gemeenten kunnen de werkloze jongeren een re-integratietraject aanbieden. Daaronder kunnen alle activiteiten en voorzieningen die gericht zijn op arbeidsinschakeling worden verstaan: scholing, sollicitatietraining, begeleid werken of activering. Bekostiging door gemeenten vindt plaats uit het W(erk)-deel of het flexibele re-integratiebudget van de Wwb. Het budget kan ook worden ingezet voor instrumenten als loonkosten-subsidie (instapbanen), het scheppen van gereserveerde arbeidsplaatsen, het verstrekken van een onkostenvergoeding aan de jongere of een eenmalige premie bij uitstroom naar werk.

Sociale activering en zorgtrajecten

Sociale activering en zorgtrajecten zijn gericht op het vergroten van maatschappelijke participatie en het doorbreken of voorkomen van sociaal isolement. Dit gebeurt door het verlenen van zorg op maat en door het aanbieden van maatschappelijk zinvolle activiteiten die eventueel een eerste stap zijn op weg naar een re-integratietraject, school of werk. Sociale activering en zorgtrajecten zijn primair gericht op gedragsverandering en zijn onderdeel van een hulpverleningsplan.

Jobcoach

Als een werkgever iemand in dienst neemt die een structurele functionele beperking heeft en die begeleiding op de werkvloer nodig heeft, kan een jobcoach worden ingezet. Een jobcoach begeleidt mensen met een arbeidshandicap naar of in een reguliere baan. Het doel van de begeleiding is dat de werknemer na afloop zelfstandig zijn of haar werk kan verrichten. UWV stelt vast of er sprake is van een arbeidshandicap en beslist over de toekenning van een jobcoach.

Proefplaatsing

Een jongere kan gedurende een bepaalde periode bij een werkgever onbeloonde werkzaamheden verrichten. De werkgever is niet verplicht de jongere aansluitend in dienst te nemen. Voor een jongere met een uitkering van UWV (bijvoorbeeld een Wajong-uitkering) geldt dat er toestemming van UWV moet zijn, dat het werk moet passen bij de resterende mogelijkheden en dat er een reëel uitzicht moet zijn op werk gedurende tenminste zes maanden aansluitend op de proefplaatsing. Voor een jongere die geen uitkering heeft of die een uitkering via de gemeente ontvangt (een Wwb-uitkering) gelden de regels die de gemeente in de re-integratieverordening heeft vastgelegd. De gemeente betaalt de proefplaatsing uit het re-integratiebudget (W-deel van de Wwb).

Plicht tot arbeidsinschakeling/Sanctiebeleid

Voor jongeren die een bijstandsuitkering ontvangen geldt de plicht tot arbeidsinschakeling. Dit betekent dat zij algemeen geaccepteerde arbeid moeten aanvaarden en gebruik dienen te maken van een

re-integratieaanbod. Ook dienen zij zich in te schrijven bij CWI. Worden deze plichten niet nageleefd, dan dient de gemeente de uitkering te verlagen. De gemeente hanteert daarvoor een sanctiebeleid. Voor jongeren met een werkloosheidsuitkering gelden vergelijkbare verplichtingen.

Loonkostensubsidie

UWV en gemeenten kunnen werkgevers een subsidie verstrekken voor een deel van de loonkosten die zij voor een jongere betalen. Voor een jongere met een uitkering van UWV geldt dat het dienstverband minimaal een jaar moet zijn. De loonkostensubsidie is maximaal een jaar. Voor een jongere met een bijstandsuitkering of zonder uitkering, gelden de regels uit de gemeentelijke verordening. De gemeente kan voor het verstrekken van de loonkostensubsidie putten uit het re-integratiebudget.

Loondispensatie Wajong

Een werkgever kan loondispensatie krijgen voor een jongere met een Wajong-uitkering die als gevolg van ziekte een arbeidsprestatie kan leveren die ten minste met 25% verminderd is. Loondispensatie houdt in dat UWV aan de werkgever toestemming verleent om een loon te betalen dat lager is dan het voor de werknemer geldende wettelijke minimumloon. UWV vult het loon aan. Loondispensatie geldt voor maximaal vijf jaar met mogelijkheid tot verlenging.

Fiscale korting/Afdrachtsvermindering

De Wet vermindering afdracht loonbelasting en premies voor de volksverzekeringen onderwijs (WVA-onderwijs) biedt werkgevers een fiscaal voordeel als zij een leerbaan aanbieden aan vmbo'ers of mbo'ers. De WVA omvat verscheidene regelingen. De afdrachtsvermindering kan oplopen tot € 4000 per jongere per jaar.

No-riskpolis

De no-riskpolis kon in de periode van juli 2006 tot en met september 2007 in 36 grote gemeenten worden ingezet. De polis was bestemd voor werkgevers die een jongere zonder startkwalificatie in dienst namen in een leerwerktraject. Het ging om een vergoeding van werkgeverskosten bij loondoorbetaling bij ziekte. De subsidie werd verstrekt door de gemeente.

Lijst van afkortingen

CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CWI	Centrum voor Werk en Inkomen
GGZ	Geestelijke Gezondheidszorg
IWI	Inspectie voor Werk en Inkomen
J&G	(Ministerie voor) Jeugd en Gezin
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt voortijdig schoolverlaten
ROC	Regionaal Opleidingen Centrum
RWI	Raad voor Werk en Inkomen
SUWI	wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
UWV	Uitvoeringsorgaan Werknemersverzekeringen
Wajong	Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten
WSW	Wet sociale werkvoorziening
Wwb	Wet werk en bijstand

Literatuur

Auditdienst en Onderwijsinspectie van het Ministerie van OCW. *Rapport van bevindingen over Thema-onderzoek VSV 2007. KenmerkAD/RS/2007/35 508*. Den Haag: Auditdienst Ministerie van OCW.

Algemeen Keten Overleg (2007). *Eindevaluatie Toonkamers*. Utrecht: AKO.

Algemene Rekenkamer (2002a). *Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 282, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2002b). *Opvang Zwerfjongeren*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 265, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2003). *Opvang Zwerfjongeren 2003*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 290, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2004). *Opvang Zwerfjongeren 2004*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 009, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005a). *Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs*. Tweede Kamer, vergaderjaar, 2004–2005, 29 961, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005b). *Opvang Zwerfjongeren 2005*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 416, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007). *Kopzorgen; Zorg voor jeugdigen met een licht verstandelijke handicap en/of psychi(atri)sche problemen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 245, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008a). *Ketenbesef op de werkvloer; Drie voorbeelden van ketensamenwerking; Toezicht op asbestverwijdering, aanpak kindermishandeling en acute zorgverlening*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 394, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008b). *Opvang zwerfjongeren 2007*. Bijlage bij kamerstuk 31 323, nr. 1. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2008c). *Beroepspraktijkvorming in het MBO*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 368, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

CBS (2008). *EBB-kwartaalcijfers, arbeidspositie naar startkwalificatie en herkomstgroepering*, tabel 4, voortschrijdend vierkwartaalsgemiddelde 2006/4–2007/3. Den Haag: CBS.

CWI (2006). *Jaarplan 2007*. Amsterdam: CWI.

Integraal Toezicht Jeugdzaken (2006). *Ketens laten werken. Concept toezichtkader jeugdzaken 0–23*. Utrecht: Integraal Toezicht Jeugdzaken.

Intraval (2007). *Kwalitatief onderzoek niet-participerende jongeren*. Onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW. Groningen: Intraval.

IWI (2007). *Doorstart voor de schooluitvaller; Onderzoek naar de dienstverlening van CWI en sociale diensten aan voortijdige schoolverlaters*. Den Haag: IWI.

IWI (2008). *Jaarverslag 2007*. Den Haag: IWI.

Ministerie van Justitie (2006). *Nota n.a.v. het verslag over de wijziging van de Faillissementswet in verband met herziening van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006. 29 942, nr. 7. Den Haag: Sdu.

Ministerie voor Jeugd en Gezin (2007). *Brief van de minister voor Jeugd en Gezin over het programma Jeugd en Gezin*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 001, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Ministerie van SZW (2006). *Ontwikkelingen en keuzes in het stelsel van werk en inkomen*. Bijlage bij Kamerstuk 29 804, nr. 23. Den Haag: Ministerie van SZW.

Ministerie van SZW (2007). *Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten (beleidsdoorlichting artikel 30 begroting SZW 2007); Werkt de WWB?*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (2008). *Jobs for youth/Des Emplois pour les jeunes; Netherlands*. Parijs: OESO.

Policy Productions (2006). *Onderzoek werkplaatsing van jongeren zonder startkwalificatie*. Opgesteld in opdracht van het Ministerie van SZW. Haarlem: Policy Productions.

Taskforce Jeugdwerkloosheid (2006). *Juist nu doorbijten!; Advies aan het nieuwe kabinet*. Den Haag: Taskforce Jeugdwerkloosheid.