

**ONDERZOEKSOPZET
PARTICIPATIEWET - JONGEREN**

**Onderzoek naar de begeleiding van jongeren
in het kader van de Participatiewet**

27 februari 2019 / RIS301934

1 AANLEIDING, PROBLEMSCHETS

1.1 Aanleiding

Met ingang van 1 januari 2015 zijn de drie decentralisaties in het sociaal domein gerealiseerd. Dat wil zeggen dat gemeenten vanaf die datum meer taken hebben in het sociaal domein op het gebied van de jeugdhulp, maatschappelijke ondersteuning en begeleiding naar werk. De rekenkamer heeft in haar meerjarenprogramma voor de komende jaren opgenomen structureel aandacht te willen besteden aan deze decentralisaties. De rekenkamer deed al onderzoeken naar de Decentralisatie van de Jeugdzorg in 2014, de Sociale wijkzorgteams in 2015 en de toegang tot de Wet maatschappelijke opvang in 2017 en de Maatschappelijke opvang in 2018.¹ Met de voorliggende onderzoeksopzet richt de rekenkamer zich op de begeleiding door de gemeente naar school of werk van jongeren tussen 18 en 27 jaar met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben om naar school of aan het werk te komen.²

In november 2014 stelde de Haagse gemeenteraad de re-integratieverordening Participatiewet Den Haag 2015 vast en gaf daarmee invulling aan zijn nieuwe taken in het kader van de wet. Gemeenten hadden ook vóór 1 januari 2015 al taken in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) en de Wet werk en bijstand die nu onder de Participatiewet vallen, zoals het naar werk begeleiden van mensen met een bijstandsuitkering en niet-uitkeringsgerechtigden.³ Nieuw is dat jonggehandicapten met arbeidsvermogen, die voorheen onder verantwoordelijkheid van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) vielen nu ook onder verantwoordelijkheid van de gemeenten zijn gekomen en dat de mensen die voorheen onder de Wet sociale werkvoorziening vielen nu onder de Participatiewet vallen. Tegelijk met de invoering van de Participatiewet trad ook de Wet banenafpraak⁴ in werking. Met de Wet banenafpraak zijn werkgevers (zowel overheden als niet-overheden) mede verantwoordelijk voor het realiseren van de doelstellingen van de Participatiewet. Werkgevers moeten volgens de Wet banenafpraak voorzien in 125.000 extra banen voor de doelgroep mensen met een arbeidsbeperking.⁵

Zowel in de vorige als de huidige collegeperiode heeft Den Haag prioriteit gegeven aan de begeleiding van jongeren in het kader van de Participatiewet.⁶ Het hoofddoel van

¹ Zie voor een nadere toelichting op de eerdere onderzoeken van de rekenkamer bij Toegevoegde waarde.

² De Participatiewet is formeel een herziening van de uit 2003 stammende Wet werk en bijstand en een samenvoeging van deze laatste wet met de Wet sociale werkplaatsen en een deel van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten. Zie voor een nadere toelichting paragraaf 2.1 Participatiewet 2015.

³ Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Hoe is het de mensen op de Wsw-wachlijst vergaan?, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018, p. 22.

⁴ Wet banenafpraak en quotum arbeidsbeperkten, ingangsdatum van deze wet was 1 mei 2015.

⁵ Volgens de wet banenafpraak moeten in 2026 125.000 banen extra zijn gerealiseerd ten opzichte de situatie op 1 januari 2013.

⁶ Den Haag, Stad van Kansen en Ambities: coalitieakkoord 2018-2022, gemeente Den Haag, RIS 299794, 2018, p. 61; Vertrouwen op Haagse Kracht: coalitieakkoord 2014-2018, gemeente Den Haag, RIS 273442, 2014, p. 10.

de aanpak in de periode 2015 – 2018 was in die periode 5.000 jongeren te begeleiden naar school of werk.⁷ De ambitie van het college werd verwoord in het Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid: “in onze stad hoort geen enkele jongere aan de kant te staan, zij verdienen een goede ondersteuning voor het vinden van een baan en het behalen van een zo hoog mogelijk diploma”.⁸ Het nieuwe college zet de prioriteit voort en stelt daarvoor structureel middelen beschikbaar.⁹ Belangrijke uitgangspunten uit wet-, regelgeving, gemeentelijk beleid en verordeningen moeten hier worden gerealiseerd, zoals een integrale beoordeling van de situatie van de jongere zodat deze de juiste ondersteuning krijgt (maatwerk) en de reguliere route kan volgen naar school of werk.¹⁰

De rekenkamer wil, onder meer aan de hand van deze uitgangspunten, in dit onderzoek beoordelen in hoeverre de gemeente er in slaagt om jongeren te begeleiden naar werk of naar school. En met dit onderzoek bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van de gemeentelijke begeleiding van jongeren in het kader van de Participatiewet.

1.2 Probleemschets: Jeugdwerkloosheid in Den Haag

Op 1 januari 2015 waren er 5.114 geregistreerde niet-werkende werkzoekende (NWW) jongeren in Den Haag.¹¹ Dit aantal steeg naar 5.994 begin 2016, een stijging van 17,21%.¹² Op 23 maart 2015 heeft het college het “Aanvalsplan werkgelegenheid: Den Haag maakt werk!” en het “Aanvalsplan jeugdwerkloosheid 2015-2018” ter informatie aangeboden aan de gemeenteraad,¹³ waarna deze zijn besproken in de commissies Bestuur en Samenleving¹⁴. In de aanvalsplannen zijn concrete acties en uitgangspunten uitgewerkt om de jeugdwerkloosheid aan te pakken.¹⁵ Het doel was om 1.250 jongeren per jaar te begeleiden naar school of werk, in totaal 5.000 jongeren in de periode 2015-2018, waarvan 4.000 uit de bijstand. Het college geeft in de voortgangsrapportages aan in de jaren 2015 t/m 2017 ruim meer dan de beoogde 1.250 jongeren per jaar naar school of werk te hebben begeleid. Volgens de realisatiecijfers 2015-2017 heeft het college daarmee de doelstelling om 5000 jongeren naar school of werk te begeleiden in 2017 al gehaald.¹⁶ Tabel 1 biedt een

⁷ *Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren, gemeente Den Haag, RIS 281392, 23 maart 2015, p. 3.*

⁸ *Commissiebrief Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren, RIS281392, 23 maart 2015, p. 1.*

⁹ *Programmabegroting 2019-2022, gemeente Den Haag, RIS 300472, 2018, p. 66.*

¹⁰ *Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren, gemeente Den Haag, RIS 281392, 23 maart 2015; Participatiewet, artikel 41, vierde lid.*

¹¹ *Niet-werkende werkzoekende (NWW) is “iemand van 15 tot en met 74 jaar die bij UWV als werkzoekende staat ingeschreven.” (zei werk.nl) Deze persoon kan ook een uitkeringsgerechtigde zijn.*

¹² *Voortgang aanpak jeugdwerkloosheid, gemeente Den Haag, RIS 296329, 21 februari 2017, p. 1.*

¹³ *Aanvalsplan Werkgelegenheid: Den Haag maakt werk!, gemeente Den Haag, RIS 281391, 23 maart 2015; Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren, gemeente Den Haag, RIS 281392, 23 maart 2015.*

¹⁴ *Vergadering Bestuur/Samenleving, 22 april 2015.*

¹⁵ *Deze acties en uitgangspunten worden in het volgende hoofdstuk verder toegelicht.*

¹⁶ *Voortgangsrapportage Den Haag maakt werk, gemeente Den Haag, RIS 298922, 23 januari 2018, p. 1.*

overzicht van de jaarlijkse doelstellingen en de gerealiseerde resultaten met betrekking tot de aanpak van de jeugdwerkloosheid.

Doelstelling 2015-2018		jaarlijks doel	realisatie	verschil
5.000 jongeren aan het werk of naar school, waarvan 4.000 uit de bijstand	2015	1.250	1.475	+225
	2016	1.250	2.061	+811
	2017	1.250	2.260	+1.010
	2018	1.250	Nog niet bekend	
	Totaal	5.000	5.796	+2.046

Tabel 1. Doelstellingen en gerealiseerde resultaten aanpak jeugdwerkloosheid tussen 2015 en 2017¹⁷

Het aantal niet-werkende werkzoekende jongeren daalt in Den Haag. Niet-werkende werkzoekenden zijn zowel mensen met een uitkering als mensen zonder een uitkering die geregistreerd staan bij het UWV als werkzoekend. In 2016 is het aantal NWW-ers met 41,2% gedaald, van 5.994 op 1 januari 2016 naar 3.526 op 1 januari 2017.¹⁸ In tegenstelling tot de NWW-cijfers, kennen de cijfers van jongeren met bijstandsuitkering een stijgende trend. De daling van het aantal werkzoekenden heeft dus niet als gevolg dat het aantal jongeren met een bijstandsuitkering ook daalt. Het college geeft aan dat de toename van het aantal jongeren met een bijstandsuitkering onder meer het gevolg is van het aantal statushouders jonger dan 27 jaar dat zich in Den Haag gevestigd heeft.¹⁹ Tabel 2 laat het aantal jongeren met een bijstandsuitkering zien.

Jaren	Haagse jongeren (<27 jr.) met een bijstandsuitkering	Procentuele toename t.o.v het voorgaande jaar
december 2013	2.133	-
december 2014	2.349	10,13%
december 2015	2.638	12,30%
december 2016	2.704	2,50%
juli 2017	2.851	5,44%

Tabel 2. Ontwikkeling bestandsomvang jongeren (<27 jr.) tussen 2013 en 2017²⁰

¹⁷ Alleen de jaren 2015, 2016 en 2017 zijn in dit overzicht opgenomen.

¹⁸ Voortgang aanpak jeugdwerkloosheid, gemeente Den Haag, RIS 296329, 21 februari 2017, p. 1.

¹⁹ Voortgang aanpak jeugdwerkloosheid, gemeente Den Haag, RIS 296329, 21 februari 2017, p. 1.

²⁰ Voortgang aanpak jeugdwerkloosheid, gemeente Den Haag, RIS 296329, 21 februari 2017 pp. 1-2.

2 BELEID, REGELGEVING EN ORGANISATIE

In de volgende paragrafen volgt een beknopt overzicht van wet-, en regelgeving en gemeentelijke beleid dat van toepassing is op de begeleiding van jongeren tot 27 jaar onder de Participatiewet.

2.1 Participatiewet 2015

Op 1 januari 2015 trad de Participatiewet in werking. Deze nieuwe wet is ontstaan vanuit de gedachte dat het oude stelsel niet activerend genoeg was.²¹ Volgens de memorie van toelichting bij de “Wet werken naar vermogen”²² moet de wet “de sociale voorzieningen weer terugbrengen tot waar ze voor bedoeld zijn: de bijstand als tijdelijk vangnet, op weg naar werk.”²³ Het doel van de wet is daarom dat mensen, met of zonder arbeidsbeperking, aan de slag gaan bij een gewone werkgever, waarbij werk aantrekkelijker wordt dan een uitkering.²⁴ Andere doelstellingen van de Participatiewet zijn: het realiseren van meer uniformiteit in de ondersteuning van mensen aan de onderkant van de arbeidsmarkt en het verminderen van de uitkeringsafhankelijkheid.²⁵ Daarnaast benoemt de regering in de Memorie van toelichting bij de Participatiewet de ‘dringende financiële noodzaak’ die er is om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen. Alleen dan ‘blijft er draagvlak voor onze sociale zekerheid en blijft de betaalbaarheid op lange termijn verzekerd’.²⁶

De Participatiewet vervangt de Wet Werk en bijstand (Wwb), de Wet sociale werkvoorziening Wsw en een groot deel van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong).²⁷ Het Rijk heeft de uitvoerig van de Participatiewet met ingang van 1 januari 2015 aan de gemeenten overgedragen. Als gevolg hiervan kregen de gemeenten nieuwe verantwoordelijkheden, nieuwe doelgroepen en nieuwe middelen en werkprocessen.²⁸

²¹ *Stand van zaken wetsvoorstel Wet maatregelen Wet werk en bijstand en het wetsvoorstel voor de invoering van de Participatiewet, gemeente Den Haag, RIS 269595, 15 januari 2014, p. 2.*

²² *Dit is de oorspronkelijke titel. In deze notitie zal verder gebruik gemaakt worden van de uiteindelijke titel van de wet: ‘Participatiewet’.*

²³ *Memorie van toelichting invoeringswet Wet werken naar vermogen, kamerstukken vergaderjaar 2011-2012, 33 161, nr. 3, p. 4.*

²⁴ *Kamerstukken vergaderjaar 2011-2012 (Invoeringswet Wet werken naar vermogen), 33 161, nr. 3, p. 4.*

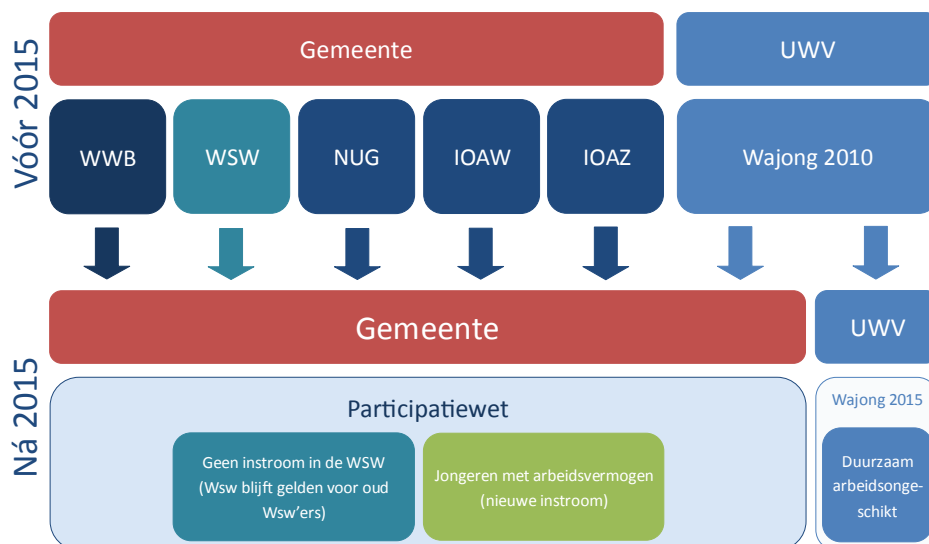
²⁵ *Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Hoe is het de mensen op de Wsw-wachtlust vergaan?, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018, p. 14.*

²⁶ *Memorie van toelichting bij Wijziging van de Wet werk en bijstand, de Wet sociale werkvoorziening, de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten en enige andere wetten gericht op bevordering deelname aan de arbeidsmarkt voor mensen met arbeidsvermogen en harmonisatie van deze regelingen (Invoeringswet Wet werken naar vermogen), 2012, p. 2.*

²⁷ *Divosa, Participatiewet, <https://www.divosa.nl/onderwerpen/participatiewet>.*

²⁸ *Invoeren Participatiewet en afsluiten sociale werkvoorziening heeft baankansen Wsw-doelgroep verminderd, Sociaal en Cultureel Planbureau, 5 september 2018, https://www.scp.nl/Nieuws/Invoeren_Participatiewet_en_afsluiten_sociale_werkvoorziening_heeft_baankansen_Wsw_doelgroep_verminderd.*

De doelgroep van de Participatiewet bestaat uit mensen met of zonder arbeidsbeperking die arbeidsvermogen hebben en die ondersteuning nodig hebben om in hun bestaan te voorzien of aan het werk te komen.²⁹ Groepen die voorheen toegang hadden tot verschillende socialezekerheidsregelingen, met name Wsw'ers en Wajongers met arbeidsvermogen, vallen nu allemaal onder de Participatiewet en daarmee onder de verantwoordelijkheid van de gemeente. Dit geldt ook voor doelgroepen die vóór de inwerkingtreding van de Participatiewet al onder de verantwoordelijkheid van de gemeente vielen, met name mensen met een bijstandsuitkering op grond van de Wwb, niet-uitkeringsgerechtigden ('nuggers'),³⁰ de Wet inkomensvoorzieningen oudere- of gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (Ioaw) en de Wet inkomensvoorziening oudere- of gedeeltelijk arbeidsongeschikte gewezen zelfstandigen (Ioaz).³¹ Een uitzondering geldt voor jongeren die volledig arbeidsongeschikt zijn: zij vallen nog steeds onder de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong 2015) en daarmee onder de verantwoordelijkheid van het UWV die de Wajong 2015 uitvoert. Figuur 1 illustreert de verantwoordelijkheden van de gemeente vóór en ná de invoering van de Participatiewet op 1 januari 2015.



Figuur 1 De verantwoordelijkheden van de gemeente vóór en ná 1 januari 2015

Voor de doelgroep jongeren (18 tot 27 jaar) bevat de Participatiewet een aantal specifieke bepalingen, waaronder een langere wachttijd voordat een aanvraag voor

²⁹ Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Hoe is het de mensen op de Wsw-wachttijd vergaan?, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018, p. 15.

³⁰ Een niet-uitkeringsgerechtigde is "een persoon jonger dan de pensioengerechtigde leeftijd, die als werkloze werkzoekende staat geregistreerd bij het UWV en die geen recht heeft op arbeidsondersteuning op grond van de Participatiewet of de Werkloosheidswet, Wajong, de Wet inkomensvoorziening oudere werklozen, de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen (Waz), de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen (Wia), de Wet op de arbeidsongeschiktheidsverzekering (Wao), de Toeslagenwet, de Tijdelijke wet beperking inkomensgevolgen arbeidsongeschiktheidscriteria, de Algemene nabestaandenwet (Anw) dan wel een uitkering op grond van een regeling, die met deze wetten naar aard en strekking overeenstemt;" Participatiewet, artikel 6, eerste lid. Niet-uitkeringsgerechtigden kunnen wel aanspraak maken op ondersteuning bij arbeidsinschakeling van de gemeente waarin zijn wonen; Participatiewet, artikel 7, eerste lid.

³¹ Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet, p. 22.

een bijstandsuitkering door de gemeente in behandeling wordt genomen.³² Daarnaast wordt bekeken of jongeren tot 27 jaar nog mogelijkheden hebben om naar school te gaan.³³

2.2 Gemeentelijk beleid ten aanzien van de begeleiding van jongeren naar school of werk

In het coalitieakkoord “Vertrouwen op Haagse Kracht 2014-2018” heeft het toenmalige college afgesproken dat de aanpak van de werkloosheid van 5.000 jongeren tussen 18 en 27 jaar prioriteit zou krijgen bij de uitvoering van de Participatiewet.³⁴ De ambitie van het college was om een “sluitende aanpak tegen de jeugdwerkloosheid te realiseren, waarbij iedere jongere op school zit, aan het werk is of stage loopt.”³⁵

Om invulling te geven aan de opgave uit het coalitieakkoord 2014-2018 heeft het college op 23 maart 2015 het “Aanvalsplan jeugdwerkloosheid 2015-2018” naar de gemeenteraad gestuurd.³⁶ In dit aanvalsplan richtte het college zich op het begeleiden van jongeren naar school of werk, waarbij de focus op jongeren met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt lag.³⁷ Het hoofddoel van het aanvalsplan jeugdwerkloosheid luidde als volgt:

“In de jaren 2015-2018 in totaal 5.000 jongeren geheel of gedeeltelijk naar werk of school te begeleiden, waarvan minimaal 4.000 uit de bijstand.”³⁸

Om dit hoofddoel te realiseren zijn in het aanvalsplan Jeugdwerkloosheid vier pijlers en zes uitgangspunten geformuleerd:³⁹

³² Participatiewet, artikel 41, vierde lid.

³³ Participatiewet, artikel 41, vijfde lid.

³⁴ Vertrouwen op Haagse Kracht: coalitieakkoord 2014-2018, gemeente Den Haag, RIS 273442, 2014, p. 10. Naast jongeren wordt in het coalitieakkoord aangegeven ook dat ook prioriteit wordt gegeven aan de ondersteuning van ouderen en mensen met een kwetsbare arbeidspositie.

³⁵ Aanvalsplan Werkgelegenheid: Den Haag maakt werk!, gemeente Den Haag, RIS 281391, 23 maart 2015, p. 5.

³⁶ Het aanvalsplan jeugdwerkloosheid 2015-2018 maakt onderdeel uit van het aanvalsplan Den Haag maakt werk dat op dezelfde datum aan de gemeenteraad is voorgelegd.

³⁷ Aanvalsplan Werkgelegenheid: Den Haag maakt werk!, gemeente Den Haag, RIS 281391, 23 maart 2015, p. 1.

³⁸ Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren, gemeente Den Haag, RIS 281392, 23 maart 2015, p. 3.

³⁹ Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren, gemeente Den Haag, RIS 281392, 23 maart 2015, p. 4.

Pijlers	Uitgangspunten
1. meer jongeren naar school; 2. meer jongeren aan het werk; 3. meer ondersteuning op maat voor kwetsbare jongeren; 4. meer jongeren in de wijk met een toekomstperspectief.	1. geen enkele jongere hoort aan de kant; 2. dienstverlening inzetten zodat het grootste deel van de jongeren de reguliere route kan volgen naar werk en school; 3. uitgaan van de brede doelgroep van jongeren⁴⁰; 4. zelfredzaam staat voorop; 5. waar mogelijk worden werkarrangementen en werkervaringsplaatsen gecombineerd met scholing; 6. samenwerking met alle partners, zoals onderwijsinstellingen en werkgevers

Tabel 3 Pijlers en uitgangspunten aanpak jeugdwerkloosheid⁴¹

Ook het huidige college heeft aangegeven prioriteit te leggen bij de begeleiding van jongeren naar school of werk. Zij heeft hiervoor in de programmabegroting 2019-2022 structureel € 1 miljoen beschikbaar gesteld.⁴²

2.3 Organisatie van de begeleiding van jongeren naar school of werk

Zowel jongeren die bij UWV geregistreerd staan als werkzoekend als jongeren ‘buiten beeld’⁴³ wil de gemeente richting school of werk begeleiden. Zij krijgen volgens het aanvalsplan ondersteuning via onder andere de ‘sluitende aanpak’, de leerwerkmakelaar, de pro-vso aanpak en de wijkbanenplannen. De gemeente geeft aan dat “de werkwijze binnen deze aanpakken wordt gekenmerkt door het integraal en outreachend werken, preventie, pro-activiteit en focus op duurzame uitstroom.”⁴⁴ Jongeren die een bijstandsuitkering aanvragen worden via de sluitende aanpak begeleid. De gemeente zet de leerwerkmakelaar in zowel voor jongeren die nog op school zitten als voor jongeren die zijn uitgevallen op school. De pro-vso aanpak richt zich op een goede doorstroom vanaf deze onderwijsvormen naar werk. De wijkbanenplannen richten zich op de begeleiding van jongeren die geen bijstandsuitkering hebben.

⁴⁰ De brede doelgroep betreft volgens het Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid jongeren met en zonder startkwalificatie, laag en hooggeschoold, migrantenjongeren en kwetsbare jongeren (met belemmeringen en/of multiproblematiek) (Aanvalsplan, p.4).

⁴¹ Ibid, pp. 3-4.

⁴² Programmabegroting 2019-2022, gemeente Den Haag, RIS 300472, 2018, p. 66.

⁴³ Definitie volgens CBS (2013): Alle jongeren minus onderwijsvolgende jongeren, minus werkende jongeren, minus jongeren met een uitkering, minus jongeren die zijn ingeschreven als werkzoekende. Onzichtbare jongeren in Nederland, CBS, 2013.

⁴⁴ Voortgang aanpak jeugdwerkloosheid, gemeente Den Haag, RIS 296329, 21 februari 2017, pp. 2-4.

Sluitende aanpak

Volgens de voortgangsrapportage aanpak jeugdwerkloosheid is de sluitende aanpak een “integrale aanpak voor jongeren die zich melden voor een bijstandsuitkering, waarbij voortijdig schoolverlaten, Werkgeversservicepunt (WSP) en sociaal casemanagement samen in beeld brengen wat de situatie is van de jongere en wat de behoeften en mogelijkheden zijn.”⁴⁵ Op deze manier wordt er volgens de gemeente al in vroegtijdig stadium vanuit verschillende disciplines naar de situatie van de jongere gekeken, waardoor de juiste route sneller kan worden ingezet.⁴⁶

Aanvraagproces bijstandsuitkering

De aanvraag van een bijstandsuitkering bij de gemeente Den Haag gebeurt met een digitaal aanvraagformulier en verloopt via het portaal Werk en Inkomen.⁴⁷ Informatie die wordt gevraagd, richt zich op de voorwaarden en regels bij een bijstandsuitkering. Zo dient de aanvrager de voorwaarden en regels door te lezen voordat de bijstandsuitkering wordt aangevraagd. Volgens de Participatiewet en de ‘handleiding aanvragen bijstand 18 tot en met 26 jaar’ van de gemeente Den Haag moeten jongeren na de aanvraag gedurende een periode van vier weken eerst zelf op zoek gaan naar een opleiding, werk of hulp.⁴⁸

Na vier weken wordt de inzet van de jongere tijdens de zoekperiode beoordeeld. Wanneer deze zoekperiode positief wordt beoordeeld, neemt de gemeente de aanvraag in behandeling en krijgt de jongere via het portaal Werk en Inkomen de opdracht om de ‘vragenlijst inkomen’ in te vullen.⁴⁹ De gemeente beoordeelt de ‘vragenlijst inkomen’ en eventueel aanvullende gegevens. Na de eventuele toekenning van de bijstandsuitkering neemt de gemeente contact op met de aanvrager om een gesprek met een consulent in te plannen. Dit gesprek gaat volgens de ‘handleiding aanvragen bijstand 18 tot en met 26 jaar’ over de mogelijkheden om aan het werk te gaan. Het recht op bijstand bestaat vanaf de datum waarop de melding bij de gemeente is gedaan.⁵⁰

Leerwerkmakelaar

De leerwerkmakelaar acquireert werkplekken bij werkgevers voor beroeps begeleidende leerweg (BBL) jongeren. De gemeente geeft aan dat de leerwerkmakelaar enerzijds ervoor zorgt dat werkloze jongeren zonder startkwalificatie en jongeren met een uitkering via BBL-banen naar school gaan.

⁴⁵ Ibid, p. 2.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Het digitale aanvraagformulier is te benaderen via deze link: <https://www.denhaag.nl/nl/werk-bijstand-en-uitkering/uitkering-en-bijstand/uitkering-of-bijstand-aanvragen/bijstandsuitkering-aanvragen-.htm>.

⁴⁸ Participatiewet, artikel 41, vierde lid; Handleiding aanvragen bijstand 18 tot en met 26 jaar, gemeente Den Haag, <https://www.denhaag.nl/nl/werk-bijstand-en-uitkering/uitkering-en-bijstand/uitkering-of-bijstand-aanvragen/aanvragen-bijstand-18-tot-en-met-26-jaar.htm>.

⁴⁹ Participatiewet, artikel 41, vierde lid; Handleiding aanvragen bijstand 18 tot en met 26 jaar, gemeente Den Haag, <https://www.denhaag.nl/nl/werk-bijstand-en-uitkering/uitkering-en-bijstand/uitkering-of-bijstand-aanvragen/aanvragen-bijstand-18-tot-en-met-26-jaar.htm>.

⁵⁰ Participatiewet, artikel 44, vierde eerste lid. De Participatiewet geeft aan dat in principe het moment van melding aangehouden wordt als datum waarop het recht (eenmaal toegekend) op een uitkering start. In uitzonderingsgevallen, wanneer de melding onduidelijk is gedaan bijvoorbeeld, kan de gemeente de formele aanvraag als startdatum hanteren.

Anderzijds voorkomt de leermakelaar schooluitval en dus instroom in de bijstand omdat jongeren weer een leerbaan kunnen vinden.⁵¹

Pro-vso aanpak

De pro-vso aanpak is ‘een proactieve aanpak’ gericht op jongeren die in het praktijkonderwijs of het voortgezet speciaal onderwijs verlaten. De gemeente acht de kans groot dat deze kwetsbare jongeren op de bank komen te zitten na afronding van de opleiding.⁵² Daarom is er een speciaal pro-vso team opgericht bij het WSP dat in het laatste jaar van het onderwijs met de scholen bespreekt hoe zij de jongeren kunnen helpen om te laten uitstromen naar een reguliere baan, beschut werk of een BBL-leerbaan.

Wijkbanenplan

Het wijkbanenplan is een ‘preventieve aanpak’ in de Schilderswijk, Transvaal, Laak en Den Haag Zuidwest. Deze aanpak houdt in dat er vanuit “Servicepunten Arbeid (SPA) in bovengenoemde wijken outreachend gewerkt wordt om jongeren die niet werken en niet naar school gaan te bereiken en te begeleiden richting werk of school.”⁵³ Volgens de gemeente worden via deze aanpak “vooral jongeren bereikt die wel op zoek zijn naar werk of opleiding, maar geen uitkering ontvangen.”⁵⁴

2.4 Betrokken actoren

In het aanvalsplan “werkgelegenheid Den Haag maakt werk” en het aanvalsplan jeugdwerkloosheid worden verschillende actoren benoemd die betrokken zijn bij de begeleiding van jongeren naar werk of naar school.⁵⁵ Figuur 2 biedt een overzicht van deze actoren.

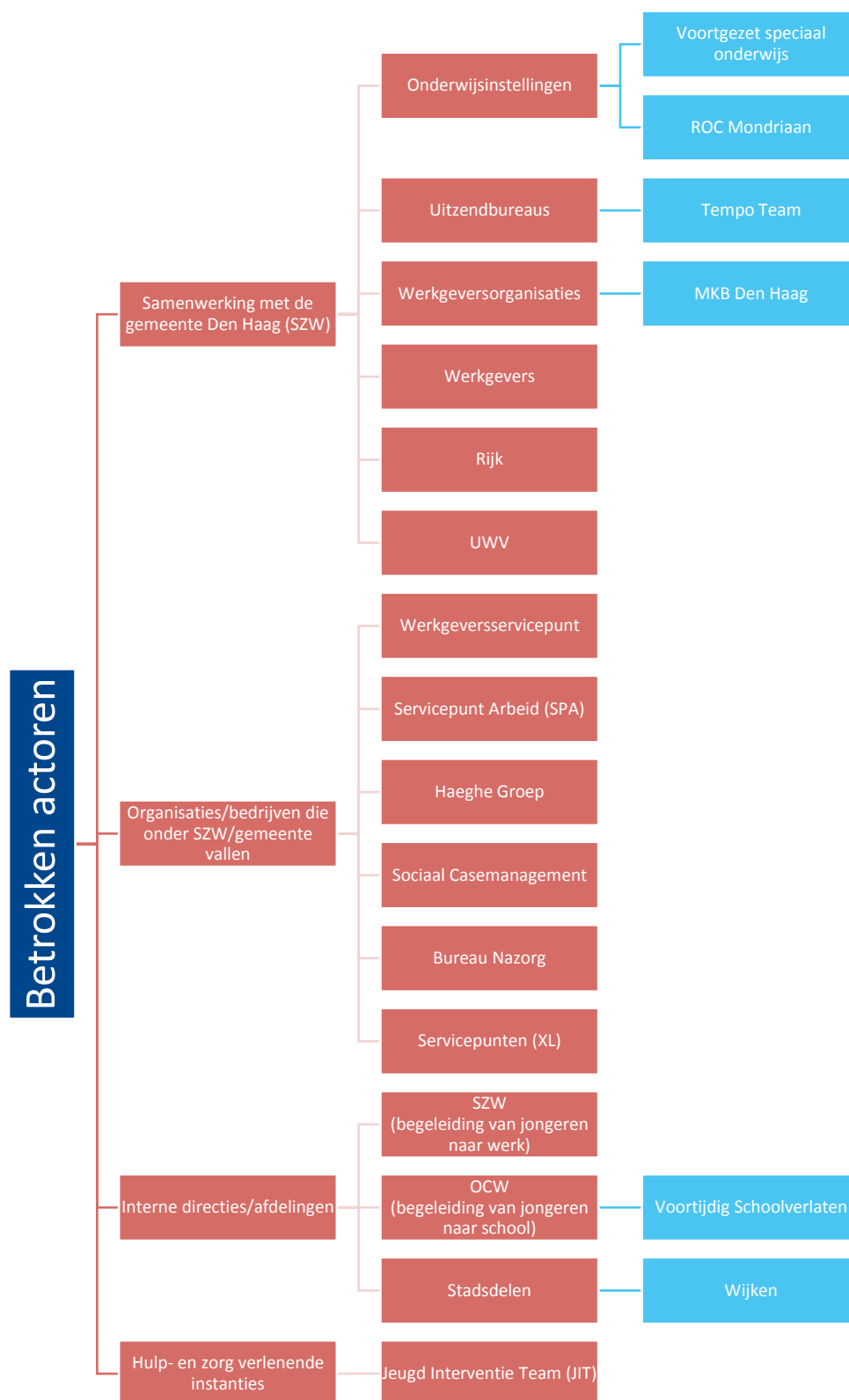
⁵¹ *Ibid*, p. 3.

⁵² *Ibid*.

⁵³ *Ibid*.

⁵⁴ *Ibid*.

⁵⁵ *Aanvalsplan Werkgelegenheid: Den Haag maakt werk*, gemeente Den Haag, RIS 281391, 23 maart 2015; *Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren*, gemeente Den Haag, RIS 281392, 23 maart 2015.



Figuur 2 Overzicht betrokken actoren bij de begeleiding van jongeren tot 27 jaar naar school of werk⁵⁶

⁵⁶ *Figuur: rekenkamer Den Haag. Bronnen: Aanvalsplan Werkgelegenheid: Den Haag maakt werk!, gemeente Den Haag, RIS 281391, 23 maart 2015; Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren, gemeente Den Haag, RIS 281392, 23 maart 2015.*

3 RELEVANTIE

3.1 Financieel belang

De gemeente heeft de afgelopen jaren een aanzienlijk tekort op de uitvoering van de Participatiewet.⁵⁷ Het tekort wordt voor het grootste deel gedekt uit algemene middelen, wat ten koste gaat van vrij te besteden geld. Het budget dat de gemeente van het Rijk ontving voor de uitvoering van de Participatiewet bedroeg in de afgelopen jaren gemiddeld circa € 400 miljoen per jaar, ongeveer 16% van de begroting, terwijl de uitgaven in die periode tussen de € 534 miljoen en de € 579 miljoen lagen, wat uitkomt op meer dan 20% van de begroting.

De bijdrage van het Rijk is onderverdeeld in circa € 330 miljoen voor het verstrekken van de bijstandsuitkeringen en loonkostensubsidie (inkomensdeel) en circa € 70 miljoen voor het participatiebudget (re-integratie).⁵⁸ Tabel 4 biedt een overzicht van de gerealiseerde lasten van de gemeente en de bijdrage die de gemeente van het Rijk ontvangt voor de uitvoering van de Participatiewet voor de jaren 2015 tot en met 2017.⁵⁹

Gerealiseerde lasten en baten Participatiewet 2015-2017	Realisatie 2015	Realisatie 2016	Realisatie 2017
Lasten	€ -576.950	€ -579.072	€ -534.211
bijdrage Rijk voor Participatiewet	€ 407.893	€ 385.355	€ 406.673
Budgettekorten Participatiewet 2015-2017 (exclusief reserves)	€ -169.057	€ -193.717	€ -127.538

Tabel 4. Overzicht gerealiseerde lasten en bijdrage Rijk voor de Participatiewet 2015-2017 (bedragen x € 1.000,-)⁶⁰

De gemeente geeft in een toelichting op het tekort in de programmabegroting (2017-2020) aan dat zij zich actief blijft inzetten om het tekort te reduceren.⁶¹ Door jongeren

⁵⁷ BUIG-ontwikkeling, gemeente Den Haag, RIS 295804, 2016, p. 6.

⁵⁸ Zie programmabegrotingen en jaarrekeningen van de jaren tussen 2015 en 2018 (RIS 276469; RIS 300472; RIS 297813; RIS 299506; RIS 294957; RIS 296806; RIS 285871 en RIS 293898).

⁵⁹ Zie bijlage 3 voor een uitgebreid overzicht van de gerealiseerde lasten en baten per onderdeel voor de uitvoering van de Participatiewet tussen 2015 en 2017.

⁶⁰ De gegevens in tabel 1 zijn verzameld van programmabegrotingen en jaarrekeningen van de jaren tussen 2015 en 2018 (zie RIS 276469; RIS 300472; RIS 297813; RIS 299506; RIS 294957; RIS 296806; RIS 285871 en RIS 293898). De realisatie cijfers van het jaar 2018 worden naar verwachting in april 2019 gepubliceerd.

⁶¹ Programmabegroting 2017-2020, gemeente Den Haag, RIS 294957, 13 september 2016, pp. 77-78.

te ondersteunen om aan het werk te komen of naar school te gaan, zouden de bijstandslasten van de gemeente volgens de toelichting (kunnen) verminderen.

Het toenmalige college stelde in 2015 € 12 miljoen extra beschikbaar voor de gehele collegeperiode 2015-2018 voor de begeleiding van jongeren naar school of werk, waarbij extra leerplekken, stages, intensieve begeleidingstrajecten en arrangement met werkgevers voor betaald werk gecreëerd konden worden.⁶² Het huidige college stelt vanaf 2019 € 1 miljoen per jaar structureel beschikbaar voor de aanpak jeugdwerkloosheid.⁶³

3.2 Maatschappelijk belang

Jeugdwerkloosheid is niet alleen financieel maar ook maatschappelijk van belang en heeft gevolgen voor de samenleving. Zowel het vorige als het huidige college hebben ingezet op het aanpakken van jeugdwerkloosheid en onderkennen ook de gevolgen op de korte en lange termijn. Daarom ziet het college het investeren in jongeren als investeren in de toekomst van de stad.⁶⁴ Het aan werk helpen van jongeren kan bijdragen aan een 'solidaire stad', bevordert participatie en stimuleert economische ontwikkeling.⁶⁵ In een stad waar meer mensen participeren wordt de sociaal economische tweedeling minder scherp, wat het leef- en vestigingsklimaat bevordert. Minder werkloosheid is niet alleen goed voor de stad, maar ook voor de jongere zelf. Als die te lang op de bank zit, neemt de kans op werk aanzienlijk af.⁶⁶ Daarnaast zorgt volgens het college het hebben van een baan en een inkomen voor zelfvertrouwen en verbondenheid.

Dit beeld wordt voor een groot deel bevestigd en aangevuld door onderzoeken die zich richten op jeugdwerkloosheid en door betrokken actoren. Zo stelt de website 'Sociale Vraagstukken'⁶⁷ dat een langere tijd gebruik maken van bijstand correleert met een verminderde kans op uitstroom. Een rapportage over werkloze jongeren in Amsterdam Nieuw-West bevestigt dat 'jeugdwerkloosheid een grote mate van overlap met andere maatschappelijke problemen van jongeren vertoont, zoals voortijdig schoolverlaten en jeugdcriminaliteit'.⁶⁸ Daarnaast toont dat onderzoek aan dat gezondheidsklachten aanzienlijk hoger zijn bij werkloze dan werkende jongeren, waardoor er door hen meer gebruik wordt gemaakt van medische voorzieningen.⁶⁹ Aangegeven wordt dat een

⁶² *Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren, gemeente Den Haag, RIS 281392, 23 maart 2015, p. 12.*

⁶³ *Programmabegroting 2019-2022, gemeente Den Haag, RIS 300472, 2018, p. 66.*

⁶⁴ *Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren, gemeente Den Haag, RIS 281392, 23 maart 2015, p. 1.*

⁶⁵ *Aanvalsplan Werkgelegenheid: Den Haag maakt werk!, gemeente Den Haag, RIS 281391, 23 maart 2015, p. 1.*

⁶⁶ *RIS 281392 Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren, gemeente Den Haag, 23 maart 2015, p. 1.*

⁶⁷ 'Op www.socialevraagstukken.nl publiceren en debatteren onderzoekers en deskundigen op basis van data en empirie over maatschappelijke kwesties'; <https://www.socialevraagstukken.nl/werkloze-jongeren-staan-te-lang-aan-de-kant/>.

⁶⁸ *De prijs van jeugdwerkloosheid, NoordaEnCo in opdracht van gemeente Amsterdam, 2014, p. 13.*

⁶⁹ *Ibid, p. 25.*

‘geslaagde arbeidstoeleiding van een werkloze jongen in stadsdeel Nieuw-West de maatschappij in 2014 een voordeel van € 38.411 per persoon oplevert’.⁷⁰

3.3 Politiek / Bestuurlijk belang

De begeleiding van jongeren richting school of werk heeft, zoals hierboven is aangegeven, prioriteit gekregen onder zowel het toenmalige als het huidige college. De gemeenteraad heeft de afgelopen jaren ook aandacht besteed aan de begeleiding van jongeren richting school of werk in het kader van de Participatiewet.⁷¹ Zo heeft de gemeenteraad het college verzocht om elk half jaar een voortgangsrapportage te doen toekomen waarin de behaalde resultaten van het re-integratiebeleid, voor onder andere de doelgroep jongeren, uiteen gezet worden. In dat kader rapporteert het college tweemaal per jaar via de voortgangsrapportage “Den Haag maakt werk.” Aanvullend aan de halfjaarlijkse voortgangsrapportages rapporteerde het voormalige college daarnaast specifiek over het aanvalsplan jeugdwerkloosheid in de vorm van de voortgangsrapportages jeugdwerkloosheid en wijkbanenplan.⁷²

Op 8 november 2018 is door de gemeenteraad een motie aangenomen waarin het college wordt verzocht om een onderzoek te doen naar “het aantal (zorgwekkende) jongeren buiten beeld en de mate waarin het huidige beleid aansluit op deze jongeren.”⁷³ Het college heeft de motie op 12 februari 2019 afgedaan waarin het huidige zicht op jongeren ‘buiten beeld’ en de aanpak vanuit de gemeente zijn toegelicht. Het college geeft echter aan dat een eigen onderzoek naar jongeren ‘buiten beeld’ “waarin dezelfde definities als het CBS worden gehanteerd, niet tot andere of meer betrouwbare cijfers zal leiden.”⁷⁴

⁷⁰ Dit bedrag is een “optelsom van besparingen op uitkeringen en andere publieke en private voorzieningen, de toename van de arbeidsproductiviteit en de kosten van arbeidstoeleiding”. Bron: De prijs van jeugdwerkloosheid, NoordaEnCo in opdracht van gemeente Amsterdam, 2014.

⁷¹ Zie RIS 297634; RIS 289481 en RIS 298845.

⁷² Zie Voortgang aanpak jeugdwerkloosheid, gemeente Den Haag, RIS 296329, 21 februari 2017; Voortgang wijkbanenplan, RIS 294376, RIS 294385, RIS 295796, RIS 296328 en RIS 299111.

⁷³ Motie onderzoek naar zorgwekkende Haagse jongeren buiten beeld, Gemeente Den Haag, RIS 300991, 8 november 2018, p. 2.

⁷⁴ Afdoening motie onderzoek naar zorgwekkende Haagse jongeren buiten beeld, Gemeente Den Haag, RIS 300991, 12 februari 2019, p. 3.

4 TOEGEVOEGDE WAARDE

De rekenkamer Den Haag heeft voorafgaand aan en sinds de decentralisaties in het sociaal domein zowel onderzoeken gedaan naar de uitvoering van de Jeugdwet ('Voorbereiding Decentralisatie Jeugdzorg', 2014) en van de Wmo ('Op eigen kracht', 2015, naar de sociale Wijkzorgteams; 'Over de drempel', 2017, naar de toegang tot maatschappelijke ondersteuning; en 'Van de straat', 2018, naar de maatschappelijke opvang). Als laatste van de drie gedecentraliseerde taken in het sociaal domein wil de rekenkamer zich met het voorliggende onderzoeksvoorstel richten op (een deel van) de uitvoering van de Participatiewet. Er is, sinds de invoering in 2015, zowel landelijk als in verschillende gemeenten veelvuldig onderzoek gedaan naar de Participatiewet sinds de invoering in 2015. De focus lag onder andere bij de uitvoering en resultaten van de wet op nationaal niveau, maar ook bij verschillende doelgroepen en deelaspecten van de wet. Zo werden praktische ervaringen van werkgevers met de Participatiewet onderzocht,⁷⁵ evenals knelpunten en successen bij de overheid (als werkgever) bij het realiseren van de banenafspraken.⁷⁶ Ook werden de kansen onderzocht van Wsw'ers en afgewezen Wajongers op de arbeidsmarkt na 2015 ten opzichte van de periode ervoor.⁷⁷ Opvallend is het grote aantal onderzoeken dat verricht is naar jongeren binnen de Participatiewet. Zo is er relatief veel aandacht voor de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten.⁷⁸ In deze onderzoeken is onder andere gekeken naar de vraag of de kenmerken van de doelgroep bekend zijn bij de gemeente, of er sprake is van een centrale regiehouder en of samenwerking tussen de gemeente en andere betrokkenen van de grond komt.⁷⁹ Verder zijn er onderzoeken naar de kenmerken en omvang van 'jongeren buiten beeld',⁸⁰ en naar de continuïteit van ondersteuning bij de overgang van jeugdhulp naar begeleiding van de gemeentelijke afdeling Werk en Inkomen.⁸¹

Conclusies van bovengenoemde onderzoeken waren onder andere dat gemeenten wel veel doen om jongeren aan het werk te krijgen, maar dat zij niet altijd zicht hebben op de gehele doelgroep. Bepaalde sub-doelgroepen zoals die van de Pro-Vso scholen zijn

⁷⁵ Onderzoek Participatiewet bij werkgevers. Rapportage fase 2, Berenschot, 2017.

⁷⁶ Onderzoek naar knelpunten en mogelijkheden voor de overheid om de banenafspraken te realiseren, Ape onderzoek & advies, 2018.

⁷⁷ Van sociale werkvoorziening naar participatiewet. Hoe is het de mensen op de Wsw-wachlijst vergaan?, SCP, 2018; Jongeren met beperkingen en arbeidsvermogen op de arbeidsmarkt, H. Oldenhuis, 2016.

⁷⁸ Focusonderzoek jongeren met een arbeidsbeperking, Panteia, 2017; Arbeidstoeleiding kwetsbare jongeren. Passend werk voor alle jongeren, Nederlands Jeugdinstituut, 2017; Kansen voor jongen in kwetsbare posities. Vooronderzoek programmering Kansen voor jongeren II, Oranje Fonds en Nederlands Jeugdinstituut, 2017; Als je ze loslaat, ben je ze kwijt. Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten, Inspectie SZW, 2016.

⁷⁹ Als je ze loslaat, ben je ze kwijt. Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten, Inspectie SZW, 2016.

⁸⁰ Definitie volgens CBS (2013): Alle jongeren minus onderwijsvolgende jongeren, minus werkende jongeren, minus jongeren met een uitkering, minus jongeren die zijn ingeschreven als werkzoekende. Onzichtbare jongeren in Nederland, CBS, 2013; Zichtbaar maar niet in beeld, IZI Solutions, 2016.

⁸¹ Bijdrage Werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden, Inspectie SZW, 2018.

beter in beeld dan andere, zoals Nuggers.⁸² Daarnaast wordt door de Inspectie SZW geconstateerd dat gemeenten vaak de zelfredzaamheid van jongeren (met name die afkomstig zijn uit de jeugdzorg) overschatten, waardoor de kans bestaat dat deze jongeren – bijvoorbeeld in de zoekperiode na aanvraag van een uitkering – buiten beeld raken.⁸³ Bovendien raken jongeren soms buiten beeld omdat er onvoldoende wordt samengewerkt tussen de gemeente en partners en er niet één regiehouder wordt aangewezen.⁸⁴ Dit gebrek aan samenwerking wordt o.a. geconstateerd bij de overgang van de jongere van jeugdhulp naar gemeentelijke afdelingen Werk en Inkomen. Er is tevens in veel gemeenten gebrek aan een beleidsplan voor continuïteit van ondersteuning.⁸⁵

Naast deze onderzoeken op nationaal niveau, is er een aantal onderzoeken op gemeentelijk niveau uitgevoerd. Er zijn daarbij verschillende onderzoeken naar de Participatiewet in het algemeen – dat wil zeggen: zonder specifieke focus op een deelaspect of doelgroep.⁸⁶ Daarnaast wordt er in een aantal onderzoeken ook specifiek aandacht besteed aan de doelgroep jongeren. Zo deed de Rekenkamer Utrecht onderzoek naar de begeleiding van jongeren door de gemeente naar werk of school en de Rekenkamer Delft naar de eerste ervaringen van jonggehandicapten met de Participatiewet. In Noord-Limburg is een samenwerkingsverband van verschillende gemeenten, het UWV en onderwijsinstellingen doorgelicht op het gebied van begeleiding van kwetsbare jongeren.⁸⁷ De Rekenkamer Rotterdam deed onlangs eveneens onderzoek naar jeugdwerkloosheid en de begeleiding van jongeren door de gemeente.⁸⁸ Deze onderzoeken beschrijven succesfactoren in de begeleiding, maar noemen ook aandachtspunten. Zaken die naar voren komen zijn onder andere: gebrek aan monitoring,⁸⁹ het niet behalen van gemeentelijke doelstellingen en de doelgroep jongeren te beperkt in beeld is bij de gemeente.⁹⁰

⁸² Een nutter is iemand die werkloos is, wel werk zoekt en niet in aanmerking komt voor een uitkering. Bron: Als je ze loslaat, ben je ze kwijt. Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten, Inspectie SZW, 2016.

⁸³ Bijdrage Werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden, Inspectie SZW, 2018.

⁸⁴ Jonggehandicapten onder de Participatiewet, SEO Economisch Onderzoek, Panteia, VU Amsterdam, 2018; Bijdrage Werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden, Inspectie SZW, 2018; Als je ze loslaat, ben je ze kwijt. Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten, Inspectie SZW, 2016.

⁸⁵ Bijdrage Werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden, Inspectie SZW, 2018.

⁸⁶ Onderzoek naar de Participatiewet, Rekenkamercommissie Deventer, 2018; In gesprek met burgers over de uitvoering van de participatiewet in Apeldoorn, Rekenkamercommissie Apeldoorn, 2018; Aan de slag?! Onderzoek naar de eerste ervaringen met de Participatiewet in Schiedam en Vlaardingen, Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen, 2016.

⁸⁷ Kwetsbare jongeren van school naar werk. Praktijk gericht onderzoek in de regio Noord-Limburg, A. Baan en E. Zwaveling, 2017.

⁸⁸ Werk aan de winkel. Onderzoek naar het Rotterdamse jeugdwerkloosheidsbeleid, Rekenkamer Rotterdam, 2019.

⁸⁹ Jong aan de slag? Onderzoek naar de eerste ervaringen van Jonggehandicapten met de Participatiewet in Delft, Delftse Rekenkamer, 2016.

⁹⁰ Beperkt in beeld. Een onderzoek naar de begeleiding naar werk van jongeren met een arbeidsbeperking, Rekenkamer Utrecht, 2017.

In het landelijk uitgevoerde onderzoek 'Jonggehandicapten onder de Participatiewet' uit 2018⁹¹ is de uitvoering in gemeente Den Haag als één van de casussen genomen. De overkoepelende conclusie van het onderzoek is dat er sinds de invoering van de Participatiewet meer jongeren met gedeeltelijk arbeidsvermogen aan het werk zijn dan in de periode daarvoor. De aanpak van de gemeente Den Haag is doorgelicht, waarbij de onderzoekers stellen dat onder andere de samenwerking met het MBO en vroegtijdige gesprekken met Pro-Vso scholieren goed zijn ontwikkeld, maar dat jongeren zonder zo'n achtergrond geen specifieke begeleiding krijgen en onder de reguliere dienstverlening vallen. Er zijn voor zover bekend geen (andere) onderzoeken die zich specifiek richten op de combinatie jongeren, Participatiewet en gemeente Den Haag.

⁹¹ Jonggehandicapten onder de Participatiewet, SEO Economisch Onderzoek, Panteia, VU Amsterdam, 2018.

5 DOEL EN PROBLEEMSTELLING, ONDERZOEKSVRAGEN

5.1 Doelstelling onderzoek

De rekenkamer wil met dit onderzoek:

1. de raad ondersteunen in zijn kaderstellende en controlerende taak ten aanzien van de uitvoering door de gemeente van de Participatiewet door voor de raad inzichtelijk te maken in hoeverre de gemeente er in slaagt om jongeren van 18 tot 27 jaar de benodigde ondersteuning te bieden om naar school of aan het werk te komen;
2. bijdragen aan de ontwikkeling en kwaliteitsverbetering van het gemeentelijke beleid ten aanzien van de begeleiding van jongeren naar school of werk.

5.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag is als volgt geformuleerd:

In hoeverre is de begeleiding door de gemeente Den Haag van jongeren tussen 18 en 27 jaar met arbeidsvermogen, die ondersteuning nodig hebben om naar school of aan het werk te komen, doeltreffend en wat zijn daarbij de succes- en faalfactoren?

De centrale onderzoeksvraag is opgedeeld in vijf deelvragen:

1. *In hoeverre heeft de gemeente zicht op de kenmerken, de omvang en de (getalsmatige) ontwikkeling van de doelgroep jongeren tussen 18 en 27 jaar met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben om naar school of aan het werk te komen en op de kwaliteiten en belemmeringen van individuele jongeren binnen de doelgroep?*
2. *In hoeverre bereikt de gemeente de door haar beoogde resultaten bij de uitvoering van de Participatiewet voor de doelgroep jongeren tussen 18 en 27 jaar met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben om naar school of aan het werk te komen?*
3. *In hoeverre is er sprake van duurzame uitstroom van jongeren na begeleiding naar werk of school door de gemeente?*
4. *In hoeverre sluit de aanpak van de gemeente Den Haag aan op de kenmerken van de doelgroep jongeren tussen 18 en 27 jaar met arbeidsvermogen, in hoeverre levert de gemeente maatwerk bij deze aanpak en wat zijn hierbij de succes- en faalfactoren?*
5. *In hoeverre is sprake van een doeltreffende benadering en ondersteuning van werkgevers en scholen door de gemeente bij het bieden van werk of scholing aan jongeren tussen 18 en 27 jaar met arbeidsvermogen, die ondersteuning*

nodig hebben om naar school of aan het werk te komen, en wat zijn daarbij de succes- en faalfactoren?

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is een normenkader opgesteld dat in bijlage 1 is opgenomen. Dit normenkader is gebaseerd op het wettelijk kader en de uitgangspunten uit het gemeentelijke beleid ten aanzien van de begeleiding van jongeren naar school of werk.

5.3 Afbakening

- Dit onderzoek richt zich op de begeleiding van de doelgroep jongeren onder de Participatiewet naar school of werk vanaf de invoering van de Participatiewet in 2015 tot en met 2018;
- Dit onderzoek heeft betrekking op alle jongeren tussen 18 en 27 jaar met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben om naar school of aan het werk te komen;
- Wajongers met duurzame arbeidsbeperking (Wajong 2015) zijn in principe uitgesloten in dit onderzoek omdat ze onder de verantwoordelijkheid van het UWV vallen;
- Begeleiding naar school of werk wordt in dit onderzoek gedefinieerd als het proces vanaf het eerste contactmoment tussen de jongere en gemeente tot het moment dat de jongere is geholpen dan wel uitstroomt. De rekenkamer beschouwt nazorg ook als onderdeel van de begeleiding.
- De rekenkamer spreekt van uitstroom naar werk wanneer iemand twaalf uur of meer per week betaald werk verricht.⁹² Het toeleiden naar andere trajecten dan school of werk, bijvoorbeeld zorg of schuldhulpverlening, in het kader van de begeleiding van jongeren naar werk of school valt binnen de kaders van dit onderzoek.
- Dit onderzoek richt zich op zowel jongeren (vraag) als werkgevers en scholen (aanbod);
- Succes- en faalfactoren worden in dit onderzoek gedefinieerd als factoren die de doeltreffendheid en doelmatigheid van de begeleiding van jongeren naar school of werk of de ondersteuning daarbij door werkgevers of scholen positief of nadelig beïnvloeden;
- Dit onderzoek focust onder meer op de bestendigheid van de uitstroom naar school of werk. Doel is om te beoordelen of de begeleiding van de gemeente de jongeren duurzaam aan school of werk heeft geholpen waarbij 'duurzaam' gedefinieerd wordt als het gedurende 12 maanden maanden na plaatsing niet opnieuw begeleiding nodig hebben naar werk of school door de gemeente Den Haag. (Duurzame) uitstroom kan ook parttime zijn.
- Het proces van transitie van taken per 1 januari 2015 is geen onderwerp van dit onderzoek.

⁹² De rekenkamer hanteert hier de CBS definitie van werkzame beroepsbevolking.

6 AANPAK

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zullen de volgende stappen uitgevoerd worden:

6.1 Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 1

- Documentenanalyse waarmee het zicht van de gemeente op de kenmerken, de omvang en ontwikkeling van de doelgroep jongeren wordt geanalyseerd (wat weet de gemeente over de doelgroep jongeren?). Eventueel aanvullend aan de documentenanalyse kunnen interviews met de gemeentelijke organisatie plaatsvinden om te verifiëren.
- Analyseren van gemeentelijke gegevens over de doelgroep jongeren (en mogelijk referentie aan de hand van landelijke gegevens;

6.2 Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 2

- Analyseren van gemeentelijke documenten en informatie over resultaten bij de uitvoering van de Participatiewet voor de doelgroep jongeren.

6.3 Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 3

- Analyseren van gemeentelijke data met betrekking tot duurzame uitstroom.
- Benaderen, voor zover mogelijk, van jongeren die 12 maanden geleden zijn uitgestroomd naar werk of scholing.

6.4 Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 4

- Analyseren van de opgave van de gemeente ten aanzien van de begeleiding van jongeren naar school of werk (hoeveel jongeren onder 27 jaar moet de gemeente uit de bijstandsuitkering halen en naar werk of school begeleiden om te voldoen aan de doelstellingen? Hoe verhoudt de begeleiding van jongeren naar school of werk zich tot de kenmerken van de doelgroep?). Dit wordt gedaan aan de hand van documentenanalyse, analyse van gemeentelijke cijfers over de doelgroep jongeren en interviews met gemeenteambtenaren om doelstellingen en opgaven te achterhalen ;
- Benaderen van de doelgroep jongeren met interviews of enquêtes. Hierbij wordt gezocht naar methodes die aansluiten bij de voorkeuren van de doelgroep.
- Identificeren en analyseren van de succes- en faalfactoren bij de begeleiding van jongeren naar school of werk (welke belemmeringen zijn er in de aanpak die de doeltreffendheid nadelig beïnvloeden en welke factoren die deze juist positief beïnvloeden en wat doet de gemeente om de belemmeringen om te gaan werken weg te nemen? Wat hebben de jongeren aan de re-integratie-instrumenten gehad?) aan de hand van documentenanalyse en interviews met deze doelgroep.

6.5 Voor de beantwoording van onderzoeksvraag 5

- Analyseren van de opgave van de gemeente ten aanzien van werkgevers en scholen. Dit wordt gedaan aan de hand van documentenanalyse en mogelijk interviews met gemeenteambtenaren;
- Analyseren van ervaringen van werkgevers en scholen ten aanzien van het aannemen van jongeren en identificeren en analyseren van de succes- en faalfactoren bij de begeleiding van jongeren naar school of werk door middel van enquêtes of interviews.

7 PLANNING

Planning	
Onderzoeksopzet vaststellen en publiceren	Eind februari / begin maart 2019
Uitvoeren onderzoek en opstellen feitenrapport	Maart t/m augustus 2019
Feitelijke wederhoor	Eind augustus – eind september 2019
Opstellen bestuurlijk rapport	September – oktober 2019
Bestuurlijk wederhoor	Oktober – november 2019
Publicatie	Eind 2019 – begin 2020

BIJLAGE 1: NORMENKADER

Bij de deelvragen zijn de volgende normen geformuleerd:

Onderzoeksvraag 1: In hoeverre heeft de gemeente zicht op de kenmerken, de omvang en de (getalsmatige) ontwikkeling van de doelgroep jongeren tussen 18 en 27 jaar met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben om naar school of aan het werk te komen en op de kwaliteiten en belemmeringen van individuele jongeren binnen de doelgroep?

Norm	Bron
<i>De gemeente heeft zicht op de kenmerken, de omvang en de (getalsmatige) ontwikkeling van de doelgroep jongeren.</i>	Aanvalsplan werkgelegenheid Den Haag maakt werk!, RIS 281391, p. 5;
<i>De gemeente heeft kennis over de kwaliteiten en belemmeringen van individuele jongeren.</i>	Wijkbanenplannen, RIS 286870, pp. 1-3

Onderzoeksvraag 2: In hoeverre bereikt de gemeente de door haar beoogde resultaten bij de uitvoering van de Participatiewet voor de doelgroep jongeren tussen 18 en 27 jaar met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben om naar school of aan het werk te komen?

<i>De gemeente realiseert de door haar beoogde resultaten bij de uitvoering van de Participatiewet voor de doelgroep jongeren.</i>	Voortgangsrapportage Den Haag maakt werk, RIS 298922, pp. 1-5; Voortgangsrapportage aanpak jeugdwerkloosheid, RIS 296329, p. 1; Voortgangsrapportage wijkbanenplannen, RIS 299111, p. 1
--	---

Onderzoeksvraag 3: In hoeverre is er sprake van duurzame uitstroom van jongeren na begeleiding naar werk of school door de gemeente?

Norm	Bron
<i>Er is sprake van duurzame participatie in de samenleving van jongeren na begeleiding naar werk of school door de gemeente in het kader van de Participatiewet.</i> <i>- Duurzaam wordt voor dit onderzoek gedefinieerd als het minimaal één jaar aan het werk of op school blijven na het moment van plaatsing of instroom.</i>	Voortgangsrapportage Den Haag maakt werk, RIS 298922, p. 16; Voortgangsrapportage aanpak jeugdwerkloosheid, RIS 296329, pp. 2-3; Voortgangsrapportage wijkbanenplannen, RIS 299111, p. 4

Onderzoeksvraag 4: In hoeverre sluit de aanpak van de gemeente Den Haag aan op de kenmerken van de doelgroep jongeren tussen 18 en 27 jaar met arbeidsvermogen en in hoeverre levert de gemeente maatwerk bij deze aanpak en wat zijn hierbij de succes- en faalfactoren?

Norm	Bron
<i>De aanpak van de gemeente gericht op jongeren in het kader van de Participatiewet sluit aan op de kenmerken van de doelgroep.</i>	Participatiewet, artikel 7, eerste lid; Voortgangsrapportage Den Haag maakt werk, RIS 298922, pp. 1-5;
<i>De aanpak/methode van begeleiding van de individuele jongere is afgestemd op individuele kwaliteiten en belemmeringen (maatwerk).</i>	Voortgangsrapportage aanpak jeugdwerkloosheid, RIS 296329, p. 1; Voortgangsrapportage wijkbanenplannen, RIS 299111, p. 1; Aanvalsplan werkgelegenheid Den Haag maakt werk!, RIS 281391, p. 5; Wijkbanenplannen, RIS 286870, pp. 1-3

Onderzoeksvraag 5: In hoeverre is sprake van een doeltreffende benadering en ondersteuning van werkgevers en scholen door de gemeente bij het bieden van werk of scholing aan jongeren tussen 18 en 27 jaar met arbeidsvermogen, die ondersteuning nodig hebben om naar school of aan het werk te komen, en wat zijn daarbij de succes- en faalfactoren?

Norm	Bron
<i>De gemeente ondersteunt werkgevers en scholen op doeltreffende wijze bij het bieden van werk of scholing aan jongeren.</i>	Aanvalsplan werkgelegenheid Den Haag maakt werk!, RIS 281391, pp. 6-10; Aanvalsplan werkgelegenheid Den Haag maakt werk!, RIS 281391, pp. 6-10

BIJLAGE 2: VERANTWOORDING VOORBEREIDINGSFASE EN LITERATUUR

Ter voorbereiding van deze onderzoeksopzet heeft de rekenkamer drie gesprekken gevoerd met SZW op directie- en managementniveau, en één gesprek met de gemeentelijke ombudsman. Daarnaast zijn de volgende documenten bestudeerd:

- *Aan de slag?! Onderzoek naar de eerste ervaringen met de Participatiewet in Schiedam en Vlaardingen, Rekenkamercommissie Schiedam-Vlaardingen, 2016.*
- *Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren, gemeente Den Haag, RIS 281392, 23 maart 2015.*
- *Aanvalsplan Werkgelegenheid: Den Haag maakt werk!, gemeente Den Haag, RIS 281391, 23 maart 2015.*
- *Afdoening motie onderzoek naar zorgwekkende Haagse jongeren buiten beeld, Gemeente Den Haag, RIS 300991, 12 februari 2019.*
- *Als je ze loslaat, ben je ze kwijt. Onderzoek naar de begeleiding van jongeren met een arbeidsbeperking door gemeenten, Inspectie SZW, 2016.*
- *Arbeidstoeleiding kwetsbare jongeren. Passend werk voor alle jongeren, Nederlands Jeugdinstituut, 2017.*
- *Beperkt in beeld. Een onderzoek naar de begeleiding naar werk van jongeren met een arbeidsbeperking, Rekenkamer Utrecht, 2017.*
- *Bijdrage Werk en inkomen aan integrale ondersteuning van jongeren uit de jeugdhulp die 18 worden, Inspectie SZW, 2018.*
- *BUIG-ontwikkeling, gemeente Den Haag, RIS 295804, 2016.*
- *De prijs van jeugdwerkloosheid, NoordaEnCo in opdracht van gemeente Amsterdam, 2014.*
- *Den Haag, Stad van Kansen en Ambities: coalitieakkoord 2018-2022, gemeente Den Haag, RIS 299794, 2018.*
- *Digitale aanvraagformulier bijstandsuitkering: <https://www.denhaag.nl/nl/werk-bijstand-en-uitkering/uitkering-en-bijstand/uitkering-of-bijstand-aanvragen/bijstandsuitkering-aanvragen-.htm>.*
- *Divosa, Participatiewet, <https://www.divosa.nl/onderwerpen/participatiewet>.*
- *Focusonderzoek jongeren met een arbeidsbeperking, Panteia, 2017.*
- *Handleiding aanvragen bijstand 18 tot en met 26 jaar, gemeente Den Haag, <https://www.denhaag.nl/nl/werk-bijstand-en-uitkering/uitkering-en-bijstand/uitkering-of-bijstand-aanvragen/aanvragen-bijstand-18-tot-en-met-26-jaar.htm>.*
- *In gesprek met burgers over de uitvoering van de Participatiewet in Apeldoorn, Rekenkamercommissie Apeldoorn, 2018.*

- *Invoeren Participatiewet en afsluiten sociale werkvoorziening heeft baankansen Wsw-doelgroep verminderd*, Sociaal en Cultureel Planbureau, 5 september 2018, [https://www.scp.nl/Nieuws/Invoeren Participatiewet en afsluiten sociale werkvoorziening heeft baankansen Wsw doelgroep verminderd](https://www.scp.nl/Nieuws/Invoeren_Participatiewet_en_afsluiten_sociale_werkvoorziening_heeft_baankansen_Wsw_doelgroep_verminderd).
- *Jong aan de slag? Onderzoek naar de eerste ervaringen van Jonggehandicapten met de Participatiewet in Delft*, Delftse Rekenkamer, 2016.
- *Jongeren met beperkingen en arbeidsvermogen op de arbeidsmarkt*, H. Oldenhuis, 2016.
- *Jonggehandicapten onder de Participatiewet*, SEO Economisch Onderzoek, Panteia, VU Amsterdam, 2018.
- *Kansen voor jongen in kwetsbare posities. Vooronderzoek programmering Kansen voor jongeren II*, Oranje Fonds en Nederlands Jeugdinstituut, 2017.
- *Kwetsbare jongeren van school naar werk. Praktijk gericht onderzoek in de regio Noord-Limburg*, A. Baan en E. Zwaveling, 2017.
- *Memorie van toelichting invoeringswet Wet werken naar vermogen, kamerstukken vergaderjaar 2011-2012*, 33 161, nr. 3.
- *Motie onderzoek naar zorgwekkende Haagse jongeren buiten beeld*, Gemeente Den Haag, RIS 300991, 8 november 2018.
- *Onderzoek naar de Participatiewet*, Rekenkamercommissie Deventer, 2018.
- *Onderzoek naar knelpunten en mogelijkheden voor de overheid om de banenafpraak te realiseren*, Ape onderzoek & advies, 2018.
- *Onderzoek Participatiewet bij werkgevers. Rapportage fase 2*, Berenschot, 2017.
- *Onzichtbare jongeren in Nederland*, CBS, 2013.
- *Participatiewet*, 2018.
- *Programmabegroting 2017-2020, gemeente Den Haag*, RIS 294957, 13 september 2016.
- *Programmabegroting 2019-2022, gemeente Den Haag*, RIS 300472, 2018.
- *Programmabegrotingen en jaarrekeningen van de jaren tussen 2015 en 2018*, RIS 276469; RIS 300472; RIS 297813; RIS 299506; RIS 294957; RIS 296806; RIS 285871 en RIS 293898.
- *Stand van zaken wetsvoorstel Wet maatregelen Wet werk en bijstand en het wetsvoorstel voor de invoering van de Participatiewet, gemeente Den Haag*, RIS 269595, 15 januari 2014.
- *Van sociale werkvoorziening naar Participatiewet. Hoe is het de mensen op de Wsw-wachlijst vergaan?*, Sociaal en Cultureel Planbureau, 2018.
- *Veertien miljoen Europese jongeren werkloos*, F. de Weerd – Trouw, 26 november 2012.
- *Vergadering Bestuur/Samenleving*, 22 april 2015.
- *Vertrouwen op Haagse Kracht: coalitieakkoord 2014-2018, gemeente Den Haag*, RIS 273442, 2014.

- *Voortgang aanpak jeugdwerkloosheid, gemeente Den Haag, RIS 296329, 21 februari 2017.*
- *Voortgang wijkbanenplan, RIS 294376, RIS 294385, RIS 295796, RIS 296328 en RIS 299111.*
- *Voortgangsrapportage Den Haag maakt werk, gemeente Den Haag, RIS 298922, 23 januari 2018.*
- *Werk aan de winkel. Onderzoek naar het Rotterdamse jeugdwerkloosheidsbeleid, Rekenkamer Rotterdam, 2019.*
- *Werkloze jongeren staan te lang aan de kant, Socialevraagstukken, 23 juni 2015, <https://www.socialevraagstukken.nl/werkloze-jongeren-staan-te-lang-aan-de-kant>.*
- *Zichtbaar maar niet in beeld, IZI Solutions, 2016.*

Foto voorzijde: Fleur Beemster

BIJLAGE 3: OVERZICHT GEREALISEERDE LASTEN EN BATEN PER ONDERDEEL PARTICIPATIEWET 2015-2017 (BEDRAGEN X € 1.000,-)

2015			
Lasten en baten per onderdeel	Lasten	Baten	Saldo (exclusief reserves)
Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen	€ -418.715	€ 356.182	€ -62.533
Re-integratie- en participatievoorzieningen	€ -72.052	€ 21.861	€ -50.191
Sociale werkvoorziening	€ -86.183	€ 29.850	€ -56.333
Totaal	€ -576.950	€ 407.893	€ -169.057
2016			
Lasten en baten per onderdeel	Lasten	Baten	Saldo (exclusief reserves)
Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen	€ -433.309	€ 349.379	€ -83.930
Re-integratie- en participatievoorzieningen	€ -61.132	€ 5.804	€ -55.328
Sociale werkvoorziening	€ -84.631	€ 30.172	€ -54.459
Totaal	€ -579.072	€ 385.355	€ -193.717
2017			
Lasten en baten per onderdeel	Lasten	Baten	Saldo (exclusief reserves)
Bijstandsverlening en inkomensvoorzieningen	€ -421.184	€ 361.394	€ -59.790
Re-integratie- en participatievoorzieningen	€ -55.618	€ 15.241	€ -40.377
Sociale werkvoorziening	€ -57.409	€ 30.038	€ -27.371
Totaal	€ -534.211	€ 406.673	€ -127.538