

AAN DE SLAG!

Onderzoek naar de begeleiding van jongeren naar werk of school



RIS309023

11 juni 2021

Rekenkamer

Den Haag



Voorwoord

Wie kent de uitdrukking ‘de jeugd heeft de toekomst’ niet? Die toekomst is voor jongeren nu aangebroken. School en werk zijn belangrijke elementen om verder te bouwen aan die toekomst. Omstandigheden maken het voor sommige jongeren tijdelijk niet mogelijk naar school te gaan of te werken. Zij kunnen onder bepaalde voorwaarden van de gemeente een bijstandsuitkering krijgen en ondersteuning bij het zoeken naar werk of een opleiding. Dat is geregeld in de Participatiewet.

Sinds 1 januari 2015 is de Participatiewet van kracht. Deze wet is ingevoerd als onderdeel van de decentralisaties in het sociale domein. De Participatiewet heeft als doel zoveel mogelijk mensen naar werk toe te leiden. Iedereen die kan werken, maar het op de arbeidsmarkt zonder ondersteuning niet redt, valt onder de Participatiewet.

De Rekenkamer Den Haag heeft onderzoek gedaan naar de begeleiding van jongeren door de gemeente naar school of werk in het kader van de Participatiewet. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de gemeente onvoldoende stuurt op een doeltreffende begeleiding van jongeren naar school of werk. Dat komt doordat informatie over resultaten en kaderstelling onvoldoende zijn. Zo weet de gemeente bijvoorbeeld niet of de miljoenen die zij inzet voor de begeleiding naar werk of school leiden tot waar het geld voor is bedoeld. Ook ontbreekt het in deze begeleiding aan een integrale aanpak waardoor samenhang met andere taken in het sociale domein ontbreekt. Dat blijkt niet alleen uit dit onderzoek, maar ook uit de eerdere onderzoeken die wij in het kader van de drie decentralisaties hebben uitgevoerd.¹

Met dit onderzoek wilden we voor de raad inzichtelijk maken in hoeverre de gemeente er in slaagt om jongeren van 18 tot 27 jaar de benodigde begeleiding te bieden om naar school of aan het werk te gaan. We wilden aan de gemeenteraad, maar vooral ook aan jongeren zelf duidelijkheid geven over hoe goed de gemeente deze begeleiding biedt en hoe de gemeente dit zou kunnen verbeteren. Dit bleek uiteindelijk niet mogelijk, omdat hiervoor bij de gemeente onvoldoende en onvoldoende betrouwbare informatie voorhanden bleek. Daarom hebben we op basis van de uitkomsten van dit onderzoek het gemeentebestuur zo concreet mogelijke aanbevelingen gedaan om de sturing op de effectiviteit van de begeleiding te verbeteren. Met onze aanbevelingen hopen we een bijdrage te leveren aan een betere begeleiding van jongeren en meer grip door het gemeentebestuur op de effectiviteit van die begeleiding. De positieve reactie van het college geeft ons het vertrouwen dat het onze aanbevelingen met voortvarendheid op zal pakken.

¹ Wij deden eerder al onderzoek naar de decentralisatie van de jeugdzorg in 2014 (RIS275360), de ‘Sociale wijkzorgteams’ in 2015 (RIS286267), de toegang tot de Wet maatschappelijke ondersteuning in 2017 (RIS296318) en de ‘Maatschappelijke opvang’ in 2018 (RIS298871). We doen in 2020 en 2021 ook onderzoek naar de kosten van de jeugdhulp (RIS304314).

We danken de medewerkers van de gemeente Den Haag voor hun medewerking aan dit onderzoek. Maar zeker ook de jongeren die hun ervaringen met ons deelden waardoor zij kleur gaven aan ons ons beeld over de begeleiding.

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Pauline Reeuwijk', with a stylized flourish at the end.

Pauline Reeuwijk
Rekenkamer Den Haag

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
1.1	Aanleiding	4
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Afbakening	5
2.	Hoofdconclusie	7
	De gemeente stuurt onvoldoende op een doeltreffende begeleiding van jongeren naar school of werk.....	7
3.	Deelconclusies	8
	Deelconclusie 1: De gemeenteraad kan niet controleren of de begeleiding van jongeren naar school of werk doeltreffend is	8
	Deelconclusie 2: Het college heeft onvoldoende informatie om te kunnen sturen op de doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet.....	17
	Deelconclusie 3: De uitvoering sluit niet aan op het door het college vastgestelde doelgroepenbeleid voor de begeleiding van jongeren naar school of werk.	18
	Deelconclusie 4: Het college realiseert in de uitvoering niet alle voorwaarden die nodig zijn om integraal maatwerk te kunnen bieden	27
4.	Aanbevelingen	30
	1. Stel als gemeenteraad (periodiek) een beleidsplan vast, waarin de doelen en kaders voor de uitvoering van de Participatiewet zijn opgenomen	30
	2. Draag het college op naar aanleiding van het beleidsplan periodiek een uitvoeringsnota voor de Participatiewet vast te stellen	30
	3. Laat het college in elk geval jaarlijks verantwoording afleggen over de resultaten van de begeleiding.....	31
	4. Draag het college op de informatiepositie van de gemeentelijke organisatie te versterken	31
	5. Draag het college op bij de begeleiding naar werk of school te voldoen aan alle voorwaarden voor maatwerk en een integrale aanpak	31
	6. Draag het college op binnen zes maanden gevolg te geven aan deze aanbevelingen.....	32
5.	Reactie college van burgemeester en wethouders	33
6.	Nawoord rekenkamer	37
	Colofon	38

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Het voorliggende rekenkamerrapport gaat over de begeleiding door de gemeente van jongeren tussen 18 en 27 jaar met arbeidsvermogen die ondersteuning nodig hebben om naar school of aan het werk te gaan.² Deze begeleiding is één van de taken van de gemeente in het kader van de Participatiewet. Met de inwerkingtreding van de Participatiewet werd onder meer de doelgroep voor de gemeente uitgebreid met jongeren die een arbeidsbeperking hebben.

De Participatiewet is onderdeel van de decentralisaties in het sociale domein en is per 1 januari 2015 in werking getreden.³ In het meerjarenprogramma 2017-2020 van de rekenkamer Den Haag is opgenomen dat wij structureel aandacht besteden aan deze decentralisaties.⁴ Wij deden eerder al onderzoek naar de decentralisatie van de jeugdzorg in 2014, de 'Sociale wijkzorgteams' in 2015, de toegang tot de Wet maatschappelijke ondersteuning in 2017 en de 'Maatschappelijke opvang' in 2018.⁵ We doen in 2020 en 2021 ook onderzoek naar de kosten van de jeugdhulp.⁶

Zowel in het Coalitieakkoord 2014-2018 'Vertrouwen op Haagse Kracht' (hierna: 'Coalitieakkoord 2014-2018') als in het huidige Coalitieakkoord 2019-2022 'Samen voor de stad' (hierna: 'Coalitieakkoord 2019-2022') heeft het college veel aandacht gegeven aan de begeleiding van jongeren in het kader van de Participatiewet.⁷ De ambitie van het college werd verwoord in het 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren' (hierna: 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid') als: "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 doel was om daarvoor in de periode tussen 2015 en 2018 5.000 jongeren te begeleiden naar school of werk, waarvan

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 2.2 van het feitenrapport.

³ Naast taken in het kader van de Participatiewet, zijn per 1 januari 2015 ook taken in de Jeugdzorg en de Maatschappelijke ondersteuning naar de gemeente gegaan.

⁴ RIS294215 'Meerjarenstrategie 2017-2020', Rekenkamer Den Haag, 31 maart 2016.

⁵ Zie voor een nadere toelichting op de eerdere onderzoeken van de rekenkamer bij 'Toegevoegde waarde' in RIS 301934 'Onderzoeksopzet Participatiewet – Jongeren', Rekenkamer Den Haag, 27 februari 2019.

⁶ Zie: RIS304314 Onderzoeksopzet gezamenlijk rekenkameronderzoek Jeugdhulp

⁷ RIS273442 'Vertrouwen op Haagse Kracht: coalitieakkoord 2014-2018, College van Burgemeester en Wethouders, 25 juni 2014, p. 10; RIS299794 'Den Haag, Stad van Kansen en Ambities: coalitieakkoord 2018-2022', College van Burgemeester en Wethouders, 29 mei 2018, p. 61. RIS304121 'Samen voor de stad: coalitieakkoord 2019-2022', College van Burgemeester en Wethouders, 9 december 2019, p. 27.

⁸ RIS281392 Commissiebrief 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren', College van Burgemeester en Wethouders, 23 maart 2015, p. 1.

4.000 uit de bijstand.⁹ Het huidige college (2019-2022) zet de prioriteit van het begeleiden van jongeren naar school of werk voort.¹⁰

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvraag voor dit onderzoek is:

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 de volgende deelvragen:

- 1. In hoeverre heeft de gemeente zicht op:
 - a) de kenmerken, de omvang en de (getalsmatige) ontwikkeling van de doelgroep jongeren;*
 - b) 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?*
- 3. In hoeverre is er sprake van duurzame uitstroom na begeleiding van jongeren door de gemeente naar werk of school?*
- 4. In hoeverre sluit de aanpak van de gemeente Den Haag aan op de kenmerken van de doelgroep jongeren en in hoeverre levert de gemeente maatwerk bij deze aanpak en wat zijn hierbij de succes- en faalfactoren?*

In dit rapport presenteren we de conclusies en aanbevelingen die wij op basis van de bevindingen uit ons onderzoek hebben geformuleerd. De onderzoeksvragen waren daarbij leidend.

1.3 Afbakening

Dit onderzoek richt zich op de begeleiding door de gemeente naar school of werk van de doelgroep jongeren die vallen onder de Participatiewet. We beoordelen de opzet, de werking en de resultaten van de gemeentelijke aanpak van de jeugdwerkloosheid. Ons

⁹ RIS281392 Commissiebrief 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren', College van Burgemeester en Wethouders, p. 3.

¹⁰ RIS300472 Raadsvoorstel 'Programmabegroting 2019-2022', College van Burgemeester en Wethouders, 10 september 2018, p. 66; RIS304121 'Samen voor de stad: coalitieakkoord 2019-2022', College van Burgemeester en Wethouders, 9 december 2019, p. 27.

oordeel heeft betrekking op de uitvoering van het beleid vanaf de invoering van de wet in 2015 tot het voorjaar van 2021.¹¹ In 2015 heeft het college een 'Aanvalsplan jeugdwerkloosheid' vastgesteld. Dit aanvalsplan liep tot 2018, maar het beleid wordt vooralsnog door het huidige college ongewijzigd voortgezet.¹²

¹¹ De onderzoeksfase is afgerond in het voorjaar van 2021.

¹² Een nadere uitwerking van de afbakening is opgenomen in het feitenrapport (paragraaf 1.4).

2. Hoofdconclusie

Het onderzoek naar de begeleiding van jongeren tussen 18 en 27 jaar naar school of werk in het kader van de Participatiewet heeft geleid tot een aantal conclusies. Deze beschrijven we in dit hoofdstuk. In hoofdstuk 3 volgt een nadere toelichting op en onderbouwing van de deelconclusies.

De hoofdconclusie op basis van dit onderzoek is:

De gemeente stuurt onvoldoende op een doeltreffende begeleiding van jongeren naar school of werk.

Toelichting:

De gemeente is verantwoordelijk voor de begeleiding van jongeren naar school of werk en heeft daarbij sinds de decentralisaties per 1 januari 2015 extra taken gekregen. In 2015 gaf het gemeentebestuur bij de presentatie van het 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid' aan dat 'geen enkele jongere aan de kant mag staan'. Ondanks deze ambitie en de extra middelen die voor de begeleiding van jongeren zijn ingezet, ontbreekt duidelijkheid over de resultaten van het aanvalsplan en daarmee van de effecten van de begeleiding van jongeren naar school of werk. Daardoor is het niet mogelijk een oordeel te geven over de doeltreffendheid van deze begeleiding. Op basis van ons onderzoek trekken wij wel de conclusie dat het gemeentebestuur onvoldoende grip heeft op de doeltreffendheid van deze begeleiding.

De hoofdconclusie komt voort uit de volgende deelconclusies:

1. De gemeenteraad kan niet controleren of de begeleiding van jongeren doeltreffend is.
2. Het college heeft onvoldoende informatie om te kunnen sturen op de doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet.
3. De uitvoering sluit niet aan op het door het college vastgestelde doelgroepenbeleid voor de begeleiding van jongeren naar school of werk.
4. Het college realiseert in de uitvoering niet alle voorwaarden die nodig zijn om integraal maatwerk te kunnen bieden.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op elke deelconclusie en de onderbouwing daarvan.

3. Deelconclusies

In dit hoofdstuk worden de deelconclusies nader toegelicht. Een deelconclusie is steeds gebaseerd op bevindingen uit ons onderzoek. Deze bevindingen worden per deelconclusie toegelicht. Elke bevinding kan daarbij nog uiteenvallen in afzonderlijke punten.

Deelconclusie 1: De gemeenteraad kan niet controleren of de begeleiding van jongeren naar school of werk doeltreffend is

Wij zien twee oorzaken voor het gebrek aan controle mogelijkheden vanuit de gemeenteraad. De eerste is dat de gemeenteraad onvoldoende kaders en doelen heeft gesteld voor de uitvoering van de begeleiding van jongeren. Door de afwezigheid van duidelijke doelstellingen, ontbreekt voor de gemeenteraad een belangrijke voorwaarde om het gevoerde bestuur te kunnen controleren. De tweede oorzaak is dat de gemeenteraad niet duidelijk is geïnformeerd over de resultaten van de begeleiding. De gemeenteraad heeft daarbij onvoldoende zicht op de besteding van het budget voor de begeleiding van jongeren, terwijl hiervoor wel extra middelen beschikbaar zijn gesteld.

De eerste deelconclusie is gebaseerd op de volgende bevindingen:

- Bevinding 1. De gemeenteraad heeft onvoldoende kaders en doelen gesteld voor de begeleiding van jongeren naar school of werk in het kader van de Participatiewet. Daardoor ontbreekt het voor de gemeenteraad aan een belangrijke voorwaarde om het gevoerde beleid te kunnen controleren.
- Bevinding 2. De gemeenteraad ontving onvolledige en onduidelijke informatie over de resultaten van de begeleiding van jongeren naar school of werk in het kader van de Participatiewet. En de stelling van het college dat 'de doelstelling is behaald' kan op basis van de gepresenteerde cijfers niet hard worden gemaakt.

Toelichting

Bevinding 1 De gemeenteraad heeft onvoldoende kaders en doelen gesteld voor de begeleiding van jongeren naar school of werk in het kader van de participatiewet. Daardoor ontbreekt het voor de gemeenteraad aan een belangrijke voorwaarde om het gevoerde beleid te kunnen controleren.

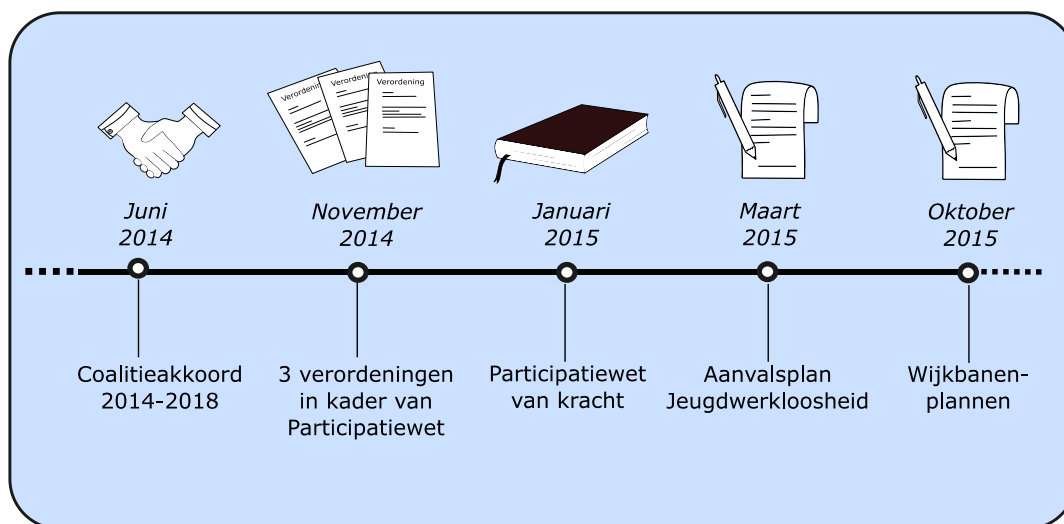
Deze bevinding is gebaseerd op de volgende twee punten:

- 1.a.** De gemeenteraad heeft nauwelijks kaders gesteld voor de begeleiding van jongeren naar school of werk.
- 1.b.** De doelen voor de begeleiding van jongeren naar school of werk zijn onvoldoende duidelijk.

Deze punten worden hierna toegelicht.

1.a. De gemeenteraad heeft nauwelijks kaders gesteld

In onderstaande figuur is de tijdlijn van de belangrijkste gemeentelijke besluitvorming voor de aanpak Jeugdwerkloosheid weergegeven voor de periode 2015-2018 (Figuur 1).



Figuur 1 Tijdlijn van belangrijke besluitvorming rondom (de uitvoering van) de Participatiewet en aanpak van jeugdwerkloosheid in de gemeente Den Haag.

De belangrijkste beleidsdocumenten uit bovenstaande figuur zijn door het college vastgesteld. Deze zijn alleen ter kennisname aan de gemeenteraad gestuurd. De gemeenteraad heeft wel drie verordeningen vastgesteld in het kader van de Participatiewet. Maar de gemeenteraad heeft voor de periode 2015-2018 geen beleidsplan vastgesteld voor de uitvoering van de Participatiewet en ook niet voor de jeugdwerkloosheid.

Ambities aanpak jeugdwerkloosheid: coalitieakkoorden

De ambities voor de aanpak van de jeugdwerkloosheid zijn verwoord in het coalitieakkoord 2014-2018. In het coalitieakkoord van het huidige college (2019-2022) zijn deze ambities opnieuw benoemd. De coalitie wilde voor de jaren 2015-2018 een aanpak voor 5.000 werkloze jongeren tussen 18 en 27 jaar.¹³ De ambitie was om een “sluitende Aanpak tegen de jeugdwerkloosheid te realiseren, waarbij iedere jongere op school zit, aan het werk is of stageloopt.”¹⁴ Bij de vaststelling van de Programmabegroting 2015-2018 stelde de

¹³ RIS273442 Discussienota 'Vertrouwen op Haagse Kracht: coalitieakkoord 2014-2018', College van Burgemeester en Wethouders, 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.

¹⁴ RIS281391 Commissiebrief 'Aanvalsplan Werkgelegenheid: Den Haag maakt werk!', College van Burgemeester en Wethouders, 23 maart 2015, p. 5.

gemeenteraad voor de uitvoering van deze aanpak incidenteel € 12 mln. extra beschikbaar voor de periode 2015-2018.¹⁵

In het 'coalitieakkoord 2019-2022' heeft de huidige coalitie aangegeven dat het bestrijden van de jeugdwerkloosheid een belangrijke prioriteit is.¹⁶ De gemeenteraad stelde hiervoor in de 'Programmabegroting 2019-2022' tot 2022 € 1 mln. per jaar beschikbaar.¹⁷ Daarmee is de werkwijze gericht op een sluitende aanpak voor jongeren, die op basis van het coalitieakkoord 2014-2018 is gehanteerd, doorgezet.¹⁸

Beleid voor begeleiding naar school of werk: Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid en Wijkbanenplannen

De ambities uit het coalitieakkoord 2014-2018 heeft het college uitgewerkt in het 'Aanvalsplan Werkgelegenheid: Den Haag maakt werk!'¹⁹ en het 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid'.²⁰ Beide zijn op 23 maart 2015 ter kennisname aan de gemeenteraad gestuurd. In het 'Aanvalsplan Werkgelegenheid' gaf het college aan vooral te willen focussen op jongeren, ouderen en mensen met een kwetsbare arbeidspositie.²¹ In het 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid' richtte het college zich op het begeleiden van jongeren naar school of werk, waarbij de focus lag op jongeren met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt.²² Als verdere uitwerking van een deel van het beleid voor de jeugdwerkloosheid heeft het college in oktober 2015 de commissiebrief 'Wijkbanenplannen ten behoeve van de Schilderswijk, Transvaal, Laak en Den Haag Zuidwest' (hierna 'Wijkbanenplannen') ter kennisname naar de gemeenteraad gestuurd.²³ Hierin gaf het college aan te willen focussen op het aanpakken

¹⁵ RIS276469 Raadsvoorstel 'Programmabegroting 2015-2018', College van Burgemeester en Wethouders, 30 september 2014, p. 19.

¹⁶ RIS304121 'Samen voor de stad: coalitieakkoord 2019-2022', College van Burgemeester en Wethouders, 9 december 2019, p. 27. De gemeenteraad stelde voor deze periode € 1 mln. per jaar extra beschikbaar voor de aanpak Jeugdwerkloosheid. Bron: RIS300472 Raadsvoorstel 'Programmabegroting 2019-2022', College van Burgemeester en Wethouders, 10 september 2018, p. 66.

¹⁷ RIS300472 Raadsvoorstel 'Programmabegroting 2019-2022', College van Burgemeester en Wethouders, 10 september 2018, p. 66.

¹⁸ Interview ambtelijke organisatie.

¹⁹ RIS281391 Commissiebrief 'Aanvalsplan Werkgelegenheid: Den Haag maakt werk!', College van Burgemeester en Wethouders, 23 maart 2015. Hierna: 'Aanvalsplan Werkgelegenheid'

²⁰ RIS281392 Commissiebrief 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren', College van Burgemeester en Wethouders. Het 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018' maakt onderdeel uit van het aanvalsplan 'Den Haag maakt werk!' dat op dezelfde datum aan de gemeenteraad is voorgelegd.

²¹ RIS281391 Commissiebrief 'Aanvalsplan Werkgelegenheid: Den Haag maakt werk!', College van Burgemeester en Wethouders, 23 maart 2015, p. 1.

²² RIS281391 Commissiebrief 'Aanvalsplan Werkgelegenheid: Den Haag maakt werk!', College van Burgemeester en Wethouders, 23 maart 2015, p. 1.

²³ RIS286870 Commissiebrief 'Wijkbanenplannen ten behoeve van de Schilderswijk, Transvaal, Laak en Den Haag Zuid-West', College van Burgemeester en Wethouders, 8 oktober 2015.

van de werkloosheid onder jongeren in vier Haagse wijken: de Schilderswijk, Transvaal, Laak en Den Haag Zuidwest.²⁴

In de paragraaf 'Wat gaan we ervoor doen' in de jaarlijkse programmabegrotingen is ook een aantal ambities voor de aanpak van de jeugdwerkloosheid opgenomen.²⁵

Vastgesteld door de gemeenteraad: verordeningen

In november 2014 stelde de Haagse gemeenteraad drie verordeningen vast en gaf daarmee invulling aan zijn wettelijke taken in het kader van de Participatiewet.²⁶ In deze verordeningen zijn meer technische onderwerpen over de uitvoering vastgelegd, bijvoorbeeld de wijze waarop de loonwaarde van kandidaten gemeten wordt.²⁷

1.b. Doelen voor de begeleiding van jongeren zijn onvoldoende duidelijk

De doelstelling die het college heeft geformuleerd voor de aanpak van de jeugdwerkloosheid in de periode 2015-2018 luidt: '5.000 jongeren te begeleiden naar school of werk, waarvan 4.000 uit de bijstand'.²⁸ Hieruit blijkt onvoldoende duidelijk of de begeleiding van 4.000 jongeren uit de bijstand daadwerkelijk moet leiden tot uitstroom uit de bijstand of alleen tot begeleiding. Ook is onvoldoende duidelijk dat er in de praktijk een verschil kan zijn tussen uitstroom naar werk of school en uitstroom uit bijstand. Het hoofddoel van de Participatiewet, het veiligstellen van de sociale zekerheid door het terugdringen van het aantal mensen met een bijstandsuitkering, heeft het gemeentebestuur niet concreet gemaakt.²⁹

²⁴ RIS286870 Commissiebrief 'Wijkbanenplannen ten behoeve van de Schilderswijk, Transvaal, Laak en Den Haag Zuid-West', College van Burgemeester en Wethouders, 8 oktober 2015, p.1-2.

²⁵ Zie paragraaf 'Wat gaan we ervoor doen' in de programmabegrotingen van de jaren tussen 2015 en 2018, RIS 276469; RIS 297813; RIS 294957 en RIS 28587.

²⁶ RIS277363 Raadsvoorstel 'Voorstel van het college inzake Re-integratieverordening Participatiewet Den Haag 2015', College van Burgemeester en Wethouders, 28 oktober 2014; RIS277364 Raadsvoorstel 'Voorstel van het college tot vaststelling van de Verordening maatregelen, fraude en verrekenen bestuurlijke boete inkomensvoorzieningen Den Haag 2015', College van Burgemeester en Wethouders, 28 oktober 2014; RIS277367 Raadsvoorstel 'Voorstel van het college inzake Wijzigen en intrekken van de verordening toeslagen en verlagingen Wet werk en bijstand', College van Burgemeester en Wethouders, 28 oktober 2014.

²⁷ RIS277368 Commissiebrief 'Aanbiedingsbrief Verordeningen Participatiewet', College van Burgemeester en Wethouders, 28 oktober 2014, p. 1.

²⁸ RIS281392 Commissiebrief 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren', College van Burgemeester en Wethouders.

²⁹ We verwijzen hier naar de programmabegroting 2015-2018 in plaats van recentere programmabegrotingen, omdat in deze specifieke begroting de verwijzing staat naar het beleid van het college inzake de begeleiding van jongeren naar school of werk in periode 2015-2018. Zie RIS276469 Raadsvoorstel 'Programmabegroting 2015-2018', College van Burgemeester en Wethouders, 30 september 2014, p. 67. De indicator is: 'Het aantal jongeren 18 t/m 26 jaar waarvan geregistreerd is dat zij de bijstand beëindigen met uitstroomredenen aan het werk of naar school of part-time aan het werk gaan' (RIS285871, Programmabegroting 2016-2019, p. 70). De streefwaarde hierbij is 1.250 jongeren per jaar.

Effectindicator wijkt af van doelstelling beleid

Sinds 2016 is in de programmabegroting de volgende effectindicator opgenomen met betrekking tot de aanpak Jeugdwerkloosheid³⁰:

'Het aantal jongeren 18 t/m 26 jaar waarvan geregistreerd is dat zij de bijstand beëindigen met uitstroomreden aan het werk of naar school of parttime aan het werk gaan.'

De streefwaarde van de effectindicator is 1.250 jongeren per jaar. De effectindicator wijkt af van de doelstelling uit het beleid om in de periode 2015-2018 5.000 jongeren te begeleiden naar school of werk, waarvan 4.000 uit de bijstand. De effectindicator heeft namelijk alleen betrekking op jongeren uit de bijstand. Bovendien worden in de effectindicator ook jongeren meegeteld die zonder begeleiding aan het werk of naar school gaan. Door de afwijking is het beoogde resultaat van de aanpak jeugdwerkloosheid niet duidelijk. Ten slotte richten de doelstelling uit het beleid en de effectindicator zich slechts ten dele op het hoofddoel van de Participatiewet om het aantal jongeren met een bijstandsuitkering te verlagen. Dit komt omdat het college alleen doelstellingen heeft geformuleerd voor uitstroom en niet ook voor het beperken van instroom (uit bijstand of uit begeleidingstrajecten).

Bevinding 2 De gemeenteraad ontving onvolledige en onduidelijke informatie over de resultaten van de begeleiding van jongeren naar school of werk in het kader van de Participatiewet. En de stelling van het college dat 'de doelstelling is behaald' kan op basis van de gepresenteerde cijfers niet worden onderbouwd.

De onvolledigheid en onduidelijkheid van de informatie over de resultaten van de begeleiding van jongeren betreft vijf punten:

2.a. In de verantwoordingsinformatie aan de gemeenteraad over de begeleiding van jongeren naar school of werk is niet het aantal jongeren met een uitkering, maar het aantal uitkeringen weergegeven.

2.b. De gepresenteerde resultaten zijn niet goed te vergelijken met de doelstelling. Dit komt voor een deel doordat de doelstelling onduidelijk is (zie hierboven). Maar ook doordat niet duidelijk werd gemaakt wat de gepresenteerde cijfers betekenden. Zo kan het gaan om beëindiging van begeleiding met uitstroom uit de bijstand. Maar ook om beëindiging van begeleiding zonder uitstroom uit bijstand.

2.c. Resultaatcijfers zijn relatief hoog doordat ze aantallen begeleidingsroutes weergeven en niet betrekking hebben op unieke personen. In de gepresenteerde resultaatcijfers werden cijfers van verschillende routes bij elkaar opgeteld. Deze begeleidingsroutes kunnen leiden

³⁰ RIS285871 Raadvoorstel 'Programmabegroting 2016-2019' College van Burgmeester en Wethouders, 8 september 2015, p. 70.

tot het voorkomen van instroom in de bijstand, maar ook tot doorstroom naar andere routes of tot uitstroom uit begeleiding.

2.d. Het ontbreekt aan informatie over de duurzaamheid van resultaten.

2.e. De gemeenteraad kreeg geen informatie over de middelen die zijn ingezet voor de begeleiding van jongeren.

We lichten deze punten hierna toe.

2.a. Aantal jongeren met een bijstandsuitkering niet juist weergegeven

Het college heeft het aantal jongeren met een uitkering structureel te laag weergegeven in de rapportages aan de gemeenteraad.³¹ Uit ons onderzoek blijkt dat dit in werkelijkheid het aantal bijstandsuitkeringen van jongeren betreft. Deze cijfers wijken van elkaar af, omdat samenwonende partners met een bijstandsuitkering als één uitkering worden geteld.³² Volgens de 'voortgangsrapportage Jeugdwerkloosheid' van 2017 was bijvoorbeeld het 'aantal jongeren met een bijstandsuitkering' op de peildatum 1 januari 2017 2.704.³³ Uit ons onderzoek blijkt dat dit gaat om het aantal uitkeringen van jongeren op die datum. Het werkelijke aantal 'jongeren met een bijstandsuitkering' op die datum was 2.801.³⁴

2.b. Resultaten niet vergelijkbaar met de doelstelling

De stelling van het college zoals verwoord in de voorgangsrapportages dat de 'doelstelling is behaald'³⁵ wordt door de gepresenteerde cijfers niet onderbouwd. Het door het college in de voorgangsrapportages gepresenteerde 'uitstroomresultaat' is namelijk niet vergelijkbaar met de doelstelling uit het Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid. Dit komt omdat het college één cijfer presenteerde ('uitstroom')³⁶ terwijl de doelstelling tweeledig was (4.000 jongeren uit de

³¹ Voortgangsrapportages 'Den Haag maakt werk!' 9 oktober 2015 tot en met 23 januari 2018 (RIS286872; RIS293908; RIS295673; RIS296984; RIS298922). Het college rapporteerde ook afzonderlijk over het 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid' en 'Wijkbanenplannen' (zie RIS296329 RIS294385; RIS296328; RIS296329; RIS299111). De rekenkamer beschouwt de voortgangsrapportages 'Den Haag maakt werk' als hoofdvoortgangsrapportages waar alle resultaten van re-integratie zijn verwerkt. Over het gemeentelijke verkiezingsjaar 2018 heeft het college geen voortgangsrapportages voor de aanpak jeugdwerkloosheid verstrekt. Daarmee is ook geen afsluitende rapportage over de aanvalsplannen 'Den Haag maakt werk' en 'Jeugdwerkloosheid' aan de raad gepresenteerd.

³² Intern document '2019-10-02 Aanvullende vragen van de rekenkamer n.a.v. de cijfers van 13 augustus 2019v4 antwoord SZW 20191018.docx', 18 oktober 2019 (datum ontvangst), p. 5.

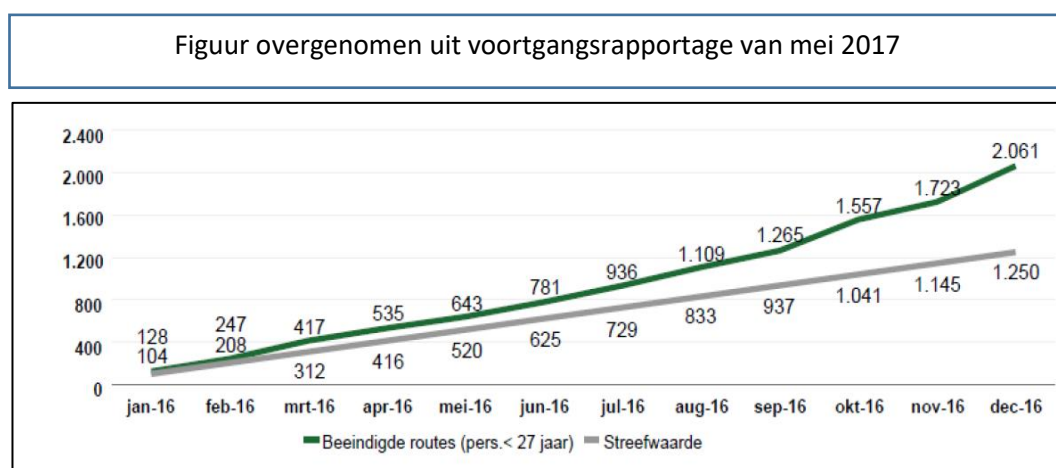
³³ RIS296329 Commissiebrief 'Voortgang aanpak jeugdwerkloosheid', College van Burgemeester en Wethouders, 21 februari 2017, p. 1.

³⁴ Intern document 'Rekenkameronderzoek jongeren ihkv Participatiewet - Informatieuitvraag aan gemeente versie 12 augustus 2019.xlsx (SZW)', 13 augustus 2019 (datum ontvangst).

³⁵ Voortgangsrapportages 'Den Haag maakt werk!' 9 oktober 2015 tot en met 23 januari 2018 (RIS286872, p. 5; RIS293908, p. 3; RIS295673 p. 1; RIS296984 p. 2; RIS298922 p. 1)

³⁶ RIS293908 Commissiebrief 'Voortgangsrapportage 'Den Haag maakt werk!', inclusief effectiviteit en re-integratie', College van Burgemeester en Wethouders, 28 april 2016, p. 3; RIS296984 Commissiebrief 'voortgangsrapportage 'Den Haag maakt werk!', inclusief effectiviteit re-integratie, College van Burgemeester en Wethouders, 16 mei 2017, p. 2-3; RIS298922 Commissiebrief 'voortgangsrapportage 'Den Haag maakt werk!', inclusief effectiviteit re-integratie, College van Burgemeester en Wethouders, 23 januari 2018, p.1-2.

bijstand begeleiden en 1000 jongeren zonder uitkering begeleiden).³⁷ Bij de presentatie van de cijfers was overigens onvoldoende duidelijk dat deze niet betrekking hebben op uitstroom uit de bijstand, maar op de uitstroom uit begeleiding. Daarbij hoeft geen sprake te zijn van beëindiging van een uitkering. Ook jongeren zonder uitkering kunnen namelijk begeleiding krijgen. De uitstroom uit begeleiding die niet heeft geleid tot werk of school is daarnaast ook in de uitstroomresultaten meegenomen. In de voortgangsrapportages is alleen in de toelichting bij de figuren die het overzicht geven van de 'uitstroom van de jongeren' te lezen dat het om 'beëindigde routes' gaat en niet om het 'aantal beëindigde uitkeringen' (zie Figuur 2).³⁸



*Figuur 2 Een figuur uit de voortgangsrapportage uit 2017 die de 'uitstroom van jongeren' in 'beëindigde routes' ten opzichte van de streefwaarde laat zien over het jaar 2016.*³⁹

Een vergelijking van de 'uitstroomresultaten' uit de voortgangsrapportages met gegevens over het aantal beëindigde uitkeringen laat ook zien dat deze cijfers, voor de meeste jaren van het Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid, van elkaar afwijken (zie Tabel 1).

	2015	2016	2017	2018
Uitstroomresultaten (uit de voortgangsrapportage en programmarekening 2018)	1.475	2.061	2.260	2.297

³⁷ Zie eerder bij 'Doelen voor begeleiding van jongeren zijn onvoldoende duidelijk'

³⁸ RIS293908 Commissiebrief 'Voortgangsrapportage 'Den Haag maakt werk!', inclusief effectiviteit en re-integratie', College van Burgmeester en Wethouders, 28 april 2016, p. 3; RIS296984 Commissiebrief 'voortgangsrapportage 'Den Haag maakt werk!', inclusief effectiviteit re-integratie, College van Burgmeester en Wethouders, 16 mei 2017, p. 2-3; RIS298922 Commissiebrief 'voortgangsrapportage 'Den Haag maakt werk!', inclusief effectiviteit re-integratie, College van Burgmeester en Wethouders, 23 januari 2018, p.1-2.

³⁹ RIS296984 Commissiebrief 'voortgangsrapportage 'Den Haag maakt werk!', inclusief effectiviteit re-integratie, College van Burgmeester en Wethouders, 16 mei 2017, p. 3.

Aantal beëindigde uitkeringen (o.b.v. de informatie-uitvraag van de rekenkamer)	1.475	1.554	1.486	1.418
--	--------------	--------------	--------------	--------------

Tabel 1 Uitstroomresultaten per jaar voor de periode 2015-2018 uit de voortgangsrapportage versus het aantal beëindigde bijstandsuitkeringen uit de informatie-uitvraag.

2.c. Resultaatcijfers zijn relatief hoog doordat ze aantallen begeleidingsroutes weergeven en geen betrekking hebben op unieke personen.

Het totale uitstroomcijfer zegt daarnaast niets over het daadwerkelijke resultaat van de re-integratie. Het uitstroomcijfer heeft namelijk betrekking op 'routes' die zijn gevolgd en niet op personen. In de gepresenteerde aantallen zijn cijfers van verschillende routes bij elkaar opgeteld, ook wanneer deze achter elkaar door één persoon zijn gevolgd. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op jongeren die 'uitstromen' uit een route met als resultaat een parttimebaan, waarbij zij minder dan de bijstandsnorm verdienden. Hoewel het college dit meerekent met 'uitstroom', stroomt deze jongere ook door naar een andere route met begeleiding of een aanvullende uitkering.⁴⁰ Uitstroom uit routes en uit de bijstand kan daarnaast ook het gevolg zijn van andere zaken dan begeleiding. Denk daarbij aan een verhuizing of het overlijden van de persoon.⁴¹ Omdat in de gepresenteerde cijfers geen onderscheid is gemaakt tussen de deze verschillende routes en uitstroomredenen, is op basis van die cijfers niet duidelijk wat de werkelijke uitstroom is.⁴²

2.d. Duurzaamheid van uitstroom is niet inzichtelijk

Het is voor de gemeenteraad niet duidelijk hoeveel jongeren duurzaam uit de bijstand zijn uitgestroomd en/of duurzaam zijn begeleid naar werk of school. De gemeenteraad kreeg geen informatie over de duurzaamheid van de uitstroom, omdat dit volgens het college niet bijgehouden kon worden.⁴³

2.e. Er is geen zicht op de middelen die de gemeente heeft ingezet voor de begeleiding van jongeren

Het college maakte voor de raad niet duidelijke hoeveel middelen voor de begeleiding van de doelgroep jongeren naar school of werk zijn besteed, terwijl de gemeenteraad hiervoor

⁴⁰ GOS-monitor bestandsreductie en Den Haag maakt Werk', december 2016, definitie 27.

⁴¹ Uitleg betekenis van 'uitstroom' volgens 'GOS-monitor bestandsreductie en Den Haag maakt Werk', december 2016.

⁴² De achterliggende oorzaak hierbij is dat ook in de interne managementrapportages dit onderscheid niet wordt gemaakt (zie ook bij de tweede deelconclusie de toelichting 'Cijfers geven zicht op routes, niet op personen').

⁴³ In de jaarrekeningen 2017 en 2018 gaf het college aan dat de gemeente de duurzaamheid van uitstroom niet kan bijhouden, omdat voor dit doel geen inzage in uitkeringsbestanden UWV en andere gemeenten mogelijk is. bronnen: RIS299506 Raadvoorstel 'Programmarekening 2017' College van Burgmeester en Wethouders, 17 april 2018, p. 81; RIS302204 Raadvoorstel 'Programmarekening 2018', College van Burgmeester en Wethouders, 16 april 2019, p. 74.

apart middelen beschikbaar had gesteld.⁴⁴ Het college maakte daarnaast in de periode 2015-2018 niet duidelijk aan de raad welke middelen de gemeente voor het begeleiden van mensen naar werk ontving van het Rijk en daarmee ook niet hoeveel de gemeente uit eigen middelen heeft vrijgemaakt voor de uitvoering van deze taak.

De gemeente geeft meer geld uit aan de begeleiding van mensen naar werk of school dan het van het Rijk aan middelen ontvangt voor deze taak. Uit ons onderzoek blijkt dat de bestedingen in deze periode ongeveer twee keer hoger waren dan een schatting door de gemeente uit 2015 van de bijdrage van het Rijk.⁴⁵ Dat zou betekenen dat de gemeente meer dan de helft van de bestedingen aan begeleiding bijdroeg uit algemene middelen. Bovendien ontbrak in zowel begrotingen als jaarrekeningen een onderbouwing van het benodigde budget voor de begeleiding van mensen en jongeren naar school of werk en werd er geen relatie gelegd met de bestedingen aan bijstandsuitkeringen.⁴⁶ Tot slot werd de besteding van het budget voor de raad niet uitputtend nader gespecificeerd. Toegelichte bedragen tellen niet op tot het totaal aan bestedingen en voor jongeren ontbreekt elke specificatie.⁴⁷

⁴⁴ Jaarrekeningen gemeente Den Haag over de jaren 2015 tot en met 2018, programma 'Werk en inkomen' (RIS293898; RIS296806; RIS299506; RIS302204). De gemeenteraad had voor de periode 2015-2018 € 12,- mln. extra beschikbaar gesteld voor de begeleiding van jongeren. Bron: RIS276469 Raadsvoorstel 'Programmabegroting 2015-2018', College van Burgemeester en Wethouders, 30 september 2014, p. 19.

⁴⁵ Programmabegrotingen 2015 tot en met 2018, paragraaf 'Werk en inkomen' (RIS276469; RIS285891; RIS294957; RIS297813), overzicht van lasten voor re-integratie, vergeleken met de tabel van verwachte bijdragen van het Rijk voor re-integratie: RIS285871 Raadsvoorstel 'Programmabegroting 2016-2019', College van Burgemeester en Wethouders, 8 september 2015, p. 69.

⁴⁶ Programmabegrotingen 2015 tot en met 2018, paragraaf 'Werk en inkomen' (RIS276469; RIS285891; RIS294957; RIS297813).

⁴⁷ In de rapportages zijn aantallen personen naar instrument weergegeven en voor elk instrument een gemiddelde kostprijs. Op basis daarvan hebben wij berekend wat de totale kosten waren van de weergegeven ingezette instrumenten. Wanneer we deze bedragen vergelijken met de lasten voor de begeleiding van mensen naar werk (zie Tabel 16 in het feitenrapport) dan blijkt dat in de weergave van kosten voor re-integratievoorzieningen slechts een beperkt deel van de totale kosten voor de begeleiding van mensen naar werk zichtbaar is gemaakt. Ook wanneer we er rekening mee houden dat de bedragen in Tabel 16 in het feitenrapport inclusief de kosten voor sociale werkvoorzieningen zijn, leveren de overzichten nog geen totaalbeeld.

Deelconclusie 2: Het college heeft onvoldoende informatie om te kunnen sturen op de doeltreffendheid van de uitvoering van de Participatiewet.

Het gebrek aan informatie is het gevolg van beperkte informatie binnen de gemeentelijke organisatie over de resultaten van de begeleiding. De gemeentelijke organisatie heeft geen zicht op de relatie tussen het aantal jongeren dat begeleiding krijgt en het aantal jongeren dat succesvol uitstroomt. Er is ook geen zicht op de (duurzame) effecten van de begeleiding. Tot slot heeft de organisatie geen zicht op de resultaten van de begeleiding voor groepen jongeren met specifieke kenmerken en/of beperkingen.

Deze deelconclusie is gebaseerd op de volgende bevinding:

Bevinding 3. Interne informatie geeft geen zicht op doeltreffendheid van de begeleiding van jongeren

Toelichting

Bevinding 3 Interne informatie geeft geen zicht op doeltreffendheid van de begeleiding van jongeren

Het gebrek aan zicht op de doeltreffendheid betreft vier punten:

- 3.a.** De relatie tussen begeleiding en de resultaten daarvan ontbreekt.
- 3.b.** De gepresenteerde cijfers geven zicht op routes, maar niet op personen.
- 3.c.** Er is geen volledig zicht op het voorkomen van de instroom in de bijstand.
- 3.d.** De informatiesystemen maken het onvoldoende mogelijk informatie op persoonsniveau te gebruiken om voortgangsinformatie over de uitvoering samen te kunnen stellen.

Deze punten lichten we hierna toe.

3.a. Relatie begeleiding en resultaat ontbreekt

De ambtelijke organisatie stelt maandelijks managementrapportages op.⁴⁸ Gegevens in deze rapportages over de in- en uitstroom in het bestand 'jongeren met een uitkering' worden niet gerelateerd aan de gegevens over de begeleiding. De managementrapportages gaan ook niet in op de duurzaamheid van uitstroom naar school of werk (uit begeleiding en/of bijstandsuitkering).

⁴⁸ Factsheet Beleid W en I; GOS-monitor Bestandsreductie en Den Haag maakt werk. In deze managementrapportages worden data over bestandsomvang, in- en uitstroom in het bestand mensen met een uitkering, aantal mensen in een participatieroute en andere uitkeringen vanuit diverse bronnen/systemen opgenomen.

3.b. Cijfers geven zicht op routes, niet op personen

De resultaatcijfers 'aantal jongeren uitgestroomd uit routes' bieden geen zicht op hoeveel jongeren zijn begeleid. De cijfers geven namelijk alleen informatie over het totale aantal doorlopen routes.⁴⁹ De cijfers hebben geen betrekking op unieke personen, maar op afzonderlijke routes. Eén persoon kan achtereenvolgend meerdere routes doorlopen in de gerapporteerde periode (Zie ook '3.b. Cijfers geven zicht op routes, niet op personen' in de toelichting bij Deelconclusie 1).⁵⁰

3.c. Niet volledig zicht op voorkomen van instroom

Het college heeft onvolledig zicht op het resultaat van de aanpak om instroom te voorkomen.⁵¹ Jongeren die zich hebben gemeld voor een uitkering worden namelijk niet geregistreerd wanneer in de eerste vier weken voorkomen wordt dat ze een bijstandsuitkering aanvragen. De gemeente registreert alleen meldingen die leiden tot een aanvraag voor een uitkering.⁵² De zoekperiode van vier weken is specifiek voor jongeren opgenomen in de wet.⁵³

3.d. Informatiesystemen onvoldoende geschikt om voortgangsinformatie op te stellen.

Aanwezige kennis over jongeren die zijn begeleid is niet zodanig in systemen opgeslagen dat er op geaggregeerd niveau cijfers over jongeren gegenereerd kunnen worden. De informatie is voornamelijk opgeslagen in pdf-documenten. Doordat informatie over de jongeren niet uit dossier is te halen, is informatie over problematiek - zoals ook uit bovenstaande paragrafen blijkt, in veel gevallen - niet op macroniveau beschikbaar.⁵⁴

Deelconclusie 3: De uitvoering sluit niet aan op het door het college vastgestelde doelgroepenbeleid voor de begeleiding van jongeren naar school of werk.

Uit ons onderzoek komt naar voren dat er tussen verschillende groepen jongeren grote verschillen bestaan in problematiek en afhankelijkheid van een uitkering. Het college hield in

⁴⁹ Intern document '2019-10-02 Aanvullende vragen van de rekenkamer n.a.v. de cijfers van 13 augustus 2019v4 antwoord SZW 20191018.docx', 18 oktober 2019 (datum ontvangst), p. 5.

⁵⁰ Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op jongeren die 'uitstromen' uit een route met als resultaat een part time baan, waarbij minder dan de bijstandsnorm wordt verdiend. Hoewel dit wordt meegerekend met 'uitstroom', stroomt deze jongere ook door naar een andere route waarbinnen begeleiding of een aanvullende uitkering wordt geregeld (bron: GOS-monitor bestandsreductie en Den Haag maakt Werk', december 2016, definitie 27).

⁵¹ Eén van de door de gemeente geformuleerde doelen betreft het voorkomen van instroom (zie paragraaf 3.1.3)

⁵² Interview ambtelijke organisatie. De gemeente registreert alleen meldingen die leiden tot een aanvraag voor een uitkering. Meldingen die niet leiden tot een aanvraag worden niet bijgehouden. Dit zijn meldingen van jongeren die tijdens de zoekperiode zelf werk of school (of een andere oplossing) vinden en dus geen uitkering aanvragen.

⁵³ Participatiewet 2015, art. 41, lid 4.

⁵⁴ Dossieranalyse van jongeren die begeleid werden door de gemeente.

het beleid voor de periode 2015-2018 ook rekening met dergelijke verschillen door verschillende doelgroepen te benoemen. De bedoeling van dit doelgroepenbeleid was rekening te houden met de verschillen in problematiek en kenmerken tussen doelgroepen. Maar dit doelgroepenbeleid is onvoldoende uitgewerkt en onderbouwd met informatie over die doelgroepen. Binnen de gemeente is weinig inhoudelijke informatie beschikbaar over de in het beleid genoemde doelgroepen. Daardoor is het niet mogelijk te beoordelen in hoeverre in de uitvoering met de kenmerken van de doelgroepen rekening is gehouden.

Deze deelconclusie is gebaseerd op de volgende bevindingen:

Bevinding 4. Er zijn grote verschillen in problematiek tussen afzonderlijke doelgroepen.

Bevinding 5. Het doelgroepenbeleid is onvoldoende uitgewerkt en onderbouwd.

Bevinding 6. Uitvoering en beleid sluiten onvoldoende op elkaar aan en het ontbreekt aan een aanpak voor jongeren die al een uitkering hebben.

Bevinding 7. De gemeente heeft, met uitzondering van de groep 'jongeren met een bijstandsuitkering', weinig kennis over de verschillende doelgroepen.

Toelichting

Bevinding 4 Er zijn grote verschillen in problematiek tussen afzonderlijke doelgroepen

Voor dit onderzoek hebben we gegevens over jongeren geanalyseerd die het CBS beheert. Daaruit blijkt dat de doelgroepen duidelijk verschillend zijn ten aanzien van de bij de jongeren voorkomende problemen en de afhankelijkheid van een bijstandsuitkering. We baseren dit op de volgende punten:

4.a. Jongeren in Den Haag met een bijstandsuitkering hebben gemiddeld meer problemen dan jongeren zonder een uitkering.

4.b. Binnen de groep jongeren met een niet-westerse achtergrond zijn grote verschillen in afhankelijkheid van een uitkering.

4.c. Van de jongeren die 'buiten beeld' zouden zijn, is een groot deel bij de gemeente toch in beeld.

4.d. De groep van jongeren die daadwerkelijk buiten beeld zijn, wijkt duidelijk af van de groep jongeren met een bijstandsuitkering waar het gaat om problematiek.

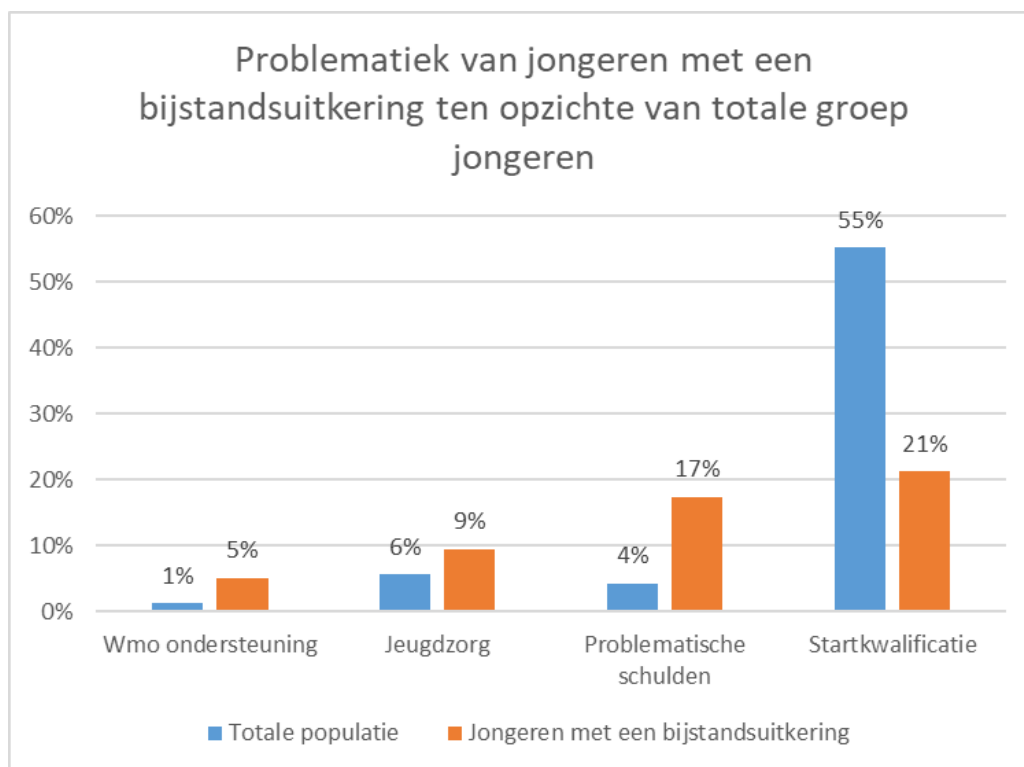
We lichten deze punten hierna toe.

De data van het CBS betreffen geanonimiseerde gegevens op persoonsniveau over jongeren in de leeftijd tussen 18 en 27 jaar in Den Haag en de andere gemeente van de

G4. We hebben deze data gecombineerd met gegevens van de gemeente Den Haag over verstrekte voorzieningen aan jongeren.

4.a. Jongeren in Den Haag met een bijstandsuitkering hebben gemiddeld meer problemen dan andere jongeren.

Binnen de groep jongeren met een bijstandsuitkering zijn jongeren met ondersteuning op grond van de Wet maatschappelijke ondersteuning, met een verleden in de jeugdzorg, met problematische schulden en jongeren zonder startkwalificatie duidelijk oververtegenwoordigd (zie Figuur 3).⁵⁵



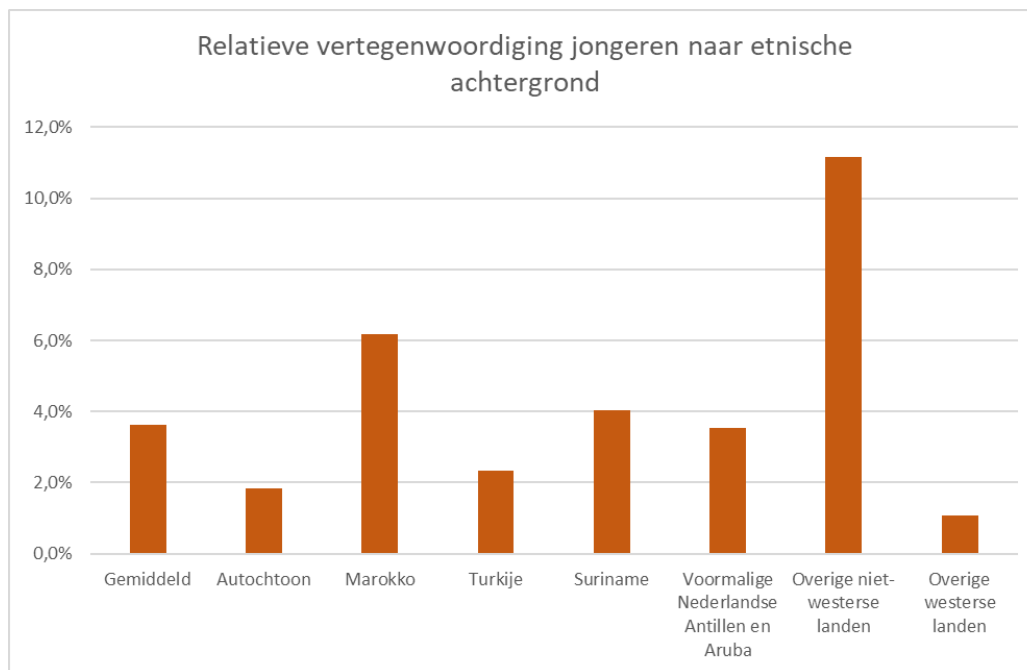
Figuur 3 Problematiek van jongeren in de groep jongeren met een bijstandsuitkering en in de totale groep jongeren in Den Haag als percentages van de betreffende groep (Bron: CBS-data, analyse door Rekenkamer Den Haag).

4.b. Binnen de groep jongeren met een niet-westerse achtergrond zijn grote verschillen in afhankelijkheid van een uitkering

Uit ons onderzoek komt naar voren dat er binnen de groep jongeren met een niet-westerse achtergrond sterke verschillen bestaan. Deze groep is in het beleid genoemd als één van de doelgroepen. Met de verschillen binnen deze groep wordt in het beleid echter geen rekening gehouden. Zo zijn jongeren met een etnische achtergrond uit de voormalig Nederlandse

⁵⁵ Deze vier variabelen zijn gekozen omdat ze inzicht geven in beperkingen, achterliggende problematiek en opleidingsniveau.

Antillen en Aruba met 3,5% en jongeren uit Turkije met 2,3% ondervertegenwoordigd in de groep jongeren met een bijstandsuitkering. Terwijl van de groep jongeren met een achtergrond in een 'overig niet-westers land'⁵⁶ in Den Haag 11% een bijstandsuitkering had. Dat is hoger dan het gemiddelde van 3,6% voor de hele populatie.



Figuur 4 Percentage van jongeren met een bijstandsuitkering uit verschillende herkomstgroepen (als in 'van alle autochtone jongeren heeft 1,8% een uitkering). Gemiddeld heeft 3,6% van alle jongeren een bijstandsuitkering (Bron: CBS-data, analyse door Rekenkamer Den Haag).

4.c. Jongeren buiten beeld in Den Haag veelal toch in beeld

Uitgaande van de definitie van het CBS waren er op 1 oktober 2017 7.952 jongeren 'buiten beeld'.⁵⁷ Dit is ook een doelgroep waarvan in het beleid voor de aanpak van de jeugdwerkloosheid is aangegeven dat er extra aandacht naar uit zou gaan. Dit zijn jongeren die niet op school zitten, niet werken, geen uitkering hebben en niet op zoek zijn naar werk. Van deze groep bleken naar aanleiding van ons onderzoek 4.254 jongeren ergens toch in beeld bij de gemeente of ze waren 'niet zorgwekkend buiten beeld'.⁵⁸

⁵⁶ Overig niet-westers betreft alle niet-westers landen afgezien van Marokko, Turkije, Suriname en de Voormalige Nederlandse Antillen en Aruba. Bron: CBS.nl 'overige niet-westerse landen' (geraadpleegd op 17 augustus 2020).

⁵⁷ Voor deze definitie zijn we uitgegaan van het onderzoek van het CBS uit het onderzoek 'Jongeren buiten beeld 2013', CBS, 2015.

⁵⁸ Zij hadden/zijn: recent nog een baan of kort na het peilmoment weer werk; in het vorige jaar nog een opleiding gevolgd (dus nog maar recent zonder school en werk); een partner met kinderen; woonachtig in een institutioneel huishouden (bijvoorbeeld beschermd wonen); in detentie; jeugdzorg in de jaren 2015, 2016 en/of 2017.

4.d. Groep van jongeren die echt buiten beeld zijn wijkt af van jongeren in de bijstand
De groep jongeren die nergens bij de gemeente in beeld is, is divers en lijkt qua kenmerken niet op de groep jongeren in de bijstand. Ze hebben minder schulden dan de totale groep jongeren in Den Haag. En deze jongeren zijn vooral afkomstig uit westerse landen. Dat terwijl binnen de groep jongeren met een bijstandsuitkering juist veel jongeren met een niet-westerse achtergrond voorkomen.

Bevinding 5 Doelgroepenbeleid onvoldoende uitgewerkt en onderbouwd

Het is onduidelijk op welke doelgroepen het beleid voor de aanpak van de jeugdwerkloosheid zich richt. De doelgroepen die in de aanpak van de jeugdwerkloosheid staan, zijn niet scherp afgebakend. Ook is er in het beleid niet een duidelijke aanpak per doelgroep beschreven en zijn per doelgroep geen specifieke te bereiken resultaten aangegeven. Het college benoemde in de commissiebriefen 'Aanvalsplan Werkgelegenheid',⁵⁹ 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid'⁶⁰ en 'Wijkbanenplannen'⁶¹ een aantal doelgroepen waar het specifiek aandacht aan wilde geven. Er is géén uitputtend overzicht met definities van deze doelgroepen. Verschillende doelgroepen overlappen, waardoor er niet altijd duidelijke scheidslijnen tussen groepen bestaan. Het gaat om de volgende groepen⁶²:

- Jongeren met een bijstandsuitkering
- Jongeren zonder startkwalificatie/voortijdige schoolverlaters
- Schoolgaande jongeren op zoek naar een stage of leerwerkbaan
- Jongeren met een niet-westerse achtergrond
- Jongeren zonder bijstandsuitkering (Niet-uitkeringsgerechtigden of niet uitkeringsontvangers, oftewel Nuggers of NUO's)
- Jongeren 'buiten beeld'

⁵⁹ RIS281391 Commissiebrief 'Aanvalsplan Werkgelegenheid: Den Haag maakt werk!', College van Burgemeester en Wethouders, 23 maart 2015.

⁶⁰ RIS281392 Commissiebrief 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren', College van Burgemeester en Wethouders, 23 maart 2015.

⁶¹ RIS286870 Commissiebrief 'Wijkbanenplannen ten behoeve van de Schilderswijk, Transvaal, Laak en Den Haag Zuid-west', College van Burgemeester en Wethouders, 8 oktober 2015.

⁶² Bronnen: RIS281392 Commissiebrief 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren', College van Burgemeester en Wethouders, p. 2-7.; RIS286870 Commissiebrief 'Wijkbanenplannen ten behoeve van de Schilderswijk, Transvaal, Laak en Den Haag Zuid-west', 8 oktober 2015, p. 2-3. Van deze groepen werden 'Zelfmelders' niet genoemd in het Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid en Jongeren zonder bijstandsuitkering niet expliciet als doelgroep. In 'Wijkbanenplannen' worden de eerste twee en de laatste drie groepen in de opsomming expliciet als doelgroepen benoemd, de andere drie doelgroepen worden daar niet (expliciet) genoemd.

- Kwetsbare jongeren (waaronder jongeren die uitstromen uit het Praktijkonderwijs of Voortgezet Speciaal Onderwijs)
- Zelfmelders die hulp nodig hebben en gemotiveerd zijn om naar school of aan het werk te gaan

Bevinding 6 Uitvoering en beleid sluiten onvoldoende op elkaar aan en het ontbreekt aan een aanpak voor jongeren die al een uitkering hebben
--

Deze bevinding is gebaseerd op de volgende twee punten:

6.a. Diverse aanpakken sluiten niet aan op doelgroepen uit het beleid

6.b. Er is geen aanpak gericht op de uitstroom van jongeren die al een uitkering hebben

Deze punten worden hierna toegelicht.

6.a. Diverse aanpakken sluiten niet aan op doelgroepen

In het beleid voor de aanpak van de jeugdwerkloosheid worden zoals hierboven aangegeven diverse doelgroepen benoemd.⁶³ Het college gaf daarbij aan dat voor deze doelgroepen specifieke aanpakken of instrumenten ingezet zouden worden.⁶⁴ In de uitvoering zijn de meeste van deze aanpakken niet gerealiseerd. De aanpakken die de gemeente wel heeft opgezet zijn veelal niet op één specifieke doelgroep gericht, maar voor iedere doelgroep toegankelijk. Uitzonderingen zijn de aanpakken voor Pro/VsO (Praktijkonderwijs/Voortgezet speciaal onderwijs) leerlingen en Voortijdig Schoolverlaters. Deze zijn wel specifiek op een doelgroep gericht. De aanpak Wijkbanenplannen, volgens het beleid bedoeld om vooral jongeren met een migrantenachtergrond te begeleiden, is in de praktijk toegankelijk voor alle doelgroepen, met de kanttekening dat de aanpak alleen op een aantal wijken van de stad is gericht.⁶⁵

6.b. Geen aanpak voor uitstroom van jongeren met een uitkering

Alle aanpakken die voor de periode 2015-2018 zijn ontwikkeld, richten zich op (het beperken van) instroom in de bijstand, terwijl ook het bevorderen van uitstroom een doelstelling van

⁶³ RIS281392 Commissiebrief 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren', College van Burgemeester en Wethouders, p. 2-7.; RIS286870 Commissiebrief 'Wijkbanenplannen ten behoeve van de Schilderswijk, Transvaal, Laak en Den Haag Zuid-west', 8 oktober 2015, p. 2-3.

⁶⁴ RIS281392 Commissiebrief 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren', College van Burgemeester en Wethouders. Bijvoorbeeld op p. 3: de wijkaanpak wordt ingezet om de doelgroep jongeren met een niet-westerse migratieachtergrond extra te ondersteunen en discriminatie tegen te gaan. Of op p. 7: 'voor de doelgroep ... jongeren die al langer in de bijstand zitten ... ontwikkelen we een aanpak'.

⁶⁵ RIS286870 Commissiebrief 'Wijkbanenplannen ten behoeve van de Schilderswijk, Transvaal, Laak en Den Haag Zuid-west'.

de gemeente is. Het ontbreekt daarmee aan een aanpak voor de doelgroep jongeren die al een bijstandsuitkering ontvangen.

Bevinding 7 De gemeente heeft, met uitzondering van de groep 'jongeren met een bijstandsuitkering', weinig kennis over de verschillende doelgroepen

Deze bevinding is gebaseerd op de volgende drie punten:

7.a. Er is binnen de gemeentelijke organisatie weinig informatie beschikbaar over de kenmerken van de doelgroep.

7.b. De beschikbare informatie gaat vooral over jongeren die een bijstandsuitkering hebben.

7.c. Er is weinig zicht op de omvang en de ontwikkeling van de doelgroepen uit het beleid.

Deze drie punten worden hierna toegelicht.

7.a. Weinig informatie beschikbaar

Er is binnen de gemeente weinig informatie beschikbaar over de kenmerken en de omvang van de verschillende doelgroepen die zijn benoemd in het beleid voor de aanpak jeugdwerkloosheid. Wij hebben voor dit onderzoek bij de gemeente onder meer informatie opgevraagd over de omvang van de doelgroepen en doorstroomcijfers van begeleidingstrajecten die de gemeente heeft uitgevoerd. De gevraagde informatie had betrekking op de doelgroep jongeren in Den Haag en op jongeren met een bijstandsuitkering, onderverdeeld naar geslacht, opleiding, percentage arbeidsbeperkteid en het aantal en de duur van trajecten.

Informatie die wij hebben ontvangen, had betrekking op het aantal aanvragen en toekenningen van bijstandsuitkeringen, het aantal zoekopdrachten,⁶⁶ routes en trajecten dat de gemeente als begeleiding aanbiedt, en het aantal jongeren met een bijstandsuitkering over de jaren 2015-2018.⁶⁷ Ook hebben wij gegevens over begeleiding ontvangen, zowel uitgesplitst naar specifieke routes als met betrekking tot uitstroom uit de bijstand.

⁶⁶ Elke jongere die via de E-aanvraag aanmeldt voor de bijstandsuitkering krijgt van de gemeente de opdracht om in de eerste vier weken op zoek te gaan naar school of werk en/of zorg. Deze opdracht wordt door de gemeente Den Haag de zoekopdracht genoemd. Een analyse van de ontvangen cijfers is opgenomen in paragraaf 5.3.2 van het feitenrapport.

⁶⁷ De gemeente registreert in een aantal gevallen 'het aantal jongeren' en in een aantal gevallen 'het aantal bijstandsuitkeringen'. Bij dat laatste kan het zijn dat twee mensen die gehuwd of samenwonend zijn en beiden een uitkering ontvangen, geteld worden als één uitkering (bron: Intern document '2019-10-02 Aanvullende vragen van de rekenkamer n.a.v. de cijfers van 13 augustus 2019v4 antwoord SZW 20191018.docx', 18 oktober 2019 (datum ontvangst), p. 5).

De gevraagde gegevens bleken binnen de gemeentelijke organisatie niet direct beschikbaar te zijn.⁶⁸ In de aangeleverde definitieve gegevens ontbraken daarnaast 23 van de 100 gevraagde variabelen, waarbij vooral informatie over problematiek bij jongeren in Den Haag ontbrak (zowel voor jongeren die een bijstandsuitkering ontvangen of begeleiding krijgen van de gemeente als voor Den Haag in totaal).⁶⁹ Zo kon de gemeente niet aangeven hoeveel jongeren in Den Haag problematische schulden hebben, ex-gedetineerd zijn of 'niet uitkeringsgerechtigd' zijn. Dit betekent dat de gemeente geen gegevens aan kon leveren over de omvang van de meeste hierboven (Bevinding 5) beschreven doelgroepen waar de aanpak zich op richt.

7.b. Informatie over groep 'jongeren met een bijstandsuitkering'

Voor zover er informatie is over kenmerken van de doelgroep of doelgroepen, heeft deze vooral betrekking op de groep jongeren die een bijstandsuitkering ontvangen.⁷⁰ Uit deze informatie komt naar voren dat veel van deze jongeren te maken heeft met meerdere problemen, waardoor ze niet meer op school zitten en niet werken. Deze informatie kan als volgt worden samengevat:

- Van jongeren die in 2016 een bijstandsuitkering hadden, is bij de gemeentelijke organisatie bekend dat tweederde een opeenstapeling van problemen had die de achterliggende oorzaak waren van (onder meer) werkloosheid. En dat circa 40% geen of een ongeschikte woning had. De meeste van de jongeren met een bijstandsuitkering hadden een lage, soms niet afgeronde, opleiding.⁷¹
- Jongeren die in 2016 instroomden in de bijstand hadden bijna allemaal te maken met schulden (circa 90%) en ongeveer een derde met lichamelijke en psychische problemen (circa 30%).⁷²

⁶⁸ We vroegen op 8 maart 2019 gegevens op. Een definitieve set van cijfers ontvingen we op 13 augustus 2019. Gegevens zijn door de gemeente met specifiek voor onze vraag uitgevoerde query's gegenereerd. Voor een deel lag hieraan ten grondslag dat de vragen van de rekenkamer niet aansloten op definities die de gemeente zelf aanhoudt bij het registreren van resultaat en voortgangsinformatie.

⁶⁹ Intern document 'Rekenkameronderzoek jongeren i.h.k.v. Participatiewet - Informatieuitvraag aan gemeente v07.2.xlsx (SZW)' 15 juli 2019 (datum ontvangst).

⁷⁰ RIS286870 Commissiebrief 'Wijkbanenplannen ten behoeve van de Schilderswijk, Transvaal, Laak en Den Haag Zuid-west', 8 oktober 2015, p. 2.

⁷¹ Intern document 'Klantprofielen: Wat weten we over Haagse bijstandsgerechtigden?'; Intern document 'Kwetsbare jongeren in de Route Participatie van de gemeente Den Haag'. Het document 'Klantprofielen' richt zich op de hele doelgroep voor de Participatiewet, dus niet alleen op jongeren. Dit document is niet gedateerd, maar haalt onderzoeksgegevens aan over de jaren 2016 en 2017 en moet dus van later datum zijn.

⁷² Intern document 'Klantprofielen: Wat weten we over Haagse bijstandsgerechtigden?', p. 21.

- Veel van de jongeren die hun school hebben verlaten zonder startkwalificatie zijn volgens het college uitgevallen door achterliggende problematiek.⁷³
- Uit gegevens van de gemeentelijke organisatie blijkt dat in de periode 2014-2018 veel jongeren met een bijstandsuitkering op de onderste treden van de participatieladder zaten. Dat betekent dat ze relatief beperkt zelfredzaam zijn.⁷⁴
- Hoewel gegevens van het CBS en de gemeente over het wel of niet hebben van een startkwalificatie onder jongeren met een bijstandsuitkering sterk verschillen, wijzen deze cijfers er wel op dat een groot deel van de jongeren met een bijstandsuitkering geen startkwalificatie heeft.⁷⁵
- Ook recente informatie die de gemeente heeft verzameld in het kader van de huidige aanpak werkoffensief 500+ over langdurig werklozen bevestigt het beeld dat zij als gevolg van achterliggende problemen een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt.⁷⁶
- Een analyse van kenmerken van mensen met een arbeidsbeperking ontbreekt.

7.c. Weinig zicht op de omvang en ontwikkeling van de doelgroep(en)

De gemeente heeft beperkt zicht op de omvang en getalsmatige ontwikkeling van de doelgroepen, zoals die in de aanpak jeugdwerkloosheid zijn genoemd. Daarnaast zijn cijfers over de doelgroepen in verschillende bronnen onderling niet consistent. Ondanks de door het college in 2015 geformuleerde ambitie meer zicht te willen krijgen op de doelgroep jongeren 'buiten beeld', is ook over de omvang van deze doelgroep bij de gemeente geen informatie beschikbaar.

⁷³ RIS281392 Commissiebrief 'Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018: Werk maken van Haagse jongeren', College van Burgemeester en Wethouders, 23 maart 2015, p. 2 en 4-5.

⁷⁴ Interne gemeentelijke management rapportages 'Factsheets beleid Wenl' (dec 2015, jan 2016).

⁷⁵ Interne gemeentelijke management rapportages 'Factsheets beleid Wenl' (dec 2015, dec 2016, dec 2017 en jun 2018); CBS-data op basis van microdata-analyse door rekenkamer. Microdata zijn hiervoor aangeleverd door het CBS en de gemeente Den Haag. Alle gegevens van het CBS hebben peildatum 1 oktober 2017. Zie voor een nadere toelichting de onderzoeksverantwoording in het feitenrapport.

⁷⁶ RIS304121 'Samen voor de stad: coalitieakkoord 2019-2022', College van Burgemeester en Wethouders, 9 december 2019, p. 27; RIS305240 Commissiebrief 'Aanbiedingsbrief tweede voortgangsrapportage Werkoffensief +500', College van Burgemeester en Wethouders, 12 mei 2020.

Deelconclusie 4: Het college realiseert in de uitvoering niet alle voorwaarden die nodig zijn om integraal maatwerk te kunnen bieden

Toelichting

Het Rijk heeft bij het vormgeven van de decentralisaties aangegeven dat maatwerk van belang is om mensen op een doeltreffende manier te kunnen begeleiden.⁷⁷ Alleen met maatwerk kan rekening gehouden worden met de specifieke problemen en kwaliteiten van een persoon. Ook kan met maatwerk problematiek integraal per persoon worden aangepakt. In de verschillende documenten die ten grondslag liggen aan de decentralisaties worden zes belangrijke voorwaarden genoemd waar een integrale maatwerkbegeleiding aan moet voldoen (zie hierna de toelichting bij bevinding II).⁷⁸ Van deze zes voorwaarden ontbreken er in de gemeentelijke uitvoering drie. Daarmee biedt de gemeente onvoldoende garanties voor een doeltreffende begeleiding van jongeren.

Deze deelconclusie is gebaseerd op de volgende bevinding:

Bevinding 8. Drie van de zes voorwaarden voor maatwerk bij de begeleiding ontbreken

Hieronder lichten we deze bevinding toe.

Bevinding 8 Drie van de zes voorwaarden voor maatwerk bij de begeleiding ontbreken

Uit ons onderzoek komt naar voren dat de gemeente ten dele voldoet aan de voorwaarden voor maatwerk en een integrale aanpak die het Rijk in dit verband van belang vindt (zie Tabel 2).

⁷⁷ Onder meer: Memorie van toelichting '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)', Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2011-2012, 33 161 Nr. 3, p. 42.

⁷⁸ De zes voorwaarden zijn gebaseerd op onder andere de volgende bronnen: Kamerbrief 'Decentralisatiesbrief: kamerbrief aanpak decentralisaties op terrein van ondersteuning, participatie en jeugd', Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 19 februari 2013, p. 1 en 12; Memorie van toelichting '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)', Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2011-2012, 33 161 Nr. 3, 2 februari 2012, p. 20; Memorie van toelichting 'Regels inzake de gemeentelijke ondersteuning op het gebied van zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen en opvang (Wet maatschappelijke ondersteuning 2015)', Tweede Kamer der Staten-Generaal, Vergaderjaar 2013-2014, 33 841 Nr.3, p. 13 en 28. Zie voor een volledig overzicht van de bronnen in het normenkader in het feitenrapport.

Voorwaarden voor maatwerk en integraliteit	Wordt aan voldaan?
1. Eén begeleider met een integraal plan voor de begeleiding.	
2. Vraaggericht aanpak, gericht op gehele problematiek.	
3. Er wordt gewerkt op basis van een integrale probleemanalyse.	
4. De begeleiding biedt ruimte voor individuele afwegingen van de begeleider.	
5. De probleemanalyse en plan voor de begeleiding worden in samenspraak met de klant opgesteld.	Geen gegevens beschikbaar
6. De begeleiding wordt ondersteund met een integrale informatiehuishouding.	

Tabel 2 Voorwaarden voor maatwerk en integraliteit in de uitvoering.

De gemeente voldoet aan de voorwaarde van een integrale probleemanalyse (3). Uit ons onderzoek komt naar voren dat de gemeente verschillende instrumenten tot haar beschikking heeft om de kwaliteiten en belemmeringen van jongeren te kunnen beoordelen.⁷⁹ Ook blijkt dat de gemeente deze instrumenten daadwerkelijk inzet en dat de meeste jongeren ervaren dat tijdens de begeleiding met hen was gesproken over hun kwaliteiten en belemmeringen bij het zoeken naar school of werk.⁸⁰ In de begeleiding is ook ruimte voor individuele afwegingen voor de begeleider (4). Jongeren hebben echter niet één begeleider of regiehouder (1). Het plan voor de begeleiding dat de gemeente op basis van de probleemanalyse opstelt, is daarnaast onvoldoende integraal. Dit plan stemt de gemeente ook niet altijd af op de hulpvraag (2). Verschillende aspecten van de begeleiding worden in afzonderlijke systemen bijgehouden en er bestaan voor afzonderlijke trajecten op zichzelf staande cliëntvolgsystemen. Er is daarmee geen sprake van een integrale informatiehuishouding, waarbij een regiehouder of begeleider zicht heeft op alle voorzieningen of vormen van ondersteuning die aan de betreffende jongere worden geleverd (6). Op basis van ons onderzoek kunnen wij geen uitspraak doen over de vraag in hoeverre de probleemanalyse en het plan van aanpak in samenspraak met de jongere worden opgesteld. Dit is omdat hierover geen gegevens beschikbaar zijn (5).

⁷⁹ Bronnen: diverse interne werkinstructies voor de begeleiding van jongeren in het kader van de participatiewet; dossieranalyse van 10 klanten van de gemeente. Zie voor een nadere toelichting op deze bronnen en de wijze van analyse de onderzoeksverantwoording in het feitenrapport.

⁸⁰ Voor dit onderzoek is een telefonische enquête gehouden onder 49 jongeren die door de gemeente werden begeleid. Zie voor een nadere toelichting op deze enquête in de onderzoeksverantwoording in het feitenrapport.

Voor dit deel van het onderzoek hebben we gesproken met jongeren. Aanvullend hebben we een analyse gemaakt van interne 'werkinstructies' van de gemeentelijke organisatie en van dossiers van jongeren die zijn begeleid door de gemeente.⁸¹ We hebben in deze werkinstructies en dossiers gekeken of wordt voldaan aan de hierboven genoemde zes voorwaarden.

⁸¹ In bijlage 4 'Verantwoording en literatuur' van het feitenrapport is beschreven op welke wijze deze gesprekken en analyses zijn uitgevoerd.

4. Aanbevelingen

De rekenkamer heeft naar aanleiding van de hoofdconclusie en de vier deelconclusies zes aanbevelingen geformuleerd. Met deze aanbevelingen willen we de raad en het college ondersteunen bij het verbeteren van de doeltreffendheid van de begeleiding van jongeren naar school of werk.

De rekenkamer beveelt het volgende aan:

1. Stel als gemeenteraad (periodiek) een beleidsplan vast, waarin de doelen en kaders voor de uitvoering van de Participatiewet zijn opgenomen

Hierin zou moeten zijn opgenomen:

- Strategische, tactische en operationele (SMART) doelen, opgesteld aan de hand van een doelenboom,⁸² voor de uitvoering van de Participatiewet. Waarbij in ieder geval ook een relatie wordt gelegd tussen het resultaat van begeleiding en het aantal mensen met een bijstandsuitkering.
- Een aanpak voor het voorkomen van instroom én het begeleiden van jongeren die al langer een bijstandsuitkering hebben.
- Aandacht voor duurzaamheid van de resultaten.
- Een beschrijving van de werkwijze waarmee groepen met verschillende kenmerken en/of problematiek worden benaderd en begeleid (specifiek beleid voor doelgroepen of generiek beleid met maatwerk op individueel niveau).
- De relatie met de andere taken in het sociale domein (waaronder de Jeugdzorg en de Wet maatschappelijke opvang).

2. Draag het college op naar aanleiding van het beleidsplan periodiek een uitvoeringsnota voor de Participatiewet vast te stellen

Waarin:

- Een expliciete koppeling wordt aangebracht tussen doelen (wat willen we bereiken/wat hebben we bereikt), beleidsinstrumenten (wat is daarvoor nodig om te doen/wat is daarvoor gedaan) en middelen (wat gaat dat kosten/wat heeft het gekost).

⁸² Zie ook RIS302387 *Tel uit je winst, onderzoek naar het Economisch beleid*, Rekenkamer Den Haag, april 2019, paragraaf 2.2, p. 21.

- Gebruik wordt gemaakt van prestatie en effectindicatoren.

3. Laat het college in elk geval jaarlijks verantwoording afleggen over de resultaten van de begeleiding

Waarbij:

- Ingegaan wordt op de resultaten ten aanzien van de gestelde doelen (tactisch, strategisch en operationeel) uit het beleidsplan en de uitvoeringsnota.
- Inzicht wordt gegeven in relevante cijfers over de doeltreffendheid van de begeleiding van jongeren naar werk of school (zie ook aanbeveling 4).

4. Draag het college op de informatiepositie van de gemeentelijke organisatie te versterken

Waarbij:

- Voor elke persoon die wordt begeleid in elk geval inzichtelijk is welke vormen van ondersteuning deze ontvangt van de gemeente (op alle beleidsterreinen) en wat (op hoofdlijn) de status van die ondersteuning is (bijvoorbeeld in een dashboard met actuele informatie).
- Inzicht mogelijk is in de doorloop (tijd en resultaat) van het totale begeleidingstraject (zowel op individueel als op geaggregeerd niveau) en in de resultaten voor afzonderlijke groepen met specifieke kenmerken (bijvoorbeeld jongeren met een arbeidsbeperking of geraamde begeleidingsduur tot uitstroom naar werk of school).
- De gemeente ter onderbouwing van het beleid gebruik gaat maken van uitgebreidere informatie over de doelgroep. De gemeente kan hiervoor onder meer gebruik maken van 'microdata'⁸³ van het CBS voor analyse van kenmerken van de doelgroep en bijvoorbeeld het verkrijgen van inzicht in duurzame uitstroom.

5. Draag het college op bij de begeleiding naar werk of school te voldoen aan alle voorwaarden voor maatwerk en een integrale aanpak

Waarbij:

- Elke persoon voortaan in principe één regiehouder voor de begeleiding heeft.

⁸³ Dit zijn gegevens op persoonsniveau. Het CBS maakt het mogelijk ten behoeve van onderzoek dergelijke gegevens geanonimiseerd te verwerken, waarmee de privacy gewaarborgd is.

- Bij de start van een begeleidingstraject een integrale⁸⁴ probleemanalyse wordt opgesteld.
- In samenspraak met de kandidaat een plan voor de begeleiding wordt opgesteld op basis van de probleemanalyse op alle beleidsdomeinen (integraal en vraaggericht).
- Informatiesystemen ter ondersteuning van de begeleiding aan de regiehouder van een kandidaat inzage geven van alle door de gemeente verstrekte voorzieningen/begeleiding en (op hoofdlijn) de status daarvan (zie ook aanbeveling 4).

6. Draag het college op binnen zes maanden gevolg te geven aan deze aanbevelingen

- Door binnen zes maanden te komen met een beleidsplan en uitvoeringsnota als bedoeld bij aanbevelingen 1 t/m 3 en een plan van aanpak voor het realiseren van aanbeveling 4 en 5.

⁸⁴ Zie ook de *Wet maatschappelijke ondersteuning*, art. 2.1.2, vierde lid.

5. Reactie college van burgemeester en wethouders

Rekenkamer Den Haag
Manus Twisk
Postbus 16079
2500 BB Den Haag

Datum 18 mei 2021

Onderwerp

Bestuurlijk wederhoor op rekenkamer onderzoek naar begeleiding jongeren

Geachte voorzitter,

Het college bedankt de rekenkamer voor de grondige analyse en waardevolle aanbevelingen ten aanzien van de begeleiding van jongeren naar werk of school, als gemeentelijke taak vanuit de Participatiewet. Het onderzoek van de rekenkamer geeft het college handvatten om in gesprek met de gemeenteraad zowel de integrale maatwerk uitvoering te verbeteren als de informatiepositie intern en informatievoorziening aan de raad te verbeteren. Dit draagt bij aan een zinvolle uitwisseling tussen het college en de raad, die de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad ten goede komt. In deze brief richten we ons met name op de aanbevelingen. Wij kijken graag vooruit naar hoe we de begeleiding van jongeren in de toekomst kunnen verbeteren.

Jongeren prioriteit van het college

De rekenkamer merkt terecht op dat het huidige Coalitieakkoord 2019-2022 aandacht geeft aan de begeleiding van jongeren in het kader van de Participatiewet. Hiermee worden waardevolle elementen uit de jongerenaanpak zoals die met het Coalitieakkoord 2014-2018 zijn opgezet behouden. Als college willen we jongeren toekomstperspectief en bestaanszekerheid bieden en de afhankelijkheid van een bijstandsuitkering voorkomen. Wij zetten in op generiek beleid voor de brede doelgroep jongeren, waarbij begeleiding en het toepassen van interventies maatwerk zijn en aansluiten bij wat jongeren nodig hebben. In de praktijk betekent dit dat iedere jongere een casemanager heeft, die de jongere begeleidt en samen met de jongere een haalbaar perspectief bepaalt, dat ze vastleggen in een persoonlijk ontwikkelplan. Als college 2019-2022 richten wij ons meer dan voorheen op jongeren met een bijstandsuitkering en niet-uitkeringsgerechtigde/niet-uitkeringsontvangende (nug/nuo) jongeren die het risico lopen afhankelijk te zijn van een uitkering. Mede om een oplopend BUIG tekort tegen te gaan. We begrijpen de onduidelijkheid die er is ontstaan en waar de rekenkamer ons op wijst, waarbij er in commissiebriefven van 2015 beleid opgenomen is en wij ons eigen beleid met enkele koerswijzigingen niet nadrukkelijk in brieven aan de raad geformuleerd hebben. Dit gaan wij in de toekomst beter doen.

Persoonsgerichte aanpak en doelen formuleren

De rekenkamer wijst er op dat in het Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015 en Wijkbanenplannen 2015 '(sub)doelgroepen' benoemd zijn, waarmee aan de raad een 'doelgroepenbeleid' geformuleerd is voor de begeleiding van jongeren naar school of werk die niet aansluit op de uitvoering. Wij zullen in het vervolg duidelijker aan de raad formuleren over het persoonsgerichte beleid voor de brede doelgroep jongeren waar wij voor staan, zonder subdoelgroepenbeleid. Waarbij we oog hebben voor de brede groep kwetsbare jongeren die moeite heeft een plek op de arbeidsmarkt te bemachtigen en te behouden. Waarbinnen vanuit onze wettelijke opdracht gericht aandacht is voor jongeren met een bijstandsuitkering. Dit nemen wij in de eerste plaats ter harte voor de verdere uitwerking van extra inzet op de jongerenaanpak, in het kader van het Sociaal-economisch herstelplan. Ook nemen wij uw aanbevelingen over het stellen van doelen en kaders hierbij ter harte. Wij zullen bij de nadere uitwerking van de extra inzet op de jongerenaanpak aan de raad duidelijker SMART doelen stellen. In

de tweede plaats nemen wij het duidelijker formuleren ter harte in de begrotingscyclus waar de raad zowel een kaderstellende als controlerende rol heeft.

Huidige uitwisseling tussen raad en college

Als college omarmen wij de aanbevelingen van de rekenkamer. De rekenkamer wijst terecht op de huidige werkwijze, tussen raad en college afgesproken, van begrotingscyclus (met een afgestemd beperkt aantal prestatie indicatoren en effectindicatoren), verordeningen en commissiebriefen. In commissiebriefen rapporteren we op basis van actuele ontwikkelingen en vragen van de gemeenteraad. Hierin rapporteren we altijd wat we stellen dat we zullen rapporteren. Zo brachten we in de ene commissiebrief het resultaat van begeleiding (uitstroom routes) in kaart en rapporteerden we in een andere brief over resultaten op de uitkering (BUIG-rapportages). Waar de rekenkamer wijst op onvoldoende duidelijke doelen voor de begeleiding van jongeren, is de doelstelling van het voormalige aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015 wat ons betreft helder. Waar de doelstelling was om 5.000 jongeren geheel of gedeeltelijk naar school of werk te begeleiding, is duidelijk het resultaat van begeleiding bedoeld. Waarbij we bij 'uitstroom uit begeleidingsroutes' onderscheid maken of het gaat om jongeren met een bijstandsuitkering of om nug/nuo jongeren. Beide hebben een beperkend effect op het aantal bijstandsuitkeringen (uitstroom uitkeringen en beperken instroom uitkeringen), maar wij zullen nooit stellen dat deze één op één is. Zoals aangegeven is in andere rapportages over het aantal uitkeringen bericht. De informatie over resultaten gerelateerd aan doelstellingen is hiermee juist, maar we herkennen ook de veelheid van aan elkaar gerelateerde informatie die het gesprek complexer maakt. De rekenkamer heeft ons daarnaast terecht gewezen op een zetfout die gemaakt is in de 'Voortgangrapportage Jeugdwerkloosheid' van februari 2017 (RIS296329) en die aan onze aandacht was ontgaan. Hier stond per abuis een verkeerde definitie in de tekst, waarbij aantal uitkeringen en aantal jongeren door elkaar gehaald zijn⁸⁵.

Om op basis hiervan te concluderen dat aan de raad cijfers niet juist zijn weergegeven, vinden wij te ver gaan. De informatie over resultaten die wij voorts relateren aan de doelstellingen van dit college is correct. Uiteraard zullen wij in de toekomst goed blijven letten op de juistheid van dergelijke formuleringen.

Sturingsvraagstuk - Afstemming tussen raad en college verbeteren

Wij danken de rekenkamer voor de aanbevelingen om de afspraken over afstemming tussen college en raad te verbeteren. Het toekomstperspectief van jongeren en daarmee de begeleiding van jongeren naar school en werk vinden wij belangrijk. Daarom stemmen wij graag met de raad af over de informatie die de raad denkt nodig te hebben om haar kaderstellende en controlerende rol uit te kunnen oefenen. Als de raad hierin voor de begeleiding van jongeren in het kader van de Participatiewet een andere werkwijze wil dan gaat het college hier vanzelfsprekend in mee, nadat de contouren en de termijn hiervan met de raad zijn afgestemd. De rekenkamer beveelt hiertoe aan dat een beleidsplan, uitvoeringsnota en verantwoording onderdeel zijn van afstemming tussen college en raad, om (het zicht op) de doeltreffendheid van de begeleiding van jongeren naar school en werk te verbeteren. Wij zijn dan ook graag bereid samen met de raad te kijken welke set instrumenten de raad het beste in staat stelt om haar kaderstellende en controlerende rol uit te voeren. De raad krijgt hiermee meer handvatten om de begeleiding van jongeren naar werk of school aandachtig te volgen en zowel haar kaderstellende als controlerende rol uit te oefenen.

Als de raad conform aanbevelingen van de rekenkamer een beleidsplan wil vaststellen voor de begeleiding van jongeren naar school of werk, kunnen wij daar in overleg met de raad een voorstel voor doen. De doelen en kaders voor de uitvoering van de Participatiewet hierin opnemend. Wij nemen hierbij het advies van de rekenkamer graag ter harte, om in het beleidsplan strategische, tactische en operationele (SMART) doelen op te nemen op basis van een doelenboom, voor de

⁸⁵ In de tekst stond aantal 'jongeren met een bijstandsuitkering' in relatie tot Den Haag, waar dit aantal in feite 'aantal bijstandsuitkeringen voor jongeren' betrof. Enkele regels verder is in de gerelateerde tekst voor de vergelijking met andere G4 steden correct het 'aantal bijstandsuitkeringen voor jongeren' aangehaald. Bij een cijfer hoort uiteraard een juiste definitie te staan, naast dat deze brief zich mogelijk meer had geleend voor 'aantal jongeren' rapporteren in plaats van 'aantal uitkeringen'.

begeleiding van jongeren naar school en werk als uitvoering van de Participatiewet. Hierbij een relatie leggend tussen resultaat van begeleiding en het aantal mensen met een bijstandsuitkering, evenals dat we aandacht zullen hebben voor de duurzaamheid van de resultaten. Met dien verstande dat we als college invloed hebben op een deel van de instroombeperking en uitstroombevordering, zonder dat we de arbeidsmarkt en economische omstandigheden kunnen controleren (waaronder ook crises zoals de coronacrisis). In afstemming met de raad is, zoals de rekenkamer aanbeveelt, een aanpak te schetsen voor het voorkomen van instroom en het begeleiden van jongeren die al langer een bijstandsuitkering ontvangen. Ook gaan wij graag in gesprek over de relatie met andere taken in het sociaal domein, waaronder jeugdzorg en de Wet maatschappelijke opvang.

Wanneer de raad hiertoe wenst over te gaan, zullen wij naar aanleiding van een beleidsplan een uitvoeringsnota vaststellen, voor de begeleiding van jongeren naar school of werk in het kader van de Participatiewet. In afstemming met de gemeenteraad over de contouren hiervan is deze op te stellen, de aanbeveling van de rekenkamer hierin meenemend. De rekenkamer beveelt hierbij aan om expliciet koppeling tussen doelen, beleidsinstrumenten en middelen aan te brengen, gebruik makend van prestatie en effectindicatoren.

Op verzoek van de raad leggen wij graag jaarlijks verantwoording af over de resultaten van begeleiding van jongeren naar school of werk in het kader van de Participatiewet, ten aanzien van gestelde doelen uit een beleidsnota en/of uitvoeringsplan. Relevante cijfers over doeltreffendheid van de begeleiding van jongeren naar werk of school kunnen hierin worden meegenomen. Inclusief, zoals hiervoor aangegeven, de economische omstandigheden en wat in de invloedssfeer van het college ligt. We gaan graag met de gemeenteraad in gesprek over de informatie die hierbij betrokken kan worden. Zie hiervoor ook de passage hierna over informatiepositie gemeentelijke organisatie.

Informatiepositie gemeentelijke organisatie en integraliteit

Het college versterkt graag de informatiepositie van de gemeentelijke organisatie enerzijds en voldoet anderzijds graag aan alle mogelijke voorwaarden voor maatwerk en een integrale aanpak. Wij herkennen lacunes van onze systemen. Wij richten binnen een vernieuwingsoperatie dan ook een programma data-gedreven werk in en we richten een nieuw basissysteem werk en participatie in. Hiermee ontstaat binnen SZW een vollediger klantbeeld. Klantgerichtheid staat hierbij voorop. Hiermee zal zowel geaggregeerd als op individueel niveau beter zicht komen op de begeleiding van jongeren naar school of werk, de status van ondersteuning en doorloop van totale begeleiding. Waar interne dashboards nu maandelijks of wekelijks informatie bieden, gaan we zorgen dat deze dagelijks ververst worden. Ook gaan wij graag met de gemeenteraad in gesprek over het betrekken van uitgebreidere informatie over de brede doelgroep jongeren, zoals de mogelijkheid van te bekostigen microdata van het CBS over kenmerken van jongeren.

De rekenkamer beveelt aan dat de casemanager/regisseur⁸⁶ door informatiesystemen ondersteund inzage heeft in alle door de gemeente verstrekte voorzieningen/begeleiding en de status daarvan. Wij bemerken hierbij echter zowel systeembelemmeringen als de belemmering van privacywetgeving. Systemen die breed in het land gebruikt worden voor sociale zaken - zoals Raak, Socrates en Allegro - bieden geen integraal aanbod. Binnen de huidige systemen is koppeling nog maar beperkt mogelijk. Met behulp van concernbrede voorzieningen op het gebied van CRM en zaakregistratie wordt in de toekomst een breder klantbeeld mogelijk. Maar om persoonsgegevens uit meerdere domeinen bij elkaar te mogen brengen is een wettelijke grondslag nodig⁸⁷. Die grondslag ontbreekt op dit moment, aldus de Autoriteit Persoonsgegevens (AP)⁸⁸. De losstaande wetten uit het sociaal domein – zoals de Participatiewet, Wet maatschappelijke ondersteuning en Jeugdwet – bieden wel een individuele

⁸⁶ De casemanager/regisseur wordt door de rekenkamer regiehouder in begeleiding naar werk of school genoemd.

⁸⁷ Dat er een wettelijke grondslag nodig is, is geregeld in artikel 6 van de Algemene Verordening Gegevensbescherming ('AVG').

⁸⁸ Zie met name de brief van toenmalig college van Bescherming Persoonsgegevens naar aanleiding van rapport over de rol van toestemming in het sociaal domein, Kamerstuk 32 824, nr. 283 aan de Minister van BZK van 18 april 2016, z2015- 00280; Zie ook Kamerstuk 32 761, nr. 98.

grondslag om gegevens te mogen verwerken, maar geven geen grondslag voor een gecoördineerde aanpak over meerdere domeinen heen. De AP wijst er verder op dat toestemming van de cliënt om gegevens te delen onvoldoende is als grondslag vanwege de afhankelijke positie van de cliënt. Dit is een bekende uitdaging. Als college onderschrijven wij de wettelijke grondslag die nodig is om informatie in te zien en bij elkaar te brengen. Zo mag verschillende data (zoals of er gebruik wordt gemaakt van schuldhulpverlening en of iemand een bijstandsuitkering ontvangt) niet op individueel niveau gecombineerd worden en kan dit niet integraal inzichtelijk zijn voor de regisseur. Overigens werkt de wetgever op dit moment aan een wetsvoorstel om het combineren van gegevens binnen het sociaal domein mogelijk te maken. Hiervoor is het wetsvoorstel Aanpak meervoudige problematiek sociaal domein (Wams) in de maak. Dit wetsvoorstel zou een duidelijke taak voor gemeenten verankeren om te komen tot een integrale en gecoördineerde aanpak voor meervoudige problematiek. De nieuwe wet wordt niet voor 2023 verwacht. Het college steunt zorgvuldige voorbereiding van deze wet, om zowel begeleidingsmogelijkheden aan onze inwoners te verbeteren als ook hun privacy te waarborgen.

Maatwerk en integrale aanpak

Het college omarmt de aanbeveling om bij de begeleiding van jongeren naar school of werk te voldoen aan de voorwaarden voor maatwerk en een integrale aanpak. Wij zien dat er kansen zijn om door te ontwikkelen en bij te sturen. Het onderzoek van de rekenkamer draagt bij aan een continue leer- en verbetercyclus. Wij onderschrijven het belang van integraal maatwerk bij de begeleiding van jongeren en doen dan ook ons voordeel met de voorwaarden die de rekenkamer ons schetst. Dit college heeft net als de rekenkamer geconstateerd dat jongeren te vaak meerdere begeleiders of regiehouders hebben gehad. Zoals in de commissiebrief Begeleiding jongeren 16-27 jaar (RIS 306581) beschreven - en onderdeel van de in uitwerking zijnde extra inzet op de jongerenaanpak - werken we toe naar één regisseur/casemanager voor iedere jongere. Deze persoonsgerichte aanpak wordt doorontwikkeld en breder ingevoerd, waarmee dit voor iedere jongere moet gelden. De aanpak en methodiek is de afgelopen jaren door de gemeente samen met TNO en de Universiteit Tilburg ontwikkeld en beproefd en wordt de komende jaren verder verfijnd. Hierin staan de ontwikkeling van eigen regie (zoveel als mogelijk), werken vanuit motivatie en geloof in eigen kunnen centraal. We gaan in gesprek, brengen de hulpvraag op basis van probleemanalyse, competenties, motivatie en belemmeringen in beeld. De casemanager begeleidt de jongere en zij bepalen samen een haalbaar perspectief. Samen leggen zij dat vast in een persoonlijk ontwikkelplan en bepalen welke voorzieningen en instrumenten hier een bijdrage aan kunnen leveren. Welke inzet nodig is, is maatwerk. Bij het Servicepunt Arbeid is de casemanager afkomstig vanuit een van de verbonden disciplines, afhankelijk van het hoofddoel werk, school of maatschappelijke participatie en stabilisatie op de leefgebieden. Wanneer een deel van de hulpvraag in een ander domein ligt, nemen we hiervoor contact op met de hiervoor aangewezen collega.

Aanbevelingen dragen bij aan doorontwikkeling en bijsturing

Kortom, de rekenkamer heeft praktische aanbevelingen gegeven ten aanzien van de begeleiding van jongeren naar werk of school, als gemeentelijke taak vanuit de Participatiewet. Deze geven handvatten om de afspraken over afstemming tussen college en raad en daarmee de sturing te verbeteren. Aansluitend bij de aanbevelingen van de rekenkamer, passen de in deze brief geschetste doorontwikkeling en bijsturing in onze ambitie om jongeren toekomstperspectief en bestaanszekerheid te bieden en de afhankelijkheid van een bijstandsuitkering te voorkomen.

Het college van burgemeester en wethouders,
de secretaris, de burgemeester,

Ilma Merx

Jan van Zanen

6. Nawoord rekenkamer

We constateren dat het college onze aanbevelingen overneemt. Daarmee ontstaat voor de gemeenteraad de kans om meer grip te krijgen op de begeleiding van jongeren naar school of werk. Maatschappelijk nog belangrijker is dat hierdoor voor jongeren de mogelijkheid voor betere begeleiding ontstaat. Meer maatwerk en integraliteit van de begeleiding van jongeren staan daarbij centraal.

Het college kan de verbeteringen niet alleen realiseren. Een deel van onze aanbevelingen richt zich dan ook op de raad. Het belangrijkste punt daarbij is, dat de gemeenteraad een actievere rol kan spelen bij de kaderstelling over dit onderwerp. Een rol die zijn concrete invulling krijgt met het vaststellen van een beleidsplan voor de begeleiding van jongeren. Dit plan kan onderdeel zijn van een beleidsplan voor een bredere doelgroep. Het plan zou hoe dan ook een integrale visie moeten bevatten op de verschillende vormen van ondersteuning die de gemeente in het sociaal domein biedt. Integraliteit is een cruciaal aspect van de decentralisaties die in 2015 zijn doorgevoerd. Dat komt in de gemeentelijke beleidskaders nog onvoldoende tot uiting.

Ook de aanbeveling over het versterken van de informatiepositie van de gemeentelijke organisatie neemt het college over. Het college geeft daarbij aan dat een vernieuwing van systemen voor cliëntbegeleiding al in gang is gezet. Het college noemt in zijn reactie niet dat deze nieuwe systemen ook het ook daadwerkelijk mogelijk maken om meer op effectiviteit te sturen. Voor de controlerende rol van de gemeenteraad is het zeer wenselijk dat er met de nieuwe systemen meer inzicht ontstaat in de resultaten die bereikt worden. Daarvoor is het in ieder geval nodig dat er een relatie gelegd kan worden tussen de aantallen jongeren die zijn begeleid, in hoeverre zij wel of niet een uitkering hadden en in hoeverre ze deze na de begeleiding konden beëindigen. Op dit moment ontbreekt het aan dergelijk inzicht.

Het college merkt in zijn reactie verder op dat privacyoverwegingen het voor de gemeentelijke organisatie onmogelijk maken meer gegevens over jongeren te combineren. Het wijst daarbij ook op een komende wetwijziging die wel meer inzicht op individueel niveau mogelijk zou maken. Het zou goed zijn wanneer het college de tijd tot aan de invoering van deze nieuwe wet, in 2023, benut om de praktische voorbereidingen hiervoor te treffen. Dit zodat de gemeente in 2023 daadwerkelijk gebruik kan maken van de mogelijkheden die deze nieuwe wet zal bieden.

COLOFON

Rekenkamer Den Haag

Leden

Manus Twisk, voorzitter

Pauline Reeuwijk

Robert-Jaap Voorn

Aan dit rapport hebben meegewerkt

Arjan Wiggers, secretaris

Thijs Bosma, senior onderzoeker - projectleider

Coen Eisma, senior onderzoeker

Souhaib ben Kchouh, onderzoeker

Juliette van Adrichem, onderzoeker

Contactgegevens

Rekenkamer Den Haag

Postbus 16079

2500 BB Den Haag

T: 070 353 2048

Bezoekadres

Stadhuis Gemeente Den Haag

Spui 70

2511 BT Den Haag

Datum

11 juni 2021

Fotografie

Fleur Beemster

www.beeldbankdenhaag.nl

RIS nummer

309023