

Rapport

Bestrijding jeugdwerkloosheid

onderzoek van
de Rekenkamercommissie Ridderkerk
naar
de uitvoering van
de bestrijding van jeugdwerkloosheid
in de gemeente Ridderkerk

Mei 2011

Leden van de Rekenkamercommissie Ridderkerk:

De heer M.P. van der Hoek (voorzitter)

De heer M. de Bonte

Mevrouw C. Garama

De heer P. Visser

De heer J. Weggeman

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| Inleiding | 5 |
| Waarom onderzoek naar de bestrijding van jeugdwerkloosheid in Ridderkerk? | 5 |
| Conclusies en aanbevelingen | 6 |
| Beleid. | 6 |
| Uitwerking beleid. | 6 |
| Monitoring en verantwoording. | 7 |
| Resultaten. | 7 |
| Aanbevelingen | 9 |
| Bestuurlijk wederhoor | 9 |
| Nawoord | 12 |

Inleiding

Bestrijding van werkloosheid onder jongeren is een doorlopend aandachtspunt van de overheid, zowel op landelijk als op lokaal niveau. De gemeente Ridderkerk is al vele jaren actief met door middel van verschillende projecten jongeren aan werk te helpen. In 2009 is vanuit het Rijk de Wet Investeren In Jongeren (WIJ) ingevoerd, die de gemeente verplicht om te investeren in de arbeidsinschakeling van alle jongeren.

Waarom onderzoek naar de bestrijding van jeugdwerkloosheid in Ridderkerk?

De gemeente Ridderkerk hecht veel waarde aan het aan werk helpen van jongeren, teneinde te voorkomen dat jongeren afhankelijk worden van een uitkering. Dit blijkt onder meer uit een amendement van de raad (amendement 2008-64). Hierin staat dat de raad een actieve, sluitende aanpak wenst, waarbij Ridderkerk jongeren tot 27 jaar zonder startkwalificatie die niet op school zitten of werken, actief opspoort en door middel van begeleiding activeert tot werk, school of een combinatie daarvan.

Daarnaast is in 2009 de Wet Investeren in Jongeren ingevoerd. Deze wet verplicht gemeenten te investeren in de arbeidsinschakeling van alle jongeren. De gemeenteraden stellen hiertoe een verordening vast waarin onder andere regels zijn opgenomen over het werk/leeraanbod, bestrijding van misbruik en oneigenlijk gebruik en de betrokkenheid van jongeren bij de uitvoering van de wet. De raad van Ridderkerk heeft op 26 november 2009 een dergelijke verordening vastgesteld. Ridderkerk ontvangt vanaf 2009 extra middelen van het Rijk in het kader van het actieplan bestrijding jeugdwerkloosheid.

Uit de verantwoording richting raad wordt weinig duidelijk over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

Dit heeft de Rekenkamercommissie aanleiding gegeven om de doelmatigheid en doeltreffendheid van de bestrijding van jeugdwerkloosheid in Ridderkerk te onderzoeken. Het onderzoek richt zich hierbij ook op de gevolgen van de invoering van de Wet Investeren in Jongeren en de sturingsmogelijkheden van de raad.

Onderzoek

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

“Welke invloed heeft het gemeentelijk beleid gehad op de ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid in Ridderkerk?”

Voor de beantwoording van de centrale onderzoeksvraag heeft de Rekenkamercommissie deelvragen geformuleerd onderverdeeld naar doelstellingen, omvang, instrumenten, middelen en resultaten. De normen voor het beoordelen van de bevindingen zijn ontleend aan de gangbare cyclus van kaderstelling en controle, zoals onder meer blijkt uit de financiële verordening van de gemeente Ridderkerk 2003 en de toelichting daarop aangaande de kaderstelling, uitvoering, interne controle, tussentijdse rapportage en informatie en verantwoording.

Landelijk is discussie gevoerd over de opvatting wanneer een leerwerktraject als succesvol wordt beschouwd. De brede opvatting hierover is dat een succesvol traject verder gaat dan duurzaam werk. In dit onderzoek wordt uitgegaan van de door de raad voor Werk en Inkomen en de VNG gehanteerde

opvatting dat instrumenten een bijdrage dienen te leveren aan de doorstroom van jongeren naar een volgende stap op de maatschappelijke ladder:

- Maatschappelijke activering;
- Verbetering van de positie op de arbeidsmarkt van jongeren;
- Vinden van duurzaam regulier werk.

De gemeente maakt in haar beleid niet expliciet gebruik van de maatschappelijke ladder.

Het onderzoek richt zich primair op de doelstellingen, middelen en instrumenten en resultaten van de gemeente en niet op die van de samenwerkende organisaties. Het onderzoek richt zich op de jaren 2006 tot en met 2010. In de onderzoeksrapportage is aangegeven welke knelpunten de gemeente ervaart bij het in beeld brengen van jongeren die in de doelgroep vallen van de bestrijding van de jeugdwerkloosheid en bij het inzetten van instrumenten en middelen. De knelpunten zijn opgenomen in de rapportage om verslag te doen van het complexe speelveld waarin de bestrijding van de jeugdwerkloosheid zich bevindt.

Het onderzoek richt zich op jongeren in de leeftijdscategorie 18 tot en met 27 jaar. Jongeren in de leeftijd van 16 tot en met 18 jaar vallen bij verzuim of uitval onder de Leerplichtwet.

Conclusies en aanbevelingen

Op grond van het onderzoek wordt tot de volgende conclusies gekomen. De bevindingen en deelconclusies vindt u in het onderzoeksrapport

Beleid.

Vanaf begin 2006, en sinds eind 2008 expliciet, heeft de gemeenteraad zich uitgesproken voor een actieve sluitende aanpak bij de bestrijding van de jeugdwerkloosheid voor de leeftijdscategorie 18 tot en met 27 jaar. De raad heeft hiervoor budget ter beschikking gesteld. Het beleid richt zich met name op actieve 'opsporing' en 'activering' van jongeren. Overigens zijn de kwalificaties 'actief' en 'tot en met 27 jaar' een beleidskeuze van de raad; de raad wenst een actieve benadering van de jongeren van 23 tot 27 jaar. Actief in plaats van alleen speciale aandacht te geven als zij zich melden voor een uitkering.¹

Uitwerking beleid.

De wens van de raad om een 'actieve sluitende aanpak' te realiseren heeft nog niet geleid tot een concrete en samenhangende aanpak en uitwerking in prestatie-indicatoren en instrumenten en middelen.

De algemene doelstelling, een actieve sluitende aanpak, en de afgeleide doelstellingen zijn niet nader uitgewerkt naar prestatie-indicatoren. De formulering van de afgeleide doelstellingen is daarbij niet constant en in relatie tot de hoofddoelstelling dus voor meerdere uitleg vatbaar. De gemeente heeft nagelaten duidelijk te maken hoe zij vaststelt dat sprake is van een actieve sluitende aanpak en hoe zij vaststelt dat de gemeente succesvol is in de bestrijding van de jeugdwerkloosheid.

Niet duidelijk is op welke wijze en met welke inzet van instrumenten en middelen de gemeente de actieve sluitende aanpak wenst te realiseren. Een onderbouwing van de inzet van instrumenten en (financiële) middelen in relatie tot de 'sluitende aanpak' ontbreekt. De gemeente heeft hiermee nagelaten duidelijk te maken of een actieve sluitende aanpak ook haalbaar is.

¹ Notulen raadsvergadering 6 november 2008

Bestrijding jeugdwerkloosheid

De hoofddoelstelling en afgeleide doelstellingen zijn niet tijdgebonden geformuleerd. Hierdoor is onduidelijk vanaf wanneer de raad vindt dat de aanpak sluitend moet zijn.

Monitoring en verantwoording.

Het beleid is onvoldoende uitgewerkt in het monitoren van de voortgang en een verantwoordingssystematiek:

De gemeente meet het effect en de resultaten van de inspanningen onvoldoende. Niet valt op te maken hoeveel en welke (financiële) middelen ingezet zijn bij de bestrijding van de jeugdwerkloosheid. Hierdoor is onduidelijk of de inzet van instrumenten en middelen geschikt en afdoende is om de beleidsdoelstellingen te realiseren.

Overzicht en samenhang (consistentie en volledigheid) ontbreken, ook omdat de doelen, middelen en resultaten niet in de P en C cyclus zijn verankerd. Hoewel de raad in de onderzoeksperiode tussentijds regelmatig geïnformeerd is over de (voortgang van de) bestrijding van de jeugdwerkloosheid, is deze informatie gefragmenteerd. Er is geen sprake van gestructureerde rapportages over resultaten en inzet van financiële middelen. Het college heeft de toezegging om de ontwikkelingen en uitgaven in het kader van de WIJ via de P en C cyclus inzichtelijk te maken niet uitgevoerd. De raad kan daardoor niet zijn controlerende taak vervullen en/of bijsturen.

De invoering van de WIJ eind 2009 heeft geen koerswijziging voor de gemeente Ridderkerk ingehouden, maar ook niet tot een nadere uitwerking van de doelen. Bovendien heeft het college de actieve sluitende aanpak met betrekking tot de bestrijding van de jeugdwerkloosheid niet in het collegeprogramma 2010-2014 en de programmabegroting 2011 opgenomen. Hierdoor is niet helder wat precies onder de doelstellingen moet worden verstaan en is het moeilijk vast te stellen in welke mate de inspanningen bijdragen aan het realiseren van de doelstellingen.

Resultaten.

Hoewel het beleid van een 'actieve sluitende aanpak' niet concreet en samenhangend is uitgewerkt betreft de wens van de raad een 'actieve opsporing' en het begeleiden van jongeren naar school of werk (activering). Het college heeft onvoldoende informatie beschikbaar over de mate waarin de wens van de raad is bereikt en wat het effect van de inspanningen is. Niettemin kan uit de aangetroffen informatie afgeleid worden dat het onwaarschijnlijk is dat de doelen zijn gerealiseerd. Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op de resultaten met betrekking tot de 'opsporing' en 'activering'.

Opsporing

De gemeente verricht veel inspanningen om de groep 'onzichtbaren' in beeld te krijgen, hetgeen in lijn is met de sluitende aanpak. Geconstateerd wordt dat de gemeente ondanks deze actieve pogingen (nog) niet alle jongeren in beeld heeft, met name omdat de gemeente zelf (nog) geen omvattend overzicht maakt. Echter dit is een moeilijke groep jongeren om te benaderen. Er blijven derhalve jongeren buiten beeld. Ook de betrouwbaarheid van de informatie over VSV'ers en schoolverzuim welke van scholen en ketenpartners wordt ontvangen is niet voldoende om tot een goed beeld te komen.

Uit de beschikbare gegevens kan wel worden opgemaakt dat de totale risicogroep minimaal enkele honderden jongeren in Ridderkerk beslaat, en daarmee naar alle waarschijnlijkheid minimaal meer dan 10% van het totaal aantal jongeren tussen de 18 en 27 jaar. De onderzoekers hebben geen indicatie of dit veel of weinig is, mede omdat niet bekend is hoe actief andere gemeenten zijn bij het in

kaart brengen van de risicogroep. In ieder geval wordt geconstateerd dat de gemeente de totale omvang nog niet in beeld heeft.

Activering

Van een sluitende aanpak met betrekking tot de activering van jongeren is nog geen sprake:

- Niet alle jongeren die in aanmerking komen voor ondersteuning bij het RMC ontvangen ook daadwerkelijk ondersteuning. Het is de vraag of de raad dit een gewenste situatie vindt in het kader van een 'sluitende aanpak'.
- Niet alle jongeren die aan een traject hebben deelgenomen ronden dit succesvol af. Er is geen analyse aangetroffen van de effectiviteit van de trajecten en de doelmatigheid van de besteding van middelen. De gemeente kan hierdoor ook eventuele successen niet aantonen.

Knelpunten

De toestroom van jongeren in de WIJ (voorheen WWB) is toegenomen, meer dan verwacht. De oorzaak voor dit verschil tussen verwachting en daadwerkelijke instroom is niet bekend. Factoren die hieraan bijdragen zijn o.a. onduidelijkheden in zowel de interne werkinstructies en afspraken als extern met ketenpartners. Daarnaast zijn de risicogroepen niet goed in beeld.

De toename legt een druk op de uitvoering en daarmee de begeleiding van de jongeren. Er is echter geen (nieuwe) prognose aangetroffen die het realistisch gehalte van het streven naar een intensieve vorm van begeleiding door het klantmanagement onderbouwt. Er blijven nog altijd jongeren langer dan drie maanden in een uitkering en dit aantal is toegenomen. Een zorgpunt, mede door het ontbreken van een adequate uitwerking van de hoofddoelstelling, is het realistisch gehalte van de doelstelling. Een (betere) onderbouwing is vereist om te kunnen komen tot een doeltreffende en doelmatige aanpak.

Betrouwbare en tijdige informatie is noodzakelijk voor inzicht in de omvang van de (risico)groepen en daarmee voor een succesvolle sluitende aanpak. Hiervan is nog geen sprake. Een zorgpunt is dat de gemeente niet helder voor ogen heeft over welke gegevens ze wenst te beschikken in de opsporing en wat ze van plan is ermee te gaan doen. Dit mede in het licht van de constatering dat ook al is een jongere in beeld, dit nog niet hoeft te betekenen dat hij/zij ook begeleid wordt. Het opzetten van een eigen jeugdvolgsysteem is mogelijk niet doelmatig, vanwege dubbele registraties en het ontbreken van tijdige en correcte informatie.

Slotsom

De bestrijding van de jeugdwerkloosheid is voor de gemeente Ridderkerk een jong beleidsterrein, waar met experimenten en vallen en opstaan geleerd moet worden. Er zijn veel inspanningen en activiteiten op dat gebied te zien. Op sommige terreinen wordt ook resultaat geboekt..

Wel moet oog blijven bestaan voor de eisen die gesteld worden aan de inzet van publieke middelen. Hierbij valt te denken aan een samenhang en onderbouwing van de bijdrage van de instrumenten en middelen aan het gewenste resultaat en effect. Er is nog onvoldoende aandacht voor de middelen die ingezet worden bij de bestrijding van jeugdwerkloosheid en de effecten die hieruit voortvloeien. Niet vastgesteld kan worden of sprake is van een effectieve en efficiënte wijze van inzet van middelen noch van een positieve invloed van de gemeente op de bestrijding van jeugdwerkloosheid. In dit kader wordt ook gewezen op het, tot op heden, ontbreken van een nadere concretisering van de aanpak en monitoring van het beleid door het huidige college.

Aanbevelingen

De ambitie van de raad om een 'actieve sluitende aanpak' te realiseren heeft nog niet heeft geleid tot een concrete en samenhangende aanpak en uitwerking in prestatie-indicatoren, instrumenten en middelen en monitoring en verantwoording. Er is nog geen sprake van een sluitende aanpak in opsporing en activering. Het goed uitwerken en laten functioneren van de actieve sluitende aanpak betekent dat een flinke inspanning nodig is.

Hierbij wordt onder andere bedoeld op een goede en eenduidige doelformulering, het optuigen en beheren van goede registraties, interne controle en bewaking, evaluatie van de effectiviteit en efficiëntie van de inzet van instrumenten en middelen (management- en bestuurs)rapportages, draagvlak en betrokkenheid van de afdelingen, verbeterde afspraken met ketenpartners.

Dit betekent ook dat de raad zich van deze inspanning bewust moet zijn als hij een actieve sluitende aanpak wenst. Een (betere) onderbouwing is vereist om te kunnen komen tot een doeltreffende en doelmatige aanpak.

De Rekenkamercommissie komt daarom tot de volgende aanbevelingen:

1. Maak een kwantitatieve onderbouwing van een actieve sluitende aanpak in termen van effecten, prestaties, indicatoren, instrumenten en middelen. Betrek de ketenpartners hierbij. Maak met hen afspraken over de te bereiken resultaten en de juiste wijze van doorverwijzing van jongeren. Implementeer dit in de werkinstructies van de gemeente.
2. Maak afspraken met ketenpartners over de aanlevering van informatie en de tijdigheid en betrouwbaarheid hiervan.
3. Leg de doelstellingen en middelen voor de bestrijding van de jeugdwerkloosheid vast in de documenten van de P&C Cyclus en maak afspraken met het college op welke momenten gerapporteerd wordt over de voortgang van de aanpak, de realisatie van de doelstellingen en de inzet van financiële middelen. Zie er op toe dat de afspraken worden nagekomen.
4. Heroverweeg, in het licht van ondoelmatigheid door dubbele registraties en het ontbreken van tijdige en correcte informatie, de implementatie van het jeugdvolgsysteem.

Bestuurlijk wederhoor

Het concept-eindrapport is voorgelegd aan het college in het kader van het bestuurlijk wederhoor. De bestuurlijke reactie die de rekenkamercommissie heeft ontvangen, is integraal opgenomen op de volgende bladzijden.



Sociaal Beleid Participatie en Onderwijs

Aan de Rekenkamercommissie Ridderkerk
t.a.v. de heer M. Slingerland
Koningsplein 1
Ridderkerk

ambtenaar : Hr. M. van der Valk
doorkiesnr : 0180 451 548
fax :
email : m.v.d.valk@ridderkerk.nl
bijlage(n) :

uw brief d.d. :
uw kenmerk :
ons kenmerk : RU11/02904

Ridderkerk, 10 MEI 2011

Onderwerp: Bestuurlijk wederhoor onderzoek bestrijding jeugdwerkloosheid

Geachte leden van de Rekenkamercommissie,

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Ridderkerk heeft het conceptrapport van bevindingen met betrekking tot het onderzoek van de Rekenkamercommissie Ridderkerk naar de bestrijding van jeugdwerkloosheid ontvangen.

Te beginnen willen wij u graag hartelijk danken voor het door u verrichte onderzoek naar de bestrijding van jeugdwerkloosheid door de gemeente Ridderkerk. Actieve deelname van Ridderkerkse jongeren aan de maatschappij wordt door de gemeenteraad als belangrijk gevonden. Het college is het daar uiteraard volledig mee eens.

Het tijdstip van onderzoek wordt door het college echter niet als optimaal gezien. Ons inziens was een onderzoek in het vierde kwartaal van 2011, twee jaar na de invoering van de Wet Investeren op Jongeren (WIJ), een goed moment geweest om ook de invoering van deze wet mee te nemen.

Discussiepunten met de raad

Bij de implementatie van de WIJ is de gemeente Ridderkerk aan de slag gegaan met de concrete wetswijziging met betrekking tot de WIJ. Dit betekent dat er geen formulering van de doelstelling en prestatie-indicatoren aan de voorkant heeft plaatsgevonden. Het is ons opgevallen dat de onderzoekscommissie bij het opstellen van de onderzoeksvraag een aantal aannames omtrent formulering van doelstellingen en prestatie-indicatoren heeft gemaakt. Graag willen wij deze discussie met de raad voeren, indien zij inderdaad vindt dat de formulering van de doelstellingen en prestatie-indicatoren in het verleden onvoldoende is gebeurd.

In het rapport wordt aangegeven dat het huidige college nalaat om de aanpak ter bestrijding van jeugdwerkloosheid nader te concretiseren en het beleid hierop te monitoren. Mocht de raad zich hierin herkennen dan willen wij graag hierover het gesprek voeren. Het college kan zich namelijk niet vinden in de constatering. Dit college zet zich in om alle jongeren actief te laten participeren in onze samenleving. Voor een grote groep gebeurt dit zonder inzet van de gemeente. Voor het deel waarbij dit niet lukt zonder inzet van de gemeente, is er een verscheidenheid aan instrumenten dat ingezet wordt. Het motto dat niemand tussen wal en schip mag raken staat hier dan ook centraal. Een motto waarop geen uitzonderingen worden gemaakt.

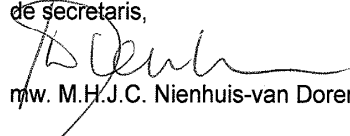
Sociaal Beleid Participatie en Onderwijs

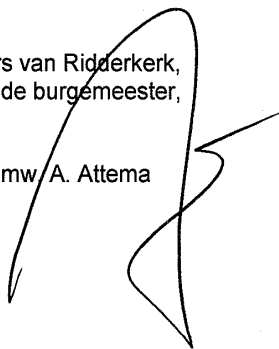
Onderwerp: Bestuurlijk wederhoor onderzoek bestrijding
jeugdwerkloosheid (vervolg)

Aanbevelingen van het rapport

De door u gegeven aanbevelingen zijn helder geformuleerd. Voor een deel zijn ze al opgepakt, en worden ze de komende tijd duidelijker. Denk hierbij aan de P&C cyclus. De budgetten voor de WIJ worden vanaf 2010, het eerste jaar van de WIJ, apart bijgehouden. Hierdoor worden de uitgaven beter inzichtelijk gemaakt. Voor een deel worden de aanbevelingen door de organisatie van de gemeente Ridderkerk opgenomen in activiteiten. Zo zal de kwantitatieve onderbouwing van een actieve sluitende aanpak expliciet meegenomen worden in de accountantscontrole over 2011. Waarbij de bereikte resultaten centraal staan. De aanbevelingen krijgen hiermee dan ook resonantie in de organisatie.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Ridderkerk,
de secretaris, de burgemeester,


mw. M.H.J.C. Nienhuis-van Doremaele


mw. A. Attema

Nawoord

De rekenkamercommissie dankt het college voor zijn reactie.

Over het tijdstip van het onderzoek merkt de rekenkamercommissie op dat het beleid ten aanzien van de bestrijding van jeugdwerkloosheid is ingezet in 2006, dus ruim voor de invoering van de Wet investeren In Jongeren (WIJ). Overigens hield de invoering van de WIJ geen koerswijziging in voor wat betreft de doelstellingen van het beleid van de gemeente Ridderkerk. Het staat het College uiteraard vrij om in het vierde kwartaal van dit jaar de raad nader te informeren over resultaten van het beleid.

De rekenkamercommissie verwelkomt verder de bereidheid van het college om desgewenst een bespreking met de raad te voeren over de doelstellingen, prestatie-indicatoren en resultaten van het beleid ter bestrijding van jeugdwerkloosheid. Dit sluit goed aan bij aanbeveling 1 in ons rapport. Voor een analyse en onderbouwing van de conclusies over de formulering van de doelstellingen en prestatie-indicatoren verwijst de rekenkamercommissie kortheidshalve naar de analyse van de ontwikkeling van de gemeentelijke beleidsdoelstellingen sinds 2006 die in hoofdstuk 2 van het rapport is opgenomen.

De rekenkamercommissie adviseert de raad het college te vragen om een notitie als voorbereiding op de bespreking. Hierin kan het college zijn inzet om "alle jongeren actief te laten participeren in onze samenleving" toelichten, concretiseren en tevens aangeven hoe hij deze inzet monitort en verantwoordt.

Bij haar keuze voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid als onderzoeksonderwerp heeft de rekenkamercommissie een groot gewicht toegekend aan het maatschappelijk belang ervan. Tegen deze achtergrond acht ze het een belangrijke conclusie van het onderzoek dat informatie over de bestrijding van jeugdwerkloosheid slechts gefragmenteerd beschikbaar is.

De rekenkamercommissie heeft geconstateerd dat in de gemeente Ridderkerk hard wordt gewerkt aan de participatie van jongeren. Een effectieve inzet vereist echter:

- 1) duidelijke doelstellingen om te kunnen sturen en monitoren; en
- 2) verantwoording om deze inzet inzichtelijk te maken.

Raad en college hebben hierin ieder hun eigen verantwoordelijkheid.