

werk aan de winkel

*onderzoek naar
het Rotterdamse jeugdwerkloosheidsbeleid*



Rekenkamer
ROTTERDAM

werk aan de winkel

*onderzoek naar
het Rotterdamse jeugdwerkloosheidsbeleid*



voorwoord

Jongeren hebben per definitie nog een lang arbeidsleven voor zich. Het is voor hun arbeidscarrière en welzijn dan ook belangrijk dat hun werkzame leven goed van start gaat. De zorg daarvoor ligt voor een groot deel bij de overheid, mede omdat jongeren vaak ook een erg kwetsbare groep vormt op de arbeidsmarkt. Om meerdere redenen is het dan ook teleurstellend dat de gemeente Rotterdam op dit terrein behoorlijk wat steken heeft laten vallen.

In de eerste plaats is het aantal jeugdwerklozen in de maasstad in absolute en relatieve zin (veel) te hoog. Schattingen van de rekenkamer komen uit op circa 10.000 werkloze jongeren in de leeftijdscategorie tot 27 jaar. Dit hoge aantal is deels het gevolg van het feit dat het bereik van het gemeentelijk beleid om de jeugdwerkloosheid aan te pakken veel te laag is. Dat moet en kan omhoog door een betere zichtbaarheid van de “trechter” waar alle jeugdige werklozen door heen moeten; het Jongerenloket. Een loket dat bovendien in de ogen van de werkloze jongeren een niet al te positief imago heeft, waardoor het deels ook weer gemeden wordt.

Hoewel bij dit alles moet worden meegenomen dat jeugdwerkloosheid voor een groot deel door exogene factoren wordt bepaald en daarmee de slagkracht van de gemeente behoorlijk vermindert, moet het op de basis beter. Die basis begint met een goede registratie en evaluatie van de kwetsbare doelgroep. Ook daar ontbreekt het aan, waardoor de gemeente überhaupt niet goed weet of haar inzet al dan niet effectief is en zij dus ook niet goed in staat is om te sturen op het terugdringen van de zeer ongewenste jeugdwerkloosheid. Daar ligt wat de rekenkamer betreft de eerste opgave van het college.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer veel informatie verzameld. De rekenkamer is de contactpersonen en geïnterviewden zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door Eva Bosch (projectleider), Milou Giesen (onderzoeker) en Sabine van der Gref (onderzoeker).

Paul Hofstra
directeur Rekenkamer Rotterdam

| | |
|---|-----------|
| voorwoord | 3 |
| bestuurlijke nota | 9 |
| 1 bestuurlijke nota | 11 |
| 1-1 aanleiding | 11 |
| 1-2 doel- en vraagstelling | 13 |
| 1-3 leeswijzer | 13 |
| 2 conclusies en aanbevelingen | 15 |
| 2-1 hoofdconclusies | 15 |
| 2-2 conclusies met onderbouwing | 16 |
| 2-3 aanbevelingen | 22 |
| 3 reactie en nawoord | 27 |
| 3-1 reactie college | 27 |
| 3-2 nawoord rekenkamer | 34 |
| nota van bevindingen | 39 |
| 1 inleiding | 41 |
| 1-1 aanleiding | 41 |
| 1-2 aanpak jeugdwerkloosheid | 43 |
| 1-3 doel- en vraagstelling | 43 |
| 1-4 afbakening onderzoek | 44 |
| 1-5 aanpak onderzoek | 44 |
| 1-6 leeswijzer | 45 |
| 2 beleid | 47 |
| 2-1 inleiding | 47 |
| 2-2 Participatiewet | 48 |
| 2-3 ambities | 49 |
| 2-4 doelgroepbepaling | 51 |
| 2-5 doelstellingen JAS | 53 |
| 2-6 voorgenomen inzet om de doelen te bereiken | 58 |
| 2-6-1 voorgenomen inzet Sterker door Werk | 58 |
| 2-6-2 voorgenomen inzet JAS | 59 |
| 2-6-3 passendheid van de maatregelen | 61 |
| 2-7 monitoring opbrengsten | 63 |
| 3 omvang, oorzaken en gevolgen jeugdwerkloosheid | 65 |
| 3-1 inleiding | 65 |
| 3-2 omvang jeugdwerkloosheid | 65 |
| 3-3 inzicht gemeente omvang jeugdwerkloosheid | 68 |
| 3-4 inzicht oorzaken jeugdwerkloosheid | 69 |
| 3-4-1 vooraf | 70 |

| | | |
|----------|---|------------|
| 3-4-2 | werkkansen laagopgeleiden | 71 |
| 3-4-3 | mbo-diploma is niet voldoende | 75 |
| 3-4-4 | arbeidsmarktsectoren met weinig vacatures | 76 |
| 3-4-5 | tijdelijk werk, parttime werk en 0-urencontracten | 77 |
| 3-4-6 | leeftijdscriminatie | 78 |
| 3-4-7 | vervoersarmoede | 79 |
| 3-4-8 | gezins- en persoonlijke problemen | 80 |
| 3-5 | omgang met werkloosheid | 81 |
| 3-5-1 | vooraf | 81 |
| 3-5-2 | nadelige gevolgen werkloosheid | 81 |
| 3-5-3 | zoekstrategieën | 83 |
| 3-5-4 | gebrek aan motivatie om werk te zoeken | 83 |
| 4 | bereik Jongerenloket | 85 |
| 4-1 | inleiding | 85 |
| 4-2 | inzet op bereik Jongerenloket onder werkzoekende jongeren | 85 |
| 4-3 | bekendheid Jongerenloket | 88 |
| 4-3-1 | geïnterviewde jongeren over bereik | 88 |
| 4-3-2 | hoe jongeren over het Jongerenloket horen | 89 |
| 4-3-3 | waarom jongeren niet naar het Jongerenloket komen | 90 |
| 4-3-4 | waarom jongeren niet bij het Jongerenloket blijven | 91 |
| 5 | dienstverlening Jongerenloket en W&I | 95 |
| 5-1 | inleiding | 95 |
| 5-2 | dienstverleningsproces op hoofdlijnen | 95 |
| 5-3 | balie Jongerenloket | 97 |
| 5-4 | adviesgesprek | 99 |
| 5-5 | zoekperiode | 101 |
| 5-6 | het toekomstgesprek | 103 |
| 5-7 | eventuele matching aan traject | 106 |
| 5-8 | dienstverlening na toekomstgesprek | 109 |
| 6 | tevredenheid jongeren met dienstverlening Jongerenloket en W&I | 111 |
| 6-1 | inleiding | 111 |
| 6-2 | inzicht klanttevredenheid Jongerenloket en W&I | 111 |
| 6-3 | algemeen oordeel van de geïnterviewde jongeren | 112 |
| 6-3-1 | jongereninterviews rekenkamer | 113 |
| 6-3-2 | positief oordeel | 113 |
| 6-3-3 | neutraal oordeel | 114 |
| 6-3-4 | negatief oordeel | 114 |
| 6-4 | bejegening jongeren | 115 |
| 6-4-1 | positieve bejegening | 116 |
| 6-4-2 | negatieve bejegening | 117 |
| 6-5 | jongerencoach als vertrouwenspersoon | 119 |
| 6-5-1 | tijd en continuïteit | 120 |
| 6-5-2 | ondersteuning maar ook handhaving | 120 |
| 6-5-3 | privacy | 121 |
| 6-6 | inhoud dienstverlening | 121 |
| 6-7 | oordeel dienstverlening W&I | 123 |

| | | |
|-----------|--|------------|
| 7 | trajectaanbod | 125 |
| 7-2 | samenstelling trajectaanbod | 125 |
| 7-3 | inzicht in resultaten trajecten | 127 |
| 7-4 | passend trajectaanbod | 130 |
| 7-4-1 | doelgroepen onderzochte trajecten | 131 |
| 7-4-2 | kwadrant A: Tops4Jobs en De Nieuwe Kans | 132 |
| 7-4-3 | kwadrant B: Challenge Sports, Heilige Boontjes en Talentontwikkeling is Topsport | 135 |
| 7-4-4 | kwadrant C: Sagènn en Buzinezzclub | 138 |
| 8 | beleving jongeren trajecten | 143 |
| 8-2 | algemeen oordeel jongeren | 143 |
| 8-3 | ervaren positieve factoren | 145 |
| 8-3-1 | vooraf | 145 |
| 8-3-2 | arbeidsmarktvaardigheden | 145 |
| 8-3-3 | vaardigheden specifieke beroepen | 146 |
| 8-3-4 | persoonlijke aandacht, 'gezien worden' | 147 |
| 8-3-5 | hulp andere problemen | 148 |
| 8-3-6 | dagbesteding | 148 |
| 8-3-7 | sporten voor meer ontspanning en gezondheid | 149 |
| 8-3-8 | leren van anderen | 150 |
| 8-3-9 | toegang tot werkgevers | 151 |
| 8-3-10 | verbetering psychisch welzijn | 151 |
| 8-4 | genoemde verbeterpunten | 152 |
| 8-5 | ervaren resultaten | 153 |
| 9 | resultaten | 155 |
| 9-1 | inleiding | 155 |
| 9-2 | realisatie doelstellingen JAS | 155 |
| 9-3 | bijdrage inzet aan uitstroom naar werk | 157 |
| 9-3-1 | inzet en resultaten | 157 |
| 9-3-2 | beoogde inzet | 157 |
| 9-3-3 | rapportage over inzet instrumenten | 157 |
| 9-3-4 | bijdrage inzet aan verkrijgen werk | 158 |
| 9-4 | inzicht in effect trajecten | 159 |
| 9-5 | duur bijstandsafhankelijkheid en terugval | 161 |
| 9-5-1 | cohortstudie | 161 |
| 9-5-2 | doelgroep | 162 |
| 9-5-3 | duur bijstandsafhankelijkheid cohort 2015 | 162 |
| 9-5-4 | duur bijstandsafhankelijkheid 2016 | 164 |
| 9-5-5 | terugval | 166 |
| | bijlagen | 171 |
| bijlage 1 | onderzoeksverantwoording | 173 |
| bijlage 2 | gebruikte documenten | 179 |
| bijlage 3 | effectiviteitsstudies re-integratieprojecten door en voor de gemeente | 184 |
| bijlage 4 | omvangbepaling jeugdwerkloosheid door de gemeente | 188 |
| bijlage 5 | beschrijving trajecten | 190 |
| bijlage 6 | de pilot | 204 |
| bijlage 7 | afkortingen | 206 |

bestuurlijke nota

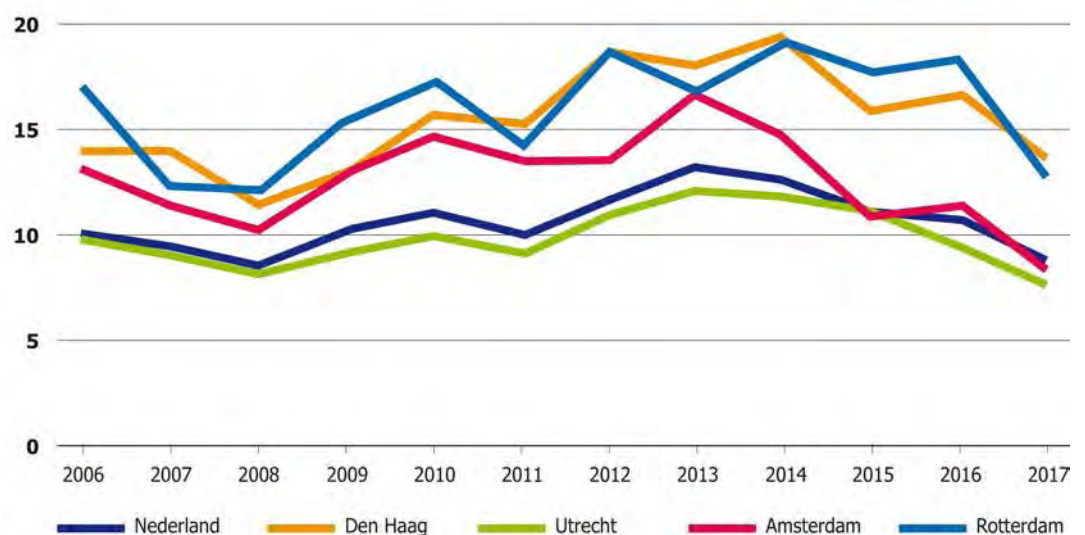
1 bestuurlijke nota

1-1 aanleiding

Jongeren hebben nog een lang arbeidsleven voor zich. Het is voor hun arbeidscarrière en welzijn belangrijk dat hun werkzame leven goed van start gaat. Maar jongeren zijn ook een kwetsbare groep op de arbeidsmarkt. Onder hen is de werkloosheid de laatste jaren bijna dubbel zo hoog als onder de totale bevolking. In Rotterdam waren er volgens CBS-schattingen in 2015 en 2016 circa 9.000 actief zoekende jeugdwerklozen.¹ Daarnaast zijn er ook thuiszittende, niet-schoolgaande jongeren die niet (meer) actief zoeken.

De jeugdwerkloosheid in Rotterdam daalt wel sinds het einde van de crisis. In 2017 schatte het CBS namelijk dat er 6.000 jeugdwerklozen over waren. Echter, al neemt het aantal werkzoekende jongeren af, in Rotterdam is jeugdwerkloosheid nog altijd aanzienlijk en is het een groter probleem dan in bijna alle andere Nederlandse steden. Rotterdam is de enige gemeente die al vijftien jaar in de top vijf staat van gemeenten met de hoogste aandeel jeugdwerklozen. Rotterdam had samen met Den Haag het laatste decennium ook steeds een hogere jeugdwerkloosheid dan de andere twee steden van de G4 (zie figuur 1-1).

figuur 1-1 werkloosheidspercentages 15- tot en met 25-jarigen in de G4 en Nederland



bron: CBS²

¹ CBS definieert jeugdwerklozen als de 15 tot en met 25-jarigen die voor minstens één uur per week werk zoeken, hiervoor in de afgelopen maand actief hebben gezocht en er direct voor beschikbaar zijn.

² CBS Statline, 'Arbeidsdeelname; regionale indeling 2017', verkregen op 30 maart 2018 van: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83933NED/table?ts=1526211645782>.

In Rotterdam is vanwege de hoge jeugdwerkloosheid in 2015 een actieprogramma jeugdwerkloosheid gestart bovenop het structurele gemeentelijke werkloosheidsbeleid. Dit actieprogramma heet 'Jongeren aan de Slag' (JAS) en richt zich op jongeren tot 27 jaar.³ In het programma werken de clusters Werk en Inkomen (W&I) en Maatschappelijke Ondersteuning (MO) samen. Het Jongerenloket, van het cluster MO, is namelijk het toegangskloket voor alle gemeentelijke ondersteuning voor jongeren naar school en werk. Na het intakegesprek op het Jongerenloket zijn er twee vervolgroutes: werkzoekende jongeren met een korte afstand tot de arbeidsmarkt worden bij W&I verder begeleid, de overige jongeren bij het Jongerenloket.

De extra gemeentelijke inzet op jeugdwerkloosheid, alsmede de omvang en de ernst van de problematiek in Rotterdam, waren voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar de gemeentelijke aanpak van jeugdwerkloosheid. Om de effectiviteit en kwaliteit van het jeugdwerkloosheidsbeleid te kunnen beoordelen, acht de rekenkamer het van belang om ook inzicht te verwerven in de belevingswereld van jeugdwerklozen zelf. In dit onderzoek wordt dan ook expliciet aandacht besteed aan hoe jongeren werkloosheid, de gemeentelijke dienstverlening en hun deelname aan door de gemeente ingekochte of gesubsidieerde re-integratietrajecten ervaren.

het opleidingsprofiel van de bevolking als exogene jeugdwerkloosheidsoorzaak

De omvang van het jeugdwerkloosheidsprobleem wordt niet alleen door gemeentelijk beleid bepaald, maar ook door rijksbeleid en exogene factoren aan de vraag- en aanbodkant van de arbeidsmarkt. Immers, vooral een goede match tussen de aard en omvang van de lokale arbeidsvraag en het lokale arbeidsaanbod - en dan gaat het hier met name om het opleidingsprofiel van de jonge werkzoekenden in de gemeente - leidt tot weinig werkloosheid. Gemeenten kunnen die lokale arbeidsvraag wel stimuleren maar niet volledig regisseren. Evenmin kunnen gemeenten op korte termijn het opleidingsprofiel van het arbeidsaanbod beter laten aansluiten bij de vraag. De invloed van het opleidingsprofiel van het lokale arbeidsaanbod kan bijvoorbeeld worden vermoed door te kijken naar de jeugdwerkloosheidssituatie van Den Haag en Rotterdam. Beide steden kennen als gezegd het laatste decennium flink hogere jeugdwerkloosheidspercentages dan Amsterdam en Utrecht. Deel van de verklaring zal zijn dat Rotterdam en Den Haag binnen de G4 de hoogste aandelen laagopgeleiden in de bevolking kennen, namelijk respectievelijk 33% en 30%, tegenover 21% in Utrecht en 22% in Amsterdam.⁴ In Rotterdam had begin dit jaar 64% van de bij het UWV geregistreerde jonge werkzoekenden zonder baan geen startkwalificatie.

Jeugdwerkloosheid is een lastig probleem, waarin gemeentelijk beleid slechts een deel van de oplossing kan zijn. De aanzienlijke invloed van exogene factoren maakt dat de mogelijkheden om vanuit beleid (snel) te sturen op minder (jeugd)werkloosheid niet moeten worden overschat. Dit laat onverlet dat gemeenten goed moeten kijken welke bijdrage zij wel kunnen leveren aan het terugdringen van dit grote maatschappelijke probleem, om vervolgens deze ruimte weloverwogen en effectief te benutten. In deze

³ Dit is conform de Participatiewet de groep jongeren (15- t/m 26-jarigen).

⁴ RIVM, "Dashboard Sociaaleconomische status", verkregen op 18 juni 2018 van:

<https://www.volksgezondheinzorg.info/onderwerp/sociaaleconomische-status/regionaal-internationaal/regionaal#node-laagopgeleide-bevolking-gemeente>. Gegevens gaan over 2015 en betreffen de gehele bevolking tussen 15 en 65 jaar oud.

context moeten de conclusies in hoofdstuk 2 van deze bestuurlijke nota worden gelezen.

1-2 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer te beoordelen of het jeugdwerkloosheidsbeleid van de gemeente aansluit bij de wensen en verwachtingen, en inzicht te krijgen in het bereik van het beleid en de duurzaamheid van de uitstroom naar werk. De rekenkamer kijkt daarbij vooral naar de uitvoeringsperiode van JAS, dat wil zeggen de jaren 2015, 2016 en 2017.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre voert de gemeente een jeugdwerkloosheidsbeleid dat aansluit bij de wensen en behoeften van de doelgroep? In hoeverre resulteert dit beleid in een duurzame uitstroom van jongeren naar werk?

deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is verder uitgewerkt in acht deelvragen:

- 1 Is het jeugdwerkloosheidsbeleid adequaat vormgegeven?
- 2 Heeft de gemeente inzicht in de omvang en oorzaken van jeugdwerkloosheid en hoe jongeren hiermee omgaan?
- 3 Hoe probeert het Jongerenloket jonge werkzoekenden te bereiken, en in welke mate slaagt zij hierin?
- 4 Wordt het jeugdwerkloosheidsbeleid adequaat uitgevoerd met betrekking tot de dienstverlening van het Jongerenloket en W&I?
- 5 Zijn jongeren tevreden over de dienstverlening van het Jongerenloket en W&I?
- 6 Heeft de gemeente zorggedragen voor een passend trajectaanbod en stuurt zij op resultaten?
- 7 Hoe beoordelen jongeren de trajecten?
- 8 In hoeverre zijn de doelstellingen van JAS gehaald, in welke mate heeft de gemeente daar aantoonbaar aan bijgedragen en hoe duurzaam was de bereikte bijstandsuitstroom?

1-3 leeswijzer

Deze bestuurlijke nota bevat de conclusies en aanbevelingen die volgen uit het onderzoek. In de nota van bevindingen staan de feitelijke bevindingen uit het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Het gemeentelijke jeugdwerkloosheidsbeleid heeft slechts een bescheiden bijdrage geleverd aan het terugdringen van de jeugdwerkloosheid in Rotterdam. In 2015 waren er rond de 10.000 werkloze jongeren. Van 2015 tot en met 2017 heeft de gemeente jaarlijks slechts 1.100 bijstandsgerechtigde jongeren succesvol naar school en werk begeleid. Een deel van hen viel bovendien daarna weer terug in de bijstand. De gemeente heeft niet-uitkeringsgerechtigde jongeren waarschijnlijk in maar zeer beperkte aantallen naar werk of school begeleid. Met de vanuit JAS gefinancierde instrumenten zijn jaarlijks nog geen 200 (al dan niet uitkeringsgerechtigde jongeren) naar werk begeleid.
- 2 Een oorzaak van het feit dat de bijdrage maar bescheiden is geweest, is het betrekkelijk kleine bereik van het Jongerenloket. De beperkte inzet van communicatie om het Jongerenloket bij jongeren bekendheid te geven, is hier debet aan. Ook heeft het Jongerenloket onder sommige jongeren een slecht imago. Tot slot kregen de jongeren die wel bij het Jongerenloket kwamen niet allemaal een intakegesprek.
- 3 Verder heeft de gemeente voor slechts de helft van de jongeren die een intakegesprek had, vervolgens ook structurele begeleiding naar werk en school opgestart. Dit gebeurt aan de hand van een begeleidingsplan. Dat de andere helft dit niet kreeg, komt onder meer door een grote uitval tijdens de verplichte zoekperiode op grond van de Participatiewet. Maatregelen om de uitval te beperken zijn onvoldoende succesvol gebleken. Daarnaast krijgen veel niet-uitkeringsgerechtigde jongeren die zich bij het Jongerenloket melden (de zogenoemde NUG-ers) geen structurele begeleiding, ondanks beloften van de gemeente om dit wel aan te bieden.
- 4 Na vaststelling van hun begeleidingsplan worden jongeren niet alleen begeleid op het Jongerenloket (of bij W&I) maar gaan daarnaast vaak ook naar een zogeheten 'traject' bij een externe aanbieder. Hier krijgen jongeren een combinatie van groepstrainingen en persoonlijke coaching. Wanneer jongeren op een bij hun situatie passend traject terecht komen en dit ook gaan volgen, dan heeft dit volgens henzelf vaak positieve effecten op hun arbeidsmarktvaardigheden, welzijn en persoonlijke ontwikkeling. Het is daarmee aannemelijk dat het hun kansen op de arbeidsmarkt versterkt.
- 5 Van de bijstandsjongeren – die structurele begeleiding kregen – stroomde slechts een derde binnen twee jaar uit naar school of werk. Oorzaken zijn:
 - a Een substantieel deel van de jongeren is niet tevreden over de ondersteuning door de jongerencoaches en de consultants van W&I, onder meer vanwege het ontbreken van een vertrouwensrelatie.

- b Er zijn tekortkomingen in de noodzakelijke schulddienstverlening en de opvang van dakloze jongeren.
 - c Jongerencoaches sturen jongeren niet altijd naar een traject dat bij hen past. Vaak worden deze jongeren dan door het traject teruggestuurd naar het Jongerenloket, of de jongeren blijven zelf weg. Hierdoor worden niet alle jongeren tijdig met een passend traject ondersteund.
- 6 De gemeente pleegt gevarieerde inzet om de jeugdwerkloosheid terug te dringen. Door het uitblijven van goede registratie en evaluatie weet de gemeente echter niet of haar inzet effectief is en is zij dus niet goed in staat te sturen op het terugdringen van jeugdwerkloosheid.

2-2 conclusies met onderbouwing

- 1 *Het gemeentelijke jeugdwerkloosheidsbeleid heeft slechts een bescheiden bijdrage geleverd aan het terugdringen van de jeugdwerkloosheid in Rotterdam. In 2015 waren er rond de 10.000 werkloze jongeren. Van 2015 tot en met 2017 heeft de gemeente jaarlijks slechts 1.100 bijstandsgerechtigde jongeren succesvol naar school en werk begeleid. Een deel van hen viel bovendien daarna weer terug in de bijstand. De gemeente heeft niet-uitkeringsgerechtigde jongeren waarschijnlijk in maar zeer beperkte aantallen naar werk of school begeleid. Met de vanuit JAS gefinancierde instrumenten zijn jaarlijks nog geen 200 (al dan niet uitkeringsgerechtigde jongeren) naar werk begeleid.*
- Volgens de gemeente waren er in 2015 17.024 Rotterdamse jongeren (van 15 tot en met 26 jaar) die niet werkten en niet op school zaten. Niet al deze jongeren zullen op zoek geweest zijn naar werk, maar afhankelijk van de definitie van werkloosheid zullen er toch zo'n 7.500 tot 12.000 werkloze Rotterdamse jongeren geweest zijn. De rekenkamer gaat uit van circa 10.000 jeugdwerklozen.
 - In 2015 stroomden 607 jongeren uit de bijstand naar werk en maximaal 700 jongeren naar school.⁵ In 2016 ging het om respectievelijk 523 en 470 jongeren en in 2017 om 672 en 432 jongeren. Dat zijn opgeteld in totaal circa 3.400 jongeren die in de drie uitvoeringsjaren van JAS naar werk of school zijn uitgestroomd, oftewel circa 1.100 per jaar.
 - Met deze uitstroom naar werk voldeed de gemeente overigens gemiddeld aan de door haar op dit terrein gestelde doelstelling. De rekenkamer stelt echter vast dat de doelstelling vrij bescheiden is geweest in relatie tot de omvang van het jeugdwerkloosheidsprobleem.
 - De uitstroom uit de bijstand bleek niet altijd duurzaam te zijn. Uit berekeningen van de rekenkamer blijkt dat 20% van de jongeren die in 2015 startten in de bijstand en daarna uitstroomden naar school of werk, in 2017 opnieuw in de bijstand zaten.⁶
 - In vergelijking met landelijke cijfers lijkt de terugval in de bijstand (binnen twee jaar na de start van de eerste bijstand) onder Rotterdamse bijstandjongeren vrij hoog te zijn.
 - Om jongeren naar school en werk te begeleiden wordt in de beleidsdocumenten 'JAS' en 'Sterker door Werk' met name ingezet op arbeidsontwikkeling (jongeren

⁵ De gemeente heeft het exacte aantal jongeren dat naar school is uitgestroomd in 2015 niet gerapporteerd. Uitgaande van cijfers over de jaren 2016 en 2017 mag echter worden aangenomen dat dit maximaal de helft van het aantal jongeren bedraagt dat is uitgestroomd om andere redenen dan werk. Gemeente Rotterdam, 'Terugblik 2017 JAS', 15 mei 2018, p. 2.

⁶ Bij deze terugvalpercentages zijn statushouders en jongeren die vroeger tot de Wajong-doelgroep zouden horen, niet meegeteld, omdat zij ook in de rapportages over JAS buiten beschouwing zijn gelaten.

groepsgewijs werknemersvaardigheden aanleren en ondersteunen in hun oriëntatie op school en werk) en het beter ontsluiten van de arbeidsmarkt. Voor de specifieke instrumenten betaald vanuit het budget van JAS is uit evaluaties op te maken wat hiervan de resultaten voor jongeren zijn geweest. In de drie uitvoeringsjaren van JAS zijn in totaal 783 trajectplaatsen ingezet, 666 vacatures aangeboden en 221 betaalde stages aangeboden.⁷ Dit heeft in circa 500 gevallen tot betaald werk geleid, omgerekend zo'n 165 jongeren per jaar. Dat is, in het licht van de omvang van het jeugdwerkloosheidsprobleem, niet veel.

- Uit rapportages of registratiesystemen is niet op te maken welke resultaten zijn bereikt met de instrumenten die vanuit andere middelen zijn betaald.
 - Er hebben zich ook jongeren bij het Jongerenloket gemeld die niet uitkeringsgerechtigd zijn. Waarschijnlijk heeft maar een klein deel van hen structurele begeleiding naar werk of school ontvangen (zie conclusie 3).
- 2 *Een oorzaak van het feit dat de bijdrage maar bescheiden is geweest, is het betrekkelijk kleine bereik van het Jongerenloket. De beperkte inzet van communicatie om het Jongerenloket bij jongeren bekendheid te geven, is hier debet aan. Ook heeft het Jongerenloket onder sommige jongeren een slecht imago. Tot slot kregen de jongeren die wel bij het Jongerenloket kwamen niet allemaal een intakegesprek.*
- Het Jongerenloket, van het cluster MO, is voor jongeren het toegangslot voor alle gemeentelijke ondersteuning naar school en werk. Na het intakegesprek op het Jongerenloket zijn er twee vervolgroutes: werkzoekende jongeren met een korte afstand tot de arbeidsmarkt worden bij W&I verder begeleid, de overige jongeren bij het Jongerenloket.
 - De gemeente heeft maar in beperkte mate direct op jongeren gerichte communicatiemiddelen (posters, social media, andere media) ingezet om het Jongerenloket bij hen bekend te maken.
 - De gemeente heeft haar communicatiestrategie om het loket bij jongeren bekend te maken te weinig concreet gemaakt. Er is niet aangegeven hoeveel jongeren ze wil bereiken en op welke manieren ze dat concreet wil realiseren. Evenmin heeft zij haar gepleegde communicatie-inzet systematisch in kaart gebracht, en ook is het resultaat niet onderzocht of geëvalueerd.
 - De door de rekenkamer gesproken jongeren waren niet door de ingezette communicatiemiddelen bereikt. Dit is een aanwijzing dat het resultaat beperkt is geweest.
 - De rekenkamer heeft meerdere jongeren gesproken die wel ervaring hadden met werkloosheid maar kozen om niet naar het Jongerenloket te gaan. Jongeren gaven aan dat zij niet weten welke hulp het Jongerenloket aanbiedt, en/of hadden gehoord dat jongeren er niet goed geholpen worden.
 - Volgens schattingen van de gemeente kwamen in 2016 en 2017 jaarlijks zo'n 5.500 jongeren naar de balie van het Jongerenloket met een vraag over werk of school. In 2017 werden 4.300 intakegesprekken gehouden met jongeren met werk- en scholingsvragen. Daarmee is aannemelijk dat een flink deel van deze jongeren door de balie naar andere instanties is verwezen. De gemeente houdt dit echter niet bij.
- 3 *Verder heeft de gemeente voor slechts de helft van de jongeren die een intakegesprek had, vervolgens ook structurele begeleiding naar werk en school opgestart. Dit gebeurt aan de*

⁷ Deze kunnen zijn ingezet voor/aangeboden aan bijstandsgerechtigde jongeren, maar ook voor niet-bijstandsgerechtigde werkzoekende jongeren die zich bij het Jongerenloket melden (de zogeheten NUG-ers).

hand van een begeleidingsplan. Dat de andere helft dit niet kreeg, komt onder meer door een grote uitval tijdens de verplichte zoekperiode op grond van de Participatiewet. Maatregelen om de uitval te beperken zijn onvoldoende succesvol gebleken. Daarnaast krijgen veel niet-uitkeringsgerechtigde jongeren die zich bij het Jongerenloket melden (de zogenoemde NUG-ers) geen structurele begeleiding, ondanks beloften van de gemeente om dit wel aan te bieden.

- Reeds in onderzoek uit 2013 stelde de rekenkamer vast dat in Rotterdam circa 40% van de jongeren na de vierweekse zoekperiode geen aanvraag voor een uitkering indient. Voor slechts 2%⁸ wist de gemeente dat de reden was dat zij in de zoekperiode werk hadden gevonden. Een heel groot deel van de jongeren was dus buiten beeld geraakt.
- In 'Elke jongere telt, Programma Rotterdamse Risicjongeren 2016–2020', is het terugdringen van de uitval in de zoekperiode één van de vijf speerpunten. Volgens dit programma “verdwijnt nu 30 procent van de jongeren uit beeld” tijdens de zoekperiode.
- De gemeente treft in het programma drie maatregelen om dit aandeel terug te dringen.
 - De eerste maatregel is dat jongeren in de zoekperiode worden ondersteund door jongerenwerkers. Het Jongerenloket monitort het gehele proces en legt zo nodig verbinding met het wijkteam en onderhoudt contact met de jongerenwerkers. Deze maatregel is in de praktijk maar mondjesmaat toegepast. Voor zover bekend koppelde het Jongerenloket tussen juni 2016 en januari 2018 215 jongeren aan een jongerenwerker, terwijl het plan was dat jaarlijks 2.000 jongeren in de zoekperiode ondersteund zouden worden. Ook heeft de rekenkamer geen documenten over de monitoring of het resultaat van de ondersteuning door jongerenwerkers aangetroffen.
 - De tweede maatregel is het nabellen van jongeren die na de zoekperiode niet naar het Jongerenloket terugkeren. De gemeente heeft geen overzicht van de resultaten van deze maatregel.
 - De derde maatregel is dat jongeren niet meer zelf hun eerste gesprek na de zoekperiode hoeven in te plannen. De gemeente heeft geen overzicht van de resultaten van deze maatregel.
- Uit berekeningen van de rekenkamer blijkt dat in 2017 34% van de jongeren tijdens de zoekperiode buiten beeld raakte. Het is dus niet aannemelijk dat de maatregelen de situatie hebben verbeterd.
- De gemeente heeft in het beleidskader werk en inkomen 2016-2018 'Sterker door Werk' gesteld voor jonge NUG-ers meer uitgebreide dienstverlening te willen inzetten dan alleen de basisdienstverlening en WerkLoont. Toch blijkt uit berekeningen van de rekenkamer op basis van representatieve cijfers dat 90% van hen na de intake geen verdere structurele dienstverlening ontvangt. NUG-ers (en andere jongeren die geen bijstand ontvangen) zijn buiten beschouwing gelaten in de uiteindelijke doelstellingen van JAS over begeleiding van werkzoekende jongeren en ook heeft de gemeente geen overzichtscijfers over de omvang of samenstelling van haar dienstverlening aan jonge NUG-ers.
- Volgens verschillende gesproken jongerencoaches (klantconsulenten bij het Jongerenloket) bleef de hulp aan NUG-ers meestal beperkt tot één of enkele telefoongesprekken.

⁸ Dit percentage betreft zowel jongeren als 27+ers.

- Verschillende door de rekenkamer gesproken NUG-ers die wel aan een arbeidsontwikkelingstraject deelnamen (zie conclusie 4), gaven aan dat zij veel moeite hadden moeten doen voordat een jongerencoach hen hiervoor aanmeldde. Het ging hier om een traject voor jongeren zonder problemen op het gebied van motivatie of capaciteiten voor de arbeidsmarkt. Bij een traject voor jongeren met zware multiproblematiek zijn wel veel NUG-ers toegelaten.
- 4 *Na vaststelling van hun begeleidingsplan worden jongeren niet alleen begeleid op het Jongerenloket (of bij W&I) maar gaan daarnaast vaak ook naar een zogeheten 'traject' bij een externe aanbieder. Hier krijgen jongeren een combinatie van groepstrainingen en persoonlijke coaching. Wanneer jongeren op een bij hun situatie passend traject terechtkomen en dit ook gaan volgen, dan heeft dit volgens henzelf vaak positieve effecten op hun arbeidsmarktvaardigheden, welzijn en persoonlijke ontwikkeling. Het is daarmee aannemelijk dat het hun kansen op de arbeidsmarkt versterkt.*
- Deelnemende jongeren van de zeven door de rekenkamer onderzochte trajecten geven bijna allemaal aan baat te hebben bij het traject dat zij volg(d)en.
 - In de eerste plaats zijn er twee trajecten onderzocht voor jongeren die minder capaciteiten en een andere werkhouding (weinig 'motivatie') hebben dan de arbeidsmarkt vraagt.
 - Deze trajecten leren hen wat van hen verwacht wordt als werknemer en wat hun ontwikkelingsmogelijkheden zijn. Daarnaast leren de jongeren vaak ook beroepsvaardigheden voor laaggeschoold werk waar arbeidsmarktvaart naar is.
 - Deze trajecten worden door de deelnemende jongeren overwegend als helpend ervaren.
 - In de tweede plaats zijn er vijf trajecten onderzocht voor jongeren met reeds de benodigde motivatie om te werken. Een deel van hen moet daarnaast nog aan hun capaciteiten voor de arbeidsmarkt werken (drie trajecten), een ander deel heeft deze al in huis (twee trajecten).
 - Voor jongeren op deze trajecten geldt dat zij - afgezien van eventuele bijbaantjes - meestal nog weinig arbeidservaring hebben. En dat zij in hun sociale omgeving de voorbeelden, kruiwagens, steun en handige informatie voor de arbeidsmarkt missen die anderen 'van huis uit' wel krijgen. De trajecten leren jongeren werknemersvaardigheden en helpen jongeren bij het zoeken naar werk of een geschikte opleiding.
 - Jongeren geven aan dat ze op hun traject tips, baanzoekvaardigheden en andere arbeidsmarktvaardigheden opdoen. Daarbij geven ze aan dat het helpt dat ze zich kunnen spiegelen aan andere deelnemers en herkenning krijgen van hun trainers, aan wie ze vaak een voorbeeld hebben. Ook helpen de trajecten volgens jongeren hun zelfvertrouwen na tegenslagen te herstellen. Ten slotte zorgen de trajecten ervoor dat ze weer een weekprogramma hebben.
 - De hierboven genoemde werkzame bestanddelen van beide typen trajecten zijn allemaal zaken die relatief veel begeleidingstijd vergen en (daarmee) vaak ook een groepsaanpak. Trajecten zijn daardoor niet vervangbaar door betere dienstverlening van Jongerencoaches en W&I-consulenten.
 - Ondanks de belofte dat trajecten bijdragen aan het vinden van werk en scholing, houdt de gemeente niet bij in welke mate dat daadwerkelijk zo is.
- 5 *Van de bijstandsjongeren – die structurele begeleiding kregen – stroomde slechts een derde binnen twee jaar uit naar school of werk.*

- In 2015 kwamen 2.330 jongeren in de bijstand terecht.⁹
- 36% van hen stroomde binnen twee jaar uit naar werk of school, de overige 64% zat na twee jaar nog in de bijstand of was om overige redenen uitgestroomd.
- Van de NUG-ers die structurele begeleiding krijgen is niet bekend hoe vaak het lukt om een opleiding of werk te vinden.

Oorzaken zijn:

- a *Een substantieel deel van de jongeren is niet tevreden over de ondersteuning door de jongerencoaches en de consulenten van W&I, onder meer vanwege het ontbreken van een vertrouwensrelatie.*
- Van de door de rekenkamer geïnterviewde jongeren bleek de helft niet tevreden over de ondersteuning door de klantconsulenten van de gemeente (jongerencoaches of W&I-consulenten). Sommigen vinden dat hun klantconsulent hen over een kam scheert met andere cliënten. Ook vinden jongeren dat hun jongerencoach star met regels omgaat en daardoor te weinig aandacht geeft aan hun situatie. Ten slotte vinden sommige jongeren dat het Jongerenloket zich soms niet aan haar eigen afspraken over de te leveren dienstverlening houdt.
- Bovenstaande beelden bij jongeren over klantconsulenten - welke voor een deel zullen samenhangen met het feit dat de klantconsulent hen niet alleen moet ondersteunen maar ook moet controleren en zo nodig maatregelen moet opleggen - maken dat jongeren de klantconsulent minder vertrouwen. Een vertrouwensrelatie is wel nodig omdat de klantconsulent de problemen, capaciteiten en motivatie van de jongere in kaart moet brengen zodat een begeleidingsplan kan worden opgesteld dat hem of haar past.
- In de ogen van veel jongeren vertegenwoordigt hun jongerencoach of W&I-consulent dus zowel de wortel als de stok. Het is effectief wanneer jongeren ook ondersteuning ontvangen van trajectprofessionals, bij wie deze rollen niet door elkaar lopen.
- b *Er zijn tekortkomingen in de noodzakelijke schulddienstverlening en de opvang van dakloze jongeren.*
- Het Jongerenloket hanteert een integrale benadering van hulp op meerdere leefgebieden voor jongeren met een langere afstand tot de arbeidsmarkt. Hun begeleidingsplan bevat niet alleen ondersteuning naar werk, maar zo nodig ook ondersteuning bij het aanpakken van (psychische) gezondheidsproblemen, taalproblemen, schulden en/of huisvestingsproblematiek.
- Dit sluit goed aan bij de behoeften van veel jongeren, voor wie problemen in het gezin, met de gezondheid of met het vinden van huisvesting belangrijke redenen zijn waarom het (nog) moeilijk(er) is om aan werk te komen.
- De opvang van dakloze jongeren en de schulddienstverlening komt echter niet altijd uit de verf.
 - Trajectdeelnemers gaven aan dat zij bij het Jongerenloket om huisvesting hadden gevraagd, omdat ze zelf nergens terecht konden. Het had vervolgens lang geduurd voor dat ze in de crisisnachtopvang (of in een begeleid wonen project) terecht konden. Andere trajectdeelnemers vertelden dat ze als 22+ers naar de nachttopvang voor volwassenen werden verwezen en dat het van daaruit heel moeilijk is om aan arbeidsmarkt-re-integratie te werken. Dit draagt

⁹ Hierbij zijn geen statushouders meegerekend en ook geen jongeren die voor 2015 tot de Wajong doelgroep zouden hebben gehoord. Dit omdat deze jongeren ook niet in de rapportages over JAS zijn meegenomen.

bij aan hun negatieve oordeel over de begeleiding vanuit het Jongerenloket, ook als het gaat over de begeleiding naar werk of opleiding.

- Deze ervaringen passen bij de bevindingen uit eerder onderzoek van de rekenkamer naar de maatschappelijke opvang in Rotterdam. Hierin bleek namelijk dat de opvang voor dakloze jongeren tot 23 jaar de laatste jaren problematische wachttijden kende. Ook kwam naar voren dat 22+ers in de nachtopvang op zalen slapen, waar het vaak onrustig is en waar deze jongeren geen privacy hebben.
- Veel van de door de rekenkamer gesproken jongeren vertelden uit zichzelf dat ze schulden hadden. Slechts enkele van deze jongeren vertelden daarbij dat ze van de gemeente hulp kregen. Andere jongeren zeiden dat ze bij het Jongerenloket hulp hebben gevraagd, maar deze niet hebben gekregen.
- De meerderheid van de trajectgevers geeft aan regelmatig jongeren met schulden te begeleiden. Sommigen merken daarbij op dat de gemeentelijke dienstverlening hierin tekort schiet. Eén van hen biedt daarom een eigen schuldhulpverleningstraject aan.
- Deze bevindingen sluiten aan bij het rekenkameronderzoek naar schulddienstverlening in Rotterdam, waaruit bleek dat deze dienstverlening nog niet effectief is in het terugdringen van het aantal Rotterdammers met schulden.

c Jongerencoaches sturen jongeren niet altijd naar een traject dat bij hen past. Vaak worden deze jongeren dan door het traject teruggestuurd naar het Jongerenloket, of de jongeren blijven zelf weg. Hierdoor worden niet alle jongeren tijdig met een passend traject ondersteund

- Vijf van de zeven door de rekenkamer geïnterviewde trajectgevers geven aan dat het Jongerenloket regelmatig jongeren naar hen doorverwijst die niet in de doelgroep van het traject passen. Trajectgevers sturen de jongeren dan vaak terug naar het Jongerenloket of jongeren komen (direct of na enige tijd) niet meer naar het traject toe.
 - Jongerencoaches kunnen voor het kiezen van een op werk gericht traject een digitaal keuzefiltersysteem gebruiken. Dit systeem levert voor een bijstandsgerechtigde jongere die naar werk of school begeleid moet worden een veelheid aan opties op -namelijk zo'n 70- zonder veel automatische filtermogelijkheden. Het is voor jongerencoaches echter niet doenlijk de inhoud van zoveel trajecten te kennen of op te zoeken.
 - Bijna een kwart van de door de rekenkamer geïnterviewde trajectdeelnemers gaf dan ook aan dat hun jongerencoach bij de doorverwijzing weinig over het traject vertelde of kon vertellen.
 - De gemeente heeft bij aanvang van het programma 'JAS' geen kwantitatieve analyse gemaakt van de relevante kenmerken van haar doelgroep zoals de verdeling naar opleidingsniveau of problematiek naast werkloosheid. Daardoor is het moeilijk een instrumentenaanbod in te kopen (of te subsidiëren) dat goed bij aansluit bij de behoeften van de doelgroep, en bestaat het risico dat de gemeente de verkeerde trajecten inkoop of trajecten niet in voldoende mate inkoop.
- 6 *De gemeente pleegt gevarieerde inzet om de jeugdwerkloosheid terug te dringen. Door het uitblijven van goede registratie en evaluatie weet de gemeente echter niet of deze inzet effectief is en is zij dus niet goed in staat te sturen op het terugdringen van jeugdwerkloosheid.*

- Tijdens JAS kon een jongerencoach een werkzoekende jongere naar circa 70 trajecten sturen. De gemeente heeft zich in het beleidskader 'Sterker door Werk' voorgenomen de effectiviteit van de trajecten (en andere instrumenten) te onderzoeken, maar houdt de hiervoor benodigde gegevens niet goed bij. Ze registreert in haar klantvolgsystemen namelijk niet afdoende in welke mate naar een traject verwezen jongeren ook daadwerkelijk gaan deelnemen, hoe lang zij dan deelnemen, en wat dit uiteindelijk oplevert wat betreft het al dan niet vinden van werk of een opleiding. De gemeente heeft verschillende trajecten weer gestopt, maar dit gebeurde niet op grond van een netto-effectstudie van het traject.
- De gemeente monitort de omvang van de doelgroep van het jeugdwerkloosheidsbeleid onvoldoende. De laatste door de gemeente gerapporteerde cijfers over het aantal niet-werkende én niet-schoolgaande Rotterdamse jongeren betreffen het jaar 2015. Daardoor kan zij niet zeggen of de aanpak van JAS tussen 2015 en 2018 ertoe heeft geleid dat meer jongeren naar school of werk gaan.
- De gemeente heeft geen zicht op de mate van uitval van jongeren uit de keten, door het ontbreken van de daarvoor benodigde stroomcijfers. Zo brengt ze bijvoorbeeld niet in kaart hoeveel jongeren na het intakegesprek structurele begeleiding krijgen, en zo nee waarom niet.
- De gemeente houdt zelf niet bij hoe snel jongeren uit de bijstand stromen, en hoe vaak zij na uitstroom toch weer terugvallen in de bijstand.
- De gemeente brengt niet in kaart wat jongeren van het Jongerenloket of van hun trajectdeelname vinden, ondanks het voornemen van JAS om dat laatste wel te doen.

2-3 aanbevelingen

Nu de crisis voorbij is kent de Rotterdamse arbeidsmarkt in een groot aantal sectoren krapte. Ook bepaalde sectoren van laaggeschoold werk, in bijvoorbeeld de techniek, horeca en verzorging, vertonen krapte. Dat is goed nieuws gezien het lage opleidingsniveau van de meerderheid van de Rotterdamse jeugdwerklozen. Daarmee liggen er grote kansen om Rotterdamse werkloze jongeren (terug) te leiden naar de arbeidsmarkt. De rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot verschillende aanbevelingen aan het college van B en W bij deze taak:

bereik

- 1 Geef ook NUG'ers die zich bij het Jongerenloket melden structurele begeleiding. Bied ook hen een traject aan.
- 2 Zorg voor een grotere bekendheid en een beter imago van het Jongerenloket onder jongeren, zodat zij weten dat ze voor goede hulp bij hun werk- of scholingsvragen naar het loket kunnen gaan en dit ook doen.
- 3 Dring de uitval in de zoekperiode terug. Zorg dat jongeren ondersteuning van jongerenwerkers of jongerencoaches tijdens de zoekperiode ontvangen. Houd als gemeente overzicht over het ondersteuningsproces door deze gekoppelde professionals en blijf in contact. Gebruik ook de reeds verzamelde data van de terugbelmaatregel om op geaggregeerd niveau te achterhalen welke redenen jongeren hebben om na de zoekperiode toch niet terug te keren naar het Jongerenloket.

trajecten

Gezien het feit dat werkloze jongeren in Rotterdam vaak meer missen dan alleen een diploma, blijven de trajecten naar het oordeel van de rekenkamer ook in de huidige arbeidsmarkt heel belangrijk. Voor het volgende jaar staat echter een vermindering van het budget voor re-integratie-instrumenten voor jongeren gepland.

- 4 Reserveer meer budget voor trajecten. Op basis van de ervaringen van jongeren is het namelijk aannemelijk dat trajecten hun kansen op de arbeidsmarkt vergroten. Bovendien hecht de rekenkamer er aan dat het Jongerenloket meer jongeren structurele begeleiding gaat bieden, dit betekent ook een grotere vraag naar trajectplaatsen.
- 5 Voer alsnog het gemeentelijke voornemen uit om onderzoek te doen naar de netto-effecten van de trajecten, en beoordeel op basis daarvan of de gemeente een traject al dan niet moet continueren. Kom op deze wijze tot een effectief trajectaanbod, waarbij bekend is welke trajecten voor welke jongeren werken.
- 6 Richt het trajectkeuzefiltersysteem voor klantconsulenten zo in dat zij makkelijk kunnen zien wat per traject de geldende contra-indicaties zijn, maar ook wat het niveau van de capaciteiten én van de motivatie van de jongeren is waar het traject zich op richt. Kom op deze wijze tot een werkend instrument om jongeren te matchen aan een passend traject.

inzicht in klanttevredenheid en uitval

- 7 Bewerkstellig een hogere tevredenheid onder jongeren over de dienstverlening door de klantconsulenten van Jongerenloket en W&I. Houd hiervoor systematisch een klantonderzoek en gebruik de oordelen en ervaringen van jongeren als informatie om van te leren en het functioneren van de dienstverlening te verbeteren.
- 8 Verzamel de relevante stroomcijfers van het dienstverleningsproces (en de toegang daartoe) voor jeugdwerklozen. Creëer op die manier inzicht in de mate van uitval van jongeren uit de keten. Verkrijg zo ook inzicht in de mate waarin jongeren na vaststelling van hun plan moeten wachten op een arbeidsvormingstraject en/of op hulp bij hun huisvestingsprobleem, schulden, gezinsproblematiek of psychische problematiek.

figuur 2-1 grafische weergave conclusies en aanbevelingen

Te weinig jongeren worden door de gemeente naar werk of school begeleid



doelgroep ca. 10.000 jeugdwerklozen

ca. 5.500 jongeren gaan met een vraag over werk en/of school naar het Jongerenloket



dat zijn relatief weinig jongeren, dus:



vergroot de bekendheid en verbeter het imago van het Jongerenloket

ca. 4.500 jongeren krijgen daar een intake



ca. 1.000 niet, dus:



geef alle jongeren een intake

ca. 3.000 jongeren gaan vervolgens een begeleidingstraject in, met meestal een zoekperiode



ca. 1.500 niet, dus:



help ook jongeren die geen recht hebben op een uitkering

ca. 2.000 jongeren komen terug uit de zoekperiode



ca. 1.000 niet, dus:



dring uitval in de zoekperiode terug

deze jongeren krijgen een plan van aanpak en volgen vaak een extern traject met trainingen en begeleiding



zorg dat jongeren passen bij het traject en dat de effecten van de trajecten goed onderzocht worden

slechts 1.200* jongeren worden door de gemeente succesvol naar werk of school begeleid



reserveer meer budget zodat ook meer jongeren geholpen kunnen worden

* De getallen in deze figuur gaan over 2017. In 2015 t/m 2017 begeleidde de gemeente gemiddeld jaarlijks 1.100 jongeren naar school of werk.



3 reactie en nawoord

3-1 reactie college

Ons college heeft kennisgenomen van de conclusies en aanbevelingen van uw onderzoek naar de aanpak jeugdwerkloosheid in Rotterdam. Wij spreken onze waardering uit voor het onderzoek naar dit belangrijke thema. Samen met de rekenkamer is het college van mening dat het aanpakken van jeugdwerkloosheid van groot belang is, zodat jongeren een vliegende start met hun carrière kunnen maken en hun talenten optimaal kunnen inzetten. Daarom is het college blij dat de rekenkamer concludeert dat de trajecten die worden ingezet, vaak positieve effecten hebben op hun ontwikkeling en vaardigheden. Ook de kritiek die de rekenkamer op een aantal punten uit en concretiseert doormiddel van acht aanbevelingen, neemt het college ter harte. Voordat wij inhoudelijk ingaan op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen, geven wij eerst een korte terug- en vooruitblik op de aanpak jeugdwerkloosheid, omdat dit relevant is voor het onderzoek van de rekenkamer en de reactie van het college daarop.

terug- en vooruitblik aanpak jeugdwerkloosheid

Naar aanleiding van de positieve resultaten van de regionale aanpak jeugdwerkloosheid is in 2015 besloten om een Rotterdams vervolgprogramma voor de aanpak jeugdwerkloosheid op te zetten voor de resterende duur van de collegeperiode. Dit resulteerde in het actieprogramma 'Jongeren aan de Slag' (JAS). Het programma JAS heeft in de periode van 1 januari 2015 tot en met 31 december 2017 een belangrijke rol gespeeld in het verbinden, faciliteren en verbeteren van de samenwerking tussen zowel interne als externe partijen in de stad. In de reactie op hoofdconclusie 1 wordt nader ingegaan op de met dit programma behaalde resultaten. Goed om bij dit programma te vermelden, is dat dit een aanvullend programma was op de reguliere dienstverlening van het Jongerenloket. Bij een beoordeling van de aanpak jeugdwerkloosheid is het dan ook van belang niet alleen naar JAS, maar ook naar de resultaten van de reguliere aanpak van het Jongerenloket worden gekeken.

Deze resultaten zijn volgens het college hoopgevend. Tegelijkertijd heeft het college de intentie om de jeugdwerkloosheid verder terug te dringen, met als ultieme droom dat iedere jongere die in Rotterdam van school afkomt, een baan heeft. In de periode 2015-2018 zijn er grote stappen gemaakt in de aanpak van jeugdwerkloosheid in Rotterdam. Tegelijkertijd ligt er ook nu nog een forse uitdaging om het aantal jongeren met een bijstandsuitkering verder terug te dringen. De komende periode zal hier met de Doorontwikkeling Jeugdwerkgelegenheid, de doorontwikkeling van het Jongerenloket, en de af te sluiten Leer-Werkakkoorden, fors op worden ingezet. Wij beschouwen dit als belangrijke stappen in de realisatie van ons ideaal waarin iedere Rotterdamse jongere de mogelijkheid heeft zijn talenten te benutten en zich verder te ontwikkelen.

Een laatste algemene opmerking bij het rekenkamerrapport is dat het onderzoek al in

2016 is ingezet. In de afgelopen jaren is de gemeente tot vergelijkbare inzichten gekomen en zijn zeker op het niveau van de aanbevelingen de afgelopen jaren al veel verbeteringen die benoemd worden, ingezet. Een voorbeeld hiervan is de doorontwikkeling bij het Jongerenloket die mede is gebaseerd op de uitkomsten van een zevental consultatierondes over de dienstverlening van het Jongerenloket met externe partners en jongeren zelf. Dit heeft, met ingang van 2018, geleid tot een extra financiële bijdrage aan het Jongerenloket om de omslag naar intensievere dienstverlening en meer maatwerk mogelijk te maken.

reactie op de hoofdconclusies

In uw bestuurlijke nota zijn zes hoofdconclusies geformuleerd. Deze zijn hierna cursief weergegeven met daaronder de reactie van het college.

1. Het gemeentelijke jeugdwerkloosheidsbeleid heeft slechts een bescheiden bijdrage geleverd aan het terugdringen van de jeugdwerkloosheid in Rotterdam. In 2015 waren er rond de 10.000 werkloze jongeren. Van 2015 tot en met 2017 heeft de gemeente jaarlijks slechts 1.100 bijstandsgerechtigde jongeren succesvol naar school en werk begeleid. Een deel van hen viel bovendien daarna weer terug in de bijstand. De gemeente heeft niet-uitkeringsgerechtigde jongeren waarschijnlijk in maar zeer beperkte aantallen naar werk of school begeleid. Met de vanuit JAS gefinancierde instrumenten zijn jaarlijks nog geen 200 (al dan niet uitkeringsgerechtigde jongeren) naar werk begeleid.

Reactie college

De Rekenkamer concludeert dat het gemeentelijke jeugdwerkloosheidsbeleid slechts een bescheiden bijdrage heeft geleverd aan het terugdringen van de jeugdwerkloosheid in Rotterdam. Het college deelt deze conclusie niet. Uiteraard zijn veel andere factoren van belang bij de daling van de jeugdwerkloosheid, maar, zonder voorbij te gaan aan het feit dat er tot op heden sprake is van een forse uitdaging, is de gemeente een andere zienswijze toegedaan op basis van de behaalde resultaten.

Het programma JAS heeft langs twee sporen inzet geleverd om het aantal jongeren met een bijstands- of WW-uitkering structureel te verminderen. Als eerste via een betere aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt en als tweede via begeleiding van jongeren naar werk of onderwijs.

Terugkijkend valt te concluderen dat deze strategie ertoe heeft geleid dat in 2017 totaal 441 jongeren minder de bijstand zijn ingestroomd dan vooraf geprognosticeerd (prognose instroom 2017: 2.540, realisatie instroom 2017: 2.099), dit betekent dat de doelstelling om de instroom van jongeren in de bijstand te verminderen, ruimschoots is behaald.

Als gevolg van de invoering van de Participatiewet - op dezelfde datum als de start van het programma JAS - is de groei van de zogenoemde 'nieuwe doelgroep' in 2016 en 2017 hoog geweest. Daarnaast was de toename van het aantal statushouders, als gevolg van de migratiecrisis, bij aanvang van het programma niet voorzien. De doelstelling van het programma om eind 2017 het bestandsvolume te hebben teruggebracht tot 2.366 jongeren is, rekening houdend met het aantal statushouders en nieuwe doelgroep¹⁰, behaald en gereduceerd tot 1.933 jongeren. Dit betekent een

¹⁰ Raadsinformatiebrief; "Terugblik programma Jongeren aan de Slag"; kenmerk 2018/017; d.d. 02 mei 2018

positief verschil van 433 jongeren.

Ook de doelstelling om in 2017 totaal 590 jongeren uit de bijstand naar werk te laten uitstromen is, met de toeleiding van 672 jongeren naar werk, ruimschoots gehaald. Al met al is met het jeugdwerkloosheidsbeleid bereikt dat: 1) de instroom van jongeren in de bijstand aanzienlijk is gereduceerd, 2) de doelstelling op uitstroom naar werk ruimschoots is behaald en 3) het totale bestandsvolume in 2017 met 32% t.o.v. 2015 is teruggebracht. Resultaten die tot tevredenheid stemmen en tegelijkertijd een vertrekpunt vormen om jeugdwerkloosheid nog verder terug te dringen.

Dit positieve resultaat neemt uiteraard niet weg dat er een forse uitdaging blijft bestaan om het aantal jongeren met een bijstandsuitkering verder terug te dringen, maar het college is niet van mening dat de inzet van de afgelopen jaren slechts bescheiden bijdrage is.

2. Een oorzaak van het feit dat de bijdrage maar bescheiden is geweest, is het betrekkelijk kleine bereik van het Jongerenloket. De beperkte inzet van communicatie om het Jongerenloket bij jongeren bekendheid te geven, is hier debet aan. Ook heeft het Jongerenloket onder sommige jongeren een slecht imago. Tot slot kregen de jongeren die wel bij het Jongerenloket kwamen niet allemaal een intakegesprek.

Reactie college

Het college deelt deze conclusie ten dele. Er leven in Rotterdam meer dan 100.000 jongeren in de leeftijd van 15 tot 27 jaar. Het grootste gedeelte van hen groeit kansrijk op en ervaart ondersteuning uit hun omgeving bij het oplossen van eventuele problemen. Voor een klein deel van de jongeren verloopt hun weg naar een zelfredzame toekomst minder soepel. Zij doen een beroep op de participatiewet, de WMO of komen in aanraking met leerplicht of de RMC wet. Voor deze jongeren is het belangrijk te weten wat het Jongerenloket doet en voor hen kan betekenen. Wij zijn dan ook van mening dat het Jongerenloket geen groot maar wel een effectief bereik onder deze doelgroep moet hebben. Daar werkt het Jongerenloket ook aan, onder andere door de campagne Zorg Dichtbij door middel van posters op scholen en huizen van de wijk, aanpassingen op de website en begin 2019 lanceert het Jongerenloket een korte video over de dienstverlening van het Jongerenloket. De bedoeling is dat deze voor iedereen die minder taalvaardig, of licht verstandelijk beperkt is, ook duidelijk is.

Jongeren die zich aan de balie melden met een vraag die niet door het Jongerenloket kan worden beantwoord worden geholpen om de juiste ingang voor hun vraag te vinden. Dat geldt ook voor jongeren ouder dan 27 en jongeren die een beroep willen doen op de participatiewet maar in een andere gemeente staan ingeschreven. In alle overige gevallen geldt dat jongeren - ook NUG'ers - altijd een intakegesprek krijgen. Jongeren kunnen hiervoor een afspraak laten plannen of gebruik maken van de vrije inloop om direct met een Jongerenconsulent te praten.

3. Verder heeft de gemeente voor slechts de helft van de jongeren die een intakegesprek had, vervolgens ook structurele begeleiding naar werk en school opgestart. Dit gebeurt aan de hand van een begeleidingsplan. Dat de andere helft dit niet kreeg, komt onder meer door een grote uitval tijdens de verplichte zoekperiode op grond van de Participatiewet. Maatregelen om de

uitval te beperken zijn onvoldoende succesvol gebleken. Daarnaast krijgen veel niet uitkeringsgerechtigde jongeren die zich bij het Jongerenloket melden (de zogenoemde NUG-ers) geen structurele begeleiding, ondanks beloften van de gemeente om dit wel aan te bieden.

Reactie college

Het college deelt deze conclusie met de rekenkamer. Er is grote uitval tijdens de zoekperiode. Tegelijkertijd is er onverminderd aandacht om uitval gedurende de zoekperiode verder terug te dringen. Bijvoorbeeld door middel van de inzet van jongerenwerkers. Maatregelen om (ongewenste) uitval van jongeren gedurende de zoekperiode verder terug te dringen, krijgen eveneens aandacht binnen het programma Doorontwikkeling Jeugdwerkgelegenheid. En hoewel de uitval gedurende de zoekperiode fors lijkt, staat dit zeker niet gelijk aan het aantal jongeren dat geen begeleidingsplan krijgt. Immers, tijdens het intakegesprek kan blijken dat de jongere bijvoorbeeld niet in aanmerking komt voor een uitkering. In deze situaties resulteert een intakegesprek niet in een begeleidingsplan in het kader van de bijstandsuitkering, maar mogelijk in een doorwijzing naar andere dienstverlening. Daarnaast komt het ook voor dat jongeren gedurende de zoekperiode werk vinden of een opleiding gaan volgen, waardoor zij niet terugkomen voor het daadwerkelijk aanvragen van de bijstandsuitkering. Zie voor inhoudelijke reactie op NUG-beleid aanbeveling 1.

4. Na vaststelling van hun begeleidingsplan worden jongeren niet alleen begeleid op het Jongerenloket (of bij W&I) maar gaan daarnaast vaak ook naar een zogeheten 'traject' bij een externe aanbieder. Hier krijgen jongeren een combinatie van groepstrainingen en persoonlijke coaching. Wanneer jongeren op een bij hun situatie passend traject terecht komen en dit ook gaan volgen, dan heeft dit volgens henzelf vaak positieve effecten op hun arbeidsmarktvaardigheden, welzijn en persoonlijke ontwikkeling. Het is daarmee aannemelijk dat het hun kansen op de arbeidsmarkt versterkt.

Reactie college

Het college deelt de conclusie van de rekenkamer dat door middel van een passend traject de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt worden vergroot. Het doel van de aanpak jeugdwerkgelegenheid is om kansen van jongeren op de arbeidsmarkt te vergroten. Als dit beter kan bij een extern traject, zal dit in het belang van de jongere ingekocht worden. Zie ook aanvullend de reactie op aanbeveling 4.

5. Van de bijstandsjongeren - die structurele begeleiding kregen – stroomde slechts een derde binnen twee jaar uit naar school of werk. Oorzaken zijn:

- a Een substantieel deel van de jongeren is niet tevreden over de ondersteuning door de jongerencoaches en de consultants van W&I, onder meer vanwege het ontbreken van een vertrouwensrelatie.
- b Er zijn tekortkomingen in de noodzakelijke schulddienstverlening en de opvang van dakloze jongeren.
- c Jongerencoaches sturen jongeren niet altijd naar een traject dat bij hen past. Vaak worden deze jongeren dan door het traject teruggestuurd naar het Jongerenloket, of de jongeren blijven zelf weg. Hierdoor worden niet alle jongeren tijdig met een passend traject ondersteund.

Reactie college

Voor wat betreft conclusie 5a herkent het college dat jongeren vaak wel maar niet altijd, tevreden zijn over de ontvangen ondersteuning. Uit eigen onderzoek in 2017 en 2018 blijkt dat jongeren de dienstverlening van het Jongerenloket met gemiddeld een

6.6 beoordelen. Dit is goed, maar kan beter. Daarom is er gekozen voor de doorontwikkeling van het Jongerenloket met meer maatwerk en een intensievere dienstverlening. Daar hoort ook het werken met intakespecialisten en een langere intake volgens de methodiek van de brede uitvraag bij, om zo de hulpvraag van de jongeren goed in beeld te brengen en de uitval te beperken.

Wij realiseren ons dat er sprake is van twee kanten aan de relatie tussen de jongere en de gemeente wanneer een beroep wordt gedaan op de Participatiewet. De gemeente pleegt inzet om jongeren een toekomstperspectief te bieden met een zo groot mogelijke economische zelfredzaamheid. Tegelijkertijd ontvangen jongeren een bijdrage vanuit overheidsmiddelen waaraan regels zijn verbonden. Wij denken duidelijkheid hierover te scheppen door aan de voorkant helder aan te geven wat jongeren van de gemeentelijke dienstverlening kunnen verwachten én wat van hen wordt verwacht. Dat gezegd hebbende zijn we dan ook van mening dat de gemeente een voorbeeldrol vervult en gemaakte afspraken na moet komen.

Ten aanzien van de vertrouwensrelatie herkennen wij de problematiek. Jongeren geven vaak niet van begin af aan volledig inzicht in hun problematiek. Slechte ervaringen uit het verleden en schaamte ten aanzien van de eigen situatie kan daar een onderliggende oorzaak van zijn. Het is dan ook een kenmerk van deze doelgroep en een gegeven dat psychologische aspecten kent. Desalniettemin zijn we van mening dat het handelen van de gemeente een positief effect op het vertrouwen van jongeren zou moeten hebben. En zien wij tevens de meerwaarde van trajectbegeleiders hierin.

Voor wat betreft 5b stelt de rekenkamer dat door het tekort aan crisisopvangplekken voor dakloze jongeren, de dienstverlening niet goed uit de verf komt. De gemeente erkent dat er wachtlijsten waren voor de crisisopvang. Hierdoor kon het langer duren dan gewenst voordat een jongere opgevangen kon worden. Inmiddels is hier een flinke slag in gemaakt. Door meer regie te voeren op de plaatsing en de doorstroming, is er momenteel geen wachtlijst meer voor de crisisopvang. Ook zijn de werkprocessen tijdens de onderzoeksfase verbeterd, waardoor jongeren eerder hun indicatie en ondersteuningsplan hebben en eerder opgevangen kunnen worden in begeleid- of beschermd wonen. Het Jongerenloket helpt dak- en thuisloze jongeren tot en met 22 jaar. Vanaf 23 jaar worden jongeren verwezen naar Centraal Onthaal Volwassenen. Overigens wordt er in de nachtopvang voor volwassenen (23+) hard gewerkt aan het verbeteren van de privacy, mede naar aanleiding van het rekenkamerrapport over de maatschappelijke opvang¹¹.

Wat betreft de schulddienstverlening heeft het college, gezien de grote maatschappelijke impact, reeds besloten tot intensivering van de aanpak via het Deltaplan Schulden. Jongeren krijgen hierin een prominente plek. Daarnaast is als onderdeel van het programma Elke Jongere Telt een pilot gestart met de naam Schuldbudgetbeheer. Hierin krijgen jongeren weekgeld en worden schulden via de Kredietbank Rotterdam afgelost. Deze pilot loopt momenteel met jongeren die een traject volgen bij De Nieuwe Kans.

Voor wat betreft conclusie 5c erkent het college dat de dienstverlening van het Jongerenloket verbeterd kan worden als de gemeente beter in staat is te kunnen

¹¹ Reactie B&W op rekenkamerrapport Maatschappelijke Opvang d.d. 24 april 2018 kenmerk 18bb3100

bepalen welk traject het beste past bij welke jongere. Het Jongerenloket experimenteert of dit (deels) kan met behulp van slimme data-analyse.

6 De gemeente pleegt gevarieerde inzet om de jeugdwerkloosheid terug te dringen. Door het uitblijven van goede registratie en evaluatie weet de gemeente echter niet of haar inzet effectief is en is zij dus niet goed in staat te sturen op het terugdringen van jeugdwerkloosheid.

Reactie college

Het college erkent dat de registratie van de diverse trajecten niet optimaal is, waardoor de gemeente in de afgelopen periode minder goed in staat is geweest om te sturen op de effectiviteit van de ingezette trajecten. Er worden stappen gezet om de registratie te verbeteren. Het Jongerenloket heeft daarnaast in 2018 de mogelijkheden van een data gedreven segmentatie-analyse onderzocht met kenmerken zoals leeftijd, opleidingsniveau, startkwalificatie, aantal banen etc. Op basis hiervan kan bij een betere registratie worden vastgesteld welke interventies het beste werken voor welk "segment" jongeren.

Reactie op aanbevelingen

In uw bestuurlijke nota zijn 8 aanbevelingen geformuleerd. Deze staan hierna cursief weergegeven met daaronder de reactie van het college.

1. Geef ook NUG'ers die zich bij het Jongerenloket melden structurele begeleiding. Bied ook hen een traject aan.

Reactie college

Het college omarmt deze aanbeveling en heeft deze ook al ingezet. De gemeente geeft, zoals bekend, uitvoering aan de Participatiewet. Dit betekent ook dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden (NUG'ers). Binnen het programma JAS waren ook ingekochte trajecten die nadrukkelijke bedoeld waren voor NUG'ers. Echter, pas in 2017 zijn de beleidsregels NUG opgesteld en op 1 februari 2018 gepubliceerd. Na die datum zijn ook de werkinstructies voor de medewerkers ontwikkeld. Doordat dit beleid in de loop van 2018 daadwerkelijk is geïmplementeerd, is het voor de uitvoeringsorganisatie pas sindsdien mogelijk hier uitvoering aan te geven.

2. Zorg voor een grotere bekendheid en een beter imago van het Jongerenloket onder jongeren, zodat zij weten dat ze voor goede hulp bij hun werk- of scholingsvragen naar het loket kunnen gaan en dit ook doen.

Reactie college

Wij delen het uitgangspunt dat jongeren hun weg naar het Jongerenloket moeten kunnen vinden, maar omarmen deze aanbeveling zoals door de Rekenkamer verwoordt, slechts deels. In onze ogen is het belangrijk dat jongeren die het Jongerenloket nodig hebben, over informatie beschikken over het Jongerenloket en wat het loket voor hen kan betekenen. In die zin zijn we het eens met de aanbeveling en willen we ervoor zorgen dat de kennis over het loket in netwerk rond die jongeren aanwezig is.

Aan het imago van het Jongerenloket zitten aspecten die voor het college niet te beïnvloeden zijn en die te maken hebben met de beleving en sociale omgeving van de jongere. Wij omarmen dit deel van de aanbeveling dan ook niet maar zetten in op

die onderdelen die wij als gemeente wel kunnen beïnvloeden zoals de klanttevredenheid over de dienstverlening van het Jongerenloket, zoals ook door de Rekenkamer genoemd in aanbeveling 7. Zie ook aanvullend de reactie op conclusie 2.

3. Dring de uitval in de zoekperiode terug. Zorg dat jongeren ondersteuning van jongerenwerkers of jongerencoaches tijdens de zoekperiode ontvangen. Houd als gemeente overzicht over het ondersteuningsproces door deze gekoppelde professionals en blijf in contact. Gebruik ook de reeds verzamelde data van de terugbelmaatregel om op geaggregeerd niveau te achterhalen welke redenen jongeren hebben om na de zoekperiode toch niet terug te keren naar het Jongerenloket.

Reactie college

Het college erkent dat de uitval tijdens de zoekperiode een aandachtspunt is en omarmt om die reden de aanbeveling. Daarom heeft het college in 2017 2.2 miljoen uitgetrokken om meer jongerenconsulenten in te zetten voor een intensievere dienstverlening. Eén van de maatregelen die het Jongerenloket in dat kader in 2017 heeft genomen is de maatregel om jongerenconsulenten meer tijd te geven om het intakegesprek (het eerste gesprek) te voeren. Daardoor kan een beter beeld gekregen worden van de problematiek die speelt. Daarnaast kunnen jongeren gedurende de zoekperiode gebruik maken van een coach (welzijnswerk) om zo ook de uitval te beperken. Het Jongerenloket zoekt in dit vraagstuk voortdurend naar mogelijkheden om, binnen de wettelijke beperkingen, jongeren binnen boord te houden.

4. Reserveer meer budget voor trajecten. Op basis van de ervaringen van jongeren is het namelijk aannemelijk dat trajecten hun kansen op de arbeidsmarkt vergroten. Bovendien hecht de rekenkamer eraan dat het Jongerenloket meer jongeren structurele begeleiding gaat bieden, dit betekent ook een grotere vraag naar trajectplaatsen.

Reactie college

Het college omarmt de aanbeveling, en ook de conclusie dat deze trajectplaatsen de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt vergroten. Jongeren zijn de toekomst voor Rotterdam en de gemeente wil om die reden ook investeren in de talenten van jongeren in deze stad. Wel belangrijk om hierbij te vermelden is dat het totale participatiebudget afneemt, en ook het aantal jongeren in de bijstand relatief sneller afneemt, waardoor een absolute daling van het budget wellicht niet te voorkomen is.

5. Voer alsnog het gemeentelijke voornemen uit om onderzoek te doen naar de netto-effecten van de trajecten, en beoordeel op basis daarvan of de gemeente een traject al dan niet moet continueren. Kom op deze wijze tot een effectief trajectaanbod, waarbij bekend is welke trajecten voor welke jongeren werken.

Reactie college

Het college omarmt deze aanbeveling. Door verbeterde registratie zullen de netto-effecten in de toekomst beter te meten (moeten) zijn. Het Jongerenloket onderzoekt momenteel of door slimme data-analyses het koppelen van een jongere aan een passend traject beter gefaciliteerd kan worden. Zie ook de reactie op conclusie 6.

6. Richt het trajectkeuzefiltersysteem voor klantconsulenten zo in dat zij makkelijk kunnen zien wat per traject de geldende contra-indicaties zijn, maar ook wat het niveau van de capaciteiten

én van de motivatie van de jongeren is waar het traject zich op richt. Kom op deze wijze tot een werkend instrument om jongeren te matchen aan een passend traject.

Reactie college

Het college omarmt deze aanbeveling, zeker omdat ook het college van mening is dat de match van een jongere met een passend traject, cruciaal is. Daarom is het college voornemens dat elke jongere met een bijstandsuitkering in de toekomst een digitaal persoonlijk profiel opbouwt, dat inzicht geeft in het ontwikkelperspectief. Denk hierbij aan kansen, belemmeringen en uitdagingen op de verschillende leefgebieden, in motivatie en gedrag. Maar ook een uitstroomperspectief met kansen en uitdagingen in relatie tot de mogelijkheden richting opleiding of werk.

7. Bewerkstellig een hogere tevredenheid onder jongeren over de dienstverlening door de klantconsulenten van Jongerenloket en W&I. Houd hiervoor systematisch een klantonderzoek en gebruik de oordelen en ervaringen van jongeren als informatie om van te leren en het functioneren van de dienstverlening te verbeteren.

Reactie college

Het college deelt het belang om systematisch een klantonderzoek te houden en de uitkomsten te gebruiken om een hogere tevredenheid onder jongeren over de dienstverlening te bewerkstelligen. Deze aanbeveling zoals door de Rekenkamer verwoord, wordt dan ook omarmd. Vanaf komend jaar gaat het Jongerenloket de klanttevredenheid continu onderzoeken met de NPS (Netto Promotor Score). Dit is het instrument dat door het hele concern gebruikt wordt om inzicht te krijgen in de klanttevredenheid over de dienstverlening.

8. Verzamel de relevante stroomcijfers van het dienstverleningsproces (en de toegang daartoe) voor jeugdwerklozen. Creëer op die manier inzicht in de mate van uitval van jongeren uit de keten. Verkrijg zo ook inzicht in de mate waarin jongeren na vaststelling van hun plan moeten wachten op een arbeidsvormingstraject en/of op hulp bij hun huisvestingsprobleem, schulden, gezinsproblematiek of psychische problematiek.

Reactie college

Het college omarmt deze aanbeveling in die zin, dat het Jongerenloket bezig is stroomcijfers van jongeren die gebruik maken van het dienstverleningsproces structureel vorm te geven en beschikbaar te maken. Data gedreven werken is een belangrijk aandachtspunt binnen het Jongerenloket. Zo verkennen wij of het mogelijk is om met behulp van data-analyse meer zicht te krijgen op de jongeren die uitvallen, en dan specifiek in de zoekperiode. Als de gemeente beter weet welke jongeren uit vallen, of dreigen uit te vallen kan geprobeerd worden dit te voorkomen door passende maatregelen te treffen.

3-2 **nawoord rekenkamer**

De rekenkamer dankt het college voor haar reactie op het rapport. Het college geeft aan vier van de zes conclusies van de rekenkamer geheel (conclusie 3,4,5 en 6) en één conclusie gedeeltelijk over te nemen (conclusie 2). Ze omarmt alle acht aanbevelingen; in één geval gedeeltelijk en in de andere gevallen geheel. Uit de toelichtingen door het college in de reactie komt echter het beeld naar voren dat het college verschillende conclusies zegt te delen en aanbevelingen te willen volgen, maar dit in werkelijkheid niet duidelijk of maar gedeeltelijk doet. Afgaande op de toelichting is het de

rekenkamer niet duidelijk of het college conclusie 3 en 5a werkelijk deelt, en of aanbeveling 3 en 8 werkelijk omarmd worden. Daarnaast blijkt uit de toelichting bij de reactie op aanbeveling 4, dat het college deze aanbeveling in feite niet omarmt.

Alvorens in te gaan op de reacties van het college op de afzonderlijke hoofdconclusies en aanbevelingen, reageert de rekenkamer op de algemene reactie van het college, zoals gesteld in de vierde alinea van haar reactie. Het college geeft op die plek aan dat het bij een beoordeling van de aanpak jeugdwerkloosheid van belang is niet alleen te kijken naar JAS, maar ook naar de resultaten van de reguliere aanpak van het Jongerenloket. Dit is uiteraard ook wat de rekenkamer heeft gedaan. Verder schrijft het college dat de gemeente de afgelopen twee jaar al verschillende verbeteringen in haar werkprocessen heeft doorgevoerd welke nu door de rekenkamer worden aanbevolen. Naar het oordeel van de rekenkamer is dit echter niet het geval. De rekenkamer zal hieronder, bij het behandelen van de reactie op de afzonderlijke conclusies en aanbevelingen, verduidelijken waarom zij dit oordeel toegedaan is.

hoofdconclusies

De rekenkamer vindt het zorgelijk dat het college hoofdconclusie 1 (de bijdrage van de gemeente aan de terugdringing van de jeugdwerkloosheid is slechts bescheiden geweest) niet deelt. Het college onderbouwt haar afwijzing van deze conclusie alleen met een drietal cijfers over de bijstand. Voor twee van de aangehaalde cijfers - de kleinere instroom in de bijstand en het afgenomen totaal aantal bijstandsjongeren ¹² - is niet aangetoond dat zij (deels) te danken zijn aan succesvolle gemeentelijke inzet op jeugdwerkloosheid. Minder (nieuwe) bijstandsjongeren betekent immers niet vanzelfsprekend minder jeugdwerkloosheid: veel werkloze jongeren ontvangen namelijk geen bijstand. Rotterdam kent volgens de laatste cijfers alleen al 9.000 jongeren die geen uitkering hebben, maar ook geen werk, school of UWV-inschrijving. Daarnaast zijn er werkloze jongeren zonder bijstand die wel een UWV-inschrijving hebben. Al deze jongeren zijn werkloos, bijvoorbeeld sinds ze uit de bijstand zijn gestroomd om andere redenen dan het vinden van werk of school ¹³ (dit is zo'n 40% van de bijstandsuitstroom onder jongeren), of het zijn jongeren die nooit in de bijstand hebben gezeten. Verder is te argumenteren dat juist een minder grote inzet van de gemeente om het Jongerenloket bekend te maken, bijdraagt aan een kleinere bijstandsinstream (en daarmee ook aan een kleiner aantal bijstandsjongeren). De gemeentelijke inzet om het loket bekend te maken is inderdaad de laatste jaren niet groot geweest (zie conclusie 2).

Alleen het derde aangehaalde cijfer - de behaalde bijstandsuitstroom naar werk - is logisch en direct te relateren aan een door de gemeente geleverde bijdrage. Echter, dit is juist ook de prestatie waarop de rekenkamer haar conclusie 1 baseert. De gemeente begeleidde in de periode 2015-2018 jaarlijks slechts zo'n 1.100 bijstandsgerechtigde jongeren succesvol naar school of werk (waarvan een vijfde daarna binnen twee jaar weer in de bijstand terugviel) en maar zeer weinig niet-bijstandsgerechtigde jongeren. Dit bij een jeugdwerkloosheid van zo'n 10.000 jongeren. Een vergelijking met Amsterdam laat zien dat dit een bescheiden bijdrage is: die gemeente begeleidde in

¹² Exclusief de nieuwe doelgroepen en de statushouders.

¹³ Zij stromen uit vanwege bijvoorbeeld een partner die inkomsten kreeg, vanwege het onvoldoende verlenen van medewerking, vanwege 'overige redenen' of redenen die door de gemeente niet geregistreerd zijn.

2017 bij een ongeveer even grote absolute jeugdwerkloosheid vijf maal zoveel jongeren succesvol naar werk en tweeënehalf maal zoveel jongeren naar school.¹⁴

In reactie op conclusie 2 stelt het college dat het Jongerenloket reeds aan een effectief bereik werkt met postercampagnes en aanpassingen op de website. Het college maakt echter omvang noch effectiviteit van deze (of andere) communicatieactiviteiten duidelijk. In haar onderbouwing van deze conclusie heeft de rekenkamer aangegeven dat de omvang van de communicatieactiviteiten beperkt is. In de tweede plaats stelt het college dat alleen jongeren die door het Jongerenloket niet geholpen kunnen worden, vanuit de balie worden verwezen naar elders. Het college kan dit echter niet met gegevens onderbouwen. Bovendien hebben diverse door de rekenkamer gesproken jongeren verteld dat de balie hen ten onrechte had heengewezen. Onder deze jongeren waren ook NUG-ers, terwijl het college in haar reactie aangeeft dat dat NUG-ers altijd een intake-gesprek krijgen.

Een belangrijk onderdeel van conclusie 3 is dat veel jongeren uitvallen in de zoekperiode en dat de reeds ingezette maatregelen om de uitval te beperken, onvoldoende succesvol zijn. Het college stelt dat zij deze conclusie deelt, maar haar toelichting maakt het onduidelijk of dit werkelijk het geval is. Het college schrijft namelijk dat zij “tegelijkertijd (...) onverminderd aandacht” heeft voor het terugdringen van de uitval. Hiermee lijkt zij niet te onderkennen dat er méér aandacht nodig is, aangezien de bestaande maatregelen onvoldoende succesvol zijn. Verder stelt het college dat de uitval in de zoekperiode “fors lijkt”, waarmee de suggestie wordt gewekt dat dit in werkelijkheid niet het geval is.¹⁵ Aangezien 34% van de jongeren tijdens de zoekperiode buiten beeld raakt, “lijkt” de uitval niet alleen fors, maar is dit ook werkelijk.¹⁶

Wat betreft deelconclusie 5a is het de rekenkamer niet duidelijk of het college deze wel of niet onderschrijft. Enerzijds schrijft het college dat niet alle jongeren tevreden zijn over de ontvangen ondersteuning, anderzijds haalt zij klantonderzoek van het Jongerenloket aan waaruit blijkt dat jongeren in 2017 en 2018 het loket met gemiddeld een 6,6 beoordeelden. De rekenkamer heeft dit onderzoek niet ontvangen en kan het daarom niet toetsen. Verder geeft het college aan dat er vanuit de zogeheten Doorontwikkeling van het Jongerenloket procesverbeteringen zijn vormgegeven naar aanleiding van de uitkomsten van de klanttevredenheidsonderzoeken. In de enige evaluatiestudie van de Doorontwikkeling die de rekenkamer bekend is,¹⁷ wordt echter een even hoge klanttevredenheid gemeten onder jongeren die volgens het ‘oude’ werkproces zijn geholpen als onder jongeren die het nieuwe proces doorliepen. Hoe de gemeente het klantonderzoek vertaalt naar effectieve procesverbeteringen blijft dus

¹⁴ Amsterdam had in 2017 in absolute cijfers ongeveer evenveel niet-werkende, niet-schoolgaande jonge inwoners als Rotterdam. Bron: Gemeente Amsterdam, ‘Monitor Jeugdwerkloosheid over 2017’, maart 2018, p.11. Bron begeleidingscijfers: Gemeente Amsterdam, ‘Jaarverslag 2017’, p.168. Bij het veel grotere resultaat van de Amsterdamse aanpak jeugdwerkloosheid hoorde ook een ruimere reservering van middelen, namelijk jaarlijks €5,7 mln, tegenover jaarlijks €1,8 mln voor de Rotterdamse aanpak. Bron: Gemeente Amsterdam, ‘Aanvalsplan Jeugdwerkloosheid 2015-2018’, ongedateerd, p.18.

¹⁵ Het college geeft hierna een uiteenzetting over uitval en heenverwijzing vóór de zoekperiode, waardoor de uitval fors zou lijken. Echter, zoals reeds in de bestuurlijke nota te lezen is, heeft de rekenkamer de fase vóór de zoekperiode uiteraard niet meegenomen in de berekening van het aandeel jongeren dat tijdens de zoekperiode bij de gemeente uit beeld raakt.

¹⁶ Het college geeft in haar reactie aan dat een klein deel van deze jongeren in deze vier weken school of werk zal hebben gevonden. Dat klopt, maar hierover heeft de gemeente geen gegevens. Bovendien gold dit ook al voor het percentage jongeren buiten beeld in 2015, dat toen 30% was en daarmee reden voor het starten van de uitvalmaatregelen.

¹⁷ Gemeente Rotterdam, ‘Evaluatie Pilot Jongerenloket’, november 2017

onduidelijk. Bovendien kondigt het college bij haar reactie op aanbeveling 7 aan dat zij klanttevredenheid in de toekomst wel systematisch gaat monitoren. Zij ziet op dit punt dus zelf toch ook nog ruimte voor verbetering.

In reactie op deelconclusie 5b wijst het college op de gerealiseerde capaciteitsvergroting in de jongeren crisisopvang en verbeterde toegang tot de Wmo voor dak- en thuisloze jongeren, op plannen voor verbetering van de omstandigheden in de opvang voor dakloze jongeren ouder dan 22 jaar, en op plannen voor betere schulddienstverlening aan jongeren. De rekenkamer gaat er dan ook vanuit dat het college de deelconclusie onderschrijft.

In antwoord op de conclusie dat de gemeente nog geen goede matching aan trajecten realiseert (conclusie 5c) en dat de gemeente de effectiviteit van haar inzet niet in beeld heeft (conclusie 6), stelt het college dat het Jongerenloket hier inderdaad verbeterlagen wil maken. Hiervoor stelt het college vooral “slimme data-analyse” of “data gedreven segmentatie-analyse” voor. Op deze voorgenomen aanpak zal de rekenkamer terugkomen bij het behandelen van de reactie op aanbevelingen 5. De rekenkamer merkt op dat het college niet reageert op de bevinding dat de gemeente de omvang de jeugdwerkloosheidsdoelgroep onvoldoende monitort.

aanbevelingen

Het college zegt de eerste aanbeveling te omarmen. In de toelichting geeft het college aan dat het reeds sinds medio 2018 de praktijk is dat ook NUG-ers structurele begeleiding krijgen. Daarvoor had de uitvoeringsorganisatie dit volgens het college nog niet in haar werkinstructies opgenomen omdat de beleidsregels NUG “pas in 2017” zijn opgesteld. De rekenkamer wijst erop dat al op grond van de Participatieverordening Rotterdam 2015 dienstverlening aan jonge NUG-ers mogelijk was,¹⁸ zoals het aanbieden van een traject.

Het college deelt de aanbeveling om het imago van het Jongerenloket te verbeteren (deel van aanbeveling 2) niet, zo schrijft ze. De rekenkamer betreurt dit, omdat juist imagoverbetering een kans biedt om het bereik van het Jongerenloket te vergroten.

Aanbeveling 3 (dring de uitval in de zoekperiode terug) wordt door het college omarmd. Het college verwijst hierbij naar de reeds ingezette uitvalmaatregelen en formuleert geen voornemens om deze voortvarender uit te voeren en de inzet en opbrengst te gaan monitoren. De huidige inzet is echter onvoldoende succesvol gebleken, zo wil de rekenkamer nogmaals benadrukken. Niet een voortzetting, maar een intensivering van de maatregelen is dus nodig. Het college noemt daarnaast nog de zoektocht om binnen wettelijke beperkingen te blijven. Het is de rekenkamer niet duidelijk waarom het college niet daadkrachtiger achter de uitvoering van haar eigen beleid gaat staan.

Het college zegt het eens te zijn met de aanbeveling (4) om meer jongeren een trajectplaats aan te bieden. Toch denkt zij dat een absolute daling van het budget misschien niet te voorkomen is. Daarmee neemt het college de aanbeveling dus in feite niet over. Immers, als het college in de toekomst inderdaad meer NUG-ers structurele begeleiding wil gaan aanbieden, zoals de rekenkamer aanbeveelt en ook

¹⁸ Gemeente Rotterdam, ‘Participatieverordening Rotterdam 2015’, Gemeenteblad 25 maart 2015

het college bij haar reactie op aanbeveling 1 bevestigde, zal dit geen verlaging van het benodigde budget met zich meebrengen. Eerder een verhoging.

In reactie op aanbeveling 5 verwijst de gemeente naar haar plannen voor “slimme data-analyse” om de verwijzing naar trajecten te verbeteren. Ook in haar reactie op de conclusies 5c en 6 refereert het college aan deze voornemens, waarbij ze “data gedreven segmentatie-analyse” ook zegt te willen gaan inzetten voor het bepalen van de effecten van de trajecten. De rekenkamer wil er op wijzen dat het tweede een voorwaarde is voor het eerste: effectievere verwijzing (met of zonder “segmentatie-analyse”) is pas mogelijk als de trajecteffecten bekend zijn. Echter, de gemeente kondigt al sinds voorjaar 2016 aan dat zij de trajecteffecten wil bepalen door middel van slimme data-analyse, maar dat is tot nog toe niet gelukt. Dat komt in de eerste plaats omdat daarvoor een dataset nodig zou zijn die de trajectresultaten van een groot aantal individuele jongeren bevat. Er is daardoor een lange meetperiode nodig om genoeg data te hebben voor analyse, maar de gemeente heeft deze resultaten de laatste jaren onvoldoende geregistreerd. In de tweede plaats is – zowel voor betere verwijzing als voor effectbepaling – systematische kennis over de inhoud van de trajecten nodig. Ook deze is nog niet in kaart gebracht door de gemeente.

Wat betreft “slimme data-analyse” heeft de rekenkamer wel kunnen zien dat de gemeente deze in 2017 en 2018 toepaste om de caseload-verdeling en -ontwikkeling te volgen bij de verschillende afdelingen van Jongerenloket en W&I. De rekenkamer merkt op dat de gemeente deze analyse heeft belegd bij externe, door OBI op tijdelijke basis ingehuurde projectmedewerkers. De gemeente heeft ook de rekenkamer vervolgens aangeraden om haar analyseverzoeken bij deze projectmedewerkers neer te leggen. Deze analisten hebben veel ict-kennis, maar missen de kennis van de uitvoeringsprocessen die de gemeenteambtenaren hebben. Daarbij viel het de rekenkamer op dat gemeenteambtenaren het technisch ingewikkelde datamodel van de procesmethode zelf niet kunnen bevragen, laat staan de achterliggende algoritmes kennen. Daardoor wordt het model niet gemakkelijk aan de inhoud van de processen getoetst. Beide kennisdomeinen zijn in de praktijk nog te weinig op elkaar aangesloten.

Vanwege deze dataregistratie- en kennisdelingsproblemen acht de rekenkamer de voorgestelde “data gedreven segmentatie-analyse” op korte termijn geen haalbare methode om de urgente knelpunten in het jeugdwerkloosheidsbeleid op te lossen. Zij raadt het college aan zich in plaats daarvan te richten op het – reeds lang voorgenomen – registreren en analyseren van de data die nodig zijn voor netto-effectmeting. Zij verwijst het college naar paragraaf 2-6 van de nota van bevindingen voor een beschouwing van de te hanteren methoden.

Ook aanbeveling 8 wordt door het college omarmd, schrijft het college. De gemeente is op dit vlak ook al bezig, voegt zij toe. Uit de toelichting blijkt echter niet of de gemeente van plan is om de (meest essentiële) peil- en stroomcijfers te verzamelen die nodig zijn om de mate van toegang tot, en de uitval uit de keten te bepalen. Dit is wel hoe de rekenkamer de aanbeveling heeft bedoeld, en daarom is het de rekenkamer niet duidelijk of het college deze aanbeveling ook op die manier onderschrijft.

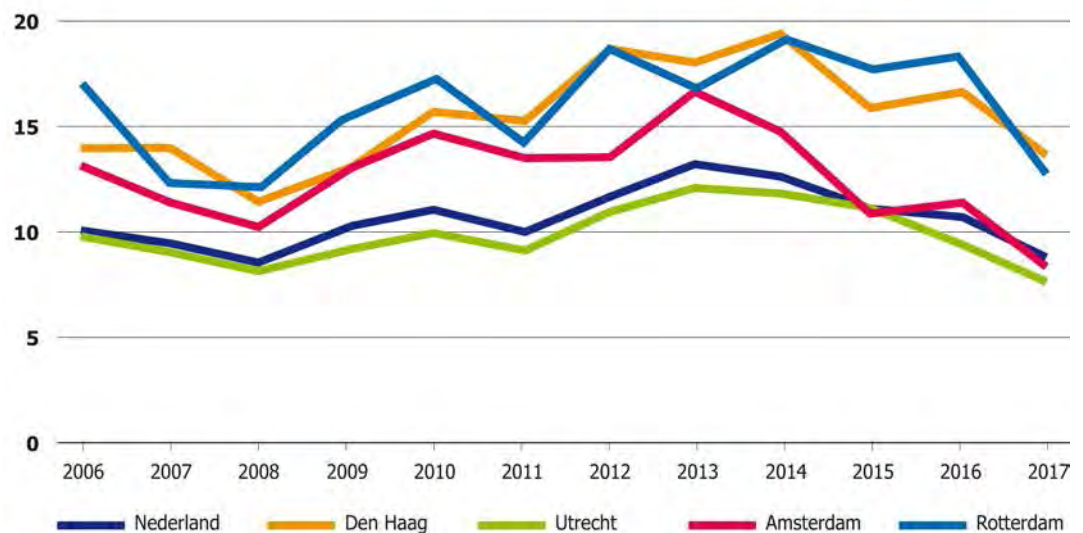
nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Jongeren hebben nog een lang arbeidsleven voor zich. Het is voor hun arbeidscarrière en welzijn belangrijk dat hun werkzame leven goed van start gaat. Maar jongeren zijn ook een kwetsbare groep op de arbeidsmarkt. Onder hen is de werkloosheid de laatste jaren bijna dubbel zo hoog als onder de totale bevolking.¹⁹ In Rotterdam is jeugdwerkloosheid bovendien nog meer een probleem dan in andere Nederlandse steden. Rotterdam is de enige gemeente die al vijftien jaar in de top vijf staat van gemeenten met de hoogste jeugdwerkloosheid. In figuur 1-1 is te zien dat Rotterdam ook ten opzichte van de vier grote steden in het laatste decennium structureel het hoogste of een na hoogste jeugdwerkloosheidspercentage kende. Hoewel het jeugdwerkloosheidspercentage sinds 2016 daalt, was het jeugdwerkloosheidspercentage in 2017 nog altijd de helft hoger dan in Utrecht, Amsterdam en Nederland als geheel.²⁰ Er waren daarmee volgens het CBS in 2016 circa 9.000 werkloze jongeren in Rotterdam. In 2017 was dit afgenomen tot 6.000 jongeren.

figuur 1-1 ontwikkeling jeugdwerkloosheidspercentages (15 tot 25 jaar) G4 en landelijk



bron: CBS.

¹⁹ CBS Statline, 'Arbeidsdeelname en werkloosheid per maand', verkregen op 15 november 2018 van:

<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=80590NED&D1=3-7,10-13&D2=0&D3=a&D4=7-14&HD=181127-1116&HDR=T&STB=G1,G3,G2>

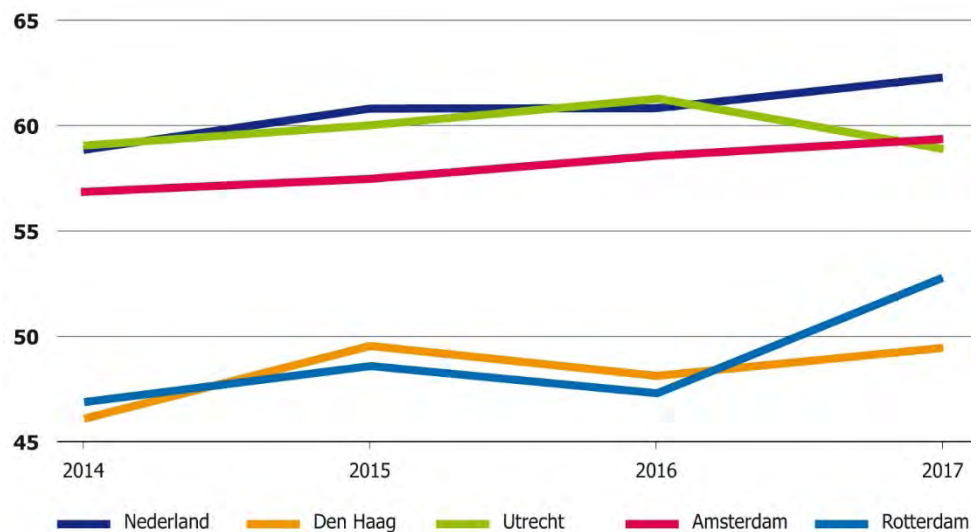
²⁰ CBS Statline, 'Arbeidsdeelname; regionale indeling 2017', verkregen op 30 maart 2018 van:

<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83933NED/table?ts=1526211645782>

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verwijst met de term ‘werkloosheid’ naar het aandeel van de beroepsbevolking dat niet werkt, maar wel recent op zoek is geweest naar een baan en hiervoor direct beschikbaar is. Daarbij moet worden opgemerkt dat ook schoolgaande en studerende jongeren die een (bij)baan zoeken, meetellen in het jeugdwerkloosheidspercentage. Als een jongere daarentegen niet werkt en niet naar school gaat, maar ook niet recent heeft gezocht naar werk, wordt deze jongere niet meegeteld als werkzoekend. Daardoor zijn thuiszittende jongeren die gedemotiveerd zijn geraakt om werk te zoeken niet zichtbaar in het werkloosheidspercentage.

Een manier om inzicht te verkrijgen in de omvang van het niet-werkende gedeelte van de bevolking (waarvan het ene deel niet meer zoekt vanwege motivatieverlies en het andere deel een bewuste keus maakt om niet naar werk op zoek te gaan, bijvoorbeeld omdat ze naar school gaan en daarnaast niet willen werken of omdat ze voor kinderen thuis zorgen) is de netto-arbeidsparticipatiegraad. De netto arbeidsparticipatie voor jongeren in de leeftijdscategorie 15-25 jaar lag in Rotterdam en Den Haag de afgelopen drie jaar steeds zo’n tien procent lager dan in Amsterdam, Utrecht en Nederland als geheel. Wel is de achterstand van Rotterdam op dit gebied het afgelopen jaar kleiner geworden (zie figuur 1-2).

figuur 1-2 netto arbeidsmarktparticipatie 15- tot 25-jarigen in de G4 en landelijk



bron: CBS.

De cijfers over het jeugdwerkloosheidspercentage en de netto arbeidsparticipatie laten zien dat jeugdwerkloosheid een structureel probleem is in Rotterdam. De gemeente is in 2015 dan ook een actieprogramma jeugdwerkloosheid gestart bovenop het structurele gemeentelijke werkloosheidsbeleid. Dit actieprogramma heet ‘Jongeren aan de Slag’ (JAS).

De extra gemeentelijke inzet op jeugdwerkloosheid, alsmede de omvang en de ernst van de problematiek in Rotterdam, waren voor de rekenkamer aanleiding om onderzoek te doen naar de gemeentelijke aanpak van jeugdwerkloosheid. Om de effectiviteit en kwaliteit van het jeugdwerkloosheidsbeleid te kunnen beoordelen, acht

de rekenkamer het van belang om ook inzicht te verwerven in de belevingswereld van jeugdwerklozen zelf. In dit onderzoek wordt dan ook expliciet aandacht besteed aan hoe jongeren werkloosheid, de gemeentelijke dienstverlening en hun deelname aan door de gemeente ingekochte of gesubsidieerde re-integratietrajecten ervaren.

1-2 aanpak jeugdwerkloosheid

De verantwoordelijkheden voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid zijn verdeeld over verschillende onderdelen van de gemeentelijke organisatie. Het Jongerenloket is het toegangskloket voor alle jongeren met vragen over werk of scholing. Het geeft ook de re-integratietrajecten van veel bijstandsgerechtigde jongeren vorm, met name van jongeren die terug naar school willen of voor wie werk op korte termijn nog niet mogelijk wordt geacht. Het Jongerenloket valt onder de verantwoordelijkheid van het cluster Maatschappelijke Ondersteuning (MO). Jongeren voor wie werk op korte termijn wel mogelijk is, ontvangen bijstand en ondersteuning bij arbeidsinschakeling vanuit het cluster Werk en Inkomen (W&I).

De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor jeugdwerkloosheid wordt eveneens gedeeld. De verantwoordelijke wethouders waren ten tijde van de onderzoeksperiode de wethouder Werkgelegenheid en Economie en de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg. De huidige verantwoordelijke is in de eerste plaats de wethouder Werk, Inkomen en Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Het onderwerp raakt ook aan de portefeuille van de wethouder Mobiliteit, Jeugd en Taal en aan de portefeuille van de wethouder Onderwijs, Cultuur en Toerisme.

1-3 doel- en vraagstelling

Met dit onderzoek beoogt de rekenkamer te beoordelen of het jeugdwerkloosheidsbeleid van de gemeente aansluit bij de wensen en verwachtingen van jongeren en of het beleid effectief is.

De centrale vraag van dit onderzoek luidt:

In hoeverre voert de gemeente een jeugdwerkloosheidsbeleid dat aansluit bij de wensen en behoeften van de doelgroep? In hoeverre resulteert dit beleid in een duurzame uitstroom van jongeren naar werk?

deelvragen

De centrale onderzoeksvraag is verder uitgewerkt in acht deelvragen:

- 1 Is het jeugdwerkloosheidsbeleid adequaat vormgegeven?
- 2 Heeft de gemeente inzicht in de omvang en oorzaken van jeugdwerkloosheid en hoe jongeren hiermee omgaan?
- 3 Hoe probeert het Jongerenloket jonge werkzoekenden te bereiken, en in welke mate slaagt zij hierin?
- 4 Wordt het jeugdwerkloosheidsbeleid adequaat uitgevoerd met betrekking tot de dienstverlening van het Jongerenloket en W&I?
- 5 Zijn jongeren tevreden over de dienstverlening van het Jongerenloket en W&I?
- 6 Heeft de gemeente zorggedragen voor een passend trajectaanbod en stuurt zij op resultaten?
- 7 Hoe beoordelen jongeren de trajecten?

- 8 In hoeverre zijn de doelstellingen van JAS gehaald, in welke mate heeft de gemeente daar aantoonbaar aan bijgedragen en hoe duurzaam was de bereikte bijstandsuitstroom?

1-4 afbakening onderzoek

JAS bestaat uit twee programmalijnen: de preventie van werkloosheid bij schoolgaande jongeren (of recent met school gestopte jongeren) en het (terug)begeleiden naar werk of school van jongeren die reeds werkloos zijn.²¹ Het onderzoek richt zich uitsluitend op de tweede programmalijn. Deze keuze is gemaakt omdat het overgrote deel van de middelen van JAS hiervoor gereserveerd is en het begeleiden naar werk van werkloze jongeren de meest directe gemeentelijke inspanning is om het jeugdwerkloosheidsprobleem te adresseren.²² “In de uitvoering van het actieprogramma JAS krijgt deze lijn de meeste aandacht”, stelt de gemeente dan ook.²³ Het merendeel van de activiteiten gericht op preventie wordt bovendien georganiseerd vanuit andere gemeentelijke beleidskaders dan JAS, te weten het ‘Programma Rotterdamse Risicjongeren 2016’ en het Rotterdamse beleidskader onderwijs ‘Leren Loont’.²⁴ Ze worden bekostigd met de budgetten van deze beleidskaders en uit middelen voor scholen ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten.²⁵

Verder richt dit onderzoek zich op jongeren ouder dan 15 en jonger dan 27 jaar, de doelgroep van JAS en het Jongerenloket. Omdat arbeidsbeperkte werkloze jongeren en jonge statushouders niet tot de doelgroep van JAS behoren, worden beide groepen in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. Ten slotte betreft de onderzochte periode 2015 tot begin 2018, dus vanaf de start van de uitvoering van JAS.

1-5 aanpak onderzoek

In het kader van het onderzoek heeft de rekenkamer documenten en (stroom)cijfers bestudeerd die inzicht geven in de vormgeving, uitvoering en resultaten van het jeugdwerkloosheidsbeleid. Ook zijn er gesprekken gevoerd met personen die betrokken zijn bij de beleidsvorming, uitvoerende ambtenaren, deskundigen, trajectgevers, re-integratiecoaches en jongerenwerkers van welzijns- en vrijwilligersorganisaties.

Om de kwaliteit en effectiviteit van het jeugdwerkloosheidsbeleid goed te kunnen beoordelen, heeft de rekenkamer ook jongeren zelf aan het woord gelaten. Deze jongeren zijn door onderzoeker van de rekenkamer aangesproken op straat in verschillende gebieden van Rotterdam (Charlois, Prins Alexander en Feijenoord), gebeld (nadat telefoonnummers werden verkregen via een mbo-instelling) en benaderd via geselecteerde re-integratietrajecten. In aanvulling daarop heeft de rekenkamer bij deze trajecten, alsmede bij het Jongerenloket, observatieonderzoek

²¹ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid ‘Jongeren aan de Slag 2015-2018’, 2015, p. 17.

²² Idem, p. 20.

²³ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid ‘Jongeren aan de Slag 2015-2018’, Terugblik 2016 + acties 2017’, 13 maart 2017, p. 1.

²⁴ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid ‘Jongeren aan de Slag 2015-2018’, Verslag 2015 Plan 2016’, 2016, p. 5.

²⁵ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid ‘Jongeren aan de Slag 2015-2018’, 2015, p. 27.

uitgevoerd. (Zie voor een uitgebreide beschrijving van de gebruikte onderzoeksmethoden bijlage 1.)

de onderzochte re-integratietrajecten

De begeleiding naar werk van werkzoekende jongeren gebeurt in de eerste plaats op het Jongerenloket en voor de jongeren voor wie werk op korte termijn haalbaar wordt geacht op het Werkplein (W&I). Voor meer ondersteuning bij arbeidsinschakeling sturen casemanagers van het Jongerenloket of het Werkplein jongeren echter ook vaak door naar een (of meer) zogeheten traject(en). Deze trajecten worden door externe aanbieders verzorgd en door de gemeente ingekocht. Soms worden ze door de gemeente ook aangeduid als projecten of als (re-integratie) instrumenten. Naast trajecten gericht op de toeleiding naar werk, zijn er ook veel trajecten die zowel voorbereiden op terugkeer naar school als toeleiding naar werk. Bovendien zijn er veel trajecten die een zorgcomponent hebben, bijvoorbeeld op psychisch vlak, of zelfs volledig gericht zijn op zorg (deze laatste trajecten werden in dit onderzoek niet betrokken).

De ingekochte trajecten gericht op het vergroten van de werkkansen (waarvan de meeste ook beogen de kansen op terugkeer naar school te versterken), variëren in duur van enkele weken tot langer dan een jaar. In deze trajecten worden werkloze jongeren getraind in sollicitatie- en werknemersvaardigheden en (eventueel) in andere voor de arbeidsmarkt benodigde capaciteiten.

Voor dit onderzoek heeft de rekenkamer zeven trajecten nader onderzocht. Bij het maken van de selectie is gekeken naar trajecten die het versterken van de werkkansen als (in ieder geval één van hun) doel(en) hebben. Daarnaast is gezocht naar een variatie in doelgroep, omvang en aanpak. Met de uiteindelijke selectie tracht de rekenkamer de diepgang en grondigheid van het onderzoek te waarborgen.²⁶ De volgende trajecten zijn geselecteerd:

- Buzinezzclub;
- Challenge Sports;
- De Nieuwe Kans;
- Heilige Boontjes;
- Sagènn;
- Talentontwikkeling is Topsport;
- Tops4Jobs.

1-6 leeswijzer

Deze nota van bevindingen is als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 heeft betrekking op de gemeentelijke beleidskaders. In dit hoofdstuk wordt beoordeeld of het jeugdwerkloosheidsbeleid adequaat is vormgegeven (vraag 1). Hoofdstuk 3 gaat vervolgens in op de vraag of de gemeente inzicht heeft in de omvang en oorzaken van jeugdwerkloosheid in Rotterdam en hoe jongeren dit zelf ervaren (vraag 2). In hoofdstuk 4 wordt besproken hoe het Jongerenloket jonge werklozen probeert te bereiken en in hoeverre zij daar in slaagt (vraag 3). In hoofdstuk 5 wordt het dienstverleningsproces bij het Jongerenloket en de werkpleinen beoordeeld (vraag 4),

²⁶ zie bijlage 1 voor meer informatie over de selectiecriteria.

waarna in hoofdstuk 6 aan de orde komt hoe de geïnterviewde jongeren deze dienstverlening (hebben) ervaren (vraag 5). In hoofdstuk 7 wordt beoordeeld of de gemeente heeft zorggedragen voor een passend trajectenaanbod en of zij stuur op resultaat (vraag 6). Daarna behandelt hoofdstuk 8 hoe jongeren de trajecten beoordelen (vraag 7). Ten slotte worden in hoofdstuk 9 de resultaten van het Rotterdamse jeugdwerkloosheidsbeleid behandeld (vraag 8). Aan het einde van deze nota volgen nog enkele bijlagen. In bijlage 1 is een uitgebreide onderzoeksverantwoording opgenomen. Bijlage 2 bevat een lijst met geraadpleegde documentatie. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van effectiviteitsstudies van re-integratieprojecten die door of voor de gemeente zijn verricht. In bijlage 4 volgt de omvangsbepaling van jeugdwerkloosheid in de periode 2009-2015 door de gemeente. In bijlage 5 is een uitgebreide beschrijving van de geselecteerde trajecten te vinden. In bijlage 6 wordt een proef van het Jongerenloket toegelicht, waarin zij experimenteert met een nieuwe werkwijze. Deze wordt 'de pilot' genoemd. Ten slotte bevat bijlage 7 een lijst met gebruikte afkortingen.

schuingedrukte teksten

In de nota begint elke paragraaf met een cursieve tekst. Deze cursieve tekst vormt de korte conclusie van de betreffende (sub)paragraaf aan de hand van de gebruikte normen. Bij afwezigheid van normen kan de cursieve tekst een samenvatting zijn van de gevonden informatie.

gekleurde kaders

In de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De geelgekleurde tekstblokken bevatten aanvullende informatie die voor de oordeelsvorming niet essentieel is, maar een nadere toelichting geeft over bijvoorbeeld gebruikte begrippen en instrumenten. De groengekleurde tekstblokken bevatten nadere informatie of uitleg over feiten waarover in dit rapport wordt geoordeeld.

2 beleid

2-1 inleiding

Zoals is beschreven in hoofdstuk 1, was het jeugdwerkloosheidspercentage in Nederland tussen 2011 en 2017 hoog. Zo ook in Rotterdam. In dit hoofdstuk beoordeelt de rekenkamer of het beleid dat de gemeente van 2015 tot en met 2017 inzette om jeugdwerkloosheid te bestrijden, in opzet adequaat was.

Gemeentelijke verantwoordelijkheden voor de arbeidsmarkt-integratie van (jonge) werkloze inwoners zijn door de rijksoverheid hoofdzakelijk vastgelegd in de Participatiewet. In Rotterdam is de uitvoering daarvan in de eerste plaats uitgewerkt in het beleidskader werk en inkomen 2015-2018 'Sterker door Werk'.²⁷ In april 2015 is de gemeente daarbovenop met een eigen aanpak jeugdwerkloosheid gestart, 'Jongeren aan de Slag' (JAS) geheten.²⁸ In dit hoofdstuk wordt aan de hand van deze kaders de volgende onderzoeksvraag behandeld:

Is het jeugdwerkloosheidsbeleid adequaat vormgegeven?

Hierbij komen de volgende normen aan bod (zie tabel 2-1).

tabel 2-1: normen

| norm | paragraaf |
|---|-----------|
| De ambities van het tijdelijke jeugdwerkloosheidsbeleid sluiten aan bij het structurele beleid. | 2-3 |
| De doelgroep is scherp afgebakend en past bij de ambities. | 2-4 |
| Aan de ambities zijn adequate doelstellingen verbonden. | 2-5 |
| De doelstellingen passen bij de doelgroep en zijn duurzaam. | 2-5 |
| De voorgenomen inzet om de ambities te behalen is specifiek, meetbaar en tijdsgebonden omschreven en sluit aan bij de behoeften van de doelgroep. | 2-6 |
| Het is aannemelijk dat de ambities met de voorgenomen inzet bereikt kunnen worden. | 2-6 |
| De opbrengsten van beleid worden gemonitord. | 2-7 |

De volgende paragraaf schetst de werking van de Participatiewet voor jongeren. Paragraaf 2-3 gaat in op de ambities van de beleidskaders 'Sterker door Werk' en JAS. Paragraaf 2-4 behandelt vervolgens de kwaliteit van de doelgroepbepaling van JAS, en de paragraaf daarna beoordeelt de doelstellingen van JAS. In de zesde paragraaf komen de voorgenomen maatregelen aan de orde, en ten slotte behandelt de laatste paragraaf de voorgenomen monitoring van de opbrengsten van de maatregelen.

²⁷ Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen 'Sterker door Werk 2015 - 2018', ongedateerd.

²⁸ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid 'Jongeren aan de Slag 2015-2018', 2015.

2-2 Participatiewet

Sinds 1 januari 2015 vervangt de Participatiewet verschillende eerdere wetten gericht op ondersteuning naar werk. De wet bevat verschillende artikelen met betrekking tot arbeidsmarktre-integratie van werklozen. Enkele daarvan richten zich specifiek op de doelgroep van 18 tot 27-jarigen. Voor hen zijn gemeenten verplicht een zoekperiode van vier weken op te leggen en om een Plan van Aanpak voor hun arbeidsmarktre-integratie op te stellen en te volgen.

Het belangrijkste rijkskader voor het Rotterdamse (jeugd)werkloosheidsbeleid is de Participatiewet. Het doel van deze wet is om meer mensen (met of zonder arbeidsbeperking) aan de slag te krijgen. De wet kwam 1 januari 2015 in de plaats van de Wet Werk en Bijstand (WWB) en de Wet sociale Werkvoorziening (WsW). De Participatiewet vervangt ook een groot deel van de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong, deze is er sinds 1 januari 2015 alleen nog voor duurzaam, volledig arbeidsongeschikte jonggehandicapten). Gemeenten voeren de Participatiewet uit. Zij krijgen hiervoor jaarlijks het zogenaamde BUIG-budget toegewezen.²⁹

De Participatiewet verplicht alle bijstandsgerechtigden gebruik te maken van de door het college aangeboden voorzieningen gericht op arbeidsinschakeling. Arbeidsinschakeling betekent het verkrijgen van algemeen geaccepteerd werk. De wet stelt verder dat ook werkzoekende niet-uitkeringsgerechtigden (vaak aangeduid met de afkortingen NUG-ers of NUO's (Niet-Uitkeringsontvangers)) recht hebben op ondersteuning bij arbeidsinschakeling. Gemeenten moeten de invulling hiervan in een verordening nader bepalen.

In de Participatiewet zijn enkele bepalingen opgenomen die alleen gelden voor aanvragers van 18 tot 27 jaar. Zo stelt de wet voor hen een zogeheten zoekperiode verplicht. In deze periode van vier weken toetst de gemeente de inspanningen van de jongeren om aan het werk te komen. Pas daarna wordt de bijstandsaanvraag in behandeling genomen.³⁰ Gemeenten moeten voor jongeren ook een zogeheten Plan van Aanpak (PvA) opstellen, met daarin de uitwerking van de ondersteuning bij arbeidsinschakeling en de verplichtingen van de bijstandsgerechtigde, alsmede de gevolgen van het niet naleven van die verplichtingen. Dit is meestal een korting op de uitkering. De gemeente moet de bijstandsgerechtigde vervolgens begeleiden in de uitvoering van het plan en dit periodiek, in samenspraak met de bijstandsgerechtigde,

²⁹ In 2004, met de invoering van de WWB (inmiddels vervangen door de Participatiewet), werden gemeenten verantwoordelijk voor zowel de beleids- als financiële uitvoering van de bijstandsuitkeringen. De financiering van de uitkeringsverstrekking verliep vanaf dat moment via het zogenaamde BUIG-budget, waaruit aan iedere gemeente een inkomensdeel (voor de verstrekking van de uitkeringen) en een participatiebudget voor de financiering van re-integratieactiviteiten werd toegekend (werkdeel). De decentralisatie moest er onder andere toe leiden dat gemeenten zich zouden richten op de beheersing van het bijstandsvolume en het bevorderen van de zelfredzaamheid van burgers. Sinds 2004 levert het gemeenten geld op wanneer het bijstandsvolume in verhouding tot het toegekende inkomensdeel BUIG-budget klein is, maar kost het gemeenten geld wanneer sprake is van een hoog bijstandsvolume en de uitkeringslasten het toegekende inkomensdeel overschrijden. Met ingang van 2015 hanteert het rijk ook een nieuw verdeelmodel om het inkomensdeel per gemeente te bepalen. Voor de periode 2015-2017 gold een overgangsregeling waarin het budget per gemeente deels nog op basis van historische uitgaven bepaald werd. Bron: Stimulansz, 'Wijzigingen bijstand 1 januari 2015', december 2014, p. 7.

³⁰ Zie artikel 41, lid 4 van de Participatiewet. Overigens mogen gemeenten er op grond van de Participatiewet voor kiezen om ook voor oudere bijstandsaanvragers (27+) een zoekperiode in te stellen. De aanvraag van oudere bijstandsaanvragers gaat echter in bij de start van deze zoekperiode, terwijl dit voor jongeren pas aan het eind van de zoekperiode plaatsvindt.

evalueren en zo nodig bijstellen.³¹ Voor een jongere die uit 's Rijks kas bekostigd onderwijs kan volgen, is bovendien geen bijstand mogelijk.³² Dat houdt in dat jongeren zonder startkwalificatie (dat wil zeggen minimaal een mbo-diploma op niveau 2), of met een havo- of vwo-diploma die recht hebben op studiefinanciering, geen recht hebben op bijstand.³³

2-3 ambities

Jeugdwerkloosheidsbeleid is in Rotterdam vastgelegd in de kaders Sterker door Werk en JAS. Beide kaders stellen ten doel dat alle Rotterdamse jongeren op school zijn of, als school niet mogelijk is, naar werk of school worden begeleid, zo nodig in combinatie met zorg. Voor het terugdringen van werkloosheid streeft 'Sterker door Werk' naar enerzijds een betere ontsluiting van laaggeschoolde banen en anderzijds naar 'arbeidsontwikkeling': het versterken van zoekvaardigheden en werknemersvaardigheden onder werkzoekenden. Sterker door Werk zet voor jongeren in op arbeidsontwikkeling. Ook in JAS krijgt arbeidsontwikkeling veel aandacht. De ambities van het structurele werkloosheidsbeleid en die van het tijdelijke actieprogramma sluiten daarmee op elkaar aan.

ambities Sterker door Werk

In Rotterdam is de uitvoering van de Participatiewet en ander gemeentelijk arbeidsmarkt-integratiebeleid vooral beschreven in het beleidskader werk en inkomen 2015-2018 'Sterker door Werk'. Het beleidskader heeft als uitgangspunt dat Rotterdammers zoveel mogelijk hun eigen inkomen verdienen en dat de gemeente alleen inkomensondersteuning biedt als dat echt nodig is. De kwantitatieve doelstelling is dat 12.000 mensen binnen de collegeperiode 2014-2018 uit de bijstand naar werk stromen.³⁴

De gemeente volgt hiervoor twee lijnen. Zij wil in de eerste plaats de toegankelijkheid van de onderkant van de arbeidsmarkt bevorderen. Hieronder verstaat de gemeente een betere afstemming van het onderwijs op de vraag op de arbeidsmarkt en het ontsluiten en creëren van baankansen voor laagopgeleiden.³⁵ In de tweede plaats wil de gemeente werkzoekenden ondersteunen in het ontwikkelen van "gedrag, kennis en vaardigheden die nodig zijn om werk te vinden." In deze lijn, door de gemeente 'arbeidsontwikkeling' genoemd, valt ook de aanpak van jeugdwerkloosheid. Het kader geeft aan dat jongeren in de aanpak extra aandacht krijgen, omdat zij 'de toekomst' vertegenwoordigen. Het doel is: "Jongeren volgen onderwijs of doorlopen een (zorg)traject dat hen naar werk of onderwijs begeleidt." In aansluiting op de Participatiewet worden werkloze "jongeren die passen binnen het regulier onderwijs dwingend terugverwezen naar school, liefst voordat ze een beroep doen op een

³¹ Zie artikel 44 van de Participatiewet 2015. Gemeenten stellen ook een PvA op voor mensen die wel volledig, maar niet duurzaam arbeidsongeschikt zijn en alleenstaande ouders met een ontheffing van de arbeidsverplichting. Bron: Stimulansz, 'Plan van aanpak', verkregen op 17-8-2018 van: <https://inzichtsociaaldomein.nl/Domeinen/Alles/Plan-van-aanpak>.

³² Zie artikel 13, lid 2 van de Participatiewet.

³³ Stimulansz, 'Betrokkene kan onderwijs volgen', verkregen op 17-8-2018 van: <https://inzichtsociaaldomein.nl/Domeinen/Alles/Kan-onderwijs-volgen>.

³⁴ Er zijn geen kwantitatieve subdoelstellingen geformuleerd (met uitzondering van enkele in 2015 te behalen dienstverleningsnormen).

³⁵ In het kader wordt niet expliciet benoemd waarom ingezet wordt op de onderkant van de arbeidsmarkt, maar wel becijferd dat (in ieder geval) twee derde van de Rotterdamse bijstandsgerechtigden laagopgeleid is. Dit verklaart zeer waarschijnlijk deze lijn. Bron: Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen 'Sterker door werk 2015 - 2018', p. 14.

uitkering.” Dit wordt door de gemeente ook wel het ‘school first’ principe genoemd. Het kader kondigt ook het actieprogramma Jongeren aan de Slag aan.³⁶

ambities Jongeren aan de Slag

In april 2015 presenteerde de gemeente als gezegd het actieprogramma JAS om bovenop het staande werkloosheidsbeleid extra inspanningen te plegen op jeugdwerkloosheid.

voorgeschiedenis JAS

Het afgelopen decennium nam Rotterdam al deel aan verschillende, mede door het rijk gefinancierde aanpakken van jeugdwerkloosheid. In 2009, ten tijde van het uitbreken van de kredietcrisis, stelde het rijk bijvoorbeeld geld beschikbaar voor regio's om de stijgende jeugdwerkloosheid aan te pakken. Rotterdam heeft hiermee in 2010 en 2011 een plan gefinancierd (circa € 1,5 mln voor Rotterdam in 2010) dat onder andere inzette op preventie van werkloosheid, betere matching op vacatures en optimalisatie van de gegevensregistratie aan de kant van de gemeente.³⁷

Ook in 2013 stelde het rijk middelen voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid beschikbaar. Rotterdam kreeg in 2013 € 2.8 mln toegewezen, voor een plan namens de arbeidsmarktregio Rijnmond. Eén van de voorwaarden was cofinanciering met minstens hetzelfde bedrag.³⁸ Ook zette de gemeenten participatiebudget in (rijksbijdragen voor de begeleiding naar werk van bijstandsgerechtigden en van mensen met een indicatie voor sociale werkvoorzieningen) en was er een bijdrage uit het Europees Sociaal Fonds (ESF).³⁹ De aanpak liep tot 2015 en was onder meer gericht op de matching op werk van 750 uitkeringsgerechtigde jongeren, het plaatsen van 120 uitkeringsgerechtigde jongeren op een Beroeps Begeleide Leerweg (BBL) en de inzet van opleidingen met baangaranties en van Startersbeurzen.⁴⁰ (Bij een Startersbeurs betaalt de gemeente mee aan de stagevergoeding van een starter op de arbeidsmarkt). Ook werden jongeren geplaatst op re-integratietrajecten van externe aanbieders, zoals bijvoorbeeld de trajecten Challenge Sports en de Buzinezzclub (zie paragraaf 1-5, en zie voor een beschrijving van deze twee trajecten hoofdstuk 7 en bijlage 5 van dit rapport).

Bij het aflopen van laatstgenoemde regionale aanpak, liepen de rijksbijdragen voor jeugdwerkloosheid sterk terug (in 2015 ontving Rotterdam nog slechts € 100.000 uit voornoemde middelen)⁴¹ en heeft

³⁶ Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen ‘Sterker door werk 2015 - 2018’, p.29. In het kader wordt overigens aangekondigd dat het programma gericht zal zijn op jongeren tussen 12 en 27 jaar, terwijl het programma zich op jongeren van 16 tot 27 richt. Als doel wordt beschreven ‘preventie en begeleiding naar werk’.

³⁷ Gemeente Rotterdam, ‘Evaluatie Actieplan Jeugdwerkloosheid regio Rijnmond. Een kwalitatief onderzoek naar de meerwaarde van een stimuleringsmaatregel’, december 2011, p. 5.

³⁸ Wethouder Werk, Inkomen, Zorg en Bestuur, ‘brief aan de commissie Maatschappelijke ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale zaken en Participatie inzake Plan Jeugdwerkloosheid’, 31 juli 2013.

³⁹ Gemeente Rotterdam, ‘Begroting 2015’, 2014, p. 108. Voor uitleg over het participatiebudget zie: <https://www.divosa.nl/onderwerpen/participatiebudget>.

⁴⁰ Idem, p. 4; wethouder Werk, Inkomen, Zorg en Bestuur, ‘brief aan de commissie Maatschappelijke ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale zaken en Participatie inzake Plan Jeugdwerkloosheid’, 31 juli 2013; gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid ‘Jongeren aan de Slag 2015-2018’, 2015, p. 11. Bij een Startersbeurs betaalt de gemeente mee aan de stagevergoeding van een starter op de arbeidsmarkt.

⁴¹ Tweede Kamer, ‘Besluit vaststelling decentralisatie- en integratie-uitkeringen 2015’. Verkregen op 11 augustus 2018 van: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-392.html>. In 2015 en 2016 heeft Rotterdam ook deelgenomen aan de voortzetting van de rijksaanpak jeugdwerkloosheid op kleinere schaal, nu met de titel ‘Samen naar een werkende toekomst’. Over de doelstelling, inzet of resultaten heeft de rekenkamer geen verslaglegging kunnen vinden.

de gemeente JAS gestart. Verschillende projecten uit de regionale aanpak zijn in dit programma voortgezet, waaronder verschillende extern aangeboden trajecten.⁴²

De ambitie van JAS is dat “alle jongeren in Rotterdam op school of aan het werk (zijn). Voor jongeren waarbij school niet de juiste optie is, zorgen we dat ze zo snel mogelijk een leer/werkplek, een baan of werkervaringsplek krijgen eventueel in combinatie met zorg.” Met JAS wil de gemeente “projecten en initiatieven opzetten om zo de jeugdwerkloosheid te voorkomen en te verminderen.”⁴³ Deze doelen beoogt het programma in de eerste plaats te bereiken met een preventieve aanpak, bestaande uit maatregelen gericht op jongeren die nog op school zitten of pas voortijdig zijn uitgevallen. Deze lijn valt buiten de scope van dit rapport (zie paragraaf 1-4). De tweede lijn is het (terug) naar school of werk begeleiden van werkloze jongeren. Deze lijn is het onderwerp van dit rapport. Hierbij presenteert de gemeente maatregelen om meer vacatures voor jongeren te ontsluiten en meer arbeidsontwikkelingstrajecten aan te bieden.

JAS heeft daarmee eenzelfde doel voor de jongeren van Rotterdam als ‘Sterker door Werk’: Rotterdamse jongeren zitten op school of worden, als school niet mogelijk is, naar werk of school begeleid, zo nodig in combinatie met zorg. Ook de manieren om dat te bereiken zijn hetzelfde: beide kaders streven naar een betere ontsluiting van de arbeidsmarkt, maar vooral naar arbeidsontwikkeling van jonge werkzoekenden.

2-4 doelgroepbepaling

In Sterker door Werk en JAS is de doelgroep van het jeugdwerkloosheidsbeleid onvoldoende scherp afgebakend. Daardoor kan de rekenkamer niet beoordelen of deze past bij de ambities van de kaders. Ook mist een analyse van de kenmerken van de doelgroep. Dat betekent dat de voorgenomen maatregelen niet zijn afgestemd op een verkenning van de samenstelling en behoeften van de doelgroep.

De doelgroep van de jeugdwerkloosheidsaanpak JAS is in ‘Sterker door Werk’ kort omschreven als “een brede groep risicjongeren tussen 12 en 27 jaar, maar (...) ook jongeren die met een klein zetje vanuit school aan het werk gaan”.⁴⁴ Ook vermeldt het kader dat de gemeente *niet-uitkeringsgerechtigde* werkzoekende jongeren in aanmerking wil laten komen voor ondersteuning bij arbeidsinschakeling die verder gaat dan de basisdienstverlening en WerkLoont.⁴⁵ “Het is immers van belang dat ook deze kwetsbare jongeren waar mogelijk een kans krijgen op de arbeidsmarkt en niet langdurig thuis zitten met alle maatschappelijke kosten van dien”, vermeldt het kader.

In JAS wordt de doelgroep omschreven in de paragraaf ‘doelgroep’. Volgens die paragraaf gaat het bij de begeleiding naar werk om “met name (...) de jongeren die een

⁴² Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid ‘Jongeren aan de Slag 2015-2018’, 2015, p.10.

⁴³ Idem, p. 29.

⁴⁴ Gemeente Rotterdam, Beleidskader Werk en Inkomen ‘Sterker door Werk 2015-2018’, p. 29

⁴⁵ Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen ‘Sterker door Werk 2015 - 2018’, p.17. Rotterdammers die niet in aanmerking (willen) komen voor een uitkering, maar die qua situatie en arbeidsbeperking gelijk zijn aan de doelgroep van de Participatiewet, kunnen op eigen verzoek gebruikmaken van de basisdienstverlening en WerkLoont, stelt het kader. Daarbuiten wordt extra inzet vooral beschikbaar gesteld voor *jongere* NUO's (onder de 27 jaar).

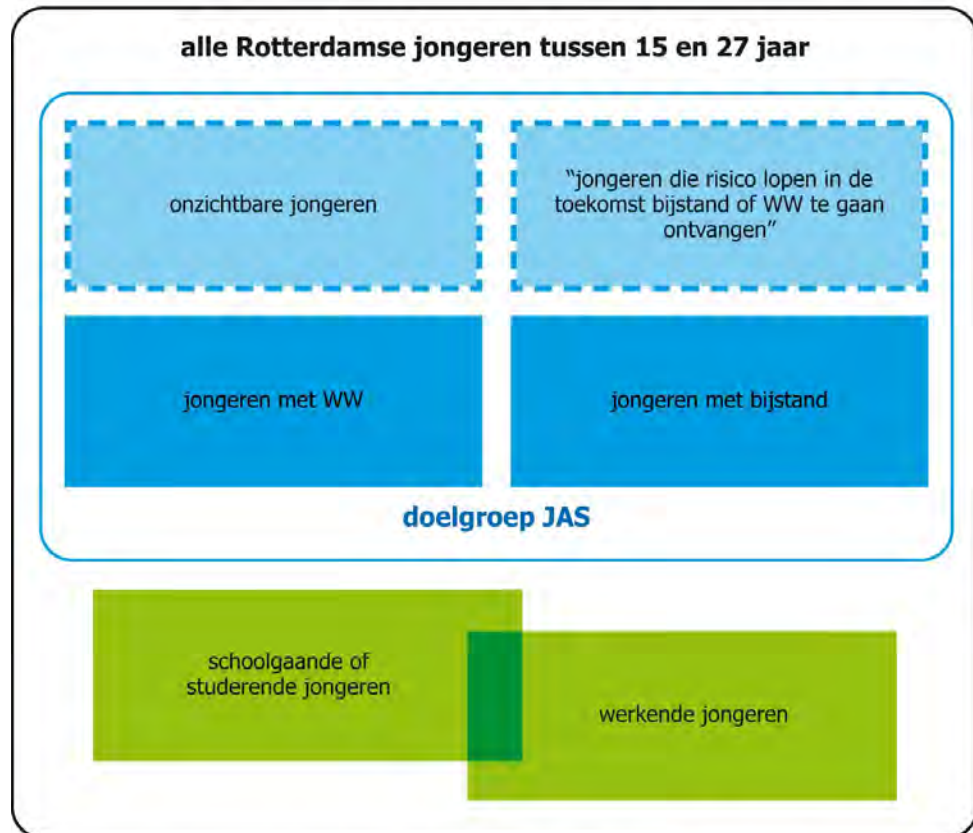
grotere kans hebben om een beroep te gaan doen op de bijstand of dat al doen” en ook de ‘onzichtbare’ jongeren zullen “via ‘Jongeren aan de Slag’ benaderd [zullen] worden” als zij “actief naar werk begeleid moeten worden.”⁴⁶ Onzichtbare jongeren zijn jongeren die geen uitkering of werk hebben, niet schoolgaand zijn én zich niet als werkzoekend hebben geregistreerd bij het UWV. De wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg heeft de omvang van de groep “onzichtbare jongeren” ook benoemd tot te monitoren grootheid om de voortgang van JAS te beoordelen.⁴⁷ JAS vermeldt verder dat “de inzet wat betreft de toeleiding naar werk” (vooral op laagopgeleide jongeren (tot mbo-2) zal zijn gericht, maar ook op jongeren met meer opleiding “die met een klein zetje hun weg vinden naar werk. Zoals jongeren met mbo-3 of -4 diploma die de juiste skills of netwerk missen”, zo stelt het kader.

In JAS is niet toegelicht wat “risico lopen om in de toekomst een uitkering te gaan ontvangen” in de praktijk inhoudt. Ook is niet duidelijk wat het betekent dat ‘onzichtbare jongeren’ door JAS worden benaderd “als zij actief naar werk moeten worden begeleid” (en ook is niet duidelijk of behaald opleidingsniveau bepalend is voor het wel of niet behoren tot de doelgroep). Daarom zijn deze groepen in figuur 2-1, die de doelgroepomschrijving op basis van JAS weergeeft, met een stippellijn omkaderd.

⁴⁶ Idem, p. 14.

⁴⁷ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, ‘Voorstel toezegging 16bb2452 Alternatieve indicator preventie jongeren’, 15 juni 2016.

figuur 2-1 doelgroep JAS (blauw weergegeven)



* onzichtbare jongeren zijn jongeren die geen uitkering of werk hebben, niet schoolgaand zijn én zich niet als werkzoekend hebben geregistreerd bij het UWV.

bron: JAS, figuur door Rekenkamer Rotterdam.

¹ Onzichtbare jongeren zijn jongeren die geen uitkering of werk hebben, niet schoolgaand zijn én zich niet als werkzoekend hebben geregistreerd bij het UWV.

De onduidelijkheid over in welke mate jongeren zonder uitkering tot de doelgroep van JAS horen, maakt dat de beleidsdoelgroep niet scherp is afgebakend. Daardoor kan de rekenkamer niet beoordelen of deze past bij de ambities.

Naast een scherpe doelgroepafbakening ontbreekt in JAS ook een overzicht van de kenmerken van de doelgroep. Zo is bijvoorbeeld niet beschreven welk gedeelte van de (al dan niet bijstandontvangende) werkzoekende Rotterdamse jongeren multiproblematiek ervaart. Een dergelijke analyse is echter wel van belang voor de afstemming van de in te zetten maatregelen op de behoeften bij de doelgroep.

2-5 doelstellingen JAS

Kwantitatieve doelstellingen voor het terugdringen van jeugdwerkloosheid zijn in 'Sterker door Werk' niet benoemd. In JAS is dit wel het geval, namelijk een 33% afname van het aantal NWW-jongeren binnen de looptijd van het programma en een terugdringing van de jaarlijkse bijstandsstroom, -uitstroom en -volume. De NWW-doelstelling acht de rekenkamer echter niet goed gekozen. Een aanzienlijk deel van de jonge niet-werkende, niet-schoolgaande jongeren

staat immers niet bij het UWV geregistreerd. Daarom dekt de doelstelling de doelgroep van het beleid niet afdoende. Bovendien heeft het college de doelstelling losgelaten vanwege (deels bij de vaststelling reeds voorzienbare) uitvoeringsproblemen.

Nu de NWW-doelstelling is losgelaten, blijven voor de tweede programmalijn van JAS alleen twee doelstellingen over die gaan over bijstandscijfers (jaarlijkse bijstandsuitstroom en bijstandsomvang). Deze doelstellingen hebben betrekking op een nog kleiner deel van de doelgroep van JAS dan bij de NWW-doelstelling het geval was. De jeugdwerklozen zonder uitkering en de jeugdwerklozen in de WW worden met deze doelstellingen buiten beschouwing gelaten. Verder is het niet logisch dat JAS een doelstelling heeft over jaarlijkse bijstandsuitstroom van jongeren vanwege 'overige redenen inclusief scholing'. Zulke uitstroom – als het geen uitstroom naar school is – helpt immers niet bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid. Bovendien is de doelstelling over bijstandsuitstroom tussentijds bijgesteld en daarmee niet duurzaam gebleken.

In 'Sterker door Werk' zijn geen kwantitatieve doelstellingen voor de aanpak van jeugdwerkloosheid benoemd. JAS heeft wel verschillende kwantitatieve doelstellingen. Deze worden hieronder behandeld.

hoofddoelstelling JAS

De belangrijkste doelstelling (in JAS ook 'target' genoemd) was een afname van het aantal Rotterdamse niet-werkende werkzoekende jongeren (NWW-jongeren) van 7.500

in december 2014 naar 5.000 eind 2017.⁴⁸ Dit zijn jongeren die zich ingeschreven hebben bij het UWV als werkzoekend. Hieronder zijn veel bijstandsjongeren en WW-jongeren omdat voor hen registratie verplicht is, maar ook andere werkzoekenden (schoolgaand of niet) kunnen zich bij het UWV laten registreren.

De doelstelling is echter niet duurzaam gebleken, want een jaar na de start van JAS berichtte het college dat hij niet gehandhaafd kon worden. Het UWV had namelijk sinds 1 januari 2015 een definitiewijziging doorgevoerd. Waar werkzoekenden eerst jongeren waren die werk voor minstens 12 uur per week zochten, was dat nu al bij 1 uur het geval. Ook zorgden “wijzigingen in de administratieve processen van UWV” waardoor “men langer ingeschreven blijft” voor een niet te isoleren toename van het aantal NWW-jongeren. Het college liet daarom de doelstelling los.⁴⁹ De rekenkamer stelt vast dat de gemeente de hoofddoelstelling niet zorgvuldig heeft bepaald. Ten tijde van de vaststelling van JAS (april 2015) was de 12-uursgrens immers al niet meer in gebruik bij het UWV.

het NWW-cijfer en de jeugdwerkloosheid volgens het CBS

De rekenkamer stelt niet alleen vast dat de hoofddoelstelling van JAS niet duurzaam was, maar ook dat deze niet adequaat aansloot op de doelgroep van het programma. In een NWW-cijfer zijn niet-uitkeringsontvangende werkzoekende jongeren namelijk ondervertegenwoordigd.⁵⁰ Dit komt omdat zij zich in de praktijk vaak niet bij het UWV inschrijven. Dat blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat het Rotterdamse jeugdwerkloosheidscijfer berekend op basis van het CBS-jeugdwerkloosheidspercentage, hoger is dan het NWW-jongeren-cijfer.⁵¹

In JAS is niet toegelicht waarom gekozen is voor een doelstelling op basis van het NWW-cijfer, in plaats van (tevens) steekproefonderzoek te gebruiken, bijvoorbeeld het EBB onderzoek van het CBS (deze jeugdwerkloosheidspercentages zijn weergegeven in figuur 1-1 van dit rapport). Met een indicator op basis van het jeugdwerkloosheidscijfer van het CBS had de gemeente ook de niet bij het UWV geregistreerde jonge werkzoekenden beschouwd. Het CBS bepaalt de jeugdwerkloosheid immers niet op basis van de registraties bij het UWV, maar aan de hand van een maandelijks steekproefonderzoek onder alle inwoners van Nederland. (Werkzoekende jongeren zijn volgens het CBS alle personen die actief zoeken naar minstens 1 uur werk per week en hiervoor direct beschikbaar zouden zijn, in de leeftijdsgroep van 15 tot 25 jaar.⁵²) De gemeente Amsterdam gebruikt het EBB in combinatie met een eigen steekproefonderzoek om jaarlijks de omvang van de jeugdwerkloosheid in beeld te brengen.

⁴⁸ NWW-jongeren zijn jongeren die bij het UWV zijn geregistreerd als werkzoekend. Het gaat dan om jongeren met een bijstands- of WW-uitkering, maar ook om jongeren zonder uitkering die zich als werkzoekend (via de website werk.nl) geregistreerd hebben bij het UWV. Begin 2015 hadden 1.194 van de 7.500 niet-werkende werkzoekende jongeren WW-uitkering en 2.849 een bijstandsuitkering.

⁴⁹ College van Burgemeester en Wethouders, 'Verslag en voortgang m.b.t. het actieplan 'Jongeren aan de slag', 8 maart 2016, p. 2.

⁵⁰ Van den Elshout, B. (CBS), Jacobi, C. (CWI) en Van der Valk, J. (CBS), 'Werklozen versus niet-werkende werkzoekenden. Verschillen, overeenkomsten en gebruiksmogelijkheden', Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, Sociaaleconomische trends, 3e kwartaal 2007.

⁵¹ De jeugdwerkloosheid betrof volgens het CBS in 2014 9.000 Rotterdammers, het NWW-cijfer was dat jaar 7.500 jongeren, waarbij bovendien in het NWW-cijfer ook 25 en 26-jarigen zijn meegerekend en in het CBS-cijfer niet. In 2015 en 2016 bleef het CBS jeugdwerkloosheidscijfer 9.000 en was het NWW-cijfer respectievelijk 8.404 jongeren (september 2015) en 7.369 jongeren (september 2016). Sinds september 2016 berekent het UWV geen NWW-jongerencijfer meer. Bronnen: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83933NED/table?ts=1526211645782> en UWV Basiscijfers Jeugd.

⁵² Centraal Bureau voor de Statistiek. 'Enquête beroepsbevolking (EBB)', verkregen op 11 augustus 2018 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/enquete-beroepsbevolking--ebb->.

Naast het feit dat het NWW-jongerencijfer relatief weinig niet-bijstandsontvangers bevat, is een ander probleem dat dit cijfer ook schoolgaande of studerende jongeren kan bevatten. Ook zij kunnen zich namelijk bij het UWV-registreren als werkzoekend voor minstens 1 uur per week. Deze werkzoekenden horen echter zeer waarschijnlijk niet tot de beleidsdoelgroep van JAS. De gemeente heeft als ambitie immers dat jongeren op school zitten en alleen gaan werken als school niet mogelijk is. Door CBS data en eigen steekproefgegevens te combineren heeft Amsterdam ook jaarlijks over het voorgaande jaar in beeld hoeveel niet-schoolgaande werkzoekende jongeren er ongeveer zijn.

overige doelstellingen JAS

Naast de hoofddoelstelling bevatte JAS nog drie doelstellingen: een doelstelling voor de programmalijn gericht op preventie van jeugdwerkloosheid, een doelstelling voor de programmalijn begeleiden naar school en werk en een doelstelling voor beide programmalijnen samen.

De preventie-programmalijn valt buiten de scope van dit onderzoek en wordt daarom in deze paragraaf niet besproken. De doelstelling voor beide programmalijnen samen luidde dat er eind 2017 480 minder jongeren met een bijstandsuitkering zouden zijn dan eind 2014 (op dat moment 2.849 jongeren), namelijk 2.366 jongeren.⁵³

De programmalijn begeleiden naar school en werk kreeg als doelstelling dat de bijstandsuitstroom moest groeien van 2.202 uitstromende jongeren in heel 2014 naar 2.434 in heel 2017.

Deze laatste doelstelling werd enkele maanden na de vaststelling van JAS door de wethouder Werkgelegenheid en Economie bijgesteld. In een brief aan de raad⁵⁴ stelde de wethouder een jaarlijks te behalen aantal uitstromers *naar werk* en een aantal uitstromers *om andere redenen inclusief scholing* vast, ter vervanging van de bovengenoemde JAS-uitstroomdoelstelling waarbij de uitstroomreden niet uitmaakte. In de brief staat dat het aantal uitstromers *naar werk* moest toenemen van 463 jongeren in 2014 naar 590 in 2017. Daarnaast moest het aantal uitstromers *om overige redenen inclusief scholing* afnemen van 1.739 jongeren in 2014 naar 1.478 jongeren in 2017.⁵⁵ Hiermee is de totale uitstroomdoelstelling voor 2017 teruggebracht tot 2.068 (namelijk 590 plus 1.478 uitstromers) terwijl het in JAS nog 2.434 betrof. Dit is in de brief niet geëxpliciteerd.

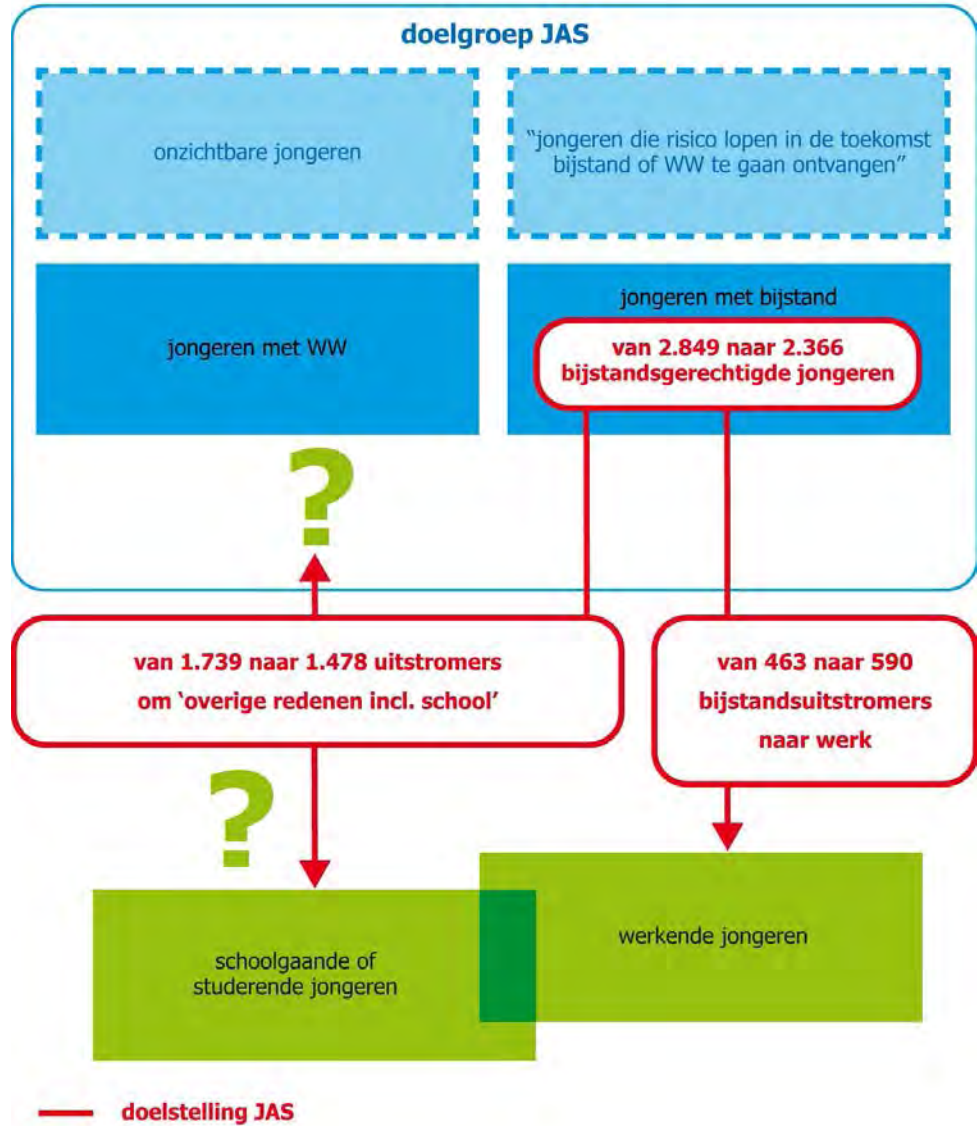
Figuur 2-2 toont de uiteindelijke doelstellingen van JAS (exclusief de doelstelling van de preventieve programmalijn) en de doelgroep van JAS.

⁵³ Daarbij werd de kanttekening gemaakt dat de deels arbeidsbeperkte jongeren die tot de komst van de Participatiewet in een Wajong uitkering zouden zijn ingestroomd, buiten deze doelstelling werden gelaten. Deze laatste groep wordt door W&I en het Jongerenloket vaak aangeduid als de 'nieuwe doelgroep'.

⁵⁴ Wethouder Economie en Werkgelegenheid, 'Afdoening toezeggingen jeugdwerkloosheidstargets, projectmanagementkosten, nationaal integratiefonds', 1 juni 2015, p. 3.

⁵⁵ De streefwaarde voor het minimaal aantal uitstromers 'om andere redenen inclusief scholing' voor 2017 ligt lager dan de realisatie van deze uitstroom in 2014. Dit is omdat de gemeente het aandeel van dit type uitstroom ten opzichte van het totaal aantal jongeren in de bijstand in 2017 hetzelfde wil laten zijn als het aandeel in 2014. Het doel is om in 2017 een kleiner totaal aantal jongeren in de bijstand te realiseren, en dus ook om een kleiner aantal uitstromers 'om andere redenen inclusief scholing' te hebben.

figuur 2-2 doelgroep JAS en doelstellingen JAS (in het rood)



bron: JAS, figuur door Rekenkamer Rotterdam.

Zoals te zien is in figuur 2-2 heeft JAS sinds het vervallen van de NWW-doelstelling alleen nog doelstellingen die bijstandscijfers betreffen. Deze doelstellingen brengen een nog kleiner deel van de doelgroep in beeld dan bij de NWW-doelstelling het geval was. De jeugdwerklozen zonder uitkering en de jeugdwerklozen in de WW worden in deze doelstellingen immers buiten beschouwing gelaten. De rekenkamer stelt vast dat de doelstellingen van JAS niet aansluiten bij de volledige doelgroep van het programma.

De doelstelling dat een bepaald minimaal aantal jongeren jaarlijks zal uitstromen vanwege 'overige redenen inclusief scholing' is bovendien onlogisch. Uitstroom in deze categorie omvat redenen als 'verhuizing naar een andere gemeente' en 'onvoldoende medewerking van de bijstandsgerechtigde'. Zulke uitstroom heeft niet

met het oplossen van jeugdwerkloosheid te maken. Het zou logischer zijn als in JAS een doelstelling was opgenomen over de uitstroom van jongeren naar school, in plaats van deze samen te nemen met de uitstroom om 'overige redenen'.

Ten slotte vindt de rekenkamer het niet logisch dat de gemeente kiest voor jaarlijkse uitstroomdoelstellingen in absolute getallen, in plaats van percentages ten opzichte van het bijstandsvolume. De gemeente kan immers de toekomstige bijstandsinstream nog niet kennen. Bij een grote instroom is een aantal uitstromers makkelijker te realiseren dan bij een kleine instroom. Het zou daarom logischer zijn om een uitstroompercentage ten opzichte van het aantal jongeren dat in de bijstand zit (of instroomt), als doel te stellen.

2-6 voorgenomen inzet om de doelen te bereiken

De beleidskaders 'Sterker door Werk' en JAS zetten in op veel maatregelen voor 'arbeidsontwikkeling' van werkzoekenden. Die maatregelen worden aangeboden in verschillende vormen, afhankelijk van de geconstateerde afstand tot de arbeidsmarkt en eventuele bijkomende belemmeringen van de werkzoekende. Het jeugdwerkloosheidsbeleid houdt daarbij in opzet rekening met de capaciteiten van jongeren aangaande arbeidsmarktintegratie.

In 'Sterker door Werk' zijn geen maatregelen specifiek voor jongeren beschreven, maar in JAS zijn verschillende maatregelen uitgewerkt om de arbeidsmarkt voor jongeren beter te ontsluiten en te vergroten, en arbeidsontwikkelingsmaatregelen (trainingen om hun capaciteiten te versterken). De voorgenomen maatregelen zijn in JAS vaak onvoldoende specifiek, onvoldoende meetbaar en onvoldoende tijdsgebonden omschreven. Ook is de doelgroep van de maatregel vaak niet benoemd. Daarom kan niet bepaald worden of het totale maatregelenpakket aansluit bij de omvang en behoeften van de doelgroep.

Beide kaders zetten, als gezegd, in op een betere arbeidsmarktontsluiting voor jongeren, maar vooral op het aanbieden van arbeidsontwikkelingstrajecten voor jonge werkzoekenden. Deze keuze voor arbeidsontwikkelingstrajecten is in de beleidskaders niet onderbouwd met eerder behaalde resultaten van dit soort trajecten. Dit effect is ook moeilijk in algemene zin met bestaand wetenschappelijk onderzoek te ondersteunen.

2-6-1 voorgenomen inzet Sterker door Werk

In 'Sterker door Werk' worden verschillende aanpakken benoemd om meer Rotterdammers aan het werk te krijgen. In de eerste lijn van de aanpak (zie paragraaf 2-3) gaat het om het beter afstemmen van het onderwijs op de arbeidsvraag, en om het ontsluiten van regionale vacatures voor laagopgeleiden, met name middels het WerkgeversServicepunt Rijnmond (WSPR). Ook wil de gemeente in haar eigen inkoopcontracten en aanbestedingsafspraken opnemen dat toeleveranciers ook werk(ervarings)plekken voor Rotterdammers creëren. Dit heet Social Return On Investment (SROI). Er zijn geen specifieke maatregelen voor jongeren beschreven om voor hen de arbeidsmarkt beter te ontsluiten.

De tweede lijn van 'Sterker door Werk' is het versterken van de voor de arbeidsmarkt relevante capaciteiten van de werkzoekende, de zogenaamde arbeidsontwikkeling. Dit betreft in de eerste plaats de dienstverlening door de ambtenaren van W&I. Uitgangspunt is dat zij werkzoekenden direct naar beschikbare vacatures bemiddelen. Als een werkzoekende niet direct in staat is om snel een betaalde baan te vinden,

biedt de gemeente training aan. De uitvoering daarvan gebeurt zowel door “het cluster W&I als door externe partners (zoals re-integratiebedrijven, opleidingsinstituten, uitzendbureaus en sociale ondernemers) op basis van (inkoop)contracten.”⁵⁶ Voor werkzoekenden met lichamelijke, psychische of sociale problematiek (zoals schulden of gebrek aan huisvesting) die arbeidsinschakeling in de weg staat “kunnen diverse instrumenten worden ingezet, zoals: taalcursussen, gezondheidsbevordering, scholing, werkervaringsplaatsen en extra intensieve begeleiding voor werkzoekenden met meervoudige psychosociale problematiek.”⁵⁷ Specifiek voor jongeren met belemmeringen wordt in het kader aangegeven dat eerst (integrale) zorg kan worden aangeboden als eerste stap in de re-integratie. “Zodra de problematiek beheersbaar is, wordt ingezet op het zo snel mogelijk terugkeren naar school of werk.”⁵⁸

2-6-2 voorgenomen inzet JAS

Het programma JAS presenteert een groot aantal maatregelen voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Sommige maatregelen passen bij de eerste lijn van ‘Sterker door Werk’ (ontsluiting van de arbeidsmarkt), maar de meeste maatregelen passen bij de tweede lijn van Sterker door Werk (arbeidsontwikkeling). Verder zijn er nog een drietal maatregelen die ‘wijkgericht werken’ worden genoemd en niet duidelijk zijn uitgewerkt. Deze drie groepen maatregelen worden hieronder beschreven.⁵⁹ JAS kondigt als maatregel ook de ontwikkeling van een social media strategie door het Jongerenloket aan. Het doel van de strategie is om alle jongeren – met of zonder bijstandsuitkering – die op zoek zijn naar werk “te ondersteunen en de weg te wijzen.”⁶⁰ Voor al deze maatregelen om werkzoekende jongeren naar werk en school te begeleiden, begrootte JAS voor 2015 € 1,6 mln., voor 2016 € 1,7 mln. en € 1,5 mln. voor 2017.⁶¹

maatregelen ontsluiting arbeidsmarkt

Een deel van de maatregelen gepresenteerd in JAS, past als gezegd bij de lijn “betere ontsluiting van de onderkant van de arbeidsmarkt” van ‘Sterker door Werk’. Deze maatregelen zetten in op een betere ontsluiting van en het creëren van nieuwe vacatures (daarbij wordt opgemerkt dat het in JAS, conform de eigen doelstellingen, niet alleen om vacatures aan de onderkant van de arbeidsmarkt gaat). Zo willen de clusters W&I en MO samen werken aan het plaatsen van jongeren uit de bijstand op betaald werk (pilot ‘JongWerk’⁶²). Ook zijn er SROI-afspraken gemaakt met de uitzendbureaus Randstad en USG over bemiddeling naar werk van jongeren met een bijstand- of WW-uitkering. De gemeente blijft ook Startersbeurzen ondersteunen; een deel van de stagevergoeding van jonge afgestudeerden wordt dan door de gemeente betaald. Een belangrijke maatregel is ook het afsluiten van zogeheten Jongerenakkoorden. Dit zijn afspraken tussen het programma JAS en werkgevers over aantallen vacatures (en stageplekken en leerwerkplekken) die de werkgever voor jongeren zal creëren. Onder de titel ‘maatregelen Social media en de digitale wereld’

⁵⁶ Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen ‘Sterker door werk 2015 - 2018’, p. 24.

⁵⁷ Idem, p. 25.

⁵⁸ Idem, p. 29.

⁵⁹ In JAS worden ook maatregelen voor de preventie van jeugdwerkloosheid gepresenteerd, maar preventie valt buiten de scope van dit onderzoek. De maatregelen worden daarom niet in dit rapport beschreven.

⁶⁰ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid ‘Jongeren aan de Slag 2015-2018’, 2015, p. 21.

⁶¹ Idem, p. 27.

⁶² JongWerk is later doorontwikkeld in JAR. Zie voor meer informatie paragraaf 5-6 van dit rapport.

kondigt de gemeente verder een online platform aan, waar jongeren zichzelf kunnen presenteren en werkgevers hun vacatures kunnen tonen ('platform 010'), en een app met dezelfde doelen ('Jobtease').

maatregelen arbeidsontwikkeling

De meeste maatregelen die JAS presenteert, passen in de arbeidsontwikkelings-lijn van Sterker door Werk. Het betreft trainingen en opleidingen voor jongeren om hun kansen op de arbeidsmarkt te versterken. "Op deze manier wordt er gebouwd aan werkervaring, vakgerichte en sociale vaardigheden, maar ook hedendaagse vaardigheden (21st century skills) die werkgevers vragen",⁶³ stelt het programma. Het programma noemt de volgende maatregelen:

- Jongeren die een uitkering aanvragen of al hebben worden door de gemeente beter getest "zodat we weten wat de talenten, mogelijkheden maar ook risicofactoren van de jongeren zijn en daar beter op kunnen matchen". Daarnaast wil de gemeente deze groep "stevige sollicitatietrainingen/ budgettrainingen (loopbaanoriëntatie)" aanbieden in de zoekperiode. Hierbij staat vermeld dat de gemeente "de mogelijkheden naar uitbreiden van de dienstverlening tijdens de inspanningsperiode" zal onderzoeken. Ten slotte wil de gemeente deze jongeren helpen hun eigen kwaliteiten en intrinsieke motivatie te ontdekken.
- Pilot 'JongWerkt': W&I en MO werken samen wat betreft het aanleveren van jongeren voor de trajecten en het evalueren van de arbeidsontwikkelingstrajecten.
- Stimuleren ondernemerschap: deze maatregel wordt niet uitgelegd, behalve dat in de zomer van 2015 een project gestart zal worden voor werkloze jongeren, met of zonder uitkering, die de ambitie hebben om ondernemer te worden.
- 'Een nieuw perspectief': training basisvaardigheden en competenties voor jongeren van Zuid. De deelnemers krijgen een reëler zelfbeeld en een positiever toekomstperspectief, vermeldt het programma.
- Monteur Steigerbouwer: moeilijk bemiddelbare jongeren krijgen een opleiding en/of aansluitende reguliere baan in de steigerbouw.
- Traject Tops4jobs: een "integrale training voor risicojongeren".
- Traject 'Jouw opstelling voor succes': jongeren worden via voetbal begeleid naar werk of school.
- De Broekriem: sollicitatietraining en netwerkmogelijkheden voor hoger opgeleide jonge werkzoekenden.
- Ready4Work 010: de gemeente zal een game lanceren waarmee jongeren hun arbeidsmarkt-skills kunnen verbeteren. De doelgroep bestaat niet alleen uit werkloze jongeren, maar ook uit jongeren die nog op school zitten.
- "Een nieuwe subsidieregeling in 2016 voor ondernemers die met innovatieve ideeën een bijdrage leveren aan het aanpakken van de jeugdwerkloosheid." De rekenkamer neemt aan dat met deze 'bijdrage' vooral het aanbieden van nieuwe arbeidsontwikkelingstrajecten werd bedoeld, want in 2016 zijn nog veel van deze trajecten aan het maatregelenpakket van JAS toegevoegd.

wijkgerichte maatregelen

In JAS wordt onder de kop 'Maatregelen in de wijk en aansluiting wijkgericht werken' nog een drietal maatregelen gepresenteerd. Deze zijn echter, naar het oordeel van de rekenkamer, onduidelijk omschreven. Zo zal er ten eerste sprake zijn van "MKB/

⁶³ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid 'Jongeren aan de Slag 2015-2018', 2015, p. 5.

wijkinitiatieven.” Wat dit is wordt verder niet uitgelegd. Wel staat er dat in Kralingen-Crooswijk het project ‘Entree MKB’ is gestart en mogelijk is dit de invulling van de MKB/Wijkinitiatieven. Bij dit project worden jongeren zonder opleiding of werk “opgenomen in een bestaand netwerk van lokale ondernemers.” Ten tweede zal mogelijk een ‘Youth Garantie’-project jongeren die op school uitgevallen zijn naar school of werk gaan begeleiden (niet duidelijk is waarom deze vsv-maatregel niet tot eerste preventieve lijn van JAS wordt gerekend). De derde maatregel betreft “aansluiting met het wijkgerichte onderwijs” en wordt verder in de tekst niet uitgelegd.

2-6-3 passendheid van de maatregelen

Om te kunnen beoordelen of de beoogde inzet past bij de ambities en aansluit op de behoeften van de doelgroep, is het belangrijk dat maatregelen SMART worden omschreven. Het is in ieder geval nodig dat zij specifiek, meetbaar en tijdsgebonden worden omschreven.

In JAS worden echter voor de trajecten geen aantallen te plaatsen jongeren genoemd. Voor de meeste maatregelen is ook niet aangegeven wanneer ze zullen worden uitgevoerd. Sommige maatregelen zijn bovendien nog weinig uitgewerkt (bijvoorbeeld de nog te ontwikkelen subsidiemaatregel, de social mediastrategie, de begeleiding van jongeren in de zoekperiode en het wijkgericht werken). Bovendien is de doelgroep van de maatregelen vaak niet beschreven. Welke maatregelen zijn alleen voor uitkeringsgerechtigde jongeren en welke ook voor NUG-ers? Welke maatregelen zijn voor jongeren die “alleen een zetje nodig hebben om aan het werk te komen” en welke voor jongeren met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt? Omdat de inzet niet SMART omschreven is en de doelgroep niet is bepaald, blijft onduidelijk of het totale aanbod van maatregelen qua omvang afdoende zal zijn, en zal aansluiten bij de samenstelling van de doelgroep van het beleidsprogramma. Onderliggend probleem is dat in JAS ook geen duidelijke doelgroepomschrijving en geen analyse van de kenmerken en behoeften van de doelgroep is opgenomen.

Om te bepalen of het aannemelijk is dat de beoogde maatregelen de ambities dichterbij zullen brengen, moet ook bekend zijn welke effecten van de maatregelen verwacht mogen worden. Beide beleidskaders zetten voor werkzoekende jongeren vooral in op trajecten voor arbeidsontwikkeling. Deze keuze is echter niet onderbouwd met eerdere resultaten of wetenschappelijke bronnen. Dit is ook moeilijk, omdat wetenschappelijke overzichtsstudies naar de opbrengsten van re-integratie door training van werkzoekenden geen eenduidige antwoorden geven over het nut hiervan (zie bijvoorbeeld Bonoli, 2009⁶⁴; De Beer, 2011⁶⁵; De Koning et al, 2016⁶⁶). Bovendien zijn de uitkomsten van de ene training niet zo maar te generaliseren naar verwachtingen voor andere trainingen, die bijna altijd een andere aanpak, doelgroep en/of lokale of conjuncturele arbeidsmarktsituatie kennen (zie onderstaand kader).

⁶⁴ Bonoli, G., ‘Varieties of Social Investment in Labour Market Policy’, in What future for social investment policies, Morel, N., Palier, B. & Palme J., Institute for Futures Studies, Stockholm: 2009.

⁶⁵ De Beer, P., ‘Moderne bestaanszekerheid’, in *S&D*, 2011 (5-6), p. 102-109.

⁶⁶ De Koning, J. et al. ‘Optimalisering van WerkLoont.’ Rotterdam, SEOR Erasmus School of Economics en Faculteit der Sociale Wetenschappen, januari 2017.

Het is echter wel mogelijk om bij individuele trajecten te kijken naar de uitkomsten van de trajecten (lieft in relatie tot de uitkomsten van een groep niet-deelnemers, om zo een zogeheten 'netto-effectstudie' te doen). Dergelijke effectstudies waren voor het overgrote deel van de maatregelen bij het vaststellen van JAS nog niet gedaan. Dat kwam enerzijds omdat veel trajecten nieuw waren (in de gemeente of in het algemeen), maar ook voor de meeste reeds in Rotterdam lopende trajecten was er nog geen effectstudie. Zoals in de volgende paragraaf wordt behandeld, wordt in beide beleidskaders wel aangegeven dat de gemeente de effectiviteit van de trajecten zal gaan onderzoeken.

wetenschappelijk onderzoek naar arbeidsmarkt-integratie-trajecten voor jongeren

Wetenschappelijk onderzoek dat op generaliseerbaar niveau de werking van arbeidsmarktintegratie-trajecten voor jongeren laat zien is schaars en vaak weinig duidelijk qua bevindingen.

Generaliseerbare uitkomsten vereisen namelijk grote aantallen onderzoekssubjecten (jongeren).

Trajecten zijn ook vaak maar klein en verschillen wat betreft hun context en aanpak, waardoor ze niet goed samen met andere trajecten als één onderzoeksonderwerp kunnen worden onderzocht.

Bovendien verloopt een netto-effectstudie idealiter via de zogenaamde randomized controlled trial opzet, waarbij deelnemers op basis van willekeurigheid aan twee groepen worden toegewezen: de groep die de interventie ondergaat en de groep die de interventie niet ondergaat. (In Rotterdam bestaat slechts één netto-effectstudie op dit gebied, namelijk de studie 'Optimalisatie van WerkLoont.'⁶⁷ Dit is het meest doorlopen traject in de Rotterdamse praktijk van arbeidsmarkt-integratie, maar de uitkomsten gelden niet automatisch ook voor de andere trajecten van de gemeente omdat die van WerkLoont verschillen in aanpak en doelgroep.)

Omdat een randomized controlled trial studie in de praktijk lastig te organiseren is, en/of omdat het moeilijk verdedigbaar is om mensen bewust omwille van het experiment een bepaalde interventie te onthouden, wordt in effectstudies ook gewerkt met Propensity Score Matching. Dan worden deelnemers en niet-deelnemers gezocht (bijvoorbeeld in verschillende steden), die worden ingedeeld in paren van een deelnemer en een niet-deelnemer die verder op elkaar lijken wat betreft hun kenmerken die invloed hebben op baankansen. Verschillen in uitkomsten binnen deze paren worden dan aan de interventie toegeschreven. Probleem is alleen dat veel verschillende kenmerken van invloed zijn op baankansen en dat die kenmerken niet allemaal bekend (kunnen) zijn in de dataverzameling (en vaak een rol spelen bij de selectie van deelnemers voor de interventie, denk bijvoorbeeld aan de arbeidsmotivatie van deelnemers). Men spreekt dan over het probleem van de niet-geobserveerde variabelen.

Effectmeting van arbeidsmarktactivering op grote schaal is dus allesbehalve simpel. Onder meer vanwege deze meetonzekerheden zijn de gevonden effecten vaak maar klein. Metastudies concluderen vaak dat de gevonden effecten bovendien sterk variëren tussen studies.⁶⁸

Effectstudie is echter wel mogelijk door resultaten en aanpak van individuele trajecten te beschouwen, waarbij context en aanpak goed bekend raken. Dergelijke nauwkeurigere studie naar de aanpak van jeugdwerkloosheidsinterventies zijn te vinden in de Rotterdamse onderzoeken 'De Jeugd maar geen

⁶⁷ De Koning, J. et al, 'Optimalisering van WerkLoont.' Rotterdam, SEOR Erasmus School of Economics en Faculteit der Sociale Wetenschappen, januari 2017.

⁶⁸ Callendo, M., & Schmidl, R., 'Youth unemployment and active labor market policies in Europe', in: IZA Journal of Labor Policy, 2016, 5(1), p. 1-30.; Biavaschi, C., et al., 'Youth unemployment and vocational training'. Discussion Paper Series, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, No. 6890. Institute for the Study of Labor (IZA), 2012.

Toekomst⁶⁹ en het rapport 'Fundament' (2016).⁷⁰ In deze onderzoeken ontbreekt echter de evaluatie van (duurzame) resultaten. (Zie bijlage 3 voor een uitgebreide omschrijving van deze studies.)

2-7 monitoring opbrengsten

De te verwachten opbrengsten van de maatregelen zijn in JAS niet benoemd. Voor het inschatten van de opbrengsten kon de gemeente ook niet kijken naar eerdere effectstudies of – evaluaties. Omdat veel maatregelen nieuw waren, bestonden deze effectstudies immers nog niet. De rekenkamer stelt vast dat de gemeente in beide beleidskaders wel aangeeft de uitkomsten van de maatregelen in de toekomst te willen gaan monitoren. Beide kaders beogen de effecten van trajecten te gaan meten, in Sterker door Werk wordt aangegeven dat dit zelfs moet leiden tot rendementsturing. In JAS staat dat ook de ervaringen van jongeren zullen worden meegenomen in de evaluatie van de trajecten. De rekenkamer acht het beleid in opzet adequaat wat betreft de beoogde monitoring.

Om de effectiviteit van het beleid in beeld te krijgen is het belangrijk de uitkomsten van de maatregelen te monitoren. Zoals in vorige paragraaf is beschreven, lagen er voor bijna alle in JAS voorgestelde maatregelen nog geen evaluaties, output-overzichten of effectstudies. Volgens de beleidskader 'Werk en Inkomen' en JAS wordt dan ook ingezet op het *gaan meten* van de opbrengsten van de gemeentelijke re-integratie-inspanningen. In 'Sterker door Werk' stelt de gemeente, mede met het oog op de voorziene daling van rijksbudgetten voor re-integratie, dat zij streeft naar rendementsturing. "Mensen en middelen worden ingezet waar het effect het grootste is. Rotterdam handelt consequent en investeert alleen in trajecten als ondersteuning nodig is en er resultaat te voorzien is", zo schrijft de gemeente. Het beleidskader kondigt aan dat onderzoek gedaan zal worden naar:

- "de (netto-)effecten op uitstroom naar werk en uitkeringsafhankelijkheid van instrumenten waarvan de effectiviteit nog onvoldoende bekend is;
- de kosteneffectiviteit van instrumenten die in termen van uitstroom naar werk als netto-effectief worden beschouwd."

Hiervoor zal onder meer het "cliëntvolgsysteem van W&I (RMW) worden aangepast, zodat vanaf december 2015 in kaart kan worden gebracht waar de beperkte middelen het best kunnen ingezet."⁷¹ Om sturing op effectiviteit en rendement mogelijk te maken zal de gemeente ook "de kwaliteit van onze dienstverlening en intake/diagnose verbeteren" en "onderzoek doen naar de tevredenheid van werkzoekenden en werkgevers."⁷²

Ook in JAS wordt beschreven dat de effecten van de beleidsinspanningen gemonitord zullen worden. "We verbeteren de interne registratie, informatievoorziening en

⁶⁹ Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., 'De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting'. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016.

⁷⁰ Hogeschool Rotterdam, 'Fundament. Een onderbouwing van drie Rotterdamse aanpakken voor activering richting werk of school van kwetsbare, werkloze jongeren', Rotterdam, 2016.

⁷¹ Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen 'Sterker door werk 2015 - 2018', p. 40.

⁷² Idem, p. 43.

samenwerking bij zowel het Jongerenloket als binnen W&I (...) Op basis van verbeterde gegevens kunnen we nog effectiever voorzieningen en/of trajecten inzetten.” Daarmee wil de gemeente een “lerende organisatie” worden, die zich heeft op wat werkt en niet werkt. Als voorwaarde wordt gesteld dat de interne registratie, informatievoorziening en samenwerking bij zowel het Jongerenloket als binnen W&I verbeterd zal worden. Een andere manier die wordt beoogd om het effect en proces te onderzoeken is het laten evalueren van de trajecten door de doelgroep. De gemeente zal dan ook “klankborden met jongeren die trajecten volgen.” ⁷³

De rekenkamer stelt vast dat in beide beleidskaders oog is voor monitoring van de uitkomsten van de maatregelen. In Sterker door Werk nadrukkelijk ook onderzoek naar de prijs-kwaliteitverhouding van de maatregelen beoogd. De rekenkamer acht het beleid op dit punt in opzet adequaat.



⁷³ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid 'Jongeren aan de Slag 2015-2018', 2015, p. 23.

3 omvang, oorzaken en gevolgen jeugdwerkloosheid

3-1 inleiding

Voor een gerichte aanpak van jeugdwerkloosheid is het van belang dat de gemeente inzicht heeft in de omvang, oorzaken en impact van jeugdwerkloosheid en hoe jongeren hiermee omgaan. In dit hoofdstuk wordt dan ook de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Heeft de gemeente inzicht in de omvang en oorzaken van jeugdwerkloosheid en hoe jongeren hiermee omgaan?

Dit gebeurt aan de hand van onderstaande normen (zie tabel 3-1).

tabel 3-1: normen

| norm | paragraaf |
|--|-----------|
| De gemeente heeft inzicht in de omvang van jeugdwerkloosheid in Rotterdam. | 3-3 |
| De gemeente heeft inzicht in de oorzaken van jeugdwerkloosheid in Rotterdam en hoe jongeren dit ervaren. | 3-4 |
| De gemeente heeft inzicht in de impact van jeugdwerkloosheid en hoe jongeren met (langdurige) werkloosheid omgaan. | 3-5 |

Paragraaf 3-2 schetst de omvang van de Rotterdamse jeugdwerkloosheid. In paragraaf 3-3 beoordeelt de rekenkamer de mate waarin de gemeente hierin inzicht heeft. In paragraaf 3-4 wordt besproken hoe de gemeente de oorzaken van jeugdwerkloosheid duidt en wat volgens jongeren zelf de oorzaken zijn. Ten slotte wordt in paragraaf 3-5 besproken wat de gevolgen van jeugdwerkloosheid zijn en hoe jongeren hiermee omgaan.

3-2 omvang jeugdwerkloosheid

Cijfers van het UWV geven aan dat de geregistreerde werkloosheid in 2014, 2015 en 2016 ongeveer 8.000 jongeren betrof. Daarnaast waren er in deze jaren nog zo'n 9.000 'onzichtbare jongeren', die niet werkten en niet naar school gingen. De rekenkamer gaat uit van in totaal zo'n 10.000 werkloze jongeren in 2015. Het CBS schatte voor 2014, 2015 en 2016 een Rotterdamse jeugdwerkloosheid van ongeveer 9.000 jongeren, belangrijk verschil is dat hierbij jongeren van 25 en 26 niet zijn meegerekend. Volgens het CBS daalde de Rotterdamse jeugdwerkloosheid in 2017 tot circa 6.000.

De gemeente heeft de omvang van de jeugdwerkloosheid gerapporteerd bij de start van het programma JAS. Zij deed dit toen aan de hand van het aantal Niet-Werkende Werkzoekende jongeren in Rotterdam (NWW-jongeren). Dit zijn jongeren in de

leeftijdscategorie van 18 tot 27 jaar die een uitkering ontvangen (WW of bijstand) of die zichzelf op de website werk.nl hebben geregistreerd als werkzoekend. Dit kunnen overigens ook jongeren zijn die schoolgaand zijn of studeren, maar (daarnaast) zouden willen werken.

Bij de start van JAS, in december 2014, bedroeg het NWW-cijfer 7.500 jongeren. Van die 7.500 NWW-jongeren in Rotterdam hadden er ongeveer 2.850 een bijstandsuitkering en 1.200 een WW-uitkering. Deze jongeren behoren tot de doelgroep van JAS (zie paragraaf 2-4). Voor de overige 3.450 jongeren is dat niet duidelijk. Het kunnen immers ook schoolgaande jongeren zijn die graag een bijbaan zouden willen hebben. In september 2015 bedroeg het NWW-cijfer 8.404 jongeren. Daarna nam het aantal af tot 7.369 in september 2016.⁷⁴ Na september 2016 heeft het UWV geen NWW-cijfer meer berekend, maar is zij overgestapt op een nieuwe werkloosheidsmaat met andere variabelen.

Naast de NWW-jongeren (voor zover zij niet op school zitten) is JAS ook gericht op jongeren die werkloos zijn en niet op school zitten, maar niet bij werk.nl als werkzoekend zijn geregistreerd (zie paragraaf 2-4). In de terminologie van de gemeente Rotterdam heten zij 'jongeren buiten beeld' of 'onzichtbare jongeren'. "Landelijk wordt om jeugdwerkloosheid in beeld te brengen ook wel gekeken naar de onzichtbare jongeren" zo schrijft de gemeente.⁷⁵ De wethouder van Onderwijs, Jeugd en Zorg beloofde voor het monitoren van JAS ook te gaan kijken naar de ontwikkeling van het aantal 'onzichtbare jongeren' (zie ook paragraaf 2-4 van dit rapport).⁷⁶ De meest recente definitieve cijfers die de gemeente heeft, maken melding van zo'n 8.590 onzichtbare Rotterdamse jongeren in 2013. De voorlopige cijfers voor 2014 en 2015 laten een stijging tot 9.320 jongeren zien.⁷⁷

Optelling van het aantal Rotterdamse NWW-jongeren eind 2014 (7.500) en het aantal 'onzichtbare jongeren' eind 2014 (circa 9.000) levert een getal op in de orde grootte van ruim 16.000 jongeren. Daarbij moet worden opgemerkt dat niet alle onzichtbare jongeren zullen willen werken en dat NWW-ers ook scholieren kunnen zijn die een bijbaantje zoeken. Survey onderzoek van de gemeente Amsterdam liet zien dat 56% van de geënquêteerde jongeren die niet actief werk zoeken, wel wil werken.⁷⁸ Als op basis daarvan aangenomen wordt dat ook ongeveer 56% van de Rotterdamse 'onzichtbare jongeren' wel zou willen werken, betekent dat circa 5.000 'onzichtbare jongeren' die willen werken.⁷⁹ De circa 7.500 NWW-jongeren willen ook werken. Een gedeelte hiervan is echter schoolgaand, maar dit aantal is niet bekend en kan dus

⁷⁴ NWW-cijfers van voor en na 1 januari 2015 zijn vanwege meerdere oorzaken eigenlijk niet goed vergelijkbaar. Tot 1 januari 2015 werden enkel werkzoekenden die een baan van minstens 12 uur zochten tot de categorie 'werkzoekend' gerekend. Sinds 1 januari 2015 zijn ook werkzoekenden die werk zoeken voor minstens 1 uur per week in dit cijfer opgenomen. Bron cijfer 2015: UWV en SBB, 'Basiscijfers Jeugd', november 2015. Bron cijfer 2016: UWV en SBB, 'Basiscijfers Jeugd', december 2016.

⁷⁵ Gemeente Rotterdam, 'Monitor Risicojongeren 2016', juni 2017, p.5.

⁷⁶ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Voorstel toezegging 16bb2452 Alternatieve indicator preventie jongeren', 15 juni 2016.

⁷⁷ Dit zijn de jongeren in de leeftijdscategorie 15 tot 27 jaar die niet werken, geen onderwijs volgen, niet zijn ingeschreven als werkzoekende bij het UWV en geen bijstandsuitkering, WW-uitkering en/of arbeidsongeschiktheidsuitkering ontvangen. Deze jongeren staan wel ingeschreven in het Basisregister personen (BRP). Bron: Gemeente Rotterdam, 'Monitor Risicojongeren 2016', juni 2017, p. 18.

⁷⁸ Gemeente Amsterdam, 'Monitor jeugdwerkloosheid over 2017, achtergrondrapportage bij de factsheet Jeugdwerkloosheid 2017', maart 2018, p. 18. 3.800 Amsterdamse jongeren werden geënquêteerd.

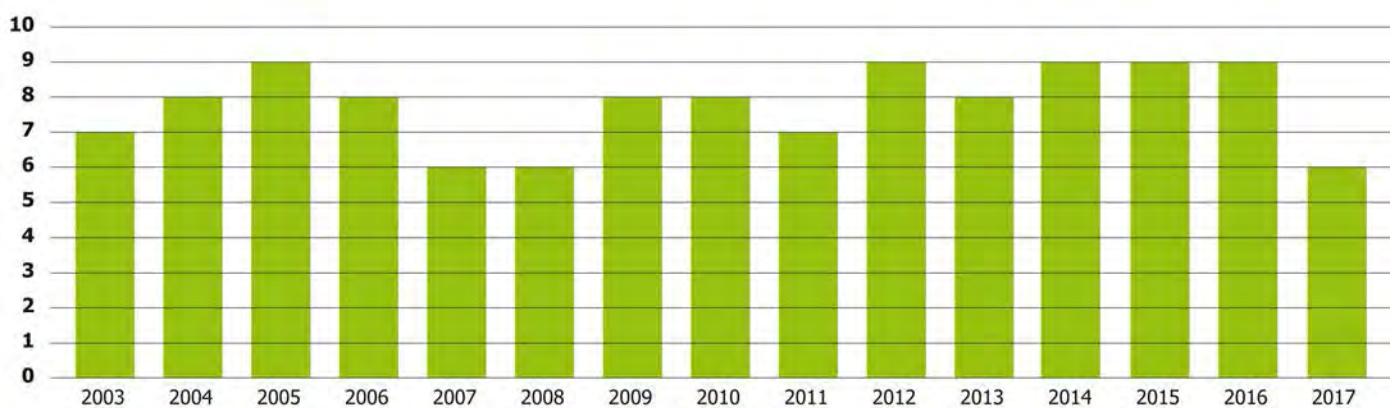
⁷⁹ De rekenkamer heeft gebruikgemaakt van het voorlopige cijfer 9.320 en hier 56% van genomen.

variëren tussen de 0 en 3.500 jongeren. Op basis van een optelling van de onzichtbare jongeren die waarschijnlijk willen werken, de 4.000 uitkeringsontvangende NWW-jongeren en de niet-schoolgaande NWW-jongeren, waren er in Rotterdam begin 2015 minimaal 9.000 en maximaal 12.500 werkloze jongeren. Dat rekenkamer gaat daarom in dit rapport uit van zo'n 10.000 jongeren.

Bij deze schatting is nog geen rekening gehouden met de 'spookjongeren'. Dit zijn jongeren die aan de criteria van de onzichtbare jongeren voldoen (dus werkloos zijn, niet op school zitten en ook niet bij werk.nl als werkzoekend geregistreerd staan) maar bovendien ook niet in de Basisregistratie Personen staan. Zij horen niet tot de onzichtbare jongeren. De gemeente beschikt niet over omvangcijfers van deze groep. Aangezien zowel in 2015 als 2016 zich circa 1.800 jongeren zich uitschreven uit de gemeentelijke basisregistratie zonder een nieuw adres te vermelden,⁸⁰ is het aannemelijk dat de groep Rotterdamse spookjongeren van substantiële omvang is.

Een andere manier om werkloosheid te meten, is die van het CBS. In een landelijke steekproef bevraagt het CBS maandelijks 30.000 individuen tussen de 15 en 75 jaar over hun arbeidsmarktpositie.⁸¹ Om werkloosheid te kunnen bepalen, wordt gevraagd of iemand de laatste maand werkte en zo nee, of deze persoon minstens een uur per week zou willen werken en in de afgelopen vier weken ook daadwerkelijk actief heeft gezocht naar werk. Als dat zo is, wordt deze persoon tot de werkloze beroepsbevolking gerekend (dit kunnen ook mensen zijn die een opleiding volgen). Op basis van deze enquête wordt geschat hoe groot de werkloosheid in regio's van Nederland en Nederland als geheel is. In deze methode worden jongeren tussen de 15 en 25 jaar oud tot de jeugdwerklozen gerekend. Figuur 3-1 geeft de ontwikkeling van het aantal jeugdwerklozen in Rotterdam volgens de CBS-methode weer.

figuur 3-1 werkloze jongeren Rotterdam (15 tot 25 jaar) in duizendtallen



bron: CBS.

Uit de cijfers kan afgeleid worden dat het aantal bijstandsontvangende jongeren de laatste jaren ongeveer een kwart tot een derde bedroeg van het aantal werkloze jongeren volgens de CBS-definitie. Eind 2015 waren er namelijk 2.337 Rotterdamse

⁸⁰ Gemeente Rotterdam, 'Monitor Risicojongeren 2016', juni 2017, p.18

⁸¹ CBS, 'Enquête beroepsbevolking (EBB)', verkregen op 16 juni 2018 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/enquete-beroepsbevolking--ebb-->.

jongeren in de bijstand, eind 2016 2.265 jongeren en eind 2017 1.933 jongeren. (Daarbij moet worden opgemerkt dat in de bijstandscijfers ook 25- en 26-jarigen zijn meegeteld, en in de CBS-jeugdwerkloosheidscijfers niet, zodat het aandeel bijstandsontvangers onder de 18 tot 27-jarige werkloze Rotterdammers lager zal uitkomen).

3-3 inzicht gemeente omvang jeugdwerkloosheid

Gemeentelijk onderzoek naar de omvang van de jeugdwerkloosheid baseert zich wat betreft de uitvoeringsperiode van JAS op het NWW-jongerencijfer. Dit cijfer valt echter niet volledig samen met de doelgroep van JAS: de jongeren die bijstand ontvangen of risicolopen dit te gaan doen, en 'de onzichtbare jongeren die actief naar werk moeten worden begeleid'. Deze groep is ook niet scherp genoeg afgebakend om de omvang ervan te berekenen. Wat betreft het aantal niet-schoolgaande én niet werkende jongeren heeft de gemeente sinds 2014 geen definitieve omvangscijfers berekend. Voor een subdoelgroep daarvan, de onzichtbare jongeren, is dit sinds 2013 niet meer gebeurd. Voor de subdoelgroep spookjongeren bestaan in het geheel geen gemeentelijke cijfers of schattingen over de omvang. Alles bij elkaar acht de rekenkamer het inzicht van de gemeente in de omvang van jeugdwerkloosheid onvoldoende.

De gemeente heeft tijdens de looptijd van JAS twee keer onderzoek uitgebracht naar de omvang van jeugdwerkloosheid in de stad.⁸² In de eerste studie, uit 2016, komt naar het oordeel van de rekenkamer de omvang van de jeugdwerkloosheid voor de periode 2009 – 2014 goed in beeld. De gemeente berekent in die studie aan de hand van CBS-cijfers onder meer hoeveel niet-werkende niet-schoolgaande jongeren van 15 tot 27 jaar er in Rotterdam waren in 2009, 2012 en 2014.⁸³ De tweede studie, uit 2017, vult dit overzicht aan met een cijfer voor 2015, maar dit cijfer is voorlopig. In bijlage 3 van dit rapport zijn de omvangscijfers uit beide studies samengevoegd. Niet duidelijk is waarom de gemeente voor latere jaren dan 2014 geen definitieve cijfers meer heeft verzameld wat betreft het aantal niet-werkende niet-schoolgaande Rotterdamse jongeren.

De tweede studie brengt ook aan de hand van het NWW-jongerencijfer de jeugdwerkloosheidsomvang in 2015 en 2016 in beeld (de cijfers staan in de vorige paragraaf).⁸⁴ NWW-cijfers van vóór 2015 zijn in deze studie niet gegeven, waarschijnlijk omdat het UWV toen nog een andere berekeningswijze hanteerde.⁸⁵ Voor 2017 heeft het UWV geen NWW-cijfer meer berekend. Het NWW-overzicht beslaat dus maar twee jaar. Bovendien is het NWW-jongerencijfer geen ideale maat voor de JAS-doelgroep: de niet-werkende niet-schoolgaande jongeren van Rotterdam. (Zoals in paragraaf 2-5 en 3-4 beschreven kan het NWW-cijfer immers ook schoolgaande en studerende jongeren bevatten, en mist niet-schoolgaande werkzoekenden als zij zich niet hebben geregistreerd bij het UWV).

⁸² Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse jongeren en de arbeidsmarkt. Editie 2015', 2016; gemeente Rotterdam, 'Monitor Risicjongeren 2016', juni 2017.

⁸³ Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse jongeren en de arbeidsmarkt. Editie 2015', 2016, p. 13. Daarbij worden deze jongeren nog onderverdeeld in werkloze jongeren (die actief werk zoeken) en 'geen beroepsbevolking' (niet-schoolgaande, niet werkende jongeren die niet actief naar werk zoeken).

⁸⁴ Gemeente Rotterdam, 'Monitor Risicjongeren 2016', juni 2017. Daarbij worden ook de aantallen van de NWW-deelgroepen WW-ers en bijstandsontvangers gegeven.

⁸⁵ UWV werkbedrijf, 'Arbeidsmarkt: (niet werkende) werkzoekenden', verkregen op 16 juni 2018 van: https://gemeente.incijfers.nl/info/uwv_werkbedrijf.html.

Een andere indicator voor de omvang van de jeugdwerkloosheid is het aantal 'onzichtbare jongeren', zoals in de vorige paragraaf beschreven. De gemeente heeft voor deze groep geen definitief omvangscijfer meer berekend sinds 2013. Er zijn voor 2014 en 2015 alleen voorlopige cijfers bekend.⁸⁶ Dat betekent dat voor de uitvoeringsperiode van JAS maar één, voorlopig cijfer bestaat, zodat de beloofde monitoring van het programma JAS hiermee niet mogelijk is. Voor deze deeldoelgroep van het beleid, zijn de cijfers naar het oordeel van de rekenkamer daarmee onvoldoende actueel.⁸⁷

Voor spookjongeren heeft de gemeente, zoals in de vorige paragraaf gezegd, geen omvangsschatting berekend.⁸⁸ De gemeente schrijft dat "het niet ingeschreven staan deels samenhangt met armoede, werkloosheid, schulden, huisvestingsproblemen, psychische stoornissen, verstandelijke beperkingen, bewuste fraude en criminaliteit."⁸⁹ Een deel van deze spookjongeren zal dus zeker tot de doelgroep van JAS behoren,⁹⁰ maar de gemeente heeft deze echter niet in beeld.⁹¹

3-4 inzicht oorzaken jeugdwerkloosheid

De gemeente constateert in JAS een aantal oorzaken van jeugdwerkloosheid in Rotterdam: laagconjunctuur, verdringing van laaggeschoolde en middelbaar opgeleide jongeren op de arbeidsmarkt, het verdwijnen van banen in het middensegment, mismatch in opleiding, een gebrek aan motivatie en te hoge verwachtingen onder werkzoekende mbo-ers. Ten tijde van het opstellen van JAS had de gemeente een aantal belangrijke oorzaken van werkloosheid onder jongeren daarmee goed in beeld. Deze komen namelijk overeen met de bevindingen uit arbeidsmarktstudies van de gemeente en bevindingen uit kwalitatief onderzoek onder Rotterdamse jeugdwerklozen door de rekenkamer en andere onderzoekers. De gemeente heeft echter andere, door geïnterviewde jongeren genoemde, oorzaken niet in JAS benoemd. Het gaat dan om leeftijdsdiscriminatie bij oudere jongeren, persoonlijke problemen en problemen in de gezinssituatie en vervoersproblemen. Verder benadrukten verschillende geïnterviewde jongeren de beperkingen van het flexibele werk dat ze wél kunnen vinden. De parttime- of nul-urencontracten bieden vaak (te) weinig inkomsten voor hun levensonderhoud. De laatste vier soorten problemen worden weliswaar niet in het beleidsdocument JAS genoemd en de gemeente brengt ook niet in kaart hoe vaak deze problemen in het bijstandsbestand voorkomen, maar het zijn wel problemen waarvoor de gemeente jonge bijstandsgerechtigden zonodig ondersteuning voor aanbiedt (zie ook hoofdstuk 5 van dit rapport). In die zin zijn de problemen bij de gemeente dus wel in beeld.

⁸⁶ Gemeente Rotterdam, 'Monitor Risicojongeren 2016', juni 2017, p. 18. Van schattingen van deze groep bestaan wel voorbeelden uit andere steden. Zie voor een voorbeeld van een dergelijke schatting bijvoorbeeld Noorda en Co, 'Spookjongeren - Quickscan naar uitgeschreven jongeren in Amsterdam Nieuw-West', maart 2014.

⁸⁷ Uit ambtelijk wederhoor is gebleken dat de gemeente deelneemt aan een landelijke pilot 'Jongeren in beeld'. De gemeente stelt hierdoor zicht te hebben op jongeren buiten beeld in de leeftijdscategorie 23 tot 26 jaar. De rekenkamer heeft dit niet kunnen verifiëren.

⁸⁸ Gemeente Rotterdam, 'Monitor Risicojongeren 2016', juni 2017, p. 18.

⁸⁹ Gemeente Rotterdam, 'Risicojongeren cohortanalyse 2012 en achtergrondanalyse 2014', november 2017, p. 5.

⁹⁰ JAS richt op jongeren die (potentieel) een beroep op de bijstand doen. Hiertoe behoren dus ook spookjongeren.

⁹¹ Uit ambtelijk wederhoor blijkt dat er in de 'Monitor Risicojongeren 2018' nieuwe cijfers gepubliceerd worden. Omdat deze monitor ten tijde van het ambtelijk wederhoor nog niet beschikbaar was, kan de rekenkamer niet vaststellen welke cijfers dit betreft.

3-4-1 vooraf

JAS noemt een aantal oorzaken voor de hoge jeugdwerkloosheid in Rotterdam. In deze paragraaf wordt aan de hand van beschikbaar cijfermateriaal en interviews met jongeren onderzocht of de gemeente dit goed in beeld heeft. Hiervoor heeft de rekenkamer voornamelijk gebruikgemaakt van CBS-data en cijfers van het UWV. Een belangrijke aanvulling wordt gevormd door onderzoek naar de leefwereld van jongeren. De rekenkamer heeft namelijk 55 jongeren gesproken die ooit te maken hebben gehad met (langdurige) werkloosheid. Veertig van hen zijn benaderd via door de rekenkamer geselecteerde re-integratietrajecten. Met 27 jongeren is op straat of telefonisch gesproken over werkloosheid, waarvan er 15 aangaven zelf lange tijd naar werk te hebben gezocht (zie bijlage 1 voor de onderzoeksmethoden). Voorafgaand aan het onderzoek van de rekenkamer, zijn er nog twee kwalitatieve onderzoeken verschenen, waarin de leefwereld van werkloze jongeren is onderzocht. Het onderzoek 'De jeugd maar geen Toekomst'⁹² door onderzoeksgroep PlusConfidence uit 2016, werd verricht vanuit een onderzoeksprogramma van de EU. Voor dit onderzoek is met 85 Rotterdamse jongeren gesproken over hun ervaring met werkloosheid en de belemmeringen die zij ervaren (hebben) om (weer) aan het werk te komen.⁹³ Het onderzoek 'Zichtbaar maar niet in beeld' uit 2016 bevat interviews met (vooral) professionals die werkloze jongeren 'buiten beeld' ondersteunen. Dit zijn werknemers van hulp- of welzijnsorganisatie die jongeren bereiken die geen startkwalificatie hebben, geen opleiding volgen, niet werken en 'buiten beeld' zijn voor ondersteuning naar werk door de overheid.⁹⁴ Ook deze twee onderzoeken worden hier gebruikt om te kijken of JAS aansluit bij de ervaring van jeugdwerklozen zelf.

oorzaken jeugdwerkloosheid volgens JAS

Het beleidskader JAS noemt een vijftal oorzaken van de hoge Rotterdamse jeugdwerkloosheid:

- de laagconjunctuur;
- verdringing van laaggeschoolden op de arbeidsmarkt (onder andere door middelbaar opgeleiden);
- minder banen in het middensegment (onder andere vanwege technologische vernieuwingen);
- gebrek aan motivatie, te hoge verwachtingen en mismatch in opleiding onder mbo-ers;
- verdringing van middelbaar opgeleiden door hoger opgeleiden.

Daarnaast signaleerde de gemeente dat er steeds meer sprake is van "flexibele in plaats van vaste contracten" en dat "detachering en ondernemerschap van de eigen arbeid" in belang toeneemt (werken als zzp-er). JAS stelt dat niet-conjuncturele oorzaken beperkt kunnen worden als jongeren de juiste opleiding gaan volgen en nieuwe vaardigheden aanleren.⁹⁵ Aan arbeidsontwikkeling (zie paragraaf 2-6-2) wordt dus nadrukkelijk veel waarde gehecht. Hierbij gaat het volgens JAS voornamelijk om

⁹² Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., 'De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting'. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016. Dit onderzoek werd gefinancierd met EU-gelden uit het Zevende Kaderprogramma voor onderzoek, technologische en demonstratie.

⁹³ Dit onderzoek werd gefinancierd met EU-gelden. 45 van de 85 jongeren werden gesproken in Rotterdamse achterstandswijken middels een straatinterview.

⁹⁴ IZI Solutions, 'Zichtbaar maar niet in beeld', 15 april 2016. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

⁹⁵ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid 'Jongeren aan de Slag 2015-2018', 2015, p. 7.

het aanleren van basis-werknemersvaardigheden, communicatieve vaardigheden, flexibel aanpassingsvermogen, omgaan met onzekerheid en het omgaan met technologische ontwikkelingen en ICT-toepassingen.⁹⁶

3-4-2 werkkansen laagopgeleiden

Zoals in JAS wordt gesteld, is het voor jongeren zonder startkwalificatie moeilijk om aan werk te komen. Dit wordt bevestigd in de literatuur.⁹⁷ De gemeente geeft in JAS aan dat een groot deel van haar doelgroep (zeer) laagopgeleid is: van de 7.500 NWW-jongeren had namelijk 61% bij de start van JAS geen startkwalificatie (landelijk was dit 46%).⁹⁸ Gedurende de looptijd van JAS heeft de gemeente het aandeel werkzoekende jongeren zonder startkwalificatie niet meer structureel gemonitord. Hierdoor weet de gemeente de afgelopen jaren niet voor hoeveel werkzoekende jongeren dit gebrek aan opleiding nog een rol speelt. De gemeente heeft wel de indruk dat bijstandsontvangende jongeren de afgelopen jaren gemiddeld meer afstand hadden tot de arbeidsmarkt dan vroeger, en dat dit onder meer komt door een lager opleidingsniveau (zie kader).

indruk gemeente verzwaring doelgroep

In een interne voortgangsrapportage voor JAS uit april 2016⁹⁹ constateerde de gemeente dat de Rotterdamse bijstandsjongere relatief ver van de arbeidsmarkt staat. De gemeente baseert dit in de eerste plaats op het relatief hoge aandeel Rotterdamse NWW-jongeren zonder startkwalificatie (dat in 2015 nog zo'n 10% hoger was dan het landelijk percentage). "Bij laagopgeleiden zien we de hoogste werkloosheid," gaf de gemeente daarbij aan. Ook het hoge aandeel bijstandsjongeren dat door het Jongerenloket begeleid wordt, is volgens de gemeente een aanwijzing dat "de afstand tot de arbeidsmarkt nog erg groot is voor het overgrote deel van de jongeren." Jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt worden immers bij het Jongerenloket geholpen, terwijl worden jongeren met een korte afstand tot de arbeidsmarkt door W&I geholpen worden. Maar ook voor jongeren in de W&I-caseload tekent de gemeente problemen op: W&I "geeft aan dat veel van deze jongeren de sociale skills missen en het dus lastig hebben om een baan te krijgen én te houden." Samenvattend stelt de gemeente dat "het vermoeden bestaat dat we de afgelopen periode de jongeren uit ons bestand die we het snelst naar een baan konden begeleiden, al hebben opgepakt: i.e. afroming van het bestand."

In lijn met de interne voortgangsrapportage schrijft de wethouder Werkgelegenheid en Economie in september 2016 aan de raad dat een algemene bestandsanalyse (niet specifiek voor jongeren) erop lijkt te wijzen dat het bijstandsbestand is afgeroomd. De minst kwetsbare jongeren zijn uitgestroomd en de meer kwetsbare jongeren zijn over. Dit vraagt, aldus de wethouder, om een verschuiving in de focus van JAS. Onderdeel hiervan is een "kwaliteitsverbetering van en extra inzet op de uitstroom naar werk van minder kansrijke jongeren."¹⁰⁰ Daarnaast geeft de wethouder aan dat de meeste trajecten van JAS "voornamelijk gericht [zijn] op jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt zonder startkwalificaties."¹⁰¹

⁹⁶ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid 'Jongeren aan de Slag 2015-2018', 2015, p. 7.

⁹⁷ Centraal Planbureau, 'Waarde van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt', Den Haag: Centraal Planbureau, 8 februari 2017, p. 15.

⁹⁸ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid 'Jongeren aan de Slag 2015-2018', 2015, p. 13; De gemeente hanteert de bron: UWV (werk.nl, Basiscijfers Jeugd, jun/okt 2014 en UWV regio Rijnmond).

⁹⁹ Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsrapportage Jongeren aan de Slag april 2016', 2016, p. 2.

¹⁰⁰ Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Afdoening toezeggingen 16bb2453 en 16bb5880', 30 september 2016, p. 5-6.

¹⁰¹ idem, p.3.

Hoewel de rekenkamer geen analyse van de veranderende samenstelling van de JAS-doelgroep (of van de bijstandjongeren als subdoelgroep) heeft aangetroffen, heeft de gemeente dus sterke vermoedens dat werkzoekende jongeren een grotere afstand tot de arbeidsmarkt hebben dan vroeger en relatief vaak geen startkwalificatie hebben. Zij heeft daarom haar JAS instrumentarium daar op aangepast.

toetsing aan beschikbare cijfers

De rekenkamer stelt op basis van cijfers van het UWV en het CBS vast dat het niet hebben van een startkwalificatie inderdaad nog steeds een rol speelt voor waarschijnlijk een ruime meerderheid van de Rotterdamse jeugdwerklozen. De rapportages van het UWV laten dit namelijk zien voor de geregistreerde jeugdwerklozen: het aandeel Rotterdamse NWW-jongeren zonder startkwalificatie nam toe van 61% in 2014 naar 64% in 2017. ¹⁰²

Als gezegd beslaat de NWW-groep echter slechts een deel van de doelgroep van JAS. Niet iedere niet-schoolgaande werkzoekende jongere heeft immers een uitkering of schrijft zich in als werkzoekende bij werk.nl. Recente cijfers over het opleidingsniveau van alle Rotterdamse jongeren heeft de rekenkamer niet aangetroffen (de laatste beschikbare cijfers zijn van 2013 ¹⁰³). Wel is het opleidingsniveau van de gehele Rotterdamse bevolking (van 15 tot 65 jaar) bekend. ¹⁰⁴ In 2015 was namelijk 33% van de Rotterdamse bevolking laagopgeleid, dat wil in de definitie van het CBS zeggen dat zij (nog) geen startkwalificatie hebben, 38% was middelbaar opgeleid en 29% hoogopgeleid. Rotterdam blijft hiermee achter bij Amsterdam (waar de percentages respectievelijk 22%, 34% en 44% waren), Den Haag (respectievelijk 30%, 35% en 35%), Utrecht (respectievelijk 21%, 28% en 51%) en Nederland als geheel (30%, 40% en 29%). Dit is een aanwijzing dat Rotterdamse jongeren in 2015 gemiddeld lager opgeleid waren dan jongeren in de andere drie grote steden en Nederland als geheel. Hoe deze percentages zich daarna hebben ontwikkeld is niet bekend. Wel is bekend dat het jeugdwerkloosheidspercentage in Rotterdam al jaren hoger is dan in Nederland als geheel, Amsterdam en Utrecht (zie figuur 1-1). Het gemiddeld lagere opleidingsniveau van de Rotterdammers ten opzicht van Nederland en de G4 vormt een aanwijzing dat de hogere jeugdwerkloosheid mede veroorzaakt wordt door een lager gemiddeld opleidingsniveau onder Rotterdamse jongeren.

¹⁰² Daarmee lag het Rotterdamse percentage laagopgeleiden in de NWW-groep in 2017 overigens ongeveer gelijk aan het landelijke percentage (63%). In 2015 was het aandeel laagopgeleiden onder NWW-jongeren landelijk nog lager dan in Rotterdam (zie kader op deze pagina), maar sinds 2015 is het aandeel laagopgeleiden in het landelijke NWW-cijfer toegenomen. Het percentage middelbaar opgeleiden betrof in 2017 respectievelijk 24% in Rotterdam en 28% landelijk. Het aandeel hoogopgeleiden betrof in Rotterdam 2% en in Nederland als geheel 3%. De getallen tellen niet op tot 100, omdat het opleidingsniveau niet altijd bekend is bij UWV. De cijfers zijn afkomstig uit de 'Basiscijfers Jeugd' rapportages van het UWV over de regio Rijnmond en het dashboard verkregen op 16 juni 2018 van:

<https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjo1MDdjYmExZWMyZmNmNy00ZTM4LWE1ODEtZDBlZDI3ODIyZjEzIiwidCI6IjYkYjYzRmLTU3YmU0NGQ3OC1lNzk4LWQ3NjUwN2I2NTBINSIsImMiOiJh9.>

¹⁰³ Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse jongeren en de arbeidsmarkt – editie 2015', maart 2016, p. 21.

¹⁰⁴ RIVM, 'Dashboard Sociaaleconomische status', verkregen op 18 juni 2018 van:

<https://www.volksgezondheinzorg.info/onderwerp/sociaaleconomische-status/regionaal-internationaal/regionaal#!node=laagopgeleide-bevolking-gemeente; cijfers over 2015 afkomstig van: CBS Statline, 'Arbeidsdeelname; regionale indeling 2015, 2003-2015, verkregen op 5 november 2018 van: http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=83360NED&D1=0&D2=0,11-14&D3=0,101-493&D4=l&HDR=G3,G1,T&STB=G2&VW=T.>

confrontatie aantal laaggeschoolde werkzoekenden en baanopeningen

Zoals hierboven is beschreven, is een groot deel van de werkzoekende Rotterdamse jongeren aangewezen op laaggeschoold werk. Het aanbod van laaggeschoold werk ontwikkelde zich de laatste jaren positief. In 2015 ontstonden er in de regio Rijnmond in totaal 19.000 van dit soort vacatures (categorieën elementair werk en laaggeschoold werk), in 2016 zo'n 22.000. Dit is circa een derde van het totaal aantal vacatures per jaar (zie figuur 3-3).

figuur 3-3 ontwikkeling ontstane vacatures naar gevraagd beroepsniveau in de Rijnmond



bron: Gemeente Rotterdam, 'Werk en werken in de Rijnmond', 2018.

De vacature-ontwikkeling is echter niet-een-op-een verbonden met de ontwikkeling van kansen voor (jeugd)werklozen. Een deel van de vacatures zal immers door reeds werkenden worden bezet (vacatures zijn dus ook niet hetzelfde als werkgelegenheidsgroei, nog daargelaten dat een deel van de vacatures in 'krappe' sectoren uiteindelijk niet vervuld wordt). In dit opzicht biedt het begrip 'baanopeningen' meer inzicht. Dit zijn namelijk vacatures die ontstaan vanuit vervangingsvraag (met name door pensionering van werknemers) en uitbreidingsvraag (door economische groei). Op basis van voorspellingen door het ROA gaat de gemeente uit van zo'n 27.000 baanopeningen per jaar voor de Rijnmond vanaf 2017 tot 2022.¹⁰⁵ Als hiervan (net als nu) ongeveer een derde uit laagopgeleid werk bestaat (analoog aan de huidige verdeling binnen de vacatures in de Rijnmond, zie figuur 1-3) dan betekent dat 9.000 Rijnmondse baanopeningen voor laaggeschoold werk. Dat is niet genoeg om alle huidige Rijnmondse laagopgeleide werkzoekenden binnen een jaar naar werk te leiden (in 2017 zijn er dit namelijk 16.000, waarvan 9.000 Rotterdammers).¹⁰⁶ Het zouden in principe wel genoeg baanopeningen zijn om alle Rotterdamse laagopgeleide jeugdwerklozen aan werk te helpen, uitgaande van de CBS-omvangcijfers en het aandeel laagopgeleiden daarbinnen van circa 60% (zie NWW-cijfers hierboven). Daarnaast zouden dan nog laagopgeleide 'jongeren buiten beeld' of volwassen laagopgeleide werkzoekenden naar dit werk kunnen stromen.

¹⁰⁵ Gemeente Rotterdam, 'Werk en werken in de Rijnmond - editie 2018', 2018 p. 48.

¹⁰⁶ CBS, 'arbeidsdeelname per regio 2017', 2017.

Toch is het niet vanzelfsprekend dat laagopgeleide jongeren de weg naar die banen ook echt gaan vinden. Zoals is aangegeven in JAS en beschreven in arbeidsmarktstudies ¹⁰⁷, worden laagopgeleide werkzoekende jongeren namelijk vaak verdrongen door middelbaar opgeleiden, door arbeidsmigranten of door studenten en scholieren. Bovendien, zo wordt in deze studies aangegeven, kunnen jongeren soms niet naar op afstand gelegen werk reizen, en zijn sommigen van hen opgeleid voor sectoren die weinig arbeidsvraag kennen. Ook het feit dat laagopgeleide banen soms te klein of te onzeker zijn voor kostwinning is een probleem. ¹⁰⁸ Deze obstakels zullen in de volgende paragrafen verder aan de orde komen.

werkkansen laagopgeleide gesproken jongeren

De interviews van de rekenkamer met jongeren geven eveneens inzicht in de invloed van opleidingsniveau op werkkansen. Ook in de interviews kwam namelijk naar voren dat laagopgeleiden vaker werkzoekend zijn dan hoger-opgeleiden. Van de 55 gesproken jongeren die te maken hadden gehad met (langdurige) werkloosheid, beschikten in ieder geval 34 jongeren op dat moment niet over een startkwalificatie. Van de zestien jongeren die (uiteindelijk) een baan vonden, hadden twaalf jongeren een diploma op minimaal mbo-2 of havo/vwo niveau. Bij de overige vier werkende jongeren is niet naar hun opleidingsniveau gevraagd.

Sommige jongeren hebben geen startkwalificatie, omdat zij na het behalen van hun middelbare schooldiploma of mbo-1 diploma nooit aan een mbo-2 opleiding begonnen zijn. Andere jongeren zonder startkwalificatie zijn voortijdig gestopt met school. In de studie 'De Jeugd maar geen Toekomst?' is het merendeel van de geïnterviewde jongeren die geen startkwalificatie hebben, voortijdig van school gegaan. ¹⁰⁹ Ook veel van de jongeren zonder startkwalificatie die de rekenkamer sprak, zijn voortijdig gestopt met school. Veertien van hen legden uit waarom zij zijn uitgevallen. Zij noemden onder meer dat de opleiding niet was wat zij ervan verwacht hadden, dat zij liever wilden werken, dat ze niet aan de schooleisen voldeden en dat zij hadden moeten stoppen vanwege zwangerschap of persoonlijke problematiek. Bij de persoonlijke problematiek ging het om psychische problemen, detentie, schulden, verslaving, dakloosheid en/of gebrek aan steun in het gezin. Een voorbeeld is een jonge vrouw die vanwege een veelvoud aan problemen voortijdig van school is gegaan:

“Ja, mijn moeder die is toen ik twaalf was alcoholist geworden. En mijn vader was al best wel vroeg weg. (...) ik ben daarna naar de kappersschool gegaan. Die heb ik niet afgemaakt. Ik had gewoon totaal geen gevoel voor verantwoording en ook geen begeleiding daarin als jong meisje, als ik er nu op terugkijk.” ¹¹⁰

Een andere jongere volgde een opleiding aan de kunstacademie, maar vertelde dat hij hier onder andere vanwege verslavingsproblematiek mee is gestopt:

“Ik twijfelde of ik daar op mijn plek zat. Ik zat ook met verslaving, drugsverslaving. Dus ik

¹⁰⁷ Gemeente Rotterdam, 'Werk en werken in de Rijnmond - editie 2018', 2018 en UWV, 'Regio in beeld - Rijnmond', oktober 2017.

¹⁰⁸ Idem.

¹⁰⁹ Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., 'De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting'. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016, p. 53.

¹¹⁰ De weergegeven citaten in dit onderzoek betreffen de letterlijke uitspraken van de geïnterviewde jongeren.

had al moeite om school op te pakken en dan door te blijven gaan. En mijn motivatie die was er ook gewoon niet. Dus ik wil stoppen. Ik wilde gaan werken.”

Uit het onderzoek ‘De jeugd maar geen Toekomst?’ blijkt ook dat veel jongeren switchen van de ene opleiding naar de andere. Zij stapelen dus geen diploma’s, maar veranderen van studierichting.¹¹¹ De rekenkamer sprak acht jongeren zonder startkwalificatie, die meerdere keren van opleiding waren veranderd. Volgens ‘Zichtbaar maar niet in beeld’ zijn onzichtbare jongeren zonder startkwalificatie ook vaak aan de verkeerde opleiding begonnen. Achterliggende redenen zijn dat ze gebrekkige of te weinig schoolloopbaanbegeleiding van hun ouders hebben gehad, soms (ook) door een onterecht laag schooladvies.¹¹² Deze redenen werden ook genoemd door geïnterviewde jongeren voor ‘De Jeugd maar geen Toekomst’.¹¹³

Zoals beschreven in paragraaf 3-4, worden laagopgeleide jongeren volgens JAS in toenemende mate van de arbeidsmarkt verdrongen door middelbaar opgeleiden en andere ‘concurrerende werknemers’. Dat er verdringing is van laagopgeleide jongeren door middelbaar opgeleiden, wordt ook onderschreven in het onderzoek ‘De jeugd maar geen Toekomst?’ en ‘Zichtbaar maar niet in beeld’. Jongeren die een startkwalificatie hebben, maar niet aan het werk komen, vertelden vaak dat ze probeerden hun laaggeschoolde bijbaantjes te behouden of (veelal ongeschoold) werk te hebben gevonden buiten hun vakgebied. “Iedereen lijkt te strijden om hetzelfde ongeschoolde werk”, aldus de onderzoekers.¹¹⁴ Een jongere die de rekenkamer sprak vertelde bijvoorbeeld dat ze na het behalen van haar MBO-2 diploma haar baantje in de supermarkt probeerde te behouden, maar werd ontslagen wegens werkweigering op een reeds aangevraagde vrije dag. Daarna heeft ze lange tijd thuis gezeten, omdat ze met alleen een mbo-2 diploma geen nieuw werk kon vinden.

3-4-3 mbo-diploma is niet voldoende

Als gezegd gaat de gemeente in JAS niet alleen uit van verminderde kansen voor laagopgeleiden, maar stelt zij ook dat het aantal banen in het middensegment verder zal afnemen. Ook uit de interviews van de rekenkamer blijkt dat hoewel een startkwalificatie de kans op succes op de arbeidsmarkt over het algemeen vergroot, deze inderdaad geen garantie op werk biedt.

Acht door de rekenkamer geïnterviewde jongeren hebben bijvoorbeeld wel een startkwalificatie, maar vonden geen werk. Dit komt onder meer doordat zij volgens werkgevers onvoldoende werkervaring hebben, zo geven deze jongeren aan. Ook middelbaar opgeleide jongeren in ‘De jeugd maar geen Toekomst’ brengen dit punt naar voren.¹¹⁵ Een door de rekenkamer geïnterviewde jongere met een mbo-4

¹¹¹ Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., ‘De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting’. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016, p. 54.

¹¹² IZI Solutions, ‘Zichtbaar maar niet in beeld’, 15 april 2016. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

¹¹³ Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., ‘De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting’. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016, p. 54.

¹¹⁴ Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., ‘De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting’. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016.

¹¹⁵ Idem, p. 60.

diploma, vertelt dit als volgt:

“Ja, nou, ik kreeg vooral te horen van, sorry, we zoeken iemand die wel werkervaring heeft. Dat was meestal het zinnetje wat ik terug kreeg in mijn afwijzingen.”

Naast weinig werkervaring, is ook het niveau van het mbo-diploma van de jongeren soms een probleem. Vijf door de rekenkamer geïnterviewde jongeren gaven aan weer naar school te zijn gegaan omdat hun mbo-diploma te weinig perspectief op een baan bood. Zij merkten dat werkgevers vaak om een hoger diploma vroegen. Een jongere vertelde bijvoorbeeld dat hij na het behalen van een ICT-opleiding op mbo-3 niveau geen werk vond. Dit lukte pas nadat hij doorgestudeerd had voor een mbo-4 diploma.

3-4-4 arbeidsmarktsectoren met weinig vacatures

JAS onderscheidt kansrijke arbeidsmarktsectoren voor jongeren, namelijk de zorg, de techniek en ‘de haven’.¹¹⁶ Gemeentelijk onderzoek laat inderdaad zien dat veel jongeren in de zorg een arbeidsplaats vinden. Van de werkende Rotterdamse jongeren in de leeftijdscategorie 23 tot 27 jaar werkte in 2014 14% in de gezondheids- en welzijnszorg.¹¹⁷ Aan de andere kant nuanceert het onderzoek het beeld van de techniek als kansrijke sector voor jongeren: in 2014 was het aandeel jongeren met een techniekdiploma even groot onder werkende jongeren als onder werkloze jongeren.¹¹⁸ In JAS zijn overigens geen maatregelen benoemd om werkloze jongeren naar een baan in de techniek, zorg of haven te begeleiden. (Wel worden jongeren kansen geboden voor opleidingen in deze richtingen).

Volgens de gemeente zijn sommige arbeidsmarktsectoren dus kansrijker voor jongeren dan andere. Verschillende door de rekenkamer geïnterviewde mbo- en hbo-diplomeerde jongeren merkten inderdaad dat er ook minder kansrijke sectoren zijn. Binnen hun vakgebied bleek weinig werk te vinden. Zo vertelden twee vrouwen met een mbo-diploma diervoorzorg dat er weinig vraag was in hun sector. Werk in een dierenasiel is vaak op vrijwillige basis, vertelde een van hen, en dierspecialzaken zoeken meestal geen personeel. Ze vond na lang zoeken tijdelijk werk in een boekhandel. Een jonge vrouw die hbo Sociaal Werk heeft gestudeerd, solliciteerde na haar afstuderen niet alleen bij verschillende welzijnsorganisaties, maar ook in de schoonmaakbranche en in de horeca. Alles om maar aan het werk te komen. Omdat ze voor dit type werk te hoog opgeleid was, kreeg ze echter vaak nul op het rekest. Uiteindelijk vond ze in het bedrijf van een kennis een (tijdelijke) baan als hulp kok. Als antwoord op de vraag waarom het zo moeilijk is om een baan op haar vakgebied te vinden, verwijst zij naar bezuinigingen in het welzijn:

“Voor mij is het heel erg de bezuinigingen in zorg en welzijn. En dat er toch meer mensen zijn dan plekken zeg maar. Ja, dat is wel bij mij aan de hand (...). Van mijn klas, we waren met 28, hebben echt twee mensen maar echt sociaal werk betaald.”

Een andere jongere vertelt dat hij er na het behalen van zijn hbo-diploma commerciële economie alle vertrouwen in had snel een baan te vinden. Omdat dit echter niet lukte, kwam hij in de bijstand terecht:

¹¹⁶ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid ‘Jongeren aan de Slag 2015-2018’, 2015, p.9.

¹¹⁷ Gemeente Rotterdam, ‘Rotterdamse jongeren en de arbeidsmarkt. Editie 2015’, maart 2016.

¹¹⁸ Idem.

“[Ik dacht] ik heb mijn opleiding afgemaakt, dan ben je in een maand aan een baan hoor. Nou, binnen twee maanden heb je zoiets van, het is moeilijker dan ik had verwacht. Je wordt er van tevoren ook voor gewaarschuwd, hè, je moet echt netwerken om ergens als starter binnen te komen.”

3-4-5 tijdelijk werk, parttime werk en 0-urencontracten

De gemeente stelde in JAS dat de flexibilisering van arbeid onder jongeren toeneemt.¹¹⁹ Landelijke CBS-cijfers bevestigen dit inderdaad. Tussen 2003 en 2017 steeg het aantal flexwerkers onder de werkzame jongeren (15 tot 25 jaar) van 30% naar 65%.¹²⁰ In Rotterdam lag dit aandeel in 2014 zelfs op 69% (jongeren tussen 15 en 27 die minstens 12 uur per week werken).¹²¹

Verschillende door de rekenkamer geïnterviewde jongeren (zowel werkend als werkloos) ervoeren de flexibiliteit op de arbeidsmarkt als een belangrijk obstakel bij het vinden en behouden van werk. Jongeren vertelden dat ze vaak van de ene tijdelijke baan naar de volgende tijdelijke baan gingen en tussendoor soms maanden geen werk hadden. Ook in ‘De jeugd maar geen Toekomst’ brengen jongeren naar voren dat tijdelijk werk, nul-urencontracten en/of werk op oproepbasis er toe leidt dat ze lange tijd geen inkomsten hebben of te weinig inkomsten om van te leven.¹²²

Werkgevers zijn wettelijk verplicht om jongeren een vast contract aan te bieden als zij meer dan drie opeenvolgende tijdelijke contracten hebben gehad of langer dan twee jaar op basis van meerdere tijdelijke contracten bij een werkgever gewerkt hebben.¹²³ In de praktijk wordt de werkrelatie na deze periode echter vaak beëindigd, vertellen door de rekenkamer geïnterviewde jongeren. Een jongere geeft bijvoorbeeld aan dat hij regelmatig na anderhalf jaar weer opnieuw naar werk gaan moet zoeken, omdat zijn werkgever hem dan geen vast contract wil geven. Hij zegt:

“En ik denk bij mezelf van, dat is heel leuk en aardig, dat flexibele werk. Maar dat geeft zo geen zekerheid voor mensen. Ik kan zo op straat staan, bij wijze van spreken. Nou dan moet je weer bij een ander bedrijf weer- (...) het is tegenwoordig normaal dat je om de anderhalf jaar moet solliciteren, omdat je er anders geen contractverlenging krijgt.”

Een andere jongere vertelt dat hij vaak acht maanden thuis moet zitten, voordat zijn contract verlengd kan worden. Hij vertelt dit als volgt:

“Door die flexcontracten, weet je wel, als flexwerkers, vandaag wel werk, morgen misschien niet. Dat geval heb je dan toch? En na twee jaar moeten ze wettelijk moeten ze jou dus een

¹¹⁹ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid ‘Jongeren aan de Slag 2015-2018’, 2015.

¹²⁰ Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), ‘Toename flexwerk vooral bij jongeren met bijbanen.’ Verkregen op 6 juli 2017 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/17/toename-flexwerk-vooral-bij-jongeren-met-bijbanen>.

¹²¹ Gemeente Rotterdam, ‘Rotterdamse jongeren en de arbeidsmarkt. Editie 2015’, maart 2016, p. 31.

¹²² Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., ‘De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting’. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016, p. 13-14.

¹²³ Rijksoverheid, ‘Wanneer gaat mijn tijdelijke contract over in een vast contract?’. Verkregen op 6 juli 2018 van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/arbeidsvereenkomst-en-cao/vraag-en-antwoord/wanneer-verandert-mijn-tijdelijke-arbeidscontract-in-een-vast-contract>.

vaste aanstelling aanbieden. En veel bedrijven doen dat niet. Wat doen ze dan? Dan zeggen ze tegen je joh, ga maar naar huis, acht maanden later mag je terugkomen.”

Een derde jongere vertelt hoe hij door tijdelijk werk in de schulden is geraakt, onder meer doordat er veel tijd overheen gaat voor een uitkering wordt verstrekt.¹²⁴ Dit heeft hem op het punt gebracht dat hij niet meer naar werk zoekt, omdat hij bij het einde van dat werk weer twee maanden zonder inkomsten zou komen te zitten. Hij legt dit als volgt uit:

“Ik kreeg alleen tijdelijk werk op oproepbasis. Nee, echt een jaar of vier. Ja, ik kreeg wel wat, maar steeds op oproepbasis, of ja, tijdelijk. En daar kom je echt eigenlijk alleen maar mee in de problemen. Omdat je dan moet wachten weer bijvoorbeeld als je weer wat nieuws gaat aanvragen of zo. En dan kom je steeds twee maanden [inkomsten] steeds twee maanden tekort. Of, ja, op zo'n manier. Dus eigenlijk kwam ik door werken steeds meer in de schulden terecht. En ja, nu heb ik zoiets van, ik ga gewoon niet meer werken.”

Verder zeggen verschillende jongeren die parttime of op oproepbasis werken dat zij moeite hebben om rond te komen en niet kunnen sparen voor hun toekomst. Jongeren met flexibel werk die minder verdienen dan de bijstandsnorm, kunnen aanvullende bijstand aanvragen. In de praktijk gebeurt dit lang niet altijd. Deze jongen vertelt bijvoorbeeld dat hij liever niet afhankelijk wilde zijn van de overheid en bovendien ook niet wist waar hij ondersteuning kon aanvragen:

“Ik heb een lange periode heb ik zonder werk gezeten, ik heb kleine baantjes gehad, maar het was net niet genoeg om het hoofd boven het water te houden, om het zo maar te zeggen (...). En ik kreeg de juiste hulp ook niet en ik wist niet waar ik moest aankloppen. En ik ben altijd heel sceptisch geweest, ik dacht bij mezelf, ik ga niet zomaar aankloppen bij de overheid.”

Een ander genoemd probleem met flexibel werk is dat oproepkrachten vaak op onregelmatige basis beschikbaar moeten zijn. Oproepwerk is niet voor iedereen haalbaar of wenselijk, onder meer omdat het moeilijk te combineren is met de zorg voor jonge kinderen of omdat jongeren het zwaar vinden om elke keer een nieuwe werkring te treffen. Een jongere die flexibel invalwerk in de kinderopvang deed, gaf bijvoorbeeld aan dat het zwaar is om orde en rust te creëren in steeds weer nieuwe groepen, waar je de naam en achtergrond van de kinderen niet kent.

Het beleidsdocument JAS besteedt geen aandacht aan de problemen die flexibel werk in de praktijk met zich mee kan brengen.

3-4-6 leeftijdsdiscriminatie

Voor twintigers zonder opleiding is het vaak lastig om ongeschoold werk te vinden dat ook door goedkopere zestien- of zeventienjarigen gedaan kan worden. Jongeren tussen de 15 en 21 jaar verdienen voor laaggeschoold namelijk werk vaak het minimumjeugdloon dat oploopt met de leeftijd. Een werkgever moet iemand van 22 jaar en ouder daardoor minstens het dubbele van het minimumloon van een 17-jarige

¹²⁴ Dat komt door de zoekperiode die jongeren, ongeacht of zij al eerder een zoekperiode hebben doorlopen, opgelegd krijgen.

betalen.¹²⁵ Vanaf 2019 zal dit ook al het geval zijn voor het salaris van een 21-jarige.¹²⁶

Doordat oudere jongeren relatief duur zijn voor de werkgever, kan leeftijdsdiscriminatie voorkomen. Dit wordt in JAS niet als oorzaak van jeugdwerkloosheid benoemd. Dat leeftijdsdiscriminatie wel een rol speelt, blijkt uit de verhalen van meerdere jongeren geïnterviewd door de rekenkamer en voor 'De Jeugd maar geen Toekomst'.¹²⁷ Een door de rekenkamer geïnterviewde jongere vertelt bijvoorbeeld dat hij vanwege zijn leeftijd voor veel werkgevers te duur is geworden:

"Ik was aan het zoeken en ik was altijd eigenlijk afgewezen, om het zo te zeggen, vanwege m'n leeftijd. De meeste bedrijven, want ik was een beetje te oud, dus ik was te duur om te betalen."

Ook een andere jongere merkt op dat hij concurrentie ervaart van goedkopere jongeren:

"Het wordt ook steeds minder, die banen, waar je geen opleiding voor nodig hebt. En al zou je zo'n baan nodig hebben, dan wordt het meestal aan jongeren gegeven. Kijk naar de supermarkten. Daar zitten allemaal zestienjarigen. (...) Voor het minimumloon."

3-4-7 vervoersarmoede

Een viertal door de rekenkamer geïnterviewde jongeren noemde ook nog het ontbreken van een rijbewijs en/of een auto als belemmerende factor bij het vinden van werk. Zo vertelt een jongere die werkte als bezorger voor een restaurant dat hij op zijn 18^e tijdens zijn werk een ongeluk kreeg, waarbij zijn auto 'total loss' raakte. Hij moest zijn auto achterlaten, waarna er ook onderdelen uit zijn auto werden gestolen. Hij verloor zijn werk, en vond geen nieuw bezorgwerk omdat werkgevers hem zonder auto niet aannamen. Andere jongeren vertellen dat het niet hebben van een auto de tijden en afstand waarbinnen gewerkt kan worden, beperkt. Zo vertelt een van deze vier jongeren

"Ik ben niet zo flexibel met reizen. Ik heb alleen een fiets en OV. Nou, met het OV kom je in bepaalde tijd niet overal, want fabrieken die zijn gewoon 24 uur, 5 dagen in de week aan het draaien. Dus om ergens een nachtdienst te draaien en dan vervolgens de eerste bus te pakken, dan moet je weer 3 uur wachten."

Dat vervoersarmoede een belemmering kan vormen bij het zoeken naar werk wordt door het UWV als probleem voor laagopgeleide werkzoekenden beschreven.¹²⁸ Het probleem wordt in JAS niet specifiek benoemd. Wel biedt de gemeente aan jongeren

¹²⁵ Rijksoverheid, 'Bedragen minimumloon 2018'. Verkregen op 29 juni 2018 van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/minimumloon/bedragen-minimumloon/bedragen-minimumloon-2018>.

¹²⁶ Ondernemersplein.nl, 'Minimumloon berekenen en betalen', Verkregen op 12 augustus 2018 van: <https://www.ondernemersplein.nl/regel/minimumloon-berekenen-en-betalen/>.

¹²⁷ Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., 'De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting'. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016, p. 58. Deze bevinding wordt door professionals ook bevestigd voor jongeren die 'buiten beeld' zijn geraakt. Zie IZI Solutions, 'Zichtbaar maar niet in beeld', 15 april 2016, p. 14. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

¹²⁸ UWV, 'Regio in Beeld - Rijnmond', Amsterdam, oktober 201, p. 8.

die een traject volgen en aan jongeren die door de gemeente naar werk zijn begeleid, zo nodig ondersteuning om vervoersarmoede te verhelpen. Het gaat dan om vergoeding van vervoerskosten naar de werkplek of naar het traject, of, als openbaar vervoer of fietsen geen optie zijn, het aanbieden van een leenscooter.

3-4-8 gezins- en persoonlijke problemen

Afgezien van de eerder beschreven belemmeringen noemen jongeren ook een aantal persoonlijke problemen of problemen uit de gezinssituatie die kunnen bijdragen aan werkloosheid. Deze problemen variëren van verslaving, een moeilijke gezinssituatie, ziekte en psychische problematiek tot dakloosheid en een justitie- en/of detentieverleden. Ook in 'De Jeugd maar geen Toekomst' komen verschillende jongeren aan bod die vanwege dergelijke problematiek weinig kans hebben op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld omdat ze hierdoor geen diploma hebben kunnen behalen.¹²⁹ Bij jongeren die zonder startkwalificatie 'buiten beeld' zijn geraakt, spelen deze problemen vaak een grote rol.¹³⁰ Dat gezins- en persoonlijke problemen de toegang tot de arbeidsmarkt kunnen belemmeren is in JAS niet benoemd. Gemeentelijke jeugdwerkloosheidsonderzoeken gaan evenmin in op de samenhang tussen werkloosheid en (multi-)problematiek bij jongeren.¹³¹ Het zijn wel problemen waarvoor de gemeente jonge bijstandsgerechtigden zo nodig ondersteuning voor aanbiedt (zie ook hoofdstuk 5 van dit rapport) door vanuit W&I en Jongerenloket ook zorginstrumenten in te zetten en door de toeleiding naar huisvesting van de afdeling COJ van het Jongerenloket. In die zin zijn de problemen bij de gemeente dus wel in beeld.

Een voorbeeld van de moeilijke toegang tot werk onder jongeren met zware persoonlijke problemen, wordt gegeven door een jongere zonder vaste woon- en verblijfplaats. Hij vertelt dat het moeilijk is om een baan te vinden en deze vervolgens te behouden:

“Kijk ik kan nu wel een sollicitatie sturen, maar we kunnen wel zeggen dat ik niet nu aan een baan ga komen. Dat heeft geen nut. Ook al kom ik aan een baan, is goed, behoud hem maar. Want vandaag slaap ik daar, morgen slaap ik daar. Vannacht slaap ik misschien niet, want- Weet je. En dan ben ik het ook weer kwijtgeraakt. Dan zit ik ook weer in de shit.”

Een andere jongere geeft aan dat hij zich vanwege zijn dakloosheid en psychische problematiek niet volledig op een baan kan focussen:

“Ik had aangegeven dat ik alleen drie dagen wou werken omdat ik andere, ik moet nog andere dingen regelen. Want ik ben bezig om op mezelf te wonen en als ik dadelijk een huis krijg... (...) Want omdat ik begeleid woon, ik moet ook afspraken nakomen bij Pameijer [een GGZ-aanbieder die ook begeleid wonen biedt].”

¹²⁹ Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., 'De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting'. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016, p. 67-68.

¹³⁰ IZI Solutions, 'Zichtbaar maar niet in beeld', 15 april 2016. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, p. 16-18.

¹³¹ Dat wil zeggen dat de samenhang niet in kaart is gebracht in de studie 'Rotterdamse jongeren en de arbeidsmarkt' (Gemeente Rotterdam, maart 2016). De studie 'Monitor Risicjongeren 2016' bevat wel cijfers over jeugdzorg en contact met justitie onder werkloze jongeren, maar deze cijfers zijn alleen definitief beschikbaar voor de periode tot 2013 en gaan over de leeftijdsgroep 12 tot 27 jaar.

Een laatste voorbeeld waaruit blijkt dat persoonlijke problematiek het vinden van een baan in de weg kan staan, betreft een jongere die geen VOG ontving, omdat hij verdachte was in een strafzaak. Hierdoor liep hij een baan mis die hij als zijn droombaan beschreef:

“Toen kreeg ik geen VOG. Uiteindelijk is die rechtszaak gekomen, vrijgesproken. Toen weg bij die baan. Twee maanden daarna alsnog een brief binnen gekregen, u krijgt alsnog uw verklaring voor goed gedrag. Het is een beetje vies misgelopen.”

Aan de beter opgeleide en werkende jongeren onder de geïnterviewden in ‘De Jeugd maar geen Toekomst’, is ook gevraagd waarom zij denken dat het andere jongeren uit de wijk niet lukt om aan werk te komen. Ook zij noemen – naast een gebrek aan motivatie om werk te zoeken – onder meer problemen in het gezin en de persoonlijke omgeving van hun niet-werkende wijkgenoten. Daarnaast werd verwezen naar een gebrek aan ondersteuning en opvoeding door de ouders en het opgroeien in een achterstandswijk met korte lijnen naar criminele activiteiten.¹³²

3-5 omgang met werkloosheid

De rekenkamer heeft geen gemeentelijk onderzoek aangetroffen naar de impact die jeugdwerkloosheid heeft op jongeren en hoe zij hiermee omgaan. Uit gesprekken van de rekenkamer en twee andere kwalitatieve onderzoeken blijkt dat jongeren verveling en armoede ervaren, die soms ook tot schulden leidt en uit huis gaan verhindert. Ook voelden enkele jongeren zich gedwongen om langs criminele weg aan inkomsten te komen.

De gesproken jongeren probeerden vooral een baan te vinden via vacaturesites, door werk of tips te vragen in hun netwerk van kennissen en vrienden of door langs te gaan bij potentiële werkgevers en bij uitzendbureaus. Als succes uitblijft, kunnen jongeren gedemotiveerd raken. Hieruit blijkt dat een gebrek aan motivatie niet alleen een oorzaak is van werkloosheid, zoals de gemeente stelt in JAS, maar ook een gevolg van werkloosheid kan zijn.

3-5-1 vooraf

In deze paragraaf wordt ingegaan op de impact die werkloosheid heeft op jongeren en hoe zij met hun situatie omgaan. Hiervoor laat de rekenkamer de gesproken jongeren zelf aan het woord. Allereerst worden de nadelige gevolgen van werkloosheid belicht, daarna wordt ingegaan op de zoekstrategieën die jongeren hanteren om aan het werk te komen en ten slotte wordt uitgelegd dat sommige jongeren gedemotiveerd raken of zelfs criminele feiten gaan plegen.

3-5-2 nadelige gevolgen werkloosheid

Zoals in paragraaf 3-3-8 is besproken, kunnen persoonlijke problemen bijdragen aan werkloosheid. Andersom kan langdurige werkloosheid ook allerlei nadelige gevolgen hebben voor jongeren.¹³³ De rekenkamer heeft echter geen gemeentelijk onderzoek aangetroffen naar de impact die jeugdwerkloosheid heeft op jongeren en hoe zij hiermee omgaan. Ook in JAS wordt hier niet op ingegaan. Daarom heeft de

¹³² Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., ‘De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting’. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016, p. 60.

¹³³ Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., ‘De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting’. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016, p. 74.

rekenkamer jongeren gevraagd hoe het voor hen is/was om werkloos te zijn. Uit de antwoorden blijkt dat veel jongeren dit als zeer moeilijk (hebben) ervaren. Een eerste ervaring is het gevoel niet verder te komen, zoals ook door jongeren in 'De Jeugd maar geen Toekomst' werd verteld.¹³⁴ Zo geeft een jongere aan dat hij het gevoel had klem te zitten en op een gegeven moment niet meer wist wat hij kon doen om zijn situatie te verbeteren:

*“Je ziet het gewoon niet meer zitten. Je denkt, wat moet ik nu? Ja, gewoon, je kan niks leuks doen, je kan niet eens- Je bent gewoon echt volkomen blut, geen ene cent op je rekening. Dat is het meer. Je kan niks. Zonder geld ben je zwaar de *#@!. Ik kan het niet anders zeggen dan dat.”*

Ook verklaarden meerdere jongeren dat zij zich verveelden. Gevraagd naar hoe zij haar dag doorbrengt, antwoordde deze jonge vrouw bijvoorbeeld:

“Gewoon, solliciteren, een beetje thuis zitten. Wat kan je dan meer? Een beetje tv kijken.”

Gevraagd waarom zij geen afleiding zoekt, bijvoorbeeld door naar een openbare plek met veel andere jongeren te gaan, zoals het Zuidplein, antwoordde ze dat ze daarvoor geen geld heeft:

“Ja, maar dan heb ik zo'n idee van, wat ga je naar Zuidplein zonder geld? Wat moet ik hier doen? En dan moet ik er ook nog heen kunnen reizen. Dus reizen kost ook geld.”

Een gebrek aan geld versterkt de problemen van verveling, maar kan bovendien leiden tot schulden. Het geldgebrek en/of de schulden leiden er vervolgens ook vaak toe dat de jongere niet uit huis kan gaan. Problemen van schulden en uitgestelde zelfstandigheid worden door sommige door de rekenkamer geïnterviewde jongeren genoemd, en ook in 'De Jeugd maar geen Toekomst' naar voren gebracht.¹³⁵ Een door de rekenkamer geïnterviewde jongere van 23 vertelde als volgt hoe ze van werkloosheid in de schulden raakte, en ook nu ze weer werk heeft niet uit huis kan gaan:

“Ik werd gewoon niet aangenomen. Dat is zoals ik het zie en de schulden liepen maar op en mijn moeder kon ook niet echt helpen. Die heb ook maar een bijstandsuitkering, dus ik kan niet eventjes tweehonderd euro of zo van lenen in de maand. (...) Ja, ik woon nu nog steeds thuis. Ik ben nog steeds aan het afbetalen.”

Net als in de groep geïnterviewde jongeren van 'De Jeugd maar geen Toekomst', bleken ten slotte enkele van de werkzoekende jongeren die de rekenkamer sprak, criminele activiteiten te hebben gepleegd om aan geld te komen.¹³⁶ Na een lange tijd geen reguliere baan te hebben kunnen vinden, achtten zij een criminele carrière nog het enige alternatief om aan inkomen of eten te komen. Ook in 'Zichtbaar maar niet in

¹³⁴ Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., 'De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting'. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016, p. 85.

¹³⁵ Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., 'De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting'. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016, p. 70-75.

¹³⁶ Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., 'De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting'. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016, p. 71-74.

beeld' komt naar voren dat onzichtbare jongeren zonder startkwalificatie soms criminele feiten plegen. Soms is dit een door de jongere gewenste carrière, maar vaker komt het door geldtekort en het gevoel geen alternatief te hebben.¹³⁷ Een dakloze jongere gaf bijvoorbeeld als volgt aan vanwege honger te zijn gaan stelen:

“Ik ging inbreken. Ik ging alles doen want ik had geen geld. Vandaar dat ik ook die politieproblemen heb. Ik had geen inkomen. Nou, je weet zelf ook wel als u een week lang geen eten hebt, dan gaat u ook wat pikken of iets.

Een ander voorbeeld is een door de rekenkamer geïnterviewde jongen, die op jonge leeftijd al met psychische problemen en een moeilijke gezinssituatie te maken had. Hij vertelt dat hij niet lang geleden een bedrijf heeft bestolen met geldgebrek als reden:

“Ja ik zit niet stil. Maar ik ben geen inbrekertje, dat niet. Maar ja, ik moet wel aan geld komen. Hoe ga ik anders eten zo meteen? Toch? Zo moet ik nadenken? Hoe moet ik anders eten?”

3-5-3 zoekstrategieën

Een belangrijk onderdeel van JAS is om werkloze jongeren terug naar werk te begeleiden. De gemeente wil jongeren dus ondersteunen in hun zoektocht naar werk. Om te kunnen ondersteunen, is het belangrijk dat de gemeente weet hoe jongeren uit zichzelf zoeken, zodat de gemeente aanvullende hulp kan geven. De gemeente heeft hier zelf geen onderzoek naar gedaan. In het onderzoek 'De Jeugd maar geen Toekomst?' is dit wel gebeurd. De jongeren in die studie vertelden dat ze op internet naar banen zoeken en soms via mensen in hun eigen netwerk. Volgens de onderzoekers vinden zij het niet zinvol om zich in te schrijven bij uitzendbureaus, omdat ze daar nooit iets van terug horen.¹³⁸

Ook voor de jongeren die de rekenkamer interviewde, zijn werk zoeken via vacaturebanken op internet en/of via hun persoonlijke netwerken veelgebruikte zoekstrategieën. Bovendien sprak de rekenkamer ook jongeren die tevens zochten via uitzendbureaus, al lieten ook veel jongeren dit achterwege. Zij dachten dat er via uitzendbureaus geen passend werk te vinden is of hadden geen interesse in uitzendwerk, omdat ze op zoek zijn naar meer vastigheid. Ten slotte waren er jongeren die aangaven persoonlijk bij potentiële werkgevers langs te gaan om te informeren of er vacatures waren.

3-5-4 gebrek aan motivatie om werk te zoeken

Zoals in paragraaf 3-3-1 reeds werd opgemerkt, zijn een gebrek aan motivatie en te hoge verwachtingen van werkzoekenden volgens de gemeente belangrijke oorzaken van jeugdwerkloosheid.¹³⁹ Uit het onderzoek 'De Jeugd maar geen Toekomst?' blijkt inderdaad dat sommige jongeren soms een baanaanbod afslaan of ontslag nemen, omdat zij het werk niet leuk genoeg vinden of bijvoorbeeld problemen hebben met

¹³⁷ IZI Solutions, 'Zichtbaar maar niet in beeld', 15 april 2016, p.17. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

¹³⁸ Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., 'De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting'. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016, p. 76-79.

¹³⁹ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid 'Jongeren aan de Slag 2015-2018', 2015.

autoriteit. Dit werd voor enkele jongeren bevestigd in het onderzoek van de rekenkamer. Maar er werden door jongeren ook andere redenen genoemd voor een zelfgekozen ontslag of het afslaan van een baanaanbod, zoals een te grote reisafstand, teveel of te weinig uren kunnen werken of problemen door onregelmatige werktijden.

Naast gesprekken met jongeren die werkzoekend waren (geweest), had de rekenkamer ook gesprekken met twaalf jongeren die (nog) geen problemen hebben ervaren met het zoeken naar werk. Deels zitten zij nog op school. Gevraagd naar hoe het komt dat andere jongeren in Rotterdam werkloos zijn, noemen sommigen van hen een gebrek aan motivatie/niet willen, houding, een te smal blikveld (alleen binnen de eigen sector solliciteren) en het niet willen inschrijven bij uitzendbureaus. De meeste jongeren met ervaring met werkloosheid, gaven echter aan dat zij (toen) graag wilden gaan werken en ook actief naar werk zochten. Vele afwijzingen kunnen er echter voor zorgen dat jongeren na verloop van tijd hun motivatie verliezen. Acht jongeren stipten deze problematiek uit eigen beweging aan, zo vertelt een van hen:

“Ik heb echt heel lang moeten zoeken voordat ik eindelijk iets vind. Ik kreeg allemaal van die- Of ik kreeg zo'n stom e-mailtje terug van ja, dat ik net niet genoeg ervaring had of zo, dat er net iemand beter was dan mij weet je wel. Dat soort verhalen krijg je dan te horen. Telkens weer en op een gegeven moment is je motivatie echt tot hier [wijst laag bij de grond]. Dan heb je gewoon, je hebt gewoon geen zin meer om te solliciteren, want je denkt toch ja nou, ze nemen me toch niet aan.”

Een andere jongere vertelt:

*“Natuurlijk, alles verdwijnt. Motivatie verdwijnt, de kracht, de energie erin dat je- Weet je, dat verdwijnt omdat je gewoon continu neer wordt geslagen. Je wordt naar beneden geslagen, elke keer dat je het probeert, word je naar beneden geslagen. En ja, het is een factor wat verschilt van mens tot mens. De een heeft meer energie, die kan het aan, de ander heeft zoiets van, krijg allemaal de *#@!”*

Hieruit blijkt dat een gebrek aan motivatie niet alleen een oorzaak is van werkloosheid, zoals de gemeente stelt in JAS, maar ook een gevolg van werkloosheid kan zijn. Dit laatste wordt in JAS niet genoemd.

4 bereik Jongerenloket

4-1 inleiding

De ambitie van het beleid is om jongeren zonder school of werk daarnaar (terug) te begeleiden. Het toegangloket voor deze begeleiding is in Rotterdam het Jongerenloket (zie hoofdstuk 1). Dit hoofdstuk kijkt naar het bereik van het Jongerenloket.

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de volgende onderzoeksvraag;

Hoe probeert het Jongerenloket jonge werkzoekenden te bereiken en in welke mate slaagt zij hierin?

Daarbij worden de volgende normen getoetst.

tabel 4-1: normen

| norm | paragraaf |
|--|-----------|
| De gemeente spant zich in om het Jongerenloket bij de doelgroep bekend te maken. | 4-1 |
| Werkloze jongeren hebben toegang tot de ondersteuning van het Jongerenloket. | 4-2 |

Paragraaf 4-2 behandelt het door de gemeente geformuleerde en gevoerde beleid om (ook) jongeren zonder uitkering op het bestaan van het Jongerenloket te wijzen. Paragraaf 4-3 beschrijft vervolgens welk bereik hiermee gerealiseerd wordt.

4-2 inzet op bereik Jongerenloket onder werkzoekende jongeren

Tijdens de looptijd van JAS is niet sterk ingezet op het bereiken van werkloze jongeren die nog niet bij het Jongerenloket komen. Het Jongerenloket heeft in 2015 en 2016 weinig ondernomen om zich bij jongeren bekend te maken. De in JAS aangekondigde communicatiestrategie is in 2017 uitgewerkt. De communicatiedoelstellingen daarin zijn niet gekwantificeerd en niet tijdsgebonden geformuleerd. Ook zijn zij nog niet systematisch geëvalueerd. Bovendien houdt het Jongerenloket niet bij hoeveel jongeren zich melden bij de balie. De gemeente heeft daarom onvoldoende zicht op de effectiviteit van de communicatiestrategie. Positief punt is dat het Jongerenloket het afgelopen jaar een chatfunctie aan zijn website heeft toegevoegd. Het is aannemelijk dat dit de bereikbaarheid van het loket voor jongeren vergroot. Mogelijk resulteert dit in meer bereik, maar de chatfunctie is nog niet geëvalueerd.

Om werkzoekende jongeren terug naar werk of school te begeleiden, moeten deze jongeren eerst op de hoogte zijn van het bestaan van het Jongerenloket. Jongeren met een uitkering zijn per definitie al bij het Jongerenloket geweest, maar voor werkzoekenden zonder uitkering hoeft het Jongerenloket niet bekend te zijn. In JAS is als maatregel voor de tweede programmalijn dan ook een in 2015 te ontwikkelen sociale mediastrategie voor het Jongerenloket aangekondigd (zie paragraaf 2-6-2 van dit rapport). Deze zou helpen om jongeren – met én zonder bijstandsuitkering – die op

zoek zijn naar werk “te ondersteunen en de weg te wijzen.”¹⁴⁰ JAS kondigt aan dat de gemeente gaat onderzoeken op welke bestaande en nieuwe communicatiemiddelen meer ingezet zal worden “om meer jongeren te bereiken.” De gemeente denkt daarvoor bijvoorbeeld aan de gemeentelijke website, ‘free publicity’, sociale media, flyers, spotjes of filmpjes.¹⁴¹ Ook is in JAS opgenomen dat het “bereik van de aanpak [JAS] onder jongeren” gemonitord zal worden.¹⁴²

De rekenkamer heeft echter niet kunnen vaststellen dat de gemeente omvangrijke maatregelen heeft genomen om werkzoekende jongeren direct op het bestaan van het Jongerenloket te wijzen. Zo vermeldt het communicatieverslag van het Jongerenloket over 2016 buiten preventieve acties (dus communicatie met jongeren die nog op school zitten of kortgeleden zijn uitgevallen op school), slechts één activiteit gericht op werkzoekende jongeren die nog niet bij het Jongerenloket komen en naar werk of school moeten worden begeleid.¹⁴³ Dit betrof de vervaardiging van uitnodigingskaartjes voor het Jongerenloket, die medewerkers van penitentiaire inrichtingen kunnen uitdelen aan jongeren die binnenkort vrijkomen. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat er in december 2017 op 30 mbo- en PRO/VSO-scholen Jongerenloketposters te zien waren. Dit om jongeren met zorgen op het gebied van werk, school of huisvesting op het bestaan van het Jongerenloket te wijzen.¹⁴⁴

Social media worden door het Jongerenloket nog niet succesvol ingezet. Een app waarmee jongeren een zogeheten ‘selfie-intake’ konden doen, sorteerde volgens ambtenaren weinig succes. Jongeren gebruiken volgens hen namelijk in de praktijk hun telefoons voornamelijk om te chatten met vrienden en familieleden en niet zozeer om informatie op te zoeken. Daarnaast, stellen de ambtenaren, was het opzetten van een social mediastrategie om het Jongerenloket meer bekendheid te geven, politiek gezien ook niet haalbaar.¹⁴⁵

Hoewel in JAS dus een te ontwikkelen social mediastrategie is aangekondigd, heeft de rekenkamer deze niet aangetroffen. Wel heeft het Jongerenloket in 2017 het document ‘missie en strategie Jongerenloket 2017’ opgesteld. De visie is dat het Jongerenloket de juiste begeleiding of zorg biedt aan alle Rotterdamse jongeren (16 tot 27 jaar) die niet op school zitten of aan het werk zijn. Voor de communicatie met jongeren zijn twee Key Succes Factors (KSF’s) en vier Key Performance Indicators (KPI’s) benoemd (zie figuur 4-1). Hierin valt op dat de KPI’s geen meetbare doelstellingen over prestaties betreffen. Om deze redenen kan niet van KPI’s kan worden gesproken.

¹⁴⁰ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid ‘Jongeren aan de Slag 2015-2018’, 2015, p. 21.

¹⁴¹ Idem, p. 29.

¹⁴² Idem, p. 16.

¹⁴³ Gemeente Rotterdam, ‘Communicatieresultaten Jongerenloket. Januari 2016 tot en met december 2016’, ongedateerd.

¹⁴⁴ In wederhoor geeft de gemeente ook aan dat zij via uitzendingen op jongerenzender FunX jongeren op het bestaan van het Jongerenloket heeft gewezen. Hierbij geeft de gemeente echter niet aan wanneer en hoe vaak dit is gebeurd.

¹⁴⁵ Interview ambtenaren.

figuur 4-1: uitsnede document 'missie en strategie Jongerenloket 2017'



bron: missie en strategie Jongerenloket 2017. SD staat voor Strategische Doelstelling, KSF staat voor Key Succes Factor, KPI staat voor Key Performance Indicator.

De gemeente heeft de realisatie van de KPI's nog niet getoetst. Wel heeft de rekenkamer kunnen vaststellen dat in 2018 de website van het Jongerenloket werd vernieuwd. Dit is een van de KPI's uit het document 'missie en strategie' (zie figuur 4-1). Onderdeel van de vernieuwing was ook de implementatie van een chatfunctie op de gemeentelijke publiekssite van het Jongerenloket. Deze is in november 2017 gerealiseerd. Volgens de rekenkamer zou dit een manier kunnen zijn om de toegang tot het loket te vergemakkelijken en daarmee het bereik te vergroten. Het feit dat het Jongerenloket als toegangspoort slechts op één (centrum-)locatie is gevestigd, beperkte tot dan toe voor jongeren uit minder centrale gebieden - zoals jongeren van Zuid - namelijk waarschijnlijk het gemak van de toegang.

Naast het vergroten van het bereik door communicatiemiddelen, is in het actieprogramma Rotterdamse Risicjongeren 2016-2020 ook een voornemen beschreven om spookjongeren (zie paragraaf 3-2 van dit rapport) beter in beeld te krijgen. Er is ingezet op "het opvangen van signalen" van spookjongeren en op een landelijk project voor onderzoek naar adreskwaliteit. In februari 2018 rapporteerde de wethouder aan de commissie WIPV over dit onderzoek.¹⁴⁶ Door de landelijke steekproef en het benaderen van jongeren en hun ouders (onder meer via WhatsApp) konden meer uitgeschreven jongeren worden benaderd en is uiteindelijk een relatief

¹⁴⁶ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Afdoening toezeggingen Elke Jongere Telt', 13 februari 2018, p. 4-5.

groot deel weer heringeschreven. Er worden echter geen interventies op het gebied van hulp of arbeidstoeleiding voor deze jongeren vermeld.

Ook de in JAS aangekondigde monitoring van het bereik van het Jongerenloket ¹⁴⁷ heeft in de praktijk haast niet plaats gevonden. Desgevraagd kon het Jongerenloket niet aangeven hoeveel jongeren zich jaarlijks aan de balie melden. De rekenkamer heeft zelf een schatting aangetroffen in een gemeentelijk document uit 2017. ¹⁴⁸ Volgens die schatting melden zich jaarlijks ongeveer 7.000 jongeren met een hulpvraag. Dit geschatte getal was echter gebaseerd op het aantal getrokken nummertjes voor de balie van het loket in 2016. Daarom is niet duidelijk om hoeveel unieke jongeren het per jaar gaat, of zij zich met een werk- of een huisvestingsvraag meldden ¹⁴⁹ en wat het bereik in 2015 en 2017 was.

4-3 bekendheid Jongerenloket

Het Jongerenloket is weliswaar bekend onder veel van de jongeren die de rekenkamer sprak, maar geen van hen kende het loket door een gemeentelijke campagne of de inzet van social media. Jongeren kenden het loket vooral via via, soms door een doorverwijzende (gemeentelijke) instantie. De rekenkamer stelt vast dat jongeren dus niet vaak direct door het loket zelf bereikt worden. De rekenkamer constateert verder dat het Jongerenloket onder bepaalde groepen jongeren een negatief imago heeft. Dit vermindert het bereik van het Jongerenloket.

Bovendien komen veel jongeren die zich wel bij het Jongerenloket melden, niet in een begeleidingstraject terecht. Zij hebben slechts een of twee gesprekken met een jongerencoach en komen daarna niet meer naar het Jongerenloket of krijgen daarna geen dienstverlening meer aangeboden. Volgens de gemeente viel in 2016 ongeveer dertig procent van de jongeren uit tijdens de vanuit de Participatiewet verplichte zoekperiode. Ook de rekenkamer sprak jongeren die niet verder kwamen dan de zoekperiode. De gemeente heeft in 2016 drie maatregelen ingezet om de uitval in deze periode terug te dringen. De eerste maatregel is dat jongerencoaches in de eerste plaats zelf de eerste afspraak na de zoekperiode inplannen (toekomstgesprek), in plaats van dit aan de jongere over te laten. In de tweede plaats gaan zij jongeren die na de zoekperiode niet naar het toekomstgesprek komen, terugbellen om de reden van uitval achterhalen. Ten derde gaan jongerenwerkers jongeren begeleiding bieden tijdens de zoekperiode. Of het toegestaan is om jongeren door jongerenwerkers te laten begeleiden in de zoekperiode is voor de gemeente juridisch een grijs gebied. In hoeverre de maatregelen iets opleveren wordt niet door de gemeente geregistreerd. Daarnaast heeft de rekenkamer ook aanwijzingen dat niet alle maatregelen altijd worden toegepast. Uit eigen analyse van de rekenkamer blijkt de uitval in de zoekperiode in 2017 34% was, terwijl dit bij aanvang van de maatregelen in 2016 ongeveer 30% bedroeg. Daardoor is het niet waarschijnlijk dat de inzet van de gemeente op uitval in de zoekperiode effectief is.

4-3-1 geïnterviewde jongeren over bereik

Zoals in de voorgaande paragraaf beschreven, is de direct op onbereikte jongeren gerichte communicatie vanuit het Jongerenloket beperkt geweest. Maar deze jongeren kunnen het loket ook leren kennen door informatie van instanties, media of vrienden en familie. Om meer inzicht te verkrijgen in de gerealiseerde bekendheid van het

¹⁴⁷ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid 'Jongeren aan de Slag 2015-2018', 2015, p. 16.

¹⁴⁸ Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie pilot Jongerenloket - Tussenrapportage 2017', November 2017

¹⁴⁹ Zoals beschreven in paragraaf 5-2 van dit rapport, is het Jongerenloket ook de toegang tot de ondersteuning voor dakloze jongeren.

Jongerenloket heeft de rekenkamer geen gemeentelijke bronnen kunnen gebruiken. De gemeente heeft dit namelijk zelf niet onderzocht. Daarom heeft de rekenkamer hierover met jongeren gesproken. Het gaat dan niet alleen om trajectdeelnemers. De rekenkamer heeft op straat en via een alumnijs van een mbo-instelling ook naar andere jongeren gezocht met ervaring met werkloosheid. Zo heeft de rekenkamer vijftien van deze jongeren geïnterviewd (zie bijlage 1 van dit rapport voor de gebruikte methoden).

In deze laatste groep van vijftien jongeren, bleek één jongere via het Jongerenloket een traject hebben gevolgd. Vijf anderen zijn korte tijd bij het Jongerenloket geweest, maar zijn niet in een ondersteuningstraject terechtgekomen. Zeven jongeren kenden het Jongerenloket, maar hebben zich er niet gemeld. De laatste twee jongeren waren niet van het bestaan van het Jongerenloket op de hoogte. Deze laatste veertien jongeren - die dus geen ondersteuningstraject vanuit het Jongerenloket hebben gehad - noemt de rekenkamer 'onbereikte' jongeren. De overige 41 jongeren ¹⁵⁰ zijn de bereikte jongeren. ¹⁵¹

In deze paragraaf beschrijft de rekenkamer op welke manier bereikte en onbereikte jongeren over het bestaan van het Jongerenloket hebben gehoord. Vervolgens komt aan de orde waarom de twaalf jongeren die het loket kennen maar niet, of maar heel kort bezochten, geen gebruik maken van het loket. Ten slotte wordt beschreven waarom vijf jongeren afhaakten bij het Jongerenloket.

4-3-2 hoe jongeren over het Jongerenloket horen

Als gezegd interviewde de rekenkamer 41 bereikte en 12 onbereikte jongeren die het Jongerenloket kennen. 34 van hen hebben gesproken over hoe zij voor het eerst over het Jongerenloket hoorden. De meest genoemde manier is via familieleden, vrienden of bekenden (negentien keer genoemd). Zo vertelt een van de trajectdeelnemers:

“Dat ik bij het Jongerenloket terechtkwam, via een vriendin wist ik dat. Want dat was voor mij verder helemaal niet, ik had er nooit van gehoord, Jongerenloket.”

Elf jongeren kwamen via verwijzing door een andere instantie bij het Jongerenloket terecht. Het gaat dan vooral om doorverwijzing door de school, een welzijnsorganisatie, het wijkteam of de VraagWijzer. Ten slotte zochten vijf jongeren (daarnaast) zelf informatie op via het internet. Uit de interviews komt daarmee naar voren dat vooral mond-op-mond informatie en, in iets mindere mate, verwijzing door instanties jongeren naar het Jongerenloket leidt. Geen van de jongeren gaf aan over het Jongerenloket te hebben gehoord via gemeentelijke campagnes of social media. De inzet van JAS om jongeren – ook jongeren zonder uitkering – met een social media strategie te bereiken (zie paragraaf 2-6-2 van dit rapport), is vooralsnog dus niet effectief. Van de communicatiemiddelen van het Jongerenloket wordt alleen de gemeentelijke website genoemd door jongeren. Van de in JAS voorgenomen inzet op nieuwe communicatiemiddelen is in de interviews met jongeren nog weinig gemerkt.

¹⁵⁰ In hoofdstuk 7 van dit rapport wordt gesproken over 42 bereikte jongeren. Hier is namelijk ook een trajectdeelnemer betrokken die niet in Rotterdam woont.

¹⁵¹ Dit zijn dus de 40 Rotterdamse jongeren die vanuit de trajecten zijn benaderd, en één op straat aangesproken jongere die oud-trajectdeelnemer bleek te zijn.

4-3-3 waarom jongeren niet naar het Jongerenloket komen

Zoals boven aangegeven, interviewde de rekenkamer zeven jongeren die het loket wel kenden, maar er niet naar toe gingen toen ze werk zochten. De meeste van hen noemen hiervoor als reden het imago van het Jongerenloket, of de verhalen die ze er over hoorden. Negatieve verhalen van familieleden, vrienden en bekenden dragen voor deze jongeren in grote mate bij aan het negatieve imago van het Jongerenloket. ¹⁵² Eén jongere denkt bijvoorbeeld dat het Jongerenloket bij 80% van de jongeren in zijn buurt wel bekend is, maar niet populair is. Volgens hem zijn veel jongeren na hun eerste bezoek nog wel positief, maar raken zij na verloop van tijd teleurgesteld als blijkt dat het Jongerenloket niet voldoet aan hun verwachtingen. Een ander antwoordt op de vraag of hij zich tijdens periodes van werkloosheid wel eens tot het Jongerenloket heeft gewend:

“Nee, ik heb daar negatieve verhalen over gehoord. Ik weet niet of het klopt, want ik ben er nooit geweest, maar veel jongeren zijn kritisch over het Jongerenloket. Ze geven je niet de juiste raad. Je wordt van het kastje naar de muur gestuurd. Het zijn meestal wat zwak sociale jongeren die daar heen gaan. Die geen steun in de sociale omgeving hebben of hoe zeg je dat. Daarom hebben ze geen richtlijn hoe je het allemaal moet doen.”

Een werkende jongere is door de rekenkamer geïnterviewd, omdat hij op vrijwillige basis een kleine stichting runt die werkzoekende jongeren op Zuid aan een stage of baan probeert te helpen. Hij startte dit initiatief omdat hij iets positiefs wilde doen met het door hem zelf ervaren gebrek aan (ouderlijke) ondersteuning in zijn schoolloopbaan en daarna in zijn zoektocht naar werk. Zijn stichting bereikt vooral jongeren met een migratieachtergrond van Zuid. Het Jongerenloket is volgens hem weinig bekend onder deze jongeren. Hij vertelt daarover:

“Dat heeft te maken volgens mij dat de jongeren daar heel weinig komen, tenminste de jongeren waar wij [de stichting] mee in aanraking komen is dat ze daar eigenlijk niet heel veel van op de hoogte zijn. Ik was geen probleemjongen vroeger, misschien ook daarom, maar ik was er nooit van bewust dat er een Jongerenloket was, laat ik het zo zeggen. En ik heb nooit vrienden gehad die naar het Jongerenloket zijn geweest. En ja, die jongeren die wij [de stichting] kennen, die komen daar ook niet.”

Hij vertelt dat het onder moslimjongeren minder gebruikelijk is om uit huis te gaan voor het huwelijk. Deze jongeren blijven dus vaak langer thuis wonen, en hebben dan minder financiële noodzaak om een uitkering aan te vragen. Mede daardoor zijn zij volgens hem ook minder op de hoogte van de gemeentelijke instanties die zich met bijstand en arbeidstoeleiding voor jongeren bezighouden.

De rekenkamer stelt vast dat het Jongerenloket wel naamsbekendheid heeft onder werkloze jongeren, maar dat er op het gebied van imago en verwachtingsmanagement nog taken liggen.

¹⁵² Zie voor deze bevinding ook Kennisplatform Integratie & Samenleving, 'Jongeren buiten beeld', mei 2016, p. 5.

4-3-4 waarom jongeren niet bij het Jongerenloket blijven

Landelijk is vastgesteld dat er een relatief grote groep jongeren is die zich meldt voor een bijstandsuitkering, maar de aanvraag na de zoekperiode niet doorzet, en dan niet meer door de overheid wordt begeleid. ¹⁵³

Van de veertien 'onbereikte jongeren' die de rekenkamer sprak, zijn er inderdaad vijf die wel korte tijd bij het Jongerenloket zijn geweest. Eén van hen trok zich in de zoekperiode terug nadat haar echtgenoot werk vond. De overige vier vielen uit, omdat zij naar eigen zeggen niet adequaat geholpen werden. Zo vertelt een jonge vrouw dat zij al enkele maanden voorafgaand aan haar afstuderen, startte met solliciteren. Toen ze na haar afstuderen in juli nog steeds geen baan had gevonden, besloot ze naar het Jongerenloket te gaan om ondersteuning te vragen bij het zoeken naar werk. Omdat ze in augustus nog studiefinanciering zou ontvangen, werd ze bij de balie weggestuurd met de mededeling dat ze pas weer terug mocht komen op het moment dat ze geen inkomstenbronnen meer had:

“Ik ben eigenlijk, ja toen toch weggestuurd, wel vriendelijk, maar van ja, het is meer voor jongeren die helemaal niks van inkomsten hebben en heel lang zoeken naar werk. Dus ik moest eigenlijk nog langer werkeloos zijn en dan geen inkomen en dan mocht ik terugkomen.”

Dit was voor haar een teleurstellende ervaring, mede omdat de website van het Jongerenloket bij haar de indruk had gewekt dat alle jongeren die hulp nodig hadden bij het zoeken naar werk, geholpen zouden worden. Uiteindelijk vond ze een baan buiten haar vakgebied.

De drie andere jongeren kregen te horen dat zij geen recht hadden op dienstverlening vanuit het Jongerenloket, omdat zij naar school moesten. Eén van hen vertelt bijvoorbeeld dat de jongerencoach tijdens het adviesgesprek vertelde dat ze geen recht had op een uitkering zo lang ze naar school kon. Deze jongere had op dat moment overigens al een startkwalificatie. Bovendien had ze schulden, en dat was voor haar een belangrijke reden om niet een nieuwe lening in de vorm van studiefinanciering te willen aangaan.

“[Omdat ik onder de 27 was] had ik geen recht op iets. Ik moest naar school. Ik had gewoon eigenlijk geen andere keuze. Ze hebben letterlijk zo tegen me gezegd, of je gaat naar school, of je krijgt gewoon niks. Dus ja, toen was [het] bikkelen (...). Dat is gewoon niet mogelijk dat als je niet studeert onder je 27e, dan heb je gewoon geen recht op een uitkering. Dat heeft ze [de jongerencoach] echt zo vaak gezegd. Het blijft gewoon nog steeds in mijn hoofd zitten gewoon” (...). Ze zagen gewoon, ik zat in de schuld. Ik bedoel wat wil je nog meer dat ik doe dan? Interviewer: Hebben ze ook wel hulp aangeboden voor die schulden? Want daar zijn ze ook voor toch? Jongere: Ze zeiden eerst van, kan je het niet van iemand lenen of wat dan ook? Ze proberen altijd een beetje eromheen te komen. Heb je niet iemand van je familie, vrienden, kennissen? Ik zeg, nee. Ik heb niemand die dat geld zo één, twee, drie kan lenen. Een beetje zo, ja, dan weet ik het ook niet. Ja, een beetje zo'n lamlendig verhaal was het. Uiteindelijk kwam het erop neer van je hebt gewoon pech.”

gemeentelijke aanpak uitval zoekperiode

¹⁵³ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Jongeren buiten beeld', 29 april 2015.

De gemeente Rotterdam stelde in 2015 vast dat gedurende de zoekperiode veel jongeren uit beeld raken. Het berekende percentage was 30%. In het programma Rotterdamse Risicjongeren 2016-2020 'Elke Jongere Telt' (EJT) heeft één van de vijf speerpunten dan ook direct betrekking op het terugdringen van deze uitval bij het Jongerenloket.

Programma Rotterdamse Risicjongeren 2016-2020 'Elke Jongere Telt'

Het Programma Rotterdamse Risicjongeren 2016-2020 'Elke Jongere Telt' (EJT) is in maart 2015 vastgesteld. Het programma heeft tot doel om de circa 7.000 jongeren die door de gemeente als risicjongeren worden onderscheiden, extra begeleiding te bieden om hun eigen toekomst zoveel mogelijk zelf vorm te geven. Het is ingezet vanuit de domeinen werk, onderwijs, zorg en veiligheid. Het actieprogramma JAS draagt aan dit programma bij vanuit het domein werk. ¹⁵⁴

Hiervoor zijn een aantal acties geformuleerd, waarvan de eerste luidt "we blijven terugbellen als een jongere niet op een terugkeerafspraak [na de zoekperiode] verschijnt en achterhalen en registreren zoveel mogelijk de reden daarachter. Geen contact is simpelweg geen optie." Ten tweede zou het Jongerenloket de vervolgsafpraak vier weken later al tijdens het eerste gesprek gaan vastleggen. Tot dan toe moesten jongeren hiervoor vaak zelf telefonisch een afspraak maken. Ten derde gaan "vanaf 2016 jongerenwerkers jaarlijks ongeveer 2.000 risicjongeren [begeleiden] tijdens en vlak na de vier weken zoekperiode." ¹⁵⁵ De effectiviteit van deze maatregelen wilde de gemeente vóór de zomer van 2017 laten zien. ¹⁵⁶

De rekenkamer moet echter vaststellen dat de resultaten van deze acties niet bekend zijn. De resultaten van de terugbelacties, ten eerste, zijn voor de rekenkamer niet inzichtelijk, omdat de gemeente deze niet op een geaggregeerd niveau verzamelt. ¹⁵⁷ Over de implementatie van de tweede actie kan de rekenkamer wel vaststellen dat deze nog niet volledig is. In december 2016 schreef de wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg aan de raad dat jongerencoaches nu altijd de vervolgsafpraak inplannen. ¹⁵⁸ Interviews en observaties van de rekenkamer uit 2017 laten echter zien dat jongerencoaches dit niet altijd deden. Jongeren werd namelijk soms nog gevraagd dit zelf telefonisch te doen aan het eind van de zoekperiode. Ten tweede monitort de gemeente ook niet of jongeren met een geplande vervolgsafpraak minder vaak uitvallen. ¹⁵⁹

De doelstelling om jaarlijks 2.000 jongeren door jongerenwerkers te laten begeleiden, is ten slotte ook nog niet aantoonbaar behaald. Voor zover bekend, zijn er in de periode juni 2016 tot januari 2018 slechts 215 jongeren gekoppeld aan een

¹⁵⁴ Gemeente Rotterdam, 'beleidskader werk en inkomen 'Sterker door Werk' 2015 - 2018', p. 29.

¹⁵⁵ Gemeente Rotterdam, 'Voortgangsbrief Elke Jongere Telt', 15 mei 2017.

¹⁵⁶ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Implementatie programma elke jongere tellt', 16 december 2016, p. 4.

¹⁵⁷ E-mail van ambtenaar.

¹⁵⁸ Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Implementatie programma elke jongere tellt', 16 december 2016, p. 4.

¹⁵⁹ Observatie op het Jongerenloket; interview met ambtenaar.

jongerenwerker.¹⁶⁰ Voor de rekenkamer is het niet duidelijk of deze jongeren daadwerkelijk en binnen de 4-weekse zoekperiode ondersteuning hebben ontvangen. Ook geldt dat de gemeente niet registreert in hoeverre de uitval door de inzet van deze maatregel is afgenomen. Desgevraagd geeft de gemeente aan dat zij de effectiviteit per interventie niet kan vaststellen, omdat er momenteel op verschillende terreinen inzet gepleegd wordt.¹⁶¹ Er is namelijk ook nog een pilot met intensievere dienstverlening in de zoekperiode, geeft de gemeente aan (zie hiervoor bijlage 6).

rechtmatigheid ondersteuning in de zoekperiode

De Participatiewet stelt in artikel 7, lid 3 dat gemeenten jongeren in de zoekperiode niet ondersteunen bij arbeidsinschakeling. Arbeidsinschakeling wordt in de Participatiewet gedefinieerd als het verkrijgen van algemeen geaccepteerd arbeid. Een probleem met de inzet uit Elke Jongere Telt op het verminderen van de zoekperiode, is dat het voor de gemeente niet duidelijk is welke ondersteuning daarmee wel of niet toegestaan is. In de voortgangsbrief Elke jongere Telt van mei 2017 schrijft het college namelijk dat het implementeren van de ondersteuning door jongerenwerkers in de zoekperiode nog weinig op gang is gekomen. Volgens het college heeft "ook de overtuiging binnen het Jongerenloket dat hulp in de zoekperiode niet is toegestaan, tot een vertraging in het operationaliseren van dit proces geleid."¹⁶² De ambtelijke leiding van het Jongerenloket geeft in een interview met de rekenkamer in december 2017 eveneens aan dat de ondersteuning door jongerenwerk 'wettelijk gezien een grijs gebied' is. Er mag namelijk alleen hulp geboden worden in de zoekperiode indien het een kwetsbare jongere betreft, stelt de ambtelijke leiding.¹⁶³

De rekenkamer stelt vast dat het voor de gemeente onduidelijk is of ondersteuning bij arbeidsinschakeling ook bijvoorbeeld begeleiding door bijvoorbeeld jongerenwerk of jongerencoaches omvat.

uitval in de zoekperiode 2017

Op basis van het eigen onderzoek van de rekenkamer is vastgesteld dat de uitval in de zoekperiode in 2017 circa 34 % bedroeg.¹⁶⁴ Als gezegd bedroeg de uitval volgens de gemeente in 2015 zo'n 30%. Op basis hiervan stelt de rekenkamer dat de inzet van de gemeente niet heeft geleid tot een afname van de uitval.

WSPR-Jong

Afgezien van de maatregelen uit EJT voor de zoekperiode, heeft de gemeente onder de noemer WSPR-Jong ook met het WSPR (WerkgeversServicepunt Rijnmond zie ook paragraaf 2-6-1) samengewerkt om jongeren al tijdens de zoekperiode naar werk te begeleiden (deze maatregel is niet in JAS aangekondigd). Via WSPR-Jong mogen sinds maart 2016 namelijk ook (nog) niet-bijstandsgerechtigde jongeren in de zoekperiode in de vacaturekrant van het WSPR kijken. Deze krant maakt WSPR in eerste instantie

¹⁶⁰ Dit is een optelling van de cijfers uit de brief: Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, voortgangsbrief 'Elke Jongere Telt', 31 mei 2017 en een registratie ontvangen via een e-mail van een ambtenaar. Voor de periode april 2017 tot 8 juni 2017 beschikt de gemeente niet over registratiegegevens van de koppeling aan jongerenwerkers.

¹⁶¹ E-mail van ambtenaar.

¹⁶² Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Afdoening toezeggingen Elke Jongere Telt', 13 februari 2018, p. 4-5.

¹⁶³ Interview met ambtelijke leiding.

¹⁶⁴ Vastgesteld met behulp van 'de procesmethode' van de gemeente en de registratie van W&I. In hoofdstuk 5 worden de verschillende stroomcijfers van het dienstverleningsproces door de rekenkamer in kaart gebracht. In de onderzoeksverantwoording staat meer over de methode uitgelegd.

voor het klantenbestand van W&I en Jongerenloket, maar vacatures die niet vervuld konden worden zijn daarna ook beschikbaar voor niet-bijstandsgerechtigde jongeren. De krant wordt daartoe verspreid onder jongerenwerkers en scholen en andere instellingen in de stad. Het WSPR verzorgt bovendien wekelijkse inloospreekuren voor jongeren in de centrale bibliotheek van Rotterdam. WSPR Jong had in 2017 ook een kwantitatieve doelstelling, namelijk om 100 jongeren op deze manier aan werk te helpen.¹⁶⁵ Deze doelstelling is echter niet bereikt. In totaal zijn er in 2017 42 jongeren aan werk geholpen.¹⁶⁶



¹⁶⁵ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid 'Jongeren aan de Slag 2015-2017. Terugblik 2016 + acties 2017', 13 maart 2017, p. 9.

¹⁶⁶ Werkgevers Servicepunt Rijnmond, 'Jaaroverzicht Monitor WSPR Jong 2017', ongedateerd.

5 dienstverlening Jongerenloket en W&I

5-1 inleiding

In de vorige hoofdstukken is onderzocht hoe de gemeente de aanpak van jeugdwerkloosheid in opzet heeft geregeld en wat het bereik is van het Jongerenloket. Dit hoofdstuk onderzoekt de uitvoering van het jeugdwerkloosheidsbeleid wat betreft de dienstverlening door het Jongerenloket en Werk en Inkomen (W&I). Daarmee wordt ingegaan op de volgende deelvraag:

Wordt het jeugdwerkloosheidsbeleid adequaat uitgevoerd met betrekking tot de dienstverlening van het Jongerenloket en W&I?

Tabel 5-1 geeft weer op welke normen in dit hoofdstuk wordt getoetst en in welke paragraaf de bevindingen bij de betreffende norm staan.

tabel 5-1: normen dienstverlening gemeente

| norm | paragraaf |
|---|-------------|
| Er is een volledige en eenduidige procesbeschrijving voor de dienstverlening van het Jongerenloket en W&I. | 5-2 t/m 5-8 |
| De dienstverlening wordt conform de procesbeschrijving uitgevoerd. | 5-2 t/m 5-8 |
| De gemeente heeft inzicht in het aantal jongeren dat de verschillende processtappen van de dienstverlening doorloopt. | 5-2 t/m 5-8 |

Allereerst wordt in paragraaf 5-2 het dienstverleningsproces op hoofdlijnen besproken. De paragrafen 5-3 tot en met 5-8 behandelen de verschillende onderdelen van het dienstverleningsproces.

5-2 dienstverleningsproces op hoofdlijnen

De dienstverlening voor jonge werkzoekenden begint bij het Jongerenloket. Jongeren doorlopen de volgende processtappen in de dienstverlening van de gemeente: melding bij de balie, adviesgesprek, zoekperiode, toekomstgesprek en het eventueel volgen van een traject. Einddoel is dat zij weer gaan werken of naar school gaan en daardoor uit de bijstand stromen. Jongeren die matchbaar zijn (deze jongeren zijn stabiel en hebben een startkwalificatie) en willen gaan werken, ontvangen na de zoekperiode dienstverlening van het werkplein van W&I. Tot februari 2018 beschikte de gemeente niet over een procesbeschrijving voor de dienstverlening aan jonge werkzoekenden.

De dienstverlening voor jonge werkzoekenden (jonger dan 27 jaar) begint bij het Jongerenloket. ¹⁶⁷ Tot februari 2018 beschikte het Jongerenloket niet over een procesbeschrijving voor de dienstverlening aan jongeren in het kader van de Participatiewet.

Jongeren doorlopen de volgende processtappen gedurende de dienstverlening van de gemeente: melding bij de balie van het Jongerenloket, adviesgesprek, zoekperiode, toekomstgesprek, het eventueel volgen van een traject. Doel van deze dienstverlening is dat jongeren weer aan het werk gaan of een opleiding gaan volgen.

In de dienstverlening aan jongeren maakt de gemeente een onderscheid tussen jongeren. Jongeren kunnen 'ontwikkelaar' en 'matchbaar' zijn. Op het Jongerenloket wordt een aantal criteria gebruikt om te bepalen of een jongere matchbaar naar werk is, zoals het hebben van een startkwalificatie, geen school meer willen of kunnen volgen en een mate van stabiliteit in het leven van de jongere. ¹⁶⁸ De jongeren die matchbaar naar werk zijn gaan - nadat zij de zoekperiode hebben doorlopen - naar het werkplein van W&I (waar ook de volwassene werkzoekenden dienstverlening ontvangen).

Ontwikkelaar jongeren zijn jongeren die naast werkloosheid ook nog andere problematiek ervaren (bijvoorbeeld schulden, dakloosheid, verslaving). Deze jongeren hebben een afstand tot de arbeidsmarkt die niet binnen zes maanden kan worden opgeheven. De gemeente past haar dienstverlening hierop aan. Zorg heeft een meer centrale rol in de dienstverlening aan deze jongeren. Ontwikkelaar jongeren blijven bij het Jongerenloket. ¹⁶⁹

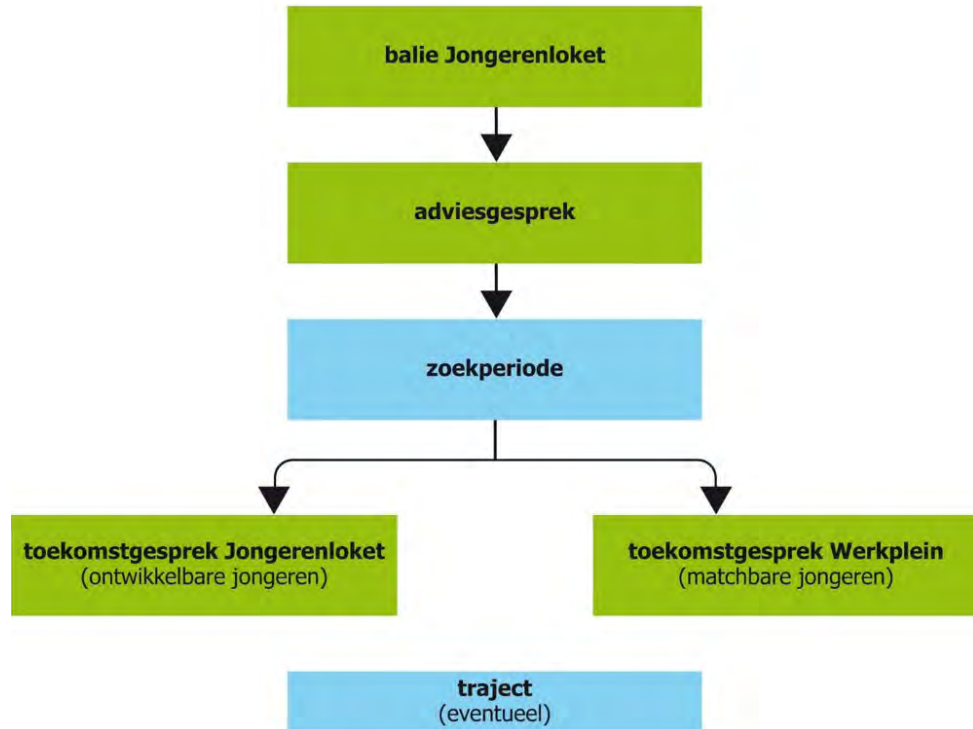
Het beschreven dienstverleningsproces staat in figuur 5-1 weergegeven en wordt in de volgende paragrafen nader toegelicht. Ook wordt ingegaan op de begeleiding na het toekomstgesprek. Naast de beschreven dienstverlening liep er in 2017 ook een pilot bij de gemeente, waarin zij experimenteerde met een andere dienstverlening aan jongeren. Meer informatie hierover staat in bijlage 6 van dit rapport.

¹⁶⁷ Het is ook mogelijk dat de jongere online een aanvraag voor bijstand heeft ingediend. Deze jongere moet zich vervolgens wel melden bij het Jongerenloket.

¹⁶⁸ Gemeente Rotterdam, 'Procesbeschrijving Ondersteunen jongere met hulp- en/of inkomensvraag', 19 februari 2018, p. 9.

¹⁶⁹ Interview met ambtenaar.

figuur 5-1 dienstverleningsproces voor jonge werkzoekenden (tot 27 jaar)



figuur door Rekenkamer Rotterdam.

5-3 balie Jongerenloket

De dienstverlening aan jongeren met een vraag over werk of school begint bij de balie van het Jongerenloket. De balie vervult een filterfunctie en kan jongeren doorsturen naar een jongerencoach voor een adviesgesprek. Het precieze aantal jongeren dat zich bij de balie meldt, wordt door de gemeente niet gemonitord. Hoe vaak en waarheen de balie doorverwijst, wordt evenmin gemonitord. Hierdoor heeft de gemeente onvoldoende inzicht in de grootte van de uitval na het baliegesprek en de oorzaken hiervan. Er melden zich jaarlijks circa 5.500 jongeren met een vraag over school of werk bij het Jongerenloket. De rekenkamer constateert, op basis van eigen dataverzameling, dat voor circa 20 procent van deze jongeren er na melding bij de balie geen verdere dienstverlening door de gemeente volgt.

Voor jongeren met vragen rondom school, werk of huisvesting is het Jongerenloket het toegangslot tot de gemeentelijke dienstverlening.¹⁷⁰ De baliemedewerker vervult een filterfunctie. Deze medewerker toetst namelijk of de jongere komt voor een adviesgesprek en of de jongere niet al een (opgeschorte) uitkering heeft of in de zoekperiode zit. Vervolgens moet de medewerker vragen of de jongere wel tussen de 18 tot en met 26 jaar is en in Rotterdam verblijft. Indien de jongere de afgelopen 36 weken tenminste 26 weken heeft gewerkt wordt de jongere doorverwezen naar het UWV. Indien dit niet het geval is wordt er een afspraak met een jongerencoach

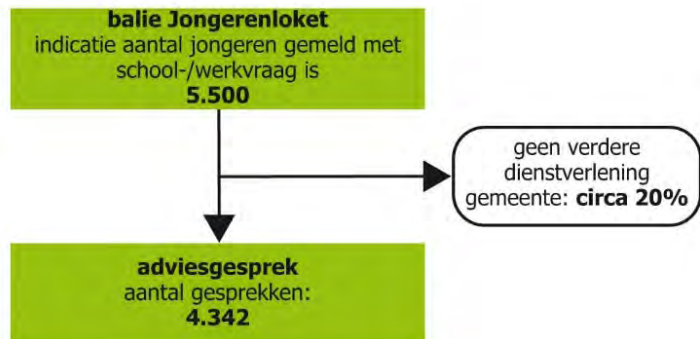
¹⁷⁰ Gemeente Rotterdam. 'Welkom bij het Jongerenloket'. Verkregen op 12 juni 2018 van: <https://www.rotterdam.nl/werken-leren/Jongerenloket>. Het Jongerenloket was gevestigd op de Westblaak en is op 11 juni 2018 verhuisd naar de locatie Doelwater.

gemaakt.¹⁷¹ Indien jongeren echter een huisvestingsvraag hebben moeten zij doorverwezen worden naar de afdeling Centraal Onthaal Jongeren van het Jongerenloket.

uitval en doorverwijzingen

De gemeente registreert niet hoeveel jongeren zich jaarlijks bij de balie van het Jongerenloket melden, welk type hulpvraag de jongeren hebben (huisvesting en/of werk of school) en waarheen de balie deze jongeren doorverwijst. De gemeente schat dat in 2017 circa 7.000 unieke jongeren zich meldden bij de balie van het Jongerenloket.¹⁷² De rekenkamer heeft het aantal jongeren dat bij Centraal Onthaal Jongeren (verder) werd geholpen van dit aantal afgetrokken en schat op basis hiervan in dat de overige circa 5.500 jongeren een vraag hadden over werk of school.¹⁷³ De rekenkamer heeft met behulp van het InformatieGestuurd Werken-model (IGW-model, zie paragraaf 9-4 van dit rapport) kunnen vaststellen dat 4.342 jongeren zijn doorgestroomd naar de tweede stap van de dienstverlening, het adviesgesprek. Dit is ongeveer 80% van het totaal aantal jongeren dat zich meldde bij de balie met een vraag over werk of school. Dit betekent dat circa 20% van de jongeren met een vraag over werk of school niet geholpen is door het Jongerenloket. Omdat de gemeente niet monitort waar jongeren door de balie naar toe worden verwezen, kan de rekenkamer niet achterhalen waarom deze circa 1.000 jongeren niet bij het Jongerenloket zijn verder geholpen. Figuur 5.2 vat deze cijfers samen.

figuur 5-2 stroomcijfers balie Jongerenloket



bron: data van IGW-model, maandoverzicht opvangketens, schatting gemeente, figuur door Rekenkamer Rotterdam.

¹⁷¹ Gemeente Rotterdam, 'Instructies maken afspraak adviesgesprek (intake) zonder begeleider', ongedateerd.

¹⁷² Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie pilot Jongerenloket- Tussenrapportage 2017', november 2017, p. 12. Als toelichting op dit getal geeft de ambtelijke leiding van het Jongerenloket aan dat voor 2016 is vastgesteld dat zich toen ca 7.000 jongeren meldden. De ambtenaar die destijds dit aantal heeft kunnen vaststellen, werkt niet meer bij de gemeente. Omdat het aantal nummers dat voor de balie getrokken is, gelijk is gebleven, schat de gemeente het aantal ook voor 2017 op 7.000 jongeren. De gemeente heeft in het ambtelijk wederhoor aangegeven dat het in de schatting om unieke jongeren gaat.

¹⁷³ Jongeren kunnen zowel een huisvestingsvraag als een vraag over werk of school hebben. Er zijn daarom minstens circa 5.500 jongeren met een vraag over werk of school, maar mogelijk meer. Bron aantal intakes Centraal Onthaal Jongeren: Gemeente Rotterdam, 'Maandoverzicht Opvangketens december 2017', 19 januari 2018, p. 4.

5-4 adviesgesprek

Tijdens het adviesgesprek stelt de jongerencoach de hulpvraag van de jongere vast. Op basis van deze informatie vult een jongerencoach de Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM) in. De rekenkamer constateert dat deze taken voor de jongerencoach in het adviesgesprek voldoende volledig en eenduidig beschreven staan. In de praktijk wordt de ZRM echter vaak niet volledig uitgevraagd. De uitvoering wijkt op dit punt dus af van de procesbeschrijving. Daarnaast is de procesbeschrijving wat betreft dienstverlening aan niet-uitkeringsgerechtigden (NUG-ers) niet eenduidig. De gemeente registreert niet voor hoeveel NUG-ers de dienstverlening eindigt na het adviesgesprek. De rekenkamer stelt vast dat op circa 28% van alle adviesgesprekken geen verdere dienstverlening van de gemeente volgt en dat voor NUG-ers de dienstverlening bijna altijd eindigt na het adviesgesprek.

Jongeren die door de balie naar een jongerencoach worden doorverwezen, krijgen een 'adviesgesprek'. Ter voorbereiding, zo staat in de procesbeschrijving beschreven, kijkt de jongerencoach in het gemeentelijke registratiesysteem Mens Centraal naar het scholings- en werkverleden, de huishoudenssamenstelling en het adres van een jongere. In ditzelfde systeem controleert de jongerencoach ook in hoeverre er nog voorliggende voorzieningen zijn, zoals een WW-uitkering of een nog lopend recht op studiefinanciering. In het registratiesysteem RMW kan een jongerencoach zien of een jongere eventueel al eerder bij het Jongerenloket is geweest en wat destijds de uitstroomreden was.¹⁷⁴

Het adviesgesprek heeft tot doel om de hulpvraag van de jongere goed in beeld te krijgen en te kijken of de jongere naar school dan wel aan het werk wil. Om de hulpvraag te inventariseren vraagt de jongerencoach ook de zelfredzaamheidsscores uit, met behulp van een vragenlijst in Mens Centraal (zie kader).¹⁷⁵

de Zelfredzaamheid-matrix

De Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM) is een instrument dat de gemeente Rotterdam in 2010 heeft ontwikkeld in samenwerking met de GGD Amsterdam. De ZRM wordt veel gebruikt in de ondersteuning vanuit de WMO en (verslavings-)zorg. Met behulp van de ZRM kan de vraag van de burger geanalyseerd worden, en ook de ontwikkeling van de burger gemonitord worden.¹⁷⁶

De ZRM bestaat uit dertien domeinen, te weten financiën, werk en opleiding, tijdsbesteding, huisvesting, huiselijke relaties, geestelijke gezondheid, lichamelijke gezondheid, middelengebruik, instrumentele activiteiten van het dagelijks leven, sociaal netwerk, maatschappelijke participatie en justitie. Op elk leefgebied de wordt de mate van zelfredzaamheid vastgesteld met een score tussen 1 (acute problematiek) en 5 (volledig zelfredzaam).¹⁷⁷

Het voorbereiden van het adviesgesprek en het uitvragen van de hulpvraag gedurende het adviesgesprek is, naar oordeel van de rekenkamer, voldoende eenduidig en volledig beschreven in de procesbeschrijving. In vijf adviesgesprekken die de

¹⁷⁴ Gemeente Rotterdam, 'Procesbeschrijving Ondersteunen jongere met hulp- en/of inkomensvraag', 19 februari 2018, p. 6.

¹⁷⁵ Gemeente Rotterdam, 'Mens centraal lege intake formulier', ongedateerd.

¹⁷⁶ Movisie, 'De Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM)', Verkregen op 20 april 2018 van: <https://www.movisie.nl/tool/zelfredzaamheid-matrix-zrm>.

¹⁷⁷ GGD Amsterdam, 'Zelfredzaamheid-Matrix 2017', ongedateerd.

rekenkamer observeerde ¹⁷⁸ werd de ZRM met verschillende mate van diepgang uitgevraagd. Ook uit stukken van de gemeente blijkt dat een aantal ZRM-domeinen niet of nauwelijks ingevuld worden. ¹⁷⁹ De rekenkamer stelt vast dat de uitvoeringspraktijk van de dienstverlening op dit punt afwijkt van de procesbeschrijving. Ook in onderzoeken naar de schulddienstverlening ¹⁸⁰ en het functioneren van de wijkteams ¹⁸¹ constateerde de rekenkamer dat de ZRM niet goed werd uitgevraagd.

doorverwijzingen en einde dienstverlening

De jongerencoach kan de ondersteuning van het Jongerenloket na het adviesgesprek beëindigen. In de procesbeschrijving staat dat de dienstverlening eindigt wanneer:

- ondersteuning niet mogelijk is omdat de jongere recht heeft op andere voorzieningen (bijvoorbeeld een WW-uitkering, of studiefinanciering),
- de jongere geen geldig legitimatiebewijs heeft,
- de jongere afziet van het doen van een aanvraag van bijstand,
- of wanneer er “geen sprake is van een inkomensvraag”. Dat wil zeggen dat de jongeren geen bijstandsaanvraag gaat doen. Bij deze uitsluitingsgrond staat vermeld: “(tenzij de jongere ondersteuning nodig heeft; in dat geval neemt de jongerencoach de jongere op in zijn caseload en belt hij de jongere na)”. ¹⁸²

De rekenkamer stelt vast dat de procesbeschrijving wat betreft de mogelijke dienstverlening aan deze laatste groep, jongeren zonder inkomensvraag (ook wel NUG-ers genoemd) niet eenduidig is. De procesbeschrijving stelt namelijk ook: “NB. Wanneer geen recht is op een uitkering, maar er wel ondersteuning nodig is, wordt het NUG-beleid (Participatiewet) gevolgd”. ¹⁸³ Zoals in paragraaf 2-2 van dit rapport is beschreven, heeft de gemeente op basis van de Participatiewet de mogelijkheid om ook aan NUG-ers een re-integratietraject aan te bieden als zij hulp vragen. Het aanbieden van een re-integratietraject is een geheel ander type dienstverlening dan enkel nabellen, waardoor de procesbeschrijving op dit punt niet helder is.

Tot slot kan de jongerencoach de jongere ook doorverwijzen naar W&I. Dit is als gezegd het geval als de jongere matchbaar naar werk is. Deze jongeren moeten hiervoor zelf een afspraak bij het Werkplein maken om daar na een maand een toekomstgesprek te voeren met een consulent. ¹⁸⁴

De gemeente monitort niet in welke mate en om welke reden de dienstverlening na het adviesgesprek beëindigd wordt. Als gevolg heeft de rekenkamer niet kunnen vaststellen in hoeverre de dienstverlening conform procesbeschrijving wordt

¹⁷⁸ Voor meer informatie zie de onderzoeksverantwoording in bijlage 1.

¹⁷⁹ Gemeente Rotterdam, ‘Evaluatie pilot Jongerenloket- Tussenrapportage 2017’, november 2017, p. 12; Gemeente Rotterdam, ‘3e kwartaalevaluatie JAR’, 5 april 2018, p. 3-4.

¹⁸⁰ Rekenkamer Rotterdam, ‘Hulp buiten bereik: Effectiviteit van het schulddienstverleningsbeleid’. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2017.

¹⁸¹ Rekenkamer Rotterdam, ‘Het komt niet in de buurt: Onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams’. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2018.

¹⁸² Gemeente Rotterdam, ‘Procesbeschrijving Ondersteunen jongere met hulp- en/of inkomensvraag’, 19 februari 2018, p. 7.

¹⁸³ idem, p. 5 en 7.

¹⁸⁴ Gemeente Rotterdam, ‘Procesbeschrijving Ondersteunen jongere met hulp- en/of inkomensvraag’, 19 februari 2018, p. 9; Gemeente Rotterdam, ‘Inspanningsplan Jongerenloket (standaard brief, wordt per individu aangepast)’, ongedateerd.

uitgevoerd. ¹⁸⁵ Met behulp van het IGW-model heeft de rekenkamer wel kunnen vaststellen dat voor een aanzienlijk gedeelte van de jongeren (ca. 28% van de jongeren die een adviesgesprek hadden) de dienstverlening van de gemeente eindigt na het adviesgesprek. ¹⁸⁶ Ook heeft de rekenkamer vastgesteld dat circa 90% van de NUG-ers geen verdere dienstverlening van de gemeente ontvangt. Dit getal is met enige onzekerheid omkleed omdat de gemeente niet consequent registreert of zij het adviesgesprek al dan niet met een NUG-er hebben gevoerd. ¹⁸⁷ Ook ambtenaren gaven in interviews met de rekenkamer aan dat de dienstverlening voor NUG-ers in de praktijk vaak beperkt blijft tot een adviesgesprek. ¹⁸⁸

5-5 zoekperiode

Jongeren moeten alvorens zij een aanvraag voor bijstand mogen doen, vier weken lang zelf werk zoeken en/of andere taken verrichten. Dit is bepaald in de Participatiewet. De rekenkamer constateert dat een afwegingskader ontbreekt voor het bepalen van de (omvang van de) taken die jongeren in de zoekperiode moeten doen. In de praktijk varieert de omvang van de taken die jongeren krijgen dan ook. De rekenkamer kan door het ontbreken van een afwegingskader niet nagaan of de gemeente de omvang van de taken afstemt op de persoonlijke omstandigheden en capaciteiten van de jongeren of dat er een mate van willekeur plaatsvindt. Een tweede probleem met de procesbeschrijving is de informatie betreffende het afzien van de zoekperiode. In de procesbeschrijving staat dat de zoekperiode kan worden overgeslagen maar er zijn hiervoor geen afwegingskader of voorwaarden opgesteld. De gemeente heeft geen afwegingskader of richtlijnen opgesteld waaraan haar ambtenaren de afweging voor het eventueel niet opleggen van zoekperiode kunnen toetsen. Bovendien heeft de gemeente in 2018 na het verschijnen van de procesbeschrijving in interne communicatie ook gesteld dat afwijken van de zoekperiode op grond van de Participatiewet niet mogelijk is en dat in plaats daarvan voor schrijnende gevallen een passende oplossing moet worden gezocht. De procesbeschrijving is hier niet op aangepast. Tot slot monitort de gemeente niet structureel hoeveel jongeren niet terugkomen uit de zoekperiode en wat daarvoor de reden is. De rekenkamer kan afleiden dat in 2017 34% van de jongeren niet terugkwam na de zoekperiode.

Na het adviesgesprek volgt een zogenaamde 'zoek- of inspanningsperiode'. Dit is een verplichting uit de Participatiewet (zie paragraaf 2-2). De jongeren krijgen reeds tijdens het adviesgesprek 'huiswerk' voor de zoekperiode. Dit huiswerk bestaat vaak uit zoeken naar een opleiding, het op internet plaatsen van een curriculum vitae, solliciteren op vacatures en/of het aanpakken van eventuele schulden. ¹⁸⁹

¹⁸⁵ In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan dat het Jongerenloket niet direct stopt met de dienstverlening op het moment dat iemand geen bijstand kan of wil aanvragen. Volgens de gemeente wordt dan gekeken wat er nodig is, het Jongerenloket verwijst dan bijvoorbeeld door naar andere partijen die de nodige hulpverlening kunnen bieden. Vaak wordt er dan nog een zoekperiode geboden om te kijken of zaken geregeld kunnen worden. De rekenkamer heeft deze gang van zaken niet kunnen verifiëren. Bovendien is deze behandeling, inclusief het opleggen van een zoekperiode, niet conform procesbeschrijving.

¹⁸⁶ Van de 4.342 jongeren die een adviesgesprek hebben gehad, hebben er 2.685 een zoekperiode opgelegd gekregen. Voor 438 jongeren is deze overgeslagen $((2.685 + 438) / 4.342 = 72\%$; uitval is circa 28%).

¹⁸⁷ In de pilot (zie bijlage 6) is de gemeente adviesgesprekken met NUG-ers gaan registreren onder een andere naam (verkorte adviesgesprekken). Hier heeft zij er in 2017 292 van gevoerd, in slechts 32 gevallen ontving de jongere verdere dienstverlening. Dit is circa 10%.

¹⁸⁸ Ambtelijke interviews.

¹⁸⁹ Gemeente Rotterdam, 'Inspanningsplan Jongerenloket (standaard brief, wordt per individu aangepast)', ongedateerd.

opleggen zoekperiode

In 2017 heeft het Jongerenloket aan 2.685 jongeren een zoekperiode opgelegd, maar ook heeft het Jongerenloket 438 direct een bijstandsaanvraag in behandeling genomen, zonder een zoekperiode op te leggen.¹⁹⁰ In de procesbeschrijving van het Jongerenloket staat inderdaad dat een jongerencoach kan afwijken “van de inspanningsplicht (en daarmee de zoekperiode)” en direct kan overgaan tot het opstellen van het Plan van Aanpak (PvA). De Jongerencoach legt daarna “de afwijking voor akkoord voor bij de kwaliteitsmedewerker.” Niet beschreven is in welke situaties jongerencoaches deze afwijking kunnen maken. Wel is duidelijk dat statushouders geen zoekperiode doorlopen.¹⁹¹ Uit gesprekken van de rekenkamer met jongerencoaches in 2017 bleek dat niet alle coaches op de hoogte waren van het feit dat het overslaan van de zoekperiode überhaupt mogelijk was.¹⁹²

Ook al werd afwijken van de zoekperiode dus in de procesbeschrijving van het Jongerenloket uit februari 2018 als mogelijkheid genoemd, in een notitie van de gemeente uit april 2018¹⁹³ wordt het loket erop gewezen dat hiervoor vanuit de Participatiewet geen wettelijke grondslag bestaat. De bijstandsaanvraag kan pas na vier weken in behandeling worden genomen. “Het advies luidt derhalve om dit [afzien van de zoekperiode] per direct te stoppen”.¹⁹⁴ In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan dat zij in schrijvende gevallen vanuit haar zorgplicht jegens haar burgers wel kijkt naar een passende oplossing. Daarbij wordt niet aangegeven hoe een dergelijke oplossing eruit ziet, en ook is geen aanpassing van de procesbeschrijving voor jongerencoaches op dit punt aangetroffen.

taken zoekperiode

In de procesbeschrijving van het Jongerenloket staat over het opgeven van het huiswerk voor de zoekperiode alleen dat de jongerencoach dit afstemt op het “toekomstdoel (school, werk of tijdelijke zorg) van de jongere.” Er is geen afwegingskader dat de jongerencoach helpt bij het vaststellen hoeveel taken de jongere in de zoekperiode moet doen.¹⁹⁵ Tijdens interviews met trajectvolgende jongeren heeft de rekenkamer tien van hen ook gevraagd naar het aantal sollicitaties dat zij in hun zoekperiode opgelegd kregen. Hieruit blijkt dat dit aantal varieert. Vier jongeren, waaronder een jongere die op dat moment dakloos was en in de nachtopvang verbleef, gaven aan dat zij minimaal vijf keer per week moesten solliciteren. Twee jongeren noemden een aantal van twee keer per week, één jongere moest naar eigen zeggen negen sollicitaties per maand overleggen en een laatste jongere gaf aan dat hij drie à vier sollicitaties in de gehele zoekperiode moest verrichten. De rekenkamer stelt vast dat de taken van jongeren in de praktijk behoorlijk variëren in omvang. Doordat het afwegingskader voor het bepalen van de omvang van de taken ontbreekt, kan de rekenkamer niet nagaan of de gemeente de omvang van de taken afstemt op de persoonlijke omstandigheden en capaciteiten van de jongeren of dat er een mate van willekeur plaatsvindt. De rekenkamer stelt dat de procesbeschrijving van het Jongerenloket op dit punt onvolledig is.

¹⁹⁰ Deze cijfers zijn door de rekenkamer opgevraagd uit het IGW-model (zie paragraaf 9-4) over 2017.

¹⁹¹ Gemeente Rotterdam, ‘Procesbeschrijving Ondersteunen jongere met hulp- en/of inkomensvraag’, 19 februari 2018, p. 8.

¹⁹² Interview met ambtenaar; interview met ambtenaar; interview met ambtenaar.

¹⁹³ Gemeente Rotterdam, ‘Notitie Jongerenloket’, 10 april 2018

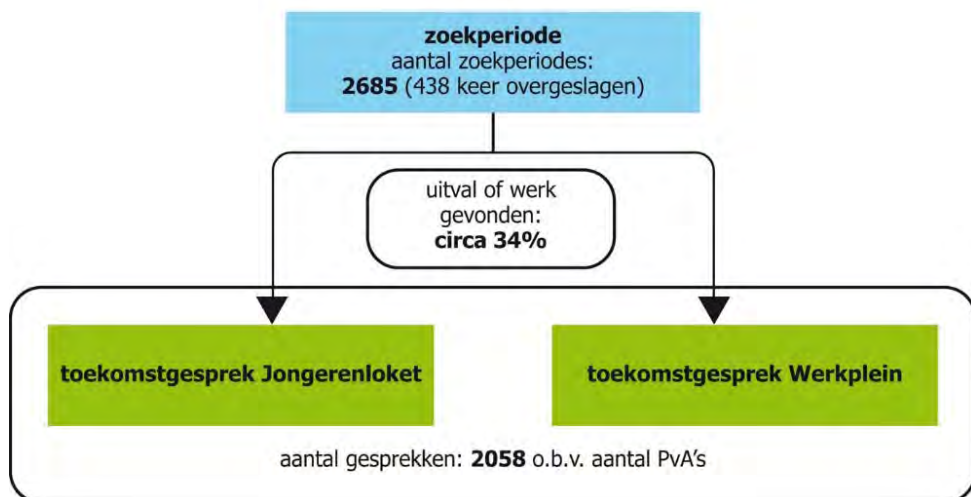
¹⁹⁴ Gemeente Rotterdam, ‘Notitie Jongerenloket’, 10 april 2018

¹⁹⁵ Gemeente Rotterdam, ‘Procesbeschrijving Ondersteunen jongere met hulp- en/of inkomensvraag’, 19 februari 2018, p. 8.

uitval jongeren in zoekperiode

De gemeente monitort niet hoeveel jongeren na de zoekperiode terugkomen voor het toekomstgesprek. Op basis van cijfers die de rekenkamer heeft opgevraagd is wel vast te stellen dat er in 2017 2.058 'eerste Plannen van Aanpak (PvA's)' zijn opgesteld (door zowel W&I als Jongerenloket). Omdat het eerste PvA opgesteld wordt tijdens het toekomstgesprek (de eerste processtap na de zoekperiode), gaat de rekenkamer er vanuit dat er dus ook circa 2.058 toekomstgesprekken hebben plaatsgevonden.¹⁹⁶ Gezien het feit dat circa 3.123 jongeren in 2017 een zoekperiode opgelegd kregen (of deze mochten overslaan), betekent dit een uitval van ongeveer 34% in de zoekperiode in 2017. Omdat de gemeente niet monitort in welke mate en waarom jongeren na de zoekperiode niet terugkomen, is niet te achterhalen hoeveel van hen werk vonden tijdens de zoekperiode en hoeveel niet, en wat de redenen van de laatste groep waren om hun bijstandsaanvraag-traject niet te vervolgen. Figuur 5-3 vat de genoemde cijfers samen.

figuur 5-3 aantallen over jongeren die niet terugkomen na de zoekperiode



bron: data van IGW-model, figuur door Rekenkamer Rotterdam.

5-6 het toekomstgesprek

In het toekomstgesprek controleert de jongerencoach de opdrachten uit de zoekperiode en stelt een persoonlijk Plan van Aanpak op. Dit staat in de procesbeschrijving en voor zo ver na is te gaan door de rekenkamer, worden deze taken conform beschrijving uitgevoerd. Voor de begeleiding naar werk hebben het Jongerenloket en W&I een gezamenlijk project gestart, te weten JAR (Jongeren Aanpak Rotterdam). Binnen dit project werkt een team jongerencoaches van het Jongerenloket en een team met consultants van W&I aan de begeleiding van jongeren naar werk. Het ontbreekt de gemeente echter aan een beschrijving hoe jongeren instromen in het JAR project en hoe zij kunnen doorstromen van het Jongerenloketteam naar het W&I team. Dit leidt in de praktijk tot problemen in de samenwerking tussen het Jongerenloket en W&I.

¹⁹⁶ Cijfers zijn opgevraagd bij W&I. Kanttekening hierbij is dat twee samenwonende jongeren die samen in de bijstand komen meestal samen een toekomstgesprek hebben maar wel twee PvA's. Dit is een reden waarom er enige speling zit tussen het aantal 'eerste' PvA's en het aantal toekomstgesprekken dat is gehouden.

Na de zoekperiode voeren jongeren een toekomstgesprek met een jongerencoach van het Jongerenloket of met een consulent van W&I (matchbare werkzoekenden). De jongerencoach neemt met de jongere de uitvoering en resultaten van zijn opdrachten door. De jongerencoach legt zijn beoordeling van de zoekperiode vast in de gemeentelijke registratiesystemen. Deze beoordeling wordt benut voor de uitkeringsaanvraag die de jongere na het toekomstgesprek kan indienen bij een ander onderdeel van de gemeentelijke organisatie.¹⁹⁷ In het toekomstgesprek wordt er door de jongerencoach in samenspraak met de jongere een PvA opgesteld. Dit plan wordt door de ambtenaar en de jongere ondertekend. Op het Jongerenloket kan het plan zich richten op werk of school. Voor sommige jongeren is werken of school voorlopig nog niet aan de orde vanwege fysieke en of mentale problemen. In dat geval krijgt het PvA de noemer 'ontwikkeling'. Jongeren kunnen bij het Jongerenloket ook een PvA richting school krijgen.¹⁹⁸ De gemeente hanteert het principe 'school-first', wat inhoudt dat jongeren zonder startkwalificatie gestimuleerd worden (terug) naar school te gaan (zie onderstaand kader voor meer informatie).

school first

In overeenstemming met artikel 13 van de Participatiewet en het beleidskader Sterker door Werk, stimuleert het Jongerenloket jongeren zonder startkwalificatie om (weer) naar school te gaan.¹⁹⁹ Een startkwalificatie is een diploma op minimaal mbo-2 of havo/vwo-niveau. Voor de jongerencoaches bestaan er processchema's om te bepalen wanneer ze een jongere terug kunnen verwijzen naar school. Mbo-scholen zijn vaak niet geneigd om een jongere die al vaker is uitgevallen, opnieuw aan te nemen. De scholen worden immers deels op diplomabasis gefinancierd. Voor een jongere die een Mbo-opleiding wil starten, wint de coach daarom onder meer een advies in van het betreffende ROC, om te weten of zij van zins zijn de jongere toe te laten. Opleidingsgeschiedenis en verzuimstatus zijn hierin belangrijk voor de kans om een nieuwe opleiding te mogen beginnen. De jongerencoach kijkt daarom naar deze gegevens. Afwijzingsgronden voor het MBO zijn verder een negatief advies van de laatst genoten opleiding voor verdere scholing en een laag resultaat op de leerbaarheidstest. Ook het intakegesprek bij het MBO is belangrijk.²⁰⁰ Bij inschrijving op school kan een jongere meestal ook studiefinanciering ontvangen en wordt de bijstandsuitkering beëindigd.

Ten slotte kunnen jongeren ook een PvA richting werk krijgen, deze richting is het meest relevant voor dit onderzoek. Alle matchbare jongeren bij W&I hebben een PvA richting werk. Jongeren bij het Jongerenloket kunnen ook een plan richting werk hebben, maar zij hebben vaak nog enkele weg te nemen belemmeringen. Mogelijke belemmeringen zijn verslaving, schulden of bijvoorbeeld het ontbreken van bepaalde werknemersvaardigheden. Om zich verder te ontwikkelen kunnen jongeren een arbeidsontwikkelingstraject volgen (paragraaf 5-7). Voor matchbare jongeren is het ook mogelijk om een dergelijk traject te volgen (hoofdstuk 7 en 8 gaan verder in op de trajecten).

¹⁹⁷ Het is ook mogelijk dat de jongere deze al eerder online heeft ingediend. De aanvraag kan pas na het volbrengen van de zoekperiode in behandeling genomen worden.

¹⁹⁸ Gemeente Rotterdam, 'Procesbeschrijving Ondersteunen jongere met hulp- en/of inkomensvraag', 19 februari 2018, p. 10.

¹⁹⁹ College van Burgemeester en Wethouders, 'Terugblik programma Jongeren aan de Slag', 15 mei 2018, p. 3.

²⁰⁰ Interview met ambtenaar.

De rekenkamer oordeelt dat de procesbeschrijving met betrekking tot het toekomstgesprek volledig en eenduidig is.²⁰¹ De rekenkamer heeft geen signalen ontvangen dat er jongeren zonder PvA in het klantenbestand van het Jongerenloket of W&I zitten. De verwachting is derhalve dat de dienstverlening wat betreft de PvA's derhalve conform procesbeschrijving wordt uitgevoerd. Een precieze toets kan de rekenkamer echter niet uitvoeren omdat de gemeente de toekomstgesprekken niet registreert.²⁰² Derhalve kan per gevoerd toekomstgesprek niet gekeken worden of in het gesprek ook een PvA is opgesteld.

begeleiding naar werk

Het Jongerenloket en W&I hebben een gezamenlijk project om de begeleiding van jongeren naar werk te verbeteren, te weten JAR (Jongeren Aanpak Rotterdam, zie onderstaand kader voor meer informatie). In het gezamenlijke project zijn er twee subteams, een JAR-team van het Jongerenloket en een JAR-team van W&I. In de teams zitten jongerencoaches (bij Jongerenloket) en consultants (bij W&I) die de jongeren in hun caseload gaan begeleiden en ondersteunen bij het zoeken naar werk.²⁰³

Er is geen stroomschema of procesbeschrijving waarin staat hoe jongeren bij een JAR-team terecht komen. Ook is het niet duidelijk of jongeren vanuit het JAR-team van Jongerenloket kunnen doorstromen naar het team van W&I als zij 'matchbaar' zijn geworden. Door de gemeente zelf wordt ook opgemerkt dat deze toeleiding en doorverwijzing niet duidelijk geregeld is. In een gemeentelijke evaluatie van JAR wordt namelijk gesproken over "enige ruis binnen de uitvoering. Zo zouden niet alle jongeren die reeds binnen de fase 'bemiddelbaar' [lees matchbaar] hebben bereikt door JAR-JL naar JAR-WI worden overgedragen, maar wordt de bemiddeling naar werk ook vanuit JAR-JL gedaan i.v.m. de interne target op uitstroom werk."²⁰⁴ De rekenkamer merkt op dat de verschillende teams klaarblijkelijk elkaars concurrenten waren binnen dit gezamenlijke project. Uit ambtelijk wederhoor is gebleken dat in 2018 negen recruiters vanuit W&I binnen het jongerenloket worden ingezet.²⁰⁵ Dit heeft als doel de samenwerking te verbeteren.

Jongeren Aanpak Rotterdam

In maart 2017 startten de clusters W&I en MO met een meer gemeenschappelijke aanpak van de ondersteuning naar werk van werkzoekende jongeren. Aanleiding hiervoor was het gebrek aan "eenduidigheid" tussen de aanpakken van beide clusters. Zo konden de consultants van W&I niet naar de door MO ingekochte trajecten verwijzen en vice versa.²⁰⁶ Door een meer gemeenschappelijke aanpak kan het W&I-team nu een beroep doen op onder meer de zorgspecialismen van het Jongerenloket en kunnen de jongerencoaches ook gebruikmaken van de kennis van het JAR-team W&I over de arbeidsmarkt en het plaatsen op vacatures.²⁰⁷ Volgens ambtenaren heeft JAR ertoe geleid dat

²⁰¹ Voor afzonderlijke taken bestaan ook nog hulpmiddelen en hulpmateriaal.

²⁰² In ambtelijk wederhoor geeft de gemeente aan het aantal toekomstgesprekken wel te registreren. Het aantal toekomstgesprekken dat in 2017 met jongeren is gevoerd, heeft de gemeente echter niet met de rekenkamer gedeeld. Hierdoor kan de rekenkamer dit niet verifiëren en bovendien alsnog niet vaststellen of alle jongeren in hun toekomstgesprek ook een PvA hebben gekregen.

²⁰³ Interview met ambtenaar.

²⁰⁴ Gemeente Rotterdam, '2e Kwartaalevaluatie JAR', 4 oktober 2017, p. 3.

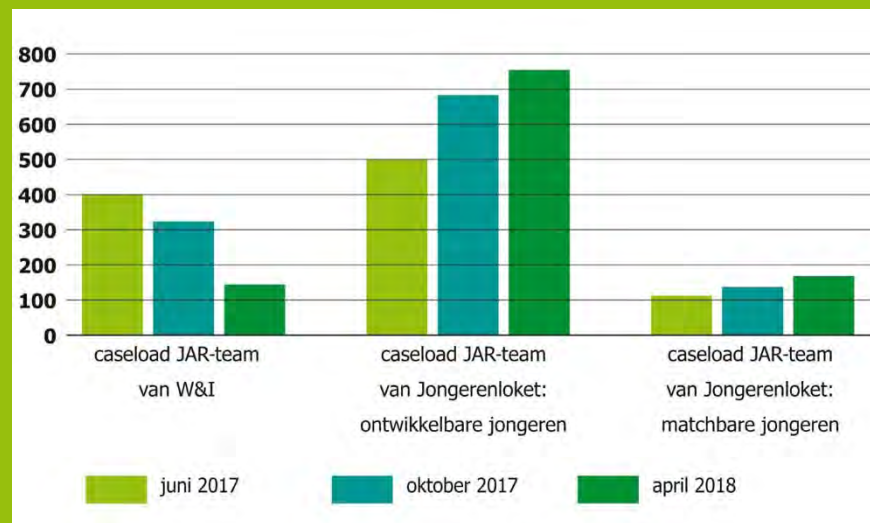
²⁰⁵ Gemeente Rotterdam, '3de kwartaalevaluatie JAR', 05 april 2018, p. 7.

²⁰⁶ Gemeente Rotterdam, 'Toelichting bij oplegger Jaarplan JAR', 13 maart 2017, p. 1.

²⁰⁷ Interview met ambtenaar.

het Jongerenloket en W&I beter zijn gaan samenwerken. Dit komt doordat zij nu vaker bij elkaars organisaties werken, en elkaars expertise (daardoor ook) beter kunnen benutten.²⁰⁸

Zoals reeds door de rekenkamer opgemerkt ontbreekt het echter aan duidelijke afspraken over de doorverwijzing van jongeren naar W&I. Dit bevordert de samenwerking niet, de gemeente noemt dit zelf "enige ruis binnen de uitvoering".²⁰⁹ Onderstaand figuur laat het aantal jongeren zien dat geholpen wordt door het JAR-team W&I en het JAR-team van het Jongerenloket. De jongeren van het Jongerenloket zijn daarbij uitgesplitst in de ontwikkelbare en de matchbare jongeren (jongeren bij het JAR-team W&I zijn altijd matchbaar). In de figuur is te zien dat het aantal jongeren dat door W&I wordt geholpen, afneemt.



bron: data uit 1^e, 2^{de} en 3^{de} kwartaalevaluatie van JAR, figuur door Rekenkamer Rotterdam.

5-7 eventuele matching aan traject

In het PvA kan afgesproken worden dat de jongere een re-integratietraject volgt. Het ontbreekt in de procesbeschrijving echter aan een afwegingskader voor het al dan niet verwijzen naar een traject. Hierdoor kan de rekenkamer niet beoordelen welke inzet van trajecten de gemeente beoogt en of zij deze inzet in de praktijk ook pleegt. Als jongerencoaches of consultants van W&I besluiten door te verwijzen naar een traject moeten ze een voor de jongere passend traject uitkiezen. De rekenkamer stelt vast dat een goede tool voor het maken van deze keuze ontbreekt. De trajectkiezer, die sinds maart 2017 bestaat, levert te weinig handzame adequate filtermogelijkheden op om de jongerencoach in dit proces afdoende te ondersteunen. De gemeente heeft naast de ontwikkeling van de trajectkiezer nog twee andere innovaties uitgetoetst om de trajectkeuze te verbeteren. Eén van deze methoden is reeds door de gemeente afgeschaft. De andere, te weten een trajectmarkt voor jongerencoaches, is naar het oordeel van de rekenkamer te klein van opzet om de keuze in afdoende mate te verbeteren.

Omdat de trajectkeuze door de jongerencoach nog niet goed genoeg is, ontvangen trajecten regelmatig jongeren die niet bij het traject passen, zo blijkt uit de ervaringen van de trajectgevers. Tot slot stelt de rekenkamer vast dat de gemeente niet systematisch monitort

²⁰⁸ Interview met ambtenaar.

²⁰⁹ Gemeente Rotterdam, '2e Kwartaalevaluatie JAR', 4 oktober 2017, p. 3.

hoeveel jongeren naar een traject worden verwezen, hoeveel jongeren daarvan het traject afronden en met welk resultaat.

Zoals aangegeven kan een jongerecoach of een consultant ervoor kiezen om een jongeren een traject te laten volgen. De deelname aan het traject komt dan in het afsprakenplan te staan, dat bij het PvA hoort.²¹⁰ W&I consultants melden de jongeren in de regel aan bij het traject WerkLoont. Als de jongere na vijftien weken WerkLoont nog geen werk heeft gevonden, kan de consultant ervoor kiezen de jongere bij een ander traject aan te melden. Jongeren die bij het Jongerenloket ondersteund worden, gaan vaak naar een traject naar keuze van de jongerencoach. Er is echter geen afwegingskader opgesteld die de jongerencoach of de consultant van W&I helpt beslissen of het inzetten van een traject voor de jongere nodig is. Op dit punt acht de rekenkamer de procesbeschrijving derhalve niet volledig.

Indien de jongerencoach of de consultant van W&I besluit dat de jongere een traject moet volgen, moet hij/zij een keuze maken binnen het trajectaanbod van de gemeente. Naar eigen zeggen van de gemeente hadden de jongerencoaches tot maart 2016 “moeite om een passend traject te selecteren” omdat er “geen volledig beeld van de beschikbare projecten om aan jongeren aan te bieden” beschikbaar was.²¹¹ Ook vanuit W&I en Jongerenloket samen wordt in maart 2017 aangegeven dat het aanbod nog groot en onoverzichtelijk is.²¹²

Om te helpen bij het kiezen van het juiste traject, heeft het Jongerenloket een ‘trajectkiezer’ ontwikkeld, die sinds maart 2017 beschikbaar is voor jongerencoaches en W&I-consultanten. De trajectkiezer is een Excelsheet waarin gefilterd kan worden op geslacht en uitkeringsgerechtigdheid van de jongere en het doel van het traject: uitstroom naar school of werk of een leerwerkplek, zorgverlening, taalversterking of activering. In tekstvelden is uitgebreider aangegeven welke aanpak en doelgroep de trajecten precies hebben en of het bijvoorbeeld gaat om ‘jongeren met een laag zelfbeeld’ of ‘jongeren met een detentieverleden’. Coaches kunnen als gezegd echter alleen automatisch filteren op geslacht, leeftijd en uitkeringsafhankelijkheid van de jongere. Dat levert naar het oordeel van de rekenkamer te weinig verfijning op. Als een jongerencoach in de trajectkiezer bijvoorbeeld zoekt naar een traject gericht op uitstroom naar werk voor een uitkeringsgerechtigde man, komen er 68 mogelijke trajecten naar voren.²¹³

De rekenkamer stelt vast dat de trajectkiezer onvoldoende behulpzaam is bij het ‘kiezen tussen de trajecten’. Uit gesprekken met jongerencoaches blijkt dan ook dat zij op verschillende manieren tot een keuze voor een traject komen. Een coach vertelt

²¹⁰ Gemeente Rotterdam, ‘Procesbeschrijving Ondersteunen jongere met hulp- en/of inkomensvraag’, 19 februari 2018.

²¹¹ Gemeente Rotterdam, ‘Vacature kickstart your social impact. Projectmedewerker projectlandschap jeugdwerkloosheid bij de gemeente Rotterdam’ Verkregen op 14 augustus 2018 van: <http://www.kickstartyoursocialimpact.nl/overzicht-oude-projecten/start-in-maart/jeugdwerkloosheid-rotterdam>.

²¹² De gemeente schrijft: “Het aantal trajecten welke specifiek voor deze doelgroep [werkzoekende matchbare jongeren] zijn opgestart, was te groot. Deze trajecten werden veelal decentraal opgestart waardoor deze voor de verschillende afdelingen/clusters onvoldoende inzichtelijk waren. De verschillende afdelingen konden ook, door de interne werkwijze, geen gebruik maken van elkaars trajecten.” Bron: Gemeente Rotterdam, ‘Toelichting op oplegnotitie: Pilot Jongeren Aanpak Rotterdam (JAR)’, 13 maart 2017, p. 1.

²¹³ Gemeente Rotterdam, ‘Trajectkiezer versie 2017/10/12’, 12 november 2017. Er staan in totaal 159 trajecten en instrumenten in de trajectkiezer. Tachtig van deze trajecten richten zich op andere doelen dan begeleiding naar school of werk. Dit zijn doelen zoals taalbegeleiding en zorg (schulden, dakloosheid, psychisch).

bijvoorbeeld dat hij de trajectkiezer wel gebruikt, maar ook intern overlegt wat de beste optie is en zo nodig telefonisch contact opneemt met het traject als hij dat nog niet kent.²¹⁴ Een andere coach zegt dat de meeste coaches voornamelijk bekend zijn met de trajecten waarmee de gemeente al langer samenwerkt.²¹⁵ Bovendien heeft de rekenkamer vastgesteld dat de trajecten vaak jongeren toegewezen krijgen die volgens de trajectgevers niet binnen het traject passen (zie kader).²¹⁶

ervaringen van trajectaanbieders met de matching door de gemeente

Om meer inzicht te krijgen in het aanbod aan trajecten voor jeugdwerklozen en de waardering van deelnemers voor deze trajecten, heeft de rekenkamer zeven trajecten als case studie onderzocht (zie hoofdstuk 7 en 8 van dit rapport). In de gesprekken van de rekenkamer met deze trajectaanbieders kwam ook de samenwerking met de gemeente aan de orde. De zeven trajectaanbieders ervaren verschillende knelpunten. Zes van de zeven trajectaanbieders vonden dat de gemeente niet genoeg jongeren doorstuurt naar hun traject. Ze geven aan dat ze daarom hun eigen, alternatieve wervingsnetwerken hebben moeten ontwikkelen, of dat ze veel moeite hebben gedaan om contacten met individuele jongerencoaches te verstevigen.

Vijf trajectaanbieders ervaren daarnaast dat de doorgestuurde jongeren niet (altijd) in hun doelgroep passen. Twee van hen merken op dat de gemeente ook dakloze jongeren naar hen doorverwijst. Dit was niet de afspraak. Bij deze twee trajecten moeten jongeren bijna volledige werkweken draaien, wat niet doenbaar is zonder vaste plek om te slapen. Een ander traject, voor gemotiveerde jongeren, meldt dat er veel ongemotiveerde jongeren worden aangemeld. Ook stuurt het Jongerenloket zwangere vrouwen door, terwijl het traject hier niet op is ingericht. Andersom worden volgens een trajectgever van een traject voor ongemotiveerde jongeren juist jongeren doorgestuurd die wel gemotiveerd zijn.

innovaties betere matching

Tijdens de looptijd van JAS heeft de gemeente op verschillende manieren geprobeerd de match tussen jongeren en trajecten te verbeteren. Dit heeft geleid tot drie verschillende initiatieven van de gemeente.

trajectmarkten voor jongeren

In de eerste plaats organiseerde het Jongerenloket vier 'trajectmarkten' (ook wel projectparades genoemd) voor jongeren die naar werk willen uitstromen. Tijdens deze bijeenkomsten presenteerde een aantal trajecten zich, waarna de jongeren voor een traject konden kiezen. De gedachte was dat jongeren hierdoor meer gemotiveerd zouden zijn om aan een traject deel te nemen, waardoor de uiteindelijke uitstroom naar werk zou worden vergroot.²¹⁷

In 2016 gaf de helft van de uitgenodigde jongeren (in totaal 107 jongeren) gehoor aan de uitnodiging. Bij het Jongerenloket is niet bekend of deze jongeren hun gekozen traject vervolgens hebben afgerond.²¹⁸ In 2017 werd één trajectmarkt voor jongeren

²¹⁴ Interview met ambtenaar.

²¹⁵ Interview met ambtenaar.

²¹⁶ Interviews met trajectgevers.

²¹⁷ Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie JongWerk!', ongedateerd.

²¹⁸ Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie JongWerk!', ongedateerd.

georganiseerd, nu met een zeer lage opkomst (tien jongeren). In een evaluatie stelt de gemeente dat de communicatie en selectie van de jongeren bij deze laatste trajectmarkt niet goed verlopen is (er waren bijvoorbeeld jongeren uitgenodigd die geen bijstand meer ontvingen). Ook leek de locatiekeuze ongelukkig (locatie was het stadion van Excelsior waar Feyenoord een week eerder een kampioenswedstrijd had verloren).²¹⁹ Sindsdien zijn er geen trajectmarkten voor jongeren meer georganiseerd.²²⁰ Verdere evaluatie ontbreekt. De rekenkamer constateert dat het effect van de trajectmarkten nooit is vastgesteld, terwijl dit wel door de wethouder werd beloofd.²²¹

trajectmarkten voor jongerencoaches

In 2016 zijn twee trajectmarkten (of projectenparades) voor jongerencoaches en andere professionals georganiseerd, ook in 2017 werden twee van dergelijke markten gehouden. In 2017 werden alle coaches opgedragen deze markten te bezoeken. Doel was om coaches kennis te geven over een aantal trajecten voor ondersteuning naar school en werk. De rekenkamer was aanwezig bij de trajectenmarkt van 24 oktober 2017. Zeven trajecten hadden hier een standje, waarvan vijf gericht op begeleiding naar werk.²²² De rekenkamer acht het positief dat de gemeente inzet op kennisdeling over de trajecten. Het verwachtte effect van deze trajectmarkten is echter in de optiek van de rekenkamer klein. In 2017 stonden er ongeveer zeventig trajecten voor de begeleiding naar werk in de trajectkiezer. Eén markt met vijf trajecten is niet voldoende om jongerencoaches inzicht in het volledige trajectaanbod te geven.

deelname aan trajecten

De rekenkamer heeft ook gegevens opgevraagd over de deelname aan trajecten in 2017. De registratie in de gemeentelijke administratiesystemen is echter niet nauwkeurig genoeg om dit inzichtelijk te maken. Ook is het de rekenkamer niet gelukt om dit aantal met behulp van het IGW-model vast te stellen (zie paragraaf 9-4). Uit dit model kwamen namelijk trajecten naar voren die niet voorkomen in de administratie van het Jongerenloket en vice versa. Voor een gedeelte van de trajecten kan er bovendien geen onderscheid worden gemaakt tussen deelname door volwassenen of door jongeren. De rekenkamer stelt samenvattend vast dat het precieze aantal jongeren dat een traject is gestart, onbekend is. Ook is onbekend welk aandeel hiervan een traject heeft afgerond. De gemeente registreert voor de meeste trajecten ook niet hoeveel trajectdeelnemers het lukte om vanuit het traject naar school of werk uit te stromen (zie paragraaf 9-4 van dit rapport).

5-8 dienstverlening na toekomstgesprek

Gedurende de looptijd van het PvA dient de jongerencoach de uitvoering van het plan te monitoren. Na dit half jaar vindt een voortgangsgesprek tussen coach en jongere plaats. In de procesbeschrijving ontbreken echter duidelijke kaders voor de wijze van monitoring door de coach en de intensiteit van het contact tussen coach en jongere gedurende de looptijd van het PvA. Ook is niet beschreven of de jongere ook tijdens het PvA een sollicitatieplicht heeft. In de praktijk blijkt de wijze waarop de coaches de jongeren monitoren dan ook te verschillen. Doordat de gemeente de wijze van monitoring niet van duidelijke kaders heeft voorzien loopt zij

²¹⁹ Email van ambtenaar.

²²⁰ Interview met ambtenaar.

²²¹ Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Afdelingen toezeggingen 16bb2453 en 16bb5880', 30 september 2016, p.4.

²²² Observatie trajectenparade voor jongerencoaches.

een risico. Op basis van de huidige procesbeschrijving is het namelijk mogelijk dat een jongerencoach pas na een half jaar ontdekt dat de jongere niet zijn afspraken met betrekking tot het PvA nakomt (bijvoorbeeld het volgen van een traject).

Gedurende de looptijd van het PvA moet de jongerencoach de uitvoering van het plan monitoren. In de procesbeschrijving is opgenomen dat in het toekomstgesprek de mogelijkheden tot tussentijds contact tussen coach en jongere wordt afgestemd. De coach kan telefonisch of per mail contact hebben met de jongere, de jongere kan zelf ook contact opnemen met de jongerencoach. Ook is in de procesbeschrijving opgenomen dat wanneer een signaal van een trajectaanbieder daar aanleiding toe geeft, een jongerencoach een interventiegesprek kan inplannen. Twee weken voordat het PvA afloopt, vindt een voortgangsgesprek tussen coach en jongere plaats.²²³ De rekenkamer stelt vast dat het de procesbeschrijving geen duidelijk kader biedt voor de wijze van monitoring door de coach en de intensiteit van het contact tussen coach en jongere tijdens de looptijd van het PvA. In de procesbeschrijving staat bovendien niet beschreven of in deze periode de sollicitatieplicht geldt.²²⁴ Uit interviews van de rekenkamer blijkt dat jongerencoaches dan ook verschillende opvattingen hebben over de sollicitatieplicht die jongeren tijdens deze periode hebben en de wijze waarop zij dat als coach moeten monitoren. Zo vertelt een jongerencoach dat er niet zomaar van de sollicitatieplicht afgeweken kan worden. Ook niet als solliciteren weinig kans van slagen heeft, bijvoorbeeld in het geval van jongeren met een arbeidsbeperking of jongeren die een beperkte beheersing hebben van de Nederlandse taal. Deze coach legt jongeren dan een minimaal aantal sollicitaties op, bijvoorbeeld vier in een half jaar. Ook jongeren die in een verslavingskliniek verblijven, behouden volgens deze coach in principe hun sollicitatieplicht. Wel wordt er gekeken of in dit soort gevallen tijdelijke ontheffing mogelijk is. Een andere jongerencoach meent daarentegen dat er na het toekomstgesprek soms geen sollicitatieplicht meer geldt, bijvoorbeeld als jongeren een intensief traject volgen. Ook is het volgens deze coach mogelijk dat de sollicitatieplicht geheel vanuit het traject wordt gemonitord.²²⁵

De rekenkamer stelt vast dat het ontbreken van duidelijke kaders voor de invulling van de looptijd van het PvA, een risico met zich mee brengt. Op basis van de huidige procesbeschrijving is het mogelijk dat coaches, zonder dat zij afwijken van de procesbeschrijving, pas na een half jaar vaststellen dat een jongere zijn verplichtingen niet nakomt. Dit heeft de gemeente zelf ook benoemd in een evaluatie.²²⁶

²²³ Gemeente Rotterdam, 'Procesbeschrijving Ondersteunen jongere met hulp- en/of inkomensvraag', 19 februari 2018, p. 11-13.

²²⁴ Gemeente Rotterdam, 'Procesbeschrijving Ondersteunen jongere met hulp- en/of inkomensvraag', 19 februari 2018.

²²⁵ Interview met ambtenaar; interview met ambtenaar.

²²⁶ Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie pilot Jongerenloket- Tussenrapportage 2017', november 2017, p. 20.: De gemeente is zelf ook gaan experimenteren met een intensievere begeleiding in 'de pilot', meer informatie over de pilot staat in bijlage 6.

6 tevredenheid jongeren met dienstverlening Jongerenloket en W&I

6-1 inleiding

In het vorige hoofdstuk is uiteengezet hoe de gemeente de dienstverlening aan jongeren heeft geregeld. Dit hoofdstuk gaat in op de ervaringen van jongeren met deze dienstverlening. Aan de hand hiervan wordt in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Zijn jongeren tevreden over de dienstverlening van het Jongerenloket en W&I?

Hierbij worden de volgende normen gehanteerd:

tabel 6-1: normen

| norm | paragraaf |
|--|-------------|
| De gemeente heeft inzicht in de tevredenheid onder jongeren met de dienstverlening van het Jongerenloket en W&I. | 6-2 |
| Jongeren zijn tevreden over de aanpak van het Jongerenloket. | 6-2 tot 6-5 |
| Jongeren zijn tevreden over de aanpak W&I. | 6-6 |

Paragraaf 6-2 beschrijft het inzicht van de gemeente in de klanttevredenheid met de dienstverlening voor jongere werkzoekenden. De paragrafen 6-3 tot en met 6-6 gaan over de ervaringen van door de rekenkamer geïnterviewde jongeren met het Jongerenloket. Allereerst wordt ingegaan op hun algemene oordeel (6-3), vervolgens komt de bejegening door de jongerencoach aan de orde (6-4) en daarna wordt beschreven waarom niet alle jongeren hun coach als vertrouwenspersoon zien (6-5). Paragraaf 6-6 behandelt hun oordeel over de inhoud van de dienstverlening. Ten slotte wordt in paragraaf 6-7 het oordeel van jongeren over de dienstverlening door W&I behandeld.

6-2 inzicht klanttevredenheid Jongerenloket en W&I

De gemeente voert geen klanttevredenheidsonderzoek uit onder cliënten van het Jongerenloket. Daarom heeft de gemeente geen inzicht in de tevredenheid van jongeren met de dienstverlening van het Jongerenloket.

De gemeente voert geen klanttevredenheidsonderzoek uit wat betreft de dienstverlening van het Jongerenloket.²²⁷ De gemeente heeft de laatste jaren ook geen

²²⁷ De Participatiewet verplicht gemeenten niet om periodiek een cliëntervaringsonderzoek (CEO) uit te voeren. Wel moeten gemeenten hun inwoners, waaronder specifiek cliënten en hun vertegenwoordigers, betrekken bij het beleid en de uitvoering daarvan (artikel 47 van de Participatiewet). In Rotterdam wordt de cliëntenparticipatie sinds 2017 vervuld door de Brede Raad 010. Daarvoor was deze taak belegd bij de Cliëntenraad W&I, welke

onderzoek gedaan onder jongeren die geen toegang kregen tot de dienstverlening, omdat ze door de balie van het Jongerenloket werden verwezen naar elders. Ook is er geen gemeentelijk onderzoek dat inzichtelijk maakt hoe jongeren de dienstverlening door W&I ervaren. Samenvattend heeft de gemeente geen inzicht in de tevredenheid onder jongeren met de gemeentelijke dienstverlening voor werkzoekenden.

De gemeente heeft de laatste jaren wel één keer kwalitatief onderzoek gedaan naar de waardering voor de dienstverlening onder een kleine groep cliënten van het Jongerenloket. Deze studie was echter bedoeld als evaluatie van een procesvernieuwing, niet als een cliënttevredenheidsonderzoek. De studie heeft ook te veel methodologische beperkingen om van een tevredenheidsonderzoek te kunnen spreken (zie onderstaand kader).

klanttevredenheidsonderzoek voor de evaluatie van 'de pilot'

Het Jongerenloket heeft de afgelopen jaren veel aanpassingen in zijn werkwijze doorgevoerd. Eén van die innovaties is ook onder de klanten van het Jongerenloket geëvalueerd. Dit betreft 'de pilot' (voor meer informatie over 'de pilot' zie bijlage 6). Hiervoor interviewde de gemeente telefonisch 21 klanten.²²⁸ Een deel van deze jongeren had de reguliere dienstverlening ontvangen, een ander deel had in het kader van 'de pilot' meer intensieve begeleiding gekregen. De 21 jongeren bleken de dienstverlening van het Jongerenloket te waarderen met gemiddeld een 7,2 (overigens bleek het voor hun waardering nauwelijks verschil te maken of zij reguliere begeleiding of meer intensieve begeleiding hadden gehad). De evaluatie beschrijft verder in kwalitatieve termen hun beleving van de dienstverlening. Behandeld worden onder meer hun tevredenheid met de contactfrequentie met de jongerencoach, met de lengte van gesprekken, met de moeilijkheidsgraad van de administratieve procedures en met de persoonlijke aandacht die jongeren al dan niet van hun jongerencoaches ervaren.

Bij het beschrijven van de respondentengroep tekent de gemeente echter aan dat het jongerenonderzoek binnen "een korte tijdspanne" moest gebeuren. Daarom was alleen telefonische benadering mogelijk, waardoor het uiteindelijk "om een klein aantal jongeren gaat en er waarschijnlijk een selectie in de respondenten zit. Bij een vervolg van de evaluatie is het aan te raden een andere manier van werven te gebruiken om jongeren te benaderen, zodat een completer beeld kan worden geschetst" schrijft de gemeente.²²⁹ De rekenkamer stelt vast dat hoewel de evaluatie diepgang biedt aangaande de beleving door jongeren, er vanwege deze methodologisch zwaarwegende beperkingen niet gesproken kan worden van een adequaat klanttevredenheidsonderzoek. Het gaat meer om een eerste verkenning.

6-3 algemeen oordeel van de geïnterviewde jongeren

Dertig door de rekenkamer geïnterviewde jongeren hebben een algemeen oordeel gegeven over de dienstverlening van het Jongerenloket (meer dan het adviesgesprek). Twaalf van hen gaven

bestaat uit Rotterdammers die direct te maken hebben met het uit de Participatiewet voortvloeiende beleid en de gevolgen ervan ondervinden. De gemeente heeft ervoor gekozen om de Cliëntenraad W&I in een aangepaste rol te laten voortbestaan (College van Burgemeester en Wethouders, 'Toelichting op de Regeling Cliëntenraad Werk en Inkomen Rotterdam 2017', 2016). Volgens een lid van de Cliëntenraad W&I zijn er momenteel geen jongeren lid van de raad. Ook geeft hij aan dat er (nog) geen structureel overleg plaatsvindt met het Jongerenloket, noch met de Brede Raad 010 (E-mail Cliëntenraad W&I).

²²⁸ Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie pilot Jongerenloket - Tussenrapportage 2017', november 2017.

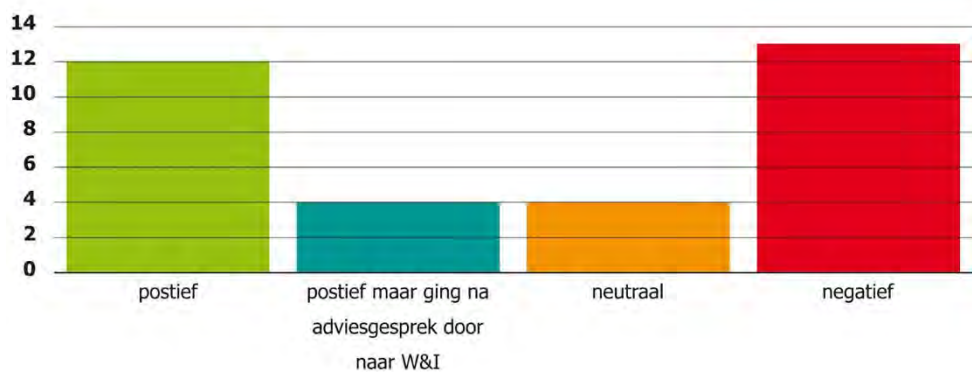
²²⁹ Idem, p. 7.

een positief algemeen oordeel. Vier jongeren oordeelden neutraal en dertien jongeren oordeelden negatief. Jongeren met een neutraal oordeel gaven meestal aan lang te hebben gewacht op een traject naar werk. Jongeren waren negatief, omdat zij in eerste instantie niet werden toegelaten tot de dienstverlening, omdat zij vastliepen in de administratieve procedures of omdat het Jongerenloket hun niet had geholpen bij hun dakloosheidsprobleem.

6-3-1 jongereninterviews rekenkamer

Om meer inzicht te krijgen in de beleving van de gemeentelijke dienstverlening door jongeren, hield de rekenkamer interviews met 41 trajectdeelnemers (zie voor de gebruikte methoden bijlage 1). Dit waren open, semigestructureerde gesprekken, waarbij de vragen zijn afgestemd op de route die de jongeren hadden gevolgd door de dienstverlening en waarin jongeren ook zelf thema's naar voren konden brengen. Dertig van deze jongeren hebben gesproken over hun algemene mening over het Jongerenloket (zie figuur 6-1). Dit algemene oordeel wordt in deze paragraaf verder behandeld.

figuur 6-1 algemeen oordeel over het Jongerenloket van de geïnterviewde trajectvolgers



figuur door Rekenkamer Rotterdam.

6-3-2 positief oordeel

Voor twaalf van de dertig jongeren die een algemeen oordeel hebben gegeven, was dit oordeel positief. Zij beschrijven hun ervaring met het loket met woorden als “goed” en hun gesprekken daar als “prettig” of tonen zich “tevreden.” Een van hen vertelt bijvoorbeeld:

“ik vond [het] tot nu toe goed. Want ja, misschien ligt het aan de persoon die helpt, maar degene die mij hielp, elke keer als ik vragen heb gaat ze mee daar naar toe. Voordat ik naar het intakegesprek op school ging had ze mij daarmee geholpen. Want ik had een cv gemaakt en ik moest ook nog een motivatiebrief maken. Elke keer als ik iets vraag zegt ze, kom maar.”

Jongeren geven bijvoorbeeld aan dat ze het goed vinden dat het Jongerenloket er is, dat men er behulpzaam is en dat je er de benodigde informatie kunt krijgen. Ook over de omgangsvormen bij het Jongerenloket zijn sommige jongeren positief. Een andere jongere uit deze groep geeft namelijk het volgende antwoord als haar wordt gevraagd hoe ze zich behandeld voelt door het Jongerenloket: ²³⁰

²³⁰ Omwille van de anonimiteit zijn geïnterviewde jongens in dit hoofdstuk soms als meisjes weergegeven, en meisjes soms als jongens.

“Gewoon goed. Met respect. Gewoon ook een beetje medeleven. Van, je bent niet zomaar iemand die geld wil komen vragen”

De jongeren die positief oordelen zijn zowel jongeren die aan de trajecten deelnemen voor ‘zwaardere’ doelgroepen (in dit onderzoek A- en B-trajecten genoemd, zie paragraaf 7-4 van dit rapport) als jongeren van ‘lichtere’ trajecten voor gemotiveerde jongeren die al veel vaardigheden hebben (de C-trajecten). Dit is ongeveer evenredig verdeeld.

6-3-3 neutraal oordeel

Een tweede groep, van vier jongeren, is neutraal gestemd. Zij beschrijven de hulpverlening bij het Jongerenloket als “normaal”, of “uiteindelijk oké”. Voor drie van hen geldt dat ze de ondersteuning naar werk waarderen, maar dit graag eerder aangeboden hadden gekregen. Zij hebben alle drie vanuit het Jongerenloket één of meer jaren in een zorg- of schooltraject gezeten, voordat hulp bij arbeidsinschakeling werd gestart. Een trajectdeelnemer van Heilige Boontjes vertelt dit laatste als volgt:

“Nu ik bijna tweeëneenhalf jaar verder ben, vind ik wel dat ze mij hebben geholpen, ook al is het heel langzaam gegaan. Maar ik zie wel vooruitgang en verandering in mijn leven”

6-3-4 negatief oordeel

Voor bijna de helft van de jongeren die een oordeel over het Jongerenloket gaven, is dit oordeel negatief (dertien jongeren). Dit zijn in de eerste plaats drie jongeren²³¹ die door hun jongerencoach niet aan een traject werden gekoppeld. Ze hebben pas later een trajectverwijzing gekregen, na herhaaldelijk aandringen van henzelf of van hun maatschappelijk werker. Twee andere jongeren oordelen negatief, omdat hun uitkeringsaanvraag dossier volgens hen enige tijd zoek was op het Jongerenloket. Beide jongeren hebben daarom juridische bijstand gezocht. Verder is er binnen deze groep een jongere met psychische en fysieke problemen die zich oververmoeid voelt. De oververmoeidheid komt volgens hem mede omdat hij van het Jongerenloket tegelijkertijd een intensief traject voor arbeidsinschakeling en een zorgtraject bij een psychiater moet volgen.

De grootste groep negatief oordelende jongeren wordt echter gevormd door jongeren die bij het Jongerenloket zijn gekomen met zowel een inkomensvraag als een huisvestingsvraag. Het zijn jongeren die (indertijd) dak- of thuisloos waren. Het lukte hen niet om via het Jongerenloket huisvesting te vinden. Op basis van eerder onderzoek naar de maatschappelijke opvang in Rotterdam stelt de rekenkamer vast dat de opvang voor dakloze jongeren de laatste jaren inderdaad wachtlijsten kende.²³² Dat zij niet geholpen werden met hun dakloosheid heeft hun mening over het Jongerenloket negatief beïnvloed. Een van de jongeren beschrijft dit als volgt:

“Ik had geen onderdak, had ik schulden, ik stond nergens ingeschreven. Ik ben meerdere malen naar het Jongerenloket geweest en ik heb voor mijn gevoel, ben ik een beetje, hebben ze me een beetje in de kou laten staan. Er werd niet veel aan gedaan. (...)Er was een wachtrij

²³¹ Twee van deze jongeren werden als NUG-er in eerste instantie niet toegelaten tot de trajecten, zie paragraaf 5-4 van dit rapport. Dit gebeurde pas na hun eigen herhaaldelijk aandringen.

²³² Rekenkamer Rotterdam, ‘Niet thuis geven: Onderzoek naar de keten voor maatschappelijke opvang in Rotterdam’. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2018.

bij hoe heet dat nou, Centraal Onthaal geloof ik of zo, van de opvang, daar stuurden ze me dan naartoe. (...) Elke keer met hetzelfde verhaal, Leger des Heils contacten en naar Centraal Onthaal. En ik leefde echt, ik viel elke keer buiten de boot gewoon, dat gevoel had ik heel erg. En toen was ik een beetje klaar met het Jongerenloket.”

Deze jongere was bankslaper en sliep in tuinhuisjes. Een tweede dakloze jongere uit deze groep sliep ten tijde van zijn uitkeringsaanvraag in de nachtopvang. Hij beschrijft zijn uitkeringsaanvraagperiode als zeer stressvol:

“En dat is ook vreselijk, want je bent net dakloos. ... zo snel mogelijk zorgen dat je eruit komt. Maar dat kan dus niet, want je kan echt één dingetje regelen tegelijkertijd om de paar weken. En dat heeft dan vier maanden geduurd en dat vind ik echt vreselijk. Ik heb zo iets van, we hebben zeven dagen. Ik weet dat mensen niet in het weekend werken, oké vijf dagen dan. Vijf dagen- Precies toch, dan vind ik gewoon dat je dingen kan regelen. Maar elk klein dingetje moet je een week wachten, ik werd helemaal gek. Ik denk Jezus, ik begon niet meer positief te worden.”

Een derde dakloze jongere ervaaarde ook dat de dienstverlening in haar situatie van thuisloosheid, schulden, geen inkomen en het ontbreken van een identiteitsbewijs, traag verliep:

“Ik liep elke keer tegen muren aan daar, en ik denk dat het niet voor niks is dat daar beveiliging staat. (...) [Het Jongerenloket zei] Kom maar weer terug als je je ID hebt. Maar ik sta nergens ingeschreven. Daar kunnen hun je ook bij helpen met inschrijven, maar ze helpen je niet als je geen ID hebt. Dus het is zo'n... Dat was echt bij mij echt, het duurde een half jaar of zo, dat was echt bizar hoe lang dat geduurd heeft.”

Naast de zes dakloze jongeren die negatief oordelen over het Jongerenloket, heeft de rekenkamer met nog vier andere trajectdeelnemers gesproken die als bankslaper of dakloze in begeleiding bij het Jongerenloket zijn (geweest). Voor twee van hen valt hun oordeel neutraal uit. Zij werden via het Jongerenloket wel naar huisvesting begeleid. Dat zij neutraal oordelen is omdat de ondersteuning naar werk daarna nog lang op zich liet wachten. De overige twee dak- en thuisloze jongeren hebben geen algemeen oordeel over het Jongerenloket gegeven. Dit kwam in hun interviews niet aan de orde.

Hoewel het aantal interviews met dak- en thuisloze jongeren in dit onderzoek niet heel groot is, zijn hun antwoorden wel een indicatie dat veelvoorkomende problemen met de toegang tot huisvesting via het Jongerenloket een negatief stempel drukken op hun beleving van de gehele dienstverlening van het loket. Ook is de zoekperiode voor hen een veel moeilijker periode dan voor andere jongeren (zie paragraaf 5-5), en geeft ook eventuele vertraging van de uitkeringsverstrekking om andere redenen hen veel stress.

6-4 bejegening jongeren

In totaal hebben veertien jongeren positieve waardering uitgesproken voor de manier waarop hun jongerencoach hen benadert. Zij ervaren dat hun jongerencoach interesse toont of zich inleeft in hun situatie. Vijftien jongeren waren juist (ook) kritisch over de bejegening. Sommigen vinden dat hun jongerencoach hen over een kam scheert met andere cliënten. Anderen vinden dat hun jongerencoach star met regels omgaat en daardoor te weinig aandacht geeft aan hun

situatie. Ook vinden sommige jongeren dat het Jongerenloket zich soms niet aan haar eigen afspraken over de te leveren dienstverlening houdt.

Deze paragraaf behandelt hoe de geïnterviewde trajectdeelnemers spreken over de manier waarop hun jongerencoach met hen omgaat. Dit is een aspect dat meespeelt in het algemene oordeel van de jongeren over het Jongerenloket. Vooral onder jongeren met een negatief oordeel komt het namelijk veel voor dat zij zich ook onprettig behandeld voelen door hun jongerencoach. Overigens is het niet zo dat een goede verstandhouding met de jongerencoach een voorwaarde is voor een positief oordeel over de dienstverlening. Onder jongeren die tevreden zijn over het loket, zijn er enkele die daarbij ook expliciet opmerken dat ze hun coach aardig, geïnteresseerd of begripvol vonden. De meeste positief oordelende jongeren hebben hier echter geen mening over geuit of hadden wisselende ervaringen met verschillende coaches.

6-4-1 positieve bejegening

In totaal hebben veertien jongeren - zeven meisjes en zeven jongens - hun positieve waardering uitgesproken voor de manier waarop de jongerencoach hen benadert. Veelgenoemd is de interesse van de jongerencoach in hun persoon en situatie. Dit blijkt bijvoorbeeld uit onderstaande citaten:

“We hebben het gewoon over van alles en nog wat. Zij [jongerencoach] toont echt interesse.”

“Dat doen ze [jongerencoaches] wel goed. Ze stellen wel de juiste vragen.”

“Mijn jongerencoach is echt iemand met een luisterend oor.”

“Ze stellen heel veel vragen om mij beter te kunnen begrijpen, dus dat is ook nog heel belangrijk.”

Ook veel genoemd wordt (in totaal zes keer) wordt het begrip van de jongerencoach voor de situatie van de jongere: de jongerencoach toont niet alleen interesse, maar leeft zich ook in. Jongeren beschrijven dit op verschillende manieren. Zo zegt een van hen:

“De persoon waar ik toen mee te maken had, dat was wel een persoon, een mens om het zo te zeggen (...) die bepaalde situaties gewoon begreep.”

Een ander zegt het zo:

“Ze zijn heel begripvol en ik heb niks negatiefs over dat op te merken.”

En weer een andere jongere zegt:

“Ik zie mijn jongerencoach ook als vertrouwenspersoon.”

De veertien positief gestemde jongeren zijn deelnemers van zowel A-, B- als C-trajecten (zie paragraaf 7-4 van dit rapport). In de A- en B-trajecten zijn het echter

vooral jongeren die ook een zorgbehoefte hebben.²³³ De overige deelnemers van Heilige Boontjes, Challenge Sports en De Nieuwe Kans zijn grotendeels minder enthousiast over de bejegening door hun jongerencoach. Dit zijn jongeren met minder capaciteiten (en soms ook minder motivatie) voor de werkvloer. De interviews laten daarmee zien dat dit type jongeren minder vaak zegt begrip en interesse te ervaren van hun jongerencoach, tenzij het om jongeren gaat die ook een zorgbehoefte hebben.

6-4-2 negatieve bejegening

Naast deze groep van positief gestemde jongeren, geven vijftien jongeren voorbeelden van momenten waarop zij zich negatief benaderd voelden door een jongerencoach.²³⁴

over één kam

In de eerste plaats zijn er zeven jongeren die vinden dat hun jongerencoach te weinig oog heeft voor de verschillen tussen jongeren. Ze hebben het gevoel dat er vanuit een weinig geïnteresseerde houding snel een oordeel over hen is geveld. Een jongere beschrijft bijvoorbeeld zijn adviesgesprek in de volgende woorden:

“Hij [de jongerencoach] komt aanlopen, hij gaat zitten, kijkt mij aan. Hij leest mijn verhaal, mijn gegevens en zegt, “O, weer zo eentje.” Echt zo. (...)En dat was echt gewoon een heel onprettig gesprek voor mij. En mijn begeleider (vanuit het begeleid wonen project) zat naast mij. En ik keek haar zo aan en zij schrok ook van: ‘hè?’ Ik bedoel: ‘weer zo eentje???’”

Een andere jongere herinnert zich haar adviesgesprek als een gesprek waarin het oordeel eigenlijk al vaststond. Omdat de jongerencoach toestemming moet geven voor haar uitkeringsaanvraag, zag ze geen mogelijkheid om daar protest over aan te tekenen.

“Je hebt een gesprek en je denkt dat het dan alle kanten op gaat, maar zij hebben dat blaadje al klaar met wat je gaat doen en wat je niet gaat doen. En na een uur teken je het. Of je tekent het niet, maar dan heb je geen geld.”

Het idee heel snel beoordeeld te worden, zonder inzicht in de specifieke situatie van de jongere, komt ook naar voren in de beleving van een jongere die als dakloze aanklopte voor een uitkering:

“Ze [de jongerencoaches] kijken alsof je een BSN-nummer bent. Van: oh dit is de volgende klant, over tien minuten later is hij weg, dan hebben we weer een nieuwe. En dan schrijft hij hetzelfde verhaal op.”

Vier van deze jongeren spreken bovendien uit dat ze niet alleen te snel worden beoordeeld, maar dat ze daarbij over een kam worden geschoren met jongeren die niet willen werken. De onderstaande citaten illustreren dit.

“Je kan niet ieder over een kam scheren. En zo komt het meestal bij het Jongerenloket over. Kijk, van de een wil gewoon niet. Dat zie je gewoon, die wil niet. Maar je komt daar zitten en

²³³ Dit zijn de deelnemers van het ‘zorgtraject’ Tops voor Jobs en twee deelnemers van Heilige Boontjes en Challenge Sports die allebei daarnaast ook aan een zorgtraject deelnemen.

²³⁴ Drie van hen hebben zowel positieve als negatieve ervaringen gehad met achtereenvolgende coaches, en horen daarmee tevens tot de groep die zich positief bejegend voelt.

je krijgt de indruk van he? Val ik ook onder zulke categorie als moeder? Word ik hiervoor ook gewoon echt streng aan de tand genomen?"

"Omdat veel mensen naar het Jongerenloket gaan om alleen uitkering te gaan krijgen, begrijp ik denk ik meer dat ze [jongerencoaches] daarom zo reageren op jongeren. Maar niet alle jongeren denken zo. Niet iedereen wil dat hebben. En zo heb ik het gevoel gekregen dat zij zo naar me keken."

"Net of ik bewust werkloos was of zo, zo liet ze [jongerencoach] het een beetje overkomen. Terwijl ik wel... met alle respect maar ik zoek gewoon een baan."

de regels centraal

Een tweede punt dat vaker terugkomt in de negatieve oordelen over bejegening, is dat jongerencoaches zich vooral door regels laten leiden. Zeven jongeren noemen dit punt, elk in hun eigen bewoordingen. Sommigen geven aan dat de jongerencoaches bij het strikt volgen van regels geen oog hebben voor beperkingen vanuit de specifieke situatie van de jongere. De coaches stellen eisen waaraan jongeren volgens henzelf vanwege specifieke omstandigheden niet kunnen voldoen. Een alleenstaande moeder met grote schulden vanwege toeslagfraude door derden, werd bijvoorbeeld verplicht om te solliciteren in de zoekperiode. De stress over de schulden en over de uitkomst van de fraudezaak die binnenkort onder de rechter komt en het gebrek aan kinderopvang, beletten dit echter naar haar gevoel. Ze vertelt dat ze aan haar jongerencoach heeft aangegeven dat ze zo niet kon solliciteren, maar dat dit niets uithaalde.

"Toen zei [de jongerencoach] tegen me van: maar volgens de wet moet het. Ik zeg: volgens de wet moet het? Ik zeg: maar ik kan een werkgever niet in de maling gaan nemen voor een sollicitatiegesprek. Ik kan niet zomaar een sollicitatie uitsturen terwijl ik gewoon van mezelf weet dat is niet haalbaar."

Een andere jongere geeft als voorbeeld dat een jongerencoach hem vroeg om een transactieoverzicht van zijn spaarrekening. Omdat hij hierop echter nog nooit gestort had, kon de bank hem geen transactie overzicht geven. Zijn jongerencoach nam hier echter geen genoegen mee. De jongere vertelt:

Dan heb ik wel een briefje ingeleverd. Maar dat was niet goed genoeg. En dan probeer je te bellen maar ja, dan kan je niet bellen. Dan wil je een afspraak maken, maar dan kan je geen afspraak maken, je kan alleen een afspraak maken als hun een afspraak met jou willen maken en sowieso die regel, dat ik geen afspraak met mijn jongerencoach kan maken, alleen hun een afspraak met mij, nou, sorry, maar dat is toch geen samenleving?

Deze formalistische opstelling leidt voor sommige jongeren dus tot de perceptie dat het Jongerenloket afstandelijk is en geen normale omgangsvormen hanteert. In deze categorie horen ook de klachten over jongerencoaches die zo strikt met de regels omgaan dat het aanvraagproces lang duurt of niet verder komt. Dit vertellen onder meer de reeds in paragraaf 6-3-4 geciteerde dakloze jongeren. Een vierde dakloze jongere zegt het zo:

"Bij het Jongerenloket.. ik kreeg geen uitkering. Ik kreeg hem gewoon niet. Ze zeiden, dit en dat, u heeft geen legitimatiebewijs, u heeft geen inschrijvings... Je hebt niks. Niemand helpt je."

Deze jongen werd door het loket naar de VraagWijzer verwezen. Daar konden ze hem ook niet helpen, maar stuurden ze hem naar het wijkteam. Daar kreeg hij uiteindelijk wel ondersteuning, maar door deze gang van zaken ontving hij naar eigen zeggen drie maanden geen uitkering. Ook andere, niet-dakloze jongeren vertellen dat ze bij de administratieve afhandeling van hun inkomensaanvraag ‘van het kastje naar de muur’ gestuurd werden. Een jongere zegt bijvoorbeeld:

“Ze zeggen neem die papier mee, haal die papier daar, ga naar de gemeente, neem die papier mee, ga daarnaar toe. Van hier, naar daar. Je wordt overal naar toe verwezen, maar uiteindelijk is alleen het dossier compleet. Jij bent zelf nog nergens.”

regels door Jongerenloket niet gevolgd

Sommige jongeren hebben dus het gevoel dat zij strak aan de regels worden gehouden. Verschillende geïnterviewde jongeren beschrijven echter ook dat het Jongerenloket zelf niet consequent handelt (acht jongeren noemen dit). Zo beschrijft een jongen dat de coach had beloofd hem te helpen met sollicitaties, maar dat hij hier niets meer van hoorde. Drie jongeren vertellen dat jongerencoaches zich niet aan (terug-) belafspraken hielden, een andere jongere ontving foutieve post over bijstandsbeëindiging, hetgeen haar jongerencoach daarna intern heeft opgelost. Ook vertellen twee jongeren dat hun sollicitatiebewijzen door hun nieuwe coach geweigerd werden, omdat ze deze digitaal hadden aangeleverd in plaats van uitgeprint. Beide jongeren geven aan dat hun vorige coach dit geen probleem had gevonden, maar dat de nieuwe coach zei dat om deze reden hun gesprek zou moeten worden verzet. Een andere jongere mocht zijn traject niet afmaken omdat zijn partner korte tijd uit de bijstand was geweest (en daarmee ook zijn bijstandstraject tijdelijk was beëindigd). Het meest ernstige afwijken van de regel werd genoemd door twee jongeren voor wie hun bijstandsaanvraag langer dan drie maanden duurde. Beiden schakelden rechtsbijstand in (zoals reeds beschreven in paragraaf 6-3-4).

Verschillende van deze jongeren beschrijven de – in hun ogen – inconsequente gedragingen als “niet leuk”, of als “de laatste druppel.” Een jongere die een te lange aanvraagprocedure had, spreekt over “boevenstreken.” Dergelijke voorvallen zijn daarmee niet bevorderlijk voor het opbouwen van een vertrouwensrelatie met de jongerencoach.

6-5 jongerencoach als vertrouwenspersoon

De jongerencoach stemt de re-integratie-aanpak af op het doel, de situatie en de persoonlijke problemen van de jongere. Om inzage in die problemen te krijgen, moet de coach een bepaalde mate van vertrouwen van de jongere genieten. De rekenkamer constateert dat dit niet altijd lukt. Dit komt omdat de tijd die de jongere met een jongerencoach spreekt vaak beperkt is, de jongerencoach ook een rol heeft als controleur en handhaver in het bijstandstraject, en soms ook omdat de privacy bij de gesprekken onvoldoende gewaarborgd is.

De jongerencoach heeft de verantwoordelijkheid voor het invullen van de ZRM-scores van de jongere. Ook is de coach verantwoordelijk voor het samenstellen van een PvA en uitzoeken van een traject dat aansluit bij de persoonlijke situatie van de jongere en bij alle problematiek die daarin mogelijk een rol speelt. Om inzage te krijgen in de persoonlijke problemen van de jongere, moet de coach daarom ook een bepaalde mate van vertrouwen van de jongere genieten. Dit is met name zo naarmate de

achterliggende problematiek van jongeren ernstiger is. Een dakloze jongere legt bijvoorbeeld als volgt uit waarom een begripvolle houding voor hen van groot belang is.

“Als je heel veel problemen hebt is het gewoon niet rustig in je hoofd dan zie je dat ook in de rest van je lichaam. Dat is ook het probleem bij het Jongerenloket. Er komen daar mensen met problemen en dan ben je gewoon niet op een moment in je leven dat je daar heel makkelijk over kan praten. De kans is heel groot dat je het dan niet goed kan uitleggen.”

Een andere jongere, die in behandeling is voor depressie, zegt het als volgt:

“Als je naar het Jongerenloket toegaat, dan ben je heel eerlijk. Je moet alles over jezelf vertellen dan is het heel fijn als die andere persoon ook eerlijk is tegenover jou. Dus dat ze vertellen wat ze doen en waarom ze dat doen.”

Het opbouwen van die vertrouwensrelatie is echter nog niet altijd vanzelfsprekend. Dit komt met name omdat de tijd die de jongere met een jongerencoach spreekt vaak beperkt is, de jongerencoach ook een rol heeft als controleur en handhaver in het bijstandstraject, en de privacy bij de gesprekken soms onvoldoende gewaarborgd is. Deze aspecten komen hieronder aan de orde.

6-5-1 tijd en continuïteit

Een moeilijkheid bij het opbouwen van de vertrouwensrelatie is in de eerste plaats dat er niet veel tijd voor beschikbaar is. Jongerencoaches hebben gemiddeld namelijk 75 jongeren in hun caseload.²³⁵ Na de bijstandsverlening hebben jongeren meestal slechts twee tot drie keer per jaar een gesprek met hun jongerencoach, blijkt uit de interviews die de rekenkamer hield.

Daarbij komt het regelmatig voor dat gedurende het begeleidingstraject de ene jongerencoach plaats maakt voor de andere. Elf jongeren vertellen dat ze een wisseling van jongerencoach hebben meegemaakt. Sommigen van hen zijn hier blij mee, omdat ze met hun nieuwe coach beter kunnen opschieten. Anderen noemen het vervelend dat ze dan hun vertrouwde coach kwijt raken en hun verhaal opnieuw moeten doen. Zo vertelt een jongere:

“Ik weet niet waarom [mijn jongerencoach was gewisseld]. Ze zijn zelf gewisseld. Maar ik vond haar [de eerste jongerencoach] heel leuk, ik wilde niet wisselen.”

Een andere jongere zegt:

“Ik vroeg ook nog of ik mijn oude coach kon krijgen. Maar op een of andere manier kon dat niet. Moest ik weer heel mijn verhaal opnieuw vertellen.”

6-5-2 ondersteuning maar ook handhaving

Een ander probleem bij het opbouwen van een vertrouwensrelatie, is dat de jongerencoach niet alleen een ondersteuner, maar ook een controleur en handhaver in zijn bijstandstraject is. In de vorige paragraaf kwam aan de orde dat jongerencoaches namelijk veel regels moeten opvolgen voor het uitvoeren van de

²³⁵ Gemeente Rotterdam, ‘Evaluatie pilot Jongerenloket- Tussenrapportage 2017’, november 2017.

bijstandsaanvraag. Wanneer een jongere verwijtbaar niet aan een inspanningsverplichting voldoet, is het ook de jongerencoach die de procedure voor een kortingsmaatregel op de bijstand inzet. Drie jongeren vertellen dat de invloed van de jongerencoach op hun inkomenssituatie maakt dat zij zich nederig moeten opstellen. Een van hen zegt bijvoorbeeld:

“Je moet tot aan je onderbroek laten zien wat je hebt, want anders gaan ze je niet helpen.”

Een ander beschrijft het als volgt:

Het lijkt net als, jij [de jongerencoach] bent de dokter en ik ben die patiënt. Maar ik zie er ziek uit en jij komt altijd lachen.

Drie andere jongeren geven aan dat zij denken dat coaches er niet om malen wanneer een jongere in de problemen komt doordat zijn bijstand gekort wordt.

‘Ik praat niet namens allemaal, er zullen heus wel een paar zitten die wel hun werk goed doen. Maar de ervaringen die ik heb gehad met de meeste mensen is dat ze gewoon daar zitten omdat het gewoon hun baan is. En hun voelen toch niet als jij midden in de maand gekort te worden. Om, weet ik veel, om een brief die je nooit binnen hebt gehad bijvoorbeeld.

Net als deze jongen geven ook twee andere jongeren aan dat ze te maken hebben gehad met kortingsmaatregelen en dat ze dit ervaren als een teken van weinig betrokkenheid bij hun situatie. Een van hen zegt:

“Ze beloven heel veel dingen en ze maken niks waar. Maar op het moment als jij één dag te laat reageert. Ja, dan kan je alweer verwachten dat je geld gekort gaat worden.”

6-5-3 **privacy**

Tot slot is er nog een praktische reden waarom jongeren het soms moeilijk vinden om vertrouwelijk met de jongerencoach te spreken. Dat betreft de ruimtes waarin de gesprekken gehouden wordt. Adviesgesprekken worden niet alleen in afgesloten spreekkamers, maar soms ook aan een zogeheten ‘schottentafel’ gevoerd. Dit is een lange tafel waar meerdere coaches tegelijk gesprekken aan kunnen voeren, van elkaar gescheiden door schotten. Hierover zeggen twee jongeren dat ze zich er niet op hun gemak voelden. Een van hen zegt het zo:

“Ik hoorde gewoon wat er naast mij werd gezegd. Dus ik zeg van, ik weet niet of ik hier zo m'n situatie wil bespreken, want ik weet nu ook gelijk wat er met m'n buurvrouw aan de hand is en dat hoeft ik eigenlijk ook niet te weten. En dat kon toen ook niet, want dat was gewoon openbaar. En derde, vierde keer of zo zaten we gewoon in een aparte ruimte met iemand die echt goed luisterde.”

6-6 **inhoud dienstverlening**

Wat betreft de inhoud van de dienstverlening komt uit de interviews naar voren dat de trajectdeelnemers op het Jongerenloket geen sollicitatietraining hebben gehad en ook weinig vacaturetips hebben ontvangen. De keuze voor het traject werd meestal door de jongerencoaches gemaakt en niet (mede) door jongeren. De jongeren ontvingen daarbij soms maar beperkt informatie over het voor hen gekozen traject. Ten slotte mochten trajectdeelnemers die geen bijstand ontvingen, in eerste instantie van het Jongerenloket geen

traject volgen. Hiermee volgt de gemeente niet haar uitgangspunt uit *Sterker door Werk*. Dat uitgangspunt luidt dat dienstverlening voor niet-uitkeringsgerechtigden vooral mogelijk is als het jongeren betreft.

De interviews bieden ook inzicht in de inhoud van de dienstverlening in de praktijk. Zo komt naar voren dat jongeren op het Jongerenloket geen training in sollicitatievaardigheden krijgen. Ook noemen slechts twee jongeren dat zij door hun coach op een vacature zijn geweest. Sollicitatietraining en koppeling aan vacatures gebeurt wel op de trajecten. Sommige jongeren geven aan dat ze wel zouden wensen dat het Jongerenloket vacaturetips of sollicitatietraining aanbood. Zo zegt een jongere die had gedacht dat het Jongerenloket hem ook op relevante vacatures attent zou maken:

“Uiteindelijk verwacht ik dat de gemeente wil dat iedereen aan het werk gaat, dat iedereen uit de uitkering gaat. Maar ik bedoel van... het moet ook via dat uitkeringskant komen om ons ook bepaalde tips en trucs te geven om te weten van dat we die richting kunnen gaan.”

Ook laten de interviews zien hoe jongerencoaches in de praktijk naar een traject verwijzen. De meeste jongeren vertelden namelijk dat de keuze een beslissing van de jongerencoach was geweest (23 jongeren). Zes jongeren mochten zelf kiezen uit twee of meer trajecten. Verschillende jongeren merken daarbij op dat hun jongerencoach hen bij de verwijzing weinig kon vertellen over de inhoud van het traject (tien jongeren). Een jongere zegt bijvoorbeeld over zijn verwijzing:

“Eigenlijk was hij [mijn jongerencoach] daar ook best wel vaag in. Ik wist ook niet precies hoe ze me hier gingen helpen [bij het traject].”

Verschillende jongeren vonden dit informatiegebrek vervelend. Vier jongeren vertellen dat zij graag zouden zien dat jongerencoaches meer kennis over de trajecten hebben. Een van hen geeft bijvoorbeeld als aanbeveling:

“Het zou helpen als ze daar bij hunzelf [het Jongerenloket] alvast wat meer informatie hebben over de plek waar ze je dus naartoe sturen. Want dat konden ze me daar niet echt vertellen. Hier kreeg ik dat eigenlijk pas echt alles te horen. Dat zou helpen misschien bij de jongeren die ook zo'n keuze moeten maken of zo.”

Een andere jongere zegt het zo:

“Een tip voor het Jongerenloket, is denk ik, zodra ze het over het traject hebben denk ik dat ze wat betere informatie over kunnen geven. Want hoe het mij werd verteld was meer van, heel oppervlakkig van ‘Je hebt twee soorten trajecten. Als je wil gaan werken of naar school, moet je naar De Nieuwe Kans’. Als je zoiets hoort, dan weet je niet wat je daar kan verwachten. Zeg gewoon dat er [bij de Nieuwe Kans] echt trainingen worden gegeven, je zit daar vijf dagen per week en zo.”

dienstverlening voor NUG-ers

In paragraaf 4-3-3 kwam reeds aan de orde dat sommige ‘onbereikte’ jongeren aangaven te zijn weggestuurd bij het Jongerenloket vanwege het feit dat ze geen bijstandsaanvraag zouden doen. In de interviews met trajectdeelnemers vertellen twee jongeren dat zij in eerste instantie ook niet verder geholpen werden bij het loket, omdat ze geen bijstandsaanvraag konden doen. De ene jongere woonde namelijk

samen met een verdienende partner, de andere woonde nog bij haar ouders die een inkomen hadden. De eerste jongere vertelt als volgt over de beëindiging van de dienstverlening bij het adviesgesprek:

“De eerste keer was het ‘ja maar als je geen uitkering kan krijgen kunnen we je niet helpen. Dus toen was het gewoon al van: je kan hier niet komen.”

De ander zegt:

“[Ik zei] Ik ben op zoek naar werk, ja of naar een opleiding of naar weet ik veel wat, help me. Toen kwam er uit het gesprek van ‘nee’. (...) omdat ik ook niet uitkeringsgerechtigd was. Want dan hadden ze liever ook van ja, we helpen je als je een uitkering hebt. Ja nou leuk, maar daar heb ik geen recht op.”

Beide meisjes zijn uiteindelijk toch op een traject terecht gekomen. Het eerste meisje vertelt dat zij in de twee maanden na haar adviesgesprek nog drie keer naar het loket is geweest om te vragen of er toch niet iets mogelijk was qua begeleiding naar werk. De derde keer trof zij een coach die over de Buzinezzclub gehoord had. De coach heeft haar toen aangemeld. Het andere meisje hoorde van een vriendin dat het traject bestond, is gaan kijken en werd enthousiast. Desgevraagd heeft het Jongerenloket toen alsnog voor haar een trajectinschrijving als NUG-er geregeld. De rekenkamer heeft geen andere trajectdeelnemers gesproken die aangaven dat zij geen bijstand hadden. Het lijkt er dus op dat werkzoekende NUG-er in eerste instantie niet vaak naar trajecten worden toegeleid (zie ook paragraaf 5-4 van dit rapport). In deze twee gevallen volgde de gemeente niet haar eigen uitgangspunt. Het kader Sterker door Werk stelt namelijk met betrekking tot “dienstverlening aan ‘niet-uitkeringsontvangers” dat extra dienstverlening boven op de basisdienstverlening (...) vooral [wordt] ingezet voor jongere NUO's (onder de 27 jaar)”²³⁶ (zie ook paragraaf 2-4 van dit rapport).

6-7 oordeel dienstverlening W&I

Vier geïnterviewde jongeren zijn na het adviesgesprek verder begeleid door W&I en van daaruit eerst naar WerkLoont en toen naar een traject van een externe aanbieder verwezen. Over WerkLoont zijn de jongeren negatief. Ook de overige toeleiding naar werk door W&I wordt door deze vier jongeren niet positief beoordeeld.

Vier jongeren zijn alleen op adviesgesprek geweest bij het Jongerenloket. Daarna is de dienstverlening voor deze matchbare jongeren via W&I verlopen.²³⁷ Deze paragraaf behandelt hun oordeel over deze dienstverlening.

Over het adviesgesprek bij het Jongerenloket hadden de vier jongeren geen klachten. (Zij vormen in figuur 6-1 de categorie ‘positief maar na adviesgesprek door naar W&I’). Hun oordeel over de dienstverlening voor arbeidsinschakeling vanuit W&I is echter minder positief. Voordat zij naar een traject van een externe aanbieder werden verwezen, doorliepen ze WerkLoont. Alle vier beschrijven ze de sfeer bij WerkLoont als dwingend. Een van hen vertelt:

²³⁶ Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen ‘Sterker door Werk 2015 - 2018’, p. 17.

²³⁷ Drie van hen nemen deel aan de Buzinezzclub, de vierde is deelnemer aan Talentontwikkeling is Topsport.

“Toen was ik 23. Ik was afgestudeerd [hbo] en dan kom ik terecht bij zoiets als ploegwerkzaamheden. Dat sloeg echt nergens op. Je moest op tijd zijn en anders maatregelen, als je je niet aan die maatregelen ging houden dan kwamen er problemen, consequenties met je uitkering, dit en dat. Allemaal bang maken en zo.”

De tweede jongere vond dat zij niet in de groep paste, die ook uit “mensen die een beetje ziek zijn, mensen die gehandicapt zijn” bestond en waar weinig andere jongeren in zaten. Ze beschrijft de sfeer bij WerkLoont als “dwingend” en vat dit als volgt samen: “Hou je mond en ga gewoon zitten, dat was het gewoon.” Een derde jongere, met een hbo-diploma, vond WerkLoont demotiverend bij het zoeken naar werk:

“Omdat je eens per week moet papierprikken, ja, ik zeg niet dat ik daar me te goed voor voel. Maar ja, je gaat niet met plezier je bed uit om ja, vijf, zes uur lang gewoon papier te prikken. Dus ja, als je dat combineert met het hele traject, dan, ja, het is demotiverend eigenlijk gewoon. Dat, je hebt eigenlijk, je gaat ook gewoon minder moeite doen om een baan te vinden. Je doet wel gewoon je best, maar je krijgt het er gewoon uit, weet je. En hoe meer afwijzingen je krijgt, hoe ook dieper je in de put je komt eigenlijk. Dus dat werklozentraject dat heeft bij mij echt niet heel veel geholpen.”

Ook uit het onderzoek van de Ombudsman naar re-integratie in Rotterdam, blijkt dat een aanzienlijk deel van de deelnemers van WerkLoont klachten heeft over de bejegening in dit traject en bedenkingen bij het nut van het papierprikken.²³⁸ In september 2018 zegde de wethouder Werk, Inkomen en Nationaal Programma Rotterdam Zuid toe dat het aspect papierprikken in WerkLoont wordt afgeschaft.²³⁹

Over de verdere dienstverlening door de consulenten van W&I zijn de vier jongeren overwegend negatief. Een jongere uit een administratieve klacht; hij kwam rood te staan omdat zijn uitkering(-svoorschot) twaalf weken na zijn adviesgesprek nog niet gestort was. Daarop heeft hij een advocaat ingeschakeld. Over de toeleiding naar werk oordelen drie jongeren dat W&I hen te weinig vacatures aanbiedt. Twee jongeren met een hbo-diploma vinden daarbij dat W&I bijna alleen vacatures voor laaggeschoold werk aanbiedt, die voor hen niet passend zijn. Ook vinden drie jongeren dat de W&I-consulenten weinig interesse tonen in hoe het met hen of met het solliciteren gaat. (Klachten over consulenten die niet-passende vacatures aanbieden en weinig interesse tonen in de achtergrond van cliënten komen ook naar voren in eerder genoemd onderzoek van de Ombudsman.²⁴⁰) Twee van de door de rekenkamer geïnterviewde jongeren vertellen dat als zij door consulenten op sollicitatiegesprek werden gestuurd, ze daarna geen terugkoppeling kregen over het gesprek. Eén van hen heeft wel via een zogeheten banenmarkt van W&I tijdelijk laaggeschoold parttime werk gevonden dat ze leuk vond om te doen, maar dat is inmiddels afgelopen.

²³⁸ Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, ‘Het pad naar werk.....niet geplaveid, wel schoongeveegd!’, Rotterdam: Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, 2015, p. 68 en 71.

²³⁹ Algemeen Dagblad. Papierprikken in bijstand ten einde: voortaan 'passend' vrijwilligerswerk. Verkregen op 6 september 2018 van: <https://www.ad.nl/rotterdam/papierprikken-in-bijstand-ten-einde-voortaan-passend-vrijwilligerswerk-a78da65c/>.

²⁴⁰ Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, ‘Het pad naar werk.....niet geplaveid, wel schoongeveegd!’, Rotterdam: Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, 2015, p. 72.

7 trajectaanbod

7-1 inleiding

Zoals in paragraaf 5-7 is beschreven, kunnen jongeren door een jongerencoach van het Jongerenloket of door een W&I-consulent aangemeld worden voor een re-integratietraject. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de gemeentelijke organisatie achter het trajectaanbod voor jongeren. Daarbij staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Heeft de gemeente zorggedragen voor een passend trajectaanbod en stuurt zij op resultaten?

Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvraag wordt gebruikgemaakt van de volgende normen (zie tabel 7-1):

tabel 7-1: normen

| norm | paragraaf |
|---|-----------|
| De gemeente stemt haar trajectenaanbod af op de behoeften van de doelgroep. | 7-2 |
| De gemeente monitort de samenstelling en de benutting van haar trajectaanbod. | 7-3 |
| De inspanningen van de gemeente leiden tot een passend trajectaanbod voor jongeren. | 7-4 |
| De gemeente stuurt op de resultaten van de trajecten. | 7-5 |

Paragraaf 7-2 gaat in op wijze waarop de gemeente haar trajectaanbod heeft samengesteld. Paragraaf 7-3 behandelt het inzicht dat de gemeente heeft in de effecten van de trajecten. Paragraaf 7-4 gaat over de passendheid van het aanbod bij de diversiteit van de doelgroep. Ten slotte gaat paragraaf 7-5 in op de contractuele of subsidievoorwaarden van de trajecten die als casestudy zijn onderzocht.

7-2 samenstelling trajectaanbod

De rekenkamer stelt vast dat de gemeente niet de behoeften van de doelgroep in kaart heeft gebracht om op basis daarvan haar trajectenaanbod vorm te kunnen geven. Daarnaast heeft de gemeente ook geen goed inzicht in haar eigen aanbod van trajectplaatsen en de mate waarin deze gebruikt worden. Hierdoor kan zij ook niet voor alle trajecten vaststellen of er trajectplaatstekorten of -overschotten optreden. De rekenkamer constateert dat de gemeente geen systematisch overzicht in de vraag naar en het bestaande aanbod van trajecten gebruikt om haar trajectenaanbod vorm te geven.

De trajecten richten zich op de ontwikkeling van jongeren, zodat de jongeren (uiteindelijk) naar school of werk geholpen kunnen worden. De aanpak van de trajecten kan zich richten op het verlenen van zorg, het aanleren van werknemersvaardigheden en/of de voorbereiding op school. Het is ook mogelijk dat jongeren verschillende trajecten moeten volgen voordat zij klaar zijn om naar school

of werk te gaan. De trajecten waarnaar de gemeente jongeren verwijst, worden veelal door de gemeente ingekocht of gesubsidieerd. ²⁴¹

De arbeidsontwikkelingstrajecten zijn een wezenlijk onderdeel van de beoogde inzet in het beleidsprogramma JAS. Zoals beschreven in paragraaf 2-6-2 betreffen de meeste maatregelen van JAS arbeidsontwikkelingstrajecten. In de begroting van JAS is meer dan de helft van het budget (57%) gereserveerd voor het inkopen/subsidiëren van maatregelen voor de begeleiding naar werk, het gaat merendeels om trajecten. In totaal bedraagt dit budget over de periode 2015 t/m 2017 iets minder dan drie miljoen. ²⁴²

inzicht in behoeften

Om tot een passend trajectaanbod te komen, dat aansluit bij de behoeften van de jongeren bij het Jongerenloket en W&I, zou de gemeente deze behoeften in kaart moeten brengen en aan de hand daarvan de trajecten moeten inkopen (of subsidiëren) die op die behoeften zijn toegespitst. De gemeente heeft echter, zoals beschreven in paragraaf 2-4, ten tijde van het opstellen van JAS niet in kaart gebracht wat de kenmerken van de doelgroep waren. ²⁴³ De rekenkamer heeft een dergelijke inventarisatie ook tijdens de looptijd van JAS niet aangetroffen. De gemeente heeft zelf ook geconstateerd dat ze haar inkoopbehoefte voor de trajecten niet goed heeft geïnventariseerd. Zo schrijft zij in december 2016 in een interne notitie: “Het bepalen van de koopbehoefte vanuit het Jongerenloket gebeurt niet in alle gevallen middels een weloverwogen besluit.” ²⁴⁴ De inkoop werd vervolgens, naar eigen zeggen van de gemeente, bepaald door het aanbod van externe partijen. Zij verwoordt dit als volgt: “De centrale aanpak op trajecten (vanuit het programma Jongeren aan de slag) voldeed niet aan de behoefte van de jongeren maar werd veelal opgestart door het aanbod van externe partijen.” ²⁴⁵

inzicht in eigen aanbod

De rekenkamer stelt vast dat de gemeente niet alleen geen goed overzicht heeft van de vraag (behoeften bij de doelgroep) naar trajecten, maar ook een overzicht mist van de samenstelling van haar volledige aanbod. De gemeente verwijst jongeren niet alleen naar trajecten die gesubsidieerd of gecontracteerd worden vanuit JAS, maar ook naar trajecten die zijn ingekocht zijn op andere afdelingen van de gemeente zoals W&I, Veiligheid of Jeugd. ²⁴⁶ Tot slot verwijst ze ook nog naar trajecten die geen financiële relatie hebben met de gemeente. Deze trajecten kunnen worden gefinancierd vanuit stichtingen of ministeries.

²⁴¹ Gemeente Rotterdam, ‘Handleiding trajectkiezer Jongerenloket’, ongedateerd.

²⁴² Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid ‘Jongeren aan de Slag 2015-2018’, 2015, p. 27.

²⁴³ De gemeente heeft OBI in 2017 wel een monitor van de risicjongeren laten uitvoeren waarbij ook de opleidingsniveaus van de NWW-jongeren in kaart zijn gebracht. Bron: Onderzoek en Business Intelligence (OBI), ‘Monitor Risicjongeren 2016. Monitor voor de programma’s ‘Elke jongere telt’ en ‘Jongeren aan de slag’, onderdeel arbeidsmarktanalyse 2016’. Rotterdam, juni 2017.

²⁴⁴ Gemeente Rotterdam, ‘Notitie voor MT Jongerenloket – Rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen Jongerenloket in relatie tot contractmanagement en –beheer’, 20 december 2016, p. 1.

²⁴⁵ Gemeente Rotterdam, ‘Toelichting op oplegger Jaarplan JAR’, 13 maart 2017, p. 1.

²⁴⁶ Interview met ambtenaar.

Tot maart 2017 had de gemeente geen overzicht van de beschikbare trajecten om aan jongeren aan te bieden.²⁴⁷ In maart 2017 heeft de gemeente wel ‘de trajectkiezer’ geïntroduceerd (zie ook paragraaf 5-7), dat jongerencoaches en W&I-consulenten een overzicht biedt van trajecten waarnaar zij jongeren kunnen verwijzen. Deze kiezer wordt geüpdatet als het aanbod verandert en bevatte in 2017 zo’n zeventig trajecten naar werk. De rekenkamer stelt echter vast dat ook de trajectkiezer geen volledig overzicht biedt van de trajecten waarnaar de gemeente verwijst. Als namelijk in het IGW-model wordt gekeken op welke trajecten jongeren zijn gestart in 2017, komen trajecten naar voren die niet in de trajectkiezer staan en vice versa.²⁴⁸ Desgevraagd kon de gemeente deze lijsten niet geheel met elkaar in overeenstemming brengen.

Ook biedt de kiezer de gemeente geen overzicht van de voorraad aan trajectplaatsen en de mate waarin trajectplaatsen worden gebruikt. Zoals in paragraaf 5-7 beschreven staat is de ook administratie van de gemeente niet nauwkeurig genoeg om inzichtelijk te maken hoeveel jongeren een traject zijn gestart (en welk aandeel daarvan het traject heeft afgemaakt). De gemeente heeft daardoor geen systematische monitoring wat betreft het optreden van trajectplaatstekorten of -overschotten. Ook wordt de subsidiëring of inkoop van nieuwe trajectplaatsen dus niet afgestemd op een volledig overzicht van het bestaande aanbod en de benutting van dat aanbod.

7-3 inzicht in resultaten trajecten

De gemeente heeft geen volledig inzicht in de uitstroomresultaten die door de trajecten behaald worden. De gemeentelijke administratie is namelijk onvoldoende op orde om dit voor alle trajecten in kaart te brengen. De gemeente heeft wel tweemaal een evaluatie van de ingekochte/gesubsidieerde JAS-trajecten verricht, beide evaluaties beoordelen veertien trajecten (deels dezelfde op een ander moment). Dit zijn geen (netto-)effectstudies. Ook heeft de gemeente sinds 2013 zelf twee studies verricht en één studie laten verrichten naar jongerentrajecten. Het ging in deze studies in totaal om twaalf verschillende trajecten. Slechts voor één van deze trajecten werd een effectstudie gedaan op basis van de cijfers van de gemeente zelf, bij de andere trajecten ging het steeds om door de trajecten aangeleverde cijfers of was er geen effectstudie.

De rekenkamer merkt op dat daarmee slechts voor een beperkt deel van de trajecten resultaten zijn geïnventariseerd (de gemeente heeft immers ongeveer zeventig jongerentrajecten die naar werk toeleiden in haar aanbod) en dat voor bijna geen van de trajecten een netto-effectstudie bestaat. Bovendien heeft de gemeente geen inzicht in de beleving van de trajecten en de resultaten daarvan door jongeren zelf. Dat inzicht ontbreekt ook voor wat betreft de langetermijnresultaten van de trajecten.

Zoals in paragraaf 5-7 beschreven staat, is de administratie van de gemeente niet nauwkeurig genoeg om inzichtelijk te maken hoeveel jongeren een traject zijn gestart en met welk resultaat. Hierdoor heeft de gemeente ook geen adequaat inzicht in wat

²⁴⁷ Gemeente Rotterdam, ‘handleiding trajectkiezer’, 13 maart 2017; vacature kickstart your social impact, projectmedewerker projectlandschap jeugdwerkloosheid bij de gemeente Rotterdam, geraadpleegd via: <http://www.kickstartyoursocialimpact.nl/overzicht-oude-projecten/start-in-maart/jeugdwerkloosheid-rotterdam>.

²⁴⁸ De lijst vanuit het IGW-model bevat zes trajecten naar werk die niet in de trajectkiezer staan, en voor het Jongerenloket was ook niet duidelijk of het hier echt om traject naar werk ging. 31 trajecten staan wel in de trajectkiezer, maar niet in de lijst van het IGW-model. Het kan zijn dat ze ontbreken omdat er in 2017 geen jongeren aan deze trajecten begonnen. Dit kon het Jongerenloket echter niet eenvoudig opzoeken.

de trajecten opbrengen.²⁴⁹ Dit is ook vastgesteld door één van de trajectgevers²⁵⁰ en de Commissie tot Onderzoek van de Rekening.²⁵¹ De gemeente schreef in 2016 ook zelf dat de registratie onvoldoende was om de resultaten van de trajecten te bepalen. Zij formuleerde toen de volgende interne aanbevelingen: “stop energie in eenduidige, uniforme registratieprocedures en richtlijnen in de gewenste werkwijze”, en “stop energie in kwaliteitsgarantie van het beschikbare trajectenaanbod, zodat 1) professionals hierop vertrouwen en zich kunnen focussen op hun coachingsrol; en 2) er meer in langdurige uitstroom kan worden geïnvesteerd.”²⁵²

De gemeente heeft zich wel op twee andere wijzen ingezet om inzicht te in de resultaten en/of effecten van de trajecten. De gemeente stelde namelijk twee keer een evaluatie op van een aantal ingekochte/gesubsidieerde JAS-trajecten en zij liet drie keer een onderzoek uitvoeren naar trajecten. Bij deze evaluaties en studies wordt bijna altijd gebruikgemaakt van de gegevens die door de trajecten (in kader van de verantwoording) zijn aangeleverd in plaats van de registraties van bijstandsuitstroomredenen van de gemeente zelf.

evaluaties (JAS-)trajecten

De gemeente heeft gedurende de looptijd van JAS twee korte evaluaties opgesteld van ingezette jeugdwerkloosheidstrajecten. In 2016 is het ‘Projectenoverzicht’ van JAS met de raad gedeeld.²⁵³ Hierin staat voor veertien (JAS-)trajecten beschreven hoeveel deelnemers er waren en welke resultaten zij hebben geboekt (zijn ze uitgevallen uit het traject, of zijn ze naar school of werk uitgestroomd, of terug in de bijstand). In 2018 hield het Jongerenloket nog een interne evaluatie van veertien JAS-trajecten gericht op uitstroom naar school of werk.²⁵⁴ Deze evaluatie is niet met de raad gedeeld. De rekenkamer stelt vast dat het aantal trajecten dat in totaal geëvalueerd beperkt is ten opzichte van het hele trajectenaanbod van de gemeente. Daarnaast biedt de gemeente met deze evaluaties weliswaar inzicht in de resultaten, ze geeft echter geen oordeel over de effectiviteit. Het ontbreekt namelijk aan een weging van de behaalde resultaten tegenover bijvoorbeeld de zwaarte van de doelgroep, de resultaten van vergelijkbare trajecten en de kosten van het traject. Bij de overwegingen van de gemeente om een traject al dan niet voort te zetten wordt ook deze effectiviteit van het traject niet meegewogen. In de evaluatie uit 2016 worden conclusies getrokken over de wenselijkheid om de verschillende trajecten te continueren, maar hierbij wordt de effectiviteit van de trajecten niet aangehaald. In de interne evaluatie uit 2018 zijn geen conclusies beschreven over het al dan niet continueren van de trajecten, omdat JAS ten einde liep.

²⁴⁹ Desgevraagd heeft de gemeente een overzicht voor de rekenkamer samengesteld van het aantal jongeren dat per traject in 2017 werd aangemeld. Voor 16 trajecten bleek dit echter niet mogelijk. Dit zijn vooral trajecten waarnaar de gemeente wel verwees maar die door andere instanties - bijvoorbeeld het rijk of stichtingen- werden bekostigd. Voor 14 andere trajecten kon de gemeente wel aangeven hoeveel mensen er in 2017 waren gestart, maar niet in welke mate het daarbij om jongeren dan wel om 27-plussers ging.

²⁵⁰ Interview trajectgever.

²⁵¹ Commissie tot Onderzoek van de Rekening, Methode Duisenberg thema re-integratie doorontwikkeling van de pilot methode Duisenberg in de gemeente Rotterdam, ongedateerd.

²⁵² Gemeente Rotterdam, ‘Evaluatie Jongwerk’, ongedateerd, p. 14.

²⁵³ Gemeente Rotterdam, ‘Projectoverzicht bij Verslag 2015 – plan 2015 ‘Jongeren aan de slag’, 8 maart 2016.

²⁵⁴ Gemeente Rotterdam, ‘Evaluatie JAS projecten 2016/2017’, 14 maart 2018.

gemeentelijke onderzoeken

In de afgelopen vier jaar zijn twee gemeentelijke onderzoeken naar re-integratietrajecten voor jongeren verschenen. Daarnaast heeft de gemeente nog een opdracht verstrekt aan de Hogeschool Rotterdam om de theoretische onderbouwing van drie trajecten in kaart te brengen (zie bijlage 3 voor een uitgebreide beschrijving van deze onderzoeken). Doel van deze studies was onder meer om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van de trajecten. Deze ambitie om kennis over de effectiviteit van de trajecten te verwerven is ook opgenomen in de beleidskaders 'Sterker door Werk' en JAS (zie paragraaf 2-7). Deze kennis zou vervolgens tot een betere verdeling van middelen moeten leiden.

Het eerste onderzoek dateert uit 2014, dus vóór de start van JAS. Het onderzoek 'Toetsing interventies Jongerenloket Rotterdam' (TIJ) beoordeelt drie trajecten, waarvan er twee tijdens de uitvoeringsperiode van JAS zijn doorgezet: de trajecten 'Challenge Sports' en de 'Buzinezzclub'. In de studie wordt gekeken naar de theoretische onderbouwing en de praktische uitvoering van de trajecten. In de studie worden ook de resultaten voor de uitstroom behandeld, zoals deze door de trajecten zelf zijn aangeleverd. Beide trajecten worden beoordeeld als 'een project ter verbetering'. Een voor beide trajecten nodig geachte verbetering is het versterken van de match tussen de jongere en het traject. Indien de trajecten jongeren ontvangen die beter bij het traject passen, worden de resultaten naar verwachting beter. De Buzinezzclub heeft zijn uitstroomresultaten ook onderbouwd met een ander onderzoek naar het effect van het traject ten opzichte van jongeren die geen traject volgen. Op basis van de bijstandsuitstroomgegevens van 95 deelnemers van de Buzinezzclub wordt vastgesteld dat het traject, in tijden van economische crisis (2010), leidt tot een verkorting van de mediane uitkeringsduur van ongeveer zeven maanden.²⁵⁵ De rekenkamer merkt op dat in het TIJ-onderzoek geen oordeel wordt gegeven over dit behaalde resultaat, anders dan de resultaten 'lijken positief'. Doordat een dergelijke netto-effectmeting alleen is uitgevoerd voor de Buzinezzclub kunnen de resultaten ook niet vergeleken worden met die van andere trajecten.²⁵⁶

De tweede door de gemeente uitgevoerde studie is de 'Quickscan resultaten pilots 'Jongeren aan de Slag'' uit 2016. Deze werd door de gemeente opgesteld naar aanleiding van een aangenomen motie uit 2015, waarin de raad om volledig inzicht vroeg in de aard, kosten en effectiviteit van alle trajecten van het jeugdwerkloosheidsbeleid. De raad constateerde namelijk dat ze erg weinig inzicht had in de trajecten en hun effectiviteit, terwijl zij kennis van effectiviteit voor de inkoop van trajecten wel van groot belang achtte.²⁵⁷ De derde studie heet 'Fundament' en werd in 2016 afgerond door de Hogeschool Rotterdam op verzoek van het programma JAS.

De onderzoeken Quickscan en Fundament bieden grondige literatuurstudie voor onderbouwing van de werkzame bestanddelen van de trajecten. Ook de opgetekende reflecties van uitvoerende professionals leveren op dit gebied inzichten. De behaalde resultaten van de trajecten zijn echter minder uitgebreid beschreven. De Quickscan

²⁵⁵ Gemeente Rotterdam, 'Toetsing interventies Jongerenloket Rotterdam', p. 31.

²⁵⁶ Er wordt alleen gesteld dat de door de gemeente gestelde doelen worden behaald uitgaande van de uitstroomregistraties door Challenge Sports zelf. Gemeente Rotterdam, 'Toetsing Interventies Jongerenloket Rotterdam', p. 16.

²⁵⁷ Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Inzicht effectiviteit aanpak jeugdwerkloosheid', 12 november 2015.

beschrijft wel resultaten, maar dit is een bruto-effectmeting (geen controlegroep) die bovendien berust op uitstroomresultaten zoals opgegeven door de trajecten zelf. De gemeentelijke registraties van aangemelde jongeren lieten namelijk niet - of niet in voldoende mate - zien of de aangemelde jongeren ook waren gestart, en zo ja, of het traject afgerond was. De Quicksan constateert dan ook dat MO en W&I weliswaar naar rendementsturing streven wat betreft de trajecten van het jeugdwerkloosheidsbeleid, maar dat hiervoor “veel beter inzicht nodig [is] in (...) de resultaten die (verschillende groepen) jongeren boeken in termen van het vinden van werk, het uitstromen uit de uitkering of het hervatten en succesvol afronden van onderwijs. De huidige registratiesystemen worden onvoldoende systematisch benut om deze mogelijke meerwaarden eenvoudig vast te kunnen stellen.”²⁵⁸ De studie Fundament doet geen uitspraken over de effecten van de drie onderzochte trajecten, omdat er nog te weinig deelnemers zijn geweest.

De beleving van de trajecten door de jongeren is in deze studies zeer beperkt in kaart heeft gebracht. Voor de ‘Toetsing interventies Jongerenloket Rotterdam’ en de Quicksan zijn geen jongeren geïnterviewd, voor de studie Fundament slechts acht. Ook is er in de studies en evaluaties praktisch geen aandacht voor de langetermijneffecten van de trajecten. Of jongeren terugvallen in de bijstand wordt bijvoorbeeld niet in kaart gebracht. Slechts voor één traject – de Buzinezzclub – wordt een studie aangehaald die inzicht biedt in de gemiddelde bijstandsafhankelijkheidsduur na deelname.²⁵⁹

7-4 passend trajectaanbod

De rekenkamer kan niet beoordelen of de gemeente een passend trajectaanbod heeft, omdat de gemeente geen goed zicht heeft op het totale trajectaanbod en geen overzicht heeft opgesteld van de behoeften van de doelgroep. Wel heeft de rekenkamer haar casestudy van zeven trajecten benut om te onderzoeken of het trajectaanbod tegemoetkomt aan verschillende doelgroepen met verschillende behoeften.

De rekenkamer stelt op basis van haar casestudies vast dat er diversiteit is in het trajectenaanbod wat betreft doelgroepen van de trajecten en het type ondersteuning dat de trajecten bieden. Er zijn trajecten die zich richten op jongeren die versterking behoeven van zowel motivatie als capaciteiten, maar ook trajecten voor jongeren die wel motivatie hebben maar nog capaciteiten missen. Ook zijn er trajecten voor jongeren die de capaciteiten en motivatie hebben om aan het werk te gaan. In de aanpak van de trajecten wordt ook rekening gehouden met de behoeften die bij deze verschillende doelgroepen horen. Trajecten die zich richten op jongeren met minder motivatie bieden bijvoorbeeld intensieve begeleiding. Jongeren die al veel capaciteiten hebben, worden aangemoedigd zelf de benodigde stappen te zetten om aan een baan of opleiding te komen.

De rekenkamer kan niet beoordelen of de gemeente een passend trajectaanbod heeft. Zoals beschreven in paragraaf 7-2 heeft de gemeente namelijk geen goed overzicht van de verschillende beschikbare trajecten voor jongeren. Als gevolg is het onmogelijk om een uitspraak over het volledige trajectaanbod te doen. Ook ontbreekt het aan een inventarisatie van de behoeften van de jongeren in het bijstandsbestand (en de NUG-

²⁵⁸ Gemeente Rotterdam, ‘Quicksan resultaten pilots ‘Jongeren aan de Slag’’, 2016, p. 8-9.

²⁵⁹ Gemeente Rotterdam, ‘Toetsing interventies Jongerenloket Rotterdam - Toetscommissie Interventies Jeugd’ juli 2014, p. 30

ers in de caseload van de gemeente). Een toets waarbij gekeken wordt of er in het trajectaanbod (voor zo ver bekend) aan de verschillende behoeften tegemoet wordt gekomen is derhalve ook niet mogelijk. Ook kan de rekenkamer niet vaststellen of uit de benutting van de trajecten in de praktijk kan worden afgeleid of het aanbod al dan niet passend is. De benutting van trajecten wordt immers slechts voor een deel van de trajecten bijgehouden (zie paragraaf 7-2) en het enige overzicht van de benutting van deze trajecten dat de rekenkamer aantrof betreft de eindevaluatie van de JAS projecten.²⁶⁰

Om toch een beeld te kunnen schetsen van de wijzen waarop trajecten aan de verschillende behoeften van jongeren tegemoet kunnen komen, heeft de rekenkamer haar casestudy gebruikt (zie onderzoeksverantwoording voor meer informatie over de selectie van de trajecten, in bijlage 5 staan de verschillende trajecten beschreven). Voor de zeven onderzochte trajecten is in kaart gebracht welke doelgroepen zij bedienen en wat hun aanpak is. Op deze wijze wordt er in kaart gebracht of er binnen de geselecteerde trajecten oog is voor verschillende type jongeren en verschillende behoeften van de jongeren. In de analyse van de rekenkamer is ook gekeken of in de trajecten gebruik wordt gemaakt van bestanddelen die volgens wetenschappelijk onderzoek bijdragen aan de re-integratie naar werk. De aanpakken van alle onderzochte trajecten bevatten dergelijke wetenschappelijk bewezen effectieve bestanddelen. Voor enkele van de onderzochte trajecten, zoals Tops4Jobs en Heilige Boontjes, is een uitvoerige toetsing van de wetenschappelijke onderbouwing van het traject beschikbaar in het onderzoek 'Het Fundament', zie voor meer informatie bijlage 3.

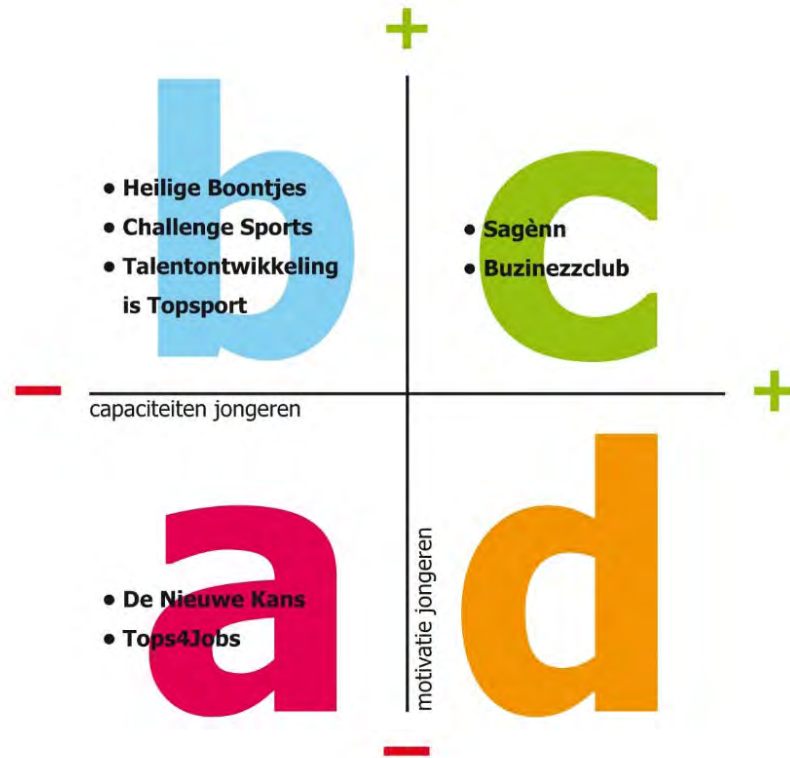
7-4-1 doelgroepen onderzochte trajecten

De rekenkamer heeft de trajecten Buzinezzclub, Challenge Sports, De Nieuwe Kans, Heilige Boontjes, Sagènn, Talentontwikkeling is Topsport en Tops4Jobs onderzocht. Om een beeld te schetsen van de diversiteit en de onderlinge verhoudingen tussen de trajecten, heeft de rekenkamer de zeven trajecten ingedeeld langs twee assen. De ene as betreft de mate van motivatie die de beoogde deelnemers hebben om aan het werk te komen, de andere hoeveel capaciteiten deelnemers aan de start van het traject moeten hebben. Deze indeling is geïnspireerd op de indeling uit de Rotterdamse studie naar jeugdwerkloosheid en –beleid: 'De Jeugd maar geen Toekomst'.²⁶¹

²⁶⁰ Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie JAS projecten 2016/2017', 14 maart 2018.

²⁶¹ Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., 'De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting'. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016.

figuur 7-1 indeling doelgroepen van de trajecten naar motivatie en capaciteit



figuur door Rekenkamer Rotterdam.

Figuur 7-1 toont dat de rekenkamer De Nieuwe Kans en Tops4Jobs in kwadrant A indeelt, Challenge Sports, Heilige Boontjes en Talentontwikkeling is Topsport in kwadrant B, en Buzinezzclub en Sagènn in C. De geselecteerde trajecten dekken een groot gedeelte van het spectrum aan verschillende type jongeren af. De rekenkamer heeft in de trajectkiezer geen trajecten aangetroffen voor jongeren die wél de benodigde capaciteiten hebben, maar niet gemotiveerd zijn om te werken (kwadrant D). De rekenkamer beschouwt dit niet als een ernstige lacune in het aanbod. Het is immers aannemelijk dat er maar weinig werkzoekende jongeren met capaciteiten maar zonder motivatie zullen zijn. Jongeren die capaciteiten hebben, hebben namelijk in de regel een opleiding afgerond en het volgen van een opleiding is een activiteit die een mate van motivatie voor het behalen van doelen vergt. In gesprekken met betrokkenen heeft de rekenkamer bovendien niet gehoord dat er behoefte is aan trajecten voor dit type jongeren.

De aanpakken van de trajecten worden in de volgende subparagrafen per kwadrant nader toegelicht.

7-4-2 kwadrant A: Tops4Jobs en De Nieuwe Kans

Zoals figuur 7-1 illustreert vallen de Nieuwe Kans en Tops4Jobs in kwadrant A. Beide trajecten richten zich namelijk op ongemotiveerde jongeren die het bovendien (nog) aan bepaalde capaciteiten ontbreekt om te starten op de arbeidsmarkt. Bij beide trajecten zijn de ontbrekende capaciteiten gespecificeerd als een mogelijke lichte verstandelijke beperking en gedragsproblemen. Het betreft jongeren die in het

onderwijs of de maatschappij moeilijk een plek kunnen vinden en ze hebben mogelijk een detentieachtergrond. De doelgroepen van de twee trajecten verschillen echter ook enigszins. De Nieuwe Kans richt zich op jongvolwassen mannen van 18 tot en met 27 jaar in Rotterdam, die worstelen met meerdere complexe problemen (werkloosheid, schooluitval, huisvestingsproblemen, contacten met justitie, financiële problemen en/of verslavings- en psychiatrische problematiek), waardoor ze niet of gebrekkig functioneren in de maatschappij en ook in de toekomst de aansluiting bij die maatschappij dreigen te verliezen. Het zijn niet alleen jongeren die door het Jongerenloket worden doorverwezen, maar ook door andere verwijzende partijen. Ook zijn er jongeren die bijvoorbeeld van oud-deelnemers over het traject hebben gehoord, en zichzelf komen aanmelden. Bij Tops4Jobs ligt de nadruk meer op de gedragsproblematiek van de jongeren, met name op het gebied van sociale vaardigheden en het leren omgaan met de problemen die hun gebrek aan sociale vaardigheden voor henzelf oplevert. In principe komen jongeren via het Jongerenloket naar Tops4Jobs, soms ook via reclassering.

veel aandacht voor sociale en basisvaardigheden

In beide trajecten wordt aandacht besteed aan het verbeteren van sociale vaardigheden - zoals bijvoorbeeld communiceren en omgaan met autoriteit - en aan praktische basisvaardigheden zoals budgetteren, rekenen en taal. De Nieuwe Kans richt zich daarnaast ook op het integreren van de jongeren in de 'mainstreamsamenleving' in plaats van de wereld van de straat. Onderdeel hiervan is bijvoorbeeld een heroriëntatie op de eigen levensdoelen (aandacht krijgen voor de waarde van huisje, boompje, beestje in plaats van snel geld verdienen). Tops4Jobs richt zich naast het verbeteren van sociale vaardigheden en praktische vaardigheden, op het laten toenemen van de zelfredzaamheid van de jongeren.

Betere sociale vaardigheden, een sterkere oriëntatie op de 'mainstreamsamenleving', en basisvaardigheden als rekenen en taal, zijn voor deze jongeren eerste voorwaarden voor arbeidsmarkt-integratie. Pas daarna kunnen zij zich gaan richten op het leren van moderne werknemersvaardigheden die nodig zijn op de hedendaagse arbeidsmarkt (zoals solliciteren, zelfpresentatie, netwerken en het benutten van hun eigen sterke kanten).

beroepsvaardigheden laaggeschoolde beroepen bij De Nieuwe Kans

Bij De Nieuwe Kans worden ook cursussen beroepsvaardigheden aangeboden om de toegang tot laaggeschoolde beroepen te vergemakkelijken. Het gaat om diverse cursussen, zoals werkplaatsveiligheid (VCA's) en cursussen voor een heftruckrijbewijs. In het traject zijn meerdere stagemomenten ingebouwd waarbij jongeren leren functioneren onder een voorman en fysieke arbeid leren leveren. Aan het einde van het traject is er een stageperiode van twee weken, waarin jongens dagelijks werken bij een groot palletbedrijf. Hierna wordt toegewerkt naar een baan, door onder andere specifieke korte opleidingen, zoals steigerbouwer of deskundig asbestverwijderaar. Ook probeert het traject jongeren te plaatsen op BBL-plaatsen, in samenwerking met de ROC's.

tijdsbesteding en -indeling

Beide trajecten zijn behoorlijk tijdsintensief, wat betreft de tijd die jongeren met trainers en begeleiders doorbrengen. In beide trajecten hebben jongeren ongeveer een half jaar lang, vier dagen per week een programma.

De Nieuwe Kans begint met een intakefase (vier weken) waarin de problematiek van de jongere, en zijn gewenste toekomst, in kaart worden gebracht. Ook zijn er maatschappelijk werkers die omstandigheden die deelname aan het traject in de weg staan, proberen op te lossen. Gedurende de intakefase en daarna volgen jongeren een lesprogramma in kleine groepen op gebied van taal, rekenen, sport, en werknemersvaardigheden (o.a. middels rollenspel). Met dit lesprogramma heeft het traject De Nieuwe Kans een redelijk schools karakter. Als dat nodig is, kunnen jongeren daarnaast ook door GGZ-zorgers begeleid worden die werken in het pand van De Nieuwe Kans.

Tops4Jobs heeft een wat minder schools verloop. In de intakefase bedenkt de begeleider samen met de jongere persoonlijke doelen (dit doel hoeft niet per se arbeidsmarkt gerelateerd te zijn, het kan bijvoorbeeld ook gaan om leren gezonder te eten) voor het traject. Na de intakefase begint de trainingsfase. Een training begint meestal met een kaartspelletje 'pesten'. Dit dient als sociale vaardigheidstraining, maar ook als gezamenlijke start waarin de groep wordt bijgepraat over hoe het met iedereen gaat. Er wordt vervolgens gezamenlijk een training gedaan of aan een project gewerkt. 's Middags gaan de jongeren naar een werkervaringsplaats buiten het traject.

In beide trajecten hebben jongeren daarnaast minstens wekelijks een persoonlijk gesprek met de begeleider(s). Tops4Jobs monitort daarnaast regelmatig de ontwikkeling van de sociale competenties van de jongere, aan de hand van een wetenschappelijk onderbouwde vragenlijst.²⁶²

ook re-integreren in de samenleving

Beide trajecten hebben nadrukkelijk elementen in hun aanpak waarbij de jongeren in aanraking komen met mensen buiten het traject. De Nieuwe Kans zet in op het in contact komen met de 'mainstream samenleving' door middel van bijvoorbeeld sportlessen bij het korps mariniers, bezoek aan een boerderij, bezoeken van groepen HBO- en WO-studenten aan De Nieuwe Kans en theaterlessen bij een theatervereniging. Het doel is de deelnemers kennis te geven van, en meer vertrouwd te maken met de wereld buiten 'de straat' (en overigens ook vice versa).

Bij Tops4Jobs hebben de jongeren 's middags een programma buiten het traject om, bijvoorbeeld een werkervaringsplek waar zij gastvrouw of -heer zijn. Op deze plek leren jongeren hun sociale vaardigheden te testen en gebruiken en worden nieuwe sociale uitdagingen beleefd. Hierop wordt in de persoonlijke begeleiding of de trainingen dan weer gereflecteerd.

voorbeeld van een training sociale en basisvaardigheden

Toen de rekenkamer bij Tops4Jobs was, waren de deelnemers en een begeleider bezig met opzetten van een nieuw project.²⁶³ In het project komen de verschillende leerdoelen van het traject (verbetering sociale vaardigheden, werken aan persoonlijke (psychische) aandachtspunten, maar ook basisvaardigheden als rekenen en budgetteren) naar voren.

²⁶² Deze is ontwikkeld door Peer van der Helm, lector jeugdzorg aan de Hogeschool Leiden. De vragenlijst gaat over vier sociale probleemsituaties waar jongeren, zo is aangetoond in onderzoek, vaak terecht komen.

²⁶³ Observatie rekenkamer.

De trainster licht toe dat zij met de jongeren een project gaat doen. Het idee is om samen met de jongeren een gezelschapsspel te verzinnen rond het thema Tops4Jobs. In het spel zal aan de orde komen wat jongeren leren bij Tops4Jobs, zoals bij het dagelijkse kaartspelletje 'pesten'. De trainster vraagt: "Wat hebben jullie allemaal geleerd van het spelletje pesten?" "Communiceren", zegt een jongere. Hierop antwoordt zij: "Wat is goed communiceren?" "Luisteren", zegt de jongere, "niet door mensen heen praten en als je iets niet snapt, moet je dat aangeven." De trainster vult aan dat daarom ook het grote vel met regels gemaakt is, dat aan de muur hangt. "We kunnen ook de persoonlijke doelen in het spel opnemen", oppert een andere jongere. De trainster stelt voor dat ze ook elementen van het programma zouden kunnen verwerken op de achterkant van de speelkaarten. Niet alle jongeren doen even actief mee. De trainster probeert iedereen erbij te betrekken door vragen te stellen. Ook zegt ze vaak 'heel goed' of 'goed idee'. Ze vertelt dat wanneer de jongeren een plan hebben, ze hiervoor budget kunnen aanvragen bij het hoofd van de organisatie achter Tops4Jobs. Hiervoor is dan wel een uitgeschreven plan nodig en een begroting. Om dit te kunnen realiseren, is er een taakverdeling nodig. De jongeren zijn het hiermee eens. "Zullen we eerst even pauze houden en dan nadenken over de taakverdeling?" stelt de trainster voor.

nazorg

Beide trajecten kennen ook nazorg nadat het traject is afgelopen. Bij De Nieuwe Kans is er nog twee jaar lang contact met deelnemers en er is ook een alumni club. Bij Tops4Jobs blijft de trajectgever ook in contact met de jongeren. Gedurende drie maanden kunnen jongeren nog een beroep doen op de begeleiding vanuit het traject.

- 7-4-3 kwadrant B: Challenge Sports, Heilige Boontjes en Talentontwikkeling is Topsport**
Kwadrant B omvat de trajecten Challenge Sports, Heilige Boontjes, en Talentontwikkeling is Topsport. Deze trajecten richten zich allemaal op jongeren die over het algemeen wel gemotiveerd zijn om te gaan werken, maar bepaalde op de arbeidsmarkt benodigde capaciteiten nog moeten versterken. De doelgroep onderscheidt zich van de jongeren van kwadrant A, omdat zij minder grote gedragsproblematiek en vaak een minder grote afstand tot de 'mainstream samenleving' hebben (ze zijn dus meer gewend en gemotiveerd om een 'gewone' baan te zoeken).

veel aandacht voor werknemersvaardigheden

Bij alle trajecten in kwadrant B worden met name werknemersvaardigheden aangeleerd. Het gaat om het vinden van vacatures en baankansen, solliciteren, zelfpresentatie, zien van de eigen talenten en het uitstippelen van de weg naar een passende baan. Ten opzichte van kwadrant A zijn de aangeleerde vaardigheden dus meer gericht op het zelf zoeken en behouden van werk. Er is veel aandacht voor solliciteren en het overwinnen van obstakels daarbij (zoals een gebrek aan zelfvertrouwen, voorbereiding of presentatievaardigheden) en voor het oefenen van bij de werkvloer passende omgangsvormen en gedrag. Bij Heilige Boontjes is het leren van deze vaardigheden sterk verweven met het werken in een koffiecafé. De jongeren leren daardoor naast werknemersvaardigheden ook specifieke beroepsvaardigheden voor de horeca (of distributie, al naar gelang de werkplek van de jongere in de B.V. Heilige Boontjes). Bij alle trajecten zijn ook één-op-één gesprekken tussen jongeren en persoonlijk begeleider(s) deel van de aanpak.

Onderling verschillen de trajecten uit kwadrant B wel enigszins wat betreft hun doelgroep en – in samenhang daarmee – het type capaciteiten dat zij beogen te versterken. Heilige Boontjes leert jongeren die meestal al veel meegemaakt hebben en een overlevingsmentaliteit hebben ontwikkeld, om zichzelf soepel in te passen in een

werkcultuur. De oriëntatie op de samenleving kan daarmee lijken op die van jongeren uit De Nieuwe Kans, maar deelname aan Heilige Boontjes vereist meer motivatie en capaciteiten, namelijk de capaciteiten en motivatie om een jaar lang vierdaagse werkweken te draaien in een koffiecfé en koffiebranderij. Talentontwikkeling is Topsport richt zich op vrouwen die met name aan hun zelfvertrouwen en arbeidsmarktorientatie willen werken, maar wel al veel andere capaciteiten hebben. Naast werknemersvaardigheden (cv en motivatiebrieven schrijven, solliciteren, jezelf presenteren, etc.) kunnen zij naar behoefte ook praktische basisvaardigheden leren of bijspijkeren (budgetteren, rekenen, taal). Ten slotte richt het traject Challenge Sports zich op een brede doelgroep. Het betreft jongeren die wel zelfredzamer zijn dan de deelnemers aan de trajecten uit kwadrant A: ze zijn in principe niet verslaafd of dakloos en hebben geen grote psychische problemen. Het traject biedt ook speciale keuzemodules voor jonge moeders. Naast werknemersvaardigheden en sociale vaardigheden kunnen jongeren er net als bij Talentontwikkeling is Topsport naar behoefte ook praktische basisvaardigheden leren of bijspijkeren. In de aandacht voor basisvaardigheden en zelfpresentatie lijkt Challenge Sports op de trajecten uit kwadrant A, maar de trainingsgroepen zijn hier flink groter, aansluitend bij de relatief meer gemotiveerde en capabele doelgroep van dit traject. Tegelijkertijd is de trainingsintensiteit er hoger dan bij Talentontwikkeling is Topsport (waar het programma slechts twee dagen per week beslaat en de deelnemers zich dus de rest van de tijd zelf moeten kunnen redden). Net zoals bij De Nieuwe Kans moeten deelnemers bij Challenge Sports en Talentontwikkeling is Topsport ook sporten. Dit is ter bevordering van de fitheid, mentale ontspanning en het zelfvertrouwen van de jongeren en het ontwikkelen van een gezonde levensstijl. Ook de professionele, inspirerende uitstraling van de locatie van Talentontwikkeling is Topsport, – het Excelsior stadion – moet inspireren tot het behalen van persoonlijke successen. Challenge Sports wil jongeren eveneens inspireren door behaalde successen van anderen. Enkele sporters en tv-persoonlijkheden geven daarom presentaties en trainingen aan de deelnemers. Daarnaast werkt Challenge Sports met ervaringsdeskundige coaches die ooit in een soortgelijke situatie als de deelnemers hebben verkeerd en hen nu begeleiden richting school of werk.

tijdsbesteding en -indeling

Wat betreft de intensiteit en tijdsindeling laten de trajecten grote verschillen zien. Challenge Sports beslaat in principe vier dagen per week gedurende 14 tot 26 weken.²⁶⁴ 's Ochtends zijn er vaak groepstrainingen.²⁶⁴ In de middag gaan de jongeren sporten of volgen ze keuzemodules. In tijdsindeling en intensiteit lijkt de aanpak van Challenge Sports daarmee op die van De Nieuwe Kans. Talentontwikkeling is Topsport biedt duurt tien weken, twee dagen per week. De deelnemers krijgen trainingen over onder meer cv's, motivatiebrieven, aan de slag gaan met je eigen ontwikkeling, etiquette en budgetteren. De deelnemers proeven ook even aan werk middels een werkstage. Deze stages vinden plaats bij bedrijven verbonden aan de maatschappelijke foundation van Excelsior (Excelsior 4all). Bij Heilige Boontjes bestaat het traject uit één jaar lang vier dagen per week werkend leren in een van de twee koffiecfs van de B.V. Heilige Boontjes. Deze opleiding gaat verder dan het aanleren

²⁶⁴ De groepstrainingen gaan onder andere over loopbaanoriëntatie/studiekeuze, schoolse/werknemersvaardigheden, lifestyle educatie (bijvoorbeeld zorg voor de eigen gezondheid maar ook gezinsplanning). De keuzemodules 's middags gaan over verschillende onderwerpen (zoals moeder-kind zorg, weerbaarheidstraining, een leerwerkplek zoeken, of taal en rekenen).

van vakvaardigheden, omdat de jongeren ook groeps- en persoonlijke begeleiding krijgen en geholpen worden met hun persoonlijke problematiek.

voorbeeld van een training in werknemersvaardigheden 'on the job'

De rekenkamer was aanwezig bij een training van Heilige Boontjes. In dit werkoverleg komt duidelijk naar voren dat de jongeren een werknemersrol krijgen binnen het traject en hierin ook serieus worden genomen. Tegelijkertijd leren ze ook dat aanwijzingen binnen een hiërarchische organisatie geen persoonlijke terechtwijzingen zijn, en dat zij hun overlevingsmechanismen van de straat hier dus niet in stelling hoeven te brengen.

De trainer geeft aan dat we het gaan hebben over een eerder besproken onderwerp, namelijk hoe het gaat op de werkvloer. Er wordt een rondje langs de deelnemers gemaakt. De trainer zegt: "Wees gericht op oplossingen, vertel wat je nodig hebt, vertel niet alleen wat er misgaat." Een van de jongeren vindt eerst dat hij geen persoonlijk probleem heeft op de werkvloer. De trainer vraagt door: "Spreek je uit man! Relax." De trainer slaat de jongere op de schouder. "Wat is dan voor jou een persoonlijk probleem? Ik heb iets opgevangen over rotklusjes? Alle muren hebben hier oren", zegt de trajectgever twee keer. Dan blijkt dat de jongere toch wat problemen ervaart met "rotklusjes". Dit blijkt te gaan over snel even koffie moeten maken en daarvoor uit de keuken geroepen worden. En leidinggevende X had gezegd dat hij een kopje van tafel moest halen, terwijl hij er zelf dichterbij stond. Bijna alle andere aanwezige jongere noemen soortgelijke ervaringen, die volgens hen getuigen van weinig respect voor hun. Nadat ze allemaal uitvoerig hebben kunnen spreken over hun ervaringen, brengt de trainer de organisatie van het koffiecafé nog eens onder hun aandacht. Zo is er een map waarin alle werkzaamheden staan beschreven. "Hierin staan geen gekke dingen", zegt de trainer, "zoals een walvis aan je voortanden over de Noordpool trekken." De dingen die er wel in staan zijn nodig om het café te laten draaien. "Weet je nog wat ik hier donderdag stond te doen?" vraagt de trainer aan een jongere. Het blijkt dat hij de wc's aan het schoonmaken was. De trainer wil laten zien dat niet alleen de jongeren 'de rotklusjes' krijgen. De trainer snapt anderzijds ook dat de jongeren nog moeite kunnen hebben met aansturing op de werkvloer. Hij geeft hierover een voorbeeld uit zijn eigen leven. Hij werkte toen voor een bouwbedrijf. De baas kwam binnenlopen en zegt: "Ben jij achterlijk of zo? Waarom ligt jou zoiel daar? Ga es opruimen." De trajectgever zegt: "Eerst heb ik de neiging: Noem je mij achterlijk?" De trainer balt zijn vuist. "Maar dan was ik ontslagen." De trainer richt zich op één van de jongeren: "Wat is er tegen-als je van iemand hoort: Hallo daar, ga eens snel opruimen." De jongere schrikt op en zegt direct verontwaardigd: "Tssss." "Maar daar ga je al." zegt de trainer, verwijzend naar de eerste reactie van de jongere. De leidinggevende X heeft een leiderschapsstijl waarin hij niet veel overlegt, zegt de trainer, en legt ook andere leiderschapsstijlen uit. Maar, zegt de trainer, dat doet leidinggevende X om het café goed te laten draaien, zoals haar dat ook bij een ander groot café is gelukt. Aan het einde van het gesprek geeft de trainer aan dat hij het signaal van de jongeren aan de leidinggevende zal doorgeven, en dat hij met de leidinggevende en ook met jongeren in gesprek zal blijven hierover.

nazorg

Na afloop van het traject hebben deelnemers van Challenge Sports gedurende een jaar nazorg van een coach, waar zij bij problemen ook terecht kunnen. Bij Talentontwikkeling is Topsport is nazorg geen onderdeel van het traject. Wel kunnen de jongeren de sportfaciliteiten van Excelsior blijven gebruiken en is de begeleider bereikbaar voor vragen. Heilige Boontjes biedt ten slotte waarschijnlijk de meest substantiële 'nazorg' mogelijk. Jongeren die het traject Heilige Boontjes geheel hebben doorlopen, krijgen in principe namelijk een baan aangeboden. Meestal is dit werk in

de B.V. maar als dit niet aanspreekt, regelt Heilige Boontjes via haar netwerk vaak een andere baan.

7-4-4 kwadrant C: Sagènn en Buzinezzclub

De trajecten Sagènn en Buzinezzclub zijn toe te rekenen aan kwadrant C. De trajecten richten zich namelijk op gemotiveerde jongeren die genoeg basiscapaciteiten hebben om te starten op de werkvloer. Aan deze trajecten kunnen dan ook geen jongeren deelnemen die geen vaste woon- of verblijfplaats hebben, die psychische problemen hebben of onvoldoende Nederlands schrijven en/of spreken. De trajecten besteden veel tijd aan het aanleren van het zelf uitstippelen van de weg naar een gewenste baan, ook als daar bijvoorbeeld eerst nog een nieuwe opleiding of een 'tussenbaan' voor nodig is. Bij de Buzinezzclub kan die 'baan' nadrukkelijk ook een eigen onderneming zijn. Bij Sagènn worden jongeren ingedeeld in sporen. Spoor 1 is voor jongeren die direct middelbaar zijn naar de arbeidsmarkt, bij spoor twee en drie heeft de jongere een matige tot iets grotere afstand tot de arbeidsmarkt die moet worden overbrugd.

veel aandacht voor persoonlijke arbeidsmarktoriëntatie

De jongeren die bij Sagènn in spoor 1 zitten volgen geen trainingen, zij worden door een jobcoach van Sagènn aan banen gematcht. Sagènn functioneert voor hen min of meer als laagdrempelig uitzendbureau. In de trajecten Buzinezzclub en spoor 2 en 3 van Sagènn staat het verbeteren en uitbreiden van de arbeidsmarktoriëntatie van de jongeren centraal, waarbij jongeren in vooral spoor 3 ook nog trainingen kunnen volgen op het gebied van basisvaardigheden (zoals taal, rekenen & budgetteren, zelfinzicht, gezondheid & zelfzorg en sociaal netwerk. Spoor 3 overlapt daarmee met kwadrant B).

Bij Sagènn (spoor 2 en 3) en Buzinezzclub werken jongeren aan hun individuele plan voor de weg naar een baan die bij hen past. Hen wordt ook meegegeven wat hierin realistische verwachtingen zijn. Bij Buzinezzclub wordt ingezet op de meest gewenste baan, maar met ook een plan b en plan c, voor het geval dat het eerst geformuleerde plan niet (meteen) lukt. Jongeren in beide trajecten worden daarnaast getraind in hun sollicitatievaardigheden en gecoacht zodat ze hun plannen kunnen waarmaken. Om hun toegang tot de arbeidsmarkt te vergroten legt Sagènn vaak vacatures aan de jongeren voor. De Buzinezzclub wil jongeren in staat stellen zelf te netwerken in het bedrijfennetwerk verbonden aan Buzinezzclub. Naast het aanleren van sollicitatievaardigheden richt Sagènn zich ook op het ontwikkelen van werknemersvaardigheden, namelijk het gedrag dat een werkgever van een werknemer verwacht.

tijdsbesteding en -indeling

Kenmerkend aan de trajecten uit kwadrant C is dat de trajecten veel meer aansturen op de eigen verantwoordelijkheid van de deelnemers. Het trainingsaanbod beslaat dan ook minder uren per week beslaat dan ook minder uren per week dan bij de trajecten in kwadrant A en (twee van de drie) trajecten in kwadrant B.²⁶⁵ Bij Sagènn wordt er één à twee dagdelen per week een training gegeven; afhankelijk van het spoor duurt

²⁶⁵ Bij Talentontwikkeling is Topsport is de intensiteit ook lager, wat ook maakt dat de deelnemers een mate van zelfstandigheid moeten hebben. De inhoud van de lessen richt zich daar echter veel meer op het aanleren van bepaalde capaciteiten die succesvol solliciteren in de weg staat. Hierdoor past dit traject niet in kwadrant C.

dit 3 of 9 maanden. De Buzinezzclub heeft een programma van een half jaar. Gemiddeld heeft de Buzinezzclub jongeren zes tot negen maanden in begeleiding. De intensiteit is in het begin acht trainingen/workshops per week die elk twee uur duren, later in het programma twee tot vier per week. Naast het trainingsprogramma werken jongeren op de locatie van de Buzinezzclub wekelijks meerdere tijdsblokken zelfstandig aan hun toekomstplan/plan en de realisatie daarvan.

De trainingsgroepen zijn bij beide trainingen groter dan in de trajecten uit kwadrant A en B gebruikelijk is (met uitzondering van Challenge Sports). Naast de groepstrainingen of workshops krijgen de jongeren ook persoonlijke begeleiding. Bij Sagènn hebben jongeren een jobcoach die bijstuurt als de doelen van de jongere uit beeld raken of als er grote problemen zijn. Jongeren kunnen altijd binnen lopen voor een gesprek met een jobcoach. Bij de Buzinezzclub kunnen jongeren terecht bij de verschillende vaste trainers/begeleiders en gastsprekers (inspirerende ondernemers / ervaringsdeskundigen). Daarnaast kunnen deelnemers zich laten begeleiden door een mentor. Dit is een vrijwilliger uit het netwerk van de Buzinezzclub.

voorbeeld van een training in sollicitatievaardigheden

De rekenkamer was aanwezig bij een training van de Buzinezzclub. Er waren die ochtend een stuk minder jongeren naar het traject gekomen dan gebruikelijk. De trainster maakte van de gelegenheid gebruik om drie jongeren te coachen op het gebied van sollicitatievaardigheden. ²⁶⁶

Een meisje geeft aan dat ze op eigen benen wil staan en een dagje wil meelopen bij een thuiszorginstantie. De trainster vraagt hoe ze dit wil realiseren, waarna het meisje antwoordt met: "stappen nemen". "Wat betekent dat precies, stappen nemen", vraagt de trainster haar. Het meisje zegt dat ze een dagje wil meedraaien bij de thuiszorg en hier twee thuiszorginstanties voor op het oog heeft. Misschien wil ze een opleiding van drie maanden of van een half jaar tot maximaal een jaar gaan volgen. Maar niet langer dan een jaar. Verder wil ze graag geld verdienen, het huis uitgaan en een rijbewijs halen. "Hoe ga je dat regelen?" vraagt de trainster verder. "Ik wil het zelf proberen en kijken." "Gaat het lukken met alleen maar kijken?" vervolgt de trainster. Hiermee duidt de trainster op de noodzaak van het aannemen van een actieve houding. "Ik ga langs bij thuiszorgorganisaties", antwoordt het meisje. "En dan? Wat neem je mee? Welke vragen ga je stellen? Ga je dan eerst op onderzoek uit?" De trainster vertelt het meisje dat de Buzinezzclub een vrouw in het netwerk heeft die in de zorg werkzaam is. Hier zou ze iets aan kunnen hebben. "Kijk wat je nodig hebt. Ga je ook oefenen in het langsgaan bij thuiszorgorganisaties?"

nazorg

Jongeren worden bij Sagènn een half jaar gevolgd. Indien ze tegen moeilijkheden aanlopen in deze periode kunnen ze bij Sagènn terecht, of Sagènn komt langs op het werk. Als een jongere binnen deze periode opnieuw werkloos raakt, stroomt hij terug het traject in. Bij de Buzinezzclub worden de members (trajectdeelnemers) na deelname 'Senior Members' Dit houdt in dat de jongeren blijvend hulp kunnen vragen aan de het traject en dat ze onderdeel zijn van het netwerk (wat ze ook kunnen benutten). Tot slot zijn er af en toe alumniactiviteiten. De 'members' kunnen ook contact houden met hun mentor en de trainers.

²⁶⁶ Observatie rekenkamer.

7-5 sturing op resultaten

Op basis van de contracten en subsidievoorwaarden van de onderzochte trajecten, stelt de rekenkamer vast dat de gemeente niet altijd stuurt op een doeltreffende besteding van de middelen die zij aan de trajecten besteedt. De gemeente heeft in slechts drie van de zes gevallen (één traject ontvangt geen subsidie meer) afspraken gemaakt over de uitstroom naar werk of school en dit ook als voorwaarde voor een gedeelte van de betaling opgenomen. De grootte van de uitstroom die deze drie trajecten moeten genereren is onderling verschillend. Het is voor de rekenkamer niet duidelijk hoe de hoogte van de uitstroomeis wordt bepaald. Daarnaast zijn er tussen de trajecten ook grote verschillen in de kosten per deelnemer per maand. Deze verschillen kunnen niet verklaard worden aan de hand van de intensiteit van het traject en de zwaarte van de doelgroep van de verschillende trajecten. De rekenkamer constateert daarom dat de gemeente bij inkoop en subsidiëring van trajecten niet eenduidig stuurt op doelmatigheid.

Om iets te kunnen zeggen over de mate waarin de gemeente stuurt op resultaten heeft de rekenkamer tevens de afspraken, die de gemeente met de zeven onderzochte trajecten heeft gemaakt, nader bestudeerd. De gemeente had in 2017 met zes van de zeven door de rekenkamer onderzochte trajecten een financiële relatie.²⁶⁷ Met deze zes trajecten heeft de gemeente afspraken gemaakt en deze opgetekend in een subsidiebeschikking of in een contract. Het zevende traject, Talentontwikkeling is Topsport, had tot 2017 wel een subsidierelatie met de gemeente (inclusief subsidiebeschikking), maar had deze in 2017 niet meer. In figuur 7-2 is van de onderzochte trajecten weergegeven hoeveel geld de gemeente aan het traject betaalt, hoeveel het traject (ongeveer) per deelnemer kost, en of (een deel van) de betalingsvoorwaarden zich richten op de uitstroom naar werk of school, of dat dit voor de betaling geen rol speelt.

²⁶⁷ De gemeente is in 2018 wederom een subsidierelatie aangegaan met het zevende traject, Talentontwikkeling is Topsport.

tabel 7-2: financieringsafspraken trajecten 2017

| traject | type financie ring | totaal bedrag | circa kosten per deelnemer | circa kosten per deelnemer per maand | betalingsvoorwaarden gericht op uitstroom naar werk of school |
|---------------------------------|--------------------|--------------------------|----------------------------|--------------------------------------|---|
| Buzinezzclub ²⁶⁸ | subsidie | € 355.680 ²⁶⁹ | € 4.500 | € 750 (duur 6 maand) | nee |
| Challenge Sports ²⁷⁰ | contract | € 172.000 ²⁷¹ | € 1.250 | € 350 (duur 3,5 maand) | nee |
| De Nieuwe Kans ²⁷² | subsidie | € 1.800.000 | n.v.t.* | n.v.t.* | ja |
| Heilige Boontjes ²⁷³ | subsidie | € 146.800 | € 7.000 | € 600 (duur 1 jaar) | nee |
| Sagènn ²⁷⁴ | contract | € 160.100 ²⁷⁵ | € 2.500 ²⁷⁶ | € 625 (duur 4 maand) | ja |
| Tops4Jobs ²⁷⁷ | subsidie | € 105.000 | € 3.500 | € 600 (duur 6 maand) | ja |

* In de subsidieverleningsbeschikking van De Nieuwe Kans is geen aantal te begeleiden jongeren vastgelegd, maar alleen een te realiseren succesvolle uitstroom (naar werk, school of zorg), ongeacht hoeveel begeleidingstrajecten hiervoor nodig zijn: De Nieuwe Kans moest in 2017 130 jongeren succesvol naar werk, school of een intensief zorgtraject begeleiden. De subsidie voor De Nieuwe Kans bedroeg in 2017 €1.800.000.

Zoals in tabel 7-2 te zien is, heeft de gemeente sommige trajecten op contractbasis bekostigd, een andere middels subsidie. Er zijn tussen de trajecten verschillen in de voorwaarden voor betaling die de gemeente hanteert. Bij drie trajecten is een gedeelte van de betaling afhankelijk van de gerealiseerde uitstroom van trajectdeelnemers uit de bijstand, terwijl dit bij de drie andere trajecten niet het geval is (zie laatste kolom in de tabel).²⁷⁸ Waarom de gemeente deze voorwaarde de ene keer wel en de andere keer niet toepast, is niet duidelijk. Indien de gemeente uitstroom wel als voorwaarde voor betaling hanteert, verschilt het te behalen uitstroompercentage. Bij Tops4Jobs is afgesproken dat minimaal 70% van de jongeren uitstroomt naar werk of

²⁶⁸ Gemeente Rotterdam, brief 'Subsidieverlening voor de uitvoering van de Buzinezzclub aanpak', 22 november 2016.

²⁶⁹ Dit bedrag is verstrekt voor de periode 1 oktober 2016 tot 1 februari 2017. In deze tijd draait de Buzinezzclub 2 groepen. Op jaarbasis zou dit €533.520,- euro zijn.

²⁷⁰ Gemeente Rotterdam, 'overeenkomst', 18 mei 2015.

²⁷¹ Het totaalbedrag is afhankelijk van het aantal deelnemers.

²⁷² Gemeente Rotterdam, 'Vaststellingsbeschikking', 3 oktober 2018.

²⁷³ Gemeente Rotterdam, 'Subsidieverlening ten behoeve van re-integratie van jongeren in de periode 1 jan tot en met 31 dec 2017', 13 februari 2017.

²⁷⁴ Gemeente Rotterdam, 'Inkoopovereenkomst', januari 2017.

²⁷⁵ Dit betreft het verwachte bedrag. Het totaalbedrag is afhankelijk van het aantal deelnemers, het maximale bedrag is €320.000,-.

²⁷⁶ Dit traject heeft 3 sporen met verschillende prijzen. De rekenkamer is voor de berekening van het middelste spoor (2) uitgegaan.

²⁷⁷ Gemeente Rotterdam, 'Verleningsbeschikking', 13 september 2016.

²⁷⁸ Buzinezzclub werkte van 2014 tot en met 2016 met een Social Impact Bond 100% 'pay for succes'. Aangezien gesprekken liepen voor een nieuwe Social Impact Bond, heeft de gemeente de periode 2016 tot 2018 overbrugd met een subsidie. Deze subsidievoorwaarden zijn voor dit rapport benut. Vanaf 2018 heeft de Buzinezzclub na het winnen van een aanbesteding wederom een 'pay for succes' contract. Meer informatie over deze betaalconstructie staat op: <https://www.rotterdam.nl/werken-leren/sib/>

school.²⁷⁹ Sagènn heeft een uitstroomprestatie-eis van 50%.²⁸⁰ De doelgroep van Sagènn heeft echter meer capaciteiten en motivatie heeft en zou dus gemakkelijker moeten kunnen uitstromen. De hoogte van het afgesproken uitstroompercentage van de trajecten is dus niet goed te verklaren op basis van de 'uitdagendheid' van hun doelgroep. Op basis hiervan stelt de rekenkamer vast dat de gemeente met haar betalingsvoorwaarden niet eenduidig stuurt op uitstroom uit de bijstand. Wanneer de gemeente hier wel op stuurt, is het bovendien voor de rekenkamer niet duidelijk hoe de hoogte van de uitstroomeis wordt bepaald.

De wijze waarop de gemeente de financiering heeft geregeld is ook per traject verschillend. Bij Sagènn betaalt de gemeente bijvoorbeeld per onderdeel van het traject (intake, trainingen, matching aan vacatures) bij andere trajecten is er een totaalprijs per deelnemer. De rekenkamer heeft daarom zelf berekend wat ongeveer de kosten per deelnemer zijn en per maand. Op basis van haar berekeningen stelt de rekenkamer vast dat de kosten per deelnemer per maand behoorlijk uiteenlopen: van € 350 tot € 750 euro per maand (uitgegaan van de gemiddelde trajectduur).²⁸¹ De rekenkamer heeft geen logische redenen kunnen vaststellen voor de variatie in de prijs van het traject. Het prijsverschil is bijvoorbeeld niet te verklaren aan de hand van de zwaarte van de doelgroep, de intensiteit van het traject (aantal uren programma per week) of het verwachte uitstroomeffect. De rekenkamer constateert daarom dat de gemeente bij inkoop en subsidiëring van trajecten niet eenduidig stuurt op doelmatigheid.

²⁷⁹ Gemeente Rotterdam, 'Verleningsbeschikking', 13 september 2016.

²⁸⁰ Gemeente Rotterdam, 'Inkoop overeenkomst', 6 juli 2016.

²⁸¹ Trajectduur is vastgesteld op basis van de trajectbeschrijving of op basis van de gegevens die de trajectgever hierover heeft verstrekt.

8 beleving jongeren trajecten

8-1 inleiding

Voor het beoordelen van de effectiviteit van het jeugdwerkloosheidsbeleid is ook de ervaring van de deelnemers belangrijk. De rekenkamer trof bijna geen gemeentelijke informatie aan over hoe jongeren de trajecten beleven en heeft mede daarom zelf trajectdeelnemers geïnterviewd. In dit hoofdstuk wordt dan ook de volgende onderzoeksvraag beantwoord:

Hoe beoordelen jongeren de trajecten?

Omdat in dit hoofdstuk de beleving van jongeren centraal staat, worden er geen normen gehanteerd. Het hoofdstuk begint met het algemene oordeel van door de rekenkamer geïnterviewde jongeren over het traject dat zij volg(d)en (8-2). Daarna wordt ingegaan op de factoren die van invloed waren op dit algemene oordeel (8-3). De laatste paragraaf beschrijft de verbeterpunten die jongeren voor hun traject noemden (8-4).

8-2 algemeen oordeel jongeren

In totaal zijn er 42 jongeren naar hun mening over het traject gevraagd. Hiervan waren er 34 positief, drie negatief en vijf positief noch negatief. Het oordeel is nauwelijks afhankelijk van welk traject zij volgden. De drie jongeren die negatief oordeelden, gaven als reden dat het traject voor hen te zwaar was. Voor twee van hen kwam dit doordat ze naast werkloos ook dakloos waren. De derde had ernstige psychische en fysieke klachten.

Zoals is beschreven in paragraaf 2-7, heeft de gemeente in JAS gesteld dat ze wilde “klankborden met jongeren die trajecten volgen.”²⁸² In het verslag van JAS over 2015 staat echter dat de “klankbordgroep bedoeld om jongeren te betrekken bij de aanpak” vanwege beperkte belangstelling bij jongeren slechts één keer had plaats gevonden en niet werd gecontinueerd.²⁸³ Ook in andere documenten door of voor de gemeente, komt de rekenkamer geen meningen van jongeren over de trajecten tegen. Uitzondering hierop is één studie die werd uitgevoerd op verzoek van de gemeente en waarvoor acht jongeren zijn geïnterviewd.²⁸⁴

Het gedocumenteerde inzicht van de gemeente in wat jongeren van hun traject vinden, is dus zeer summier. De ervaringen van jongeren zijn wel belangrijk, om te

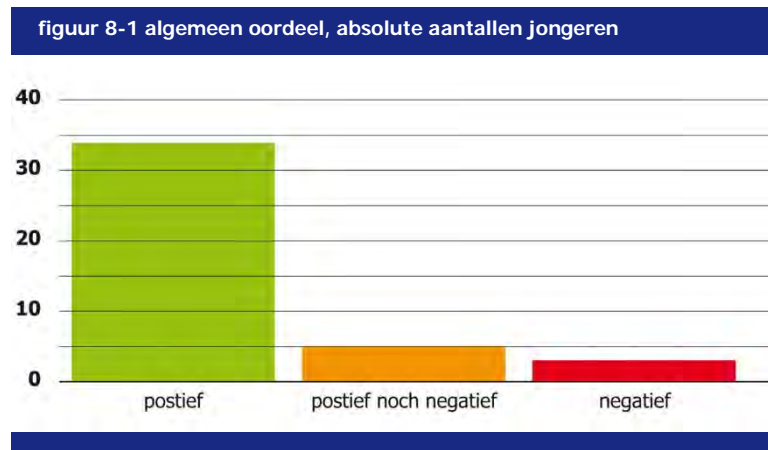
²⁸² Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid ‘Jongeren aan de Slag 2015-2018’, 2015, p. 23.

²⁸³ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieplan tegen jeugdwerkloosheid 2015 ‘Jongeren aan de slag. Verslag 2015 Plan 2016’, maart 2016, p. 8.

²⁸⁴ Hogeschool Rotterdam, ‘Fundament. Een onderbouwing van drie Rotterdamse aanpakken voor activering richting werk of school van kwetsbare, werkloze jongeren’. Zie bijlage 3 voor een uitgebreide beschrijving van deze studie. In ambtelijk wederhoor heeft de gemeente aangegeven dat er in de evaluatie van het JAS-project Skillzlab ook jongeren zijn geïnterviewd. De rekenkamer heeft dit niet kunnen verifiëren omdat de gemeente het document niet heeft opgestuurd.

begrijpen hoe en of de trajecten resultaat opleveren. Daarom heeft de rekenkamer 42 jongeren gevraagd naar hun beleving van het door hun gevolgde traject.²⁸⁵ Hun oordeel komt in deze paragraaf aan de orde. Hierbij moet worden opgemerkt dat de rekenkamer heeft gesproken met deelnemers en met enkele oud-deelnemers die het traject hebben afgerond. De rekenkamer heeft geen jongeren geïnterviewd die deze trajecten voortijdig verlieten.²⁸⁶ Deelnemers en oud-deelnemers oordelen waarschijnlijk gemiddeld positiever over hun traject dan jongeren die voortijdig zijn gestopt.

Ruim drie kwart van de geïnterviewde jongeren was (zeer) positief over zijn of haar traject. Dit waren in totaal 34 jongeren. Drie jongeren beoordeelden het traject negatief. Tot slot zijn er vijf jongeren wiens oordeel positief noch negatief was, of die zich onthielden van een oordeel (zie onderstaande figuur).



figuur door Rekenkamer Rotterdam.

positief oordeel

Zoals blijkt uit figuur 8-1, zijn de meeste jongeren positief over hun traject. Wel gebruiken de jongeren uit kwadrant-A trajecten (voor minder gemotiveerde jongeren), minder enthousiaste bewoordingen voor het uitleggen van hun positieve oordeel. Eén van hen doet dit bijvoorbeeld als volgt:

“Ja, en tot half drie ben je daar [op het traject]. Maar als je daar gaat, je tijd wordt beter dan gewoon zitten, je weet toch, zonder niks doen. Dat bedoel ik.”

Een gemotiveerde jongere beschrijft daarentegen haar C-traject uitgebreid, en met veel enthousiasme. Ze doet dit als volgt:²⁸⁷

“Ik ben hier gekomen, echt leuke mensen. Ik mag gewoon doen wat ik wil bijna. Ik vertel hun wat mijn probleem is, zij denken met mij mee, zij helpen mij. Ik krijg hier workshops die leerzaam zijn. Ik voel me gewoon om mijn gemak, ik kom niet met tegenzin.”

²⁸⁵ Dit is er één meer dan het aantal jongeren dat naar hun beleving van de dienstverlening van het Jongerenloket is gevraagd. Dit komt doordat een trajectdeelnemer buiten de gemeente woont en daarom geen ervaring heeft met het Jongerenloket van Rotterdam.

²⁸⁶ De rekenkamer heeft wel lange tijd geprobeerd een lijst met telefoonnummers van uitgevallen trajectdeelnemers te krijgen. Toen de gemeente deze lijst opleverde was de veldwerkperiode van de rekenkamer echter reeds voorbij.

²⁸⁷ Omwille van de anonimiteit zijn geïnterviewde jongens in dit hoofdstuk soms als meisje weergegeven, en meisjes soms als jongens.

Dat minder gemotiveerde jongeren ook minder uitgebreid en minder lovend spreken over hun A-traject, leidt echter niet tot een negatief oordeel over het traject. Ook deelnemers uit kwadrant A oordelen bijna allemaal algemeen positief en zien het nut van de trajecten in. De drie jongeren die wel een negatief oordeel vellen, hebben het gevoel dat het traject niet goed op hun behoeften aansluit. De jongeren hebben alle drie problemen die hun werkloosheid nog overschaduwen, zoals dakloosheid en ernstige fysieke en mentale problemen. Deze problemen worden door het traject niet opgelost, waardoor de jongeren zich niet op hun plek voelen. Een van de jongeren verwoordt dit als volgt:

“Eerlijk gezegd, dit sporten, voor mij heeft dit eigenlijk geen nut. Ik bedoel, je kan veel beter helpen om een woning, een werk- en leerplek voor mij te zoeken. Dat soort dingen.”

geen duidelijk oordeel

Tot slot zijn er vijf jongeren wiens ervaring met het traject niet positief en ook niet negatief was. Deze jongeren gaven bijvoorbeeld aan wel iets van het traject geleerd te hebben, maar hadden tegelijkertijd ook enkele verbeterpunten voor het traject. Eén deelnemer gaf aan dat zij te kort op het traject zat om zich er een mening over te kunnen vormen.

8-3 ervaren positieve factoren

Jongeren noemen verschillende factoren die bijdragen aan hun positieve waardering van het traject. Het gaat vooral om het feit dat zij er algemene arbeidsmarktvaardigheden opdoen. Dit wordt vooral opgemerkt door jongeren die een B- of C-traject volgen. Bij de twee trajecten waar jongeren (tevens) specifieke beroepsvaardigheden leren, zijn de deelnemers hier ook positief over. Jongeren uit B- en C-trajecten zijn ook vaak positief over de persoonlijke aandacht van begeleiders, terwijl verschillende jongeren uit A-trajecten blij zijn met de dagbesteding die het programma biedt. Ook over het sporten (onderdeel van drie trajecten) zijn verschillende jongeren enthousiast. Ze geven ook aan dat ze leren van andere deelnemers en van de ervaringsdeskundigheid van begeleiders. Ten slotte zijn jongeren uit C-trajecten positief over het feit dat het traject mogelijkheden biedt om potentiële werkgevers te leren kennen.

8-3-1 vooraf

Het grootste deel van de jongeren oordeelt dus positief over hun traject. Ze noemen verschillende factoren die bijgedragen hebben aan hun positieve oordeel. Deze worden in deze paragraaf behandeld, te beginnen bij de meest genoemde zaken.

8-3-2 arbeidsmarktvaardigheden

Zoals is beschreven in paragraaf 7-4, willen alle onderzochte trajecten jongeren vaardigheden aanleren waarmee ze zich beter kunnen redden op de arbeidsmarkt. Het gaat om vaardigheden die jongeren helpen om werk te zoeken (vacatures zoeken, solliciteren) en ook om vaardigheden die helpen om gevonden werk te behouden (zelfpresentatie, gedrag). Sommige A-trajecten bieden daarnaast ook lessen in basisvaardigheden als rekenen en taal.

De mogelijkheid om arbeidsmarktvaardigheden te leren, is ook wat de meeste geïnterviewde jongeren hebben genoemd als positief aspect van hun traject (23 jongeren). Zo leren jongeren hoe ze sollicitaties goed kunnen voorbereiden en hoe ze hun cv kunnen vormgeven. Een jongere uit een B-traject zegt bijvoorbeeld: “ze helpen

met een betere cv en ik krijg een stukje nog hulp bij solliciteren.” Een andere jongere beschrijft de sollicitatietraining meer uitgebreid:

“Ik leer gewoon tips, trucs, hoe je alles kan aanpassen. Dat leer ik bij dit traject. Want toen ik op school zat, kregen we een standaardformule. Maar hier zie ik van ‘hé, op school leren we een cv, maar hier leer ik ook van: m’n cv kan nog uitgebreider’. (...) Vandaag is er weer een mevrouw gekomen die heeft uitleg gegeven over hoe je kan presenteren, formuleren, informeren. En wat er gebeurt en hoe je je kan aankleden.”

Bij algemene arbeidsmarktvaardigheden hoort ook het jezelf kunnen presenteren tegenover werkgevers tijdens een sollicitatie. Sommige jongeren uit B- en C-trajecten zeggen dat ze op dit vlak in het traject hebben bijgeleerd. Zo zegt een jongere:

“En dan ging je met één van de drie begeleiders in een apart kamertje zitten. En dat was vooral voor mij [nuttig], omdat ik echt sollicitatiegesprekken moest oefenen.”

Een andere jongere zegt:

“Daar hebben ze mij geholpen door zelfverzekerder te worden. Hoe kan ik goed een sollicitatiegesprek binnenkomen? Wat moet ik wel zeggen, wat moet ik niet doen?”

Jongeren krijgen ook informatie over gewenst gedrag op de werkvloer. Een jongere in een B-traject geeft in dit kader aan dat hij ook leert wat bij werkgevers meestal wel en niet getolereerd wordt. Hij vertelt:

“Ik kom te laat, maar dat kan ik eigenlijk helemaal niet doen. Dadelijk werk ik ergens betaald, dan kan ik dat echt niet doen. Dus dat soort dingen leer ik hier echt aan te werken.

Een jongen uit een C-traject geeft aan dat hij er heeft leren praten voor groepen. Hij legt uit:

“Zoals het praten voor groepen, [ze leren je] bewust maken dat mensen je niet opeten als ze met je praten, dat soort dingen. Echt gewoon één-op-één trainingen en dan goed bespreken, dat heeft mij goed geholpen.

Jongeren uit de A-trajecten geven niet zo vaak aan dat ze algemene arbeidsmarktvaardigheden opdoen. Het gaat bij hen meer om het omgaan met hun problemen, het ontwikkelen van een nieuwe toekomstvisie en - bij De Nieuwe Kans - het opdoen van beroepsvaardigheden voor specifieke, laaggeschoolde beroepen (zie hieronder). Als jongeren uit de A-trajecten wel over arbeidsmarktvaardigheden praten, hebben ze het vooral over de lessen in de basisvaardigheden Nederlandse taal en rekenen. Zo zegt een jongere van De Nieuwe Kans:

“Ik ben in Nederland geboren, maar ik heb heel lang in een ander land gewerkt. Daarom was mijn Nederlands niet zo goed. Maar nu kan ik heel veel beter dan de eerste keer als ik gekomen ben. Daarom ben ik bij De Nieuwe Kans.”

8-3-3 vaardigheden specifieke beroepen

Bij de trajecten Heilige Boontjes en De Nieuwe Kans kunnen jongeren ook specifieke beroepsvaardigheden leren. Bij Heilige Boontjes leren jongeren werkende weg horecavaardigheden en kunnen ze cursussen doen, zoals Sociale Hygiëne en EHBO. Bij

De Nieuwe Kans kunnen jongeren certificaten werkplaatsveiligheid (VCA) en heftruckbediening halen en doorgeleid worden naar leerwerktrajecten in de steigerbouw en asbestverwijdering.

De helft van de geïnterviewde deelnemers haalt de trainingen in beroepsvaardigheden aan als ze hun oordeel over het traject geven. Een deelnemer van De Nieuwe Kans vertelt bijvoorbeeld:

“De trainingen die ze geven, dat is wel allemaal mooi meegenomen [...] de certificaten die ik hier kan halen, die zou ik wel gewoon willen behalen. En daaruit ga ik kijken van, oké, ik heb nu mijn VCA, ik heb misschien straks mijn heftruck, wat ga ik doen?”

Een andere jongere die het traject al afgerond heeft, is positief over de mogelijkheid die dit traject hem bood voor een opleiding tot asbest verwijderen. Hij zegt:

“Vanaf daar ben ik mijn driedaagse cursus gaan doen, voor asbest. Interviewer: En hoe bevalt dat? Jongere: Tot nu toe is het wel de leukste baantje wat ik heb gehad.”

Jongeren bij Heilige Boontjes vertellen dat ze er hebben leren koffie branden en bedienen en ook certificaten hebben gehaald die nodig zijn om door te groeien in bijvoorbeeld de horeca. Een jongere zegt:

“Wat ik nog meer heb gedaan is mijn Sociale Hygiëne 1 (certificaat). Nou ben ik bezig met 2. Want ik wil toch te allen tijde mijn eigen ondernemer worden.”

8-3-4 persoonlijke aandacht, ‘gezien worden’

Het aanleren van werknemers- en beroepsvaardigheden wordt door de meeste jongeren genoemd als positief punt van traject. Maar bij de B- en C-trajecten brengen bijna net zo veel jongeren (ook) een ander positief punt naar voren (dertien jongeren). Dit is de persoonlijke aandacht die zij krijgen van begeleiders of trainers. Deze persoonlijke aandacht wordt veelal beschreven als trainers of begeleiders die “om je geven”, of je als persoon “zien staan”. Een van de jongeren licht dit als volgt toe:

“Ze geven jou de nodige duw mee in je rug. Niet in de zin van, jij bent nummer 24597, die kant op. Nee, individuele begeleiding is in dit geval erg sterk hier.”

Een andere jongere zegt dat de persoonlijke aandacht maakt dat ze zich begrepen voelt:

“[De trainer] is heel erg inspirerend en heel hyper en blij en altijd heeft ze wel een goede tip gegeven. Een realistische tip. Niet iets van “oh, ik zeg maar wat”. Maar ook gewoon dat ze gewoon meeleeft. En dat is heel leuk, omdat je het gevoel krijgt dat je begrepen wordt.”

Een derde jongere beschrijft dat de persoonlijke aandacht ertoe leidt dat hij zich opener opstelt:

“Ik vertel nooit van wat er met mij is of wat dan ook, ik praat er gewoon nooit over (...) En ik heb gewoon met een van de begeleiders gemerkt dat ik gewoon... ik mag af en toe gewoon uit mijn schulp komen en een mening geven, ik mag er gewoon zijn. En dat heb ik hier wel geleerd.”

Voor sommige jongeren plegen begeleiders dan ook bijzonder veel inzet, zo blijkt uit enkele interviews. Een jongere vertelt:

“Ik ben echt heel goed geholpen door (de begeleidster). Ze heeft me echt een beetje erdoorheen gesleept. En eigenlijk ook, ik heb haar wel eens privé gebeld op een zondag, dat ik het even niet meer zag zitten. Ze nam gewoon de telefoon op, ze heeft me geholpen. ‘s Avonds belde ze nog even om te kijken hoe het met me ging.”

Jongeren uit de A-trajecten noemen brengen niet vaak naar voren dat ze een persoonlijke band met hun begeleiders hebben. Hierbij speelt waarschijnlijk een rol dat zij, zoals eerder opgemerkt, vaak korter in hun antwoorden zijn, dan de jongeren uit de B- en C- trajecten. Wel vertellen sommige jongeren van de A-trajecten dat de sfeer er “gezellig” of “warm” is, en anderen dat begeleiders echt hun best doen om je te helpen naar jouw persoonlijke doel, of dat nu school of werk is.

8-3-5 hulp andere problemen

Een factor die relatief vaak door jongeren uit de A- en B- trajecten wordt gemeld, is dat ze hulp hebben gekregen voor andere problemen naast hun werkloosheid. Jongeren beschrijven onder meer dat het project heeft geholpen bij het zoeken naar een tandarts, bij het aanpakken van hun verslaving of het aanpakken van schulden (acht jongeren).

Voor twee toen dakloze geïnterviewde jongeren, regelde hun traject zelfs een woonruimte. Een van hen vertelde dat het traject contact legde met een woningcorporatie en garant staat voor de betaling van de huur:

“Ik heb sinds kort mijn eigen woning met dank ook aan twee trainers van hier, die hebben mij er bij geholpen ook.”

De andere ex-dakloze jongere vertelt:

“Zij hebben me gewoon een huis gegeven waar ik kan slapen, kan eten, alles. Ze hebben meubilair voor me gehaald. Ze hebben boodschappengeld aan me geven.”

Opgemerkt moet worden dat beide trajecten niet ingericht zijn op dakloze jongeren, en dat dit ook in de trajectkiezer voor jongerencoaches is aangegeven (zie bijlage 5 voor een uitgebreide beschrijving van de trajecten en hun doelgroep). Deze twee jongeren kwamen toch via het Jongerenloket het traject binnen en vervolgens merkte de trajectgever dat zij dakloos waren. De trajectgevers regelde huisvesting voor deze twee jongeren, zodat ze toch konden deelnemen. Beide trajectgevers gaven echter naar de rekenkamer aan dat zij vinden dat dit eigenlijk de taak van het Jongerenloket is. Zoals uit eerder onderzoek van de Rekenkamer Rotterdam blijkt, kende de gemeentelijke opvang van dakloze jongeren echter de laatste jaren wachtlijsten. ²⁸⁸

8-3-6 dagbesteding

Een andere positieve factor die jongeren uit A- en B-trajecten vaak uitspreken, is dat het traject hen een welkome dagbesteding biedt (twaalf jongeren).

²⁸⁸ Rekenkamer Rotterdam, ‘Niet thuis geven: Onderzoek naar de keten voor maatschappelijke opvang in Rotterdam’. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2018.

De meeste van deze jongeren vinden het prettig om iets te doen te hebben, zodat hun tijd niet nutteloos voorbijgaat en ook om de verveling te bestrijden. Een deelnemer van Heilige Boontjes geeft aan dat het vierdaagse weekprogramma hem weer structuur in zijn leven geeft. Bovendien komt hij na een dag werken moe, maar voldaan thuis. Hij zegt:

“Je bent heel hard aan het lopen, dus als je thuiskomt voor dat je iets hebt bereikt. Je bent ook gewoon kapot ook gewoon.”

Voor vier jongeren met grote problemen naast werkloosheid, is het hebben van een dagbesteding van nog groter belang. Twee van hen geven namelijk aan dat het fijn is om overdag bezig te zijn, omdat ze ook proberen van hun verslaving aan drugs, drank of gamen af te komen. Een van hen zegt dat hij flink minder is gaan gebruiken nu hij overdag bezig is en er ook in de gaten wordt gehouden (meer dan vroeger op school het geval was). Hij vertelt:

“Ja, dat had ik zonder dit [het traject] nooit kunnen doen. Ik heb altijd op moeilijke dagen ofzo, de deur is hier altijd open dus als ik niet hoefde te werken en ik voelde dat ik het lastig kreeg dan ging ik gewoon hierheen en er was altijd wat te doen. En dan zat in mijn hoofd wel wat anders (dan de verslaving) en ik ging weer naar huis en ik was weer clean.”

De twee andere jongeren zijn dak- of thuisloos en hebben ook daarom grote behoefte aan iets te doen overdag. Een meisje dat alleen 's avonds en 's nachts in de opvang voor dakloze jongeren terecht kan, geeft aan: *“het is sowieso beter, want anders ben ik nu gewoon op straat aan het lopen.”* Zij is blij dat haar traject ook dagelijks ontbijt aanbiedt. Dit geldt ook voor een ex-delinquente, dakloze jongere deelnemer van een ander traject. Hij vertelt bovendien dat hij zich door het hebben van een dagbesteding voor het eerst in tijden weer een beetje “normaal” voelt:

“Nu is de eerste keer in jaren tijd dat ik een soort normale iets gevoel heb, zeg maar, een soort school en werk of zo. Dat is het eerste van, ja, ik heb (de afgelopen jaren) alleen maar opgestaan eigenlijk met het idee van: ‘wat ga ik vandaag eten, wat ga ik vandaag pikken, wat ga ik vandaag [doen]?’”

8-3-7 sporten voor meer ontspanning en gezondheid

Bij de trajecten Challenge Sports, Talentontwikkeling is Topsport en De Nieuwe Kans bestaat een deel van het programma uit sporten. Zeven geïnterviewde jongeren hebben dit sporten genoemd als iets waar zij van opknappen. Jongeren geven bijvoorbeeld aan dat zij door het sporten hun hoofd kunnen leegmaken. Zo zegt een deelnemer:

“Elke ochtend gaan we dan met de dames sporten en dan na het sporten, ik zie ook aan de [andere] dames, het is een opluchting. Je bent aan het sporten- Sporten doet iets met je, ik weet niet hoe ik het moet uitleggen, je voelt je dan ontspannen, je kan dan beter nadenken.”

Een andere deelnemer legt uit dat het sporten hem afleiding en een uitlaatklep voor frustraties biedt:

“Die situatie wordt niet beter, omdat ik eigenlijk een beetje in mijn hoofd negatief blijf. Tegenslag en zo. Dus dat ik een beetje afleiding heb, dat is heel goed. Sporten en zo (...). Ik

denk als ik anderhalf uur lang een beetje [sport], [dat dat] die tegenslag er toch wel uit gooit."

Een derde jongere heeft gemerkt dat hij door sporten gezonder is gaan leven en zich beter voelt:

"En sporten helpt echt, heeft me ook heel erg geholpen, psychisch. Lichamelijke beweging en werken aan je lichaam en aan je conditie, aan je gezondheid. Ik ben op mijn eten gaan letten en dat soort dingen. Ik eet veel gezonder en- Dat heeft me gewoon in heel veel aspecten gestimuleerd zeg maar. Dat ik dacht 'nou, dat kon echt wel eerder'."

Ten slotte geeft een dakloze jongere aan "een echte sporter" te zijn. Het sporten is voor hem een welkome uitlaatklep. Hij ervaart namelijk veel stress en zorgen in zijn dakloze bestaan.

8-3-8 leren van anderen

Twee trajecten zetten in op rolmodellen uit de sport om jongeren te inspireren tot nieuwe ambities en bijbehorende aanpak. De geïnterviewde jongeren vertellen echter niet zozeer dat zij inspiratie krijgen van 'geslaagde' volwassenen. Ze geven vooral aan dat zij leren van de aanpak van mensen die in hetzelfde schuitje hebben gezeten. Jongeren uit de B- en C-trajecten brengen dit naar voren.

In de eerste plaats zeggen jongeren te leren van de ervaringsdeskundigheid van de trainers (zeven jongeren). Een meisje denkt bijvoorbeeld dat de trainers haar beter begrijpen, omdat ze zelf ook werkloos zijn geweest en dit hebben overwonnen:

"De meeste mensen die hier werken, begeleiding, die hebben hier zelf ook in het traject gezeten. Dus die begrijpen het een beetje beter dan iemand die hier gewoon werkt en hier zijn werk doet. Want die hebben hetzelfde meegemaakt hè, dus meer ervaring."

Een jongen vertelt ook dat de ondersteuning met name zo goed is, omdat trainers uit eigen ervaring weten waar ze over praten:

"Kijk, ik ben hier terechtgekomen en ik heb, de trainers ja, die, die weten zich goed in mijn schoenen te verplaatsen. Want zij hebben ook ooit in een bijstandsuitkering, in een uitkering gezeten, die hebben ook gestudeerd, die hebben ook nog ambities om verder te komen met hun leven. De trainingen en workshops die ze geven die zijn echt, daar heb ik wat aan. Soms pak ik er echt heel veel dingen uit mee."

Een derde jongere geeft aan dat zijn trainer niet alleen weet wat werkloosheid is, maar ook ervaring heeft met verslaving. Hij merkt dat zijn begeleider hem daardoor beter kan begeleiden, onder meer omdat de trainer doorheeft wanneer hij weer terugvalt in zijn verslaving.

Daarnaast geven jongeren aan dat ze leren van de ervaringen en verhalen van andere trajectdeelnemers (elf jongeren). Dit geeft in de eerste plaats een gevoel van herkenning, en vaak ook relativering van de eigen problematiek. Een van de jongeren zegt hierover:

"Ik maakte het hier voor het eerst mee dat ik jongeren om me heen had die in hetzelfde schuitje als mij zaten, of hebben gezeten, of zitten, waar ik in zat. En dat ik ook op een

gegeven moment een gevoel kreeg met die jongeren van, o, weet je, ik heb dat ook meegemaakt.”

Door over gedeelde ervaringen te praten is er ook ruimte voor reflectie, en daardoor kunnen jongeren ook op oplossingen komen. Zo vertelt een jongere:

“Wanneer je andermans verhalen ook hoort, want dan hebben we groepsbesprekingen en zo, dan delen we elkaars ervaringen en elkaars knelpunten. Want je kan heel veel van elkaar leren.”

8-3-9 toegang tot werkgevers

Bijna alle onderzochte trajecten proberen jongeren in contact te brengen met werkgevers die mogelijk vacatures voor hun hebben. Zeven deelnemers (van B- en C-trajecten) noemen dit ook als een positief punt van het traject. Zo zegt een deelnemer:

“Ze hadden ook zelf bedrijven uitgenodigd. Waardoor wij er meer mee kwamen om vragen te stellen aan het bedrijf. En het bedrijf ook ons kon ontmoeten dus dat was echt heel erg leuk.”

Een andere jongere vindt ook dat haar traject met veel werkgevers in contact staat. De jongeren kunnen bovendien via stages deze werkgevers beter leren kennen. Ze zegt:

“Het is toch groot, die netwerken die hier ook binnenkomen. Ook omdat we dan op snuffelstages gaan.”

Jongeren bij de Buzinezzclub worden uitdrukkelijk gestimuleerd om zelf te netwerken onder bedrijven en professionals die bij het traject betrokken zijn.

“Ze hebben zelf ook gewoon echt een netwerk dus ze zeggen ook, jij wilt dit gaan doen in die branche? Ik ken daar wel iemand, en die, dat bedrijf heeft nog een vacature.”

8-3-10 verbetering psychisch welzijn

Relatief veel jongeren zeggen dat ze psychisch beter in hun vel zitten dan voor hun deelname aan het traject. Hoewel dit vaak niet een expliciete doelstelling van de trajecten is, werd dit wel meermaals genoemd (elf jongeren). Deze jongeren vertellen psychische klachten te hebben gehad, maar vinden dat deze door het traject minder zijn geworden. Ook geven zij aan weer ‘vertrouwen in de toekomst’ en meer eigenwaarde te hebben. Een jongere vertelt bijvoorbeeld:

“Ik heb de afgelopen tijd heb ik veel gesprekken gehad, ook dankzij hun workshops heb ik ook daarvan goede dingen meegepikt waardoor ik eigenlijk in het gesprek wat kalmer ben, ik zit lekkerder in mijn vel, niet nerveus eigenlijk. Dus als ik mezelf vergelijk met een jaar geleden, dat is echt een grote verbetering voor mijn gevoel. Want dat was echt tegenzin en nu is het echt, ik ga ervoor. Ik voel me nog niet echt 100 procent echt, want je zoekt, je bent nog steeds werkzoekend. Maar een grote verbetering.”

Een andere jongere heeft tijdens het traject ook weer vertrouwen in de toekomst gekregen. Ze geeft aan dat ze niet meer wist wat ze moest doen en het gevoel had op een dood spoor te zitten. Op het traject werd ze uitgedaagd om weer na te denken over haar toekomst en kreeg ze sollicitatietips en vacatures aangereikt, waardoor ze weer een perspectief op werk begon te zien:

“Want voordat ik hier kwam was ik even- Ik was zo erg gestrest en depressief, dat ik even niet wist wat ik moest doen. Het leek alsof ik gewoon dom was. Ik wist gewoon echt niet wat ik moest gaan doen, want ik was zo erg naar beneden gezakt.”

Een derde jongere vertelt dat hij dankzij het traject uit een dal is gekomen:

“En ja, in de meeste dieptepunt van mijn periode toe, heeft (mijn traject) mij echt de goede richting ingestuurd. Dat is het lichtpuntje in mijn duisternis geweest toen, terwijl ik eigenlijk heel erg weinig wou weten van deze mensen.”

Sommige jongeren geven ook aan dat hun algemene instelling is veranderd. Ze zijn tot het inzicht gekomen dat je “kansen moet pakken” of vinden dat zij nu beter kunnen relativeren en positief blijven.

8-4 genoemde verbeterpunten

Niet alle jongeren zijn positief over hun traject en sommigen hebben wel een positief algemeen oordeel, maar noemen ook enkele verbeterpunten. Verschillende jongeren uit A-trajecten vinden dat ze te veel moeten praten en stil zitten. Omdat het om minder gemotiveerde jongeren gaat met meestal een laag onderwijsniveau, hangen deze klachten samen met zaken die moeilijk voor hen zijn. Jongeren uit de C-trajecten zouden soms juist willen dat hun traject wat intensiever en meer gestructureerd was.

Niet alle jongeren zijn positief over hun traject. Anderen hebben wel een positief algemeen oordeel, maar noemen desgevraagd ook enkele verbeterpunten.

In de eerste plaats vinden verschillende jongeren uit A-trajecten dat er op het traject te veel gepraat wordt, dat het saai of vermoeiend is (zes jongeren). Een jongere vindt bijvoorbeeld de inhoud van de lessen maatschappijleer “gezeik”. De lessen zijn heel interactief en je moet mee doen. Andere jongeren geven aan het praten “vermoeiend” of “irriterend” te vinden.

Dat deze jongeren moeite hebben met praten en tijd doorbrengen in een schoolse setting, is te begrijpen vanuit het profiel van de doelgroep van deze A-trajecten. Ze zijn immers gericht op jongeren zonder veel motivatie en zonder startkwalificatie. Het zijn jongeren die op school vaak al zijn vastgelopen en daardoor vaak minder openstaan voor schools leren. Verder proberen deze trajecten jongeren een nieuwe oriëntatie op hun sociale functioneren, dan wel hun plaats in de samenleving aan te leren, hetgeen voor deze jongeren best een opgave is. Ten slotte hebben deze jongeren vaak grote problemen naast hun werkloosheid die veel van hun aandacht eisen, waardoor hun concentratievermogen afneemt. Zo beschrijft een dakloze deelnemer:

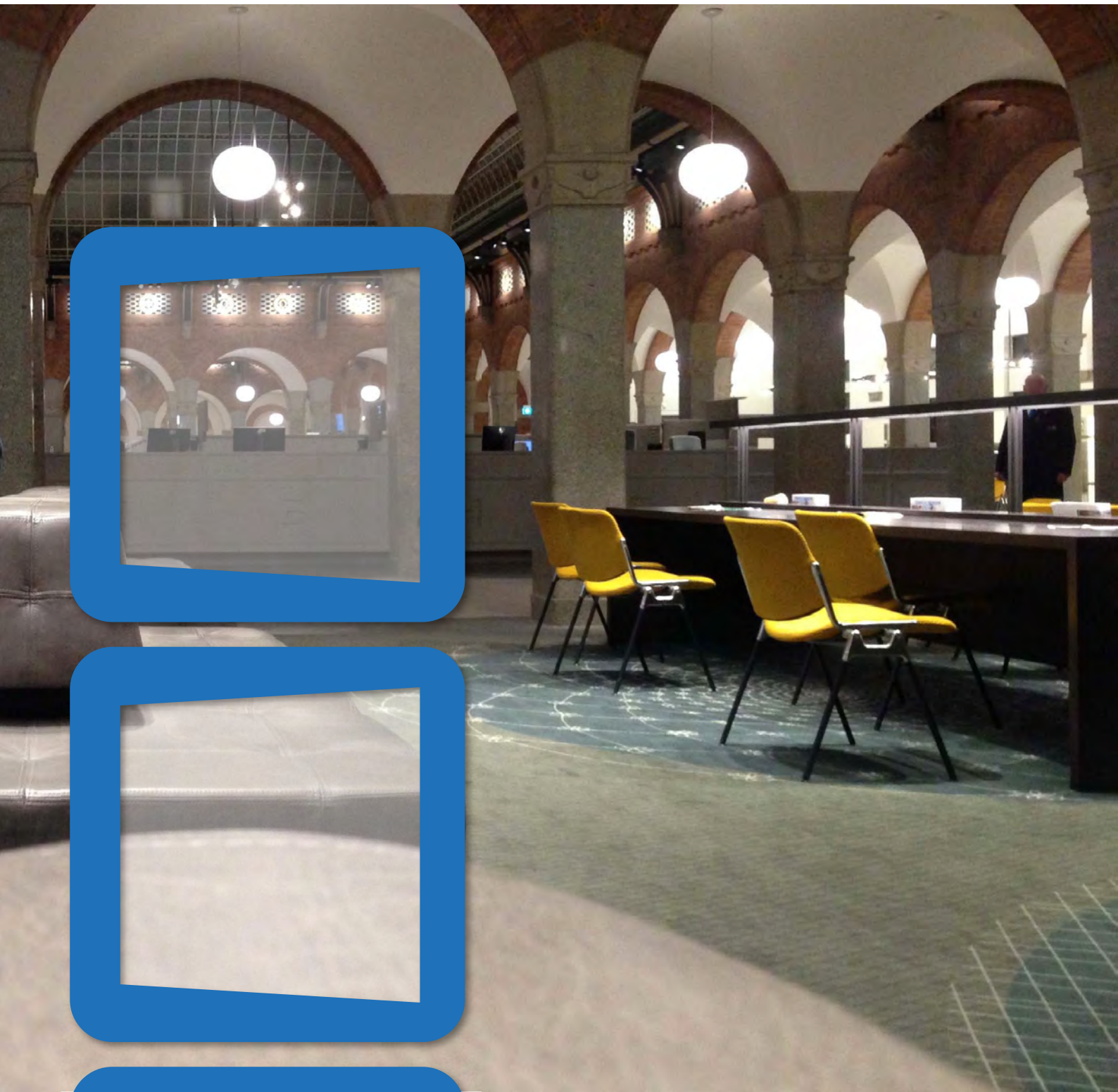
“Ik weet niet, ik vind gewoon dat ze minder moeten praten, ze praten echt veel voordat je begint en zo. En ik weet niet, ik ben nog niet in die fase dat ik echt heel lang kan luisteren, ik ben snel afgeleid.”

Jongeren aan de B-trajecten hebben bijna geen verbeterpunten genoemd, maar jongeren aan de andere kant van het spectrum- de C trajecten- wel. Vaak koppelen ze hier meteen een suggestie aan om het traject te veranderen. Eén jongere zou graag zien dat het lesrooster eerder verspreid werd, een andere zou graag meer workshops per week volgen en een derde (uit een B-traject) heeft een bepaalde

arbeidsmarktsector gemist in het aanbod van bedrijfsbezoeken. Een laatste jongere is door zijn project naar verschillende werkgevers geleid voor laaggeschoold tijdelijk werk. Dat werkt veel vaak tegen. Hij zou liever een proef dag volgen en daarna pas het arbeidscontract tekenen. Met uitzondering van deze laatste tip, betreffen de suggesties in dit kwadrant daarmee allemaal aanwijzingen om de trajecten intensiever en/of meer gestructureerd te maken.

8-5 ervaren resultaten

De meeste gesproken projectdeelnemers hadden het traject op het moment van het interview nog niet afgerond. De interviews zijn dan ook gehouden om te zien of de trajecten aansluiten bij wat jongeren belangrijk vinden en er uit willen halen, niet als studie naar eindresultaten. Als jongeren wel al resultaten van het traject voor hen zelf beschrijven, gaat het vaak over uitzicht hebben op een baan, opleiding of stage. Ook aangeleerde werknemersvaardigheden, zelfvertrouwen en toegenomen fysieke of mentale gezondheid, worden vaak genoemd als persoonlijke opbrengst (zie hierboven).



9 resultaten

9-1 inleiding

In dit hoofdstuk beoordeelt de rekenkamer in hoeverre de doelstellingen van JAS zijn behaald, en of te bepalen is welke invloed de gemeente hierop heeft gehad. Ook heeft de rekenkamer onderzocht hoe de bijstandstrajecten van jongeren de laatste jaren verliepen. Hoe lang waren jongeren bijstandsafhankelijk? Konden jongeren die uitstroonden daarna lange tijd zonder uitkering vooruit of meldden zij zich na korte tijd weer? De gemeente bekijkt zelf namelijk alleen hoe jongeren de bijstand uitstromen, maar niet of zij daarna weer snel terug komen. Voor een duurzame aanpak van jeugdwerkloosheid, is het wel van belang dat jongeren niet slechts kortdurend naar werk worden begeleid, maar echt een start kunnen maken op de arbeidsmarkt. Uiteindelijk komt daarmee in dit hoofdstuk de volgende onderzoeksvraag aan de orde:

In hoeverre zijn de doelstellingen van JAS gehaald, in welke mate heeft de gemeente daar aantoonbaar aan bijgedragen en hoe duurzaam was de bereikte bijstandsuitstroom?

Bij het beantwoorden van deze onderzoeksvraag wordt gebruikgemaakt van de volgende normen:

tabel 9-1: normen

| norm | paragraaf |
|--|-----------|
| De gemeentelijke doelstellingen op het gebied van jeugdwerkloosheid zijn gerealiseerd. | 9-2 |
| De gemeente heeft inzicht in haar bijdrage aan deze resultaten. | 9-3 |
| De aanpak resulteert in een duurzame uitstroom uit de bijstand. | 9-4 & 9-5 |

9-2 realisatie doelstellingen JAS

Van de drie doelstellingen van JAS over de 'begeleiding naar werk en school' zijn er twee grotendeels behaald. Het gaat om de doelstelling over bijstandsuitstroom naar werk en de doelstelling over de omvang van het bijstandsbestand. De derde doelstelling betrof de uitstroom 'om overige redenen inclusief uitstroom naar school'. Deze is niet behaald, met name omdat de uitstroom naar school achterbleef. Wat betreft de JAS-programmalijn 'begeleiding naar werk en school' zijn dus twee van de drie doelstellingen grotendeels behaald, en één doelstelling is niet behaald.

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 hebben de Rotterdamse beleidskaders op het gebied van werkloosheid ten doel dat alle Rotterdamse jongeren op school zijn of, als school niet mogelijk is, naar werk of school worden begeleid, zo nodig in combinatie met zorg. Daarbij heeft JAS ook kwantitatieve doelstellingen benoemd. Een daarvan – betreffende aantallen werkzoekende jongeren in Rotterdam – heeft de gemeente

losgelaten. Sindsdien hebben de doelstellingen alleen nog betrekking op aantallen bijstandsjongeren, namelijk de omvang van het bestand en de jaarlijkse in- en uitstroom (zie paragraaf 2-5). De doelstelling over bijstandsinstroom komt voort uit de programmalijn over preventie van jeugdwerkloosheid, die buiten de scope van dit rapport valt.

Het college stuurde de raad drie keer een jaarrapportage over het verloop van JAS in het voorgaande jaar. Onderstaande tabel toont de daarin gerapporteerde cijfers voor de doelstellingen aangaande begeleiding naar werk en school.

tabel 9-2: rapportage over de doelen van de tweede programmalijn

| | 2015 | 2016 | 2017 |
|--|------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|
| uitstroom naar werk | 607 13% boven doelstelling | 523 7% onder doelstelling | 672 14% boven doelstelling |
| uitstroom om andere redenen (incl. naar school) | 1.414 16% onder doelstelling | 1.122 28% onder doelstelling | 1.075 28% onder doelstelling |
| omvang jongeren in de bijstand ²⁸⁹ | 2.337 1% boven doelstelling | 2.265 10% onder doelstelling | 1.933 18% onder doelstelling |

bron: data uit jaarverslagen JAS 2015, 2016 en 2017, figuur door Rekenkamer Rotterdam.

In de tabel is te zien dat de voorgenomen uitstroom richting werk in 2015 en 2017 is gehaald en in 2016 niet. De wethouder Werkgelegenheid en Economie concludeert in september 2016 dat de uitstroom achterblijft omdat het bestand wordt 'afgeroomd' nu de economie aantrekt: mensen met meer arbeidskansen hebben al kunnen uitstromen en de jongeren die nu in de bijstand zitten hebben relatief minder kansen op werk. ²⁹⁰ De rekenkamer acht deze redenering niet logisch. Bij een aantrekkende economie zou het gemakkelijker moeten zijn om werkzoekenden naar werk te begeleiden. Bovendien bleek het in 2017, toen de economie zich nog verder hersteld had, wel mogelijk om deze doelstelling te behalen.

De uitstroom 'om andere redenen inclusief school' was in alle jaren niet zo hoog als minimaal ten doel was gesteld. De wethouder stelt in 2016 dat deze uitstroom niet zo groot is als beoogd, omdat minder jongeren naar school uitstromen. Dit komt onder meer omdat mbo's sinds 2014 hogere toelatingseisen hanteren. ²⁹¹

²⁸⁹ In de verslaglegging van 2016 en 2017 worden niet alleen de 'nieuwe doelgroep' (Wajongers, zie paragraaf 2-4-1), maar ook de snel groeiende groep jonge statushouders in de bijstand buiten beschouwing gelaten. In 2015 was dat nog niet het geval. Deze doelstelling hoort overigens niet alleen bij de programmalijn 'begeleiden naar werk en school', maar ook bij de programmalijn 'preventie van jeugdwerkloosheid' van JAS.

²⁹⁰ Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Afdoening toezeggingen 16bb2453 en 16bb5880', 30 september 2016, p. 5.

²⁹¹ Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Afdoening toezeggingen 16bb2453 en 16bb5880', 30 september 2016, p. 5.

De doelstellingen voor de bijstandsomvang zijn in 2015 nog niet, maar in 2016 en 2017 wel gehaald.²⁹²

Voor de uitstroom naar school is als gezegd geen aparte doelstelling geformuleerd. Wel wordt in een JAS-rapportage vermeld dat in 2016 470 jongeren en in 2017 432 jongeren naar school uitstroonden. In 2015 stroomden maximaal 700 jongeren naar school.²⁹³

9-3 bijdrage inzet aan uitstroom naar werk

De gemeente heeft jaarlijks gerapporteerd over de aantallen vacatures die in het kader van JAS beschikbaar kwamen en hoe zij zijn vervuld. Ook over de aantallen deelnemers aan JAS-trajecten is gerapporteerd, maar over de uitkomsten van die deelnames in termen van verkregen werk is niet eenduidig gerapporteerd. Over het aantal deelnemers aan de overige trajecten voor jongeren is geen verslag uitgebracht en ook niet over de opbrengsten daarvan. Het is daardoor niet te bepalen in welke mate de gemeentelijke aanpak heeft bijgedragen aan de uitstroom naar werk. Dat komt ook omdat de gemeentelijke administratie incompleet is. De gemeente kan namelijk niet voor alle trajecten aangeven hoeveel jongeren naar werk zijn uitgestroomd. Daardoor kan de gemeente ook niet bepalen of zij genoeg inzet heeft gepleegd. Doordat de gemeente haar beoogde inzet in de beleidskaders niet gekwantificeerd heeft, is bovendien niet na te gaan of de gemeente de inzet heeft gepleegd die zij voor ogen had.

9-3-1 inzet en resultaten

De ontwikkeling van de bijstandsuitstroom naar werk - en van de jeugdwerkloosheid als geheel - is uiteraard sterk afhankelijk van de economische conjunctuur. Om te beoordelen in welke mate ook de gemeentelijke inzet tot de uitstroom naar werk heeft bijgedragen, kijkt de rekenkamer in deze paragraaf dan ook naar de inzet die de gemeente hiervoor leverde, en de resultaten daarvan.

9-3-2 beoogde inzet

De inzet van 'Sterker door Werk' en JAS richtte zich voor jongeren op arbeidsontwikkeling en vergroting van de toegang tot de arbeidsmarkt (het ontsluiten van vacatures). Volgens 'Sterker naar Werk' "volgen jongeren onderwijs of doorlopen een (zorg)traject".²⁹⁴ Dit impliceert dat alle jongeren die zich bij het Jongerenloket melden en niet naar school kunnen, toegang krijgen tot een traject. De maatregelen zijn verder niet gespecificeerd. In JAS zijn wel specifieke in te zetten maatregelen genoemd. Zoals beschreven in paragraaf 2-6-2, werd hierbij meestal niet de omvang van de inzet genoemd (bijvoorbeeld de aantallen te plaatsen jongeren in de arbeidsontwikkelingstrajecten). Ook ontbrak meestal een tijdshorizon.

9-3-3 rapportage over inzet instrumenten

In JAS beschreef de gemeente specifieke maatregelen om de arbeidsmarkt voor jongeren beter te ontsluiten en maatregelen in de vorm van

²⁹² De gemeente maakt bij haar rapportage gebruik van een 'bruto aantal uitkeringen' en een 'netto aantal uitkeringen'. Bij het netto aantal zijn de ingestroomde jongeren uit de nieuwe doelgroep en de ingestroomde statushouders van het bruto aantal afgetrokken. Dit omdat bij het stellen van de doelstellingen geen rekening was gehouden met de instroom van deze jongeren. Gemeente Rotterdam, 'Terugblik 2017 JAS', 15 mei 2018.

²⁹³ De gemeente heeft het exacte aantal jongeren dat naar school is uitgestroomd in 2015 niet gerapporteerd. Uitgaande van cijfers over de jaren 2016 en 2017 mag echter worden aangenomen dat dit maximaal de helft van het aantal jongeren bedraagt dat is uitgestroomd om andere redenen dan werk. Gemeente Rotterdam, 'Terugblik 2017 JAS', 15 mei 2018, p. 2.

²⁹⁴ Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen 'Sterker door Werk 2015 - 2018', p. 29.

arbeidsontwikkelingstrajecten (zie paragraaf 2-6-2).²⁹⁵ Over de gerealiseerde inzet van de eerste groep maatregelen heeft JAS in 2018 gerapporteerd.²⁹⁶ Daarnaast is in het verslag over 2016 nog vermeld dat toen 197 jongeren een Startersbeurs kregen, dit betreft een beurs voor jonge werkzoekenden voor het opdoen van werkervaring op de arbeidsmarkt.²⁹⁷

Over de totale inzet van arbeidsontwikkelingstrajecten voor jongeren is de afgelopen jaren niet gerapporteerd. De gemeente heeft in haar voorgangsrapportages van JAS wel gerapporteerd over de benutting van de JAS-trajecten. In totaal zijn er in de JAS periode (2015 t/m 2017) namelijk 980 jongeren gestart bij de JAS-trajecten, waarvan er in ieder geval 174 jongeren zijn uitgevallen (ze hebben het traject voortijdig verlaten, maar niet om uit te stromen naar werk of school).²⁹⁸ Welke JAS-trajecten het precies betreft heeft de gemeente voor 2015 wel gespecificeerd, maar voor 2016 en 2017 niet. De gerapporteerde realisatie van de inzet van beide typen maatregelen is weergegeven in de tweede kolom van tabel 9-3. Vanwege het ontbreken van deelnamecijfers aan niet-JAS trajecten en het feit dat de gemeente haar voornemens wat betreft in te zetten trajecten niet heeft gekwantificeerd, kan de rekenkamer niet beoordelen of er genoeg inzet is gepleegd op arbeidsontwikkelingstrajecten.

9-3-4 bijdrage inzet aan verkrijgen werk

Om te weten in welke mate de inzet heeft bijgedragen aan een afname van jeugdwerkloosheid, moet in de eerste plaats het resultaat van de inzet bekend zijn. In de rapportages van JAS is voor verschillende ingezette maatregelen aangegeven hoeveel werkzoekende jongeren hiermee ook daadwerkelijk naar werk zijn (uit)gestroomd. Daarbij is overigens niet aangegeven hoeveel van hen een bijstandsuitkering hadden. Wat betreft de arbeidsontwikkelingstrajecten is bovendien alleen voor 2015 aangegeven hoeveel jongeren naar werk doorstroomden. Over 2016 en 2017 is gerapporteerd hoeveel jongeren naar *werk of school* doorstroomden, waardoor niet bepaald kan worden hoe vaak jongeren via een traject naar werk stroomden.²⁹⁹ Tabel 9-3 geeft de gerapporteerde gegevens over de realisatie van de inzet en resultaten daarvan weer.

²⁹⁵ In 'Sterker door Werk' worden dit soort maatregelen voor jongeren niet genoemd. Zie paragraaf 2-5.

²⁹⁶ Gemeente Rotterdam, 'Terugblik 2017 JAS', 15 mei 2018, p. 3 en p. 6

²⁹⁷ Gemeente Rotterdam, 'Bijlage Projectenoverzicht resultaten 2015 & vervolg 2016', p. 3; Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie Startersbeurs Rotterdam', 21 november 2014, p. 13.

²⁹⁸ Gemeente Rotterdam, Rotterdams actieplan tegen jeugdwerkloosheid 2015 'Jongeren aan de slag. Verslag 2015 Plan 2016', maart 2016, p.6.; Gemeente Rotterdam, 'Terugblik 2017 JAS', 15 mei 2018, p. 4.

²⁹⁹ Gemeente Rotterdam, 'Terugblik 2017 JAS', 15 mei 2018.

tabel 9-3: door de gemeente gerapporteerde gegevens over gecreëerde vacatures en trajectplaatsen en hun resultaat voor jongeren tijdens JAS (2015-2017)

| type | realisatie: aantal aangeboden vacatures of benutte trajectplaatsen | resultaat werk |
|---|--|--|
| vacatures via jongerenakkoorden | 86 | 81 banen |
| BBL-plaatsen via jongerenakkoorden | 14 | 14 banen (betaalde stages) |
| vacatures hoger opgeleiden | 23 | 23 banen |
| vacatures via WSPR-jong (start: maart 2016) | 557 in 2017 (2016 niet gerapporteerd) | 75 banen |
| Startersbeurzen | 197 | 99 banen (betaalde stages) |
| JAS-trajecten gestart in 2015 | 360 | 134 banen (mogelijk meer door uitloop in 2016) |
| JAS-trajecten gestart in 2016 en 2017 | 423 | niet gerapporteerd (207 jongeren gingen naar werk of school) |
| totaal gerapporteerd | 1660 | minimaal 426, maximaal 633 ³⁰⁰ |

De gemeente heeft niet gerapporteerd over de uitkomsten van de jongeren die in 2015 startten, maar eind 2015 nog niet klaar waren. Ook rapporteerde de gemeente niet over de uitkomsten van de trajectdeelnemers aan niet-JAS trajecten. Vanwege deze beperkingen kan de rekenkamer alleen beoordelen hoeveel jongeren er uiteindelijk minstens via door de gemeente georganiseerde trajecten en vacature-aanbod effectief naar werk zijn begeleid. Dit zijn er minimaal 426. ³⁰¹ Het is niet te bepalen wat de bijdrage is geweest aan het behalen van de bijstandsuitstroombestemming naar werk, omdat niet in de rapportages niet is vermeld of het om bijstandsgerechtigde jongeren ging.

Met al deze beperkingen in het achterhoofd, stelt de rekenkamer vast dat de gemeente aantoonbaar heeft gemaakt dat haar JAS-inspanningen voor re-integratie in de periode 2015-2017 hebben bijgedragen aan het verkrijgen van werk voor minstens ongeveer 500 jongeren. Dat is iets meer dan een kwart van de gehele bijstandsuitstroom naar werk in die periode. Het lijkt er daarmee op dat het effect van de inspanningen beperkt is geweest (drie keer zoveel jongeren stroomden uit zonder dat zij eerst vanuit JAS een vacature hadden aangeboden gekregen of een JAS-traject volgden). Mogelijk heeft de gemeente echter voor de overige jongeren wel degelijk veel inspanning gepleegd en resultaten geboekt, bijvoorbeeld vanuit de niet-JAS trajecten of vacature-aanbod door de consultants van W&I. De gemeente heeft hierover echter niet gerapporteerd.

9-4 inzicht in effect trajecten

De rekenkamer wilde de effectiviteit van de trajecten beoordelen die zij in de casestudies heeft onderzocht. Dit bleek echter niet mogelijk. De in de gemeentelijke registratiesystemen gebruikte

³⁰⁰ Het is mogelijk dat enkele jongeren vanuit een JAS-traject naar een door JAS gecreëerde vacature uitstroomden. In dat geval is het totaal genoemd in de kolom 'resultaat werk' iets hoger dan het aantal jongeren dat naar werk uitstroomde.

³⁰¹ De rekenkamer gaat er daarbij van uit dat de jongeren die vanuit een traject naar een baan uitstroomden (minstens 134 jongeren) daarbij iets aan hun traject hebben gehad.

uitstroomdefinities brengen niet in beeld of deelnemers daadwerkelijk aan het werk of naar school gingen. Ook zijn de registraties niet compleet genoeg.

In de vorige paragraaf kwam aan de orde dat de gemeente niet de uitkomsten in beeld heeft van al haar re-integratie-inspanningen voor jongeren. Voor een effectonderzoek is echter niet alleen inzicht in de uitkomsten nodig, maar ook inzicht in de inspanning die is geleverd en inzicht in de omstandigheden waaronder dit gebeurde. Alleen met die informatie is immers werkelijk te bepalen welk aandeel van de uitkomsten is toe te rekenen aan de inspanning zelf, en welk deel aan de omstandigheden. Zoals in paragraaf 2-6-3 en 7-3 is behandeld, zijn wat betreft de 'omstandigheden' in ieder geval de 'zwaarte' van de doelgroep wat betreft capaciteiten en motivatie, de mate van selectie aan de poort door de trajecten en de uitvoeringsperiode (conjunctuur) van belang. Voor een rendementsstudie zijn bovendien ook nog de kosten van het traject, en de uitkomst in termen van duurzame bijstandsafhankelijkheid van belang. Zoals beschreven in paragraaf 7-3 heeft de gemeente wel enkele studies en evaluaties aan de door haar aangeboden trajecten gewijd, maar geen effectstudies waarin de uitkomsten van een jongerentraject in zijn context wordt vergeleken met de uitkomsten van andere trajecten.³⁰² Gemeentelijk onderzoek naar de duurzaamheid van de effecten ontbreekt zelfs in het geheel.

effectonderzoek rekenkamer

Om meer zicht te krijgen in de effectiviteit van de gemeentelijke inzet, wilde de rekenkamer in eerste instantie zelf de effectiviteit beoordelen van de trajecten die zij in de casestudies heeft onderzocht. Zij wilde dit doen aan de hand van de bijstandsafhankelijkheid van de oud-deelnemers gedurende enkele jaren na uitstroom uit het traject. Volgens de gemeente bood het zogeheten InformatieGestuurd Werken-model (vaak 'IGW-model' of 'de Procesmethode' genoemd) dat het Jongerenloket en W&I en de directie Jeugd van MO vanaf 2016 ontwikkelden, de mogelijkheid om bijstandsafhankelijkheid van oud-trajectdeelnemers in kaart te brengen.

het IGW-model of 'de Procesmethode'

In 2016 meldde de wethouder Werkgelegenheid en Economie dat de gemeente gebruik gaat maken van "een nieuw ontwikkeld analyse-instrument (de Procesmethode)", onder meer om de raad van inzicht in de effectiviteit van re-integratie-instrumenten te gaan voorzien.³⁰³ Deze procesmethode is een data-analysemodel, gebouwd door extern ingehuurde projectmedewerkers bij de afdeling OBI van de gemeente. Het model wordt gevoed door de registratiesystemen van het Jongerenloket en W&I, met name RMW en Socrates en bevat in principe registraties over onder meer de PvA's, ingezette instrumenten, bijstandsduur en ZRM-scores van alle begeleide jongeren (bijstandsgerechtigd of niet). De procesmethode is echter "in oorsprong ontwikkeld om klantstromen [tussen de gemeentelijke afdelingen] in kaart te brengen en niet zo zeer om effecten te meten", zo schrijft de gemeente in een interne evaluatie. Gevraagd om met het model toch een effectmeting te doen, kwam de gemeente er dan ook achter dat hiervoor "aanscherping van de definities en een verbetering van de kwaliteit van registratie binnen het hele Jongerenloket noodzakelijk is".³⁰⁴

³⁰² Een dergelijke studie bestaat wel voor WerkLoont, maar dit is geen traject dat speciaal op jongeren is gericht. SEOR Erasmus School of Economics, 'Optimalisering van WerkLoont', Rotterdam, januari 2017.

³⁰³ Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Monitor Werk en Inkomen t/m dec 2017 (kwartaal 3)', 3 maart 2016.

³⁰⁴ Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie pilot Jongerenloket- Tussenrapportage 2017', november 2017, p. 6.

Beide beperkingen (onduidelijke definities voor registratiecategorieën en beperkte registratiekwaliteit) kwam de rekenkamer ook tegen, toen die in 2017 en 2018 probeerde een effectstudie op basis van de procesmethode te doen. De definitie gebruikt voor het registreren van de uitkomst van een trajectdeelname was namelijk ongeschikt als basis voor een effectstudie. Zoals ook de Commissie tot Onderzoek van de Rekening in juni 2017 vaststelde, ³⁰⁵ registreert de gemeente in haar systemen wat betreft de trajectuitkomst alleen of een deelnemer een re-integratie traject 'succesvol heeft afgerond'. Succesvol kan betekenen dat de deelnemer het hele traject heeft afgerond (zonder voortijdig uit te vallen) maar in de bijstand is gebleven, maar ook dat de deelnemer is uitgestroomd naar werk of school. Tussen deze drie resultaten maakte de gemeente ook in 2018 nog geen verschil, zodat een effectmeting middels het IGW-model niet mogelijk was. Ook de registratiekwaliteit was onvoldoende. Het veld 'succesvol/onsuccesvol' was voor veel trajectdeelnames niet ingevuld, terwijl de startdatum al langer geleden was dan de maximale trajectduur.

In de praktijk bleek het echter niet mogelijk om met het IGW-model de effecten van de trajecten op de uitstroom van jongeren uit de bijstand te onderzoeken (zie bovenstaand kader). Daarom heeft de rekenkamer de duurzaamheid van de bijstandsafhankelijkheid en de mate van terugval in de bijstand van alle bijstandsgerechtigde jongeren in 2015 en 2016 onderzocht. Hoewel dit in strikte zin geen inzicht biedt in de effecten van beleid, is kennis over de mate van terugval volgens de rekenkamer wel van groot belang voor de gemeente. Als jongeren worden begeleid naar werk, zal het de bedoeling zijn dat dit niet slechts een 'pauze' in de bijstandsafhankelijkheid is, maar dat het om een echte start op de arbeidsmarkt gaat. Als het toch vaak om 'pauzes' blijkt te gaan, zou de gemeente hier in haar beleid op kunnen acteren.

9-5 duur bijstandsafhankelijkheid en terugval

Ongeveer de helft van de jongeren (doelgroep overeenkomstig JAS) is een jaar na instroom in de bijstand uitgestroomd. Dit is aanzienlijk meer dan bij de andere (oudere) uitkeringsgerechtigden (minder dan een derde uitstroom binnen 1 jaar). Na 2 jaar is 65% van de jongeren uitgestroomd. Een belangrijke verklaring voor de hogere uitstroom bij jongeren is dat deze groep ook naar school uitstroomt. Bij jongeren is na 2 jaar 21% wegens overige redenen uitgestroomd, 20% naar werk, 16% naar school en 6% wegens onbekende redenen (niet geadministreerd). De overige 37% zit nog in de bijstand.

9-5-1 cohortstudie

De rekenkamer heeft de bijstandsafhankelijkheidsduur en terugval in de bijstand nader in kaart gebracht met behulp van een cohortstudie (meting over tijd). De rekenkamer heeft hiervoor een onderzoeksaanpak uitgewerkt en projectmedewerkers bij OBI (afdeling Onderzoek en Business Intelligence) hebben hiervoor het script geschreven dat in het IGW-model is gedraaid. ³⁰⁶

Voor alle jonge en oudere bijstandsinstromers uit 2015 en 2016 is elke drie maanden na hun instroommoment bekeken of deze persoon nog steeds (of weer) bijstand ontving (voor meer informatie zie de onderzoeksverantwoording bijlage 1). (De instromers van 2017 zijn niet als cohort onderzocht, omdat zij ten tijde van het

³⁰⁵ Commissie tot Onderzoek van de Rekening, 'Methode Duisenberg thema re-integratie - doorontwikkeling van de pilot methode Duisenberg in de gemeente Rotterdam', ongedateerd.

³⁰⁶ Op basis van data uit de gemeentelijke systemen RMW en Socrates.

onderzoek pas gemiddeld driekwart jaar geleden waren ingestroomd. Daardoor was hun bijstandsafhankelijkheidsduur nog te beperkt om te onderzoeken). De resultaten van beide 'bijstandscohorten' (2015 en 2016) worden in deze paragraaf behandeld. Ook de terugval in de bijstand is onderzocht. Dit wordt in paragraaf 9-5-5 behandeld.

9-5-2 doelgroep

Ten behoeve van de cohortstudie heeft de rekenkamer enkele groepen jongeren, te weten 'partners'³⁰⁷, vluchtelingen en de voormalige doelgroep Wajong-ers, uit de analyse gefilterd. Door filtering van deze laatste twee groepen wordt de analyse beperkt tot de doelgroep waarvoor het actieprogramma JAS destijds geschreven is. De 'partners' zijn uit het bestand gefilterd, omdat de gemeente voor hen geen uitstroomreden registreert. De omvang van de doelgroep en de verhouding van deze doelgroep tot de andere groepen bijstandsgerechtigden, is te vinden in tabel 9-4. Meer informatie over de filtering staat beschreven in bijlage 1.

tabel 9-4: samenstelling bijstandsbestand

| 2015 | | 2016 | |
|-----------------------------------|--------|-----------------------------------|--------|
| totaal aantal bijstandsinstromers | 12.332 | totale aantal bijstandsinstromers | 11.651 |
| aantal volwassenen | 9.363 | aantal volwassenen | 8.960 |
| aantal jongeren | 2.969 | aantal jongeren | 2.691 |
| waarvan doelgroep cohortstudie | 2.329 | waarvan doelgroep cohortstudie | 1.902 |

9-5-3 duur bijstandsafhankelijkheid cohort 2015

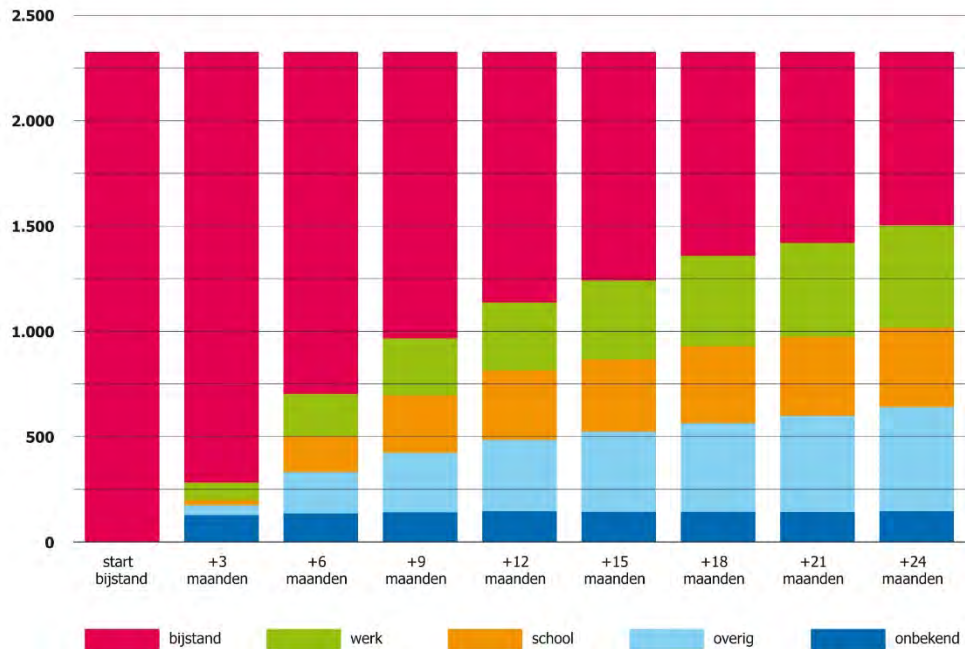
Voor jongeren³⁰⁸ die in 2015 zijn ingestroomd in de bijstand is over een periode van twee jaar elke drie maanden bekeken of zij nog steeds de bijstand ontvingen en zo niet, wat de uitstroomreden was. De resultaten zijn weergegeven in figuur 9-1.³⁰⁹

³⁰⁷ Met 'partners' worden jongeren bedoeld die bijstandsontvangende partners zijn van bijstandsontvangende hoofdaanvragers die eveneens jonger dan 27 zijn.

³⁰⁸ Hiermee wordt gerefereerd aan de jongeren niet zijnde vluchtelingen, 'partners' of de oude WAJONG-doelgroep.

³⁰⁹ De studie is uitgevoerd voor unieke jongeren, als jongeren in 2015 opnieuw zijn ingestroomd in de bijstand, is dit niet als een nieuwe instromer weergegeven. Wanneer een jongere bijvoorbeeld na 15 maanden terugvalt in de bijstand zit hij op dat moment weer in de groep 'bijstand'. Zijn eerdere uitstroomreden staat dan niet meer in de meting van +15 maanden. Startdatum bijstand is de datum van aanvraag. Dit is ook de datum die voor het verstrekken van bijstand met terugwerkende kracht als startdatum bijstand wordt gehanteerd.

figuur 9-1 bijstandsverloop jongeren 2015 (in maanden)



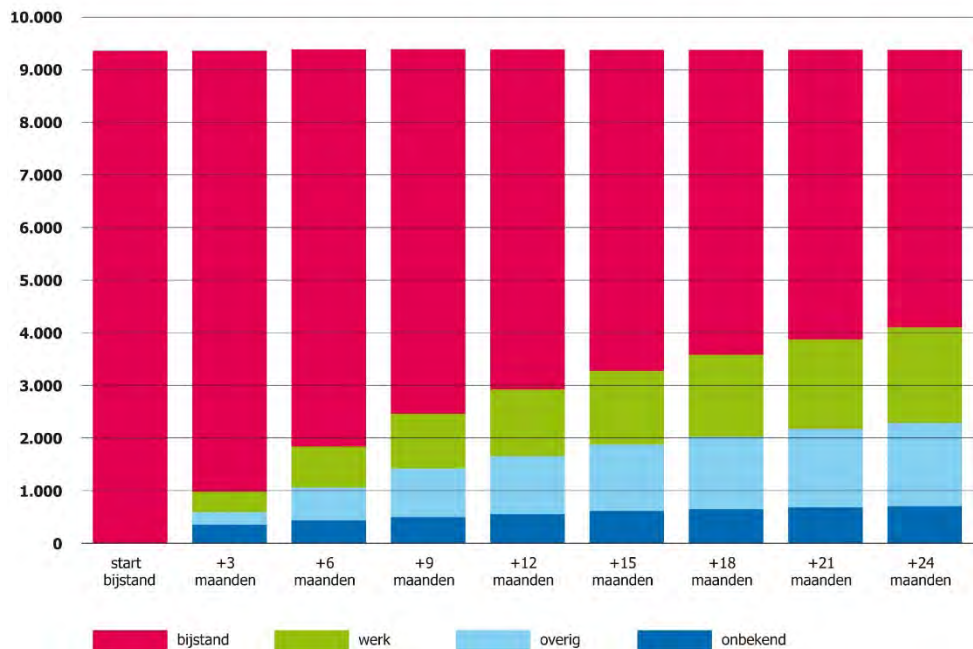
figuur door Rekenkamer Rotterdam.

In figuur 9-1 is te zien dat over een periode van twee jaar de bijstandsuitstroom blijft toenemen. De uitstroom verloopt in het eerste jaar echter sneller dan in het tweede jaar. Na een jaar is bijna de helft (49%) van de jongeren die in 2015 instroomde, uitgestroomd. In het tweede jaar komt hier 16% bovenop en is het totaal 65%.

De meest voorkomende uitstroomreden is overig (21%), daarna werk (20%), gevolgd door uitstroom naar school (16%). Voorbeelden van overige uitstroomredenen zijn 'detentie', 'geen/onvoldoende inlichtingen of medewerking', 'oorzaak partner', 'verhuizing naar andere gemeenten' en 'inkomsten uit uitkering ziekte'. 6% is uitgestroomd wegens onbekende redenen (de gemeente heeft geen uitstroomredenen geadmineistreerd). De overige 37% zit nog in de bijstand.

Ter vergelijking heeft de rekenkamer ook een cohortstudie uitgevoerd op de bijstandsuitstroom van 27-jarigen en ouder (zie figuur 9-2). De uitstroom uit de bijstand is bij deze groep lager. Na een jaar is 31% van de volwassenen (27+ers dus) uitgestroomd en na twee jaar 44%. Een verklaring hiervoor is dat 27+ uitkeringsgerechtigden niet uitstromen naar school. De uitstroom naar werk is bij volwassenen na 2 jaar 19%. Dit is bijna gelijk aan de uitstroom naar werk bij jongeren (20%). De uitstroomreden 'overig' is met 17% iets lager dan bij jongeren (21%).

figuur 9-2 bijstandsverloop volwassenen cohort 2015

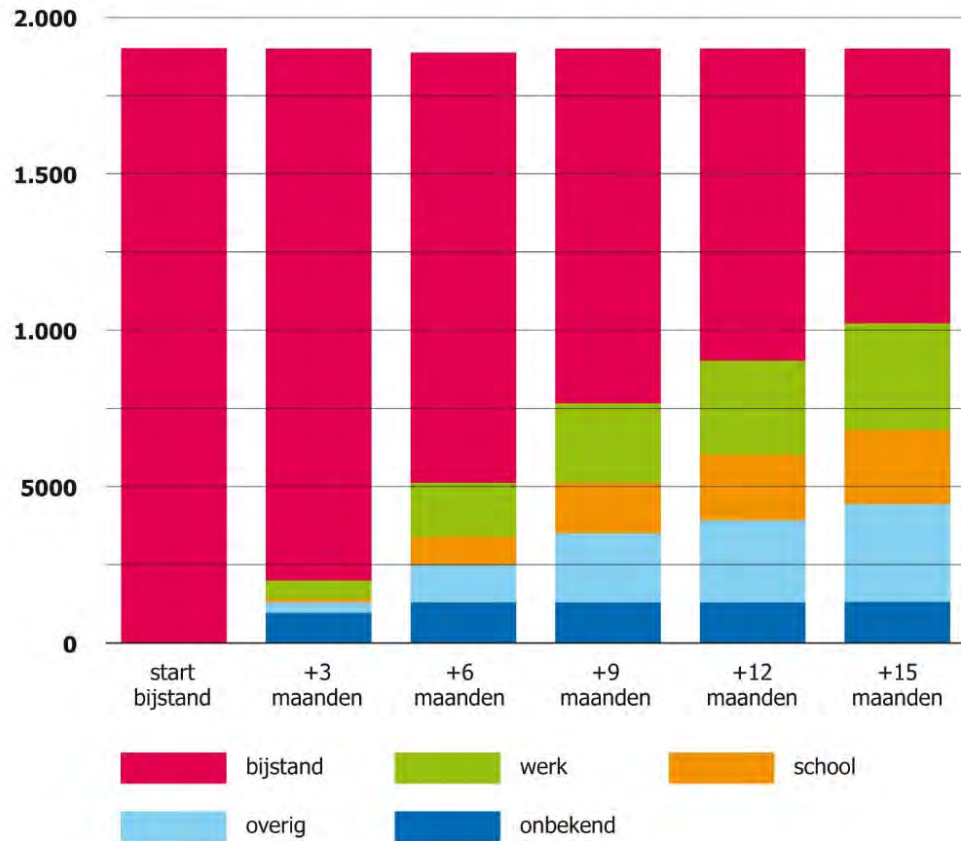


figuur door Rekenkamer Rotterdam.

9-5-4 duur bijstandsafhankelijkheid 2016

De tweede cohortstudie betreft jongeren die in 2016 instroomden (zie figuur 9-3). Er zijn vijf meetmomenten uitgevoerd. Het was niet mogelijk om hen twee jaar te volgen – zoals bij het cohort uit 2015 is gedaan –, omdat de laatste instromers uit het cohort pas 15 maanden eerder instroomden dan het moment van de uitvoering van de analyse.

figuur 9-3 bijstandsverloop jongeren cohort 2016 (in maanden)

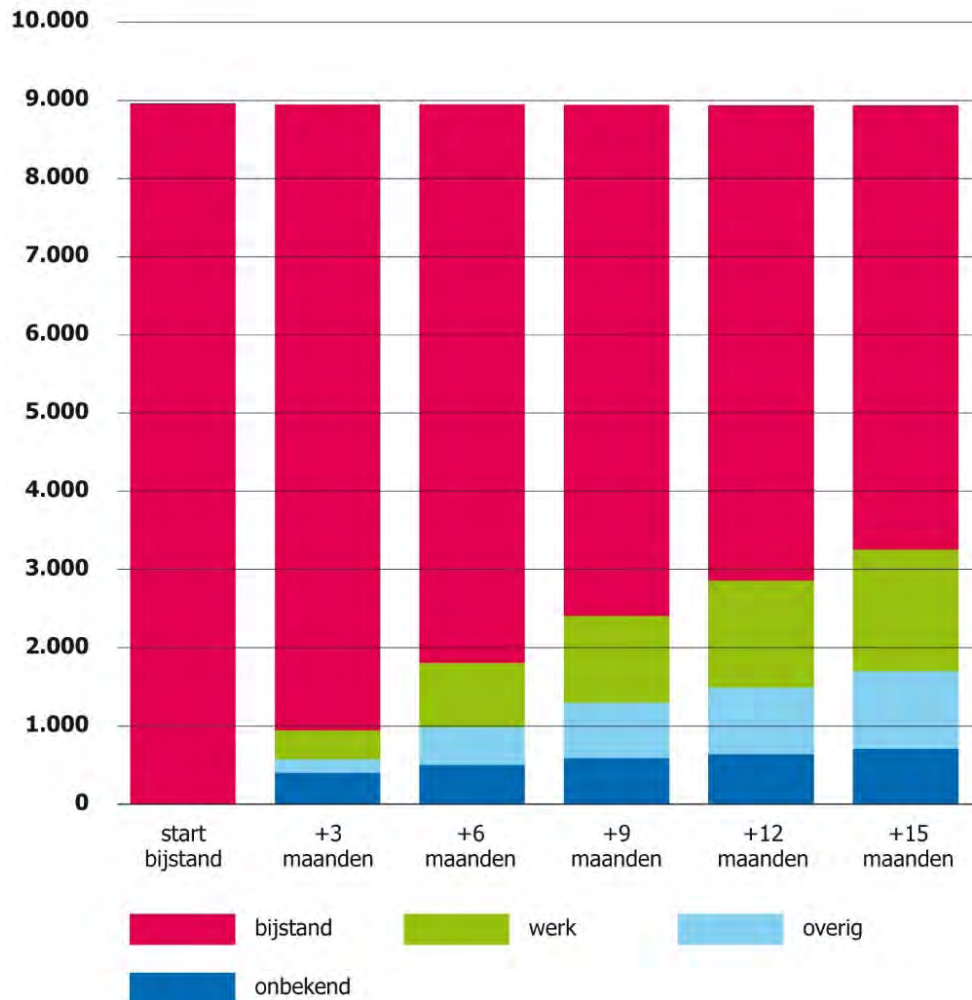


figuur door Rekenkamer Rotterdam.

Het aantal jongeren dat in 2016 in een bijstandsuitkering instroomde, is lager dan in 2015 (zie ook tabel 9-4). Procentueel gezien is de uitstroom van de jongeren uit de bijstand na 1 jaar ongeveer gelijk (48% cohortgroep 2016 tegenover 49% cohortgroep 2017). De bijstandsuitstroom van jongeren is in 2016 is na 15 maanden 54%. De meeste jongeren zijn op dat moment uitgestroomd naar werk (18%), gevolgd door uitstroom om overige redenen (16,5%) en uitstroom naar school (12,5%).

Ook voor dit jongerencohort zijn de resultaten vergeleken met die van 27+ instromers (zie figuur 9-4). Net als voor de starters uit 2015, is de uitstroom naar werk voor starters uit 2016 ongeveer gelijk onder jongeren en voor volwassenen (18% tegenover 17%). De uitstroom wegens 'overige redenen' is iets kleiner voor volwassenen (11% tegenover 16,5%). Dat volwassenen niet uitstromen naar school is wederom de belangrijkste verklaring voor het verschil in de totale uitstroom uit de bijstand (jongeren 54% tegenover 37% van de volwassenen).

figuur 9-4 bijstandsverloop volwassenen cohort 2016 (in maanden)



figuur door Rekenkamer Rotterdam.

9-5-5 terugval

De terugval van jongeren in de bijstand bedraagt na 15 maanden 14% en na 24 maanden 27%. Dit is aanzienlijk minder dan bij volwassenen (na 15 maanden 32% en na 24 maanden 46%). De reden die jongeren hebben om de bijstand te verlaten, blijkt belangrijk voor de kans dat zij weer terugvallen in de bijstand. Jongeren van wie de uitstroomreden als 'onbekend' is geregistreerd, vallen het vaakst terug (43% van deze uitstroom stroomt binnen twee jaar – gerekend vanaf hun eerste instroommoment – opnieuw in). Echter, het aantal jongeren dat met onbekende reden uitstroomt, is ten opzichte van de totale uitstroom maar klein. Jongeren die uitstromen vanwege een 'overige reden' vormen een grotere groep. Als gezegd stroomt 21% van de jongeren uit met deze reden, maar 37% van die uitstromers valt daarna ook weer terug in de bijstand. Bij jongeren die naar werk of school uitstromen, valt op dat uitstroom naar school op de korte termijn vaak duurzamer is dan werk (na 5 maanden 5% terugval vanuit school, 13% vanuit werk). Na 2 jaar geldt het tegenovergestelde (23% terugval vanuit school, 17% vanuit werk).

JAS heeft als doelstellingen om jaarlijks meer jongeren te laten uitstromen naar werk en naar 'overig inclusief school'. Uitstroom naar werk en school hoeft echter niet samen te hangen met minder jeugdwerkloosheid. Jongeren kunnen na uitstroom immers opnieuw in de bijstand instromen (hierna terugval genoemd). Hoewel deze persoon dan weer werkloos is, telt hij/zij wel mee voor de doelstellingen. Jongeren die 'rondgepompt worden', zouden met andere woorden bijdragen aan de uitstroomdoelstelling, mogelijk zelfs meerdere malen. Het is daarom van belang om bij cijfers over uitstroom ook cijfers over terugval te kennen. Ook voor jongeren zelf is het natuurlijk belangrijk dat zij niet in de bijstand terugvallen, maar echt een start op de arbeidsmarkt kunnen maken. Om deze redenen heeft de rekenkamer ook de terugval in de bijstand onderzocht.³¹⁰

terugval jongeren 2015 en 2016

De rekenkamer heeft onderzocht hoeveel jongeren opnieuw instromen in de bijstand. Hiermee beoogt de rekenkamer een oordeel te kunnen geven over de duurzaamheid van uitstroom uit de bijstand. Van de jongeren die in 2015 bijstand zijn gestart en zijn uitgestroomd, is de terugval na 2 jaar 27% (405 van 1504 uitgestroomde jongeren). Van de jongeren die in 2016 zijn gestart in de bijstand en daarna zijn uitgestroomd (1.024) is 14% na 15 maanden weer terug ingestroomd (141 jongeren).

vergelijking terugval Rotterdamse jongeren met landelijke terugval

27% van de Rotterdamse jongeren die uitstromen, zit twee jaar na de start van zijn of haar eerste bijstandstraject opnieuw in de bijstand. Dit is, voor zover de rekenkamer kan nagaan, landelijk gezien een relatief hoog aandeel. Jongeren uit het Rotterdamse 2015-cohort die de bijstand uitstroonden, deden dat gemiddeld na 9 maanden (zie figuur 9-1). De jongeren die twee jaar na hun instroom opnieuw in de bijstand zaten, waren dus gemiddeld maximaal 15 maanden uit de bijstand geweest. Deze groep betrof als gezegd 27% van de bijstandsinstroom. Divosa heeft landelijke cijfers uitgebracht over jonge herinstromers in 2013 en 2014. Landelijk viel toen 20% van de jongere uitstromers binnen 15 maanden na hun uitstroom terug in de bijstand.³¹¹ De Rotterdamse cijfers gaan weliswaar over enkele jaren later, maar het lijkt er op dat 27% een relatief hoog terugvalpercentage is. Het is zeker relatief hoog als in ogenschouw wordt genomen dat de jeugdwerkloosheid tijdens de meetperiode van de landelijke cijfers hoger was dan tijdens de meetperiode van de Rotterdamse (zie voor de jeugdwerkloosheid in de periode 2013-2016 figuur 1-1 van dit rapport).

Het verschil in de meetperiode is een probleem, maar de vergelijking zou niet makkelijker worden als de Rotterdamse cijfers uit 2015 en 2016 naast de landelijke cijfers uit 2015 en 2016 werden gelegd. In de Rotterdamse cijfers zijn namelijk onder meer statushouders en 'nieuwe doelgroepen' weggefilterd omdat zij niet tot de doelgroep van JAS behoren. In de landelijke Divosa cijfers is dat niet gebeurd. Qua doelgroep lijken de Rotterdamse cijfers daarom meer op de landelijke cijfers uit 2013 en 2014. Daarin komen immers nog geen nieuwe doelgroepen voor (de Wajong bestond nog) en het aandeel statushouders is nog gering omdat de migratie van vluchtelingen naar Nederland toen nog minder groot was dan in 2015 en 2016.

³¹⁰ Het is ook mogelijk dat mensen meer dan één keer terugvallen in de bijstand. Voor het bestand dat de rekenkamer heeft onderzocht (15 maanden na start bijstand, of 2 jaar na start bijstand) is dit niet vaak voorgekomen. De gemeten terugval betrof voor beide groepen voor meer dan 90% unieke personen. In deze studie is daarom de terugval niet verder uitgesplitst naar eerste en tweede terugval.

³¹¹ Divosa, 'Divosa-monitor factsheet: In- en uitstroom uit de bijstand 2014', november 2015, p. 13.

Om te kijken welke uitstroomredenen in de praktijk tot relatief veel terugval leiden, heeft de rekenkamer ook de uitstroomredenen afgezet tegen de terugval. De resultaten van staan in tabel 9-5. Achter het percentage terugval is tussen haakjes het absolute aantal teruggevallen jongeren opgenomen.³¹²

tabel 9-5: terugval jongeren als percentage van de uitstroom

| uitstroomredenen | % terugval 2016 | % terugval 2015 |
|------------------|------------------------------|--------------------------|
| | 15 maanden na start bijstand | 2 jaar na start bijstand |
| totale uitstroom | 14% (139) | 27% (405) |
| overig | 18% (57) | 37% (183) |
| school | 5% (11) | 23% (87) |
| werk | 13% (43) | 17% (85) |
| onbekend | 23% (30) | 43% (62) |

Uit tabel 9-5 blijkt dat de uitstroomredenen 'onbekend' procentueel gezien de meeste terugval oplevert. Na 2 jaar is 43% van de jongeren die om deze reden zijn uitgestroomd namelijk teruggevallen in de bijstand. Jongeren die om 'onbekende' redenen uitstroomden, vallen daarmee vaker terug in de bijstand, dan jongeren die om andere redenen uitstroomden. Doordat de reden van uitstroom ontbreekt (onvolledige administratie), kan dit gegeven niet verder geïnterpreteerd worden. Deze groep uitstromers om onbekende reden is echter klein ten opzichte van de totale uitstroom. Na 'onbekend' heeft de uitstroomredenen 'overig' de grootste procentuele terugval.³¹³ Kijkend naar de verschillende redenen die vallen onder de overige redenen, zoals 'detentie' of 'onvoldoende medewerking' is dit ook verklaarbaar. Deze jongeren zijn immers vaak niet geholpen maar zijn hun recht op bijstand (in Rotterdam) kwijtgeraakt. Tot slot lijkt de uitstroom naar werk op de korte termijn minder duurzaam te zijn dan uitstroom naar school (5% terugval school, 13% werk). Na twee jaar geldt echter het tegenovergestelde (school 23% terugval, werk 17%).³¹⁴ Een kwart van de jongeren die na de bijstand naar school ging, is dus na het (proberen of het) afronden van de opleiding - meestal duurt dat langer dan een jaar - opnieuw op de bijstand aangewezen.

terugval jongeren vergeleken met volwassenen

De rekenkamer heeft de resultaten van de jongeren vergeleken met de volwassenen. De resultaten staan in tabel 9-6.

³¹² Bij de interpretatie van de tabel moet er rekening mee worden gehouden dat de twee kolommen twee verschillende groepen jongeren representeren (start bijstand in 2015, start bijstand in 2016). Daarnaast is de totale terugval kleiner dan de som van de verschillende uitstroomredenen.

Gecategoriseerd naar uitstroomredenen is het aantal 3% groter dan het totaal aantal terugvallers. Dit komt omdat per uitstroommoment in enkele gevallen meerdere uitstroomredenen geregistreerd zijn.

³¹³ De twee percentages zijn van twee verschillende groepen, namelijk het aandeel ten opzichte van het totaal aantal uitgestroomde jongeren met de desbetreffende reden. De omvang van de uitstroomgroepen staan weergegeven in figuur 9-1 en figuur 9-3.

³¹⁴ Mogelijke vertekening van deze uitkomst is het recht op WW. De jongere moet hiervoor wel minstens een half jaar (26 weken) gewerkt hebben en heeft vervolgens drie maanden recht op WW. Aangezien instroom in de bijstand de start van de meting is, is het krap om uit te stromen naar werk en een half jaar te hebben gewerkt binnen twee jaar. Het is echter wel mogelijk.

tabel 9-6: terugval per uitstroomreden volwassenen en jongeren

| uitstroomreden | % terugval jongeren 2016 (15 maanden) | % terugval volwassenen 2016 (15 maanden) | % terugval 27 2015 (2 jaar) | % terugval volwassenen 2015 (2 jaar) |
|------------------|---------------------------------------|--|-----------------------------|--------------------------------------|
| totale uitstroom | 14% | 32% | 27% | 46% |
| overig | 18% | 36% | 37% | 51% |
| school | 5% | - | 23% | - |
| werk | 13% | 21% | 17% | 30% |
| onbekend | 23% | 51% | 43% | 77% |

De terugval van volwassenen is fors hoger dan die van jongeren. Dit komt deels doordat bij de jongerencohorten enkele 'zwaardere' doelgroepen uit het bestand zijn gefilterd zoals vluchtelingen en de oude Wajong-doelgroep. Als bij de jongeren ook deze doelgroepen worden meegenomen, geldt namelijk dat de terugval na 15 maanden (van jongeren die in 2016 gestart zijn met bijstand) 17% is en die na 2 jaar (van jongeren die in 2015 gestart zijn met bijstand) 33%. Desalniettemin blijven jongeren daarmee minder vaak terugvallen dan volwassenen. ³¹⁵

Ook volwassenen die om 'onbekende' redenen uitstroomden, vallen daarmee vaker terug in de bijstand dan volwassenen die om andere redenen uitstroomden. Het hoge percentage terugval 'onbekend' onderstreept dat het voor de gemeente van belang is om de administratie te verbeteren, zodat vastgesteld kan worden waarom deze personen uit de bijstand stromen, maar vervolgens weer opnieuw instromen. Met deze kennis kan de gemeente gerichtere maatregelen nemen om de uitstroom uit de bijstand te verduurzamen.

³¹⁵ Er zijn geen studies gedaan naar de terugval in de bijstand. Wel is de duurzaamheid van de uitstroom van het traject WerkLoont onderzocht. Dit betreft echter een andere doelgroep en andere economische conjunctuur (2012), de recidive (inclusief WW of andere voorzieningen) is in deze studie 30%. Bron: SEOR Erasmus School of Economics, 'Optimalisering van WerkLoont.' Rotterdam: januari 2017.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

inleiding

Het onderzoek naar jeugdwerkloosheid in Rotterdam is uitgevoerd in de periode maart 2017 tot en met mei 2018. Het rapport is gebaseerd op:

- interviews en e-mailcontact met betrokken ambtenaren van de gemeente;
- interviews met academici en onderzoekers;
- interviews met medewerkers van welzijns- en vrijwilligersorganisaties;
- interviews met trajectgevers en re-integratiecoaches;
- interviews met trajectdeelnemers en oud-trajectdeelnemers;
- interviews met jongeren die tijdens een periode van werk zoeken niet naar het Jongerenloket zijn gegaan of hier zijn uitgevallen, de zogenaamde 'onbereikte jongeren';
- interviews met jongeren die geen problemen hebben ervaren met het zoeken naar werk of verwachten in de toekomst gemakkelijk een baan te vinden;
- observaties bij het Jongerenloket en de geselecteerde trajecten;
- documentstudie;
- een cohortstudie naar de mate waarin instromers in de bijstand na 1 tot en met 8 kwartalen nog in de bijstand zitten, de reden en duurzaamheid van uitstroom.

afbakening

Om inzicht te verkrijgen in de uitvoering van jeugdwerkloosheidstrajecten heeft de rekenkamer zeven trajecten geselecteerd die nader zijn onderzocht, te weten: Buzinezzclub, Challenge Sports, De Nieuwe Kans, Heilige Boontjes, Sagènn, Talentontwikkeling is Topsport en Tops4Jobs. Bij de selectie zijn de volgende criteria gebruikt:

- er is geprobeerd een groep trajecten te selecteren waarbij veel variatie bestaat in de doelgroep van de trajecten, in het aantal deelnemers per jaar in de en aanpak van de trajecten;
- de trajecten moesten als doel hebben jongeren naar werk en/of school te begeleiden;
- de trajecten moesten ten tijde van het veldwerk van de rekenkamer minstens vijf deelnemers hebben, zodat de rekenkamer genoeg deelnemers kon interviewen.
- bij elkaar opgeteld moesten de geselecteerde trajecten minstens zo'n 900 deelnemersplaatsen per jaar hebben;
- het traject moest (mede) gefinancierd worden door de gemeente. ³¹⁶

Het totaal aantal deelnemersplaatsen van de geselecteerde trajecten is van belang, omdat de rekenkamer naar enige representativiteit van haar bevindingen streeft. Hierbij was het streven om 20% van het totaal aantal toegewezen trajecten af te dekken. Dit is op basis van het 'pareto-principe'. ³¹⁷ De studie 'De jeugd maar geen Toekomst' rapporteerde dat er in 2014 4.400 trajecten toegewezen waren aan

³¹⁶ Een uitzondering op dit criterium is Talentontwikkeling is Topsport. Dit traject ontving tot 1 januari subsidie, maar is daarna op zelfstandige basis verder gegaan.

³¹⁷ Volgens dit principe is 80% van de uitkomsten te verklaren door 20% van de oorzaken. Toegepast op dit onderzoek zouden in 20% van de trajecten 80% van de knelpunten dan wel problematiek in de uitvoering voorkomen.

jongeren. Met de 975 beschikbare plekken in de geselecteerde trajecten heeft de rekenkamer 22% van de toewijzingen afgedekt (indien de plekken gevuld worden).

interviews

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek interviews gehouden en e-mailcontact gehad met professionals die betrokken zijn bij de beleidsvorming, uitvoerende ambtenaren, deskundigen (zoals academici en onderzoekers), trajectgevers, re-integratiecoaches en jongerenwerkers van welzijns- en vrijwilligersorganisaties. Er zijn in totaal 25 interviews afgenomen, waarbij is gesproken met 37 verschillende personen.

Een belangrijk aspect binnen het onderzoek vormt de koppeling tussen het beleid en de leefwereld van jongeren. De rekenkamer heeft daarom ook jongeren zelf aan het woord gelaten. Het doel hiervan was het in beeld brengen van de ervaringen van jongeren op de arbeidsmarkt en het verkrijgen van inzicht in hun perspectief op het jeugdwerkloosheidsbeleid van de gemeente. De jongeren die de rekenkamer heeft gesproken, zijn onder te verdelen in drie categorieën, te weten:

- 42 (oud-)trajectdeelnemers;
- 14 jongeren die tijdens een periode van werk zoeken niet naar het Jongerenloket zijn gegaan of hier zijn uitgevallen, de zogenaamde 'onbereikte jongeren';
- 12 jongeren die (nog) geen problemen hebben ervaren met het zoeken naar werk of verwachten in de toekomst gemakkelijk een baan te vinden.

Hoewel niet altijd expliciet gevraagd is naar de etniciteit van de respondenten, is het algemene beeld dat ruim de helft van de gesproken (oud-)trajectdeelnemers een migratieachtergrond (1^e, 2^e, of 3^e generatie) heeft. De jongens-meisjesverhouding is ongeveer gelijk. Ongeveer driekwart van de 'onbereikte jongeren' en twee derde van de jongeren zonder ervaring met werkloosheid heeft een migratieachtergrond. In de categorie 'onbereikte jongeren' is het aantal jongens oververtegenwoordigd ten opzichte van de meisjes. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat jongens vaker alleen op straat te vinden zijn en dus een grotere kans hadden om geselecteerd te worden. Voor jongeren zonder ervaring met werkloosheid is de man-vrouwverhouding ongeveer gelijk. Op basis van het principe van inhoudelijke verzadiging, acht de rekenkamer de onderzoeksgroep voldoende groot en gevarieerd om betekenisvolle uitspraken te kunnen doen.

Trajectdeelnemers en oud-trajectdeelnemers zijn benaderd via de geselecteerde trajecten. Vooraf heeft de rekenkamer haar bezoek aangekondigd en afgestemd met de trajectgevers. Jongeren werden door onderzoekers na afloop van een geobserveerde training gevraagd of zij geïnterviewd mochten worden, vaak direct ter plekke in een rustige hoek van het pand van de trajectgever. Door deze manier van directe benadering is geprobeerd selectie-effecten te beperken. De rekenkamer heeft lange tijd gewacht op een lijst met telefoonnummers van uitgevallen trajectdeelnemers. Toen de gemeente deze lijst opleverde was de veldwerkperiode van de rekenkamer echter reeds voorbij. Daarom heeft de rekenkamer uiteindelijk alleen deelnemers en oud-deelnemers bij de trajecten heeft gesproken, en geen uitvallers. Zij oordelen waarschijnlijk positiever over hun traject dan jongeren die voortijdig zijn gestopt.

De veertien 'onbereikte jongeren' en twaalf jongeren die geen problemen hebben ervaren met het zoeken naar werk, zijn aangesproken op straat of telefonisch benaderd. De jongeren zijn op straat aangesproken in verschillende gebieden in Rotterdam, te weten Charlois, Prins Alexander en Feijenoord. De onderzoekers

vroegen jongeren of ze tijd hadden voor een kort interview, en gaven daarbij aan dat ze op zoek waren naar jongeren die wel eens langere tijd naar werk hadden gezocht. De telefonisch benaderde jongeren zijn alumni van een mbo-instelling. De telefoonnummers zijn verkregen via die mbo-instelling. Voorafgaand aan de interviews hebben rekenkameronderzoekers de jongeren geïnformeerd over het doel en de aanpak van het onderzoek. Daarbij werd ook de vrijwilligheid van deelname en de vertrouwelijkheid van de gegevensverwerking benadrukt.

Bij de interviews is gebruik gemaakt van een semigestructureerde vragenlijst, dus zonder antwoordcategorieën. Vragen gingen over werk zoeken, ervaring met het Jongerenloket en (voor de trajectdeelnemers) de trajecten, maar jongeren konden ook zelf zaken noemen. Elk gesprek verliep anders, al naar gelang de situatie en de ervaringen van de jongere.

Indien jongeren hiermee instemden, werden gesprekken opgenomen met een voicerecorder en woordelijk getranscribeerd door een transcriptiebureau. De lengte van de gesprekken varieerde van tien minuten tot langer dan een uur.

observaties

In aanvulling op de interviews heeft de rekenkamer observatieonderzoek uitgevoerd. Dit gebeurde bij het Jongerenloket en bij de geselecteerde trajecten. In totaal zijn er vijf gesprekken tussen jongerencoaches en jongeren geobserveerd en negen trainingen bij de geselecteerde trajecten (elke observatie duurde minimaal een uur).

Door in een natuurlijke setting te observeren, te kijken en luisteren naar wat mensen zeggen, hoe zij op bepaalde situaties reageren, welk gedrag zij vertonen en wat voor interacties er plaatsvinden, was het mogelijk om via directe waarneming gegevens te verzamelen. Dit had verschillende voordelen:

- Onderzoekers van de rekenkamer konden gedrag, interacties en situaties zelf observeren, waardoor zij niet enkel afhankelijk waren van wat mensen hier zelf over vertelden of wat hierover op papier stond (bijvoorbeeld in proces- of trajectbeschrijvingen). Hierdoor konden sociaal-wenselijke antwoorden en herinneringsfouten vermeden worden.
- De observaties vonden plaats in een natuurlijke setting. Uit de literatuur blijkt dat respondenten zich hierdoor op een natuurlijker manier gedragen en zich meer op hun gemak voelen dan in een formeel interview. Bovendien kregen de onderzoekers van de rekenkamer hierdoor meer inzicht en gevoel voor de context waarin het gedrag plaatsvond.
- Deze onderzoeksmethode bood de onderzoekers van de rekenkamer een zekere mate van flexibiliteit en de mogelijkheid om nieuwe ideeën te genereren. Bij het afnemen van interviews beginnen onderzoekers vaak met vooraf opgestelde vragen. Al voordat de gegevensverzameling begint, hebben onderzoekers daardoor al grotendeels besloten wat belangrijk is om te onderzoeken. Observatieonderzoek is daarentegen veel flexibeler. Het stelt de onderzoeker in staat om de situatie met een meer open geest tegemoet te treden.
- Ten slotte gebruikten de onderzoekers van de rekenkamer de observaties ook om toegang te krijgen tot de doelgroep. De rekenkameronderzoekers waren aanwezig en deden mee bij een programmaonderdeel van het traject. De onderzoekers deden samen met de jongeren mee aan oefeningen. Hierdoor kwam het interviewverzoek voor hen waarschijnlijk minder uit de lucht vallen en konden ze het doel beter in te schatten.

Door dit alles leverden de observaties de rekenkamer veel waardevolle inzichten op. Om de betrouwbaarheid en validiteit van de waarnemingen te vergroten, werd tijdens de observaties gebruik gemaakt van enkele van te voren opgestelde observatielijsten en zijn veldwerknotities zo snel mogelijk na het observeren uitgewerkt. Indien mogelijk, werd een situatie door meer dan één onderzoeker bijgewoond.

documentenstudie

Tijdens het onderzoek heeft de rekenkamer een veelvoud aan documenten bestudeerd. Dit betreft onder meer (wetenschappelijke) literatuur, beleidsstukken, collegebrieven, evaluaties, overeenkomsten en beschikkingen, managementinformatie en stukken die zijn verkregen van de geselecteerde jeugdwerkloosheidstrajecten. Verder heeft de rekenkamer gemeentelijke registratiegegevens (o.a. vanuit de systemen RMW en Socrates) bestudeerd die inzicht geven in onder meer de instroom bij het Jongerenloket, het aantal jongeren dat verschillende processtappen bij het Jongerenloket doorloopt en de uitval bij elke stap.

cohortstudie

De rekenkamer heeft de instroom in en uitstroom van jongeren uit de bijstand nader in kaart gebracht door middel van een cohortstudie. Het doel van deze studie was om inzicht te verkrijgen in de duur van de bijstandsafhankelijkheid. Ook is de duurzaamheid van de uitstroom van de bijstand onderzocht.

In de studie is, voor jongeren die in 2015 en 2016 zijn gestart in de bijstand, per 3 maanden vooruit in de tijd in kaart gebracht of zij nog in de bijstand zitten. Indien de jongeren uit de bijstand waren, is geïnventariseerd wat de uitstroomreden was. Hierbij is per jongere als startdatum de datum genomen waarop jongeren officieel recht hebben op bijstand. Voor jongeren is deze startdatum het toekomstgesprek (de uitkering wordt later toegewezen maar met terugwerkende kracht uitbetaald vanaf de datum van het toekomstgesprek). Vervolgens is per 3 maanden gekeken of deze jongere nog in de bijstand zat. Voor de jongeren die in 2015 zijn gestart in de bijstand is dit in totaal acht keer gemeten en daarmee 2 jaar vooruit in de tijd. Omdat de jongeren die in 2016 gestart zijn in de bijstand in het uiterste geval pas sinds eind 2016 bijstand ontvangen kon voor deze groep slechts 5x 3 maanden vooruit in de tijd gekeken worden naar hun bijstandsafhankelijkheid. Dit komt neer op 1 jaar en 3 maanden vooruit in de tijd.

Bij het uitvoeren van de studie is het jongerenbestand van de gemeente gefilterd op partners van jongeren die als hoofdaanvrager bijstand ontvangen, vluchtelingen en (voormalige) Wajong-ers. De eerste groep is niet meegenomen in de analyse, omdat de gemeente voor hen bij uitstroom geen uitstroomreden registreert. De overige twee groepen zijn niet meegenomen omdat zij niet tot de doelgroep van het actieprogramma JAS horen. Om de uitkomsten in perspectief te kunnen plaatsen, zijn de analyses niet alleen uitgevoerd voor jongeren, maar ook voor volwassenen (27+ers).

De studie is ook gefilterd op unieke personen. Indien een jongere opnieuw instroomde in de bijstand is deze tweede start van de bijstand dus niet als een nieuwe instroom gerekend. Ook is de terugval in de bijstand onderzocht. Daarbij heeft de rekenkamer deze in kaart gebracht per uitstroomreden. Doordat bij uitstromers soms meerdere uitstroomredenen worden genoteerd, is de som van het aantal terugvallers per uitstroomreden echter groter dan de totale terugval. Deze afwijking is echter nooit

groter dan 3%. De invloed van deze afwijking op de gepresenteerde data is derhalve te overzien.

De rekenkamer heeft deze studie in samenwerking met OBI uitgevoerd. Hierbij is gebruik gemaakt van het databestand dat de gemeente aan het bouwen en dat bekend staat als het 'IGW-model' of als 'de procesmethode'.

wijzigingen ten opzichte van onderzoeksopzet

Op basis van inzichten die tijdens de uitvoering van het onderzoek zijn opgedaan, heeft de rekenkamer in het onderzoek enkele wijzigingen doorgevoerd ten opzichte van de onderzoeksopzet die in februari 2017 aan de raad is gestuurd. Deze wijzigingen worden hieronder toegelicht.

De deelvraag

- Is het jeugdwerkloosheidsbeleid adequaat vormgegeven rekening houdend met de specifieke wensen en behoeften van de doelgroep?

Is vervangen door:

- Is het jeugdwerkloosheidsbeleid adequaat vormgegeven?

De deelvraag

- Wat is het bereik van het jeugdwerkloosheidsbeleid en welke factoren spelen hierbij een rol?

Is vervangen door:

- Hoe probeert het Jongerenloket jonge werkzoekenden te bereiken en in welke mate slaagt zij hierin?

De deelvraag

- Worden het jeugdwerkloosheidsbeleid en de bijbehorende trajecten vanuit het perspectief van jongeren adequaat uitgevoerd?

Is vervangen door een tweetal deelvragen:

- Zijn jongeren tevreden over de dienstverlening van het Jongerenloket en W&I?
- Hoe beoordelen jongeren de trajecten?

De deelvraag

- In hoeverre is de uitstroom van jongeren naar werk duurzaam en worden de doelstellingen van het college gehaald?

Is vervangen door:

- In hoeverre zijn de doelstellingen van JAS gehaald, in welke mate heeft de gemeente daar aantoonbaar aan bijgedragen, en hoe duurzaam was de bereikte bijstandsuitstroom?

Er zijn drie deelvragen toegevoegd:

- Heeft de gemeente inzicht in de omvang en oorzaken van jeugdwerkloosheid en hoe jongeren hiermee omgaan?
- Wordt het jeugdwerkloosheidsbeleid adequaat uitgevoerd met betrekking tot de dienstverlening van het Jongerenloket en W&I?
- Heeft de gemeente zorggedragen voor een passend trajectaanbod en stuurt zij op resultaten?

Gedurende het onderzoek heeft de rekenkamer de onderzoeksperiode verder afgebakend naar 2015-2018. Dit is overeenkomstig de looptijd van het actieprogramma Jongeren aan de Slag.

Ten slotte zijn de normen ten opzichte van de onderzoeksopzet verder aangescherpt en aangevuld.

procedures

De opzet van het onderzoek is op 1 februari 2017 gepubliceerd en ter kennisname aan de raad verstuurd. De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 19 september 2018 voor ambtelijk wederhoor aan de gemeentesecretaris voorgelegd. Na verwerking van de ontvangen reactie is een bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 27 november voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de wethouder Werk, inkomen en Nationaal Programma Rotterdam Zuid, de wethouder Mobiliteit, Jeugd en Taal en de wethouder Onderwijs, Cultuur en Toerisme. De op 18 december ontvangen reactie van B en W en het daarna opgestelde nawoord van de rekenkamer zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 2 gebruikte documenten

gemeentelijke documenten

- College van Burgemeester en Wethouders, 'Verslag en voortgang m.b.t. het actieplan 'Jongeren aan de slag', 8 maart 2016.
- College van Burgemeester en Wethouder, 'Terugblik programma Jongeren aan de Slag', 15 mei 2018.
- College van Burgemeester en Wethouders, 'Toelichting op de Regeling Cliëntenraad Werk en Inkomen Rotterdam 2017', 2016.
- Commissie tot Onderzoek van de Rekening, 'Methode Duisenberg thema re-integratie doorontwikkeling van de pilot methode Duisenberg in de gemeente Rotterdam', ongedateerd.
- Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Sociaal-wetenschappelijke Afdeling Rotterdam, 'Evaluatie Actieplan Jeugdwerkloosheid regio Rijnmond. Een kwalitatief onderzoek naar de meerwaarde van een stimuleringsmaatregel', december 2011.
- Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie Startersbeurs Rotterdam', 21 november 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Begroting 2015', 2014.
- Gemeente Rotterdam, 'Vacature kickstart your social impact - Projectmedewerker projectlandschap jeugdwerkloosheid bij de gemeente Rotterdam', verkregen op 14 augustus 2018 van <http://www.kickstartyoursocialimpact.nl/overzicht-oude-projecten/start-in-maart/jeugdwerkloosheid-rotterdam>.
- Gemeente Rotterdam, 'overeenkomst', 18 mei 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse jongeren en de arbeidsmarkt. Editie 2015', 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid 'Jongeren aan de Slag 2015-2018'', 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Elke jongere telt, programma Rotterdamse Risicjongeren 2016-2020', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Rotterdams actieplan tegen jeugdwerkloosheid 2015 'Jongeren aan de slag. Verslag 2015 Plan 2016'', maart 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Projectoverzicht bij Verslag 2015 – plan 2015 'Jongeren aan de slag'', 8 maart 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Inkoopovereenkomst, januari 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Verleningsbeschikking', 13 september 2016.
- Gemeente Rotterdam, brief 'Subsidieverlening voor de uitvoering van 'de Buzinezzclub aanpak'', 22 november 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Notitie voor MT Jongerenloket – Rollen, taken en verantwoordelijkheden binnen Jongerenloket in relatie tot contractmanagement en –beheer', 20 december 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Quickscan resultaten pilots 'Jongeren aan de Slag'', 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie Jongwerkt', ongedateerd (2016).
- Gemeente Rotterdam, 'Subsidieverlening ten behoeve van re-integratie van jongeren in de periode 1 jan tot en met 31 dec 2017', 13 februari 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Verleningsbeschikking', 14 februari 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Rotterdams actieprogramma tegen jeugdwerkloosheid 'Jongeren aan de Slag 2015-2017. Terugblik 2016 + acties 2017'', 13 maart 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Handleiding trajectkiezer', 13 maart 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Toelichting op oplegger Jaarplan JAR', 13 maart 2017.

- Gemeente Rotterdam, 'Toelichting op oplegnotitie: Pilot Jongeren Aanpak Rotterdam (JAR)', 13 maart 2017.
- Gemeente Rotterdam, '2e Kwartaalevaluatie JAR', 4 oktober 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Risicjongeren cohortanalyse 2012 en achtergrondanalyse 2014', november 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie pilot Jongerenloket- Tussenrapportage 2017', november 2017.
- Gemeente Rotterdam, 'Trajectkiezer versie 2017/10/12', 12 november 2017.
- Gemeente Rotterdam, beleidskader werk en inkomen 'Sterker door Werk 2015 - 2018'.
- Gemeente Rotterdam, 'Maandoverzicht Opvangketens december 2017', 19 januari 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Procesbeschrijving Ondersteunen jongere met hulp- en/of inkomensvraag - Cluster MO Directie J&O Jongerenloket', 19 februari 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Trajectkiezer v2.0', 1 maart 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie JAS projecten 2016/2017', 14 maart 2018.
- Gemeente Rotterdam, '3e kwartaalevaluatie JAR', 5 april 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Terugblik 2017 JAS', 15 mei 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Toetsing interventies Jongerenloket Rotterdam'.
- Gemeente Rotterdam. *Welkom bij het Jongerenloket*. Verkregen op 12 juni 2018 van <https://www.rotterdam.nl/werken-leren/Jongerenloket>.
- Gemeente Rotterdam, '3de kwartaalevaluatie JAR', 05 april 2018.
- Gemeente Rotterdam, 'Bijlage Projectenoverzicht resultaten 2015 & vervolg 2016', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Mens centraal lege intake formulier', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Inspanningsplan Jongerenloket (standaard brief, wordt per individu aangepast)', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie JongWerkt', ongedateerd.
- Gemeente Rotterdam, 'Instructies maken afspraak adviesgesprek (intake) zonder begeleider', ongedateerd.
- Gemeenteraad Rotterdam, motie 'Inzicht effectiviteit aanpak jeugdwerkloosheid', 12 november 2015.
- Gemeente Rotterdam, 'Monitor Risicjongeren 2016. Monitor voor de programma's 'Elke jongere telt' en 'Jongeren aan de slag', onderdeel arbeidsmarktanalyse 2016'. Rotterdam, juni 2017.
- Gemeente Rotterdam en SEOR, 'Rotterdamse jongeren en de arbeidsmarkt. Editie 2015. Deelanalyse van de studie Werk en werken in de Rijnmond,' Rotterdam, 2016.
- Gemeente Rotterdam, 'Werk en werken in de Rijnmond – editie 2018', Rotterdam 2018.
- TIJ, 'Toetsing interventies Jongerenloket Rotterdam', juli 2014.
- Werkgevers Servicepunt Rijnmond, 'Jaaroverzicht Monitor WSPR Jong 2017', ongedateerd.
- Wethouder Economie en Werkgelegenheid, 'Afdoening toezeggingen jeugdwerkloosheidstargets, projectmanagementkosten, nationaal integratiefonds', 1 juni 2015.
- Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Voorstel toezegging 16bb2452 Alternatieve indicator preventie jongeren', 15 juni 2016.
- Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Implementatie programma elke jongere telt', 16 december 2016.
- Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, voortgangsbrief 'Elke Jongere Telt', 31 mei 2017.

- Wethouder Onderwijs, Jeugd en Zorg, 'Afdoening toezeggingen Elke jongere telt', 13 februari 2018.
- Wethouder Werk, Inkomen, Zorg en Bestuur, 'brief aan de commissie Maatschappelijke ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale zaken en Participatie inzake Plan Jeugdwerkloosheid', 31 juli 2013.
- Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Monitor Werk en Inkomen t/m dec 2017 (kwartaal 3)', 3 maart 2016.
- Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Afdoening toezeggingen 16bb2453 en 16bb5880', 30 september 2016.
- Wethouder Werkgelegenheid en Economie, 'Afhandeling toezegging inzake maatwerk inspanningsperiode', 3 oktober 2016.

overige gebruikte documenten

- Biavaschi, C., et al., 'Youth unemployment and vocational training'. Discussion Paper Series, Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit, No. 6890. Institute for the Study of Labor (IZA), 2012.
- Blonk, R. et al, 'QuickScan wetenschappelijke literatuur Gemeentelijke Uitvoeringspraktijk', ongedateerd.
- Bonoli, G., Varieties of Social Investment in Labour Market Policy, in What future for social investment policies', Morel, N., Palier, B. & Palme J., Institute for Futures Studies, Stockholm: 2009.
- Bot, W. & Priesters, M., 'Tops4Jobs methodiekmap 2016', 2016.
- Buzinezzclub, 'Buzinezzclub aanpak', ongedateerd
- Caliendo, M., & Schmidl, 'R., Youth unemployment and active labor market policies in Europe', in *IZA Journal of Labor Policy*, 2016, 5(1), p. 1-30.
- CBS Statline, 'Arbeidsdeelname; regionale indeling 2017', verkregen op 30 maart 2018 van
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/83933NED/table?ts=1526211645782>.
- CBS Statline, 'Arbeidsdeelname; regionale indeling 2015', verkregen op 5 november 2018 van:
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?DM=SLNL&PA=83360NED&D1=0&D2=0,11-14&D3=0,101-493&D4=l&HDR=G3,G1,T&STB=G2&VW=T>.
- CBS Statline, 'Arbeidsdeelname en werkloosheid per maand', verkregen op 15 november 2018 van:
<http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=80590NED&D1=3-7,10-13&D2=0&D3=a&D4=7-14&HD=181127-1116&HDR=T&STB=G1,G3,G2>
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Enquête beroepsbevolking (EBB)'. Verkregen op 11 augustus 2018 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/onderzoeksomschrijvingen/korte-onderzoeksbeschrijvingen/enquete-beroepsbevolking--ebb-->.
- Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Jongeren buiten beeld'. Verkregen op 12 augustus 2018 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2015/49/jongeren-buiten-beeld-2013>.
- Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), 'Toename flexwerk vooral bij jongeren met bijbanen.' Verkregen op 6 juli 2017 van: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2018/17/toename-flexwerk-vooral-bij-jongeren-met-bijbanen>.
- Centraal Planbureau, 'Waarde van een startkwalificatie op de arbeidsmarkt'. Den Haag: Centraal Planbureau, 8 februari 2017.
- Challenge Sports, 'Plan van aanpak', ongedateerd.
- Challenge Sports, 'Rooster InControll/Rebound, ongedateerd.

- Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., 'De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting'. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016.
- De Beer, P., 'Moderne bestaanszekerheid', in S&D, 2011 (5-6), p. 102-109.
- De Koning, J., De Hek, P., De Vleeschouwer, E., Fenger, M., Van der Torre, L. 'Optimalisering van WerkLoont.' Rotterdam, SEOR Erasmus School of Economics en Faculteit der Sociale Wetenschappen, januari 2017.
- Divosa, 'Divosa-monitor factsheet: In- en uitstroom uit de bijstand 2014', november 2015 verkregen op 20 juli 2018 van: <https://www.divosa.nl/publicaties/divosa-monitor-factsheet-en-uitstroom-uit-de-bijstand-2014>
- Excelsior4All. 'Algemene informatie'. Verkregen op 15 januari 2018 van: <http://talentontwikkelingistopsport.nl>.
- Excelsior4All, 'Procesverslag Talentontwikkeling is Topsport 2016', ongedateerd.
- Excelsior4All. 'Talentontwikkeling is Topsport'. Verkregen op 15 januari 2018 van: <https://sbvexcelsior.nl/excelsior4all/projecten/talentontwikkeling-is-topsport>.
- Gemeente Amsterdam, 'Monitor jeugdwerkloosheid over 2017, achtergrondrapportage bij de factsheet Jeugdwerkloosheid 2017', maart 2018.
- Gemeente Amsterdam, 'Jaarverslag 2017', 17 mei 2018
- Gemeente Amsterdam, 'Aanvalsplan jeugdwerkloosheid 2015-2018', ongedateerd
- Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, 'Het pad naar werk.....niet geplaveid, wel schoongeveegd!', Rotterdam: Gemeentelijke Ombudsman Rotterdam, 2015.
- GGD Amsterdam, 'Zelfredzaamheid-Matrix 2017', ongedateerd.
- Hogeschool Rotterdam, 'Fundament. Een onderbouwing van drie Rotterdamse aanpakken voor activering richting werk of school van kwetsbare, werkloze jongeren', Rotterdam, 2016.
- IZI Solutions, 'Zichtbaar maar niet in beeld', 15 april 2016.
- Jan Arends. 'Informatiefolder Tops4Jobs'. Verkregen op 14 augustus 2018 van: <https://www.janarends.nl/media/1122/ja-folder-tops4jobs-0012015.pdf>.
- Kennisplatform Integratie & Samenleving, 'Jongeren buiten beeld', mei 2016.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Jongeren buiten beeld', 29 april 2015.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 'Kamervraag/vragen van het lid Karabulut', 2 december 2016.
- Movisie, 'De Zelfredzaamheid-Matrix (ZRM)'. Verkregen op 20 april 2018 van: <https://www.movisie.nl/tool/zelfredzaamheid-matrix-zrm>.
- Noorda en Co, 'Spookjongeren - Quicksan naar uitgeschreven jongeren in Amsterdam Nieuw-West', maart 2014.
- Ondernemersplein.nl, 'Minimumloon berekenen en betalen', Verkregen op 12 augustus 2018 van: <https://www.ondernemersplein.nl/regel/minimumloon-berekenen-en-betalen>.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Hulp buiten bereik: Effectiviteit van het schulddienstverleningsbeleid'. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2017.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Het komt niet in de buurt: Onderzoek naar aanpak knelpunten functioneren wijkteams'. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2018.
- Rekenkamer Rotterdam, 'Niet thuis geven: Onderzoek naar de keten voor maatschappelijke opvang in Rotterdam'. Rotterdam: Rekenkamer Rotterdam, 2018.
- Rijksoverheid, 'Bedragen minimumloon 2018'. Verkregen op 29 juni 2018 van: <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/minimumloon/bedragen-minimumloon/bedragen-minimumloon-2018>.
- Rijksoverheid, 'Wanneer gaat mijn tijdelijke contract over in een vast contract?'. Verkregen op 6 juli 2018 van:

- <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/arbeidsovereenkomst-en-cao/vraag-en-antwoord/wanneer-verandert-mijn-tijdelijke-arbeidscontract-in-een-vast-contract>.
- RIVM, 'Dashboard Sociaaleconomische status', verkregen op 18 juni 2018 van: <https://www.volksgezondheidenzorg.info/onderwerp/sociaaleconomische-status/regionaal-internationaal/regionaal#!node-laagopgeleide-bevolking-gemeente>
 - Stichting De Nieuwe Kans, 'Meerjarenplan', ongedateerd.
 - Stimulansz, 'Wijzigingen bijstand 1 januari 2015', december 2014.
 - Stimulansz, 'Betrokkene kan onderwijs volgen'. Verkregen op 17 augustus 2018 van: <https://inzichtsociaaldomein.nl/Domeinen/Alles/Kan-onderwijs-volgen>.
 - Tweede Kamer, 'Besluit vaststelling decentralisatie- en integratie-uitkeringen 2015'. <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2017-392.html>.
 - UWV en SBB, 'Basiscijfers Jeugd. Informatie over de arbeidsmarkt, het onderwijs en stages en leerbanen in de regio Rijnmond', Amsterdam, november 2015.
 - UWV en SBB, 'Basiscijfers Jeugd. Informatie over de arbeidsmarkt, het onderwijs en stages en leerbanen in de regio Rijnmond', Amsterdam, december 2016.
 - UWV, 'Regio in Beeld - Rijnmond', Amsterdam, oktober 2017.
 - UWV en SBB, 'Niet-werkende werkzoekenden (<27 jaar) naar opleidingsniveau, per regio en gemeente', verkregen op 17 september 2018 van: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMDdjYmExZWMtYzNmNy00ZTM4LWE1ODEtZDBlZDI3ODIyZjEzIiwidCI6IjYk3YzRmLTU3YmUtNGQ3OC1iNzk4LWQ3NjUwN2I2NTBINSIsImMiOjh9>.
 - Van den Elshout, B. (CBS), Jacobi, C. (CWI) en Van der Valk, J. (CBS), 'Werklozen versus niet-werkende werkzoekenden. Verschillen, overeenkomsten en gebruiksmogelijkheden', Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek, Sociaaleconomische trends, 3e kwartaal 2007.
 - Verschoof, M. en Martina, S. 'Re-educating lives. Challenge Sports. Handboek lesmateriaal voor zes maanden, 2018.

bijlage 3 effectiviteitsstudies re-integratieprojecten door en voor de gemeente

Zoals beschreven in paragraaf 7-4 van dit rapport, heeft de gemeente de afgelopen vier jaar verschillende studies naar re-integratietrajecten voor jongeren verschenen. Ook heeft de gemeente een opdracht verstrekt aan de Hogeschool Rotterdam om de theoretische onderbouwing van een aantal trajecten in kaart te brengen. Doel van deze studies was onder meer om een uitspraak te kunnen doen over de effectiviteit van de trajecten. In deze bijlage komen de studies en hun uitkomsten meer uitgebreid aan bod.

‘Toetsing interventies Jongerenloket Rotterdam’, Gemeente Rotterdam, 2014

De toenmalige wethouder Werk, Inkomen, Zorg en Bestuur schreef aan de raadscommissie dat bij de beoordeling van trajecten op effectiviteit gebruik wordt gemaakt van de beoordelingssystematiek voor nieuwe projecten en trajecten van het Rotterdamse initiatievenplatform en van de TIJ (toetsingscommissie interventies jeugd). Trajecten zouden daarbij worden “beoordeeld op elementen zoals (evidence based) rendement”.³¹⁸ In juli 2014 is een onderzoek van TIJ gepubliceerd waarin de theoretische onderbouwing en praktische uitvoering van drie trajecten van het Jongerenloket werd beoordeeld.³¹⁹ Die trajecten waren Challenge Sports, de Buzinezzclub en CounterClub. Er zijn daarbij ook uitstroomresultaten beoordeeld. Bij de Buzinezzclub is ook gekeken hoe vaak deelnemers uitstromen uit de bijstand en daarna binnen drie jaar weer terugvallen in de bijstand. Dat blijkt per deelnemersgroep te variëren. In een groep valt de helft van de deelnemers die de bijstand uitstroomde, daarna weer terug. In een andere groep slechts één op de dertien. De onderzoeksmethodiek voor die berekening is echter niet duidelijk omschreven, en ook zijn geen cijfers gepresenteerd over de terugval van jongeren die niet aan de Buzinezzclub deelnemen.³²⁰ Wel stelt het rapport dat het traject ‘niet overtuigend beter presteert dan andere reïntegratietrajecten voor jongeren’, maar onduidelijk blijft waar dit oordeel op gebaseerd is. Er blijkt ook veel verschil te zitten in de uitstroom die het traject veronderstelt te hebben gerealiseerd en de uitstroom die de gemeente telt in haar systemen. Bij de andere twee trajecten geven de uitstroomresultaten geen helder beeld van het resultaat wat betreft werktoeleiding. Bij Challenge Sports zijn de resultaten niet getoetst door de gemeente, maar aangeleverd door de trajectgever. Het traject CounterClub is (nog) niet op toeleiding naar werk gericht, maar op toeleiding naar school of stage.

‘Evaluatie Startersbeurs Rotterdam’, Gemeente Rotterdam, 2014

In november 2014 verscheen ook een onderzoekenvaluatie Startersbeurs Rotterdam, uitgevoerd door OBI. Dit betreft weliswaar geen netto-effect studie (geen controlegroep), maar biedt wel inzicht in de resultaten van 145 deelnemers. Het oordeel over de effectiviteit van de Startersbeurs is positief. Onder de deelnemers is namelijk sprake van instroom in de bijstand maar wel van uitstroom. Een ruime

³¹⁸ Wethouder Werk, Inkomen, Zorg en Bestuur, ‘Brief aan de commissie Maatschappelijke ondersteuning, Volksgezondheid, Sociale zaken en Participatie inzake Plan Jeugdwerkloosheid’, 31 juli 2013.

³¹⁹ TIJ, ‘Toetsing interventies Jongerenloket Rotterdam’, juli 2014.

³²⁰ idem, p. 30.

meerderheid (rond de 60%) heeft direct na deelname een betaalde baan, vaak is dit een baan die beter past bij hun opleidingsniveau dan de baan die zij voor hun Startersbeurs hadden (als zij toen ook al werkten), en ook nemen hun arbeidscompetenties toe. Wel is deze interventie vooral gebruikt door hoger opgeleiden en is de verkregen baan vaak op onzekere basis.³²¹

‘Quickscan resultaten pilot ‘Jongeren aan de Slag,’ Gemeente Rotterdam, 2016

In deze studie door de afdeling Onderzoek en Business intelligence uit januari 2016 is voor elf JAS-trajecten gekeken naar de uitstroomresultaten van de deelnemers (is het de jongere gelukt om naar school of aan het werk te gaan of bleef hij/zij in de uitkering of is hij voortijdig gestopt). Deze deelnemersgegevens zijn betrokken van de trajectgevers, aangezien gemeentelijke registraties over deelname aan de trajecten incompleet waren. Aan de hand van de BSN-nummers van de deelnemers heeft OBI bekeken of de jongeren zes maanden na uitstroom uit het traject nog bijstandsafhankelijk waren, maar deze analyse geeft vanwege incomplete gemeentelijke registraties niet veel inzicht (niet alle trajectdeelnemers zijn geregistreerd, uitval of weigering van jongeren is niet geregistreerd en er is niet geregistreerd of de trajecten nog lopen of al klaar zijn.³²² De theoretische onderbouwing is beoordeeld en met trajectgevers zijn faal- en succesfactoren besproken.

De studie concludeert dat met name de trajecten voor jongeren met multiproblematiek (‘zwaardere jongeren’) relatief goede uitstroomresultaten hebben behaald. Deze zijn namelijk net zo goed als die van de overige trajecten, waar jongeren in een betere uitgangssituatie starten. Het is gezien de korte doorlooptijd van het onderzoek echter niet mogelijk geweest een netto-effectstudie te doen, stelt OBI. Onduidelijk is dus of uitstroomresultaten minder goed zouden zijn als jongeren geen traject hadden doorlopen. OBI stelt dan ook dat om tot rendementssturing te komen, zoals cluster W&I en MO nastreven, “rondom projecten jeugdwerkloosheid veel beter inzicht nodig is in de bijdrage die deze aanpakken leveren. De huidige registratiesystemen worden onvoldoende systematisch benut om deze mogelijke meerwaarden eenvoudig vast te kunnen stellen.”³²³

De tweede les die OBI uit het onderzoek trekt is dat de trajecten betere aangehaakt moeten worden bij het Jongerenloket, W&I en het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. De meeste pilots vonden namelijk ‘de samenwerking met de gemeentelijke afdelingen stroef verlopen, wat zich vooral uitte in lage aantallen aanmeldingen van jongeren’.

Ten derde wijst OBI erop dat jongeren nu vaak door trajectgevers op hun motivatie om mee te doen worden geselecteerd. Daarom is het raadzaam om ook laagdrempelig en ‘outreaching’ aanbod te organiseren dat ook deze jongeren bereikt. Ten vierde is het belangrijk dat er werkgevers aan de trajecten verbonden zijn die jongeren vacatures en/of stages kunnen bieden.

Ten slotte wordt geconstateerd dat de meeste pilots zich richten op houding, sollicitatievaardigheden, oriëntatie en aanpak van problemen. Slechts twee pilots

³²¹ Gemeente Rotterdam, ‘Evaluatie Startersbeurs Rotterdam’, 21 november 2014.

³²² Gemeente Rotterdam, ‘Quickscan resultaten pilots ‘Jongeren aan de Slag’, 2016, p. 25.

³²³ idem, p. 8-9.

boden vakscholing aan. Niet alle jongeren gaan echter terug naar school en daarom is het goed om meer vakscholing te integreren. Daarbij merkt OBI op dat werknemersvaardigheden ook 'on the job' in plaats van volgtijdelijk geleerd kunnen worden. Onderzoek laat immers zien 'dat een werkcontext goede, misschien de beste, mogelijkheden biedt voor ontwikkeling van zowel houding als vaardigheden, het zogenoemde 'first place, then train'-principe.³²⁴

De gemeente heeft de trajecten Heilige Boontjes en Schoon Schip naar aanleiding van deze aanbevelingen ingekocht, zo meldt het verslag van JAS over 2016. Heilige Boontjes biedt training 'on the job', en Schoon Schip is voor ongemotiveerde jongeren.

'Fundament', Hogeschool Rotterdam, 2016

in de studie 'Fundament' onderzoekt de Hogeschool Rotterdam de theoretische onderbouwing van drie op werk gerichte Rotterdamse jongerentrajecten voor kwetsbare jongeren. Ook zijn de praktijkinzichten van betrokken professionals en van acht deelnemers onderzocht. Het gaat om de trajecten Heilige Boontjes, Een Nieuw Perspectief en Tops4jobs. Alle drie deze projecten zijn voor 'zwaardere' jongeren: "doelgroepen bij wie complexe sociale en activeringsproblematiek nauw verweven zijn."³²⁵ Ze zijn gekozen omdat vanuit de Quickscan bekend is dat deze drie trajecten weinig uitval kennen en relatief goede resultaten behalen.

De studie merkt op dat de wetenschappelijke onderbouwing van de theorie achter de trajecten smal is. Dit komt omdat er nog maar weinig onderzoek naar arbeidsmarktactiveringsprojecten voor kwetsbare jongeren bestaat dat de effectiviteit van die projecten echt kan laten zien. Dit komt met name omdat de trajecten heel veelvormig zijn en zich daarom lastig laten vergelijken. Goed effect-onderzoek kijkt naar de context (arbeidsmarkt, doelgroep etc.) en mechanismen (idee en uitvoering van de interventie-aspecten) van die trajecten. Er is wel al genoeg empirisch bewijs dat de arbeidskansen van jongeren toenemen door trajecten die hun motivatie ontwikkelen. Ook is bewezen dat jongeren via een groter sociaal netwerk sneller aan werk komen. Daarnaast maakt bestaand onderzoek het aannemelijk dat hetzelfde geldt voor trajecten die als effect beogen:

- jongeren te helpen hun levensdoelen te verhelderen;
- jongeren te helpen hun zelfvertrouwen te vergroten;
- jongeren te helpen bij het ontwikkelen van vaardigheden (beroepsvaardigheden, sollicitatievaardigheden, communicatievaardigheden);
- werkgevers te stimuleren om vertrouwen te hebben in de geschiktheid van jongeren.

Om deze effecten te bewerkstelligen zijn volgens de literatuur de volgende begeleidingsaspecten belangrijk:

- verbinding maken met jongeren;
- intensief en langdurig begeleiden;
- waar nodig integraal begeleiding bieden (dus op meerdere probleemgebieden, breder dan alleen arbeidsmarktactivering);
- tussentijdse successen benoemen;

³²⁴ idem, p. 27, ter onderbouwing verwijst OBI naar Blonk, R. et al, 'QuickScan wetenschappelijke literatuur Gemeentelijke Uitvoeringspraktijk', ongedateerd.

³²⁵ Van der Aa, P., Van Dijk, D., Lohman, A. & Molegraaf, P., 'Fundament. Een onderbouwing van drie Rotterdamse aanpakken voor activering richting werk of school van kwetsbare, werkloze jongeren'. Hogeschool Rotterdam – Kenniscentrum Talentontwikkeling: Rotterdam, 2016, p. 9.

- gestructureerde begeleiding;
- flexibel aansluiten bij de wensen van jongeren en hen ook inspraak bieden in de invulling van de begeleiding.

In de literatuur worden daarbij ook als effectief benoemd:

- ‘peer support’ (jongeren leren van elkaar);
- het bieden van participatiemogelijkheden (workshops, stages);
- het aanbod van gerichte trainingen;
- gerichtheid van het programma op de vraag van werkgevers (zijn er werkgevers bij betrokken).

Van de eerste vijf begeleidingsaspecten is onderzocht of deze ook in de drie Rotterdamse trajecten aanwezig zijn (met als doel van de begeleiding de benoemde te bereiken effecten). Dit blijkt in alle drie de trajecten het geval te zijn. Ook is in alle drie de trajecten sprake van ‘peer support’, participatiemogelijkheden en gerichte trainingen. Bij Heilige Boontjes en Een Nieuw Perspectief zijn bovendien ook werkgevers betrokken en bij Heilige Boontjes lijkt ook het gehanteerde systeem van straffen en belonen bij te dragen aan het resultaat.

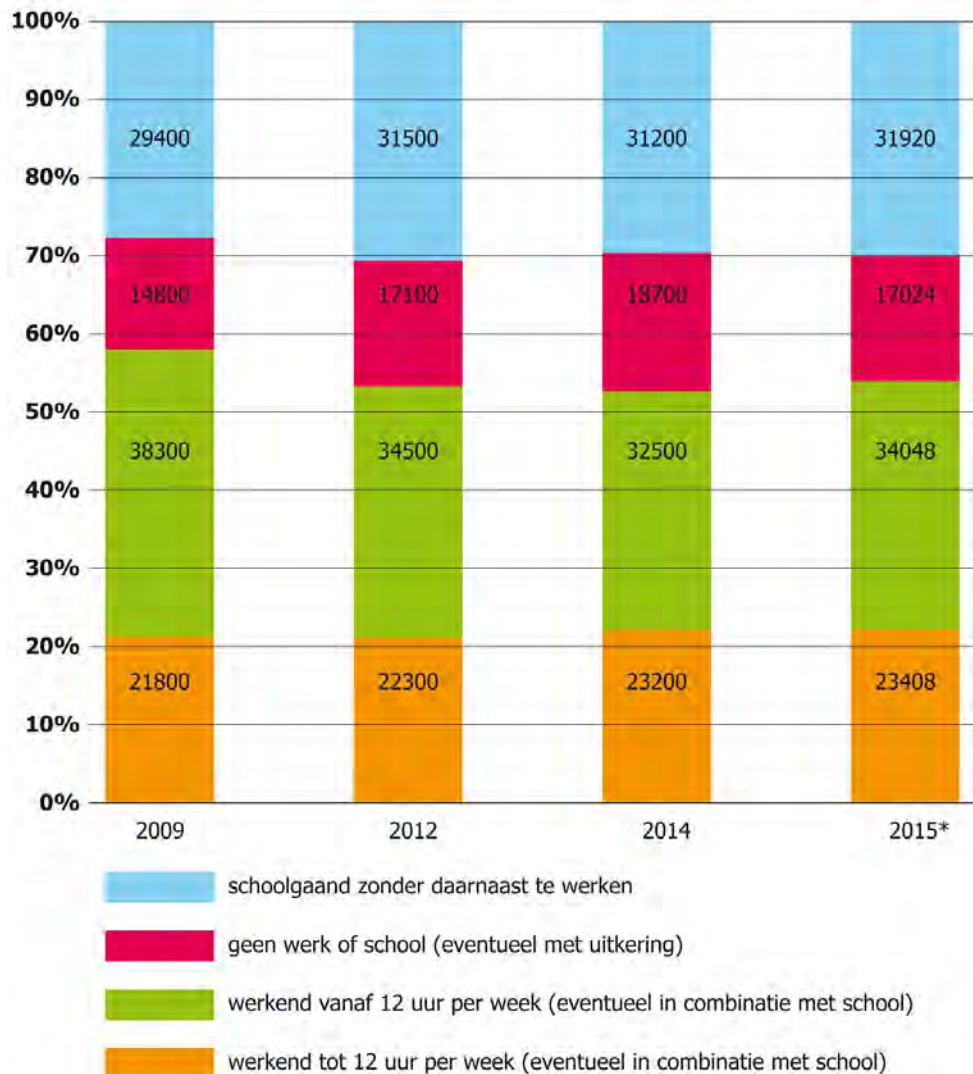
Het rapport concludeert dat het theoretisch fundament smal is omdat er als gezegd nog maar weinig onderzoek naar arbeidsmarktactiveringsprojecten voor kwetsbare jongeren bestaat dat kijkt naar de context en mechanismen. Het onderzoek naar de drie Rotterdamse trajecten kent bovendien het probleem dat slechts weinig deelnemers zijn geïnterviewd (acht in totaal, de bedoeling was vijftien) en dat er nog niet genoeg uitstroom is geweest om iets over effectiviteit te zeggen. De studie beoordeelt de trajecten als ‘effectief volgens de eerste aanwijzingen’. Ze baseert zich hiervoor op de theoretische onderbouwing en de beleving door de jongeren en professionals.³²⁶

³²⁶ Van der Aa, P., Van Dijk, D., Lohman, A. & Molegraaf, P., ‘Fundament. Een onderbouwing van drie Rotterdamse aanpakken voor activering richting werk of school van kwetsbare, werkloze jongeren’. Hogeschool Rotterdam – Kenniscentrum Talentontwikkeling: Rotterdam, 2016, p. 58-59.

bijlage 4 omvangbepaling jeugdwerkloosheid door de gemeente

In paragraaf 3-3 is het inzicht van de gemeente in de omvang van jeugdwerkloosheid behandeld. De gemeente heeft hierover cijfers gepresenteerd in twee studies. Dit zijn de studie 'Rotterdamse jongeren en de arbeidsmarkt - Editie 2015' en de 'Monitor Risicjongeren 2016.' In onderstaande figuur heeft de rekenkamer de daarin gepresenteerde cijfers samengebracht die gaan over het aantal schoolgaande, het aantal werkende en het aantal niet schoolgaande én niet werkende jongeren in de stad. Zo is te zien dat het aandeel van deze laatste groep tussen 2009 en 2015 licht groeide. Overigens zijn de cijfers, zoals ook in paragraaf 3-3 wordt opgemerkt, te weinig actueel om iets te kunnen zeggen over de ontwikkeling van deze groep tijdens de uitvoering van JAS.

figuur A: arbeidsmarktpositie 15- tot 27-jarigen, in percentages en absolute getallen



*cijfers voor 2015 zijn voorlopig.

*cijfers voor 2015 zijn voorlopig.

bronnen: Gemeente Rotterdam, 'Rotterdamse jongeren en de arbeidsmarkt. Editie 2015', maart 2016, p.13 en Gemeente Rotterdam 'Monitor Risicjongeren 2016' Rotterdam, juni 2017, p.20.

De gemeente deelt overigens de oranje categorie nog in twee groepen in. De eerste groep zijn de 'werkzoekende jongeren'. Dit zijn jongeren met een uitkering en/of die zich bij het UWV als werkzoekend hebben geregistreerd. De andere groep zijn de 'overige jongeren'.

bijlage 5 beschrijving trajecten

De rekenkamer heeft voor dit onderzoek bij wijze van casestudy zeven trajecten nader onderzocht. Dit zijn de trajecten Buzinezzclub, Challenge Sports, De Nieuwe Kans, Heilige Boontjes, Sagènn, Talentontwikkeling is Topsport en Tops4Jobs. Deze zijn in paragraaf 7-4 gepresenteerd aan de hand van een indeling naar kwadranten. In deze bijlage worden de trajecten stuk voor stuk en meer uitgebreid beschreven.

Tops4Jobs

doelgroep van het traject

De doelgroep bestaat uit kwetsbare en/of sterk ongemotiveerde (risico)jongeren die binnen het reguliere onderwijs geen of slecht een plek kunnen vinden. De jongeren kunnen kampen met een lichte verstandelijke beperking en/of een gedragsstoornis, een detentieverleden of met andere psychische/psychiatrische problematiek. Het traject is ook toegankelijk voor NUG-ers. ³²⁷

leerdoelstelling van het traject

Op het traject leren jongeren sociale vaardigheden, zoals samenwerken, helder communiceren, besluiten nemen, omgaan met autoriteit en met het gevoel buitengesloten te worden. Het traject richt zich ook op het aanleren van praktische vaardigheden zoals budgetteren, rekenen en taal. Daarnaast oriënteren de jongeren zich gedurende het traject op werk en/of scholing.

aanpak bij de leerdoelstelling

De jongeren krijgen een persoonlijke begeleidingsplan met doelen die gezamenlijk door de jongere en de vaste begeleider zijn opgesteld. De jongeren werken aan hun doelen en leren vaardigheden door groepstrainingen en door het werken aan individuele of groepsprojecten op een niet te hoog niveau. De jongeren wordt individuele begeleiding en een werkervaringsplaats geboden.

nadere toelichting traject Tops4Jobs

³²⁷ Gemeente Rotterdam, 'Trajectkiezer v2.0', 1 maart 2018.

figuur C: programma Tops4Jobs



In figuur C staat het programma van Tops4Jobs. Dit duurt 26 weken. De intake bestaat uit een kennismakingsgesprek. Indien gewenst kan de jongere een zogeheten ‘Talentcompaz’ invullen. Met deze gecertificeerde test worden capaciteiten, competenties, vaardigheden en de psychische en fysieke weerbaarheid gemeten. Naar aanleiding van de intake wordt een begeleidingsplan opgesteld waarin specifieke, tijdsgebonden doelen voor de jongere zijn geformuleerd. De doelen worden gezamenlijk met de jongere opgesteld.

De jongeren volgen vier ochtenden in de week een gezamenlijk programma. Dit programma bestaat uit groepstrainingen, bijvoorbeeld over budgettering, gezamenlijke projecten en individuele projecten. Doel van het traject is om jongeren te leren omgaan met sociale probleemsituaties die zij tegenkomen bij de projecten, in hun privéleven en/of bij het realiseren van de doelen uit het behandelplan. Hierdoor moeten de jongeren weerbaarder worden. De vorderingen worden tweewekelijks gemeten aan de hand van een zogenaamde TOPS-A vragenlijst.³²⁸ De resultaten worden ook tweewekelijks met de jongere besproken (indien nodig vinden er meer persoonlijke gesprekken plaats). In de middag gaan de jongeren naar een werkervaringsplek. De probleemsituaties die zich daar voordoen worden ook besproken tijdens de groepstrainingen en persoonlijke gesprekken, met het doel de jongeren er van te laten leren.³²⁹

De rekenkamer was een ochtend bij het traject aanwezig. Op dat moment werd er aan een gezamenlijk project gewerkt. Er waren twee trainsters aanwezig, een van de trainsters was niet bij het project betrokken, maar druk met het voeren van persoonlijke gesprekken met jongeren. Er waren zes jongeren aanwezig. (Deze observatie is ook gepresenteerd in hoofdstuk 7 van dit rapport.)

³²⁸ Deze is ontwikkeld door Peer van der Helm, lector jeugdzorg aan de Hogeschool Leiden. De vragenlijst gaat over vier sociale probleemsituaties waar jongeren, zo is aangetoond in onderzoek, vaak terecht komen.

³²⁹ Bot, W. & Priesters, M., ‘Tops4Jobs methodiekmap 2016’, 2016.; Jan Arends. *Informatiefolder Tops4Jobs*. Verkregen op 14 augustus 2018 van: <https://www.janarends.nl/media/1122/ja-folder-tops4jobs-0012015.pdf>; interview trajectgever.

De trainster licht toe dat zij met de jongeren een project gaat doen. Het idee is om samen met de jongeren een gezelschapsspel te verzinnen met als onderwerp Tops4Jobs. In het spel zal aan de orde komen wat jongeren leren bij Tops4Jobs, zoals bij het dagelijkse kaartspelletje 'pesten'. De trainster vraagt: "Wat hebben jullie allemaal geleerd van het spelletje pesten?"

"Communiceren", zegt een jongere. Hierop antwoordt zij: "Wat is goed communiceren?" "Luisteren", zegt de jongere, "niet door mensen heen praten en als je iets niet snapt, moet je dat aangeven." Een andere jongere vult aan dat daarom ook het grote vel met regels gemaakt is. "We kunnen ook de persoonlijke doelen in het spel opnemen", oppert een andere jongere. De trainster stelt voor dat ze ook elementen van het programma zouden kunnen verwerken op de achterkant van de speelkaarten. Niet alle jongeren doen even actief mee. De trainsters probeert iedereen erbij te betrekken door vragen te stellen. Ook zegt ze vaak 'heel goed' of 'goed idee'. De trainster vertelt dat wanneer de jongeren een plan hebben, ze hiervoor budget kunnen aanvragen bij het hoofd van de organisatie achter Tops4Jobs. Hiervoor is dan wel een uitgeschreven plan nodig en een begroting. Om dit te kunnen realiseren, is er een taakverdeling nodig. De jongeren zijn het hiermee eens. "Zullen we eerst even pauze houden en dan nadenken over de taakverdeling?" stelt de trainster voor.

De Nieuwe Kans

doelgroep van het traject

De doelgroep bestaat uit multiprobleem-jongeren, die kampen met ernstige en complexe problemen op meerdere leefgebieden. De jongeren zijn veel op straat en niet aangesloten op de mainstream samenleving en vaak ook niet op het maatschappelijk vangnet van hulpverlening en uitkeringen. Jongeren kunnen ook zichzelf aanmelden bij het traject; een uitkering is dan ook geen voorwaarde voor deelname.³³⁰ Het traject is alleen toegankelijk voor mannen. Het was alleen in de laatste maanden van 2017 - tijdens het veldwerk van de rekenkamer - bij wijze van pilot tijdelijk ook toegankelijk voor vrouwen.³³¹

leerdoelstelling van het traject

Op het traject leren jongeren sociale vaardigheden en (andere) werknemersvaardigheden. Het traject richt zich ook op de zelfontplooiing van de jongeren, het ontwikkelen van een dag- en nachtritme en oriëntatie op levensdoelen.

aanpak bij leerdoelstelling

De jongeren volgen lessen zoals kunst-, sport- en werknemersvaardigheidslessen aan de hand van een lesrooster. Het traject biedt ook begeleiding middels cognitieve gedragstherapie. Daarnaast is er aan het eind van het traject een werkweek waarbij jongeren onder leiding van een begeleider buiten werkzaamheden verrichten voor bijvoorbeeld een palletboer. Er worden ook mogelijkheden geboden tot een plaatsing op een BBL-traject.

De Nieuwe Kans werkt mee aan onderzoek dat uitgevoerd wordt door de Academische Werkplaats bij De Nieuwe Kans (AW-DNK). Dit is een samenwerkingsrelatie met de Rotterdamse Stichting De Verre Bergen en de afdeling kinder- en jeugdpsychiatrie van Amsterdam UMC. Hierbinnen wordt een onderzoek uitgevoerd naar psychosociale en neurobiologische kenmerken van de doelgroep van DNK, een onderzoek naar hun levensgeschiedenissen (op met name het gebied van zorg en justitie) en een studie

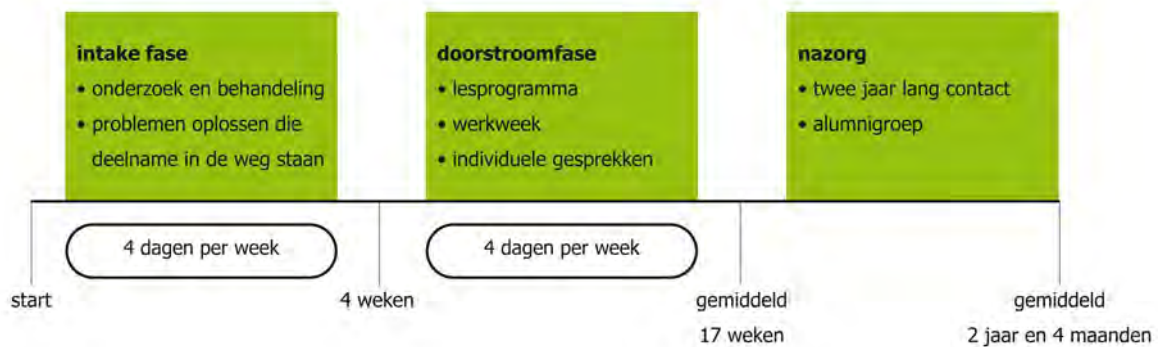
³³⁰ Gemeente Rotterdam, 'Trajectkiezer v2.0', 1 maart 2018.

³³¹ Observatie rekenkamer; interview trajectgever.

naar het effect van het traject DNK. Voor het vinden van jongvolwassenen die passen in de doelgroep van DNK - en daarmee in de doelgroep van het onderzoek - werkte de Academische Werkplaats productief samen met het Jongerenloket. Ook presenteerde AW-DNK de tussentijdse resultaten aan de gemeente. Uit het onderzoek is gebleken dat de doelgroep van DNK voor het overgrote deel geen startkwalificatie heeft, en zeer diverse en zware multi-problematiek kent. Twee derde van de onderzochte DNK-deelnemers is eerder bekend geweest bij de Raad voor de Kinderbescherming. Veel jongens hebben in hun jeugd reeds traumatische zaken beleefd, en velen hebben nu te maken met psychische problematiek, met daarbij vaak ook verslavingsproblematiek. De eerste resultaten van de effect- en neurobiologische studies worden naar verwachting medio 2019 gepubliceerd.

nadere toelichting programma DNK

figuur D: programma DNK



In figuur D is het programma van De Nieuwe Kans (DNK) weergegeven. Jongeren kunnen het hele jaar door bij DNK instromen. De eerste vier weken worden besteed aan het in kaart brengen van de problemen van de jongeren en het oplossen van die problemen die deelname aan het traject in de weg staan. Hiervoor zijn ook medewerkers van YOUZ (psychische zorg, gespecialiseerd in jongeren en verslaving) in het pand van DNK aanwezig. Elke twee weken start er een intakefase. In de intakefase volgen de jongeren ook kunst-, sport-, theater- en maatschappelijke lessen.

In de doorstroomfase volgen de jongeren maandag tot en met donderdag een lesrooster. Onderdeel van het lesprogramma zijn rekenlessen, taallessen, theaterlessen (rollenspellen voor bijvoorbeeld een sollicitatiegesprek) en 'vermaatschappelijking'. Onder vermaatschappelijking wordt het meer in contact komen met de 'mainstream samenleving' verstaan. Dit bestaat bijvoorbeeld uit het bezoeken van boerderijen, het Korps Mariniers, de Erasmus Universiteit en theaterlessen bij theatergezelschappen. In de doorstroomfase vinden er op vrijdagen individuele gesprekken plaats, waarbij de jongeren zich ook op werk of school oriënteren en mogelijkheden op dat gebied worden uitgezocht. Voor de jongeren die willen uitstromen naar werk is er ook een werkweek bij een werkmeester. Hierbij leren jongeren onder meer om te functioneren onder een voorman, en een dagritme van fysieke arbeid. Na de werkweek wordt gekeken of de jongeren bijvoorbeeld een opleiding tot asbestverwijderaar of steigerbouwer kunnen volgen met een baangarantie (BBL-traject).

De duur van het traject is flexibel, afhankelijk van hoe lang de jongeren nodig hebben. Er wordt na uitstroom nog twee jaar lang contact onderhouden met de jongeren. Bij vragen en problemen probeert DNK de jongeren hierbij te ondersteunen, en als dit niet genoeg is door te verwijzen naar andere hulppartijen uit haar netwerk. Daarnaast is er een alumniclub, die fungeert als achterwacht bij terugval en als inspiratiebron voor het programma en voor de huidige deelnemers. ³³²

De rekenkamer is aanwezig geweest bij een les over werknemersvaardigheden. De les vond plaats in een groot klaslokaal. Een jonge vrouw gaf de training, zij zat met twee jongeren aan tafel. Het was een les met veel interactie, deze was informeel van toon. De jongeren werden bijvoorbeeld gevraagd wat de trainster wel of niet goed kon. ³³³

De twee deelnemers hebben papieren strookjes met daarop verschillende vaardigheden, zoals 'zelfkennis', 'presteren onder druk' en 'milieubewust handelen'. Er zijn veel verschillende strookjes. "Wat denken jullie dat dit zijn?", vraagt de trainster. "Werknemersvaardigheden", zegt een jongere. "Ja, klopt, inderdaad, het gaat over dingen die je nodig hebt om te werken", zegt de trainster. "Maar denken jullie dat ik al deze dingen kan?", vervolgt ze. "Nee", zeggen beide jongeren. "Oké, wat denken jullie dat ik niet kan?", vraagt de trainster. Een jongere antwoordt: "Computervaardigheden". "Nou, dat kun je niet weten, want je hebt me nog niet achter een computer gezien", antwoordt de trainster. "Stressbestendigheid", zegt de andere jongere. "Waarom denk je dat?" De jongere legt uit dat wanneer er verschillende dingen tegelijk gebeuren, hij ziet dat de trainster daarvan gestrest raakt. "Oké", zegt de trainster "dus ik heb werk, maar dat betekent dus niet dat je al deze eigenschappen hoeft te hebben of dat je het allemaal hoeft te kunnen." Hierna legt ze de opdracht aan de jongeren uit. Ze vraagt: "Wat zijn vijf van de dingen uit al deze vaardigheden die het beste bij jullie passen?" De jongeren krijgen de tijd om een top 5 maken. De trainster maakt zelf ook een top 5. Wanneer iedereen klaar is worden de resultaten besproken. "Oké, wat heb je op nummer 1 staan?", vraagt de trainster. "Klantgerichtheid", zegt de jongere. "Wat is dat?" vraagt de trainster. De jongere legt in eigen woorden uit wat klantgerichtheid is. Bij het bespreken van de top vijf van beide jongeren zegt de trainster vaak: 'Heel goed' en 'Dat klopt'. De trainster vertelt vervolgens ook iets over haar eigen top vijf. Vervolgens vraagt ze aan de jongeren: "Waarom denken jullie dat het belangrijk is om te weten welke goede vijf eigenschappen of werknemersvaardigheden je bezit?"

Challenge Sports

doelgroep van het traject

De doelgroep bestaat uit werkloze jongeren, vrijwel altijd zonder startkwalificatie. De jongeren hebben daarnaast problematiek op verschillende leefgebieden, maar ze zijn wel tenminste 'beperkt zelfredzaam' (trede 3 of hoger op alle velden van de ZRM behalve werk). Het traject is ook geschikt voor jonge (aanstaande) moeders. Contra-indicaties voor deelname zijn verslaving, psychische indicatie/zorg, huisvestingsproblemen en onvoldoende beheersing van de Nederlandse taal. ³³⁴

leerdoelstelling van het traject

Doelstelling is dat de jongeren zelfredzamer worden, sociale competenties ontwikkelen en praktische vaardigheden leren (bijvoorbeeld omgaan met geld,

³³² Stichting De Nieuwe Kans, 'Meerjarenplan', ongedateerd.

³³³ Observatie rekenkamer.

³³⁴ Gemeente Rotterdam, 'Trajectkiezer v2.0', 1 maart 2018; interview trajectgever, 3 juli 2017.

persoonlijke presentatie, solliciteren). De jongeren leren ook omgaan met tegenslagen, bovendien oriënteren zij zich gedurende het traject op school en/of werk.

aanpak bij leerdoelstelling

De aanpak van het traject bestaat uit groepslessen, individuele begeleiding, sportactiviteiten en trainingen door rolmodellen. Op het traject wordt tevens gezamenlijk ontbeten.

nadere toelichting Challenge Sports



In figuur E staat het programma van Challenge Sports. In de trainings- en begeleidingsfase volgen jongeren vier dagen per week in de ochtenden een modulair programma, waarin trainingen worden aangeboden gericht op o.a. leren samenwerken en het ontwikkelen van schoolse-/ werknemersvaardigheden, empowerment en het vergroten van zelfvertrouwen, loopbaanoriëntatie, presenteren en solliciteren, omgaan met emoties, lifestyle educatie en budgetteren. Deze worden door de coaches per week bepaald aan de hand van de problematiek die speelt bij de betreffende jongeren. Ook volgen de jongeren 's ochtends sportlessen. Deze hebben als doel om de jongeren fitter te maken en hen meer zelfvertrouwen te geven. In de middag worden keuzemodules vanuit de vrije ruimte gegeven, is er tijd voor persoonlijke opdrachten en evaluatiegesprekken en worden jongeren die acute stress hebben individueel begeleid. Hierbij valt te denken aan het regelen van zaken rondom dakloosheid, agressie in de eigen omgeving, moeder/kind zorg, etc. Ook op de woensdagen kunnen jongeren op afspraak een individuele gesprek voeren met hun coach. Op maandag- en vrijdagochtend wordt er samen ontbeten op de locatie van CS. Samen ontbijten geeft begeleiders de mogelijkheid om het belang van goede voeding mee te geven en om met jongeren in gesprek te gaan over alledaagse dingen.³³⁵

De trainingsmodule van Challenge Sports duurt 3 tot 6 maanden. De trainingen hebben een cyclus van 12 weken. Indien nodig kunnen jongeren twee modules volgen. Daarnaast krijgen jongeren persoonlijke begeleiding van een vaste jobcoach.

³³⁵ Challenge Sports, 'Plan van aanpak', ongedateerd; Challenge Sports, Rooster InControll/Rebound, ongedateerd; Verschoof, M. en Martina, S. 'Re-educating lives. Challenge Sports. Handboek lesmateriaal voor zes maanden, 2018; Reactie in wederhoor.

Tweewekelijks wordt samen met de jongere de voortgang geëvalueerd. Na afloop van het traject is er nazorg aan de hand van een nazorgplan. In de aanbesteding staat voor de nazorg zes maanden beschreven, maar Challenge Sports heeft de nazorgperiode op eigen kosten verlengd naar twaalf maanden. ³³⁶

De rekenkamer heeft een training van Challenge Sports bijgewoond. Deze ging over lichaamstaal. Er waren ongeveer twintig jongeren aanwezig. De training vond plaats in een voormalige kerk. Ten opzichte van de andere trainingen die de rekenkamer heeft bijgewoond, was bij deze training de trainer veel aan het woord. Onderstaand fragment geeft een impressie van de training. ³³⁷

De trainer spreekt een van de meisjes rechts voorin de ruimte aan op haar uitstraling en vraagt haar of ze boos is: "Meisje, ik word bang van je uitstraling! Maar we kunnen hier aan werken. Je moet je bewust worden van wat je wilt uitstralen. Vriendelijkheid!" Ook bespreekt de trainer het belang van jezelf mooi en lang maken. "Want je bent mooi! Maak jezelf mooi, maak jezelf lang! De hele wereld moet zien hoe mooi je bent (...) Wees trots op jezelf. Als jij jezelf niet mooi vindt, hoe kunnen anderen je dan mooi vinden?" Positieve affirmatie is een deel van zijn aanpak, lijkt het. Hij verwijst naar de apen in de dierentuin. Aan hun houding kun je zien wie de baas is. "Dus maak jezelf lang, neem ruimte in. Als je schouders laat hangen (de trainer doet dit voor) straal je het tegenovergestelde uit. Verder belangrijk: praat rustig en weet waar je over praat, dus bereid jezelf voor." Hij loopt naar een jongen aan de linkerkant van de zaal die onderuitgezakt in zijn stoel ligt en slaat plotseling op tafel. "Waarom moet ik die baan voor je zoeken?" roept hij. De jongen blijft onverstoord zitten. Hij legt uit welke indruk het maakt als iemand lui onderuitgezakt in een wachtkamer zit te wachten op een sollicitatiegesprek. "Je presentatie begint al vanaf het moment dat je thuis naar buiten gaat," vervolgt hij. Ook benoemt hij het belang van glimlachen.

Heilige Boontjes

doelgroep van het traject

De doelgroep bestaat uit gemotiveerde jongeren met uithoudingsvermogen, een detentieachtergrond is geen contra-indicatie voor deelname. Psychiatrische problemen en dakloosheid zijn dit wel. ³³⁸

leerdoelstelling van het traject

Op het traject worden werknemersvaardigheden aangeleerd, waarbij ook specifieke vaardigheden worden geleerd die horen bij werken in een koffiecafé, een koffiebranderij of in de distributie. Het traject richt zich tevens op het werken aan de persoonlijke problematiek van de jongeren.

aanpak bij leerdoelstelling

De aanpak omvat een leer-werktraject bij Heilige Boontjes. De werkervaring die de jongere op doet is een springplank voor de reguliere arbeidsmarkt of een baan bij Heilige Boontjes. Er wordt gestuurd op houding, problematiek en gedrag. De jongeren krijgen als ze het programma hebben volbracht een baan aangeboden bij Heilige Boontjes BV of worden geholpen met het vinden van een baan. Heilige Boontjes heeft ook een businessnetwerk waar de jongeren gebruik van kunnen maken.

³³⁶ Challenge Sports, 'Plan van aanpak', ongedateerd; interview trajectgever.

³³⁷ Observatie rekenkamer.

³³⁸ Gemeente Rotterdam, 'Trajectkiezer v2.0', 1 maart 2018; interview trajectgever.

nadere toelichting traject Heilige Boontjes

figuur F: programma Heilige Boontjes



In figuur F staat het programma van Heilige Boontjes schematisch weergegeven. Na de intake start de jongere gelijk voor minimaal vier dagen per week. De eerste maand is een meeloopmaand. Aan het eind van deze maand voert de jongere een gesprek met de trajectgever. Dit is geen 'go/no-go gesprek'. Het is echter wel zo dat de meeste jongeren die niet willen in de eerste maand al uitvallen.

Jongeren starten met een zogenaamde status C. De jongeren gaan werken in het koffiecfé, als distributeur of als koffiebrander. Als jongeren goed presteren, meer kennis vergaren en goede attitudes laten zien, kunnen zij doorgroeien naar status B en vervolgens naar status A. Bij status A moeten de jongeren ook andere jongeren met een lagere status coachen. De jongeren worden door het statussysteem zelf verantwoordelijk gemaakt voor hun groei, maar krijgen hier wel begeleiding en ondersteuning bij vanuit het traject. Wanneer de jongeren het programma succesvol hebben doorlopen, dan kunnen zij in dienst komen bij Heilige Boontjes.³³⁹ De begeleiding van Heilige Boontjes richt zich ook op lessen ondernemerschap, BHV-cursussen, Sociale Hygiëne cursussen, het opstellen van cv's en motivatiebrieven en de aanpak van andere problematiek die jongeren eventueel hebben naast werkloosheid (zoals schulden).

De rekenkamer was aanwezig bij een werkoverleg van het koffiecfé Heilige Boontjes. Hierbij waren de jongeren en de begeleiders en trainers van het traject aanwezig. Het overleg vond plaats in een kleine kamer achter de keuken van Heilige Boontjes. Er zijn vijf deelnemers aanwezig, een stagiaire, en een begeleider. Later komt er nog een deelnemer en een begeleider bij zitten. Gedurende het overleg blijkt dat de trainer de situatie van de jongeren goed begrijpt. Hij geeft hen ook de gelegenheid deze uitgebreid toe te lichten. Vervolgens wordt uitgelegd wat van de jongeren verwacht wordt en waarom. De trainer gebruikt hierbij ook veel voorbeelden uit zijn eigen leven. Onderstaand fragment geeft een impressie van het werkoverleg.³⁴⁰ (Deze observatie is ook gepresenteerd in hoofdstuk 7 van dit rapport.)

De trainer geeft aan dat we het gaan hebben over een eerder besproken onderwerp, namelijk hoe het gaat op de werkvloer. Er wordt een rondje langs de deelnemers gemaakt. De trainer

³³⁹ Van der Aa, P., Van Dijk, D., Lohman, A. & Molegraaf, P., 'Fundament. Een onderbouwing van drie Rotterdamse aanpakken voor activering richting werk of school van kwetsbare, werkloze jongeren'. Hogeschool Rotterdam – Kenniscentrum Talentontwikkeling: Rotterdam, 2016.

³⁴⁰ Observatie rekenkamer.

zegt: “Wees gericht op oplossingen, vertel wat je nodig hebt, vertel niet alleen wat er misgaat.” Een van de jongeren vindt eerst dat hij geen persoonlijk probleem heeft op de werkvloer. De trainer vraagt door: “Spreek je uit man! Relax.” De trainer slaat de jongere op de schouder. “Wat is dan voor jou een persoonlijk probleem? Ik heb iets opgevangen over rotklusjes? Alle muren hebben hier een oren”, zegt de trajectgever twee keer. Dan blijkt dat de jongere toch wat problemen ervaart met “rotklusjes”. Dit blijkt te gaan over snel even koffie moeten maken en daarvoor uit de keuken geroepen worden. En leidinggevende X had gezegd dat hij een kopje van tafel moest halen, terwijl hij er zelf dichterbij stond. Bij alle andere aanwezige jongere noemen soortgelijke ervaringen, die volgens hen getuigen van weinig respect voor hun. Nadat ze allemaal uitvoerig hebben kunnen spreken over hun ervaringen, brengt de trainer de organisatie van het koffiec   nog eens onder hun aandacht. Zo is er een map waarin alle werkzaamheden staan beschreven. “Hierin staan geen gekke dingen”, zegt de trainer, “zoals een walvis aan je voortanden over de noordpool trekken.” De dingen die er wel in staan zijn nodig om het café te laten draaien. “Weet je nog wat ik hier donderdag stond te doen?” vraagt de trainer aan een jongere. Het blijkt dat hij de wc’s aan het schoonmaken was. De trainer wil laten zien dat niet alleen de jongeren de rotklusjes krijgen. De trainer snapt anderzijds ook dat de jongeren nog moeite kunnen hebben met aansturing op de werkvloer. Hij geeft hierover een voorbeeld uit zijn eigen leven. Hij werkte toen voor een bouwbedrijf. De baas kwam binnenlopen en zegt: “Ben jij achterlijk of zo? Waarom ligt jou zool daar? Ga es opruimen.” De trajectgever zegt: “Eerst heb ik de neiging: Noem je mij achterlijk?” De trainer balt zijn vuist. “Maar dan was ik ontslagen.” De trainer richt zich op   n van de jongeren “Wat is er tegen-als je van iemand hoort: Hallo daar, ga eens snel opruimen.” De jongere schrikt op en zegt direct verontwaardigd: “Tssss.” “Maar daar ga je al.” zegt de trainer, verwijzend naar de eerste reactie van de jongere. De leidinggevende X heeft een leiderschapsstijl waarin hij niet veel overlegt, zegt de trainer, en legt ook andere leiderschapsstijlen uit. Maar, zegt de trainer, dat doet leidinggevende X om het café goed te laten draaien, zoals haar dat ook bij een ander groot café is gelukt. Aan het einde van het gesprek geeft de trainer aan dat hij het signaal van de jongeren aan de leidinggevende zal doorgeven, en dat hij met de leidinggevende en ook met jongeren in gesprek zal blijven hierover.

Talentontwikkeling is Topsport

doelgroep van het traject

Het traject richt zich op gemotiveerde vrouwen die meer zelfvertrouwen willen krijgen en hun capaciteiten en affiniteiten willen ontdekken. ³⁴¹

leerdoelstelling van het traject

Doel van het traject is dat de jongeren hun ambities onderzoeken, hun sollicitatievaardigheden vergroten en meer zelfvertrouwen ontwikkelen.

aanpak bij leerwerkdoelstelling

De aanpak van het traject omvat workshops, werkbezoeken, sportieve activiteiten gericht op zelfvertrouwen en discipline en individuele begeleiding. De deelnemers lopen tevens een snuffelstage bij (een bedrijf uit het businessnetwerk van) de voetbalclub Excelsior.

³⁴¹ Interview trajectgever.

figuur G: programma Talentontwikkeling is Topsport



In figuur G is het programma van Talentontwikkeling is Topsport weergegeven. Na een intake volgt een trainingsfase. Het traject poogt een vertrouwelijke sfeer te creëren, waarin de deelnemers zich comfortabel voelen om te praten over hun persoonlijke uitdagingen, bijvoorbeeld op het gebied van zelfvertrouwen. Alle trainingen worden door dezelfde vrouwelijke re-integratiecoach gegeven. Daarnaast is er ondersteuning door vrouwen in het bedrijfsleven, die als rolmodel fungeren. Zij komen langs bij het stadion van Excelsior, waar het programma van Talentontwikkeling is Topsport wordt gegeven, of deelnemers gaan op werkbezoek bij het bedrijf. De trainingen richten zich op onderwerpen als etiquette, cv's en motivatiebrieven, aan de slag met je eigen ontwikkeling en budgetteren. De deelnemers moeten ook een snuffelstage afleggen. Dit kan bij de voetbalclub Excelsior of bij een bedrijf uit het businessnetwerk van Excelsior. De professionele, gedisciplineerde uitstraling van de voetbalclub moet de deelnemers inspireren tot het behalen van persoonlijke successen. Alle trainingen worden afgesloten met een sportieve activiteit gericht op zelfvertrouwen, doorzettingsvermogen en discipline. ³⁴²

De rekenkamer is bij de certificaatuitreiking geweest, die plaatsvindt aan het eind van het tienweekse programma. De re-integratiecoach verzorgde de uitreiking. Daarnaast waren ook aanwezig de sporttrainer, de manager van de Excelsior4ALL (de stichting achter het traject), de zes trajectdeelnemers, een man en kind van een trajectdeelnemer, twee jongerencoaches van de gemeente en twee vertegenwoordigers van een bedrijf die ondersteuning van het programma hebben verzorgd. ³⁴³

“Ja, dit is het papiertje dames”, zegt de re-integratiecoach. Ze legt de certificaten op de tafel en haar blik wordt serieuzer. “Ik moet het kort houden”, zegt ze, “want ik praat veel te veel... Iedereen heeft bloed, zweet en tranen gegeven. Ik ben enkel jullie reisleader geweest. Jullie pakken het op. Wij zijn hier dan ook om te vieren.” De re-integratiecoach legt uit dat we het in Nederland moeilijk vinden om kleine successen te vieren en gebruikt de overwinning die

³⁴² Interview trajectgever; Excelsior4All. Talentontwikkeling is Topsport. Verkregen op 15 januari 2018 van:

<https://sbvexcelsior.nl/excelsior4all/projecten/talentontwikkeling-is-topsport>; Excelsior4All. Algemene informatie. Verkregen op 15 januari 2018 van:

<http://talentontwikkelingistopsport.nl>; Excelsior4All, 'Procesverslag Talentontwikkeling is Topsport 2016', ongedateerd.

³⁴³ Observatie rekenkamer.

Excelsior recentelijk boekte op grote broer Feyenoord als metafoor. “We gunnen Feyenoord natuurlijk dat kampioenschap, maar we vieren ook onze succesjes. Want je weet nooit wanneer het weer gebeurt. Op deze overwinning kunnen we weer doorbouwen.” Vervolgens verwijst ze weer terug naar de deelnemers zelf: “Al het harde werken heeft ergens toe geleid. Er is nog een lange weg te gaan, maar jullie moeten deze piek vasthouden. Ik hoop jullie terug te zien in goede en slechte tijden.” De re-integratiecoach begint aan de uitreiking. Een deelnemer wordt door de re-integratiecoach beschreven als een rustig persoon. Ze heeft een hbo-opleiding gedaan, maar was niet op haar plek en kwam bij Talentontwikkeling is Topsport om te ontdekken wat ze nog meer in haar mars had. “Lekkere salade trouwens,” roept de re-integratiecoach tegen de deelnemer. De deelnemers hebben namelijk allemaal zelfgemaakte hapjes meegenomen naar de uitreiking. Nadat de deelnemer het certificaat heeft ondertekend voegt de re-integratiecoach toe dat ze het met haar Curaçaose temperament vast en zeker zal gaan redden en dat ze vooral haar successen moet blijven vieren. De deelnemer antwoordt dat ze veel geleerd heeft en genoten heeft van de andere meiden, waarop de re-integratiecoach tegen vertegenwoordigers van een bedrijf zegt dat de open sollicitatie van de deelnemer eraan komt.

Sagènn

doelgroep van het traject

De doelgroep van het traject bestaat uit jongeren met zowel een zeer kleine als een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Contra-indicaties voor deelname aan het traject zijn: ernstige psychische problemen, openstaande gevangenisstraffen of taakstraffen, geen vaste woon- en verblijfplaats, geen redelijke beheersing van de Nederlandse taal in woord en geschrift of geen geldig ID bewijs. Daarnaast is het wenselijk dat – als dat nodig is – kinderopvang geregeld is.³⁴⁴

leerdoelstelling van het traject

Wat de jongeren op het traject leren is afhankelijk van wat ze nodig hebben om te kunnen meedraaien op de arbeidsmarkt. Daarnaast leren alle jongeren algemene werknemersvaardigheden, met name het opstellen van een plan van aanpak naar werk of school, aan de hand van hun interesses, capaciteiten en de mogelijkheden op de arbeidsmarkt.

aanpak leerdoelstelling

De leerdoelstelling wordt bereikt aan de hand van een persoonlijk opleidingsplan en wekelijkse groepsbijeenkomsten met trainingen en individuele begeleiding.

³⁴⁴ Gemeente Rotterdam, ‘Trajectkiezer v2.0’, 1 maart 2018; interview trajectgever.

nadere toelichting traject Sagènn

figuur H: programma Sagènn



In figuur H is het rooster van Sagènn weergegeven. Na de intakefase van vier weken, worden de jongeren ingedeeld op een spoor. Indien een jongere direct naar werk bemiddeld kan worden, komt de jongere in spoor 1. Indien er nog een afstand tot de arbeidsmarkt moet worden opgeheven, komt de jongere in spoor 2 terecht. Spoor 3 is voor jongeren die problemen hebben die eerst hanteerbaar gemaakt moeten worden. Indien jongeren spoor 3 volgen, duurt het programma dertig weken. Bij de overige jongeren zeventien weken. ³⁴⁵

In de trainings- en begeleidingsfase volgen de jongeren ongeveer twee dagdelen per week een programma. Dit zijn groepstrainingen, zoals een training over inkomensverwachtingen, over het leren kennen van de eigen capaciteiten of over discriminatie en hoe daarmee om te gaan. Ook wordt er ingegaan op wereldnieuws om de horizon van de jongeren te verbreden. Daarnaast krijgen de jongeren een jobcoach die bijstuurt als het doel van jongeren uit beeld raakt of als er grote problemen blijken te zijn.

De rekenkamer heeft een training van Sagènn bijgewoond. Er waren acht jongeren aanwezig en een trainer. In de training werd besproken wat het belang is van duidelijke doelstellingen en er werd geoefend met het maken van een plan van aanpak voor het vinden van school of werk. Ook werd geoefend met het bedenken van mogelijke valkuilen op deze weg. ³⁴⁶

De trainer begint over valkuilen. Hij vertelt aan de jongeren "Valkuilen zorgen ervoor dat je je doelen niet haalt. Het is goed daar voor te gaan zitten, de mogelijke valkuilen uit te schrijven, zodat je niet verrast wordt." De trainer vraagt aan de jongeren wat een valkuil zou kunnen zijn: "Wat is een valkuil voor Ajob? Jij bent met de auto gekomen toch? Je was zelfs te vroeg." "Ja, ik was klaar met mijn andere dingen, ik ben vast gegaan, dan was ik zeker op tijd" zegt Ajob. "Dat ging automatisch." "Heel goed", vindt de trainer. Hij licht toe dat Ajob met zijn reis naar de training toe al rekening heeft gehouden met valkuilen. "De stoplichten hadden allemaal op rood kunnen staan."

³⁴⁵ Gemeente Rotterdam, 'Inkoopovereenkomst, nummer overeenkomst 2016-30', 6 juli 2016; interview trajectgever.

³⁴⁶ Observatie rekenkamer.

De jongeren krijgen een oefening om buiten het kader van de eigen opleiding te denken. Ze moeten eerst samen een personage bedenken. Vervolgens moeten ze drie mogelijke beroepen voor het personage bedenken. Gezamenlijk komen de jongeren tot het personage Kees. Kees heeft een afgeronde opleiding mbo2 detailhandel en is beleefd, stipt, goed in Engels, kwaliteitsbewust, zorgzaam en creatief. De beroepen die de jongeren hebben bedacht komen allemaal uit de detailhandel. “Goed”, zegt de trainer. “Alleen nu heeft Kees niet langer mbo2 detailhandel afgerond”. “Heeft hij nog wel een mbo2 opleiding afgerond?” vraagt een jongere. De trainer geeft geen antwoord. Wederom moeten er beroepen bedacht worden. Een jongere zegt: “Hij kan bezorger worden, of callcentermedewerker.” “Is er nog meer mogelijk?” vraagt de trainer. De jongere denkt van niet. Een andere jongere oppert nog andere mogelijke beroepen, zoals kinderopvang of bijles geven. De jongeren leren in deze oefening dat bij hun persoonlijke kwaliteiten verschillende beroepen mogelijk zijn.

Buzinezzclub

Doelgroep

Het traject richt zich op zelfstandige werkzoekende jongeren die nog niet weten wat voor werk ze graag willen doen of hulp nodig hebben bij het realiseren van wat zij willen. Jongeren met problematische verslaving en/of acute zware psychische problematiek zijn niet geschikt voor het traject.³⁴⁷

leerdoelstelling

Doel van het traject is dat jongeren leren wat ze willen en hoe ze daar kunnen komen. Het starten van een eigen onderneming is daarbij ook een optie.

aanpak bij de leerdoelstelling

De aanpak bestaat uit oriëntatie op werk en/of school door onder andere het schrijven van een levensplan. Daarnaast zijn trainingen, workshops en persoonlijke begeleiding onderdeel van de aanpak. De jongeren hebben tot slot de mogelijkheid om een mentor te krijgen uit het businessnetwerk van de Buzinezzclub.

nadere toelichting Buzinezzclub

figuur 9-5 programma Buzinezzclub



³⁴⁷ Gemeente Rotterdam, 'Trajectkiezer v2.0', 1 maart 2018.

Figuur I geeft globaal het programma van de Buzinezzclub weer. De eerste twee weken zijn gericht op empowerment. Eerste doel is om de jongeren – die vaak de moed zijn verloren na vele afwijzingen bij sollicitaties – weer te motiveren om hun toekomst ter hand te nemen. De jongeren schrijven in deze periode een levensplan. Ze verbreden en versterken daarmee hun oriëntatie op hun toekomst. Het hangt van hun levensplan af welke trainingen en workshops ze daarna volgen in de trainingsfase en fase van masterclasses. Jongeren die van plan zijn weer naar school te gaan, hebben andere trainingen en workshops nodig dan jongeren die een onderneming willen starten. De jongeren krijgen in alle fases ook persoonlijke begeleiding. Ook kunnen de jongeren desgewenst extra begeleiding krijgen van een vrijwilliger, die optreedt als mentor. Na een half jaar is het traject voorbij. ³⁴⁸ Jongeren kunnen echter hun leven lang om hulp vragen bij de Buzinezzclub. Alle deelnemers zijn namelijk levenslang zogenaamde members. ³⁴⁹

De rekenkamer was aanwezig bij een groepstraining voor vier jongeren. Deze training vond plaats aan een tafel in een grote ruimte met een industriële uitstraling. Tijdens de training werden jongeren gecoacht en gemotiveerd om zelf acties te ondernemen om een baan te vinden. Onderstaand fragment geeft daar een impressie van. ³⁵⁰ (Deze observatie is ook gepresenteerd in hoofdstuk 7 van dit rapport.)

Een deelnemster geeft aan dat ze op eigen benen wil staan en een dagje wil meelopen bij een thuiszorginstantie. De trainster vraagt hoe ze dit wil realiseren, waarna het meisje antwoordt met: "stappen nemen". "Wat betekent dat precies, stappen nemen?" vraagt de trainster haar. Het meisje zegt dat ze een dagje wil meedraaien bij de thuiszorg en hier twee thuiszorginstanties voor op het oog heeft. Misschien wil ze een opleiding van drie maanden of van een half jaar tot maximaal een jaar gaan volgen. Maar niet langer dan een jaar. Verder wil ze graag geld verdienen, het huis uitgaan en een rijbewijs halen. "Hoe ga je dat regelen?", vraagt de trainster verder. "Ik wil het zelf proberen en kijken." "Gaat het lukken met alleen maar kijken?" vervolgt de trainster. Hiermee duidt de trainster op de noodzaak van het aannemen van een actieve houding. "Ik ga langs bij thuiszorgorganisaties", antwoordt het meisje. "En dan? Wat neem je mee? Welke vragen ga je stellen? Ga je dan eerst op onderzoek uit?" De trainster vertelt het meisje dat de Buzinezzclub een vrouw in het netwerk heeft die in de zorg werkzaam is. Hier zou ze iets aan kunnen hebben. "Kijk wat je nodig hebt. Ga je ook oefenen in het langsgaan bij thuiszorgorganisaties?" ³⁵¹

³⁴⁸ Niet alle jongeren doorlopen het 26 wekenprogramma. Als jongeren hun doel eerder bereiken (school of werk), kunnen ze eerder uitstromen.

Volgens de trajectgever is na achttien weken 30 tot 40 procent van de jongeren uitgestroomd en aan het einde van het half jaar programma (26 weken) behaald 60 tot 70 procent van jongeren succes.

³⁴⁹ Interview trajectgever; Buzinezzclub, 'Buzinezzclub aanpak', ongedateerd.

³⁵⁰ Observatie rekenkamer.

³⁵¹ Observatie rekenkamer.

bijlage 6 de pilot

In hoofdstuk 4, 5 en 6 van dit rapport is genoemd dat het Jongerenloket sinds een jaar bezig is met het uitproberen van een nieuw werkproces. Eén van de teams van jongerencoaches volgt in dit kader een andere werkwijze dan de andere 'reguliere' teams. Deze verandering heet 'de pilot' en draait om een intensievere begeleiding van de jongere, met meer aandacht voor het in kaart brengen van de behoeften en de voortgang van de jongere en voor reflectie op die voortgang door de jongerencoach. 'De pilot' wordt hieronder beschreven, mede aan de hand van de eerste evaluatie van het project.³⁵²

Het Jongerenloket is in mei 2017 gestart met een nieuwe werkwijze voor jongerencoaches, 'de pilot'. Jongerencoaches die deelnemen aan 'de pilot' hebben een lagere caseload dan reguliere jongerencoaches (50 à 60 jongeren in plaats van minimaal 75 jongeren) en hanteren een ander begeleidingsproces. Er wordt binnen 'de pilot' gewerkt met zogeheten 'intakecoaches' die een meer uitgebreide ZRM-uitvraag doen.³⁵³ Indien nodig worden er meerdere intakegesprekken met jongeren gevoerd om de hulpvraag en achterliggende problematiek boven water te krijgen. Op basis van deze informatie wordt de ZRM ingevuld. De ZRM uitvraag wordt vervolgens tweemaandelijks herhaald, om de voortgang van jongeren te monitoren. Na de zoekperiode vindt er samen met de intakecoach een warme overdracht plaats naar een vaste jongerencoach, die de jongere verder zal begeleiden. Deze jongerencoach is gespecialiseerd in het perspectief dat voor een jongere is gekozen (werk, onderwijs of een garantiebaan). De begeleiding van jongerencoaches die deelnemen aan 'de pilot' is intensiever dan de begeleiding die reguliere teams kunnen bieden. Bovendien werken de coaches in een multidisciplinair team, waardoor ze een beroep kunnen doen op elkaars specialismen. Daarnaast zijn er in 2017 ook persona's opgesteld om de dienstverlening van het Jongerenloket te verbeteren. Een extern bureau voor het Jongerenloket zes jongerentypologieën opgesteld. De onderscheiden persona's heten onder meer 'jeugdige uitsteller' en 'statusgevoelige regelaar' en werden gevormd op basis van gesprekken met experts en met veertien cliënten van het Jongerenloket.

Een ander onderdeel van 'de pilot' is het in een centraal computersysteem in kaart brengen van zowel de ontwikkeling van de jongeren als de dienstverlening die zij ontvangen. Dit onderdeel van de pilot wordt 'de procesmethode' of InformatieGestuurd Werken genoemd en wordt uitgevoerd door OBI. Doel is om de aanpak van de jongerencoaches met behulp van deze registratie te verbeteren, door terugkoppeling van de resultaten van de dienstverlening aan de jongerencoaches van het pilot-team.

In november 2017 is als gezegd een eerste evaluatie van 'de pilot' opgesteld. Hieruit bleek onder andere dat de invloed van de pilot op de uitval in de zoekperiode nog niet goed beoordeeld kon worden. Dit was niet mogelijk omdat het aantal gestarte zoekperiodes in het reguliere werkproces niet wordt geregistreerd. Wel was vast te stellen dat het percentage succesvol afgeronde PvA's binnen 'de pilot' hoger ligt dan

³⁵² Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie pilot Jongerenloket', november 2017, p. 5.

³⁵³ De brede ZRM-uitvraag is ontwikkeld voor de wijkteams van de gemeente.

bij reguliere teams.³⁵⁴ Ook bleek uit de interviews met jongeren dat zij bij de pilot tevreden waren over de positieve en persoonlijke benadering van de jongerencoach en de snelheid van handelen van de jongerencoach.³⁵⁵ Jongeren gaven echter een even hoog algemeen oordeel over de pilot als over het reguliere werkproces. In de evaluatie zijn ook de ervaringen van de jongerencoaches betrokken. Sommigen gaven aan dat het in de nieuwe werkwijze voor hen onduidelijk is op welke moment hun rol als jongerencoach ophoudt en overgaat in die van hulpverlener. Dit wordt als een knelpunt ervaren. Ook zijn niet alle jongerencoaches positief over de knip in de dienstverlening die is doorgevoerd, waarbij de intake wordt gedaan door de intakecoach en de overige dienstverlening door een andere jongerencoach.

De persona's tenslotte, bleken in de praktijk niet te bevallen en worden niet meer gebruikt. Uit de pilotevaluatie blijkt dat de jongerencoaches die de persona's gingen toepassen, deze in de praktijk weinig bruikbaar vonden. De gemeente heeft daarom besloten de "persona's niet verder uit te werken/in te zetten." De rekenkamer vindt het opvallend dat de gemeente deze persona's heeft laten ontwikkelen zonder gebruik te maken van de uitkomsten van een reeds bestaand diepgravend kwalitatief onderzoek onder 85 Rotterdamse jongeren dat duidelijke aanknopingspunten biedt voor het beter matchen van jongeren aan trajecten. Dit onderzoek, *De jeugd maar geen Toekomst*³⁵⁶, werd in het ontwikkelingstraject van de persona's niet betrokken.³⁵⁷

³⁵⁴ gemeente Rotterdam, 'Evaluatie pilot Jongerenloket', november 2017, p. 30.

³⁵⁵ Gemeente Rotterdam, 'Evaluatie pilot Jongerenloket', november 2017.

³⁵⁶ Davelaar, M., Spies, H. & Tan, S., 'De Jeugd maar geen Toekomst. Naar een effectieve aanpak van sociale uitsluiting'. Uitgeverij SWP: Amsterdam, 2016.

³⁵⁷ idem.

bijlage 7 afkortingen

| | |
|-----------------|---|
| BBL | Beroeps Begeleide Leerweg |
| BSN | Burgerservicenummer |
| BV | Besloten vennootschap |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| College van B&W | College van Burgemeester en Wethouders |
| CV | Curriculum vitae |
| CS | Challenge Sports |
| EBB | Enquête beroepsbevolking |
| EHBO | Eerste Hulp Bij Ongelukken |
| EJT | programma Elke jongere telt |
| ESF | Europees Sociaal Fonds |
| GGD | Geestelijke gezondheidsdienst |
| GGZ | Geestelijke Gezondheidszorg |
| Havo | Hoger Algemeen Voortgezet Onderwijs |
| HBO | Hoger Beroepsonderwijs |
| ICT | Informatie- en communicatietechnologie |
| ID | Identiteitskaart |
| IGW-model | datamodel gemaakt in het kader van Informatie Gestuurd Werken |
| JAS | Jongeren aan de Slag |
| KSF | Key Success Factor |
| KPI | Key Performance Indicator |
| MBO | Middelbaar Beroepsonderwijs |
| MKB | Midden- en kleinbedrijf |
| Mln | Miljoen |
| MO | Cluster maatschappelijke ontwikkeling |
| NUG'er | Niet-uitkeringsgerechtigde |
| NUO | Niet-uitkeringsontvanger |
| NWW | Niet-werkende werkzoekende |
| OBI | afdeling Onderzoek en Business Intelligence |
| OV | Openbaar Vervoer |
| PvA | Plan van Aanpak |
| RIVM | Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu |
| ROA | Researchcentrum voor Onderwijs en Arbeidsmarkt |
| ROC | Regionaal opleidingscentrum |
| SBB | Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven |
| SROI | Social Return on Investment |
| UWV | Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen |
| VCA | Veiligheid Checklist Aannemer |
| VOG | Verklaring omtrent gedrag |
| Vwo | Vorbereidend wetenschappelijk onderwijs |
| WIPV | commissie Werk en Inkomen, Participatie en Volksgezondheid |
| Wajong | Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten |
| Wmo | Wet maatschappelijke ondersteuning |
| WW | Werkloosheidswet |

WWB
W&I
WSPR
Wsw
ZRM

Wet Werk en Bijstand
Werk en Inkomen
WerkgeversServicepunt Rijnmond
Wet sociale werkvoorziening
Zelfredzaamheidsmatrix

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.

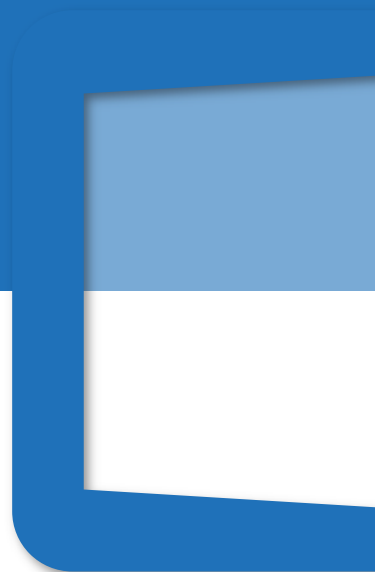


Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 . 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl



fotografie
Freeware
Rekenkamer Rotterdam
Challenge Sports
Talentontwikkeling is Topsport

basisontwerp
DEWERF.com, Zuid-Beijerland

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
januari 2019