



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

> Retouradres Postbus 90801 2509 LV Den Haag

Gemeenteraad

Gemeente Midden-Drenthe

27 NOVEMBER 2013



1087

GEMEENTE MIDDEN-DRENTHE

Directie Werk en Inkomen
Programma C

Postbus 90801
2509 LV Den Haag
Anna van Hannoverstraat 4
T 070 333 44 44
www.inspectieszw.nl

Contactpersoon
dhr. drs. D. Lanjouw

T 070 333 51 64
F 070 304 44 45
DLanjouw@minszw.nl

Onze referentie
2013-0000133397

Bijlagen
1

Datum **20 NOV 2013**

Betreft Rapport 'Van schoolgaand kind tot zelfstandig jongere ACTIEF OP WEG NAAR WERK'

Geachte Raad,

Hierbij ontvangt u het rapport 'Van schoolgaand kind tot zelfstandig jongere ACTIEF OP WEG NAAR WERK' van de Inspectie SZW. De minister van SZW heeft het rapport naar de Eerste en de Tweede Kamer gestuurd. Hiermee is het rapport openbaar geworden.

De Inspectie geeft in het rapport een oordeel over de wijze waarop gemeenten invulling hebben gegeven aan de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen en de zoekperiode voor jongeren die een WWB-uitkering willen aanvragen. Deze onderwerpen maken onderdeel uit van de wijzigingen van de WWB die op 1 januari en 1 juli 2012 in werking zijn getreden.

Het rapport is gebaseerd op twee onderzoeken die de Inspectie in 2013 heeft uitgevoerd, te weten 'Verordeningsplicht gemeenten maatschappelijke participatie kinderen' en 'Uitvoering aangescherpte uitkeringsvoorwaarden WWB voor jongeren'. De verkennende studie en de nota van bevindingen zijn te vinden op de website van de Inspectie: <http://www.inspectieszw.nl/actueel/publicaties>. Ook het rapport treft u op deze website aan.

Naar aanleiding van dit rapport wil de Inspectie uw raad een aantal belangrijke bevindingen en conclusies onder de aandacht brengen.

Bestuurlijke vastlegging

De Inspectie heeft vastgesteld dat slechts een klein deel van de gemeenten de verplichtingen voor de jongeren tijdens de zoekperiode bestuurlijk heeft vastgesteld: minder dan 20 procent van de gemeenten heeft de verplichtingen met betrekking tot het zoeken naar werk bestuurlijk vastgesteld, terwijl de verplichtingen met betrekking tot het zoeken van scholingsmogelijkheden door iets meer dan 10 procent van de gemeenten zijn vastgesteld. De colleges van B&W hebben de wettelijke opdracht om na de zoekperiode bij de vaststelling van het recht op bijstand rekening te houden met de houding en gedrag van de jongere tijdens de zoekperiode. De Inspectie is tegen de achtergrond van deze expliciete taakopdracht van mening dat bestuurlijke vastlegging van belang is omdat daarmee de sturing aan de uitvoering voortvloeit uit politieke afwegingen

of bepaalde en zo ja welke uitgangspunten nodig zijn, gelet op de lokale situatie (bijvoorbeeld arbeidsmarkt, samenstelling bevolking, politieke voorkeuren).

Directie Werk en Inkomen
Programma C

Kwantitatieve informatie

Veel gemeenten kunnen geen eenduidige informatie aanleveren over het aantal maatregelen dat naar aanleiding van het niet nakomen van de verplichtingen tijdens de zoekperiode is opgelegd. Met het niet op orde hebben van de kwantitatieve informatie wordt in samenhang met het veelal ontbreken van bestuurlijk geformuleerde uitgangspunten (beleidsregels), niet voldaan aan de voorwaarden voor een adequate politieke sturing die recht doet aan eventuele specifieke lokale omstandigheden.

Onze referentie
2013-0000133397

Voorlichting

De Inspectie heeft geconstateerd dat bij veel gemeenten de websites voldoende toegankelijk zijn en de informatie die daarop wordt gegeven van dien aard is dat de doelgroep op de hoogte kan zijn van de mogelijkheden die gemeenten bieden om de participatie van schoolgaande kinderen te bevorderen. Echter, bij een deel van de gemeenten kon de betreffende informatie niet gevonden worden binnen een redelijk tijdsbestek.

Uit beeld raken van jongeren

De Inspectie signaleert dat veel gemeenten geen zicht hebben op de situatie van jongeren die zich wel gemeld hebben maar niet zijn teruggekomen voor een bijstandaanvraag.

De Inspectie heeft in een afzonderlijke brief aan het college van B&W er op aangedrongen het rapport en de conclusies te behandelen en eventuele consequenties voor zijn sturing en de uitvoering te trekken.

Hoogachtend,



mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-Generaal SZW



Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

**Actief op weg
naar werk**

*Van schoolgaand kind tot
zelfstandige jongere*

Inspectie SZW
Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Van schoolgaand kind tot zelfstandig jongere
ACTIEF OP WEG NAAR WERK

Colofon

Programma	Inkomenszekerheid
Rapport	Van schoolgaand kind tot zelfstandig jongere ACTIEF OP WEG NAAR WERK
Datum	Augustus 2013
Nummer	R13/06
ISSN	1383-8733
ISBN	978-90-5079-2660-0

Voorwoord

De wet werk en bijstand (WWB) dient optimaal activerend te zijn richting werk. De eigen verantwoordelijkheid staat daarbij voorop: de WWB moet niet alleen het vangnet zijn, maar ook een springplank naar werk voor iedereen die kan werken.

De WWB staat de laatste jaren sterk in de belangstelling. Zo heeft de huishoudinkomenstoets bijvoorbeeld tot veel discussie geleid en is er, meer recent, veel aandacht voor de tegenprestatie. Ook de maatschappelijke participatie van kinderen krijgt de nodige aandacht zoals blijkt uit de interesse van de kinderombudsman en vanuit de Tweede Kamer. Ook de zoekperiode van jongeren die een WWB-uitkering willen aanvragen krijgt de nodige aandacht.

De twee laatstgenoemde onderwerpen zijn door de Inspectie SZW nader onderzocht. Daarbij is vooral gekeken hoe gemeenten hier invulling aan gegeven hebben. Enerzijds blijken gemeenten zich verantwoordelijk te voelen voor de participatie van schoolgaande kinderen. Daarover hebben vrijwel alle gemeenten actief beleid ontwikkeld. Anderzijds weten gemeenten vaak niet wat er met jongeren gebeurt die zich wel hebben gemeld voor een WWB-uitkering maar na vier weken niet terugkomen voor een aanvraag van die WWB-uitkering. Hier lijken gemeenten toch vooral doelmatigheid voor ogen te hebben; het beperken van de instroom in de WWB heeft vanwege de financieringssystematiek positieve financiële gevolgen voor de gemeente.

De nadruk bij gemeenten ligt bij het beperken van de instroom in de WWB. Het lijkt erop dat de uitvoering hierin goed bezig is. De voorlichting over de door de gemeenten opgelegde verplichtingen tijdens de zoekperiode van de jongeren is op orde. Daarnaast laten de CBS-cijfers zien dat de instroom beperkt is. Een belangrijke openstaande vraag in deze periode van oplopende jeugdwerkloosheid en de aankomende decentralisaties is waar de jongeren gebleven zijn die niet terugkomen voor een WWB-uitkering.

Mr. J.A. van den Bos
Inspecteur-generaal
Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inhoud

Colofon 2
Voorwoord 3

1 Samenvatting en oordeel 7

2 Inleiding 11

- 2.1 Aanleiding voor deze rapportage 11
- 2.2 Wat heeft de Inspectie onderzocht 12
- 2.3 Referentiekader 13
- 2.4 Leeswijzer 14

3 Beleid en sturing 15

- 3.1 Inleiding 15
- 3.2 Maatschappelijke participatie schoolgaande kinderen 15
- 3.3 Verplichtingen tijdens de zoekperiode 17
- 3.4 Kwantitatieve indicatoren en informatie 18
- 3.5 Oordeel 19

4 Uitvoering 21

- 4.1 Inleiding 21
- 4.2 Voorlichting 22
- 4.3 Ondersteuning tijdens de zoekperiode 22
- 4.4 Controle en Handhaving 23
- 4.5 Knelpunten 23
- 4.6 Oordeel 24

5 Bestuurlijke reactie en naschrift Inspectie 27

Bijlage: reactie Divosa 28

Lijst van afkortingen 31

Publicaties van de Inspectie SZW, Directie werk en inkomen 32

1 Samenvatting en oordeel

De wet werk en bijstand (WWB) dient optimaal activerend te zijn richting werk. De eigen verantwoordelijkheid staat daarbij voorop: de WWB moet niet alleen het vangnet zijn, maar ook een springplank naar werk voor iedereen die kan werken. Om dat activerende karakter te benadrukken heeft de wetgever vanaf 2012 de WWB op een aantal punten aangescherpt.

Een van de wijzigingen in de WWB betreft het verkrijgen van een bijstandsuitkering voor jongeren tot 27 jaar. Jongeren die een bijstandsuitkering willen aanvragen, moeten eerst zelf vier weken naar werk zoeken. Tevens moeten zij per 1 juli 2012 kijken of er voor hen nog reguliere scholingsmogelijkheden zijn. De eigen verantwoordelijkheid van de jongere dient daarbij voorop te staan, opleiding en werk kunnen alleen een succes worden met eigen inzet en initiatief.

Daarnaast zijn gemeenten sinds 1 januari 2012 verplicht in een verordening regels te stellen over het verlenen van categoriale bijzondere bijstand voor de kosten van maatschappelijke participatie van kinderen die onderwijs of een beroepsopleiding volgen. Gemeenten worden hiermee gestimuleerd werk te maken van de maatschappelijke participatie van kinderen. Dat is van groot belang met het oog op zijn of haar kansen op zelfredzaamheid in de toekomst.¹

De centrale vraag die in dit rapport wordt beantwoord is:

In hoeverre past de uitvoering de op 1-1-2012 en op 1-7-2012 van kracht geworden WWB-maatregelen in de praktijk toe conform de bedoelingen van de wetgever?

Ten aanzien van de uitvoering heeft de Inspectie geconstateerd dat de voorlichting over de beide maatregelen aan de desbetreffende doelgroepen op orde is. Gemeenten hebben overwegend helder geformuleerd aan welke verplichtingen jongeren moeten voldoen. Het is duidelijk welke activiteiten deze moeten ontplooiën op het gebied van werk en scholing en waar ze zich eventueel moeten melden voor ondersteuning of hulpverlening. Daarnaast hebben alle gemeenten de verplichtingen van jongeren uitgewerkt in concrete opdrachten. Jongeren die zich melden voor een WWB-uitkering zijn voldoende op de hoogte van de inspanningen die van hen verwacht worden. Bij de verordeningsplicht zijn voor een groot deel van de doelgroep de websites van de gemeenten voldoende toegankelijk. De informatie die daarop wordt gegeven is van dien aard dat de doelgroep op de hoogte kan zijn van de mogelijkheden die gemeenten bieden om de participatie van schoolgaande kinderen te bevorderen.

De meeste gemeenten geven geen of slechts lichte ondersteuning aan de jongeren tijdens de zoekperiode en handelen daarmee in overeenstemming met het uitgangspunt dat gemeenten jongeren zoveel mogelijk stimuleren bij het zelfstandig zoeken naar werk en scholingsmogelijkheden. Er zijn echter ook gemeenten die kiezen voor zware en verplichte ondersteuning tijdens de zoektijd. Deze gemeenten handelen daarmee in strijd met het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid tijdens de zoekperiode.

De Inspectie kan geen afgewogen oordeel geven over de kwaliteit van de controle en handhaving van de inspanningsverplichtingen ten aanzien van de zoekperiode, maar heeft de indruk op basis van interviews en dossierstudie dat gemeenten streng zijn aan de voorkant van het proces - het opleggen van verplichtingen - maar aanzienlijk minder streng bij het beoordelen en handhaven van de verplichtingen nadat de betrokkene zich na afloop van de zoekperiode voor een uitkering heeft gemeld.

¹ MvT 32815, p 22.

Betrouwbare kwantitatieve informatie hierover kon door veel gemeenten niet geleverd worden aan de Inspectie.

Het vaststellen of een jongere voldoende inspanningen heeft gepleegd hangt sterk samen met de vaardigheden van individuele klantmanagers. Verder geven klantmanagers aan inmiddels meer ervaring te hebben met het scannen van stapels sollicitaties dan kort nadat de zoekperiode was geïntroduceerd. Men weet inmiddels goed waar men op moet letten om (snel) te kunnen beoordelen of een stapel brieven daadwerkelijk serieuze sollicitaties betreft.

Gemeenten ondervinden weinig knelpunten bij het door jongeren zelfstandig zoeken naar werk tijdens de zoekperiode. De voornaamste knelpunten hebben betrekking op de instroommogelijkheden van jongeren binnen het onderwijs, met name de beperkte instroommomenten en het niet toelaten van sommige jongeren.

Minder dan 20 procent van de gemeenten heeft de verplichtingen met betrekking tot het zoeken naar werk bestuurlijk vastgesteld, terwijl de verplichtingen met betrekking tot het zoeken van scholingsmogelijkheden door iets meer dan 10 procent van de gemeenten zijn vastgesteld. Wel zijn er veelal richtlijnen en werkinstructies die op ambtelijk niveau zijn vastgesteld. Wat de cijfermatige informatie betreft geldt dat veel gemeenten geen eenduidige informatie kunnen aanleveren over het aantal maatregelen dat naar aanleiding van het niet nakomen van de verplichtingen tijdens de zoekperiode is opgelegd. Ook hebben veel gemeenten geen zicht op de situatie van jongeren die zich wel gemeld hebben maar niet zijn teruggekomen voor een bijstandaanvraag.

Op beleidsniveau hebben gemeenten aandacht voor de maatschappelijke participatie van kinderen uit gezinnen met een laag inkomen. Meer dan 90 procent van alle gemeenten heeft een verordening opgesteld over de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen. Twee derde van de gemeenten heeft het beleid vastgelegd in de verordening zelf. Daarnaast hebben van de overige gemeenten de gemeenteraden de invulling van het beleid overgelaten aan het college van B&W. Hier is overigens wel een kritische kanttekening te plaatsen: twintig procent van de gemeenten heeft namelijk het begrip maatschappelijke participatie niet ingevuld. De Inspectie heeft voorts de indruk gekregen dat het beleid vaak niet is afgestemd op de specifieke lokale en/of regionale omstandigheden (de Inspectie heeft overigens niet onderzocht of lokale bestuurders een afweging hebben gemaakt of dit nodig c.q. wenselijk is). Daarnaast heeft de Inspectie vastgesteld dat gemeenten hun taak uitsluitend kwalitatief omschrijven, zonder zich vast te leggen op het terugdringen van het concrete aantal kinderen dat niet participeert vanwege financiële belemmeringen. Bovendien blijkt dat ongeveer 1 op de 5 gemeenten uit doelmatigheidsoverwegingen de categoriale bijstand in de vorm van een financiële bijdrage verstrekt. Dit terwijl uit de WWB een voorkeur blijkt voor verstrekking van categoriale bijzondere bijstand in natura in verband met de maatschappelijke participatie van kinderen.

Oordeel

Op het gebied van uitvoering hebben gemeenten de voorlichting op orde. Gemeenten hebben overwegend helder geformuleerd aan welke verplichtingen jongeren moeten voldoen. Het is duidelijk welke activiteiten deze moeten ontplooiën op het gebied van werk en scholing en waar ze zich eventueel moeten melden voor ondersteuning of hulpverlening. Daarnaast hebben alle gemeenten de verplichtingen van jongeren uitgewerkt in concrete opdrachten.

Enkele gemeenten geven intensieve ondersteuning tijdens de zoektijd en handelen daarmee in strijd met het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid tijdens de zoekperiode.

De Inspectie kan geen afgewogen oordeel geven over de kwaliteit van de controle en handhaving van de inspanningsverplichtingen ten aanzien van de zoekperiode, maar heeft de indruk op basis van interviews en dossierstudie dat gemeenten streng zijn aan de voorkant van het proces - het opleggen van verplichtingen - maar aan-

zienlijk minder streng bij het beoordelen en handhaven van de verplichtingen nadat de betrokkene zich na afloop van de zoekperiode voor een uitkering heeft gemeld. Betrouwbare kwantitatieve informatie hierover kon door veel gemeenten niet geleverd worden aan de Inspectie.

Bijna alle gemeenten hebben een verordening maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen vastgesteld en de voorlichting hierover is overwegend voldoende toegankelijk. Op beleidsniveau hebben gemeenten voldoende aandacht voor maatschappelijke participatie, ook al ontbreken kwantitatieve doelstellingen en wordt vaak aangesloten bij modelteksten.

De Inspectie is positief over de aanwezigheid van ambtelijke richtlijnen over de verplichtingen tijdens de zoekperiode, waarmee voldoende ruimte is voor maatwerk en de risico's van willekeur kunnen worden voorkomen. De Inspectie oordeelt verder dat door het veelal ontbreken van bestuurlijk geformuleerde uitgangspunten (beleidsregels) en het niet op orde hebben van de kwantitatieve informatie niet voldaan wordt aan de voorwaarden voor een adequate politieke sturing die recht doet aan eventuele specifieke lokale omstandigheden. Bovendien ontberen de ambtelijke richtlijnen de zorgvuldigheidseisen die de Awb aan de totstandkoming van beleidsregels stelt en kan ter motivering van een besluit niet worden volstaan met een verwijzing naar een ambtelijke richtlijn.

2 Inleiding

2.1 Aanleiding voor deze rapportage

De WWB dient optimaal activerend te zijn richting werk. De eigen verantwoordelijkheid staat daarbij voorop: de WWB moet niet alleen het vangnet zijn, maar ook een springplank naar werk voor iedereen die kan werken. Om dat activerende karakter te benadrukken heeft de wetgever vanaf 2012 de WWB op een aantal punten aangescherpt.

Een van de wijzigingen in de WWB betreft het verkrijgen van een bijstandsuitkering voor jongeren tot 27 jaar. Jongeren die een bijstandsuitkering willen aanvragen, moeten eerst zelf vier weken naar werk zoeken en per 1 juli 2012 kijken of er voor hen nog reguliere scholingsmogelijkheden zijn. De eigen verantwoordelijkheid van de jongere dient voorop te staan, opleiding en werk kunnen alleen een succes worden met eigen inzet en initiatief.

Daarnaast zijn gemeenten sinds 1 januari 2012 verplicht in een verordening regels te stellen over het verlenen van categoriale bijzondere bijstand voor de kosten van maatschappelijke participatie van kinderen die onderwijs of een beroepsopleiding volgen. Gemeenten worden hiermee gestimuleerd werk te maken van de maatschappelijke participatie van kinderen. Dat is van groot belang met het oog op zijn of haar kansen op zelfredzaamheid in de toekomst.²

Om te bereiken dat jongeren leren of werken of zich daar zelf actief voor inspannen is het van belang dat gemeenten en UWV de nieuwe maatregelen in de WWB goed uitvoeren. De Inspectie heeft daarom in haar meerjarenplan 2013-2014 aangekondigd, dat zij in de jaren 2012-2014 wil volgen welke stappen ondernomen worden om de nieuwe maatregelen ten aanzien van jongeren voor te bereiden en uit te voeren en tot welke resultaten dat leidt.

In de risicoanalyse ten behoeve van de onderzoeksprogrammering voor 2013 voor de Inspectie kwam naar voren dat de belangrijkste risico's voor de goede werking van de nieuwe WWB-maatregelen liggen op het terrein van de aanscherping van de uitkeringsvoorwaarden voor jongeren.

In een eerder onderzoek naar de implementatie van deze maatregel heeft de Inspectie geconstateerd dat gemeenten nog geen beleid hadden over de scholingsmogelijkheden van jongeren. Hierin schuilt een belangrijk risico dat jongeren een WWB-uitkering ontvangen, terwijl zij nog scholingsmogelijkheden hebben.

Wat de handhaving van deze maatregel betreft zag de Inspectie ook een risico. Als jongeren onvoldoende inspanningen plegen om aan werk te komen of om terug naar school te gaan, heeft dit gevolgen voor de hoogte van of hun recht op bijstand. In welke situatie (of omstandigheden) er echter sprake is van onvoldoende inspanningen was door gemeenten niet beleidsmatig vastgesteld. Daardoor bestaat het risico dat jongeren een (volledige) uitkering ontvangen, terwijl zij zich onvoldoende hebben ingespannen om werk te vinden of dat hun aanvraag wordt afgewezen op onduidelijke gronden. Daarnaast kan dit leiden tot verschillen in de beoordeling of een jongere voldoende gedaan heeft tussen klantmanagers binnen een gemeente. Ook constateerde de Inspectie dat er gemeenten zijn die tijdens de zoektermijn jongeren ondersteunen en uitgebreid controleren. Dit gaat in tegen de doelstelling de eigen verantwoordelijkheid van de jongeren te vergroten.

De vorige staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft eind juni 2012 de Inspectie gevraagd een verkennende studie uit te brengen naar de wijze waarop gemeenten omgaan met de verordeningplicht voor de verstrekking van categoriale bijstand in verband met de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen.

² MvT 32815, p 22.

Deze verordeningplicht is tijdelijk ingevoerd voor twee jaar, daarna zal het effect worden geëvalueerd.

De staatssecretaris wilde weten of gemeenten de verordeningplicht hebben ingevuld, of zij ter zake specifieke beleidsplannen hebben ontwikkeld en hoe zij het begrip maatschappelijke participatie hebben ingevuld.

De huidige regering heeft overigens in het regeerakkoord 'Bruggen slaan' aangegeven dat de individuele bijzondere bijstand voor daadwerkelijk gemaakte kosten wordt verruimd en dat categoriale bijzondere bijstand voor aannemelijke kosten wordt beperkt. Categoriale bijzondere bijstand voor gezinnen met kinderen in de vorm van aanvullende zorgverzekering en stadspas voor culturele, maatschappelijke en sportieve voorzieningen wordt daarentegen uitgebreid.

De risicoanalyse en het verzoek van de staatssecretaris leiden er toe dat de Inspectie in deze programmarapportage vooral aandacht schenkt aan de toepassing door gemeenten van de zoekperiode voor jongeren tot 27 jaar en de invulling door gemeenten van de verordeningplicht betreffende de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen uit arme gezinnen.

De maatregel van de zoekperiode is vooral bedoeld om de eigen verantwoordelijkheid van jongeren te beklemtonen. De maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen is van belang om de kansen op zelfredzaamheid in de toekomst te vergroten, waardoor kinderen later de eigen verantwoordelijkheid ook kunnen waarmaken.

2.2 Wat heeft de Inspectie onderzocht

De Inspectie geeft in deze rapportage een oordeel in hoeverre gemeenten de zoekperiode voor jongeren toepassen en de verordeningplicht maatschappelijke participatie schoolgaande kinderen invullen conform de bedoelingen van de wetgever ten aanzien van een activerend stelsel en het bevorderen van de zelfredzaamheid.

Bij de verordeningplicht heeft de Inspectie onderzocht of gemeenten de verordeningen hebben opgesteld, hoe het begrip maatschappelijke participatie is ingevuld, welke voorzieningen zijn getroffen, hoe die zijn vormgegeven en of de relevante informatie toegankelijk is voor de doelgroep.

Bij de zoekperiode is de uitvoering in de praktijk onderzocht, waarbij aspecten als invulling van de verplichtingen tijdens de zoekperiode, voorlichting over de verplichtingen, controle en handhaving van de verplichtingen, ondersteuning tijdens de zoekperiode en door gemeenten ervaren knelpunten aan de orde zijn gekomen.

De bevindingen en het oordeel van de Inspectie zijn gebaseerd op twee onderzoeken. Bij het onderzoek verordeningplicht gaat het om een kwantitatief onderzoek onder 84 Nederlandse gemeenten op basis van een statistisch verantwoorde steekproef en dito analysemethoden. Door de aard van het onderzoek (raadpleging van openbare websites) was geen sprake van non-respons. Gegeven de aard van de dataverzameling betreffen de conclusies en bevindingen niet per definitie het gehele armoedebeleid van gemeenten met betrekking tot de maatschappelijke participatie van kinderen, maar alleen die onderdelen van het beleid die in de openbare bronnen zijn terug te vinden. De Inspectie gaat er vanuit dat dat wel het overgrote deel is.

Bij het onderzoek zoekperiode jongeren heeft de Inspectie 100 gemeenten een vragenlijst gestuurd met het doel om de uitvoering van de aangescherpte uitkeringsvoorwaarden voor jongeren tot 27 jaar in kaart te brengen. Alle benaderde gemeenten hebben de vragenlijst ingevuld, de respons bedraagt derhalve 100 procent. Tevens is bij dit laatste onderzoek in vijf gemeenten de uitvoering nader in kaart gebracht door bestudering van beleidsdocumenten en verordeningen, interviews met beleidsmedewerkers, dossierstudies en groepsinterviews met telkens twee tot vier klantmanagers. In één gemeente is een aantal intakegesprekken bijgewoond.

2.3 Referentiekader

Het toezicht van de Inspectie is gericht op de bijdrage van gemeenten aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen van de regering op het terrein van werk en inkomen. Activering en het benadrukken van de eigen verantwoordelijkheid staan daarbij voorop. In het kader van deze rapportage betekent deze doelstelling dat gemeenten de verordeningplicht zo goed mogelijk invullen, zodat door het bevorderen van maatschappelijke participatie de kansen op zelfredzaamheid in de toekomst worden vergroot. Wat de zoekperiode voor jongeren betreft betekent dit dat de jongeren bij het zoeken naar werk en scholing worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid.

Formeel is het de taak van het UWV om de jongere voor te lichten over de verplichtingen tijdens de zoekperiode (WWB, artikel 44, tweede lid, sub a) Dit vergt goede afspraken tussen UWV en het college van B&W van de gemeente waar de jongere woonachtig is. Het college heeft immers de wettelijke opdracht om na de zoekperiode bij de vaststelling van het recht op bijstand rekening te houden met de houding en gedrag van de jongere tijdens de zoekperiode (WWB, artikel 43 vierde lid). Als het college achteraf moet beoordelen of de jongere zich voldoende heeft ingespannen tijdens de zoekperiode, zal het voor de jongere bij het begin van de zoekperiode duidelijk moeten zijn waar hij of zij op wordt beoordeeld. Bij de beoordeling van de inspanningen is enerzijds sprake van maatwerk en anderzijds zal moeten worden geborgd dat geen willekeur ontstaat. Het voorkomen van willekeur en het mogelijk maken van maatwerk kan worden bereikt door het opstellen van regels die worden gehanteerd bij de beoordeling en die ruimte laten voor het leveren van maatwerk. Dergelijke regels kunnen bestaan uit min of meer in algemene termen geformuleerde uitgangspunten en/of meer uitgewerkte concrete regels.

De Inspectie verwacht van gemeenten dat zij dergelijke regels hebben opgesteld. De Inspectie verwacht bovendien dat de colleges van B&W- gelet op hun expliciete taakopdracht in de WWB- meer algemene uitgangspunten hebben geformuleerd of afgewogen hebben of dergelijke uitgangspunten in de specifieke situatie van hun gemeente noodzakelijk zijn. Bij uitgangspunten valt te denken aan de keuze of jongeren en de maatschappij uiteindelijk beter af zijn met een voor iedereen geldende strenge invulling van de verplichtingen en strikte handhaving bij overtreding of met een aanpak waar meer rekening wordt gehouden met individuele omstandigheden. De Inspectie ziet een dergelijke rol van de colleges omdat daarmee de sturing aan de uitvoering voortvloeit uit politieke afwegingen of bepaalde en zo ja welke uitgangspunten nodig zijn, gelet op de lokale situatie (bijvoorbeeld arbeidsmarkt, samenstelling bevolking, politieke voorkeuren). Er is verder ook een juridische reden om te verlangen dat colleges van B&W regels hebben opgesteld. Regels opgesteld door het college zijn immers beleidsregels in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en door de eisen van de Awb gelden hogere zorgvuldigheidseisen voor dergelijke regels.³ Nog belangrijker is dat ter motivering van een besluit om een uitkering al dan niet toe te kennen of een sanctie op te leggen slechts volstaan kan worden met een verwijzing naar een vaste gedragslijn indien deze is neergelegd in een beleidsregel (Awb, art. 4:82).

Om jongeren duidelijk te kunnen maken wat er van hen wordt verwacht en om aan het eind van de zoektijd vast te kunnen stellen of de inspanning van de jongere voldoende is geweest, vindt de Inspectie dat de verplichtingen die gemeenten opleggen aan jongeren specifiek en meetbaar moeten zijn.

Jongeren moeten op de hoogte gesteld worden van het gemeentelijk beleid ten aanzien van de zoektijd om aan hun verplichtingen te kunnen voldoen. De informatie die aan de jongere wordt verstrekt moet dan ook tijdig, juist en volledig zijn zodat de jongere op de hoogte is of kan zijn van de verplichtingen waaraan hij gedurende de zoektijd en bij de aanvraag dient te voldoen.

³ Gemeentelijk beleid en beleidsregels: de toegevoegde waarde van beleidsregels voor de kwaliteit van de gemeentelijke beschikkingverlening (2008) Tollenaar, Albertjan.

Gedurende de zoektijd staat de eigen verantwoordelijkheid van de klant centraal. Uit de WWB leidt de Inspectie de volgende criteria af voor de ondersteuning gedurende de zoektijd: Het college biedt gedurende vier weken na de melding geen ondersteuning aan alleenstaanden en alleenstaande ouders jonger dan 27 jaar en gehuwden waarvan beide echtgenoten jonger dan 27 jaar zijn (WWB, artikel 7, derde lid, onderdeel a en b). Het college neemt gedurende de vier weken na de melding geen aanvraag in behandeling (WWB, artikel 41, vierde lid). Alleen bij een zeer dringend reden kan bijstand worden verleend (WWB, artikel 16).

Het college verlaagt de bijstand overeenkomstig de door de gemeenteraad vastgestelde afstemmingsverordening als de verplichtingen niet of onvoldoende zijn nagekomen (WWB, artikel 18, tweede lid en artikel 8, eerste lid onder b). Geen recht op bijstand heeft de jongere uit wiens houding en gedragingen ondubbelzinnig blijkt dat hij de verplichtingen tijdens de zoekperiode niet wil nakomen (WWB, artikel 13 tweede lid, onderdeel b).

2.4

Leeswijzer

Per hoofdstuk presenteert de Inspectie de belangrijkste bevindingen en spreekt hierover een (deel)oordeel uit.

Hoofdstuk 3 gaat over het beleid en de sturing van gemeenten ten aanzien van de bevordering van de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen uit arme gezinnen en de invulling van de verplichtingen tijdens de zoekperiode. In dit hoofdstuk gaat de Inspectie ook in op de kwantitatieve doelstellingen en informatie bij gemeenten.

In hoofdstuk 4 gaat de Inspectie in op uitvoeringsaspecten als voorlichting over beleid, ondersteuning tijdens de zoekperiode en controle en handhaving van de verplichtingen tijdens de zoekperiode. Verder beschrijft dit hoofdstuk de door gemeenten bij de uitvoering van de zoekperiode ervaren knelpunten.

3 Beleid en sturing

3.1 Inleiding

Het kabinetsbeleid is er in eerste plaats op gericht om te voorkomen dat jongeren aan de zijlijn van de arbeidsmarkt komen te staan. Gebeurt dit toch, dan is het belangrijk dat zij zo snel mogelijk de weg naar werk of de weg terug naar school vinden. Dat begint bij de jongere zelf. Jongeren moeten leren op eigen benen te staan, kansen te benutten en zich te ontwikkelen tot zelfstandige en verantwoordelijke burgers. Dit is niet alleen een principiële uitgangspunt. Motivatie, eigen initiatief en inzet zijn ook sterk bepalend voor het succes van opleiding en werk.

Daarom geldt in de WWB een apart regime voor jongeren, waarbij de eigen verantwoordelijkheid om te werken of te leren voorop staat. De jongere die zich meldt voor een bijstandsuitkering bij de gemeente of het UWV, kan deze gedurende de eerste vier weken niet aanvragen. Het UWV en de gemeente stimuleren jongeren in deze periode zelf werk te maken van werk of zijn mogelijkheden te onderzoeken binnen het onderwijs.

De wetgever laat de nadere invulling van de verplichtingen van jongeren tijdens de zoekperiode over aan de gemeenten. Gemeenten moeten aangeven wat zij precies van de jongere verwachten gedurende deze zoekperiode. Dit geldt zowel voor het zoeken naar werk als het onderzoeken van de scholingsmogelijkheden.

Wat betreft het moeten zoeken naar werk, kunnen gemeenten bijvoorbeeld bepalen hoeveel sollicitaties per week de jongeren minimaal moeten doen, of en bij hoeveel uitzendbureaus zij zich moeten inschrijven en een actueel curriculum vitae moeten maken. Ten aanzien van de scholingsmogelijkheden moeten gemeenten bepalen met welk scholingsniveau zij de jongeren voldoende toegerust achten voor de (regionale) arbeidsmarkt. Ook is het aan gemeente om aan te geven hoe jongeren moeten aantonen dat zij hun scholingsmogelijkheden onderzocht hebben en welke documenten zij daartoe moeten overleggen.

Zoals hierboven aangegeven, wordt van jongeren verwacht dat zij zich ontwikkelen tot zelfstandige en verantwoordelijke burgers. Maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen draagt bij aan zelfredzaamheid waardoor deze kinderen zich kunnen ontwikkelen tot zelfstandige en verantwoordelijke burgers. Mede daarom zijn sinds 1 januari 2012 gemeenten verplicht in een verordening regels te stellen over het verlenen van categoriale bijzondere bijstand voor de kosten van maatschappelijke participatie van kinderen uit gezinnen met een laag inkomen, die onderwijs of een beroepsopleiding volgen, waarin de gemeenten invulling geven aan het begrip maatschappelijke participatie.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de invulling door gemeenten van de verplichtingen rond de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen, vervolgens op het beleid ten aanzien van de zoekperiode en tot slot op de beschikbaarheid van kwantitatieve indicatoren en informatie ten aanzien van deze onderwerpen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met het oordeel van de Inspectie.

3.2 Maatschappelijke participatie schoolgaande kinderen

Meer dan 90 procent van alle gemeenten heeft een verordening opgesteld waarin zij hun beleid hebben vastgelegd over de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen.

Ongeveer 80 procent van de gemeenten geeft aan wat zij verstaan onder maatschappelijke participatie. Bijna 60 procent van deze gemeenten omschrijft dit begrip als het deelnemen aan sportieve, culturele en educatieve activiteiten door school-

gaande kinderen van ouders met een laag inkomen. Deze formulering komt nageenoeft overeen met de formulering in de modelverordening van Stimulansz.⁴

Meer dan de helft van de gemeenten geeft tevens aan wat zij als hun taak zien. Deze taak formuleren zij in alle gevallen kwalitatief. De helft van deze gemeenten formuleert de taak als volgt: de gemeenteraad beschouwt het als zijn taak om de maatschappelijke participatie te bevorderen en het aantal schoolgaande kinderen dat belemmeringen ondervindt in die participatie door de financiële positie van hun ouders, terug te dringen. Gemeenten leggen zich dus niet vast op het terugdringen van concrete aantallen kinderen dat niet participeert.

Op beleidsniveau hebben de gemeenten aandacht voor de maatschappelijke participatie van kinderen uit gezinnen met een laag inkomen.⁵ Twee derde van de gemeenten heeft het beleid vastgelegd in de verordening zelf. Daarnaast hebben van de overige gemeenten de gemeenteraden de invulling van het beleid overgelaten aan het college van B&W. In deze gevallen heeft het college van B&W de opdracht gekregen de verordening uit te werken in beleidsregels. Ruim een kwart van deze gemeenten heeft in de verordening het college de opdracht gegeven om zich periodiek te verantwoorden over het gevoerde beleid.

Een derde van de gemeenten heeft in de verordening een opdracht aan het college van B&W opgenomen om bij de uitvoering samen te werken met derden. Bij de uitwerking van deze opdracht blijkt het vooral te gaan om samenwerking met het Jeugdsportfonds, het Jeugdcultuurfonds en de Stichting Leergeld.

Een klein aantal gemeenten biedt in verband met het voeren van een specifiek doelgroepenbeleid voorzieningen met voorrang aan personen uit deze doelgroepen aan. Het gaat hier om kinderen van gescheiden ouders, kinderen van ouders met schuldenproblematiek en kinderen met taalachterstand.

Van de gemeenten met een verordening heeft bijna tweederde een hardheidsclausule in de verordening opgenomen. Hiermee heeft de gemeenteraad het college van B&W de bevoegdheid gegeven om af te wijken van de bepalingen uit de verordening in onvoorziene gevallen of in gevallen dat toepassing leidt tot onbillijkheden.

Gemeenten bieden een groot aantal uiteenlopende voorzieningen aan. Bijna drie kwart van de gemeenten biedt voorzieningen aan die gericht zijn op activiteiten in schoolverband zoals schoolreisjes en leerbenodigdheden. Voor activiteiten buiten schoolverband biedt bijna twee derde van de gemeenten een voorziening aan. Hierbij gaat het vooral om sportieve en sociaal-culturele activiteiten.

Gemeenten blijken voor een belangrijk deel de voorzieningen in financiële vorm te verstrekken. Bij drie kwart van de gemeenten is daarvan sprake. Een klein deel van de gemeenten verstrekt de voorzieningen in natura en een iets groter deel hanteert beide vormen. Het betreft hier zowel de categoriale bijzondere bijstand als de individuele bijzondere bijstand.

Hoewel uit de WWB een voorkeur blijkt voor verstrekking van categoriale bijzondere bijstand in natura bij kosten in verband met de maatschappelijke participatie van kinderen, blijkt dat 21 procent van de gemeenten uit doelmatigheidsoverwegingen de categoriale bijzondere bijstand in de vorm van een financiële bijdrage verstrekt.⁶

⁴ Stimulansz is een not-for-profitorganisatie op het terrein van sociale zekerheid, welzijn en zorg en is opgericht door VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en Divosa (Vereniging van managers van sociale diensten).

⁵ Deze bevinding van de Inspectie sluit aan bij de conclusie uit het rapport "Kinderen in armoede in Nederland" van het Verwey-Jonker Instituut van 25-6-2013. Hierin staat o.a. op pagina 6: "Daarnaast hebben alle gemeenten een eigen armoedebeleid".

⁶ De WWB bepaalt dat de categoriale bijzondere bijstand met betrekking tot de kosten in verband met maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen in natura moet worden verstrekt, tenzij dit naar het oordeel van het college van B&W leidt tot een ondoelmatige uitvoering (artikel 48, lid 4, WWB).

Risico daarbij is dat het geld dat voor de maatschappelijke participatie van kinderen bedoeld is, aangewend wordt voor andere zaken.⁷

De voorzieningen worden vooral als individuele bijzondere bijstand verstrekt. Bij ruim de helft van de gemeenten is dat het geval. Een kwart van de gemeenten verstrekt de voorzieningen als categoriale bijzondere bijstand. De overige gemeenten hanteren beide vormen van bijzondere bijstand.

3.3 Verplichtingen tijdens de zoekperiode

De Inspectie constateert dat gemeenten overwegend helder hebben geformuleerd aan welke verplichtingen jongeren moeten voldoen. Het is duidelijk welke activiteiten deze moeten ontplooiën op het gebied van werk en scholing en waar ze zich eventueel moeten melden voor ondersteuning of hulpverlening. Evenals ten tijde van het implementatieonderzoek blijkt echter dat slechts een klein deel van de gemeenten (minder dan twintig procent voor werk en iets meer dan tien procent voor scholing) de verplichtingen bestuurlijk heeft vastgesteld.

Alle gemeenten hebben de verplichtingen van jongeren uitgewerkt in concrete opdrachten. In iets meer dan de helft van de gemeenten is er sprake van een uniforme set van verplichtingen die voor iedere jongere binnen de gemeente geldt. In de overige gemeenten worden de verplichtingen afgestemd op de situatie, mogelijkheden en belemmeringen van de jongere.

Alle jongeren die in staat zijn te werken, moeten zoeken naar vacatures, zich inschrijven bij uitzendbureaus, en solliciteren op relevante vacatures. Ongeveer 70 procent van de gemeenten heeft het aantal sollicitaties genormeerd dat de jongere gedurende de zoekperiode dient te verrichten. Sommige gemeenten hanteren een uniforme ondergrens, waarbij drie tot vijf sollicitaties per week het meest worden genoemd. Van deze norm kan afgeweken worden bij jongeren die belemmeringen ervaren om het werk te hervatten, zoals dakloosheid, verslaving of geestelijke of psychische problematiek.

Gemeenten die ervoor kiezen om het aantal sollicitaties niet te normeren geven aan dat het normeren er toe kan leiden dat jongeren gaan solliciteren op functies waarop zij weinig kans maken om aangenomen te worden. In dat geval voldoen zij wel aan hun verplichtingen, maar verwacht de gemeente daarvan geen effect in termen van werk.

Op het gebied van scholing hanteert ongeveer de helft van de gemeenten één vaststaande set van verplichtingen voor alle klanten. Daarnaast is de klantmanager in ongeveer een kwart van de gemeenten vrij om te bepalen aan welke verplichtingen de jongere moet voldoen en in een beperkt aantal gemeenten kiest de klantmanager de verplichtingen uit een lijst van mogelijke verplichtingen.

De meest voorkomende verplichting voor jongeren op het gebied van scholing is dat deze langs moeten gaan bij het RMC.⁸ Ongeveer de helft van de gemeenten verplicht jongeren om bij het RMC advies in te winnen over hun mogelijkheden binnen het onderwijs.

Ongeveer een derde van de gemeenten verplicht jongeren om langs te gaan bij een studieadviseur en/of bij het jongerenloket. Gemeenten die deze verplichting hanteren, leggen deze in twee derde van de gevallen op aan alle jongeren en in een derde van de gevallen aan een deel van de jongeren.

⁷ Zie bijvoorbeeld ook uit "Kinderen in armoede in Nederland" van het Verwey-Jonker instituut van 25-6-2013 pagina 7: "Verder is het vaak onduidelijk of het geld dat aan de ouders wordt verstrekt wel bij de kinderen terecht komt."

⁸ RMC staat voor Regionale Meld- en Coördinatiefunctie.

3.4 Kwantitatieve indicatoren en informatie

Maatschappelijke participatie schoolgaande kinderen

In paragraaf 3.2 is aangegeven dat gemeenten hun taken bij de maatschappelijke participatie van jongeren uit arme gezinnen kwalitatief hebben geformuleerd, maar zich niet committeren op het terugdringen van het aantal kinderen dat niet participeert.⁹

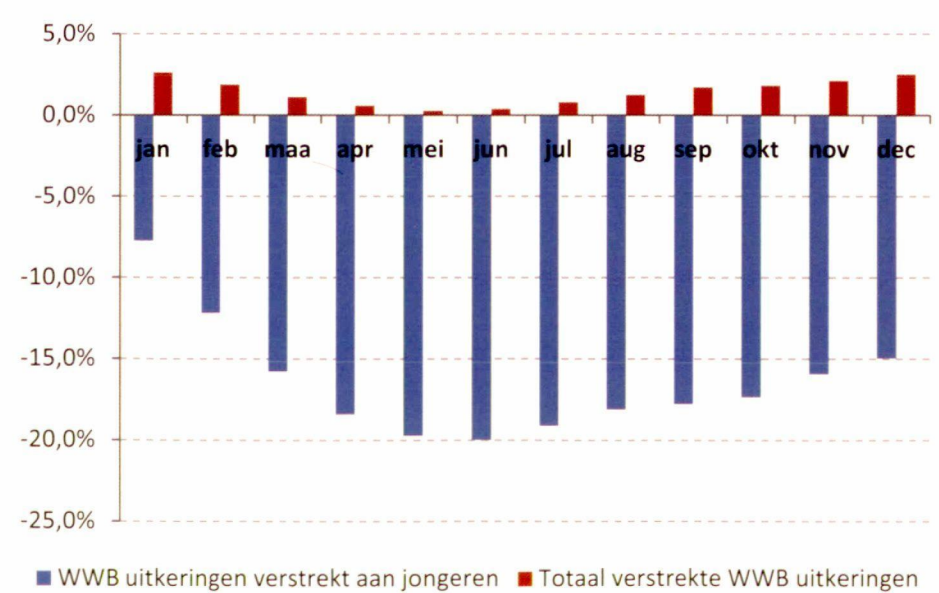
Zoekperiode

Veel gemeenten konden desgevraagd geen eenduidige informatie aanleveren over het aantal maatregelen dat naar aanleiding van het niet nakomen van de verplichtingen tijdens de zoekperiode is opgelegd. Ook het aantal meldingen kon niet altijd door gemeenten aangeleverd worden.

Het is de vraag wat er gebeurt met jongeren die na de zoekperiode niet terugkomen om een uitkering aan te vragen. Sommige gemeenten geven op basis van analyses die zij uitgevoerd hebben aan dat de meeste van hen werk hebben gevonden of zijn begonnen met een opleiding. Veel gemeenten lijken hier echter geen zicht op te hebben.

Cijfers van het CBS geven een indicatie dat de aangescherpte uitkeringsvoorwaarden voor jongeren er toe leiden dat minder jongeren een beroep doen op de WWB. De ontwikkeling van het aantal bijstandsuitkeringen verstrekt aan jongeren laat sinds de introductie van deze maatregelen een forse daling zien (zie figuur 3.1). Deze ontwikkeling is tegengesteld aan de landelijke trend dat het totaal aantal verstrekte WWB uitkeringen juist toeneemt.

Figuur 3.1 Mutatie aantal bijstandsuitkeringen in 2012 t.o.v. van dezelfde maand in 2011.



⁹ Dat betekent overigens niet dat deze informatie niet geregistreerd wordt.

3.5 Oordeel

De Inspectie heeft in zijn rapport 'Implementatie zoekperiode jongeren' geoordeeld dat de concrete, zichtbare bestuurlijke aandacht voor een beleidsmatige invulling van door de wetgever open gelaten normen is achtergebleven.¹⁰

Ook oordeelde de Inspectie dat een aanzienlijk deel van de gemeenten de cijfermatige informatie niet op orde had waardoor een goede sturing en beheersing ernstig wordt bemoeilijkt, hetgeen naar het oordeel van de Inspectie een aanzienlijk risico betekent voor het bereiken van de beleidsdoelstellingen van de wetgever.

Het onderzoek dat aan het hierboven genoemde rapport ten grondslag lag is uitgevoerd in de periode van juni tot en met augustus 2012.

De onderzoeken die aan de huidige rapportage ten grondslag liggen zijn uitgevoerd gedurende het eerste half jaar van 2013. De Inspectie moet constateren dat op beide hierboven genoemde aspecten weinig vooruitgang is geboekt.

Nog steeds blijkt dat slechts een klein deel van de gemeenten de verplichtingen bestuurlijk heeft vastgesteld. Minder dan 20 procent van de gemeenten heeft de verplichtingen met betrekking tot het zoeken naar werk bestuurlijk vastgesteld, terwijl de verplichtingen met betrekking tot het zoeken van scholingsmogelijkheden door iets meer dan 10 procent van de gemeenten zijn vastgesteld.

Bovenstaande lijkt te impliceren dat gemeentelijke bestuurders anders aankijken tegen de noodzaak van concrete bestuurlijke beleidsmatige invulling en sturing. Gemeenten hebben wel ambtelijk overwegend helder geformuleerd aan welke verplichtingen jongeren moeten voldoen. Het is duidelijk welke activiteiten deze moeten ontplooiën op het gebied van werk en scholing en waar ze zich eventueel moeten melden voor ondersteuning of hulpverlening. Daarnaast hebben alle gemeenten de verplichtingen van jongeren uitgewerkt in concrete opdrachten. Jongeren die zich melden voor een WWB-uitkering zijn voldoende op de hoogte van de inspanningen die van hen verwacht worden.

Wat de cijfermatige informatie betreft, geldt dat veel gemeenten geen eenduidige informatie kunnen aanleveren over het aantal maatregelen dat naar aanleiding van het niet nakomen van de verplichtingen tijdens de zoekperiode is opgelegd en verder dat veel gemeenten geen zicht lijken te hebben op de situatie van jongeren die zich wel gemeld hebben maar niet zijn teruggekomen voor een bijstandaanvraag.

Bij het onderzoek naar de verordeningplicht m.b.t. de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen blijkt dat bijna alle gemeenten inmiddels een door de gemeenteraad vastgestelde verordening hebben.

Toch is ook hier wel een kritische kanttekening te plaatsen: ongeveer twintig procent van de gemeenten heeft het begrip maatschappelijke participatie niet ingevuld, waar de WWB dit wel vereist.¹¹ Van de gemeenten die dit begrip wel hebben ingevuld heeft bijna zestig procent gekozen voor de tekst van de modelverordening van Stimulansz. Dit wekt de indruk dat deze gemeenten de invulling niet hebben afgestemd op de specifieke lokale en/of regionale omstandigheden, terwijl de decentralisatiegedachte en de daarbij behorende grotere beleidsvrijheid van gemeenten juist is gebaseerd op de verwachting dat gemeenten beter in staat zijn beleid af te stemmen op die specifieke omstandigheden. Of lokale bestuurders hier een afwijking hebben gemaakt of in hun gemeenten aanleiding is voor specifiek beleid heeft de Inspectie niet onderzocht.

Verder omschrijven gemeenten hun taak op dit gebied uitsluitend kwalitatief, waardoor echte prestatie-indicatoren ontbreken.

De Inspectie is positief over de aanwezigheid van ambtelijke richtlijnen over de verplichtingen tijdens de zoekperiode, waarmee voldoende ruimte is voor maatwerk en

¹⁰ R12/06 december 2012.

¹¹ Artikel8, lid2, onderdeel d, WWB

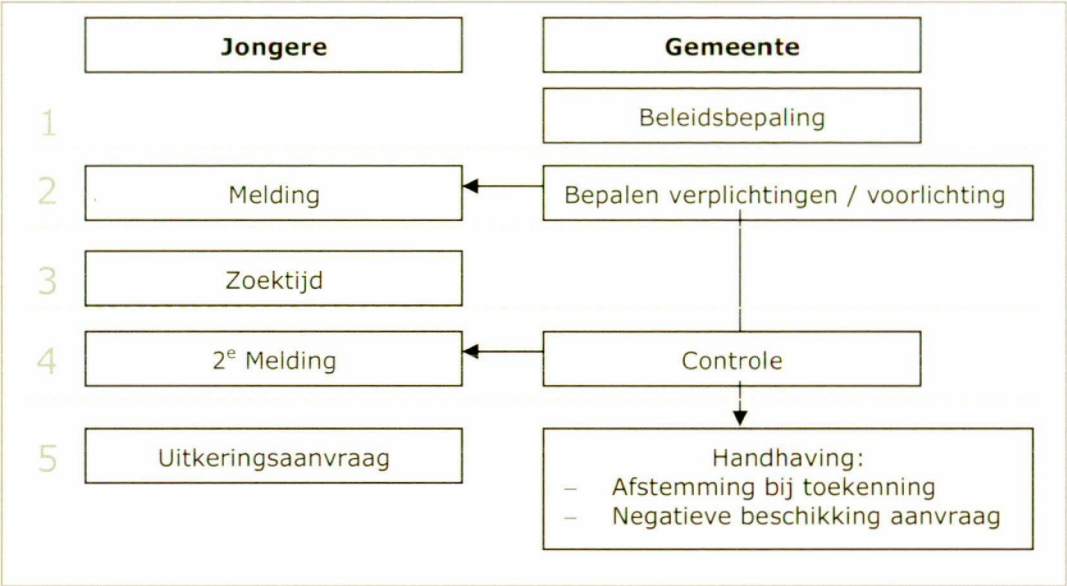
de risico's van willekeur kunnen worden voorkomen. De Inspectie oordeelt verder dat door het veelal ontbreken van bestuurlijk geformuleerde uitgangspunten (beleidsregels) en het niet op orde hebben van de kwantitatieve informatie niet voldaan wordt aan de voorwaarden voor een adequate politieke sturing die recht doet aan eventuele specifieke lokale omstandigheden. Bovendien ontberen de ambtelijke richtlijnen de zorgvuldigheidseisen die de Awb aan de totstandkoming van beleidsregels stelt en kan ter motivering van een besluit niet worden volstaan met een verwijzing naar een ambtelijke richtlijn.

4 Uitvoering

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat voornamelijk over de uitvoering door gemeenten van de zoekperiode voor jongeren. De uitvoeringsaspecten van de verordeningplicht zijn behoudens een aspect over de voorlichting, niet verder onderzocht.

Figuur 4.1 Conceptueel model



De Inspectie heeft voor het onderzoek naar de zoekperiode voor jongeren gebruik gemaakt van een conceptueel model dat opgesteld is aan de hand van de processtappen die kunnen worden onderscheiden bij de uitvoering van de zoektijd. Achtereenvolgens kunnen daarin de volgende stappen worden onderscheiden:

1. De gemeente heeft een visie op de verplichtingen van jongeren bij het zoeken naar werk of mogelijkheden in het onderwijs. Uit die visie volgt een beleid of uitvoeringsrichtlijnen.
2. De zoektijd begint als de jongere zich bij het UWV inschrijft als werkzoekende. Kort na de melding bepaalt de gemeente aan welke verplichtingen de jongere gedurende de zoektijd moet voldoen en wordt hij hierover voorgelicht.
3. De jongere wordt vervolgens geacht om zich vier weken in te spannen conform de eisen van de gemeente. Gedurende de zoektijd staat de eigen verantwoordelijkheid van de jongere centraal.
4. Na vier weken kan de jongere zich (weer) melden bij de gemeente (2^e melding). Dan volgt een gesprek over de inspanningen tijdens de zoektijd. Daarin stelt de gemeente vast of de jongere aan zijn verplichtingen heeft voldaan.
5. De jongere kan vervolgens een uitkeringsaanvraag indienen. Dan volgt een toets op de rechtmatigheid (voorliggende voorzieningen, frauderisico).¹² De controlerende klantmanager kan bij onvoldoende inspanning van de jongere adviseren om de aanvraag af te wijzen of hij kan advies geven tot afstemming van de uitkering bij toekenning.

¹² De rechtmatigheid valt buiten het bestek van dit onderzoek.

Op elk moment tussen melding en toekenning kan de jongere afzien van de uitkering. Dit kan het geval zijn, omdat de jongere werk gevonden heeft of aan een opleiding begint, maar ook omdat de jongere bij nader inzien, om welke reden dan ook afziet van een uitkering. Al deze gevallen worden aangeduid als de preventie van de uitkering.

In dit hoofdstuk gaat de Inspectie achtereenvolgens in op de voorlichting, de (financiële) ondersteuning tijdens de zoekperiode, de controle en handhaving en de door gemeenten bij de uitvoering ervaren knelpunten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een oordeel van de Inspectie.

4.2 Voorlichting

De doelgroep moet bekend kunnen zijn met de voorzieningen die gemeenten hebben getroffen op het gebied van maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen uit arme gezinnen, zodat zij daar ook gebruik van kan maken.¹³ Het aanwezig zijn van informatie op de website van de gemeente en de toegankelijkheid daarvan acht de Inspectie goede, zij het enigszins selectieve indicatoren om vast te kunnen stellen dat de doelgroep bekend kan zijn met de (inhoud van de) voorzieningen.

Uit onderzoek van de Inspectie blijkt dat bij veel gemeenten de websites voldoende toegankelijk zijn en de informatie die daarop wordt gegeven van dien aard is dat de doelgroep op de hoogte kan zijn van de mogelijkheden die gemeenten bieden om de participatie van schoolgaande kinderen te bevorderen. Een deel van de gemeenten heeft echter nog stappen te zetten in de verbetering van de informatievoorziening via de gemeentelijke website. Daar kon de betreffende informatie niet gevonden worden binnen een redelijk tijdsbestek.¹⁴

Om te kunnen voldoen aan hun verplichtingen tijdens de zoekperiode is het belangrijk dat jongeren tijdig, juist en volledig worden voorgelicht over de eisen die de wetgever en de gemeente aan hen stellen. De Inspectie constateert dat dit in de overgrote meerderheid van de gemeenten het geval is. Ten tijde van het implementatieonderzoek in 2012 waren veel jongeren nog op de beperkte voorlichting van het UWV aangewezen. Inmiddels worden jongeren die zich bij het UWV melden in de meeste gevallen direct doorverwezen naar de gemeente waar zij binnen enkele dagen voorgelicht worden. Hierdoor is de juistheid en volledigheid van de voorlichting over gemeentespecifieke verplichtingen in het algemeen verbeterd.

Klantmanagers geven aan dat slechts een beperkt aantal jongeren na afloop van het meldingsgesprek niet goed weet wat er van hen verwacht wordt. Dit ligt volgens hen dan niet aan het feit dat de informatie die verstrekt wordt onjuist of onvolledig is, maar met name aan het feit dat sommige jongeren er moeite mee hebben om informatie goed te verwerken en te onthouden. Klantmanagers proberen dit te ondervangen door de afspraken één voor één met de jongere door te lopen. Bovendien geven de meeste gemeenten na afloop van de voorlichting een schriftelijk overzicht mee van de verplichtingen die aan hen zijn opgelegd. Tijdens de voorlichtingsgesprekken die de Inspectie heeft bijgewoond kwamen er geen aanwijzingen naar voren dat jongeren niet goed begrepen wat er van hen verwacht werd.

4.3 Ondersteuning tijdens de zoekperiode

Met de introductie van de zoekperiode beoogt de wetgever de zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid van jongeren te bevorderen. Intensieve ondersteuning tijdens de zoekperiode is niet in lijn met dit uitgangspunt.¹⁵ Een klein deel van de gemeenten verplicht alle jongeren om gebruik te maken van ondersteuning bij het zoeken naar werk. Ongeveer een derde ondersteunt een deel van de jongeren, bij-

¹³ Zie ook aanbeveling 1b van de kinderombudsman op pagina 8 van het rapport "Kinderen in armoede in Nederland" van het Verwey-Jonker instituut van 25-6-2013.

¹⁴ De Inspectie heeft hier 10 minuten volgens een vast zoekprotocol naar gezocht.

¹⁵ Onder intensieve ondersteuning wordt bijvoorbeeld het verstrekken van een re-integratievoorziening verstaan.

voorbeeld als er sprake is van complexe problematiek, als de jongere niet zelfstandig aan zijn verplichtingen kan voldoen of als de jongere daarom verzoekt. Het gaat over het algemeen om lichte vormen van ondersteuning zoals hulp bij het zoeken naar vacatures en advies bij het opstellen van sollicitatiebrieven en CV. In een beperkt aantal gevallen wordt meer intensieve ondersteuning genoemd zoals bemiddeling naar werk.

Ondersteuning bij het onderzoeken van de mogelijkheden binnen het onderwijs komt in iets minder dan de helft van de gemeenten voor. Het gaat over het algemeen om verwijzing naar adviserende instanties zoals RMC of jongerenloket die de mogelijkheden van de jongeren binnen het onderwijs in kaart brengen.

Gemeenten zijn zeer terughoudend met het verstrekken van gelden tijdens de zoekperiode. Slechts in zeer schrijnende gevallen (bijvoorbeeld een dreigende huisuitzetting) is men bereid hiertoe over te gaan.

4.4 Controle en Handhaving

Als jongeren na de zoekperiode bij de gemeente terugkomen om een aanvraag in te dienen, gaat de gemeente na of zij voldaan hebben aan de verplichting om vier weken zelfstandig te zoeken naar werk of scholingsmogelijkheden.

Doorgaans moeten jongeren in een gesprek aantonen welke inspanningen zij ontplooid hebben. In veel gevallen dienen zij hierbij bewijsstukken te overleggen. Ongeveer de helft van de gemeenten stelt van elke opgelegde verplichting vast of daaraan is voldaan, de andere helft vormt zich een globaler beeld van de inspanningen. Als klantmanagers twijfelen aan het verhaal van de jongeren, kunnen zij er toe overgaan om aanvullende controles te verrichten. In de praktijk komt dit weinig voor. Gemeenten controleren over het algemeen intensiever (op) de inspanningen met betrekking tot het zoeken naar werk dan (op) de inspanningen gericht op het vinden van scholingsmogelijkheden.

Uit de interviews die de Inspectie gehouden heeft komt naar voren dat klantmanagers tijdens de gesprekken die zij met jongeren voeren, doorgaans de nadruk leggen op het bepalen of jongeren scholingsmogelijkheden hebben, en niet op de vraag of zij hier voldoende naar gezocht hebben.

Gemeenten gaven bij de enquête aan dat klantmanagers in staat zijn om vast te stellen of jongeren zich gedurende de zoekperiode voldoende hebben ingespannen om werk te vinden. Tijdens de interviews die de Inspectie met klantmanagers gevoerd heeft, werd dit beeld enigszins genuanceerd. Een en ander hangt sterk samen met de vaardigheden van individuele klantmanagers. Verder geven klantmanagers aan inmiddels meer ervaring te hebben met het scannen van stapels sollicitaties dan kort nadat de zoekperiode was geïntroduceerd. Men weet inmiddels goed waar men op moet letten of (snel) te kunnen beoordelen of een stapel brieven daadwerkelijk serieuze sollicitaties betreft.

Veel gemeenten konden desgevraagd geen eenduidige informatie aanleveren over het aantal maatregelen dat naar aanleiding van de zoekperiode is opgelegd. Op basis van de interviews en dossierstudie heeft de Inspectie de indruk dat klantmanagers terughoudend zijn met het opleggen van maatregelen. Er doen zich daarbij overigens aanmerkelijke verschillen voor tussen individuele klantmanagers en gemeenten.

4.5 Knelpunten

Gemeenten zijn over het algemeen positief over de geïntroduceerde maatregelen, met name vanwege de beperkende werking op de instroom van jongeren in de WWB.

Er is uit het onderzoek naar de invulling van de zoekperiode een aantal knelpunten naar voren gekomen. De belangrijkste uitvoeringsproblemen hebben betrekking op de scholingsverplichting.

Doordat veel opleidingen maar twee instroommomenten per jaar hebben, is het voor jongeren vaak niet mogelijk om direct aan de opleiding van hun keuze te beginnen. Vaak moeten jongeren dus nog enige tijd overbruggen om aan de opleiding van hun keuze te kunnen beginnen. Hierdoor kan er, ondanks dat de jongere (op termijn) scholingsmogelijkheden heeft, niet in alle gevallen voorkomen worden dat de jongere instroomt in de bijstand. Ongeveer een kwart van de gemeenten ervaart dit als knelpunt. Gemeenten gaan ook verschillend om met de verplichtingen van de jongere tijdens deze overbruggingsperiode, soms is er alleen een verplichting om tijdelijk werk te aanvaarden en soms moet alle algemeen geaccepteerde arbeid worden aanvaard. Ook geven gemeenten aan dat sommige opleidingen jongeren boven een bepaalde leeftijd weigeren, of jongeren om andere redenen (bijvoorbeeld eerdere uitval) niet toelaten.

Met betrekking tot het zelfstandig zoeken naar werk signaleren de meeste gemeenten relatief weinig knelpunten. Slechts enkele van de door de Inspectie gesproken respondenten zijn van mening dat de nadruk op zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheid (die de wetgever met de genomen maatregel beoogt) niet goed aansluit bij de aard van de doelgroep. Ook wijzen enkele gemeenten op de positie van kwetsbare jongeren die niet zelfstandig in staat kunnen worden geacht om werk te vinden. Andere gemeenten geven juist aan dat er voldoende mogelijkheden zijn voor het leveren van maatwerk bij kwetsbare jongeren.

4.6 Oordeel

Voorlichting

De Inspectie is van oordeel dat gemeenten de voorlichting over de mogelijkheden van het bevorderen van maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen via de gemeentelijke website op orde hebben.

Dit geldt eveneens voor de voorlichting aan jongeren over hun verplichtingen tijdens de zoekperiode. In vergelijking met het eerdere implementatieonderzoek van de Inspectie is bovendien sprake van een aanzienlijke verbetering, doordat jongeren die zich melden bij UWV in de meeste gevallen direct worden doorverwezen naar de desbetreffende gemeente, waar zij binnen enkele dagen worden voorgelicht.

Ondersteuning

De wetgever heeft met de invoering van de maatregel van de zoekperiode in de WWB een omslag willen maken ten opzichte van de WIJ. Uitgangspunt daarbij is dat de gemeenten de jongeren zoveel mogelijk stimuleren zelf actief op zoek te gaan naar werk of scholingsmogelijkheden te onderzoeken. De meeste gemeenten handelen in overeenstemming met dit uitgangspunt. Lichte ondersteuning bij problematiek of verwijzing naar adviserende instanties passen naar het oordeel van de Inspectie bij het uitgangspunt van de wetgever. Er is echter een klein aantal gemeenten dat kiest voor zware en verplichte ondersteuning tijdens de zoektijd. Deze gemeenten handelen daarmee niet conform het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid tijdens de zoekperiode.

Controle en Handhaving

Veel gemeenten konden geen eenduidige informatie geven over het aantal maatregelen dat naar aanleiding van onvoldoende inspanningen tijdens de zoekperiode is opgelegd. In de door de Inspectie uitgezette enquête geven gemeenten zelf aan over het algemeen de opgelegde verplichtingen redelijk intensief te controleren, maar uit de door de Inspectie gehouden interviews met de klantmanagers en het verrichte dossieronderzoek moet dit beeld toch enigszins bijgesteld worden. Hierdoor is de Inspectie niet goed in staat een afgewogen oordeel te geven over de kwaliteit van de controle en handhaving van de inspanningsverplichtingen tijdens de zoekperiode nadat de betrokkene zich na afloop van de zoekperiode voor een uitkering heeft gemeld. De Inspectie heeft de indruk op basis van interviews en dossierstudie dat gemeenten streng zijn aan de voorkant van het proces - het opleggen van verplichtingen - maar aanzienlijk minder streng bij het beoordelen en handhaven van de verplichtingen.

Knelpunten

De voornaamste knelpunten hebben betrekking op de instroommogelijkheden van jongeren binnen het onderwijs. De Inspectie wijst in dit verband op de gezamenlijke brief van de ministers van SZW en OCW d.d. 7 maart 2013 aan de Tweede Kamer waarin een gezamenlijke aanpak van de jeugdwerkloosheid wordt aangekondigd en de benoeming van een ambassadeur voor de aanpak. Inmiddels is een ambassadeur jeugdwerkloosheid benoemd, ondersteund door een adviesgroep waarin jongerenbonden, werkgevers, UWV, VNG, SBB, MBO-raad en HBO-raad zijn vertegenwoordigd.¹⁶

¹⁶ SBB staat voor Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven.

5 Bestuurlijke reactie en naschrift Inspectie

Samenvatting reactie Divosa

Divosa is verheugd dat de Inspectie tot een overwegend positief oordeel is gekomen over de uitvoering door gemeenten van de zoekperiode voor jongeren en de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen.

Divosa vindt de conclusie van de Inspectie dat gemeenten die kiezen voor zware en verplichte ondersteuning tijdens de zoektijd daarmee handelen in strijd met het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid tijdens de zoekperiode, een erg steriele, strikte conclusie. Divosa refereert aan haar eerdere inbreng bij het voorstel van wet waarbij zij bezwaar heeft geuit tegen de verplichting van ondersteuningsonthouding.

Verder geeft Divosa aan dat het enerzijds vanuit de eigen verantwoordelijkheid van jongeren overbodig is dat gemeenten zicht hebben op jongeren die zich wel melden maar geen bijstandsaanvraag indienen en het anderzijds vanuit de doelstellingen van de WWB wel relevant is.

Tot slot geeft Divosa aan dat het gesignaleerde knelpunt van de beperkte instroommomenten in het onderwijs en het niet toelaten van sommige jongeren voor haar aanleiding is om de staatssecretaris te vragen om haar collega van Onderwijs te vragen het - al jaren bestaande - knelpunt van de beperkte instroommogelijkheden op te lossen.

Naschrift reactie Inspectie SZW

Divosa bestrijdt niet zozeer de inhoud van de conclusie over de ondersteuning tijdens de zoekperiode, maar meer het beleidsmatige uitgangspunt in de WWB dat zware ondersteuning tijdens de zoekperiode in strijd is met de eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid. Het is niet aan de Inspectie om hier verder een oordeel over te geven.

Het uit beeld raken van jongeren vindt de Inspectie een belangrijk signaal, maar heeft hier verder geen oordeel over.

Bijlage: reactie Divosa

Inspectie SZW Dienst Werk en Inkomen
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
T.a.v. de heer mr. J.A. van den Bos
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

Onze referentie: 130071
Uw referentie:
Datum: 9 augustus 2013
Onderwerp: Bestuurlijke reactie concept programmerapportage
"Van schoolgaand kind tot zelfstandige jongere ACTIEF OP WEG NAAR WERK"
Van:

Geachte heer Van den Bos,

Hartelijk dank voor het toezenden van het concept van de programmerapportage "Van schoolgaand kind tot zelfstandige jongere ACTIEF OP WEG NAAR WERK". De nota geeft een beeld van beleid, sturing en uitvoering van de wijze waarop gemeenten in de afgelopen periode vorm gegeven hebben aan de verplichtingen tijdens de zogeheten zoekperiode voor jongeren en van de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen. Het verheugd ons dat de Inspectie tot een overwegend positief oordeel is gekomen.

U heeft mij gevraagd te reageren op de conclusies en het oordeel zoals geformuleerd door de Inspectie.

Met betrekking tot de verplichtingen tijdens de zogeheten zoekperiode voor jongeren luidt één van de belangrijkste conclusies uit de rapportage met betrekking tot de uitvoering van de wetgeving als volgt: "De meeste gemeenten geven geen of slechts lichte ondersteuning aan de jongeren tijdens de zoekperiode en handelen daarmee in overeenstemming met het uitgangspunt dat gemeenten jongeren zoveel mogelijk stimuleren bij het zelfstandig zoeken naar werk en scholingsmogelijkheden. Er zijn echter ook gemeenten die kiezen voor zware en verplichte ondersteuning tijdens de zoektijd. Deze gemeenten handelen daarmee in strijd met het uitgangspunt van de eigen verantwoordelijkheid tijdens de zoekperiode."

Divosa is van mening dat dit wel een erg steriele, strikt op de onderhavige maatregelen gefocuste, conclusie is. Gemeenten zijn ons inziens door het niet mogen ondersteunen van jongeren tijdens de zoekperiode van 4 weken in een spagaat terecht gekomen. Doel van de WWB is primair om mensen weer aan het werk te krijgen en als dat door omstandigheden (tijdelijk) niet lukt is er recht op een uitkering.

Wij zijn er van overtuigd dat de gemeenten die tijdens de vier weken wachttijd ingezet hebben op meer en verplichte ondersteuning dat doel voor ogen hebben. Overigens wordt uit het rapport niet geheel duidelijk wat de Inspectie onder zware en verplichte ondersteuning verstaat.

Wellicht kan de Inspectie onderzoeken welke handelwijze van gemeenten tot het beste resultaat heeft geleid, namelijk de hoogste uitstroom en de laagste instroom vanwege werk of scholing.

We refereren hierbij aan eerdere inbreng vanuit Divosa (en VNG) waarin we bezwaar hadden tegen de verplichting van ondersteuningsonthouding en waarbij we aangaven dat we het belangrijk vinden dat gemeenten daarin zelf een afweging kunnen maken en nog meer maatwerk kunnen leveren.

Ook het inspectierapport laat zien dat een al te afstandelijke benadering nadelen heeft.

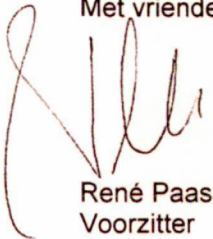
Vermeldenswaardig vinden wij de volgende opmerking:

"Ook hebben veel gemeenten geen zicht op de situatie van jongeren die zich wel gemeld hebben maar niet zijn teruggekomen voor een bijstandaanvraag." Als de eigen verantwoordelijkheid van jongeren zo nodig voorop dient te staan lijkt het zicht op jongeren die zich wel gemeld hebben maar niet zijn teruggekomen voor een bijstandaanvraag tamelijk overbodig. Vanuit een oogpunt van de centrale doelstelling van de WWB voor deze categorie (werk of scholing) is de opmerking natuurlijk wel relevant. Ook hier is de eerder genoemde spagaat aan de orde.

De conclusie dat "Gemeenten weinig knelpunten ondervinden bij het door jongeren zelfstandig zoeken naar werk tijdens de zoekperiode." En dat "De voornaamste knelpunten betrekking hebben op de instroommogelijkheden van jongeren binnen het onderwijs, met name de beperkte instroommomenten en het niet toelaten van sommige jongeren is voor Divosa aanleiding om de staatssecretaris te vragen om haar collega van Onderwijs te vragen het - al jaren bestaande - knelpunt van de beperkte instroommogelijkheden op te lossen.

Voor het overige en met betrekking tot de maatschappelijke participatie van schoolgaande kinderen geeft dit rapport ons geen aanleiding tot het maken van verdere opmerkingen.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to read "René Paas".

René Paas
Voorzitter

Lijst van afkortingen

Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	Burgemeester en Wethouders
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CV	Curriculum Vitae
Divosa	Nederlandse vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van participatie, werk en inkomen (voorheen Vereniging van Directeuren voor Sociale Arbeid)
HBO	Hoger Beroepsonderwijs
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
OCW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
ROC	Regionaal Opleidingen Centrum
SBB	Stichting Samenwerking Beroepsonderwijs Bedrijfsleven
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
Wet SUWI	Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen
WIJ	Wet Investeren in Jongeren
WWB	Wet werk en bijstand

Publicaties van de Inspectie SZW, Directie werk en inkomen

2013

R13/01	De Sociale Verzekeringsbank Veranderprogramma SVB Tien
R13/02	De invloed van ontheffingen op de arbeidsparticipatie van WWB'ers
R13/03	Regierol gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid
R13/04	Over signaal, sanctie en incasso
R13/05	Dienstverlening aan oudere (45+) bijstandsgerechtigden
R13/06	Van schoolgaand kind tot zelfstandig jongere ACTIEF OP WEG NAAR WERK
R13/07	Verordeningsplicht gemeenten maatschappelijke participatie kinderen

2012

R12/01	Informatie-uitwisseling van de SUWI-keten met andere partijen
R12/02	Tussen Wajong en werk; het vinden van de juiste werkplek
R12/03	Samen de focus op werk Een landelijk beeld van de samenwerking tussen professionals werk en inkomen en de gezondheidszorg
R12/04	Bredere kijk op gegevens
R12/05	Werken met beperkingen
R12/06	Implementatie zoekperiode jongeren
R12/07	Regierol van gemeenten bij regionaal arbeidsmarktbeleid

De Inspectie SZW maakt deel uit van het
ministerie van Sociale Zaken en Werkge-
legenheid

Inspectie SZW

Postbus 820 | 3500 AV Utrecht
Telefoon 0800 5151 (gratis)
www.inspectieszw.nl.

Fotografie

Marc Blommaert

September 2013

vijfkeerblauw.nl | SSS-619682