

Een grote groep kwetsbare jongeren maakt geen gebruik van voorzieningen die er juist zijn om ze te ondersteunen richting werk of terug naar school. Voor deze jongeren vormen de ingewikkelde regels en hun onbekendheid met de voorzieningen een barrière. Veel sociale diensten zien het opzoeken of volgen van deze jongeren niet als hun taak.

DOOR Jeanette van der Does en Jacolien Steen

Onderzoek Inspectie SZW

Jongeren buiten beeld, wie zijn ze en worden ze geholpen?

In 2010 schatte het CBS het aantal zogenoemde niet-melders op 96.000.¹ Een belangrijke doelstelling van het kabinet is juist het vergroten van de participatie van jongeren. Jongeren die te vroeg van school gaan en te lang werkloos blijven, komen met een achterstand op de arbeidsmarkt. Dat is sociaal en economisch ongewenst, zo stellen de bewindslie-den Asscher en Bussemaker in hun Agenda voor de aanpak van Jeugdwerkloosheid. Gemeenten zorgen voor inkomenszekerheid, scholing, bevordering van werkgelegenheid en jeugdzorg. Ze staan dicht bij hun burgers en zijn op lokaal niveau verantwoordelijk voor deze taken. Uitgangspunt bij de dienstverlening is zelfredzaamheid; werkzoekenden zijn zelf verantwoordelijk voor het zoeken naar werk en dat geldt ook voor jongeren. Voor jongeren geldt ook dat een aanvraag voor bijstand pas in behandeling wordt genomen als de jongere eerst vier weken zelf actief op zoek is gegaan naar werk of opleiding; de zoekperiode. Het uitgangspunt is dat gemeenten gedurende deze zoekperiode geen ondersteuning aan jongeren bieden. Maar het is zoeken naar een balans tussen eigen verantwoordelijkheid en begeleiding. Sommige jongeren zullen dankzij lichte ondersteuning, bijvoorbeeld in de vorm van informatieverstrekking en advisering, beter in staat zijn zelfstandig naar werk- of scholingsmogelijkheden te zoeken.²

Aan zet

Jongeren die geen werk, geen scholing en geen uitkering hebben en die zich nergens hebben laten registreren, komen in principe niet in beeld bij een gemeente. Pas op het moment dat er sprake is van overlast of strafbare feiten zou een gemeente actie kunnen ondernemen. Het is dus voor gemeenten belangrijk om ervoor te zorgen dat de groepen die ondersteuning nodig hebben ook weten dat ze hiervoor bij de gemeente terecht kunnen, om problemen te voorkomen. Goede voorlichting is daarbij belangrijk om niet-gebruik tegen te gaan. Het Regionaal Meld- en Coördinatiepunt (RMC) moet registreren welke jongeren tussen de 18 en 23 jaar niet op school zitten en nog geen startkwalificatie hebben. De RMC-wetgeving verplicht gemeenten jongeren zonder startkwalificatie te volgen tot ze 23 jaar zijn. Gemeenten kunnen jongeren zonder startkwalificatie dus bereiken via het RMC en ze moeten ervoor zorgen dat deze jongeren alsnog een startkwalificatie halen.³ Per 1 januari zijn de Jeugdwet en de gewijzigde Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015 toegevoegd aan het takenpakket van de gemeenten. Als de onderwinstaken daarbij worden betrokken, kan op al deze terreinen afstemming en integrale samenwerking plaatsvinden. Samen met de Participatiewet beogen deze wetten de bevordering van

de participatie aan de samenleving. Met name van burgers – waaronder jongeren – die in een kwetsbare positie verkeren. De decentralisaties stellen de gemeenten in staat om het beleid binnen het sociaal domein goed op elkaar af te stemmen. Samenwerking tussen de gemeentelijke afdelingen onderwijs, jeugdhulp en sociale zaken zal een belangrijke rol gaan spelen, vooral als het om jongeren gaat. Gemeenten zijn aan zet om dit verder in te vullen.

Typering

Verschillende typen jongeren melden zich niet voor een uitkering of ondersteuning bij de gemeenten:

- Spookjongeren: zij zijn uitgeschreven uit de Basisregistratie Personen (BRP) of staan op een ander adres geregistreerd dan waar ze wonen.
- Zwerfjongeren: jongeren zonder vaste woonplaats. Een deel van deze jongeren leeft in een eigen wereld met een geheel eigen problematiek. Zij staan bijvoorbeeld niet ingeschreven in de BRP en zonder BRP-inschrijving krijgt een jongere geen bankrekening, zorgverzekering en uitkering.
- Jongeren met een licht verstandelijke beperking: zij hebben moeite met de complexe regels van de bureaucratie. Vaak zitten ze in een straatcultuur waarin het niet stoer is om een uitkering aan te vragen.



ANP / Lex van Lieshout. De afgebeelde jongere komt in het artikel niet voor.

Niet-melders zijn deels kwetsbare jongeren; spookjongeren, zwerfjongeren, jongeren met een licht verstandelijke beperking, jongeren uit de jeugdzorg of thuiszitters.

- Jongeren uit de jeugdzorg: jongeren die tot hun achttiende jaar te maken hebben gehad met zorgverlening en begeleiding. Vaak zijn zij blij dat ze daar nu zonder mogen.
- Thuiszitters: jongeren die bij hun ouders wonen en financieel afhankelijk van hen zijn. Ze zijn niet actief op zoek naar werk of scholing en lopen het risico na verloop van tijd geen aansluiting meer te hebben met de arbeidsmarkt.

Er zijn ook jongeren die zich wel melden voor een uitkering, maar na de vier weken zoekperiode niet terugkomen om de aanvraag door te zetten, de zogenaamde afhakers. Het percentage afhakers varieert sterk per gemeente; van tien tot vijftig procent.

Van sommige jongeren wordt de aanvraag om een uitkering afgewezen en anderen stromen na verloop van tijd uit de uitkering. Niet al deze jongeren hebben werk gevonden of zijn weer naar school gegaan.

Gemeenten

Uit onderzoek⁴ van de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid (ISZW) blijkt dat dertig procent van de gemeentelijke sociale diensten zicht heeft op de jongeren die zich niet melden voor een uitkering of ondersteuning. 25 procent van de gemeentelijke sociale diensten vindt het niet haar taak om deze groep jongeren in kaart te brengen.

Voor de jongeren die hun aanvraag niet doorzetten na de zoekperiode en de jongeren die uitstromen uit de uitkering, geldt dat de gemeentelijke sociale diensten vaak niet weten wat er met deze jongeren gebeurt. De jongeren zijn in sommige gemeenten buiten beeld wegens capaciteitsgebrek of het ontbreken van beleid, registraties of een goede koppeling tussen systemen. Er zijn ook gemeenten die niet weten hoe ze dit aan moeten pakken. Belemmeringen vanuit privacywetgeving die de noodzakelijke bestandskoppelingen onmogelijk maken, worden ook genoemd. De gemeenten

die de jongeren wel in beeld hebben, maken hiervoor gebruik van bestandsvergelijkingen of zoeken samenwerking met andere organisaties zoals welzijnsorganisaties, jongerenwerk, maatschappelijk werk, scholen, regionaal meldpunt VSV, RMC en leerplichtambtenaren of gebruiken hun eigen netwerken. Slechts vier procent van de gemeenten monitort de groep. Zij proberen bijvoorbeeld in contact te komen met de jongeren door een persoonlijke benadering of samenwerking met organisaties in het sociaal domein (zie kader).

Het veld

Wat vinden betrokken organisaties en gemeenten van de onderzoeksresultaten? Rina Beers van de Federatie Opvang – de brancheorganisatie voor instellingen voor maatschappelijke opvang, beschermd & begeleid wonen en vrouwenopvang – ziet het onderzoek van de Inspectie als een ‘wake up call’. Ze ervaart een gebrek aan urgentie bij gemeenten bij het volgen en begeleiden van deze groep. Jongeren die het risico lopen buiten beeld te raken zijn de jongeren die voorheen instroomden in de Wajong en de jongeren boven de achttien die uit de jeugdzorg komen. Deze jongeren vinden niet op eigen kracht hun weg op de Nederlandse arbeidsmarkt. Het begrip ‘zelfredzaamheid’ vergt een leeftijdsadequate toepassing. Zonder de juiste aandacht – maatwerk – belandt een deel van hen in de criminaliteit of

Voorbeeld monitoring door een gemeente

Bij alle jongeren tot 23 jaar uit de Basisregistratie Personen wordt een check gedaan op schoolinschrijving en inkomsten via Suwi-net (werk, soort uitkering en begeleiding gemeente). Wanneer een jongere niet geregistreerd is bij een opleiding, geen werk heeft en geen uitkering dan wordt de jongere schriftelijk benaderd. Wanneer een jongere in reactie op de brief aangeeft dat hij begeleiding of ondersteuning wil dan krijgt hij een consulent toegewezen. Wanneer de jongere niet reageert (ook niet op een tweede verzoek) dan wordt de welzijnsorganisatie ingeschakeld en deze gaat op huisbezoek.

prostitutie en uitbuiting. Zij komen dan in aanraking met Justitie of in de maatschappelijke opvang waarbij de kosten voor de maatschappij vele malen hoger zijn. Beers: 'Als de gemeenten vanuit hun integrale verantwoordelijkheid hun beleid goed vormgeven en dit doelgericht inzetten, kunnen ze heel ver komen. Als het gemeentelijk beleid inhoudt: we registreren het niet en dus weten we het niet en we hebben geen ambitie om iets te doen, dan gaat het mis.'

Niet reëel

Ineke Maarman, Raymond Schrijver en Helen-Jose Meijer werken bij MEE. Volgens hen behoren jongeren met een licht verstandelijke beperking tot de risicogroep. MEE zet zich in voor deze jongeren. Hun ervaring is dat hulpverlening vaak pas wordt ingeschakeld als de problemen al groot zijn. De organisatie ziet dat voor bepaalde groepen jongeren de eisen die de huidige samenleving stelt te hoog zijn. Om mee te doen heb je een computer nodig of je moet weten hoe je met een computer moet werken. Sommigen redden het niet en krijgen te maken met schulden, uithuiszettingen en andere problemen. De samenleving gaat heel erg uit van de zelfredzaamheid van mensen, maar dat is niet voor iedereen reëel. Sommigen weten de weg naar de hulpverlening niet te vinden of hebben problemen met de toegang. Actief en preventief insteken is belangrijk volgens MEE. Actief omdat het voor deze groepen lastig is om zich te melden bij gemeentelijke instanties met wachtkamers en beperkt beschikbare tijd. En wanneer gemeenten preventief met ze aan het werk gaan en daarbij de sociale omgeving betrekken voorkomen ze escalatie van problemen. Wat bijvoorbeeld werkt is een persoonlijke benadering die al op de middelbare school begint. Als er iets verandert in hun situatie zijn kwetsbare jongeren vaak heel snel van slag. Ze hebben tot ongeveer hun 27^e iemand nodig waar ze naar toe kunnen voor ondersteuning. Zo'n aanpak heeft heel veel maatschappelijke waarde. De jongeren worden actief en krijgen zelfvertrouwen.

Inspanningsverplichting

Hella Masuger en Marleen van der Kolk van SZN – de organisatie die zich inzet voor dakloze jongeren – benadrukken dat

het uitgangspunt voor gemeenten zou moeten zijn dat ze een inspanning leveren die tot resultaat leidt. 'Afhaken van jongeren is vaak het gevolg van de werkwijze van veel gemeenten.' Volgens Masuger en Van der Kolk is de vier weken zoekperiode voor jongeren niet handig. Deze jongeren komen vaak terug bij Schuldhulpverlening. Volgens hen zou je in beeld moeten brengen wat de kosten zijn van het afhaken door jongeren in vergelijking met het vanaf het begin goed begeleiden. 'Maak er voor gemeenten een inspanningsverplichting van met als resultaat: werk, leren of wat dan ook. Iets dat perspectief biedt. Houd contact met ze om te kijken of ze financieel zelfstandig kunnen zijn, of ze een goed netwerk om zich heen hebben om op terug te kunnen vallen. Niet afwachten tot ze schulden hebben opgebouwd of andere manieren hebben gevonden om aan hun geld te komen.'

Privacybescherming wordt vaak genoemd als obstakel voor het vinden van deze groep jongeren, bijvoorbeeld bij bestandsvergelijkingen. Maar door de kwetsbare jongeren tijdig in beeld te hebben kan veel leed (en kunnen veel kosten) worden voorkomen. Het zou volgens Masuger en Van der Kolk interessant zijn om uit te zoeken wat wel en niet mogelijk is binnen de bestaande kaders van de privacywetgeving.

Katalysator

In een reactie op het onderzoek noemen gemeentevertegenwoordigers preventief optreden noodzakelijk. Daarbij wijzen ze bijvoorbeeld op het voorkomen dat jongeren zonder startkwalificatie van school gaan. Samenwerking tussen de sociale dienst, de leerplichtambtenaar, het RMC, onderwijs en externe hulpverlenende organisaties voor risicojongeren is daarbij belangrijk. De decentralisaties in het sociale domein kunnen volgens hen gezien worden als een katalysator en biedt nieuwe kansen voor de opvang en ondersteuning van kwetsbare jongeren. Het is echter de vraag of die kansen ook gepakt zullen worden. De druk op het inrichten van processen en oplossen van financieringsvraagstukken zal mogelijk een hogere prioriteit krijgen.

Conclusie

Volgens gemeenten en betrokken instanties is er nog een wereld te winnen als

het gaat om het in beeld houden van kwetsbare jongeren. Ook deze jongeren hebben recht op een kans op de arbeidsmarkt. Organisaties als Federatie opvang, Stichting Zwerfjongeren Nederland en MEE zetten zich in voor deze jongeren. Dertig procent van de gemeenten ziet de urgentie of beschouwen het als hun taak iets te doen voor deze groep. Alle betrokkenen geven aan de meeste winst te zien in een preventieve benadering van kwetsbare jongeren. Dit voorkomt escalatie van problemen en daarmee samenhangende maatschappelijke kosten. De decentralisaties in het sociaal domein bieden mogelijkheden om de kwetsbare groepen met een meer integrale, en daardoor effectievere en efficiëntere aanpak te benaderen en helpen. Gemeenten moeten die mogelijkheid zien te benutten. ■

Jeanette van der Does en Jacolien Steen

werken als onderzoeker bij de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Noten

1. Het CBS hanteert in het onderzoek 'Jongeren 2010 – Onderzoek CBS in opdracht van SZW' de volgende definitie: Jongeren die niet naar school gaan, niet werken en niet geregistreerd zijn als uitkeringsgerechtigde of als NUG'er, worden ook wel niet-melders genoemd.
2. Brief van de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal Den Haag, 27 februari 2015 (30 545, nr. 152).
3. De regelgeving rond de Regionale Meld en Coördinatiecentra (RMC wetgeving) is ondergebracht in de diverse materie wetten van het onderwijs. Bijvoorbeeld in de materiewet Wet op het voorgezet onderwijs de artikelen 28 en 118h.
4. www.inspectieszw.nl/onderwerpen/reintegratie_en_uitkeringen/Dienstverlenende_overheid/Buitenspel.

Rapport Buitenspel

Het onderzoek Jongeren buiten beeld is een onderdeel van het onderzoeksprogramma van ISZW naar de dienstverlening aan jongeren. Centrale vraag is in hoeverre de uitvoering voor jongeren adequaat is. Het onderzoeksprogramma heeft geresulteerd in het rapport Buitenspel, te vinden op de website van de Inspectie SZW: www.inspectieszw.nl