



Inspectie SZW
*Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid*

Jongeren buiten beeld

Colofon

Programma	Dienstverlenende overheid
Projectnaam	Jongeren buiten beeld
Datum	29 april 2015
Nummer	Nvb-Programma D – 15/03d

Inhoud

Colofon—2

1 Samenvatting en conclusies—5

2 Inleiding—11

- 2.1 Introductie—11
- 2.2 Doelstelling onderzoek—12
- 2.3 Onderzoeksvragen—12
- 2.4 Referentiekader—13
- 2.5 Onderzoeksmethode en reikwijdte uitspraken—13

3 Niet-melders—15

- 3.1 Omvang van de groep niet-melders—15
- 3.2 Verschillende groepen—15
- 3.3 Resultaten van het onderzoek—17
- 3.4 Onderzoeken van gemeenten—20
- 3.5 Conclusie—22

4 Melders-afhakkers—23

- 4.1 Uitkering aanvragen—23
- 4.2 Zwerfjongeren en LVB-jongeren—23
- 4.3 Meta analyse afhakkers—24
- 4.4 Onderzoek Inspectie SZW—25
- 4.5 Resultaten van het onderzoek—25
- 4.6 Onderzoeken van gemeenten—26
- 4.7 Conclusie—28

5 Melders-uitstromers—29

- 5.1 Afgewezen aanvraag—29
- 5.2 Uitstromen uit de uitkering—29
- 5.3 Resultaten van het onderzoek—30
- 5.4 Conclusie—31

Bijlage 1 Methodologische verantwoording—33

Bijlage 2 Vragenlijst Jongeren buiten beeld—35

Lijst van afkortingen—39

1 Samenvatting en conclusies

Een belangrijke doelstelling van het kabinet is het vergroten van de participatie van jongeren.¹ Er zijn bepaalde groepen jongeren die een grote kans hebben *om langs de kant te komen staan*. Dit is zowel vanuit maatschappelijk als economisch oogpunt onwenselijk. Hier zijn jongeren bij die een belangrijk arbeidspotentieel vormen en het tijdig in beeld hebben van de groep kan voorkomen dat ze in een uitkeringssituatie terecht komen of ongewenste activiteiten ontwikkelen. Nog maar weinig gemeenten hebben zicht op de groep jongeren die buiten beeld kunnen raken.

Per 1 januari 2015 is de uitvoering van de Jeugdwet, de WMO 2015 en de Participatiewet gedecentraliseerd naar de gemeenten. Deze wetten moeten bijdragen aan 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 binnen het sociaal domein het beleid goed op elkaar af te stemmen. Het moet het voor gemeenten eenvoudiger maken om samenhang aan te brengen tussen taakvelden als jeugdzorg, welzijn, onderwijs en schuldhelpverlening. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe ze de balans leggen tussen hulpverlening en preventie. De dienstverlening aan jongeren die daarom vragen moet goed worden ingevuld, maar ook jongeren die – om wat voor reden ook – niet vragen om dienstverlening hebben dat soms wel nodig. Deze laatste groep loopt het risico om *buiten beeld* van de bestaande voorzieningen te raken en daardoor komen ze wellicht te ver van de arbeidsmarkt te staan, ontplooiën ongewenste nevenactiviteiten of komen in de financiële problemen.²

In deze nota van bevindingen worden de resultaten gepresenteerd van een quickscan waarbij is gekeken in hoeverre gemeenten zicht hebben op groepen jongeren die misschien wel behoefte aan dienstverlening hebben, maar niet in beeld zijn bij gemeenten en of ze ondersteuning krijgen.³ Het gaat om jongeren die geen onderwijs volgen, werkloos zijn en geen beroep doen op een uitkering. Volgens het CBS ging het in 2013 om circa 140.000 jongeren tussen 15 en 27 jaar. Het onderzoek vormt een onderdeel van het onderzoeksprogramma naar de dienstverlening aan jongeren (18-27 jaar) in de WW en WWB waarin de vraag centraal staat in hoeverre de uitvoering adequaat is. Met het onderzoeksprogramma beoogt de inspectie een bijdrage te leveren aan het realiseren van een zo adequaat mogelijke uitvoering van de WW en WWB aan jonge werklozen.

Voor het onderzoek zijn de volgende vragen geformuleerd:

1. Hebben de gemeenten zicht op de 'jongeren buiten beeld'?
2. Hoe komen gemeenten aan de gegevens over de 'jongeren buiten beeld'?
-Is er aanvullend onderzoek naar verricht?
3. Worden projecten of instrumenten ingezet om 'jongere buiten beeld' te bereiken en te helpen? Zo ja welke?
4. Wat is bekend over deze groep qua omvang, samenstelling en problematiek?

¹ Brief Ministerie SZW aan Tweede Kamer van 31 maart 2015: 'Aan de slag: Agenda aanpak jeugdwerkloosheid 2015-2016.'

² Er zijn ook jongeren die buiten beeld van gemeenten zijn, maar bijvoorbeeld een wereldreis maken.

³ De vragenlijst voor dit onderzoek is voorgelegd aan beleidsmedewerkers van gemeentelijke sociale diensten. De bevindingen in dit onderzoek zijn daarop gebaseerd. Wanneer in deze nota wordt gesproken over gemeenten, dan wordt daarmee bedoeld *gemeentelijke sociale diensten*.

'Jongeren buiten beeld' kan verschillende groepen omvatten. Dit onderzoek richt zich op:

- niet-melders
- wel melders-afhakkers
- wel melders-uitstromers.

De bevindingen zijn gebaseerd op gesprekken met vertegenwoordigers van organisaties die betrokken zijn bij de zorg voor o.a. zwerfjongeren of mensen met beperkingen en een internetenquête onder beleidsmedewerkers van gemeenten. De enquête is uitgezet in de periode december 2014- januari 2015. Aan de beleidsmedewerkers zijn een vijftal vragen voorgelegd. Daarnaast is gevraagd relevante onderzoeken toe te sturen. In dit onderzoek is aan de gemeenten gevraagd of ze **zicht hebben op** bovengenoemde groepen. Onder **zicht hebben op** wordt in dit onderzoek verstaan: weten om hoeveel jongeren het ongeveer gaat. De vragen 1 en 2 van het onderzoek zijn beantwoord aan de hand van de uitkomsten van de enquête. De antwoorden van de gemeenten op de enquêtevragen gaven onvoldoende informatie om vraag 3 te kunnen beantwoorden. Vraag 4 is beantwoord aan de hand van de toegezonden onderzoeken door gemeenten.

Niet-melders

Het gaat hierbij om jongeren die zich niet melden voor een WWB- uitkering bij de gemeenten, maar die misschien wel recht zouden kunnen hebben op een WWB-uitkering, of anderszins ondersteuning zouden kunnen gebruiken. Het zijn jongeren die geen werk hebben, niet naar school gaan en – zoals gezegd - ook geen uitkering hebben.

In 2010 is de grootte van de groep door het CBS geschat op 96.000 jongeren. Het kan gaan om spookjongeren, zwerfjongeren, jongeren met een licht verstandelijke beperking, jongeren uit de jeugdzorg of thuiszitters.⁴

In 2014 is een schatting gemaakt van het aantal spookjongeren in Nederland. Het gaat om ruim 10.000 jongeren in de groep 18 tot 26 jaar.⁵ Ze hebben te maken met schulden, criminaliteit en detentie, huisvestingsproblemen en thuisproblematiek. Ten behoeve van het onderzoek hebben gesprekken plaatsgevonden met medewerkers van de Federatie Opvang en van de Stichting Zwerfjongeren. Beide instanties behartigen o.a. de belangen van zwerfjongeren. Deze groep bestaat naar schatting momenteel uit zo'n 9.000 jongeren. De jongeren leven in een heel eigen wereld met geheel eigen problematiek. Veel van deze jongeren staan niet ingeschreven in het GBA. En zonder GBA inschrijving krijgt een jongere geen bankrekening, geen zorgverzekering en geen uitkering. De opvangorganisaties zijn vooral bezig met het *in het systeem krijgen* van de jongeren zodat ze een beroep kunnen doen op voorzieningen. De Stichting MEE geeft ondersteuning aan mensen met een beperking. Deze organisatie benoemt ook de jongeren met een licht verstandelijke beperking als niet-melders. *Ze zitten in een straatcultuur waarin het niet stoer is om een uitkering*

⁴ Het CBS hanteert in het onderzoek 'Jongeren 2010 – Onderzoek CBS in opdracht van SZW' de volgende definitie CBS: Jongeren die niet naar school gaan, niet werken en niet geregistreerd zijn als uitkeringsgerechtigde of als NUG'er, worden ook wel niet-melders genoemd. Zij maken deel uit van het onbenutte arbeidspotentieel. Aangezien de niet-melders nergens geregistreerd staan, zijn ze lastig te bereiken en aan het werk te helpen.

⁵ Vragen van het lid Van Toorenburg aan de minister van BiZa. 2014Z13179.

aan te vragen. De jongeren die uit de jeugdzorg komen zijn blij dat ze geen begeleiding meer krijgen en hebben het gevoel dat ze, wanneer ze zich melden voor een uitkering, weer in een situatie van begeleiding terecht komen. Bij de thuiszitters gaat het om de jongeren die nog bij de ouders wonen en voor levensonderhoud steunen op de ouders. Ze zijn niet actief in het zoeken van werk of scholing en lopen het risico na verloop van tijd geen aansluiting meer te hebben op de arbeidsmarkt.

Uit de enquête blijkt dat ongeveer een derde van de gemeenten zicht heeft op de groep niet-melders. Een klein deel hiervan – 4% - monitort deze groep. De jongeren worden getraceerd op basis van bestandsvergelijkingen en vervolgens persoonlijk benaderd. In de aanpak wordt samenwerking gezocht binnen het sociaal domein. 25% van de gemeenten heeft wel zicht op de niet-melders maar monitort niet. Ze hebben deze groep in beeld door bestandskoppelingen en samenwerking met instanties als welzijnsorganisaties, jongerenwerk, maatschappelijk werk, scholen, regionaal meldpunt VSV, RMC, leerplichtambtenaar en/of eigen netwerken. De groepen die gemeenten noemen zijn: voortijdige schoolverlaters, zwerfjongeren, individuele jongeren met problemen, hangjongeren, ex-gedetineerden, dak- en thuislozen, tienermoeders en schoolverlaters met of zonder startkwalificatie.

70% van de gemeenten zegt geen zicht te hebben op de niet-melders. 25% van de gemeenten vindt het ook niet een taak van de gemeente. 45% van de gemeenten geeft aan de jongeren niet in beeld te hebben door bijvoorbeeld capaciteitsgebrek, geen beleid geformuleerd of geen onderzoek naar gedaan. Sommige gemeenten wijzen erop dat er andere instanties zijn waarbij deze groep in beeld is en een aantal gemeenten wil wel samenwerken met deze instanties om de jongeren in beeld te krijgen. Binnen deze groep gemeenten die aangeeft geen zicht te hebben op de niet-melders zijn er ook die manieren proberen te vinden om de niet-melders in beeld te krijgen.

Opmerkelijke bevinding op dit punt is dat er gemeenten zijn die aangeven zicht te hebben op de groep niet-melders door bestandskoppelingen terwijl aan de andere kant wordt aangegeven dat privacywetgeving de bestandskoppeling in de weg staat.

Om zicht te krijgen op de niet-melders heeft een viertal gemeenten onderzoek naar de groep gedaan of laten doen. De onderzoeken van gemeenten die betrekking hebben op de niet-melders zijn heel divers qua invalshoek. De onderzoeken richten zich op:

- De effectiviteit van projecten die worden ingezet o.a. ter ondersteuning van niet-melders.
- Het in kaart brengen van de omvang van de groep niet-melders.
- Een vergelijking tussen jongeren die in beeld zijn en niet in beeld zijn bij de gemeente.
- Het in beeld brengen van de voortijdige schoolverlaters.

Melders-afhakkers

Het gaat hier om jongeren die zich hebben gemeld voor een WWB-uitkering, maar die uiteindelijk, na de zoekperiode van vier weken, geen aanvraag hebben ingediend. Sommigen van deze jongeren zullen werk vinden of weer naar school gaan, maar van een deel van deze jongeren is niet bekend wat ze gaan doen.

Tijdens de gesprekken met medewerkers van de Stichting MEE, de Federatie Opvang en de Stichting Zwerfjongeren worden de zwerfjongeren en jongeren met een licht verstandelijke handicap genoemd als potentiële melders-afhakers. Ze melden zich wel voor een uitkering maar komen – vanwege de in hun ogen complexe aanmeldingsprocedure – niet terug om een aanvraag in te dienen. Zwerfjongeren hebben vaak geen inschrijving bij de GBA of geen ID gegevens en hebben daardoor problemen bij het indienen van een aanvraag voor een uitkering. Jongeren met een licht verstandelijke handicap vinden de hoeveelheid informatie bij een aanvraag te veel of te complex. Het leidt ertoe dat ze een aanvraag niet doorzetten. Jongeren kunnen zowel zwerfjongere zijn als een licht verstandelijke handicap hebben.

Het percentage afhakers varieert sterk per onderzoek. Er zijn onderzoeken die spreken van 10% à 20% en er zijn gemeentelijke onderzoeken waarbij het percentage rond de 50% ligt.

Uit de enquête blijkt dat de helft van de gemeenten heeft zicht heeft op de melders-afhakers. 8% van de gemeenten geeft aan de groep te monitoren en dat doen ze door het periodiek nabellen van de jongeren en het periodiek checken via Suwi-net. De gemeenten die niet monitoren – 43% - maar wel weten welke jongeren afhaken hebben dit inzicht doordat ze registreren welke jongeren zich melden voor een uitkering, maar uiteindelijk niet een aanvraag indienen.

49% van de gemeenten heeft geen zicht op de melders-afhakers en 23% van de gemeenten vindt het ook niet een taak voor de gemeente. 26% geeft aan geen tijd of capaciteit te hebben of registreert (nog) niet welke jongeren niet terugkomen voor een uitkering.

De onderzoeken die door gemeenten zijn gedaan richten zich vooral op de financiële positie van de melders-afhakers. Melders-afhakers hebben te maken met financiële problemen doordat ze geen inkomsten hebben en geen beroep doen op een uitkering. Verder besteden de onderzoeken aandacht aan de omvang van de groep afhakers, waarbij vooral wordt gekeken naar de volgende items:

- baanzoekplicht
- niet terugkomen voor een uitkering
- werk gevonden
- opleiding begonnen.

Uit de onderzoeken blijkt dat veel van de melders-afhakers uiteindelijk toch werk hebben gevonden of een opleiding zijn gestart. Het percentage afhakers dat werk vindt varieert sterk per onderzoek en ligt tussen de 25% en 74%. Het percentage afhakers dat een opleiding is gestart ligt tussen de 4% en 17%.

Melders-uitstromers

Het gaat hierbij om jongeren die na de zoekperiode een aanvraag hebben ingediend voor een WWB-uitkering, maar waarbij de aanvraag is afgewezen, of jongeren die na verloop van tijd zijn uitgestroomd uit de WWB-uitkering, maar niet naar werk of scholing. Een aanvraag kan worden afgewezen omdat bijvoorbeeld niet wordt voldaan aan de informatieplicht of een jongere voldoet niet aan bepaalde voorwaarden. Een jongere kan uit de uitkering stromen omdat hij of zij niet aan de verplichtingen voldoet. Voor zowel de jongeren bij wie een aanvraag om een uitkering wordt afgewezen als de jongeren die uitstromen uit de uitkering zonder dat duidelijk is of ze

werk hebben gevonden of een opleiding zijn gaan volgen geldt, dat ze in een situatie terecht kunnen komen die ongewenst is.

Uit de enquête blijkt dat 58% van de gemeenten zicht heeft op de melders-uitstromers. 28% geeft aan de groep ook te monitoren, maar het monitoren lijkt vooral te bestaan uit het registreren van uitstroomgegevens. De 30% van de gemeenten die zicht heeft op de groep maar zegt dat ze niet monitoren registreren allemaal de reden van uitstroom. Veelal is het vanwege werk, school of verhuizing. Een paar gemeenten blijven de uitgestroomde jongeren volgen.

42% van de gemeenten geeft aan dat ze geen zicht heeft op de melders-uitstromers en 15% vindt het ook niet een taak voor de gemeente. 27% geeft aan dat ze geen zicht op deze groep hebben vanwege het ontbreken van goede koppeling tussen systemen, de informatie niet te registreren, geen prioriteit te geven aan de groep, geen capaciteit te hebben of omdat de jongeren vooral uitstromen naar werk of school.

Er zijn geen onderzoeken van gemeenten ontvangen die betrekking hebben op de melders-uitstromers.

In onderstaande tabel een overzicht van de hiervoor genoemde percentages.

	Niet-melders	Melders-afhakers	Melders-uitstromers
Gemeenten hebben zicht op de groep en monitoren	4%	8%	28%
Gemeenten hebben zicht op de groep maar monitoren niet	25%	43%	30%
Gemeenten hebben geen zicht op de groep en vinden het niet hun taak	25%	23%	15%
Gemeenten hebben geen zicht op de groep en geven een toelichting	45%	26%	27%

2 Inleiding

2.1 Introductie

Een belangrijke doelstelling van het kabinet is het vergroten van de participatie van jongeren. Er zijn bepaalde groepen jongeren die langs de kant staan of komen te staan. Dit is zowel vanuit maatschappelijk als economisch oogpunt onwenselijk. Volgens het CBS hebben meer dan 250.000 jongeren tussen 15 en 27 jaar in 2013 geen baan en volgen ook geen opleiding. Dit is ongeveer 10% van de jongeren in die leeftijdscategorie. 108.100 jongeren krijgen een Wajong-, WW- of bijstandsuitkering

Per 1 januari 2015 worden drie decentralisatiewetten van kracht: de Jeugdwet, de WMO 2015 en de Participatiewet. Deze wetten moeten bijdragen aan 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 goed op elkaar af te stemmen. Samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen onderwijs, jeugdhulp en sociale zaken zal een belangrijke rol gaan spelen, vooral als het om jongeren gaat. Gemeenten kunnen zelf bepalen hoe ze de balans leggen tussen hulpverlening en preventie. De dienstverlening aan jongeren die daarom vragen moet goed worden ingevuld, maar ook jongeren die – om wat voor reden ook – niet vragen om dienstverlening hebben dat soms wel nodig. Deze laatste groep loopt het risico om buiten beeld van de bestaande voorzieningen te raken en daardoor komen ze wellicht te ver van de arbeidsmarkt te staan, ontplooiën ongewenste nevenactiviteiten of komen in de financiële problemen.⁶

Ook in deze groep jongeren zit belangrijk arbeidspotentieel en het tijdig signaleren van de groep kan voorkomen dat ze in een uitkeringssituatie terecht komen of ongewenste activiteiten ontwikkelen. Binnen de Regionale aanpak jeugdwerkgelegenheid richten de regio's zich daarom ook op deze groep. Door communicatie campagnes en bestandsanalyses proberen regio's zicht op de groep te krijgen. En door samenwerking met de RMC's proberen regio's te voorkomen dat jongeren buiten beeld raken. Uit de Monitor Regionale Aanpak jeugdwerkloosheid die in het najaar van 2014 door Panteia in opdracht van het Ministerie van SZW is gedaan blijkt dat het in beeld krijgen van deze jongeren niet makkelijk is. Er blijft nog veel onduidelijkheid over de groep bestaan.⁷

In deze nota van bevindingen worden de resultaten gepresenteerd van een quickscan waarbij is gekeken in hoeverre gemeenten zicht hebben op groepen jongeren die misschien wel behoefte aan dienstverlening hebben, maar niet in beeld zijn bij gemeenten en of ze ondersteuning krijgen. Het gaat om jongeren die geen onderwijs volgen, werkloos zijn en geen beroep doen op een uitkering. De zogenaamde niet zichtbare groep jongeren. In de nota worden zowel kwantitatieve als kwalitatieve bevindingen gepresenteerd.⁸

⁶ Er zijn ook jongeren die buiten beeld zijn, maar die bijvoorbeeld zijn backpacken.

⁷ Panteia; Research voor Beleid; Monitor Regionale Aanpak jeugdwerkloosheid, Meting 2 – najaar 2014 onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW.

⁸ De vragenlijst voor dit onderzoek is voorgelegd aan beleidsmedewerkers van gemeentelijke sociale diensten. De bevindingen in dit onderzoek zijn daarop gebaseerd. Wanneer in deze nota wordt gesproken over gemeenten, dan wordt daarmee bedoeld *gemeentelijke sociale diensten*.

Dit onderzoek vormt een onderdeel van het onderzoeksprogramma naar de dienstverlening aan jongeren (18-27 jaar) in de WW en WWB van de inspectie SZW, waarin de vraag centraal staat in hoeverre de uitvoering adequaat is. Het programma bestaat uit twee rapportagemomenten. De bevindingen van dit onderzoek worden meegenomen bij de tweede rapportage. De tweede rapportage zal bestaan uit zes deelonderzoeken, beschreven in vijf Nota's van bevindingen:

- De tweede fase van het volgonderzoek waarbij een aantal jongeren die een uitkering aanvragen voor langere tijd worden gevolgd.
- De tweede enquête onder klantmanagers waarbij gevraagd wordt naar hun dienstverlening aan jongeren.
- Een bestandsanalyse.
- Een onderzoek naar de dienstverlening die jongeren krijgen die een WW uitkering aanvragen.
- Een kwantitatief enquêteonderzoek onder WW en WWB jongeren.
- Het onderhavige onderzoek naar de jongeren buiten beeld.

2.2 Doelstelling onderzoek

Met het onderzoeksprogramma wil de inspectie een bijdrage leveren aan het realiseren van een zo adequaat mogelijke uitvoering van de WW en WWB aan jonge werklozen. In dit kader schetst de inspectie in voorliggend onderzoek in hoeverre gemeenten zicht hebben op de jongeren die wellicht wel dienstverlening nodig hebben maar daar geen beroep op doen: de verder genoemde "jongeren buiten beeld".

2.3 Onderzoeksvragen

Voor het onderzoek zijn de volgende vragen geformuleerd:

1. Hebben de gemeenten zicht op de 'jongeren buiten beeld'?
2. Hoe komen gemeenten aan de gegevens over de 'jongeren buiten beeld'?
-Is er aanvullend onderzoek naar verricht?
3. Worden projecten of instrumenten ingezet om 'jongere buiten beeld' te bereiken en te helpen? Zo ja welke?
4. Wat is bekend over deze groep qua omvang, samenstelling en problematiek?

'Jongeren buiten beeld' kan verschillende groepen omvatten. Dit onderzoek richt zich op:

1) Niet-melders - Jongeren die zich niet melden voor een WWB- uitkering bij de gemeenten, maar die misschien wel recht zouden kunnen hebben op een WWB-uitkering, of anderszins ondersteuning zouden kunnen gebruiken. Het zijn jongeren die geen werk hebben, niet naar school gaan en – zoals gezegd - ook geen uitkering hebben. Het zijn bijvoorbeeld zwerfjongeren of spookjongeren (geen inschrijving GBA).⁹

2) Wel melders -afhakkers - Het gaat hier om jongeren die zich hebben gemeld voor een WWB-uitkering, maar die uiteindelijk, na de zoekperiode van vier weken,

⁹ Het CBS hanteert in het onderzoek 'Jongeren 2010 – Onderzoek CBS in opdracht van SZW' de volgende definitie CBS: Jongeren die niet naar school gaan, niet werken en niet geregistreerd zijn als uitkeringsgerechtigde of als NUG'er, worden ook wel niet-melders genoemd. Zij maken deel uit van het onbenutte arbeidspotentieel. Aangezien de niet-melders nergens geregistreerd staan, zijn ze lastig te bereiken en aan het werk te helpen.

geen aanvraag hebben ingediend. Sommigen van deze jongeren zullen werk vinden of weer naar school gaan, maar van een deel van deze jongeren is niet bekend wat ze gaan doen.

3) Wel melders- uitstromers - Jongeren die na de zoekperiode een aanvraag hebben ingediend voor een WWB-uitkering, maar waarbij de aanvraag is afgewezen, of jongeren die na verloop van tijd zijn uitgestroomd uit de WWB-uitkering, maar niet naar werk of scholing.

In dit onderzoek is aan de gemeenten gevraagd of ze ***zicht hebben op*** bovengenoemde groepen. Onder *zicht hebben op* wordt in dit onderzoek verstaan: weten om hoeveel jongeren het ongeveer gaat. De vragen 1 en 2 van het onderzoek zijn beantwoord aan de hand van de uitkomsten van de enquête. De antwoorden van de gemeenten op de enquêtevragen gaven onvoldoende informatie om vraag 3 te kunnen beantwoorden. Vraag 4 is beantwoord aan de hand van de toegezonden onderzoeken door gemeenten.

2.4 Referentiekader

Lang niet alle jongeren die recht hebben op inkomensondersteuning maken daarvan gebruik. Het kan voorkomen dat jongeren niet op de hoogte zijn van regelingen, niet weten dat ze ervoor in aanmerking komen of de procedures te complex vinden. Vanuit de inkomenswaarborgfunctie in de bijstand is het een taak voor gemeenten om ervoor te zorgen dat jongeren, die een uitkering nodig hebben, daar ook een beroep op doen. Het is voor gemeenten belangrijk ervoor te zorgen dat de groepen die ondersteuning nodig hebben dat ook weten. Naast de inkomenswaarborgfunctie hebben gemeenten op basis van de Participatiewet een zorgplicht op het gebied van scholing en re-integratie en een algemene zorgplicht op basis van de Gemeentewet. Voor jongeren met een startkwalificatie is wat dat betreft voor gemeenten een rol gelegen in het verstrekken van voorlichting zodat de jongeren die deze zorg nodig hebben worden bereikt. De jongeren zonder startkwalificatie kunnen worden bereikt via de RMC's. Deze laatste instantie heeft namelijk de taak jongeren zonder startkwalificatie te volgen tot ze 23 jaar zijn. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat deze jongeren alsnog een startkwalificatie halen.

Voor het totale onderzoeksprogramma heeft de inspectie een toetsingskader opgesteld, waarin staat wat er op basis van regelgeving verwacht mag worden van gemeenten en UWV.¹⁰ In het totale onderzoeksprogramma staat de dienstverlening aan jongeren centraal. In dit onderzoek staat centraal de vraag of gemeenten een beeld hebben van de jongeren die misschien dienstverlening nodig hebben maar er om wat voor reden dan ook – geen beroep op doen. In voorliggend onderzoek worden daarom geen specifieke resultaten gepresenteerd over afzonderlijke delen van het toetsingskader.

2.5 Onderzoeksmethode en reikwijdte uitspraken

De bevindingen zijn gebaseerd op gesprekken met vertegenwoordigers van organisaties die betrokken zijn bij de zorg voor o.a. zwerfjongeren of mensen met beperkingen en een internetenquête onder beleidsmedewerkers van gemeenten. Het gaat om een gestratificeerde steekproef van 98 gemeenten in totaal waarvan 47 kleine

¹⁰ Bijlage 1 van de NvB 'Gemeentelijk beleid voor jongeren met een WWB uitkering'.

gemeenten, 47 grotere gemeenten en alle vier de grootste gemeenten (naar aantal WWB-jongeren). De internetenquête is uitgezet bij de beleidsmedewerkers die ook zijn benaderd voor de beleidsinventarisatie.¹¹ De enquête is uitgezet in de periode december 2014- januari 2015.

Aan de beleidsmedewerkers zijn een vijftal vragen voorgelegd. In bijlage 2 zijn de vragen van de internetenquête opgenomen. Daarnaast is gevraagd relevante onderzoeken toe te sturen. De documentenstudie heeft plaatsgevonden op basis van de toegestuurde onderzoeken. De methodologische verantwoording van het onderzoek staat in bijlage 1.

Van 98 uitgezette enquêtes zijn 80 terugontvangen. In onderstaande tabel is aangegeven hoe de respons is verdeeld over de gemeenten met minder dan 50 WWB jongeren, tussen de 50 en 1000 WWB jongeren en gemeenten met meer dan 1000 WWB jongeren. De tabel laat ook het aantal WWB jongeren zien dat hiermee vertegenwoordigd is.

Tabel 1 Overzicht steekproefomvang en populatieomvang

	Gemeenten				WWB-jongeren in gemeenten
		WWB-Jongeren grootteklasse (aantal WWB jongeren eind 2012)			
	Totaal	< 50	50-1000	> 1000	Totaal
Steekproefomvang	80	37	39	4	15060
Populatieomvang	406	294	108	4	28870
Steekproeffractie		13%	36%	100%	52%

De non-response-analyse wijst uit dat de respondenten (binnen de strata) als aselecte steekproef beschouwd kunnen worden. Daarmee zijn de uitspraken algemeen geldend voor de populatie Nederlandse gemeenten. Bij een betrouwbaarheid van 95% hebben de schattingen een onnauwkeurigheid van iets meer dan 10% (de standaardafwijkingen zijn hooguit 5,75%).

¹¹ Nota van bevindingen 'Gemeentelijk beleid voor jongeren met een WWB uitkering'. Onderdeel van de eerste programmarapportage van het onderzoeksprogramma naar de dienstverlening aan jongeren (18-27 jaar) in de WW en WWB.

3 Niet-melders

Dit hoofdstuk gaat over de groep niet-melders. Het gaat hier om jongeren die zich niet melden voor een uitkering bij de gemeenten, maar die misschien wel recht zouden kunnen hebben op een WWB-uitkering, of anderszins ondersteuning zouden kunnen gebruiken (no take up). Het zijn jongeren die geen werk hebben, niet naar school gaan en niet geregistreerd zijn als uitkeringsgerechtigde. Het kunnen jongeren zijn die zijn afgestudeerd en een buitenlandse reis maken, maar het kunnen ook spookjongeren of zwerfjongeren zijn. In het hoofdstuk wordt overigens niet een limitatieve opsomming gegeven van de niet-melders.

3.1 Omvang van de groep niet-melders

Vanwege de inkomenswaarborgfunctie van de WWB en de mogelijkheid dat ook bij deze jongeren arbeidspotentieel aanwezig is, is het voor gemeenten interessant om een beeld te hebben van de omvang en problematiek van deze groep. Ook de Eerste Kamer vindt het belangrijk dat gemeenten de niet-melders bereiken. In 2009 vraagt de Eerste Kamer in het kader van de behandeling van de Wet investeren in jongeren of een bestandsvergelijking en nulmeting van het aantal niet-melders mogelijk is. Een bestandsvergelijking en nulmeting is niet mogelijk, wel blijkt uit de brief aan de Kamer dat de groep niet-melders in 2007 volgens het CBS ongeveer vijf procent vormt van alle jongeren van 18 tot 27 jaar.¹²

Het CBS heeft in 2010 in opdracht van SZW een onderzoek gedaan naar de situatie van jongeren op weg naar de arbeidsmarkt. Volgens dat onderzoek behoort vier procent van de jongeren in de leeftijdsgroep van 15 tot 27 jaar tot de niet-melders. In 2010 zouden dat circa 96.000 jongeren zijn. Verder zitten onder de groep niet-melders relatief veel jongeren die in aanraking zijn gekomen met justitie en relatief vaak hebben ze geen startkwalificatie volgens het onderzoek van het CBS.¹³

3.2 Verschillende groepen

Bij niet-melders kan het bijvoorbeeld om de volgende groepen jongeren gaan:

- Spookjongeren
- Zwerfjongeren
- Jongeren met een licht verstandelijke beperking
- Jongeren die uit de jeugdzorg komen
- Thuiszitters.¹⁴

2.2.1 Spookjongeren

Spookjongeren zijn uitgeschreven uit de Gemeentelijke basisadministratie (GBA) of staan op een ander adres geregistreerd dan waar zij wonen. Amsterdam heeft in 2014 onderzoek laten doen naar de spookjongeren. Amsterdam heeft op dat moment tussen de 400 en 700 spookjongeren in de leeftijd van 18 tot 26 jaar. Het is

¹² Brief van de Stss SZW aan de Eerste Kamer, Den Haag 18 januari 2010.

¹³ Jongeren 2010, Centraal Bureau voor de Statistiek. Onderzoek in opdracht van SZW.

¹⁴ Jongeren kunnen in meerdere groepen vallen.

een schatting en het werkelijke aantal ligt waarschijnlijk hoger. Ze vormen een onderdeel van een groep zogenaamde risicojongeren die, landelijk gezien, wordt geschat qua omvang op 100.000 tot 200.000 jongeren. Spookjongeren hebben – volgens het onderzoek – vaak te maken met problematische schulden, criminaliteit en detentie, huisvestingsnood en thuisproblematiek. Er zijn verschillende redenen waarom jongeren zich uitschrijven uit de GBA. Behalve onderduiken voor schuldeisers en deurwaarders, is er ook sprake van vrees voor instanties als leerplichtzaken, politie en hulpverleningsinstellingen. Verondersteld wordt dat het bestaan van spookjongeren een voedingsbodem vormt voor maatschappelijk onacceptabel gedrag als bijvoorbeeld criminaliteit, passiviteit, zwerven en verslaving.¹⁵ In 2014 zijn er – naar aanleiding van het onderzoek van Amsterdam Kamervragen gesteld. Eén van de vragen betrof het aantal spookjongeren in Nederland. De schatting is gemaakt dat het landelijk gaat om ruim 10.000 jongeren in de groep 18 tot 26 jaar. Ook is gevraagd of de invoering van de kostendelersnorm per 1 januari 2015 een toename van het aantal spookjongeren zal veroorzaken. Bij de hoogte van de uitkering wordt namelijk rekening gehouden met het delen van kosten. Hierop is geantwoord door de minister van BiZa dat het risico op een toename van het aantal spookjongeren niet te verwachten is.¹⁶

2.2.2 Zwerfjongeren

Zwerfjongeren zijn feitelijk of residentieel daklozen onder de 23 jaar met meervoudige problemen.¹⁷ Uit telonderzoek blijkt dat er in 2010 op jaarbasis zo'n 8.000 zwerfjongeren waren.¹⁸ In 2009 hebben de toenmalige staatssecretaris van VWS en de minister voor Jeugd en Gezin, VNG, IPO, MOgroep, Federatie Opvang en Stichting Zwerfjongeren Nederland zich achter de ambitie 'geen zwerfjongere meer op straat' geschaard.

In maart/april 2014 hebben ten behoeve van het onderzoek naar de dienstverlening aan jongeren in de WW en WWB gesprekken plaatsgevonden met medewerkers van de Federatie Opvang en van de Stichting Zwerfjongeren. De Federatie Opvang is een brancheorganisatie voor bijna 100 instellingen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang. Het gaat daarbij om opvanginstellingen voor dak- en thuislozen, slachtoffers van huiselijk geweld, tienermoeders, slachtoffers mensenhandel, ex-gedetineerden en zwerfjongeren. De Federatie Opvang behartigt de belangen van haar lidinstellingen en ondersteunt de leden bij de werkzaamheden. De Stichting Zwerfjongeren wil problemen rond zwerfjongeren oppakken en zorgen voor opvang en hulp. De jongeren krijgen hulp en begeleiding zodat ze weer zelfstandig mee kunnen draaien in de maatschappij.

Tijdens de gesprekken wordt aangegeven dat het qua omvang nu gaat om een groep van ongeveer 9000 jongeren. Deze groep jongeren heeft een hekel aan loketten en papierwerk. Wanneer ze zich dus kunnen redden zonder zich te melden voor een uitkering dan zullen ze dat zeker doen. Ze verdienen liever hun geld met *hossellen*.¹⁹ Daarmee verdienen ze meer dan met een uitkering. Deze jongeren leven in *een andere wereld*. In deze wereld is het begrip *werk* heel ver weg. De opvangorganisaties zijn vooral bezig met *de jongeren in het systeem te krijgen*. Veel van deze jongeren staan niet ingeschreven in het GBA. En zonder GBA inschrijving krijgt een

¹⁵ Spookjongeren: Quickscan naar uitgeschreven jongeren in Amsterdam Nieuw-West in 2014.

¹⁶ Vragen van het lid Van Toorenburg aan de minister van BiZa. 2014Z13179.

¹⁷ Het ministerie van VWS, de Federatie Opvang, het Leger des Heils, de Stichting Zwerfjongeren Nederland, de MOgroep, de Algemene Rekenkamer, de VNG, het IPO en enkele grote gemeenten zijn om overeenstemming te bereiken deze definitie.

¹⁸ Telling Zwerfjongeren; telonderzoek verricht op verzoek van VWS.

¹⁹ Handelen of dealen.

jongere geen bankrekening, geen zorgverzekering en geen uitkering. Via begeleid wonen proberen de hulpinstanties de jongeren *in het systeem* te krijgen. Ze hebben dan een adres, kunnen een GBA inschrijving krijgen, schulden kunnen worden aangepakt etc.

2.2.3 *Jongeren met een licht verstandelijke beperking*

Naast de zwerfjongeren wordt tijdens de gesprekken met de Federatie Opvang en de Stichting Zwerfjongeren nog een groep jongeren genoemd; jongeren met een licht verstandelijke beperking (LVB). LVB jongeren hebben een beperking en dat kan zijn een fysieke beperking, autisme, een chronisch ziekte etc. Jongere met een LVB zijn niet makkelijk te herkennen. *Ze hebben vaak een grote mond, weten wel de juiste dingen te zeggen, maar uiteindelijk blijken ze heel veel niet te kunnen.* Een groot deel van de LVB-jongeren meldt zich niet voor een uitkering. *Ze zitten in een straatcultuur waarbinnen het niet stoer is om een uitkering aan te vragen.*²⁰

2.2.4 *Jongeren die uit de jeugdzorg komen*

Ook een categorie die buiten beeld kan raken zijn de jongeren die uit de jeugdzorg komen en die tot hun 18 begeleiding hebben gehad. Voor hun gevoel zijn ze eindelijk van de begeleiding af en nu denken ze, *kan ik het zelf wel*. Deze groep heeft juist extra aandacht nodig maar zal zich liever niet melden bij een uitkerende instantie.

2.2.5 *Thuiszitters*

Bij de thuiszitters gaat het vooral om jongeren die hun school niet afmaken. Het is een doelgroep waar het RMC in principe actief op is.²¹ Het RMC werkt namelijk met de jongeren tussen 18 en 23 jaar zonder startkwalificatie die minder dan 12 uur per week werken. De schoolverlaters zonder startkwalificatie van 24 t/m 26 jaar staan wel in het systeem van het RMC maar ze benaderen deze groep in principe niet actief. Het zelfde geldt voor jongeren tussen 18 en 26 jaar met startkwalificatie. Deze jongeren staan ook geregistreerd bij het RMC, maar ook op deze groep is het RMC niet actief. Wanneer deze jongeren nog thuis wonen en voor hun levensonderhoud steunen op hun ouders zijn ze niet in beeld bij de hulpverlenende instanties. In met name deze groep – de thuiszitters - kunnen jongeren zitten die buiten beeld raken.

3.3 **Resultaten van het onderzoek**

2.3.1 *Gemeenten die zicht hebben op niet-melders en monitoren*

Volgens de uitkomsten van onze enquête heeft 4% van de gemeenten zicht op²² de niet-melders en monitort ze ook.²³ Bij het monitoren wordt gebruik gemaakt van gegevens uit GBA, schoolinschrijvingen, Suwi-net en GWS. Jongeren tot 23 jaar zonder startkwalificatie zijn in beeld via het RMC. Eén gemeente heeft een eigen jongerenvolgsysteem ontwikkeld. Naast deze bestandsvergelijkingen benaderen de gemeenten de jongeren die niet geregistreerd staan persoonlijk. Dat kan zijn mid-

²⁰ Over de LVB-jongeren ook gesproken met de Stichting MEE. Deze vereniging geeft kortdurende ondersteuning aan mensen met een beperking. Dat kan zijn een fysieke beperking, autisme, chronische ziekte etc.

²¹ Het Regionale Meld en Coördinatiepunt voor voortijdige schoolverlaters.

²² Onder *zicht hebben op* wordt in dit onderzoek verstaan: weten om hoeveel jongeren het ongeveer gaat.

²³ Onder *monitoren* wordt in dit onderzoek verstaan: het waarnemen en verzamelen van informatie gedurende langere tijd.

dels een gesprek of via huisbezoek. In de aanpak wordt samenwerking gezocht met andere organisaties binnen het sociaal domein. Hieronder twee voorbeelden van gemeenten die niet-melders monitoren:

Eén gemeente geeft aan dat ze bij alle jongeren tot 23 jaar uit GBA een check doen op schoolinschrijving en inkomsten via Suwi-net/GWS (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 jongeren consulent toegewezen. Wanneer de jongere niet reageert (ook niet op een tweede verzoek) dan wordt de welzijnsorganisatie ingeschakeld en deze gaat op huisbezoek.

Eén gemeente ziet vooral de oplossing in het ontwikkelen van sociale wijkteams. Daarnaast ontwikkelen ze binnen het Sociaal Domein netwerken en coalities. Langs deze weg onderhouden ze contacten met partners in de stad, waardoor ze een beter zicht verwachten te krijgen op niet-melders.

Het gaat om de volgende groepen:

- Voortijdige schoolverlaters tot 23 jaar, zonder werk, schoolinschrijving, uitkering of startkwalificatie.
- Jongeren die 18 jaar worden en uit de jeugdzorg komen.

2.3.2 Gemeenten die zicht hebben op niet-melders maar niet monitoren

25% van de gemeenten heeft wel zicht op de niet-melders maar monitort niet. Ze hebben deze groep wel in beeld of gedeeltelijk in beeld door bestandskoppelingen of door samenwerking met andere instanties.

Wanneer gemeenten gebruik maken van bestanden of bestandskoppelingen dan worden genoemd: GBA, leerling-administratie, Inlichtingenbureau en CBS statline. Eén gemeente geeft aan dat ze via de jeugdwerkloosheidsmonitor een beeld hebben van jongeren die niet werken, geen opleiding volgen en geen uitkering krijgen. Voor spookjongeren is het lastig omdat zij niet staan ingeschreven bij het GBA. Gemeenten hebben de niet-melders ook in beeld of gedeeltelijk in beeld door samenwerking met andere instanties. Genoemd worden bijvoorbeeld: welzijnsorganisaties, jongerenwerk, maatschappelijk werk, scholen (ROC), regionaal meldpunt VSV, RMC, de leerplichtambtenaar en lokale en regionale netwerken. Twee gemeenten geven aan samen te werken met veel verschillende organisaties. In het kader hieronder een beschrijving van deze twee gemeenten.

"We werken nauw samen met diverse organisaties. Zoals daklozenopvang, politie, het Veiligheidshuis, bureau leerplicht, welzijnswerk en de scholen. Vanuit de scholen bijvoorbeeld is elk jaar een belactie naar alle jongeren die dat jaar zijn uitgestroomd waarin wordt aangegeven wat ze nu doen (en of ze iets doen)."

"De welzijnsorganisatie heeft via de jongerenwerkers zicht op de jongeren in het algemeen. Het coördinatiepunt LenV multiproblemsituaties heeft zicht op de individuele jongeren die problemen hebben op meer dan twee leefgebieden en/of die deel uitmaken van groepen hangjongeren. Men werkt hierbij nauw samen met het welzijnswerk, de scholen, CJG, de jeugdagent, de wijkagenten en de BOA's. Bij multi-probleem wordt naast de lokale partners ook samengewerkt met regionale partners zoals Verian, GGZ en Tactus. Lokaal zijn hiertoe een 5-tal Multidisciplinaire Teams

ingesteld. De coördinator stemt met diverse regionale partners en Centrumgemeente af inzake huiselijk geweld, ex-gedetineerden, dak- en thuislozen, tienermoeders ed."

Het gaat om de volgende groepen:

- Voortijdige schoolverlaters
- Zwerfjongeren
- Individuele jongeren met problemen
- Hangjongeren
- Ex-gedetineerden
- Dak- en thuislozen
- Tienermoeders
- Alle jongeren in de leeftijd van 16 tot 28 jaar
- Jongeren die schoolverlaten met of zonder startkwalificatie
- Jongeren tot 23 jaar zonder startkwalificatie.

2.3.3 Gemeenten die geen zicht hebben op de niet-melders

70% van de gemeenten zegt geen zicht te hebben op de groep niet-melders. 25% van de gemeenten zegt geen zicht op de groep te hebben en dat het ook niet hun taak is; 45% van de gemeenten zegt geen zicht op de groep te hebben en geeft daarbij een toelichting.

Capaciteitsgebrek, geen beleid voor geformuleerd en geen onderzoek naar gedaan worden genoemd als redenen voor het niet zicht hebben op de groep niet-melders. En er zijn gemeenten die niet weten hoe ze het aan moeten pakken om de jongeren in beeld te krijgen. Het ontbreekt aan geschikt instrumentarium. Daarbij wordt door één gemeente gewezen op de onmogelijkheid om verschillende bestanden te koppelen vanwege privacywetgeving.

"Met name het koppelen van verschillende bestanden is door privacywetgeving niet mogelijk, maar wel nodig wil je niet-melders in beeld krijgen."

In hun toelichting verwijzen de gemeenten naar andere instanties waar de jongeren wel in beeld zijn. Door veel gemeenten wordt verwezen naar het RMC. Hier zijn de jongeren in beeld die tussen de 18 en 23 jaar oud zijn en geen startkwalificatie hebben. Jongeren met startkwalificatie maar zonder werk zijn hier niet in beeld. Ook wordt verwezen naar Jeugdzorg en Welzijn. Er wordt ook aangegeven door gemeenten dat ze willen samenwerken met andere instanties, om jongeren in beeld te krijgen. Specifiek worden genoemd straatcoaches en jongerenwerkers.

Vier gemeenten geven aan dat ze bezig zijn met manieren te vinden om de groep jongeren die buiten beeld is en zich niet melden toch in beeld te krijgen. Eén gemeente geeft aan te werken aan een analysetool. Eén gemeente geeft aan met behulp van het GBA inzicht te krijgen in de groep.

"Wij hebben op dit moment weinig zicht op de groep jongeren die niet ingeschreven staan in het GBA. We proberen eerst via onderzoek te achterhalen hoe groot die groep jongeren die uit beeld zijn maar wél staan ingeschreven in het GBA. De wens is wel om uiteindelijk alle jongeren in beeld te krijgen, dus ook jongeren niet ingeschreven in het GBA (voor zover mogelijk)."

Eén gemeente geeft aan proef te draaien.

“We hebben een proef gedraaid waarbij we deze jongeren zijn gaan benaderen. Een beperkt aantal jongeren had behoefte aan contact. Veel jongeren waren aan het werk of weer naar school. Bij ons speelt nu de afweging of de tijd die je moet stoppen om deze jongeren te vinden opweegt tegen het geringe resultaat.”

In onderstaande tabel een overzicht van de gemeenten die al dan niet zicht hebben op de groep niet-melders. Het overzicht laat – naast bovenstaande informatie – zien dat een meerderheid van de jongeren met een WWB uitkering (39%) zich bevindt in een gemeente die geen zicht heeft op de groep niet-melders.

Tabel 2 Gemeenten die al dan niet zicht hebben op de groep niet-melders

	Gemeenten				WWB-jongeren in gemeenten
		WWB-Jongerengroottesklasse (aantal WWB jongeren eind 2012)			
	Totaal	< 50	50-1000	> 1000	Totaal
Ja, monitoren	4%	3%	7%	0%	6%
Ja, zicht	25%	27%	21%	50%	32%
Nee, geen taak	25%	27%	21%	25%	23%
Nee, overig	45%	43%	51%	25%	39%
	100%	100%	100%	100%	100%

3.4 Onderzoeken van gemeenten

Om zicht te krijgen op de niet-melders hebben een aantal gemeenten onderzoek naar de groep gedaan of laten doen. Deze paragraaf is gebaseerd op vier onderzoeken die de gemeenten ons op ons verzoek naar de aanleiding van de enquête hebben toegestuurd

De onderzoeken van gemeenten die betrekking hebben op de niet-melders zijn heel divers qua invalshoek. De onderzoeken richten zich op:

- De effectiviteit van projecten die worden ingezet o.a. ter ondersteuning van niet-melders.
- Het in kaart brengen van de omvang van de groep niet-melders.
- Een vergelijking tussen jongeren die in beeld zijn en niet in beeld zijn bij de gemeente
- Het in beeld brengen van de voortijdige schoolverlaters.

Vanwege het verschil tussen de onderzoeken is geen vergelijking gemaakt tussen de onderzoeken maar wordt hieronder in het kader een korte weergave gegeven van de onderzoeken.

Onderzoek 1

Betreft een onderzoek door een gemeente die projecten heeft die ondersteuning bieden aan jongeren richting werk of school, maar ook projecten die gericht zijn op het bijbrengen van sociale vaardigheden, de zgn. softskills. De jongeren die deelnemen aan de projecten zijn lang niet altijd geregistreerd bij de gemeenten. Het is zelfs zo dat het merendeel van de deelnemers aan de projecten niet als werkloos staat ingeschreven. Dus ook de zgn niet-melders nemen deel. In het onderzoek is naar de redenen gekeken voor het niet geregistreerd zijn. Sommige jongeren hebben geen recht op bijstand maar een bepaalde categorie heeft aversie tegen administratieve rompslomp, sommige zijn uitgeschreven uit het GBA vanwege schulden en er zijn jongeren die buiten het bereik van instanties weer op het recht pad proberen te komen. Veel jongeren hebben geen startkwalificatie en problemen met politie, verslaving, thuissituatie, schulden, huisvesting en fysieke en psychische problemen. Er is ook gekeken naar sekse, leeftijd en etnische afkomst van de deelnemers aan de projecten. Aan acht ondersteuningsprojecten richting werk, school en sport nemen in totaal 867 jongeren deel. In een bepaalde periode zijn in totaal 103 jongeren uitgestroomd naar baan of scholing.

Onderzoek 2

Bij dit onderzoek is gekeken naar de zgn. onzichtbare en kwetsbare jongeren (9600). Op basis van cijfers van het CBS is de omvang van de groep in kaart gebrachte. Daarbij is gekeken naar sekse en etnische afkomst, maar ook is in kaart gebracht het aantal gedetineerden (350), jongeren die van een misdrijf worden verdacht (950), jongeren uit jeugdreclassering (145), jongeren bekend bij gefinancierde jeugdzorg (200) en het aantal jongeren dat niet wil of kan werken met of zonder reden (220). De groep bestaat uit nagenoeg evenveel jongens als meisjes, maar het aantal niet westerse allochtone jongeren is oververtegenwoordigd.

Onderzoek 3

Bij dit onderzoek is gekeken naar in welke mate jongeren in beeld zijn bij de gemeente, welk deel een aanbod voor ondersteuning heeft gehad en hoe ze dat hebben ervaren. Om de groepen in beeld te krijgen is gebruik gemaakt van de bestanden van de GBA, de uitkerende instanties en het ROC. De jongeren die op basis van deze bestandsvergelijking niet in beeld waren zijn via een internetenquête en telefonisch benaderd. De doelgroep buiten beeld in dit onderzoek komt niet geheel overeen met de doelgroep niet-melders omdat ook jongeren die bijvoorbeeld werk hebben gevonden zijn benaderd. In het onderzoek worden de jongeren in beeld en niet in beeld met elkaar vergeleken op kenmerken als opleiding, werkend, zonder opleiding, ondersteuning die ze hebben gehad en wel of geen startkwalificatie. Regio heeft de jongeren vrij goed in beeld. Een aanzienlijk deel van jongeren is actief bereikt met een concreet hulpaanbod en is daar tevreden over. Een groot deel van de werkloze jongeren zonder hulpaanbod blijkt zelfredzaam of kortdurend werkloos. Bij de schoolgaande jongeren kan de regio meer aandacht schenken aan preventie en overgang naar werk. Tussen professionals onderling kan de focus en afstemming van het hulpaanbod aangescherpt worden.

Onderzoek 4

Bij dit onderzoek is gekeken naar de voortijdige schoolverlaters. Onze beschrijving van jongeren buiten beeld komt niet overeen met die van voortijdig schoolverlaters in het onderzoek. Een deel van vroegtijdig schoolverlaters kan gerekend worden tot niet-melders. Met behulp van bestandsanalyse (GBA, DUO, Inlichtingenbureau) is de groep in beeld gebracht. Van de voortijdige schoolverlaters heeft 20% geen (eigen) actuele inkomsten en ze zijn niet bekend bij een uitkerende instantie. Door het onderzoek is een beeld ontstaan van de successen die zijn geboekt als het gaat om beheersen en terugdringen van voortijdig schoolverlaters. Goede gegevensadministratie is belangrijk en de samenwerking tussen gemeenten (afdelingen onderwijs en sociale zaken), scholen, maatschappelijk werk en jeugdzorg is belangrijk.

3.5 Conclusie

In dit hoofdstuk is de groep niet-melders beschreven. In 2014 is een schatting gemaakt van het aantal spookjongeren in Nederland. Het gaat om ruim 10.000 jongeren in de groep 18 tot 26 jaar. Ze hebben te maken met schulden, criminaliteit en detentie, huisvestingsproblemen en thuisproblematiek. Ten behoeve van het onderzoek hebben gesprekken plaatsgevonden met medewerkers van de Federatie Opvang en van de Stichting Zwerfjongeren. Beide instanties behartigen o.a. de belangen van zwerfjongeren. Deze groep bestaat naar schatting momenteel uit zo'n 9000 jongeren. De jongeren leven in een heel eigen wereld met geheel eigen problematiek. Veel van deze jongeren staan niet ingeschreven in het GBA. En zonder GBA inschrijving krijgt een jongere geen bankrekening, geen zorgverzekering en geen uitkering. De opvangorganisaties zijn vooral bezig met het *in het systeem krijgen* van de jongeren zodat ze een beroep kunnen doen op voorzieningen. De Stichting MEE geeft ondersteuning aan mensen met een beperking. Deze organisatie benoemt ook de jongeren met een licht verstandelijke beperking als niet-melders. *Ze zitten in een straatcultuur waarin het niet stoer is om een uitkering aan te vragen.* De jongeren die uit de jeugdzorg komen zijn blij dat ze geen begeleiding meer krijgen en hebben het gevoel dat ze, wanneer ze zich melden voor een uitkering, weer in een situatie van begeleiding terecht komen. Bij de thuiszitters gaat het om de jongeren die nog bij de ouders wonen en voor levensonderhoud steunen op de ouders. Ze zijn niet actief in het zoeken van werk of scholing en lopen het risico na verloop van tijd geen aansluiting meer te hebben op de arbeidsmarkt.

Ongeveer een derde van de gemeenten heeft zicht op deze groep. Een klein deel hiervan – 4% - monitort deze groep. De jongeren worden getraceerd op basis van bestandsvergelijkingen en vervolgens persoonlijk benaderd. In de aanpak wordt samenwerking gezocht binnen het sociaal domein. 25% van de gemeenten heeft wel zicht op de niet-melders maar monitort niet. Ze hebben deze groep in beeld door bestandskoppelingen en samenwerking met instanties als welzijnsorganisaties, jongerenwerk, maatschappelijk werk, scholen, regionaal meldpunt VSV, RMC, leerplichtambtenaar en/of eigen netwerken.

70% van de gemeenten zegt geen zicht te hebben op de niet-melders. 25% van de gemeenten vindt het ook niet een taak van de gemeente. 45% van de gemeenten geeft aan de jongeren niet in beeld te hebben door bijvoorbeeld capaciteitsgebrek, geen beleid geformuleerd of geen onderzoek naar gedaan. Sommige gemeenten wijzen erop dat er andere instanties zijn waarbij deze groep in beeld is en een aantal gemeenten wil wel samenwerken met deze instanties om de jongeren in beeld te krijgen. Binnen deze groep gemeenten die aangeeft geen zicht te hebben op de niet-melders zijn er ook die manieren proberen te vinden om de niet-melders in beeld te krijgen.

Opmerkelijke bevinding in dit hoofdstuk is, dat er gemeenten zijn die aangeven zicht te hebben op de groep niet-melders door bestandskoppelingen terwijl aan de andere kant wordt aangegeven dat privacywetgeving de bestandskoppeling in de weg staat.

Vier onderzoeken van gemeenten zijn belicht in dit hoofdstuk. De onderzoeken hebben alle vier op een heel verschillende manier het vraagstuk van de niet-melders bestudeerd.

4 Melders-afhakers

Dit hoofdstuk gaat over de groep wel melders–afhakers. Het gaat hier om jongeren die zich hebben gemeld voor een WWB-uitkering, maar die uiteindelijk, na de zoekperiode van vier weken, geen aanvraag hebben ingediend. Sommigen van deze jongeren zullen werk vinden of weer naar school gaan, maar van een deel van deze jongeren is niet bekend wat ze gaan doen.

4.1 Uitkering aanvragen

Jongeren die niet in hun eigen levensonderhoud kunnen voorzien kunnen een WWB uitkering aanvragen bij de gemeente. Daarvoor moeten ze een aanvraag indienen. Gemeenten werken met een zoektijd van vier weken voordat de aanvraag in behandeling wordt genomen. Deze zoektijd geldt voor jongeren tot 27 jaar. In de zoektijd moet de jongere zelfstandig op zoek naar werk of een opleiding. De jongere moet zich inschrijven bij UWV en een verzoek voor een bijstandsuitkering starten, met andere woorden, de jongere moet zich bij de gemeente melden voor een uitkering. Hierdoor wordt geregistreerd op welke dag de zoekperiode ingaat. Na de zoektijd wordt bepaald of er recht bestaat op een bijstandsuitkering. Met terugwerkende kracht vanaf de eerste dag van de zoektermijn is er recht op een bijstandsuitkering als aan de voorwaarden is voldaan. Met de zoekperiode worden jongeren gestimuleerd zelf werk te zoeken waarmee wordt voorkomen dat ze in een uitkeringssituatie terecht komen. Aan de andere kant is het wel de bedoeling dat jongeren die echt een uitkering nodig hebben daar ook een beroep op kunnen doen. Er zijn jongeren die gedurende de aanvraagprocedure afzien van verdere dienstverlening door de gemeente. Deze jongeren melden zich voor een uitkering maar dienen na de zoekperiode uiteindelijk geen aanvraag in. In dit onderzoek worden ze omschreven als de *wel melders – afhakers*. Een deel van de jongeren die de aanvraag niet doorzet heeft waarschijnlijk werk gevonden of is een opleiding gaan volgen. Maar er is ook een groep waarbij dit niet het geval is. In deze groep zullen jongeren zitten die eigenlijk wel een uitkering nodig hebben maar om wat voor reden ook de aanvraag niet hebben doorgezet. Hiermee onthouden ze zich van dienstverlening door de gemeente waar ze misschien wel behoefte aan hebben. Het is een ongewenste situatie wanneer jongeren die wel een uitkering nodig hebben en ook dienstverlening van de gemeente nodig hebben dit niet krijgen. Dit kan leiden tot ongewenste effecten als een toename van schulden of criminaliteit.

4.2 Zwerfjongeren en LVB-jongeren

Uit de gesprekken met medewerkers van de Stichting MEE, de Federatie Opvang en van de Stichting Zwerfjongeren komt naar voren dat veel zwerfjongeren zich melden voor een uitkering maar na de zoekperiode niet terugkomen. Het ontbreken van een inschrijving in de GBA, het kwijt zijn van de inloggegevens voor DigiD of ID gegevens is daar debet aan. Voor de groep LVB-ers is de zoekperiode niet handig.²⁴ Ze melden zich voor een uitkering, en dan krijgen ze aan het loket te horen dat ze over vier weken terug moeten komen. Zo'n jongere denkt dan *ik word niet geholpen*. Het risico dat ze niet terugkomen is dan groot. Vaak verdwijnen ze in het cri-

²⁴ Uitspraak die gedaan is tijdens een gesprek met Stichting MEE.

minele circuit. *Voor deze groep is een zoekperiode eigenlijk niet geschikt.*²⁵ Deze groep heeft gelijk extra ondersteuning nodig. Naast het gevoel niet te worden geholpen is de aanmeldprocedure complex. Deze groep jongeren verliest het overzicht wanneer ze te veel informatie in één keer krijgen. Wanneer ze dus bij aanmelding voor een uitkering een groot pakket papier krijgen - geschreven materiaal – dan komen ze daar ze niet doorheen.

In het kader twee voorbeelden van zwerfjongeren.²⁶

De jongere is door haar ouders uit huis gezet en dient eind maart 2014 een bijstandverzoek in bij de gemeente. De aanvraag wordt ingetrokken omdat ze geen vaste verblijfplaats heeft én ze zou, volgens de klantmanager, te veel verdienen met haar deeltijd baan in de horeca. De gemeente verwijst haar door naar het daklozen-team in een andere gemeente om een uitkering voor daklozen aan te vragen, maar dat wil ze niet.

Jongere is 18 jaar. Bij het eerste contact woont jongere bij de vriend van haar moeder in huis. De thuissituatie is niet harmonieus. Ze staat onder bewind. Bij het tweede gesprek wordt duidelijk dat jongere op straat is gezet door de vriend van haar moeder. Ze woont vervolgens 2 weken bij haar moeder maar die wil haar eigenlijk ook niet in huis. De moeder woont zelf in begeleid wonen. Jongere woont wisselend bij vrienden en haar 2 zussen.

4.3 Meta analyse afhakers

SZW heeft in 2007 een meta-analyse uitgevoerd op tien gemeentelijke onderzoeken naar de redenen waarom personen de aanvraag van een bijstandsuitkering niet doorzetten. Uit de tien onderzoeken blijkt het percentage afhakers tussen de 10% en 20% te liggen. De onderzoeken zijn vaak gericht op aanvragers die een Work First aanbod krijgen. De reden van afhaken is vaak gelegen in het vinden van werk of het starten van een opleiding (35% tot 45%). Maar ook dat de aanvrager niet doorzet omdat hem is duidelijk gemaakt dat honorering van de aanvraag weinig kans maakt of dat hij wordt afgeschrikt vanwege sollicitatie- en re-integratieplichten en Work First trajecten. Verder wordt verhuizing uit de gemeente ook genoemd als reden. Wanneer de personen wordt gevraagd naar de manier waarop ze in hun levensonderhoud voorzien na afhaken, dan blijkt dat tussen de 60% en 80% inkomsten te hebben uit werk, studie of een uitkering. Gemeenten doen onderzoek naar afhakers omdat ze bang zijn dat er ongewenste effecten ontstaan met name bij jongeren. Criminaliteit wordt genoemd als ongewenst effect. In de meta-analyse worden ook een aantal gevolgen benoemd van het niet doorzetten van een aanvraag. Zo moeten jongeren interen op vermogen, hebben ze ondersteuning nodig van ouders, maken ze schulden bij familie en vrienden en bewandelen ze informele/criminele paden om in hun onderhoud te kunnen voorzien.²⁷

²⁵ Citaat uit de gevoerde gesprekken.

²⁶ De voorbeelden zijn afkomstig uit het vervolgonderzoek behorende bij de eerste rapportage van het onderzoeksprogramma naar.

²⁷ Meta-analyse "Afhakers aan de poort". Ministerie SZW, oktober 2007.

4.4 Onderzoek Inspectie SZW

De Inspectie SZW heeft in 2012 onderzoek gedaan naar de implementatie van de zoekperiode voor jongeren. In deze rapportage is ook gekeken of gemeenten zicht hebben en houden op jongeren nadat ze zich gemeld hebben. Dat blijkt niet altijd het geval bij de gemeenten die betrokken waren bij het onderzoek. Jongeren die zich wel melden maar niet terugkomen na vier weken, worden niet op structurele basis gevolgd. Klantmanagers geven aan in incidentele gevallen jongeren na te bellen met de vraag waarom ze niet teruggekomen zijn.²⁸

In 2013 heeft de inspectie opnieuw onderzoek gedaan naar de gevolgen van de aangescherpte uitkeringsvoorwaarden WWB voor jongeren. Bij dat onderzoek is ook gekeken naar wat er gebeurt met jongeren die na de zoekperiode niet terugkomen om een uitkering aan te vragen. Uit de het onderzoek van de inspectie komt naar voren dat het percentage jongeren dat na de zoekperiode terugkomt om een uitkering aan te vragen ongeveer 60 procent bedraagt. Sommige gemeenten geven op basis van analyses die zij zelf uitgevoerd hebben aan dat de meeste jongeren werk hebben gevonden of zijn begonnen met een opleiding. Veel gemeenten lijken hier echter geen zicht op te hebben zo blijkt uit het onderzoek.²⁹

4.5 Resultaten van het onderzoek

3.5.1 Gemeenten die zicht hebben op melders-afhakkers en monitoren

Uit het onderhavige onderzoek komt naar voren dat 51% van de gemeenten zicht heeft op de groep jongeren die na melding afhaakt. 8% van de gemeenten geeft aan deze groep ook te monitoren. Het monitoren bestaat bij deze gemeenten uit het periodiek nabellen van jongeren die geen uitkering hebben ontvangen en het periodiek checken via Suwi-net.

3.5.2 Gemeenten die zicht hebben op de melders-afhakkers maar niet monitoren

43% van de gemeenten geeft aan wel zicht te hebben op de groep, maar monitoren doen ze niet. De gemeenten die aangeven dat ze zicht hebben op de groep afhakkers registreren wie zich melden voor een uitkering en wie zich niet melden voor een aanvraag. Zo hebben ze zicht op de afhakkers. Hierbij wordt gebruik gemaakt van veel verschillende registratiesystemen. Iedere gemeente doet dat op z'n eigen manier. Vaak zijn het (excel)lijsten die worden bijgehouden. Een enkele gemeente weet wat er met de melders gebeurt doordat ze tijdens de zoekperiode contact houden met de melders en zodoende ook weten wie afhaakt en drie gemeenten nemen telefonisch contact op met afhakkers.

*Twee voorbeelden van gemeenten die contact houden tijdens de zoekperiode:
 "Jongeren nemen deel aan een workshop tijdens de vier weken zoekperiode, daardoor hebben we zicht op de melders. Wanneer ze na deze periode geen aanvraag indienen, informeren we niet naar het waarom."
 "Gedurende de vier weken wachttijd krijgen jongeren een app, die hun ondersteunt bij het solliciteren, kiezen van een opleiding of iets dergelijks."*

²⁸ Implementatie zoekperiode jongeren. Inspectie SZW, december 2012.

²⁹ Van schoolgaand kind tot zelfstandige jongere: actief op weg naar werk. Inspectie SZW, augustus 2013.

3.5.3 Gemeenten die geen zicht hebben op de melders-afhakers

49 % van de gemeenten geeft aan dat ze geen zicht heeft op de afhakers. 23% van de gemeenten vindt dat dit niet een taak van de gemeente is en 26% van de gemeenten die geen zicht heeft op de afhakers geeft aan hiervoor bijvoorbeeld geen tijd of capaciteit te hebben of gegevens rond afhakers (nog) niet bijhouden en/of monitoren.

Toelichting in de vragenlijst van een gemeente die aangeeft geen zicht te hebben op de afhakers vanwege capaciteitsbeslag:
“Er is een tijdlang een check gedaan op de melders-afhakers. Van daaruit zouden eventueel jongeren opgepakt kunnen worden voor ondersteuning. Bij de check bleek echter dat veruit de meeste jongeren werk hadden gevonden of weer naar school zijn gegaan. Daarbij was het een arbeidsintensieve klus. Om deze redenen is besloten om met de actie te stoppen. Jongeren bij de start van de zoektermijn geïnformeerd over eventuele ondersteuningsmogelijkheden.”

In onderstaande tabel een overzicht van de gemeenten die al dan niet zicht hebben op de groep afhakers. Het overzicht laat – naast bovenstaande informatie – zien dat 58% van de jongeren met een WWB uitkering zich bevindt in een gemeente die zicht heeft op de groep melders-afhakers.

Tabel 3 Gemeenten die zicht hebben op de groep die na melding afhaakt

	Gemeenten				WWB-jongeren in gemeenten
		WWB-Jongerengroottesklasse (aantal WWB jongeren eind 2012)			
	Totaal	< 50	50-1000	> 1000	Totaal
Ja, monitoren	8%	8%	7%	25%	13%
Ja, zicht	43%	38%	57%	50%	58%
Nee, geen taak	23%	24%	18%	25%	12%
Nee, overig	26%	30%	18%	0%	17%
	100%	100%	100%	100%	100%

4.6 Onderzoeken van gemeenten

Om zicht te krijgen op de melders-afhakers hebben een aantal gemeenten onderzoek naar de groep gedaan of laten doen. Deze paragraaf is gebaseerd op vijf onderzoeken die de gemeenten ons op ons verzoek naar de aanleiding van de enquête hebben toegestuurd.

Onderwerp onderzoek

De vraagstelling van de onderzoeken richt zich vooral op de financiële positie van de afhakers. Daarbij gaat het om hoe jongeren/personen³⁰ - die een beroep doen op bijstandsuitkering en zich na de inspanningsperiode niet meer melden bij de gemeente - in hun levensonderhoud voorzien. Of het onderzoek bestudeert juist heel gericht of de afhakers financiële problemen ervaren. De onderzoeken hebben allemaal plaatsgevonden in de periode 2012-2013. Bij de onderzoeken wordt vooral gebruik gemaakt van bestandsanalyse, gegevens uit Suwinet en telefonische enquête.

Omvang afhakers

In de meeste onderzoeken is informatie terug te vinden over het aantal aanmelders voor een uitkering (baanzoekplicht opgelegd gekregen), het aantal personen dat uiteindelijk geen aanvraag indient (niet terugkomen na inspanningsperiode) of het aantal personen dat werk heeft gevonden of is gaan studeren. Het percentage afhakers varieert sterk per onderzoek. Er zijn onderzoeken die spreken van 10% à 20% en er zijn gemeentelijke onderzoeken waarbij het percentage rond de 50% ligt. Uit de onderzoeken blijkt dat veel van de melders-afhakers uiteindelijk toch werk hebben gevonden of een opleiding zijn gestart. Het percentage afhakers dat werk vindt varieert ook sterk per onderzoek en ligt tussen de 25% en 74%. Het percentage afhakers dat een opleiding is gestart ligt tussen de 4% en 17%.

Redenen voor afhaken

Het overzicht laat al zien dat de reden voor het uiteindelijk niet indienen van een aanvraag vaak gelegen is in het feit dat iemand werk vindt of een opleiding gaat doen. Een klein deel verhuist of heeft uiteindelijk toch inkomsten via familie of partner.

Gevolgen ontbreken van inkomsten

Bij bijna alle onderzoeken is gekeken of het ontbreken van inkomsten (doordat geen uitkering wordt aangevraagd) tot financiële problemen leidt. Dat is vaak het geval. In onderstaand kader het resultaat van een telefonische enquête als onderdeel van een onderzoek:

Gevolgen ontbreken inkomsten: 1/3 van ondervraagden maakt informele schulden. Daarnaast leent 1/4 deel geld van ouders. Situatie ten tijde van onderzoek: 1/4 deel van ondervraagden had werk, 7% studiefinanciering en 38% bijstandsuitkering. Gemiddeld heeft men 5,4 maanden zonder inkomstenbron gezeten Ruim ¾ deel geeft aan betalingsachterstand of schulden te hebben.

Uit het in het kader gedane onderzoek bleek dat 38% van de afhakers uiteindelijk op een later moment toch een beroep moest doen op een uitkering. Ook uit ander onderzoek blijkt dat afhakers op een later moment toch in een uitkeringssituatie terecht komen. Uit een ander telefonisch onderzoek bleek 50% van de afhakers financiële problemen te hebben. Eén van de onderzoeken gaf aan dat 21% van de afhakers een beroep had moeten doen op gemeentelijke schuldhulpverlening. Het rapport gaf verder aan dat de schuldenproblematiek bij afhakers groter is dan bij mensen die een uitkering aanvragen.

Classificatie van de groep

Om de kenmerken van de groep afhakers te kunnen duiden wordt vooral gebruik gemaakt van bestandsanalyse. Geslacht, nationaliteit en leeftijd worden dan meestal

³⁰ De onderzoeken zijn niet alleen op jongeren gericht. In sommige onderzoeken worden de jongeren wel apart uitgelicht en in sommige ook niet.

gemeten. In onderstaand kader een voorbeeld hiervan. De andere onderzoeken lieten gelijksoortige informatie zien:

Mannen komen wat vaker dan vrouwen niet terug. Jongeren tot 27 jaar zijn vaker niet teruggekomen dan personen van 27 jaar of ouder. Mannen tot 27 jaar komen het vaakst niet terug. Thuiswonende kinderen komen het vaakst niet terug. Personen met eenpersoonshuishouden of met partner samenwonen, of met kinderen komen het vaakst terug. Mate van zelfredzaamheid is niet van invloed op wel of niet terugkomen na inspanningsperiode. Inspanningsperiode leidt er niet toe dat de juist kwetsbare jongeren zich niet meer melden.

4.7 Conclusie

In dit hoofdstuk is de groep melders-afhakers beschreven. Tijdens de gesprekken met medewerkers van de Stichting MEE, de Federatie Opvang en de Stichting Zwerfjongeren worden de zwerfjongeren en jongeren met een licht verstandelijke handicap genoemd als potentiële melders-afhakers. Ze melden zich wel voor een uitkering maar komen – vanwege de in hun ogen complexe aanmeldingsprocedure – niet terug om een aanvraag in te dienen. Zwerfjongeren hebben vaak geen inschrijving bij de GBA of geen ID gegevens en hebben daardoor problemen bij het indienen van een aanvraag voor een uitkering. Jongeren met een licht verstandelijke handicap vinden de hoeveelheid informatie bij een aanvraag te veel of te complex. Het leidt ertoe dat ze een aanvraag niet doorzetten.

De helft van de gemeenten heeft zicht op de melders-afhakers. 8% van de gemeenten geeft aan de groep te monitoren en dat doen ze door het periodiek nabellen van de jongeren en het periodiek checken via Suwi-net. De gemeenten die niet monitoren – 43% - maar wel weten welke jongeren afhaken hebben dit inzicht doordat ze registreren welke jongeren zich melden voor een uitkering, maar uiteindelijk niet een aanvraag indienen.

49% van de gemeenten heeft geen zicht op de melders-afhakers en 23% van de gemeenten vindt het ook niet een taak voor de gemeente. 26% geeft aan geen tijd of capaciteit te hebben of registreert (nog) niet welke jongeren niet terugkomen voor een uitkering.

Vijf onderzoeken van gemeenten zijn belicht in dit hoofdstuk. De onderzoeken richten zich vooral op de financiële positie van de melders-afhakers. Melders-afhakers hebben te maken met financiële problemen doordat ze geen inkomsten hebben en geen beroep doen op een uitkering. Verder besteden de onderzoeken aandacht aan de omvang van de groep afhakers, waarbij vooral wordt gekeken naar de volgende aantallen:

- baanzoekplicht
- niet terugkomen voor een uitkering
- werk gevonden
- opleiding begonnen.

Uit de onderzoeken blijkt dat veel van de melders-afhakers uiteindelijk werk hebben gevonden.

5 Melders-uitstromers

Dit hoofdstuk gaat over de groep wel melders-uitstromers. Het gaat hier om jongeren die na de zoekperiode een aanvraag hebben ingediend voor een WWB-uitkering, maar waarbij de aanvraag is afgewezen, of jongeren die na verloop van tijd zijn uitgestroomd uit de WWB-uitkering, maar niet naar werk of scholing.

5.1 Afgewezen aanvraag

Om voor een uitkering in aanmerking te komen moeten een aantal stappen worden gezet. Een jongere moet zich melden voor een uitkering, er is sprake van de zoekperiode waarin de jongere zelf actie op zoek naar werk of scholing gaat, vaak is er sprake van een voorlichtingsbijeenkomst ergens in het aanvraagproces, er zijn bij veel gemeenten individuele gesprekken met de jongere en de aanvraag moet officieel worden ingediend. Een jongere moet hierbij voldoen aan o.a. de informatieplicht. Het niet voldoen aan de informatieplicht kan reden zijn voor het afwijzen van een uitkering. Waarschijnlijk zullen het vooral de zwerfjongeren en LVB-jongeren zijn die hiermee te maken hebben.

5.2 Uitstromen uit de uitkering

Er is ook een categorie jongeren die uit de uitkering stroomt zonder dat ze een opleiding gaan volgen of werk hebben. Het kan bijvoorbeeld gaan om jongeren die tijdens de uitkeringsperiode niet aan hun verplichtingen voldoen waardoor uiteindelijk de uitkering wordt stopgezet. In het kader twee voorbeelden:³¹

Jongere meldt zich voor een uitkering (samen met zijn moeder) maar kampt met een aantal belemmeringen. Hij heeft psychische problemen (depressief), last van zijn kaak (na een ongeluk), geen afgeronde opleiding en hij heeft een laag IQ (60). Hij krijgt een uitkering en wordt verwezen naar een re-integratiebureau. Daar komt hij afspraken niet na, hij meldt zich veel ziek en wil bepaalde werkzaamheden niet doen. Hij heeft een laag IQ, maar qua werkzaamheden is daar rekening mee gehouden. Verder heeft hij kaakklachten/lichamelijke klachten, daarvoor heeft hij fysiotherapie voor gehad en dat zou dus beter moeten gaan. De begeleider bij het re-integratiebureau en de klantmanager zijn van mening dat jongere zich te vaak (onterecht) ziek meldt of niet komt opdagen. Er is veel met jongere over deze problemen gesproken maar uiteindelijk wordt zijn uitkering in oktober gestopt.

Klantmanager: "Het is echt een jongen gouden tand in trainingspak. Als je hem ziet als werkgever geef je hem niet heel veel kans natuurlijk. Maar wel heel sympathiek." Jongere komt uit detentie en woont in begeleid wonen. Hij wordt begeleid door Exodus.³² Hij heeft ADHD. Drie instanties zijn bij zijn begeleiding betrokken: het re-integratiebureau, het jongerenloket en Exodus. Bij het re-integratiebureau wordt gewerkt aan zijn vaardigheden om werkzaam te zijn. Exodus, het re-

³¹ De voorbeelden zijn afkomstig uit het volgonderzoek @ juiste titel nog even opzoeken behorende bij de eerste rapportage van het onderzoeksprogramma naar de dienstverlening aan jongeren (18-27 jaar) in de WW en WWB.

³² Exodus Nederland is de grootste landelijke nazorgorganisatie die met professionals en vrijwilligers opvang en begeleiding biedt aan ex-gedetineerden.

integratiebureau en het jongerenloket werken samen om jongere op termijn zelfstandig te kunnen laten functioneren. Voorlopig is dat nog niet zo. Hij zit op dit moment in een neerwaartse spiraal vanwege een paar tegenvallers. Hij zou meer bewegingsvrijheid krijgen binnen het begeleid wonen en hij had bijna een baan. De extra bewegingsvrijheid is niet doorgedaan door bezuinigingen en de baan is op het laatste moment niet doorgedaan (baan in frietzaak). Hij houdt zich niet aan afspraken met het re-integratiebureau. Hij meldt zich te vaak ziek. Op dit moment is niet duidelijk hoe ze nu verder met hem moeten. Het probleem doet zich voor dat hij misschien uit de uitkering gezet moet worden.

Voor zowel de jongeren bij wie een aanvraag om een uitkering wordt afgewezen als de jongeren die uitstromen uit de uitkering zonder dat duidelijk is of ze werk hebben gevonden of een opleiding zijn gaan volgen geldt, dat ze in een situatie terecht kunnen komen die ongewenst is.

5.3 Resultaten van het onderzoek

4.3.1 Gemeenten die zicht hebben op melders-uitstromers en monitoren

28% van de gemeenten geeft aan dat ze de groep melders-uitstromers monitoren, maar wanneer wordt gevraagd hoe ze dat doen, dan is de manier van monitoren niet duidelijk. Het lijkt vooral te gaan om het registreren van uitstroomgegevens. Eén gemeente geeft aan dat ze onderzoek laten doen naar de melders-uitstromers. Eén gemeente geeft bij de manier van monitoren de volgende toelichting:

“Voor de jongeren die uitstromen die wel een uitkering hebben gehad en dat formulier hebben ondertekend, zoeken wij aan het eind van het jaar op of ze in beeld zijn bij school of aan het werk zijn. Is dat niet bekend, gaan we niet verder met zoeken. We weten vaak wel of ze in beeld zijn bij bijvoorbeeld het Veiligheidshuis, zorgpartners of de daklozenopvang.”

4.3.2 Gemeenten die zicht hebben op melders-uitstromers maar niet monitoren

30% van de gemeenten geeft aan dat ze zicht heeft op de groep melders-uitstromers, maar ze monitoren niet. Al deze gemeenten registreren – wanneer een jongere uitstroomt – de reden van uitstroom. Veelal is het vanwege werk, school of een verhuizing. Twee gemeenten geven aan de voortijdige schoolverlaters en de jongeren die jonger zijn dan 23 jaar via het RMC te volgen. Drie gemeenten geven aan dat ze jongeren die uitstromen niet zonder meer loslaten. Deze gemeenten blijven de jongeren volgen. Ze geven de volgende toelichting:

“Mits in beeld geweest houden we van alle jongeren bij wat er van hen is geworden.”
“Indien traject met de jongerencoach is gevolgd weten we het vervolg.”
“Het hangt af van de redenen van afwijzing of uitstroom of wij nagaan hoe het met de jongere gaat. Het is niet zo dat we de jongere loslaten als de uitkering stopt op afgewezen wordt.”

4.3.3 Gemeenten die geen zicht hebben op de melders-uitstromers

In totaal zegt 42% van de gemeenten dat ze geen zicht heeft op de melders-uitstromers. 15% geeft aan dat het niet hun taak is om in beeld te hebben wat er met melders-uitstromers gebeurt. 27% zegt geen zicht op deze groep te hebben vanwege het ontbreken van een goede koppeling tussen systemen, deze informatie tot op heden niet wordt geregistreerd, geen prioriteit te geven aan deze groep, geen capaciteit beschikbaar te hebben of omdat bijna alle jongeren toch uitstromen naar werk of onderwijs.

In onderstaande tabel een overzicht van de gemeenten die al dan niet zicht hebben op de groep uitstromers. Het overzicht laat – naast bovenstaande informatie – zien dat een meerderheid van de jongeren met een WWB uitkering (53%) zich bevindt in een gemeente die zicht heeft op de groep melders-uitstromers.

Tabel 4 Gemeenten die zicht hebben op de groep uitstromers

	Gemeenten				WWB-jongeren in gemeenten
	Totaal	WWB-Jongerengrootteklasse (aantal WWB jongeren eind 2012)			
	Totaal	< 50	50-1000	> 1000	Totaal
Ja, monitoren	28%	32%	18%	25%	21%
Ja, zicht	30%	22%	51%	50%	53%
Nee, geen taak	15%	14%	18%	25%	14%
Nee, overig	27%	32%	13%	0%	12%
	100%	100%	100%	100%	100%

5.4 Conclusie

In dit hoofdstuk is de groep melders-uitstromers beschreven. Een aanvraag kan worden afgewezen omdat bijvoorbeeld niet wordt voldaan aan de informatieplicht. Een jongere kan uit de uitkering stromen omdat hij of zij niet aan de verplichtingen voldoet. Voor zowel de jongeren bij wie een aanvraag om een uitkering wordt afgewezen als de jongeren die uitstromen uit de uitkering zonder dat duidelijk is of ze werk hebben gevonden of een opleiding zijn gaan volgen geldt, dat ze in een situatie terecht kunnen komen die ongewenst is.

58% van de gemeenten geeft aan dat ze zicht hebben op de melders-uitstromers. 28% geeft aan de groep ook te monitoren, maar het monitoren lijkt vooral te bestaan uit het registreren van uitstroomgegevens. De 30% van de gemeenten die zicht heeft op de groep maar zegt dat ze niet monitoren registreren allemaal de reden van uitstroom. Veelal is het vanwege werk, school of verhuizing. Een paar gemeenten blijven de uitgestroomde jongeren volgen.

42% van de gemeenten geeft aan dat ze geen zicht heeft op de melders-uitstromers en 15% vindt het ook niet een taak voor de gemeente. 27% geeft aan dat ze geen

zicht op deze groep hebben vanwege het ontbreken van goede koppeling tussen systemen, de informatie niet te registreren, geen prioriteit te geven aan de groep, geen capaciteit te hebben of omdat de jongeren vooral uitstromen naar werk of school.

Er zijn geen onderzoeken van gemeenten ontvangen die betrekking hebben op de melders-uitstromers.

Bijlage 1 Methodologische verantwoording

Dit onderzoek maakt deel uit van het onderzoeksprogramma naar de dienstverlening aan jongeren (18-27 jaar) in de WW en WWB van de inspectie SZW, waarin de vraag centraal staat in hoeverre de uitvoering adequaat is. Het programma bestaat uit twee rapportagemomenten.

Ten behoeve van de eerste rapportage Dienstverlening aan jongeren in de WWB zijn vier deelonderzoeken uitgevoerd:

- Een volgonderzoek waarbij een aantal jongeren die een uitkering aanvragen voor langere tijd zijn gevolgd.
- Een enquête onder klantmanagers waarbij gevraagd is naar hun dienstverlening aan jongeren.
- Een bestandsanalyse waarbij is gekeken naar de kansen van jongeren om uit te stromen naar werk of scholing.
- Een beleidsinventarisatie waarbij is gekeken naar het beleid bij gemeenten, dat specifiek bedoeld is voor jongeren.

De bevinding van het onderhavige onderzoek worden meegenomen bij de tweede rapportage. De bevindingen zijn gebaseerd op een internetenquête onder beleidsmedewerkers van gemeenten en een documentenstudie.

Internetenquête

Voor wat betreft de internetenquête gaat om een gestratificeerde steekproef van 98 gemeenten in totaal waarvan 47 kleine gemeenten, 47 grotere gemeenten en alle vier de grootste gemeenten (naar aantal WWB-jongeren). De internetenquête is uitgezet bij de beleidsmedewerkers die ook zijn benaderd voor de beleidsinventarisatie die is gedaan ten behoeve van de eerste programmarapportage.³³ In bijlage 2 van de beleidsinventarisatie is een uitgebreide methodologische verantwoording te vinden. Op deze plaats daarom een verwijzing naar die methodologische verantwoordingen. De enquête is uitgezet in de periode december 2014- januari 2015. Van 98 uitgezette enquêtes zijn 80 terugontvangen. Bij wijze van non-response-analyse is gekeken of de uitkomsten van de beleidsinventarisatie aanzienlijk zouden wijzigen als ook daar alleen de nu 80 responderende gemeenten hadden geantwoord. Dit bleek nauwelijks het geval, waaruit we concluderen dat de non-respons voldoende aselekt is. We beschouwen de 80 responderende gemeenten daarom (binnen de strata) als een aselechte steekproef waar we de normale statistische methoden op kunnen toepassen. De uitspraken zijn daarmee algemeen geldend voor de Nederlandse gemeenten. Gegeven de wat kleinere steekproefomvang zijn de schattingen iets onnauwkeuriger dan de nagestreefde 10%: bij een betrouwbaarheid van 95% komen we nu op een onnauwkeurigheid van maximaal plus en min 11,5%.

De uitkomsten zijn vervolgens met SPSS geanalyseerd. Aan de beleidsmedewerkers zijn een vijftal vragen voorgelegd. In bijlage 2 is de vragenlijst opgenomen.

Documentenstudie

Tevens is gevraagd relevante onderzoeken toe te sturen. De documentenstudie heeft plaatsgevonden op basis van de toegestuurde onderzoeken.

Aan de gemeenten is gevraagd of ze onderzoek verrichten of hebben laten verrichten naar de genoemde groepen jongeren. 21% van de gemeenten heeft onderzoek

³³ 'Gemeentelijk beleid voor jongeren met een WWB uitkering': Bijlage 2 methodologische verantwoording.

laten doen naar één of meer van de in deze nota besproken groepen jongeren. In onderstaande tabel een overzicht van de gemeenten die onderzoek laten doen of heeft laten doen naar de in deze nota beschreven groepen jongeren. Onder de 21% valt ook een samenwerkingsverband van gemeenten waarbij één gemeente ten behoeve van vijf andere gemeenten een onderzoek heeft laten doen. Bij de berekening van het percentage is ook voor deze vijf gemeenten aangenomen dat ze een onderzoek hebben laten doen. Deze vijf gemeenten zaten namelijk ook in de steekproef.

Tabel 5 Overzicht gemeenten die onderzoek hebben gedaan of hebben laten doen

Gemeenten				WWB-jongeren in gemeenten
WWB-Jongerengrootteklasse				
Totaal	< 50	50-1000	> 1000	Totaal
21%	16%	33%	50%	46%

Niet alle toegezonden documenten waren relevant voor het onderzoek. Een aantal gemeenten hadden nog geen documenten beschikbaar van de onderzoeken en één gemeente gaf aan vanwege privacy redenen geen documenten te willen toesturen. De documenten die relevant waren voor het onderzoek zijn verwerkt in de betreffende hoofdstukken.

Acht gemeenten hebben documenten toegezonden die relevant waren voor het onderzoek.

Documenten/onderzoeken over niet-melders	4
Documenten/onderzoeken over wel melders – afhakkers	5

Bijlage 2 Vragenlijst Jongeren buiten beeld

1. Heeft u zicht op de groep niet-melders? Jongeren die zich niet melden voor een WWB- uitkering bij de gemeenten maar die misschien wel recht zouden kunnen hebben op een WWB-uitkering, of anderszins ondersteuning zouden kunnen gebruiken. Het zijn jongeren die geen werk hebben, niet naar school gaan en – zoals gezegd - ook geen uitkering hebben. Het zijn bijvoorbeeld zwerfjongeren of spookjongeren (geen inschrijving GBA).

- Nee, dit behoort niet tot onze taak
- Nee, om een andere reden, nl

Ja, wij hebben zicht op deze groep jongeren, weten bijvoorbeeld (globaal) om hoeveel jongeren het ongeveer gaat, maar we monitoren [b]niet[/b] wat er met deze groep/groepen gebeurt in termen van werk, scholing, etc. Onder monitoren verstaan wij het waarnemen en verzamelen van informatie gedurende langere tijd.

Op welke manier doet u dat? Kunt u ons deze informatie (of een link) toesturen?

Om welke groep of groepen gaat het? Kunt u een korte beschrijving geven?

Ja, we monitoren wat er met deze jongeren gebeurt. Onder monitoren verstaan wij het waarnemen en verzamelen van informatie gedurende langere tijd.

Op welke manier doet u dat? Kunt u ons deze informatie (of een link) toesturen?

Om welke groep of groepen gaat het? Kunt u een korte beschrijving geven?

2. Heeft u zicht op de groep wel melders-afhakkers na melding?]Wel melders -afhakkers - Het gaat hier om jongeren die zich hebben gemeld voor een WWB-uitkering maar die uiteindelijk, na de zoekperiode van vier weken, geen aanvraag hebben ingediend. Sommigen van deze groep jongeren zullen werk vinden of weer naar school gaan, maar van een deel van deze jongeren is niet bekend wat ze gaan doen.

- Nee, dit behoort niet tot onze taak
- Nee, om een andere reden, nl

Ja, wij hebben zicht op deze groep jongeren, weten bijvoorbeeld (globaal) om hoeveel jongeren het ongeveer gaat, maar we monitoren [b]niet[/b] wat er met deze groep/groepen gebeurt in termen van werk, scholing, etc. Onder monitoren verstaan wij het waarnemen en verzamelen van informatie gedurende langere tijd.

Op welke manier doet

u dat? Kunt u in het

kort een beschrijving

geven en eventueel

deze informatie (of een

link) toesturen?

Ja, we monitoren wat er met deze jongeren gebeurt. Onder monitoren verstaan wij het waarnemen en verzamelen van informatie gedurende langere tijd.

Op welke manier doet

u dat? Kunt u in het

kort een beschrijving

geven en eventueel

deze informatie (of een

link) toesturen?

3. Heeft u zicht op de groep wel melders- uitstromers? Wel melders- uitstromers - Jongeren die na de zoekperiode een aanvraag hebben ingediend voor een WWB-uitkering maar waarbij de aanvraag is afgewezen of jongeren die na verloop van tijd zijn uitgestroomd uit de WWB-uitkering, maar niet naar werk of scholing.

- Nee, dit behoort niet tot onze taak
- Nee, om een andere reden, nl

Ja, wij hebben zicht op deze groep jongeren, weten bijvoorbeeld (globaal) om hoeveel jongeren het ongeveer gaat, maar we monitoren [b]niet[/b] wat er met deze groep/groepen gebeurt in termen van werk, scholing, etc. Onder monitoren verstaan wij het waarnemen en verzamelen van informatie gedurende langere tijd.

Op welke manier doet

u dat? Kunt u in het

kort een beschrijving

geven en eventueel

deze informatie (of een

link) toesturen?

Ja, we monitoren wat er met deze jongeren gebeurt. Onder monitoren verstaan wij het waarnemen en verzamelen van informatie gedurende langere tijd.

Op welke manier doet

u dat? Kunt u in het

kort een beschrijving

geven en eventueel

deze informatie (of een

link) toesturen?

De volgende vragen gelden voor alle hiervoor genoemde groepen jongeren.

4. Heeft u onderzoek verricht of laten verrichten naar deze groep(en) jongeren?

Nee

Ja

**Kunt u dit onderzoek
naar ons mailen of
kunt u ons verwijzen
naar een link?**

Deze vraag geldt voor alle hiervoor genoemde groepen jongeren.

5. Worden projecten of instrumenten ingezet om deze jongeren te bereiken en/of te helpen?

Nee

Ja, het zijn projecten of instrumenten gericht op (meerdere antwoorden zijn mogelijk):

Niet-melders: geef een korte beschrijving van het project/instrument in ongeveer drie regels: omschrijving categorie jongeren/onderwerp van het project/het doel van project/methode.

Wel melders-afhakkers: geef een korte beschrijving van het project/instrument in ongeveer drie regels: omschrijving categorie jongeren/onderwerp van het project/het doel van project/methode.

Wel melders-uitstromers: geef een korte beschrijving van het project/instrument in ongeveer drie regels: omschrijving categorie jongeren/onderwerp van het project/het doel van project/methode.

Lijst van afkortingen

BOA	Buitengewoon Opsporingsambtenaar
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
Divosa	Directeuren van Overheidsorganen voor sociale arbeid
DUO	Dienst Uitvoering Onderwijs
GBA	Gemeentelijke basisadministratie
GGD	Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst
Ggz	Geestelijke Gezondheidszorg
GWS	Geïntegreerd Welzijnssysteem
ID	Identiteitsbewijs
IPO	Interprovinciaal Overleg
LVB	Licht Verstandelijke Beperking
NUG	Niet-uitkeringsgerechtigde
NWW	Niet-werkende werkzoekenden
RMC	Regionale Meld- en Coördinatiepunt
ROC	Regionaal Opleidingencentrum
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VSV	Voortijdige Schoolverlater
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wet SUWI	Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen
W&I	Werk en Inkomen
WIZ	Werk, Inkomen en Zorg
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WW	Werkloosheidswet
WWB	Wet Werk en Bijstand