

Postadres: Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Bezoekadres: Korte Minrebroederstraat 2, Utrecht
Telefoon: 030-2861391
Internet: www.utrecht.nl/rekenkamer

Aan de leden van de gemeenteraad Utrecht

Behandeld door:	Mario van den Berg	Datum:	26 maart 2019
Doorkiesnummer	286 1012	Ons kenmerk:	19.26.03.01
E-mail:	mario.van.den.berg@utrecht.nl	Onderwerp:	Rekenkamerbrief raadsbesluit <i>Beperkt in beeld</i>

Geachte leden van de gemeenteraad,

Op 31 januari 2019 stuurde het college u een raadsbrief met het onderwerp *Voortgang uitvoeren aanbevelingen rapport Rekenkamer Utrecht 'Beperkt in Beeld'*. Graag deelt de rekenkamer haar opvattingen over deze voortgangsbrief van het college met u.

Raadsbesluit 'Beperkt in beeld'

Het rekenkamerrapport *Beperkt in beeld* (19 december 2017) gaat over de begeleiding naar werk van jongeren met een arbeidsbeperking. Dit is een gemeentelijke verantwoordelijkheid op grond van de Participatiewet. Als werk (nog) niet direct in beeld is, dan kan de begeleiding ook gericht zijn op arbeidsfit worden, een vervolgopleiding of andere vormen van maatschappelijke participatie. De rekenkamer concludeerde destijds onder andere dat de gemeente weliswaar veel activiteiten onderneemt voor jongeren met een arbeidsbeperking, maar dat de doelgroep beperkt in beeld is. Jongeren kunnen daardoor tussen wal en schip vallen en er is meer regie en samenwerking nodig om dat te voorkomen. Ook het zicht op de inzet en resultaten van het beleid voor deze doelgroep is beperkt. In de raadsvergadering van 1 februari 2018 werden de aanbevelingen van de rekenkamer overgenomen in een raadsbesluit. Op 13 maart 2018 ontving u een raadsbrief over de wijze waarop het college met de aanbevelingen in het raadsbesluit aan de slag gaat en wat al was opgepakt. In de raadsbrief van 31 januari 2019 schetst het college de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen.

Overzicht per aanbeveling

Hieronder is in een tabel weergegeven welke acties het college inzet bij de aanbevelingen van de rekenkamer en wat ons daarbij opvalt.

Aanbeveling 1: De omvang en samenstelling van de doelgroep van jongeren met een arbeidsbeperking in kaart te brengen. Daarbij ook te kijken hoe de instroom in de gemeentelijke dienstverlening zich ontwikkelt.	
<i>Acties</i>	<i>Aandachtspunten rekenkamer</i>
De gemeente heeft gebruik gemaakt van het eenmalig uitvraag uit het Doelgroepregister Banenafspraken om het zicht op de doelgroep te vergroten.	Er zijn voor de gemeente meer (wettelijke) mogelijkheden gekomen om de doelgroep van jongeren met een arbeidsbeperking in beeld te krijgen en te volgen/begeleiden, zoals het instrument ' <i>Jongeren in Beeld</i> ' van het Inlichtingenbureau.
De RMC functie is per 1 januari 2019 wettelijk	

<p>uitgebreid naar jongeren van 16-17 jaar uit het Pro/VSO onderwijs. De gemeente ontvangt uitstroomprofielen en inkomensgegevens van deze jongeren.</p> <p>De gemeente krijgt maandelijks een overzicht van jongeren 23-27 jaar zonder werk, opleiding, uitkering en startkwalificatie (Inlichtingenbureau, instrument <i>Jongeren in beeld</i>). De gemeente mag deze jongeren een leerwerkeraanbod doen.</p> <p>In het <i>Dashboard Werk en Inkomen</i> is sinds 2018 de indicator opgenomen: “Aantal jongeren tot 27 jaar met een arbeidsbeperking in beeld bij team <i>Banenafspraken</i>”.</p>	<p>Enmalige uitvraag uit het Doelgroepregister geeft geen volledig beeld van de doelgroep. Niet alle jongeren met een arbeidsbeperking hebben een indicatie Banenafpraak. In ons onderzoek kwamen wij jongeren tegen die of nog geen indicatieaanvraag hadden gedaan, of die ondanks arbeidsbeperkingen toch waren afgewezen voor het Doelgroepregister. De doelgroep bevindt zich daarnaast ook in het regulier onderwijs, op ROC's en MBO's, of krijgt in sommige gevallen pas op latere leeftijd met een arbeidsbeperking te maken. De indicator in het <i>Dashboard Werk en Inkomen</i> biedt geen inzicht in de omvang en samenstelling van de totale doelgroep.</p> <p>Het college gaat niet in op het onderdeel van de aanbeveling van de rekenkamer om naast de standcijfers ook een raming op te stellen van de instroom in de toekomst.</p>
--	---

Aanbeveling 2: De inzet van instrumenten te evalueren en de continuïteit en financiering van bewezen effectieve instrumenten te borgen.

<i>Acties</i>	<i>Aandachtspunten rekenkamer</i>
<p>Het college geeft aan voortdurend het brede aanbod aan instrumenten te evalueren en de inzet van succesvolle instrumenten voort te zetten.</p> <p>Begin 2019 start een pilot in het speciaal onderwijs gericht op duurzame baankansen voor jongeren met een arbeidsbeperking (impuls baankansen Pro en VSO). Hiervoor leveren scholen begin 2019 plannen aan.</p> <p>Pilot bij Entree XL onderwijs om uitval uit Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL) te voorkomen door de inzet van een jobcoach. De pilot wordt na schooljaar 2018-2019 geëvalueerd.</p>	<p>Het evalueren van instrumenten en de keuze om met instrumenten te stoppen of door te gaan, kent een ad hoc karakter en de werkwijze en criteria die de gemeente hierbij hanteert, zijn niet transparant. Er is veelal geen helder overzicht aan de raad geboden wat instrumenten voor deze doelgroep hebben opgeleverd en hoe jongeren deze instrumenten waarderen. Met uitzondering van de Jobhunter gaat het college bijvoorbeeld niet in op andere instrumenten die afgelopen jaren met het Actieplan Jeugdwerkloosheid - mede voor arbeidsbeperkte jongeren - werden ingezet.¹</p> <p>De vraag aan Pro/VSO scholen voor plannen om baankansen van leerlingen te vergroten kan nieuwe inzichten opleveren. De uitdaging is wel om vervolgens invulling te geven aan de randvoorwaarden om deze plannen uit te voeren (bijvoorbeeld voldoende capaciteit en beschikbare tijd bij scholen, en investeren in het netwerk buiten de school). Van belang is dat bij de impuls baankansen helder en realistisch is wat van de scholen gevraagd wordt nadat leerlingen de opleiding hebben afgerond.</p> <p>Het college gaat niet in op het argument in het raadsbesluit dat voor verschillende instrumenten keuzes noodzakelijk zijn, waaronder:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Het vervolg op de aanpak voor risicjongeren. ◆ De verbreding van de inzet van jobcoaching bij grote werkgevers die met eigen jobcoaches werken. ◆ De inzet van loonkostensubsidie en plekken voor nieuw beschut werk. <p>Ook gaat het college niet in op de voorlichting over doel en meerwaarde van instrumenten waarbij een financiële prikkel</p>

¹ Zie rekenkamerrapport *Beperkt in beeld*, p.49. Actieplan Jeugdwerkloosheid 2017 kende 6 instrumenten voor kwetsbare jongeren. Twee daarvan hebben wij destijds gesproken (Emma@work en Young Ambition). Zij gaven ook begeleiding aan jongeren met een arbeidsbeperking, waarvan een deel bovendien niet bij de gemeente in beeld was.

	ontbreekt (bijvoorbeeld proefplaatsing), en onderzoek naar de mogelijkheden om de financiële prikkel wel te bieden.
Aanbeveling 3: De afstemming en samenwerking met (externe) partners te verbeteren, zodat rollen, taken en verantwoordelijkheden voor alle betrokkenen helder zijn en te werken met vaste contactpersonen.	
<i>Acties</i>	<i>Aandachtspunten rekenkamer</i>
<p>Het college is gestart om bij meerdere scholen te werken met vaste koppels van contactpersonen: medewerkers van Team Banenafpraak en RMC die samen optreden als vaste contactpersonen voor scholen en hun leerlingen.</p> <p>Ruim voordat leerlingen uitstromen uit de Pro/VSO opleiding gaan gemeentelijke contactpersonen met leerlingen, ouders en de school in gesprek om het vervolg te bespreken.</p>	<p>Met deze maatregelen wordt naar verwachting een goede invulling gegeven aan de knelpunten die in het rekenkameronderzoek naar voren kwamen ten aanzien van de samenwerking met de scholen. Het werken met vaste (koppels van) contactpersonen is belangrijk. Het in gesprek gaan op scholen met leerling, ouders en onderwijzer – ruim voor het moment van uitstroom – is een werkwijze die zich in andere steden positief heeft bewezen.</p> <p>Het college gaat niet in op de argumenten in het raadsbesluit ten aanzien van:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ De samenwerking tussen gemeente en buurtteams, UWV en WSP. ◆ Het realiseren van een centraal (stage)punt of informatiesysteem voor stageplaatsen, vacatures en werkgeverscontacten.
Aanbeveling 4: Ervoor te zorgen dat jongeren met een arbeidsbeperking altijd een vaste contactpersoon hebben bij de gemeente die duidelijk de regie voert over het te volgen traject naar werk of passende vervolgopleiding en die op de hoogte blijft van de ontwikkeling van de jongere zodat op de juiste momenten ondersteuning wordt geboden.	
<i>Acties</i>	<i>Aandachtspunten rekenkamer</i>
<p>Bij team banenafspraken werken we met vaste contactpersonen voor jongeren met een arbeidsbeperking die naar werk worden begeleid.</p> <p>In de praktijk hebben de jongeren met een arbeidsbeperking ook vaak te maken met veel meer vormen van ondersteuning naast de begeleiding naar werk, zoals woonbegeleiding, jeugdzorg, schulddienstverlening en maatschappelijk werk.</p> <p>Voor jongeren worden diverse soorten zorg en ondersteuning op verschillende leefdomeinen meer in samenhang met elkaar gebracht (integrale opgave jongvolwassenen) en vastgelegd in een groeiplan (raadsbrief 9 oktober 2018).</p>	<p>Het is goed dat er voor jongeren met een arbeidsbeperking bij Team Banenafpraak een vaste contactpersoon is. Het blijft echter onduidelijk of jongeren met een arbeidsbeperking die niet door Team Banenafpraak worden begeleid ook een vaste contactpersoon hebben.</p> <p>Terecht merkt het college op dat jongeren met een arbeidsbeperking met meer vormen van ondersteuning te maken kunnen hebben. Het is een goede maatregel om dit in samenhang te brengen en vast te leggen in een <i>Groeiplan</i> en daarbij ook één vast contactpersoon aan te wijzen. Dit maakt de dienstverlening toegankelijker en overzichtelijker voor jongeren.</p> <p>Het college gaat niet in op het deel van de aanbeveling om jongeren die niet direct arbeidsfit zijn – ingedeeld in de arrangementen 3 en 4 – goed te monitoren om na te gaan welke ontwikkeling zij doormaken en of het traject nog aansluit bij de behoefte.</p>
Aanbeveling 5: De informatievoorziening aan jongeren begrijpelijker te maken en de communicatie met jongeren met een arbeidsbeperking, hun ouders en werkgevers te verbeteren.	
<i>Acties</i>	<i>Aandachtspunten rekenkamer</i>
<p>Werk en Inkomen stuurt brieven in begrijpelijke taal (B1 niveau). Maar ook brieven in begrijpelijke taal worden niet altijd gelezen of begrepen. Team Banenafspraken van Werk en Inkomen licht elke brief mondeling toe aan de jongeren en hun ouders, in een gesprek of telefonisch.</p>	<p>Dat het team Banenafpraak elke brief mondeling toelicht aan jongeren en hun ouders was ten tijde van het rekenkameronderzoek nog niet de praktijk. Het college maakt echter niet duidelijk of deze aanpak ook breder dan Werk en Inkomen is doorgevoerd voor deze doelgroep (Wmo, buurtteam, etc.) bijvoorbeeld in het kader van de</p>

<p>Ook gaan we al op de school met de jongeren en hun ouders in gesprek over wat zij van ons kunnen verwachten en wat de mogelijkheden zijn.</p>	<p>integrale opgave jongvolwassenen.</p> <p>Het college gaat niet in op de argumenten in het raadsbesluit over:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ De behoefte aan één loket voor jongeren met een arbeidsbeperking en hun ouders. Echter, in de bijlage bij de raadsbrief van 9 oktober 2018 over het Groeiplan jongvolwassenen is wel een <i>centrale toegang</i> genoemd waar jongeren terecht kunnen met vragen over onderwijs, werk, inkomen, schulden, huisvesting of hulpverlening. ◆ De mogelijke verbeteringen in de informatieverstrekking aan werkgevers.
<p>Aanbeveling 6: De registratie te verbeteren, zodat goede, actuele sturingsinformatie over jongeren met een arbeidsbeperking beschikbaar komt. Dat maakt het mogelijk om tijdig wijzigingen in het beleid en de uitvoering door te voeren wanneer specifieke situaties daarom vragen. Ook is het dan in de toekomst mogelijk uitspraken te doen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.</p>	
<p><i>Acties</i></p>	<p><i>Aandachtspunten rekenkamer</i></p>
<p>We doen samen met UWV een regionaal onderzoek gericht op analyse van baanverlies van mensen met een doelgroepregistratie. In het onderzoek gaan we met deze Utrechtse en de werkgevers in gesprek over de oorzaken en mogelijkheden tot verbetering.</p>	<p>De actie die het college noemt is relevant voor de Banenafpraak, maar roept ook de vraag op in hoeverre dit ook inzichten oplevert voor de doelgroep jongeren met een arbeidsbeperking. Ook het in maart 2018 aan de raad toegezegde ‘Dashboard Utrechtse Werktafel’ dat inzicht zou kunnen geven in de actielijnen van de strategische agenda heeft de rekenkamer (nog) niet gezien.</p> <p>Wij constateren dat de aanpak van het college onvoldoende aansluit op onze aanbeveling. De aanbeveling is vooral gericht op de eigen gemeentelijke registratie en hoe die te ontsluiten, zodat er goede actuele sturingsinformatie uit kan worden gehaald. Denk bijvoorbeeld aan analyses over de kenmerken van doelgroepen en verbindingen tussen doelgroepen en de inzet en resultaten van instrumenten – bij de gemeente, UWV/WSP en het Actieplan Jeugdwerkloosheid – en de (gemiddelde) kosten (doelmatigheid/doeltreffendheidsvraag). Hier gaat het college niet op in.</p>

Nadere beschouwing acties en aandachtspunten

Uit verschillende onderzoeken van Rekenkamer Utrecht (jongeren met een arbeidsbeperking, opvang van dak- en thuislozen) blijkt dat er kwetsbare jongvolwassenen zijn die om diverse redenen niet in beeld zijn bij de gemeente. Onder die bredere noemer van kwetsbare jongeren bevinden zich ook jongeren met een arbeidsbeperking. De gemeente onderneemt verschillende acties om kwetsbare jongeren beter in beeld te krijgen en te houden, zodat zij een ondersteuningsaanbod krijgen om stappen te zetten richting werk, scholing of activering. Daarmee geeft de gemeente - zoals wij in deze brief vaststellen voor een deel - opvolging aan het raadsbesluit en de aanbevelingen van het rekenkameronderzoek *Beperkt in Beeld*, maar ook aan andere kwesties rondom kwetsbare jongeren, zoals het initiatiefvoorstel Jongeren onder dak, de risicovolle overgang van 18- naar 18+ etc.

De opgave van de Participatiewet om jongeren te laten participeren in de samenleving vereist verbinding met veel andere beleidsterreinen, zoals jeugdzorg, onderwijs, maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Die verbinding wordt steeds meer gelegd. Het is goed om te zien dat ook op landelijk niveau maatregelen worden getroffen, bijvoorbeeld door verruiming van de verantwoordelijkheid van de RMC functie en de beschikbaarheid van het instrument ‘*Jongeren in Beeld*’ van het Inlichtingenbureau.

De voortgangsbrief van het college over de opvolging van de aanbevelingen laat echter ook zien dat maatregelen deels net zijn gestart of nog in ontwikkeling zijn. Het is voor de raad ten eerste zaak om door het college óók geïnformeerd te worden over de concrete mijlpalen en resultaten van deze verschillende acties. Hebben de maatregelen die zijn ingezet ook het beoogde effect? Ten tweede valt het de rekenkamer op dat bij de verschillende aanbevelingen onderdelen buiten beeld blijven in de voortgangsbrief waardoor onduidelijk blijft in hoeverre daar invulling aan is gegeven. Ten derde krijgen toezeggingen in de raadsbrief van maart 2018 geen vervolg in de voortgangsbrief van januari 2019, waardoor ook daarvan voor de raad niet helder is hoe het ermee staat en/of welke effecten de verschillende acties hebben gehad.

Een belangrijk doel van het beleid is dat jongeren met een arbeidsbeperking die moeite hebben met het vinden van werk, arbeidsfit worden, een vervolgopleiding of andere maatschappelijke participatie, passende ondersteuning krijgen van de gemeente. De gemeente moet vinger aan de pols houden of dat lukt en zorgen dat er geen jongeren buiten beeld blijven, of tussen wal en schip vallen. Dit kan bijvoorbeeld door een luisterend oor te houden bij lokale (belangen-)organisaties. Ook kan de gemeente leren van jongeren die door ingezette acties nu wel in beeld komen: hoe komt het dat zij niet eerder in beeld kwamen bij de gemeente?

We hopen dat deze brief de raad bruikbare handreikingen geeft voor het volgen en beoordelen van het gemeentelijk beleid op dit terrein.

Met vriendelijke groet,



Peter van den Berg
Voorzitter Rekenkamer Utrecht