

Vergaderjaar 2005–2006

23 972

Bestrijding (langdurige) werkloosheid

Nr. 85

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 september 2006

Om een halt toe te roepen aan de indertijd sterk stijgende werkloosheid onder jongeren heeft het kabinet in 2004 de Taskforce Jeugdwerkloosheid ingesteld. De Taskforce heeft als opdracht om werkgevers over de streep te trekken opdat zij jongeren een kans geven. Gelukkig loopt mede door de aantrekkende conjunctuur de werkloosheid onder jongeren thans sterk terug. De Taskforce constateert evenwel dat een harde kern van jongeren niet wordt bereikt.

Naar de omvang, de kenmerken van deze groep en de mogelijkheden van aanpak is door het bureau Berenschot¹ (bijgevoegd²) onderzoek gedaan. De conclusies en bevindingen van dat onderzoek treft u hierbij aan. Geconcludeerd wordt dat er inderdaad sprake is van een groep jongeren die zich onttrekt aan scholing en arbeid, die onvoldoende wordt gestimuleerd door bestaande maatregelen en die onzichtbaar blijft totdat het te laat is. In de onderhavige brief gaat het kabinet in op de aanpak van deze problematiek en op de redenen waarom het kabinet zich niet neer wenst te leggen bij de conclusie van het rapport dat een generieke wettelijke maatregel om deze groep jongeren aan te pakken niet mogelijk is. Aangegeven wordt langs welke lijnen deze problematiek nog dit jaar zal worden aangepakt.

¹ Bureau Berenschot (2006), *Onderzoek naar de haalbaarheid van Prep Camps en alternatieven* (ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer).

² De Tweede Kamer heeft bij motie Bakker de regering verzocht om bij aanbidding van externe onderzoeken een opgave te doen van de noodzaak en de kosten van het onderzoek. In dit geval lag de noodzaak in het belang van hoogwaardige en onafhankelijke expertise bij het in kaart brengen van de (juridische en praktische) mogelijkheden voor het idee van «prep camps». De kosten van het onderzoek bedragen 104 004,81 euro.

Aard en omvang problematiek

Het betreft zo'n 12 tot 14 duizend jongeren die niet naar school gaan, geen baan of startkwalificatie hebben, geen uitkering ontvangen en ook niet op zoek zijn naar werk of scholing. Het toetreden van deze jongeren tot de arbeidsmarkt verloopt vaak problematisch en ook hun latere arbeidspositie blijft doorgaans labiel. Een deel van hen glijdt af in maatschappelijk onverantwoord en onaanvaardbaar gedrag. Veel van deze jongeren worden niet bereikt door de bestaande voorzieningen. Zo blijven ze onzichtbaar en komen ze soms pas weer in beeld zodra ze met politie en

justitie in aanraking komen. Dan is het doorgaans te laat en lastig om ze weer op het rechte pad te krijgen.

Niet elke jongere die geen opleiding volgt of geen werk heeft, moet per definitie tot de groep probleemjongeren gerekend worden. Jongeren kunnen om reden van verzorging – een zieke ouder, een kind – of omdat zij na een eerdere teleurstelling zich willen oriënteren op een andere opleiding, er voor kiezen om een tijd niet te werken. Indien dit niet voor langere tijd is, hoeft dit geen probleem op te leveren. Maar hoe langer die periode duurt, des te groter is het risico dat zich moeilijkheden zullen voordoen bij de toegang tot en het verkrijgen van een stabiele plaats op de arbeidsmarkt.

De problematiek van jongeren is voorwerp van aanhoudende zorg en aandacht van het kabinet. In de eerste plaats is het kabinet in 2004 de Operatie Jong gestart. Doel hiervan is om de jeugdzorg beter toegankelijk te maken, uitval binnen de jeugdketen te voorkomen en om samenwerking tussen instanties binnen de jeugdzorg, het onderwijs, justitie en de arbeidsmarkt op lokaal en regionaal niveau te structureel zeker te stellen. Daarnaast is het kabinet een aantal programma's gestart die gericht zijn op aspecten of onderdelen van de jongerenproblematiek. Zo zijn nog recent in het actieplan «Aanval op de uitval» (28 april 2006) nieuwe maatregelen aangekondigd om het voortijdig schoolverlaten tegen te gaan.

Het rapport van Berenschot maakt duidelijk dat de hier bedoelde groep jongeren niet bereikt wordt en dat er vervolgstappen nodig zijn. Tot die conclusie kwam ook de Taskforce Jeugdwerkloosheid. Gemeenten wezen de Taskforce op hun behoefte aan instrumenten om de aanpak van bedoelde groep «onzichtbare» jongeren, de zogenaamde «niet-willers», sluitend te maken. In dit verband was ook sprake van een opvang- en activeringsfaciliteit, waar jongeren om te voorkomen dat ze verder afglijden, begeleid worden naar een startkwalificatie of een leerbaan in het kader van het Tweede Kans Beroeponderwijs. De Taskforce gebruikte voor dit type voorzieningen de term Prep Camp (Preparation Camp, voorbereidingskamp).

In een aantal gemeenten is de problematiek van onwillige jongeren die dreigen af te glijden al voortvarend ter hand genomen. Onder andere Amsterdam, Tilburg, Rotterdam en Deventer hebben intensieve scholings-trajecten ingericht of zijn voornemens dit te doen. De doelstellingen van deze trajecten komen sterk overeen met de doelstellingen van het voorstel van de Taskforce Jeugdwerkloosheid. Uitgangspunt van de trajecten is dat jongeren lange dagen binnen de voorzieningen doorbrengen, zodat ze wennen aan een werkritme en weinig tijd over houden om te vervallen in ongewenste gedragingen. De lange «werkdagen» zorgen er bovendien voor dat ze minder vatbaar zijn voor mogelijk negatieve invloeden uit hun omgeving. In de meeste gevallen wordt gemikt op een aanbod gedurende 12 uur per dag, in een enkel geval is van 24-uurs opvang sprake.

Overigens geven veel betrokkenen bij de reeds bestaande voorzieningen aan dat zij de term «prep camps» ongelukkig gekozen vinden. In de praktijk heeft elke voorziening een andere naam: BOP Academie (Deventer), Cross Roads (Tilburg), enzovoort (zie het rapport van bureau Berenschot, p. 29). Het heeft weinig toegevoegde waarde om nu een nieuwe landelijke term op te leggen aan deze gemeentelijke initiatieven. Waar het om gaat, is dat er op lokaal niveau vormen ontwikkeld worden die een concrete oplossing bieden voor het probleem. Die vormen hebben met elkaar gemeen dat er sprake is van een intensief traject waarin scholing, vorming en heropvoeding centraal staan. Voor het gemak worden deze voorzie-

ningen in de rest van deze brief aangeduid als intensieve scholings-trajecten.

Mogelijkheden en beperkingen

De studie van het bureau Berenschot wijst op het knelpunt dat er op dit moment geen wettelijke grondslag is om jongeren die niet naar school gaan, niet willen werken en wel tot de probleemgroep horen, te verplichten om deel te nemen aan de hier bedoelde voorzieningen. Aan een dergelijke mogelijkheid is wel behoefte, aangezien niet mag worden aangenomen dat jongeren die niet naar school willen en ook niet willen werken, allemaal staan te springen om aan een intensief scholingstraject deel te nemen.

Ter aanscherping en uitbreiding van de Leerplichtwet en de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie is bij de Raad van State een wetsvoorstel aanhangig gemaakt waarin de invoering van een kwalificatieplicht voor 16- en 17-jarigen in de Leerplichtwet en een leer/werkplicht voor 18- tot 23-jarigen in de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie worden geregeld. Het wetsvoorstel zal naar verwachting dit najaar bij de Tweede Kamer worden ingediend. De kwalificatieplicht houdt in dat jongeren tot hun 18e verjaardag onderwijs moeten volgen, tenzij eerder het startkwalificatieniveau wordt behaald. Gemeenten krijgen met de leer/werkplicht een instrument in handen waarmee een jongere die zonder startkwalificatie het onderwijs heeft verlaten en geen bereidheid toont om te gaan werken, met drang teruggeleid kan worden naar regulier onderwijs, werk, schuldsanering of zorg. Tot de mogelijkheden om jongeren met dwang op het juiste spoor te brengen, behoort ook een intensief scholingstraject zoals boven omschreven. De Wet werk en bijstand biedt gemeenten voorts de mogelijkheid om aan het verlenen van een bijstandsuitkering de voorwaarde te verbinden van deelname aan onderwijs of een intensief scholingstraject. Jongeren kunnen op hun uitkering worden gekort als zij niet deelnemen.

Daarnaast zijn er civielrechtelijke en strafrechtelijke mogelijkheden om tot deelname aan een voorziening te verplichten. In het kader van een onder-toezichtstelling (OTS) kunnen minderjarigen uit huis worden geplaatst en eventueel in activerende voorziening worden geplaatst. In geval van een strafbaar feit kan de voorlopige hechtenis onder voorwaarden worden geschorst of kan een (deels) voorwaardelijke vrijheidsstraf worden opgelegd, waarbij het volgen van therapie en/of gedragstraining of ook deelname aan een intensief scholingstraject tot de voorwaarden kan behoren. Een dergelijke voorwaarde is ook denkbaar in het kader van de voorwaardelijke invrijheidstelling, wanneer deze overeenkomstig het onlangs bij de Tweede Kamer ingediende voorstel opnieuw wordt ingevoerd. Schorsing van de voorlopige hechtenis onder voorwaarden, zoals hierboven beschreven, is ook mogelijk bij minderjarige verdachten. Voorwaardelijke invrijheidstelling is in het jeugdstrafrecht al mogelijk. Ook hier kan deelname aan een intensief scholingstraject als voorwaarde worden toegepast. Daarnaast is er het wetsvoorstel Gedragsbeïnvloeding jeugdigen (30 332). Dit wetsvoorstel verruimt de mogelijkheden die het jeugdstrafrecht biedt, onder meer door de introductie van een nieuwe gedragsbeïnvloedende maatregel, welke kan doorlopen tot na het bereiken van de meerderjarigheid.

Verdergaande stappen

Het kabinet deelt de zorg over de jongerenproblematiek en onderschrijft de noodzaak deze aan te pakken. In een zich steeds sneller ontwikkelende maatschappij neemt het belang van scholing en deelname aan regelma-

tige arbeid als noodzakelijke voorwaarden voor duurzame bestaanszekerheid en bevredigende participatie, slechts toe. Dat inzicht vormt mede de basis voor de eerder genoemde voorstellen voor een wettelijke kwalificatieplicht voor 16- en 17-jarigen en een leer/werkplicht voor 18- tot 23-jarigen. Waar blijkt dat ook die maatregelen voor de hier bedoelde groep nog ontoereikend zijn, is er alle reden om nadere maatregelen te treffen. De urgentie daarvan is alleen maar groter nu de economie weer aantrekt. Wanneer het niet lukt deze jongeren in deze economisch gunstige periode te betrekken bij de arbeidsmarkt, zal de kans daarop in minder gunstige perioden in de toekomst, alleen maar kleiner zijn. De maatschappelijke lasten als dat niet lukt, zullen vermoedelijk vele malen groter zijn dan de inspanning die nu nodig is om dit te stimuleren.

Het kabinet onderkent dat er een beperkt inzicht bestaat in de meest effectieve aanpak van de jongeren waar het hier om gaat. Het kabinet acht de problematiek echter dusdanig urgent dat met de aanpak daarvan niet gewacht kan worden tot meer inzicht bestaat. Bovendien biedt het aanpakken van de problematiek de beste mogelijkheid om snel het nodige inzicht te krijgen in de mogelijkheden en methoden van aanpak, evenals in de vraag welke aanvullende bevoegdheden nodig zijn. Vandaar dat het kabinet zo snel mogelijk in nauw overleg met gemeenten en andere initiatiefnemers een begin wil maken met de aanpak van de groep probleemjongeren. Daartoe moet zo snel mogelijk geïnvesteerd worden in de eerder genoemde voorzieningen tussen het onderwijs en de arbeidsmarkt, waar jongeren discipline en werkritme opdoen, en de noodzakelijke vaardigheden leren om zich in het onderwijs of in een leerbaan verder te ontwikkelen. Het kabinet wil nog dit jaar starten met het ondersteunen van dergelijke voorzieningen. Uitgangspunt daarbij is dat het moet gaan om een integrale aanpak, waarbij de betrokken instanties kennis en bevoegdheden bundelen. Initiatieven waarin die samenwerking vorm krijgt, zullen daartoe worden ondersteund. Het kabinet stelt in totaal tien miljoen euro beschikbaar om stevig te investeren in deze praktijkinitiatieven. Daarvoor wordt op de lopende begroting van de departementen van SZW, OCW, VWS, BZK en Justitie twee miljoen euro vrijgemaakt voor de komende twee schooljaren (één miljoen euro per schooljaar). Met de steun voor deze initiatieven geeft het kabinet tevens uitvoering aan de motie Albayrak. Deze motie, najaar 2005 ingediend bij de begrotingsbehandeling van BZK, vraagt om een lokaal stelsel van opvangvoorzieningen voor ontspoorde jongeren.

Voorwaarde daarbij zal zijn dat de praktijkinitiatieven aan wetenschappelijk onderzoek worden onderworpen, zodat onderzocht kan worden welke aanpakken meer of minder soelaas bieden. Daarnaast is het belangrijk dat de ervaringen met de praktijkinitiatieven beter zicht geven op de aard en samenstelling van de doelgroep. Vanuit het aldus ontwikkelde inzicht in de effectiviteit van de diverse aanpakken kan vervolgens een meer gestructureerde (maatwerk)aanpak worden ontwikkeld. Bovendien moeten de initiatieven inzicht geven in de samenwerking tussen de lokale en regionale jeugdzorg-, onderwijs-, arbeidsmarkt- en justitiële instanties. Op basis van de opgedane ervaringen kan worden toegewerkt naar een structureel stelsel van voorzieningen.

Aan de hand van de praktijkinitiatieven zal ook blijken wat het bereik is van de huidige drang- en dwangmaatregelen; in hoeverre druk op basis van de Leerplichtwet en bijstandsuitkeringen voor jongeren een oplossing biedt. De eerste prille ervaringen in met name Amsterdam lijken erop te wijzen dat met de nodige aandrang veel jongeren te bewegen zijn tot deelname aan een intensief scholingstraject. Die drang werkt echter des te beter naarmate op de achterhand ook de mogelijkheid bestaat om jongeren die niet gevoelig blijken voor drang, alsnog met dwang tot deel-

name te verplichten. Dwang zou vooral ingezet moeten worden als blijkt dat de jongeren door gedragsproblematiek of een gebrek aan scholing of werkervaring een stabiele maatschappelijke toekomst dreigen weg te gooien. De bestaande mogelijkheden tot dwang zijn op dit moment pas beschikbaar als het «te laat» is; dat wil zeggen als de opvoeding zodanig is misgelopen dat OTS nodig is of als betrokkene zich zodanig misdraagt dat een strafrechtelijke maatregel gerechtvaardigd is. Bedoeling is nu juist om dat te voorkomen. Dat vergt een bevoegdheid om in gevallen dat een jongere nog onvoldoende wilskracht en inzicht vertoont om zelf de nodige discipline op te brengen, deze door een opgelegd regime geholpen kan worden om dat vermogen te leren. Het gaat daarbij niet om een sanctie op misdraging, maar om een vangnet dat steun verschaft indien men onvoldoende doorzettingsvermogen heeft om op eigen kracht de nodige maatschappelijk vaardigheden te ontwikkelen.

Het kabinet wenst zich daarom niet neer te leggen bij de voorlopige conclusie terzake in het rapport van Berenschot, dat een generieke maatregel om deze jongeren aan te pakken niet mogelijk is. Uiteraard zijn er normen, grenzen en internationale verplichtingen in het kader van de bescherming van de individuele vrijheid, de privacy en het internationale arbeidsrecht die daarbij in acht moeten worden genomen. Maar naar de mening van het kabinet moet zwaar meetellen dat het hier gaat om een maatregel die in het belang van de betrokken jongeren strekt tot verzekering van hun eigen toekomst. Uiteraard zullen daarbij goede waarborgen moeten zijn voorzien tegen een ongerechtvaardigd gebruik van die maatregel.

Langs deze lijnen zal het kabinet de voorbereiding ter hand nemen van een wettelijke regeling om jongeren gedwongen deel te laten nemen aan een intensief traject gericht op heropvoeding en scholing. Mede aan de hand van de ervaring met de praktijkinitiatieven zal de precieze invulling van een dergelijke regeling na afronding van deze initiatieven met de Kamer worden besproken.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
H. A. L. van Hoof