

Rapport Rekenkamer Rotterdam 'Meer waarde voor jongeren', onderzoek naar de effecten van het jongerenwerk

De Raad van de gemeente Rotterdam,

Gelezen het rapport 'Meer waarde voor jongeren', onderzoek naar de effecten van het jongerenwerk (22bb006457),

Gehoord de toelichting door de directeur rekenkamer in de commissie Zorg, Welzijn, Cultuur en Sport op 2 november 2022 en gehoord de beraadslagingen in de commissie op 7 december 2022,

gelezen het raadsvoorstel van het presidium van 8 december 2022 inzake het RR rapport 'Meer waarde voor jongeren', onderzoek naar de effecten van het jongerenwerk (raadsvoorstel nr. 22bb008259;)

Gelet op de artikel 182 Gemeentewet en op artikel 12 van de Verordening Rekenkamer Rotterdam;

besluit:

l) De navolgende hoofdconclusies van het rapport 'Meer waarde voor jongeren', onderzoek naar de effecten van het jongerenwerk, van Rekenkamer Rotterdam te onderschrijven:

Inzicht en lerend vermogen

1. De gemeente en de welzijnsorganisaties hadden weinig zicht op de resultaten die het jongerenwerk in de periode 2018-2020 behaalde voor het welzijn van jongeren. Dit beperkte de mogelijkheid voor de gemeente en welzijnsorganisaties om van die resultaten te leren en het aanbod van jongerenwerk verder te ontwikkelen en te verbeteren. Voor het gebrekkige inzicht zijn meerdere oorzaken:

- a. Zowel de welzijnsorganisaties als de gemeente onderzochten en monitorden de resultaten van activiteiten van het jongerenwerk niet of zeer beperkt. Welzijnsorganisaties hadden er zelf weinig aandacht voor en de gemeente heeft de welzijnsorganisaties hierin niet gefaciliteerd, bijvoorbeeld in de vorm van ondersteuning in het uitvoeren van onderzoek of het toekennen van een budget voor monitoring en onderzoek.
- b. In de aanbesteding van 2018 was opgenomen dat de gemeente klanttevredenheids-onderzoeken en partnertevredenheidsonderzoeken zou uitvoeren onder de welzijns-organisaties, maar die onderzoeken hebben gedurende de gehele contractperiode niet plaatsgevonden.
- c. De gemeente stuurde in de gebiedsopdrachten vooral op te realiseren output van de welzijnsorganisaties (zoals aantallen te realiseren activiteiten) en niet op effecten daarvan op het welzijn van jongeren. Welzijnsorganisaties rapporteerden dan ook aan de gemeente vooral gerealiseerde output. Door het uitvoeren van onderzoek op macro-, meso- en microniveau heeft de rekenkamer inzicht gekregen in het welzijn van Rotterdamse jongeren en in de uitvoering, het bereik en resultaten van het jongerenwerk. Die inzichten zijn weergegeven in de conclusies 2 tot en met 9.

Welzijn jongeren

2. Het welzijn van Rotterdamse jongeren staat onder druk: In 2020 groeiden minimaal 13.900 van de 84.000 Rotterdamse jongeren op in een kwetsbare gezinssituatie waardoor zij een grotere kans hebben op problemen met hun welzijn. Vooral de toename van sociaal emotionele gezondheidsproblemen onder jongeren is een zorgelijke ontwikkeling. De coronacrisis was een belangrijke factor die de welzijnsproblematiek van jongeren versterkte.

Bereik

3. Het is op basis van de beschikbare gegevens niet goed vast te stellen hoeveel jongeren het jongerenwerk exact heeft bereikt met de uitgevoerde activiteiten. Een grove schatting is dat in de jaren 2018 en 2019 22.000 à 25.000 jongeren per jaar bereikt werden. Daarmee is het bereik van het jongerenwerk aanzienlijk, zeker gelet op factoren die het bereik van het jongerenwerk beperkten, zoals een 12 meer waarde voor jongeren beperkte formatie jongerenwerkers en het veelal ontbreken van eigen plekken voor jongeren in de wijken.

4. Een belangrijke verklaring voor het aanzienlijke bereik is dat het jongerenwerk over specifieke kwaliteiten beschikt om jongeren te bereiken. Zo is jongerenwerk laagdrempelig en het sluit aan bij de leefwereld van jongeren. Die specifieke kwaliteiten zijn om twee redenen een belangrijke meerwaarde van het jongerenwerk:

- a. Het jongerenwerk bereikt ook jongeren die door andere organisaties (zoals gemeentelijke instanties) niet makkelijk worden bereikt.
- b. Jongerenwerkers signaleren problemen van jongeren. Als zij zelf geen passende hulp kunnen bieden, begeleiden ze jongeren naar andere hulp.

Doelrealisatie

5. De activiteiten van het jongerenwerk droegen aantoonbaar bij aan het welzijn van jongeren die eraan deelnamen, onder meer aan hun weerbaarheid, talentontwikkeling en sociaal-emotionele ontwikkeling. Daarmee droegen ze bij aan preventie van problemen van jongeren.

6. De bereikte effecten op het welzijn van jongeren sluiten grotendeels aan bij de doelen die de gemeente in het Nieuw Rotterdams Welzijn had voor jongeren, zoals het bevorderen van hun gezondheid en hun kansen om op te groeien tot zelfredzame volwassenen. Alleen het doel om de samenredzaamheid van jongeren te bevorderen, bleek niet realistisch.

Samenwerking en regievoering

7. Binnen de gemeente bestaan twee verschillende perspectieven op jongerenwerk. Voor het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling is jongerenwerk vooral gericht op het welzijn van jongeren, met als doel te voorkomen dat jongeren zelf problemen krijgen. Bij de directie Veiligheid ligt de nadruk op het voorkomen dat jongeren overlast veroorzaken voor anderen of delinquent gedrag vertonen en het terugdringen van dit gedrag. Dit verschil in perspectief bestaat ook tussen het jongerenwerk van de welzijnsorganisaties en het stedelijk jongerenwerk, de organisaties die het jongerenwerk uitvoerden. Dit vraagt om coördinatie van de gemeente als opdrachtgever, maar daarvan was onvoldoende sprake. Dit droeg bij aan problemen in de samenwerking tussen beide vormen van jongerenwerk.

8. De door de gemeente beoogde regiefunctie van de welzijnsorganisaties in het 'wijknetwerk' (andere organisaties die in de wijk actief zijn) bleek niet haalbaar. Welzijnsorganisaties beschikken niet over de daarvoor benodigde positie in het wijknetwerk en hebben onvoldoende sturingsmogelijkheden (zoals bevoegdheden en financiële middelen) om die functie te vervullen.

9. In het begeleiden van jongeren naar passende hulp (zoals schuldhulpverlening, hulp bij het zoeken naar werk of bij het aanvragen van een uitkering), ervoer het jongerenwerk problemen in de samenwerking met gemeentelijke instanties:

- a. De formele werkwijze van gemeentelijke diensten zoals het Jongerenloket en het Expertise Team Financiën vormde een belemmering. Jongerenwerkers ervoeren die diensten als moeilijk toegankelijk en traag in de afhandeling van hulpvragen.
- b. Met gemeentelijke wijkteams hebben sommige jongerenwerkers goede contacten en 'korte lijntjes'. Het feit dat veel wijkteams in Rotterdam lange wachttijden 13 meer waarde voor jongeren hebben, beperkte echter de mogelijkheden voor jongerenwerkers om hulp van het wijkteam in te schakelen voor jongeren met problemen. Dat het jongerenwerk problemen ervoer in het doorgeleiden van jongeren met een hulpvraag naar gemeentelijke instanties, is des te ernstiger, gezien het feit dat jongerenwerk juist jongeren bereikte die door gemeentelijke instanties niet makkelijk worden bereikt. Hierdoor verkleinde de kans dat jongeren die via jongerenwerk in beeld komen passende hulp krijgen. Moeilijke toegankelijkheid van gemeentelijke hulpverlening en wachttijden van wijkteams zijn hardnekkige problemen, die de rekenkamer ook in eerdere onderzoeken in het sociaal domein heeft geconstateerd. Nieuwe gebiedsopdrachten In juni 2022 zijn de nieuwe gebiedsopdrachten welzijn gestart. Die nieuwe opdracht bevat onderdelen die een verbetering betekenen, omdat daarmee factoren uit de voorgaande aanbesteding worden aangepakt die het succes van het jongerenwerk belemmerden. Er zijn echter ook belemmerende factoren uit de vorige aanbestedingsperiode die in de nieuwe gebiedsopdrachten blijven bestaan.

Nieuwe gebiedsopdrachten

10. Verbeteringen in de nieuwe gebiedsopdrachten zijn onder meer:

- a. Met het vastleggen van een minimale formatie jongerenwerk per gebied is jongerenwerk beter geborgd in de opdrachten.
- b. Met het uitbreiden van de looptijd van de opdracht naar maximaal tien jaar is de continuïteit van het welzijnswerk in de wijken beter geborgd.
- c. In de opdrachten stuurt de gemeente ook op maatschappelijke opgaven in de wijken en niet meer alleen op vooraf bepaalde output. Dit geeft welzijnsorganisaties meer flexibiliteit om zelf activiteiten te kiezen die aansluiten bij de opgaven in de betreffende wijk.

11. In de nieuwe gebiedsopdrachten blijven onder meer de volgende belemmerende factoren bestaan:

- a. In de nieuwe opdrachten geeft de gemeente aan leren en evalueren belangrijk te vinden. De gemeente legt de verantwoordelijkheid hiervoor grotendeels bij de welzijnsorganisaties en het is niet duidelijk of de gemeente ze hierbij substantieel zal ondersteunen. Daarmee is onzeker of in de komende periode zal worden geleerd over de effectiviteit van activiteiten.
- b. In de nieuwe opdrachten wordt de regierol van welzijn in het wijknetwerk gecontinueerd en zelfs uitgebreid tot 'gedelegeerd regisseur' van de wijkprogrammering, ondanks het gegeven dat onder de vorige gebiedsopdrachten bleek dat welzijnsorganisaties die regierol niet waar konden maken.
- c. De inhoudelijke afbakening tussen de taken van het jongerenwerk van de welzijnsorganisaties en het stedelijk jongerenwerk (dat in de nieuwe opdrachten 'grenzen stellend jongerenwerk' heet) is duidelijker geworden, maar dit laat onverlet dat coördinatie nodig is tussen beide vormen van jongerenwerk. De gemeente heeft coördinerende maatregelen aangekondigd. Het is nog niet duidelijk of die voldoende zijn om de samenwerking tussen beide typen jongerenwerk te verbeteren.
- d. Er komen meer plekken voor jongeren in de wijken ('jongerenhubs'), maar lang niet in alle Rotterdamse wijken.

12. In de nieuwe gebiedsopdrachten wordt meer ingezet op jeugd. Het totale budget van de welzijnsopdrachten wordt echter niet verhoogd ten opzichte van de vorige aanbesteding. Daarmee gaat de extra inzet voor jeugd ten koste van andere onderdelen van het welzijnswerk. De gemeente weet nog niet welke onderdelen dit zijn. Daarmee is niet duidelijk wat de consequenties zijn voor bijvoorbeeld het welzijnsaanbod voor andere doelgroepen van het welzijnswerk, zoals ouderen en kwetsbare groepen volwassenen.

II) De aanbevelingen van het rapport 'Meer waarde voor jongeren', onderzoek naar de effecten van het jongerenwerk, van de Rekenkamer Rotterdam, over te nemen:

De rekenkamer komt op basis van de bevindingen en conclusies tot de volgende aanbevelingen aan het college van B en W:

1. Onderken het verschil in perspectief op jongerenwerk tussen het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling en de directie Veiligheid en de hiermee samenhangende verschillen in visie tussen de welzijnsorganisaties en het grenzen stellend jongerenwerk. Verbeter de interne coördinatie tussen het cluster Maatschappelijke Ontwikkeling en de directie Veiligheid zodanig dat de gemeente als één opdrachtgever optreedt en neem maatregelen om de samenwerking tussen beide vormen van jongerenwerk te bevorderen.
2. Neem als gemeente zelf de regie over samenwerking in het wijknetwerk in het algemeen en over de invulling van de wijkprogrammering in het bijzonder. De gemeente beschikt over meer bevoegdheden en middelen dan de welzijnsorganisaties om die rol te vervullen. In het wijknetwerk zijn uiteenlopende organisaties betrokken bij jongeren. Onder meer scholen, het Centrum voor Jeugd en Gezin, wijkteams, bewonersverenigingen en welzijnsorganisaties, elk met een specifieke verantwoordelijkheid voor jongeren. Om jongeren goed te helpen is samenwerking tussen die organisaties van belang. Om die samenwerking te realiseren, is regievoering nodig. Zo moeten partijen in het meer waarde voor jongeren wijknetwerk bij elkaar worden gebracht, er moet verkend worden hoe ze kunnen samenwerken en daarover moeten afspraken worden gemaakt. Uit dit onderzoek komt naar voren dat de welzijnsorganisaties niet over de daarvoor benodigde positie in het wijknetwerk beschikken en bovendien geen bevoegdheden en middelen hebben om te sturen. De gemeente past die regierol beter, vanuit een meer algemene verantwoordelijkheid voor voorzieningen voor jongeren in de wijk. De gemeente beschikt ook over meer bevoegdheden en middelen om regie te voeren. Bovendien zijn in de wijken al meerdere ambtenaren betrokken bij het bevorderen van samenwerking in het wijknetwerk, zoals gebiedsadviseurs en experts wijkveiligheid.
3. Verbeter de dagelijkse samenwerking van jongerenwerkers op uitvoerend niveau met medewerkers van gemeentelijke diensten, zoals van het Jongerenloket en het Expertise Team Financiën. Neem hiertoe procedurele barrières die hulpverlening aan jongeren beperken weg en bied ruimte voor maatwerk. Om goed samen te werken in het begeleiden van jongeren naar passende hulp (zoals schuldhulpverlening, werk of een uitkering), is van belang dat jongerenwerkers en medewerkers van gemeentelijke instanties (zoals het wijkteam, het Jongerenloket of het Expertise Team Financiën) elkaar goed weten te vinden, oftewel 'korte lijntjes' met elkaar hebben. Uit het onderzoek komt naar voren, dat die korte lijntjes er soms zijn, maar dat het ook dan regelmatig niet goed lukt om tijdig passende hulp voor een jongere te organiseren. Gemeentelijke procedures belemmeren gemeentelijke medewerkers hierin dan. Ook het ontbreken van voldoende discretionaire bevoegdheden kan gemeentelijke medewerkers belemmeren om maatwerk te bieden. Dit betekent dat zij niet voldoende ruimte hebben om zelfstandig te handelen op basis van wat volgens hun professionele oordeel passend of nodig is voor een jongere.

4. Breng in overleg met de welzijnsorganisaties in kaart wat de consequenties zijn van de extra inzet voor jeugd voor het welzijnsaanbod voor andere doelgroepen van het welzijnswerk. Informeer vervolgens de raad over die consequenties.

5. Bevorder het leren over resultaten van jongerenwerk in de nieuwe gebiedsopdrachten door de effecten van activiteiten te onderzoeken en/of de welzijnsorganisaties te faciliteren om hier zelf onderzoek naar uit te voeren. Gebruik als voorbeeld hierbij de wijze waarop de rekenkamer dit onderzoek heeft uitgevoerd op macro-, meso en microniveau. Dit onderzoek van de rekenkamer geeft inzicht de bijdrage van het jongerenwerk in de periode 2018-2020 en wat in die periode succesfactoren en belemmerende factoren waren. Dit onderzoek is daarmee een eerste stap. De komende jaren is opnieuw onderzoek nodig naar het welzijn van jongeren en naar activiteiten van het jongerenwerk, zodat steeds opnieuw wordt geleerd van de praktijk. Dit onderzoek van de rekenkamer kan daarbij als voorbeeld dienen. Op macroniveau kan worden onderzocht hoe het gaat met het welzijn van jongeren. Op mesoniveau kan worden onderzocht met welke activiteiten en op welke manier welzijnsorganisaties veel kwetsbare jongeren kunnen bereiken en op microniveau kan inzicht worden verkregen in wat specifieke activiteiten opleveren voor jongeren. Onderzoek op die drie niveaus levert bovendien inzicht op in succesfactoren en belemmerende factoren. Om een volgende stap te zetten naar structureel inzicht is van belang dat de gemeente de mogelijkheid tot leren actief en substantieel bevordert, bijvoorbeeld door de komende periode zelf onderzoek te doen of door hiervoor financiële of praktische ondersteuning beschikbaar te stellen. De welzijnsorganisaties zijn zelf namelijk vooral gericht op het uitvoeren van hun primaire taken en weinig met het onderzoeken van hun resultaten.

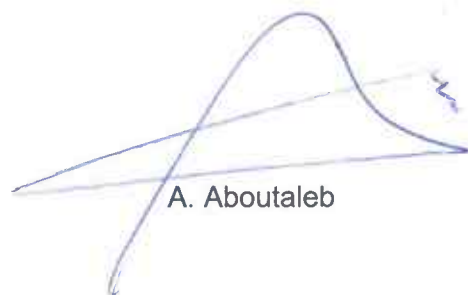
III) Het college van burgemeester en wethouders op te dragen de aan het college gerichte aanbevelingen uit te voeren en daarover aan de raad te rapporteren binnen 6 maanden na dit raadsbesluit.

Aldus vastgesteld in de openbare vergadering van 15 december 2022.

De griffier,

De voorzitter,

I.C.M. Broeders



A. Aboutaleb