



Kwalitatieve scan actieplannen jeugdwerkloosheid

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van SZW

C.M. van Ommeren MA, S.M. de Visser MA, drs. L.S de Ruig,
drs. M.W.H. Engelen, drs. C.P. van Horssen, drs. J.P.H.K. Timmerman

Projectnummer: B3772

Zoetermeer, 19 oktober 2010

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Research voor Beleid. Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

Omdat het kabinet wil voorkomen dat jongeren langdurig aan de kant staan, is in mei 2009 het Landelijk actieplan jeugdwerkloosheid opgesteld. Dit actieplan moet door de betrokken partijen in de regio's worden uitgevoerd. Het kabinet heeft hiervoor geld beschikbaar gesteld en met dertig regio's een convenant afgesloten. De regio's leveren elk tertaal een kwantitatieve rapportage op over de behaalde resultaten van het regionale actieplan. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wil op basis van gesprekken met de regio's naast de kwantitatieve tertaalrapportage ook de behaalde kwalitatieve resultaten van het actieplan in kaart brengen. Hiertoe heeft het ministerie een onderzoek laten uitvoeren.

Voor de uitvoering van dit onderzoek hebben onderzoeksbureaus Regioplan en Research voor Beleid de krachten gebundeld. In de maanden juni en juli van 2010 zijn door de bureaus dertig groepsgesprekken met de dertig regio's gehouden. Dit rapport betreft het geïntegreerde verslag van deze gesprekken. Het onderzoek is begeleid door een begeleidingscommissie die bestond uit de volgende medewerkers van het Ministerie van SZW: Ans Serieese, Maarten Dolfing, Sharida Abid Ali, Fiona de Haan en Anne van Putten. Wij willen hen hartelijk bedanken voor de begeleiding van het project.

Het onderzoek is uitgevoerd door een groot aantal onderzoekers. Van Regioplan waren dit: Silvia Bunt, Sanne Saalbrink, Janneke Oosteijen, Joris Timmerman, Ronald Oude Ophuis, Cora van Horssen, Anet van Schijndel en Jurgen Woudwijk. Vanuit Research voor Beleid hebben Natasha Stroecker, Piet van Santen, Marieke Hoffman, Lot Coenen, Johan Bokdam, Suzanne de Visser, Lennart de Ruig en Martine van Ommeren een bijdrage aan dit onderzoek geleverd.

Mirjam Engelen *en* *Bob van Waveren*
Research voor Beleid *en* *Regioplan*

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
S.1 Achtergrond van het onderzoek	9
S.2 De Regionale Actieplannen Jeugdwerkloosheid	10
S.3 Doelgroepen	11
S.4 Aanpak van jeugdwerkloosheid: acties en projecten	12
S.5 Samenwerking	15
S.6 Resultaten	16
1 Inleiding	19
1.1 Beleidscontext	19
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen	19
1.3 Verantwoording van het onderzoek	20
1.4 Leeswijzer	21
2 Achtergrond	23
2.1 Context	23
2.1.1 Situatie in de regio's	23
2.1.2 Aansluiting op regulier beleid: actieplan als start of aanvulling	24
2.2 Organisatiestructuur	26
2.2.1 Samenwerkingsstructuur	26
2.2.2 Bestuurlijke verankering	27
2.2.3 Projectleiding	28
2.2.4 Financiering	29
2.3 Uitvoeringsstrategie	30
2.3.1 Aanpak: generiek of gedifferentieerd	31
2.3.2 Niveau vormgeving acties	32
2.3.3 Type acties: projectmatig en regulier	34
2.3.4 Flexibiliteit in de uitvoering	35
3 Doelgroepen in beeld	37
3.1 Voorbereiding: oriëntatie op de doelgroep	37
3.1.1 Stap 1: Algemene inventarisatie	38
3.1.2 Stap 2: Inzicht in bestanden	39
3.1.3 Stap 3: Zicht op blinde vlekken	39
3.1.4 Geen oriëntatie	40
3.2 Invulling: doelgroepen benoemen	40
3.2.1 Onderscheiden doelgroepen	40
3.2.2 Allochtone jongeren	41
3.3 Uitvoering: in beeld brengen jongeren	42
3.3.1 Stap 1: Beter in beeld	43
3.3.2 Stap 2: Meer jongeren in beeld	44
3.3.3 Stap 3: Preventie	45
3.3.4 Knelpunten	46

4	Acties en projecten	47
4.1	Realisatie van transities: hoofdrichtingen en focus	47
4.1.1	Verstevigen van kwalificaties	47
4.1.2	Arbeidstoeleiding	48
4.1.3	Focus: leren of werken?	48
4.2	Realisatie van transities: acties en projecten	49
4.2.1	Zoeken en Activeren	51
4.2.2	Maatwerk	51
4.2.3	Opleiden	52
4.2.4	Leren en werken	55
4.2.5	Nazorg na de opleiding	57
4.2.6	Versterken van competenties	58
4.2.7	Aan de slag	59
4.2.8	Nazorg na plaatsing op baan, leerwerkplek of stage	62
4.3	Werkgeversbenadering: elementen	63
4.4	Werkgeversbenadering: acties en projecten	63
4.4.1	Fase 1: Kansen in beeld brengen	63
4.4.2	Fase 2: Banen en leerwerkplekken werven	64
4.4.3	Fase 3: Een stap verder	66
4.4.4	Knelpunten	68
4.4.5	Succesfactoren	68
5	Samenwerking	71
5.1	Opvatting van het begrip samenwerking	71
5.2	Toegevoegde waarde van het Actieplan Jeugdwerkloosheid	71
5.2.1	Uitgangssituatie	71
5.2.2	Toegevoegde waarde Actieplan Jeugdwerkloosheid	73
5.3	Samenwerking: praktijk en tevredenheid	74
5.3.1	Praktijk	74
5.3.2	Tevredenheid	75
5.4	Belemmerende en versterkende factoren	76
5.4.1	Belemmerende factoren	76
5.4.2	Versterkende factoren	77
6	Resultaten, duiding en duurzaamheid	79
6.1	Resultaten en effecten	79
6.1.1	Transities	79
6.1.2	Werkgeversbenadering	81
6.1.3	Samenwerking	82
6.1.4	Neveneffecten en bijvangst van het actieplan	83
6.2	Duiding resultaten	84
6.2.1	Tevredenheid met resultaten	84
6.2.2	Kanttekeningen bij resultaten	85
6.2.3	Verdringingseffecten	85
6.3	Duurzaamheid	86
6.3.1	Verwachtingen voor de toekomst	86
6.3.2	Waarborging	88
6.3.3	Kanttekeningen bij duurzaamheid	89

7	Conclusies en aanbevelingen	91
7.1	Conclusies	91
7.1.1	Opzet en organisatie van de actieplannen	91
7.1.2	Doelgroepen	91
7.1.3	Aanpak van jeugdwerkloosheid	92
7.1.4	Samenwerking	93
7.1.5	Resultaten	94
7.2	Aanbevelingen uit de regio's	95
7.3	Algemene en organisatorische aanbevelingen	96
7.3.1	Doelgroepen	96
7.3.2	Organisatie	96
7.3.3	Transities	97
7.3.4	Werkgeversbenadering	98
7.3.5	Samenwerking	98
7.3.6	Duurzaamheid	99

Samenvatting

S.1 Achtergrond van het onderzoek

Landelijk Actieplan Jeugdwerkloosheid

Omdat het kabinet wil voorkomen dat jongeren langdurig aan de kant staan, is in mei 2009 het Landelijk Actieplan Jeugdwerkloosheid opgesteld. Dit Actieplan moet door de betrokken partijen in de regio's uitgevoerd worden. In september 2009 is door staatssecretaris Klijnsma met de dertig door SZW beoogde regio's een convenant afgesloten. De basis van deze convenanten vormen de regionale actieplannen jeugdwerkloosheid 2009.

Het Ministerie van SZW heeft Regioplan Beleidsonderzoek en Research voor Beleid gevraagd onderzoek uit te voeren naar de resultaten van het actieplan jeugdwerkloosheid die lastig in cijfers uit te drukken zijn. Dit onderzoek dient als achtergrond bij de cijfers uit de tertaalrapportage over het eerste tertaal van 2010 en de bijpassende CBS-cijfers. Daarbij gaat het er bovendien om inzicht te verkrijgen in de knelpunten en succesfactoren die de samenwerkingspartners in de regio's ervaren. Het onderhavige onderzoek geeft dus een beeld van hoe de gespreksdeelnemers (de samenwerkingspartners in de regio's) aankijken tegen de geboekte resultaten, knelpunten en succesfactoren.

Onderzoeksvragen

De drie hoofdvragen van dit onderzoek zijn:

- Tot welke resultaten hebben de convenanten geleid in het eerste tertaal van 2010, behalve plaatsing van jongeren op werk/stage/leerwerkplek die lastig in cijfers uit te drukken zijn? Denk hierbij bijvoorbeeld aan het terugleiden van jongeren naar een opleiding, anders dan BOL of BBL. Maar denk bijvoorbeeld ook aan het zetten van stappen op de participatieladder, waarbij uitstroom naar werk, leerwerkbaan of stage nog niet is gerealiseerd, maar jongeren wel een eerste stap hebben gezet richting arbeidsmarkt.
- Welke knelpunten en succesfactoren kwamen de regiogemeenten en andere partijen (werkgevers, ROC's, UWV en Colo) tegen bij het bewerkstelligen van plaatsing op jongeren?
- Hoe verliep de samenwerking tussen de verschillende regionale en sectorale partijen die actief zijn op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt? Waar is men tevreden over en wat zijn de verbeterpunten?

Onderzoeksverantwoording

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van groepsgesprekken met de samenwerkende partijen in de dertig regio's. Voor deze methode is gekozen met het oog op de korte doorlooptijd van de dataverzameling (medio juni tot en met eind juli) en het voordeel dat alle partijen op een efficiënte wijze input kunnen leveren.

Bij de groepsgesprekken zijn de volgende organisaties uitgenodigd:

- Regionale projectleider jeugdwerkloosheid die verantwoordelijk is voor de coördinatie en voortgang in het eerste tertaal van 2010
- De vestigingsmanager van de Werkpleinplusvestiging

- Vertegenwoordigers van de overige gemeenten in de regio
- Vertegenwoordigers van de ROC's
- Vertegenwoordiger van Colo.

De gesprekken zijn uitgevoerd op locatie in de regio zelf en duurden gemiddeld anderhalf tot twee uur. Voorafgaand aan de groepsgesprekken is informatie op hoofdlijnen ingewonnen bij de belangrijkste partijen. Dit zijn: de coördinerende gemeente, UWV en het ROC. Dit is gedaan door een korte open vragenlijst te laten invullen. De gesprekken zijn uitgevoerd in de vakantieperiode, de maanden juni en juli, en moesten op korte termijn worden gepland. Dit had tot gevolg dat het niet altijd is gelukt om alle uitgenodigde organisaties om tafel te krijgen. Soms ontbrak daardoor een partij. Wanneer het groepsgesprek daar aanleiding toe gaf is in enkele gevallen besloten een ontbrekende gesprekspartner na te bellen om een zo betrouwbaar mogelijk beeld te vormen van het verloop van de regionale aanpak.

Er is bij ieder gesprek, naast de gespreksleider, een notulist mee geweest die het verslag heeft gemaakt. Dit verslag is direct na afloop van het gesprek uitgewerkt en bekeken door de betreffende gespreksleider. Na akkoord van de gespreksleider is het verslag teruggekoppeld aan de regionale projectleider, deze heeft feitelijke onjuistheden gecorrigeerd. Er is gewerkt met een vooraf vastgelegd format.

In deze samenvatting beschrijven we de resultaten van de kwalitatieve scan jeugdwerkloosheid op hoofdlijnen. De opbouw van deze samenvatting is gelijk aan de opbouw van het rapport.

S.2 De Regionale Actieplannen Jeugdwerkloosheid

De start in de regio's

De dertig regio's zijn in de zomer van 2009 voortvarend aan de slag gegaan met het opstellen van een regionaal actieplan. Hoewel de aanpak van jeugdwerkloosheid doorgaans direct actief en enthousiast is opgepakt door de regio's, is er in de meeste regio's geen sprake geweest van een 'vliegende start'. Het gros van de dertig regio's heeft tussen juni 2009 en december 2009 veel tijd en energie gestoken in het opzetten en organiseren van de benodigde infrastructuur.

Variatie in uitgangsposities

Hierbij was er een grote onderlinge variatie in de uitgangsposities van de regio's. Voor een deel van de regio's fungeerde het actieplan als startpunt van het regionale beleid rondom jeugdwerkloosheid. In andere regio's was het actieplan een aanvulling op of verdieping van het bestaande beleid. Dit geldt ook voor de mate waarin de samenwerkingspartners al met elkaar optrokken. In een aantal regio's is het actieplan een reden geweest om een samenwerkingsverband tot stand te brengen, maar in andere regio's bleek het actieplan een aanjager waardoor de bestaande contacten worden gestructureerd en/of geïntensiveerd.

Deze verschillen in vertrekpunten hebben doorgewerkt in de uitwerkingen van de regionale actieplannen. Wanneer er in een regio nog weinig tot geen basis was, zien we dat een regio sterker heeft ingezet op het creëren van basisvoorzieningen en het opzetten van samen-

werkingsstructuren. In regio's waar het plan fungeerde als aanvulling op bestaand beleid is er meer gefocust op de project- en instrumentontwikkeling en het uitproberen van nieuwe aanpakken.

Ongeacht de gekozen aanpak blijkt dat het inbouwen van een zekere mate van flexibiliteit in de uitvoering van het actieplan een belangrijke succesfactor is. Er moet voldoende ruimte zijn voor tussentijdse bijsturing. Dit is van belang om met de uit te voeren acties te kunnen inspelen op nieuwe en/of onvoorziene ontwikkelingen in jeugdwerkloosheid.

Een moeilijk startseizoen

Gezien de korte doorlooptijd van het Landelijk Actieplan valt op dat het tijdspad dat voor de regio's nodig was voor het realiseren van een goed functionerende organisatie – ongeacht de uitgangsposities van de regio – relatief lang was. Dit heeft voor een groot deel te maken met de timing van de start van het actieplan. De actieplannen zijn allemaal onder hoge tijdsdruk geschreven in de zomer van 2009. Het was voor veel regio's moeilijk om in deze periode de benodigde partners om de tafel te krijgen om een gemeenschappelijke aanpak te formuleren. Dit heeft geleid tot de volgende driedeling tussen de regio's:

- Een deel van de regio's is er ondanks de korte tijdspanne in geslaagd direct een goed werkende organisatie op poten te zetten. Bij deze regio's blijkt dat de projecten nu goed draaien. De eerste resultaten tekenen zich af en nieuwe projecten kunnen snel worden opgestart.
- Andere regio's hadden aan het eind van de zomer 2009 een actieplan waar de partners niet (geheel) tevreden over waren. Een deel van de regio's is hier toch mee aan de slag gegaan of heeft slechts een beperkt aantal wijzigingen doorgevoerd.
- Enkele andere regio's hebben besloten het actieplan grondig te herzien. Het nieuwe actieplan is bij deze regio's sinds begin 2010 in werking getreden.

Dit heeft concreet tot gevolg gehad dat kwantitatieve resultaten van de regionale aanpak deels nog niet zichtbaar zijn. Dit blijkt onder meer uit hoe de regio's op dit moment zelf reflecteren op hun positie: de meeste regio's geven aan dat de tot nu toe ondernomen activiteiten, zoals de gestarte projecten, maar ook het opzetten van de organisatie zélf als één van de belangrijkste kwalitatieve resultaten gelden.

S.3 Doelgroepen

Sluitende aanpak voor alle jongeren

Een belangrijke vraag is op welke wijze de regio's de doelgroep in beeld brengen en op welke doelgroepen zij zich specifiek richten. De kwalitatieve scan laat zien dat het gros van de regio's ernaar streeft een sluitende aanpak te bieden aan alle jongeren. Veel regio's vinden het niet wenselijk om in het actieplan specifiek projecten te starten en/of geld en tijd te reserveren voor specifieke doelgroepen. De regio's maken dan ook geen expliciet onderscheid naar etniciteit of opleidingsniveau. Door een sluitende aanpak te hanteren, streven de regio's echter wel na dat er aandacht is voor alle verschillende groepen jongeren, met daarbij een grote nadruk op maatwerk.

Aandacht voor barrières

Veelal worden werkloze jongeren uit de verschillende regio's geconfronteerd met dezelfde typen barrières die participatie in de weg staan. De regio's steken met hun aanpak van jeugdwerkloosheid vaak in op deze barrières.

Een veelgenoemde barrière die in vrijwel elke regio genoemd wordt betreft die van het ontbreken van een startkwalificatie of het hebben van een laag opleidingsniveau. Het grote merendeel van de problematisch werkloze jongeren beschikt niet over een startkwalificatie en/of is laag opgeleid. Binnen een arbeidsmarkt waarin de toegangseisen die werkgevers stellen voortdurend toenemen, hebben deze jongeren een zeer kwetsbare positie. Dit is de reden dat verschillende regio's ervoor kiezen met de actieplannen sterk in te zetten op het langer op school blijven of terug naar school gaan.

Het maken van een verkeerde opleidingskeuze is een andere barrière. Dit is voor veel jongeren de oorzaak van schooluitval. Ook resulteert een ondoordachte opleidingskeuze vaak in een beperkte aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt. Dit komt doordat jongeren kiezen voor populaire opleidingen, of ze kiezen voor een opleiding zonder te weten wat het beroep precies inhoudt. Bij het maken van de keuze anticiperen jongeren doorgaans ook relatief weinig op hun toekomstige arbeidsmarktkansen. Veel regio's zetten daarom in op het maken van een bewuste opleidingskeuze bij het starten van een (vervolg)opleiding.

Ook wanneer jongeren aan het werk gaan spelen er een aantal barrières. Een belangrijk struikelblok is het gebrek aan werknemersvaardigheden en motivatieproblemen bij jongeren. De jongeren hebben geen arbeidsritme of weten niet hoe zij zich als werknemer behoren te gedragen. Omgekeerd hebben werkgevers soms ook een inadequaat beeld van de jongeren. Diverse regio's hebben in hun aanpak aandacht voor het wegnemen van deze barrières.

Kwetsbare jongeren

Een specifieke doelgroep in het actieplan zijn de kwetsbare jongeren. Veel regio's herkennen dat stapeling van problemen, zoals schulden, verslaving, problematische thuissituatie of justitieel verleden, voor een deel van de doelgroep een extra barrière vormt. Een groot deel van de regio's wijst deze groep aan als afzonderlijke doelgroep en zorgt er zo voor dat kwetsbare jongeren evenredig van de aanpak profiteren.

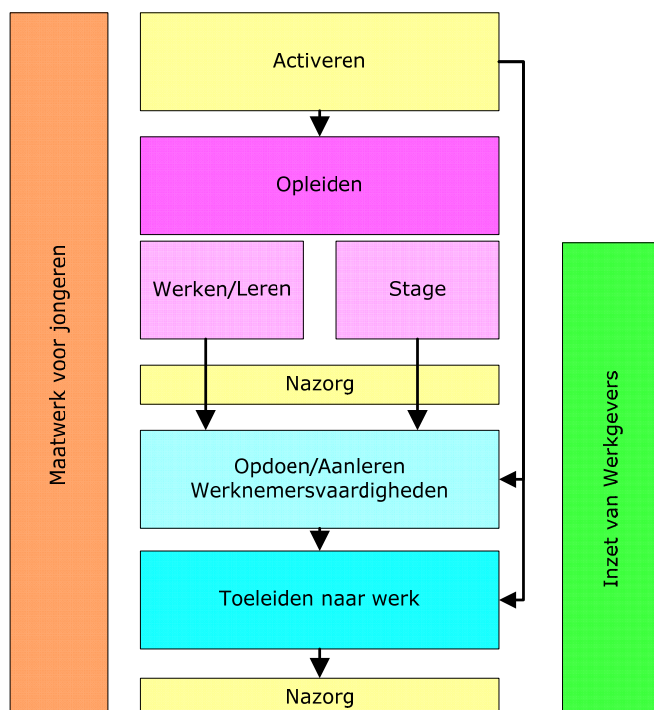
S.4 Aanpak van jeugdwerkloosheid: acties en projecten

School of werk

De meeste regio's hebben in hun actieplan een visie geformuleerd waarin ze aangeven waar voor hen de prioriteit ligt: bij preventie, langer doorleren en/of het toeleiden naar werk. In de regio's zijn in korte tijd veel projecten gestart. Dit varieert van het versterken of uitbreiden van bestaande, reguliere activiteiten, tot het opzetten van kortlopende projecten met een specifiek projectdoel. In veel regio's zijn de jongerenloketten verstevigd en er is geëxperimenteerd met innovatieve methoden.

De onderstaande figuur vat de verschillende 'stappen' samen waarop projecten zich hebben gefocust: het activeren van jongeren, het investeren in opleiden, het verlenen van nazorg na de opleiding, het versterken van werknemersvaardigheden, toeleiden naar werk en het verlenen van nazorg na het vinden van een baan.

Figuur 0.1 Stroomdiagram: activiteiten in de aanpak van jeugdwerkloosheid



Bron: Research voor Beleid

Tussen de regio's onderling is er veel variatie in de aanpak van jeugdwerkloosheid. Er zijn allerhande projecten gestart, op alle elementen van dit stroomdiagram. Doorgaans zijn deze projecten opgestart tussen september 2009 en januari 2010 en beginnen de eerste resultaten zich nu af te tekenen.

Een belangrijke eerste winst die hierbij is geboekt, is de toegenomen bewustwording bij alle betrokkenen in de keten. Jongeren maken een meer afgewogen studiekeuze en scholen en ROC's zijn zich bewust van het belang goed te informeren over beroeps- en arbeidsmarktperspectieven. Alle netwerkpartners zetten zich er voor in de jongere vast te houden totdat een duurzame arbeidsrelatie goed tot stand is gekomen. Zo leiden de contacten tussen scholen en UWV ertoe dat uitgevallen jongeren direct een alternatief aangeboden krijgen. Het UWV Werkbedrijf (via het Jongerenloket) besteedt meer aandacht aan nazorg na een plaatsing op een (leerwerk)baan. Hoewel het op dit moment te vroeg is om alle geboekte resultaten volledig in beeld te brengen, leveren de partners in de arbeidsmarktregio's over het algemeen intensieve inspanningen om te voorkomen dat er in Nederland een 'verloren generatie' ontstaat.

Een succesfactor in projecten is vaak persoonlijke aandacht voor jongeren. Een groot aantal projecten richt zich op het individueel benaderen van jongeren via persoonlijke gesprekken over studie- en beroepskeuze, op maat gemaakte traineeships of het zoeken van een leerwerkplek die aansluit bij de behoeften van de individuele jongere. In vrijwel alle regio's is het woord *maatwerk* een veelgenoemd credo. Hiermee hebben de arbeidsmarktregio's de lat voor zichzelf hoog gelegd: het behalen van generieke doelen gebeurt veelal via individuele trajecten. Het landelijk actieplan heeft gezorgd voor persoonlijke aandacht voor een groep jongeren, de impact op deze jongeren is groot. En dus zijn op allerlei plekken in Nederland jongeren geactiveerd doordat er persoonlijke contacten zijn ontstaan tussen jongeren en geëngageerde professionals, die vaak een functie van rolmodel zijn gaan vervullen.

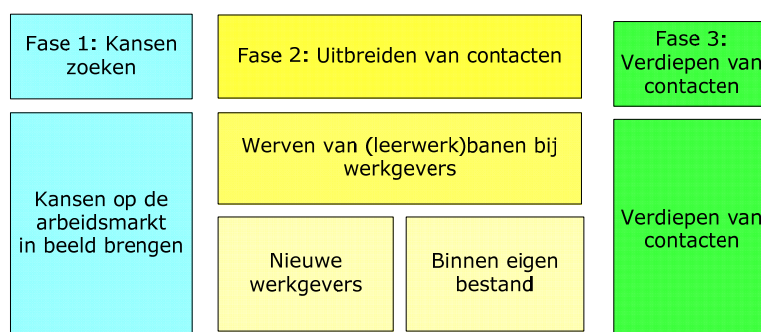
Samenwerking met de werkgevers

In de meeste regio's is er ook uitgebreid aandacht voor een werkgeversbenadering. In het ontwikkelen van een werkgeversbenadering zijn er door de regio's drie fasen te doorlopen:

- 1 Het in beeld brengen en houden van kansen op de arbeidsmarkt
- 2 Het benaderen van nieuwe werkgevers en/of het werven van meer plaatsen bij bestaande werkgeverscontacten
- 3 Het verdiepen van het contact met werkgevers.

Deze fasen zijn visueel weergegeven in onderstaand figuur.

Figuur 0.2 Elementen van een werkgeversbenadering



Bron: Research voor Beleid

Van arbeidsmarktmonitor tot paradigmawisseling

Vrijwel alle arbeidsmarktregio's hebben, in het kader van het actieplan, geïnvesteerd in het in kaart brengen van de kansen van jongeren op de regionale arbeidsmarkt. Niet zelden heeft samenwerking met Colo hier een grote toegevoegde waarde in gehad. Een groot deel van de regio's heeft ook de stap naar de tweede fase gemaakt. De samenwerkingspartners delen hun netwerken en hebben nieuwe werkgevers leren kennen. Dit heeft tot gevolg dat in een groot aantal regio's de *omvang* van de contacten met werkgevers aanzienlijk is uitgebreid.

Bij een aantal regio's is daarnaast ook de *aard* van het contact veranderd. De relaties met werkgevers zijn in deze regio's duurzamer geworden, en er is vaker sprake van tweerichtingsverkeer. In het benaderen van werkgevers heeft in een deze regio's een paradigmawisseling plaatsgevonden. De regio's zien de werkgevers niet meer als speler op afstand, maar zijn aan de onderhandelings tafel geschoven en delen de verantwoordelijkheid over de

aanpak van jeugdwerkloosheid. Daarnaast is er ook meer aandacht gekomen voor de belangen van de werkgevers. UWV en/of ROC richten zich dan niet meer sec op het werven van (leerwerk)banen bij werkgevers, maar nemen vaker de rol aan van HRM-adviseur voor de werkgevers waar zij contact mee hebben. Op die manier zijn er voor de werkgever extra voordelen te behalen.

S.5 Samenwerking

Samenwerking als randvoorwaarde

Regio's vatten het begrip samenwerking anders op. Soms heeft samenwerking betrekking op overlegstructuren, soms op intermenselijke relaties en soms op resultaten die partijen samen bereikt hebben. Bovendien blijkt het voor regio's in de gesprekken lastig om concreet te maken wat de samenwerking inhoudt. Spreekt men elkaar dagelijks op informele wijze of ziet men elkaar maandelijks bij formele overleggen? Werkt men samen aan projecten of bestaat de samenwerking uit overleg op bestuurlijk niveau? Uit dit onderzoek blijkt dat de tevredenheid over de samenwerking geen indicatie, laat staan een garantie voor succes is bij het bereiken van de doelstellingen van de actieplannen van de regio's. Het omgekeerde geldt echter wel: gebrekkige samenwerking of ontevredenheid over de samenwerking blijkt belemmerend te werken bij het bereiken van de doelstellingen. Daarmee functioneert samenwerking als een randvoorwaarde om de aanpak van jeugdwerkloosheid in de regio's van de grond te tillen.

Samenwerken als resultaat

Tegelijkertijd wordt samenwerking door de regio's ook als een belangrijk resultaat gezien. In toenemende mate zien de samenwerkingspartners leren en werken als een gedeelde verantwoordelijkheid van álle netwerkpartners. Dit vertaalt zich er concreet in dat het UWV vaker te zien is op scholen, voor het geven van loopbaanadvies of sollicitatietrainingen. Omgekeerd gaan scholen (ROC's) vaker naar de werkgevers toe, waarbij ze niet alleen stageplaatsen maar ook vacatures proberen te werven.

Samenwerken in de regio's

Dat de coördinerende gemeente hierbij de regie heeft wordt door de meeste partners als prettig ervaren. Het werken in de arbeidsmarktregio's is over het algemeen ook positief ervaren. Door over de gemeentegrenzen heen te kijken is het inzicht in de regionale arbeidsmarkt vergroot, wat de perspectieven voor jongeren heeft verbeterd. In een aantal regio's is de regio-indeling als minder goed ervaren, bijvoorbeeld doordat de arbeidsmarktregio niet synchroon loopt met de regio-indeling van ROC's of met provinciegrenzen. Het werken op regionaal niveau bevindt zich over het algemeen nog wel in een pril stadium. Dit blijkt ondermeer uit het feit dat er nog geen samenwerking *tussen* de arbeidsmarktregio's tot stand is gekomen.

S.6 Resultaten

Enthousiasme over de ondernomen activiteiten

Er is veel gebeurd in de aanpak van jeugdwerkloosheid. In de regio's zijn in korte tijd veel projecten gestart. In veel regio's zijn de jongerenloketten verstevigd, en er is geëxperimenteerd met innovatieve methoden. Een groot deel van de regio's is snel aan de slag gegaan en heeft in relatief korte tijd veel verschillende resultaten geboekt. De belangrijkste resultaten worden door de regio's zelf vaak niet primair gedefinieerd in termen van geconstateerde effecten, maar de ondernomen activiteiten worden zelf als een van de belangrijkste kwalitatieve resultaten van het actieplan gezien.

Resultaten inzet op transities

Als het gaat om de belangrijkste effecten van de inzet op transities, wordt door veel regio's allereerst gewezen op de gerealiseerde kwantitatieve resultaten. Er is sprake van meer plaatsingen bij werkgevers, er zijn meer stageplaatsen en leerwerkplekken en meer jongeren keren terug naar school. Daarnaast wordt in twee regio's 'het voorkomen van erger' expliciet genoemd: door de focus op transities is meer jeugdwerkloosheid voorkomen.

Daarnaast worden echter eveneens verschillende kwalitatieve resultaten onderscheiden. Het gaat hierbij om:

- Een sterkere focus op preventie en het voorkomen van jeugdwerkloosheid
- Meer bewustwording bij netwerkpartners en bij jongeren
- Duurzamere transities
- Verkleining van de afstand tot de arbeidsmarkt
- Voorkomen dat de afstand tot de arbeidsmarkt groter wordt: het 'fit' houden van jongeren voor de arbeidsmarkt

Resultaten die niet in cijfers te vatten zijn, maar door veel regio's niettemin worden gezien als belangrijke meerwaarde van de versterkte focus op transities, betreffen de sterkere focus op preventie en de toegenomen bewustwording bij netwerkpartners en jongeren. De sterkere focus op preventie wordt door negen regio's expliciet als resultaat benoemd. Hierbij wordt vooral gewezen op de verbeterde studiekeuze van jongeren, die ondermeer het resultaat is van voorlichtingsactiviteiten. Bij de studiekeuze wordt door jongeren beter geanticipeerd op de arbeidsmarktvooruitzichten: zij kiezen vaker voor relevante(re) opleidingsrichtingen met perspectief. Dit leidt tot een betere uitgangspositie op de arbeidsmarkt en een verminderde kans op werkloosheid, omdat jongeren vaker worden opgeleid voor sectoren waarin ook werk is.

Een belangrijk resultaat dat in vier regio's benoemd is, betreft de duurzaamheid van de transities. Jongeren worden duurzamer geplaatst, doordat er meer begeleiding is op school er door het toegenomen overleg met werkgevers bij problemen is voorkomen dat jongeren ontslagen werden en er in het algemeen meer sprake is van nazorg wanneer jongeren eenmaal geplaatst zijn.

Tot slot worden enkele resultaten onderscheiden die op dit moment nog niet in de cijfers tot uitdrukking komen, maar dit op termijn mogelijk wel zullen doen. Zo merken vier regio's op dat de activiteiten ertoe geleid hebben dat de afstand van jongeren tot de arbeidsmarkt minder groot is geworden. Er zijn voorbereidende stappen gezet om jongeren

weer aan het werk te krijgen. Jongeren zijn zelfstandiger, weerbaarder, hebben meer eigenwaarde en beschikken over betere werknemersvaardigheden, waardoor zij belangrijke stappen op de participatieladder hebben gezet. Drie regio's zien daarnaast ook het fit houden van jongeren voor de arbeidsmarkt als belangrijk resultaat. Door jongeren die klaar zijn voor werk, maar momenteel geen werk kunnen vinden op te vangen is bijvoorbeeld voorkomen dat de afstand van jongeren tot de arbeidsmarkt wordt vergroot, waardoor zij straks als de economie weer aantrekt gemakkelijker kunnen uitstromen naar werk. Op deze manier worden jongeren actief en mobiel gehouden.

Resultaten werkgeversbenadering

Ook in het kader van de werkgeversbenadering worden in eerste instantie met name kwantitatieve resultaten benoemd. Zo wordt erop gewezen dat de werkgeversbenadering heeft geleid tot meer banen en resulteert in meer stageplaatsen en leerwerkplekken.

Daarnaast worden echter verschillende resultaten genoemd die niet altijd op kortere termijn leiden tot meer banen of stageplaatsen, maar mogelijk op langere termijn wel:

- Meer betrokkenheid werkgevers: werkgevers als partner
- Groter netwerk van werkgevers
- Duurzamer relaties met werkgevers
- Kansen op de arbeidsmarkt beter in beeld
- Efficiënte en eenduidige benadering van werkgevers

Het meest genoemde kwalitatieve resultaat van de activiteiten op het gebied van werkgeversbenadering, betreft de grotere betrokkenheid van werkgevers. Dit aspect wordt door tien regio's expliciet benoemd. Er is sprake van een groter gevoel van urgentie onder werkgevers – zij zijn zich vaker bewust van de problematiek –, werkgevers zijn meer maatschappelijk verantwoord bezig, voelen zich meer verantwoordelijk voor het aan het werk houden van jongeren en stellen zich daardoor vaker op als partner bij de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Het is in het algemeen merkbaar dat werkgevers door de inspanningen vanuit het actieplan meer betrokken zijn.

Tevredenheid resultaten

Regio's zijn overwegend tevreden met de geboekte resultaten: vrijwel alle regio's geven aan dat de resultaten overeenkomen met de verwachtingen die hierover vooraf bestonden, of deze tenminste benaderen. Ook is men in vrijwel alle regio's tevreden over de hoeveelheid projecten en voorzieningen die in het kader van het actieplan zijn opgesteld: er is in korte tijd veel gebeurd. Verschillende regio's tekenen hierbij aan dat dit echter niet betekent dat men er al is. Het feit dat er nog altijd sprake is van werkloosheid onder jongeren uit de regio, leidt binnen meerdere regio's tot een instelling die gekenmerkt wordt door 'nog meer willen', 'het kan altijd beter' en 'niet de neiging hebben achterover te leunen'. Zolang er nog steeds werkzoekende jongeren zijn, is men voorzichtig te spreken van een succes. Hoewel men in deze regio's relatief tevreden is over de resultaten die tot nu toe zijn gerealiseerd – doelstellingen en ambities zijn over het algemeen gerealiseerd – wordt de lat hier vaak hoog gelegd: zolang er nog jongeren zijn die geen werk of scholing hebben, kunnen ambities altijd naar boven worden bijgesteld.

Versterken regionaal organiserend vermogen

Tegelijkertijd heeft het actieplan het regionaal organiserend vermogen versterkt. In regio's waar nog geen structurele samenwerkingsstructuur bestond is deze van de grond getild. De regio's die al gewend waren met elkaar om de tafel te zitten hebben de samenwerking uitgebouwd. Het Actieplan Jeugdwerkloosheid blijkt zeer geschikt te zijn geweest als vehikel voor het versterken van dit organiserend regionale vermogen. Immers, door het actieplan zijn de samenwerkingspartners vrijwel direct met elkaar aan de slag gegaan, waardoor de samenwerking in korte tijd gestalte kreeg op zowel bestuurlijk als uitvoerend niveau.

Verwachtingen voor de toekomst

Er is bij de regio's een grote wil om door te gaan na afloop van het Actieplan Jeugdwerkloosheid. In het algemeen verwachten de regio's dat samenwerking op één of andere manier voortgezet wordt. Samenwerking lijkt daarmee het belangrijkste duurzame resultaat. Ondanks het enthousiasme van regio's over voortzetting van de samenwerking hebben maar weinig regio's uitgesproken ideeën over de structuur waarin de partijen zullen samenwerken. Door het ontbreken van vastomlijnde plannen voor voortzetting van de samenwerking is er een zeker risico dat de samenwerking, ondanks het enthousiasme, in werkelijkheid zal ophouden. Dit zal vooral afhangen van de aanwezigheid van actieve, bestaande overlegstructuren. Regio's die gebruik maken van een RPA of PAO als overlegstructuur blijven elkaar in dat verband ontmoeten, ook nadat het Actieplan Jeugdwerkloosheid is opgehouden. Regio's waarin een min of meer slapende RPA of PAO aanwezig is, verwachten dat die overlegstructuren nieuw leven ingeblazen kan worden.

1 Inleiding

1.1 Beleidscontext

Omdat het kabinet wil voorkomen dat jongeren langdurig aan de kant staan, is in mei 2009 het Landelijk Actieplan Jeugdwerkloosheid opgesteld. Dit Actieplan moet door de betrokken partijen in de regio's uitgevoerd worden. Voor alle maatregelen om de jeugdwerkloosheid tegen te gaan stelt het kabinet €250 miljoen beschikbaar, uitgesmeerd over de jaren 2009, 2010 en 2011. Hiervan is ruim de helft (€ 153 miljoen) bestemd voor de uitvoering van beleid in de regio's.

In september 2009 is door staatssecretaris Klijnsma met de dertig door SZW beoogde regio's een convenant afgesloten. De basis van deze convenanten vormen de regionale actieplannen jeugdwerkloosheid 2009. Door het Ministerie van SZW is vanaf het begin een duidelijke trekkersrol toebedeeld aan de colleges van B&W van de gemeenten waar zich een Werkpleinplusvestiging van UWV bevindt. Eén van de redenen waarom regionaal arbeidsmarktbeleid soms moeizaam van de grond komt, is immers dat er geen automatische trekker is van de regionale samenwerking.

Het Ministerie van SZW heeft zowel Regioplan Beleidsonderzoek als Research voor Beleid gevraagd onderzoek uit te voeren naar de resultaten van het actieplan jeugdwerkloosheid die lastig in cijfers uit te drukken zijn. Dit onderzoek dient als achtergrond bij de cijfers uit de tertaalrapportage over het eerste tertaal van 2010 en de bijpassende CBS-cijfers. Daarbij gaat het er bovendien om inzicht te verkrijgen in de knelpunten en succesfactoren die de samenwerkingspartners in de regio's ervaren. Het onderhavige onderzoek geeft dus een beeld van hoe de gespreksdeelnemers (de samenwerkingspartners in de regio's) aankijken tegen de geboekte resultaten, knelpunten en succesfactoren.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Dit onderzoek dient als aanvulling en toelichting bij de cijfers die de dertig regio's juni 2010 aan het Ministerie van SZW aanleveren over de voortgang in het eerste kwartaal van 2010. Het is de bedoeling dat het Ministerie van SZW zelf de informatie uit de scan en de kwantitatieve informatie uit de regionale voortgangsrapportages koppelt in een rapportage aan de Tweede Kamer.

De drie hoofdvragen van dit onderzoek zijn:

- Tot welke resultaten hebben de convenanten geleid in het eerste tertaal van 2010, behalve plaatsing van jongeren op werk/stage/leerwerkplek die lastig in cijfers uit te drukken zijn? Denk hierbij bijvoorbeeld aan het terugleiden van jongeren naar een opleiding, anders dan BOL of BBL. Maar denk bijvoorbeeld ook aan het zetten van stappen op de participatieladder, waarbij uitstroom naar werk, leerwerkbaan of stage nog niet is gerealiseerd, maar jongeren wel een eerste stap hebben gezet richting arbeidsmarkt.

- Welke knelpunten en succesfactoren kwamen de regiogemeenten en andere partijen (werkgevers, ROC's, UWV en Colo) tegen bij het bewerkstelligen van plaatsing op jongeren?
- Hoe verliep de samenwerking tussen de verschillende regionale en sectorale partijen die actief zijn op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt? Waar is men tevreden over en wat zijn de verbeterpunten?

1.3 Verantwoording van het onderzoek

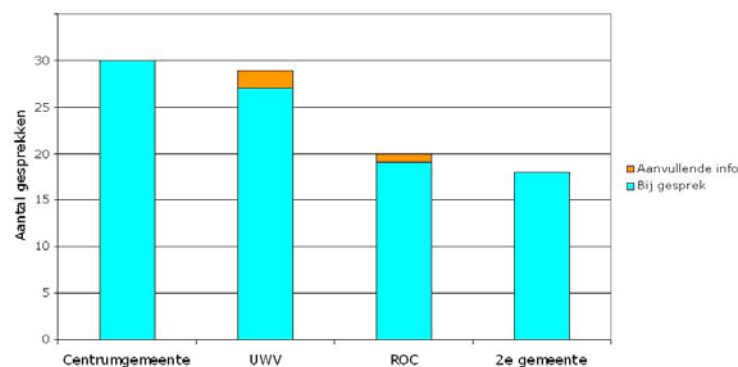
Het onderzoek is uitgevoerd door middel van groepsgesprekken met de samenwerkende partijen in de dertig regio's. Voor deze methode is gekozen met het oog op de korte doorlooptijd van de dataverzameling (medio juni tot en met eind juli) en het voordeel dat alle partijen op een efficiënte wijze input kunnen leveren.

Bij de groepsgesprekken zijn de volgende organisaties uitgenodigd:

- Regionale projectleider jeugdwerkloosheid die verantwoordelijk is voor de coördinatie en voortgang in het eerste tertaal van 2010
- De vestigingsmanager van de Werkpleinplusvestiging
- Vertegenwoordigers van de overige gemeenten in de regio
- Vertegenwoordigers van de ROC's
- Vertegenwoordiger van Colo.

De gesprekken zijn uitgevoerd op locatie in de regio zelf en duurden gemiddeld anderhalf tot twee uur. Voorafgaand aan de groepsgesprekken is informatie op hoofdlijnen ingewonnen bij de belangrijkste partijen. Dit zijn: de coördinerende gemeente, UWV en het ROC. Dit is gedaan door een korte open vragenlijst te laten invullen. De gesprekken zijn uitgevoerd in de vakantieperiode, de maanden juni en juli, en moesten op korte termijn worden gepland. Dit had tot gevolg dat het niet altijd is gelukt om alle uitgenodigde organisaties om tafel te krijgen. Soms ontbrak daardoor een partij. Wanneer het groepsgesprek daar aanleiding toe gaf is in enkele gevallen besloten een ontbrekende gesprekspartner na te bellen om een zo betrouwbaar mogelijk beeld te vormen van het verloop van de regionale aanpak. Concreet is er tweemaal telefonisch informatie ingewonnen bij een UWV en éénmaal bij een ROC. Dit is samengevat in onderstaande figuur.

Figuur 1.1 Aanwezigheid partijen bij groepsgesprek



Er is bij ieder gesprek, naast de gespreksleider, een notulist mee geweest die het verslag heeft gemaakt. Dit verslag is direct na afloop van het gesprek uitgewerkt en bekeken door de betreffende gespreksleider. Na akkoord van de gespreksleider is het verslag teruggekoppeld aan de regionale projectleider, deze heeft feitelijke onjuistheden gecorrigeerd. Er is gewerkt met een vooraf vastgelegd format.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat groepsgesprekken in korte tijd een goed beeld geven van de hoofdlijnen van de werkwijze en resultaten van de regio's. De keerzijde hiervan is dat details binnen een tijdsbestek van twee uur minder goed boven tafel komen. Groepsgesprekken zijn daarmee een toereikend instrument om een totaalbeeld te krijgen van de stand van zaken in de dertig regio's tezamen, maar minder geschikt om een gedetailleerd beeld te krijgen per regio. Bovendien bleek tijdens het onderzoek dat veel gesprekspartners op een tamelijk abstracte wijze over de materie spraken, ook als de onderzoekers doorvroegen naar concrete voorbeelden. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de meeste gesprekspartners op bestuurlijk of ambtelijk niveau betrokken zijn bij jeugdwerkloosheid en een minder goed inzicht hebben in de uitvoeringspraktijk.

Een tweede kanttekening bij de onderzoeksopzet betreft de dynamiek in de groepsgesprekken. De gesprekken werden in de meeste gevallen door zowel de deelnemers als de onderzoekers als prettig, open en informatief ervaren. Toch is niet uit te sluiten dat partijen in een groepsgesprek waarschijnlijk niet zo kritisch zijn over de andere partijen in de regionale samenwerking, omdat men immers nog met elkaar door moet. De gespreksleider heeft daarom zoveel mogelijk een sfeer van openheid gecreëerd en het als vanzelfsprekend geïntroduceerd dat samenwerking niet altijd makkelijk is en dat er op dit punt altijd verbeterpunten zijn te benoemen, waar de regio wellicht zelf ook wat van kan leren.

1.4 Leeswijzer

Voordat we in dit rapport ingaan op de behaalde kwalitatieve resultaten is het van belang dat de lezer zich het volgende realiseert. De achtergrond en uitgangssituatie van de regio's verschilde, evenals de mate waarin men voortvarend van start ging. Het tweede hoofdstuk besteedt hier aandacht aan. Hoofdstuk drie geeft een beeld van de doelgroepen die de regio's identificeren. Het vierde hoofdstuk gaat in op de acties. Hoofdstuk vijf besteedt aandacht aan samenwerking als resultaat van de actieplannen. In het zesde hoofdstuk staan ten slotte de resultaten en de duurzaamheid daarvan centraal.

2 Achtergrond

Alvorens in de volgende hoofdstukken in te gaan op de ondernomen acties en resultaten van de actieplannen, beschrijft dit hoofdstuk de achtergrond waartegen de actieplannen zijn ontwikkeld en de acties worden uitgevoerd. Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op de context waarbinnen de actieplannen tot stand zijn gekomen (paragraaf 2.1) de organisatiestructuur voor de ontwikkeling en uitvoering van de actieplannen (paragraaf 2.2) en de gekozen uitvoeringsstrategie van de actieplannen (paragraaf 2.3).

2.1 Context

Om de ondernomen acties en resultaten van de actieplannen in perspectief te kunnen plaatsen, is het van belang de context waarbinnen de actieplannen tot stand zijn gekomen te beschrijven. Deze regionale context is van invloed op de wijze waarop de actieplannen zijn opgezet en uitgevoerd. Uit de gesprekken blijkt dat hierbij in elk geval twee factoren van belang zijn. Het gaat hierbij enerzijds om de situatie in een regio op het gebied van jeugdwerkloosheid: hoe acuut was en is het (gepercipieerde) werkloosheidsprobleem onder jongeren en om wat voor jongeren gaat het hier? Daarbij speelt ook het bestaande beleid rondom jeugdwerkloosheid in een regio: wordt het actieplan gezien als startpunt van het regionale jeugdwerkloosheidsbeleid, of vormt het actieplan een aanvulling of verdieping van het bestaande beleid? Beide factoren zijn mede bepalend voor de gekozen uitvoeringsstrategie en organisatiestructuur van de actieplannen.

2.1.1 Situatie in de regio's

Aard problematiek

Een aantal regio's geeft aan dat onder jongeren uit de regio specifieke problemen spelen waarmee in de actieplannen rekening dient te worden gehouden. Dit heeft soms te maken met economische ontwikkeling: in een krimpregio spelen heel andere problemen dan in een groeiregio. Ook is er een regio waarin er geen instellingen zijn voor HBO en universiteit. Deze regio kent daardoor een hoger aandeel lager opgeleiden dan andere regio's. Met name in de regio's rond grote steden ziet men dat jeugdwerkloosheid een zeer gemiddelde groep van diverse pluimage treft, met variërende problematiek en achtergrondkenmerken. De regionale actieplannen spelen op de regiospecifieke problematiek in. Dat betekent maatwerk en creativiteit bij de regionale invulling van de actieplannen.

Niettemin blijkt uit de gesprekken dat ten aanzien van jeugdige werklozen verschillende kenmerken te identificeren zijn die voor vrijwel alle regio's algemeen geldend zijn. Veelal worden werkloze jongeren uit de verschillende regio's geconfronteerd met dezelfde typen barrières die participatie in de weg staan. Een veel genoemde barrière die in vrijwel elke regio genoemd wordt, betreft die van het ontbreken van een startkwalificatie of het hebben van een laag opleidingsniveau. Het grote merendeel van de kwetsbare werkloze jongeren beschikt niet over een startkwalificatie en/of is laagopgeleid. Binnen een arbeidsmarkt waarin de toegangseisen die werkgevers stellen voortdurend toenemen, hebben deze jongeren een zeer kwetsbare positie. In een situatie van economische neergang leidt het ont-

breken van een startkwalificatie er bovendien toe dat deze jongeren als eerste op straat komen te staan en moeilijker aan een baan te helpen zijn. Het relatieve belang van deze barrière betekent dat verschillende regio's ervoor kiezen met het actieplan sterk in te zetten op de transities langer op school blijven en terug naar school (zie ook hoofdstuk 4).

Ook verkeerde opleidingskeuzes, met als gevolg schooluitval en/of een beperkte aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt vormen een veelgenoemde barrière. Hierbij speelt mee dat jongeren vaak kiezen voor populaire opleidingen waarin nauwelijks werk te vinden is, en minder geneigd zijn te kiezen voor sectoren waar de werkgelegenheid (nog) goed is. De voorlichting op de ROC's op dit gebied laat vaak te wensen over. Ook hier dient met de actieplannen op te worden ingezet. Daarnaast signaleren de regio's een gebrek aan werkneemersvaardigheden bij jongeren en motivatieproblemen onder werkloze jongeren. Ook dit zijn barrières die de aansluiting op de arbeidsmarkt bemoeilijken. Tenslotte zorgt een stapeling van problemen, zoals schulden, verslaving en een problematische thuissituatie (multiproblemen) voor een deel van de doelgroep voor een grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Omvang problematiek

De mate waarin de aard en omvang van jeugdwerkloosheid binnen regio's als problematisch wordt ervaren, varieert sterk tussen de verschillende regio's. Hoewel dit onderwerp niet in alle groepsgesprekken aan de orde is geweest, geeft een aantal regio's aan dat jeugdwerkloosheid voor het uitbreken van de crisis niet als al te groot probleem werd gezien. Hiervoor bestaan verschillende oorzaken:

- In een enkele regio waren de effecten van de crisis nog niet voelbaar ten tijde dat het regionale actieplan werd geschreven, waardoor de jeugdwerkloosheid marginaal was.
- Andere regio's zijn van nature relatief welvarend of hebben om andere redenen weinig jongeren kent met een complexe problematiek.
- Tot slot komt het een enkele keer voor bij een regio dat er vóór de inwerkingtreding van het actieplan nauwelijks jongeren in de bestanden van de gemeente en UWV bekend waren.

Andere regio's geven daarentegen aan dat er sprake is van acute problematiek omdat het aantal werkloze jongeren in de regio zeer groot is. Dit is met name het geval in regio's waarin één van de vier grote steden vertegenwoordigd zijn. Ook in de regio's met relatief veel plattelandsgebieden komt het voor dat de groep kwetsbare jongeren groot is.

2.1.2 Aansluiting op regulier beleid: actieplan als start of aanvulling

De uitgangspositie van de regio's is hiermee verschillend. Hoewel vrijwel alle regio's gezien het huidige economisch tij overtuigd zijn van het belang van een specifieke focus op jongeren in het werkloosheidsbeleid, varieert de mate waarin binnen regio's reeds een focus op jongeren bestond. Dit heeft gevolgen voor de manier waarop de actieplannen zijn opgezet en ingericht. Een belangrijk aspect hierbij betreft de mate waarin het actieplan aansluit op het reguliere beleid. Bestond er al regulier beleid voor jongeren voordat het actieplan opgesteld werd?

Startpunt voor samenwerking

In regio's waar dit niet het geval was, fungeert het actieplan veelal als startpunt van het (regionale) beleid rondom jeugdwerkloosheid. In regio's waar al werd samengewerkt, vormt het actieplan vaak een aanvulling op of verdieping van het bestaande beleid. Dit onderwerp is niet in alle gesprekken expliciet aan de orde is geweest, waardoor er geen betrouwbare indicatie gegeven kan worden van de verhouding tussen het aantal regio's waarvoor het actieplan een startpunt dan wel een aanvulling is geweest. Desalniettemin lijkt het actieplan in het merendeel van de regio's vooral een aanvulling op bestaande samenwerking en bestaand beleid rondom re-integratie: verschillende regio's geven aan dat de resultaten van het actieplan dan ook in dit licht moeten worden gezien.

Aanvulling op bestaand beleid

Of de actieplannen hebben gefungeerd als startpunt of juist als aanvulling op bestaand beleid is vaak bepalend geweest voor de opzet en praktische uitvoering van de actieplannen. De polen van dit continuüm bepalen in belangrijke mate de focus van de actieplannen en de specifieke acties die daarbinnen worden ontplooid. In regio's waar de actieplannen als het startpunt van het beleid worden gezien wordt veelal sterker ingezet op het creëren van basisvoorzieningen en het opzetten van samenwerkingsstructuren. In regio's waar de actieplannen fungeren als aanvulling op bestaand beleid wordt vaak juist meer gefocust op project- en instrumentontwikkeling en het uitproberen van nieuwe aanpakken. In onderstaand kader is hiervan een illustratie gegeven.

Voorbeeld: startpunt of aanvulling

Soms geldt het actieplan uitdrukkelijk als startpunt van brede regionale samenwerking op het gebied van jongeren. In een regio waar dit het geval was, is in de eerste maanden van de uitvoering van het actieplan vooral aandacht besteed aan het opzetten van samenwerkingsstructuren en basisvoorzieningen. Zo is de samenwerking tussen UWV en gemeenten gestroomlijnd en is de samenwerking met cruciale netwerkpartners als werkgevers en de kenniscentra (Colo) opgepakt. Dit vereiste de nodige investeringen en het heeft dan ook even geduurd voordat deze verbindingen gelegd waren en het netwerk goed ging draaien. Daarnaast is ervoor gekozen een groot deel van de middelen uit het Actieplan te gebruiken voor het opzetten van een jongerenloket bij het Werkplein. In deze regio bestond een dergelijke basisvoorziening voor jongeren nog niet. De projectgroep is nu bezig met het opzetten van meer en andere projecten.

In een andere regio was er al sprake van regionaal beleid rondom jeugdwerkloosheid. Het Platform Onderwijs Arbeidsmarkt (POA), waarin overheid, bedrijfsleven en onderwijs vertegenwoordigd zijn, biedt hier een bestaande samenwerkingsstructuur en een basis voor gedeeld regionaal beleid rondom jongeren. In het kader van het actieplan is daarom ingezet op de ontwikkeling en uitvoering van nieuwe en vernieuwende projecten, bijvoorbeeld een project gericht op de beeldvorming van jongeren over bepaalde sectoren en een project waarin jongeren met een opleiding via detacheringen veel verschillende werkervaring opdoen. Het actieplan wordt gezien als een manier om nieuwe projecten uit te testen en biedt zo een basis om te zien wat werkt en welke werkzame aspecten en elementen kunnen worden opgenomen in het reguliere beleid.

Aanvulling op samenwerking op andere terreinen

In een aantal regio's werkten de netwerkpartners al samen op andere beleidsterreinen, en is deze samenwerking met de komst van het actieplan uitgebreid naar het thema jeugdwerkloosheid. Er bestond in deze gevallen nog nauwelijks gezamenlijk beleid ten aanzien van jongeren, maar bij de ontwikkeling hiervan kon wel worden voortgeborduurd op bestaande samenwerkingsstructuren.

2.2 Organisatiestructuur

Naast de context is ook de gehanteerde organisatiestructuur voor de ontwikkeling en uitvoering van de actieplannen richtinggevend bij de wijze waarop de actieplannen in de praktijk gestalte krijgen. Belangrijke aspecten hierbij zijn de gekozen samenwerkingsstructuur, de bestuurlijke verankering van het actieplan, de wijze waarop de projectleiding wordt vormgegeven en de wijze van financiering. We bespreken deze achtereenvolgende aspecten in deze paragraaf.

2.2.1 Samenwerkingsstructuur

Een belangrijk aspect van de organisatiestructuur is de manier waarop de samenwerking tussen de verschillende partners is vormgegeven. De regio's hebben hiervoor verschillende overlegstructuren in het leven geroepen.

Projectgroep

Alle regio's kennen in het kader van het actieplan een projectgroep waarin betrokkenen op ambtelijk of beleidsmatig niveau vertegenwoordigd zijn. De precieze invulling van de rol van deze projectgroep varieert. Bij het merendeel van de regio's heeft de projectgroep een sterk sturende en regisserende rol. Op dit niveau worden de plannen ontwikkeld en vastgesteld en worden de acties vormgegeven. In andere regio's is gekozen voor een meer faciliterende rol voor de projectgroep, waarbij het initiatief voor de invulling van het actieplan meer aan het uitvoeringsniveau wordt gelaten (zie ook paragraaf 2.3.2).

Ook de samenstelling van de projectgroep en de betrokken partners varieert. In veel gevallen zijn in de projectgroep partners van overheid (gemeenten en UWV), onderwijs (ROC's) en Colo vertegenwoordigd. In een aantal gevallen zijn ook werkgevers vertegenwoordigd middels een afvaardiging van één van de werkgeversorganisaties of door aanwezigheid van de Kamer van Koophandel.

Opvallend is dat een aantal regio's ervoor kiest de ROC's niet in de projectgroep te laten vertegenwoordigen. Een reden hiervoor kan zijn dat de rol van de ROC's door de overige samenwerkingspartners wordt gezien als die van uitvoerder. Hiermee ontbreekt dan de noodzaak de ROC's te vertegenwoordigen in de projectgroep. Het gevolg van deze keuze is dat ROC's in het kader van het actieplan weinig beslissingsbevoegdheid hebben. Zij worden vooral in de uitvoeringsfase bij het actieplan betrokken, hoewel zij in het kader van specifieke projecten 'soms wel mogen meedenken'.

Andere regio's kiezen er juist voor de projectgroep breder op te zetten en hierbij ook uitvoerende netwerkpartners te betrekken. In de projectgroep zijn dan ook trajectaanbieders vertegenwoordigd die op deze manier nadrukkelijk de kans krijgen mee te denken en beslissen over de invulling van het actieplan.

Stuurgroep

Een aantal regio's werkt in aanvulling op een projectgroep met een stuurgroep op bestuurlijk niveau. Omdat dit thema niet in alle gesprekken aan de orde is geweest is niet duidelijk om hoeveel regio's het hier gaat. Een stuurgroep staat in vergelijking met een projectgroep op grotere afstand van de uitvoering en komt minder vaak bijeen. De voornaamste taak van een stuurgroep is het op hoofdlijnen vaststellen van de beslissingen die door de projectgroep zijn genomen en het bewerkstelligen van bestuurlijk draagvlak voor deze besluiten. Een stuurgroep bestaat vaak uit de betrokken wethouders van de gemeenten uit de regio. In een aantal gevallen zijn ook vestigingsmanagers van de Werkpleinen en bestuurders van de andere partners betrokken.

2.2.2 Bestuurlijke verankering

Veel regio's noemen de bestuurlijke verankering van een draagvlak voor de actieplannen als belangrijke voorwaarde voor een goede uitvoering. Wanneer verankering en draagvlak van het actieplan ontbreekt, kan de politiek (wethouders en gemeenteraden) de samenwerking erg lastig maken. Op politiek niveau is het besef van de meerwaarde van regionale samenwerking niet altijd automatisch aanwezig. Ook met het oog op de duurzaamheid en de borging van de plannen na afloop van de convenantperiode is bestuurlijk draagvlak van belang: dit is de enige manier om ervoor te zorgen dat ook in de toekomst voldoende middelen beschikbaar zijn om de samenwerking en het beleid rondom jeugdwerkloosheid te continueren.

Het opzetten van een samenwerkingsstructuur op bestuurlijk niveau (bijvoorbeeld in de vorm van bovengenoemde stuurgroepen) wordt door verschillende regio's genoemd als eigend middel om draagvlak te creëren en de plannen bestuurlijk te verankeren. Bestuurders krijgen zo de kans op hoofdlijnen beslissingen vast te stellen en te fiatteren en zijn daardoor mede verantwoordelijk voor de invulling van het actieplan.

Ook wanneer een dergelijke stuurgroep ontbreekt, wordt vaak gezocht naar de goedkeuring van de betrokken wethouder(s). Door de Actieplannen ter goedkeuring voor te leggen wordt voorwaardenscheppend gewerkt: wethouders en andere bestuurders krijgen zo de kans de randvoorwaarden voor de opzet en uitvoering van het actieplan te beïnvloeden.

In een aantal regio's wordt zeer actief op het verkrijgen én vasthouden van bestuurlijk draagvlak ingezet, bijvoorbeeld door na de gemeenteraadsverkiezingen bij de nieuwe wethouders langs te gaan om vast te stellen of er nog commitment was in de nieuwe colleges. In één regio zijn de wethouders zelf actief in het vasthouden van de verankering. Hier hebben de wethouders onderling afspraken gemaakt en gezamenlijk het actieplan ondertekend. De wethouder van de centrumgemeente stuurt gedurende de looptijd van het actieplan regelmatig een update over de voortgang naar de wethouders in de subregio's en gemeenten. Eind 2009 heeft de centrumgemeente bovendien nog een werktop over Jeugdwerkloosheid georganiseerd voor alle bestuurders.

2.2.3 Projectleiding

Mate van vrijstelling projectleider

Binnen alle regio's is een projectleider aangesteld, die vaak fungeert als voorzitter van de projectgroep en verantwoordelijk is voor de voortgang van de uitvoering van de actieplannen. Door veel regio's wordt de aanwezigheid van een sterke projectleider genoemd als cruciale succesfactor voor het slagen van het actieplan. Een sterke en doortastende projectleider is in staat verschillende partijen bij elkaar te brengen, weerstanden te neutraliseren en noodzakelijke veranderingen 'door te drukken'.

Een voorwaarde om daadkrachtig te kunnen opereren is dat de projectleider in elk geval gedeeltelijk ten behoeve van het actieplan is vrijgesteld. In veel regio's is er sprake van zo'n een gedeeltelijke vrijstelling. Een (gedeeltelijk) vrijgestelde projectleider wordt door diverse regio's genoemd als een succesfactor. Omdat dit thema niet in alle gesprekken aan de orde is geweest, is niet duidelijk om hoeveel regio's het hier precies gaat.

Wanneer een projectleider niet over voldoende tijd beschikt, kan dit tot knelpunten in de uitvoering van het actieplan leiden. Het kan de projectleider dan aan de tijd ontbreken die nodig is om de samenwerkingsprocessen goed te volgen en hierin bij te sturen. Het belang van een (gedeeltelijk) vrijgestelde projectleider varieert echter met de specifieke invulling van de rol van de projectgroep (zie ook paragraaf 2.2.1). In regio's waar de rol van de projectgroep zich beperkt tot het ondersteunen en bij elkaar brengen van partners, terwijl het initiatief voor de invulling van het actieplan aan andere partijen wordt overgelaten, wordt het belang van een sterke projectleider minder sterk gevoeld. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer een projectleider een projectgroep voorziet die een faciliterende rol vervult.

Het werken met een daadkrachtige, grotendeels vrijgestelde projectleider heeft ook een keerzijde. Een te sterke afhankelijkheid van een vrijgestelde sterke projectleider vormt voor een goede uitvoering van het actieplan tevens een potentieel gevaar als het gaat om duurzaamheid en borging van de actieplannen. Immers, op dit moment is er vanuit de actieplannen budget om een projectleider vrij te stellen, maar het is de vraag in hoeverre deze ruimte na afloop van de convenantperiode nog steeds aanwezig is. "We weten niet of het dan nog wel goed gaat", wordt in één van de regio's opgemerkt.

Een enkele regio kiest ervoor een externe projectleider in te schakelen. Dit kan prettig zijn, bijvoorbeeld wanneer er geen ervaren manager in de projectgroep aanwezig is of wanneer de partijen niet eenvoudig op één lijn te krijgen zijn. Wanneer sprake is van een externe projectleider of – coördinator is het risico van onvoldoende waarborging van de actieplannen echter versterkt aanwezig.

Achtergrond projectleider

In het merendeel van de regio's is de projectleider afkomstig uit het beleidsveld van gemeenten of UWV Werkbedrijf. Vaak gaat het hierbij om een (afdelings)hoofd sociale zaken of een beleidsmedewerker. Ook wanneer er een extern projectleider is aangetrokken, gaat het doorgaans om een projectleider die goed is ingevoerd in het beleidsveld van gemeenten en UWV. In één regio is er een duidelijke uitzondering op deze beleidsmatige achtergrond van de projectleider. Onderstaand kader beschrijft de hier gehanteerde strategie.

Voorbeeld: ondernemer als projectleider

In één regio is er bewust voor gekozen een ondernemer als projectleider aan te stellen. Betrokkenen zien dit als belangrijke succesfactor voor een effectieve uitvoering van het actieplan, omdat de projectleider hiermee een directe verbinding heeft met het bedrijfsleven. De projectleider spreekt de taal van de ondernemers, weet hoe ondernemers werken en hoe ondernemers gemotiveerd kunnen worden jongeren aan te nemen. Dit biedt een belangrijke meerwaarde bij het benaderen van werkgevers en heeft al tot concrete resultaten geleid: waar het andere partijen niet lukte bij een grote werkgever in de regio werkplekken voor jongeren te creëren, lukte dit de projectleider wel. Het is volgens de betrokken partners een pré deze kennis van hoe het bedrijfsleven werkt en de specifieke problemen waar werkgevers tegenaan lopen in huis te hebben.

2.2.4 Financiering

Een laatste belangrijk aspect van de organisatiestructuur betreft de wijze waarop de financiële middelen in de regio over de verschillende partners en acties zijn verdeeld.

Centrale of decentrale wijze van financiering

Regio's hanteren hiervoor verschillende strategieën. Het gaat hierbij enerzijds om een keuze tussen een decentrale of centrale wijze van beheer en toewijzing van middelen of een combinatie van beide vormen.

Bij een decentrale wijze van beheer en toewijzing worden de middelen over de gemeenten, subregio's en/of partners verdeeld en staat het deze partners vrij de middelen naar eigen inzicht te besteden. Dit houdt in dat deze afzonderlijke partners een grote mate van beslissingsbevoegdheid hebben als het gaat om de projecten en acties die zij met de middelen uit het actieplan willen opzetten en financieren: elke gemeente of samenwerkingspartner heeft een eigen budget om in te zetten op eigen acties en projecten. Over het algemeen wordt wel gewerkt vanuit een regionale visie.

Bij een centrale financieringswijze worden de middelen op het niveau van de regio beheerd en centraal aan projecten en acties toegewezen. Dit betekent dat op regioniveau in gezamenlijk overleg wordt bepaald welke projecten en acties worden opgezet en vanuit de gelden van het actieplan worden gefinancierd. Vaak heeft de projectgroep hierin een sterk sturende en beslissende rol.

Daarnaast komen ook combinaties van beide strategieën voor, waarbij een deel van het budget wordt gereserveerd ten behoeve van acties en projecten voor de hele regio en de centrale projectorganisatie en het resterende geld wordt verdeeld over de subregio's en/of partners.

Verdeelsleutel: projecten of omvang van de doelgroep

Als het gaat om de financiering is ook de gehanteerde verdeelsleutel van belang: op basis waarvan vindt de verdeling van middelen plaats? Hoe wordt bepaald hoeveel geld aan de verschillende acties gealloceerd wordt? De regio's hanteren hiervoor twee strategieën: ofwel vindt verdeling plaats op projectbasis, ofwel worden de middelen verdeeld naar rato van de doelgroep.

Verdeling op projectbasis

Bij een verdeelsleutel op projectbasis vormen de projectvoorstellen het uitgangspunt. Per project of actie wordt bekeken hoeveel geld hiervoor nodig is. Op basis van de verwachte kosten en baten wordt dan bepaald welk deel van de middelen voor een project of actie wordt ingezet. In een enkel geval wordt de financiering binnen de projecten hoofdelijk vastgesteld (de zogenoemde 'koppenfinanciering'). Al het geld dat besteed wordt, moet hierbij herleidbaar zijn naar concrete personen. Projecten en acties die het grootste aantal jongeren bereiken, ontvangen zo de meeste financiering. In andere regio's wordt hier bewust niet voor gekozen om voldoende ruimte voor projecten gericht op moeilijk bemiddelbare of bereikbare jongeren te waarborgen: voor deze doelgroep is vaak intensievere begeleiding en een grotere tijdsinvestering noodzakelijk, waardoor het bereik van de actie of het project per geldeenheid kleiner is.

Verdeling naar rato van de doelgroep

Bij een verdeelsleutel naar rato van de doelgroep, wordt niet primair geredeneerd vanuit projecten, maar worden de omvang en kenmerken van de doelgroep als uitgangspunt genomen. Hierbij geldt dat aan de grootste of meest belangrijke subdoelgroep de meeste middelen gealloceerd dienen te worden. Een andere strategie die gehanteerd wordt in het kader van een decentrale wijze van financiering, is het verdelen van de middelen naar rato van de grootte van de doelgroep in de verschillende subregio's: gemeenten en Werkpleinen met de meeste werkloze jongeren of de meeste inwoners ontvangen hierbij de meeste middelen.

Centrale of decentrale financiering?

Binnen een enkele regio wordt opgemerkt dat het lastig is een goede verdeelsleutel te vinden. Er is sprake van verschillen tussen gemeenten: op basis waarvan moet de verdeling plaatsvinden? Dit pleit voor een centrale financieringswijze. Dit voorkomt bovendien versnippering van gelden. Bovendien dwingt een centrale wijze van financiering de netwerkpartners ertoe met elkaar om de tafel te zitten: dit komt de regionale aanpak ten goede. Andere regio's brengen hier tegenin dat een centrale financieringswijze leidt tot onnodige kosten voor overleg en overhead. Het is volgens hen daarom beter te kiezen voor een decentrale verdeling.

2.3 Uitvoeringsstrategie

De organisatiestructuur die rondom de actieplannen is ingericht, is vaak richtinggevend voor de gehanteerde uitvoeringsstrategie: de manier waarop en de randvoorwaarden waarbinnen het actieplan op hoofdlijnen wordt ingevuld en uitgevoerd. Fundamentele keuzes die in hierbij worden gemaakt zijn de gekozen aanpak (generiek op regioniveau of gedifferentieerd naar subregio of gemeente), het niveau waarop de acties worden bedacht en vormgegeven (op het niveau van beleid of uitvoering), het type acties dat wordt uitgevoerd (projectmatig of opzet en uitbouw van reguliere voorzieningen) en de mate van flexibiliteit in de uitvoering. In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens op elk van deze aspecten in.

2.3.1 Aanpak: generiek of gedifferentieerd

Een belangrijk aspect van de uitvoeringsstrategie betreft de aanpak die regio's hanteren. We zien dat regio's veelal een keuze maken tussen twee opties. Eén mogelijkheid is het hanteren van een generieke aanpak, waarbij er sprake is van een gezamenlijke regionale uitvoering van het actieplan. Andere regio's kiezen voor een gedifferentieerde aanpak, waarbij de uitvoering varieert naar subregio of gemeente. Een enkele regio kiest voor een combinatie van beide vormen.

Generieke aanpak

Een generieke aanpak geldt voor de gehele regio: acties en projecten worden op het niveau van de regio geselecteerd en zijn toegankelijk voor jongeren uit de gehele regio. Bij een gedifferentieerde aanpak is sprake van meer autonomie voor de afzonderlijke subregio's, gemeenten of netwerkpartners als het gaat om de selectie en uitvoering van acties en projecten: deze kunnen dan ook variëren naar gemeente of subregio. In de praktijk betekent dit vaak dat elke gemeente of Werkplein zijn eigen aanpak, acties en projecten ontplooit, die voldoet aan de regionale uitgangspunten

Gedifferentieerde aanpak

Veelgenoemd voordeel van een gedifferentieerde aanpak is dat op deze manier voldoende aandacht voor de verschillen binnen de regio's gewaarborgd is. Door gemeenten en Werkpleinen de ruimte te geven eigen initiatieven te ontplooiën kan in de aanpak van jeugdwerkloosheid worden ingespeeld op verschillen tussen de subregio's. Wanneer een regio grote verschillen ziet tussen de subregio's in de aard en omvang van de problematiek is dit een belangrijke reden de aanpak te differentiëren. Op deze manier kan immers worden ingegaan op de verschillen tussen de subregio's. Deze aanpak wordt vaak gehanteerd in geografisch grote en/of landelijke regio's.

Ook wanneer regio's bewust kiezen voor een sterke inzet op regionale samenwerking en instrumenten, wordt soms onderkend dat een generieke aanpak niet altijd recht doet aan de regionale variatie. Immers, het kan voorkomen dat met name de situatie in de kleine gemeenten aan de rand van een (sub) regio niet altijd aansluit bij het regionale beleid dat met het actieplan gevoerd wordt.

Een belangrijke reden om niettemin te kiezen voor een generieke aanpak is dat op deze manier het niveau van de individuele gemeente of organisatie wordt ontstegen, waardoor samenwerking breder en beter van de grond komt. Waar de samenwerking bij een gedifferentieerde aanpak vaak beperkt blijft tot het uitwisselen van kennis en informatie, dwingt een generieke aanpak netwerkpartners over de muren van de eigen organisatie en bestaande samenwerkingsstructuren heen te kijken en kansen voor nieuwe samenwerkingsstructuren te benutten. Door bij de uitvoering van acties samen te werken, leert men elkaars beleid en instrumenten beter kennen, waardoor de samenwerkingsmogelijkheden beter worden benut en netwerkpartners elkaar beter weten te vinden.

Twee voorbeelden: Differentiatie en eenduidigheid

Een generieke aanpak waarborgt de eenduidigheid van het gevoerde beleid richting de arbeidsmarkt en werkgevers binnen de regio. Eén regio geeft aan dit een belangrijk argument te kiezen om, in de toekomst, te kiezen voor een generieke aanpak. Deze regio heeft nu gekozen voor een gedifferentieerde aanpak. Met deze aanpak is er echter sprake van versnippering over gemeenten en Werkpleinen, waardoor het beschikbare aanbod voor jongeren uit verschillende gemeenten verschilt. Het kan daardoor nu zo zijn dat een werkgever voor een jongere uit plaats A geen loonkostensubsidie kan krijgen, en voor een jongere uit plaats B wel. Dit is moeilijk uit te leggen aan werkgevers en jongeren. Als men opnieuw zou beginnen met het actieplan, zou men daarom kiezen voor een sterkere regionale aanpak.

Dit voorbeeld illustreert het belang van eenduidigheid en een zekere mate van uniformiteit binnen een regio. Door kennisdeling en het overdragen van goodpractices kan dit – ook bij een gedifferentieerde aanpak – echter gewaarborgd worden. Dit blijkt uit de aanpak van een andere regio.

Ook in deze regio is sprake van differentiatie door Werkpleinen de ruimte te geven op hun eigen manier jongeren te vinden en maatwerk te leveren. Het aanbod van veelbelovende instrumenten wordt hierbij echter, op basis van het actieplan, via de projectgroep beschikbaar gemaakt voor de gehele regio. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van productenboek waarin alle afzonderlijke projecten en mogelijkheden zijn samengebracht.

Combinatie tussen generiek en gedifferentieerd

Om recht te doen aan de voor- en nadelen van beide soorten aanpakken, kiest een aantal regio's ervoor een combinatie van een generieke en gedifferentieerde aanpak toe te passen. Dit kan concreet gestalte krijgen door de middelen deels centraal te beheren en deels regionaal te verspreiden. Hierbij kiest de ene regio ervoor 80% van het geld subregionaal te verdelen en 20% centraal te beheren, terwijl een andere regio 30% van de middelen verdeelt en dus 70% van het budget reserveert voor regionale initiatieven.

Hieruit blijkt al dat de gehanteerde aanpak vaak sterk verband houdt met de gekozen wijze van financiering, zoals besproken in paragraaf 2.2.4. Een decentrale financieringswijze betekent vrijwel automatisch een gedifferentieerde uitvoeringsstrategie: de subregio's, gemeenten of samenwerkingspartners beschikken immers over hun eigen budget en financieren hiermee hun eigen acties. Voorwaarde voor een generieke aanpak is daarentegen dat op centraal niveau over financiële middelen kan worden beschikt. Een centrale wijze van financiering houdt dan ook vaker in dat wordt gekozen voor een generieke aanpak met acties die gelden voor de gehele regio.

2.3.2 Niveau vormgeving acties

Een andere fundamentele keuze die in het kader van de uitvoeringsstrategie door regio's is gemaakt, is die van het niveau waarop de acties worden bedacht en vormgegeven. We zien hierbij op hoofdlijnen twee varianten: ofwel worden de acties uit het actieplan vormgegeven op beleidsmatig niveau (veelal door de projectgroep), ofwel wordt de specifieke invulling van acties overgelaten aan het uitvoerende niveau bij externe organisaties of consultants van gemeenten en Werkpleinen. In beide gevallen is daarnaast vaak sprake van een

goedkeuringsprocedure op bestuurlijk niveau, waarbij de bedachte acties tevens op dit niveau moeten worden gefiatteerd (zie ook paragraaf 2.2.2).

In het merendeel van de regio's is het vormgeven en bedenken van acties met name een taak van de projectgroep. Op dit (veelal) beleidsmatig niveau vindt de concrete invulling van het actieplan plaats, doordat de netwerkpartners – afhankelijk van de gekozen aanpak zoals beschreven in paragraaf 2.3.1 – gezamenlijk of los van elkaar beslissen over de acties waaraan binnen de (sub)regio het meest behoefte is.

In een aantal regio's is het echter niet primair de projectgroep die zich bezighoudt met de vormgeving van concrete acties die in het kader van het actieplan worden uitgevoerd, maar vindt de vormgeving van acties op uitvoerend niveau plaats door externe organisaties of uitvoerende professionals van de partners (zoals consultants op de Werkpleinen). Een aantal regio's betreft externe organisaties bij de vormgeving van acties door hen uit te nodigen zich te melden met projectenvoorstellen. Soms leunt een regio voor de vormgeving van projecten sterk op externe partijen. Onderstaand kader beschrijft de wijze waarop dit plaatsvindt.

Voorbeeld: vormgeving acties door externe partijen

Eén regio laat de vormgeving van acties geheel over aan externe partijen. Geïnteresseerde partijen konden hiertoe projectvoorstellen indienen. Deze projectvoorstellen moesten voldoen aan de doelstellingen van het Actieplan en zijn door de projectgroep beoordeeld op basis van acht wegingscriteria die in het actieplan zijn opgesteld.

Nadeel van deze werkwijze is dat de projectgroep hiermee weinig ruimte heeft om inhoudelijke sturing te geven aan de vormgeving van projecten. Een belangrijk knelpunt bleek dan ook dat de ingediende projectvoorstellen niet altijd waren afgestemd op de behoeften in de regio. Het resultaat hiervan was dat vorig jaar een groot aantal projectvoorstellen is beoordeeld, waarvan slechts een klein deel werd gehonoreerd. In het vervolg wil men daarom meer sturingsmogelijkheden voor de inhoud van projectvoorstellen creëren, door partijen gericht uit te nodigen dan tot nu toe het geval was. Er wordt voor het vervolgtraject daarom gekozen voor indiening op uitnodiging, in plaats van open indiening van projectvoorstellen. Hierbij dient wel rekening te worden gehouden met de Europese aanbestedingsgrens.

Naast externe organisaties, worden ook uitvoerende professionals van de netwerkpartners betrokken bij de vormgeving van acties. Onderstaand kader beschrijft op welke wijze dit plaatsvindt.

Voorbeeld: vormgeving acties door uitvoerende professionals

Regio's hanteren verschillende strategieën om professionals bij de vormgeving van acties te betrekken.

Een van de regio's doet dit door het organiseren van bijeenkomsten met consultants van Werkpleinen en gemeenten. Dit geeft consultants de kans aan te geven op welke terreinen specifieke acties nodig zijn. Dit vormt de input voor het vormgeven van acties.

In een andere regio zijn met dit doel rondetafelgesprekken met uitvoerende professionals van onderwijs, UWV, gemeenten, kenniscentra en bedrijven georganiseerd. Deze rondetafels worden nadrukkelijk uitgenodigd zelf met projectvoorstellen te komen. Op deze manier wordt er actief naar gestreefd de middelen op uitvoeringsniveau te brengen.

Weer een andere regio gaat hierin nog een stap verder. Deze regio stelt in de uitvoeringsstrategie de Werkpleinen centraal: zij moeten vanuit het actieplan de ruimte krijgen op individueel niveau maatwerk te leveren. Er is daarom gekozen niet in te zetten op grote projecten, maar een verzameling van diverse (re-integratie)instrumenten beschikbaar te stellen, die Werkpleinen naar eigen inzicht op basis van maatwerk kunnen inzetten. Dit betekent een sterke rol voor consultants bij de vormgeving van acties: zij bepalen grotendeels welke instrumenten worden ingekocht en ingezet.

De keuze voor een focus op het beleidsmatig of uitvoerend niveau bij het vormgeven van acties, hangt vaak sterk samen met de gekozen samenwerkingsstructuur (zie paragraaf 2.2.1). Wanneer aan de projectgroep een sterk sturende rol is toegewezen, is de vormgeving van acties vaak voorbehouden aan de projectgroep en daarmee aan het beleidsmatig niveau. In het geval van een primair faciliterende werkgroep, is de vormgeving van acties vaak een taak van het uitvoerende niveau, waarbij de uiteindelijke selectie van de te financieren acties soms, maar niet altijd, wel bij de projectgroep berust. Onderstaand kader illustreert deze samenhang.

Voorbeeld: beperkte sturing en regievoering op beleidsniveau ten gunste van het uitvoeringsniveau

Soms kiest een regio er bewust voor de organisatiestructuur en regievoering vanuit stuurgroep naar projectgroep, maar met name ook vanuit projectgroep richting uitvoering beperkt te houden. Er is in een regio bijvoorbeeld gekozen voor een bottom-up benadering, waarbij veel ruimte is voor initiatief vanuit de uitvoering en dit ook actief wordt aangemoedigd. Het idee hierbij is dat bestrijding van jeugdwerkloosheid het best werkt van onderaf in plaats van het van boven op te leggen. Er moet dan ook op lokaal niveau gefaciliteerd worden. Dit is de voornaamste taak van de projectgroep: het gaat met name om het faciliteren van hetgeen op uitvoeringsniveau bedacht wordt. De projectgroep ziet voor zichzelf in mindere mate een sturende of regisserende taak weggelegd. Er is tevens sprake van een focus op voldoende fte's en middelen op uitvoerend niveau, in plaats van een focus op de projecten.

2.3.3 Type acties: projectmatig en regulier

Bovenstaand kader maakt duidelijk dat binnen een regio onderscheid gemaakt kan worden tussen een focus op fte's en middelen enerzijds, en projecten anderzijds. Als het gaat om het type acties die vanuit de actieplannen worden gefinancierd, zien we dat ook andere regio's hierin een keuze moeten maken. Die bestaat soms uit een projectmatige inzet van gelden, waarin verschillende aanpakken worden uitgetoetst. In andere gevallen gaat het

om reguliere inzet, waarbij de middelen worden ingezet voor de opzet of uitbreiding van reguliere voorzieningen.

Projectmatige inzet van middelen

Bij de keuze voor een projectmatige inzet van gelden is er de nadruk op uitproberen en experimenteren. Het actieplan wordt dan een soort proeftuin, waarbij het doel is het achterhalen van nieuwe goede praktijken. De opzet is dan om projecten op te zetten en te kijken of dat een aanpak is die op grotere schaal is toe te passen.

Projectmatig werken levert niet altijd het beoogde resultaat. Zo is er een regio waarin de aanmelding van jongeren voor projecten stagneert, doordat de 'toeleveranciers' van jongeren (gemeenten en Werkpleinen) te kampen hebben met capaciteitsproblemen. Deze regio overweegt nu een gedeeltelijke overstap te maken naar financiering van reguliere acties, om een deel van de gelden te kunnen investeren in meer fte's voor klantmanagers en werkcoaches. Het risico is dan wel dat er minder ruimte voor projecten en andere initiatieven resteert.

Reguliere inzet

Bij de keuze voor een reguliere inzet van gelden ligt de nadruk op de opbouw en uitbouw van bestaande of reeds ontwikkelde voorzieningen. Het actieplan is dan als het ware een instrument om de bestaande *good practices* toe te kunnen passen die hun effectiviteit al hebben bewezen. In deze opzet kiest een regio er nadrukkelijk voor *geen* 'projectencarrousel' op te zetten, maar te investeren in een verbetering van de (bestaande) structuur rondom jeugdwerkloosheid. Dit gebeurt vaak in de vorm van extra fte's en menskracht om bestaande dienstverlening te intensiveren en jongeren intensiever te begeleiden. Een andere optie is het opzetten van basisvoorzieningen, zoals een jongerenloket.

Een nadeel aan deze niet-projectmatige inzet van gelden is dat er na afloop van de convenantperiode mogelijk knelpunten zijn voor de duurzaamheid: bij het wegvallen van de extra gelden uit het actieplan, is de kans groot dat de reguliere dienstverlening die wordt gefinancierd uit het actieplan moet worden teruggeschroefd of teruggedraaid. Een deel van de reguliere voorzieningen voor jongeren valt daarmee weg. Dit probleem speelt bij de projectmatige aanpak minder: de opgedane kennis en leerervaringen rondom aanpakken of aspecten van aanpakken die wel en niet werken verdwijnen niet met het stopzetten van de gelden. Het Actieplan heeft dan op dit gebied een structurele meerwaarde gehad. Vraag is wel of er ook daadwerkelijk geld gevonden kan worden om deze resultaten in het reguliere beleid te implementeren.

Vaak is er ook sprake van een combinatie van beide typen acties. Dan zijn er zowel projecten, als dat er geld wordt besteed aan de uitbreiding van de formatie of extra fte's.

2.3.4 Flexibiliteit in de uitvoering

Een laatste aspect dat van belang is in de uitvoeringsstrategie van de actieplannen, betreft de mate van flexibiliteit in de uitvoering. Uit de gesprekken komt naar voren dat flexibiliteit in de uitvoering van de actieplannen belangrijk is om adequaat te kunnen inspelen op nieuwe en/of onvoorziene ontwikkelingen in jeugdwerkloosheid. Er moet voldoende ruimte zijn voor tussentijdse bijsturing.

Hierbij speelt de beperkte tijd waarin de actieplannen tot stand zijn gekomen een belangrijke rol. Verschillende regio's geven aan dat er (te) weinig tijd was een goed doordacht plan te schrijven en inhoudelijk gemotiveerde beleidskeuzes te maken. Zoals in één regio wordt opgemerkt: "Iedereen heeft snel een aantal dingen bedacht en er een strik omheen gedaan." Nu de plannen worden uitgevoerd, blijkt bijsturing en het (gedeeltelijk) verleggen van de focus van de uit te voeren acties soms noodzakelijk.

Verschillende regio's geven aan dat zij hun regionale actieplan gedurende de looptijd van de convenantperiode hebben aangepast, doorgaans in goed overleg met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Dit heeft soms geresulteerd in een volledig herziene aanpak, waardoor er voor 2009 en 2010 aparte actieplannen zijn. Omdat dit onderwerp niet in alle gesprekken aan de orde is geweest, is niet duidelijk om hoeveel regio's het hier gaat.

Andere regio's hebben er met het oog op deze flexibiliteit voor gekozen het actieplan op hoofdlijnen vast te stellen en hierbinnen ruimte te laten voor de invulling van specifieke acties. Dit maakt het mogelijk met nieuwe acties en projecten op nieuwe ontwikkelingen in te spelen, zonder dat het actieplan hoeft te worden aangepast. Zo heeft een van de regio's door middel van een aanbestedingsprocedure van projecten in meerdere tranches de mogelijkheid opgehouden met de acties in de tweede tranche in te spelen op nieuwe of nog onderbelichte doelgroepen.

Een gebrek aan flexibiliteit in de uitvoeringsstrategie kan leiden tot knelpunten door een gebrek aan mogelijkheden tot bijsturing. Soms is die inflexibiliteit een onbedoeld neveneffect. Dit is het geval in twee regio's, waar ervoor is gekozen vrijwel alle onderdelen van het actieplan te combineren met ESF. Door vrijwel alle middelen aan ESF te koppelen raakten deze middelen de vrije inzetbaarheid echter deels kwijt. Voor regio's die een beperkt deel van de middelen combineerden met ESF-subsidie kon dit juist een gunstig effect hebben op de flexibiliteit: door de middelen uit te breiden bleef er meer financiële ruimte over voor andere projecten.

3 Doelgroepen in beeld

Een succesvolle uitvoering van de actieplannen staat of valt met het bereiken van de (juiste) doelgroep(en). Effectief regionaal beleid rondom de bestrijding van jeugdwerkloosheid is alleen mogelijk wanneer de doelgroep voldoende in beeld is. In dit hoofdstuk komt daarom aan bod de mate waarin en wijze waarop de doelgroep door de regio's in beeld is gebracht en de doelgroepen die in het kader van het actieplan worden onderscheiden.

Het definiëren en in beeld brengen van de doelgroep zijn aspecten die gedurende de looptijd van het actieplan doorlopend aandacht behoeven. In het kader van het opstellen en uitvoeren van de actieplannen zijn drie concrete fasen te onderscheiden waarbinnen het in beeld brengen en benoemen van doelgroepen een rol speelt. Het gaat hierbij achtereenvolgens om de voorbereiding, invulling en uitvoering van de actieplannen. Elk van deze fasen vraagt om een specifieke benaderingswijze. Tijdens de voorbereidende fase die vooraf gaat aan het opstellen van het actieplan, kan een oriëntatie op de doelgroep plaatsvinden, waarbij wordt vastgesteld wat de omvang en specifieke kenmerken van de groep werkloze jongeren in de regio zijn: over wie hebben we het nu eigenlijk? Wanneer het actieplan vervolgens wordt ingevuld en opgesteld, kan een regio op basis van deze oriëntatie doelgroepen benoemen, zodat de focus van het regionale actieplan kan worden bepaald.

Tijdens de uitvoering van de actieplannen is het voor de regio's vervolgens van belang werkloze jongeren binnen deze doelgroep(en) goed in beeld te brengen en te houden.

Dit hoofdstuk beschrijft of en op welke wijze de regio's aan deze fasen invulling hebben gegeven. Hiertoe komen achtereenvolgens aan de orde: de oriëntatie op de doelgroep (3.1), het benoemen van doelgroepen (3.2) en het in beeld brengen van werkloze jongeren (3.3).

3.1 Voorbereiding: oriëntatie op de doelgroep

Een oriëntatie op de doelgroep tijdens de voorbereidende fase van het actieplan kan bijdragen aan het bepalen van de focus van het actieplan. Door een analyse van de kenmerken en problematiek van niet-participerende jongeren in de regio wordt duidelijk op wie het beleid zich (zou moeten) richt(en): om wie gaat het nu eigenlijk? Ook de omvang van de problematiek kan in dit kader worden meegenomen.

In deze paragraaf wordt nagegaan of en op welke wijze regio's deze oriëntatie op de doelgroep hebben vormgegeven. Hierbij staat de vraag centraal of er een oriëntatie op de doelgroep heeft plaatsgevonden. Wanneer dit is gebeurd komen er twee vervolgvragen op:

- (Hoe) hebben regio's zich georiënteerd op de doelgroep(en) die al bij de netwerkpartners in beeld zijn?
- (Hoe) hebben regio's zich georiënteerd op de doelgroepen die (nog) niet in beeld zijn?

Deze vragen kunnen worden vertaald naar de verschillende stappen waaruit een oriëntatie op de doelgroep idealiter is opgebouwd. Deze stappen zijn schematisch weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 3.1 Stappen in de oriëntatie op doelgroepen



Een grondige inventarisatie vereist dat al deze drie stappen doorlopen worden. In de praktijk blijkt dit nauwelijks voor te komen. In verschillende regio's heeft in het geheel geen oriëntatie plaatsgevonden – men is hier zonder oriëntatie van start gegaan. In andere regio's is de oriëntatie opgehouden na het doorlopen van de eerste stap.

De onderstaande paragrafen beschrijven de wijze waarop de regio's de verschillende stappen hebben ingevuld. Het is hierbij van belang op te merken dat deze oriëntatie niet in alle gesprekken expliciet aan de orde is geweest. Dit kan erop wijzen dat in de regio geen oriëntatie heeft plaatsgevonden. Het is echter ook mogelijk dat, hoewel een oriëntatie wel heeft plaatsgevonden, deze geen onderwerp van gesprek is geweest. Er zijn op dit punt dan ook geen aantallen te noemen en mogelijk is het onderstaande beeld niet geheel volledig.

3.1.1 Stap 1: Algemene inventarisatie

Een vijftal regio's geeft aan zich ter voorbereiding op het opstellen van het actieplan op hoofdlijnen op de doelgroep te hebben georiënteerd. Startpunt van deze oriëntatie was in alle gevallen een inventarisatie van bestaande kennis bij de samenwerkingspartners op basis van de gecombineerde ervaring met de doelgroep. Van belang hierbij was de verschillende samenwerkingspartners elk hun eigen invalshoek en perspectief inbrachten. Dit leverde een belangrijke meerwaarde, omdat dit leidde tot gecombineerde inzichten en een completer beeld.

Zo merkt een regio op dat het samenbrengen van verschillende partijen leidt tot creatief nadenken over de oorzaken van werkloosheid onder jongeren. Op basis hiervan kon vervolgens worden nagedacht over mogelijke oplossingen. Een andere regio heeft zich op de doelgroep georiënteerd door de problemen vanuit verschillende invalshoeken te inventariseren: welke jongeren hebben problemen, in welke sectoren op de arbeidsmarkt doen zich problemen voor en welke jongeren zijn beschikbaar voor de arbeidsmarkt? Weer een andere regio heeft in de fase van algemene inventarisatie gesproken met professionals in het veld om een beeld te krijgen van de aard van de problematiek.

Voorbeeld: conferentie over jeugdwerkloosheid

Een minder informele en meer structurele wijze van inventarisatie is het organiseren van een conferentie over jeugdwerkloosheid. De regio die deze aanpak heeft gekozen, heeft tijdens deze conferentie met alle netwerkpartners en andere betrokken partijen in een interactief proces de aard en omvang van de problematiek in beeld hebben gebracht.

In verschillende regio's is deze ervaringskennis van de netwerkpartners aangevuld met cijfermatige arbeidsmarktinformatie afkomstig van Colo en UWV. Het betrof hier informatie over vacatures, de situatie in sectoren en het aantal leerwerkbanen. Deze cijfers boden inzicht in de kansen en knelpunten voor jongeren op de arbeidsmarkt en de benodigde focus van de actieplannen.

3.1.2 Stap 2: Inzicht in bestanden

In vijf groepsgesprekken is gezegd dat regio's hun bestanden hebben geanalyseerd om zicht te krijgen op de omvang en kenmerken van de doelgroep. De aanpak hierbij varieert. Drie regio's hebben zich hiervoor met name gericht op de bestanden bij UWV en de sociale diensten van de gemeenten. Eén van deze regio's heeft hierbij met name gekeken naar het aantal jongeren dat zich in de bestanden bevond.

In de andere twee regio's die zich vooral richtten op bestaande bestanden is daarnaast ook onderzocht welke informatie uit de bestanden kon worden afgeleid over de aard en kenmerken van de doelgroep. Deze twee regio's deden dat door de statussen van de werkloze jongeren te bekijken en zo de arbeidsmarktfitheid van de jongeren te analyseren. Een dergelijke aanpak kan gebruikt worden als basis voor het benoemen van doelgroepen werkloze jongeren met een variërende afstand tot de arbeidsmarkt.

De analyse blijft niet altijd beperkt tot de bestanden van gemeenten en UWV. In één regio zijn deze gegevens aangevuld met statistieken van Colo en CBS. Op deze manier is de omvang van de jeugdwerkloosheid in beeld gebracht.

In de vijfde regio die heeft ingezet op inzicht in bestanden is gekeken naar de instroom bij gemeenten en UWV. In deze regio is onderzocht welke problematiek deze instroom verklaart. Hierbij is niet primair gebruik gemaakt van een statistische bestandsanalyse, maar is een screening van meer kwalitatieve aard toegepast door zestig dossiers van jongeren door te nemen op oorzaken van werkloosheid. Deze screening heeft voor deze vijfde regio de basis gevormd voor het benoemen van concrete doelgroepen.

3.1.3 Stap 3: Zicht op blinde vlekken

Een oriëntatie op de doelgroep beperkt zich grotendeels tot de doelgroep(en) die al bij de netwerkpartners in beeld zijn. Er zijn door regio's nauwelijks acties benoemd om daarnaast ook doelgroepen die nog niet in beeld zijn op structurele wijze te identificeren.

Natuurlijk zijn hier uitzonderingen op, zoals de hierboven aangehaalde regio die, naast een screening, eveneens een monitor Jeugdwerkloosheid heeft uitgevoerd. Met behulp van deze monitor wordt de aard en omvang van de regionale jeugdwerkloosheid in beeld gebracht. Hierbij is specifiek aandacht voor het identificeren van bekende en nieuwe doelgroepen. Op basis hiervan is bepaald welke van de in de monitor onderscheiden groepen benaderd kunnen worden.

Voor diverse regio's maakt het *in beeld krijgen* van de jongeren overigens wel onderdeel uit van het actieplan. In deze gevallen is er geen actie ondernomen voorafgaand aan het actieplan, om op basis daarvan doelgroepen te benoemen, maar is het zoeken van de jonge-

ren een onderdeel van de uitvoering van het actieplan. De activiteiten die in dit kader zijn ontplooid staan benoemd in paragraaf 3.3 en in hoofdstuk 4.

3.1.4 Geen oriëntatie

Een aantal regio's geeft expliciet aan dat hier geen of nauwelijks oriëntatie op de doelgroep heeft plaatsgevonden. Soms is dit een bewuste keuze. Er is dan bewust geen doelgroepenanalyse gemaakt, omdat men een generieke en sluitende aanpak nastreeft. De doelgroep bestaat voor deze regio's uit alle jongeren die (dreigen) tussen wal en schip te raken. Een nadere analyse van de doelgroep werd daarom niet nodig gevonden.

In enkele gevallen heeft het gebrek aan oriëntatie tevens te maken met de tijdsdruk waar- onder de actieplannen tot stand zijn gekomen. Dit leidde soms tot knelpunten in de uitvoering van het actieplan.

De korte voorbereidingstijd leidde soms tot een gebrek aan mogelijkheden om een grondig beeld te vormen van de problematiek bij jongeren, bijvoorbeeld doordat partnerorganisa- ties die meer inzicht hadden kunnen verschaffen in de achterliggende problematiek gedu- rende de zomerperiode waarin het actieplan moest worden opgesteld afwezig waren. In het uiterste geval zien de netwerkpartners zich daardoor nu geconfronteerd met een aanbod aan projecten vanuit de regio dat niet volledig aansluit op de vraag van jongeren. Er is daardoor sprake van een onvolledige match tussen doelgroep en projecten.

Sommige regio's hebben dit ondervangen door op een later moment alsnog bij de (sub)- regio's te inventariseren op welke doelgroepen extra moest worden ingezet en waar de specifieke wensen en behoeften van deze doelgroepen liggen. Op basis hiervan is het actie- plan dan aangepast.

3.2 Invulling: doelgroepen benoemen

Na een oriëntatiefase is het mogelijk doelgroepen te benoemen. Deze paragraaf gaat hier nader op in.

3.2.1 Onderscheiden doelgroepen

In veertien regio's zijn in het actieplan specifieke doelgroepen benoemd. Nadere analyse wijst uit dat het mechanisme dat ten grondslag ligt aan het definiëren van deze doelgroepen varieert. Een zestal regio's neemt de oorzaken voor non-participatie als uitgangspunt om doelgroepen te benoemen. Veelvoorkomende doelgroepen zijn in dit kader:

- Jongeren zonder startkwalificatie
- Jongeren met multiproblematiek
- Jongeren met beperkingen

Andere regio's categoriseren de doelgroep op basis van de huidige status of situatie van de jongere. Het gaat hierbij om categorieën als schoolgaanden, jongeren die zoeken naar een stage of een leerbanen, jongeren die bijna klaar zijn met hun opleiding, met ontslag be- dreigde jongeren en werklozen en werkzoekenden. Er zijn zes regio's die een dergelijke doelgroepindeling op basis van status van de jongere hanteren.

Tot slot gaan drie regio's bij hun doelgroepbenadering uit van de afstand van de jongere tot de arbeidsmarkt. Zij delen jongeren in op basis van arbeidsmarktfitheid en hanteren hiervoor een tweedeling tussen de doelgroep met een korte afstand tot de arbeidsmarkt (of snel bemiddelbare jongeren) en jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Een enkele regio differentieert hierbij bovendien nog naar jongeren met en zonder motivatie.

Geen doelgroep benoemd

Een aantal regio's kiest er bewust voor geen doelgroepen te benoemen. Hiervoor worden verschillende redenen aangedragen:

- Enkele regio's melden dat zij geen specifieke groepen kwetsbare jongeren benoemen omdat alle werkloze jongeren kwetsbaar zijn. Bovendien is er soms nauwelijks onderscheid te maken is naar verschillende groepen kwetsbare jongeren. Alle werkloze jongeren hebben problemen: het is daarom niet nuttig onderscheid naar verschillende doelgroepen te maken. Omdat kwetsbare jongeren een groep vormen die, met alles wat de arbeidsmarktregio aan reguliere instrumenten heeft klaarstaan, het toch niet dreigt te redden achten deze regio's een algemene aanpak beter toepasbaar. Er kan niet immers niet zomaar een label op jongeren worden geplakt.
- Een andere reden om geen doelgroepen te benoemen, is dat regio's streven naar een sluitende aanpak voor álle jongeren. Doel van het actieplan is een aanbod te creëren voor alle jongeren, waarbij niemand buiten de boot valt. Ook wanneer er wel doelgroepen worden gedefinieerd meldt een regio dat zij de afbakening hiervan niet te scherp wil verwoorden, omdat men dan manier het risico loopt bepaalde groepen uit te sluiten – wat haaks staat op de beoogde sluitende aanpak.
- Een andere reden waarom er geen sprake is van een doelgroepenbenadering kan zijn omdat de regio heeft gekozen voor een geïntegreerde werkgeversbenadering waarbij niet vanuit de doelgroep wordt geredeneerd (pushkant), maar waarbij vanuit de werkgever (pullkant) naar het probleem wordt gekeken. Hierbij staat de vraag van de werkgever centraal: het aanbod wordt daarbij gezocht en hier past geen doelgroepenbenadering bij.

Het feit dat in de actieplannen geen doelgroepen benoemt worden, neemt niet weg dat in bovenstaande regio's met de afzonderlijke projecten soms wel onderscheid wordt gemaakt naar specifieke doelgroepen. Het gaat dan bijvoorbeeld om projecten die specifiek zijn gericht jongeren met multiproblematiek.

3.2.2 Allochtone jongeren

Specifiek beleid

Het is opvallend dat allochtonen in geen van de regio's worden onderscheiden als specifieke doelgroep. Er is daardoor nergens sprake van specifiek beleid gericht op allochtone jongeren. Dit hangt vaak samen met het feit dat er in een regio in het geheel geen sprake is van een doelgroepenbenadering (en dus geen specifieke doelgroepen zijn benoemd) en in plaats daarvan is gekozen voor een algemene aanpak, waaronder ook allochtonen vallen.

In andere regio's is de gepercipieerde noodzaak om specifiek beleid op allochtonen te richten beperkt. Met name landelijke regio's geven aan dat de regio slechts een beperkt aantal allochtonen kent, terwijl de allochtonen die wel in de regio wonen vaak relatief goed geïntegreerd zijn en daardoor voor weinig problemen zorgen.

Ook wettelijke beperkingen spelen hierbij een rol: twee regio's melden dat het registreren van werkzoekenden op basis van etniciteit niet langer is toegestaan in het kader van geldende privacywetgeving. Dit maakt het moeilijk allochtone jongeren als specifieke doelgroep te benaderen.

Tot slot wordt door twee andere regio's het belang van gelijke behandeling genoemd. Het is niet zinvol en niet slim om allochtone jongeren hier als specifieke groep uit te halen.

Projecten gericht op allochtone jongeren

Hoewel specifiek beleid gericht op allochtone jongeren op basis van de actieplannen in alle regio's ontbreekt, geeft een aantal regio's aan dat op projectbasis soms wel specifiek aandacht aan allochtone jongeren wordt besteed. Voor steden hangt dit soms samen met de bevolkingsspreiding in een stad: een project richt zich dan op een wijk of stadsdeel waarin bovengemiddeld veel allochtone jongeren wonen.

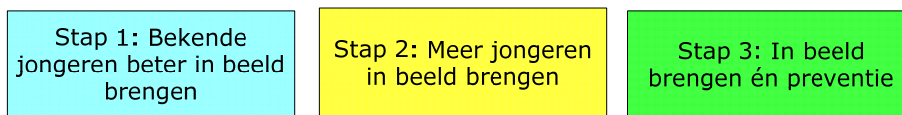
Soms worden deze projecten ook specifiek geïnitieerd vanuit de ROC's. Zo geeft een ROC aan bezig te zijn met het ontwikkelen van een plan gericht op allochtone jongeren, omdat de uitstroom van allochtone jongeren achterblijft bij het gemiddelde. Dit plan wordt door het betreffende ROC gekoppeld aan het actieplan jeugdwerkloosheid in de eigen regio. Wanneer een regio een groot aandeel allochtone jongeren kent, zoals de grote steden, is er in vrijwel alle projecten aandacht voor culturele invloeden. Ook regio's die een vrij laag aandeel allochtone jongeren kennen initiëren soms projecten voor deze doelgroep. Zo is er een regio die in enkele gemeenten kleine projecten heeft gestart die zich richten op het op-leiden van allochtonen voor specifieke beroepen. Een andere regio richt zich op een specifieke doelgroep, bijvoorbeeld Antillianen of Marokkanen. Deze groep krijgt in de betreffende regio's dan specifieke aandacht in de analyse en aanpak van problemen.

3.3 Uitvoering: in beeld brengen jongeren

Bij de uitvoering van de actieplannen is het van belang individuele niet-participerende jongeren in beeld te brengen en te houden. Om het bereik van acties te optimaliseren, zijn signalering en opvolging belangrijke aandachtspunten.

De activiteiten die de regio's in dit kader ondernemen, zijn te rangschikken onder de volgende noemers, die zijn weergegeven in onderstaand figuur.

Figuur 3.2 Uitvoering: in beeld brengen van jongeren



In deze paragraaf beschrijven we hoe de regio's deze verschillende aspecten hebben ingevuld.

3.3.1 Stap 1: Beter in beeld

Samenwerking en informatieoverdracht tussen de netwerkpartners is een veelgenoemd middel om jongeren die zich melden beter in beeld te krijgen en te houden. Veel regio's wijzen erop dat een geïntensiveerde samenwerking en informatieoverdracht tussen de netwerkpartners ertoe leidt dat jongeren die zich bij één van de netwerkpartners melden beter en vollediger in beeld komen. Het risico dat jongeren uit beeld verdwijnen neemt hiermee sterk af. Door samenwerking met verschillende partijen zijn de belangen, problemen en omstandigheden van jongeren beter in beeld en kan men jongeren beter van dienst zijn op hun weg naar werk. De samenwerking maakt het bovendien mogelijk bij jongeren die bekend zijn bij één van de partners te bekijken of er sprake is van aanverwante problematiek die mogelijk bij een andere partner in beeld is.

Het is hierbij zaak de jongeren die zich bij één van de netwerkpartners melden, ook in beeld te brengen bij de andere netwerkpartners. Overdracht en informatie-uitwisseling zijn hierbij sleutelwoorden. Hierbij geldt dat hoe beter partners op elkaar zijn ingespeeld en hoe meer partners in deze samenwerkingsstructuur participeren, hoe beter en vollediger jongeren in beeld gebracht kunnen worden. Een goede registratiemethode bij de samenwerkingspartners is een randvoorwaarde voor deze informatie-uitwisseling. Hierbij is het niet alleen van belang dat de ketenpartners afzonderlijk nauwgezet registreren, maar ook de onderlinge vergelijkbaarheid van de systemen is belangrijk. Naast de partners die participeren in het actieplan, wordt ook Jeugdzorg regelmatig genoemd als cruciale partner, omdat zich hier veel jongeren melden.

In het merendeel van de regio's vindt deze informatieoverdracht plaats op ad-hoc basis. Zodra één van de netwerkpartners een jongere op het spoor komt die door een andere netwerkpartner verder geholpen kan worden, wordt hierover contact gezocht. Korte lijnen en elkaar weten te vinden zijn dan van cruciaal belang.

In enkele regio's wordt de informatieoverdracht gefaciliteerd en ondersteund door elektronische applicaties. In dit geval vindt informatieoverdracht veelal op een meer gestructureerde wijze plaats.

Voorbeeld: informatieoverdracht

Sommige regio's besteden veel aandacht aan informatieoverdracht tussen netwerkpartners. Zo is er een regio waarin dit volledig elektronisch en gestructureerd plaatsvindt. De regio participeert in dit kader in de pilot '*Mens Centraal*'. Dit is een klantvolgsysteem waarvan alle partners gebruik kunnen maken om op basis van het burgerservicenummer van de jongere informatie te melden en op te halen. Het systeem bevat informatie over de achtergrond van de jongere, problemen die spelen en de acties die door de verschillende netwerkpartners zijn ondernomen. Participerende partners zijn ondermeer: ROC, RMC, Jeugdzorg, GGZ, UWV en gemeenten.

In een andere regio meldt het UWV dat overdracht tussen de netwerkpartners wordt ondersteund door de applicaties en het systeem van het UWV.

Voorbeeld: doelgroep in beeld via een manifestatie

Eén regio heeft op geheel eigen wijze het inzicht in de doelgroep vergroot. Om jongeren uit de bestanden van gemeente en UWV beter in beeld te krijgen, is een manifestatie georganiseerd. Voor deze manifestatie is het hele bestand aan geregistreerde werkzoekenden is uitgenodigd. De manifestatie kende een verplicht karakter: jongeren die niet aanwezig waren zonder geldige reden, werden gekort op hun uitkering totdat zij zich meldden. Doel was de achtergrond van jongeren beter in beeld te brengen om te identificeren waar hun kansen liggen.

Hiervoor zijn, voorafgaand aan de manifestatie, informatiepanels gehouden met jongeren waardoor de regio al inzicht kreeg in de achtergronden, wensen en mogelijkheden van de doelgroep. Hieruit bleek dat jongeren die bij de Werkpleinen ingeschreven staan vaak in een andere richting opgeleid zijn, dan waar nu kansen voor ze liggen. Tijdens de manifestatie maken de jongeren kennis met deze kansen om werk te vinden in een andere richting dan waar ze voor geleerd hebben of waar hun eerste interesse ligt.

Er is ook een Hyves pagina ingericht. Met deze Hyves pagina worden de jongeren geïnformeerd over de manifestatie, maar later ook over de kansen die er voor hen zijn.

3.3.2 Stap 2: Meer jongeren in beeld

Verschillende regio's geven aan dat het beter in beeld brengen van het bestaande bestand op zichzelf niet voldoende is. Er bestaat geen garantie dat dit een volledig en dekkend beeld oplevert: jongeren moeten immers bij tenminste één van de netwerkpartners in beeld zijn om te worden bereikt. In de praktijk is dit niet realistisch: er zijn altijd jongeren die bij geen enkele organisatie bekend zijn. Naast het beter en vollediger in beeld brengen van jongeren die al bij netwerkpartners bekend zijn, richt een aantal regio's zich daarom eveneens op een uitbreiding van het *aantal* jongeren dat in beeld wordt gebracht. Dit zogenaamde '*outreaching beleid*' is erop gericht in contact te komen met jongeren die nog niet bereikt worden en in de bestanden vertegenwoordigd zijn. Regio's zetten hiervoor verschillende instrumenten in.

Bestandskoppeling

Een belangrijk instrument in dit kader betreft bestandskoppeling, waarbij niet alleen gebruik wordt gemaakt van de actieve bestanden van de netwerkpartners, maar ook bestanden met algemene (persoons)gegevens over jongeren worden meegenomen. Het is hierbij het streven om van alle jongeren in de regio de status in beeld te brengen. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een totaalbestand dat alle jongeren in de regio omvat (bijvoorbeeld het GBA), dat wordt gekoppeld aan bestanden van UWV, gemeenten, DUO en ROC's. Op deze manier kan worden bepaald welke jongeren naar school gaan, werken en/of een uitkering ontvangen. De groep jongeren die overblijft is mogelijk inactief, terwijl zij zich niet bij één van de netwerkpartners melden. Deze jongeren kunnen vervolgens gericht worden benaderd. Ongeveer 5 regio's richten zich in het kader van het actieplan op het opzetten van een dergelijke bestandskoppeling. Onderstaand voorbeeld beschrijft een regio die hier al vrij ver in is, en reeds beschikt over een operationeel systeem.

Voorbeeld: outreachend beleid m.b.v. bestandskoppeling

De regio streeft ernaar van alle jongeren tot 27 jaar de status in beeld te hebben. Om een sluitende aanpak te realiseren, worden alle jongeren gescreend om na te gaan waar zij mee bezig zijn: werk, een opleiding of een combinatie van beide. Dit wordt gedaan door het GBA bestand te koppelen aan bestanden van DUO, leerlingenadministratie en SUWI-NET. Jongeren die inactief blijken, worden eerst schriftelijk, en daarna met een huisbezoek benaderd. Ook als jongeren uit beeld raken, wordt contact gezocht om na te gaan of zij al werk hebben gevonden en of zij hierbij nog hulp nodig hebben.

Andere instrumenten

Naast bestandskoppeling, worden in verschillende regio's diverse andere instrumenten ingezet om de doelgroep beter dekkend in beeld te krijgen. Zo heeft een regio vanuit de mid-delen van het actieplan een halve FTE vrijgemaakt bij het RMC voor de opsporing van jongeren. In een andere regio is in dit kader een publiciteitscampagne opgezet en is gebruik gemaakt van zogenaamde 'linking pins', waarbij jongeren worden benaderd via mensen van de eigen doelgroep, het Propperproject (zie kader). Een ander leuk voorbeeld is de website '*hoe werk jij aan je toekomst?*' die een regionale projectgroep heeft ontwikkeld om meer jongeren te bereiken en te inventariseren op welke manier zij met hun toekomst bezig zijn.

Voorbeeld: jongeren benaderen jongeren

Jongeren benaderen jongeren: in de strijd tegen jeugdwerkloosheid zet de regio vanuit het Werkplein de jongeren zelf in, als een soort proppers. Dit zijn jongeren die, op de plekken waar veel jongeren te vinden zijn, hun leeftijdsgenoten aanspreken op de toekomst. De proppers gaan 's zomers bijvoorbeeld naar een lokaal strandje, of zoeken jongeren op in de coffeeshops, bij festivals, jongerenactiviteiten en in uitgaansgebieden.

De proppers stellen de jongeren de vraag 'wat nou?', om de jongeren bewust te maken nú hun toekomst te regelen. Door nu een vervolgstudie te kiezen of zich bij het Werkplein in te schrijven als werkzoekende, verkleinen zij de kans werkloos te worden. De jongeren kunnen online meer informatie opzoeken en worden door de proppers gewezen op het jongerenloket bij het Werkplein.

3.3.3 Stap 3: Preventie

Naast een focus op niet-participerende jongeren, zet een aantal regio's tevens in op het in beeld brengen van jongeren met een verhoogd risico op non-participatie. Doel hiervan is deze jongeren vroegtijdig te benaderen om te voorkomen dat zij daadwerkelijk in een situatie van non-participatie terechtkomen.

Preventieve inspanningen richten zich met name op voortijdig schoolverlaters. Hiertoe wordt in samenwerking met de ROC's bijgehouden welke jongeren met en zonder diploma het onderwijs verlaten. Negen regio's maken hiervoor gebruik van het school-ex programma. In andere regio's zijn hiervoor eigen initiatieven ontwikkeld waarbinnen UWV, gemeenten en onderwijs nauw samenwerken.

Jongeren waarvan blijkt dat ze zijn uitgevallen, worden benaderd en uitgenodigd voor een gesprek. Wanneer jongeren aan het werk zijn, worden de mogelijkheden tot het volgen van

een opleiding besproken, om alsnog een startkwalificatie te behalen. Wanneer jongeren niet aan het werk zijn, wordt bekeken of een traject kan worden ingezet.

Daarnaast wordt door enkele regio's gekeken naar kwetsbare momenten waarop veel jongeren uitvallen, zoals de overgang van VMBO naar MBO. Hiertoe wordt momenteel geïnventariseerd welke partners hierbij een rol kunnen spelen.

3.3.4 Knelpunten

Hoewel vrijwel alle regio's het belang van het in beeld brengen van jongeren onderschrijven, blijkt dit niet altijd even gemakkelijk te realiseren. Verschillende regio's geven aan dat het nog onvoldoende lukt om niet-participerende jongeren dekkend in beeld te krijgen. Naast het feit dat het in het algemeen moeilijk is jongeren te bereiken, spelen hierbij enkele specifieke knelpunten een rol.

Belemmeringen bij bestandskoppeling

Zo wordt er door verschillende regio's gewezen op belemmeringen als gevolg van privacy-overwegingen, die het uitwisselen van gegevens over individuele jongeren tussen de netwerkpartners in de weg staan. Ook het feit dat registratiesystemen van de verschillende netwerkpartners niet altijd op elkaar aansluiten, wordt genoemd als een belemmerende factor. Tot slot gebeurt de registratie van jongeren niet altijd eenduidig en nauwgezet. Dit zijn allemaal complicerende factoren voor het realiseren van bestandskoppeling en het uitwisselen van gegevens. Een complicerende factor hierbij is de versnippering van de verantwoordelijkheid voor jongeren tot 27 jaar over relatief veel verschillende organisaties.

Belemmeringen bij registraties

In een aantal regio's zijn inspanningen wel in gang gezet, maar worden deze vertraagd doordat er (landelijk) discussie is ontstaan over de registratie en monitoring van jongeren op persoonsniveau. Dit speelt met name wanneer het gaat om het in beeld brengen van allochtone jongeren. In verschillende regio's geeft UWV aan niet langer de etniciteit op te nemen in registraties, waardoor deze informatie ook bij het in beeld brengen van jongeren niet meer terug te vinden is.

4 Acties en projecten

Dit hoofdstuk schetst de verschillende typen activiteiten die zijn ontplooid in de regionale aanpak van jeugdwerkloosheid. In dit hoofdstuk volgen we hierbij twee thema's.

Het eerste thema draait om de acties die de regio's inzetten om jongeren in beweging te krijgen. De transities die hierbij centraal staan en de elementen waaruit een regionale aanpak kan bestaan worden hiervoor geïntroduceerd in §4.1. In §4.2 bespreken we deze elementen in verder detail.

In het tweede thema staat de benadering van werkgevers centraal. Ook hier gaan we in §4.3 eerst in op de elementen waaruit een werkgeversbenadering kan bestaan, waarna we de inzet van de regio's op deze onderdelen bespreken in §4.4.

4.1 Realisatie van transities: hoofdrichtingen en focus

'Voorkomen dat jongeren zonder werk of opleiding thuis zitten' – zo formuleert het landelijk Actieplan Jeugdwerkloosheid de uitdaging aan de 30 arbeidsmarktregio's. Immers, zo stelt het landelijke actieplan, jongeren zijn kwetsbaar in economisch slechte tijden. Schoolverlaters stappen een arbeidsmarkt op waar weinig vacatures zijn. Ze bevinden zich daarbij in een moeilijke positie: jongeren hebben vaak nog weinig of geen werkervaring en ontberen arbeidsritme. Het centrale doel van het landelijke actieplan is dan ook: voorkomen dat jongeren aan de kant komen te staan¹.

Deze overkoepelende doelstelling is concreet te maken is in twee 'hoofdrichtingen': verstevigen van kwalificaties en arbeidstoeleiding. Hieronder beschrijven we de wijze waarop de regio's jongeren in beweging proberen te krijgen.

4.1.1 Versteven van kwalificaties

Het ontberen van een goed diploma is één van de belangrijkste barrières voor jongeren in hun zoektocht naar werk. Veel regio's zetten dan ook in op het verstevigen van de kwalificaties van jongeren. Kwalificatie is de beste garantie voor duurzame plaatsing, meldt één van de regio's. Deze regio hanteert daarom het motto 'kwalificatie vóór werk vóór inkomen'. Veel jongeren ontbreekt het aan een startkwalificatie. Voor hen gaat het dus in eerste instantie om het behalen van een diploma. Verschillende regio's zetten daarnaast ook in op het verbreden van de kennis en het verbeteren van werknemersvaardigheden van jongeren. Deze inzet verloopt langs twee sporen:

- *Langer op school*: het verstevigen van kwalificaties is gedeeltelijk een preventieve maatregel, met name waarin de projecten zich richten op het langer laten doorleren van leerlingen.
- *Terug naar school*: jongeren die thuis zitten, maar nog geen startkwalificatie hebben, worden opgespoord of, wanneer ze zich melden bij het UWV Werkbedrijf, aangespoord om terug de schoolbanken in te gaan.

¹ Landelijk Actieplan Jeugdwerkloosheid, p.5.

4.1.2 Arbeidstoeleiding

Eén van de regio's hanteert het volgende motto: 'het bestrijden van jeugdwerkloosheid bestrijd je bij voorkeur door jongeren een baan te geven'. Voor deze regio is het matchen van jongeren op een goede baan een cruciaal uitgangspunt in het actieplan. De regio staat daarin niet alleen: vrijwel alle regio's ondernemen activiteiten om jongeren naar werk te leiden. Ook hier zijn de activiteiten in te delen langs twee sporen:

- *Van school naar werk*: jongeren die uitstromen uit het onderwijs kunnen moeite hebben een baan te vinden. Het is belangrijk te voorkomen dat jongeren thuis zitten. Het monitoren van schoolverlaters gebeurt in verschillende regio's. Ook proberen regio's om school zo natuurlijk mogelijk te laten overlopen in een werksituatie, bijvoorbeeld via werk-leerstages.
- *Van werk naar werk*: het voorkomen van uitval bij jongeren die na het verlaten van de school al een baan hebben gevonden. Diverse regio's onderstrepen dat het belangrijk is preventief in te zetten om dergelijke uitval te voorkomen. Het gaat er dan niet alleen om dat een periode van inactiviteit moet worden voorkomen. Eén van de regio's noemt het voorkomen van teleurstellingen in het loopbaantraject als speerpunt in de uitvoering van het actieplan. Het zorgen dat jongeren hun eigen baan behouden, voorkomt dat al gerealiseerde arbeidsovereenkomsten verloren gaan.

4.1.3 Focus: leren of werken?

Hoewel er verschillen zijn tussen regio's in de prioritering van de verschillende hoofdrichtingen en/of sporen, zijn de regio's zich terdege bewust van het belang jongeren in beweging te krijgen en te houden. Het is het belangrijkste 'stilzitten' te voorkomen en jongeren, via welke transitie dan ook, te stimuleren te werken aan hun ontwikkeling.

Het grootste deel van de regio's heeft een duidelijke visie ontwikkeld op de aanpak van jeugdwerkloosheid. Zij geven aan dat ze zich (voornamelijk) richten op het toeleiden naar werk en/of het stimuleren van het behalen van een startkwalificatie. Voor ruim een derde van de regio's (12/30) staan de twee hoofddoelstellingen gelijk aan elkaar. Het activeren van de jongeren staat hier centraal. Zo schaaft een van de regio's het leeuwendeel van haar activiteiten onder het speerpunt 'kwalificatie en werktoeleiding'. Het inzetten op bemiddeling naar werk wordt hierbij even belangrijk gevonden als het langer op school houden.

Er zijn ook regio's die wel een prioritering aanbrengen in de verschillende transities. Zo is noemen een aantal regio's (6/30) dat het bemiddelen naar werk gezien wordt als hoofddoelstelling. Ruim een derde van de regio's (12/30) heeft daarentegen het versterken van kwalificaties als prioriteit aangemerkt. Deze regio's richten hun aandacht vooral op doorleren en/of het verkrijgen van een startkwalificaties. Een motto dat hierbij meermaals wordt gehanteerd is 'scholing boven werk en werk boven inkomen'.

Voorbeeld: inzet op preventie

Dit voorbeeld beschrijft een regio waar er een duidelijk focus ligt bij preventieve projecten. Dit houdt in: inzetten op verbetering van de startkwalificaties en jongeren vasthouden op onderwijs door hen trajecten aan te bieden die verdiepend en verbredend zijn.

Om dit te realiseren hebben de ROC's in de regio gelegenheid gekregen met 3.000 jongeren gesprekken te voeren ter voorbereiding op hun stap naar de arbeidsmarkt: *Next Step*.

In zo'n gesprek komen vragen aan de orde als: waar zou je willen werken, wat heb je daarvoor nodig en waar sta je nu? Leerlingen worden hiermee aangemoedigd extra modules te volgen die hun startkwalificatie versterken. Zo krijgt een leerling bedrijfsadministratie een extra module commerciële economie aangeboden – en een leerling van de kapsteropleiding kan via een extra module ondernemersvaardigheden kennis opdoen over het starten van een eigen zaak.

De meeste regio's hebben in hun actieplan een visie geformuleerd waarin ze aangeven of en welke transities hun prioriteit hebben. Het landelijke Actieplan, en aansluitend ook de regionale uitwerkingen, richten zich vaak erg op school en werk. De praktijk blijkt echter weerbarstig. Zo geven verschillende regio's aan dat zij jongeren treffen die überhaupt nog niet toe zijn aan het maken van een transitie. Vooral wanneer jongeren een periode aan de zijlijn hebben gestaan kan het een tijdrovend traject zijn om de jongere te activeren en te motiveren. Een tweede knelpunt is dat het behalen van een startkwalificatie simpelweg soms niet tot de mogelijkheden van een jongere hoort.

Het hanteren van een duidelijke focus kan voor een regio wel van belang zijn om concrete acties van de grond te tillen. Zo heeft een van de regio's ervaren dat de uitvoering van het actieplan pas goed op stoom kwam nadat de regio de algemene, preventieve opzet losliet en zich meer begon toe te leggen op het bemiddelen naar werk.

4.2 Realisatie van transities: acties en projecten

Het realiseren van de gestelde doelen gebeurt vaak door het inzetten van een combinatie van verschillende activiteiten. In een aantal gevallen gaat het om het verstevigen van reguliere structuren, zoals het extra bemensen van een jongerenloket. We spreken in deze gevallen van 'acties'. Aan de andere kant wordt er ook veel projectmatig gewerkt, waarbij vanuit de middelen van het actieplan een scala aan projecten is gestart. In het vervolg spreken we van 'project' wanneer er binnen een regio een op zichzelf staand, identificeerbaar initiatief is gestart.

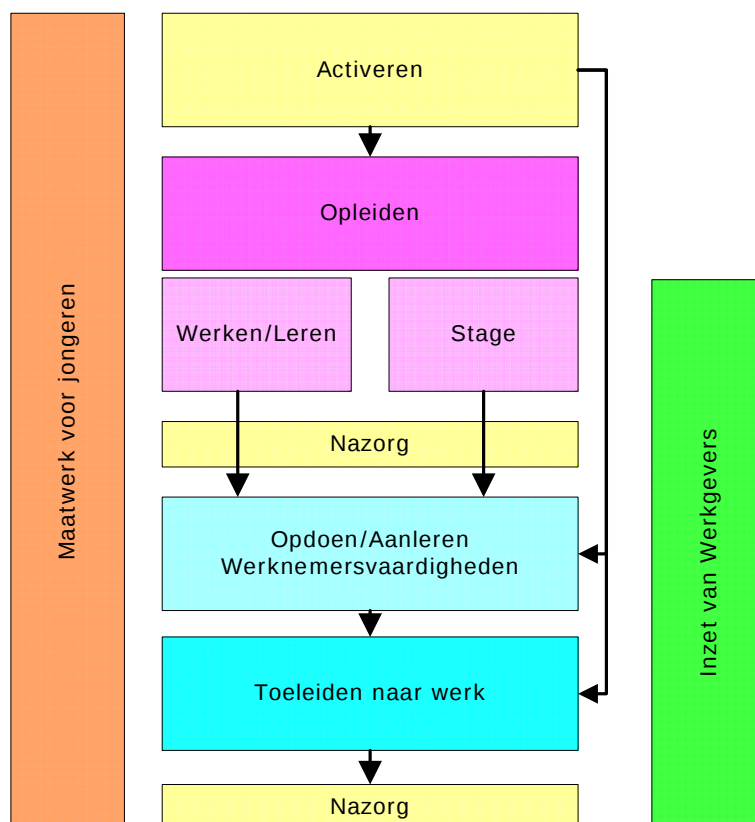
Reguliere activiteiten

Vijftien regio's benadrukken in de gesprekken dat er regulier al veel gebeurt voor kwetsbare jongeren en in de aanpak van werkloosheid of specifiek jeugdwerkloosheid. Regio's noemen ook de samenhang met de convenanten Voortijdig Schoolverlaters en de implementatie van de wet WIJ, waarbinnen ook al veel initiatieven zijn ontplooid. Het Actieplan is door de meeste regio's geïnterpreteerd als tijdelijke extra impuls, in aanvulling op de reguliere activiteiten. Kortom: de initiatieven die in de volgende paragrafen worden beschreven zijn niet alles, er gebeurt nog veel meer.

De aanpak van jeugdwerkloosheid

In de volgende paragrafen bespreken we de verschillende typen activiteiten die zijn ont-plooid in de regionale aanpak van jeugdwerkloosheid. We volgen daarin globaal de verschil-lende 'onderdelen' die in zo'n aanpak voor kunnen komen. Deze onderdelen zijn gevisuali-seerd in het stroomdiagram in onderstaande figuur.

Figuur 4.1 Stroomdiagram: activiteiten in de aanpak van jeugdwerkloosheid



Bron: Research voor Beleid, 2010

Concrete kennis

De navolgend besproken aanpakken zijn gebaseerd op de informatie uit de groepsgesprekken. Tijdens deze gesprekken bleek dat er grote variatie is in de mate waarin de project-groepen concrete kennis ventileren over de activiteiten die binnen het actieplan zijn ont-plooid.

Waar in sommige regio's de projectgroep nauw betrokken is op de opzet, voortgang en re-sultaten van alle afzonderlijke projecten, zijn er ook projectgroepen die de uitvoering van het actieplan alleen op hoofdlijnen of beleidsinhoudelijk volgen.

Voor sommige regio's is het dan ook lastig concrete acties en resultaten te benoemen. On-geveer de helft (14/30) regio's beschikt over concrete kennis van de activiteiten die in de regio zijn opgezet in het kader van het actieplan. Een ander deel van de regio's (10/30) kan over een deel van de activiteiten concrete informatie geven of heeft op hoofdlijnen zicht op de uitvoering en resultaten. Er zijn een paar regio's (5/30) die weinig tot geen concrete kennis hebben over wat er zich afspeelt in de regio. Deze regio's kennen de doel-

stellingen en de aanpak op hoofdlijnen, maar noemen geen concrete voorbeelden of weten niet hoe deze doelstellingen in de uitvoering zijn geoperationaliseerd.

Wanneer regio's alleen op hoofdlijnen beschikken over concrete kennis en informatie over de opzet, uitvoering en resultaten van de verschillende activiteiten heeft dit dikwijls te maken met het niveau van de projectgroep. Wanneer de partners in de projectgroep op uitvoerend niveau betrokken zijn bij de realisatie van het actieplan, is er meer concrete kennis over de activiteiten. In de groepsgesprekken was dit effect tastbaar doordat in veel gevallen praktische voorbeelden in het gesprek afkomstig waren van ROC's of UWV Werkbedrijf. In de situaties waarin een projectgroep vooral op ambtelijk niveau opereert ligt concrete kennis over de opzet, uitvoering en resultaten van activiteiten minder aan de oppervlakte. Vooral in regio's rondom een grote stad is een overkoepelend zicht onontbeerlijk. In deze laatste gevallen is er doorgaans wel een goed inzicht op hoofdlijnen. Ook in meer overzichtelijke regio's heeft de projectgroep soms voornamelijk inzicht op hoofdlijnen.

Een tweede verklaring voor het ontbreken van concrete kennis is in enkele gevallen het ontbreken van tastbare acties en resultaten: hier hebben de regio's nog voornamelijk ingezet op het opstarten van het actieplan en het ontwikkelen van een visie en aanpak.

4.2.1 Zoeken en Activeren

Van de bank af

Ongeveer één derde van de regio's zet in op het zoeken en activeren van jongeren (zie ook §3.3). Via verschillende methoden proberen de regio's jongeren in beweging te brengen. Wanneer jongeren zich melden bij het UWV Werkplein of Jongerenloket proberen regio's ze vast te houden en zo snel mogelijk gesprekken te regelen over de mogelijkheden om terug naar school of naar werk te gaan.

Verschillende regio's gaan actief op zoek naar de jongeren. In een aantal gevallen worden jongeren in beeld gebracht via bestandskoppeling. Deze jongeren worden vervolgens benaderd, bijvoorbeeld door ze uit te nodigen voor een bijeenkomst. Andere regio's lokaliseren de jongeren en starten daarna acties om ze actief te werven voor deelname aan projecten. De jongeren worden bijvoorbeeld thuis bezocht door professionals en gemotiveerd om terug naar school te gaan of de stap naar werk te maken. Een innovatieve methode die hiervoor door één van de regio's wordt gebruikt is het *Proppers-project*, een peer-to-peer project (zie kader in §3.3).

Het actief benaderen van jongeren werkt positief. Jongeren voelen zich aangesproken, en ruim de helft van de benaderde jongeren gaat zoeken naar werk of kiest ervoor zich weer aan te melden voor een opleiding.

4.2.2 Maatwerk

Jongeren zijn niet altijd (direct) te activeren tot het volgen van een opleiding of het zoeken naar een baan. Aan het begin van de cyclus zetten verschillende regio's dan ook in op diagnosestelling. Zeker vier regio's trekken uitgebreid tijd uit om eerst te inventariseren wat er met een jongere aan de hand is. Jongeren met complexe problematiek krijgen individue-

le coaching. Op deze wijze kunnen de regio's effectief inspelen op multiproblematiek en een traject op maat bieden. Een dergelijke methode wordt soms ook ingezet voor het benaderen en activeren van tienermoeders en alleenstaande ouders.

Voorbeeld: voorschakeltraject

Twaalf jongeren worden in een voorschakeltraject geholpen de afstand tot de arbeidsmarkt te verkleinen en zich voor te bereiden op instroom in een reguliere kwalificerende opleiding en daarna in een betaalde baan binnen een zorg- of welzijnsorganisatie. De deelnemers zijn tussen de 18 en 25 jaar oud en hebben geen startkwalificatie en geen of weinig werkervaring. Daarnaast ervaren zij vaak belemmeringen op persoonlijk vlak en behoeven basisvaardigheden zoals zelfredzaamheid, zelfvertrouwen of sociale vaardigheden verbetering.

De jongeren volgen gedurende vier maanden een speciaal programma bestaande uit vaardigheidstrainingen, voorlichting over werken in Zorg en Welzijn en een beweegprogramma. Daarnaast krijgen de jongeren individuele begeleiding bij het aanpakken van factoren die nu nog deelname aan een opleiding of werk belemmeren. Ook zullen zij werkervaring opdoen door aan de slag te gaan als vrijwilliger in een zorg- of welzijnsorganisatie. Na vier maanden stromen de jongeren uit naar een reguliere opleiding.

Een aantal regio's zet projecten in voor overlastgevende jongeren. Zo is er een regio die probeert deze jongeren te enthousiasmeren door hen kortlopende projecten aan te bieden waarbij ze individuele trainingen krijgen en waarbij ze werken aan een concreet doel, zoals het aanleggen van een plantsoen of werken op een manege. Met dergelijke projecten proberen de arbeidsmarktregio's een negatieve spiraal te doorbreken en de jongeren te motiveren over hun toekomst na te denken.

Knelpunten

De regio's geven aan dat het moeilijk is jongeren te motiveren. Zo komen de jongeren bijvoorbeeld niet altijd opdagen voor bijeenkomsten. Ook wanneer hier sancties aan gekoppeld worden (zoals bij het voorbeeld van de manifestatie Pak je Kans in §3.3.) is de opkomst vaak minder dan zou kunnen. Dit gebrek aan motivatie komt volgens de regio's vooral voor uit een gebrek aan toekomstbesef. Jongeren beginnen pas op late leeftijd na te denken over werk. Ook melden de regio's een gebrek aan gevoel van urgentie bij de jongeren.

Succesfactoren

Een individuele benadering van de jongeren is vaak succesvol. Het helpt om dicht op de huid van de jongere te zitten. Daarmee kun je zorgen dat een jongere geen stap te veel hoeft te doen om in te stromen in een opleiding of baan. Het succes is ook deels persoonsgebonden: wanneer jongeren in contact komen met geëngageerde professionals die de functie van rolmodel gaan vervullen zijn ze vaak sneller te activeren.

4.2.3 Opleiden**Langer op school blijven**

Eén van de hoofdpunten uit het landelijk Actieplan is het langer op school houden van jongeren. Om dit te realiseren is in de zomer van 2009 het School Ex programma gestart als onderdeel van het landelijke Actieplan Jeugdwerkloosheid. De ambitie van dit programma is

10.000 jongeren langer op school vast te houden voordat zij uitstromen op de arbeidsmarkt. In de zomers van 2009 en 2010 hebben MBO instellingen gezamenlijk circa 125.000 eindexamenkandidaten aangeschreven met de vraag: 'wat zijn jouw plannen na de zomer?'. Aan de hand van het invullen van vragenkaarten hebben de eindexamenkandidaten de kans gekregen om na te denken over hun toekomst en hulp te zoeken wanneer dat nodig was. De jongeren konden aankloppen voor een gesprek met hun studieloopbaanbegeleider of kregen een verwijzing naar het UWV.

Tijdens de gesprekken met de arbeidsmarktregio's komt het School Ex-programma regelmatig aan bod. Tien regio's noemen het programma zelf; bij enkele andere regio's blijkt uit een opsomming van de activiteiten dat de ROC's en UWV Werkbedrijf aan School Ex hebben meegedaan.¹ Voor vijf regio's is School Ex het belangrijkste instrument dat zij inzetten om jongeren te motiveren tot langer doorleren. De andere regio's combineren School Ex met eigen projecten of geven een eigen (uitgebreide) invulling aan het programma (zie kader).

Ook buiten het School Ex programma om zetten de arbeidsmarktregio's in op het langer laten doorleren van jongeren. In zeker tien arbeidsmarktregio's ruimen scholen, op kleine of grote schaal, tijd en ruimte in om met hun leerlingen door te spreken over het volgen van een extra opleiding of het doorstromen naar een vervolgopleiding. Vier van deze tien regio's combineren deze aanpak met School Ex.

Voorbeeld: uitgebreide vorm van School Ex

Het programma School Ex kan door regio's worden gebruikt in een aangepaste variant. In één regio is School Ex verwerkt in een eigen reclamecampagne rondom een website. Op de website kunnen jongeren tests doen, vinden ouders informatie over startkwalificaties en arbeidsmarktkansen. Ook werkgevers en onderwijzers kunnen er terecht voor informatie.

Bewuster een opleiding kiezen

Jongeren kiezen hun opleidingsrichting vaak al op jonge leeftijd. Jongeren moeten soms al op 14-jarige leeftijd kiezen in welke richting ze zich willen specialiseren. Dit is een belangrijk knelpunt en een oorzaak van uitval op latere leeftijd. Immers, veel jongeren realiseren zich pas op latere leeftijd welke kant ze echt op willen. In veel regio's gaat het er daarom niet (alleen) om dat leerlingen *langer* doorleren, maar dat zij ook een bewuste afweging maken in hun studiekeuze. Sommige regio's richten zich hierbij voornamelijk op het voorkomen van uitval doordat jongeren een verkeerde studierichting kiezen. Via beroepenvoorlichting aan jongeren proberen onder de regio's ervoor te zorgen dat de jongeren op de juiste plek terecht komen.

Andere regio's proberen te zorgen dat jongeren opgeleid worden voor banen en branches waarin voldoende werkgelegenheid is. Om dit te bewerkstelligen zetten regio's heel verschillende middelen in. In een aantal regio's gaan de ROC's adviesgesprekken aan wanneer een jongere zich heeft ingeschreven voor een studie die weinig perspectieven biedt. In diverse regio's heeft het Colo, op basis van de arbeidsmarktbarometer, een 'advieskaart' ontwikkeld die gebruikt kan worden in adviesgesprekken voor doorstromers en bij de studiekeuze van nieuwe leerlingen.

Andere regio's proberen de beeldvorming van jongeren over banen te beïnvloeden.

¹ Uiteraard is het mogelijk dat een regio heeft deelgenomen aan School Ex zonder dat dit in het groepsgesprek aan de orde is gekomen.

Voorbeeld: jongeren beïnvloeden via rolmodellen

Een regio signaleert dat jongeren nauwelijks geïnteresseerd zijn in het volgen van een studie die opleidt voor sectoren waarin veel werk is, zoals de zorg. Jongeren hebben vaak een eenzijdig beeld van zo'n sector, en laten zich bijvoorbeeld afschrikken door de onregelmatige werktijden.

Om de beeldvorming van jongeren te veranderen maakt de regio gebruik van rolmodellen die bijvoorbeeld werkzaam zijn in de zorg. Zij vertellen over hun werk, over de voor- en nadelen. Hiermee probeert de regio te bewerkstelligen dat een groter aantal jongeren ervoor kiest voor een opleiding in de zorg.

De schooldeuren open

Het langer laten doorleren van scholieren en het verbreden en verdiepen van de kwalificaties van leerlingen is niet een zaak van de ROC's alleen. Dit besef is in een groot deel van de regio's wel neergedaald. De arbeidsmarktregio's noemen verschillende voorbeelden van projecten of acties waarbij andere partijen samen met de scholen de jongeren benaderen en motiveren om (in een bepaalde studierichting) door te leren.

Met name het UWV is actiever betrokken bij scholen. Dit kan bijvoorbeeld doordat coaches vanuit het UWV Werkbedrijf spreekuur gaan houden op ROC's of gastlessen geven aan leerlingen.

Daarnaast merken verschillende regio's op dat de scholen ook vaker zelf 'de boer op' gaan. ROC's staan open voor experimentele trajecten, waarbij leerlingen bijvoorbeeld volledig worden opgeleid op locatie bij de werkgever. De leerling komt dan niet één of meer dagen in de week naar school, maar de docent reist af naar de leerling om scholing op locatie te verzorgen.

Hoger opgeleiden

De meeste projecten in de regionale actieplannen zijn gericht op jongeren met een opleidingsniveau tot maximaal MBO 3/4. Slechts drie regio's zetten zich expliciet in voor hoger opgeleide jongeren. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het vroegtijdig bekijken welke jongeren de potentie hebben om vanuit het MBO naar het HBO door te stromen. In twee van de drie regio's die hierop inzet heeft dit een (sterk) toegenomen doorstroom tot gevolg gehad.

Voorbeeld: versterken van hoger opgeleiden

Ook voor hoger opgeleiden is doorleren soms de beste weg. De regio ziet regelmatig hoogopgeleide jongeren die er niet in slagen werk te vinden, omdat hun diploma niet passend (genoeg) is. Wanneer deze jongeren zich melden bij UWV Werkbedrijf krijgen zij de mogelijkheid aangeboden extra modules te volgen bij een hogeschool. Deze modules worden gevolgd door een stagetraject waarin de jongeren werkervaring kunnen opdoen. Voor HBO-geschoolden en academici biedt het UWV ook een intern traineeship aan: jongeren kunnen in een periode van twee jaar ervaring opdoen binnen de eigen organisatie.

4.2.4 Leren en werken

Visie op duale trajecten

De regio's verschillen onderling in de visie op duale trajecten. Een aantal regio's zien leerwerkbanen vooral als een middel dat goed ingezet kan worden voor kwetsbare jongeren, jongeren die via een andere methode moeilijk een startkwalificatie zouden halen, of voor jongeren die op dit moment geen reguliere baan kunnen vinden en zo toch werkervaring kunnen opdoen.

Andere regio's zien het duale leren vooral als een kans om jongeren op te leiden voor praktische beroepen en om de overgang tussen leren en werken voor jongeren zo klein mogelijk te maken. Twee regio's hebben in samenspraak met brancheorganisaties 'vakscholen' of 'bedrijfsscholen' ingericht, waarbinnen MBO's en werkgevers samenwerken aan het opleiden van leerlingen en/of het zoeken naar werkgevers voor een BBL traject. Hiermee wordt het opleiden van jongeren voor de sector een gedeelde verantwoordelijkheid van school en werkgever.

Ook in andere regio's wordt de verantwoordelijkheid voor de opleiding deels teruggedeponeerd bij de werkgevers. Zo is er een regio die aan de werkgevers stagegaranties vraagt, om te waarborgen dat jongeren het hele schooljaar gebruik kunnen maken van een leerwerkplek.

Maatwerk

Verschillende regio's hebben, binnen het Actieplan Jeugdwerkloosheid, specifiek leerwerktrajecten opgetuigd voor kwetsbare jongeren. Zo zijn er zeker twee regio's waar probleemjongeren en/of de meest kwetsbare jongeren een op maat gemaakt traject kunnen volgen bij het SW-bedrijf. Jongeren die iets steviger in hun schoenen staan kunnen een vergelijkbaar traject volgen bij een regulier bedrijf. Ook is er een regio die samen met Jeugdzorg specifieke leerwerktrajecten heeft opgezet voor kwetsbare jongeren.

Knelpunten

Jongeren

Jongeren moeten vaak al jong een specialisatierichting kiezen, terwijl ze pas op latere leeftijd weten welke kant ze echt op willen. Dit veroorzaakt op latere leeftijd vaak uitval. Jongeren hebben daarnaast niet altijd een goed beeld van sectoren. Ze hebben geen goede voorstelling van wat het werken in de zorg, techniek of agrarische branche echt inhoudt. Ze kiezen liever voor een opleiding in andere branches. Hierdoor is er in veel regio's frictiewerkloosheid te zien.

De ambitie om alle jongeren op te leiden tot een startkwalificatie is niet altijd realistisch. Voor sommige jongeren is, gezien hun cognitieve capaciteiten, een opleiding arbeidsmarktgekwalficeerd assistent (AKA)¹ het hoogst haalbare. Sommige jongeren zijn moeilijk stuurbaar; regio's proberen hen simpelweg zo gunstig mogelijk te plaatsen, waarbij ze niet meer kunnen doen dan hopen dat een jongere nog scholing op de werkplek krijgt.

¹ Dit is een opleiding die overwegend uit stages bestaat. AKA leidt niet op voor een beroepsgerichte kwalificatie, maar moet gezien worden als een heel stevige aanzet om uiteindelijk tot een beroepskwalificatie te komen of om, als het echt niet anders kan, de arbeidsmarkt te kunnen betreden met een "entreebewijs".

Wanneer jongeren eenmaal een periode hebben gewerkt is het moeilijk ze te overreden tot een leerwerkbaan. Verschillende regio's geven aan dat jongeren die gewerkt hebben te maken krijgen met een lage(re) vergoeding dan ze gewend waren. Ook wanneer jongeren een uitkering gewend zijn is het moeilijk ze te activeren; ook deze jongeren krijgen dan volgens de gesprekspartners vaak te maken met een inkomensval.

De schaalgrootte van ROC's is vaak een probleem voor jongeren. De overstap van VMBO naar MBO is daardoor erg groot. Voor jongeren is een direct contact met docenten, het gevoel gekend en bekend te zijn, erg belangrijk.

Een laatste probleem is het beperkte aantal instroommomenten. Jongeren kunnen vaak alleen rond 1 september beginnen met een opleiding en niet op andere momenten.

Organisaties

In een aantal gevallen creëren werkgevers stageplaatsen door vaste medewerkers te ontslaan. Er is dan sprake van verdringing. Voor regio's is het lastig goed zicht te krijgen op de schaal waarop dit gebeurt en de groepen werknemers die hier de dupe van zijn.

Veel ROC's kampen met knelpunten als gevolg van hun bekostigingssystematiek. De ROC's worden afgerekend op het aantal leerlingen dat op een opleiding zit op een bepaalde peildatum. Zij ontvangen hiervoor een vast bedrag per leerling. Veel ROC's hebben door deelname aan het Actieplan Jeugdwerkloosheid een grote(re) groep moeilijke leerlingen binnengehaald, die extra begeleiding en extra sturing nodig hebben. Deze extra inzet moet grotendeels uit eigen middelen worden betaald, terwijl de ROC's te maken hebben met bezuinigingen.

De transitie van school naar werkt verloopt in toenemende mate via BOL/BBL trajecten. Steeds meer leerlingen hebben daarvoor stageplaatsen of leerwerkbanen nodig. Dit leidt in verschillende regio's tot een situatie waarin er steeds minder leerwerkplekken bij werkgevers beschikbaar zijn, terwijl er een toenemend aantal jongeren is dat daar gebruik van wil maken. Verschillende regio's hebben daarom projecten op touw gezet om nieuwe leerwerkbanen te werven (zie paragraaf 4.4.2).

Succesfactoren

Alternatieve routes

Om te voorkomen dat jongeren uitvallen uit een scholingstraject omdat ze geen stageplek kunnen vinden, laten verschillende ROC's jongeren ook toe voor een BBL traject wanneer ze nog geen plek hebben. Een ander optie is het laten instromen van deze jongeren in een passende BOL-variant, aangevuld met extra praktijklessen.

Eén boodschap

Verschillende regio's melden dat het een groot effect heeft dat alle samenwerkingspartners uniform dezelfde boodschap ventileren: doorleren loont! De jongere krijgt dit via verschillende kanalen te horen, waardoor meer jongeren overtuigd worden daadwerkelijk weer de schoolbanken in te gaan.

Tussentijdse instroom

Tot slot is een succesfactor het mogelijk maken dat leerlingen tussentijds instromen, zie het kader hieronder.

Voorbeeld: kansklassen voor tussentijdse instromers

Eén regio werkt met opvangklassen (of kansklassen) waardoor de leerlingen tussentijds kunnen instromen. In de kansklassen wordt gekeken naar de competenties, mogelijkheden en wensen van de leerlingen zodat ze zo goed mogelijk kunnen worden klaargestoomd voor een nieuwe opleiding.

Het gaat hierbij om leerlingen die niveau 1 hebben afgerond en niveau 2 willen halen, maar ook om spijtoptanten of nieuwe instroomleerlingen. De kansklassen zijn bedoeld voor zowel de tussentijdse switchers als de nieuwe instroom. Leerlingen hoeven hierdoor niet meer te wachten op een van de twee jaarlijkse instroommoment maar kunnen alvast beginnen in een kansklas. Hierdoor gaat de motivatie die een instromer heeft op het moment dat de beslissing wordt genomen niet verloren: een jongere kan direct zinvol aan de slag.

4.2.5 Nazorg na de opleiding

Jongeren die uit het onderwijs stromen kunnen na het behalen van een diploma ervoor kiezen in te stromen in een vervolgopleiding, of op zoek te gaan naar werk. Een deel van de jongeren valt echter gedurende de opleiding uit. Verschillende regio's hebben projecten gestart om deze twee groepen – uitvallers en jongeren die een diploma hebben gehaald en gaan doorstuderen of werken – te blijven volgen.

Nazorg na doorstroom naar vervolgopleiding / werk

Scholen die hebben meegedaan aan het School Ex programma ontvangen een bestand met de uitgestroomde leerlingen. De scholen kunnen dit bestand gebruiken om hun een alumni-beleid mee op te zetten. Vier regio's noemen het inzetten op nazorg als onderdeel van hun regionale actieplan.

De scholen krijgen vanuit het actieplan middelen om de jongeren te begeleiden in de overgang van school naar werk en in de doorstroom naar een andere opleiding. Na drie maanden of een half jaar neemt de school weer contact op met de jongere om te polsen hoe duurzaam de uitstroom of doorstroom is geweest. Jongeren die zijn uitgevallen uit de nieuwe opleiding of die zijn gestopt met hun baan kunnen zo vroegtijdig weer worden opgepakt.

Nazorg na voortijdig schoolverlaten

Verschillende regio's zetten zich ook op andere manieren in voor jongeren die tijdens hun opleiding uitvallen. Drie regio's melden dat ze een zogenaamde 'reboundvoorziening' hebben opgezet, waarin jongeren die uitvallen worden opgevangen. Jongeren die uitvallen worden direct opgevangen. Samen met de jongeren wordt er dan een plan gemaakt wat ze kunnen gaan doen en wanneer ze daarmee gaan starten. Wanneer jongeren tijd moeten overbruggen, bijvoorbeeld totdat er een instroommoment is voor een andere opleiding, kunnen ze vanuit de reboundvoorziening instromen in een project dat zo goed mogelijk past bij de toekomstplannen.

Voorbeeld: reboundvoorziening - traineeship voor uitvallers

Een regio benadert de leerlingen die op scholen uitvallen actief. Wanneer een leerling (14-18 jaar) is uitgevallen wordt er een huisbezoek afgelegd bij de ouders. Zo worden de ouders weer betrokken bij de ontwikkeling van de jongere.

De jongeren krijgen vervolgens een traineeship aangeboden. Ze wisselen elke 3 maanden van werkgever en doen zo veel verschillende ervaring op. De jongeren gaan 3 dagen werken en volgen 2 dagen school. Het uiteindelijke doel is het behalen van een startkwalificatie op niveau 2.

Knelpunten

Veel regio's geven aan dat het beperkte aantal instroommomenten in het onderwijs een belangrijk knelpunt is voor het reactiveren van uitgevallen jongeren. Wanneer ROC's meer instroommomenten zouden hebben geeft dat meer flexibiliteit in de aanpak.

Daarnaast kampen een aantal regio's met een gebrek aan opleidingsmogelijkheden in de regio. Zo meldt één van de regio's dat er geen HBO-opleiding aanwezig is. De reistijd die nodig is om alsnog een HBO opleiding te volgen buiten de regio levert een extra drempel op voor jongeren die potentieel wel zouden kunnen doorstromen.

Succesfactoren

Door het nauwlettend volgen van jongeren die uitstromen uit het onderwijs kunnen de samenwerkingspartners snel en alert reageren wanneer een jongere uitvalt. Wanneer jongeren uitvallen is het belangrijk ze snel weer te activeren en een ander aanbod te doen. Verschillende regio's geven aan dat er daardoor minder jongeren uit beeld verdwijnen, en dat er meer jongeren zijn die als ze uitvallen snel een alternatief traject voorgesteld krijgen.

4.2.6 Versterken van competenties**Werknemersvaardigheden**

Het opdoen van werknemersvaardigheden wordt in toenemende mate gezien als een belangrijke schakel voor jongeren in het verkrijgen van een (duurzame) arbeidsplaats. Verschillende arbeidsmarktregio's besteden in de aanpak van jeugdwerkloosheid dan ook aandacht aan het versterken van de werknemersvaardigheden van de jongeren. In een aantal gevallen gaat het om eenvoudige randvoorwaardelijke zaken, zoals het regelen van kinderopvang voor alleenstaande ouders of het leren van sollicitatievaardigheden.

Drie regio's zetten in op het verstevigen van de zelfredzaamheid van jongeren. Om in staat te zijn een baan te bemachtigen moet een jongere immers in staat zijn zelfstandig potentiële werkgevers te benaderen en zichzelf te presenteren.

Arbeidsritme opdoen

Een gebrek aan arbeidsritme kan een belangrijke oorzaak zijn voor uitval van jongeren. Met name wanneer de jongeren nog weinig stage-ervaring hebben, of enige tijd aan de zijlijn hebben gestaan, kan het opdoen of vasthouden van arbeidsritme een belangrijke eerste stap zijn in het verkrijgen van een baan. Vier regio's hebben projecten ontplooid die jongeren helpen arbeidsritme vast te houden door tijdelijk te werken in een speciaal werkcentrum, of in een lokale supermarktketen of het kringloopcentrum.

Aansprekende werkgevers

In verschillende regio's is gezocht naar samenwerking met aansprekende organisaties. Bijvoorbeeld door jongeren die zich in een tussenfase bevinden te laten meewerken aan het bouwen van een uitkijktoren, als toeristische attractie. Jongeren die tussen school en werk in hangen, of jongeren die tijdelijk geen stageplek hebben kunnen in dit project arbeidsritme behouden terwijl ze werken aan een aansprekend project dat leidt tot concrete resultaten.

Het werken met zulke aansprekende partners is een goed middel om jongeren te bereiken. De regio's zijn enthousiast over deze projecten. Kenmerkend aan de projecten is dat er een relatief korte doorlooptijd is (4-12 weken), zodat vrij veel jongeren er gebruik van kunnen maken.

Voorbeeld: activering via voetbalclub

In drie regio's zet een lokale voetbalclub uit de ere- of eerste divisie zich in voor de jongeren. Voetbalclub A helpt jongeren die een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt. Het doel is deze jongeren te activeren. De jongeren worden in groepen van 15 uitgenodigd en krijgen een programma van een paar weken. Dat bestaat onder andere uit oriëntatie op werk en opleiding en het opdoen van werkervaring bij de voetbalclub. Doorstroom van jongeren met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Zo'n 25-33% wordt hiermee direct naar werk begeleid.

Ook voetbalclub B zet zich in voor werkloze jongeren. Jaarlijks kunnen een aantal groepen hier een opleiding volgen tot sportsteward. Tot slot kunnen jongeren ook terecht bij voetbalclub C. In 12 weken volgen jongeren hier een traject waarin ze sollicitatie- en werkneemersvaardigheden leren bij de club.

4.2.7 Aan de slag

Centraal punt voor de jongere

Zeker één derde van de regio's heeft ervoor gekozen om vanuit de middelen van het Actieplan Jeugdwerkloosheid, een jongerenloket op te zetten of te verstevigen. In de gesprekken grijpen de regio's hier regelmatig op terug. Men noemt het Jongerenpunt 'een van de grootste assets van de regio' of 'een belangrijke basis voor de aanpak van jeugdwerkloosheid'. Het jongerenpunt fungeert vaak als 'spin in het web': dankzij de middelen uit het actieplan is de bemensing vaak uitgebreid, waardoor de werk- of jongerencoaches voldoende tijd en mogelijkheden hebben om de jongeren die zich melden te begeleiden. Dit is in sommige regio's wel een traject van lange adem geweest. Niet zelden was het jongerenloket vóór de start van het actieplan een slapend instituut. De regio's hebben dan niet alleen geïnvesteerd in extra FTE, maar ook in het opleiden en inwerken van de medewerkers.

Voorbeeld: uitbreiding jongerenloketten

Een regio heeft ervoor gekozen de bestaande jongerenloketten te verstevigen en er zijn jongerenloketten opgezet in subregio's waar deze nog niet waren. In één subregio was er al een jongerenloket, maar met de middelen van het actieplan is dit uitgegroeid van een 'achtergrondsamenwerking' naar een multidisciplinair team, waar alle netwerkpartners hun bijdrage leveren. Er wordt nu door het jongerenloket meer ingezet op jobhunting en matching.

Matchen jongeren en werkgevers

Bij de jongerenloketten wordt, uiteraard, inspanningen geleverd gericht op het matchen van jongeren aan werkgevers, om zo de jongeren naar werk te geleiden. De rol die jongerenloketten hier spelen is aanzienlijk. Veel regio's hebben projecten gestart om extra vacatures te werven (zie hiervoor ook paragraaf 4.4.2), waardoor de jongerencoaches bij de loketten zich kunnen richten op het maken van een goede match tussen jongere en werkgever.

Ongeveer een derde van de regio's proberen ook jongeren en werkgevers elkaar fysiek te laten ontmoeten, om zo matches te doen ontstaan. Een veelgehoord instrument hiervoor is een regionale bijeenkomst waarbij jongeren zich kunnen presenteren aan werkgevers. Deze bijeenkomsten, onder de noemer 'banenmarkten', 'talent-events', 'speed date markt' of 'meet-and-greets', kunnen een succesvol middel zijn om jongeren en werkgevers met elkaar kennis te laten maken. Zo meldt één regio dat een dergelijke manifestatie heeft geresulteerd in 200 vervolcontacten tussen jongeren en werkgevers.

De banenmarkten worden zowel aangewend voor het vinden van regulier werk, als ook voor het vinden van stages of leerwerkplaatsen. Een nadeel bij dergelijke instrumenten kan zijn dat het voor een regio veel inspanning kost om jongeren en werkgevers te motiveren tijd vrij te maken voor deelname.

Voorbeeld: talent in de metaalsector

Een van de regio's zet in op het matchen van jongeren en werkgevers in de metaalsector. Binnen dit project worden activiteiten georganiseerd voor werkgevers, zoals business to business bijeenkomsten en een jaarlijkse industriedag. Deze activiteiten worden gecombineerd met het organiseren van *meet and greets* tussen jongeren en werkgevers. Zo wordt er gebruik gemaakt van bestaande initiatieven van werkgevers.

Het project maakt gebruik van een aansprekende projecttitel. Voor de jongeren is deze titel ook een bekend begrip. Wanneer er een match is gerealiseerd geeft de organisatie de jongeren een voorschakelprogramma. De projectorganisatie neemt vervolgens de jongeren in dienst in de scholingspool, voor de duur van de opleiding. De organisatie zorgt voor begeleiding, regelt de financiering en administratie.

Verschillende regio's maken ook gebruik van een online stage- of banenmarkt. Een aantal regio's noemt de website www.stagemarkt.nl. Dit is de gezamenlijke website van alle leerbedrijven van de 17 kenniscentra. De website bevat uitsluitend leerbedrijven die officieel zijn erkend. De kenniscentra breiden de website doorlopend uit met aanvullende bedrijfsinformatie. Een aantal regio's heeft daarnaast een eigen internetsite gelanceerd. Zo heeft een van de regio's een interactieve website voor jongeren, waarmee vraag en aanbod bij elkaar gebracht wordt. Via deze website wordt het aanbod aan banen en leerwerkplaatsen inzichtelijk gemaakt en de website draagt bij aan het activeren en bereiken van jongeren.

Ondanks deze inspanningen lopen regio's aan tegen aarzelingen bij werkgevers om jongeren in dienst te nemen. Ondernemers richten zich op ervaren werknemers en zien op tegen de risico's van het in dienst nemen van jongeren. Verschillende regio's spelen hier op in door een deel van deze risico's over te nemen van de werkgever. De regio's leveren dan een aandeel in de benodigde coaching en begeleiding van nieuwe werknemers of nemen een deel van het werkgeverschap over (via detacheringen). In het hierboven genoemde voorbeeld 'Metalent' is dit bijvoorbeeld het geval. In een andere regio is niet de gemeente de detacheerder, maar worden jongeren gedetacheerd vanuit het ROC.

Een andere barrière waar sommige regio's tegenaan lopen bij de meer reguliere methoden is het beperkte bereik van de netwerkpartners. Hoewel vaak een groot deel van de werkgevers in beeld is bij UWV, ROC en/of Colo, zijn het steeds dezelfde organisaties die deelnemen aan initiatieven. Om dit te doorbreken maken sommige regio's gebruik van een sneeuwbalmethode, waardoor steeds meer (nieuwe) werkgevers worden betrokken.

Voorbeeld: kruiwagenproject

Een goed voorbeeld van een project waarin een sneeuwbalmethode wordt gehanteerd is het 'kruiwagenproject'. Dit project is bedoeld om jongeren een laatste steuntje in de rug te geven in het vinden van een baan. Een jongere wordt gekoppeld aan een werkgever en deze werkgever stelt zijn netwerk beschikbaar voor de jongere. Het project werkt eenvoudig, maar is in de praktijk zeer effectief.

De werkgever die optreedt als 'buddy' heeft soms zelf een baan beschikbaar, maar soms ook niet. Hij gaat zich dan echter verantwoordelijk voelen voor het zoeken naar een alternatieve match in zijn eigen netwerk. Soms levert dit dan alsnog een baan op, soms maar drie maanden stage. Maar meestal krijgt de jongere in elk geval de mogelijkheid een stukje werkervaring op te doen. Het project snijdt dus aan twee kanten, want je betreft én jongeren én werkgevers.

Vasthouden op de eigen plek

Het maken van een match tussen jongere en werkgevers is een intensief en tijdrovend proces. Het vergt inzet van alle partijen – jongere, jongerenloket, scholen en niet in de laatste plaats ook de werkgevers. Een aantal regio's noemt dan ook hier het belang van een preventieve aanpak. Wanneer jongeren een baan of opleidingsplaats hebben, maar worden ontslagen, proberen de jongerencoaches in eerste instantie de bestaande match te behouden. Zo zijn er in een specifieke regio 110 opleidingsplaatsen behouden, doordat de partners met de Bouwopleiding in de provincie in een vroegtijdig stadium met de werkgevers om de tafel gingen zitten om mogelijke oplossingsrichtingen te verkennen.

Knelpunten*Begeleiding*

Werkgevers onderschatten vaak de complexiteit van de problematiek van de jongeren. Ze weten vaak niet goed wat ze 'in huis halen' en zijn daardoor niet voorbereid op de hoeveelheid begeleiding die een jongere nodig heeft. Soms leidt dit tot uitval, bijvoorbeeld wanneer een bedrijf in een wat hardere sector gewend is nieuwe medewerkers te 'ontgroenen' door ze een periode lang de minst aantrekkelijke werkzaamheden toe te schuiven. In een aantal regio's geven de samenwerkingspartners aan hier extra alert op te zijn.

Functie-vereisten

Er is een grote discrepantie tussen wat er gevraagd wordt aan functie-vereisten en wat de kwalificaties zijn waarover jongeren beschikken. Er zijn veel vacatures op MBO 3/4 niveau, terwijl de meeste werkzoekende jongeren een opleiding hebben op niveau 1 of 2.

Match vraag-aanbod

Vijf regio's noemen in het groepsgesprek dat het ze niet goed lukt om de lokale vraag naar arbeid te matchen aan het aanbod aan jongeren doordat de jongeren niet 'passen' bij de vacatures, of dat er (voor een bepaalde branche) te weinig jongeren zijn die daar geplaatst kunnen worden. Voor deze regio's is dat vaak aanleiding om actiever te gaan sturen op de opleidingskeuze van jongeren die een studie of vervolgopleiding (gaan) kiezen.

Succesfactoren

Aansluiting bij de regio

Door de regionale insteek van de actieplannen is in de benadering van werkgevers en het plaatsen van jongeren ook over de gemeentegrenzen heen gekeken. Dit is een belangrijke succesfactor. Hoewel verschillende partners (waaronder UWV Werkbedrijf) al meer regionaal werkten heeft de regionale insteek vooral voor ROC's en afzonderlijke gemeenten een verbreding van het werkkerrein opgeleverd.

Individuele benadering

De samenwerking tussen de verschillende partners heeft volgens enkele regio's bijgedragen aan een langdurige individuele benadering van de jongeren. Doordat er diverse projecten zijn gestart kon er per jongere worden bekeken welk project de beste opstap was naar werk of via welk instrument een jongere direct aan de slag kon. Dat heeft de doorstroom naar werk versneld.

4.2.8 Nazorg na plaatsing op baan, leerwerkplek of stage

Het bieden van goede nazorg na een plaatsing wordt door drie regio's als belangrijk aandachtspunt gezien in de aanpak van jeugdwerkloosheid.

Ook hier bestaat de onderliggende premisse bij de aanpak eruit dat het bewaken en bestendigen van een eenmaal gerealiseerde match belangrijk is. Wanneer jongeren uit het arbeidsproces vallen resulteert dit immers in een teleurstelling en daardoor een verminderde motivatie van de jongere. Het opnieuw realiseren van een duurzame plaatsing wordt daarmee alleen maar moeilijker. Jongeren worden daarom 6 maanden tot een jaar na plaatsing nog gevolgd, begeleid en bezocht door casemanagers van het UWV Werkbedrijf.

Voorbeeld: nazorg via ESF

Eén van de regio's heeft financiering bij het Europees Sociaal Fonds aangevraagd om de extra begeleiding van jongeren in een nazorgtraject mee te financieren. Formeel stopt het werk van de betrokken organisaties (UWV) wanneer een jongere uit de uitkering is en zijn eerste loon ontvangt. De ambitie van de projectgroep is echter het volgen van alle jongeren tot een half jaar na plaatsing. Bij leerwerktrajecten worden jongeren gevolgd totdat ze een startkwalificatie hebben gehaald.

Wanneer jongeren bij een werkgever aan de slag zijn gegaan wordt niet alleen contact gelegd met de jongere zelf, maar een paar keer per jaar vindt er ook contact plaats met de werkgever.

4.3 Werkgeversbenadering: elementen

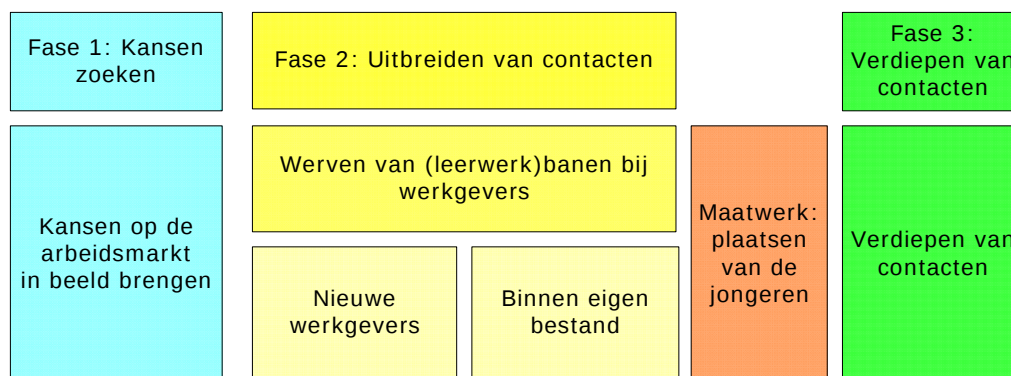
Elementen van een werkgeversbenadering

Een werkgeversbenadering kan bestaan uit verschillende elementen. Een eerste stap is vaak het in kaart brengen van de kansrijke sectoren in een regio. Een tweede stap bestaat vaak uit het werven van vacatures; 'banen ophalen' bij werkgevers. Vaak worden hierbij in eerste instantie de werkgevers benaderd die reeds bekend zijn bij de verschillende samenwerkingspartners (UWV, ROC en/of de gemeente). Daarnaast worden er vaak contacten aangegaan met nieuwe werkgevers.

Na het uitbreiden van de contacten met werkgevers en het intensiveren van de bestaande contacten richt een deel van de regio's zich vooral op het *matchingsproces*: het plaatsen van de jongeren op de juiste baan.

Een aantal regio's zet daarnaast ook in op het verdiepen van de contacten, door in de werkgeversbenadering een stap verder te zetten dan het ledigen van de huidige acute behoefte aan banen of stageplaatsen. Deze regio's stellen zich dan op als volwaardige partner voor de werkgevers, en nemen bijvoorbeeld de rol aan van adviseur en sparring partner. Deze stappen zijn weergegeven in figuur 4.2. In het vervolg van deze paragraaf gaan we deze verschillende fasen langs.

Figuur 4.2 Elementen van een werkgeversbenadering



Bron: Research voor Beleid, 2010

4.4 Werkgeversbenadering: acties en projecten

4.4.1 Fase 1: Kansen in beeld brengen

Ongeveer een derde van de regio's heeft acties ondernomen om de kansen voor jongeren op de arbeidsmarkt beter in beeld te krijgen. Deze regio's hebben in beeld gebracht in welke sectoren er banen zijn voor jongeren. Vaak is daarbij ook gekeken in welke mate de huidige werkgeverscontacten toegang bieden tot deze kansrijke sectoren, zodat er inzicht ontstond in de noodzaak tot het werven van nieuwe werkgeverscontacten.

Een belangrijke partner in het verkrijgen van kennis over de regionale arbeidsmarkt blijkt Colo. Samen met het UWV Werkbedrijf heeft Colo de eigen arbeidsmarktbarometers up to date gebracht. Zes regio's geven in het gesprek aan dat dit het uitgangspunt is geweest van de werkgeversbenadering. Een aantal regio's beschikten al over recente regionale arbeidsmarktinformatie en hebben daarom niet ingezet op het vernieuwen van deze kennis.

Voorbeeld: update van de cijfers

De gezamenlijke partners geven aan dat ze de kansen op de regionale arbeidsmarkt nu goed in beeld hebben. De cijfers van Colo (de regiobarometer) waren aanvankelijk vrij globaal en strookten niet met de gegevens van het ROC. Nu is er een betere aansturing en een beter overleg, waardoor de cijfers duidelijker worden. De cijfers van Colo zijn bovendien nu anders ingedeeld, waardoor de sectorindeling overeenkomt met de opleidingindeling van de ROC's. Hiermee is meteen duidelijk wat de arbeidsmarktkansen zijn per opleiding.

Jongeren kunnen zo beter worden gestuurd en er kan in de projecten specifiek worden ingezet op het bemiddelen van jongeren die een opleiding volgen met weinig kansen op de arbeidsmarkt. De ketenpartners gaan daar dan al tijdens de opleiding op inspelen, door de stageperiode meer te laten aansluiten op sectoren waar werk in is. Hierbij worden ook de wensen en mogelijkheden van het bedrijfsleven geïnventariseerd: van welke opleidingen kunnen zij jongeren plaatsen?

4.4.2 Fase 2: Banen en leerwerkplekken werven

Er zijn grote verschillen tussen regio's onderling in de intensiteit van de aanpak van het werven van nieuwe banen. Zeker vijf regio's gaan uit van de reguliere werkgeversbenadering van het UWV Werkbedrijf. De bestaande contacten zijn intensief benaderd: er zijn extra jobhunters ingezet die bij deze bedrijven op bezoek gaan, of de bestaande contacten worden over de streep getrokken met instrumenten als loonkostensubsidies en plaatsingsbonussen.

Andere regio's zetten – naast het benaderen van de bestaande contacten – ook in op het werven van nieuwe werkgeversrelaties. Ruim één derde van de regio's heeft actief initiatieven ontplooid om dit te bewerkstelligen.

Een veel gebruikte methode hierbij is het direct benaderen van werkgevers. In een aantal regio's spelen de kenniscentra en Colo hierin een belangrijke rol. In andere regio's worden, vanuit het UWV Werkbedrijf of het jongerenloket, speciale jobhunters ingezet. Zij gaan speciaal voor het werven van vacatures werkgevers langs. Eén regio zet hiervoor voormalig werknemers in uit de uitzendbranche, die in de werving ook een eigen netwerk meebrengen. Een andere regio maakt hiervoor gebruik van stagiaires uit de doelgroep.

Werkgevers over de streep trekken

Om (bestaande of nieuwe) werkgevers te motiveren een jongere aan te nemen of een leerwerkplek open te stellen bieden verschillende regio's loonkostensubsidie aan. Een ander middel dat veel wordt gebruikt is de jongerenvoucher. Wanneer een werkgever een jongere onder de 27 plaatst, komt hij in aanmerking voor een voucher van (doorgaans) 2.500 euro, dat ingezet kan worden voor scholing of begeleiding.

De vouchers blijken een uiterst effectief middel om een nieuw arsenaal aan werkgevers aan te boren en werkgevers te motiveren een jongere aan te nemen. In bijna alle regio's waar met jongerenvouchers wordt gewerkt is het aantal beschikbare vouchers (ruimschoots) overvraagd.

Grote steden

De G4 nemen een uitzonderingspositie in voor wat betreft het werven van banen en leerwerkplekken. In de regio's rond de grote steden is het aangaan van werkgeverscontacten en het werven van vacatures uitbesteed aan een gespecialiseerd onderdeel van het UWV Werkbedrijf, die zich hier volledig op toelegt.

Imago van gemeentelijk bemiddelingsbedrijf

Het imago van het UWV Werkbedrijf is in enkele regio's als knelpunt ervaren. Verschillende regio's zien, naar het bovengenoemde voorbeeld van de grote steden, dat het kan helpen wanneer het benaderen van werkgevers gebeurt onder een andere naam. In een drietal regio's is er daarom gebruik gemaakt van innovatieve methoden om de werkgeverscontacten vorm te geven.

Voorbeeld: Werkgevers Advies Punt.

In de regio zijn de werkgeverscontacten belegd bij het Werkgevers Advies Punt. Dit fungeert als een Werkgevers Service Punt en is volgens de gesprekspartners een middel om niet in estafette bij werkgevers langs te gaan, maar om in één keer de potentiële werkgever te benaderen en zoveel mogelijk in backoffice te regelen.

De regio is opgesplitst in vier kleinere gebieden. Er zijn twee werkgeversadviseurs per subregio beschikbaar. De insteek is om lokale werkgevers te benaderen en één adviseur per lokale markt in te zetten om de markt intensief te leren kennen. Hierdoor kan de adviseur goed maatwerk leveren. Naast het benaderen en werven van werkgevers heeft het Punt nog meer taken: de adviseurs gaan als partners in gesprek met werkgevers over de toekomst van de organisatie. Ook naar de jongeren toe is het Werkgevers Advies Punt een coördinerend punt. Zo regelt het Advies Punt regelmatig een informatietour langs werkgevers, om jongeren te laten zien hoe bedrijven in verschillende branches er uit zien.

Voorbeeld: servicepunt voor werkgevers

Eén van de regio's heeft een zeer goed uitgewerkt servicepunt voor werkgevers, dat zich specifiek toelegt op het overbruggen van de kloof tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Het servicepunt heeft als doelstelling om de lokale werkgevers te ondersteunen in hun personeelsvraag en te zorgen dat het aanbod voldoet aan deze vraag. Het servicepunt bestond al vóór het actieplan, en een intensive samenwerking met de gemeente en opleidingsinstituten was niet nieuw.

Vanuit het actieplan jeugdwerkloosheid zijn er twee dingen toegevoegd aan de werkwijze van het servicepunt: de organisatie is zich (naast de reguliere taken) specifiek gaan richten op jongeren. Daarnaast zijn de accountmanagers meer regionaal gaan opereren. Meer dan voorheen wordt er over de gemeentegrenzen heen gekeken en gewerkt. Dat is belangrijk, want de regio signaleerde dat de arbeidsmarkt voor lager gekwalificeerd werk vooral regionaal is. Het meeste laaggeschoolde werk is te vinden in de ring om de stad heen, en minder in de stad zelf.

4.4.3 Fase 3: Een stap verder

De werkgever beïnvloeden

Een aantal regio's stellen zich in de contacten met werkgevers steeds meer op als gelijkwaardige gesprekspartners. Deze regio's maken de werkgever medeverantwoordelijk voor de aanpak van jeugdwerkloosheid, of richten zich op de aanpak van vooroordelen. Zo merkt een aantal regio's dat werkgevers geen goed beeld hebben van het niveau van jongeren. Ze stellen steeds hogere eisen aan de kwalificaties van jongeren, bijvoorbeeld door ook voor praktische beroepen niveau 3 of 4 te eisen. Daarnaast zien werkgevers jongeren soms als moeilijke werknemers die geen verantwoordelijkheden op zich willen nemen. Enkele regio's proberen deze attitude te beïnvloeden.

Voorbeeld: meelopen met een ervaren leermeester

Eén van de regio's heeft een project gestart waarbij werkloze jongeren die voortijdig of met een te laag niveau de school verlaten hebben en die geen zin meer hebben in de schoolbanken op een leermeester-gezelstageplaats terecht kunnen. Zo kunnen deze jongeren een gerichte start maken met hun loopbaan in een bepaalde branche. Naast de matching van de jongere met een ervaren leermeester, wordt de leermeester ook specifiek getraind en begeleid. Dit verhoogt de kans dat de stageperiode voor zowel de jongere als de werkgever een positieve ervaring is en de jongere duurzaam kan uitstromen richting de arbeidsmarkt.

De werkgever als klant

In toenemende mate stellen de samenwerkingspartners in de arbeidsmarktregio's zich ook op als adviseur richting de werkgevers. In een enkele regio is deze paradigmawisseling slechts bij één van de samenwerkingspartners zichtbaar (bijvoorbeeld bij het ROC). De verhoudingen tussen de samenwerkingspartners en de werkgevers gaan verschuiven wanneer in het contact met de werkgevers dieper ingegaan wordt op de individuele situatie van de afzonderlijke bedrijven. Onderwerpen die dan aan bod komen zijn onder meer:

- De vervangingsvraag door de op handen zijnde vergrijzing
- Kwalificaties van het bestaande personeel en behoefte aan bijscholing
- Ontwikkelingen in het bedrijf op de lange termijn
- Verwachtingen ten aanzien van personeelsbehoefte op de langere termijn

Af en toe worden deze contacten ook aangewend om de dienstverlening nog breder te trekken tot een integrale beleid, bijvoorbeeld door aan te sluiten op de aanpak van laaggeletterdheid of inburgering.

Voorbeeld: de gemeente als opdrachtgever

Bij projecten die de gemeenten in de regio zelf aanbesteden wordt in de contracten opgenomen dat de partij die de opdracht wint voor 5% van de waarde van het contract mensen in dienst neemt of plaatst op werkervaringplekken. Dit geldt voor de gehele WWB-populatie maar sinds het Actieplan is hiervoor bijzonder aandacht gevraagd voor jongeren. Volgens de partners zijn werkgevers, wanneer afspraken te maken zijn over scholing, meestal ook het best geïnteresseerd in jongeren.

Van streek tot streek

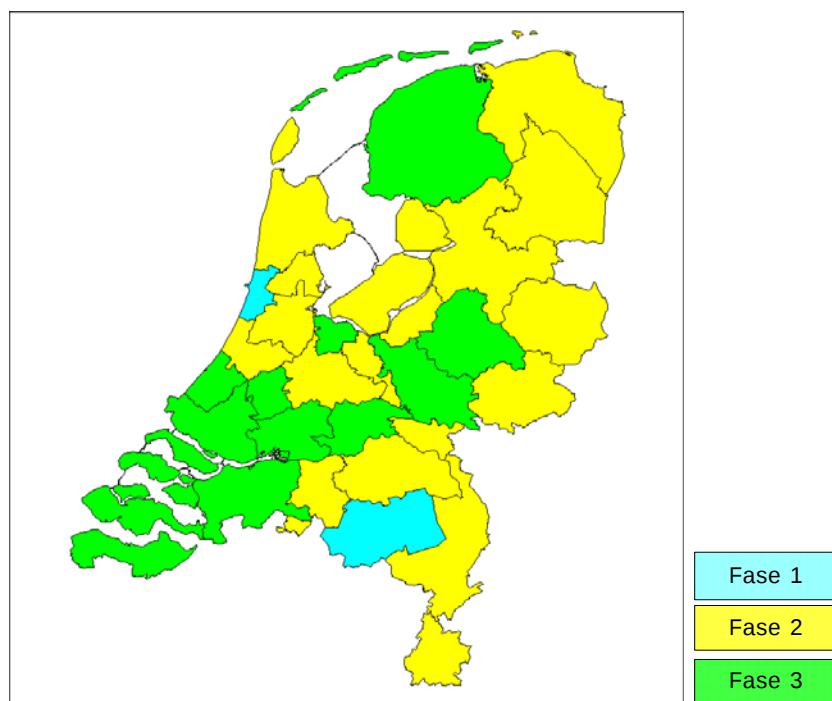
Regio's verschillen onderling sterk in de aanpak van de werkgeversbenadering. Sommige regio's passen een vergaande benadering toe waarbij werkgevers als gelijkwaardige partners aan de onderhandelingstafel zitten, gedeelde verantwoordelijkheid dragen voor de aanpak van jeugdwerkloosheid en soms ook zelf actief zijn in de werving van banen en de uitbreiding van het werkgeversbestand van de regionale partners.

Daarentegen zijn er ook regio's waarin een werkgeversbenadering maar beperkt op gang is gekomen. De kansrijke sectoren zijn dan bijvoorbeeld wel in beeld gebracht, maar er is weinig actief contact met werkgevers(organisaties).

Of een regio in staat is de werkgever te zien als gelijkwaardige partner lijkt deels afhankelijk te zijn van het aantal werkgevers in een regio en het beschikbare aanbod aan banen. In regio's met een dynamische arbeidsmarkt waarin werk is in veel verschillende sectoren voelen de regio's zich in een sterkere positie staan ten opzichte van de werkgevers.

In onderstaande figuur is weergegeven in welke fase een regio zich, globaal geïndiceerd, bevindt. Hieruit blijkt echter dat het aanbod aan banen niet doorslaggevend is: ook in enkele landelijke regio's is een paradigmawisseling al aan de orde, terwijl enkele grote steden met veel werkgelegenheid deze stap nog niet (geheel) hebben gemaakt.

Figuur 4.3 Indeling van Nederland in landsdelen



Bron: CPB, MNP, RPB

4.4.4 Knelpunten

Sectorarrangementen

Vijf regio's melden dat de landelijke sectorarrangementen sluiten soms niet aan op wat er in de regionale markt speelt, met name de arrangementen in zorg en bouw. De arrangementen zijn soms moeilijk uitvoerbaar. Zo meldt een regio dat het uitvoeren van de afspraken in de uitzendbranche lastig is. In de uitzendbranche is bijvoorbeeld afgesproken dat er 70% van het minimumloon aan subsidie wordt gegeven. Dat is naar de maatstaven van sommige regio's veel te hoog.

Nakomen afspraken

Werkgevers hebben er soms moeite mee een jongere een contract voor bepaalde tijd aan te bieden. Ze willen de jongeren bijvoorbeeld geen halfjaar of jaarcontracten aanbieden. Maar een jongere heeft weinig aan een opleidingstraject voor 4 weken. Jongeren moeten zeker weten dat ze voor een langere tijd bij een werkgever terecht kunnen.

Ruime arbeidsmarkt

Er zijn soms weinig banen in de regio. Soms ligt een regio vrij geïsoleerd waardoor uitwijken naar andere regio's moeilijk is. Eén regio noemt bijvoorbeeld dat veel industrie aan het verdwijnen is. Er is daardoor relatief steeds meer vraag naar hoger opgeleiden en minder naar laagopgeleiden.

In zo'n ruime arbeidsmarkt worden werkgevers veeleisender. Ze willen jongeren die goed gekwalificeerd zijn. Daarnaast zijn werkgevers zijn goed op de hoogte van regelingen. Ze willen soms alleen een jongere aannemen als ze er subsidie bij krijgen. Dit is op de lange termijn een onwenselijk effect.

4.4.5 Succesfactoren

Kleine initiatieven

Veel regio's hebben een carrousel aan projecten. In het benaderen van werkgevers werkt dit ook prettig; de werkgever kan zo kiezen met welk project hij in zee wil gaan. De werkgever kan zo zelf de schaalgrootte van deelname bepalen, en ook de doelgroepen die geplaatst (zullen) worden.

Commerciële achtergrond

Eén regio heeft een ondernemer als projectleider van de regionale aanpak jeugdwerkloosheid gevraagd. Dit noemt de regio als een duidelijke succesfactor. De ondernemer legt immers op een andere manier contacten met werkgevers. De ondernemer heeft bovendien een bedrijfsmatige aanpak die goed past bij de werkwijze van werkgevers. Hij weet hoe ondernemers werken en hoe je ze kan motiveren.

Ook andere regio's zien het voordeel van een commerciële achtergrond. Zij zetten bijvoorbeeld jobhunters in die ervaring hebben in de uitzendbranche of die een commercieel arbeidsverleden hebben. Deze jobhunters zijn zeer succesvol in het werven van ondernemers.

Inspelen op vergrijzing

In de contacten met werkgevers spelen veel regio's in op toekomstige ontwikkelingen. Men probeert de ondernemers kritisch naar het eigen personeelsbestand te kijken: wanneer gaat de vervangingsvraag spelen? Welk deel van het personeel is over vijf jaar nog actief?

Voor verschillende werkgevers zorgt dit er – ondanks de crisis – voor dat ze toch de noodzaak inzien van het aannemen en opleiden van jongeren.

Sterke projectleider

Het is belangrijk als de projectleider zich sterk in de schoenen voelt staan. Wanneer een projectleider volhardt in het inzetten op een werkgeversbenadering, komt er een moment waarop de sneeuwbal 'begint te rollen'. Een sterke projectleider treedt bovendien krachtiger op in onderhandelingen met werkgevers.

5 Samenwerking

Dit hoofdstuk gaat in op de samenwerking tussen de partijen die betrokken zijn bij het Actieplan. Het gaat hierbij niet zozeer om de feitelijke activiteiten waarbij partijen samenwerken, maar om de opvattingen van regio's over samenwerking. Allereerst komt aan bod hoe het begrip samenwerking opgevat wordt en welke functie het vervult (5.1). Daarna staat centraal welke toegevoegde waarde het Actieplan had voor de samenwerking (5.2). Vervolgens is beschreven hoe de samenwerking in de praktijk is vormgegeven en hoe tevreden regio's met de samenwerking zijn (5.3). Het hoofdstuk sluit af met een overzicht van factoren die samenwerking kunnen belemmeren en versterken (5.4).

5.1 Opvatting van het begrip samenwerking

Regio's vatten het begrip samenwerking anders op. Soms heeft samenwerking betrekking op overlegstructuren, soms op intermenselijke relaties en soms op resultaten die partijen samen bereikt hebben. Bovendien blijkt het voor regio's in de gesprekken lastig om concreet te maken wat de samenwerking inhoudt. Spreekt men elkaar dagelijks op informele wijze of ziet men elkaar maandelijks bij formele overleggen? Werkt men samen aan projecten of bestaat de samenwerking uit overleg op bestuurlijk niveau? In de gesprekken en in dit hoofdstuk ligt de nadruk daardoor op de perceptie van samenwerking.

Uit het onderzoek blijkt verder dat tevredenheid over samenwerking geen indicatie, laat staan garantie is voor succes bij het bereiken van de doelstellingen van de actieplannen van de regio's. Het omgekeerde geldt echter wel: gebrekkige samenwerking of ontevredenheid over de samenwerking lijkt in veel gevallen belemmerend te werken bij het bereiken van de doelstellingen. Daarmee functioneert samenwerking als een randvoorwaarde om de aanpak van jeugdwerkloosheid in de regio's van de grond te tillen.

5.2 Toegevoegde waarde van het Actieplan Jeugdwerkloosheid

5.2.1 Uitgangssituatie

Voor enkele regio's is het Actieplan Jeugdwerkloosheid de aanleiding geweest om voor het eerst samen te werken. Samenwerken is voor de meeste regio's echter niets nieuws. Veel regio's kunnen bogen op oudere samenwerkingsverbanden en structuren. Die structuren kennen een behoorlijke variëteit. Ook lijkt de mate waarin er al samenwerking aanwezig is, voor een groot deel te bepalen hoe gemakkelijk samenwerking rondom een nieuw thema zoals jeugdwerkloosheid tot stand komt. De onderstaande alinea's schetsen de uitgangssituatie in de regio's in meer detail.

In de regio's zijn grofweg vier samenwerkingsverbanden aangetroffen:

- RPA. Een behoorlijk aantal regio's valt samen met een (deel van een) Regionaal Platform Arbeidsmarkt (RPA). In totaal zijn er zeven regio's waarin ook een RPA actief is.
- POA. In negen regio's is een Platform Onderwijs Arbeidsmarkt (POA) actief.
- Overige grootschalige verbanden. De andere regio's kennen vaak een samenwerkingsverband dat lijkt op een RPA of POA, maar iets andere doelstellingen heeft of door andere partijen is geïnitieerd. Een voorbeeld zijn de door de provincie opgestarte samenwerkingsverbanden.
- Kleinschalige verbanden. In veel regio's hebben enkele partijen elkaar in het verleden gevonden en zijn er kleinschalige samenwerkingsverbanden opgezet. Een voorbeeld is een regionale samenwerking van Werkplein, ROC, gemeente en MKB.

De aanwezigheid van oudere samenwerkingsverbanden wil niet zeggen dat de partners in de regio in het verleden ook intensief samenwerkten. Eén van de regio's waar al een grootschalig verband bestond meldt bijvoorbeeld dat er in het verleden toch weinig tot geen samenwerking was. In een andere regio is het Platform Onderwijs Arbeidsmarkt opgericht nadat het Actieplan Jeugdwerkloosheid was vastgesteld. Hier kon dus nog niet worden samengewerkt.

Andere regio's werkten vóór invoering van het Actieplan Jeugdwerkloosheid al meer of minder intensief samen. Hier was vaak een directe aanleiding toe, bijvoorbeeld wanneer er een specifieke industrie in de regio is. Een typisch voorbeeld is de aanwezigheid van hoogtechnologische industrie een regio, waardoor men een gezamenlijk belang heeft om intensief samen te werken op het gebied van ondernemerschap, vestigingsklimaat, arbeidsmarkt en onderwijs. Regio's waarin dit het geval is kennen al het samenwerkingsverband Brainport en het plan Crisiswijs, een gezamenlijke aanpak van regionale arbeidsmarktproblematiek door de economische crisis.

De regio's die in het verleden intensief samenwerkten, zien dit als een belangrijke succesfactor bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid. In de eerste plaats kennen de partners elkaar persoonlijk en weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Er is dus vertrouwen, wat een belangrijke basis is voor goede samenwerking. In de tweede plaats waren er al formele overlegstructuren waarop aangesloten kon worden. Het voordeel hiervan is dat de partners sneller konden starten met de bestrijding van jeugdwerkloosheid.

Voorbeeld: bestaande infrastructuur

De werkgeversbenadering en brancheaanpak in de regio borduren voort op de reeds bestaande infrastructuur die was voortgekomen uit de 'Sluitende aanpak jeugdwerkloosheid' uit 2007, waarin ondernemers, overheid, onderwijsinstellingen en kenniscentra een samenwerkingsverband zijn aangegaan om jeugdwerkloosheid te bestrijden. De regio hoefde daarom niet lang na te denken of en hoe men wilde samenwerken met de partijen uit het Actieplan. Men kon voortbouwen op een reeds bestaande overlegstructuur, waardoor 'de stroperigheid van het overleg meevalt. Er wordt vooral veel gedaan, niet teveel gepraat'.

5.2.2 Toegevoegde waarde Actieplan Jeugdwerkloosheid

Alle regio's vinden dat het Actieplan Jeugdwerkloosheid een toegevoegde waarde heeft gehad voor de samenwerking. De toegevoegde waarde kent drie varianten. In de eerste variant is de samenwerking gestart met de komst van het actieplan. Dan is de samenwerking volgens de partners 'ontstaan' en 'afgedwongen' door het Actieplan en de bijbehorende financiële middelen. De tweede en meest voorkomende variant is dat het Actieplan Jeugdwerkloosheid heeft geleid tot een versterking van de samenwerking. Volgens een van de regio's heeft het Actieplan daar gefunctioneerd als een 'vliegwiel' dat de samenwerking 'intensiever en concreter' heeft gemaakt. In de derde variant heeft het actieplan een goede samenwerking verbeterd. Zo vinden de partners in één van de regio's dat de samenwerking daar 'optimaal' was, maar door het Actieplan 'een beetje optimaler' is geworden.

Het is interessant om te zien op welke wijze het Actieplan de samenwerking tot stand brengt of intensiveert. In de gesprekken met de regio's zijn de volgende werkingsmechanismen genoemd:

- Een belangrijk element is het duidelijke en gezamenlijke doel van het Actieplan. 'Jongeren zijn de verbindende factor' zeggen de partners in een van de regio's. 'Het eigenbelang wordt meer opzij gezet voor het gezamenlijke belang door het besef van de noodzaak van het voorkomen van een herhaling van de jaren '80 [massale jeugdwerkloosheid]'.
- Cruciaal is dat er middelen beschikbaar zijn gesteld die enkel benut kunnen worden voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Deze middelen vormen een 'extra impuls' voor de samenwerking.
- Regio's moesten snel handelen bij de start van het Actieplan Jeugdwerkloosheid. Ook daardoor werd samenwerking afgedwongen.

Samenwerking kan ideaaltypisch gezien worden als 'middel tot' en als 'doel op zich'. Beide zienswijzen komen in de praktijk voor. Soms heeft een regio heel duidelijk de visie dat samenwerking een 'middel tot' het verhelpen van jeugdwerkloosheid is. Dat wil overigens niet zeggen dat de samenwerking ophoudt als jeugdwerkloosheid geen beleidsissue meer is. Het laat alleen zien dat partijen redeneren vanuit de arbeidsmarktproblematiek en niet vanuit de samenwerking. Deze zienswijze is vooral aan te treffen in regio's waarin partijen voor het eerst samenwerken. Daar moet eerst samenwerking tot stand worden gebracht voordat er resultaten geboekt kunnen worden. In regio's die kunnen bogen op oude en sterke samenwerkingsverbanden wordt samenwerking meer gezien als doel op zich. De samenwerking tussen partners in zo'n regio is een gegeven en middel ook andere beleidsproblemen op te lossen.

Door de actieplannen zijn sommige partijen gaan samenwerken die dat daarvoor niet deden. Tussen gemeenten onderling en gemeenten en UWV-vestigingen werd vaak al samengewerkt, bijvoorbeeld op een Werkplein. Ook tussen de gemeente enerzijds en een of meer ROC's anderzijds wordt vaak al samengewerkt in het kader van de bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Nieuw in bijna alle regio's is de samenwerking tussen kenniscentra / Colo en de andere partijen. Deze samenwerking wordt door alle partijen op prijs gesteld. Colo biedt toegevoegde waarde door de praktische kennis van de sectorale en regionale arbeidsmarkt. Een andere partij die relatief nieuw is, is jeugdzorg, waarmee in één regio succesvol wordt samenwerkt.

5.3 Samenwerking: praktijk en tevredenheid

5.3.1 Praktijk

In hoofdstuk 2 is te lezen dat de kern van de samenwerkingsstructuur bestaat uit een ambtelijke werkgroep die regelmatig aangevuld wordt met een bestuurlijke stuurgroep. In bijna alle gesprekken met regio's lag de nadruk op de tevredenheid over deze samenwerkingsvormen. De gesprekspartners geven weinig concrete voorbeelden van de vorm en frequentie van samenwerking. Wat betreft samenwerking in de praktijk is vooral de rol van het uitvoeringsniveau bij samenwerking aan de orde gekomen. In de onderstaande alinea's wordt dit nader uitgewerkt.

Hoewel er op uitvoerend niveau wordt samengewerkt als het gaat om concrete projecten, lijkt er in de meeste regio's geen sprake van structurele samenwerking op uitvoerend niveau. Dit in tegenstelling tot de samenwerking op ambtelijk en bestuurlijk niveau, die over het algemeen wel structureel is. Gebrekkige samenwerking op uitvoerend niveau brengt enig risico met zich mee, omdat ook uitvoerders elkaar moeten leren kennen en vinden om effectief te kunnen werken.

Enkele regio's proberen problemen in de uitvoering voor te zijn en betrekken zoveel mogelijk partijen en personen bij de samenwerking. Deze regio's organiseren bijeenkomsten waarin men elkaar en de plannen tegen jeugdwerkloosheid leert kennen. In een van de regio's heeft men bijvoorbeeld workshops georganiseerd voor professionals uit de regio die bij de bestrijding van jeugdwerkloosheid zijn betrokken. Andere vormen zijn 'rondetafelgesprekken', 'meet and greets' en 'speeddates' tussen betrokkenen. In sommige regio's lukt het echter niet om uitvoerders goed te betrekken bij de aanpak van jeugdwerkloosheid. In het onderstaande kader worden twee voorbeelden geschetst van het betrekken van de uitvoering.

Voorbeelden: Betrekken van de uitvoering

Soms komt in een regio de samenwerking op uitvoerend niveau nog niet optimaal van de grond. Zo is er een regio waar de werkcoaches van UWV, ondanks hun goede wil, vaak belemmeringen tegenkomen. Het is voor werkcoaches lastig om een goed overzicht te krijgen van alle projecten voor jongeren, omdat de ambtelijke en bestuurlijke afspraken over projecten niet goed bekend zijn bij uitvoerders. Bovendien worden sommige projecten niet uitgevoerd omdat uitvoerders een andere mening zijn toegedaan over de (on)mogelijkheden van projecten dan beleidsmakers en bestuurders. Om dit knelpunt op te lossen is ervoor gekozen meer structuur in de projecten aan te brengen en een meer sectorgerichte benadering te starten. Ook is er een samenvatting gemaakt van alle uitvoeringsplannen. Die kunnen de werkcoaches dan gebruiken.

Een andere regio heeft een aantal rondetafelgesprekken op uitvoeringsniveau georganiseerd om uitvoerders bij de aanpak te betrekken. De ervaring in de regio was dat uitvoerders vooral vanuit het belang van de eigen organisatie dachten. In de rondetafelgesprekken leert men het probleem van jeugdwerkloosheid in zijn geheel te bekijken. Hierdoor committeren de verschillende partijen in de uitvoering zich aan een project en zijn ze als uitvoering samen verantwoordelijk. Het komt nu zelfs voor dat de uitvoering in een rondetafel zelf nieuwe voorstellen doet die snel worden goedgekeurd door bestuurders.

5.3.2 Tevredenheid

Opvallend is dat bijna alle regio's redelijk tot zeer tevreden zijn met de samenwerking, ondanks dat de samenwerking in sommige regio's vastloopt op uitvoeringsniveau of nog in de kinderschoenen staat. Slechts een paar regio's zijn echt ontevreden over de samenwerking als geheel of over de bijdrage van een of meer partijen. Grofweg zijn de regio's in drie groepen in te delen als het gaat om tevredenheid: 1) regio's die zeer tevreden zijn over de samenwerking, 2) regio's waar ruimte is voor ontwikkeling en 3) regio's waarin problemen spelen.

Tien regio's zijn zeer tevreden met de samenwerking. In al deze regio's klikt het goed tussen personen. Ook zijn er formeel en informeel veel contacten tussen de partijen. De wijze waarop de samenwerking tot stand komt verschilt echter sterk. Een van de regio's heeft bewust ingezet op het versterken van de samenwerking op alle niveaus en het creëren van draagvlak in de regio. In een andere regio wordt de samenwerking bestuurlijk en ambtelijk 'gedragen' door enkele personen die al jaren actief zijn in de regio en een groot netwerk hebben. Weer andere regio's werken veel meer ad hoc en op basis van improvisatievermogen. Zij geven aan dat door de samenwerking de 'lijnen veel korter zijn geworden' en er sprake is van intensief contact met de samenwerkingspartners, waardoor er nieuwe ideeën en initiatieven ontstaan.

Zestien regio's zijn redelijk tevreden over de samenwerking, maar zien ook nog ruimte voor verbetering. In deze regio's moeten partijen nog leren om op elkaar in te spelen. Concreet loopt de samenwerking nog wat stroef door twee knelpunten. Het eerste knelpunt is de verdeling van de financiële middelen. Een van de regio's heeft het als een knelpunt ervaren dat de financiering via de gemeente liep en niet via de regio (als autonome partij). Daardoor was het lastig om tot een goede verdeelsleutel te komen. Het tweede knelpunt is de informatie-uitwisseling tussen partijen. Zo meldt een regio dat de partijen behoefte hebben aan een 'spoorboekje' waarin nog beter inzichtelijk is welke partij beschikt over welk type kennis.

In vier regio's heeft (gebrek aan) samenwerking geleid tot ontevredenheid. Tijdens de gesprekken met deze regio's waren er waarneembare spanningen tussen personen. Nergens heeft dit echter geresulteerd in stopzetting van de activiteiten. De problemen lijken vooral te ontstaan als één of meer partijen opereren vanuit eigenbelang of daarvan beschuldigd worden door andere partijen. In sommige regio's worden UWV en/of het ROC hiervan beschuldigd. UWV trekt zich in deze regio's volgens de gesprekspartners te weinig aan van het overstijgende belang van de aanpak van jeugdwerkloosheid en volgt vooral de eigen werkwijzen. ROC's worden er soms van beschuldigd 'inflexibel' te zijn. In andere regio's zijn er gemeenten die onderling niet (goed) samenwerken, omdat er onenigheid is over welke gemeente een 'trekkersrol' moet krijgen in een deel van de regio. Tot slot kan een suboptimale regio-indeling tot gebrekkige samenwerking leiden.

5.4 Belemmerende en versterkende factoren

Goede samenwerking tussen partijen in de regio is niet af te dwingen. Wel kan samenwerking gestimuleerd of belemmerd worden onder bepaalde omstandigheden. De meeste regio's zijn zich hiervan bewust en kunnen dan ook vrij precies benoemen waardoor de samenwerking kan worden verbeterd of verslechterd. In de bovenstaande paragrafen zijn enkele factoren die samenwerking belemmeren of versterken impliciet al aan bod gekomen. Hieronder staat een uitgebreide opsomming.

5.4.1 Belemmerende factoren

Opdeling in subregio's

Sommige regio's zijn opgedeeld in subregio's. Subregio's kunnen een losse entiteit zijn, maar ook een formeel samenwerkingsverband. Dit maakt de structuur waarbinnen wordt samengewerkt complex. Zo is er een regio waarin de samenwerking in een van de subregio's minder goed verloopt omdat de projectleider niet altijd aanwezig is bij overleggen. In een andere regio is er een opdeling in subregio's van gemeenten waartussen volgens de regio soms niet nader genoemde 'problemen' zijn. Soms bestaat er binnen een arbeidsmarktregio nog een ander regioverband met een formele status, waardoor er relatief autonome subregio ontstaat die een geheel eigen dynamiek heeft. Tot slot meldt een regio dat bij bestuurders de neiging bestaat zich te richten op de subregio's, waardoor de regionale instrumenten buiten beeld blijven.

Regio-indeling

Sommige arbeidsmarktregio's zijn volgens de betrokken partijen niet geheel logisch aangevoerd door het UWV. Dat komt volgens de regio doordat de bestuurlijke samenwerking op andere, niet nader genoemde, onderwerpen dan jeugdwerkloosheid binnen andere regio-grenzen plaatsvindt of doordat een deel van de regio georiënteerd is op een andere regio. De samenwerking komt hierdoor in deze regio's niet 'natuurlijk' tot stand.

Verdeling financiën

De regio's ontvangen de middelen ter bestrijding van jeugdwerkloosheid via de coördinerende gemeenten. Regio's kunnen zodoende een verdeelsleutel vaststellen op basis waarvan coördinerende gemeenten de middelen overhevelen naar de andere samenwerkende partijen in de regio. Hierdoor ontstond er soms discussie over de verdeling van de middelen. Volgens sommige regio's belemmert dit de samenwerking. Het zou beter zijn wanneer niet de coördinerende gemeenten als een van de partijen in de regio de middelen ontvangt, maar de regio als geheel een entiteit is die middelen ontvangt.

Gebrekkige samenwerking met het veld

Er zijn buitengewoon veel organisaties betrokken bij jongeren en het voorkomen en bestrijden van jeugdwerkloosheid. Sommige regio's ontdekken op een gegeven moment dat bepaalde organisaties een belangrijke rol spelen in het veld, maar niet zijn opgenomen als partner in het Actieplan. Een voorbeeld is de jeugdzorg, die vaak niet vanaf het begin is meegenomen aan het regionale actieplan. In sommige regio's wordt geprobeerd de jeugdzorg in een later stadium bij de projecten te betrekken, maar dat lukt niet omdat men geen goed aanspreekpunt weet te vinden of de werkwijze en belangen te ver uit elkaar liggen. In

een enkele regio is ook de provincie actief op het gebied van jeugdwerkloosheid, wat door sommige regio's als een verstoring wordt gezien van de activiteiten van de regio.

Botsende belangen

De hiervoor genoemde factoren zijn allemaal tot op zekere hoogte 'objectief' bij te sturen en aan te passen. Anders is het als gebrekkige samenwerking ontstaat doordat partijen andere belangen hebben. In de regio's die ontevreden zijn over de samenwerking is dat vaak het geval. De belangen van gemeenten onderling, gemeente(n) en UWV, de gehele regio en UWV en/of het ROC botsen in deze regio's, wat leidt tot persoonlijke irritaties.

5.4.2 Versterkende factoren

Voortbouwen op bestaande samenwerkingsverbanden

De regio's die voortbouwen op bestaande samenwerkingsverbanden zien dit als een belangrijke versterkende factor voor de samenwerking rondom jeugdwerkloosheid. In de eerste plaats kennen de partners elkaar persoonlijk en weten wat ze van elkaar kunnen verwachten. Er is dus vertrouwen, wat een belangrijke basis is voor goede samenwerking. In de tweede plaats waren er al formele overlegstructuren waarop aangesloten kon worden. Het voordeel hiervan is dat de partners sneller konden starten met de bestrijding van jeugdwerkloosheid.

'Doen-mentaliteit'

Sommige regio's wijzen op de 'doen-mentaliteit' die er heerst onder de partijen of de 'keep it simple-aanpak'. In dit soort regio's werken partijen goed samen doordat men gefocust is op het opzetten en uitvoeren van heel concrete samenwerkingsprojecten. Een voorbeeld is het project 'de Draaischijf'. Hierbij zitten alle actoren op uitvoerend niveau aan tafel en worden individuele jongeren besproken en geplaatst op een stage- of werkplek. De partijen zijn erg te spreken over de pro-actieve houding van alle deelnemers.

Sterke, vrijgestelde projectleider

In hoofdstuk twee is al geschetst dat een sterke, doortastende projectleider in staat is verschillende partijen bij elkaar te brengen, weerstanden te neutraliseren en noodzakelijke veranderingen 'door te drukken'. Een voorwaarde hiervoor is dat de projectleider in elk geval gedeeltelijk ten behoeve van het actieplan is vrijgesteld. Een (gedeeltelijk) vrijgestelde projectleider wordt door veel regio's gezien als een succesfactor. Wanneer een projectleider niet over voldoende tijd beschikt, kan dit tot knelpunten in de uitvoering van het actieplan leiden.

Samenwerking in een kleinere regio

Kleine regio's zien hun beperkte omvang als een voordeel als het gaat om samenwerking. Ten eerste zijn er in deze regio's minder gemeenten, ROC's en UWV-vestigingen waarmee moet worden afgestemd. Ten tweede kennen de partijen in kleine regio's elkaar meestal al persoonlijk.

6 Resultaten, duiding en duurzaamheid

De voorgaande hoofdstukken maken duidelijk dat met de actieplannen in de regio's het nodige in gang is gezet. Een vraag die nog niet aan de orde is geweest, is die naar de resultaten die deze inspanningen de regio's nu precies opleveren. Het gaat hierbij niet alleen om harde kwantitatieve resultaten als het aantal jongeren dat als gevolg van deze acties naar school gaat of aan het werk is, maar ook om resultaten die niet in dergelijke cijfers te vatten zijn, maar door de regio's wel als belangrijk effect van de ingezette acties worden gezien.

In dit hoofdstuk staan deze resultaten centraal. We gaan hiertoe allereerst in op de resultaten en effecten die door de regio's zijn benoemd (6.1). Vervolgens beschrijven we hoe deze resultaten geduid en geïnterpreteerd moeten worden (6.2). Tot slot komt de (verwachte) duurzaamheid van deze resultaten aan de orde (6.3).

6.1 Resultaten en effecten

Gevraagd naar de resultaten van de actieplannen, valt op dat het voor veel regio's lastig is concrete resultaten te benoemen. Een algemene conclusie die voor vrijwel alle regio's geldt, is dat de belangrijkste resultaten vaak niet primair worden gedefinieerd in termen van geconstateerde effecten, maar dat de ondernomen activiteiten zélf als één van de belangrijkste kwalitatieve resultaten van het actieplan worden gezien. Dit is logisch gezien het karakter van het Landelijk Actieplan Jeugdwerkloosheid: het doel was immers ook om in korte tijd veel acties te ontplooien. De regio's geven aan dat dit doel naar hun mening is behaald. Het belangrijkste kwalitatieve resultaat is dan ook dat er in het kader van het actieplan veel is gedaan, ontwikkeld en opgestart. Dit wordt op zichzelf beschouwd als een belangrijke winst: men is trots op de creativiteit en hoeveelheid projecten die in samenwerking tussen de netwerkpartners zijn opgestart. Het actieplan heeft hieraan een enorme boost gegeven. De focus in de regio's ligt in deze fase dan ook met name op de ontplooiende activiteiten, en in mindere mate op de concrete effecten van deze activiteiten.

Niettemin worden daarnaast tevens al een aantal kwantitatieve en kwalitatieve effecten van de ondernomen acties waargenomen. Deze zijn onder te verdelen in effecten van de inzet op transities, effecten van de werkgeversbenadering en effecten van de samenwerking. Daarnaast zijn enkele neveneffecten te onderscheiden. We bespreken deze hieronder.

6.1.1 Transities

Als het gaat om de belangrijkste effecten van de inzet op transities, wordt door veel regio's allereerst gewezen op de gerealiseerde kwantitatieve resultaten. Er is sprake van meer plaatsingen bij werkgevers, er zijn meer stageplaatsen en leerwerkplekken en meer jongeren keren terug naar school. Daarnaast wordt in twee regio's 'het voorkomen van erger' expliciet genoemd: door de focus op transities is meer jeugdwerkloosheid voorkomen.

Daarnaast worden echter eveneens verschillende kwalitatieve resultaten onderscheiden. Het gaat hierbij om:

- Een sterkere focus op preventie en het voorkomen van jeugdwerkloosheid
- Meer bewustwording bij netwerkpartners en bij jongeren
- Duurzamere transities
- Verkleining van de afstand tot de arbeidsmarkt
- Voorkomen dat de afstand tot de arbeidsmarkt groter wordt: het 'fit' houden van jongeren voor de arbeidsmarkt

Resultaten die niet in cijfers te vatten zijn, maar door veel regio's niettemin worden gezien als belangrijke meerwaarde van de versterkte focus op transities, betreffen de sterkere focus op preventie en de toegenomen bewustwording bij netwerkpartners en jongeren. De sterkere focus op preventie wordt door negen regio's expliciet als resultaat benoemd. Hierbij wordt vooral gewezen op de verbeterde studiekeuze van jongeren, die ondermeer het resultaat is van voorlichtingsactiviteiten. Bij de studiekeuze wordt door jongeren beter geanticipeerd op de arbeidsmarktooruitzichten: zij kiezen vaker voor relevante(re) opleidingsrichtingen met perspectief. Dit leidt tot een betere uitgangspositie op de arbeidsmarkt en een verminderde kans op werkloosheid, omdat jongeren vaker worden opgeleid voor sectoren waarin ook werk is. Drie regio's noemen daarnaast dat de activiteiten hebben geleid tot meer bewustwording van het belang van bepaalde transities onder jongeren en netwerkpartners. Zo melden enkele regio's dat jongeren er steeds meer van doordrongen raken dat scholing loont. Deze bewustwording bij jongeren is een belangrijk resultaat. In een andere regio wordt opgemerkt dat ook bij scholen het bewustzijn doordringt dat jongeren langer moeten doorleren.

Een belangrijk resultaat dat in vier regio's benoemd is, betreft de duurzaamheid van de transities. Jongeren worden duurzamer geplaatst, doordat er meer begeleiding is op school (zoals in kansklassen, zie §4.2.5), er door het toegenomen overleg met werkgevers bij problemen is voorkomen dat jongeren ontslagen werden en er in het algemeen meer sprake is van nazorg wanneer jongeren eenmaal geplaatst zijn.

Tot slot worden enkele resultaten onderscheiden die op dit moment nog niet in de cijfers tot uitdrukking komen, maar dit op termijn mogelijk wel zullen doen. Zo merken vier regio's op dat de activiteiten ertoe geleid hebben dat de afstand van jongeren tot de arbeidsmarkt minder groot is geworden. Er zijn voorbereidende stappen gezet om jongeren weer aan het werk te krijgen. Jongeren zijn zelfstandiger, weerbaarder, hebben meer eigenwaarde en beschikken over betere werknemersvaardigheden, waardoor zij belangrijke stappen op de participatieladder hebben gezet. Drie regio's zien daarnaast ook het fit houden van jongeren voor de arbeidsmarkt als belangrijk resultaat. Door jongeren die klaar zijn voor werk, maar momenteel geen werk kunnen vinden op te vangen in bijvoorbeeld traineeships is voorkomen dat de afstand van jongeren tot de arbeidsmarkt wordt vergroot, waardoor zij straks als de economie weer aantrekt gemakkelijker kunnen uitstromen naar werk. Op deze manier worden jongeren actief en mobiel gehouden.

6.1.2 Werkgeversbenadering

Ook in het kader van de werkgeversbenadering worden in eerste instantie met name kwantitatieve resultaten benoemd. Zo wordt erop gewezen dat de werkgeversbenadering heeft geleid tot meer banen en resulteert in meer stageplaatsen en leerwerkplekken.

Daarnaast worden echter verschillende resultaten genoemd die niet altijd op kortere termijn leiden tot meer banen of stageplaatsen, maar mogelijk op langere termijn wel:

- Meer betrokkenheid werkgevers: werkgevers als partner
- Groter netwerk van werkgevers
- Duurzamer relaties met werkgevers
- Kansen op de arbeidsmarkt beter in beeld
- Efficiënte en eenduidige benadering van werkgevers

Het meest genoemde kwalitatieve resultaat van de activiteiten op het gebied van werkgeversbenadering, betreft de grotere betrokkenheid van werkgevers. Dit aspect wordt door tien regio's expliciet benoemd. Er is sprake van een groter gevoel van urgentie onder werkgevers – zij zijn zich vaker bewust van de problematiek –, werkgevers zijn meer maatschappelijk verantwoord bezig, voelen zich meer verantwoordelijk voor het aan het werk houden van jongeren en stellen zich daardoor vaker op als partner bij de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Het is in het algemeen merkbaar dat werkgevers door de inspanningen vanuit het actieplan meer betrokken zijn.

Daarnaast heeft de werkgeversbenadering volgens verschillende regio's geleid tot contacten met nieuwe werkgevers, waardoor het netwerk van werkgevers is uitgebreid. Ook wijzen twee regio's in dit verband op de gewijzigde aard van het contact: de relaties met werkgevers zijn duurzamer geworden. Het actieplan heeft in verschillende regio's de verhouding met werkgevers veranderd (zie ook §4.4.3). De positie die de werkgevers innemen is dan verschoven van 'klant' naar 'partner'. De contacten met de werkgevers zijn hierdoor intensiever en diepgaander van aard.

Tevens geven enkele regio's aan dat het contact met werkgevers heeft geleid tot een beter beeld van waar voor jongeren kansen op de arbeidsmarkt liggen. Het is voor de netwerkpartners daardoor gemakkelijker in te schatten in welke sectoren de meeste baankansen liggen. Doordat de samenwerkingspartners zich nu inzetten het matchen van jongeren naar banen in deze sectoren zijn de kansen van jongeren op de arbeidsmarkt verder vergroot.

Tot slot wordt genoemd dat werkgevers door de focus op de werkgeversbenadering efficiënter en eenduidiger vanuit de regio benaderd worden. Dit zien de regio's als belangrijk (neven)effect van het Actieplan. Er is nu sprake van een geïntegreerde werkgeversbenadering, waardoor het voor werkgevers duidelijker is waar zij terecht kunnen en bovendien irritatie voorkomen wordt omdat werkgevers nog maar vanuit één organisatie/door 1 contactpersoon benaderd worden.

6.1.3 Samenwerking

Zoals beschreven in hoofdstuk 5, wordt de toegenomen samenwerking op zichzelf door veel regio's gezien als belangrijk resultaat van de actieplannen. De intensieve(re) samenwerking en bijbehorende samenwerkingsstructuur vormen voor veel regio's een belangrijke meerwaarde van het actieplan.

In enkele gesprekken zijn echter tevens concrete resultaten benoemd die voortkomen uit de samenwerking. Het gaat hierbij om:

- Kennisdeling
- Efficiency en effectiviteit op uitvoeringsniveau
- Kostenbesparingen
- Jongeren beter in beeld

Een eerste resultaat van de activiteiten op het gebied van samenwerking betreft de toegenomen mogelijkheid tot kennisdeling tussen de netwerkpartners. Zo geven enkele regio's aan dat de samenwerking heeft geleid tot het delen van kennis over arbeidsmarktinformatie, vacatures en projecten. Ook schept de structurele samenwerking de mogelijkheden voor het uitwisselen van goodpractices en het overnemen van elkaars aanpakken. Dit voorkomt dat de afzonderlijke netwerkpartners steeds zelf het wiel moeten uitvinden. Hieraan is toe te voegen dat de samenwerking de deskundigheid van partijen op het gebied van jeugd heeft bevorderd. Doordat de partijen die aan tafel zitten de problematiek vanuit verschillende perspectieven benaderen, nemen gezamenlijke kennis en inzichten toe.

Daarnaast leidt samenwerking tot meer efficiency en effectiviteit op uitvoeringsniveau, doordat netwerkpartners elkaar sneller en beter weten te vinden. Hierdoor gaan de resultaten op het gebied van samenwerking hierdoor verder dan het maken van afspraken en het verdelen van financiële middelen. Er is daadwerkelijk sprake van een gezamenlijke inzet voor werkloze jongeren. Men is beter bekend met elkaars dienstverlening: wie moet waarvoor gebeld worden? Dit lijkt een klein resultaat, maar is volgens enkele regio's zo cruciaal voor de bemiddeling van werkloze jongeren dat dit als een belangrijk effect dient te worden beschouwd. De snelle bemiddeling wordt, volgens een van de regio's, vooral gerealiseerd doordat de vraag van de jongere of werkgever nu op de juiste plaats terechtkomt en mensen direct actief met deze vraag aan het werk gaan. Volgens andere regio's melden dat, via deze logistieke meerwaarde, jongeren sneller naar werk worden geleid.

Al met al komen voordelen op het gebied van efficiency en effectiviteit in de uitvoering vooral tot uiting in een snellere en juistere doorverwijzing omdat men beter bekend is met elkaars dienstverlening en hierover betere afspraken zijn gemaakt.

Gevolg hiervan is dat samenwerking tevens kan leiden tot kostenbesparingen. Omdat partners van elkaars diensten gebruik maken en er minder sprake is van fragmentatie in de dienstverlening, wordt in enkele regio's bijvoorbeeld op kosten bespaard. Zo meent één van de regio's dat samenwerking leidt tot een efficiëntere besteding van budgetten.

Een laatste belangrijk resultaat van de toegenomen samenwerking, betreft het feit dat regio's hierdoor beter in staat zijn (potentieel) niet-participerende jongeren in beeld te brengen. Samenwerking tussen verschillende netwerkpartners leidt tot een beter dekkend sys-

teem van signalering en doorverwijzing. Dit resultaat wordt in het merendeel van de regio's waargenomen.

6.1.4 Neveneffecten en bijvangst van het actieplan

Naast concrete resultaten van de inzet op transities, werkgeversbenadering en samenwerking, heeft de uitvoering van de actieplannen in verschillende regio's geleid tot neveneffecten en bijvangst. Zo is het thema jeugdwerkloosheid als gevolg van het actieplan in diverse regio's hoger op de politieke en beleidsmatige agenda komen te staan, zien verschillende regio's mogelijkheden de in het kader van het actieplan ontwikkelde aanpak voor jongeren tevens toe te passen op andere doelgroepen, en kan de opgezette samenwerkingsstructuur worden overgedragen naar andere beleidsterreinen.

Jeugdwerkloosheid als thema op de politieke agenda

Een belangrijke bijvangst van het actieplan, betreft het feit dat het thema jeugdwerkloosheid door de toegenomen aandacht vanuit de actieplannen in verschillende regio's hoger op de politieke en beleidsmatige agenda is komen te staan. Zo merkt een regio op dat jeugdwerkloosheid politiek meer op het netvlies is gekomen, met name bij de regiogemeenten. In een andere regio vormt jeugdwerkloosheid als gevolg van het actieplan een vast nieuw thema waarop binnen het RPA wordt samengewerkt. Ook in andere regio's wordt geconstateerd dat partners op beleidsmatig niveau meer aandacht hebben voor problematiek onder jongeren. De toegenomen politieke en beleidsmatige aandacht zou de duurzaamheid van de activiteiten die met het actieplan in werking zijn gezet ten goede kunnen komen. De vraag blijft echter wel op welke wijze dit gewaarborgd wordt (zie ook paragraaf 6.3).

Overdracht naar andere doelgroepen

Een ander veelgenoemd neveneffect betreft de mogelijke toepassing van (aspecten) van de ontwikkelde aanpak van jongeren voor andere doelgroepen. In het kader van de actieplannen is veel ontwikkeld waar mogelijk ook andere doelgroepen baat bij zouden kunnen hebben. Enkele regio's zijn daarom voornemens te onderzoeken op welke wijze deze overdracht naar andere doelgroepen kan worden vormgegeven. In dit verband wordt met name de doelgroep 45-plus verschillende keren genoemd. Zo geeft een regio aan mogelijkheden te zien voor een specifiek loket waarin alle dienstverlening voor de doelgroep 45-plus, naar analogie van het jongerenloket, geïntegreerd is. Dit is een structuur waarmee mogelijk ook deze doelgroep sneller kan worden opgepakt. Een andere regio geeft aan dat de aanpak die ontwikkeld is voor jongeren ook kan worden toegepast op andere doelgroepen. Om deze reden wordt door twee regio's al rekening mee gehouden dat de projecten die nu voor jongeren worden uitgevoerd worden 'omgebouwd' naar de doelgroep 45-plus.

Overdracht naar andere beleidsterreinen

Naast een verbreding van de doelgroep op voorzieningen- en projectniveau, ziet een aantal regio's daarnaast mogelijkheden de opgezette samenwerkingsstructuur naar andere beleidsterreinen over te dragen. Zo meldt een van de regio's dat het actieplan heeft gewerkt als katalysator op het reguliere arbeidsmarktbeleid. De samenwerking die nu is opgezet, kan tevens worden benut voor andere arbeidsmarktgerelateerde onderwerpen, zoals inburgering en laaggeletterdheid. Ook in andere regio's constateert men potentiële spillovereffecten van samenwerkingsverbanden op het terrein van jeugdwerkloosheid naar andere

terreinen, hoewel de mogelijke terreinen die baat kunnen hebben bij de samenwerkingsverbanden de regio's nog niet altijd helder voor ogen staan.

6.2 Duiding resultaten

Hoe moeten de resultaten zoals beschreven in de voorgaande paragraaf nu geïnterpreteerd en geduid worden? Zijn de regio's tevreden over de geboekte resultaten of hadden zij hiervan meer verwacht? Welke kanttekeningen zijn bij deze resultaten te plaatsen? En wat betekenen deze resultaten voor andere doelgroepen: in hoeverre is er sprake van een verdringingseffect?

In deze paragraaf gaan we achtereenvolgens in op deze vragen.

6.2.1 Tevredenheid met resultaten

Regio's zijn overwegend tevreden met de geboekte resultaten: vrijwel alle regio's geven aan dat de resultaten overeenkomen met de verwachtingen die hierover vooraf bestonden, of deze tenminste benaderen. Ook is men in vrijwel alle regio's tevreden over de hoeveelheid projecten en voorzieningen die in het kader van het actieplan zijn opgesteld: er is in korte tijd veel gebeurd.

Enkele regio's geven aan zeer tevreden te zijn met de gerealiseerde resultaten. In twee regio's hebben de gerealiseerde uitstroomcijfers de verwachtingen ruimschoots overtroffen. Ook de voortvarendheid, creativiteit en enthousiasme waarmee activiteiten zijn ontwikkeld en uitgevoerd, zijn in verschillende regio's reden tot een grote mate van tevredenheid.

Verschillende regio's tekenen hierbij aan dat dit echter niet betekent dat men er al is. Het feit dat er nog altijd sprake is van werkloosheid onder jongeren uit de regio, leidt binnen meerdere regio's tot een instelling die gekenmerkt wordt door 'nog meer willen', 'het kan altijd beter' en 'niet de neiging hebben achterover te leunen'. Zolang er nog steeds werkzoekende jongeren zijn, is men voorzichtig te spreken van een succes. Hoewel men in deze regio's relatief tevreden is over de resultaten die tot nu toe zijn gerealiseerd – doelstellingen en ambities zijn over het algemeen gerealiseerd – wordt de lat hier vaak hoog gelegd: zolang er nog jongeren zijn die geen werk of scholing hebben, kunnen ambities altijd naar boven worden bijgesteld.

Slechts één regio geeft aan teleurgesteld te zijn over de geboekte resultaten. Het oorspronkelijke actieplan van deze regio bleek praktisch niet uitvoerbaar en is daarom aangepast. Het nieuwe actieplan beantwoordt echter slechts in beperkte mate aan de visie en doelen van de netwerkpartners. Men hoopte met het actieplan een soort flow te kunnen realiseren van waaruit projecten gestart zouden worden en een geïntegreerde jongerenbenaarding kon worden opgebouwd, maar dit is niet goed van de grond gekomen. Ook de concrete resultaten en effecten vallen tegen.

6.2.2 Kanttekeningen bij resultaten

Over het algemeen zijn regio's dus relatief tevreden over de resultaten die met de actieplannen gerealiseerd zijn. Wel worden door de regio's enkele kanttekeningen bij deze resultaten geplaatst.

Zo wordt door meerdere regio's benadrukt dat de geboekte resultaten niet uitsluitend zijn toe te schrijven aan het Actieplan. Het is niet altijd duidelijk of de resultaten het gevolg zijn van de actieplannen, van eerder in gang gezette projecten of van autonome ontwikkelingen. Vaak zijn binnen regio's parallel aan het actieplan of hieraan voorafgaand al acties in gang gezet die buiten de scope van het actieplan vallen, maar wel bijdragen aan de geboekte resultaten. Verschillende regio's wijzen in dit verband op de invloed van de WIJ, van waaruit eveneens een toegenomen focus op jongeren is ontstaan. Ook reeds bestaande samenwerkingsverbanden op het gebied van jeugdwerkloosheid en projecten die van hieruit worden uitgevoerd, spelen hierbij een rol. Positieve resultaten zijn bovendien soms ook deels toe te schrijven aan het aantrekken van de lokale economie. Een aantrekkende arbeidsmarkt geeft een vertekening in de cijfers. In enkele regio's bleek de groei van de werkloosheid onder jongeren bovendien minder groot dan verwacht. Andersom geldt dat de effecten van de crisis in andere regio's pas gedurende het laatste jaar echt voelbaar zijn geworden. Omdat de invoering van de WIJ er tevens toe heeft geleid dat meer jongeren zich melden, is er sprake van een negatieve vertekening in de cijfers. Het is, volgens een van de regio's, bovendien maar de vraag is wat er gebeurd zou zijn wanneer de acties niet zouden zijn ingezet. Een voorbeeld zijn de jongeren vouchers: deze worden gezien als een groot succes, maar het is de vraag of werkgevers deze jongeren niet ook hadden aangenomen wanneer hen geen voucher was verstrekt.

Daarbij geven verschillende regio's aan dat het soms lastig is resultaten aantoonbaar te maken. Hier zijn verschillende partners, informatiekanalen en trajecten mee gemoeid, terwijl er bovendien vaak geen sprake is van een uniforme registratiewijze. Dit werpt de vraag op hoe betrouwbaar de gepresenteerde resultaten zijn.

Tot slot speelt ook de factor tijd een belangrijke rol. Er is tijd nodig voor concrete en duurzame resultaten kunnen worden gesorteerd. Er kan niet worden verwacht dat op deze korte termijn en met zoveel verschillende partijen al volledig resultaat geboekt is. Er is sprake van een zeer kort tijdsbestek: veel resultaten zijn nog niet zichtbaar en moeten zich nog uitkristalliseren en aftekenen. Hiervoor is tijd nodig.

6.2.3 Verdringingseffecten

Met een aantal regio's is daarnaast gesproken over mogelijke verdringing van andere doelgroepen als gevolg van de toegenomen aandacht voor jongeren. Eventuele verdringingseffecten moeten worden meegewogen bij het beoordelen en interpreteren van de resultaten en mate van succes van de actieplannen. Immers: als de toegenomen aandacht voor jongeren ten koste gaat van de positie van andere doelgroepen op de arbeidsmarkt, is het de vraag in hoeverre er gesproken kan worden van een succes.

De mate waarin dergelijke verdringingseffecten binnen regio's zijn geconstateerd, varieert. Zeven regio's geven aan dat de focus op jongeren tot op zekere hoogte ten koste gaat van andere doelgroepen. Het aantal arbeidsplaatsen is, zeker in tijden van economische crisis,

nu eenmaal beperkt. Banen die naar jongeren gaan, zijn niet meer beschikbaar voor andere doelgroepen aan de onderkant van de arbeidsmarkt. Anderzijds worden eventuele verdringingseffecten deels teniet gedaan door het feit dat in veel regio's voor jongeren sterk wordt ingezet op scholing, waardoor zij een minder groot beroep doen op beschikbare arbeidsplaatsen. Bovendien is met de intensieve werkgeversbenadering in het kader van de actieplannen vaak een geheel nieuw potentieel aan extra banen aangeboord: banen die er zonder de actieplannen, ook voor andere doelgroepen, niet waren geweest.

Ook aan de beschikbare capaciteit bij de netwerkpartners zit echter een grens: hoewel de formatie op de Werkpleinen en bij gemeenten in verschillende regio's is uitgebreid met de gelden uit de actieplannen, blijft de personele en financiële capaciteit te beperkt om alle doelgroepen goed te bedienen. Personeel en middelen kunnen maar één keer worden ingezet. Meer aandacht en tijd voor jongeren, betekent daardoor soms dat er minder ruimte en aandacht is voor de re-integratie van andere doelgroepen. Er is sprake van een verschuiving van de focus die soms ten koste kan gaan van andere doelgroepen. Bezuinigingen en kortingen op bestaande budgetten versterken dit effect.

Een groep die volgens de regio's met name een negatieve impact ondervindt van de toegenomen aandacht voor jongeren, betreft de 45-plussers. Ook deze groep heeft het op de huidige arbeidsmarkt moeilijk en heeft intensieve(re) begeleiding nodig. Deze tijd is door de inspanningen die gedaan worden in het kader van de actieplannen echter niet altijd in voldoende mate beschikbaar. Andere groepen die een enkele keer genoemd zijn, zijn vluchtelingen en laagopgeleiden. Wat de precieze consequenties voor deze doelgroepen zijn in termen van verdringingseffecten, is niet duidelijk. Er is geen zicht op de mate waarin de actieplannen in de praktijk daadwerkelijk van invloed zijn op de kansen op het vinden van een baan voor andere doelgroepen en in hoeverre er daarmee daadwerkelijk sprake is van verdringing.

In enkele regio's wordt aangegeven dat er in het geheel geen sprake is van verdringing van andere doelgroepen. Andere doelgroepen krijgen nog evenveel aandacht als voorheen en de werkzaamheden in het kader van het actieplan gaan niet ten koste van andere groepen. Een van de regio's wijst er bovendien op dat andere doelgroepen juist ook positieve gevolgen van de actieplannen kunnen ondervinden. Deze doelgroepen kunnen profiteren van de voorzieningen die in het kader van het actieplan zijn opgezet.

6.3 Duurzaamheid

6.3.1 Verwachtingen voor de toekomst

Voortzetting samenwerking

Er is bij de regio's een grote wil om door te gaan na afloop van het Actieplan Jeugdwerkloosheid. Slechts één regio verwacht dat de samenwerking geheel zal wegvallen, tenzij er sprake is van aantoonbare meerwaarde. De overige regio's verwachten allemaal dat de samenwerking op één of andere manier voortgezet zal worden. Samenwerking lijkt daarmee het belangrijkste duurzame resultaat.

Ondanks het enthousiasme van regio's over voortzetting van de samenwerking hebben maar weinig regio's uitgesproken ideeën over de structuur waarin de partijen zullen samenwerken. Het spectrum aan ideeën loopt van 'misschien een los-vaste-overlegstructuur' tot aan 'het zou logisch zijn om gebruik te maken van het bestaande RPA'.

Door het ontbreken van vastomlijnde plannen voor voortzetting van de samenwerking is er een zeker risico dat de samenwerking, ondanks het enthousiasme, in werkelijkheid zal ophouden. Dit zal vooral afhangen van de aanwezigheid van actieve, bestaande overlegstructuren. Regio's die gebruik maken van een RPA of PAO als overlegstructuur blijven elkaar in dat verband ontmoeten, ook nadat het Actieplan Jeugdwerkloosheid is opgehouden. Regio's waarin een min of meer slapende RPA of PAO aanwezig is, verwachten dat die overlegstructuren nieuw leven ingeblazen kan worden. Anders is het voor zes regio's die enkel een tijdelijke projectorganisatie hebben opgericht. Als de financiering voor het Actieplan wegvalt, zal het doek voor deze projectorganisaties vallen.

De regio's hebben in de gesprekken – naast de afwezigheid van bestaande overlegstructuren – nog twee risico's genoemd voor de voortzetting van de samenwerking. Als eerste is dat het wegvallen van het gezamenlijke en urgente doel 'bestrijding van jeugdwerkloosheid'. Op dit moment is dat het 'bindmiddel wat de partijen bindt'. Het thema jeugdwerkloosheid en de bijbehorende urgentie leiden tot doel- en actiegericht werken bij de regio's. Als er geen vervangend doel ontstaat (met dezelfde urgentie) is er veel minder noodzaak om samen te werken.

Ten slotte zien enkele regio's de korte doorlooptijd van het actieplan als een risico voor voortzetting van de samenwerking. De partijen werken nu voor korte tijd zeer intensief met elkaar samen. Deze tijdspanne is volgens sommigen te kort om een duurzame samenwerking tot stand te brengen. Regio's hebben aangegeven dat de ervaring leert dat daarvoor minimaal vier tot vijf jaar uitgetrokken moet worden.

Voortzetting acties

De meeste regio's voorzien problemen bij de voortzetting van acties. De belangrijkste oorzaak daarvan is het wegvallen van de financiering. Hoewel de wegvallende middelen voor bestrijding van jeugdwerkloosheid in de toekomst in theorie aangevuld kunnen worden met middelen van gemeenten en UWV, zal dat naar verwachting niet gebeuren. Bijna alle regio's zien dat de budgetten van gemeenten en UWV sterk onder druk staan door de economische crisis. Het thema jeugdwerkloosheid moet dan wel buitengewoon veel prioriteit krijgen, wil daarvoor extra geld vrijgemaakt worden.

Onder bepaalde randvoorwaarden zullen sommige acties wel voortgezet worden, verwachten de regio's. Concrete ideeën over welke acties dat zijn hebben regio's echter niet. Verwacht wordt dat vooral projecten die aantoonbare meerwaarde hebben of op zijn minst veelbelovend zijn, opgenomen kunnen worden in het reguliere re-integratieaanbod. Bestaande, minder effectieve instrumenten zouden dan kunnen verdwijnen uit het reguliere aanbod, waardoor er geen extra middelen nodig zijn. In dit verband zijn de actieplannen jeugdwerkloosheid te zien als een proeftuin voor nieuw arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid. Als tweede randvoorwaarde voegen sommige regio's hieraan toe dat de nieuwe instrumenten zoveel mogelijk moeten aansluiten op het bestaande pakket instrumenten.

Op basis hiervan valt te verwachten dat 'exotische' projecten die niet in de WIJ, WWB of het beleid tegen voortijdig schoolverlaten zijn in te passen, zullen ophouden.

Duurzaamheid van resultaten

Over de duurzaamheid van resultaten zijn op twee niveaus uitspraken te doen. Het eerste niveau heeft betrekking op de duurzaamheid van effecten: hoe duurzaam zijn de gerealiseerde plaatsingen? Het tweede niveau gaat over de duurzaamheid van de kennis die in de regio's is opgedaan over bestrijding van jeugdwerkloosheid. Over beide onderwerpen is zeer weinig informatie beschikbaar. De regio's verzamelen geen cijfers over duurzame plaatsingen. De nadruk van de aanpak ligt op het zo snel mogelijk plaatsen van jongeren op een (leerwerk)baan of stage of het terugleiden van jongeren naar school, en op de begeleiding van jongeren in het hele proces. Bovendien is de doorlooptijd van het Actieplan Jeugdwerkloosheid te kort om duurzame resultaten te meten zoals het aantal behaalde diploma's en vaste contracten.

Wat betreft de duurzaamheid van kennis, valt te constateren dat regio's veel nieuwe inzichten opdoen over de bestrijding van jeugdwerkloosheid, maar er nog weinig structuren zijn om die kennis te bewaren en verspreiden. De kennis zit in de hoofden van de betrokkenen en blijft dus niet per definitie bewaard voor anderen. Wel is er informatie te vinden over succesvolle initiatieven van de regio's op de website www.ikkan.nl

6.3.2 Waarborging

Waarborging omvat alle activiteiten die regio's ondernemen om nieuwe werkwijzen en processen vast te leggen en te internaliseren. Daarbij is onderscheid te maken tussen waarborging van de samenwerking en waarborging van de acties. In de onderstaande alinea's komt aan bod wat de regio's concreet hebben ondernomen om de samenwerking en acties te waarborgen.

Samenwerking

In de vorige paragraaf was te lezen dat maar weinig regio's hebben nagedacht over de wijze waarop de samenwerking voortgezet kan worden. Dat geldt voor waarborging in nog sterkere mate: bijna geen enkele regio heeft nagedacht of een begin gemaakt met het waarborgen van de samenwerkingverbanden. Hierop zijn wel enkele uitzonderingen. Zo werkt een van de regio's aan een nieuw programma voor regionaal arbeidsmarktbeleid waarin de centrumgemeente een sleutelrol behoudt. In een andere regio is er contact gelegd met de wethouders van verschillende regiogemeenten teneinde op bestuurlijk niveau de intentie te horen dat er een vervolg wordt gegeven aan de regionale contacten en de samenwerkingsstructuur en in nog een andere regio is de samenwerking van het begin af aan stevig bestuurlijk verankerd geweest doordat de wethouders een eigen overlegstructuur hebben.

Acties

Bij diverse regio's is nog weinig ondernomen om de acties te waarborgen en er is nog nauwelijks een visie ontwikkeld op welke acties wel en niet behouden blijven. Ook hier zien we uitzonderingen. Drie regio's zijn nu al bezig met het vaststellen van het toekomstig ar-

beidsmarktbeleid en bezien daarbij welke plaats bestrijding van jeugdwerkloosheid daarin kan nemen. Ook dit bevindt zich echter nog in een verkennende fase.

Een tweetal andere regio's heeft bewust gekozen voor een projectmatige aanpak in het actieplan, zodat ze kunnen monitoren welke projecten werken en welke niet. De best werkende projecten worden uiteindelijk geïntegreerd in het reguliere beleid. Dit gaat naar alle waarschijnlijkheid dan wel ten koste van projecten die nu vanuit reguliere middelen worden gefinancierd. Echter, wanneer de minst functionerende projecten worden vervangen door succesvolle projecten die vanuit het Actieplan zijn opgezet, is er per saldo nog altijd sprake van een duurzaam positief effect.

Gezien de start van het Actieplan Jeugdwerkloosheid in de zomer van 2009 is het geen wonder dat de regio's weinig aandacht hebben voor borging. Regio's zijn nog volop bezig met het uitvoeren van de acties en hebben nog nauwelijks tijd gehad om te reflecteren op de toekomst. Daarom is te verwachten dat de regio's vanaf 2011 echt werk (moeten) gaan maken van de borging van de samenwerking en acties.

6.3.3 Kanttekeningen bij duurzaamheid

Het is de vraag of het nodig is de bestrijding van *jeugdwerkloosheid* te waarborgen. Volgens sommige regio's ademt het Actieplan Jeugdwerkloosheid de geest van de economische crisis. Jongeren lopen daarin veel risico, maar zijn ook de eerste groep die weer aan de slag gaat als de economie aantrekt. Enkele regio's merken nu al dat dit gebeurt. Zij wijzen er dan ook op dat niet de aanpak van jeugdwerkloosheid gewaarborgd moet worden, maar de regionale samenwerkingsstructuren voor arbeidsmarkt- en re-integratiebeleid geborgd dan wel opgezet moeten worden, zodat er in de toekomst gemakkelijk ingespeeld kan worden op nieuwe uitdagingen, zoals het helpen van 45-plussers aan banen.

7 Conclusies en aanbevelingen

7.1 Conclusies

7.1.1 Opzet en organisatie van de actieplannen

Omdat het kabinet wil voorkomen dat jongeren langdurig aan de kant staan, is in mei 2009 het Landelijk Actieplan Jeugdwerkloosheid opgesteld. In het afgelopen jaar hebben tal van samenwerkingspartners in 30 arbeidsmarktregio's hun eigen invulling gegeven aan dit Landelijke Actieplan.

De dertig regio's zijn in de zomer van 2009 voortvarend aan de slag gegaan met het opstellen van een Regionaal Actieplan Jeugdwerkloosheid. Hoewel de aanpak van jeugdwerkloosheid doorgaans direct actief en enthousiast is opgepakt door de regio's, is er in de meeste regio's geen sprake geweest van een 'vliegende start'. Het gros van de dertig regio's heeft tussen juni 2009 en december 2009 veel tijd en energie gestoken in het opzetten en organiseren van de benodigde infrastructuur.

Hierbij was een grote variatie tussen de regio's qua uitgangspositie. Voor een deel van de regio's was het actieplan het startpunt van regionaal beleid rondom jeugdwerkloosheid. Soms was het actieplan ook het begin van samenwerking tussen de verschillende partners. In andere gevallen lag er al bestaand beleid of bestonden er al samenwerkingsstructuren. Dit heeft doorgewerkt in de vormgeving van de regionale aanpakken: regio's die nog aan het begin van een traject stonden hebben verhoudingsgewijs zwaarder ingezet op het creëren van organisatiestructuren. Regio's die al verder waren hebben meer energie kunnen richten op projectuitvoering.

Ongeacht de gekozen aanpak blijkt dat het inbouwen van flexibiliteit in de uitvoering een belangrijke succesfactor is. Hoe flexibeler de opzet van het regionale actieplan, hoe meer ruimte er is voor tussentijdse bijsturing wanneer er nieuwe en/of onvoorziene ontwikkelingen in jeugdwerkloosheid optreden.

Een deel van de regio's heeft een vertraagde start gehad, doordat het regionale actieplan dat in de zomer van 2009 snel was opgesteld nog moest worden herzien. Dit heeft concreet tot gevolg gehad dat bij een groot deel van de regio's er nog relatief weinig resultaten zichtbaar zijn. Dit blijkt onder meer uit hoe de regio's op dit moment zelf reflecteren op hun positie: de meeste regio's geven aan dat de ondernomen activiteiten zélf als één van de belangrijkste kwalitatieve resultaten gelden.

7.1.2 Doelgroepen

Sluitende aanpak voor alle jongeren

In de regionale aanpak van jeugdwerkloosheid heeft het gros van de regio's ervoor gekozen een sluitende aanpak te hanteren. Veel regio's vinden het niet wenselijk om in het actieplan specifiek projecten te starten en/of geld en tijd te reserveren voor specifieke doelgroepen. De regio's maken dan ook geen expliciet onderscheid naar etniciteit of opleidingsniveau.

Door een sluitende aanpak te hanteren, streven de regio's echter wel na dat er aandacht is voor alle verschillende groepen jongeren.

Aandacht voor barrières

Veelal worden werkloze jongeren uit de verschillende regio's geconfronteerd met dezelfde typen barrières die participatie in de weg staan. Deze barrières zijn:

- Het ontbreken van een startkwalificatie/ het hebben van een laag opleidingsniveau
- Een verkeerde opleidingskeuze
- Gebrek aan werknemersvaardigheden
- Vooroordelen ten aanzien van jongeren bij werkgevers

De regio's steken met hun aanpak van jeugdwerkloosheid vaak in op deze barrières. Een specifieke doelgroep in het actieplan zijn de zeer kwetsbare jongeren met multiële problemen. Veel regio's herkennen dat stapeling van problemen, zoals schulden, verslaving, problematische thuissituatie of justitieel verleden, voor een deel van de doelgroep een extra barrière vormt. Een groot deel van de regio's wijst deze groep aan als afzonderlijke doelgroep en zorgt er zo voor dat kwetsbare jongeren evenredig van de aanpak profiteren.

7.1.3 Aanpak van jeugdwerkloosheid

School of werk

Diverse projecten

In de regio's zijn in korte tijd veel projecten gestart. Dit varieert van het versterken of uitbreiden van bestaande, reguliere activiteiten, tot het opzetten van kortlopende projecten met een specifiek projectdoel. In veel regio's zijn de jongerenloketten verstevigd en er is geëxperimenteerd met innovatieve methoden.

Tussen de regio's onderling is er veel variatie in de aanpak van jeugdwerkloosheid. Er zijn allerhande projecten gestart. Doorgaans zijn deze projecten opgestart tussen september 2009 en januari 2010 en beginnen de eerste resultaten zich nu af te tekenen.

Bewustwording

Een belangrijke eerste winst die hierbij is geboekt, is het toegenomen bewustwording bij alle betrokkenen in de keten. Alle netwerkpartners zetten zich er voor in de jongere vast te houden totdat een opleidingstraject is gestart of een duurzame arbeidsrelatie goed tot stand is gekomen. Ook is er meer aandacht voor nazorg. Jongeren maken op hun beurt vaker een meer afgewogen studiekeuze. Hoewel het op dit moment te vroeg is om de geboekte resultaten te inventariseren en in perspectief te plaatsen, leveren de partners in de arbeidsmarktregio's over het algemeen intensieve inspanningen om te voorkomen dat er in Nederland een 'verloren generatie' ontstaat.

Maatwerk

In vrijwel alle regio's is het woord *maatwerk* hierbij het credo. Hiermee hebben de arbeidsmarktregio's de lat voor zichzelf hoog gelegd: het behalen van generieke doelen gebeurt veelal via individuele trajecten. Hierdoor manifesteren de effecten van de actieplannen zich vooral op een individueel niveau: jongeren worden intensief begeleid wanneer zij een transitie maken. Overal in Nederland zijn jongeren geactiveerd doordat er persoonlijke

contacten zijn ontstaan tussen jongeren en geëngageerde professionals, die vaak een functie van rolmodel zijn gaan vervullen.

Samenwerking met de werkgevers

Werkgeversbenadering

In de meeste regio's is er ook uitgebreid aandacht voor een werkgeversbenadering. In het ontwikkelen van een werkgeversbenadering zijn er door de regio's drie fasen te doorlopen:

- 1 Het in beeld brengen en houden van kansen op de arbeidsmarkt
- 2 Het benaderen van nieuwe werkgevers en/of het werven van meer plaatsen bij bestaande werkgeverscontacten
- 3 Het verdiepen van het contact met werkgevers.

Van arbeidsmarktmonitor tot paradigmawisseling

Vrijwel alle arbeidsmarktregio's hebben, in het kader van het actieplan, geïnvesteerd in het in kaart brengen van de kansen van jongeren op de regionale arbeidsmarkt. Niet zelden heeft samenwerking met Colo hier een grote toegevoegde waarde in gehad. Een groot deel van de regio's heeft ook de stap naar de tweede fase gemaakt. De samenwerkingspartners delen hun netwerken en hebben nieuwe werkgevers leren kennen. Dit heeft tot gevolg dat in een groot aantal regio's de *omvang* van de contacten met werkgevers aanzienlijk is uitgebreid.

Bij een aantal regio's is daarnaast ook de *aard* van het contact veranderd. De relaties met werkgevers zijn in deze regio's duurzamer geworden, en er is vaker sprake van tweerichtingsverkeer. In het benaderen van werkgevers heeft in een deze regio's een paradigma-wisseling plaatsgevonden. De regio's zien de werkgevers niet meer als speler op afstand, maar zijn aan de onderhandelings tafel geschoven en delen de verantwoordelijkheid over de aanpak van jeugdwerkloosheid. Daarnaast is er ook meer aandacht gekomen voor de belangen van de werkgevers. UWV en/of ROC richten zich dan niet meer sec op het werven van (leerwerk)banen, maar nemen vaker de rol aan van HRM-adviseur voor de werkgevers waar zij contact mee hebben. Op die manier zijn er voor de werkgever extra voordelen te behalen.

7.1.4 Samenwerking

Samenwerking als randvoorwaarde

Uit dit onderzoek blijkt dat de tevredenheid over de samenwerking geen indicatie, laat staan een garantie voor succes is bij het bereiken van de doelstellingen van de actieplannen van de regio's. Het omgekeerde geldt echter wel: gebrekkige samenwerking of ontevredenheid over de samenwerking blijkt belemmerend te werken bij het bereiken van de doelstellingen. Daarmee functioneert samenwerking als een randvoorwaarde om de aanpak van jeugdwerkloosheid in de regio's van de grond te tillen.

Samenwerken als resultaat

Tegelijkertijd wordt samenwerking door de regio's ook als een belangrijk resultaat gezien. In toenemende mate zien de samenwerkingspartners leren en werken als een gedeelde verantwoordelijkheid van alle netwerkpartners. Dit vertaalt zich er concreet in dat het UWV vaker te zien is op scholen, voor het geven van loopbaanadvies of sollicitatietrainingen. Omgekeerd gaan scholen (ROC's) vaker naar de werkgevers toe, waarbij ze niet alleen sta-geplaatsen maar ook vacatures proberen te werven.

Ook tussen andere samenwerkingspartners zijn de banden aangehaald. Er is veel variatie tussen de arbeidsmarktregio's in de mate waarin de samenwerking ook op uitvoeringsniveau doorwerkt. Bij vrijwel alle regio's is de samenwerking op ambtelijk en bestuurlijk niveau wel verstevigd. De partners geven daar aan elkaars taken en verantwoordelijkheden beter te kennen en (daardoor) vaker contact te zoeken. In enkele regio's heeft tot slot ook de samenwerking met andere ketenpartners, zoals jeugdzorg, vorm gekregen.

7.1.5 Resultaten

Er is veel gebeurd in de aanpak van jeugdwerkloosheid. In de regio's zijn in korte tijd veel projecten gestart. In veel regio's zijn de jongerenloketten verstevigd, en er is geëxperimenteerd met innovatieve methoden. Een groot deel van de regio's is snel aan de slag gegaan en heeft in relatief korte tijd veel verschillende resultaten geboekt. De belangrijkste resultaten worden door de regio's zelf vaak niet primair gedefinieerd in termen van geconstateerde effecten, maar de ondernomen activiteiten worden zelf als een van de belangrijkste kwalitatieve resultaten van het actieplan gezien.

Als het gaat om effecten van de inzet op transities dan wordt er gewezen op de gerealiseerde kwantitatieve resultaten. Er zijn meer plaatsingen bij werkgevers er zijn meer sta-geplaatsen en leerwerkplekken en meer jongeren keren terug naar school. Er zijn echter niet alleen resultaten geboekt als het gaat om het *aantal* transities, maar ook de *aard* van de transities is veranderd, er wordt meer gelet op duurzaamheid van transities. Er is bij alle samenwerkingspartners meer aandacht voor preventie, voor het voorkomen van teleurstelling en demotivatie bij jongeren. Ook bij netwerkpartners is er sprake van een toenomen bewustwording: het belang van individuele benadering en nazorg wordt algemeen onderkend. Verschillende regio's volgen jongeren wanneer ze een vervolgopleiding starten of aan het werk gaan, om hiermee te kunnen voorkomen dat ze (weer) uitvallen. Ook in de werkgeversaankpak is er een visieverschuiving merkbaar. Werkgevers worden meer en meer gezien als partners, en gemeente, ROC en UWV groeien in hun rol als adviseur.

Tegelijkertijd heeft het actieplan het regionaal regisserend vermogen versterkt. In regio's waar nog geen structurele samenwerkingsstructuur bestond is deze van de grond getild. De regio's die al gewend waren met elkaar om de tafel te zitten hebben de samenwerking uitgebouwd. Het Actieplan Jeugdwerkloosheid blijkt zeer geschikt te zijn geweest als vehikel voor het versterken van dit regisserende regionale vermogen. Immers, door het actieplan zijn de samenwerkingspartners vrijwel direct met elkaar aan de slag gegaan, waardoor de samenwerking in korte tijd gestalte kreeg op zowel bestuurlijk als uitvoerend niveau.

7.2 Aanbevelingen uit de regio's

Regionale samenwerking

Er zijn veel resultaten geboekt op het terrein van samenwerking. Om deze resultaten te bestendigen en te verankeren in de reguliere werkwijzen is het aan te bevelen in de toekomst vaker te werken vanuit de 30 arbeidsmarktregio's.

De regio's geven zelf aan dat ze mogelijkheden zien de samenwerkingsstructuren (ook) in te zetten voor andere arbeidsmarktgerelateerde onderwerpen, bijvoorbeeld de bestrijding van werkloosheid onder 45⁺-ers. Om samenwerking structureel te bestendigen is er volgens de regio's een continue regionale financieringsstroom gewenst.

Rapportage en sturing

De omvang van de door de convenanten vereiste cijfermatige monitoringsrapportage is door een aantal regio's als knelpunt ervaren. Deze rapportage was zeer kwantitatief gestuurd. Echter, niet alle inspanningen leiden direct tot een meetbaar resultaat. Soms heeft een jongere lang begeleiding nodig voordat er überhaupt sprake kan zijn van een transitie. Ook inzet op preventie en het behouden van arbeidsrelaties vertalen zich dan niet direct in kwantitatieve resultaten.

In een dergelijke kortlopende regeling kan minder gestuurd worden op meetbare resultaten. Dit betekent niet dat de regio's niet gevolgd dienen te worden. Immers, het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid moet zelf ook haar inzet verantwoorden. Het is goed en zelfs wenselijk om de regio's te volgen en te ondersteunen. Voor een deel hebben de arbeidsmarktregio's ook behoefte aan sturing, maar dit kan beperkt blijven tot de hoofdlijnen. Immers, het opzetten van een regionale samenwerking en het uitwerken van projecten is ook voor de regio's in hoge mate een leerervaring. Hoe zelfstandiger de regio's kunnen opereren, hoe beter de samenwerking en de projectsuccessen beklijven.

Overlappende regelingen

Door veel regio's wordt de overlap met WIJ als knelpunt gezien. Ook de landelijke sectorarrangementen bleken in veel regio's moeilijk te integreren met de regionale aanpak van jeugdwerkloosheid. Veel regio's veronderstelden dat er potentie zat in het combineren van de aanpak jeugdwerkloosheid met deze regelingen en arrangementen, maar het bleek lastig hier gestalte aan te geven. Dit heeft veel tijd en energie opgeslurpt, die hierdoor niet op een andere wijze kon worden ingezet.

Voor een volgend traject kan dit als aandachtspunt worden meegenomen. De arbeidsmarktregio's geven aan behoefte te hebben aan ondersteuning vanuit het ministerie, bijvoorbeeld in de vorm van een advies over hoe de regelingen met elkaar te combineren zijn.

Inzet van middelen voor reguliere activiteiten

Diverse regio's hebben hun reguliere activiteiten uitgebreid of versterkt (vaak via extra fte) vanuit de middelen van het Actieplan. Bij enkele regio's is een reguliere functie, zoals een jongerenloket, zelfs volledig opgezet met incidentele middelen. Dit is een gevaar voor de duurzaamheid. Het Actieplan Jeugdwerkloosheid is immers bedoeld als tijdelijke impuls. Reguliere activiteiten die worden bekostigd met incidentele middelen zijn moeilijker te verduurzamen. Bij tijdelijke regelingen verdient het de aanbeveling te sturen op een projectmatige opzet. Immers, het werken met projecten kan fungeren als proeftuin. In veel regio's is dit ook gebeurd. Enkele regio's geven daarbij al aan dat zij de best werkende projecten

verduurzamen door ze op te nemen in regulier beleid, al dan niet ten koste van (nu reguliere) projecten die minder goed lopen.

7.3 Algemene en organisatorische aanbevelingen

7.3.1 Doelgroepen

Veel regio's hebben geen specifieke doelgroepen benoemd. Wanneer er een onderverdeling wordt gemaakt naar groepen jongeren, is dit vaak op basis van competenties en kwalificaties (bijvoorbeeld opleidingsniveau). Niet altijd hebben de regio's vooraf kennis verworven in de groepen jongeren – en hun kenmerken – die in de regio specifiek aandacht behoeven. Hierdoor weten de regio's niet altijd zicht of ze met hun projecten alle jongeren in de regio bedienen.

Tegelijkertijd is het wel de intentie van de regio's om een 'sluitende' aanpak te bieden. Een generieke aanpak moet dan alle doelgroepen bereiken. Hierbij worden er door de regio's starten vaak op ad hoc basis projecten gestart. Dit betekent dat wanneer een regio een doelgroep signaleert waarvoor ondersteuning gewenst is er een project op deze groep wordt gestart. In de praktijk houdt dit regelmatig in dat de projecten gericht zijn op de doelgroepen die al in beeld zijn, en dat de projecten niet altijd een onderling samenhangende eenheid zijn.

De arbeidsmarktregio's hebben – gezien de beperkte doelgroepverkenning vooraf – meestal weinig tot geen inzicht in de mate waarin een sluitende aanpak wordt gerealiseerd. Ook weet men niet of de projecten voldoende samenhangen om kwetsbare jongeren voldoende te voorzien.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan aan dit thema expliciet aandacht besteden in 2010 en 2011. Het is aan te bevelen een strategie te ontwikkelen om regio's te stimuleren het in beeld brengen van jongeren te koppelen aan de projectmatige aanpak. Hierbij zijn in elk geval twee mogelijkheden:

- Het ministerie kan de regio's vragen specifiek aandacht te geven aan kwetsbare jongeren met specifieke kenmerken, bijvoorbeeld allochtone jongeren of jongeren met multiple problemen.
- Het ministerie gaat met de individuele regio's in gesprek over de doelgroepen in de regio, en benoemt op basis daarvan per regio doelgroepen waar nog nader op ingezoomd kan worden.

7.3.2 Organisatie

Projectteam

Een evenwichtige samenstelling van de projectgroep blijkt een belangrijke succesfactor in de organisatie en uitvoering van de regionale actieplannen Jeugdwerkloosheid. Een projectgroep is goed in balans wanneer de partners die met elkaar om tafel zitten van een gelijkwaardig 'niveau' zijn. Idealiter bestaat de projectgroep uit partners die in hun eigen organisatie 'middenmanagement' vormen: zij hebben voldoende invloed om waar nodig bestuur-

lijk draagvlak te creëren, maar staan dicht genoeg bij de uitvoering om op te weten welke acties ingezet moeten worden en of projecten op operationeel uitvoerbaar zijn.

In enkele regio's zien wij dat deze balans nog niet is gevonden. Het is aan te bevelen de regio's te adviseren dan de projectgroep uit te breiden met ofwel partijen die dicht(er) bij de uitvoering staan, zoals het ROC of een projectleider van het jongerenloket. In andere regio's ontbreekt juist het contact op bestuurlijk niveau. Zeker met het oog op een duurzame borging van de resultaten is het aan alle regio's aan te bevelen in het komende jaar contact te leggen met de betrokken wethouders.

Projectleider

Dit laatste is bij uitstek een taak voor de regionaal projectleider. Of de projectleider hier ook voldoende inzet voor kan leveren hangt niet alleen af van zijn of haar positie in de (gemeentelijke) organisatie, maar ook van de tijd die de projectleider beschikbaar heeft voor de coördinatie en aansturing. In niet alle regio's is de projectleider vrijgesteld van andere taken ten behoeve van het actieplan. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan de regio's waarin een projectleider niet of slechts marginaal is vrijgesteld adviseren hiervoor meer uren te reserveren.

Regio-indeling

Enkele regio's geven aan dat de indeling in arbeidsmarktregio's niet aansluit bij de natuurlijke indeling of bij andere structuren. Ze melden dan bijvoorbeeld dat de arbeidsmarktregio overlapt met provinciegrenzen of met regionale ROC-indelingen. Ook grote werkgevers (zoals Schiphol of de Rotterdamse haven) trekken werknemers van binnen én buiten de eigen arbeidsmarktregio. Tot slot is er sprake van pendel tussen regio's wanneer jongeren in de ene regio wonen maar werk zoeken in een andere regio omdat de dichtstbijzijnde grote stad buiten de eigen regio gelegen is.

Het is opmerkelijk dat verschillende regio's dit noemen, en daarbij opmerken dat volgens hen de regio-indeling (dus) niet afdoende is. Tegelijkertijd signaleren wij dat de onderlinge communicatie en samenwerking *tussen* regio's nog in het geheel niet van de grond is gekomen. Het is daarom aan te bevelen de regio's die bovengenoemde signalen afgeven te begeleiden in het aangaan van onderlinge contacten.

7.3.3 Transitie

De regio's zetten een keur aan projecten in om transitie van jongeren te bewerkstelligen. Het is opvallend dat veel regio's zich daarbij richten op het langer op school houden. In mindere mate wordt ook het naar werk geleiden door veel regio's goed opgepakt.

Het activeren van inactieve jongeren is in een aantal regio's (daardoor) wat onderbelicht gebleven. Tegelijkertijd zien we dat er verschillende projecten zijn die juist in het activeren van 'stilzittende' jongeren zeer succesvol zijn. Deze projecten hebben twee concrete succesfactoren in zich: ze maken gebruik van een zeer persoonlijke benadering en/of ze gebruiken aansprekende werkgevers (zoals pretparken en voetbalverenigingen) als vehikel om jongeren te motiveren.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan aan de regio's die nu nog weinig inzet leveren op het activeren van jongeren deze projecten ter inspiratie voorleggen.

7.3.4 Werkgeversbenadering

De regio's zijn heel goede matchmakers. Het merendeel van de regio's heeft ingezet op het aangaan van nieuwe contacten met werkgevers. Er zijn veel nieuwe werkgevers bereikt en bij bestaande werkgevers zijn veel nieuwe banen en stageplekken geworven. De arbeidsmarktregio's zijn hier – terecht – tevreden mee en trots op.

Uit deze kwalitatieve scan komt echter duidelijk naar voren dat (op een enkele regio na) de contacten met werkgevers nog niet zijn verdiept. De regio's zien werkgevers nog te weinig als sparring partner en gelijkwaardige partij. Vrijwel alle regio's kunnen nog een slag maken in het aanspreken van werkgevers op hun verantwoordelijkheden en het realiseren van een paradigmawisseling, waarbij de regio een adviseursrol aanneemt. Deze paradigmawisseling is zeer wenselijk, omdat zo'n veranderde positie ook in de toekomst bijdraagt aan arbeidsmarktbeleid, bijvoorbeeld in de aanpak van werkloosheid onder 45⁺-ers.

Naar onze indruk zijn de regio's die deze stap nog niet hebben gezet zich simpelweg niet bewust van de mogelijkheden. Het ministerie kan hier dan ook een trekkersrol in vervullen door het verschaffen van informatie, bijvoorbeeld door de regio's die hierin vooroplopen als goede voorbeelden te presenteren aan de andere arbeidsmarktregio's.

7.3.5 Samenwerking

Verdeling van de middelen

Een goede samenwerking blijkt een randvoorwaarde te zijn voor het bereiken van de doelstellingen uit de actieplannen van de regio's. Om tot een goede samenwerking te kunnen komen is een goede voorbereiding cruciaal. Met name het vooraf vaststellen van de verdeling van de middelen is belangrijk. Wanneer de financiën eerst goed op orde zijn gebracht ontstaat er ruimte voor een ontspannen samenwerking tussen de verschillende partijen. De wijze waarop de middelen verdeeld zijn is hierbij minder belangrijk dan het moment waarop de afspraken zijn gemaakt (namelijk: voorafgaand aan de uitvoering).

Het is voor het Ministerie van Sociale Zaken aan te bevelen hierin de vinger goed aan de pols te houden. Mogelijk kan het afspreken van een verdeelsleutel een voorwaarde voor de financiering zijn. Het ministerie kan daarbij de regio's adviseren om de gelden zo min mogelijk te oormerken en zo veel mogelijk centraal te beheren (bij de centrumgemeente).

Samenwerking met het veld

Eerder meldden wij al dat het belangrijk is dat het projectteam voldoende voeding ontvangt vanuit de uitvoerende organisatie. Ook in regio's waar deze balans al goed is gevonden zien wij echter slechts een beperkt aantal partners aan tafel zitten. In vrijwel alle regio's ontbreken relevante spelers zoals de werkgevers/ondernemers (of belangenbehartigers hiervan), jeugdzorg (voor de kwetsbare jongeren) of sw-bedrijven (voor de doorverwijzing van jongeren met specifieke problematiek).

Met name de deelname van werkgevers of belangenbehartigers van ondernemers (zoals de Kamer van Koophandel) kan een grote toegevoegde waarde hebben voor de samenwerking en uitwerking van het actieplan. Wij adviseren het ministerie dan ook de regio's hier nadrukkelijk op te wijzen.

7.3.6 Duurzaamheid

Mogelijk risico

Een deel van de regio's heeft ervoor gekozen met de middelen uit het actieplan reguliere taken of activiteiten te ondersteunen, bijvoorbeeld door het jongerenloket (extra) te bemensen of werkcoaches te ontlasten door extra fte beschikbaar te stellen. Dergelijke reguliere inzet is niet of nauwelijks te verduurzamen wanneer de tijdelijke middelen van het actieplan eindigen. Wanneer gelden projectmatig zijn ingezet is hier vaak meer mogelijkheid toe.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan met de regio's die de middelen nu regulier inzetten in overleg treden over de consequenties wanneer de middelen wegval- len. Hierdoor kunnen regio's tijdig anticiperen op deze situatie door andere financierings- stromen te zoeken.

Werkzame elementen

De arbeidsmarktregio's zijn op dit moment nauwelijks bezig met het verduurzamen van de acties en resultaten. Dit is des te meer een reden voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om dit thema actief op te pakken. Vanuit het ministerie kunnen goede voorbeelden van aanpakken verzameld worden. Het ministerie kan hiermee zicht krijgen op de echt werkzame elementen in een regionale aanpak of een specifiek project.

Daarnaast is het aan te bevelen de aanpak van enkele regio's meer nauwgezet met elkaar te vergelijken. Hierbij kan aandacht worden besteed aan de samenhang tussen specifieke regionale problematiek, de doelstellingen van de regio en hoe deze zich verhouden tot inzet van middelen en behaalde resultaten. Een dergelijke vergelijking biedt inzicht in wat werkt, voor welke doelgroepen en onder welke condities.

Wanneer de regio's hier vóór het aflopen van het Actieplan Jeugdwerkloosheid kennis over verwerven kan dit bijdragen aan het verduurzamen van goed werkende projecten. Tegelij- kertijd kan een dergelijk overzicht van goede praktijken de regio's helpen om bestuurlijk draagvlak te creëren.

Bestuurlijk draagvlak

Voor zowel het voortzetten van reguliere activiteiten als projecten zal bestuurlijk draagvlak moeten ontstaan. Het vinden van middelen zal moeilijk zijn, gezien de door politieke partij- en gewenste bezuinigingen op de overheidsuitgaven, waaronder mogelijk de participatie- budgetten van gemeenten.

Om draagvlak te vinden zullen de regio's dan ook moeten kunnen aantonen dat een aanpak noodzakelijk is, succesvol is, of succesvoller dan andere aanpakken. Om goed beslagen ten ijs te kunnen komen is het van belang dat de regio's zo spoedig mogelijk beginnen met het verzamelen van resultaten, naast de kwantitatieve gegevens die ze ieder tertaal opleveren

aan het ministerie. Heel concreet kan dit betekenen dat de regionaal projectleiders per project (laten) monitoren welke voorgang wordt geboekt. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid kan een belangrijke rol vervullen in het aansporen van de regio's om deze taak gestalte te geven.

Research voor Beleid
Bredewater 26
Postbus 602
2700 MG Zoetermeer
tel: 079 32 22 222
fax: 079 32 22 212
e-mail: info@research.nl
www.research.nl