

Samen in actie

Evaluatie Actieplan Jeugdwerkloosheid

Eindrapport





Research voor Beleid
onderdeel van Panteia

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.

Een onderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Auteurs

Suzanne Bouma, Sonja van der Kemp, Martine van Ommeren, Lennart de Ruig (Projectnummer: B3896)

Ontwerp

Nicole Stolk, Buro Eigen

Drukkerij

Vijfkeerblauw

© 2011



Samen in actie

Evaluatie Actieplan Jeugdwerkloosheid

Eindrapport



Voorwoord

In de afgelopen jaren is een groot aantal mensen en instellingen betrokken geweest bij de aanpak van jeugdwerkloosheid. Zij deden dat in het kader van het Actieplan Jeugdwerkloosheid, waarin de ambitie is uitgesproken om te voorkomen dat jongeren zonder werk of opleiding thuis komen te zitten. Nu de impuls van het Actieplan bijna ten einde is, is het tijd om terug te blikken. Dit rapport doet verslag van de evaluatie die Research voor Beleid in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft uitgevoerd.

Deze evaluatie blikt echter niet alleen terug, maar kijkt ook vooruit. De ervaringen met het Actieplan en in het bijzonder met de intensieve samenwerking die nodig was om het plan te doen slagen, hebben veel betrokkenen doen realiseren dat er iets waardevols is ontwikkeld dat niet verloren mag gaan. Dat is onder andere het inzicht hoe en onder welke randvoorwaarden regionale samenwerking kan helpen bij het oplossen van complexe arbeidsmarktproblemen. In de hoofdstukken vier, vijf en zes van dit rapport komt dit uitgebreid aan bod.

Voor het onderzoek dat de basis vormde voor dit rapport hebben we een grote hoeveelheid mensen gesproken. Wij willen alle respondenten hier bedanken voor hun medewerking aan het onderzoek. Ook gaat een woord van dank uit naar de commissie die het onderzoek begeleidde: Fiona de Haan, Saïd el Haroui, Paulus Janssen, Marjolein Paantjens, Ans Seriese, Nico van der Stel (allen ministerie van SZW), Marije Braun (ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en Annemarie Koks (ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen).

Het onderzoek is uitgevoerd door Suzanne Bouma, Sonja van der Kemp en Martine van Ommeren onder begeleiding van ondergetekende.

Lennart de Ruig

Projectleider Research voor Beleid

Inhoudsopgave

Samenvatting	8
1 Inleiding	20
1.1 Aanleiding van de evaluatie	21
1.2 Onderzoeksvragen	21
1.3 Evaluatiekader	23
1.4 Onderzoeksverantwoording	25
1.5 Leeswijzer	28
2 Opzet Actieplan Jeugdwerkloosheid	30
2.1 Totstandkoming van het Actieplan	31
2.2 Inhoud van het Actieplan	32
2.3 Theoretische samenhang tussen de Actielijnen	39
2.4 Deelconclusie	41
3 Uitvoering van het Actieplan	44
3.1 Actielijn 2: Convenanten met 30 regio's	45
3.2 Actielijn 1: School Ex	52
3.3 Actielijn 3: Matching-offensief	57
3.4 Actielijn 4: Extra leerbanen, leerwerkplekken, stageplaatsen en vrijwilligerswerk	63
3.5 Actielijn 5: Kansen voor kwetsbare jongeren	69
3.6 Landelijke ondersteuning	74
3.7 Interactie tussen de Actielijnen	76
3.8 Deelconclusie	77

4 Opbrengsten van het Actieplan	80
4.1 Wat we onder opbrengsten verstaan	81
4.2 Kwantitatieve opbrengsten	82
4.3 Kwalitatieve opbrengsten	90
4.4 Deelconclusie	101
5 Werkzame mechanismen	102
5.1 Wat we onder werkzame mechanismen verstaan	103
5.2 Mechanisme 1: Een adequaat sturingsmodel	106
5.3 Mechanisme 2: Probleemgestuurd beleid	110
5.4 Mechanisme 3: Interactie tussen beleid en uitvoering	113
5.5 Mechanisme 4: Bestedingsvrijheid	114
5.6 Deelconclusie	115
6 Borgen en bewaren	118
6.1 Vasthouden van de opbrengsten	119
6.2 Wat vast te houden?	120
6.3 Thema 1: Samenwerking	122
6.4 Thema 2: Ketenaansluiting	127
6.5 Thema 3: Werkgeversbenadering	128
6.6 Thema 4: Procesmatige kennis en ervaring	133
6.7 Het realiseren van borging	136
6.8 Deelconclusie	138
Bijlage 1 - Geïnterviewde personen	142
Bijlage 2 - Gebruikte literatuur en bronnen	146



Samenvatting

Deze samenvatting behandelt de belangrijkste bevindingen en conclusies van de evaluatie van het Actieplan Jeugdwerkloosheid. Eerst komt aan bod wat de aanleiding voor de evaluatie was en hoe het evaluatie-onderzoek is opgezet. Daarna beschrijven we de kenmerken van het Actieplan Jeugdwerkloosheid. Vervolgens gaan we in op de uitvoering en de opbrengsten. De laatste paragrafen zijn gewijd aan de werkzame mechanismen en de wijze waarop elementen van het Actieplan zijn te behouden voor de toekomst.

Achtergrond en opzet van de evaluatie

In 2009 verkeerde Nederland in een economische crisis. De ervaringen met voorgaande recessies, zoals die van begin jaren tachtig, leerden dat jongeren in tijden van crisis extra kwetsbaar zijn, wat zich kan uiten in een enorme stijging van de jeugdwerkloosheid. Om situaties zoals in de jaren tachtig te voorkomen, wilde het vorige kabinet (Balkenende IV) op korte termijn maatregelen treffen om te voorkomen dat veel jongeren aan de kant komen te staan zonder baan of met een onafgemaakte of onvoldoende gekwalificeerde opleiding. Tegen deze achtergrond is in mei 2009 het Landelijk Actieplan Jeugdwerkloosheid opgesteld. Het Actieplan is een van de tijdelijke maatregelen die het vorige kabinet begin 2009 heeft genomen om de gevolgen van de economische crisis op te vangen.

In 2011 loopt de impuls van het Actieplan Jeugdwerkloosheid af. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Research voor Beleid opdracht gegeven het Actieplan te evalueren. De evaluatie dient als verantwoording van het Actieplan, maar werpt ook een blik op de toekomst en bekijkt welke lessen en leerpunten zijn te trekken uit de aanpak van jeugdwerkloosheid. Voor het evaluatie-onderzoek is aansluiting gezocht bij een 'theoretische' benadering van evaluatie van complexe beleidsprogramma's: realistisch evalueren. Dit is een evaluatievorm waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen context,

mechanisme en opbrengst. Het gaat er niet zozeer om wat voor (kwantitatieve) resultaten een actie heeft opgeleverd, maar wat de werkzame mechanismen zijn in een aanpak: wat werkt onder welke omstandigheden?

Het evaluatie-onderzoek bevat geen kwantitatieve effectmeting of een kosten-batenanalyse, omdat daaruit geen zinvolle conclusies zijn te trekken. De oorzaak hiervan is het specifieke karakter van het Actieplan Jeugdwerkloosheid:

- Het Actieplan is een tijdelijke crisismaatregel en er is daarom door het kabinet voor gekozen in principe geen voorschriften voor de uitvoering of kwantitatieve doelstellingen vast te stellen aan de hand waarvan is te bepalen of het beleid conform voorschriften en doelstellingen is uitgevoerd.
- Een groot deel van de financiële middelen is verstrekt aan gemeenten en zij hebben daarbij een zeer grote bestedingsvrijheid. De consequentie hiervan is dat gemeenten zich – op het aantal plaatsingen in de regio na – niet hoeven te verantwoorden over de inzet van de middelen.
- De invloed van het Actieplan op jeugdwerkloosheid valt niet te isoleren van andere beleidsinspanningen, zoals de Wet Investeren in Jongeren.
- Sommige projecten die zijn ontwikkeld in het kader van het Actieplan lopen nog enkele jaren door, waardoor het te vroeg is om een sluitend antwoord te geven op de vraag wat het Actieplan in kwantitatieve zin heeft opgeleverd.

Kenmerken Actieplan Jeugdwerkloosheid

Het Actieplan Jeugdwerkloosheid was dus geen 'standaard' beleidsprogramma, maar een crisisaanpak en daarmee een tijdelijke impuls. Omdat het een crisisaanpak betrof, was het devies: snel en doelgericht handelen. Zo beschrijft het Actieplan dat het geen visiedocument is maar 'een plan met concrete maatregelen die tot snel resultaat kunnen leiden als we er met elkaar de schouders onder zetten'.

Die gezamenlijkheid, met elkaar de schouders er onder zetten, is het tweede onderscheidend kenmerk van het Actieplan. Het Actieplan beschrijft een gezamenlijke aanpak en doet een appèl op alle partijen die de jeugdwerkloosheid positief kunnen beïnvloeden: werkgevers, gemeenten, jongeren, hun ouders en hun scholen worden allen expliciet als belangrijke partijen genoemd. De gezamenlijke aanpak stopte niet alleen bij de uitvoerders en andere direct betrok-

kenen; ook beleidsmakers dienden gezamenlijk de uitvoering aan te sturen en te coördineren. Dat de aansturing van het Actieplan gebeurde door samenwerking tussen de ministeries van SZW, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Jeugd en Gezin (nu Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en Wonen, Wijken en Integratie (nu Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties), samen met de VNG, UWV, MBO-Raad en Colo geeft hier blijk van.

Het Actieplan bestond uit vijf Actielijnen:

- School Ex
- Convenanten met 30 regio's
- Matchings-offensief
- Extra leerbanen, leerwerkplekken, stageplaatsen en vrijwilligerswerk
- Kansen voor kwetsbare jongeren

De Actielijnen werden gelijktijdig uitgevoerd op zowel landelijk, sectoraal als regionaal niveau. Daarbij stonden de uitvoeringsstructuren van de regio centraal, omdat daar zicht bestaat 'op de omvang van de problematiek en de concrete maatregelen die nodig zijn om hieraan iets te doen.' Daarnaast beschrijft het Actieplan dat het kabinet de regionale netwerkstructuur voor de arbeidsmarkt wil stimuleren en versterken. Een ander argument voor een regionale insteek is de verscheidenheid van het probleem jeugdwerkloosheid in elke regio. In de regio kreeg de (centrum)gemeente een regisserende rol. Hierdoor kon een verbinding tot stand worden gebracht tussen de regionale arbeidsmarkt en de uitvoering door gemeenten van de Wet werk en bijstand (WWB) en van de Wet Investeren in Jongeren (WIJ).

Het Actieplan geeft beschrijvingen per Actielijn, maar ook een grote mate van bewegingsvrijheid wat betreft de concrete invullingen ervan door de regio. De reden die hiervoor aangedragen is, is dat zowel de arbeidsmarkt als de jeugdwerkloosheid er in elke regio anders uitzien en er ruimte nodig is om maatwerk te bieden. Een voorbeeld van die ruimte is het ontkokerde budget. Partijen waren vrij om, binnen de kaders van het Actieplan te bepalen hoe het geld werd ingezet. De grote mate van bewegingsvrijheid vroeg tevens om een meer faciliterende in plaats van sturende rol van de Rijksoverheid.

Uitvoering

De crisisaanpak van het Actieplan stimuleerde partijen om snel en doelgericht te handelen. Alle geïnterviewde betrokkenen zeggen dat er over het algemeen sprake was van een buitengewoon snelle start van de activiteiten, zowel op landelijk als op regionaal niveau. Ook werd de urgentie van de problematiek van stijgende jeugdwerkloosheid door velen gevoeld. De meeste maatregelen die het Actieplan Jeugdwerkloosheid noemt, zijn uitgevoerd. Als maatregelen in het begin niet goed van de grond kwamen, is daar over het algemeen op een adequate wijze op ingespeeld. Voorbeelden van dit inspelen zijn de leercirkels voor regio's en de 'regiosessies jeugd' om ervaringen uit te wisselen en knelpunten op te sporen.

In het Actieplan zijn twee aannames gedaan die bij de start belemmerend bleken te werken. De eerste aanname was de veronderstelde al redelijk functionerende regionale infrastructuur op het gebied van onderwijs, arbeidsmarkt en zorg. De tweede aanname was de beschikbaarheid van op elkaar afgestemde regionale datasystemen. Bij de uitvoering van het Actieplan nam het opzetten van de regionale samenwerkingsverbanden in enkele regio's meer tijd in beslag dan gedacht, omdat deze niet of beperkt ontwikkeld waren. Ook het verantwoord van de resultaten kostte regio's veel tijd en energie omdat definities in datasystemen van regionale spelers meestal niet op elkaar waren afgestemd. Hier heeft het ministerie van SZW in 2010 op ingespeeld door gemeenschappelijke werkdefinities aan te reiken, regio's te ondersteunen bij de aanlevering en aangeleverde gegevens te controleren.

Het Actieplan is gelijktijdig op landelijk en regionaal niveau uitgevoerd. Hoewel er goede ervaringen zijn opgedaan met de interactie tussen (landelijk) beleid en (regionale) uitvoering, zoals ook te lezen valt in de paragraaf 'werkzame mechanismen', is de verbinding tussen het landelijke en het regionale niveau in de ene Actielijn beter tot zijn recht gekomen dan in de andere. De Actielijnen Regioconvenanten, School Ex Programma en het Matchingsoffensief kenden een sterke verbinding tussen landelijke aansturing en regionale uitvoering. De Actielijn Kwetsbare Jongeren heeft in mindere mate tot op regionaal niveau doorgewerkt. In veel regio's bleken de netwerkstructuren voor arbeidsmarkt en onderwijs nog niet goed verbonden met de domeinen waarmee kwetsbare jongeren te maken hebben, zoals (jeugd)zorg.

De verbinding tussen het regionale en sectorale niveau is minder sterk tot stand gekomen dan waarop is geanticipeerd in het Actieplan. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de landelijke sectorarrangementen, die onder verantwoordelijkheid van de VNG en de sociale partners vielen. Een knelpunt was dat in de landelijke sectorarrangementen niet goed was vastgelegd welke partijen voor welk deel van de afspraken in de regio's aan zet zijn. Dit heeft ertoe geleid dat in sommige regio's het enige tijd heeft geduurd voordat de regisserende gemeente goed in beeld had welke taken reeds belegd waren bij landelijke, sectorale partijen. Wel zijn er in sommige regio's waardevolle eerste stappen gezet op weg naar samenwerking met sectoren.

Opbrengsten

De opbrengsten van het Actieplan laten zien dat partijen over het algemeen gehoor hebben gegeven aan het appèl van het kabinet om de ambitie waar te maken. Op landelijk en op regionaal niveau zijn partijen veel meer gaan samenwerken, wat heeft geresulteerd in nuttige arbeidsmarktstructuren voor informatie-uitwisseling, dienstverlening aan jongeren en regionale samenwerking. Ook zijn partijen meer gaan handelen in het belang van soepele arbeidsmarkttransities. Dit betekent dat de verschillende dimensies van de arbeidsmarkt – vraag en aanbod, onderwijs en werkgevers, bemiddeling en re-integratie – beter op elkaar aansluiten. Binnen het kader van het Actieplan zijn bovendien veel innovatieve methoden ontwikkeld. Het overheersende beeld is dat partijen met tevredenheid terugkijken naar de uitvoering en tevreden zijn over de opbrengsten.

Om redenen die eerder zijn genoemd, is het niet mogelijk om deze opbrengsten kwantitatief te verbinden aan de ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid. In ieder geval is te zien dat de stijging van de jeugdwerkloosheid, zowel in historisch als in Europees perspectief, gedurende de uitvoering van het Actieplan ondanks de crisis beperkt is gebleven. Ook hebben de regio's samen ruim 170 duizend jongeren geplaatst, waarvan ongeveer de helft ('kwetsbare') jongeren zonder startkwalificatie. Volgens cijfers van Colo hebben de acties die de 17 samenwerkende kenniscentra beroepsopleiding bedrijfsleven hebben ondernomen in het kader van het Stage- en leerbanenoffensief ertoe bijgedragen dat het bij aanvang van de crisis verwachte tekort aan 150.000 leerplaatsen zich niet heeft voorgedaan. Uit de leerlingtelling van 1 oktober 2009 en 1 oktober

2010 volgt dat in de twee jaar dat het School Ex Programma is uitgevoerd, jaarlijks meer dan 10.000 extra jongeren ervoor hebben gekozen om door te leren.

Werkzame mechanismen

De kwalitatieve opbrengsten van het Actieplan zijn mede mogelijk gemaakt door een aantal werkzame mechanismen. Een werkzaam mechanisme is een onderliggend (en dus onzichtbaar) causaal mechanisme dat bepaalde uitkomsten genereert binnen een bepaalde context. De werkzame mechanismen van het Actieplan hangen samen met het feit dat het een crisisaanpak was, met de keuzes die zijn gemaakt voor de aansturing en financiering en met de keuze voor stimulering van regionale netwerkstructuren.

Het eerste mechanisme is een **adequaat sturingsmodel**, waarbij de Rijksoverheid in gezamenlijk overleg met andere belanghebbenden een verbond probeert te sluiten om een gewenste beleidsuitkomst te realiseren, op basis van wederzijds respect voor ieders identiteit. Het Actieplan spreekt alle partijen aan op hun eigen expertise en op de wederzijdse afhankelijkheid bij het oplossen van het probleem. Dit heeft over het algemeen geleid tot veel enthousiasme in de uitvoering.

Het sturingsmodel ging gepaard met prestatieprikkels op regionaal niveau, een wens van de Tweede Kamer. Hieruit spreekt enige tweeslachtigheid. Enerzijds omdat deze sturing op resultaten er wel voor heeft gezorgd dat de aandacht voor het bestrijden van jeugdwerkloosheid mede hierdoor in tact is gebleven. Anderzijds omdat er spanning ontstaat tussen de faciliterende rol van de Rijksoverheid (in de vorm van financiering en interactieve beleidsvorming) en de dwingende rol (in de vorm van prikkels en monitoring).

De gesprekken met betrokkenen in het veld bevestigen dat met name regio's de sturing vanuit de Rijksoverheid op gespannen voet vonden staan met de beleidsvrijheid die zij in het Actieplan hadden.

Het tweede werkzame mechanisme kun je samenvatten met het begrip **probleemgestuurd beleid**. Partijen hebben hun eigen belangen grotendeels opzij gezet voor de urgente problematiek van jeugdwerkloosheid. Door te kiezen voor een crisisaanpak en het probleem centraal te stellen, moest de uitvoering van

het Actieplan op landelijk en regionaal niveau als het ware om de problematiek heen worden georganiseerd. Betrokkenen zeggen dat ze zich hierdoor zijn gaan realiseren dat men inspanningen moet coördineren om arbeidsmarkttransities voor jongeren soepel en effectief te kunnen laten verlopen. Ook de toenemende aandacht voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt in sommige regio's (werkgeversdienstverlening), heeft te maken met het probleemgestuurde karakter van het Actieplan.

Het derde werkzame mechanisme heeft betrekking op de nauwe **interactie tussen beleid en uitvoering**. Uitvoerders krijgen veel ruimte bij de concrete invulling van de maatregelen, bijvoorbeeld bij het opstellen van regionale actieplannen. De sterke gerichtheid op de uitvoering komt ook tot uiting in de aansturing vanuit de projectorganisatie van het ministerie van SZW, dat via de regionale accountmanagers nauwe banden onderhield met het veld. De samenwerking tussen beleid en uitvoering resulteerde in een grote betrokkenheid van partijen, betere afstemming en haalbare interventies.

Het vierde werkzame mechanisme ten slotte is de grote **ruimte** die met name regio's hebben gekregen bij de besteding van de aanzienlijke middelen. Bestedingsvrijheid gaat uit van de eigen autonomie van regio's en raakt niet aan de inhoud van de aanpak van jeugdwerkloosheid. Dat maakt maatwerk in de regio mogelijk en stimuleert innovatie. Ook dwong het forse budget samenwerking af bij de partners in het veld.

Alles overziend, heeft het Actieplan de weg vrijgemaakt voor een versterking van het regionale arbeidsmarktbeleid en enkele belemmeringen op dit vlak in ieder geval tijdelijk weggenomen. Uit studies die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd naar regionaal arbeidsmarktbeleid, blijkt namelijk dat verschillende zaken regionale samenwerking kunnen belemmeren. De eerste belemmering bestaat eruit dat partijen vaak op hun eigen resultaten worden afgerekend, waardoor ze gaan denken en handelen vanuit eigen belangen of vanuit het specifieke kader van de geldende wet- en regelgeving. De tweede belemmering is dat partijen onder verschillende financieringsregimes vallen die deels strijdige uitgangspunten hanteren. Er zijn bijna geen geoordeelde middelen voor regionaal arbeidsmarktbeleid. De derde belemmering is dat de rol van de regio als arbeidsmarktspeler voor de invoering van het Actieplan in een deel van de

regio's nog relatief gering was. Bij de invoering van de wet SUWI werden er bijvoorbeeld wel Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid opgericht, maar in een deel van de regio's zijn deze opgeheven na het vervallen van een tijdelijke stimuleringsregeling. Je kunt dus zeggen dat de regio met het Actieplan Jeugdwerkloosheid is herontdekt als arbeidsmarktspeler.

Borging

De kwalitatieve opbrengsten en inzichten van het Actieplan Jeugdwerkloosheid kunnen in de toekomst nog benut worden en – waar wenselijk en mogelijk – worden ingebed in regulier beleid. Of en hoe er geborgd wordt, is uiteraard een politieke keuze die verder gaat dan de scope van deze evaluatie.

Uit de gesprekken met betrokkenen bij de verschillende actielijnen komen de volgende overkoepelende thema's naar voren met betrekking tot borging van opbrengsten:

1. Samenwerking. Zowel op landelijk niveau (interdepartementaal) als op regionaal en lokaal niveau heeft het Actieplan geleid tot waardevolle samenwerkingsverbanden die in stand gehouden kunnen worden.
2. Ketenaansluiting. Het Actieplan heeft geleid tot afstemming en aansluiting in aanpakken van ketenpartners rondom (kwetsbare) jongeren.
3. Werkgeversbenadering. Regionaal en lokaal is veel ervaring opgedaan met het vraaggericht benaderen van werkgevers, verbetering van integrale werkgeversdienstverlening en het matchen van vraag en aanbod.
4. Procesmatige kennis en ervaring. Binnen het Actieplan Jeugdwerkloosheid is ervaring opgebouwd met o.a. het insteken van veranderprocessen (landelijk), het aansturen van de regio's en het ontwikkelen van een passend verantwoordingsmodel (landelijk), het creëren van draagvlak binnen diverse gremia (landelijk en regionaal) en praktische kennis en ervaring met instrumenten en projecten (regionaal).

Samenwerking

Regionale samenwerking komt niet vanzelf tot stand. Het Actieplan Jeugdwerkloosheid leert dat er een aantal voorwaarden is voor succesvolle samenwerking. Het belangrijkste is om in te zetten op handhaving van de samenwerkingsstructuren op regionaal niveau, en te voorkomen dat de infrastructures die nu zijn ontwikkeld verdwijnen en in de toekomst opnieuw moeten worden gevormd. Dat

betekent dat regionale partijen elkaar op regelmatige basis blijven ontmoeten. Regionale samenwerkingsverbanden hebben bovendien een concreet, actiegericht thema nodig. De invoering van de Wet Werken naar Vermogen kan een mogelijk samenwerkingsthema vormen, maar ook andere thema's die in het regeerakkoord genoemd zijn, geven de gemeenten meer verantwoordelijkheid en zijn daarom gebaat bij het ontwikkelen van een samenhangend lokaal en/of regionaal beleid. Dan gaat het om bijvoorbeeld de stelselwijziging jeugdzorg en de maatregelen voor passend onderwijs.

Ook is het van belang om de geïntensiveerde interdepartementale samenwerking te continueren, zodat de overheid haar beleid gericht op jongeren blijvend inhoudelijk kan afstemmen. Onderdeel hiervan kan het formuleren van een gemeenschappelijke lange termijnagenda zijn door de verschillende departementen en landelijke actoren en het toewijzen van de regierol voor de samenwerking aan één van de landelijke partijen. Dit kan een stimulans vormen voor andere gremia (landelijk en regionaal) om de samenwerking voort te blijven zetten.

Ketenaansluiting

Het Actieplan Jeugdwerkloosheid heeft, landelijk en in de regio, bijgedragen aan een betere aansluiting in de keten zorg-onderwijs-arbeidsmarkt. Het vasthouden van de contacten in de keten die in het kader van het Actieplan zijn ontwikkeld is zowel van belang voor de regio zelf als ook voor landelijke beleidsvorming. Een structureel ketenoverleg kan helpen deze contacten te borgen. Ook het blijven gebruiken en doorontwikkelen van instrumenten die door partijen zijn ontwikkeld op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt is van belang. De 'Estafette succesvolle aanpakken jeugdwerkloosheid' geeft hier voorbeelden van.

Werkgeversbenadering

In veel regio's is, mede als uitvloeisel van het Actieplan Jeugdwerkloosheid, specifiek gericht op jongeren één aanspreekpunt voor werkgevers ingericht. Ten behoeve van toekomstig arbeidsmarktbeleid is het ook van belang de platformen of 'denktanks' te behouden waarin werkgevers samen met regionale partners nadenken over en werken aan effectief arbeidsmarktbeleid. Voor goede matching in de regio is branche- en sectorgerichte samenwerking heel waardevol gebleken. Een manier om dit vorm te geven is via sectorpunten.

Behoud van een werkgeversbenadering vraagt om inspanningen van de huidige regionale samenwerkingspartners, in de vorm van tijd, energie en middelen, en het zoeken naar bestuurlijk draagvlak. Het continueren van de regionale werkgeversaanpak vraagt ook een inspanning van de Rijksoverheid. Hoewel de regionale samenwerkingspartners de kar kunnen trekken – dit hebben zij tijdens de looptijd van het Actieplan bewezen – kan het Rijk de randvoorwaarden scheppen voor deze regionale samenwerking, bijvoorbeeld door thema's te benoemen, de regio expliciet centraal te stellen in toekomstig arbeidsmarktbeleid en het ont-schotten van budgetten of het belonen van regionale resultaten.

Procesmatige kennis en ervaring

De ervaringen met het Actieplan Jeugdwerkloosheid leren dat dit soort op-brengsten bereikt kunnen worden met een nieuwe vorm van sturing, waarbij partijen vooral werken op basis van partnerschap, eigen verantwoordelijkheid, visieoverdracht en een gedeelde ambitie.

Een aandachtspunt bij deze vorm van sturing is dat - wanneer regio's en andere stakeholders verantwoordelijk worden voor beleid en uitvoering - dit betekent dat de landelijke overheid een terugtrekkende beweging moet laten zien. Daarbij is het nodig dat er een gemeenschappelijke visie op verantwoording is. In deze visie zouden beleidsvrijheid en wederzijdse afhankelijkheid samen moeten gaan met verantwoording op hoofdlijnen.

Daarnaast heeft het Actieplan bij een groot aantal stakeholders ook veel kennis en ervaring opgeleverd over methodieken, interventies en aanpakken. Om de kennis en ervaring die nu is opgedaan over interventies, samenwerking en werkgeversbenadering blijvend te kunnen benutten, is een goede kennisuitwisseling en het behouden van contacten van groot belang. Dit is reeds vormgegeven, door het beschrijven van goede voorbeelden van instrumenten (o.a. voor kwetsbare jongeren) en door de Estafette Jeugdwerkloosheid, waarbij project-leiders kennis konden maken met succesvolle aanpakken en goed werkende instrumenten van een andere regio.

Tot slot

Het Actieplan heeft veel opbrengsten en inzichten opgeleverd die in de toekomst te benutten en in te bedden zijn in regulier beleid. In het regeerakkoord staat een aantal plannen beschreven die in het teken staan van overheveling, decentralisatie en ontschotting van financieringsstromen. Dit biedt kansen en mogelijkheden aan gemeenten om een samenhangend beleid te ontwikkelen. Van belang hierbij is de notie dat het initiatief voor borging vooral gevoeld zal worden door gemeenten, en de voordelen van borging zich ook op macroniveau voordoen in de vorm van een effectievere oplossing van arbeidsmarktproblematiek. De rijksoverheid is vanuit deze optiek dus evengoed probleemeigenaar als gemeenten en andere regionale partijen.

Vrijwel alle organisaties die hebben samengewerkt tijdens het Actieplan Jeugdwerkloosheid hebben vanaf 2011 te kampen met forse bezuinigingen. Borging zal daarom volgens partijen niet gemakkelijk zijn. De geschiedenis van het regionale arbeidsmarktbeleid laat zien dat samenwerking en een ketenaanpak zorg-onderwijs-arbeidsmarkt vaak strandt omdat verschillen in financieringregimes en wet- en regelgeving bij organisaties de blik naar binnen doen richten en het eigenbelang laten prevaleren.

Hoewel samenwerking op de langere termijn tot meer efficiëntie en dus tot besparingen kan leiden, is het voortzetten van de samenwerking een structurele kostenpost die nu vaak het kind is van de rekening. Bij alle partijen moet daarom op het netvlies komen te staan dat veel elementen van het Actieplan met relatief geringe inspanning en met relatief weinig middelen behouden kunnen blijven. Dat is de grote uitdaging waarvoor alle stakeholders bij het Actieplan Jeugdwerkloosheid staan.



1 Inleiding

1.1 Aanleiding van de evaluatie

In mei 2009 is het Landelijk Actieplan Jeugdwerkloosheid opgesteld. De uitdaging die het Actieplan aangaat is het 'voorkomen dat jongeren zonder werk of opleiding thuis zitten'. Deze ambitieuze uitdaging kon alleen worden waargemaakt door een groot veld van partijen en partners in beweging te zetten. Voor de uitvoering van het Actieplan is € 250 miljoen beschikbaar gesteld, verdeeld over de jaren 2009, 2010 en 2011.

In 2011 loopt de impuls van het Actieplan Jeugdwerkloosheid af. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Research voor Beleid de opdracht gegeven het Actieplan te evalueren. De evaluatie dient als verantwoording van het Actieplan, maar de evaluatie werpt ook een blik op de toekomst en bekijkt welke lessen en leerpunten zijn te trekken uit de aanpak van jeugdwerkloosheid. Het rapport geeft daarom een reconstructie van de aanpak en een analyse van de werkzame mechanismen. Ook geeft het rapport inzicht in elementen die hergebruikt kunnen worden voor andere beleidsdoeleinden.

1.2 Onderzoeksvragen

Deze evaluatie dient zoals gezegd niet alleen als verantwoording, maar ook als startpunt voor nieuwe beleidsontwikkeling. Om die reden zijn de onderzoeksvragen gericht op de aanpak, uitvoering en resultaten van het Actieplan Jeugdwerkloosheid, evenals op de werkzame mechanismen en lessen voor toekomstig beleid. De hoofd- en deelvragen luiden als volgt:

1. Waaruit bestaat de aanpak van jeugdwerkloosheid? Hoe is de aanpak georganiseerd, aangestuurd, uitgevoerd en hoe heeft de aanpak doorgewerkt?

- Wat was de ambitie en wat de subdoelen?
- Welke uitgangspunten zijn gehanteerd?
- Welke middelen staan ter beschikking?
- Hoe is de projectorganisatie ingericht?
- Voor welke aansturing, coördinatie en welke terugkoppelinformatie is gekozen?
- Hoe functioneerde de aansturing, coördinatie en terugkoppelinformatie?
- Hoe zijn interdepartementale en landelijke partners betrokken?
- Wat is de rolverdeling tussen partijen?
- Welke rolverschuivingen waren er?
- Op welke wijze zijn de regio's betrokken? Hoe zijn ze gefaciliteerd?
- Wat betekent de brede scope op jeugd voor de rolverdeling tussen stakeholders?
- Wat betekent de belegging van de verantwoording voor de besteding van de middelen in de regio voor de rolverdeling tussen alle stakeholders?
- Op welke wijze is er zicht gehouden op de resultaten?
- Hoe was de inbedding in de staande organisatie en welke inbedding resteert na afloop van het actieplan?

2. Wat zijn de werkzame mechanismen en succes- en faalfactoren van de aanpak van jeugdwerkloosheid?

- Welke werkzame elementen bevat de organisatie en aansturing van de aanpak van jeugd werkloosheid?
- Welke werkzame elementen bevat de uitvoering en doorwerking van de aanpak van jeugd werkloosheid op 'lagere' niveaus?
- Waarom of waardoor zijn deze elementen werkzaam?
- Wat zijn de succes- en faalfactoren van de aanpak van jeugdwerkloosheid?
- Wat zijn de succes- en faalfactoren per actielijn?

3. Welke samenhang is er tussen de actielijnen en de (daarbij) behorende werkzame elementen?

- Welke inhoudelijke overeenkomsten zijn er te benoemen tussen de actielijnen?
- Is er sprake van overeenkomende onderdelen of elkaar aanvullende onderdelen?

- In welke mate is er een samenhang tussen de actielijnen voor wat betreft de doelen, doelstellingen en (wijze van) uitvoering?
- In welke mate vertonen de actielijnen overeenkomsten voor wat betreft de organisatie en aansturing?
- Welke (cruciale) werkzame elementen zijn er per actielijn te identificeren? In welke mate komen deze overeen en/of vullen deze elkaar aan?

4. Welke lessen en leerpunten bevat de aanpak van jeugdwerkloosheid?

- Hoe worden waardevolle contacten en netwerken opgedaan en ontstaan tijdens het actieplan geborgd als het actieplan er niet meer is?
- Welke elementen kunnen voor de verduurzaming van de aanpak van jeugdwerkloosheid of voor andere beleidsdomeinen en/of andere decentralisatie-impulsen worden benut (zoals participatie van ouderen en Werken naar Vermogen).

1.3 Evaluatiekader

1.3.1 Wat deze evaluatie wel is

Voor de evaluatie hebben we aansluiting gezocht bij een theoretische benadering van beleidsevaluatie van complexe beleidsprogramma's: realistisch evalueren.¹ Realistisch Evalueren is een vorm van evaluatie waarbij een uitdrukkelijk onderscheid wordt gemaakt tussen context, mechanisme en opbrengst. Het gaat er niet zozeer om wat voor (kwantitatieve) resultaten een actie heeft opgeleverd, maar meer wat de werkzame mechanismen zijn in een aanpak, wat werkt onder welke omstandigheden? Dus, in dit geval: hoe is het denkproces van de stakeholders van het Actieplan beïnvloed door het invoeren en de wijze van uitvoeren van het landelijke Actieplan, en wat voor gedrag heeft dit tot gevolg? Hoe beïnvloeden de onderdelen van het Actieplan elkaar? Wat is de onderlinge samenhang?² We bekijken dus of alle betrokkenen hebben gehandeld in de 'geest' van het Actieplan en of er gedurende de uitvoering adequaat is ingespeeld op (gewijzigde) omstandigheden.

Naast het in kaart brengen van het uitvoeringsproces en de werkzame mechanismen aan de hand van de methodiek van het Realistisch Evalueren, kijkt de evaluatie ook naar de opbrengsten van het Actieplan. Daarbij sluiten we aan bij

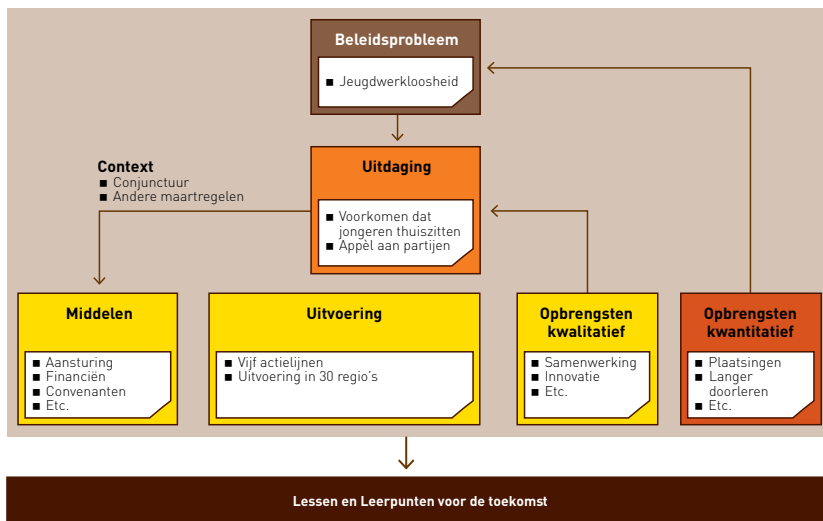
1 Pawson, R. & N. Tilley, 1997, *Realistic Evaluation*. SAGE Publications, London.

2 Pawson, R. & C. Klein Haarhuis (2005). *Evaluatie van complexe programma's. Een theoriegestuurde aanpak*. University of Leeds/WODC

de verantwoording over het Actieplan van het kabinet aan de Tweede Kamer in verscheidene voortgangsrapportages.

De volgende figuur geeft een grafische weergave van het evaluatiekader, waarin we ter illustratie al een invulling hebben gegeven aan de verschillende onderdelen van het kader.

Figuur 1.1 – Evaluatiekader



Bron: Research voor Beleid, 2011.

1.3.2 Wat deze evaluatie niet is

Het karakter van het Actieplan Jeugdwerkloosheid maakt het onmogelijk om een kwantitatieve evaluatie uit te voeren waarbij je de kosten en effecten inventariseert en tegen elkaar afzet. Het Actieplan Jeugdwerkloosheid is een tijdelijke crisismaatregel en bevat mede daarom geen voorschriften voor de uitvoering of verantwoording over de kwantitatieve doelstellingen. Het vorige kabinet heeft er voor gekozen geen kwantitatieve doelen te formuleren, maar een ambitie te benoemen ('voorkomen dat jongeren zonder werk of opleiding thuis zitten'). De consequentie hiervan is dat het 'beleid op papier' niet is te gebruiken als kader waartegen je het beleid 'in de praktijk' kunt afzetten, om te beoordelen of het beleid conform voorschriften en doelstellingen is uitgevoerd.

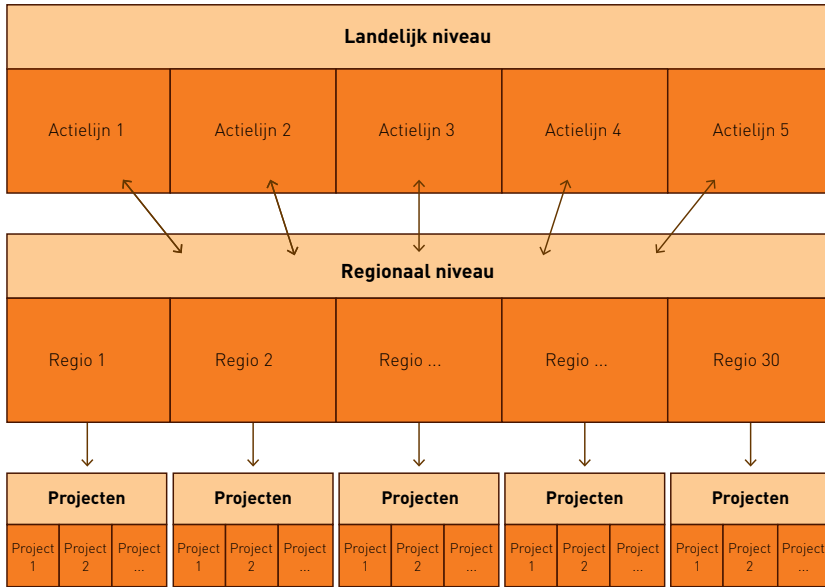
We beschikken niet over een gedetailleerd inzicht in de besteding van de financiële middelen. Het vorige kabinet heeft gekozen voor een decentralisatie-uitkering. Dat betekent dat de financiële middelen voor de aanpak van jeugdwerkloosheid grotendeels zijn verstrekt aan gemeenten en dat gemeenten volledige bestedingsvrijheid hebben. De consequentie hiervan is dat gemeenten zich niet hoeven te verantwoorden over de inzet van deze middelen. We beschikken dus niet over een direct inzicht in de aard en omvang van de uitgevoerde activiteiten. Wel geeft de 'Estafette succesvolle aanpakken jeugdwerkloosheid' een overzicht van succesvolle projecten. Bovendien is in het Actieplan afgesproken om de resultaten tussentijds en achteraf te volgen (monitoring). Deze monitorgegevens geven inzicht in het aantal plaatsingen op een baan, leerwerkbaan of stage in de regio. Op basis van deze monitorgegevens kun je een indicatie krijgen van de opbrengsten van het Actieplan en niet meer dan dat, omdat ook andere factoren en beleidsinspanningen van invloed zijn op plaatsingen van jongeren (denk aan de Wet Investeren in Jongeren (WIJ)).

Een laatste kanttekening bij het kwantitatief meten van de opbrengsten van het Actieplan, is dat het plan de jaren 2009, 2010 en 2011 bestrijkt, maar dat regionale projecten ten tijde van deze evaluatie vaak nog niet zijn afgerond. Sommige projecten lopen nog één of twee jaar door. Dat betekent dat het nog te vroeg is om een sluitend antwoord te geven op de vraag wat het Actieplan heeft opgeleverd. Overigens is dit een betrekkelijk normaal verschijnsel; de impuls van beleid loopt vaak nog jaren door.

1.4 Onderzoeksverantwoording

Het Actieplan Jeugdwerkloosheid heeft een groot veld van partijen en partners in beweging gezet, die zich op verschillende niveaus bevinden. Ten eerste bevinden partijen zich zowel op landelijk als regionaal niveau. De volgende figuur laat zien hoe de landelijke en regionale niveaus in het Actieplan doorwerkten.

Figuur 1.2 – Niveaus in onderzoek



Bron: RvB 2011

Een andere tweedeling betreft het aansturende en het uitvoerende niveau. Het Actieplan Jeugdwerkloosheid bestaat uit vijf Actielijnen. Deze worden op landelijk niveau door partijen aangestuurd en door (soms dezelfde) partijen uitgevoerd. In de regio komen Actielijnen bijeen, waarbinnen wederom sturende en uitvoerende partijen te onderscheiden zijn. Naaststaande matrix geeft dit schematisch weer.

Figuur 1.3 – Matrix niveaus evaluatie

	Landelijk	Regionaal
Aansturing		
Uitvoering		

Bron: RvB 2011

De evaluatie van het Actieplan Jeugdwerkloosheid heeft betrekking gehad op elk kwadrant.

Om het gewenste inzicht te krijgen in de werkzame elementen van de (organisatorische) aanpak van jeugdwerkloosheid en om lessen en leerpunten voor toekomstig beleid te formuleren, is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden:

- Oriënterende interviews
- Groepsgesprekken
- Deskresearch
- Casestudies

In de analyse is vastgehouden aan enkele principes van **grounded theory**³. De kern van deze methode ligt in de basis van het onderzoek: de analyse vindt niet alleen aan het eind van het onderzoekstraject plaats, maar de analyses en inzichten worden stukje bij beetje per onderzoeksstap opgebouwd. Bij deze manier van werken draagt elke bestudeerde bron, elk interview en elke onderzoeksfase bij aan het vormen van een overkoepelend inzicht in de materie.

³ Martin, Patricia Yancey, Turner, Barry A. (1986), 'Grounded Theory and Organizational Research', *The Journal of Applied Behavioral Science*, 22(2), 141.

In het onderzoek zijn vijf fasen doorlopen. Gestart is met het voorbereiden van het onderzoek door de benodigde documentatie te verzamelen en de eerste respondenten te benaderen. De tweede fase was ter oriëntatie, waarin interviews gehouden werden met partijen die op overstijgend niveau betrokken zijn (geweest) bij het Actieplan. In fase drie is de aangedragen en opgespoorde literatuur bestudeerd om kennis en inzichten verder op te bouwen. De vierde fase betrof een verdiepingsfase en is na analyse van de bevindingen uit de voorgaande fases ingevuld. In deze laatste fase van het onderzoek zijn interviews uitgevoerd met partijen op regionaal niveau, de opstellers van het Actieplan en groeps gesprekken en interviews om de verbinding tussen het landelijke en regionale niveau en de uitvoering van de verschillende Actielijnen nader te belichten.

Bijlage 1 bevat een overzicht van geïnterviewde personen en bijlage 2 een overzicht van de bestudeerde literatuur en bronnen.

1.5 Leeswijzer

In de komende hoofdstukken volgen we de onderdelen van het hiervoor gepresenteerde evaluatiekader. In hoofdstuk 2 komt de opzet van het Actieplan aan bod: het beleidsprobleem, de ambitie van het Actieplan en de middelen die beschikbaar zijn voor de uitvoering. Het derde hoofdstuk behandelt het uitvoeringsproces van de verschillende lijnen van het Actieplan op zowel landelijk als regionaal niveau. Vervolgens kijken we naar de opbrengsten van het Actieplan, waarbij we onderscheid maken tussen kwantitatieve en kwalitatieve opbrengsten. In het vijfde hoofdstuk staan de werkzame mechanismen centraal. Werkzame mechanismen zijn geen zichtbaar onderdeel van het evaluatiekader, omdat het gaat om onderliggende en (en dus onzichtbaar) causale mechanismen die betrekking kunnen hebben op meerdere onderdelen van het evaluatiekader en de schakels daartussen. Het zesde hoofdstuk gaat in op borging van het Actieplan.





2 Opzet Actieplan Jeugdwerkloosheid

Dit hoofdstuk beschrijft de opzet van het Actieplan Jeugdwerkloosheid. Aan bod komen de totstandkoming (paragraaf 2.1) en de inhoud van het Actieplan (paragraaf 2.2). In paragraaf 2.4 geven we weer welke theoretische samenhang er bestaat tussen de verschillende onderdelen van het Actieplan. We sluiten het hoofdstuk af met een conclusie (paragraaf 2.4) waarin de onderscheidende kenmerken van het Actieplan staan. De wijze waarop in de praktijk uitvoering is gegeven aan het Actieplan komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

2.1 Totstandkoming van het Actieplan

In 2009 verkeerde Nederland in een economische crisis en steeg de werkloosheid. De ervaringen met voorgaande recessies, zoals die van begin jaren tachtig, leerden dat jongeren in tijden van crisis extra kwetsbaar zijn. Jongeren betreden een arbeidsmarkt met weinig vacatures, waardoor kwalificatie-eisen hoger worden en het voor jongeren met weinig werkervaring moeilijker wordt de aansluiting met de arbeidsmarkt te vinden. Daarnaast werken relatief veel jongeren onder een contract voor bepaalde tijd, wat hun positie in tijden van crisis onzekerder maakt.

Om situaties zoals in de jaren tachtig te voorkomen, wilde het toenmalige kabinet (Balkenende IV)¹ op korte termijn maatregelen treffen om te voorkomen dat veel jongeren aan de kant komen te staan zonder baan of met een onafgemaakte of onvoldoende gekwalificeerde opleiding. Het Actieplan is ingezet als crisismaatregel. Aan de voorzitter van de Taskforce Jeugdwerkloosheid², Hans de Boer, is advies gevraagd hoe de jeugdwerkloosheid binnen perken is te hou-

1 Het kabinet-Balkenende IV is aangetreden op 22 februari 2007. In de periode 20 februari tot 14 oktober 2010 was het kabinet-Balkenende IV demissionair. Op 14 oktober 2010 is het kabinet-Rutte aangetreden.

2 De Taskforce Jeugdwerkloosheid is in oktober 2003 opgericht als projectorganisatie van de ministeries van SZW en OCW en in 2007 gestopt.

den. Ondertussen heeft het kabinet ook betrokkenen (jongeren, gemeenten, werkgevers, werknemers, arbeidsinstellingen en onderwijs) gevraagd mee te denken aan een plan van aanpak. Op basis van het advies van Hans de Boer³ en gesprekken met betrokken is het Actieplan Jeugdwerkloosheid op 29 mei 2009 aangeboden aan de Tweede Kamer. Het Actieplan is een van de maatregelen die het kabinet begin 2009 heeft genomen om de gevolgen van de economische crisis op te vangen.

2.2 Inhoud van het Actieplan

Het Actieplan Jeugdwerkloosheid is opgesteld met het doel te voorkomen dat jongeren langdurig aan de kant staan. In het Actieplan wordt de ambitie uitgesproken om jongeren bij wie een goed arbeidsmarktperspectief ontbreekt of door te laten leren of alsnog een weg naar de arbeidsmarkt te bieden. Daarnaast onderschrijft het kabinet de ambitie van sociale partners om een stageplaats te bieden aan jongeren die langer dan drie maanden thuis zitten.⁴ Het kabinet heeft ervoor gekozen het Actieplan langs vijf lijnen (Actielijnen) te leggen die zich bevinden op het snijvlak van onderwijs, arbeidsmarkt en zorg. Deze Actielijnen moeten vooral uitgevoerd worden in de regio's. Bij de keuze voor de regio's wordt aansluiting gezocht bij de zogenoemde Werkpleinplusvestigingen, waar alle benodigde voorzieningen voor de arbeidsmarkt gebundeld zijn en waar alle lokale initiatieven samenkomen. Hieronder worden de uitgangspunten en de vijf Actielijnen toegelicht.

2.2.1 Actielijn 1: School Ex

School Ex staat voor 'School Extension' en 'School Exit'. Het streven van het kabinet was erop gericht om 10.000 mbo-leerlingen met een slecht arbeidsmarktperspectief langer door te laten leren ('Extension'), door jongeren tijdig te laten nadenken over hun toekomstperspectief. De Mbo-leerlingen werden daartoe door hun eigen school benaderd om hun toekomstperspectieven in kaart te brengen. In een persoonlijk gesprek werden de toekomstperspectieven en de mogelijkheden om verder door te leren besproken. Kenniscentra zorgden vervolgens voor voldoende stages en leerbanen (Actielijn 4). Wanneer doorleren niet aan de orde was en een reëel baanperspectief ontbrak, werden de jongeren gemeld bij Werkpleinen. Het streven was deze jongeren te plaatsen in een

³ 'Tegen de Stroom in', 13 mei 2009.

⁴ Actieplan, p. 13.

traject naar extra scholing of werk ('Exit'). Op die manier moesten onderwijs en arbeidsmarkt beter bij elkaar aansluiten.

Voor het uitvoeren van het School Ex programma is uit de middelen van het Actieplan €16 miljoen beschikbaar gesteld.

2.2.2 Actielijn 2: Convenanten met dertig regio's

De tweede actielijn was gericht op de regio. Bij de regio-indeling is aansluiting gezocht bij de Werkpleinplusvestigingen. In de dertig regio's dienden partijen, die betrokken moesten worden bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid (gemeenten, sociale partners, UWV, onderwijs, jeugdzorg en kenniscentra), gezamenlijk een regionaal actieplan op te stellen en uit te voeren. Middels het ondertekenen van een convenant werden deze afspraken bevestigd. De convenanten werden afgesloten met de colleges van burgemeester en wethouders van de gemeenten waar de Werkpleinplusvestiging zich bevindt. De coördinerende wethouders van deze gemeenten waren als eerste verantwoordelijk voor de regionale uitvoering. De regionale Actieplannen moesten het volgende omvatten:

- Aansluiting bij de ambities in het landelijke Actieplan, met behoud van regionale accenten;
- Een gedegen arbeidsmarktanalyse van de regio;
- Concrete resultaten die een regio wil behalen (conform de ambities in het landelijke Actieplan);
- Acties die in gang worden gezet;
- Periode waarin resultaten behaald moeten worden;
- Activiteiten gericht op kwetsbare jongeren;
- Benoemen van partijen die voor de resultaten en acties verantwoordelijk zijn.

Daarnaast moesten de regionale plannen een aantal procesvoorwaarden beschrijven, zoals het inzichtelijk maken van de betrokkenheid van relevante partijen, bijhouden van voortgang- en verantwoordingsrapportages en beschrijving van de overlegstructuren.

Uit de middelen van het Actieplan is het grootste deel ingezet voor deze actielijn: €153 miljoen wordt verspreid over 30 regio's. Elke regio ontving het geld als er op basis van een regionaal plan van aanpak een convenant was ondertekend. Daarbij worden de middelen gefaseerd toebedeeld en naar verhouding van tussentijdse resultaten.

De rol van de rijksoverheid bij deze lijn is als volgt beschreven: “het kabinet helpt de regio’s door aan de bij de afspraken betrokken organisaties zo spoedig mogelijk een handreiking uit te brengen voor het maken van regionaal plan van aanpak. Daarnaast zal het kabinet voortgang van de plannen in de regio’s actief volgen.”⁵

2.2.3 Actielijn 3: Matching-offensief

De Actielijn Matching-offensief had als doel de vraag van werkgevers en de kwaliteiten van de jongeren beter bij elkaar te brengen. Voor het Matching-offensief was een bedrag gereserveerd van €10 miljoen.

De uitvoering van het Matching-offensief lag bij de 30 Werkpleinplusvestigingen van het UWV en de gemeenten. Bijzondere aandacht diende uit te gaan naar jongeren die al langer van school waren en zich niet op de arbeidsmarkt bevonden. Een noodzakelijke voorwaarde voor de uitvoering van het Matching-offensief was voldoende kennis van de regionale arbeidsmarkt. In deze Actielijn werd daarvoor ingezet op het beter benutten van cijfers en trends van vraag en aanbod.

Aandacht voor aanloopschalen voor jongeren

De krapte op de arbeidsmarkt had gezorgd voor verschillen tussen het minimumjeugdloon en de laagste CAO-jeugdschalen enerzijds en uitbetaalde jeugdlonen anderzijds. Het kabinet vroeg sociale partners hier aandacht voor te hebben.

Specifieke aandacht voor allochtone jongeren.

CBS-cijfers lieten zien dat de werkloosheid onder niet-westerse allochtonen eind 2008 gemiddeld 2,5 keer zo hoog was dan onder autochtone jongeren. Via het integrale Actieplan moesten er voldoende banen beschikbaar komen om ook voldoende kans te bieden voor allochtone jongeren.

2.2.4 Actielijn 4: Extra banen, leerwerkplaatsen, stageplaatsen en vrijwilligerswerk

De vierde Actielijn bestond uit tal van acties gericht op het creëren van extra (leer)banen, stageplaatsen en vrijwilligerswerk. Het kabinet trok €25 miljoen uit voor de vierde Actielijn. Hieronder worden de acties kort beschreven.

⁵ Actieplan, p.17.

Stage- en (leer)banenoffensief

De zeventien samenwerkende kenniscentra beroepsopleiding bedrijfsleven en Colo moesten alles op alles zetten om gedurende de economische crisis te zorgen voor voldoende stages en leerbanen voor de circa 500.000 mbo-leerlingen. Doelstelling was ervoor te zorgen dat 150.000 stage- of leerwerkplaatsen beschikbaar kwamen om jongeren hun opleiding af te laten ronden. Zonder deze stage- of leerwerkplaatsen zouden studenten voortijdig hun opleiding moeten beëindigen of zelfs niet eens kunnen starten.

Meester-gezel plekken

In het advies- De Boer werden dit de XXL-banen genoemd: Een oudere vakman of -vrouw met deeltijd-ww in dienst houden en aan een jongere koppelen in de functie van 'leermeester'. Het kabinet onderschreef de ambitie om deze 'leermeester/gezel plekken' te creëren.

Traineeplekken voor jongeren

Het UWV Werkbedrijf bood voor 200 hbo'ers en academici een traineeprogramma aan van twee jaar voor de functie van juniorwerkcoach.

Uitvoeren akkoord Stichting van de Arbeid

Sociale partners hebben in hun akkoord van de Stichting van de Arbeid afgesproken iedere jongere schoolverlater die langer dan drie maanden thuis zit een stageaanbod te geven. Daarnaast is afgesproken dat sociale partners proberen afspraken te maken om jongeren na afloop van de stage in dienstverband te laten treden. Tevens zouden ze zich inzetten voor voldoende stageplaatsen om leerlingen hun diploma te laten behalen.⁶

Vrijwilligerswerk

Voor de groepen jongeren waarvoor de stap naar een leerbaan of stage te groot is, kan een vrijwilligersplaats mogelijkheden bieden. Het Actieplan doelde met name op de taak van gemeenten, die een verbinding kunnen maken tussen de lokale behoefte aan vrijwilligers en de behoefte van jongeren voor vrijwilligerswerk.

⁶ Akkoord Stichting van de Arbeid 25 maart 2009

2.2.5 Actielijn 5: Kansen voor kwetsbare jongeren

Jongeren met problemen moesten, net als de andere jongeren, kunnen profiteren van de maatregelen in het Actieplan, staat in het Actieplan. Daarnaast heeft het kabinet een extra Actielijn geformuleerd voor extra voorzieningen om de doelgroep kwetsbare jongeren te ondersteunen. Het kabinet maakte uit de middelen van het Actieplan €40 miljoen vrij voor het opzetten van de voorzieningen. Hieronder worden de voorzieningen genoemd.

Ontwikkelen plusvoorziening voor overbelaste jongeren

Uit het WRR-rapport 'Vertrouwen in de school' werd de conclusie getrokken dat er zogenaamde 'plusvoorzieningen' nodig zijn voor kwetsbare jongeren.⁷ Een plusvoorziening is een gecombineerd aanbod van regulier onderwijs, zorg en indien nodig arbeidstoeleiding. Voor het ontwikkelen van nieuwe en bestaande plusvoorzieningen zijn extra middelen ingezet uit bestaande en nieuwe geldstromen.

Het ministerie van OCW stelde hiervoor in 2009 en in 2010 € 15 miljoen per jaar beschikbaar uit de incidentele middelen voor de versterking van het mbo. Daarnaast werd, gelet op de verbinding met jeugdzorg en arbeidsmarkt, uit het extra geld voor het tegengaan van jeugdwerkloosheid voor 2009 en 2010 ook € 15 miljoen per jaar betaald.

Internaat voor Veiligheid en Vakmanschap

Onder kwetsbare jongeren vallen ook de jongeren die 24 uur per dag aandacht en toezicht nodig hebben. Het project 'Internaat voor Veiligheid en Vakmanschap' in Eindhoven had als doel deze opvang te verzorgen voor leerlingen die voortijdig school hebben verlaten of dreigen te verlaten. Het internaat moest een plaats bieden waar de jongeren hun school kunnen afmaken, hun leven op orde kunnen brengen en begeleiding ontvangen naar een betaalde baan. In het Actieplan is het voornemen beschreven de incidentele investeringskosten van dit voorbeeldproject te financieren uit het extra geld voor jeugdwerkloosheid.

Verbinding jeugdzorg-onderwijs-arbeidsmarkt

MKB-Nederland en de MOgroep Jeugdzorg hebben het initiatief genomen om samen in Amsterdam een proef te starten om jongeren vanuit de jeugdzorg actief te begeleiden naar school of werk en om te proberen dit vervolgens lande-

⁷ WRR, Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren (Amsterdam, 2009) 229-271.

lijk uit te breiden. Gezien het feit dat de verbinding tussen jeugdzorg, onderwijs en arbeidsmarkt in veel steden niet of slechts moeizaam tot stand komt, biedt dit initiatief de mogelijkheid om op regionaal niveau te kijken wat er nodig is en hoe de samenwerking het beste is vorm te geven.

2.2.6 Overige afspraken

Landelijke ondersteuning en communicatieactiviteiten

Het kabinet stelde € 6 miljoen beschikbaar voor een landelijke communicatiecampagne en ondersteuning van de regio's door het ministerie van SZW. De communicatiecampagne moest jongeren aanspreken op hun eigen verantwoordelijkheid, 'jongeren moeten beseffen dat alleen door hun kwaliteiten te benutten en zich verder te ontwikkelen zij kans op een baan hebben, zodra de economie weer aantrekt'.⁸ De campagne diende dan ook jongeren aan te sporen zelf actie te ondernemen. Aan de regio zijn communicatiemiddelen ter beschikking gesteld om deze boodschap te ondersteunen. De overheid wilde bovendien, samen met landelijke en regionale partijen, bekijken hoe de overheid de communicatie naar werkgevers kon ondersteunen.

Uitvoeringsstructuur

In het Actieplan staat beschreven dat er voor de aanpak jeugdwerkloosheid geen extra structuren in de uitvoering nodig zijn. Nadruk bij de uitvoering van het Actieplan diende te liggen bij de regio en de bestaande structuren. In het Actieplan is beschreven dat een effectieve aanpak van jeugdwerkloosheid samenwerking vraagt van meerdere partijen en dat dit goed tot stand gebracht kan worden op het regionale niveau. Gemeenten dienen daarbij, vanuit hun brede verantwoordelijkheid voor het regionale arbeidsmarktbeleid, een regisserende rol spelen. Daarbij werd het noodzakelijk geacht een goede verbinding te leggen tussen uitvoering in de regio en uitvoering op landelijk en sectoraal niveau. De 30 Werkpleinplusvestigingen dienden hier een grote rol in te vervullen.

De vakbonden en werkgeversorganisaties waren (en zijn nog steeds) geen voorstander van de keuze voor uitvoering van het Actieplan in de regio. Zij zijn van mening dat de beste aanpak van jeugdwerkloosheid bereikt had kunnen worden door uniforme, landelijke afspraken. Het opzetten van nieuwe regionale structuren kost veel tijd, en is volgens deze partijen daardoor geen slagvaardige manier om de jeugdwerkloosheid aan te pakken. Bovendien leidt de regionale

⁸ ministerie van SZW (i.s.m. met de ministeries voor J&G, WWI en het ministerie van OCW). Actieplan Jeugdwerkloosheid (Den Haag, 2009) p. 23.

aanpak tot onduidelijkheid voor branches en werkgevers. Elke gemeente en/of regio voert eigen beleid en stelt eigen voorwaarden, wat veel onderhandelings-tijd kost en waardoor werkgevers afhaken.

Aansturing

De aansturing moest plaatsvinden door samenwerking tussen de ministeries SZW, OCW, J&G en WWI, onder leiding van de staatssecretaris van SZW. Ondersteuning moest worden geboden door een coördinatieteam, waarin in ieder geval de gemeenten, UWV, onderwijs, sociale partners en de MOgroep Jeugdzorg vertegenwoordigd zouden zijn.

Inzet middelen

Het Actieplan stelde 250 miljoen euro beschikbaar. De middelen dienden tot snelle en effectieve maatregelen te leiden, extra middelen van derden te genereren (zoals ESF-middelen), partners te mobiliseren en maatwerk in de regio te bieden.

Het kabinet heeft gekozen voor een decentralisatie-uitkering. Dat betekent dat de financiële middelen voor de aanpak van jeugdwerkloosheid grotendeels zijn verstrekt aan gemeenten en dat gemeenten volledige bestedingsvrijheid hadden. De consequentie hiervan is dat gemeenten zich niet hoefden te verantwoorden over de inzet van deze middelen.

De middelen werden gefaseerd gedurende de looptijd van het Actieplan aan de partijen beschikbaar gesteld. Voor de tweede Actielijn geldt dat er in 2009 een verdeling onder de regio's plaats zou vinden op basis van indicatoren (zoals aandeel jeugdwerkloosheid en schoolverlaters). Voor de verdeling voor 2010 was nog geen besluit genomen in het Actieplan, maar werd de optie beschreven om de verdeling afhankelijk te maken van behaalde resultaten. Dit resulteerde in prestatieafspraken met de regio's waarbij het aantal plaatsingen in verhouding tot het afgesproken aantal plaatsingen als indicator werd gebruikt.

Ambitie en doelen

Het kabinet heeft er voor gekozen geen kwantitatieve doelen te formuleren, maar een ambitie te benoemen ('voorkomen dat jongeren zonder werk of opleiding thuis zitten'). Consequentie van deze keuzes is dat het ontbreekt aan een

10 Commissie Arbeids-participatie (2008). *Naar een toekomst die werkt.*

maatstaf waarlangs je de opbrengsten kunt leggen en op grond waarvan je kunt bepalen of het Actieplan succesvol is. Hiermee samenhangend is besloten geen nulmeting uit te voeren. Uitzondering vormen de actielijnen 'School Ex Programma' en 'Leerwerkbanen/stages'. Hierin werd respectievelijk gestreefd om 10.000 extra mbo-leerlingen met een slecht arbeidsmarktperspectief niet van school te laten gaan maar langer te laten doorleren, en om 150.000 stage- of leerwerkplaatsen beschikbaar te laten komen.

Inhoud van het actieplan jeugdwerkloosheid

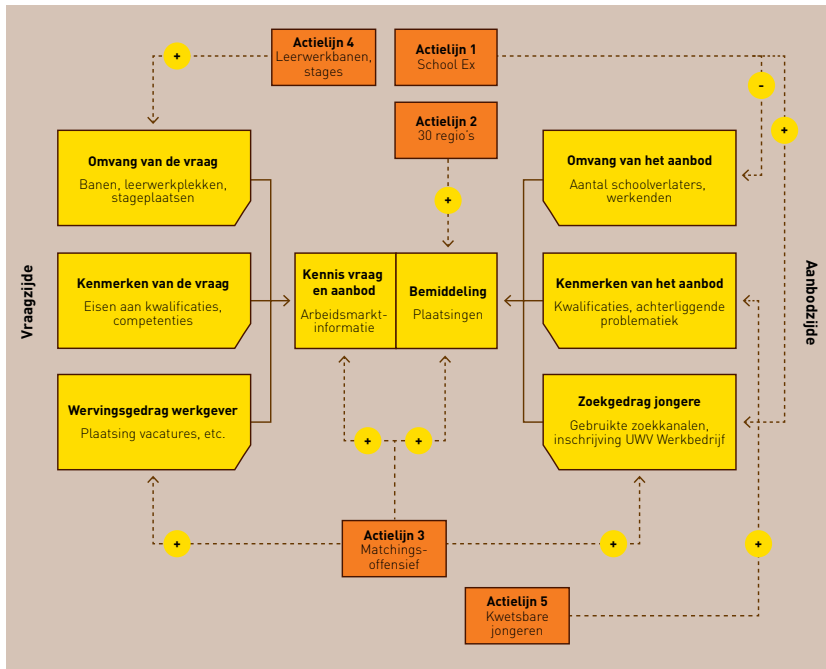
- 5 Actielijnen:
 - 1 School-Ex: Jongeren langer laten leren of begeleiden naar werk
 - 2 30 regio convenanten: In de arbeidsregio's gezamenlijke plannen en uitvoering
 - 3 Matching-offensief: Vraag en aanbod bij elkaar brengen
 - 4 Leerwerkbanen/stages: Voldoende (leer)banen, stageplaatsen en vrijwilligerswerk
 - 5 Kansen voor kwetsbare jongeren: Kwetsbare jongeren evenredig profiteren van het Actieplan
- Communicatiecampagne: jongeren aanspreken op verantwoordelijkheid
- Uitvoeringsstructuur: bestaande regionale structuren benutten, verbinding landelijk en sectoraal
- Aansturing: Gemeente in de regio en rijksoverheid landelijk
- Inzet geld: Gefaseerd, in totaal 250 miljoen, op regionaal niveau volgens een decentralisatie-uitkering.

2.3 Theoretische samenhang tussen de Actielijnen

Het Actieplan bestond uit een pakket van ogenschijnlijk losstaande interventies. Een nadere blik op de Actielijnen leert echter dat er wel degelijk een theoretische samenhang tussen de maatregelen is te vinden. Die samenhang is van belang, omdat de Staatssecretaris de ambitie heeft uitgesproken om uitwisseling tussen de gedefinieerde Actielijnen te laten plaatsvinden waardoor een ketenaanpak ontstaat van scholing, zorg en arbeidsmarkt. In de onderstaande figuur schetsen we de theoretische samenhang. Daarbij ligt de indruk op de

arbeidsmarktinhoudelijke samenhang, dat wil zeggen de mate waarin de actielijnen inspelen op vraag, aanbod, bemiddeling en informatie daarover.

Figuur 2.1 – Samenhang Actielijnen en (theoretische) invloed op vraag, aanbod en bemiddeling



Bron: Research voor Beleid

De vijf Actielijnen bevatten Acties waarin zowel de aanbodzijde (de jongere, het onderwijs), de vraagzijde (de werkgever) als de match tussen vraag en aanbod centraal staan. De Actielijn School Ex speelt in op de omvang van het aanbod (omdat jongeren langer doorleren, neemt het aanbod af), op de kwalificaties van het aanbod en op het zoekgedrag van jongeren (doordat jongeren worden doorverwezen naar het Werkplein). Ook de Actielijn Kwetsbare jongeren speelt in op de aanbodzijde, omdat achterliggende problematiek van jongeren wordt aangepakt. De Actielijn Stage en leerbanenoffensief speelt specifiek in op de omvang van de vraagzijde doordat er enerzijds leerbanen en stageplaatsen voor jongeren worden behouden en anderzijds additionele leerbanen en stageplaatsen worden gecreëerd.

De Actielijnen regioconvenanten en het Matchingsoffensief zijn vooral gericht op de aansluiting tussen vraag en aanbod. De Actielijnen moet de informatie over vraag en aanbod vergroten en bemiddeling stimuleren. De Actielijn Matchingsoffensief moet daarbij ook inspelen op het zoekgedrag van de jongere en het wervingsgedrag van de werkgever.

2.4 Deelconclusie

Het Actieplan Jeugdwerkloosheid was geen 'standaard' beleidsprogramma, maar een crisisaanpak en daarmee een tijdelijke impuls. Omdat het een crisisaanpak betrof, was het devies: snel en doelgericht handelen. Zo beschrijft het Actieplan dat het geen visiedocument is maar 'een plan met concrete maatregelen die tot snel resultaat kunnen leiden als we er met elkaar de schouders onder zetten'.

Die gezamenlijkheid, met elkaar de schouders er onder zetten, is het tweede onderscheidend kenmerk van het Actieplan. Het Actieplan beschrijft een gezamenlijke aanpak en doet een appèl op alle partijen die de jeugdwerkloosheid positief kunnen beïnvloeden: werkgevers, gemeenten, jongeren, hun ouders en hun scholen worden allen expliciet als belangrijke partijen genoemd. De gezamenlijke aanpak stopte niet alleen bij de uitvoerders en andere direct betrokkenen; ook beleidsmakers dienden gezamenlijk de uitvoering aan te sturen en te coördineren. Dat de aansturing van het Actieplan gebeurde door samenwerking tussen de ministeries van SZW, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), Jeugd en Gezin (nu Volksgezondheid, Welzijn en Sport) en Wonen, Wijken en Integratie (nu Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)⁹, samen met de VNG, UWV, MBO-Raad en Colo geeft hier blijk van.

⁹ Met het aantreden van het kabinet-Rutte in oktober 2010 zijn de programmaministeries voor Jeugd en Gezin (J&G) en voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) opgeheven. De onderwerpen in relatie tot het Actieplan werden ondergebracht bij respectievelijk het ministerie van VWS en het ministerie van BZK.

Onderscheidende kenmerken van het actieplan jeugdwerkloosheid

- Crisisaanpak
- Gezamenlijke aanpak: departementen en uitvoerende partijen
- Uitvoering gelijktijdig op landelijke, sectoraal én regionaal niveau
- Zowel jongere als werkgever centraal; ketenaanpak zorg-onderwijs-arbeidsmarkt
- Voortouw bij partijen in de regio
- Gemeente in regio regiefunctie
- Grote mate van bewegingsvrijheid uitvoerende partijen, ontkokerd budget
- Landelijke overheid voornamelijk ter ondersteuning van partijen

Het Actieplan bestond uit vijf Actielijnen:

- School Ex
- Convenanten met 30 regio's
- Matchings-offensief
- Extra leerbanen, leerwerkplekken, stageplaatsen en vrijwilligerswerk
- Kansen voor kwetsbare jongeren

De Actielijnen werden gelijktijdig uitgevoerd op zowel landelijk, sectoraal als regionaal niveau. Daarbij stonden de uitvoeringsstructuren van de regio centraal, omdat daar zicht bestaat 'op de omvang van de problematiek en de concrete maatregelen die nodig zijn om hieraan iets te doen.' Daarnaast beschrijft het Actieplan dat het kabinet de regionale netwerkstructuur voor de arbeidsmarkt wil stimuleren en versterken. Een ander argument voor een regionale insteek is de verscheidenheid van het probleem jeugdwerkloosheid in elke regio. In de regio kreeg de (centrum)gemeente een regisserende rol. Hierdoor kon een verbinding tot stand worden gebracht tussen de regionale arbeidsmarkt en de uitvoering door gemeenten van de Wet werk en bijstand (WWB) en van de Wet Investeren in Jongeren (WIJ).

Het Actieplan geeft beschrijvingen per Actielijn, maar ook een grote mate van bewegingsvrijheid wat betreft de concrete invullingen ervan door de regio. De reden die hiervoor aangedragen is, is dat zowel de arbeidsmarkt als de jeugdwerkloosheid er in elke regio anders uitzien en er ruimte nodig is om maatwerk

te bieden. Een voorbeeld van die ruimte is het ontkokerde budget. Partijen waren vrij om, binnen de kaders van het Actieplan te bepalen hoe het geld werd ingezet. De grote mate van bewegingsvrijheid vroeg tevens om een meer faciliterende in plaats van sturende rol van de Rijksoverheid.



3

Uitvoering van het Actieplan

Dit hoofdstuk behandelt de uitvoering van het Actieplan. We beginnen met de uitvoering van de Actielijnen (paragraaf 3.1 t/m 3.5). De tweede Actielijn (convenanten in de 30 regio's) wordt als eerste beschreven. Niet alleen is dit de Actielijn die in de verdeling van de middelen het zwaarst weegt (153 miljoen van 250 miljoen), maar ook is dit de actielijn waarin op regionaal niveau de andere actielijnen samenkomen. De landelijke ondersteuning wordt in paragraaf 3.6 beschreven. Het hoofdstuk sluit af met een beschouwing over de interactie tussen de Actielijnen (paragraaf 3.7) en een conclusie (paragraaf 3.8).

3.1 Actielijn 2: Convenanten met 30 regio's

Wat beschrijft het Actieplan?

- In dertig regio's gaan verschillende partijen zich inzetten om jeugdwerkloosheid bestrijden door gezamenlijk een regionaal actieplan op te stellen en uit te voeren.
- De uitvoering dient te liggen bij de regio en de bestaande structuren. Gemeenten dienen een regisserende rol te spelen.
- Middelen worden gefaseerd toebedeeld: in het eerste jaar op basis van mate jeugdwerkloosheid in de regio en in het tweede jaar naar verhouding van tussentijdse resultaten.
- Het is noodzakelijk een goede verbinding te leggen tussen uitvoering in de regio en uitvoering op landelijk en sectoraal niveau. De 30 Werkpleinplusvestigingen dienen hier een grote rol in te vervullen.
- Het kabinet helpt de regio's door een handreiking voor de regionale actieplannen op te stellen. Daarnaast gaat het kabinet de voortgang van plannen actief volgen.

3.1.1 Uitvoeringsproces

Het ministerie van SZW was de trekker van de tweede Actielijn. De eerste taak van de trekker was het gezamenlijk met VNG voorbereiden van de Jeugdtop. Voor de organisatie van de Jeugdtop werd hulp ingeschakeld van regionale accountmanagers (zie tekstbox voor achtergrondinformatie van deze functie).

Regionale accountmanagers

Sinds 2008 zijn er regionale accountmanagers bij SZW werkzaam die de verbinding tussen het ministerie en de regio leggen en de regionale partijen bijstaan met het bij elkaar brengen van vraag en aanbod op de arbeidsmarkt. Zo zijn er werkbezoeken geregeld voor de staatssecretaris of minister, conferenties gehouden en zogenaamde regiotoppen georganiseerd, waarbij werkgevers, gemeenten, UWV en scholen bijeen kwamen.

Op 29 juni 2009 vond de Jeugdtop plaats en werden handreikingen voor de regionale actieplannen uitgedeeld en per tafel (per regio) gebrainstormd over de regionale insteek. 's Middags vond de ondertekening plaats van de intentieverklaring, waarbij de dertig wethouders namens alle gemeenten hun intentie uitspraken om voor 1 september 2009 voor alle dertig regio's een regionaal actieplan aan te leveren. Daarmee vormde de Jeugdtop het symbolische startsein van het Actieplan.

Vervolgens hebben alle dertig regio's regionale actieplannen voor 2009 opgesteld en in 2010 aangepast in een vervolgplan. De diversiteit in actieplannen was groot. In sommige actieplannen ging het om één overkoepelend project, waar partijen zich voor konden inschrijven. In andere actieplannen is het een scala aan projecten. Deze projecten konden zowel door één partij opgesteld zijn, als door meerdere partijen. Daarnaast was er diversiteit in de focus van de regionale actieplannen: vraag, aanbod, match of een combinatie.

De uitvoering van de regionale actieplannen gaf daardoor een divers beeld. In regio's waarbinnen projecten individueel zijn opgesteld, werden de projecten veelal ook door één partij uitgevoerd. De behoefte aan samenwerken met andere partijen was in deze projecten minder groot, waardoor samenwerking ook

moeilijker van de grond kwam. In de meeste regio's was echter sprake van een combinatie van vele projecten, soms ook door meerdere partijen opgesteld, waardoor samenwerking noodzakelijk was. De samenwerking tussen partijen bevond zich op verschillende niveaus: gemeenten onderling, uitvoerende partijen onderling, gemeente en uitvoerende partijen, gemeente en landelijke aansturing, uitvoerende partijen en landelijke aansturing. Het heeft de partijen in regio's tijd gekost om elkaar te vinden, te leren kennen en uiteindelijk samen te werken. Regio's die snel samenwerkten kenden veelal al een infrastructuur rondom het thema arbeidsmarkt, zoals een Regionaal Platform Arbeidsmarkt (RPA), Platform Onderwijs en Arbeidsmarkt (POWI) of Platvorm Onderwijs Arbeidsmarkt (PAO).

Elk tertaal dienden de regio's gehaalde resultaten aan het ministerie van SZW aan te leveren, waarna er in voortgangsrapportages naar de Tweede Kamer over werd gerapporteerd. In de eerste periode van de uitvoering van het Actieplan verzocht de Tweede Kamer herhaaldelijk om opheldering van de resultaten. Vaak ook als reactie op negatieve berichtgeving in de media. Tijdens de Jeugdtop had het ministerie van SZW richtlijnen gegeven voor de monitoring en in overleg met VNG en UWV indicatoren opgesteld. Deze indicatoren zijn opgenomen in de Intentieverklaring, die tijdens de Jeugdtop door de dertig coördinerende wethouders is ondertekend. Bij het eerste tertaal konden vele regio's de gevraagde informatie echter niet leveren. Ter ondersteuning van de regio's is daarom een extern bureau ingehuurd om de vragen over en de problemen bij de registratie op te lossen. Tevens werd er een handreiking voor de regio's opgesteld.

De middelen werden onder de regio's verdeeld. In het eerste jaar op basis van de hoogte van de jeugdwerkloosheid in de regio en in het tweede jaar naar behaalde resultaten. Te zien is dat in alle regio's projecten zijn uitgevoerd en resultaten zijn behaald, maar dat de mate van opbrengsten per regio verschilt. Het verschil in opbrengsten komt met name door de reeds aanwezige verschillen tussen de regio's. In de ene regio waren relatief weinig jongeren en in de andere regio was de jeugdwerkloosheid hoog. Gevolg was ook dat de ene regio zich meer richtte op preventie en de andere op interventie. Dit nuanceert het beeld van de opbrengsten: interventie leidt sneller tot resultaten dan preventie.

3.1.2 Succesfactoren en knelpunten

Bij het opzetten van het Actieplan zijn enkele aannames gehanteerd die in de praktijk niet bevestigd zijn. Eén aanname betreft de regionale infrastructuur (zie tekstbox voor formulering in het Actieplan).

Regionale infrastructuur

“Het advies van De Boer en de in het kader gehouden expertbijeenkomsten hebben duidelijk gemaakt dat voor een effectieve aanpak van de jeugdwerkloosheid noodzakelijke samenwerking van partijen heel goed op het regionale niveau tot stand kon worden gebracht. (...) De huidige uitvoeringsstructuur biedt een veel beter vertrekpunt dan die van een aantal jaar geleden. Vooral de samenwerking van gemeenten en UWV Werkbedrijf op de Werkpleinen en de betrokkenheid van particuliere intermediairs is veelbelovend.”¹

In het Actieplan is een appèl gedaan op alle partijen die de jeugdwerkloosheid positief kunnen beïnvloeden. In sommige regio's stond de regionale samenwerking rondom het thema jeugdwerkloosheid echter nog in de kinderschoenen. De aanname dat “de huidige uitvoeringsstructuur (...) een veel beter vertrekpunt [biedt] dan die van een aantal jaren geleden” lijkt daarom niet correct. Hierbij is echter de kanttekening te plaatsen dat in regio's wel een infrastructuur rondom arbeidsmarktproblematiek lag, maar dat er onderscheid was in de mate waarin deze infrastructuur actief was. Daarnaast was de focus op het thema jeugdwerkloosheid veelal nieuw en dienden er nieuwe partijen aan de infrastructuur toegevoegd te worden. Het gezamenlijk aanpakken van de jeugdwerkloosheid is dan ook vaak een uitdaging geweest. Er zijn meerdere factoren aan te wijzen die deze samenwerking positief of negatief hebben beïnvloed.

De ‘vliegende start’ is één van de factoren die zowel als succesfactor als knelpunt is ervaren. De snelle start betekende dat er voor de regio's waarin de samenwerking nog onvoldoende rondom het thema jeugdwerkloosheid was gecentreerd, te weinig tijd was om een gedeelde visie en een gezamenlijk plan te ontwikkelen. Daarnaast vond de startfase in de zomervakantie plaats, wat het extra lastig maakte om bepaalde partijen, zoals mbo-instellingen, te betrekken. Aan de andere kant heeft de snelle start ervoor gezorgd dat er snel knopen

¹ Ministerie van SZW (i.s.w. met de ministeries voor J&G, WWI en het Ministerie van OC&W). Actieplan Jeugdwerkloosheid, Den Haag, 2009, p.23

doorgehakt werden, omdat er geen tijd was om alle belangen tegen elkaar op te wegen. De regionale actieplannen kwamen hierdoor snel op tafel.

Nieuw in de uitvoering van het Actieplan waren de dertig arbeidsregio's, ingedeeld rondom de Werkpleinplusvestigingen en geregisseerd door een coördinerende gemeente. Sommige regio's hebben de afbakening van de regio als een **top-down** beslissing ervaren en hadden graag gezien dat er was overlegd met de regio alvorens de verdeling in te zetten. Een enkele regio vond de afbakening onnatuurlijk. Hoewel de regio op de landkaart duidelijke grenzen heeft, kunnen regio's in de praktijk bestaan uit verschillende delen met elk hun eigen arbeidsmarkt. Vooral voor de samenwerking tussen gemeenten onderling is deze onnatuurlijke afbakening in sommige gevallen een negatieve factor gebleken. De gemeenten hebben in de beginfase de mogelijkheid gekregen om bij het UWV een gemeente toe te delen aan een andere regio, maar hier is weinig gebruik van gemaakt.

Op de regierol van de gemeente is bij aanvang van het Actieplan verschillend gereageerd. Alle geïnterviewde betrokkenen vonden het belangrijk dat één partij de regie moest hebben, maar er was verschil van mening over **welke partij** deze regierol moest vervullen. Enkele partijen, zoals de sociale partners, hadden graag gezien dat de lijn van de Taskforce Jeugdwerkloosheid werd aangehouden en het UWV Werkbedrijf deze rol kreeg toebedeeld. Achteraf gezien deelt bijna iedereen de conclusie dat het beleggen van de regierol bij de gemeente een groot voordeel was.

Een andere discussie rondom de regierol van de gemeente is de keuze van de coördinerende gemeente en de **invulling** van de regierol. De keuze van de coördinerende gemeente is gebaseerd op de aanwezigheid van een Werkpleinplusvestiging. Dat voelde voor enkele betrokkenen als een **top-down** beslissing waar geen goede argumenten voor werden gegeven. Dit heeft de samenwerking tussen gemeenten in sommige regio's negatief beïnvloed. Betrokkenen geven aan dat de invulling van de regierol niet duidelijk is omschreven in het Actieplan, waardoor de rol van de coördinerende gemeenten op het spectrum van 'sturen' tot 'faciliteren' verschillend werd ingevuld. Sommige wethouders stuurden beslissingen, door in de stuurgroep elk plan van de projectgroep onder de loep te nemen. Andere wethouders lieten deze rol over aan de projectleider en

participeerden in het proces wanneer de regionale projectleiders om hulp vroegen. Tevens kon de invulling van de rol tijdens het uitvoeringsproces veranderen wanneer er door verkiezingen nieuwe wethouders verantwoordelijk werden gesteld. Dezelfde diversiteit in de invulling van de regierol geldt voor de regionale projectleider. Een sterke projectleider wordt door de respondenten aangedragen als stimulerende factor bij het bij elkaar brengen van partijen. Dit is dan een projectleider die 'boven de materie staat' en een bemiddelende rol inneemt.

Het overkoepelende doel van het Actieplan en de beschikking over ruime middelen is door alle betrokkenen als succesfactor aangedragen bij de totstandkoming van een gedegen samenwerking. Het beleidsprobleem werd voor alle relevante partijen onderschreven en de urgentie om jeugdwerkloosheid aan te pakken was hoog. Doordat de middelen aan één partij, de coördinerende gemeente, werden aangereikt, was er noodzaak tot samenwerking ontstaan. Wel is de verdeling van de middelen in het tweede jaar als knelpunt aangedragen. Omdat de verdeling gebaseerd was op eerder behaalde resultaten, werd de verdeling laat bekend gemaakt en was het lastig om beslissingen te nemen over nieuwe of vernieuwde projecten. Een ander kritiekpunt betreffende de middelen, is de cofinanciering vanuit ESF. Respondenten zijn zeer positief over de mogelijkheid die het Rijk heeft geleverd om specifiek voor de jeugdwerkloosheid ESF-middelen aan te vragen. Het kritiekpunt betreft de verantwoording van de ESF-middelen, die soms als administratieve last werd ervaren.

Een andere aanname in het Actieplan was dat gemeenten en andere spelers op de regionale arbeidsmarkt een complete administratie konden bijhouden van hun inspanningen en resultaten. Tijdens de Jeugdtop heeft het ministerie van SZW in overleg met VNG en UWV indicatoren opgesteld voor de monitoring. Al snel bleek dat partijen verschillende en niet op elkaar aansluitende administraties hadden, die bovendien geen gedetailleerd inzicht gaven in de gevraagde gegevens. Als gevolg hiervan lag in het eerste half jaar van de uitvoering van het Actieplan de nadruk voornamelijk op de verantwoording.

Dit had weer als resultaat dat de rol van het ministerie van SZW gedurende de loop van het Actieplan is verschoven. In het Actieplan stond beschreven dat de rol van SZW voornamelijk een faciliterende rol moest zijn. Door de problemen met de monitoring wordt de rol van SZW bij aanvang van het Actieplan door res-

pondenten echter voornamelijk als 'controlerend' omschreven. Door verbeteringen in de monitoring en de verminderde politieke aandacht voor de kwantitatieve resultaten is deze rol gaandeweg verschoven naar een meer faciliterende rol.

Het ministerie van SZW heeft ter ondersteuning van deze rol enkele instrumenten ingezet, zoals regionale accountmanagers, nieuwsbrieven en leercirkels. De regionale accountmanagers waren de 'ogen en oren' van SZW en konden inspringen wanneer zich problemen in de regio voordeden. Over het algemeen vonden regionale projectleiders de rol van de regionale accountmanager prettig. Er werd samen gesproken over knelpunten en gezamenlijk naar oplossingen gezocht. Omdat de regionale accountmanagers meerdere regio's vertegenwoordigden en gezamenlijk overleg pleegden, konden goede voorbeelden en oplossingen van de ene naar de andere regio overgedragen worden. Tevens ondersteunden de regionale accountmanagers bij het organiseren van intervisiebijeenkomsten tussen verschillende regio's. De leercirkels zijn ook voor deze uitwisseling opgezet. Een leercirkel bestond uit een overleg tussen SZW, VNG en regionale projectleiders en werden gebruikt om knelpunten in de uitvoering te bespreken en kennis tussen de regio's te delen.

De barrières die gedurende de uitvoering van de tweede Actielijn zijn ontstaan, waren mogelijk weg te nemen door in de beginfase voldoende tijd te nemen om na te denken over mogelijke barrières en oplossingen. Betrokkenen geven aan dat de barrière verantwoording sneller aangepakt had kunnen worden, wanneer SZW, VNG en UWV de tijd hadden gehad om bij de gemeenten en Werkpleinvesteringen te controleren of de gevraagde gegevens geleverd konden worden. Een andere barrière is dat er bij partijen onduidelijkheid bestond over de keuze en invulling van verschillende rollen, zoals de coördinerende gemeente, waardoor het als een **top-down** beslissing voelde, soms weerstand opriep en het meer tijd kostte met partijen samen te werken. Mogelijk had deze barrière verholpen kunnen worden door de keuze en invulling van rollen eerst voor te leggen aan de regio's of op te nemen in een concreet projectplan. Het Actieplan Jeugdwerkloosheid was echter een crisisaanpak, waardoor een snelle start een logisch gevolg is. Daarnaast dient te worden onderstreept dat de snelle start er mede voor gezorgd heeft dat partijen snel om tafel zaten en vlot knopen doorhakten, waardoor er in een korte tijd **gezamenlijke** plannen gevormd en uitgevoerd werden.

3.2 Actielijn 1: School Ex

Wat beschrijft het Actieplan?

Het School Ex Programma beoogt allereerst dat jongeren die hun mbo-opleiding op korte termijn afronden, tijdig kijken naar hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Om die reden begint het School Ex Programma met het benaderen van examenkandidaten om hun toekomstperspectieven in beeld te brengen. Vervolgens is de inzet de examenkandidaten die nog geen reëel toekomstperspectief hebben te begeleiden naar een vervolgopleiding met een beter arbeidsperspectief (School Extension). In het Actieplan is opgenomen dat het kabinet ernaar streeft om 10.000 mbo-leerlingen met een slecht arbeidsmarktperspectief langer door te laten leren in mbo of hbo. Wanneer doorleren niet aan de orde is, dienen de jongeren overgedragen te worden aan de Werkpleinen. Op de Werkpleinen vindt vervolgens doorgeleiding naar werk of een traject richting werk plaats (School Exit).

3.2.1 Uitvoeringsproces

Het ministerie van OCW is als trekker van de Actielijn School Ex benoemd. OCW, de MBO Raad en het UWV WERKbedrijf waren betrokken bij het vormgeven van de Actielijn. Daarnaast werd op landelijk niveau periodiek in het kader van de landelijke projectgroep School Ex door de landelijke partijen (OCW, SZW, MBO Raad en UWV WERKbedrijf), overleg gevoerd over de vorderingen in de Actielijn.

Om de toekomstplannen van de mbo-studenten te registeren heeft de MBO Raad in overleg met de landelijke werkgroep kaartjes ontwikkeld waarop de leerlingen konden aangeven of ze wilden doorleren, werken of nog geen keuze hadden gemaakt. Deze kaartjes zijn tevens gebruikt om inzichtelijk te krijgen hoeveel mbo-studenten per mbo-instelling zijn bereikt en om toestemming te krijgen van de studenten voor doorlevering van gegevens aan het UWV. In totaal zijn in 2009 door de mbo-scholen 72.403 en in 2010 85.000 kaartjes ingestuurd.² Na invullen van de kaartjes diende de school de leerlingen te adviseren over een vervolgopleiding of arbeidsplaats. Uit onderzoek blijkt dat de elementen mobiliteitsregistratie en advisering door de mbo-instellingen vaak werden samengevoegd.³

² MBO Raad, Responsanalyse School ex 2009 en Activiteitenverslag School ex 2010 (na accountantscontrole).

Wanneer leerlingen op de kaartjes invulden werk te zoeken of nog geen keuze hadden gemaakt, werden de gegevens doorgegeven aan de UWV vestigingen. In tabel 3.1 is een overzicht opgenomen van de respons in 2010. Te zien is dat de helft van de jongeren al een keuze hadden gemaakt voor werk of een vervolgoopleiding. De andere helft is door jongerenwerkcoaches benaderd. Voor ongeveer een derde van de jongeren is een traject aangeboden. Daarvan is een deel (na een traject) uitgestroomd naar werk (21%), scholing (5%) of overgedragen aan de gemeente (9%). Een groter deel was op het moment van rapporteren (oktober 2010) nog in actieve dienstverlening (27%) of is uiteindelijk weer uitgeschreven, waarbij niet bekend is waar de jongere terecht is gekomen (37%).

Tabel 3.1 Respons UWV 2010

Omschrijving	Aantal
Bestand ontvangen van MBO raad	21268
Keuze gemaakt	10898
Totaal ingevoerd in Sonar	10370
Niet bereikt of wenst geen dienstverlening	6927
Wel bereikt	3443
Nog in actieve dienstverlening	937
Overgedragen aan de gemeente	313
Uitgestroomd naar werk	738
Terug naar school	181
Uitgeschreven, resultaat niet bekend	1274

Bron: UWV, School Ex rapportage 2010. Aangepast door RvB

In 2010 heeft het UWV zich meer gericht op voorlichtingcampagnes aan jongeren op scholen en is hier eerder in het schooljaar mee begonnen. Het Werkbedrijf gaf workshops om schoolverlaters voor te bereiden op de arbeidsmarkt en hen te informeren over de dienstverlening van het Werkbedrijf. Daarnaast zijn op regionaal niveau samenwerkingsprojecten opgericht tussen scholen en Werkpleinen, om de bewustwording bij leerlingen over hun arbeidsmarktperspectief te vergroten.

Zowel OCW, MBO Raad en UWV noemen het project 'Next Step' als een goed voorbeeld van hoe mbo-instellingen na afloop van het Actieplan behaalde onderdelen uit het School Ex Programma continueren. In onderstaand kader wordt dit project toegelicht.

Voorbeeld informatie-uitwisseling: NextStep

NextStep is een commercieel ontwikkeld loopbaanprogramma voor het middelbaar beroepsonderwijs dat voorkomt dat studenten na en tijdens hun opleiding stil komen te staan in hun loopbaan. Door studenten direct inzicht te geven in actuele arbeidsmarkt- en opleidingsinformatie kunnen ze heel bewust kiezen, bijvoorbeeld op basis van het aantal vacatures in de regio, salarisniveau of opleidingseisen

Zadkine heeft als eerste opleidingscentrum voor middelbaar beroepsonderwijs gekozen voor het loopbaanprogramma NextStep. Dit is mede mogelijk gemaakt vanuit de middelen van het Actieplan. Het digitale platform werkt als een managementinformatiesysteem en biedt studenten praktijkgerichte informatie over hun volgende stap. Deze informatie wordt specifiek afgestemd op de keuzes en voorkeuren van de student en aangeleverd door externe partijen, zoals het HBO, het UWV en de KvK. De aansluiting van deze externe partijen is uniek aan dit programma. Zo krijgen studenten bijvoorbeeld opleidingsmogelijkheden, baanopeningen, benodigde kennis en ervaring en salarisindicaties aangereikt. Ook biedt het programma studieloopbaanbegeleiders (SLB-ers) inzicht in de ontwikkeling en keuzes van de studenten op individueel en collectief niveau.

Voor meer informatie: <http://www.zadkine.nl> en <http://www.proaccretio.nl/nextstep.html>.

3.2.2 Succesfactoren en knelpunten

Al voor de daadwerkelijke uitvoering zaten de coördinerende (OCW en SZW) en uitvoerende partijen (MBO Raad en UWV) aan tafel om gezamenlijk de invulling van de Actielijn te bespreken. Omdat partijen daardoor al bekend waren met de plannen, heeft dit zowel op landelijk als op regionaal niveau (vestigingen UWV en mbo-instellingen) geleid tot een snelle start. De periode waarin het Actieplan van start ging vormde een knelpunt voor de uitvoering van 'School Exit'. De uitvoering startte in mei 2009, een tijd waarin de examenkandidaten al bijna van school waren. Omdat de actie 'School Exit' volgt op 'School Extension' kreeg het UWV de gegevens van de schoolverlaters aan het einde van de zomer aangele-

verd. De respons was vervolgens laag, omdat veel schoolverlaters een baan of studie hadden gevonden of zich het invullen van de kaartjes niet meer konden herinneren. De MBO Raad verzocht de mbo-scholen de gegevens in 2010 eerder in te laten vullen en meteen door te sturen naar de UWV Werkpleinen. UWV rapporteert dat ze ondanks dit verzoek het grootste gedeelte pas in augustus heeft ontvangen.⁴ De MBO Raad vult aan dat de mbo-instellingen de adviesgesprekken eerder in het jaar hebben gehouden, maar vaak vlak voor de diplomering de kaartjes aanleverden omdat de keuze van de leerlingen aan het eind van het jaar pas definitief was en soms juist naar aanleiding van het adviesgesprek veranderde.

Daarnaast plaatst het UWV door voortschrijdend inzicht twee kanttekeningen bij de beslissingen die in de beginfase zijn genomen. Om de toekomstplannen van de mbo-studenten te registeren heeft de MBO Raad in overleg met de landelijke werkgroep kaartjes ontwikkeld. UWV is van mening dat een digitale registratie een snellere verwerking van de toekomstwensen van de mbo-examenkandidaten met zich mee zou brengen. In mei 2009 was een dergelijk systeem echter nog niet voorhanden. Daarnaast had het UWV liever meer voorlichting gegeven op scholen. De onbekendheid van schoolverlaters met het UWV als instituut dat helpt bij oriënteren op of zoeken naar werk, is er mogelijk debet aan geweest dat slechts weinig jongeren toestemming gaven voor de dienstverlening van het UWV. Omdat de examenkandidaten op het punt stonden de school te verlaten, was er in 2009 echter weinig tijd om voorlichting op scholen te geven. Op het moment dat uit het ROA onderzoek naar voren kwam dat leerlingen achteraf betreurden geen 'ja' te hebben gezegd bij de vraag of het UWV contact op mocht nemen⁵, is van het kaartje een aangepaste versie gemaakt waarin de rol van het UWV werd uitgelegd. Dit laat zien dat de coördinerende en uitvoerende partijen adequaat hebben ingespeeld om de uitvoering in goede banen te leiden.

Ondanks dat uitvoering van de Actielijn in 2009 laat in het schooljaar heeft plaatsgevonden, is er een grote hoeveelheid kaartjes door mbo-examenkandidaten ingevuld. Nagenoeg alle mbo-scholen hebben meegedaan aan het aanleveren van de kaartjes. De overige scholen gaven onderwijs aan leerlingen die niet onder de doelgroep vielen, zoals volwassenen. Wel was er verschil in respons per school. Stimulerende factoren voor een hogere respons waren: strakke coördinatie, commitment vanuit het College van Bestuur, aansluiting bij lopende

4 UWV, School Ex rapportage (oktober 2010).

5 ROA, MBO-diploma in tijden van crisis: doorleren of werk zoeken? Maart 2010. ROA, Factsheet MBO-diploma 2010: doorleren of werk zoeken? Februari 2011.

activiteiten van de school zelf en de financiering die mbo-scholen per ingevuld kaartje uit het Actieplan ontving. De financiële impuls per aangeleverd kaartje heeft als succesfactor gewerkt bij de aanlevering van gegevens. Daarbij heeft de MBO Raad erop toegezien dat de focus van het Actieplan (bewustwording van examenkandidaten van hun toekomstperspectieven) niet verschoof naar het alleen inventariseren van de examenkandidaten. Uit onderzoek blijkt dat 40 procent van de mbo-examenkandidaten een persoonlijk adviesgesprek heeft gehad, waarbij de jongere werd gemotiveerd door te leren.⁶ Daarnaast heeft de MBO Raad de mbo-instellingen ondersteund bij de voorbereiding van de enquête, registratie van resultaten uit de enquête en het doorleveren van gegevens van examenkandidaten aan het UWV Werkbedrijf (mits de examenkandidaten daar persoonlijk toestemming voor hadden gegeven).

Zowel in 2009 als 2010 is door UWV WERKbedrijf intensief ingezet op het bereiken van de mbo-schoolverlaters die door de mbo-scholen werden overgedragen. De jongeren bleken echter moeilijk te bereiken. In het eerste jaar is naar alle jongeren een E-card gestuurd met een uitnodiging contact op te nemen met een UWV vestiging. In het tweede jaar is deze uitnodiging telefonisch aan de jongeren gecommuniceerd. In beide gevallen was de respons beneden verwachting. Soms waren de jongeren vergeten dat ze een kaartje hadden ingevuld of hadden ze op het moment dat ze door de Werkpleinen benaderd werden al een vervolgopleiding of baan gevonden.

In het volgende hoofdstuk worden de resultaten van het School Ex Programma besproken. Eén resultaat dat hier al weggegeven wordt is dat de Actie ervoor gezorgd heeft dat er op regionaal niveau meer samenwerking is tussen mbo-scholen en de Werkpleinen. Zo hebben mbo-scholen en Werkpleinen samen voorlichtingsbijeenkomsten en workshops georganiseerd, om de leerlingen te attenderen op de mogelijkheden op de arbeidsmarkt en de rol van het UWV. Het ministerie van OCW en de MBO Raad hebben bij de mbo-scholen op samenwerking aangestuurd. Daarnaast heeft de MBO Raad contactgegevens van scholen aan het UWV overgedragen en heeft de projectleider van het UWV door middel van voorlichting over School Ex en het verspreiden van goede voorbeelden de regionale UWV-vestigingen bevorderd dat er goed werd samengewerkt tussen Werkpleinen en mbo-instellingen.

6 ROA, MBO-diploma in tijden van crisis: doorleren of werk zoeken? Maart 2010. ROA, Factsheet MBO-diploma 2010: doorleren of werk zoeken? Februari 2011.

3.3 Actielijn 3: Matching-offensief

Wat beschrijft het Actieplan?

De Actielijn Matching-offensief heeft tot doel de vraag van werkgevers en de kwaliteiten van de jongeren beter bij elkaar te brengen. Onder de Actielijn vallen verschillende acties:

- **Uitvoering Werkpleinplusvestigingen:** Het Actieplan schrijft voor dat de uitvoering van het Matching-offensief ligt bij de 30 Werkpleinplusvestigingen. Bijzondere aandacht dient uit te gaan naar jongeren die al langer van school zijn en zich niet op de arbeidsmarkt bevinden.
- **Cijfers en trends:** Voorwaarde van een goede uitvoering van het Matching-offensief is voldoende kennis van de regionale arbeidsmarkt.
- **Specifieke aandacht voor allochtone jongeren:** Via het integrale Actieplan moeten er voldoende banen beschikbaar komen om ook voldoende kans te bieden voor allochtone jongeren. Vooral in de aandachtswijken spelen deze problemen.

De acties vullen elkaar aan, maar zijn apart van elkaar uitgevoerd. Om die reden worden de acties hieronder individueel besproken en wordt per actie ingegaan op de uitvoering en de bevindingen.

3.3.1 Uitvoeringsproces Werkpleinplusvestigingen

Vanuit het hoofdkantoor van UWV WERKbedrijf is een projectleider aangesteld, die naast de Actielijn School Ex, ook de Actielijn Matching-offensief en het opleiden van trainees coördineerde. Het opleiden van trainees wordt in het Actieplan onder de vierde Actielijn beschreven, maar omdat de trainees ingezet zijn voor het Matchings-offensief, beschrijven we deze actie hieronder.

Op landelijk niveau is allereerst een team opgezet. Begonnen is met een groot team, dat later is teruggebracht naar personen die vrijgemaakt waren van andere verplichtingen. Daarnaast is er geïnvesteerd in elf coördinatoren die de lijn naar de regio vormden. In januari 2011 werd het team aangevuld met twee personen die de verbinding legden tussen de taken voor het Matching-offensief vanuit de regio's enerzijds en de taken voor de sectorarrangementen anderzijds. Het UWV heeft landelijke Actiedagen georganiseerd, maar heeft vooral ingezet op de nieuwe trainees.

In 2009 heeft het UWV 100 trainees aangesteld, in 2010 waren dit 120 trainees. Voor de selectie van de trainees is in Jaarbeurs Utrecht een landelijke selectiedag georganiseerd. Ter plaatse hebben werkcoaches van verschillende Werkbedrijf-vestigingen als zogenaamde 'dagcoaches' gefungeerd. De geselecteerde trainees zijn vervolgens door het landelijke UWV team verdeeld over de vestigingen. De trainees werkten drie dagen op de vestiging. De andere dagen werden besteed aan projecten voor jongeren en aan de eigen ontwikkeling van de trainees. Doel hiervan was dat de trainees een overstijgende visie behielden op de werkwijze van UWV en hierdoor ook met innovatieve ideeën kwamen.

De Werkbedrijfvestigingen waren vrij de trainee in te zetten, met als enige doel de match tussen jongere en werkgever te verbeteren. Op lokaal en regionaal niveau zijn acties opgezet zoals banenmarkten, speeddaten met werkgevers en voorlichtingscampagnes. Hieronder een voorbeeld uit Drenthe.

PAK JE KANS!

"In Drenthe is op 19 mei 2010 groots uitgepakt met de 'PAK JE KANS' manifestatie in Emmen, Assen en Hoogeveen. De 'PAK JE KANS' manifestatie werd georganiseerd om jongeren te wijzen op kansrijke branches. Op de manifestatie konden jongeren op basis van hun competenties een keuze maken voor een branche en daarna hun kansen onderzoeken op het Kansenveld. Hier stonden werkgevers, uitzendbureaus en scholen. Zij presenteerden een ruim aanbod aan vacatures en opleidingsmogelijkheden. Via diverse opdrachten en simulaties konden jongeren ervaren wat het werken bij een bepaald bedrijf precies inhoudt. In totaal bezochten bijna 700 jongeren de manifestatie. In totaal zijn 563 jongeren tijdens de manifestatie individueel doorverwezen naar werk, leerbaan een opleiding of voor één van de projecten opgezet vanuit het Actieplan. Door jongeren uit te nodigen via een belactie, konden direct al 160 jongeren uitgeschreven worden omdat ze werk hadden gevonden."

Meer informatie via: <http://www.pakjekans-nu.hyves.nl/>.

3.3.2 Succesfactoren en knelpunten

De Actielijn Matching-offensief stond hoog op de agenda bij het UWV. De urgentie van het probleem en het enthousiasme voor het inzetten van trainees, heeft doorgewerkt op het uitvoerende projectteam en de regionale Werkpleinen. Twee factoren hebben een positief effect gehad bij het creëren van draagvlak. Ten eerste het projectteam bij UWV. Een klein team dat vrijgemaakt is van andere taken kreeg de ruimte om zich helemaal te storten op het in goede banen leiden van de uitvoering. Ten tweede de verbinding tussen het landelijke en het regionale niveau, door elf coördinatoren aan te stellen. De coördinatoren hebben overigens wel moeite gehad hun rol in te vullen, omdat in het Landelijke Actieplan de regierol niet bij het UWV maar bij de gemeente lag: “Hoe ga je zorgen voor effectiviteit als je niet de regie hebt en niet over het geld gaat in de regio?”

Er zijn drie knelpunten te onderscheiden bij de verantwoording. Ten eerste waren in het Actieplan geen concrete resultaten geformuleerd. Dit gaf aan de ene kant vrijheid om de actie op eigen wijze in te vullen, maar maakt het aan de andere kant lastig te verantwoorden. Ten tweede bleek de zelf geformuleerde ambitie, overgenomen uit het akkoord van Stichting voor de Arbeid, om binnen 3 maanden jongeren aan het werk te krijgen, te ambitieus. Ten derde werd op de Werkpleinen verschillend geregistreerd. De landelijke aansturing en de verbinding tussen het regionale en landelijke niveau hebben gezorgd dat de verantwoording uiteindelijk in goede banen werd geleid.

Op regionaal niveau is op veel Werkpleinen intensief samengewerkt in jongerenloketten. De ene keer was er sprake van integrale dienstverlening, de andere keer werkten de partijen elk aan hun eigen doelgroep. De Werkpleinvestiging ontfermde zich dan in het laatste voorbeeld over de jongeren met een ww-uitkering, de gemeente ving de rest van de jongeren op. In de regionale actieplannen zijn gezamenlijke acties ondernomen, zoals het versterken van een jongerenloket en het organiseren van **speeddates** en banen- en scholingsmarkten. Jongeren werden in individuele gesprekken gematcht op vacatures en er waren projecten die kansen op (leer)banen vergrootten.

Elk Werkplein maakte zijn eigen keuze op welke projecten in te zetten. De ruimte die het Actieplan en specifiek de Actielijn Matchings-offensief bood, is door alle partijen als zeer prettig ervaren, met als voornaamste reden dat de ruimte

nieuwe initiatieven heeft geïnitieerd. UWV is ook van mening dat de energie die vrijkwam tijdens het ontwikkelen van nieuwe ideeën, uitgestraald is naar anderen en het draagvlak heeft versterkt. De ruimte die het Actieplan bood, maakte het ook mogelijk om te schuiven met middelen. Zo konden er in het tweede jaar twintig extra trainees aangesteld worden, omdat in het eerste jaar minder kosten waren gemaakt dan begroot.

Voor het matchen van jongeren en werkgevers wordt het inzetten van trainees als succesvol instrument omschreven. De trainees spreken niet alleen de taal van de jongeren, waardoor een match tussen jongere en werkgever eerder tot stand kwam, de trainees hebben ook een frisse blik geworpen op de interne uitvoering bij het UWV en hebben nieuwe ideeën aangedragen voor bemiddeling. Indirect effect is dat het UWV over de eigen bedrijfsvoering kritische kanttekeningen heeft ontvangen, die zijn meegenomen bij aanpassingen van interne werkwijzen.

3.3.3 Uitvoeringsproces cijfers en trends

In het convenant Colo-UWV Werkbedrijf is de afspraak gemaakt dat Colo en het UWV de krachten zouden bundelen wat betreft de informatievoorziening over cijfers en trends op het gebied van de arbeidsmarkt en de voorlichting aan jongeren over hun kansen op de arbeidsmarkt.⁷ Tijdens de uitvoering van het Landelijke Actieplan zijn de door Colo ontwikkelde basiscijfers samen met UWV Werkbedrijf uitgebreid naar 'Basiscijfers Jeugd'. Hierin staat de verhouding vraag en aanbod aan stageplaatsen, leerbanen en banen. Deze basiscijfers zijn tijdens het Actieplan op de dertig regionale arbeidsmarkten toegespitst.

3.3.4 Succesfactoren en knelpunten

Het doorontwikkelen van Basiscijfers en verrijken met arbeidsinformatie is succesvol uitgevoerd. De informatie werd doorlopend op initiatief van Colo en UWV toegepast op de dertig arbeidsmarktregio's. Niet zozeer de uitvoering, maar het resultaat van de actie 'cijfers en trends' is een succesfactor geweest voor de uitvoering van het Actieplan Jeugdwerkloosheid. De Basiscijfers zijn door veel partijen benut. Zo was het voor gemeenten en UWV-vestigingen basis voor hun arbeidsmarktbeleid en konden (delen uit) de Basiscijfers gebruikt worden om leerlingen (en ouders) te informeren over arbeidsmarktperspectieven.

⁷ Vergelijk: Convenant Colo- UWV WERKbedrijf 2009-2013, Thema 2 'Transparantie van de arbeidsmarkt'.

3.3.5 Uitvoeringsproces aandacht voor allochtone jongeren

Via het integrale Actieplan moesten er voldoende banen beschikbaar komen om ook voldoende kans te bieden voor allochtone jongeren. Om te borgen dat allochtone jongeren evenredig kunnen profiteren van de genomen maatregelen is tweemaal een integratieraad georganiseerd met de sociale partners, de betrokken departementen en het Landelijke Overleg Minderheden (LOM) waarbij afspraken zijn gemaakt over de uitvoering van het Actieplan.⁸ Tijdens de eerste bijeenkomst hebben de aanwezigen de intentie uitgesproken dat zij zich samen inzetten om het bereik voor allochtone jongeren zo groot mogelijk te maken.

De uitgesproken intentie heeft bij verschillende partijen initiatieven tot stand gebracht:

- In opdracht van de ministeries van SZW, BZK en OCW is een verdiepende analyse uitgevoerd naar de verklarende factoren van het verschil in werkloosheid tussen allochtone en autochtone jongeren.⁹
- Het LOM heeft de algemene instrumenten onder de aandacht gebracht bij hun achterban. Via mails en social media is de achterban geïnformeerd over het Actieplan Jeugdwerkloosheid en onder andere gewezen op de vacature van trainee als jongerenwerkcoach bij het UWV Werkbedrijf.
- Een vertegenwoordiger van LOM heeft deelgenomen aan het Sponsorteam Jeugdwerkloosheid.
- Het COLO heeft migrantenondernemers gestimuleerd zich open te stellen als leerwerkbedrijf.
- Het UWV heeft zijn werkcoaches getraind om extra nadruk te leggen op de ontwikkeling van werknemersvaardigheden bij werkzoekende jongeren, de zogenaamde soft skills. Omdat uit onderzoek blijkt dat het ontbreken van deze soft skills een belemmering is voor allochtonen om toe te treden tot de arbeidsmarkt, wordt hiermee indirect de doelgroep bereikt.¹⁰
- Het UWV heeft enkele projecten met betrekking tot het ondersteunen van migranten bij het vinden van werk voortgezet, waaronder het Servicepunt Hogeropgeleide Allochtonen.
- LOM heeft de dertig wethouders van de coördinerende gemeenten aangeschreven en geagendeerd dat de regio ook projecten moet opzetten voor allochtone jongeren. Wethouders antwoordden geen doelgroepenbeleid te willen voeren. Wel zijn er projecten opgestart die in aandachtswijken investeren.

8 Partijen aanwezig tijdens de Integratieraad: WWI, SZW, FNV, Futuro (alleen 3-11-2009) UWV, Colo, MBO-Raad, VNG, MBO Raad (alleen 16-06-2010), VNO-NCW (alleen 16-06-2010) en LOM.

9 De verdiepende analyse is uitgevoerd door Research voor Beleid en heeft geresulteerd in het rapport Arbeidsmarktpositie niet-westerse allochtonen. De stand van zaken.

10 Research voor Beleid, Arbeidsmarktpositie niet-westerse allochtonen. De stand van zaken, maart 2011.

Zoals onderstaand voorbeeld:

Project Groeibriljant Tilburg

In april 2010 is het project Groeibriljant in de wijk Stokhasselt in Tilburg-Noord van start gegaan. Het hoofddoel is jongeren met een grote afstand naar werk en /of scholing te reintegreren naar een structurele plaats in de maatschappij.

Betrokken partijen zijn:

ROC Tilburg, Jongerenwerk de Twern, Stichting Stokhasselt 88 Actieplan Jeugdwerkloosheid, Instituut maatschappelijk Werk, Jongerenloket Blink.

Groeibriljant biedt de jongeren een beschermde werkomgeving, waarbij ze zes maanden begeleid worden. Naast het werk dat geboden wordt, worden ze ook geholpen bij het oplossen van allerlei problemen waar ze mee kampen. Het project is ontstaan vanuit de Regiegroep Waardebonnen en wordt nu voortgezet vanuit het regionaal actieplan.

3.3.6 Succesfactoren en knelpunten

In het Actieplan dienen **alle** jongeren te profiteren van de Acties omschreven in het Actieplan. Aandacht voor allochtone jongeren is dan ook niet expliciet beschreven in het Actieplan. Omdat er vaak geen registratie plaatsvindt op etnische afkomst, is het niet mogelijk te verantwoorden of allochtone jongeren daadwerkelijk evenredig hebben geprofiteerd van het Landelijke Actieplan. Wel zijn er verschillende indicaties dat er allochtone jongeren voldoende bereikt zijn met het Landelijke Actieplan.

Het onderzoek naar de resultaten van het School-Ex programma laat zien dat allochtone jongeren vaker een persoonlijk gesprek hebben gehad en vaker zijn gaan doorleren.¹¹ Dit is vooral een effect van het opleidingsniveau (niet-westerse allochtonen zijn oververtegenwoordigd in de niveaus 1 en 2). Ook laten registraties voor stagemarkt.nl en cijfers van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)¹² zien dat allochtone deelnemers even snel een stage vinden als autochtone leerlingen. Zowel regionale projectleiders als uitvoerende partijen binnen de Actielijnen geven aan dat er projecten zijn opgezet met een groot bereik onder deze

11 ROA, MBO-diploma in tijden van crisis: Doorleren of werk zoeken? (2010)

12 Colo, Barometer (oktober 2010)

doelgroep. Een andere indicator is dat het Actieplan Jeugdwerkloosheid veel jongeren zonder startkwalificatie heeft bereikt (komt in het volgende hoofdstuk aan de orde). Omdat onder de jongeren zonder startkwalificatie de allochtone jongeren zijn oververtegenwoordigd, is de kans groot dat er allochtone jongeren bereikt zijn met het Actieplan.

3.4 Actielijn 4: Extra leerbanen, leerwerkplekken, stageplaatsen en vrijwilligerswerk

Wat beschrijft het Actieplan?

De vierde Actielijn bestaat uit een aantal op zich zelfstaande acties.

- **Meester-gezel plekken:** In het advies- De Boer worden dit de XXL-banen genoemd: Een oudere vakman of -vrouw met deeltijd-ww in dienst houden en aan een jongere koppelen in de functie van 'leermeester'.
- **Traineeplekken voor jongeren:** Het UWV Werkbedrijf biedt aan 200 hbo'ers en academici een traineeprogramma van twee jaar voor de functie van juniorwerkcoach.
- **Stage- en (leer)banenoffensief:** Het kabinet vraagt UWV en Colo een gezamenlijk plan in te dienen voor de bestrijding van jeugdwerkloosheid, waarin een belangrijk onderdeel is het tijdig opsporen van sectorale en regionale mogelijkheden en knelpunten. Doelstelling is ervoor te zorgen dat 150.000 stage- of leerwerkplaatsen behouden blijven of worden vervangen door nieuwe stageplaatsen en leerwerkplaatsen voor de opleidingen waar tekorten dreigen of zijn.
- **Uitvoeren akkoord Stichting van de Arbeid:** Sociale partners hebben in hun akkoord van de Stichting van de Arbeid afgesproken iedere jongere schoolverlater die langer dan drie maanden thuis zit een stageaanbod te geven. Daarnaast is afgesproken dat sociale partners proberen afspraken te maken om jongeren na afloop van de stage in dienstverband te laten treden. Tevens zullen ze zich inzetten voor voldoende stageplaatsen om leerlingen hun diploma te behalen.
- **Vrijwilligerswerk:** Voor de groep jongeren waarvoor de stap naar een leerbaan of stage te groot is, kan een vrijwilligersplaats mogelijkheden bieden. Het Actieplan richt zich met name op gemeenten, die een verbinding kunnen maken tussen de lokale behoefte voor vrijwilligers en de behoefte van jongeren voor vrijwilligerswerk.

3.4.1 Uitvoeringsproces gehele Actielijn

Bij de vierde Actielijn gaat het om acties die gescheiden van elkaar geformuleerd en uitgevoerd zijn. Voor enkele acties geldt dat het niet duidelijk is hoe de acties zijn uitgevoerd en welke resultaten zijn behaald. Dat geldt voornamelijk voor de acties 'banen met opleiding', 'meester-gezel plekken' en 'vrijwilligerswerk'. Betrokkenen vermoeden dat er weinig tot stand is gekomen. Wat betreft de actie 'vrijwilligerswerk' is wel bekend dat elk regionaal actieplan het thema moest onderbrengen, maar niet bekend is of er daadwerkelijk geprobeerd is om jongeren aan een vrijwilligersplek te helpen en wat de resultaten daarvan zijn. Voor de actie 'traineeplekken' geldt dat deze actie wel is uitgevoerd, maar in de praktijk eigenlijk onder de Actielijn 'Matchingsoffensief' viel. Het UWV zette de trainees in om de match tussen jongeren en werkgevers te reguleren en verbeteren. Om die reden is deze actie in de vorige paragraaf besproken.

Over de uitvoering van actie 'Uitvoeren akkoord Stichting van de Arbeid' heerste onduidelijkheid. Enkele betrokkenen zeggen dat de afspraken niet zijn uitgevoerd. De redenen die worden gegeven zijn dat de afspraak geen bindende afspraak betrof, de lat te hoog lag (na drie maanden alle jongeren in een stage) en er geen probleemeigenaar was: werkgeversvertegenwoordigers vroegen om jongeren, vertegenwoordigers van jongeren vroegen om vacatures. Andere betrokkenen zijn van mening dat de sectorarrangementen uit het akkoord van Stichting van de Arbeid met gemeenten zijn ontstaan.¹³ De sectorarrangementen vormen geen integraal onderdeel van het Actieplan en vallen onder de verantwoordelijkheid van VNG en de sociale partners. De VNG zal apart informeren over de sectorarrangementen, waardoor de uitvoering verder buiten deze evaluatie valt. In deze paragraaf wordt dan ook alleen besproken hoe de sectorarrangementen de uitvoering van het Actieplan hebben beïnvloed, en dan met name de regionale actieplannen.

De geïnterviewde betrokkenen noemen de actie 'stage- (leer)banenoffensief' in één adem met de vierde Actielijn. In de praktijk is de focus in de Actielijn verschoven naar deze actie. Om die reden wordt deze actie hieronder uitgebreider besproken.

¹³ Uit het onderzoek van Ecorys, *Onderweg naar morgen. Arbeidsmarktbeleid van gemeenten en sociale partners samen (april 2010)* komt naar voren dat ook de 'gezamenlijke aanpak gemeenten – sociale partners 2009-2010' voor sectoren geen expliciete rol heeft gespeeld bij het afsluiten van de sectorarrangementen.

3.4.2 Sectorarrangementen

De sectorarrangementen hebben een late start gekend. Te laat, volgens betrokkenen, om de verbinding sectoraal-landelijk en sectoraal-regionaal goed te bewerkstelligen. Ook in de uitvoering van de sectorarrangementen is het moeilijk gebleken een goede verbinding te leggen tussen de regio en de sector. Enkele regio's hadden in de regionale actieplannen projecten opgenomen die als basis een afspraak tussen regio en sector had. Deze afspraken waren veelal anders dan de afspraken in de landelijk geformuleerde sectorarrangementen en hebben voor vertraging gezorgd in de uitvoering van deze projecten. Er is echter nog een andere kant van de medaille. De sectorarrangementen hebben eraan bijgedragen dat de sectoren zich meer zijn gaan oriënteren op de regio, waardoor het voor gemeenten makkelijker werd in gesprek te treden met sectoren op regionaal niveau. Andersom hebben de sectorarrangementen eraan bijgedragen dat de regio zich meer is gaan richten op een werkgeversbenadering.

De sectorarrangementen laten daarnaast goed zien dat er tijdens de uitvoering van het Landelijke Actieplan een continue interactie plaatsvond tussen het landelijke en regionale niveau. Door voortschrijdende inzichten is de opzet en de uitvoering van de sectorarrangementen in de tweede tranche daardoor verbeterd.

3.4.3 Uitvoeringsproces stage- (leer)banenoffensief

Het stage- (leer)banen offensief is door Colo en de 17 kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven uitgevoerd. Het ministerie van OCW was trekker van het onderdeel stage- (leer)baanoffensief en werkte daarbij nauw samen met medewerkers van Colo. Colo coördineerde als overkoepelende vereniging de 17 kenniscentra.

Het stage- (leer)banenoffensief was gericht op de ruim 500.000 mbo-ers die in crisistijd een opleiding wilden starten, vervolgen of afronden en hiervoor passende stageplaatsen of leerbanen nodig hadden. Vanwege het dreigende tekort aan stageplaatsen en leerbanen – naar verwachting ongeveer 150.000 – deden de 17 samenwerkende kenniscentra in maart/april 2009 richting het ministerie van OCW een voorstel voor behoud en uitbreiding van deze stageplaatsen en leerbanen. Het voorstel is vervolgens in de vorm van de actie stage- (leer)banenoffensief in het Actieplan Jeugdwerkloosheid opgenomen en op onderdelen door OCW in nauw overleg met Colo nader ingevuld.

Aan het stage- (leer)banenoffensief zijn drie hoofddoelstellingen verbonden: 1) behouden van het huidige aanbod van erkende leerbedrijven dat stageplaatsen en leerbanen aanbiedt; 2) werven van extra stageplaatsen en leerbanen in verband met verwachte tekorten voor specifieke opleidingen; 3) op een efficiënte en effectieve wijze koppelen van mbo-studenten aan leerbanen en stageplaatsen. De doelstellingen dienden vervolgens behaald te worden met de volgende activiteiten van Colo en de 17 kenniscentra:

- Een gecoördineerde werkgeversbenadering;
- Het vervullen van een steunpuntfunctie voor het bedrijfsleven en onderwijs bij knelpunten rondom de beroepspraktijkvorming;
- Het inrichten van een meldpunt tekorten stage- en leerbanen;
- Het samenwerken met verschillende partners zoals het met sociale partners opstellen van crisisplannen ter behoud van voldoende stageplaatsen en leerbanen;
- Een actieve werving van stages en leerbanen voor specifieke sectoren waarvoor tekorten dreigen;
- Intensivering van de regionale bovensectorale structuur door inzet van 6 regiocoördinatoren en 30 contactpersonen (30 x 0,2 fte);
- het samenwerken met het UWV bij de regionale aanpak van de jeugdwerkloosheid;
- Het voorzien in actuele en meer verfijnde arbeidsmarktinformatie;
- Meer vulling en meer gebruik van Stagemarkt.nl door optimalisering van de functionaliteiten;
- Het uitvoeren van een landelijke campagne richting werkgevers.

In juli 2009 hadden alle 17 kenniscentra een eigen plan van aanpak jeugdwerkloosheid opgesteld.¹⁴ Dit leidde tot innovatieve oplossingen. Zo heeft de bouw oudere werknemers aangespoord een opleiding te volgen om plaats te maken voor jongeren en worden er in de houtsector leerplaatsen dubbel bezet door beide jongeren in deeltijd te laten werken.¹⁵

De samenwerking met het UWV is gaandeweg ontstaan en heeft geresulteerd in het al eerder aangehaalde convenant waarin de partijen zich wederzijds verplichten om samen te werken bij het bestrijden van jeugdwerkloosheid. Op regionaal niveau heeft de samenwerking soms geleid tot het plegen van gedeelde

¹⁴ Voor een overzicht van de 17 plannen zie: Colo, Sectorale plannen. Plan van aanpak jeugdwerkloosheid 2009.

¹⁵ Vergelijk: Colo, 139 dagen 'Aan het werk!', Reacties van de werkvloer.

acquisitie: de UWV Vestiging informeerde bij bedrijven naar stageplaatsen en Colo informeerde bij bedrijven voor (leer)banen.

Op landelijk niveau heeft Colo een aantal campagnes gestart om zowel bedrijven als jongeren te attenderen op stageplaatsen en leerbanen. Tot en met 2011 blijft de campagne ‘&stagiair’ actief, die voor bedrijven de voordelen aan het openstellen als leerbedrijf accentueert. Op de website stagemarkt.nl kunnen bedrijven zich melden met stageplaatsen en leerbanen en kunnen jongeren zoeken naar geschikte vacatures. Tijdens het uitvoeren van het Actieplan heeft Colo de kenniscentra erop aangestuurd bedrijfsinformatie te verrijken en nieuwe vacatures te plaatsen. Op dit moment bevat de database meer dan 223.000 erkende leerbedrijven die een totaal van meer dan 40.000 stages en leerbanen kunnen bieden. Daarnaast hebben jongeren nu ook via hun mobiele telefoon toegang tot de site.

3.4.4 Succesfactoren en knelpunten

Alvorens het Actieplan Jeugdwerkloosheid was opgesteld, is Colo in overleg met de ministeries van OCW en SZW reeds aan de slag gegaan met de voorbereidingen en de uitvoering van het ‘stage- en (leer)banen offensief’. Hierdoor is snel en effectief opgetreden bij de bestrijding van jeugdwerkloosheid. Naar verwachting van de betrokkenen is hierdoor het tekort aan stageplaatsen en leerbanen in het begin van de economische crisis beperkt gebleven.

Omdat elke branche anders is ingericht en met eigen problemen kampt, is het een succesfactor dat elk kenniscentrum een eigen plan van aanpak heeft geschreven. Dit leidde tevens tot innovatieve oplossingen. Een andere succesfactor zijn de basiscijfers, die zijn toegepast op de regio en daarmee hebben bijgedragen aan het beter benutten van het bestaande regionale potentieel aan stageplaatsen en leerbanen.

Bij het stage- (leer)banenoffensief is er verbinding gezocht tussen de verschillende niveaus. Colo heeft ‘tussenpersonen’ benoemd als lijn tussen het landelijke projectteam en de uitvoering in de regio. Dit instrument heeft positieve invloed gehad op het bewegen van de regionale partijen.

Verbinding matchings-offensief en stage- (leer)baanoffensief

Het kabinet heeft UWV en Colo gevraagd een gezamenlijk plan in te dienen waarin de gezamenlijke bijdrage aan de bestrijding van jeugdwerkloosheid werd beschreven. Het tijdig opsporen van sectorale en regionale mogelijkheden en knelpunten diende een belangrijk onderdeel van het plan te zijn.

Bij de uitvoering van de actielijnen matchings-offensief en stage- (leer)baan-offensief bleek er op onderdelen sprake te zijn van onduidelijkheid over de rolverdeling tussen UWV en Colo. Zo verwachtte UWV jongeren, die zich bij de Werkbedrijfstvestigingen meldden voor stageplaatsen of leerbanen, door te kunnen sturen naar Colo, die ze vervolgens zou moeten plaatsen. Colo zorgt echter alleen voor een aanbod aan erkende leerbedrijven die stageplaatsen en leerbanen aanbieden, en plaatst zelf geen jongeren. Colo verwachtte van het UWV dat ze jongeren voor stages en leerbanen 'voorsorteren', maar de meeste jongeren die een stage of leerbaan zoeken blijken hiervoor niet aan te kloppen bij het UWV. Gaandeweg heeft de samenwerking vorm gekregen, maar dit heeft meer tijd gekost dan vooraf gedacht.

Deze onduidelijkheid over de onderlinge rollen is op regionaal niveau doorgezet. Ook op regionaal niveau verwachtten regionale projectleiders en vestigingsmanagers dat Colo jongeren kon plaatsen. De eerste periode van het Actieplan bleken de vertegenwoordigers van de kenniscentra op regionaal niveau vaak 'een vreemde eend in de bijt' die soms pas als partner werden gezien wanneer zij aanspraak deden gelden op regionale gelden of wanneer de regio regionale sectorarrangementen wilde afsluiten. Hierdoor was het soms niet bekend wat de functie van de regionale projectleider vanuit Colo inhield.

Ondanks onduidelijkheden in de beginperiode, heeft er op landelijk en regionaal niveau veel samenwerking plaatsgevonden tussen Colo en het UWV. Op regionaal waren de samenwerkende kenniscentra verbonden aan het Werkplein ten behoeve van gecoördineerde werkgeversbenadering, waardoor werkzoekenden en vacatures steeds beter werden uitgewisseld. Daarnaast hebben de kenniscentra in sectoren waar leerbedrijven terughoudend bleven in het aanbieden van stageplaatsen en leerbanen samen met de branches alles op alles gezet om het aantal stageplaatsen en leerbanen op peil te houden.

3.5 Actielijn 5: Kansen voor kwetsbare jongeren

Wat beschrijft het Actieplan?

Bij een stijgende jeugdwerkloosheid is de positie op de arbeidsmarkt van kwetsbare jongeren erg onzeker. Om te zorgen dat de focus niet alleen op de 'kansvolle' jongeren ligt, is in het Actieplan opgenomen dat 'jongeren met problemen', net als andere jongeren, moeten kunnen profiteren van de maatregelen in het Actieplan. Om dit te garanderen is bij het opstellen van de regionale actieplannen (Actielijn 2) de eis opgenomen dat er projecten opgestart dienen te worden gericht op kwetsbare jongeren. Daarnaast is een aparte Actielijn benoemd waarin nadere projecten worden opgesteld. Genoemd zijn:

- **Ontwikkelen plusvoorzieningen voor overbelaste jongeren:** Uit het WRR-rapport 'Vertrouwen in de school' wordt de conclusie getrokken dat er zogenaamde 'plusvoorzieningen' nodig zijn voor kwetsbare jongeren.¹⁶ In een plusvoorziening vindt een gecombineerd aanbod plaats van regulier onderwijs, zorg en indien nodig arbeidsparticipatie.
- **Internaat voor Veiligheid en Vakmanschap.** Het Actieplan beschrijft het voeren van de incidentele investeringskosten voor dit voorbeeldproject in Eindhoven te financieren. Het internaat moet opvang bieden aan jongeren die voortijdig school hebben verlaten of dreigen te verlaten en 24 uur per dag aandacht en toezicht nodig hebben.
- **Verbinding jeugdzorg-onderwijs-arbeidsmarkt:** MKB-Nederland en de MO-groep Jeugdzorg starten gezamenlijk een project op om vanuit Jeugdzorg jongeren actief te begeleiden naar school of werk. In Amsterdam wordt een proef gestart, waarna het vervolgens landelijk wordt uitgebreid.

3.5.1 Uitvoeringsproces

Het ministerie van VWS coördineert de Actielijn Kansen voor Kwetsbare jongeren. Bij de contacten in de regio maakte de coördinator soms gebruik van de regionale accountmanagers van het ministerie van SZW. Voor de verschillende projecten had de coördinator contact met de individuele projectleiders.

Hieronder worden allereerst de in het Actieplan opgenomen projecten beschreven, waarna nog een aantal extra initiatieven aan bod komen. Vervolgens wordt kort ingegaan op de regionale actieplannen en de projecten die in de regio's voor deze doelgroep zijn opgezet.

¹⁶ WRR, *Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren* (Amsterdam, 2009) 229-271.

Internaat voor Veiligheid en Vakmanschap

De actie internaat voor Veiligheid en Vakmanschap is niet van start gegaan. Het plan was om in Eindhoven een internaat op te zetten waar kwetsbare jongeren onder toezicht hun opleiding kunnen afmaken en begeleid worden naar een betaalde baan. De incidentele middelen die beschikbaar waren gesteld in het kader van jeugdwerkloosheid bleken niet aan te vullen tot de benodigde structurele financiering. Daarnaast speelde het probleem van beschikbaarheid van instructeurs bij Defensie een rol.¹⁷

De middelen die hierdoor vrij zijn gekomen, zijn besteed aan een quick scan van regionale actieplannen, regioessies Jeugd, een handreiking (wordt hieronder besproken bij kwetsbare jongeren in de regionale actieplannen) en School-2Care.

Ontwikkelen plusvoorziening voor overbelaste jongeren

Het ministerie van OCW heeft de plusvoorzieningen in zijn portefeuille. De wijze waarop de plusvoorzieningen zijn opgezet en de middelen zijn verdeeld, sloot aan op de werkwijze van 'Aanval op Schooluitval'¹⁸. Nederland is verdeeld in 38 RMC-regio's (Regionaal Meld- en coördinatiepunt) die de melding en registratie van voortijdig schoolverlaters coördineren. De middelen zijn onder alle RMC-regio's verdeeld, waarbij de RMC regio's waar de vier grote steden in liggen het grootste deel ontvangen (naar aanleiding van aanbeveling WRR-rapport). In de RMC-regio's is de zogenaamde 'contactschool' verantwoordelijk voor de regio en de verdeling van de middelen, maar elke regio dient een gezamenlijk plan op te stellen en uit te voeren.

De focus van plusvoorzieningen ligt op het behalen van een startkwalificatie. In sommige regio's verloopt de samenwerking goed, in andere minder. In alle regio's zijn de plusvoorzieningen opgezet. De voorzieningen kunnen onder andere bestaan uit coaches en/of begeleiding in huis. In enkele regio's waren deze voorzieningen er al en is er met het Actieplan een groter volume gecreëerd en meer plek voor jongeren.

Momenteel wordt een evaluatie van de plusvoorzieningen uitgevoerd. De effectiviteit staat daarbij centraal.

¹⁷ Voortgangsrapportage Actieplan Jeugdwerkloosheid, 13 april 2010.

¹⁸ www.aanvalopschooluitval.nl

Verbinding jeugdzorg-onderwijs-arbeidsmarkt

MKB-Nederland en de MOgroep Jeugdzorg (inmiddels Jeugdzorg Nederland) hebben ten tijde van het opstellen van het Actieplan het initiatief genomen een gezamenlijk project te starten om jongeren vanuit Jeugdzorg actief te begeleiden naar school of werk. Met het onderzoek 'Focus op een zelfstandige toekomst' is door MKB Nederland en de MOgroep geïnventariseerd wat in de jeugdzorg voorhanden is op het gebied van arbeidstoeleiding. Op basis van de uitkomsten zijn vijf regio's¹⁹ begonnen met de uitvoering van een pilot waarin jeugdzorg, onderwijs, overheid en het bedrijfsleven een gezamenlijke aanpak hanteren.

De pilots zijn geen arbeidsbemiddelingsplannen: het is niet noodzakelijk dat er daadwerkelijk werk gevonden wordt, maar er moet wel vooruitgang geboekt zijn. De pilots zijn bedoeld om te leren waar de knelpunten zitten en duurzame allianties op te zetten. Elke pilot is ook net iets anders ingestoken, soms met een andere doelgroep (bv. justitiële jongeren, zwerfjongeren en ambulante jongeren), zodat sneller naar boven komt wat wel en wat niet werkt. Eén van die knelpunten bleek het contact tussen werkgevers en jeugdzorg, wat door betrokkenen omschreven is als 'twee werelden die eigenlijk niet met elkaar praten'. Jeugdzorg is sterk gefocust op onderwijs en veel minder op de arbeidsmarkt. In de pilots werd geprobeerd om via structurele overleggen deze partijen bij elkaar te brengen. Daarnaast werden kwetsbare jongeren onder de aandacht gebracht bij werkgevers door te laten zien wat de jongeren wel kunnen.

Een ander knelpunt was dat de groep jongeren kwetsbaarder was dan van tevoren verwacht. Betrokkenen wilden zich op reguliere arbeidsplaatsen voor jongeren richten, maar dienden deze ambitie naar beneden bij te stellen.

De doorbraak is dat er 'werelden', die elkaar voorheen nauwelijks kenden, in dialoog met elkaar zijn. Daarnaast loopt het zoeken en vinden van stages en (leer)werkplekken voor kwetsbare jongeren steeds beter.

¹⁹ Veenhuizen jeugdinrichting, Hoenderloo groep, pilot Amsterdam Spirit, Jeugdformaat Haaglanden en (sinds oktober 2010) Flevoland.

Work Wise

In oktober 2010 heeft Work Wise voor het Landelijk Actieplan Jeugdwerkloosheid een projectplan opgesteld. Work Wise had al een methodiek ontwikkeld gericht op jongeren in jeugdzorg en justitiële instellingen met als doel de jon-

gere aan het werk of op school te krijgen. De werkwijze is gericht op intensieve begeleiding van de jongeren tijdens hun opvang of detentie door inzet van individuele trajectbegeleiders (ITB). Een ITB'er begeleidt de jongere van A tot Z, wordt een vertrouwenspersoon en kan de jongere sneller in de juiste richting sturen. Met de extra middelen vanuit het Actieplan wordt de methode voor meerdere jongeren ingezet en uitgebreid. In het projectplan staan de volgende elementen beschreven: Work Wise inzetten voor bredere doelgroep in de jeugdzorg, opzetten van een landelijk bedrijvennetwerk, opzetten van een helpdesk voor ITB'ers, uitvoeren deelnemertrajecten, ontwikkelen product keurmerk Work-Wise, samenwerkingsafspraken in verschillende regio's tussen jeugdzorginstellingen, mbo-instellingen, UWV en gemeenten, best practices op het gebied van ketensamenwerking verspreiden en PR activiteiten richting externe partijen.

De samenwerking met andere partijen verloopt nu veelal langs de contacten van de ITB'er, die externe contacten heeft om een jongere ergens te plaatsen, en Veiligheidshuizen. De ITB-ers hebben (nog) geen contact gezocht met regionale projectleiders (van de tweede Actielijn).

School2Care

Op 1 januari 2011 is een samenwerkingsproject van Altra, VO Samenwerkingsverband Amsterdam, Esprit Groep en Spirit gestart genaamd School2Care. Het project is opgezet voor jongeren in de leeftijd van 12-17 jaar die meervoudige (gedrags)problemen hebben en de aansluiting met het onderwijs zijn verloren of dreigen te verliezen. Voor de aanpak van deze jongeren is gekozen voor een 12-uurs voorziening: een voorziening die het hele jaar door, vijf dagen per week open is. "School2Care zal binnen één organisatie de functies van onderwijs en zorg aan jongere en gezin bieden en samenbrengen tot één integrale aanpak, vanuit één visie en onder één regisseur."²⁰

In totaal namen 50 jongeren deel aan het project. De jongeren kregen een dagvullend programma waarbij onderwijs en zorg in elkaar overlopen. Daarnaast werd samengewerkt met andere organisaties die met de jongeren te maken hebben, zoals sportclubs en plekken waar jongeren een bijbaantje kunnen krijgen. Wanneer de jongere in staat is om buiten School2Care activiteiten te volgen, wordt gestart met het volgen van onderwijs op een reguliere school.

²⁰ www.spirit.nl/nc/va-catures/item/article/coach-bij-school2care/

Kwetsbare jongeren in regionale actieplannen

Onder de tweede Actielijn is aan de regio's de voorwaarde gesteld in de regionale actieplannen de doelgroep 'kwetsbare jongeren' te betrekken. Doel hiervan was onder andere een structurele verbinding te leggen tussen zorg, onderwijs en werk.

De resultaten zijn begin 2010 geëvalueerd.²¹ Uit de evaluatie bleek dat de regio's vaak nog verkeerden in een papieren planvormingfase. De inzet was te gefragmenteerd: er was geen gedeelde visie en geen gedeelde aanpak tussen partijen. Daarnaast waren kwetsbare jongeren overal te vinden en bestond er veelal geen loket waarbij (jeugd)zorg, onderwijs en arbeidsmarkt gezamenlijk werden vertegenwoordigd. Geconcludeerd werd dat de doelstellingen van het Actieplan voor deze groep jongeren niet gerealiseerd zouden worden zonder een ondersteuningsimpuls.

De middelen die vrijgekomen waren bij het wegvallen van het project 'Internaat voor Veiligheid en Vakmanschap' zijn ingezet om deze ondersteuning te geven. Door RadarAdvies zijn 'Regiosessies Jeugd' georganiseerd. Eind 2010 hebben er in 27 van de dertig regio's bijeenkomsten plaatsgevonden met als doel professionals in de domeinen onderwijs, arbeidsmarkt, inkomen en zorg intensiever met elkaar te laten samenwerken in de aanpak rondom kwetsbare jongeren. Uit de regiosessies zijn verschillende knelpunten naar voren gekomen.²² Ook werd de behoefte aan een handreiking uitgesproken, met onder andere effectieve werkwijzen en bouwstenen die de kans op succes vergroten. Research voor Beleid en het Nederlands Jeugdinstituut hebben vervolgens gezamenlijk een handreiking ontwikkeld.²³ Deze handreiking is breed verspreid onder regio's en relevante partijen.

21 B&A Groep, Kwetsbare jongeren aan het werk (februari 2010)

22 RadarAdvies, De kracht van de regio. Versterken van de aanpak voor kwetsbare jongeren (November 2010)

23 Research voor Beleid en Nederlands Jeugdinstituut, Handreiking interventies kwetsbare jongeren (maart 2011)

3.5.2 Succesfactoren en knelpunten

Het Actieplan geeft geen heldere definitie van 'kwetsbare jongeren'. Gevolg was dat er in de regio's op veel verschillende manieren invulling werd gegeven aan de definitie van deze groep en dat er veel discussie nodig was om met de verschillende partijen tot een gedeelde visie te komen. Een ander gevolg van het ontbreken van een heldere definitie was dat het moeilijk was te controleren in welke mate de doelstelling van gelijke kansen voor kwetsbare jongeren werd behaald. In de verantwoording naar de Tweede Kamer is een op zich slimme en

pragmatische indicator gekozen ('geen startkwalificatie'). Deze indicator sluit echter niet aan bij de invulling die sommige regio's geven aan kwetsbare jongeren.

Verschillende betrokkenen bij het Actieplan zagen de actielijn Kwetsbare jongeren als een vrij op zichzelf staande actielijn. Er was beperkte interactie met de andere actielijnen. De verbinding tussen het landelijke en regionale niveau heeft na een half jaar wat meer vorm gekregen. Landelijk werd deze actielijn aangestuurd door het ministerie voor Jeugd en Gezin (later het ministerie van VWS). De uitwerking moest plaatsvinden in de regionale actieplannen. Het onderwerp had in de regio echter niet de hoogste prioriteit. In de loop van de uitvoering is gezocht naar een manier om de verbinding met de regio's te maken. Daarvoor zijn regiosessies ingezet. Hierdoor is de aandacht in de regio's voor de kwetsbare jongeren toegenomen. De regiosessies worden als succesvol instrument beschouwd, zowel voor het stimuleren van de Actielijn in de regio, als voor de verbinding tussen het regionale en landelijke niveau.

De acties binnen de vijfde actielijn staan veelal los van elkaar. Dit komt mede door de verschillende regio-indelingen voor kwetsbare jongeren (zoals RMC-regio's, jeugdzorg, veiligheidshuizen). De verscheidenheid in regio-indelingen kunnen als belemmering worden gekenmerkt om op dit vlak tot regionale afspraken te komen.

De landelijk gecoördineerde activiteiten binnen deze Actielijn zijn vooral gericht op methodiekontwikkeling (o.a. WorkWise, Handreiking). Op regionaal niveau zijn weinig activiteiten ondernomen voor werkgeversbenadering. De activiteiten zullen daarom niet direct leiden tot meer arbeidsplaatsen voor kwetsbare jongeren, maar zijn wel een investering voor de toekomst.

3.6 Landelijke ondersteuning

In het Actieplan wordt €6 miljoen beschikbaar gesteld voor ondersteuning. In het Actieplan staat beschreven dat de ondersteuning gebeurt door samenwerking tussen de ministeries SZW, OCW, J&G (nu VWS) en WWI (nu OCW), onder leiding van de staatssecretaris van SZW. Daarnaast zal er een coördinatieteam

opgezet worden waarin in ieder geval de gemeenten, UWW, onderwijs, sociale partners en de MOgroep Jeugdzorg vertegenwoordigd zijn.

Onderdeel van de ondersteuning is ook de landelijke communicatiecampagne. In het Actieplan staat beschreven dat de campagne tot doel heeft de jongeren aan te sporen zelf actie te ondernemen. Samen met landelijke en regionale partijen wordt bekeken hoe de overheid de communicatie naar werkgevers kan ondersteunen.

3.6.1 Uitvoeringsproces

Onder leiding van toenmalig staatssecretaris Klijnsma (SZW) is er een projectteam opgesteld. Het projectteam heeft als opdracht het Actieplan te implementeren en coördineren. Anders dan bij de Taskforce Jeugdwerkloosheid is er gekozen voor een intern projectteam bij het ministerie van SZW. Op deze manier was het team ook nauw betrokken bij andere onderwerpen binnen het departement.

Elke Actielijn heeft één landelijke trekker toegekend gekregen. Het ministerie van OCW is de trekker voor de eerste en vierde Actielijn (actie stage- (leer) baanoffensief), het ministerie van VWS voor de vijfde en SZW voor de tweede. In onderstaand figuur is dit schematisch weergegeven.

Figuur 3.1 – Betrokken bij het actieplan: trekkers landelijk niveau



Bron: Research voor Beleid

Door middel van een structureel interdepartementaal overleg zijn de ministeries en andere hoofdrolspelers op regelmatige basis bijeengekomen om de uitvoering van het Actieplan Jeugdwerkloosheid te bespreken. Daarnaast is er het 'sponsorteam' opgezet dat bestond uit vertegenwoordigers van MKB Nederland, FNV, FNV Jong, CNV Jong, VNG, UWW, Colo, Divosa, LOM, MO-Groep Jeugdzorg en de mbo-instellingen.

Een communicatiecampagne diende jongeren aan te sporen zelf actie te ondernemen. Daarnaast zijn aan de regio communicatiemiddelen ter beschikking gesteld om deze boodschap te ondersteunen. Uit interviews komt naar voren dat de landelijke en regionale communicatiecampagnes los van elkaar zijn opgezet. Hieronder worden de activiteiten besproken van de landelijke communicatiecampagne.

Tijdens het Actieplan heeft het projectteam verscheidene campagnes gelanceerd om het Actieplan onder de aandacht te brengen, zoals een website en een tv- en radiocampagne.

In 2008 heeft het Ministerie van SZW het beleidstraject 'Iedereen doet mee' opgestart om de arbeidsparticipatie in Nederland te verhogen. Onderdeel van het beleidstraject was de totstandkoming van de site www.ikkan.nl: een site gericht op werkzoekenden, werkgevers en intermediairs met informatie over regelingen, voordelen en praktijkvoorbeelden. In 2010 heeft het Ministerie de campagne 'loze momenten' gedraaid. Van 5 juli tot 23 augustus 2010 en van 4 oktober tot 21 november werden er tv- en radiocommercials op jongerenzenders en in bioscopen uitgezonden en posters geplaatst in bioscopen en openbaar vervoer. Tijdens deze campagne is tevens verwezen naar nieuw ingerichte site www.ikkan.nl/jongeren. Het doel van de communicatiecampagne was jongeren te wijzen op de noodzaak na te denken over een vervolgstap. Onderzoek toont aan dat de campagne de jongeren heeft bereikt en dat de boodschap de jongeren aansprak. De boodschap was echter voor de bevraagde jongeren niet altijd relevant, omdat deze jongeren al werkten of leerden.²⁴

Naast de website en de tv- en radiocampagne heeft het projectteam andere instrumenten ingezet om de boodschap van het Actieplan te communiceren. Voorbeelden zijn de nieuwsbrieven naar de regio, de Jeugdtop, de leercirkels en de Karavaan waarbij voormalig staatssecretaris Klijnsma langs de regio's trok om het Actieplan onder de aandacht te brengen.

3.7 Interactie tussen de Actielijnen

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat de verschillende actielijnen inspelen op de vraagzijde, de aanbodzijde, de match tussen vraag en aanbod en samenwerking

²⁴ Memo Resultaten bereik 1e flight campagne jeugdwerkloosheid en Memo Resultaten bereik 2e flight campagne jeugdwerkloosheid.

tussen partijen. De inhoudelijke interactie tussen Actielijnen is cruciaal voor het succes van het Actieplan. De vraag is of er in het uitvoeringsproces ook interactie was tussen de Actielijnen. Het antwoord daarop is tweeledig. Op landelijk niveau hebben de trekkers van de Actielijnen via interdepartementaal overleg ervaringen over de uitvoering kunnen uitwisselen. Door de snelle start en de grote druk bij het ministerie van SZW om resultaten aan de Tweede Kamer aan te leveren, hebben de trekkers van de Actielijnen zich over het algemeen voornamelijk op de eigen Actielijn gericht. Betrokkenen zeggen dat er in de uitvoering maar beperkt ontschotting plaatsvond.

Op regionaal niveau kwamen de Actielijnen samen. In de regionale actieplannen zijn projecten opgenomen die ook betrekking hadden op andere Actielijnen dan de Actielijn regionale convenanten. Volgens betrokkenen was er ook op regionaal niveau niet altijd sprake van voldoende interactie. Het was voor veel regio's moeilijk om de andere Actielijnen goed te verwerken in de regionale convenanten, ondermeer door de hoge tijdsdruk om convenanten op te stellen en doordat de regionale samenwerking rondom jeugdwerkloosheid soms nog in de kinderschoenen stond. Tijdens de eerste leercirkels zijn door projectleiders bijvoorbeeld vragen gesteld over de doelen van de andere Actielijnen en de verdeling van de middelen. Na verloop van tijd is de interactie wel versterkt. De sectorarrangementen hebben sommige regio's er bijvoorbeeld van bewust gemaakt dat een werkgeversbenadering noodzakelijk is. Ook is er op den duur in sommige regio's meer aandacht gekomen voor kwetsbare jongeren. Dit is onder toe te schrijven aan de regiosessies die in het kader van de Actielijn Kansen voor Kwetsbare jongeren zijn georganiseerd, als de daling van jeugdwerkloosheid onder de niet-kwetsbare jongeren.

3.8 Deelconclusie

De crisisaanpak van het Actieplan stimuleerde partijen om snel en doelgericht te handelen. Alle geïnterviewde betrokkenen zeggen dat er over het algemeen sprake was van een buitengewoon snelle start van de activiteiten, zowel op landelijk als op regionaal niveau. Ook werd de urgentie van de problematiek van stijgende jeugdwerkloosheid door velen gevoeld. De meeste maatregelen die het Actieplan Jeugdwerkloosheid noemt, zijn uitgevoerd. Als maatregelen in het

begin niet goed van de grond kwamen, is daar over het algemeen op een adequate wijze op ingespeeld. Voorbeelden van dit inspelen zijn de leercirkels voor regio's en de 'regiosessies jeugd' om ervaringen uit te wisselen en knelpunten op te sporen.

In het Actieplan zijn twee aannames gedaan die bij de start belemmerend bleken te werken. De eerste aanname was de veronderstelde al redelijk functionerende regionale infrastructuur op het gebied van onderwijs, arbeidsmarkt en zorg. De tweede aanname was de beschikbaarheid van op elkaar afgestemde regionale datasystemen. Bij de uitvoering van het Actieplan nam het opzetten van de regionale samenwerkingsverbanden in enkele regio's meer tijd in beslag dan gedacht, omdat deze niet of beperkt ontwikkeld waren. Ook het verantwoord van de resultaten kostte regio's veel tijd en energie omdat definities in datasystemen van regionale spelers meestal niet op elkaar waren afgestemd. Hier heeft het ministerie van SZW in 2010 op ingespeeld door gemeenschappelijke werkdefinities aan te reiken, regio's te ondersteunen bij de aanlevering en aangeleverde gegevens te controleren.

Het Actieplan is gelijktijdig op landelijk en regionaal niveau uitgevoerd. Hoewel er goede ervaringen zijn opgedaan met de interactie tussen (landelijk) beleid en regionale (uitvoering), zoals ook te lezen valt in het hoofdstuk 'werkzame mechanismen', is de verbinding tussen het landelijke en het regionale niveau in de ene Actielijn beter tot zijn recht gekomen dan in de andere. De Actielijnen Regioconvenanten, School Ex Programma en het Matchingsoffensief kenden een sterke verbinding tussen landelijke aansturing en regionale uitvoering. De Actielijn Kwetsbare Jongeren heeft in mindere mate tot op regionaal niveau doorgewerkt. In veel regio's bleken de netwerkstructuren voor arbeidsmarkt en onderwijs nog niet goed verbonden met de domeinen waarmee kwetsbare jongeren te maken hebben, zoals (jeugd)zorg.

De verbinding tussen het regionale en sectorale niveau is minder sterk tot stand gekomen dan waarop is geanticipeerd in het Actieplan. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om de landelijke sectorarrangementen, die onder verantwoordelijkheid van de VNG en de sociale partners vielen. Een knelpunt was dat de in de landelijke sectorarrangementen niet goed was vastgelegd welke partijen voor welk deel van de afspraken in de regio's aan zet zijn. Dit heeft ertoe geleid dat in

sommige regio's het enige tijd heeft geduurd voordat de regisserende gemeente goed in beeld had welke taken vanuit de wettelijke taakopdracht reeds belegd waren bij landelijke, sectorale partijen. Wel zijn er in sommige regio's waardevolle eerste stappen gezet op weg naar samenwerking met sectoren.



4 Opbrengsten van het Actieplan

Dit hoofdstuk gaat over de opbrengsten van het Actieplan. Aan bod komen de harde opbrengsten (paragraaf 4.2), zoals de omvang van jeugdwerkloosheid, maar ook de zachte opbrengsten, zoals samenwerking tussen partijen (paragraaf 4.3). Voordat we ingaan op de opbrengsten, lichten we eerst toe wat we daaronder precies verstaan (paragraaf 4.1). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 4.4).

4.1 Wat we onder opbrengsten verstaan

Het Actieplan heeft op de eerste plaats bijgedragen aan een aantal 'harde', kwantitatieve resultaten. In lijn met de verantwoording van het kabinet aan de Tweede Kamer gaat dit hoofdstuk in op vier kwantitatieve resultaatgebieden:

1. Ontwikkelingen in de omvang van jeugdwerkloosheid. We mogen verwachten dat de jeugdwerkloosheid tussen 2009 en 2011 niet explosief is gestegen, maar beperkt is gebleven.
2. Inschrijvingen van jongeren als niet-werkende werkzoekende bij het UWV Werkbedrijf. We mogen verwachten dat het Actieplan er mede toe heeft geleid dat jongeren aangespoord zijn om zich laten inschrijven als niet-werkende werkzoekenden.
3. Plaatsingen van jongeren op een baan, leerwerkbaan of stage. We mogen verwachten dat de inspanningen van de regio's en andere partijen ertoe hebben geleid dat zoveel mogelijk jongeren zijn geplaatst. Aan de vraagzijde mogen we verwachten dat de activiteiten die de kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven in het kader van het Stage- en leerbanenoffensief hebben ontplooid ervoor gezorgd hebben dat het aanbod aan leerbanen en stageplaatsen

bij erkende leerbedrijven voor de bol- en bbl-opleidingen voldoende op peil is gebleven. Ten tijde van het opstellen van het actieplan was de verwachting dat zich gedurende de looptijd van het actieplan een tekort van circa 150.000 leerbanen en stageplaatsen zou voordoen.

4. Langer doorleren. We mogen verwachten dat de inspanningen van partijen in het kader van het School Ex Programma ertoe hebben geleid dat mbo-examenkandidaten zijn aangespoord om hun toekomstwensen kenbaar te maken aan hun eigen mbo-instelling en dat 10.000 extra jongeren ervoor hebben gekozen langer door te leren.

Op de tweede plaats levert het Actieplan 'zachte', kwalitatieve opbrengsten op. Deze opbrengsten zijn niet minder belangrijk dan de kwantitatieve, omdat uit de kwalitatieve opbrengsten spreekt of partijen daadwerkelijk gehoor hebben gegeven aan het appèl van het kabinet in het Actieplan. Van partijen mogen we verwachten dat ze zich hebben ingespannen om de kwantitatieve resultaten mogelijk te maken door voorwaarden te scheppen, uitvoering te geven aan het Actieplan en nieuwe aanpakken te beproeven. Paragraaf 4.3 gaat nader in op de kwalitatieve opbrengsten.

4.2 Kwantitatieve opbrengsten

Deze paragraaf beschrijft de kwantitatieve opbrengsten van het Actieplan. Als eerste komen de ontwikkelingen in de jeugdwerkloosheid aan bod. Vervolgens gaan we in op het aantal jongeren dat zich laat inschrijven als niet-werkende werkzoekende. Daarna behandelen we het aantal plaatsingen en het aantal jongeren dat doorleert.

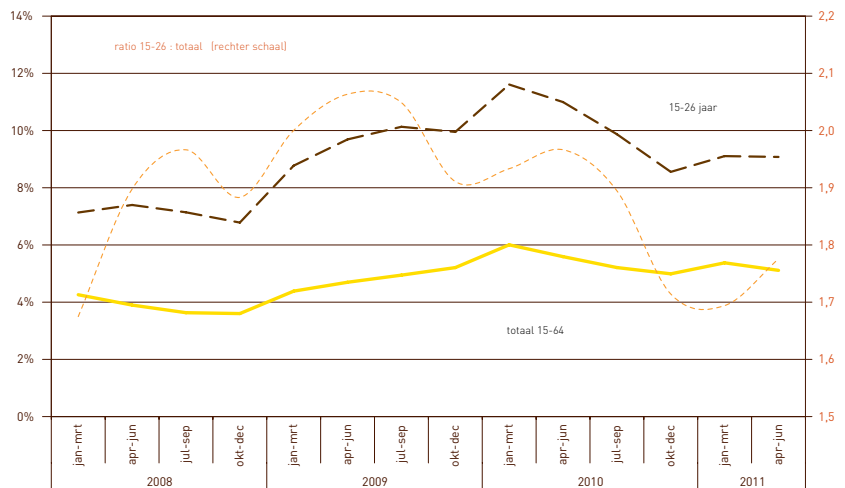
4.2.1 Ontwikkelingen jeugdwerkloosheid

Bijna iedere recessie of economische crisis leidt tot een stijging van de jeugdwerkloosheid. Zo ook de crisis die in het najaar van 2008 begon. Een beperking van de (stijging van de) jeugdwerkloosheid is te beschouwen als de ultieme opbrengst van alle actielijnen van het Actieplan. Dan is immers voorkomen dat veel jongeren zonder werk of opleiding thuis zitten. Een beperkte stijging, of een daling van de jeugdwerkloosheid, is echter niet zondermeer toe te schrijven aan het Actieplan. We weten namelijk niet hoe de jeugdwerkloosheid zich had

ontwikkeld zonder de inzet van maatregelen uit het Actieplan. En het Actieplan is niet de enige interventie gericht op (jeugd)werkloosheid. Deze paragraaf heeft derhalve een beschrijvend en geen verklarend of concluderend karakter.

De volgende figuur toont de ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid en de werkloosheid onder de gehele beroepsbevolking.

Figuur 4.1 – Ontwikkeling jeugdwerkloosheid (15 tot 27) en totale werkloosheid (15 tot 65), 2008 tot en met tweede kwartaal 2011



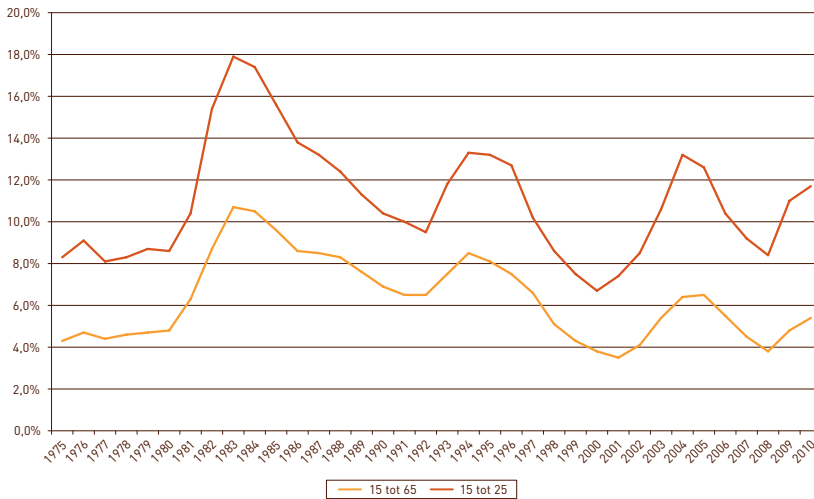
Bron: CBS

In het eerste kwartaal van 2010 bereikte de jeugdwerkloosheid met bijna 12 procent een piek. Daarna is de jeugdwerkloosheid gedaald tot iets meer dan 9 procent in het eerste kwartaal van 2011. De werkloosheid onder de gehele beroepsbevolking is in dezelfde periode lager gebleven en minder sterk gestegen, maar ook minder sterk gedaald. Dat is overigens een normaal verschijnsel. De jeugdwerkloosheid stijgt tijdens een recessie sneller dan de totale werkloosheid, maar neemt ook sneller af. Dat is te zien aan de ratio van de werkloosheid onder jongeren tegenover de werkloosheid onder de totale beroepsbevolking.

In historisch perspectief worden de werkloosheidscijfers duidelijker. De volgende figuur laat de ontwikkeling zien van de jeugdwerkloosheid en de totale werkloosheid van 1976 tot en met 2010. Met 'jeugd' wordt hierbij de leeftijds-

groep tot 25 jaar bedoeld (historische cijfers voor de groep tot 27 jaar publiceert het CBS niet).

Figuur 4.2 – Werkloosheidspercentage naar leeftijd, 1975-2010



Bron: CBS

Duidelijk is te zien dat de jeugdwerkloosheid niet zo sterk is gestegen als tijdens vorige perioden van laagconjunctuur: begin jaren tachtig, medio jaren negentig en de periode 2004-2005. Vooral het verschil met begin jaren tachtig is opvallend. In 1983 liep de werkloosheid onder 15- tot 25-jarigen op tot maar liefst 17,3 procent. We kunnen dus concluderen dat de stijging van de jeugdwerkloosheid tussen 2008-2010 in historisch perspectief **meevalt**.

De cijfers zijn ook in internationaal perspectief te zetten. Het CBS heeft de Nederlandse jeugdwerkloosheid onder 15 tot 25-jarigen vergeleken met de EU-27.

Tabel 4.1 Ontwikkeling jeugdwerkloosheid (15 tot 25 jaar) in internationaal perspectief

	2009				2010				2011
	1e kw.	2e kw.	3e kw.	4e kw.	1e kw.	2e kw.	3e kw.	4e kw.	1e kw.
Nederland	6,7	7,4	8,1	8,6	8,9	8,9	8,7	8,3	7,4
Duitsland	10,9	11,3	11,4	11,3	10,9	10,4	9,8	9,1	8,3
Oostenrijk	9,2	10,3	10,3	9,9	9,4	8,8	9	7,9	9,2
Malta	13,1	14,9	15	14,8	14,3	13	12	12,2	11,4
Denemarken	9,7	11,5	11,2	12,9	13,5	13	14,6	13,9	13,5
Slovenië	12,6	13,1	14,6	14	13,7	16,3	14,1	14,3	13,6
Luxemburg	18,6	17,6	16,2	15,9	16,3	15	15,6	16,8	15,7
Tsjechië	12,9	15,8	17,8	20	19,4	18,9	17,9	17,2	17,5
Verenigd Koninkrijk	17,9	19,2	19,9	19,3	19,8	19,4	18,9	20,1	19,3
Cyprus	10,6	13,2	15,6	16,8	17,7	17,7	17,8	19,2	20,3
Estland	24	25,1	28,9	32,5	39,7	36,6	27,6	25,9	20,4
Finland	18,8	21,3	22,6	22,7	22,4	21,5	20,9	20,7	20,5
Europese Unie (27)	18,6	19,7	20,7	20,9	21,1	21,1	20,8	20,8	20,6
Frankrijk	22,7	23,6	23,4	24	23,9	23,6	23,4	22,2	20,9
België	20,9	21,5	22,5	23,4	23,7	23,2	21,1	21,5	21,2
Roemenië	20,2	20,3	21,4	20,3	21,1	21,7	22,1	23	:
Zweden	22,4	25	26,5	25,8	26,3	25,7	24,8	23,6	23,3
Polen	18,1	19,7	22,1	22,8	23,3	23,6	23,8	24,1	25,1
Hongarije	24,5	26	27,1	28,2	26,9	27,7	26,1	25,6	27,4
Portugal	19,4	20,5	19	21,3	22	22,3	23	21,9	27,4
Bulgarije	13,2	15,6	17,2	19	21,7	22,5	22,9	25,7	28,3
Italië	24,1	24,6	26	26,8	27,2	28,2	27,3	28,3	:
Letland	27,6	29,6	36,3	40,7	39,2	34,2	33,2	31	:
Ierland	20,2	24,3	26,1	27,1	26,6	27	27,8	30,2	31,6
Litouwen	24,5	29,4	32,2	31,3	35,3	36,1	35,2	34,1	:
Slowakije	22,3	25,9	28,4	31,5	33,3	33,5	33,6	34	34,9
Griekenland	24,4	25,1	25,8	27,9	29,9	31,9	33,5	36,1	:
Spanje	34,5	37,1	39,9	39,6	40	41,2	42,3	43	44

Bron: CBS. De Nederlandse definitie van werkloosheid wijkt af van de definitie die internationaal als standaard geldt: die van de International Labour Organisation (ILO). Het eerste verschil is dat in de Nederlandse definitie een drempelwaarde van twaalf uur wordt gehanteerd voor het aantal uren per week dat iemand werkt of wil werken. Het tweede verschil is dat de werkloze beroepsbevolking in Nederland iedereen omvat die binnen drie maanden kan beginnen met werken, terwijl dat in de internationale definitie twee weken is.

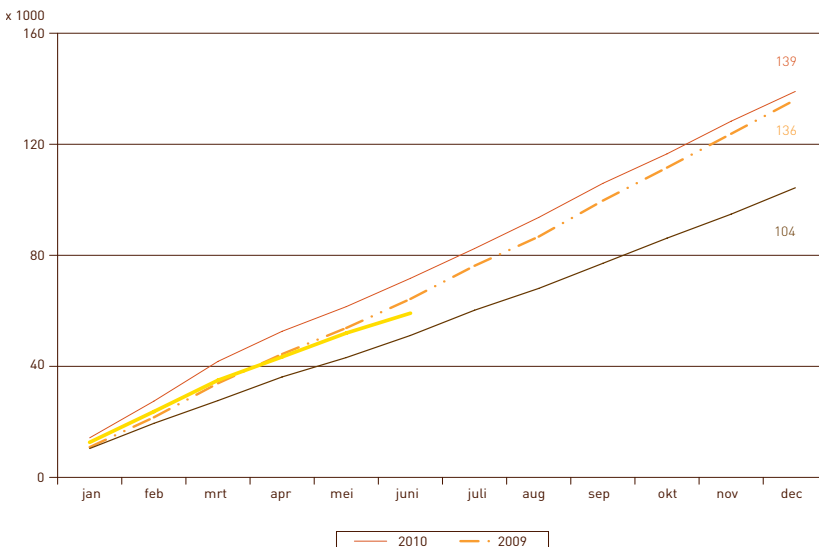
Uit de vergelijking blijkt dat de jeugdwerkloosheid in Nederland tot en met het eerste kwartaal van 2011 het laagst van alle EU-lidstaten is, namelijk 7,4 procent. Het gemiddelde voor de EU27 was op dat moment 20,6 procent.

Uit de verschillende cijfers is te concluderen dat de stijging van de jeugdwerkloosheid relatief beperkt is gebleven. De gigantische stijging van de jeugdwerkloosheid begin jaren tachtig is Nederland nu bespaard gebleven. Zelfs de piek van de jeugdwerkloosheid in de jaren 2004-2005 is niet gehaald. En ook in internationaal perspectief vallen de cijfers mee.

4.2.2 Inschrijvingen als niet-werkende werkzoekenden

Om te voorkomen dat jongeren zonder werk of opleiding thuis zitten, is het van belang dat ze op zoek gaan naar een baan. Bemiddeling door de Werkpleinen kan daarbij nodig zijn. Veel regio's hebben geïnvesteerd in het opsporen en bemiddelen van jongeren. Een stijging van het aantal jongeren dat zich bij een Werkplein laat inschrijven als niet-werkende werkzoekenden (en dus een WWB- of WW-uitkering ontvangt) is daarom een van de indicatoren dat jongeren zijn bereikt. De volgende figuur laat zien hoe het aantal niet-werkende werkzoekenden zich ontwikkelde sinds 2008.

Figuur 4.3 – Inschrijvingen als niet-werkende werkzoekenden (15 tot 27 jaar), 2008 t/m juni 2011



Bron: UWV Werkbedrijf

In de figuur is zichtbaar hoe de instroom van jongeren (15-26 jaar) bij het UWV WERKbedrijf als niet-werkende werkzoekende (NWW) in 2009 sterk is gestegen ten opzichte van 2008 (van 104 naar 136 duizend, ofwel +30 procent). In 2010 nam de instroom nog iets toe, naar 139 duizend. In het eerste halfjaar van 2011 is de instroom ten opzichte van 2008 nog steeds hoger (+16 procent), maar is ten opzichte van 2009 verminderd met 8 procent.

De aanvankelijke toename en latere daling van het aantal niet-werkende werkzoekende jongeren hangt samen met het verloop van de recessie en met de inspanningen om jongeren te registreren en te plaatsen. Het patroon van een stijging en daarna een aanzienlijke daling duidt erop dat jongeren eerst zijn bereikt en daarna een baan hebben gevonden.

4.2.3 Plaatsingen

Verscheidene actielijnen zijn gericht op het plaatsen van jongeren. Het perspectief verschilt per actielijn. De actielijnen 'convenanten met dertig regio's' en het 'Matching-offensief' zijn gericht op zowel vraag- als aanbodzijde en op bemiddeling. In het kader van het Stage- en leerbanenoffensief zorgen de zeventien kenniscentra beroepsopleiding voor dat het aanbod aan stageplaatsen en leerbanen voor mbo-studenten bij erkende leerbedrijven voldoende op peil blijft. Dit betekent zowel zoveel mogelijk behoud van bestaande stageplaatsen en leerbanen als werving van nieuwe stageplaatsen en leerbanen voor opleidingen waar tekorten optreden. Zonder stageplaats of leerbaan kan een mbo-student zijn beroepsopleiding niet starten of afronden.

Kijken we naar de plaatsingen die in het kader van het Stage- en leerbanenoffensief zijn geschied, dan zien we allereerst dat volgens de periodiek verschenen Colo Barometer het aantal leerbedrijven is gestegen tot bijna 223.000 in juni 2011. In de voortgangsrapportage van april 2011 over het Actieplan Jeugdwerkloosheid staat dat de leerwerkbedrijven in totaal meer dan 400.000 leerplaatsen aanbieden. Deze cijfers geven, gecombineerd met de periodieke weergave per branche van de verhouding aanbod en vraag naar stageplaatsen en leerbanen, de indruk dat het aanbod aan stage- of leerwerkplaatsen voldoende op peil is gebleven.

De dertig regio's leveren elk tertaal informatie over het aantal plaatsingen van jongeren op een baan, leerwerkbaan of stage in hun regio. Deze informatie geeft een indicatie van de directe resultaten van het Actieplan. De regio's maken hierbij onderscheid tussen jongeren met en zonder startkwalificatie. Het aantal plaatsingen van jongeren zonder startkwalificatie is een indicatie voor het de resultaten van de actielijn 'Kansen voor kwetsbare jongeren'. Jongeren zonder startkwalificatie en zonder werk beginnen immers met een achterstand op de arbeidsmarkt.

Tabel 4.2 Kwantitatieve resultaten in de regio's (t/m eerste tertaal 2011)

Totaal aantal geplaatste jongeren	Geplaatste jongeren op een baan	Geplaatste jongeren op een leerwerkbaan of stage
170.415	136.408	34.007

Bron: ministerie van SZW, april 2011

Tot en met april 2011 zijn er ruim 170 duizend jongeren geplaatst. De meeste jongeren zijn geplaatst op een baan (ruim 130 duizend), terwijl 34 duizend jongeren op een leerwerkbaan of stage zijn geplaatst. Ongeveer de helft van de geplaatste jongeren had geen startkwalificatie.

4.2.4 Langer doorleren

Het laatste kwantitatieve resultaatgebied van het Actieplan heeft betrekking op het aantal jongeren dat is bereikt met het School Ex Programma en het aantal jongeren dat is gestimuleerd om langer door te leren. Dit resultaatgebied geeft inzicht in de opbrengsten van het School Ex Programma. De focus ligt hierbij op jongeren op het mbo, omdat hun arbeidsmarktpositie tijdens een recessie gemiddeld genomen zwakker is dan die van hbo'ers en studenten op de universiteit. Het School Ex Programma richt zich ook niet op voortijdig schoolverlaters, omdat daarvoor al een sluitende aanpak bestaat.

Van het aantal mbo-examenkandidaten dat is bereikt met het School Ex Programma kan een goede indruk worden verkregen op basis van het aantal studenten dat het registratieformulier heeft ingevuld. Het School Ex Programma diende er namelijk allereerst toe jongeren die op korte termijn hun mbo-opleiding zouden afronden, tijdig te laten kijken naar hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Met vervolgens de bedoeling om die jongeren die nog geen

reëel toekomstbeeld hadden of minder kans maakten op werk, snel te begeleiden naar een vervolgopleiding of over te dragen naar het UWV Werkbedrijf voor bemiddeling naar een baan. Het aantal mbo-examenkandidaten dat hun toekomstwensen heeft laten registreren in 2009 en 2010 – volgens het aantal ingevulde registratieformulieren dat voorzien is van een accountantscontrole omtrent de betrouwbaarheid van de opgave – is respectievelijk 72.403 en 85.000.

Volgens de telling van het aantal op 1 oktober 2009 en 1 oktober 2010 ingeschreven mbo-studenten in de leeftijd van 18 tot 27 jaar is het streefcijfer van 10.000 extra jongeren die langer op school blijven, ruimschoots gehaald.¹ Het aantal op voornoemde data ingeschreven deelnemers in het mbo in de leeftijd 18 tot 27 jaar is afgezet tegen het aantal ingeschreven deelnemers op de peildatum 1 oktober 2008 bij de in het School Ex Programma participerende mbo-instellingen. Op basis van deze gegevens wordt gesteld dat het aantal deelnemers in de leeftijd van 18 tot 27 jaar op 1 oktober 2009 met ca. 12.000 gestegen en op 1 oktober 2010 met ca. 13.500 duizend gestegen.

Vervolgens is de vraag in welke mate deze stijging daadwerkelijk is toe te schrijven aan het School Ex programma moeilijk te beantwoorden. Een indruk hiervan is te verkrijgen op basis van twee studies die door ROA in de eerste helft van 2009 en de eerste helft van 2010 zijn uitgevoerd.² Onderzocht is hoe het mbo-jongeren vergaat een half jaar na diplomering en welke rol het School Ex programma daarbij heeft gespeeld. In 2009 zegt 12% van de jongeren dat zij dankzij de activiteiten die de scholen hebben ondernomen alsnog verder zijn gaan leren. Bij nog eens 3% heeft het tot een verandering van de gekozen vervolgopleiding geleid, en bij eveneens 3% had het een ander effect. In totaal hebben de activiteiten van de scholen dus bijna 1 op de 5 examenkandidaten beïnvloed. In 2010 zijn de cijfers als volgt: 16% zegt dat zij door de activiteiten van de school alsnog verder zijn gaan leren; 3% heeft een andere opleiding gekozen dan zij eerst van plan waren; 5% noteert een ander effect. Het effect van het School Ex programma is in 2010 dus toegenomen.

Hoewel het School Ex programma dus een deel van de jongeren heeft beïnvloed en deze invloed in 2010 sterker was dan in 2009, heeft een deel van de jongeren zich niet laten beïnvloeden door het programma. Reden hiervoor is dat voor een groot deel van de jongeren er geen noodzaak was om hun keuze te overwegen

1 Brief ministerie van OCW, Deelnemersaantallen mbo en resultaten School Ex Programma, 10 februari 2010. Voortgangsrapportage Actieplan Jeugdwerkloosheid voorjaar 2011.

2 ROA, MBO-diploma in tijden van crisis: doorleren of werk zoeken? Maart 2010. ROA, Factsheet MBO-diploma 2010: doorleren of werk zoeken? Februari 2011.

en stond de keuze voor hun toekomstactiviteit al lang vast. Jongeren die al een baan in het vooruitzicht hadden en jongeren die zich al voor een vervolgopleiding aangemeld hadden, zullen zich door de schoolactiviteiten minder hebben laten beïnvloeden. Voor 2009 gold dat 18 procent van de jongeren zich wel hebben laten beïnvloeden door de adviesgesprekken. In 2010 lag dit percentage nog iets hoger: 24 procent van de leerlingen hebben op basis van adviesgesprekken een (andere) keuze gemaakt.

4.3 Kwalitatieve opbrengsten

Uit de gesprekken die in het kader van de evaluatie zijn gevoerd, blijkt dat partijen de belangrijkste opbrengsten van het Actieplan meestal niet definiëren in termen van kwantitatieve effecten, maar in termen van samenwerking, tevredenheid over de uitvoering, enzovoort. Het overheersende beeld is dat de betrokken partijen met tevredenheid terugkijken naar de uitvoering van het Actieplan en tevreden zijn over de opbrengsten. Betrokkenen vinden dat er veel energie en creativiteit in de uitvoering is gestoken en dat er veel is bereikt.

Deze paragraaf gaat dieper in op de kwalitatieve opbrengsten van het Actieplan. Centrale vraag is: welke niet-kwantitatief meetbare zaken zijn – mede door het Actieplan – tot stand gebracht? Een analyse van de onderzoeksrapporten, interviewverslagen en groepsgesprekken in het kader van deze evaluatie leert dat de kwalitatieve opbrengsten van het Actieplan als volgt zijn te clusteren:

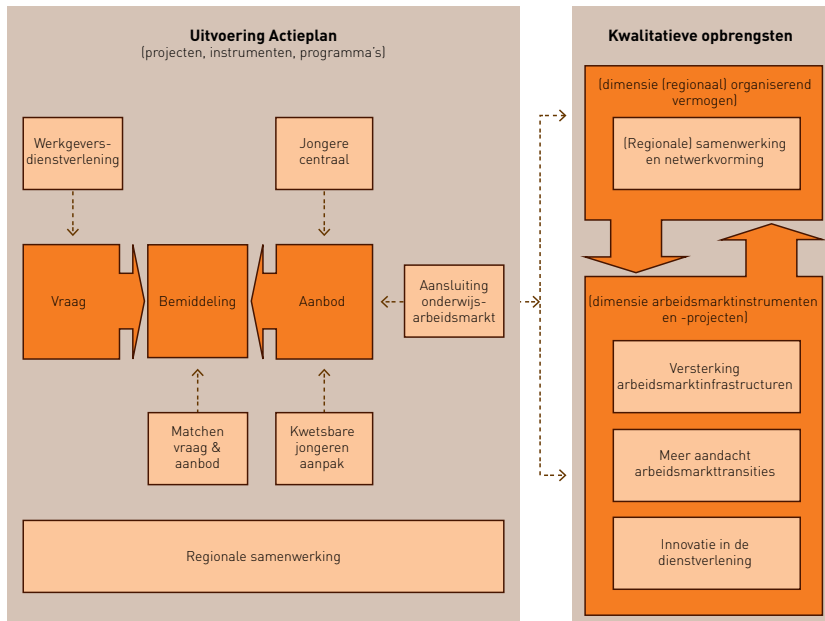
- Toegenomen samenwerking en netwerkvorming
- Versterking van de arbeidsmarktinfrastructuur
- Toegenomen aandacht voor arbeidsmarkttransities
- Innovatie in de dienstverlening

Een bijvangst van het Actieplan dat enigszins los staat van het arbeidsmarktbeleid is inzicht in effectieve sturingsvormen. Het Actieplan Jeugdwerkloosheid fungeerde onbedoeld ook als sociale proeftuin voor een nieuw sturingsmodel, waarbij regio's een zeer grote beleidsvrijheid hebben en de Rijksoverheid op aanzienlijke afstand optrad als regisseur. Meer hierover in paragraaf 4.3.6.

4.3.1 Samenhang kwalitatieve opbrengsten en thema's Estafette

De kwalitatieve opbrengsten van het Actieplan zijn met elkaar verbonden, maar ook verbonden met de zes thema's van de 'Estafette succesvolle aanpakken jeugdwerkloosheid'.³ De onderstaande figuur verbeeldt deze samenhang. Daar- onder volgt een toelichting.

Figuur 4.4 – Samenhang kwalitatieve opbrengsten met thema's Estafette



De 'Estafette succesvolle aanpakken jeugdwerkloosheid' is gericht op werkende elementen bij de uitvoering van het Actieplan Jeugdwerkloosheid. De werkende elementen zijn ondergebracht in zes thema's: regionale samenwerking, werkgeversdienstverlening, aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, matchen van vraag en aanbod, jongere centraal en kwetsbare jongeren. De figuur laat zien dat deze zes thema's inspelen op vraag, aanbod en bemiddeling tussen vraag en aanbod. Regionale samenwerking is hierbij te beschouwen als het fundament waarop gebouwd moet worden.

³ Radar Advies, Estafette succesvolle aanpakken jeugdwerkloosheid. Vind de kardemom (2011).

De kwalitatieve opbrengsten die in deze evaluatie centraal staan, komen voort uit de uitvoering van het Actieplan en zijn verbonden met de zes genoemde the-

ma's. Samenwerking is verbonden met meer 'regionale samenwerking en netwerkvorming' en 'sterkere arbeidsmarkt-infrastructuren'. Werkgeversdienstverlening, aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt, matchen van vraag en aanbod, jongere centraal en kwetsbare jongeren zijn verbonden met 'meer aandacht voor arbeidsmarkttransities'. Inzet op deze zes thema's heeft geleid tot innovatieve aanpakken en instrumenten in de dienstverlening aan jongeren.

De kwalitatieve opbrengsten hebben betrekking op twee dimensies. De eerste dimensie is het (regionaal) organiserend vermogen. De tweede is de dimensie van arbeidsmarktinstrumenten en -projecten. Ook deze twee dimensies zijn sterk met elkaar verbonden. Toegenomen samenwerking en netwerkvorming kunnen leiden tot versterking van de arbeidsmarktinfrastructuur en innovatie in de dienstverlening. Andersom kan ook een toegenomen aandacht voor arbeidsmarkttransities leiden tot meer samenwerking en netwerkvorming.

4.3.2 Samenwerking en netwerkvorming

Alle betrokkenen die in het kader van de evaluatie zijn gesproken, zijn het erover eens dat de samenwerking tussen partijen is toegenomen en dat dit één van de belangrijkste opbrengsten van het Actieplan is. Dat komt doordat het Actieplan een beroep doet op alle partijen die zich bezighouden met jongeren, leren en werken, zowel op landelijk als op regionaal niveau. Op landelijk niveau zijn meerdere departementen betrokken, maar ook uitvoerende organisaties en belangenorganisaties zoals sociale partners, de VNG, UWV Werkbedrijf, Colo, de MBO Raad, et cetera. Op regionaal niveau zijn de belangrijkste spelers op de arbeidsmarkt betrokken, zoals gemeenten, UWV, werkgevers, mbo-instellingen, de Kamers van Koophandel, kenniscentra, et cetera.

Het Actieplan betreft echter niet alleen verschillende partijen, maar maakt het ook **noodzakelijk** dat partijen die vroeger niet of in beperkte mate samenwerkten, nu wel moeten samenwerken. Partijen die zich vroeger voornamelijk bezighielden met bijvoorbeeld de aanbodzijde, zoals gemeenten en mbo-instellingen, zijn door het Actieplan aangemoedigd om samen te werken met partijen die zich bezighouden met de vraagzijde en bemiddeling tussen vraag en aanbod, zoals werkgevers, gemeenten, Colo en UWV Werkbedrijf.

Tussen sommige partijen heeft de samenwerking bovendien een meer structureel karakter gekregen en kun je spreken over netwerkvorming. Kenmerkend voor deze netwerken is dat verschillende partijen vanuit gedeelde belangen en een gedeeld verantwoordelijkheidsgevoel werken aan oplossingen voor arbeidsmarktuitdagingen.

Op landelijk niveau zijn de volgende voorbeelden door de gesprekspartners aangedragen:

- Op landelijk (en regionaal) niveau is er sprake van intensieve samenwerking en netwerkvorming tussen UWV Werkbedrijf, de MBO Raad en mbo-instellingen. Vooral het School Ex programma heeft hieraan bijgedragen.
- Landelijke partijen vinden dat de interdepartementale samenwerking rond jongeren is verbeterd. Op dit vlak is er een ambtelijk netwerk ontstaan.
- Colo en UWV Werkbedrijf werken op landelijk niveau samen om regionale arbeidsmarktinformatie uit te wisselen en beschikbaar te stellen en te agenderen als input voor regionale marktwerkingplannen en concrete regionale/sectorale projecten.
- Op landelijk niveau is er een meer structureel overleg op gang gekomen tussen VNG, UWV en sectoren, gericht op het versterken van de verbinding tussen sectorale en regionale initiatieven.

Ook op regionaal niveau zien de gesprekspartners dat er meer wordt samengewerkt en dat er netwerken ontstaan. Vooral de regionale actieplannen zorgden ervoor dat partijen met elkaar om tafel moesten. Regionale samenwerking speelt op verschillende niveaus: binnen en tussen de domeinen van overheid, onderwijs en ondernemers, tussen de verschillende gemeenten binnen een regio, tussen verschillende aangrenzende of overkoepelende regio's (bijvoorbeeld: gemeenten die binnen de ene indeling wel samen in één regio zitten, maar in de andere indeling niet) en binnen de verschillende sectoren (zoals: techniek, bouw, zorg).⁴

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 (mbo-instellingen) vaker naar de werkgevers toe, waarbij ze niet alleen stageplaatsen maar ook vacatures proberen te werven.⁵ 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

4 Radar Advies, Estafette succesvolle aanpakken jeugdwerkloosheid. Vind de kademom (2011).

5 Research voor Beleid, Kwalitatieve scan actieplannen jeugdwerkloosheid, Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW, 27 september 2010.

door de praktische kennis van de sectorale en regionale arbeidsmarkt. Een andere partij die relatief nieuw is, is jeugdzorg, waarmee bijvoorbeeld de regio Haaglanden succesvol samenwerkt.

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.

4.3.3 Arbeidsmarktinfrastructuur

Een andere belangrijke opbrengst van het Actieplan Jeugdwerkloosheid is een versterking van de arbeidsmarktinfrastructuur. Hiermee bedoelen we dat regio's in sterkere mate zijn gaan fungeren als een vehikel voor arbeidsmarktbeleid en dat er in dit verband nuttige structuren zijn ontstaan voor informatie-uitwisseling, dienstverlening aan jongeren en regionale samenwerking. Daarnaast zijn er op landelijk niveau infrastructuren ontwikkeld.

Om te beginnen met de regio's, is te zien dat het Actieplan het regionaal organiserend vermogen heeft 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. In het kader van regionale samenwerking hebben partijen de dienstverlening aan jongeren op Werkpleinen verbeterd en vaak is een gezamenlijke monitoring op resultaten ontstaan. De tertale verantwoording van de resultaten heeft sommige regio's ertoe aangezet om een gedegen verantwoording op Burgerservice-nummer-niveau te ontwikkelen. Versterking van de arbeidsmarktinfrastructuur betekent volgens veel partijen ook dat je de sterktes en zwaktes van elkaar leert kennen, bijvoorbeeld van de (on)mogelijkheden van datasystemen.

Voorbeeld regionale arbeidsmarktinfrastructuur: Twente

Voorbeeld regionale arbeidsmarktinfrastructuur: Twente

- In de regio Twente is de regionale samenwerking (op de arbeidsmarkt) al enkele jaren sterk ontwikkeld. Hiervoor is de organisatie 'Regio Twente' opgericht, die meer dan 500 medewerkers in dienst heeft en fungeert als professionele projectorganisatie voor met name de 14 Twentse gemeenten binnen de regio.
- Als onderdeel van Regio Twente is het Platform Onderwijs, Werk en Inkomens (POWI) vorm gegeven, dit platform is de opvolger van het RPA.
- Het POWI is de ontmoetingsplaats voor bedrijfsleven, onderwijsinstellingen, gemeenten, UWV Werkbedrijf en COLO. Het organiseert bijeenkomsten en verbindt partijen met een mogelijk complementair belang.
- Bestuurlijk wordt het platform POWI voorgezeten door de wethouder van de gemeente Enschede. Alle partijen verlenen uitvoeringsondersteuning.
- Regio Twente ondersteunt het netwerk door informatie, kennis en contacten beschikbaar te stellen aan de partners.

Bron: Estafette succesvolle aanpakken jeugdwerkloosheid!

Landelijke samenwerking in de actielijnen Matchingsoffensief, het School Ex programma en het Stage- en leerbanenoffensief heeft geleid tot veel meer informatie-uitwisseling op regionaal niveau. UWV, Colo en de MBO Raad constateren dat bemiddelaars op Werkpleinen meer en betrouwbaardere informatie hebben gekregen over de vraagzijde. Op werk.nl is meer en betere informatie te vinden over jongeren. Ook is meer compacte arbeidsmarktinformatie bij Colo beschikbaar, bijvoorbeeld in de vorm van flyers over de arbeidsmarktkansen van jongeren per sector/branche. In de regio Rijnmond wordt de Colo barometer (het overzicht van de situatie op de stageplaatsen- en leerbanenmarkt) bijvoorbeeld gebruikt om de instroom in mbo-instellingen te stroomlijnen. Eerder al genoemd is de regionale basisset van Colo en UWV over vraag en aanbod op de regionale arbeidsmarkt, waarover veel partijen zeer enthousiast zijn. Een ander voorbeeld is het NextStep programma dat Zadkine gebruikt (zie kader in hoofdstuk 3).

In het kader van het Stage en leerbanenoffensief hebben de kenniscentra regionaal met de partijen ingezet op het scherp krijgen van de daadwerkelijke tekorten aan leerbanen voor inzetbare MBO leerlingen. Concreet zijn er per regio werkafspraken gemaakt over het registreren van gegevens van de jongeren die een leerbaan zochten. Deze leerbaanvragen zijn vervolgens in behandeling genomen door de kenniscentra in de regio met beoogd resultaat een directe plaatsing of een leerbaanvacature(s).

Daarnaast is een belangrijk resultaat dat in veel regio's gedurende het actieplan duurzaam vorm is gegeven aan de preventie van tekorten, door eerdere en ontdubbelde registratie en het gezamenlijk vooruit kijken naar beoogd vraag en aanbod van leerwerkbanen op regionaal niveau. Belangrijk instrument in deze waren de regionale basiscijfers. Door de gezamenlijke agendering van Colo en UWV zijn deze in bijna alle regio's basis geweest voor de ontplooide activiteiten. De doorvertaling werd sectoraal/regionaal gemaakt en leidde tot concrete projecten per kans of knelpuntsector op regionaal niveau. Daarnaast heeft een aantal regio's deze ook ingezet om aankomend MBO-leerlingen en hun ouders te informeren over kansrijke MBO-beroepen in de regio.

Uit de evaluatie van de Wet Investeren in Jongeren (WIJ) blijkt dat veel gemeenten ten behoeve van de uitvoering van de WIJ gebruikmaken van regionale projecten die met het budget van het Actieplan Jeugdwerkloosheid zijn ontwikkeld.⁶ Zo worden projecten om extra leerwerk- en stageplekken te creëren ook ingezet om voortijdig schoolverlaters die zich voor de WIJ bij de gemeente hebben gemeld, terug naar school te begeleiden. Naast inzetten op extra leerwerk- en stageplekken worden middelen uit het Actieplan in nogal wat gemeenten ingezet voor projecten die in het werkleeraanbod ingezet kunnen worden, bijvoorbeeld een work first project waarin ook training en (sollicitatie-)begeleiding zit opgenomen.

4.3.4 Aandacht voor arbeidsmarkttransities

Jeugdwerkloosheid is een arbeidsmarktzaakstuk dat te maken heeft met arbeidsmarkttransities. Het concept van de transitionele arbeidsmarkt houdt in dat de grenzen tussen de arbeidsmarkt en andere sociale domeinen (onderwijs, welzijn, huishouden, enz.) vervagen en meer open moeten worden om transities tussen productieve arbeid en productieve niet-marktactiviteiten mogelijk te ma-

⁶ CentERdata, Evaluatie Wet investering in jongeren (2011).

ken.⁷ Veel voorkomende transitieën voor jongeren zijn:

- Van onderwijs naar baan. Hier speelt de problematiek van de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, het voorkomen van voortijdige schooluitval, maar ook het creëren van leerbaan- en werkplekken, enzovoort.
- Van werkloosheid naar baan. Centraal hierin staan bemiddeling en reïntegratie van jongeren. Cruciaal is het vinden van aansluiting bij de vraag van werkgevers.
- Van zorg naar baan. Dit is het domein van jeugdzorg, schuldhulpverlening en dergelijke, kortom, het wegwerken van specifieke belemmeringen.

Kenmerkend voor de problematiek van jeugdwerkloosheid is dat geen van de arbeidsmarktpartijen – gemeenten, UWV, mbo-instellingen, kenniscentra/Colo – **alleen** kan zorgen voor soepele arbeidsmarkttransities tussen de domeinen. Partijen zullen hun inspanningen dus moeten coördineren. Eén van de opbrengsten van het Actieplan is dat het belang van soepele arbeidsmarkttransities sterker op het netvlies van partijen is gaan staan en dat partijen ook daarnaar zijn gaan handelen.

De aandacht voor arbeidsmarkttransities komt tot uiting in de ontwikkeling van instrumenten gericht op de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt en in het inspelen op de wensen van vraag en aanbod bij de bemiddeling (matchen vraag en aanbod).

Concreet zijn in de onderzoeksrapporten over het Actieplan en tijdens de gesprekken met partijen de volgende zaken genoemd:

- De focus op arbeidsmarkttransities heeft er in algemene zin toe geleid dat preventie belangrijker is geworden. Partijen handelen nu vaak al voordat een jongere zich als werkzoekende meldt of voordat een jongere zonder baan de opleiding verlaat.
- Door begeleiding en voorlichting is de beroepsoriëntatie en studiekeuze van jongeren verbeterd. Ook zijn scholen zich bewuster geworden van het 'alumni-beleid'. 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.

7 A.J.E. Edzes, *Werk en bijstand. Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten*. Proefschrift, 2010.

- Alle netwerkpartners zetten zich er voor in de jongere vast te houden tot dat 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.
- Het arbeidsmarktperspectief speelt een grotere rol in het beroepsonderwijs. Zo worden werkgevers actief ingezet en betrokken bij de inrichting en uitvoering van het onderwijs en investeren scholen in praktijkgericht onderwijs waarbij jongeren zo vroeg mogelijk kennismaken met het beroep door praktijkonderwijs, bedrijfsbezoeken en stages. Een ander voorbeeld op dit vlak is de inzet van een leermeester/praktijkopleider op de werkvloer die zijn vakbekwaamheid wil overdragen op jongeren (zie kader). Hierbij is een belangrijke rol weggelegd voor **beroepeninbeeld.nl**, een webpagina van Colo waarop alle beroepenfilms te zien zijn en jongeren zelf een kwalificatiescan kunnen uitvoeren om zicht te krijgen op voor hen geschikte beroepen. Deze gegevens zijn regionaal en landelijk ook beschikbaar door middel van koppelingen en verwijzingen zoals op werk.nl en [MBOstad](http://MBOstad.nl).

Voorbeeld aandacht arbeidsmarkttransities: Lenteveld, Nijmegen

De bouw van een uitkijktoren (de Lentmark) gebeurt door jongeren en een leermeester in samenwerking met een aannemersbedrijf. Jongeren die een carrière in de bouw ambiëren worden met behoud van hun uitkering ingezet bij de bouw. Zij worden aangemeld vanuit het UWV WERKbedrijf. Op de bouwplaats leren de jongeren het vak van een leermeester. Verschillende jongeren zijn uitgestroomd. Een van die jongeren geeft aan dat hij zonder deze werkervaring nooit was aangenomen bij zijn nieuwe baan, aangezien die baan ervaring en kennis van de werkvloer vergt (en in de studie komt dat maar mondjesmaat aan de orde).

Een specifieke opbrengst in het kader van de aandacht voor arbeidsmarkttransities, is een betere werkgeversdienstverlening. In de meeste regio's is er uitgebreid aandacht voor 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.

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 van 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. Door de samenwerking in de regio hebben UWV en ROC naast de kenniscentra zich ook meer gericht op het werven van leerwerkbanen bij werkgevers en nemen zij daarbij net als de loopbaanadviseurs van kenniscentra vaak de rol van HRM adviseur op zich. Op die manier zijn er voor de werkgever extra voordelen te behalen.

Het meest genoemde kwalitatieve resultaat van de activiteiten op het gebied van werkgeversbenadering, betreft de grotere betrokkenheid van werkgevers. 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.

4.3.5 Innovatie

Het Actieplan liet de regio's vrij in de besteding van de middelen; er waren geen voorschriften voor de in te zetten instrumenten. Hierdoor ontstond er ruimte om te experimenteren met innovatieve methoden. Soms bestaat innovatie uit de ontwikkeling van een nieuw project, soms uit het slim en efficiënt inzetten en verbinden van bestaande instrumenten en initiatieven. Alle gesprekspartners zeggen dat de ruimte om te innoveren rechtstreeks is te herleiden tot de ruimte en middelen die het Actieplan bood. Hiermee kon bijvoorbeeld vaak extra menskracht ingezet worden.

Een concreet voorbeeld van een innovatieve aanpak, is het 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.

Een innovatieve methode om jongeren te bereiken, is de aanpak 'voor en door jongeren' 2GetThere. Deze methode heeft een vorm waarin de jongere kan ervaren waar hij goed in is. De jongere wordt ingezet als professional, namelijk als 'jongerencoach'. Jongeren ervaren hierdoor dat zij iets voor een ander kunnen betekenen. Binnen deze aanpak worden zowel jongerencoach als jongeren aangesproken op hun eigen inzet en kwaliteiten. Bovendien komen jongeren hierdoor (beter) in beeld doordat zij zelf andere jongeren benaderen en motiveren om weer actief te worden.

Veel regio's hebben ook innovatieve methoden ingezet om 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.

4.3.6 Effectieve sturing

De ervaring met het Actieplan heeft geleerd dat nieuwe vormen van sturing effectiever lijken te zijn dan klassieke sturing via wet- en regelgeving. Trefwoorden hierbij zijn: werken op basis van partnerschap, eigen verantwoordelijkheid, visieoverdracht, vertrouwen en ruimte en een gedeelde ambitie. Veel partijen noemen dit inzicht een belangrijke positieve opbrengst van het Actieplan. Meer informatie hierover staat in het volgende hoofdstuk.

4.4 Deelconclusie

De opbrengsten van het Actieplan laten zien dat partijen over het algemeen gehoor hebben gegeven aan het appèl van het kabinet om de ambitie waar te maken. Op landelijk en op regionaal niveau zijn partijen veel meer gaan samenwerken, wat heeft geresulteerd in nuttige arbeidsmarktstructuren voor informatie-uitwisseling, dienstverlening aan jongeren en regionale samenwerking. Ook zijn partijen meer gaan handelen in het belang van soepele arbeidsmarkttransities. Dit betekent dat de verschillende dimensies van de arbeidsmarkt – vraag en aanbod, onderwijs en werkgevers, bemiddeling en re-integratie – beter op elkaar aansluiten. Binnen het kader van het Actieplan zijn bovendien veel innovatieve methoden ontwikkeld. Het overheersende beeld is dat partijen met tevredenheid terugkijken naar de uitvoering en tevreden zijn over de opbrengsten.

Om redenen die eerder zijn genoemd, is niet mogelijk om deze opbrengsten kwantitatief te verbinden aan de ontwikkeling van de jeugdwerkloosheid. In ieder geval is te zien dat de stijging van de jeugdwerkloosheid, zowel in historisch als in Europees perspectief, gedurende de uitvoering van het Actieplan ondanks de crisis beperkt is gebleven. Ook hebben de regio's samen ruim 170 duizend jongeren geplaatst, waarvan ongeveer de helft ('kwetsbare') jongeren zonder startkwalificatie. Volgens cijfers van Colo hebben de acties die de 17 samenwerkende kenniscentra beroepsonderwijs bedrijfsleven hebben ondernomen in het kader van het Stage- en leerbanenoffensief ertoe bijgedragen dat het bij aanvang van de crisis verwachte tekort aan 150.000 leerplaatsen zich niet heeft voorgedaan. Uit de leerlingtelling van 1 oktober 2009 en 1 oktober 2010 volgt dat in de twee jaar dat het School Ex Programma is uitgevoerd, jaarlijks meer dan 10.000 extra jongeren ervoor hebben gekozen om door te leren.



5 Werkzame mechanismen

In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar de werkzame mechanismen van het Actieplan. Eerst staan we stil bij de vraag wat er onder werkzame mechanismen wordt verstaan (paragraaf 5.1). In de paragrafen daarna onderscheiden we vier mechanismen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 5.6).

5.1 Wat we onder werkzame mechanismen verstaan

Het begrip werkzame mechanismen wordt vooral gebruikt door de school van realistische evaluaties. Een werkzaam mechanisme is een onderliggend (en dus onzichtbaar) causaal mechanisme dat bepaalde uitkomsten genereert binnen een bepaalde context.

Bij de evaluatie van het Actieplan Jeugdwerkloosheid zijn we op zoek naar werkzame mechanismen die samenhangen met de keuzes die gemaakt zijn in het Actieplan, en naar werkzame mechanismen die voortkomen uit de wijze waarop het Actieplan is uitgevoerd. Omdat het Actieplan een landelijk plan is waarover landelijke verantwoording wordt afgelegd, zoeken we vooral naar werkzame mechanismen op **landelijk** niveau. De 'Estafette succesvolle aanpakken jeugdwerkloosheid', die (bijna) gelijktijdig met deze evaluatie verschijnt, is gericht op de regionale projecten bij de aanpak van jeugdwerkloosheid en beschrijft dan ook werkzame mechanismen op regionaal- en projectniveau.

Bij de analyse van werkzame mechanismen op landelijk niveau hebben we gezocht naar mechanismen die bijdragen aan de **kwantitatieve** opbrengsten van het Actieplan. In het vorige hoofdstuk zagen we dat partijen enthousiast de aanpak van jeugdwerkloosheid ter hand hebben genomen, wat heeft geresulteerd in toegenomen samenwerking en netwerkvorming, versterking van de arbeidsmarktinfrastructuur, meer aandacht voor arbeidsmarkttransities en innovatie

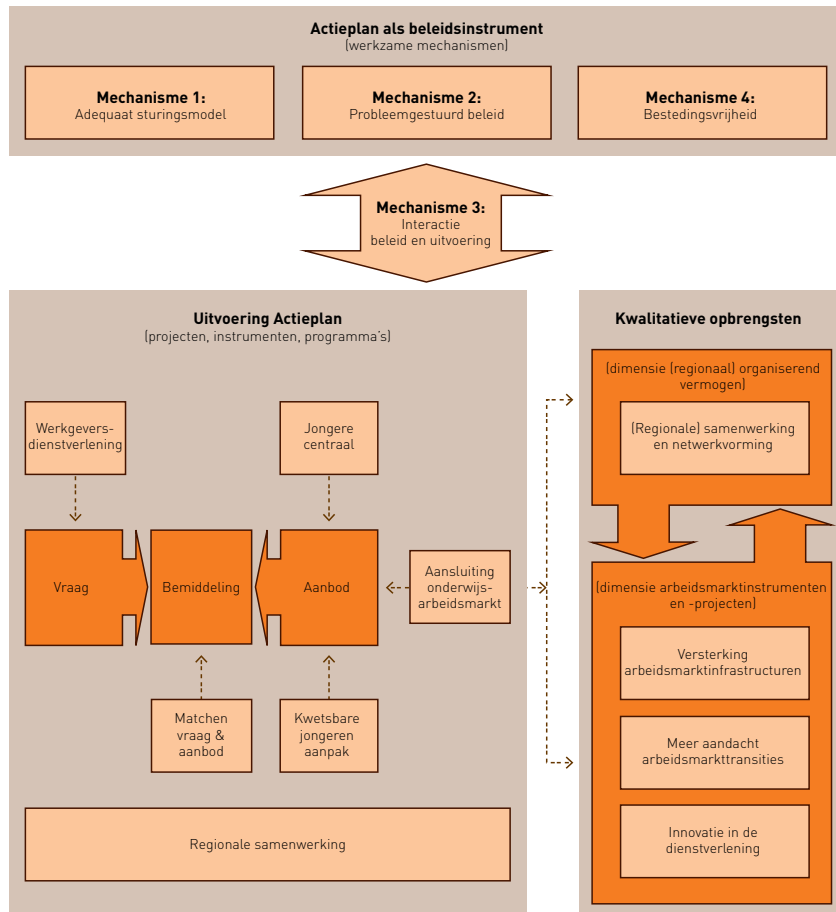
in de dienstverlening. Hier gaan we op zoek naar mechanismen die dit soort opbrengsten verklaren.

Een overkoepelende analyse van de onderzoeksrapporten, interviewverslagen en groepsgesprekken in het kader van deze evaluatie levert vier werkzame mechanismen op:

1. Een adequaat sturingsmodel, waarbij interactieve beleidsvorming samengaat met prestatieprikkels op regionaal niveau.
2. Probleemgestuurd beleid, waarbij de oplossing van een urgent maatschappelijk probleem centraal staat.
3. Interactie tussen beleid en uitvoering, waardoor de uitvoeringspraktijk meer centraal staat dan bij regulier beleid.
4. Bestedingsvrijheid voor regio's (gemeenten) bij de inzet van middelen.

Figuur 5.1 geeft weer hoe deze vier mechanismen zich verhouden tot de uitvoering van het Actieplan (en de zes thema's van de Estafette) en de kwalitatieve opbrengsten.

Figuur 5.1 – Werkzame mechanismen Actieplan Jeugdwerkloosheid in relatie tot de uitvoering van het Actieplan en de kwalitatieve opbrengsten



Waar de Estafette werkende elementen benoemt bij de uitvoering van arbeidsmarktprojecten, -instrumenten en -programma's (zie de zes thema's in het blok uitvoering), gaat deze evaluatie veel meer in op werkzame mechanismen die samenhangen met het Actieplan als landelijk beleidsinstrument. Dat is verbeeld door de werkzame mechanismen boven de uitvoering en tussen beleid en uitvoering te plaatsen. De werkzame mechanismen hebben invloed gehad op de uitvoering van het Actieplan en geleid tot kwalitatieve opbrengsten, daarom bevat figuur 5.1 ook een blok kwalitatieve opbrengsten.

Op de volgende pagina lichten we de werkzame mechanismen nader toe.

5.2 Mechanisme 1: Een adequaat sturingsmodel

Veel van de kwalitatieve opbrengsten zijn rechtstreeks te herleiden tot de keuzes die in het Actieplan zijn gemaakt over de wijze van aansturing. Voordat wij betogen hoe en waarom het gekozen sturingsmodel dit heeft kunnen bewerkstelligen, vatten we eerst de bestuurskundige inzichten over sturingsmodellen kort samen.

5.2.1 Theorie

Uit de literatuur rond bestuursverhoudingen blijkt dat de effectiviteit van een sturingsmodel afhankelijk is van de context waarin het wordt toegepast.¹ Cruciale contextvariabelen zijn de complexiteit van het beleidsprobleem enerzijds en de belangenverhouding tussen de betrokken actoren anderzijds. De onderstaande figuur geeft weer wat het meest effectieve sturingsmodel is, gegeven de beide aspecten.

Figuur 5.2 – Contextvariabelen en sturing

		Belangenheterogeniteit	
		laag	hoog
Probleemcomplexiteit	laag	Bureaucratie Sturing via regels	Managerisme Sturing via prestatieprikkels
	hoog	Professionalisme Sturing via objectieve standaardisering	Hybride sturingsvormen Combinatie van de drie sturingsvormen

Bron: Bosselaar et al., *Werk de WWB?*

De figuur laat zien dat als de belangen van de centrale en de uitvoerende actor in een beleidsveld goed overeenkomen (lage belangenheterogeniteit) en de probleemcomplexiteit beperkt is, de sturing door een centrale actor kan plaatsvinden. De centrale actor kan regels stellen waaraan de uitvoerende actor moet voldoen. Dit kan als een bureaucratische verhouding worden omschreven.

¹ Paragraaf ontleend aan: Hans Bosselaar, Duco Bannink, Carla van Deursen en Willem Trommel, *Werk de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*, december 2007. Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW.

Als de belangenheterogeniteit groot is, moet de uitvoerder worden geprikkeld om in overeenstemming met de bedoelingen van de centrale actor te handelen. Dit kan worden gedaan door als centrale actor voor de uitvoerende instantie een prestatie te definiëren en aan het behalen ervan een beloning te verbinden. Sturing via een dergelijke prikkel vereist een beperkte probleemcomplexiteit, omdat anders niet duidelijk is wanneer de beoogde prestatie is behaald en de beloning kan worden verkregen.

Bij een hoge probleemcomplexiteit is de centrale actor niet in staat regels te stellen, omdat elke casus in de uitvoering een eigen benadering nodig heeft. Als de probleemcomplexiteit gepaard gaat met een gedeelde doelstelling van de centrale actor en de uitvoerder, is een prestatieprikkel geen voor de hand liggende vorm van sturing. In deze gevallen staat de bereiking van het (gedeelde) doel immers voorop. Sturing gebeurt daarom uiteindelijk op basis van het vertrouwen van de centrale actor in de erkende en bewezen kennis en werkwijze van de uitvoerenden, de professionals.

Als zowel de probleemcomplexiteit als de belangenheterogeniteit hoog zijn, liggen hybride sturingsvormen voor de hand. Eén van de concepten uit de bestuurskunde die hier aan raakt, is 'interactieve beleidsvorming'. Sturing richt zich dan op de structurering en procedurering van de relaties en de communicatie tussen organisaties in een beleidssector.² Dit vanuit de veronderstelling dat partijen tot elkaar veroordeeld zijn bij de aanpak van complexe maatschappelijke problemen, bijvoorbeeld ten aanzien van leefbaarheid en veiligheid. Sturing richt zich dan op het creëren van een bepaalde, gemeenschappelijke beleidspraktijk.

² Bekkers, V.J.J.M., 'Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities', in: Bekkers, V.J.J.M., A.J. Bogaart, J.A.A. van Huijgevoort, M.T. Maas, N. Schuilwerpe en J.L.M. Zaat (red.), *Handboek sturing in de sociale sector*, Elsevier, Den Haag, 2002 (losbladig handboek), pp. A-2-1-1 - A-2-1-26.

5.2.2 Werking sturingsmodel in de praktijk

Het Actieplan Jeugdwerkloosheid doet een beroep op alle relevante arbeidsmarktpartijen: 'Het kabinet wil met dit actieplan Jeugdwerkloosheid mogelijkheden bieden om met alle partijen samen (...) kansen voor jongeren op werk toch overeind te houden. Alle partijen zijn hiervoor hard nodig.' De aansturing vindt plaats onder leiding van de staatssecretaris van SZW, maar wordt gecoördineerd door meerdere departementen en andere partijen, zoals UWV, gemeenten, onderwijs en sociale partners.

Typend voor het Actieplan Jeugdwerkloosheid is verder een beperkte hoeveelheid regels en kwantitatieve afspraken. Er is op landelijk niveau geen overkoepelende kwantitatieve doelstelling geformuleerd, maar een ambitie. Gemeenten en – als nieuwe entiteit – arbeidsmarktregio's zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van het Actieplan en hebben daarbij volledige bestedingsvrijheid van middelen. Op regionaal niveau zijn er echter aanvullende prestatieafspraken gemaakt in de convenanten met de dertig regio's. Bovendien is de hoogte van de bedragen voor de regio's mede afhankelijk gemaakt van de behaalde resultaten.

Als we nu de kenmerken van het Actieplan vergelijken met de figuur met sturingsmodellen, valt te concluderen dat er sprake is van hybride sturing. Enerzijds zien we trekken van interactieve beleidsvorming, waarbij de Rijksoverheid in gezamenlijk overleg met andere belanghebbenden een verbond probeert te sluiten om een gewenste beleidsuitkomst te realiseren, op basis van wederzijds respect voor ieders identiteit. Anderzijds zien we dat er ook prestatieprikkels zijn geïntroduceerd om actoren op lager niveau te prikkelen, en dat regio's hun prestaties moeten verantwoorden.

Interactieve beleidsvorming was bij de uitvoering van het Actieplan een belangrijk werkzaam mechanisme. Jeugdwerkloosheid is een complex probleem dat niet alleen door de Rijksoverheid of één van de andere spelers op de regionale arbeidsmarkt is op te lossen. Samenwerking is nodig tussen partijen die invloed uitoefenen op de vraagzijde, aanbodzijde, op de match tussen vraag en aanbod en op achterliggende problematiek zoals jeugdzorg. Het Actieplan spreekt alle partijen aan op hun eigen expertise en op de wederzijdse afhankelijkheid bij het oplossen van het probleem. Dit heeft geleid tot veel enthousiasme in de uitvoering.

Interactieve beleidsvorming werkt ook omdat er sprake is van een hoge belangenheterogeniteit. Daarom spreekt de Rijksoverheid partijen nadrukkelijk aan op gedeelde belangen: 'Al deze partijen hebben belang bij een versterking en verbinding van de huidige uitvoeringsstructuren voor de arbeidsmarkt, het onderwijs en de jeugdzorg', staat in het Actieplan te lezen. Ook uit de ambitie spreekt een gezamenlijk belang. Dat dit in de praktijk ook zo heeft gewerkt, blijkt uit de reactie van één 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 tachtig'.³

3 Research voor Beleid, Kwalitatieve scan actieplannen jeugdwerkloosheid, Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW, 27 september 2010.

Tegelijkertijd zijn er, naar aanleiding van wensen geuit door de Tweede Kamer, prestatieafspraken gemaakt met de regio's. Hieruit spreekt enige tweeslachtigheid. Er ontstaat spanning tussen de faciliterende rol van de Rijksoverheid (in de vorm van financiering en interactieve beleidsvorming) en de dwingende rol (in de vorm van prikkels en monitoring). Uit de sturing door prestatieprikkels spreekt ook een zekere twijfel aan het zelfsturend vermogen van regio's om de ambitie waar te maken. Ofwel, beschikken regio's over noodzakelijke capaciteiten, zoals realiteitszin, betrokkenheid, medezeggenschap en beslisvaardigheid, die nodig zijn om het eigen handelen zelf te sturen zonder interventies of dwang van buitenaf?

Box: Discrepantie sturingsmodel

Voor de uitvoering van het Actieplan Jeugdwerkloosheid is – wat je zou kunnen noemen – interactieve beleidsvorming ingezet, waarbij de Rijksoverheid in gezamenlijk overleg met andere stakeholders een verbond probeert te sluiten, op basis van wederzijds respect voor ieders identiteit. Interactieve beleidsvorming is een vorm van horizontale samenwerking en verhoudt zich daarom slecht tot het opnemen van prestatieprikkels in de regionale convenanten, omdat regio's daarbij op verticale wijze 'aange-stuurd' worden.

De vraag is nu of de prestatieprikkels ook een werkzaam mechanisme waren. Vanuit de theorie gezien niet. Het plaatsen van jongeren op een baan is voor een deel afhankelijk van factoren die buiten de macht van de regio liggen (zoals de conjunctuur), de probleemcomplexiteit is dus hoog. Het introduceren van prestatieprikkels kan dan averechts werken, omdat regio's weinig invloed kunnen uitoefenen op het probleem. De gesprekken met betrokkenen in het veld bevestigen dit voor een deel. Sommige regio's zeggen dat zij toch wel wat sturing vanuit de rijksoverheid hebben ervaren, met name omdat de regionale actieplannen op volledigheid werden getoetst bij het ministerie van SZW en omdat ze de resultaten moesten verantwoorden.

Vanuit de praktijk gezien zijn er argumenten om wel prestatieprikkels te introduceren. De ambitie was hoog, de doorlooptijd kort, de financiële middelen aanzienlijk en de regio's een nieuwe beleidsentiteit. Een gebrek aan prikkels

had in deze situatie vooral in de beeldvorming tot enige stuurloosheid kunnen leiden. De keuze voor plaatsingen op een baan als prestatie-indicator is dan een slimme en pragmatische zet. Van alle soorten indicatoren is dit de indicator waarop regio's de meeste invloed hebben. Alternatieven, zoals een throughput-indicator ('je moet instrument x inzetten') zouden innovatie kunnen remmen, en op een outcome-indicator (jeugdwerkloosheid in de regio) hebben regio's nog veel minder invloed dan op plaatsingen.

Een randvoorwaarde bij de introductie van prestatieprikkels is een goede en eenvoudige monitoring van de resultaten. Zoals we eerder hebben gezien, is er bij de aanvang van het Actieplan overschat hoeveel arbeidsmarktgegevens de regio's al verzamelden, waardoor het veel tijd en moeite kostte om solide monitorgegevens van de regio's te krijgen.

5.3 Mechanisme 2: Probleemgestuurd beleid

Het volgende werkzame mechanisme van het Actieplan noemen we 'probleemgestuurd beleid'. Natuurlijk beoogt iedere vorm van beleid maatschappelijke problemen op te lossen, maar niet al het beleid is **probleemgestuurd**. Kenmerkend daarvoor is dat het probleem centraal staat, zoals in het geval van het Actieplan de jeugdwerkloosheid centraal staat. Dit dwingt partijen om hun eigen belangen opzij te zetten.

Het probleemgestuurde karakter van het Actieplan staat daarmee in contrast met het meer instrumentgestuurde karakter van wetten en regels, waarbij de aansturing hiërarchisch is, uitvoerders zich aan bepaalde richtlijnen moet houden en er een strikt onderscheid is tussen wat mogelijk en wat onmogelijk is. Regionale samenwerking kwam tot voor kort vaak niet van de grond omdat partijen denken vanuit hun eigen belangen.⁴ Oorzaken daarvan zijn onder andere: 1) verschillen in financieringsregimes, 2) toenemende druk voor partijen om (eigen) resultaten te halen en 3) verschillen in kaders en wet- en regelgeving (zoals gescheiden doelen in wet en regelgeving: landelijke kwalificatiestructuren, SUWI, materiewetgeving, WWB, fiscale afspraken, mededingingswetgeving, etc.).⁵

- 4 aad voor Werk en Inkomen, De regio centraal. Advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten, juni 2006.
- 5 Vermeulen, M., Haavekes, H. Markt- en systeemimperfecties; Is marktsturing alleen voldoende voor een goed functionerende (regionale) arbeidsmarkt, IVA Tilburg, juli 2002.

Het Actieplan gaat uit van één probleem en straalt ook uit dat jeugdwerkloosheid een urgent probleem is. Typerend is de beginzin op pagina 11: 'Het kabinet wil voorkomen dat jongeren langdurig aan de kant staan zoals in de jaren tachtig is gebeurd en vindt het daarom van groot belang om nu in deze crisistijd snel met extra maatregelen voor jongeren te komen.' Uit de gesprekken met betrokkenen blijkt dat dit soort formuleringen, het aanzienlijke budget van 250 miljoen (ook een signaal dat de problematiek groot is) en de praktijk van stijgende jeugdwerkloosheid bij veel partijen een **sense of urgency** hebben gecreëerd. Die heeft de meeste partijen weer aangezet tot snel handelen en over het algemeen ook tot enthousiast samenwerken. Dit geldt zowel voor de projectorganisatie bij het ministerie van SZW als voor andere netwerkpartners zoals UWV, Colo en bestuurders in de regio.

Box: Regionale samenwerking onderzocht

Regionale samenwerking in de keten onderwijs-arbeidsmarkt-zorg is al vaak onderwerp van onderzoek geweest. Sinds 2000 zijn door of in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen, de Inspectie Werk en Inkomen, de projectdirectie Leren & Werken (OCW en SZW), het ministerie van SZW en het ministerie van Economische Zaken minstens zeven studies gepubliceerd over succesfactoren en knelpunten. Uit de studies valt op te maken dat samenwerking vaak niet van de grond komt door tegenstrijdige belangen en het ontbreken van regionale financiering. Door het Actieplan Jeugdwerkloosheid zijn deze twee bottlenecks (tijdelijk) overwonnen. Het wegvallen van de middelen en jeugdwerkloosheid als belangenoverstijgend probleem vormt tegen deze achtergrond een risico voor de voortzetting van de regionale samenwerking.

De keuze voor jeugdwerkloosheid als centraal probleem in het Actieplan betekent dat de arbeidsmarktproblematiek van één groep – jongeren – centraal komt te staan. Bovendien omvat deze problematiek meerdere arbeidsmarkttransities, doet hij zich voor op de regionale arbeidsmarkt en vereist hij kennis van de regionale arbeidsmarkt. Door het probleem centraal te stellen, moet de uitvoering van het Actieplan op landelijk en regionaal niveau als het ware om de problematiek heen worden georganiseerd. De betrokkenen die in het kader

van deze evaluatie zijn gesproken, zeggen dat ze zich zijn gaan realiseren dat het centraal stellen van jongeren als consequentie heeft dat men inspanningen moet coördineren om alle arbeidsmarkttransities voor jongeren soepel te kunnen laten verlopen. Ook de toenemende aandacht voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt in sommige regio's (werkgeversdienstverlening), heeft te maken met het probleemgestuurde karakter van het Actieplan.

Probleemgestuurd beleid is alleen onder bepaalde voorwaarden een werkzaam mechanisme. Ook kent probleemgestuurd beleid bepaalde keerzijdes. Een belangrijke voorwaarde is overeenstemming over de problematiek. Jeugdwerkloosheid is geen controversieel probleem. Door de overgrote meerderheid wordt jeugdwerkloosheid op een vergelijkbare manier als een probleem ervaren. Als jeugdwerkloosheid een **wicked problem** was, dat wil zeggen een controversieel en schijnbaar onoplosbaar probleem (denk aan de opwarming van de aarde), dan hadden partijen de aanpak waarschijnlijk minder snel en enthousiast ter hand genomen. Een andere voorwaarde is een helder financieringsregime dat het probleem centraal stelt en niet de belangen van de afzonderlijke organisaties.

Door een probleem als uitgangspunt te kiezen en een bepaalde groep centraal te stellen, ontstaat er echter wel een keerzijde: het risico van verdringing. Dat wil zeggen dat de aandacht voor de ene groep ten koste gaat van de kansen van de andere groep. In het Actieplan is hiermee rekening gehouden, want er wordt gevraagd of de regionale actieplannen aandacht willen besteden aan het 'voorkomen van ongewenste verdringingseffecten'.

Het meten van verdringing is geen sinecure. In de gesprekken met regio's en andere partijen is daarom in kwalitatieve zin over verdringing gesproken. Het beeld dat uit de gesprekken ontstaat, is dat er in enkele regio's sprake is van lichte verdringingseffecten. Verdringing lijkt zich niet zozeer voor te doen omdat jongeren werkplekken bezet houden die anders door anderen zouden zijn ingenomen. Eventuele verdringingseffecten worden 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.

Verdringing heeft vooral te maken met capaciteit. Aan de beschikbare capaciteit bij de netwerkpartners zit 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 dat er minder ruimte en aandacht is voor de reïntegratie van andere doelgroepen. Een groep die volgens de regio's met name een negatieve impact ondervindt van de toegenomen aandacht voor jongeren, betreft de 45-plussers.

5.4 Mechanisme 3: Interactie tussen beleid en uitvoering

De uitvoering van wet- en regelgeving, en in ruimere zin beleid, wordt vaak gezien als iets vanzelfsprekends. Als een wet of een beleidsprogramma eenmaal is vastgesteld, dan volgt de uitvoering vanzelf. Aan deze opvatting ligt een mechanistische visie op het beleidsproces ten grondslag. Beleidsuitvoering wordt dan opgevat als het in werking stellen van de radertjes in de beleidsmachine. In werkelijkheid is een scheiding tussen beleidsvorming en -uitvoering niet reeel. Tijdens de uitvoering worden tal van beslissingen genomen die er samen in resulteren dat het voorgenomen beleid in de uitvoering van gedaante wisselt en vaak een andere, aangepaste inhoud krijgt.⁶ Dit impliceert dat beleid en uitvoering op elkaar afgestemd moeten zijn. Uitvoerders moeten worden geconsulteerd bij cruciale beleidsbeslissingen en beleid moet van een realistisch beeld van de uitvoering uitgaan.

⁶ Bekkers, V.J.J.M., 'Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities', in: Bekkers, V.J.J.M., A.J. Bogaart, J.A.A. van Huijgevoort, M.T. Maas, N. Schuilwerpe en J.L.M. Zaat (red.), *Handboek sturing in de sociale sector*, Elsevier, Den Haag, 2002 (losbladig handboek), pp. A-2-1-1 - A 2-1-26.

Kenmerkend voor het Actieplan Jeugdwerkloosheid is de grote rol voor uitvoerende instanties. Het plan is geen 'visiedocument', maar een set van suggesties, maatregelen en interventies die in de uitvoering nadere invulling krijgen. Uitvoerders krijgen dus veel ruimte bij de concrete invulling van de maatregelen, bijvoorbeeld bij het opstellen van regionale actieplannen. Uit deze evaluatie blijkt dat veel betrokkenen dit als een belangrijk werkzaam mechanisme beschouwen. Het samengaan van beleid en uitvoering resulteerde in een grotere betrokkenheid van partijen, betere afstemming en daardoor in haalbare interventies, vindt men.

De sterke gerichtheid op de uitvoering komt ook tot uiting in de aansturing vanuit het ministerie van SZW. Door een projectorganisatie in te richten ontstond er een ambtelijk team dat zich kon richten op het Actieplan en niet te veel in beslag werd genomen door reguliere taken van het ministerie. De projectorganisatie werd ondersteund door regionale accountmanagers van het ministerie die de contacten met partijen in het veld onderhouden. Deze constructie wordt door zowel het departement als door regio's en andere partijen als waardevol beschouwd.

Om de afstemming tussen beleid en uitvoering een succes te laten zijn, is het belangrijk om heldere procesafspraken te maken en vast te leggen. In tegenstelling tot regulier beleid is er immers geen gedetailleerde wetgeving of zijn er geen gedetailleerde prestatieafspraken waarop kan worden teruggevallen. Zoals beschreven liet het Actieplan hier veel ruimte. Die ruimte is door de convenanten met 30 regio's voor een deel ingevuld, maar voor de overige Actielijnen en voor het Actieplan als geheel misten veel betrokkenen een concreet projectplan. Dat gebrek lijkt nauwelijks gevolgen te hebben gehad voor de opbrengsten van het Actieplan, maar wel voor het uitvoeringsproces, omdat de betrokkenen vaak onder grote druk moesten improviseren en tijd voor reflectie ontbrak. Met een projectplan en procesafspraken was deze druk op het uitvoeringsproces waarschijnlijk minder geweest.

5.5 Mechanisme 4: Bestedingsvrijheid

We hebben eerder gezien dat het kabinet in het kader van het Actieplan Jeugdwerkloosheid heeft gekozen voor een decentralisatie-uitkering. Dat betekent dat het grootste deel van de financiële middelen voor de aanpak van jeugdwerkloosheid is verstrekt aan gemeenten en dat gemeenten volledige bestedingsvrijheid hebben. Volgens betrokkenen functioneerde de bestedingsvrijheid in combinatie met het aanzienlijke gedrag als een werkzaam mechanisme op met name regionaal niveau bij de uitvoering van de convenanten.

Op de eerste plaats gaat bestedingsvrijheid uit van de autonomie van regio's en raakt het niet aan de inhoud van de aanpak van jeugdwerkloosheid. Dat maakt maatwerk in de regio mogelijk en stimuleert innovatie. Met het budget van het

Actieplan kon ruimte gemaakt worden voor 'extra handjes'. Bijvoorbeeld op Werkpleinen om de extra toestroom van jongeren snel en goed te kunnen behandelen. Door de extra middelen uit het actieplan ontstond ruimte om dienstverlening aan jongeren te intensiveren en lacunes te vullen. In diverse projecten is te zien dat gewerkt kan worden met relatief kleinschalige groepen en vrijwel dagelijkse begeleiding. Interventies die werken, maar ook kostbaar zijn.

Op de tweede plaats genereerden de forse middelen van het Actieplan hier en daar een vliegwieleffect. Daarbij trokken de middelen van het Actieplan andere middelen aan, zoals provinciaal geld en subsidie uit het Europees Sociaal Fonds (ESF). Op de derde plaats dwong het forse budget ook samenwerking af bij de partners in het veld. Veel regio's vonden de middelen zelfs cruciaal of een 'extra impuls' voor samenwerking.

Bestedingsvrijheid functioneert alleen onder bepaalde randvoorwaarden als een werkzaam mechanisme. Een belangrijke randvoorwaarde is een zekere mate van overeenstemming tussen de ontvanger van de middelen en de uitvoerder van de middelen. 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. Een goede oplossing hiervoor staat beschreven in de Estafette succesvolle aanpakken jeugdwerkloosheid: in sommige gevallen zijn de middelen door de regisserende gemeente overgemaakt naar een regionaal opererende en goed functionerend netwerk, zoals een Regionaal Platform Arbeidsmarkt of een Platform Onderwijs Arbeidsmarkt.

5.6 Deelconclusie

De kwalitatieve opbrengsten van het Actieplan zijn mede mogelijk gemaakt door een aantal werkzame mechanismen. Een werkzaam mechanisme is een onderliggend (en dus onzichtbaar) causaal mechanisme dat bepaalde uitkomsten genereert binnen een bepaalde context. De werkzame mechanismen van het

Actieplan hangen samen met het feit dat het een crisisaanpak was, met de keuzes die zijn gemaakt voor de aansturing en financiering en met de keuze voor stimulering van regionale netwerkstructuren.

Het eerste mechanisme is een **adequaat sturingsmodel**, waarbij de Rijksoverheid in gezamenlijk overleg met andere belanghebbenden een verbond probeert te sluiten om een gewenste beleidsuitkomst te realiseren, op basis van wederzijds respect voor ieders identiteit. Het Actieplan spreekt alle partijen aan op hun eigen expertise en op de wederzijdse afhankelijkheid bij het oplossen van het probleem. Dit heeft over het algemeen geleid tot veel enthousiasme in de uitvoering.

Het sturingsmodel ging gepaard met prestatieprikkels op regionaal niveau, een wens van de Tweede Kamer. Hieruit spreekt enige tweeslachtigheid. Enerzijds omdat deze sturing op resultaten er wel voor heeft gezorgd dat de aandacht voor het bestrijden van jeugdwerkloosheid mede hierdoor in tact is gebleven. Anderzijds omdat er spanning ontstaat tussen de faciliterende rol van de Rijksoverheid (in de vorm van financiering en interactieve beleidsvorming) en de dwingende rol (in de vorm van prikkels en monitoring). De gesprekken met betrokkenen in het veld bevestigen dat met name regio's de sturing vanuit de Rijksoverheid op gespannen voet vonden staan met de beleidsvrijheid die zij in het Actieplan hadden.

Het tweede werkzame mechanisme kun je samenvatten met het begrip **probleemgestuurd** beleid. Partijen hebben hun eigen belangen grotendeels opzij gezet voor de urgente problematiek van jeugdwerkloosheid. Door te kiezen voor een crisisaanpak en het probleem centraal te stellen, moest de uitvoering van het Actieplan op landelijk en regionaal niveau als het ware om de problematiek heen worden georganiseerd. Betrokkenen zeggen dat ze zich hierdoor zijn gaan realiseren dat men inspanningen moet coördineren om arbeidsmarkttransities voor jongeren soepel en effectief te kunnen laten verlopen. Ook de toenemende aandacht voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt in sommige regio's (werkgeversdienstverlening), heeft te maken met het probleemgestuurde karakter van het Actieplan.

Het derde werkzame mechanisme heeft betrekking op de nauwe **interactie tussen beleid en uitvoering**. Uitvoerders krijgen veel ruimte bij de concrete invulling van de maatregelen, bijvoorbeeld bij het opstellen van regionale actieplannen. De sterke gerichtheid op de uitvoering komt ook tot uiting in de aansturing vanuit de projectorganisatie van het ministerie van SZW, dat via de regionale accountmanagers nauwe banden onderhield met het veld. De samenwerking tussen beleid en uitvoering resulteerde in een grote betrokkenheid van partijen, betere afstemming en haalbare interventies.

Het vierde werkzame mechanisme ten slotte is de grote **ruimte** die met name regio's hebben gekregen bij de besteding van de aanzienlijke middelen. Bestedingsvrijheid gaat uit van de eigen autonomie van regio's en raakt niet aan de inhoud van de aanpak van jeugdwerkloosheid. Dat maakt maatwerk in de regio mogelijk en stimuleert innovatie. Ook dwong het forse budget samenwerking af bij de partners in het veld.

Alles overziend, heeft het Actieplan de weg vrijgemaakt voor een versterking van het regionale arbeidsmarktbeleid en enkele belemmeringen op dit vlak in ieder geval tijdelijk weggenomen. Uit studies die in de afgelopen jaren zijn uitgevoerd naar regionaal arbeidsmarktbeleid, blijkt namelijk dat verschillende zaken regionale samenwerking kunnen belemmeren. De eerste belemmering bestaat eruit dat partijen vaak op hun eigen resultaten worden afgerekend, waardoor ze gaan denken en handelen vanuit eigen belangen of vanuit het specifieke kader van de geldende wet- en regelgeving. De tweede belemmering is dat partijen onder verschillende financieringsregimes vallen die strijdige uitgangspunten hanteren. Er zijn bijna geen geoordeelde middelen voor regionaal arbeidsmarktbeleid. De derde belemmering is dat de rol van de regio als arbeidsmarktpeler voor de invoering van het Actieplan in een deel van de regio's nog relatief gering was. Bij de invoering van de wet SUWI werden er bijvoorbeeld wel Regionale Platforms Arbeidsmarktbeleid opgericht, maar in een deel van de regio's zijn deze opgeheven na het vervallen van een tijdelijke stimuleringsregeling. Je kunt dus zeggen dat de regio met het Actieplan Jeugdwerkloosheid is herontdekt als arbeidsmarktpeler.



6

Borgen en bewaren

In dit hoofdstuk gaan we nader in op die aspecten van het Actieplan Jeugdwerkloosheid die waardevol en belangrijk zijn om vast te houden. Na een inleiding over wat we onder borging verstaan (paragraaf 6.1) komt aan bod wat geborgd kan worden (paragraaf 6.2). De hier genoemde onderdelen worden in de daarop volgende paragrafen (paragraaf 6.3 t/m 6.6) verder uitgewerkt. Hierbij richten we ons op de vragen wat er behouden kan blijven en hoe dit kan gebeuren. In paragraaf (6.7) reflecteren we op de wijze waarop borging gerealiseerd kan worden in organisatiestructuren. Het hoofdstuk sluit af met een korte conclusie (paragraaf 6.8).

6.1 Vasthouden van de opbrengsten

Een scala aan opbrengsten

In de voorgaande hoofdstukken hebben we gezien dat het Actieplan Jeugdwerkloosheid een scala aan opbrengsten heeft opgeleverd. Niet alleen de kwantitatieve resultaten zijn als opbrengst van het Actieplan te beschouwen, ook meer zachte opbrengsten als de verbeterde regionale samenwerking, verbeterde werkgeversbenadering en verbeterde regionale arbeidsmarktinformatie kunnen hieronder worden geschaard. Daarnaast heeft de aanpak en inrichting van het Actieplan Jeugdwerkloosheid inzichten opgeleverd over de sterke en zwakke plekken van een regionale aanpak en interdepartementale samenwerking.

Veel van deze opbrengsten en inzichten zijn kunnen in de toekomst nog benut worden en – waar wenselijk en mogelijk – ingebed in regulier beleid. In dit hoofdstuk gaan we nader in op die aspecten van het Actieplan Jeugdwerkloosheid die waardevol en belangrijk zijn om vast te houden.

Borging: vasthouden en bewaren

Tijdens de gesprekken met diverse stakeholders hebben we gemerkt dat er een grote verscheidenheid is in de opvattingen over en de invulling van het begrip borging. Wanneer wij hier spreken over **borging**, bedoelen we hiermee het vasthouden, bewaren en/of voortzetten van opbrengsten van het Actieplan Jeugdwerkloosheid. Dit hoofdstuk is dus niet te lezen als advies aan partijen. Evenmin is het een opsomming van 'de beste elementen' uit het Actieplan of een plan van aanpak voor toekomstige belangstellenden.

6.2 Wat vast te houden?

Afronding van het Actieplan Jeugdwerkloosheid

Bij het uitbreken van de economische crisis in 2008 achtte het toenmalige kabinet het raadzaam in te zetten op het voorkomen en bestrijden van jeugdwerkloosheid. Ten tijde van de evaluatie zijn de perspectieven voor jongeren weer aanmerkelijk gunstiger. Vanuit dit perspectief geven meerdere respondenten aan dat specifieke aandacht voor alle jongeren niet meer noodzakelijk is.

Voor andere onderwerpen geldt juist dat het van groot belang is de opgedane kennis en ervaring vast te houden. De opbrengsten en werkzame mechanismen, zoals die zijn besproken in de hoofdstukken 4 en 5 hebben de basis gevormd voor het definiëren en benoemen van de opbrengsten die behouden kunnen blijven. De zes thema's van de Estafette Jeugdwerkloosheid zijn hier eveneens in verwerkt.¹

Wat te borgen: vier kernthema's

Uit de gesprekken met betrokkenen bij de verschillende actielijnen komen de volgende overkoepelende thema's naar voren met betrekking tot borging van opbrengsten:

1. **Samenwerking.** Zowel op landelijk niveau (interdepartementaal) als op regionaal en lokaal niveau heeft het Actieplan geleid tot waardevolle samenwerkingsverbanden die in stand gehouden kunnen worden.
2. **Ketenaansluiting.** Het Actieplan heeft geleid tot afstemming en aansluiting in aanpakken van ketenpartners rondom (kwetsbare) jongeren.
3. **Werkgeversbenadering.** Regionaal en lokaal is veel ervaring opgedaan met

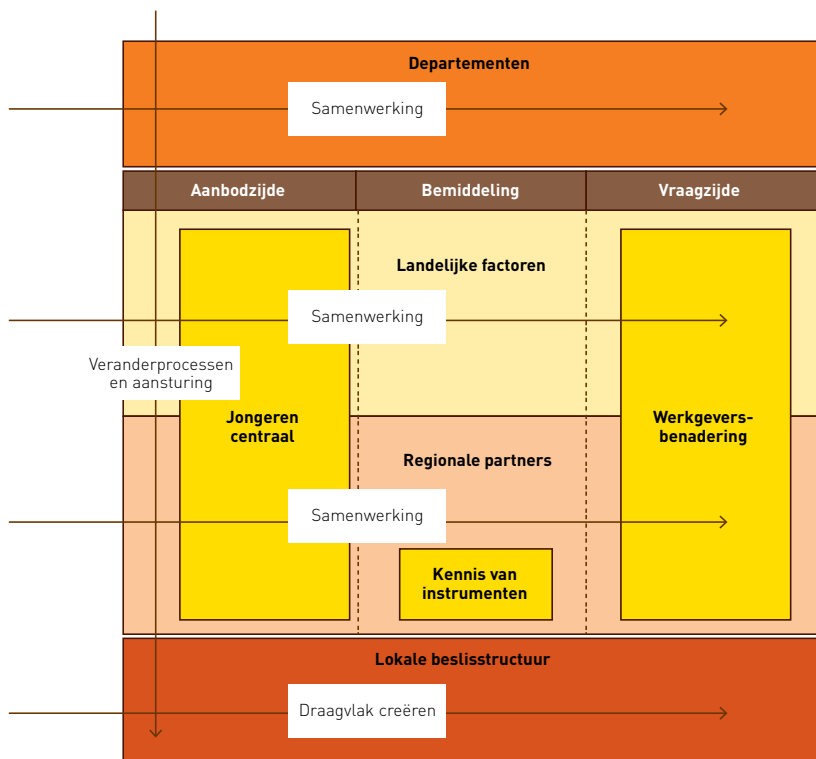
¹ Dit zijn: regionale samenwerking; aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt; Werkgeversdienstverlening; Matchen vraag en aanbod; Jongere centraal en Kwetsbare Jongere Aanpak. Zie ook: H. Dekker, K. Gonlag, J. Galesloot e.a. (2011). Estafette succesvolle aanpakken jeugdwerkloosheid. Radar Advies, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

het vraaggericht benaderen van werkgevers, verbetering van integrale werkgeversdienstverlening en het matchen van vraag en aanbod.

4. **Procesmatige kennis en ervaring.** Binnen het Actieplan Jeugdwerkloosheid is ervaring opgebouwd met o.a. het insteken van veranderprocessen (landelijk), het aansturen van de regio's en het ontwikkelen van een passend verantwoordingsmodel (landelijk), het creëren van draagvlak binnen diverse gremia (landelijk en regionaal) en praktische kennis en ervaring met instrumenten en projecten (regionaal).

Hoe deze thema's zich verhouden tot de niveaus waar de borging kan plaatsvinden is weergegeven in onderstaande figuur.

Figuur 6.1 – Borgen: wat en op welk niveau?



Bron: Research voor Beleid, 2011

Vasthouden: hoe en door wie?

Wanneer we deze aspecten overzien rijst de vraag hoe deze opbrengsten behouden kunnen blijven. Wat is er (minimaal) voor nodig om continuïteit te waarborgen? En: welke partijen kunnen daarbij betrokken zijn? Welke opbrengsten liggen in de invloedssfeer van regionale en lokale partijen, en voor welke processen is inbreng vanuit de Rijksoverheid gewenst of noodzakelijk?

De volgende paragrafen gaan – achtereenvolgens – nader in op de vier bovengenoemde kernthema's. Hierbij gaan we, op hoofdlijnen, ook steeds in op de vragen hoe borging gerealiseerd kan worden en welke partijen daarbij betrokken kunnen zijn.

6.3 Thema 1: Samenwerking

Tijdens de uitvoering van het Actieplan Jeugdwerkloosheid is er op verschillende niveaus waardevolle ervaring opgedaan met samenwerking; zowel landelijk als in de regio's. In de volgende paragrafen gaan we kort in op de elementen van deze opbrengsten die behouden kunnen blijven voor toekomstig beleid.

6.3.1 Regionale samenwerkingsstructuren

Voorwaarden voor succesvolle samenwerking

Regionale samenwerking komt niet vanzelf tot stand. Het Actieplan Jeugdwerkloosheid leert dat er een aantal voorwaarden zijn voor succesvolle samenwerking:²

- De partijen hebben een duidelijk samenwerkingsthema;
- De partijen delen een gevoel voor urgentie op dit thema;
- Er is een maatschappelijk belang bij succesvolle afstemming of samenwerking in de regio;
- Er is bestuurlijk draagvlak (te creëren) voor samenwerking op dit thema;
- Er is één regionale partij die 'regisseur' is van het verloop van de samenwerking; en
- Regionaal organiserend vermogen heeft een (financiële) steun in de rug nodig.

² Zie ook: Radar, Estafette succesvolle aanpakken jeugdwerkloosheid. Vind de kardedemom, Onderzoek in opdracht van het ministerie van SZW, 24 juli 2011. p.23

Aansluiten bij bestaande structuren

Wanneer de overheid in de toekomst vaker (arbeidsmarkt)beleid wil uitzetten in de regio's, is het behoud van de nu gevormde of verder ontwikkelde regionale structuren cruciaal. Immers, het succes van regionale samenwerking is mensenwerk – en dus sterk afhankelijk van welke personen op welke posities met elkaar in contact komen. In vrijwel alle regio's is deze menselijke infrastructuur voor samenwerking rondom arbeidsmarktgerelateerde thema's tijdens het Actieplan Jeugdwerkloosheid gevormd of verstevigd. Deze relaties kunnen echter ook snel vervliegen. Om te voorkomen dat de infrastructuren die nu zijn ontwikkeld verdwijnen en in de toekomst (bijvoorbeeld bij de uitrol van de Wet Werken naar Vermogen) opnieuw moeten worden gevormd, is het van belang nu in te zetten op handhaving van de samenwerkingsstructuren.

Dit sluit ook aan bij de oorspronkelijke achterliggende doelstellingen van het Actieplan, waarbij het versterken van de regionale netwerkstructuur één van de centrale uitgangspunten was.

6.3.2 Landelijke samenwerking

Interdepartementale samenwerking

Wat geldt voor de regio, geldt ook voor de landelijke samenwerkingspartners. Het Actieplan Jeugdwerkloosheid heeft laten zien dat gerichte samenwerking tussen departementen en landelijke partijen rond een concreet thema (jongeren, jeugdwerkloosheid) een positieve uitwerking heeft op de afstemming van (beleids)activiteiten. Deze werden inhoudelijk meer op elkaar afgestemd, voornamelijk omdat er een gedeeld 'dossier' was in de vorm van aanpak jeugdwerkloosheid. Met het continueren van deze geïntensiveerde interdepartementale samenwerking kan de overheid haar beleid gericht op jongeren blijvend inhoudelijk afstemmen.

Voorbeeld: voortzetting van interdepartementaal overleg

Het belang van interdepartementale samenwerking wordt duidelijk herkend. Veel samenwerkingsverbanden worden dan ook voortgezet, soms gericht op andere thema's. Zo is er geregeld ambtelijk overleg over decentralisaties (begeleiding AWBZ naar WMO, Werken naar Vermogen en op termijn de jeugdzorg). Daarnaast is er periodiek interdepartementaal bewindspersonenoverleg. Dit om de samenhang tussen de verschillende trajecten te borgen.

Goed voorbeeld voor de regio

Tijdens de uitvoering van het Actieplan Jeugdwerkloosheid is gebleken dat het gezamenlijk optrekken van verschillende departementen, en het uitdragen van een gezamenlijke agenda en visie een bijdrage heeft geleverd aan vruchtbare samenwerking op andere niveaus. Samenwerking tussen de ministeries van SZW, VWS en OCW heeft een positieve doorwerking (gehad) op blijvende regionale samenwerking en samenwerking tussen landelijke actoren.

Voorbeeld: sectorarrangementen

De sectorarrangementen zijn een eigenstandige poging geweest van VNG in afstemming met UWV om afspraken te maken met sectoren op landelijk niveau over het beschikbaar stellen van (leer)werkplekken voor jongeren, en waar mogelijk voor kwetsbare jongeren. Deze landelijke afspraken hebben in verschillende regio's navolging gekregen. Zo fungeerde de landelijke afstemming als voorbeeld voor regionale afspraken.

Het voortzetten van landelijke samenwerkingsverbanden heeft dus niet alleen een positief effect op de beleidsinhoud zelf, het kan ook een stimulans vormen voor andere (regionale) gremia om de samenwerking te continueren.

Voorbeeld: UWV en Colo

De regionale arbeidsmarktinformatie die UWV en Colo hebben ontwikkeld in het kader van het Actieplan Jeugdwerkloosheid zijn zeer bruikbare instrumenten gebleken. Een eventuele voortzetting van dit instrument kan een positieve uitwerking hebben op regionale samenwerkingsstructuren: de informatie vormt een aanleiding voor regionale partners om samen te komen en de gezamenlijke prioriteiten te bepalen.

6.3.3 Samenwerking: borging in de praktijk

Zowel op landelijk niveau (interdepartementaal) als op regionaal en lokaal niveau heeft het Actieplan geleid tot waardevolle samenwerkingsverbanden die in stand gehouden kunnen worden. Wat kan er gebeuren om deze samenwerkingsverbanden te continueren?

Borging in de regio

Samenwerkingsstructuren zijn kwetsbaar. Waar een structuur nog geen vaste vorm heeft aangenomen, valt het uiteen, voornamelijk door bezuinigingen. Bij bezuinigingen zijn partijen geneigd snel de blik naar binnen te keren. Daarnaast vervliegt met de urgentie ook het commitment van de partners. Contactpersonen komen op andere plaatsen in de organisatie of verdwijnen en ook de taken verdwijnen waardoor niet alle afspraken gerealiseerd kunnen worden.

Toch hoeft het vasthouden van regionale samenwerkingsstructuren geen ingrijpende operatie te zijn. In veel regio's kan het voldoende zijn om regelmatig contact te houden, waarbij één partij de regie over de samenwerking voert.

- **Formuleren samenwerkingsthema.** Regionale samenwerkingsverbanden hebben een concreet, actiegericht thema nodig. De invoering van de Wet Werken naar Vermogen kan een mogelijk samenwerkingsthema vormen, maar ook andere thema's (zoals werkloosheid onder 50+-ers) kunnen in de regio de aandacht krijgen.
- **Bestuurlijk commitment.** Om de regionale samenwerking te bestendigen is bestuurlijk commitment essentieel. Dit vormt een grote uitdaging: ook in de zomer van 2009 lukte het niet overal om direct bestuurlijk commitment te organiseren, ondanks de gevoelde urgentie van het Actieplan. Nu deze urgen-

tie is weggefallen, moet de beslissing om te bestendigen op andere gronden worden gemaakt. Dit kan door de bestuurders zo concreet en feitelijk mogelijk aan te tonen dat de samenwerking resultaat oplevert en goede kansen biedt voor de nabije toekomst.

- **Regelmatig contact:** om de regionale samenwerking krachtig voort te zetten, is het nodig dat de regionale partijen elkaar op regelmatige basis blijven ontmoeten, waarbij knelpunten op de regionale arbeidsmarkt (ouderen, specifieke probleemgroepen) de agenda kunnen bepalen. Om actieve deelname van alle betrokkenen te realiseren is het wel van belang dat de partners gezamenlijk de agenda bepalen.
- **Blijvende inzet van een regisseur:** in veel regio's was de projectleider (bestuurlijk of ambtelijk) de verbindende kracht voor samenwerking. Om de samenwerkingsstructuren in stand te houden is het een belangrijke voorwaarde dat één organisatie de kar blijft trekken. Deze regisseur kan het netwerk vitaal houden door de gezamenlijke agenda te beheren en onder de aandacht te houden.

Borging bij landelijke partijen

We hebben gesignaleerd dat samenwerking tussen landelijke partijen belangrijk is om regionale samenwerking te faciliteren. Het vasthouden van landelijke samenwerking draagt zo bij aan het in stand houden van regionale samenwerking. Concreet kunnen landelijke partijen de volgende acties opnemen in de reguliere werkprocessen, om samenwerking (landelijk én regionaal) te bevorderen:

- **Formuleren gezamenlijk doel.** Landelijke partijen kunnen bijdragen aan het formuleren van een 'samenwerkingsdoel' rond één of meer thema's die regionale partijen kunnen oppakken.
- **Gemeenschappelijke agenda.** Het formuleren van een gemeenschappelijke lange termijnagenda door de verschillende departementen en landelijke actoren en het benoemen van wederzijdse verantwoordelijkheden hierin. Dit hoeft geen uitgebreide agenda te zijn: vooral taken die functioneel zijn voor het stimuleren en faciliteren van regionale samenwerking kunnen hierin opgenomen worden.
- **Regiefunctie voor landelijke samenwerking.** Het toewijzen van de regierol voor de samenwerking aan één van de landelijke partijen (bijvoorbeeld het ministerie van SZW) die ook uitdrukkelijk de taak krijgt alle actoren aan te

spreken op en te houden aan de gemaakte afspraken.

- **Kennisverspreiding.** Producten van samenwerking tussen actoren, zowel uit het verleden als toekomstig te ontwikkelen producten, goed verspreiden onder relevante landelijke en regionale partijen, om hiermee de samenwerking zichtbaar te houden.
- **Beschikbaar stellen van middelen.** Regionaal organiserend vermogen heeft een financiële steun in de rug nodig. De regionale samenwerkingsstructuren die zijn opgebouwd met het Actieplan Jeugdwerkloosheid kunnen met relatief geringe inspanning tegen weinig middelen behouden blijven. Voor individuele gemeenten zal de keuze voor het al dan niet borgen van samenwerking echter sterk afhangen van de vraag of het behouden ervan een besparing is. De verwachting is daardoor dat het continueren van de samenwerkingsstructuren niet (volledig) uit de reguliere middelen van de betrokken samenwerkingspartners bekostigd kan worden. Samenwerking heeft (apart) geld nodig, los van de andere geldstromen. Dat blijkt ook uit de vele studies die er sinds 2000 zijn verricht naar regionale samenwerking.³
- **Aansturing en monitoring van regionale samenwerking.** Het blijft belangrijk de regio's te volgen in het verloop van de samenwerking, regio's te faciliteren bij knelpunten en goede praktijken onderling uit te wisselen. Een (beperkte) landelijke inzet op het faciliteren van samenwerking, het aansturen van de regio's en het monitoren van de voortgang zal daarom noodzakelijk blijven.

6.4 Thema 2: Ketenaansluiting

Het Actieplan heeft geleid tot afstemming en aansluiting in aanpakken van ketenpartners rondom (kwetsbare) jongeren.

6.4.1 Aansluiting in de keten

Het Actieplan Jeugdwerkloosheid heeft, landelijk en in de regio, bijgedragen aan een betere aansluiting in de keten zorg-onderwijs-arbeidsmarkt. Er zijn grote stappen gezet in het slim delen van gegevens tussen verschillende instanties. Een goede samenwerking in de keten resulteert bijvoorbeeld in een goede diagnose en een snelle plaatsing op een passend traject, waarmee ook een betere, effectievere inzet van middelen gerealiseerd kan worden.

³ Zie in dit verband o.a.: Raad voor Werk en Inkomens (2006). De regio centraal. Advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten.

Het vasthouden van de contacten in de keten die in het kader van het Actieplan zijn ontwikkeld is daarom zowel van belang voor de regio zelf als ook voor landelijke beleidsvorming. Welke inzet nodig is om deze aansluiting in de keten te borgen, varieert per regio en per samenwerkingsverband.

Voorbeeld: aansluiting onderwijs-arbeidsmarkt

Er is veel aandacht ontstaan bij ROC's voor het volgen van leerlingen na schoolverlaten. MBO-scholen zijn zich door het Actieplan Jeugdwerkloosheid bewust geworden van de waarde van een goed alumni beleid. Daarnaast is er zowel op scholen als ook bij leerlingen meer bewustwording over de arbeidsmarkt en de perspectieven van leerlingen en opleidingen. Deze winst wordt door de partijen vastgehouden door de kennis vast te leggen. Colo en UWV ontwikkelen samen een lespakket over de arbeidsmarkt voor leerlingen van ROC's. UWV heeft specifiek voor jongeren en schoolverlaters informatiewebsites ontwikkeld (werk.nl/jongeren en werk.nl/be)

6.4.2 Ketenaansluiting: borging in de praktijk

Structureel overleg

Een structureel ketenoverleg kan helpen deze contacten te borgen. Deze ketensamenwerking kan 'klein' zijn en kan zich (aan de hand van casuïstiek) richten op een afgebakend onderwerp. Huidige overleggen waarin de ondersteuningsbehoefte van jongeren centraal staat kunnen aangewend worden voor een bredere doelgroep. Als organisaties in de keten zorg-onderwijs-arbeidsmarkt elkaar beter weten te vinden, kan dit bijvoorbeeld ook positief doorwerken voor een betere arbeidsmarkttoeleiding van mensen met psychische of lichamelijke arbeidsbeperking doordat vaker en sneller een passend traject gevonden wordt.

6.5 Thema 3: Werkgeversbenadering

Het Actieplan Jeugdwerkloosheid heeft in de meeste regio's geleid tot een toenomen aandacht voor het vormen van een regionale werkgeversbenadering. Het behouden van deze werkgeverscontacten is belangrijk omdat het teleurstellen van werkgevers of het veranderen van aanspreekpunten een (blijvend) verlies in vertrouwen tot gevolg kan hebben. Dat kan moeilijk hersteld worden,

terwijl werkgevers de essentiële schakel zijn in arbeidstoeleiding. In de volgende subparagrafen beschrijven we welke opbrengsten op het terrein van werkgeversbenadering vastgehouden moeten worden, en hoe dat kan gebeuren.

6.5.1 Een regionale werkgeversbenadering

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 laten ze aan de onderhandelings-tafel aanschuiven en delen de verantwoordelijkheid over de aanpak van jeugdwerkloosheid. Daarnaast is er ook meer aandacht gekomen voor de belangen van de werkgevers.

Behouden van de relatie met werkgevers

Verschillende regio's hebben, kortom, een inhoudelijke ontwikkeling doorgevoerd in de visie op werkgeversbenadering. In deze regio's is het werkgeverscontact ontwikkeld tot een gelijkwaardige relatie. De ervaring die is opgedaan met het werven van arbeidsplaatsen vanuit deze invalshoek van partnerschap en gelijkwaardige samenwerking, kan in de toekomst van grote waarde zijn bij het werven van arbeidsplaatsen voor andere doelgroepen.

6.5.2 Werkgeversbenadering: waardevolle elementen

Vraaggericht benaderen

Om knelpunten op de regionale arbeidsmarkt succesvol aan te pakken, moet de vraag centraal staan in het arbeidsmarktbeleid. Alleen dan kan het beleid aanhaken bij stromen op de arbeidsmarkt.⁴

Binnen het Actieplan Jeugdwerkloosheid is, zoals blijkt uit voorgaande paragraaf, veel ervaring opgedaan met het vraaggericht benaderen van werkgevers, verbetering van integrale werkgeversdienstverlening en het matchen van vraag en aanbod. Het Actieplan heeft daarmee inzicht opgeleverd in elementen van regionale werkgeversbenadering die elementair zijn voor een succesvolle aanpak. Voor het behouden van de relatie met werkgevers is het essentieel de volgende aspecten van de werkgeversbenadering voor te zetten:

- **Gedegen arbeidsmarktinformatie.** De regionale arbeidsmarktinformatie van Colo maakt inzichtelijk in welke sectoren nu en in de toekomst vraag naar personeel is te verwachten. Dit is voor regio's belangrijke kennis om de regionale werkgeversbenadering op af te stemmen.
- **Regionale overlegstructuur.** De huidige overlegstructuur is in de meeste regio's hands-on en praktijkgericht. Het behouden van deze samenwerkingsstructuur (zie paragraaf 6.3) is daarom aan te bevelen.
- **Behouden van aanspreekpunten.** De bestaande regionale werkgeversservicepunten, sectorpunten en/of andere regionale 'kanalen' die zijn ingericht voor werkgeverscontacten kunnen behouden worden voor contacten met werkgevers. Navolgend willen we hier verder op ingaan.

Eén aanspreekpunt

Uit eerder onderzoek blijkt dat werkgevers hechten aan een aantal basisvoorwaarden voor goed contact. Ten eerste: goede (telefonische) toegankelijkheid van de dienstverlener. Ten tweede: vaste contactpersonen waarmee persoonlijk contact kan worden onderhouden en, ten derde: interesse van de dienstverlener voor de vraagzijde van de arbeidsmarkt.⁵

Het Actieplan Jeugdwerkloosheid heeft, in diverse vormen, dergelijke contactstructuren ontwikkeld. Voor de relatie met de werkgevers en het vertrouwen van de werkgevers is het daarom aan te bevelen deze structuren te behouden.

⁴ Zie ook: Raad voor Werk en Inkomen, De regio centraal. Advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten, juni 2006.

⁵ Raad voor Werk en Inkomen, De regio centraal. Advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten, juni 2006.

Voorbeelden zijn:

- **Netwerkstructuren:** Diverse regio's hebben contactstructuren opgezet waarbij (overheids)partijen werkgevers ontmoeten. Denk hierbij aan platformen of 'denktanks' waarin werkgevers samen met regionale partners nadenken over en werken aan effectief arbeidsmarktbeleid. Het behouden van deze structuren is belangrijk om voeling te houden met wat leeft onder werkgevers.
- **Eén regionaal aanspreekpunt:** In veel regio's is, mede als uitloei van het Actieplan Jeugdwerkloosheid, één aanspreekpunt voor werkgevers ingericht. Binnen het werkplein heeft dit vaak de vorm van één deskundig aanspreekpunt voor werkgevers. Deze punten hebben hun meerwaarde bewezen. In de afgelopen jaren is er een relatie op gang gekomen tussen werkgevers en zo'n aanspreekpunt. Het is van groot belang deze relatie vast te houden. De functie van borgen en behouden is hier vooral preventief: wanneer zo'n relatie wegvalt, schendt dat vertrouwen wat niet makkelijk meer op te bouwen is.
- **Sectorpunten:** Voor goede matching in de regio is branche- en sectorgerichte samenwerking heel waardevol gebleken. Een manier om dit vorm te geven is via sectorpunten. Hier kan een goede en snelle match van vraag en aanbod plaatsvinden, doordat er snel goede kennis wordt opgebouwd over welke kwalificaties nodig zijn en waar de vraag in een sector ligt. Het vertrouwen van werkgevers neemt hierdoor toe, en daardoor de mogelijkheden mensen te plaatsen in een sector.

6.5.3 Werkgeversbenadering: borging in de praktijk

Ondersteuning van de huidige samenwerkingsstructuren

Het verdient sterke aanbeveling om deze elementen integraal te behouden. Er is hard gewerkt aan het opzetten van samenwerkingsstructuren die aansluiten bij de arbeidsmarkt van de regio's. Het ondersteunen van deze samenwerkingsverbanden kan de geboekte resultaten consolideren en zorgt ervoor dat de winst van het Actieplan beklijft en niet vervliegt. Wat is hier voor nodig?

Inzet in de regio's

In de regio's vraagt dit vooral inspanningen van de huidige regionale samenwerkingspartners. Zij moeten de voortgang van de regionale werknemersbenadering dragen. Dit vraagt echter investeringen: (beperkte) financiële middelen, tijd en energie. Om deze inzet mogelijk te maken zal dus bestuurlijk draagvlak voor het continueren van de samenwerking aanwezig moeten zijn.

Inzet van de Rijksoverheid

Het continueren van de regionale werkgeversaanpak vraagt ook een inspanning van de Rijksoverheid. Hoewel de regionale samenwerkingspartners de kar kunnen trekken – dit hebben zij tijdens de looptijd van het Actieplan bewezen – maakt het Rijk deze regionale samenwerking mogelijk. Zonder de facilitering (sturing, financiële ondersteuning en monitoring) vanuit de Rijksoverheid vervliegt de regionale samenwerking, en daarmee ook de regionale werkgeversbenadering.

Het investeren in het behouden van de regionale samenwerkingsstructuren is daarmee de belangrijkste randvoorwaarde voor het continueren van de regionale werkgeversbenadering.

Concreet kan de Rijksoverheid de regio's met de volgende activiteiten faciliteren. Deze suggesties zijn **aanvullend op de opsomming in paragraaf 6.3** voor regionale samenwerking:

- **Urgentie benoemen:** Het benoemen van het belang van het continueren van de regionale werkgeversaanpak. Wanneer de Rijksoverheid het thema hoog op de agenda plaatst, maakt dit het makkelijker regionaal bestuurlijk draagvlak te creëren voor het continueren van de huidige processen.
- **De regio centraal in toekomstig beleid:** toekomstig arbeidsmarktbeleid kan de rol van de regio expliciet benoemen. Door de regio als entiteit in arbeidsmarktbeleid een structurele rol te geven en daarmee structurele taken krijgt de regionale werkgeversbenadering de kans zich verder te bewijzen.
- **Een regionale component in financieringsstructuren:** regionale samenwerking rond arbeidsmarktzaken is erg complex door verschillen in financiering, wet- en regelgeving en de schaal van het beleid waar de betrokken partijen mee te maken hebben. Veel deelnemende partijen (gemeentes, UWV, mbo-instellingen) worden op hun eigen resultaten afgerekend. Dit staat soms een soepele samenwerking in de weg. Het ontschotten van de budgetten of het belonen van regionale resultaten, zoals tijdens de uitvoering van het Actieplan gebeurde, kan de partijen blijvend stimuleren over de eigen schotten heen te kijken.

6.6 Thema 4: Procesmatige kennis en ervaring

Binnen het Actieplan Jeugdwerkloosheid is ervaring opgebouwd met het aansturen van de regio's en het ontwikkelen van een passend verantwoordingsmodel (landelijk) en praktische kennis en ervaring met instrumenten en projecten (regionaal). In de volgende paragrafen gaan we nader in op deze aspecten. Per deelaspect geven we steeds aan welke inzet er geleverd kan worden om borging van het aspect te bevorderen.

6.6.1 Sturingsmodel

Het Actieplan Jeugdwerkloosheid heeft voor de landelijk overheid bijna gefungeerd als de ideale testcase om te oefenen met het aansturen van regionale partners. Het Actieplan bood vanaf het eerste begin expliciet veel ruimte voor de regio en de professional. In de aansturing verschoof hierbij de rol van de Rijksoverheid naar een faciliterende en stimulerende rol. De kennis over hoe deze rol ingevuld kan worden kan worden bij hoge politieke druk (in de eerste periode van het Actieplan), bij kalmer politiek vaarwater (in de tussenperiode) en wanneer andere thema's de politieke agenda reeds bepalen (in het laatste jaar van het Actieplan) kan in de toekomst van grote waarde zijn bij het effectief insteken van de aansturing van regionale en lokale uitvoerders van beleid dat landelijk gecoördineerd wordt.

Naar verwachting is deze kennis de komende jaren bij meerdere beleidsterreinen hard nodig. De zelfredzaamheid van burgers en werknemers neemt in het Regeerakkoord een centrale positie in. Dat doet een groot appel op de burgers zelf, en op werkgevers en regionale partners. In het Actieplan Jeugdwerkloosheid is daarmee reeds ervaring opgedaan – sterker nog: deze ervaringen kunnen bevestigen dat zo'n sturingsmodel goed kan werken.

Voorbeeld: aanzetten tot veranderen

In de eerste periode van het Actieplan is de landelijke organisatie in staat gebleken in korte tijd het besef van urgentie over te dragen op regionale en lokale samenwerkingspartners. In korte tijd is een groot aantal partijen met veel actie en enthousiasme voortvarend aan de slag gegaan. Deze snelle actie was noodzakelijk voor de vliegende start die in de eerste maanden van het Actieplan is gemaakt. Naarmate de tijd verstreek veranderde ook de wijze van aansturing naar monitoring, advisering en partnerschap.

Sturingsmodel: borging in de praktijk

Voor het vasthouden van deze kennis en ervaring is het belangrijk de vaste contacten tussen landelijke en regionale contactpersonen zo veel mogelijk in stand te houden. Met name bij de regionaal accountmanagers van het ministerie van SZW is een schat aan kennis over de arbeidsmarktregio's opgeslagen: deze accountmanagers weten wat de karakteristieken en eigenschappen zijn van de regio's, hoe de taakverdeling op lokaal niveau is ingericht en wie de centrale aanspreekpunten zijn. Bovendien voelen zij inmiddels goed aan op welke wijze deze regio's het best aangestuurd en gecoacht kunnen worden. Het bewaren van deze samenwerking vanuit de relatie is van groot belang. Idealiter worden dezelfde regionaal accountmanagers ingezet bij toekomstig arbeidsmarktbeleid.

6.6.2 Verantwoordingsmodel

Gedeelde verantwoordelijkheid

De ervaringen met het Actieplan laten zien dat de beleidsvrijheid voor regio's op een gegeven moment bijna ondergraven dreigde te worden door de neiging tot controle en het introduceren van prestatieprikkels. Hieruit spreekt weinig vertrouwen in het zelfsturend vermogen van partijen. Het Actieplan leert juist dat horizontale verantwoording, samenwerking en wederzijdse afhankelijkheid belangrijke werkzame mechanismen zijn. Gedelegeerde verantwoordelijkheid is, kortom, gedeelde verantwoordelijkheid.

Wanneer regio's en andere stakeholders verantwoordelijk worden voor beleid en uitvoering, betekent dat dat de landelijke overheid een terugtrekkende beweging

moet laten zien. Wat er daarom nodig is, is een gemeenschappelijke visie op verantwoording, waarbij beleidsvrijheid en wederzijdse afhankelijkheid samengaan met verantwoording op hoofdlijnen.

Verantwoordingsmodel: borging in de praktijk

Het projectteam dat binnen het ministerie van SZW betrokken is geweest bij het monitoren van de resultaten in de regio's en het uitwerken van een verantwoordingsmodel, heeft veel waardevolle kennis opgedaan. Zij hebben ervaring opgedaan in de balans tussen het delegeren van verantwoordelijkheid en het uitvragen van resultaten, waarbij de monitoring onderdeel werd van de samenwerkingsrelatie tussen de landelijke overheid en de regio's. De kennis die hierover bij het ministerie van SZW is opgedaan, moet goed worden overgedragen.

6.6.3 Kennis van instrumenten

Instrumenten en interventies

Daarnaast heeft het Actieplan bij een groot aantal stakeholders ook veel kennis en ervaring opgeleverd over methodieken, interventies en aanpakken. Niet al deze projecten kunnen worden voortgezet. Om de kennis en ervaring die nu is opgedaan over interventies, samenwerking en werkgeversbenadering toch blijvend te kunnen benutten, is een goede kennisuitwisseling van groot belang.

Uitwisseling: borging in de praktijk

Dit is reeds vormgegeven, door het beschrijven van goede voorbeelden van instrumenten (o.a. voor kwetsbare jongeren) en door de Estafette Jeugdwerkloosheid, waarbij projectleiders kennis konden maken met succesvolle aanpakken en goed werkende instrumenten van een andere regio. De kennis over wat werkt, voor welke doelgroepen en waarom is gebundeld in de rapportage over deze Estafette, en daarmee breed beschikbaar gemaakt. Bij toekomstig beleid kunnen gemeenten of regio's hiermee kennis opdoen over werkwijzen die grote kans van slagen hebben. Daarmee kan een kwalitatief goede uitvoering van toekomstig beleid bevorderd worden.

6.7 Het realiseren van borging

Het vasthouden van opbrengsten kan verlopen via twee routes: het inbedden van een activiteit binnen de eigen reguliere organisatie en het reguliere takenpakket of als afzonderlijk onderdeel of project.

6.7.1 Route 1: inbedden in de reguliere organisatie

Eén keuzemogelijkheid is het (gedeeltelijk) inbedden van succesvolle activiteiten in de reguliere organisatie, in sommige gevallen ter vervanging van andere activiteiten. Vooral projecten die (vooral) onder de vlag van één organisatie zijn gestart of vanuit één centraal punt zijn gecoördineerd, komen hiervoor in aanmerking. Veel gemeenten maken deze keuze bij het voortzetten van succesvolle projecten of instrumenten die zijn ontwikkeld vanuit de gelden van het Actieplan Jeugdwerkloosheid. Zij kiezen er bijvoorbeeld voor een succesvol project, bijvoorbeeld gericht op het tegengaan van schooluitval, vanuit reguliere middelen voort te zetten. Hierbij kunnen gemeenten ervoor kiezen de bestaande (wellicht minder succesvolle) activiteiten op deze thema's stop te zetten.

Voorbeeld: trainees bij UWV

Als onderdeel van het Actieplan Jeugdwerkloosheid heeft UWV een traineepool gestart, waarbij jongeren uit de doelgroep een traineefunctie kregen, waarbij ze werden opgeleid tot werkcoach en daarnaast konden werken aan innovatieve projecten voor jongeren.

Binnen UWV ontbreken de middelen om deze traineepool in zijn huidige vorm voort te zetten. Mogelijk lukt het wel dezelfde methodiek voortaan toe te passen bij UWV-stagiaires. Er is nu een voorstel gedaan aan de directie om deze voortaan ook twee dagen per week vrij te stellen voor specifieke opdrachten. Hiermee kan de innovatie voor specifieke doelgroepen in stand blijven.

6.7.2 Route 2: behouden als afzonderlijke activiteit

Niet alle opbrengsten van het Actieplan Jeugdwerkloosheid kunnen worden ondergebracht in de reguliere structuur. Vooral samenwerkingsverbanden of gezamenlijke projecten blijken moeilijk bij één organisatie te borgen. Deze activiteiten zullen geborgd moeten worden als afzonderlijke activiteit, die wel struc-

tureel onderdeel kan worden van de betrokken organisaties, maar waarvoor vóór het Actieplan nog geen middelen beschikbaar waren gemaakt.

Hoewel het mogelijk is één partij verantwoordelijk te maken of een regiefunctie te geven, zal voor een succesvolle voortzetting zullen alle samenwerkingspartners het belang en de urgentie ervan moeten zien. Immers: zonder draagvlak geen borging.

In sommige gevallen wordt een activiteit wel door één partij blijvend als 'nieuw' onderdeel van de organisatie opgenomen. Een voorbeeld hiervan is de levering van periodieke regionale arbeidsmarktinformatie door Colo. Tijdens de looptijd van het Actieplan is deze regio-informatie samen met UWV ontwikkeld en uitgewerkt. Colo zal deze taak (voorlopig) binnen de eigen organisatie nog voortzetten.

6.7.3 Randvoorwaarden

Hoewel wij refereren aan de regio's als afzonderlijke entiteit, is dit in de meeste regio's geen realiteit. Concreet betekent dit: besluiten over verduurzaming zullen overwegend worden genomen op het niveau van individuele gemeenten. Wat de regio wil en kan verduurzamen is dus sterk afhankelijk van wat de gemeenten in die regio willen en kunnen. Welke randvoorwaarden spelen hierbij voor gemeenten een rol?

Middelen

Voor individuele gemeenten zal de keuze voor het al dan niet borgen van thema's als samenwerking, werkgeversbenadering of instrumenten voor bepaalde doelgroepen sterk afhangen van de vraag of verduurzaming een besparing is. Zeker in 2011 zal dit een belangrijke, zo niet de belangrijkste drijfveer van een gemeente zijn. Veel elementen van het Actieplan kunnen met relatief geringe inspanning tegen weinig middelen behouden blijven.

Voor alle te borgen onderdelen geldt echter dat duidelijk zal moeten zijn hoe zwaar de (personele) investering is die vereist is, en wat (op termijn) de precieze meerwaarde is van continuering.

Draagvlak en motivatie

Bij de beslissing tot verduurzaming zal daarnaast het interne draagvlak en de motivatie voor een aanpak cruciaal zijn. Om te beslissen een regionale aanpak

te verduurzamen zullen de gemeenten informatie nodig hebben. Zo'n beslissing vergt, vooral op het niveau van bestuurders en beslissers in de gemeente, allereerst kennis. Het gaat om kennis van wát werkt, waarom en tegen welke kosten. Voor de regio's en – daarbinnen – de gemeenten, betekent dit concreet drie dingen:

- Zij moeten inzetten op het verkrijgen van kennis over de effectiviteit van bijvoorbeeld een interventie of samenwerkingsstructuur. Hoeveel inzet vraagt verduurzaming? En wat is daar het resultaat van?
- Zij moeten zoeken naar antwoord op de vraag waarom die aanpak **regionaal** ingezet zou moeten worden, of waarom een regionale insteek beter is dan een **lokale**. Immers, gemeenten kunnen in eerste instantie geneigd zijn te zoeken naar beleidsopties binnen de eigen organisatie of de eigen gemeentegrenzen.
- Zij moeten inzetten op het verkrijgen van inzicht in mogelijke besparingen: wat kost een werkgeversbenadering? Wat kost een samenwerkingsverband? En wat levert dat de gemeente op?

Naast kennis is ook een inzet op houding noodzakelijk om tot verduurzaming te kunnen komen. De kennis is de basis voor een regio om te kunnen beslissen wat men wil verduurzamen. Kennis alleen zal echter tekort schieten: in elke gemeente zullen ook andere overwegingen een rol spelen: welk element van het actieplan heeft toegevoegde waarde geleverd, waar is draagvlak voor binnen het college, van welk onderdeel ziet de regio/ de gemeente zelf de noodzaak in van verduurzaming en borging?

6.8 Deelconclusie

De kwalitatieve opbrengsten en inzichten van het Actieplan Jeugdwerkloosheid kunnen in de toekomst nog benut worden en – waar wenselijk en mogelijk – worden ingebed in regulier beleid. Of en hoe er geborgd wordt, is uiteraard een politieke keuze die verder gaat dan de scope van deze evaluatie.

Uit de gesprekken met betrokkenen bij de verschillende actielijnen komen de volgende overkoepelende thema's naar voren met betrekking tot borging van opbrengsten:

1. **Samenwerking.** Zowel op landelijk niveau (interdepartementaal) als op regionaal en lokaal niveau heeft het Actieplan geleid tot waardevolle samenwerkingsverbanden die in stand gehouden kunnen worden.
2. **Ketenaansluiting.** Het Actieplan heeft geleid tot afstemming en aansluiting in aanpakken van ketenpartners rondom (kwetsbare) jongeren.
3. **Werkgeversbenadering.** Regionaal en lokaal is veel ervaring opgedaan met het vraaggericht benaderen van werkgevers, verbetering van integrale werkgeversdienstverlening en het matchen van vraag en aanbod.
4. **Procesmatige kennis en ervaring.** Binnen het Actieplan Jeugdwerkloosheid is ervaring opgebouwd met o.a. het insteken van veranderprocessen (landelijk), het aansturen van de regio's en het ontwikkelen van een passend verantwoordingsmodel (landelijk), het creëren van draagvlak binnen diverse gremia (landelijk en regionaal) en praktische kennis en ervaring met instrumenten en projecten (regionaal).

Samenwerking

Regionale samenwerking komt niet vanzelf tot stand. Het Actieplan Jeugdwerkloosheid leert dat er een aantal voorwaarden is voor succesvolle samenwerking. Het belangrijkste is het om in te zetten op handhaving van de samenwerkingsstructuren op regionaal niveau, en te voorkomen dat de infrastructuur die nu zijn ontwikkeld verdwijnen en in de toekomst opnieuw moeten worden gevormd. Dat betekent dat regionale partijen elkaar op regelmatige basis blijven ontmoeten. Regionale samenwerkingsverbanden hebben bovendien een concreet, actiegericht thema nodig. De invoering van de Wet Werken naar Vermogen kan een mogelijk samenwerkingsthema vormen, maar ook andere thema's die in het regeerakkoord genoemd zijn, geven de gemeenten meer verantwoordelijkheid en zijn daarom gebaat bij het ontwikkelen van een samenhangend lokaal en/of regionaal beleid. Dan gaat het om bijvoorbeeld de stelselwijziging jeugdzorg en de maatregelen voor passend onderwijs.

Ook is het van belang om de geïntensiveerde interdepartementale samenwerking te continueren, zodat de overheid haar beleid gericht op jongeren blijvend inhoudelijk kan afstemmen. Onderdeel hiervan kan het formuleren van een gemeenschappelijke lange termijnagenda zijn door de verschillende departementen en landelijke actoren en het toewijzen van de regierol voor de samenwerking aan één van de landelijke partijen. Dit kan een stimulans vormen voor

andere gremia (landelijk en regionaal) om de samenwerking voort te blijven zetten.

Ketenaansluiting

Het Actieplan Jeugdwerkloosheid heeft, landelijk en in de regio, bijgedragen aan een betere aansluiting in de keten zorg-onderwijs-arbeidsmarkt. Het vasthouden van de contacten in de keten die in het kader van het Actieplan zijn ontwikkeld is zowel van belang voor de regio zelf als ook voor landelijke beleidsvorming. Een structureel ketenoverleg kan helpen deze contacten te borgen. Ook het blijven gebruiken en doorontwikkelen van instrumenten die door partijen zijn ontwikkeld op het snijvlak van onderwijs en arbeidsmarkt is van belang. De 'Estafette succesvolle aanpakken jeugdwerkloosheid' geeft hier voorbeelden van.

Werkgeversbenadering

In veel regio's is, mede als uitvloeisel van het Actieplan Jeugdwerkloosheid, specifiek gericht op jongeren één aanspreekpunt voor werkgevers ingericht. Ten behoeve van toekomstig arbeidsmarktbeleid is het ook van belang de platformen of 'denktanks' te behouden waarin werkgevers samen met regionale partners nadenken over en werken aan effectief arbeidsmarktbeleid. Voor goede matching in de regio is branche- en sectorgerichte samenwerking heel waardevol gebleken. Een manier om dit vorm te geven is via sectorpunten.

Behoud van een werkgeversbenadering vraagt om inspanningen van de huidige regionale samenwerkingspartners, in de vorm van tijd, energie en middelen, en het zoeken naar bestuurlijk draagvlak. Het continueren van de regionale werkgeversaanpak vraagt ook een inspanning van de Rijksoverheid. Hoewel de regionale samenwerkingspartners de kar kunnen trekken – dit hebben zij tijdens de looptijd van het Actieplan bewezen – kan het Rijk de randvoorwaarden scheppen voor deze regionale samenwerking, bijvoorbeeld door thema's te benoemen, de regio expliciet centraal te stellen in toekomstig arbeidsmarktbeleid en het ontscotten van budgetten of het belonen van regionale resultaten.

Procesmatige kennis en ervaring

De ervaringen met het Actieplan Jeugdwerkloosheid leren dat dit soort opbrengsten bereikt kunnen worden met een nieuwe vorm van sturing, waarbij

partijen vooral werken op basis van partnerschap, eigen verantwoordelijkheid, visieoverdracht en een gedeelde ambitie.

Een aandachtspunt bij deze vorm van sturing is dat - wanneer regio's en andere stakeholders verantwoordelijk worden voor beleid en uitvoering - dit betekent dat de landelijke overheid een terugtrekkende beweging moet laten zien. Daarbij is het nodig dat er een gemeenschappelijke visie op verantwoording is. In deze visie zouden beleidsvrijheid en wederzijdse afhankelijkheid samen moeten gaan met verantwoording op hoofdlijnen.

Daarnaast heeft het Actieplan bij een groot aantal stakeholders ook veel kennis en ervaring opgeleverd over methodieken, interventies en aanpakken. Om de kennis en ervaring die nu is opgedaan over interventies, samenwerking en werkgeversbenadering blijvend te kunnen benutten, is een goede kennisuitwisseling en het behouden van contacten van groot belang. Dit is reeds vormgegeven, door het beschrijven van goede voorbeelden van instrumenten (o.a. voor kwetsbare jongeren) en door de Estafette Jeugdwerkloosheid, waarbij projectleiders kennis konden maken met succesvolle aanpakken en goed werkende instrumenten van een andere regio.



Bijlage 1

Geïnterviewde personen

In deze bijlage is een overzicht opgenomen van alle personen die in het kader van dit onderzoek zijn geraadpleegd, in de vorm van een telefonisch of persoonlijk interview en/of een groepsgesprek. De geïnterviewde personen zijn in alfabetische volgorde op achternaam vermeld.

Naam	Organisatie
Sharida Abid Ali	ministerie van SZW
Selma Altena	Regionaal projectleider Leeuwarden
Sidney Anthonio	ministerie van SZW
Rene Boone	Regionaal projectleider Zeeland
Marije Braun	ministerie van VWS
Lian de Bruijn	Colo
Edwin Duffels	Colo
Els Drost	UWV
Bart Eigeman	Gemeente Tilburg (wethouder)
Leo Euser	SMN (als vertegenwoordiger van LOM)
Loes Evers	ministerie van OCW
Marco Florijn	Gemeente Rotterdam (wethouder)
Peter Frankx	ministerie van BZK (voorheen WWI)
Joost Franssen	B&A groep
Petra van Golen	ministerie van SZW

Naam	Organisatie
Fiona de Haan	ministerie van SZW
Renske Hamstra	Colo
Leo Hartveld	Vakcentrale FNV
Judith Helmons	ministerie van SZW
José Hilgersom	ministerie van SZW
Clemens de Jager	Radar Advies
Paulus Janssen	ministerie van SZW
Ina Kalff	ministerie van SZW
Andries Kok	VNG
Annemarie Koks	ministerie van OCW
Peter Koppe	VNG
Joost Kwakkenbos	Regionaal projectleider Midden Brabant
Sigrid van der Laan	ministerie van SZW
Andrea van der Meer	ministerie van SZW
Mérie Michels	Colo
Ine Neefjes	ministerie van SZW
Thea van Rijbroek	Colo
Ans Seriese	ministerie van SZW
Rob Slagmolen	MKB Nederland / VNO-NCW
Hans Spigt	Zelfstandige, voorheen voorzitter commissie Werk en Inkomen VNG en wethouder in Dordrecht
Annelies Spork	Regionaal projectleider Noord Holland Noord
Nico van der Stel	ministerie van SZW
Peter Stoks	UWV
Irma van der Veen	WorkWise
Gerrit Veneboer	Colo

Naam	Organisatie
Nico van der Vrie	Regionaal projectleider Rijnmond
Theo Wehkamp	Colo
Marianne van der Weiden	MBO Raad
Rita van Wel	UWV



Bijlage 2 - Gebruikte literatuur en bronnen

Akkoord Stichting van de Arbeid 25 maart 2009.

Algemene Rekenkamer, *Aanpak harde kern jeugdwerklozen. Terugblik.* (Den Haag, 2011)

Bekkers, VJJM, 'Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities', in: Bekkers, VJJM, AJ Bogaart, JAA van Huijgevoort, MT. Maas, N. Schuilwerpe en JLM Zaat (red.), *Handboek sturing in de sociale sector*, Elsevier, Den Haag, 2002 (losbladig handboek), pp. A-2-1-1 - A 2-1-26.

Boer, H de. *Tegen de Stroom in. Advies aan het kabinet voor een Actieplan Jeugdwerkloosheid.* (Noordwijk, 2009).

Bosselaar H, D Bannink, C van Deursen en W Trommel, *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*, (Den Haag, 2007).

Bouma S, L Coenen, A Kerckhaert. *Arbeidsmarktpositie niet-westerse allochtonen. De stand van zaken*, Research voor Beleid (Zoetermeer, 2011).

CentErdata, *Evaluatie Wet investeren in jongeren* (2011).

Colo, *Barometer*. Oktober 2010.

Crump M, E van Rooijen, J Geerlof, H Kamps, H Spigt. *Kwetsbare jongeren aan het werk* B&A groep (2010).

Dekker H, K Gonlag, J Galesloot, C de Jager, J Nauta, M Pankras, H van Zwet. Estafette succesvolle aanpakken jeugdwerkloosheid. Vind de kardemom. Radar (Amsterdam, 2011).

Edzes AJE. Werk en bijstand. Arbeidsmarktstrategieën van gemeenten. Proefschrift, 2010.

Groot, M de, T de Velde, H van Terwisga. De regio's in kaart! Inventarisatie van samenwerkingsverbanden op de regionale arbeidsmarkt. Cap Gemini (2010).

Jager, C de, K Gonlag. De kracht van de regio. Versterken van de aanpak voor kwetsbare jongeren. RadarAdvies (Amsterdam, 2010)

Martin, PY, BA Turner. (1986), 'Grounded Theory and Organizational Research', The Journal of Applied Behavioral Science, 22(2), 141.

MBO Raad, Inhoudelijke rapportage School ex 2010.

MBO Raad, Responsanalyse School ex 2009 en Activiteitenverslag School ex 2010 (na accountantscontrole).

Ministerie van OCW, Deelnemersaantallen mbo en resultaten School Ex Programma. Brief d.d. 10 februari 2010.

Ministerie van SZW (i.s.m. met de ministeries voor J&G, WWI en het ministerie van OCW). Actieplan Jeugdwerkloosheid (Den Haag, 2009).

Ommeren, CM, SM de Visser, LS de Ruig, MWH Engelen, CP van Horssen, RJM Oude Ophuis. Kwalitatieve scan actieplannen jeugdwerkloosheid. Research voor Beleid (Zoetermeer, 2010).

Pawson, R & N Tilley. Realistic Evaluation. SAGE Publications (London, 1997).

Pawson, R & C Klein Haarhuis. Evaluatie van complexe programma's. Een theoriegestuurde aanpak. University of Leeds/WODC (2005).

Raad voor Werk en Inkomen, De regio centraal. **Advies over afstemming en samenwerking op regionale arbeidsmarkten**, (Den Haag, 2006).

ROA, MBO-diploma in tijden van crisis: doorleren of werk zoeken? Maart 2010.

ROA, Factsheet MBO-diploma 2010: doorleren of werk zoeken? Februari 2011.

UWV, School Ex rapportage (oktober 2010).

Vermeulen, M, H Havekes. Markt- en systeemimperfecties; Is marktsturing alleen voldoende voor een goed functionerende (regionale) arbeidsmarkt, IVA (Tilburg, 2002).

Voortgangsrapportage Actieplan Jeugdwerkloosheid april 2011.

Walz, G, M van Ommeren, N Stroeker, J Bokdam, L Bourdrez, D Ince. **Handreiking interventies kwetsbare jongeren**. Research voor Beleid en Nederlands Jeugdinstituut (Zoetermeer, 2011).

WRR. **Vertrouwen in de school. Over de uitval van 'overbelaste' jongeren** (Amsterdam, 2009) p. 229-271.

Websites

www.aanvalopschooluitval.nl

www.spirit.nl/nc/vacatures/item/article/coach-bij-school2care/





Research voor Beleid

onderdeel van Panteia

Contact

Telefoon (079) 322 22 22

Fax (079) 322 22 12

E-mail info@research.nl

Website www.research.nl

Bezoekadres

Research voor Beleid

Bredewater 26

2715 CA Zoetermeer

Postadres

Research voor Beleid

Postbus 602

2700 MG Zoetermeer



Samen in actie

In de afgelopen jaren is een groot aantal mensen en instellingen betrokken geweest bij de aanpak van jeugdwerkloosheid. Zij deden dat in het kader van het Actieplan Jeugdwerkloosheid. Centraal daarbij stond de regionale samenwerking. Nu de impuls van het Actieplan bijna ten einde is, is het tijd om terug te blikken. Dit rapport doet verslag van de evaluatie van het Actieplan. Deze evaluatie blikt echter niet alleen terug, maar kijkt ook vooruit. De ervaringen met het Actieplan en in het bijzonder met de intensieve samenwerking die nodig was om het plan te doen slagen, hebben veel betrokkenen doen realiseren dat er iets waardevols is ontwikkeld dat niet verloren mag gaan.

Deze publicatie is een uitgave van Research voor Beleid in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

