

# UWV

# Kennisverslag

## 2016-2

Cora van Horssen  
Hester Houwing

### NETWERKEN OPBOUWEN ROND KWETSBAIRE JONGEREN

De Werkagenda helpt organisaties samen te werken bij de overgang van onderwijs naar arbeidsmarkt.

## **Kenniscentrum UWV**

Maart 2016

Het UWV Kennisverslag is te vinden op

<http://www.uwv.nl/kennis>

Voor vragen over de publicatie:

telefoon (020) 687 51 88 of (020) 687 54 89



Cora van Horssen  
Hester Houwing

**De Werkagenda helpt gemeenten een netwerk rond kwetsbare jongeren op te bouwen met als doel een soepele overgang van school naar werk.**

## Netwerken opbouwen rond kwetsbare jongeren

### *Samenvatting*

UWV heeft zich teruggetrokken uit de netwerken rondom kwetsbare jongeren. Tegelijkertijd hebben gemeenten met de Participatiewet een belangrijkere rol gekregen bij de arbeidstoeleiding van deze jongeren. De samenwerking op dit gebied moet binnen deze nieuwe context opnieuw vorm krijgen.

- Onderzoek naar de opbouw van netwerken die zich inzetten voor kwetsbare jongeren levert 10 succesfactoren op voor goede samenwerking bij het begeleiden van deze jongeren naar (betaald) werk.
  - 1) Stel de jongere centraal.
  - 2) Zorg voor consensus over doelstellingen en de verdeling van taken en verantwoordelijkheden.
  - 3) Netwerkpartijen moeten het belang van het netwerk onderschrijven.
  - 4) Gebruik expertise uit verschillende disciplines.
  - 5) Zorg voor een vaste kern van partijen en laat waar nodig andere partijen met relevante expertise aanhaken.
  - 6) Zorg voor voldoende capaciteit en ondersteuningsaanbod.
  - 7) Zorg voor continuïteit in de begeleiding.
  - 8) Maak duidelijke afspraken over contact en communicatie tussen netwerkpartijen.
  - 9) Betrek alle partijen op meerdere niveaus bij het netwerk.
  - 10) Zorg voor coördinatie via 2 soorten regisseurs.
- De succesfactoren zijn vertaald naar een zogenaamde Werkagenda, waarmee netwerken praktisch invulling kunnen geven aan deze succesfactoren.
- De Werkagenda is vooral bruikbaar voor kleinere en middelgrote gemeenten die nog bezig zijn met het vormgeven van een netwerk.

## Nieuwe context

Sinds de invoering van de Participatiewet is de Wajong niet meer toegankelijk voor jonggehandicapten met arbeidsvermogen. Deze jongeren vallen onder de doelgroep van de Participatiewet en daarmee onder de verantwoordelijkheid van gemeenten. Daarom heeft UWV zich teruggetrokken uit de netwerken rondom kwetsbare jongeren. Tegelijkertijd hebben gemeenten met de nieuwe Wet op de jeugdzorg en de Wmo 2015 een belangrijkere rol gekregen in de zorg en arbeidstoeleiding van jonggehandicapten met een afstand tot de arbeidsmarkt. Het is nu de taak van gemeenten om daar regie over te voeren. In deze veranderende context moet de samenwerking op dit gebied (deels) opnieuw vorm krijgen. Dit is een belangrijke opgave, temeer omdat die kansen biedt voor meer regie en afstemming tussen de verschillende domeinen waar een kwetsbare jongere mee te maken krijgt.

Ondanks dat UWV zich terugtrekt uit de netwerken, willen we graag de kennis en ervaring die is opgedaan delen met de netwerkpartijen. Het is echter de vraag hoe de bestaande kennis en inzichten in de nieuwe situatie kunnen worden ingezet. Daarom heeft Regioplan met subsidie van UWV onderzocht welke lessen er uit de ervaringen van UWV en andere netwerkpartijen getrokken kunnen worden en hoe de samenwerking tussen de verschillende partijen in deze nieuwe context tot stand komt en zo goed mogelijk kan werken<sup>1</sup>. Door vertegenwoordigers van netwerkpartijen te betrekken bij het onderzoek, hebben de onderzoekers de kennisbehoefte van de partijen uit het netwerk in beeld gebracht<sup>2</sup>. Het onderzoek geeft geen blauwdruk voor de inrichting van een netwerk, maar onderscheidt een aantal elementen die van belang zijn om een netwerk zo goed mogelijk in te richten. Een Werkagenda helpt de netwerkpartijen deze elementen in praktijk te brengen, om zo de kans op een soepele overgang naar werk voor kwetsbare jongeren te vergroten. Op het symposium *Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt voor kwetsbare jongeren*, dat op 10 december 2015 is georganiseerd door het AKC, zijn het onderzoek en de Werkagenda gepresenteerd aan gemeenten en organisaties op het gebied van onderwijs, welzijn en zorg. De reacties van de aanwezigen op het onderzoek hebben we in dit artikel opgenomen.

## De 'oude' Wajong-netwerken

Een groot deel van de Wajong-instroom vóór 2015 bestond uit jongeren afkomstig uit het voortgezet speciaal onderwijs en het praktijkonderwijs (afgekort als vso en pro)<sup>3</sup>. Deze jongeren zijn meestal niet in staat een startkwalificatie te behalen en hebben vaak te maken met leerproblemen, gedragsproblematiek, psychische problemen, problemen in de thuissituatie of schulden. Deze combinatie van problemen maakt het voor hen moeilijk om zelfstandig een baan te vinden. Juist de overgang van school naar werk is een cruciaal moment in hun leven. Met interne en externe stages besteden het vso en pro al veel aandacht aan de overgang naar werk. Een deel van de jongeren heeft echter moeite met de overgang van opleiding naar werk en komt zonder werk of (afgeronde) opleiding thuis te zitten. Zij verliezen na verloop van tijd opgedane vaardigheden en lopen het risico de boot te missen om een meer zelfstandig leven op te bouwen.

Om de juiste begeleiding naar werk te kunnen bieden, is het van belang oog te hebben voor de problematiek van deze jongeren. Voor leerlingen in het vso en pro waren daarom tot de zomer van 2015 Wajong-netwerken ingericht met als doel de overgang van onderwijs naar de arbeidsmarkt zo vloeiend mogelijk te maken. Leerlingen met arbeidsvermogen in het vso en pro werden in deze Wajong-netwerken al tijdens de schoolloopbaan begeleid door

1

Zie de rapportage over het onderzoek (Bleeker, Y. et al. (2015). *Zonder netwerk gooi je de leerling over de schutting in de hoop dat hij wordt opgepakt*.

*Varianten, ervaringen en succesfactoren in de regionale samenwerking arbeidstoeleiding kwetsbare jongeren*. Amsterdam: Regioplan) via <http://www.uwv.nl/overuwv/Images/Rapport%20arbeidstoeleiding%20kwetsbare%20jongeren.pdf> en het verslag van het symposium over het onderzoek via <https://www.arbeidsdeskundigen.nl/actueel/nieuws/verslag-akc-symposium-10-december-2015-aansluiting-onderwijs-en-arbeidsmarkt-voor-kwetsbare-jongeren>.

2

Regioplan heeft de netwerkpartijen verder betrokken door een begeleidingscommissie van het onderzoek samen te stellen uit de volgende partijen: de Landelijke Cliëntenraad, het Landelijk Werkverband Praktijkonderwijs, AAVN, Divosa, het AKC, de MBO Raad, het Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs, Disworks en UWV. Leonieke Boendermaker, lector Kwaliteit en effectiviteit in de zorg voor jeugd aan de Hogeschool van Amsterdam, was voorzitter van de begeleidingscommissie.

3

Het praktijkonderwijs is bedoeld voor jongeren die niet in staat zijn een startkwalificatie te behalen; zij worden in het praktijkonderwijs voorbereid op de arbeidsmarkt. Het voortgezet speciaal onderwijs bestaat uit verschillende clusters, waarvan de grootste cluster 3 en 4 zijn. In vso-cluster 4 wordt onderwijs gegeven aan jongeren met gedrags- of psychische problemen. Cluster 3 is voor leerlingen met een lichamelijke en/of verstandelijke beperking.

een arbeidsdeskundige van UWV, die als vaste contactpersoon fungeerde. In de netwerken waren ook organisaties vanuit andere domeinen actief, zoals onderwijs, arbeidstoeleiding, sociale werkvoorzieningen, zorg en welzijn. Op die manier maakten de verschillende professionals gebruik van elkaars expertise en stemden ze de hulp voor de desbetreffende jongere op elkaar af.

### Samenwerking binnen netwerken

De begeleiding van kwetsbare jongeren van school naar werk gebeurt bij voorkeur in netwerkverband. Veel van deze jongeren hebben immers te maken met begeleiders en hulpverleners uit verschillende domeinen. Afstemming tussen deze domeinen is noodzakelijk voor de inzet van de juiste hulp op het juiste moment. Uit onderzoek naar de arbeidstoeleiding van jongeren met een licht verstandelijke beperking blijkt dat juist op transitie momenten in het leven, bijvoorbeeld bij de overgang van school naar school of de overgang van school naar werk, belangrijke informatie over jongeren verloren gaat of jongeren zelfs uit beeld raken<sup>4</sup>. Wanneer hulpverleners en hun organisaties samenwerken in een netwerk is de kans kleiner dat jongeren uit beeld raken en zonder opleiding, werk of inkomen thuis komen te zitten.

Relevante samenwerkingspartijen in dit onderzoek zijn afkomstig uit de domeinen zorg en welzijn, onderwijs en werk en inkomen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om scholen, stichting MEE, (commerciële) bureaus gericht op arbeidstoeleiding en de regionale meldpunten voor vroegtijdig schoolverlaters. Alle onderzochte netwerken zijn gericht op het begeleiden en in beeld houden van jongeren die uitstromen of uitvallen. Via casusbesprekingen proberen de samenwerkende partijen tijdig de juiste ondersteuning te organiseren voor jongeren die de overgang naar werk moeten maken. De samenstelling en de samenwerkingsvorm in deze netwerken verschillen; zo wordt er meer of minder intensief samengewerkt met werkgevers, zorginstellingen en maatschappelijke ondernemers (bijvoorbeeld een zorgboerderij). In enkele gevallen worden er convenanten afgesloten om samenwerkingsrelaties te formaliseren.

Organisaties binnen het netwerk hebben de mogelijkheid om van elkaars aanpak te leren en kennis te delen. Veel gemeenten willen, nu ze met de Participatiewet, de Wet op de jeugdzorg en de Wmo 2015 nieuwe verantwoordelijkheden hebben gekregen, toe naar een integrale benadering van het sociale domein. Daarbij wordt de hulp op het terrein van wonen, zorg, welzijn en werk in samenhang aangeboden. Samenwerking en kennisdeling tussen organisaties en hun individuele medewerkers zullen bijdragen aan dit streven van veel gemeenten.

### Elementen van succesvolle samenwerking

Samenwerking binnen een netwerk leidt niet zonder meer tot het gewenste resultaat; in dit geval een vloeiende overgang van school naar werk van kwetsbare jongeren. De onderzoekers hebben uit de literatuur en gesprekken met netwerkleden, jongeren en werkgevers 10 voorwaarden voor succesvolle samenwerking gestedilleerd. Hieronder bespreken we die kort:

- 1 Stel *de jongere centraal* en ga uit van de individuele ondersteuningsvraag. In het ene geval zal intensiever of met meer partijen moeten worden samengewerkt dan in het andere. Dit vraagt ook om flexibiliteit van het netwerk. Voor kwetsbare jongeren geldt dat ouders

4

Ecorys (2014). *Arbeidsparticipatie jongeren met licht verstandelijke beperkingen*. Hoofdstuk 4.

of anderen in hun netwerk een belangrijke rol kunnen spelen bij het op orde brengen van hun leven. Er moet wel kritisch gekeken worden of het netwerk van de jongeren voldoende draagkracht heeft om de juiste ondersteuning te bieden, omdat veel van deze jongeren uit sociaal zwakkere gezinnen komen.

- 2 Zorg voor *consensus* over doelstellingen van het netwerk en over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden van de netwerkpartijen. Zo hebben de samenwerkende partijen binnen 1 van de onderzochte netwerken met een stroomschema in kaart gebracht welke route een jongere kan doorlopen en onder wiens verantwoordelijkheid hij in de verschillende fasen valt.
- 3 *Legitimiteit van het netwerk en vertrouwen in de partijen onderling.* De netwerkpartijen moeten het belang van het netwerk onderschrijven. Dit geldt ook voor de partijen die geen deel uitmaken van de kern van het netwerk en slechts incidenteel betrokken zijn. Het moet duidelijk zijn wat de inbreng van de deelnemers is en wat anderen daaraan hebben. Dit betekent bijvoorbeeld dat wanneer netwerkleden een jongere overdragen aan een andere partij, zij erop moeten kunnen vertrouwen dat die partij de afgesproken ondersteuning biedt.
- 4 In het netwerk *werken verschillende disciplines samen.* Er moet voldoende arbeidskundige kennis, kennis over de doelgroep en kennis over de arbeidsmarkt vertegenwoordigd zijn. Met het terugtrekken van UWV uit de netwerken is arbeidskundige expertise niet altijd meer vertegenwoordigd. Inmiddels hebben verschillende gemeenten expertise over de doelgroep opgebouwd door bijvoorbeeld klantmanagers in te zetten die zich speciaal op deze doelgroep richten. Bijzondere doelgroepen vergen specifieke expertise. Denk bijvoorbeeld aan jongeren met complexe en/of psychiatrische problematiek of jongeren met een licht verstandelijke beperking. Als zoets in een casuïstiekbespreking naar voren komt, helpt het als tijdelijk andere partijen betrokken kunnen worden in de samenwerking.

*In Apeldoorn maakte een Wmo-klantmanager structureel deel uit van het netwerk. In de praktijk bleek de inbreng vanuit de Wmo minder noodzakelijk dan vooraf werd gedacht. Het netwerk miste echter wel expertise vanuit de Reclassering. In plaats van de Wmo-klantmanager is daarom een reclasseringsambtenaar uitgenodigd om structureel aan te sluiten. De Wmo-klantmanager sluit indien nodig aan.*

- 5 *Stabiliteit en flexibiliteit.* Voor succesvolle samenwerking moeten de vaste deelnemers zich in ieder geval voor langere tijd committeren aan het netwerk. Zij vormen de kern van het netwerk en zijn 'het gezicht' ervan. Tegelijkertijd moet het netwerk dusdanig flexibel zijn dat partijen met relevante expertise bij de vaste kern kunnen aanhaken wanneer dat nodig is.
- 6 De *omvang van het ondersteuningsaanbod* moet voldoende zijn om de overgang van school naar werk soepel te laten verlopen. Dit betekent dat voldoende capaciteit en instrumenten beschikbaar moeten zijn om de doelgroep in beeld te houden en te ondersteunen bij hulpvragen.
- 7 De verschillende partijen binnen het netwerk moeten zorg dragen voor een goede overdracht van informatie over de jongere, zodat er sprake is van *continuïteit van begeleiding*. In de praktijk blijkt dit lastig vorm te geven. Het eerdergenoemde stroomschema (punt 2),

waarin de routes die een jongere kan doorlopen in kaart zijn gebracht, kan helpen bij een goede en tijdige overdracht.

*Nicolien van Tol, personeelsmanager bij cateringbedrijf De Vijf Sterren in Almere, gaf op het symposium 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt voor kwetsbare jongeren' enkele praktische ervaringstips voor netwerken. 'Er is in mijn ogen te veel wisseling van contactpersonen, vooral bij gemeenten. Dat zou anders moeten: zorg voor continuïteit in de begeleiding en vaste contactpersonen, ook richting werkgevers. Daarnaast is het denk ik verstandig om jobcoaching door het bedrijf zelf te laten organiseren.' Wanneer de werkgever optreedt als jobcoach en tegelijkertijd beter opgenomen wordt in de netwerken rondom jongeren, biedt dit mogelijkheden voor een stevige keten school – stage – stagebegeleiding – werk zoeken – werk vinden – begeleiding in de baan – werk behouden.*

- 8 **Contact en communicatie** tussen netwerkpartijen. Belangrijk is in ieder geval dat het contact tussen de kerndeelnemers aan het netwerk intensief is. Daarnaast is belangrijk dat deelnemers weten met wie en hoe ze contact kunnen opnemen binnen de andere organisaties van het netwerk.

*Her en der zijn in netwerken extra afspraken gemaakt en zijn voorzieningen voor het stroomlijnen van de communicatie getroffen. Het blijft volgens de deelnemers aan het symposium 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt voor kwetsbare jongeren' steeds weer een uitdaging om alle betrokkenen tijdig en volledig op de hoogte te houden. Er is behoefte aan faciliteiten op dit punt.*

- 9 Alle deelnemende partijen moeten *op meerdere niveaus betrokken* zijn bij het netwerk. Het gaat daarbij om het management-, beleids- en uitvoeringsniveau. Met afspraken op managementniveau weet de uitvoerder zich bijvoorbeeld gesteund wanneer deze inzet toezegt in een casuïstiekbespreking. Tegelijkertijd moeten managers erop kunnen vertrouwen dat gemaakte afspraken ook uitgevoerd worden in de praktijk.
- 10 **Coördinatie** door een onderscheid te maken tussen een afstemmingsregisseur en een casuïstiekregisseur. De rol van afstemmingsregisseur is belegd bij 1 partij, vaak de gemeente. Deze bewaakt de doelstellingen en de randvoorwaarden voor samenwerking. De casuïstiekregisseur wordt, afhankelijk van de problematiek van de jongere, gekozen uit 1 van de betrokken netwerkpartners. Deze regisseur zorgt voor een overzicht van alle relevante beschikbare voorzieningen en ketenpartners en de begeleiding van de jongere naar een baan.

*Naar aanleiding van de 10 succesfactoren spraken diverse aanwezigen op het symposium 'Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt voor kwetsbare jongeren' zich uit over de kansen, maar ook over de obstakels bij het werken met kwetsbare jongeren. De opmerkingen varieerden van een nuchtere constatering ('de expertise is er bij ons vaak nog niet') tot een oproep om samen op te trekken. Sommige aanwezigen schetsten hoe complex het is om een geschikt netwerk te ontwikkelen. 'Scholen in het speciaal onderwijs hebben vaak met meerdere gemeenten te maken en met meerdere arbeidsmarktregio's. Je moet sowieso ook met regiogemeenten tot een aanpak komen.' Tegelijkertijd deden de aanwezige professionals in de discussie over de succesfactoren ook de suggestie om 2 extra succesfactoren toe te voegen: het betrekken van ouders en ervaringsdeskundigen bij het netwerk, en het zorgen*

voor afstemming met eventuele behandelaars van jongeren. Het belang van de tweede toegevoegde succesfactor is bijvoorbeeld gebleken bij de methode Individual Placement en Support (IPS). IPS wordt ingezet om mensen met psychiatrische problematiek te begeleiden naar werk.

### Instrumenten

De hierboven genoemde 10 succesfactoren zullen voor netwerkpartijen die kwetsbare jongeren begeleiden niet als een verrassing komen. Het gaat erom aan deze succesfactoren invulling te geven in de dagelijkse praktijk. Regioplan heeft een aantal instrumenten gepresenteerd om deze concretisering naar de praktijk te vergemakkelijken: een Werkagenda, een zelfscan regionale samenwerking en een online platform. De Werkagenda is opgebouwd uit een aantal vragen over het agenderen van taken binnen elke succesfactor, wie wanneer welke taken oppakt en met welk doel, en hoe netwerkpartijen kunnen monitoren dat resultaten worden bereikt. Het gezamenlijk beantwoorden van de vragen voor elke succesfactor helpt netwerkpartners hun werkwijze in beeld te brengen en vervolgens keuzes te maken en/of bij te sturen. Vooral de monitoring om na te gaan of gestelde doelen bereikt worden, is in de praktijk een lastig onderdeel. De Werkagenda helpt daarbij.

### Box 1

#### Voorbeeld uit de Werkagenda netwerken voor arbeidstoeleiding kwetsbare jongeren

Agendapunt 1: De jongere centraal

Betrokkenheid. De jongeren centraal stellen houdt in dat met hen en hun ouders wordt samengewerkt in de arbeidstoeleiding. Tevens houdt dit in dat jongeren weten waar ze kunnen aankloppen met hun vragen

en wensen. De relevante vragen die voor de netwerkpartners van belang zijn om het centraal stellen van de jongeren te kunnen borgen:

Figuur 1

#### VOORBEELD WERKAGENDA

Vraag	Agendapunt	Wie	Wanneer	Wat	Monitoring
Op welke manier wordt samengewerkt met de jongeren/ouders tijdens en na de uitstroom uit het onderwijs?					
Op welke manier wordt gewerkt aan een goede bereikbaarheid en toegankelijkheid voor de jongere en zijn ouders?					
Wat doet het netwerk als een jongere en/of zijn ouders niet mee willen werken?					
Hoe besteedt het netwerk aandacht aan jongeren die zijn uitgestroomd, niet uitkeringsgerechtigd zijn en niet participeren op school, in werk of dagbesteding?					



Tijdens het symposium *Aansluiting onderwijs en arbeidsmarkt voor kwetsbare jongeren* hebben de onderzoekers het idee gepresenteerd om de Werkagenda verder te ontwikkelen tot een zelfscan voor de netwerken. Partijen beantwoorden een aantal vragen (gebaseerd op de succesfactoren en de Werkagenda) en brengen zo de sterke en minder sterke elementen van het netwerk in kaart. Met de uitkomsten van de zelfscan gaan de netwerkpartijen vervolgens werken aan verbetering.

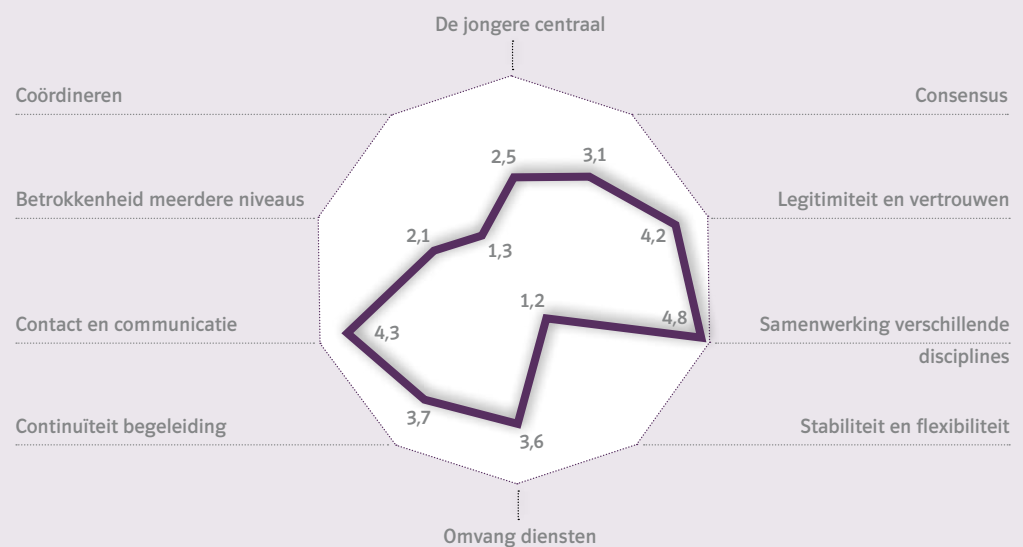
Gemeenten en onderwijsinstellingen reageerden positief op de zelfscan en Werkagenda. Voorwaarde is voor hen wel dat de scan gepaard gaat met duidelijke informatie en adviezen over het verbeteren van de effectiviteit van het netwerk. Uit de reacties op het idee van de zelfscan blijkt verder dat de netwerkpartijen bij de ontwikkeling ervan betrokken willen worden. Zo sluit het instrument beter aan bij de behoeften van de gebruikers.

Een derde mogelijk instrument is een online platform waar professionals van scholen, UWV, gemeenten en zorginstellingen elkaar vragen kunnen stellen over beleid, maar ook over specifieke casussen. De aanwezigen op het symposium zagen vooral meerwaarde als een dergelijk platform wordt gebruikt voor het uitwisselen van informatie over concrete casussen en goede praktijkvoorbeelden binnen het regionale netwerk. Het blijkt vaak lastig te zijn om alle partijen tijdig van de juiste informatie te voorzien. Een online platform maakt het mogelijk om deze informatie snel uit te wisselen en kan bijdragen aan kennisopbouw van professionals in de regio of binnen het netwerk.

## Box 2

Figuur 2

### FICTIEF VOORBEELD ZELFSCAN



### Benutting van kennis

Omdat UWV inzet op ontwikkeling van kennis die gebruikt wordt in de uitvoeringspraktijk, is een logische vervolgvraag of netwerkpartijen nu ook met de kennis uit dit onderzoek aan de slag (kunnen) gaan. Voor dit artikel hebben we kort geïnterviewd hoe gemeenten en de leden van de begeleidingscommissie (zie noot 2) deze kennis kunnen en willen gebruiken.

Uit de reacties van gemeenten blijkt dat het onderwerp leeft bij gemeenten en dat de succesfactoren worden herkend. Bij grote gemeenten lijkt de behoefte aan ondersteuning met een instrument als de zelfscan niet groot, omdat zij al voldoende kennis en ervaring in huis hebben. Een aantal middelgrote gemeenten is daarentegen nog volop bezig met de vraag of en hoe het netwerk rondom kwetsbare jongeren vorm moet krijgen. Een Werkagenda of zelfscan kan daarbij volgens deze gemeenten behulpzaam zijn, mits zij betrokken worden bij de ontwikkeling ervan. Op dit moment verkennen de onderzoekers daarom in samenwerking met UWV en gemeenten wat de mogelijkheden zijn voor verdere ontwikkeling van de zelfscan.

De Landelijke Cliëntenraad, 1 van de partijen die vertegenwoordigd was in de begeleidingscommissie, zal een vinger aan de pols houden om na te gaan of netwerken ook de gewenste resultaten opleveren voor leerlingen/cliënten. Hierbij gaat het er niet alleen om hoe de netwerkpartijen hun taken invullen maar ook of landelijke wet- en regelgeving de invulling van taken voldoende faciliteert.

