

EVALUATIE ESB-REGELING



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

EVALUATIE ESB-REGELING

- eindrapport -

Auteurs
Luuk Mallee
Jacob van der Wel
Yannick Bleeker

Met dank aan Brigitte van Lierop

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
Tel.: +31 (0)20 – 531 53 15

Amsterdam, december 2016
Publicatienr. 16112

© 2016 RegioPlan, in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld.
Niets uit deze uitgave mag worden vervoelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van RegioPlan.
RegioPlan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

INHOUDSOPGAVE

Managementsamenvatting	1
1 Inleiding	1
1.1 De ESB-regeling.....	1
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	2
1.3 Aanpak en proces van onderzoek.....	3
1.4 Leeswijzer.....	4
2 Selectie van scholingsinstellingen en deelnemers	5
2.1 Inleiding.....	5
2.2 De selectie van scholingsinstellingen.....	5
2.3 De selectie van deelnemers.....	8
2.3 Conclusie.....	12
3 Scholingsinstellingen: organisatie en aanbod	13
3.1 Inleiding.....	13
3.2 De scholingsinstellingen.....	13
3.3 Samenwerking met externe partijen.....	16
3.4 Het ESB-traject.....	19
3.5 De kosten van trajecten.....	24
3.6 Conclusie.....	26
4 De deelnemers	27
4.1 Inleiding.....	27
4.2 Waar komen de ESB-deelnemers vandaan?.....	27
4.3 Enkele portretten van deelnemers.....	29
4.4 Kenmerken van de deelnemers.....	31
4.5 Conclusie.....	36
5 De resultaten	37
5.1 Inleiding.....	37
5.2 Opleidings- en plaatsingsresultaten.....	37
5.3 Kenmerken van arbeid.....	41
5.4 Conclusie.....	44
6 Positie ESB-regeling in veranderende context	47
6.1 Inleiding.....	47
6.2 Veranderende context.....	47
6.3 Ontwikkelingen in onderwijs en bij gemeenten.....	49
6.4 Gevolgen voor ESB-regeling en de uitvoerders.....	52
6.5 Meerwaarde ESB-regeling.....	54
Bijlagen	59
Bijlage 1 Uitwerking onderzoeksvragen.....	61
Bijlage 2 Bestandsopbouw en -bewerking.....	65

MANAGEMENTSAMENVATTING

De ESB-regeling

De ESB-subsidieregeling is gericht op het bieden van opleidings- en arbeidstoeleiding van personen met ernstige scholingsbelemmeringen (ESB). Het gaat om een landelijke regeling waarin UWV verantwoordelijk is voor het toekennen en vaststellen van de subsidies aan de scholingsinstellingen en het vaststellen of personen 'ernstige scholingsbelemmeringen' hebben en daarmee toegelaten kunnen worden tot de regeling. De ESB-regeling wordt momenteel uitgevoerd door zes scholingsinstellingen: Bartiméus (Ermelo), Heliomare (Wijk aan Zee), Pluryn (Nijmegen, Groningen en Heerlen) en EEGA Plus (Deventer). Deze scholingsinstellingen, met uitzondering van EEGA, werken samen binnen de Vereniging REA College Nederland.

Evaluatie

De subsidieregeling is in 2012 geëvalueerd. Naar aanleiding van die evaluatie heeft het ministerie van SZW de regeling aangescherpt en aangekondigd dat de regeling tot en met 2017 zal lopen. Op basis van een nieuwe evaluatie zal het ministerie van SZW een besluit nemen over voortzetting of beëindiging van de regeling. Voor u ligt deze evaluatie die is uitgevoerd in de periode van juli tot en met december 2016.

Doel- en probleemstelling evaluatie ESB-regeling

De doelstelling van deze evaluatie is als volgt:

Inzichten verschaffen in de werking en de positie van de ESB-regeling voor klasse 3 in de periode 2010 tot heden, waarmee een bijdrage geleverd kan worden aan de afweging of en in hoeverre instandhouding van een afzonderlijke subsidieregeling voor scholing en bemiddeling van jongeren met arbeidsbeperkingen nog opportuun of noodzakelijk is.

Dit is vertaald in de volgende probleemstelling van het onderzoek:

- Hoe werkt de aangescherpte subsidieregeling die sinds 2013 van kracht is? Wat is het bereik van de regeling en welke resultaten worden er behaald?
- Welke mogelijke gevolgen hebben passend onderwijs en de decentralisaties in het sociaal domein op de positie en de meerwaarde van de regeling?

Onderzoeksaanpak

De onderzoeksaanpak omvatte interviews met vertegenwoordigers van de hierboven genoemde zes locaties van de scholingsinstellingen, analyse van documenten over de subsidieregeling en documenten geleverd door de scholingsinstellingen en UWV, twee interviews met vertegenwoordigers van UWV en een bestandsanalyse om de resultaten van de subsidieregeling in beeld te brengen.

Voor de positie van de ESB-regeling in de context van passend onderwijs en de Participatiewet zijn de volgende werkzaamheden uitgevoerd: interviews met de VNG en de MBO Raad, een enquête onder RMC-coördinatoren, telefonische interviews met negen mbo-instellingen, een groeps gesprek met de ESB-scholingsinstellingen en groeps gesprekken in twee regio's met een locatie van één van de ESB-scholingsinstellingen en twee regio's zonder zo'n locatie. Aan deze groeps gesprekken hebben vertegenwoordigers van UWV, gemeenten, het RMC, mbo-instellingen en vso-scholen deelgenomen.

Resultaten evaluatie

Hieronder presenteren wij de belangrijkste resultaten van deze evaluatie. We doen dit aan de hand van de kernvragen die voor deze evaluatie zijn geformuleerd.

1. Hoe functioneren de procedures voor subsidieaanvraag, subsidievaststelling en verantwoording van de uitgaven?

Scholingsinstellingen kunnen subsidieaanvragen doen voor cohorten. Een cohort is een groep personen met ernstige scholingsbelemmeringen die in een bepaald kalenderjaar is gestart met een subsidietraject. Na de evaluatie van 2012 zijn subsidies toegekend voor de cohorten 2014, 2015 en 2016.

Met de aanscherping van de subsidieregeling in 2013 kan alleen nog subsidie aangevraagd worden voor deelnemers uit de zwaarste klasse 3. Sinds 2006 hebben voor elk cohort dezelfde vijf scholingsinstellingen subsidie gekregen voor klasse-3-deelnemers. Subsidieaanvragers worden op basis van begrote kosten en het opgegeven plaatsingspercentage door UWV geselecteerd. Alle scholingsinstellingen bieden al sinds 2009 voor klasse 3 hetzelfde plaatsingspercentage, namelijk 60 procent. De prijsverschillen tussen de scholingsinstellingen liggen de laatste jaren op 20-25 procent.

Uit de eerdere evaluatie in 2012 bleek dat er onvoldoende afwijzingsgronden waren om scholingsinstellingen af te wijzen die een lichtere doelgroep bedienden, geen geschikt programma boden of niet-realistische plaatsingsresultaten beloofden. Na de aanscherping van de subsidieregeling heeft dit probleem zich niet meer voorgedaan, onder andere door de beperking van de regeling tot de zwaarste klasse 3.

Vanaf cohort 2014 is het voor de subsidieregeling beschikbare budget voor klasse 2 en klasse 3 samengevoegd tot één budget van 13,3 miljoen euro voor alleen klasse 3. Het gevolg hiervan is dat het aantal klasse-3-deelnemers waarvoor subsidie is aangevraagd na 2013 is verdubbeld naar ruim 200 per jaar.

Tot en met het cohort 2014 was de subsidieregeling voorbehouden aan jongeren met een Wajonguitkering. Sinds 1 april 2015 kunnen ook personen die krachtens de Participatiewet onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, gebruikmaken van de subsidieregeling.

UWV stelt vast of er sprake is van ernstige scholingsbelemmeringen. Dit is een voorwaarde voor instroom in de subsidieregeling en het geldt voor zowel Wajongers als gemeentelijke klanten. In de praktijk is het belangrijkste criterium dat er sprake is van meervoudige problematiek, waarvan gedragsproblematiek een onderdeel is.

2. Wat zijn de kenmerken van de aanbieders en wat is hun aanbod van scholing en re-integratie?

De subsidietrajecten voor klasse-3-deelnemers worden al jaren uitgevoerd door dezelfde scholingsinstellingen.

Sinds het van kracht worden van de Participatiewet nemen gemeenten langzamerhand de rol van UWV over als doorverwijzer en opdrachtgever. Scholingsinstellingen werken daarom steeds meer samen met gemeenten.

Daarnaast zijn de scholingsinstellingen meer gaan samenwerken met mbo-instellingen. Deels gaat dit om ad-hocondersteuning van individuele mbo-leerlingen, deels om structurele samenwerking waarbij de scholingsinstellingen hun expertise inzetten ten behoeve van onder meer het intakeproces van mbo-instellingen, de inzet van (job)coaching en deskundigheidsbevordering van mbo-personeel.

Het kenmerkende van het aanbod van de scholingsinstellingen is de combinatie en integratie van beroepsgericht onderwijs en arbeidstoeleiding met daarbij intensieve, individuele begeleiding. Daarnaast wordt ook veel geïnvesteerd in het intakeproces.

De prijs van het gemiddelde ESB-traject is sinds 2009 gezakt van bijna 80.000 euro naar ruim 60.000 euro. Onder dit gemiddelde gaat een variatie van 20 procent schuil. Er zijn dus aanzienlijke prijsverschillen tussen de aanbieders.

3. Wat zijn de kenmerken van de deelnemers en sluit dat aan bij het beoogde bereik van de ESB-regeling?

Op dit moment worden de meeste jongeren door hulpverleners naar de ESB-scholingsinstellingen doorverwezen. Gemeenten en mbo-instellingen verwijzen steeds vaker jongeren door, terwijl UWV juist minder jongeren doorverwijst. Daarnaast blijft er een relatieve grote groep jongeren die de instelling 'zelf' vindt.

In de periode van 2009 tot en met 2013 zijn meer dan vijfhonderd jongeren, die onder klasse 3 vallen, begonnen met een ESB-traject. Dit zijn ruim honderd deelnemers per jaar. Als gevolg van de beperking van de doelgroep van de subsidieregeling tot klasse 3, staat vanaf 2014 de subsidieregeling open voor ruim tweehonderd klasse-3-deelnemers per jaar, een verdubbeling dus ten opzichte van de periode ervoor.

Driekwart van deze jongeren is een man. De gemiddelde leeftijd van de instroom in de regeling is 21 jaar. Ruim een derde van deze jongeren heeft een voorgeschiedenis in het reguliere vo of in het vso, een even groot deel is uitgevallen in het mbo.

De jongeren kenmerken zich door een meervoudige problematiek. Voor de cohorten 2015 en 2016 (tot halverwege het jaar) is de meest voorkomende diagnose ASS, die bij bijna 60 procent van de deelnemers voorkwam. Uit de evaluatie van 2012 kwam een vergelijkbaar beeld naar voren.

De spreiding van locaties over het land is sinds de evaluatie in 2012 weinig veranderd; er is één nieuwe vestiging geopend in Leiden. Dit komt onder meer doordat de huidige regeling geen uitbreiding van het aantal trajecten toestaat: elke deelnemer die in een nieuwe vestiging wordt aangenomen, gaat daarom ten koste van het aantal deelnemers dat in de bestaande vestigingen kan worden aangenomen. De instroom concentreert zich in 2015 en 2016 nog altijd in de regio's waarin de scholingsinstellingen van oudsher zijn gevestigd. Driekwart van de deelnemers komt uit de provincies Groningen, Limburg, Overijssel, Gelderland en Drenthe. Jongeren uit deze vijf provincies hebben drie tot vijf keer meer kans op een ESB-traject dan jongeren in de provincies Utrecht, Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Holland (11% van de deelnemers). De consequentie is dat in 2015 en 2016 in de helft van de gemeenten geen enkele deelnemer is gestart met een ESB-traject.

4. Wat zijn de resultaten van de regeling (kwantitatief en kwalitatief) en wordt daarmee het beoogde effect bereikt?

Van alle deelnemers van de cohorten 2009 tot en met 2013 behaalt 89 procent een diploma of een deelcertificaat. De helft van de deelnemers behaalt een diploma en een derde behaalt een deelcertificaat.

De helft (51%) van de deelnemers is na het scholingstraject door de scholingsinstelling geplaatst in betaald werk. Daarnaast is er nog een relatief grote groep deelnemers die aan het werk komt bovenop de plaatsingen die in de afrekening zijn meegenomen. Deelnemers die een opleidingsresultaat hebben gehaald, komen veel vaker aan het werk dan deelnemers die geen opleidingsresultaat hebben behaald.

Bij een deel van de scholingsinstellingen zijn meer ESB-trajecten gestart dan waarvoor subsidie is toegekend. Voor een deel zijn deze trajecten gefinancierd met subsidie van één van de andere scholingsinstellingen die dan als hoofdaannemer optreedt. Voor een ander deel gaat het om extra trajecten die niet zijn meegenomen in de afrekening; het gaat hier landelijk om 14 procent meer trajecten dan waarvoor subsidie is aangevraagd.

Er lijken mogelijkheden te zijn om meer deelnemers te bedienen met hetzelfde budget, omdat er relatief grote prijsverschillen zijn tussen de scholings-

instellingen en er nu al meer trajecten starten dan waarvoor subsidie verstrekt wordt.

Bij de dienstverbanden waarin de deelnemers aan ESB-trajecten werken, gaat het in driekwart van de gevallen om een contract voor bepaalde tijd. Bijna twintig procent van de dienstverbanden betreft een oproep- of uitzendbaan. Eén op de vijf deelnemers heeft een voltijdsbaan en bijna twee derde van de deelnemers werkt minder dan 25 uur.

Voormalige deelnemers aan ESB-trajecten hebben vaak veel verschillende dienstverbanden gehad. Daarbij zien we dat het aandeel vaste dienstverbanden in de tijd toeneemt. Deelnemers gaan na verloop van tijd niet meer of minder uren per week werken.

5. Hoe verhoudt de subsidieregeling zich tot de ontwikkelingen in het passend onderwijs, de decentralisaties, de banenafpraak en de regionale samenwerking?

De ESB-scholingsinstellingen behalen goede resultaten met een kwetsbare doelgroep. De ESB-trajecten kenmerken zich door een geïntegreerd aanbod van beroepsgericht onderwijs en arbeidstoeleiding, intensieve, individuele begeleiding, maatwerk, de mogelijkheid om jongeren met onvoorspelbaar gedrag te bedienen, expertise voor het begeleiden van jongeren met beperkingen in de eerste lijn, de mogelijkheid om ADL-begeleiding te bieden en flexibele instroommomenten.

De dekking van de ESB-regeling is echter beperkt: drie kwart van de deelnemers komt uit vijf provincies. Zuid-Holland, Zeeland en Noord-Brabant worden nauwelijks bereikt. Ook de vier grootste gemeenten worden niet bereikt. Dit komt doordat de scholingsinstellingen voldoende deelnemers werven in de buurt van bestaande locaties om de budgettaire ruimte volledig te benutten. Uitbreiding naar nieuwe locaties brengt investeringen met zich mee, zonder dat er meer deelnemers bediend kunnen worden.

In de evaluatie van de subsidieregeling in 2012 is geconcludeerd dat de mate waarin de subsidieregeling nodig blijft, vooral afhankelijk was van de mate van inclusie van het mbo, de kwaliteitsslag die vso-scholen maken en de mate waarin gemeenten een regierol oppakken. Dit resulteerde in 2012 in drie mogelijke scenario's waarin de positie van de subsidieregeling varieert. In het onderhavige onderzoek is getoetst in hoeverre deze scenario's werkelijkheid zijn geworden.

In het eerste scenario zorgen de Wet passend onderwijs en de Wet kwaliteit vso ervoor dat het mbo er steeds beter in slaagt om jongeren met een beperking een startkwalificatie te laten behalen en de Participatiewet zou ervoor zorgen dat deze jongeren gemakkelijker aan het werk komen.

Mbo's hebben de afgelopen jaar veel inspanningen verricht om passend onderwijs te implementeren; dit proces is nog in volle gang. Op dit moment lijken mbo-instellingen nog niet in staat om de huidige ESB-groep (klasse 3) op te leiden. Het is nog te vroeg om vast te stellen of dit na verdere implementatie van passend onderwijs in de toekomst wel mogelijk zal zijn.

In het tweede scenario ontstaan regionale netwerken van gemeenten, mbo-scholen, vso-scholen, hulpverleningsinstellingen en re-integratiebedrijven die er steeds beter in slagen om een dekkend systeem te ontwikkelen om jongeren met een beperking een startkwalificatie te laten halen en aan het werk te helpen.

Op dit moment is de regierol van gemeenten nog sterk in ontwikkeling en er zijn grote verschillen tussen regio's in de mate waarin de regie is opgepakt. Er is doorgaans nog geen sprake van een dekkend aanbod voor alle kwetsbare jongeren.

In het derde scenario blijft een voorziening voor de ESB-doelgroep nodig, omdat het onderwijs onvoldoende in staat is om deze jonggehandicapten te includeren, naar diploma's te leiden op een arbeidsmarktgerichte wijze en er in de regio's geen sluitende netwerken worden gerealiseerd.

Uit dit onderzoek komt een beeld naar voren dat er vooruitgang is geboekt met passend onderwijs, maar dat het mbo op dit moment nog niet in staat is om de huidige ESB-doelgroep op te leiden. Daarnaast is in de meeste regio's nog geen sprake van een dekkend aanbod voor alle kwetsbare jongeren. Er lijkt op dit moment dus geen alternatief voor de huidige ESB-doelgroep. Dit geldt ook voor de regio's waar geen ESB-scholingsinstelling is gevestigd. Het ontbreken van een voorziening voor de ESB-doelgroep betekent overigens niet dat dit alleen via een subsidieregeling georganiseerd kan worden.

1 INLEIDING

1.1 De ESB-regeling¹

Voor u ligt het verslag van de evaluatie van de Subsidieregeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstige scholingsbelemmeringen, kortweg de ESB-regeling. Het onderzoek is uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW). De vorige evaluatie van de subsidieregeling, uit 2012, is ook door Regioplan uitgevoerd.²

De regeling³

De ESB-regeling is gericht op het bieden van scholings- en arbeidstoeleids-trajecten aan personen met ernstige scholingsbelemmeringen. Het gaat om: *“personen die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte of gebrek, ook met toepassing van voorzieningen⁴ (...) ernstige belemmeringen ondervinden bij het deelnemen aan dergelijke scholing of opleiding.”* Na afronding van het traject moet de deelnemer in staat zijn om algemeen geaccepteerde arbeid te verrichten. In hoofdstuk 2 gaan we nader in op de doelgroep van de ESB-regeling.

Sinds de evaluatie van de subsidieregeling in 2012 is de regeling drie maal gewijzigd:

- In 2013, betrekking hebbend op de cohorten 2014 en verder, is naar aanleiding van de evaluatie 2012 de subsidieregeling op verschillende punten aangepast. De belangrijkste wijziging is de beperking van de doelgroep van de subsidieregeling tot de zwaarste klasse 3.
- Vanaf 1 april 2015 is de subsidieregeling opengesteld voor jongeren die onder de gemeentelijke doelgroep van de Participatiewet vallen.
- In juli 2016 is onder meer de wijze van verantwoording aangepast. Voor de vaststelling van de subsidie hoeven de scholingsinstellingen voor het

¹ Bronnen voor deze paragraaf zijn de teksten van de subsidieregeling (drie versies: geldend vanaf 15-09-2013, vanaf 01-04-2015 en vanaf 01-08-2016), de controle- en rapportageprotocollen van de subsidieregeling (versies 19 september 2013 en 1 augustus 2016) en een notitie van UWV: *Subsidieregeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstige scholingsbelemmeringen. Nadere toelichting en te volgen werkwijze*. Versie mei 2016.

² Wel, J.J. van der, et al.: *Evaluatie subsidieregeling scholing jonggehandicapten met ernstige scholingsbelemmeringen*. Amsterdam, Regioplan Beleidsonderzoek, oktober 2012. Lierop, B. van, et al.: *Toekomst subsidieregeling scholing jonggehandicapten met ernstige scholingsbelemmeringen*. Amsterdam, Regioplan Beleidsonderzoek, oktober 2012.

³ Subsidieregeling (geldend van 23-07-2016 t/m heden), artikel 1, lid 1, onderdeel b.

⁴ Voorzieningen als bedoeld in artikelen 35 en 36 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, 7, eerste lid, onderdeel a, en 10, eerste lid, van de Participatiewet, 2:22 van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en 19a van de Wet overige OCW-subsidies.

cohort 2013 en verder bij UWV geen controleverklaring meer in te dienen van de gemaakte kosten. Een opgave van de werkelijk opgeleide en geplaatste personen met ernstige scholingsbelemmeringen is voldoende.

Subsidieaanvraag

Scholingsinstellingen konden vanaf subsidiejaar 2011 eenmaal per drie jaar een subsidieaanvraag indienen voor het uitvoeren van deze trajecten. In 2016 kon alleen voor het cohort 2017 subsidie aangevraagd worden.

Het gaat om een open inschrijving. Sinds de evaluatie in 2012, dit betreft de cohorten 2014-2016, zijn aanvragen ingediend en gehonoreerd van EEGA en drie instellingen die lid zijn van de Vereniging REA College, namelijk Pluryn (vanuit de locaties Heerlen en Nijmegen/Groningen), Heliomare en Bartiméus.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Zoals aangegeven, is de subsidieregeling in 2012 geëvalueerd. Uit die evaluatie bleek dat de groep jongeren die met de subsidieregeling wordt opgeleid, intensieve begeleiding nodig heeft en dat de scholingsinstellingen met deze moeilijke doelgroep goede resultaten behalen. Verder werd geconstateerd dat scherpe toelatingscriteria voor de scholingsinstellingen en een heldere doelgroepafbakening ontbraken. Ook werd geconcludeerd dat door de regionale spreiding van de scholingsinstellingen er een zekere mate van willekeur was welke jongeren uit de doelgroep wel worden bereikt en welke jongeren niet. De evaluatie is aanleiding geweest voor het ministerie van SZW om de subsidieregeling aan te scherpen. Daarnaast is de setting waarbinnen de subsidieregeling wordt uitgevoerd in de laatste jaren sterk veranderd door de komst van met name passend onderwijs en de Participatiewet. De huidige subsidieregeling loopt tot en met 2017. Binnenkort moet besloten worden over voortzetting of beëindiging van de subsidieregeling. Deze nieuwe evaluatie moet input geven voor deze besluitvorming.

De doelstelling van deze evaluatie is als volgt:

Inzichten verschaffen in de werking en de positie van de ESB-regeling voor klasse 3 in de periode 2010 tot heden, waarmee een bijdrage geleverd kan worden aan de afweging of en in hoeverre instandhouding van een afzonderlijke subsidieregeling voor scholing en bemiddeling van jongeren met arbeidsbeperkingen nog opportuun of noodzakelijk is.

Dit is vertaald in de volgende probleemstelling van het onderzoek:

- Hoe werkt de aangescherpte subsidieregeling die sinds 2013 van kracht is? Wat is het bereik van de regeling en welke resultaten worden er behaald?
- Welke mogelijke gevolgen hebben passend onderwijs en de decentralisaties in het sociaal domein op de positie en de meerwaarde van de regeling?
- Welke leerpunten levert het onderzoek op ten behoeve van de afweging om de subsidieregeling te beëindigen dan wel (aangepast) voort te zetten?

Met het onderzoek worden zes kernvragen beantwoord⁵:

1. Hoe functioneren de procedures voor subsidieaanvraag, subsidievaststelling en verantwoording van de uitgaven?
2. Wat zijn de kenmerken van de aanbieders en wat is hun aanbod van scholing en re-integratie?
3. Wat zijn de kenmerken van de deelnemers en sluit dat aan bij het beoogde bereik van de ESB-regeling?
4. Wat zijn de resultaten van de regeling (kwantitatief en kwalitatief) en wordt daarmee het beoogde effect bereikt?
5. Hoe verhoudt de subsidieregeling zich tot de ontwikkelingen in het passend onderwijs, de decentralisaties, de banenafsprak en de regionale samenwerking?
6. Geeft deze evaluatie aanleiding tot aanpassingen en/of alternatieven met betrekking tot (de uitvoering van) de ESB-regeling?

1.3 Aanpak en proces van onderzoek

De onderzoeks aanpak bestond uit de volgende onderdelen:

- Interviews met de directeurs en instroommanagers van zes locaties van de scholingsinstellingen: EEGA (Deventer), Heliomare (Wijk aan Zee), Bartiméus (Ermelo) en drie vestigingen van Pluryn (Groningen/ Leeuwarden, Nijmegen en Heerlen). Deze interviews gingen over de scholingsinstellingen, hun aanbod en de deelnemers.
- Documentenanalyse scholingsinstellingen. De scholingsinstellingen hebben de volgende informatie verstrekt: gedetailleerde informatie over hun aanbod, informatie over de problematiek van de deelnemers die in 2015 en 2016 zijn ingestroomd, begrotingen bij de subsidieaanvraag en de uitkomsten van onderzoek dat de scholingsinstellingen zelf hebben uitgevoerd.
- Documentenanalyse UWV. UWV heeft informatie verstrekt over de uitkomsten van de subsidieaanvragen voor alle instroomcohorten en de resultaten van de instroomcohorten tot en met 2013.
- Twee interviews met vertegenwoordigers van UWV over: (1) de procedures van subsidieaanvraag en -vaststelling en (2) over het indicatieproces waarmee wordt vastgesteld of jongeren ernstige scholingsbelemmeringen hebben.
- Een bestandsanalyse om de resultaten van de subsidieregeling in beeld te brengen. De scholingsinstellingen hebben bestanden met informatie over de deelnemers aan CBS geleverd. CBS heeft hieraan informatie toegevoegd over onder meer de arbeidsdeelname van de deelnemers (polisadministratie). Regioplan heeft deze bestanden geanalyseerd.

⁵ In bijlage 1 is een uitwerking van de zes kernvragen naar onderzoeksvragen opgenomen.

Om inzicht te krijgen in de positie van de subsidieregeling in het licht van ontwikkelingen passend onderwijs en de Participatiewet zijn de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Telefonische interviews met de VNG (over de relatie tussen de subsidieregeling en de Participatiewet), de MBO Raad (over de relatie tussen passend onderwijs binnen het mbo en de subsidieregeling) en Ingrado (over de rol van de RMC's ten behoeve van de doelgroep van de subsidieregeling).
- Een enquête onder RMC-coördinatoren over hun zicht op de groep jongeren die als gevolg van hun beperking niet in staat zijn een mbo-opleiding te volgen dan wel af te maken en hun bekendheid met de subsidieregeling. Omdat de respons op deze enquête tegenviel, zijn aanvullend per mail de kernvragen van de enquête aan de RMC-coördinatoren voorgelegd. 20 van de 39 RMC-coördinatoren (51%) hebben de kernvragen in de mail beantwoord.
- Telefonische interviews met negen mbo-instellingen over de wijze waarop deze instellingen passend onderwijs uitvoeren en welke gevolgen dit heeft voor de doelgroep van de subsidieregeling.
- Groepsgesprekken in vier regio's over de positie en de meerwaarde van de subsidieregeling in het licht van ontwikkelingen als passend onderwijs, de Participatiewet en de Wet kwaliteit vso. Deze groepsgesprekken zijn uitgevoerd in twee regio's waar een uitvoerder van de subsidieregeling gevestigd is (Deventer en Heerlen) en twee regio's waar dit niet het geval is (Rotterdam en Eindhoven). Aan de groepsgesprekken hebben vertegenwoordigers van UWV, de gemeente, het RMC, mbo-instellingen, en vso-scholen deelgenomen. In Deventer participeerde EEGA en in Heerlen REA College in het groepsgesprek. Tot slot is over de meerwaarde van de subsidieregeling een groepsgesprek uitgevoerd met vertegenwoordigers van elk van de zes uitvoerders van de subsidieregeling.

Het onderzoek is begeleid door een klankbordgroep die drie keer bij elkaar is gekomen. De volgende organisaties waren vertegenwoordigd in de klankbordgroep: het ministerie van SZW, het ministerie van OCW, UWV, de VNG, EEGA, en REA College Nederland.

1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken komen achtereenvolgens de selectie van scholingsinstellingen en van deelnemers (hoofdstuk 2), de scholingsinstituten, en hun aanbod (hoofdstuk 3), de deelnemers aan de subsidieregeling (hoofdstuk 4), de resultaten die de scholingsinstituten boeken (hoofdstuk 5) en de gevolgen van passend onderwijs, de Participatiewet en de Wet kwaliteit vso voor de positie en de meerwaarde van de subsidieregeling (hoofdstuk 6) aan bod.

2 SELECTIE VAN SCHOLINGSINSTELLINGEN EN DEELNEMERS

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we in paragraaf 2.2 de selectie van scholingsinstellingen als uitvoerder van de ESB-subsidieregeling en in paragraaf 2.3 de selectie- en indicatieprocessen voor deelnemers aan de ESB-trajecten. De informatie die we bij het schrijven van dit hoofdstuk hebben gebruikt, komt hoofdzakelijk uit de subsidieregeling¹ en gesprekken met vertegenwoordigers van UWV. Wanneer andere bronnen gebruikt zijn, wordt dit aangegeven.

2.2 De selectie van scholingsinstellingen

In deze paragraaf gaan we in op de wijze waarop scholingsinstellingen die de subsidieregeling uitvoeren geselecteerd worden, wat de resultaten zijn van de selectieprocedures en hoe achteraf de scholingsinstellingen worden afgerekend.

Cohorten

De subsidieregeling is gebaseerd op cohorten en cohortperiodes. Onder een cohort wordt een groep personen met ernstige scholingsbelemmeringen verstaan die in een bepaald kalenderjaar is gestart met een subsidietraject. Deelnemers die na 31 december van een bepaald jaar met een subsidietraject starten, kunnen niet meer meetellen met dat cohortjaar.

Voor alle subsidietrajecten die in een bepaald kalenderjaar zijn gestart, geldt dat zij binnen een periode van 3 jaar en 7 maanden vanaf 1 januari van het cohortjaar (= cohortperiode) moeten zijn afgerond. Dit houdt automatisch in dat de scholingsinstellingen voor personen die aan het begin van een kalenderjaar instromen langer de tijd hebben om het subsidietraject succesvol af te ronden dan personen die aan het eind van een kalenderjaar instromen.

Subsidieaanvraag

Scholingsinstellingen kunnen vanaf subsidiejaar 2011 eens per drie jaar subsidieaanvragen indienen voor drie jaarcohorten. In de periode daarvoor moest er jaarlijks subsidie worden aangevraagd. Er zijn nu zeven ronden van subsidieaanvragen geweest: eerst vijf jaarlijkse rondes voor de cohorten 2006 tot en met 2010, daarna twee rondes voor ieder drie cohorten (2011-2013 en 2014-2016). Ten tijde van deze evaluatie, eind 2016, liep de aanvraagprocedure voor cohort 2017 nog.

¹ We hebben drie versies van de subsidieregeling gebruikt: geldend vanaf 15-09-2013, vanaf 01-04-2015 en vanaf 01-08-2016.

Tot en met cohort 2013 werden twee klassen onderscheiden aan de hand van de mate waarin de jongeren belemmerd zijn en de kosten die nodig zijn om de opleiding te kunnen verzorgen. Deelnemers met de minst zware problematiek vielen in klasse 2 en deelnemers met de zwaarste problematiek in klasse 3. Vanaf cohort 2014 is klasse 2 komen te vervallen en wordt alleen nog subsidie verstrekt voor de zwaarste klasse 3.

Selectie van instellingen

Om in aanmerking te komen voor subsidie moet een scholingsinstelling onder meer²:

- een geïntegreerd aanbod op het terrein van zorg, re-integratie en onderwijs bieden dat voldoende rekening houdt met de specifieke behoeften van de deelnemers;
- zorg dragen voor het vervoer van de deelnemers tussen woonadres en de scholingsinstelling of voor een tegemoetkoming in de kosten van dat vervoer;
- aangeven met welke activiteiten bevorderd wordt dat de deelnemers direct aansluitend aan de schoolopleiding kunnen instromen in het arbeidsproces;
- in de twee jaar aansluitend op de afronding van de opleiding de deelnemers nazorg bieden;
- deelnemers bedienen uit minimaal drie arbeidsmarktregio's.

Voor de selectie van de instellingen waaraan subsidie wordt verstrekt, worden per cohort de subsidieaanvragen op volgorde geplaatst van de verhouding tussen de totale begrote kosten en het opgegeven plaatsingspercentage.³ De instelling met de gunstigste verhouding tussen kosten en plaatsingspercentage krijgt een subsidietoekenning voor alle deelnemers (tenzij het budget dan al op is). Als er nog budget over is, krijgt de tweede in de rangorde subsidie voor zo veel deelnemers als het budget toelaat. Dit gaat door tot het budget op is.

Tijdens de evaluatie in 2012 wees UWV erop dat de plaatsingspercentages die de scholingsinstituten opgaven bij de subsidieaanvragen moeilijk op realisme beoordeeld konden worden, waardoor het moeilijk was om een instituut af te wijzen op een irreëel hoog plaatsingspercentage. Daarom moeten scholingsinstellingen sinds het cohort 2014 bij de subsidieaanvraag aangeven voor hoeveel personen uit de doelgroep van de subsidieregeling zij in de afgelopen vijf jaar een scholings- en arbeidstoeleidingstraject hebben uitgevoerd en hoeveel van deze personen geplaatst zijn. Het plaatsingspercentage dat wordt opgegeven bij de subsidieaanvraag mag niet meer dan tien procent hoger zijn dan het in de afgelopen vijf jaar gerealiseerde plaatsingspercentage. Hiermee wordt voorkomen dat er irreëel hoge plaatsingspercentages worden beloofd om zo veel mogelijk subsidie te verkrijgen.

² De subsidieregeling, artikel 9.

³ Het gaat om de volgende berekening: totale begrote kosten gedeeld door het aantal deelnemers maal het plaatsingspercentage.

Afwijzen van subsidieaanvragen

Tijdens de evaluatie in 2012 merkte UWV verder op dat het in de praktijk moeilijk was om subsidieaanvragen af te wijzen van instellingen waarvan men vermoedde dat de aanvrager zich op een lichtere doelgroep richtte of waarvan het programma onvoldoende was aangepast aan de doelgroep van de regeling en/of de in de aanvraag opgenomen plaatsingspercentages niet realistisch waren.

Dit probleem heeft zich na de evaluatie, vanaf cohort 2014, niet meer voorgedaan, aangezien alleen EEGA en de leden van REA College subsidieaanvragen hebben ingediend. Dit is waarschijnlijk het gevolg van verschillende aanpassingen in de subsidieregeling, waaronder:

- beperking tot zwaarste klasse 3;
- het beloofde plaatsingspercentage mag niet meer dan tien procent hoger zijn dan in het verleden behaalde resultaten;
- de eis dat het verzorgingsgebied minimaal drie arbeidsmarktregio's moet bestrijken.

Uitkomsten van aanvraagprocedures

In tabel 2.1 zijn de uitkomsten van de verschillende rondes subsidieaanvragen voor klasse 3 opgenomen. In de tabel zijn de cohorten vanaf 2009 opgenomen, omdat we de resultaten van de cohorten 2009-2013 in de analyse meenemen. De informatie over de cohorten 2014-2016 is nieuw ten opzichte van de evaluatie uit 2012.

Tabel 2.1 Uitkomsten aanvraagprocedures: subsidietoekenningen klasse 3

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Instellingen	EEGA 4xREA	EEGA 4xREA	EEGA 4xREA	EEGA 4xREA	EEGA 4xREA	EEGA 4xREA	EEGA 4xREA	EEGA 4xREA
Aantal deelnemers totaal	118	129	111	110	107	207	218	218
Aantal deelnemers per instelling	18-35	20-41	15-37	15-37	14-37	25-70	25-70	25-70
Plaatsingspercentages	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%	60%
Prijsverschil per deelnemer	45%	30%	20%	20%	20%	25%	25%	25%

Bron: bestand van UWV met de uitkomsten van de subsidieaanvragen

De uitkomsten van de subsidietoekenningen leiden tot de volgende observaties:

- In alle rondes hebben voor klasse 3 alleen de vijf 'traditionele' scholingsinstellingen subsidie gekregen; het gaat om EEGA en vier leden van REA College Nederland: Heliomare, Bartméus, REA College Hoensbroek/Heerlen en REA College Nijmegen/Groningen.⁴
- Vanaf cohort 2014 is het voor de subsidieregeling beschikbare budget voor klasse 2 en klasse 3 samengevoegd tot één budget van 13,3 miljoen euro voor alleen klasse 3. Dit is de reden waarom het aantal deelnemers waarvoor subsidie is aangevraagd na 2013 is verdubbeld naar ruim 200 per jaar.

⁴ In hoofdstuk 3 wordt nader ingegaan op deze scholingsinstellingen.

- De scholingsinstellingen bieden al sinds 2009 hetzelfde plaatsingspercentage, namelijk 60 procent.
- De prijsverschillen tussen de scholingsinstellingen liggen de laatste jaren op 25 procent.

Afrekening

Het subsidiebedrag dat wordt toegekend, is afhankelijk van de resultaten met betrekking tot opleiding en plaatsing die een scholingsinstelling behaalt. Een scholingsinstelling vraagt een bepaald subsidiebedrag aan en geeft daarbij vooraf aan voor hoeveel deelnemers de subsidie wordt aangevraagd, hoeveel van deze deelnemers het opleidingsresultaat behalen en hoeveel deelnemers geplaatst worden in een baan. Dit resulteert in een maximale subsidie per traject (de trajectprijs). Het vooraf opgegeven aantal deelnemers is het maximaal aantal trajecten waarvoor subsidie verkregen kan worden. De scholingsinstelling ontvangt na afloop het aangevraagde subsidiebedrag uitsluitend als het vooraf opgegeven aantal deelnemers, het opleidingspercentage en het plaatsingspercentage is behaald. De eerste 20 procent van het subsidiebedrag ontvangt de scholingsinstelling wanneer minimaal één traject is gestart, de volgende 40 procent van het subsidiebedrag is afhankelijk van het opleidingsresultaat en de laatste 40 procent is afhankelijk van het plaatsingsresultaat.

Vanaf het cohort 2014 is de afrekeningsystematiek vereenvoudigd. In plaats van de oude pro-ratosystematiek voor succesvolle opleidingen respectievelijk plaatsingen wordt per geval afgerekend indien niet aan de geoffreerde opleidings- en plaatsingsnormen is voldaan. De basissubsidie van 20 procent van het beschikingsbedrag wanneer één traject is gestart, blijft van kracht.

2.3 De selectie van deelnemers

In deze paragraaf gaan we in op doelgroep van de subsidieregeling, de wijze waarop wordt vastgesteld of personen tot die doelgroep behoren en de wijze waarop deelnemers aan de subsidieregeling in de praktijk geselecteerd worden.

Doelgroep ESB-regeling

In de subsidieregeling zijn de criteria opgenomen waaraan de doelgroep van de ESB-regeling moet voldoen:

- is 18 jaar of ouder;
- heeft geen diploma op mbo-2-niveau of hoger;
- heeft geen WIA- of WAO-uitkering;
- ondervindt ernstige belemmeringen bij het deelnemen aan dergelijke scholing of opleiding als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte of gebrek, ook met toepassing van voorzieningen (...);

- is na opleiding in staat tot het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid;
- heeft ernstige scholingsbelemmeringen, door UWV vastgesteld.

Sinds het cohort 2014 wordt er in de subsidieregeling geen onderscheid meer gemaakt in klassen van jongeren die van elkaar verschillen in de zwaarte van de belemmering die ze ervaren en de kosten die nodig zijn om de opleiding te kunnen verzorgen.⁵ In een bijlage bij de subsidieregeling is een tabel opgenomen waarin de doelgroep van de subsidieregeling wordt beschreven. Wat daarbij opvalt, is dat tien van de twaalf items in deze tabel de intensiteit en de aard van de benodigde begeleiding beschrijven. Alleen de eerste twee items betreffen kenmerken van de doelgroep zelf. Drie items uit deze tabel worden door UWV gebruikt als criteria om vast te stellen of personen ernstige scholingsbelemmeringen hebben en daarmee toegelaten kunnen worden tot de subsidieregeling. Deze zijn opgenomen in tabel 2.2.

Tabel 2.2 Criteria ernstige scholingsbelemmeringen

Ernst handicap/scholingsbehoefte	
Problematiek	Meervoudige problematiek waarvan gedragsproblemen een onderdeel zijn
Lichamelijke, psychische of zintuiglijke belastbaarheid, mate van zelfredzaamheid	Belastbaarheid is beperkt en onvoorspelbaar en discontinu
Persoonsgerichte zorg en begeleiding	Zwaar; er is bijvoorbeeld sprake van zorgindicatie, therapie, bijzondere aandacht voor de handicap (handicapmanagement)

Bron: Subsidieregeling, 24 maart 2015, nr. 2015-00000150910

Tot en met het cohort 2014 was de subsidieregeling voorbehouden aan jongeren met een Wajonguitkering. Sinds 1 april 2015 kunnen ook personen die krachtens de Participatiewet onder de gemeentelijke verantwoordelijkheid vallen, gebruikmaken van de subsidieregeling. Vanaf cohort 2015 bestaat de instroom in de subsidieregeling daarom uit twee groepen: Wajongers en gemeentelijke klanten.

Indicatie ESB door UWV⁶

Sinds cohort 2015 stelt UWV met behulp van de drie criteria uit tabel 2.2 vast of er sprake is van ernstige scholingsbelemmeringen. Dit is een voorwaarde voor instroom in de subsidieregeling; dit geldt voor Wajongers en gemeentelijke klanten. Deze indicatie wordt uitgevoerd door verzekeringsartsen van de divisie Sociaal-Medische Zaken (SMZ) van UWV.

⁵ Klasse 1, jongeren met de minst zware problematiek, is per 1 januari 2008 komen te vervallen en klasse 2 per 1 januari 2014. Aan klasse 1 en 2 wordt in deze rapportage geen aandacht besteed.

⁶ De bron van deze passage is een interview met vertegenwoordigers van UWV.

Voor toelating tot de subsidieregeling moet een aanvrager voldoen aan één van de drie sociaal-medische criteria. In de praktijk voldoen de jongeren die worden toegelaten bijna allemaal uitsluitend aan het eerste criterium: 'meervoudige problematiek waarvan gedragsproblemen een onderdeel zijn'. Het tweede criterium komt in de praktijk bijna niet voor en het derde criterium iets vaker, maar ook niet vaak.

UWV-Breda is het regiekantoor voor de ESB. Daar worden schriftelijke aanvragen behandeld. Afhankelijk van de informatie die aanwezig is, wordt de aanvrager gebeld of uitgenodigd voor een face-to-facegesprek. Soms is dit beide niet nodig en kan de beoordeling op basis van het dossier plaatsvinden. Met 73 procent van de gemeentelijke aanvragers wordt face to face gesproken, bij Wajongers is dit 60 procent. Wanneer een aanvrager wordt uitgenodigd voor een gesprek, dan vindt het gesprek plaats in de regio waar de scholingsinstelling gevestigd is.

In tabel 2.3 zijn de resultaten opgenomen van de ESB-indicaties die in 2016 zijn uitgevoerd tot medio oktober. Daaruit blijkt dat in 2016 nog maar 14 procent van de aanvragers UWV-klanten is (24 van de 171), en dat bij 86 procent van de UWV-aanvragers is vastgesteld dat er sprake is van ernstige scholings-belemmeringen en bij 93 procent van de gemeentelijke klanten.⁷

Tabel 2.3 Resultaten ESB-indicatie 2016, peildatum 20 oktober 2016

	UWV-klanten	Gemeentelijke klanten
Aantal aanvragen ESB	24	147
Aantal toekenningen	18	112
Aantal afwijzingen	3	9
Aantal nog in behandeling	3	26

Bron: UWV

De bovenstaande indicatie op de ESB-criteria door UWV vindt dus plaats voor klanten van UWV en gemeenten. De toeleiding van klanten van UWV en gemeenten naar ESB-trajecten ziet er verder in de praktijk heel verschillend uit. Hieronder beschrijven we deze toeleidingsprocessen.

Proces gemeentelijke doelgroep⁸

Het aanvraag- en indicatieproces voor de gemeentelijke doelgroep bestaat doorgaans uit de volgende vier stappen:

1. Oriëntatiefase, waarin de scholingsinstellingen voorlichting geven over de subsidieregeling.
2. De pretoets, waarvoor de gemeente expliciet akkoord moet geven. De gemeente heeft dan al getoetst of de jongere voldoet aan de voorwaarden voor toelating: minimaal 18 jaar, geen mbo-2-diploma of hoger en geen

⁷ Percentage van de aanvragen waarvan de procedure is afgerond.

⁸ Bron: VNG: *Handreiking voor gemeenten. Participatiewet en REA College / EEGA Plus. Subsidieregeling Ernstige Scholingsbelemmeringen (ESB)*, versie april 2016.

WAO- of WIA-uitkering. De scholingsinstelling onderzoekt met de pretoets of de gewenste opleiding haalbaar is. In veel gevallen is een uitgebreider, nader onderzoek nodig, de Talentenexpeditie. Ook hiervoor moet de gemeente vooraf expliciet toestemming verlenen. UWV meldt dat bijna alle gemeentelijke aanvragers voorafgaand aan de ESB-indicatie de Talentenexpeditie hebben gevolgd. UWV geeft daarbij aan dat het verslag van de Talentenexpeditie waardevolle informatie bevat.

3. Wanneer de scholingsinstelling een positief advies geeft, kan, wederom na expliciete toestemming van de gemeente, een indicatie ernstige scholingsbelemmeringen (ESB) bij UWV worden aangevraagd (zie hierboven).
4. Na een positieve indicatie van UWV neemt de gemeente in het trajectplan van de jongere op dat deze gaat starten met het scholingstraject. De gemeente dient bij de scholingsinstelling een formeel verzoek in voor de start van een ESB-traject.

Proces UWV-doelgroep⁹

Het aanvraag- en indicatieproces voor UWV-klienten bestaat uit zes stappen.

1. Het komt in de praktijk vaak voor dat een klant van UWV bij één van de scholingsinstellingen aangeeft belangstelling te hebben voor het volgen van een subsidietraject. De scholingsinstelling maakt dan een eerste inschatting of de klant al dan niet tot de doelgroep van de subsidieregeling behoort, door middel van de hierboven genoemde pretoets. Voor de inzet van de Talentenexpeditie is eerst toestemming van UWV nodig en daarbij stelt UWV als eis dat eerst de ESB-indicatie (stap 5) moet plaatsvinden.
2. Daarna stelt UWV vast of de klant voldoet aan de voorwaarde dat hij/zij niet in het bezit is van een mbo-2-diploma of hoger.
3. Vervolgens stelt UWV vast of aan de voorwaarde is voldaan dat de jongere niet in staat is regulier onderwijs te volgen, ook niet met de inzet van (school)voorzieningen.
4. In de volgende stap beoordeelt UWV aan de hand van het scholingsprotocol of de voorgestelde scholing noodzakelijk, relevant en haalbaar is. Zo nodig kan UWV beslissen om hiervoor de Talentenexpeditie in te zetten, maar dit kan alleen na het doorlopen van stap 5 (ESB-indicatie). Uit informatie die UWV heeft verstrekt, blijkt dat in 2016 bij ongeveer een kwart van de UWV-klienten de Talentenexpeditie is ingezet.
5. Toetsing aan de ESB-criteria (zie hierboven).
6. Tot slot stelt de scholingsinstelling, samen met de klant, een re-integratieplan op en accordeert UWV dit plan.

Het indicatieproces in de praktijk

Het doorlopen van het indicatieproces neemt volgens de scholingsinstellingen veel tijd in beslag, zeker als de jongere gedurende het traject de Talentenexpeditie doorloopt. Vanaf het moment dat een jongere zich aandient bij een

⁹ Bron: interview met UWV en een notitie van UWV: *Subsidieregeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstige scholingsbelemmeringen. Nadere toelichting en te volgen werkwijze*. Versie mei 2016.

scholingsinstelling tot het moment dat hij of zij begint met het ESB-traject, zijn er minimaal acht maanden verstreken:

- intake en aanvraag Talentenexpeditie: drie maanden;
- deelname aan de Talentenexpeditie: twee maanden;
- advies en aanvraag ESB-subsidie: drie maanden.

De huidige instroomprocedure zorgt bovendien voor aanzienlijk meer papierwerk dan voorheen.

2.4 Conclusie

Scholingsinstellingen kunnen periodiek bij UWV een subsidieaanvraag indienen voor het uitvoeren van ESB-trajecten. De selectie van scholingsinstellingen gebeurt op basis van de trajectprijs en het plaatsingspercentage. Sinds 2014 kan alleen nog subsidie aangevraagd worden voor deelnemers uit de zwaarste klasse 3. Sinds 2006 hebben voor elk jaarcohort dezelfde vijf scholingsinstellingen subsidie gekregen voor klasse-3-deelnemers.

De doelgroep van de ESB-regeling betreft personen ouder dan 18 jaar, zonder diploma op mbo-2-niveau of hoger, met ernstige scholingsbelemmeringen en met arbeidsvermogen. Sinds 2015 staat de regeling, naast Wajongers, open voor personen die onder de Participatiewet vallen. Voor beide doelgroepen bepaalt UWV of er sprake is van ernstige scholingsbelemmeringen. Verder zijn de toelatingsprocedures voor klanten van UWV en gemeenten verschillend.

3 SCHOLINGSINSTELLINGEN: ORGANISATIE EN AANBOD

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk bespreken we de scholingsinstellingen die in de periode vanaf 2009 subsidie hebben gekregen voor het verzorgen van ESB-trajecten voor klasse-3-deelnemers. We gaan achtereenvolgens in op de scholingsinstellingen zelf (paragraaf 3.2) en de samenwerking van deze instellingen met externe partijen (paragraaf 3.3). Daarnaast gaan we in paragraaf 3.4 in op de onderdelen waaruit een ESB-traject bestaat. Paragraaf 3.5 ten slotte gaat in op de kosten van de ESB-trajecten. De informatie die we bij het schrijven van dit hoofdstuk hebben gebruikt, komt voornamelijk uit gesprekken met de scholingsinstellingen, aangevuld met gegevens die de scholingsinstellingen hebben aangeleverd.

3.2 De scholingsinstellingen¹

Uit de vorige evaluatie van de subsidieregeling² bleek dat er sinds de inwerkingtreding van de 'Subsidieregeling scholing voor jonggehandicapten met ernstige scholingsbelemmeringen' in 2006 acht scholingsinstellingen subsidie hebben gekregen in het kader van deze regeling. Vijf van deze instellingen verzorgen al vanaf 1999 scholingstrajecten voor jongeren met een beperking. Deze vijf instellingen waren:

- Sonneheerd Bartiméus;
- Heliomare;
- Werkenrode;
- RCA Hoensbroek;
- EEGA Plus.

De huidige ESB-trajecten worden uitgevoerd door (de formele opvolgers van) deze instellingen.

Na de vorige evaluatie is de doelgroep voor de regeling gewijzigd. De subsidie wordt niet langer verleend voor scholingstrajecten voor klasse 2-deelnemers. Als gevolg hiervan hebben scholingsinstellingen die alleen aanbod voor deze

¹ Voor een uitgebreidere beschrijving van de scholingsinstellingen, zie de evaluatie 2012: Wel, J.J. van der, et al.: *Evaluatie subsidieregeling scholing jonggehandicapten met ernstige scholingsbelemmeringen. Eindrapport*. Amsterdam, Regioplan Beleidsonderzoek, oktober 2012.

² Wel, J.J. van der, et al (2012), p. 9-10.

klasse verzorgden³, geen subsidie meer aangevraagd. In haar huidige vorm is de ESB-subsidie aan de volgende scholingsinstellingen gegund:

1. Bartiméus, hoofdlocatie in Ermelo, nevenlocatie in Utrecht;
2. Heliomare met een locatie in Wijk aan Zee, nevenlocatie in Leiden;
3. Pluryn, met drie hoofdlocaties:
 - a. REA College Nijmegen, nevenlocaties in Groesbeek en Arnhem;
 - b. REA College Groningen, nevenlocatie in Leeuwarden;
 - c. REA College Heerlen (voormalig REA College Hoensbroek).
4. EEGA Plus, hoofdlocatie in Deventer.

Bartimeus, Heliomare en de drie REA Colleges onder Pluryn werken samen binnen de Vereniging REA College Nederland. EEGA Plus is geen lid van de vereniging, hoewel er regelmatig overlegplaats vindt tussen EEGA en de leden van REA College Nederland.

Hieronder geven we een beknopte beschrijving van de scholingsinstellingen en de organisaties daarachter:

Bartiméus

Bartiméus is opgericht in 1915 en verzorgt onderwijs, zorg en dienstverlening aan mensen die slechtziend of blind zijn. Bartiméus heeft meer dan duizend medewerkers in dienst en helpt jaarlijks zo'n 10.000 cliënten. Het REA College van Bartiméus is een relatief kleine tak van deze organisatie en kent een hoofdlocatie in Ermelo en, sinds 2008, een nevenlocatie in Utrecht. Naast het REA College heeft Bartiméus een eigen vso-school binnen de organisatie.

REA College Bartiméus trekt deelnemers met een visuele beperking vanuit het hele land en cursisten uit andere doelgroepen uit Utrecht, Flevoland en Noord-Gelderland.

Heliomare

Heliomare bestaat sinds 1934 en ondersteunt volwassenen en kinderen met een beperking, zodat zij nu en in de toekomst zo zelfstandig mogelijk kunnen leven. Terreinen waarop Heliomare ondersteuning biedt zijn arbeidsintegratie, dagbesteding, onderwijs, revalidatie, sport en wonen. Het REA College van Heliomare is gevestigd in Wijk aan Zee en heeft sinds 2015 een nevenlocatie in Leiden. Naast het REA College omvat Heliomare enkele scholen voor speciaal en voortgezet speciaal onderwijs.

REA College Heliomare heeft als verzorgingsgebied Noord-Holland en de noordelijke helft van Zuid-Holland.

Pluryn

Pluryn is een landelijk opererende organisatie voor zorg en behandeling van mensen met complexe zorgvragen. Bij Pluryn werken zo'n 3700 mensen. De directeur van de drie REA Colleges vertegenwoordigt de vestigingen bij het bestuur van Pluryn. Groningen is in 2006 vanuit Nijmegen opgestart. In 2008 trad REA College Hoensbroek (voorheen RCA Hoensbroek) toe tot Pluryn. Inmiddels is deze instelling verhuisd naar de locatie in Heerlen en opereert daar onder de naam REA College Heerlen. Tussen de drie REA Colleges zijn verschillen in de uitvoering van de trajecten (bijvoorbeeld in

³ Het gaat om de trajecten van De Kapstok Leer-werktrajecten (Almelo), Arcus College (Heerlen), Unit Educatie/Trajectbureau, en de Hoenderloo Groep (Hoenderloo). De laatste wordt overigens nog wel vertegenwoordigd door Pluryn.

de rol die de Talentenexpeditie hierin speelt). Tijdens de subsidieaanvraag treden Nijmegen en Groningen gezamenlijk op.

Het verzorgingsgebied van het REA College Nijmegen is Oost-Gelderland, Noordoost-Brabant en Noord-Limburg. De provincies Groningen, Friesland en Drenthe vormen het verzorgingsgebied van het REA College Groningen Leeuwarden. REA College Heerlen bedient vooral cliënten uit Limburg ten zuiden van de lijn Weert-Venlo.

EEGA Plus

EEGA bestaat sinds 1984 en biedt training, scholing, re-integratie en werkgelegenheid aan voor doelgroepen met een afstand tot de arbeidsmarkt. De EEGA Groep doet dit als een zelfstandige stichting met een raad van bestuur en een raad van toezicht. Evenals de hierboven genoemde REA Colleges is EEGA Plus een door de overheid erkend scholingsinstituut voor beroepsopleiding van jongeren met een beperking. EEGA Plus is gevestigd in Deventer, heeft nevenlocaties in Zwolle, Hengelo en Velp en trekt cursisten uit Overijssel, Noord-Gelderland en Oost-Utrecht.

Samenwerking binnen REA College Nederland

De vereniging REA College Nederland is ontstaan als samenwerkingsverband tussen de scholingsinstellingen van Bartiméus, Heliomare en Pluryn en treedt op als belangenbehartiger voor haar leden. De leden zijn zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van de opleidingstrajecten met de daarbij behorende financiële risico's. De scholingsinstellingen zijn dus zelfstandig en dragen hun eigen identiteit uit.

De scholingsinstellingen opereren in een afgebakend gebied. Binnen de vereniging zijn afspraken over een gerichtere opvang van cursisten met specifieke beperkingen, zo worden visueel gehandicapten bijvoorbeeld bij Bartiméus geplaatst. Bij deze afspraken is overigens ook EEGA betrokken.

Gegunde plekken die niet door een scholingsinstelling kunnen worden ingevuld, kunnen worden doorgeschoven naar een van de andere REA Colleges die dan als onderaannemer optreedt.⁴

Lopende ontwikkelingen

Nederland laat, wat de dekking door de scholingsinstellingen aangaat, nog een aantal witte vlekken zien.⁵ In 2015 is Heliomare gestart met een locatie in Leiden. Verder hebben er de afgelopen jaren gesprekken plaatsgevonden tussen scholingsinstellingen en verschillende gemeenten over het opzetten van nieuwe scholingsinstellingen op andere locaties. Gesprekken tussen REA College Heerlen en de gemeente Eindhoven hebben geleid tot een 'gunning' door de gemeente Eindhoven. De huidige regeling staat geen uitbreiding van het aantal trajecten toe: elke deelnemer die in Eindhoven wordt aangenomen

⁴ Dit doorschuiven zien we met name van Bartiméus en in iets mindere mate Heliomare naar REA College Nijmegen en REA College Groningen Leeuwarden.

⁵ Bijvoorbeeld Noord-Brabant, Zeeland en grote delen van Zuid-Holland. Daarnaast zien we zelden deelnemers uit Amsterdam, Rotterdam en Den Haag in de bestanden van de scholingsinstellingen. Meer informatie over de dekking vindt u in paragraaf 4.4.

gaat daarom ten koste van het aantal deelnemers dat in Heerlen kan worden aangenomen.

Volgens de website van REA College Nederland is er ook in Apeldoorn een REA College in oprichting.⁶

3.3 Samenwerking met externe partijen

In deze paragraaf bespreken we de samenwerking van de scholingsinstellingen met externe partijen. Hierbij concentreren we ons op de belangrijkste partners: gemeenten, onderwijs (mbo en vso) en werkgevers. De netwerken waarin scholingsinstellingen participeren laten we buiten beschouwing, net als de contacten met UWV.

Samenwerking met gemeenten

Jongeren met een arbeidsbeperking die onder de Participatiewet vallen, kunnen sinds april 2015 instromen in een ESB-traject. De Subsidieregeling scholing jonggehandicapten met ernstige scholingsbelemmeringen is daarvoor aangepast. Een consequentie is dat gemeenten steeds meer optreden als doorverwijzer van de jongeren uit de ESB-doelgroep en daarmee als opdrachtgever voor de scholingsinstellingen.

In het licht van deze ontwikkeling hebben de scholingsinstellingen de afgelopen jaren geïnvesteerd in de contacten met de gemeenten, onder meer door voorlichting over de regeling te geven. Verschillende scholingsinstellingen ondersteunen, als dat nodig is, de gemeente bij de aanvraag van de ESB-indicatie.

In de praktijk heeft elke gemeente zijn eigen route. Er zijn verschillende contactpersonen en de contacten kunnen over meerdere schijven lopen. Scholingsinstellingen merken op dat de contacten met de gemeente over ESB-deelnemers meer tijd kosten dan voorheen, toen UWV de rol als opdrachtgever vervulde en de scholingsinstellingen te maken hadden met een beperkter aantal contactpersonen die ze vaak ook al langer kenden.

Samenwerking met het mbo

Naar aanleiding van de vorige evaluatie verzocht de staatssecretaris⁷ de scholingsinstellingen om 'samen te werken met reguliere scholen zodat leerlingen binnen de eigen school begeleid worden en minder kans hebben op uitval'. De staatssecretaris wilde bevorderen dat 'deze werkwijze een vast onderdeel wordt van de uitvoering van de regeling en hiermee eraan bijdragen dat het aanbod van deze regeling beschikbaar is in zo veel mogelijk regio's'.

⁶ <http://www.reacollegenederland.nl/over-ons/locaties/>

⁷ Brief van het ministerie van SZW aan de Tweede Kamer, *Besluit voortzetting Subsidieregeling scholing jonggehandicapten met ernstige scholingsbelemmeringen*, 10 september 2013.

De scholingsinstellingen werken actief samen met mbo-instellingen in het eigen voedingsgebied en in enkele gevallen ook daarbuiten. Voorbeelden van dergelijke samenwerkingsvormen vinden we zowel binnen als buiten de ESB-regeling. Binnen de regeling vallen bijvoorbeeld voorlichting over de regeling (het mbo is een belangrijke doorverwijzer naar de scholingsinstellingen) en samenwerking bij de kwalificatie van deelnemers (inkoop van onderwijsmodulen, gezamenlijke vormgeving van opleidingen en examinering bij een mbo-instelling).

Het delen van de expertise van de scholingsinstellingen met het mbo gebeurt zowel *ad hoc*, naar aanleiding van een hulpvraag over een leerling die dreigt uit te vallen (advies, ambulante begeleiding), als op structurelere basis, bijvoorbeeld in de vorm van ondersteuning of coaching van medewerkers van de mbo-instelling. Het gaat om zowel onbetaalde als betaalde trajecten. De ene scholingsinstelling is daar overigens al verder mee dan de andere. Gemiddeld wordt er samengewerkt met vier mbo-instellingen.

Voorbeelden van ondersteuning die scholingsinstellingen aan mbo-instellingen bieden, zijn:

- ondersteuning bij de intake door de inhuur van een trajectcoach van een scholingsinstelling;
- ondersteuning bij de vormgeving van het intakeproces;
- inbreng van expertise door medewerkers van een scholingsinstelling in het team passend onderwijs van het roc bij de intake, de begeleiding tijdens de scholing en de ondersteuning van onderwijspersoneel (om uitval te voorkomen);
- deskundigheidsbevordering over de wijze waarop kwetsbare leerlingen in het mbo kunnen worden begeleid, bijvoorbeeld door coaching van medewerkers van het roc;
- inzet van een jobcoach (van een scholingsinstelling) voor de begeleiding van kwetsbare jongeren tijdens de stages (ook om uitval te voorkomen);
- ondersteuning van een mbo-instelling om de arbeidsmarktgerichtheid van de opleiding te vergroten.

De achterliggende vraag van de mbo-instellingen bij de meeste vormen van ondersteuning door scholingsinstellingen is hoe je kwetsbare jongeren voor het reguliere onderwijs kunt behouden. Daarvoor wordt ingezet op een tijdige signalering van de ondersteuningsbehoefte van de jongeren die in het mbo instromen en op ondersteuning bij dreigende uitval van jongeren.

In de evaluatie van 2012⁸ zijn al enkele voorbeelden van dergelijke samenwerking beschreven. De scholingsinstellingen zeggen nu dat de toepassing hiervan tegenwoordig breder vorm krijgt, zowel in de inhoud die eraan wordt gegeven als in het aantal mbo-instellingen dat door de scholingsinstellingen bereikt wordt.

⁸ Wel, J.J. van der, et al. (2012), p. 19-20.

Naast de genoemde voorbeelden ontmoeten scholingsinstellingen en mbo-instellingen elkaar in netwerken, onder meer in de netwerken rond passend onderwijs. Verder verwijzen verschillende scholingsinstellingen naar contacten met de MBO Raad, bijvoorbeeld als lid van de klankbordgroep van het platform passend onderwijs. Ten slotte noemt REA College Nijmegen een voorbeeld van een internationaal project waarin onderwijsorganisaties uit verschillende landen hun ervaringen met inclusief onderwijs uitwisselen. Voor Nederland zijn REA College Nijmegen en het ROC Rijn IJssel hierbij betrokken, waarbij de projectleiding in handen ligt van het REA College.

Samenwerking met het vso

Hoewel een belangrijk deel van de huidige instroom van de scholingsinstellingen een achtergrond in het vso heeft (zie paragraaf 4.4), komen de voormalige vso-leerlingen meestal via een omweg in de ESB-regeling, bijvoorbeeld nadat ze zijn uitgevallen in het mbo. Desondanks houden de scholingsinstellingen de contacten met het vso levend en worden ze met enige regelmaat door het vso benaderd met vragen over de subsidieregeling.

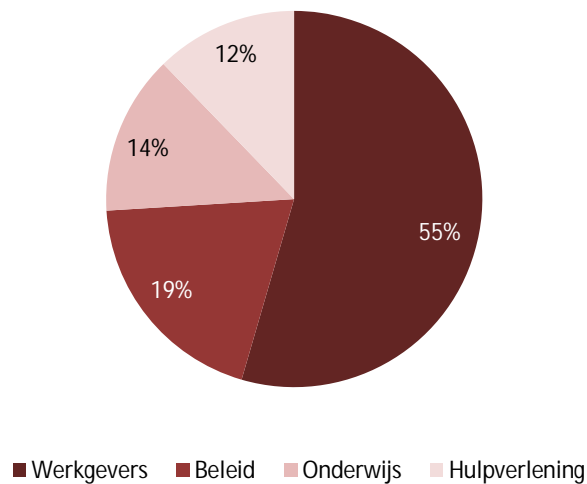
Om in aanmerking te komen voor instroom in de ESB-regeling moet een jongere ouder zijn dan 18 jaar. Veel jongeren die uitstromen uit het vso hebben die leeftijd nog niet bereikt. Voor leerlingen die de stap van vso naar het mbo (nog) niet kunnen zetten, bieden verschillende scholingsinstellingen de Topklas (of een variant daarvan) aan. In dat traject worden 16- tot 18-jarigen voorbereid op een beroepsopleiding. De 'thuischool' (meestal dus een vso-school, maar soms regulier voortgezet onderwijs) is verantwoordelijk voor de bekostiging van deze voorziening. De Topklas valt buiten de ESB-regeling.

Net als het mbo komen de scholingsinstellingen het vso geregeld tegen in de regionale netwerken (bijvoorbeeld rond passend onderwijs) waarin ze participeren.

Samenwerking met werkgevers

Naast de hierboven genoemde partijen vormen de werkgevers belangrijke partners van de scholingsinstellingen. Uit statistieken van REA College Nederland over 2015 maken we op dat de werkgevers voor deze scholingsinstellingen kwantitatief de grootste groep netwerkpartners vormen (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 Netwerkpartners⁹ van scholingsinstellingen



Veel van de werkgevers in het netwerk van de scholingsinstellingen zijn mkb-bedrijven uit de regio, maar er zijn ook enkele voorbeelden van contacten met grote bedrijven, bijvoorbeeld over de mogelijkheden om ESB-deelnemers in het werkgelegenheidsplan van het bedrijf te plaatsen. Naast de contacten met individuele bedrijven onderhouden scholingsbedrijven contacten met werkgeversorganisaties en netwerken van werkgevers (bijvoorbeeld MVO Netwerk).

De samenwerking met het bedrijfsleven heeft als doel het aanbod van uitvoeringsactiviteiten en de plaatsingskansen te vergroten. Het gaat hierbij niet alleen om het zoeken naar stage- en werkplekken, maar ook om tot een betere afstemming te komen met wat de werkgever verwacht van de ESB-deelnemer als toekomstige werknemer.

3.4 Het ESB-traject

Kenmerkend voor de ESB-trajecten is dat de beroepsopleiding wordt gecombineerd met toeleiding naar werk. Een ander onderscheidend kenmerk van het aanbod van de scholingsinstellingen is de intensieve begeleiding gedurende het ESB-traject. Gemiddeld besteden de scholingsinstellingen per jaar tussen 260 en ruim 900 uur per deelnemer aan intensieve begeleiding. Hierbij onderscheiden we de volgende hoofdonderdelen:

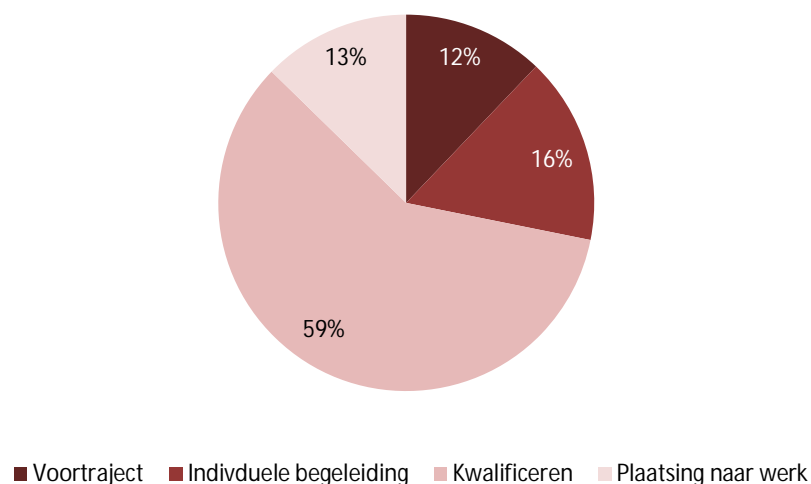
1. Het voortraject (intake, indicatiestelling, assessment, keuzebegeleiding, acceptatie en selectie van werkprocessen (tussen 32 en 77 uur per deelnemer per jaar).

⁹ Onder de categorie 'Beleid' vallen onder meer de contacten met de verschillende gemeenten.

2. Individuele deelnemersbegeleiding, inclusief handicapmanagement en incidentenbegeleiding (tussen 44 en 120 uur per deelnemer per jaar).
3. Kwalificeren (tussen 125 en 690 uur per deelnemer per jaar).
4. Plaatsing naar werk, inclusief job searching, -finding, -carving, -assembling en nazorg (tussen 31 en 98 uur per deelnemer per jaar).

In grote lijnen is de verdeling over de activiteiten vergelijkbaar met de begeleiding van klasse 3-deelnemers in 2012.¹⁰ Als we uitgaan van het gemiddeld aantal uren dat de scholingsinstellingen aan ons hebben doorgegeven, dan komen we op jaarbasis tot de volgende verdeling over de verschillende onderdelen (figuur 3.2).

Figuur 3.2 Relatieve tijdsbesteding per jaar per hoofdonderdeel



Het hoofdbestanddeel van het traject (bijna zestig procent) bestaat dus uit de kwalificatie. Hieronder geven we een omschrijving van de verschillende onderdelen van de intensieve begeleiding.

Het voortraject tot en met het begin van deelname

In paragraaf 2.3 zijn de stappen in het toeleidings- en indicatieproces beschreven. De scholingsinstellingen proberen zo snel mogelijk helder te krijgen of een jongere tot de doelgroep behoort van de ESB-regeling, waar mogelijk al voor de intake. Naast de formele voorwaarden kijken de scholingsinstellingen hierbij naar motivatie, niveau en gedragsaspecten en omstandigheden die invloed op de arbeidsmogelijkheden van de jongere kunnen hebben.

¹⁰ Wel, J.J. van der, et al. (2012), p. 46 en volgende. In onze analyse van de huidige situatie hebben we activiteiten samengevoegd tot vier hoofdonderdelen.

De feitelijke intake van jongeren die door de gemeente worden verwezen¹¹ kan plaatsvinden na een fiat van de gemeente waarin de jongere woont. De intake leidt tot een advies dat aan de jongere en aan de gemeente wordt meegegeven. Dat kan zijn:

- een verwijzing naar de Talentenexpeditie;
- een verwijzing naar het ESB-traject;
- een voorstel om een andere route te volgen (bijvoorbeeld regulier onderwijs, directe toeleiding naar werk of andere vormen van ondersteuning of begeleiding).

Directe doorverwijzing naar de ESB-regeling betreft volgens alle scholingsinstelling maar een relatief klein deel van de jongeren die op de intake komen. Nadat UWV heeft vastgesteld dat deze jongeren aan de ESB-criteria voldoen, kan deze groep aan het ESB-traject beginnen. Een grotere groep jongeren begint (eerst) aan de Talentenexpeditie. Het percentage jongeren dat na de intake doorstroomt naar de Talentenexpeditie verschilt per instelling.

In de Talentenexpeditie wordt onderzocht wat een realistisch beroep is voor de jongeren. Daaronder wordt verstaan een beroep dat aansluit bij niveau en vaardigheden van de jongere en dat perspectief geeft op een baan. Ook voor deelname aan de Talentenexpeditie is een akkoord van de gemeente nodig. De kosten van de Talentenexpeditie zijn 2500 euro. Als deelname aan de Talentenexpeditie leidt tot instroom in een ESB-traject, worden deze kosten niet in rekening van de gemeente of UWV gebracht.

De Talentenexpeditie duurt acht weken en bestaat uit groepsactiviteiten en individuele activiteiten. Elke scholingsinstelling geeft er zijn eigen invulling aan, zo nodig aangepast aan de groep deelnemers. De uren die worden besteed aan de Talentenexpeditie¹² zijn overigens niet verwerkt in de bovenstaande figuur, omdat deelnemers hieraan vaak formeel nog niet zijn toegelaten tot het ESB-traject.

Er zijn scholingsinstellingen waarvan een groot deel van de deelnemers aan de Talentenexpeditie doorstroomt naar een ESB-traject, bij andere gebeurt dat veel minder, bijvoorbeeld omdat de Talentenexpeditie in de regio bredere toepassing vindt als screeningsinstrument en dus in mindere mate wordt gezien als voorportaal van het ESB-traject. De percentages van de doorstroom naar de ESB-regeling lopen uiteen van 20 tot 90 procent.

Bij deelnemers die direct, dus zonder Talentenexpeditie, instromen in de ESB-regeling worden assessment en keuzebegeleiding als maatwerk in het ESB-traject aangeboden.

¹¹ In paragraaf 2.3 vindt u beknopte beschrijving van het indicatieproces bij UWV-klanten.

¹² De scholingsinstellingen van Pluryn noemen een gemiddeld aantal van 40 uren ondersteuning per deelnemer aan de Talentenexpeditie.

Scholingsinstellingen maken veel werk van het hierboven beschreven voortraject, omdat hierin de basis voor een succesvol verloop van het traject moet worden gelegd.

Nadat een jongere formeel is gestart met het ESB-traject, stelt de scholingsinstelling met de informatie die in het voortraject is verzameld een individueel plan op. In dat plan wordt rekening gehouden met de mogelijkheden en de beperkingen van de deelnemer. Op basis van dit plan worden de werkprocessen ingericht. Mocht daar aanleiding toe zijn, dan wordt het plan gedurende het traject tussentijds bijgesteld.

Individuele deelnemersbegeleiding

Onder individuele deelnemersbegeleiding vallen onder meer persoonsgebonden begeleiding, contacten met de omgeving van de deelnemer (hulpverlening, ouders) en eventueel de begeleiding daarvan, de rapportage aan deelnemer en de reflectie daarop, de rapportage aan de opdrachtgever (bijvoorbeeld de gemeente of UWV) en de bespreking van de deelnemer in het teamoverleg binnen de scholingsinstelling. De intensiteit van de begeleiding is afhankelijk van de ondersteuningsbehoefte van de jongere.

Een deel van de scholingsinstellingen noemt 'handicapmanagement' als apart onderdeel van de individuele begeleiding. Het omvat de inspanningen die nodig zijn om een deelnemer meer grip te geven op het eigen functioneren.¹³

Onder intensieve deelnemersbegeleiding valt ook de incidentenbegeleiding. Alle scholingsinstellingen spreken over een verzwaring van de doelgroep. Onder de huidige generatie ESB-deelnemers is er een groeiend aantal dat in extremere situaties verzeild raakt (justitie, psychiatrie). In vergelijking met vier jaar geleden is ook de rol van sociale media enorm toegenomen. De jongeren uit de ESB-doelgroep zijn daar erg gevoelig voor en zijn er ook voortdurend mee bezig. Het aantal incidenten dat zich voordoet bij het gebruik van sociale media is toegenomen.

Wanneer dat nodig is, kan aanvullende zorg worden ingekocht. Over alle scholingsinstellingen bezien, maakt minder dan vier procent van de deelnemers gebruik van een woonvoorziening. Heliomare merkt daarover op dat deelnemers door veranderende wetgeving (CIZ-indicatie) niet meer in aanmerking komen voor woonvoorziening bij Heliomare.

Kwalificeren

Het traject bestaat uit cursussen en trainingen (deels individueel), stages (op een kansrijke werkplek) en moet uiteindelijk leiden tot kwalificering en plaatsing in werk. Hierbij kunnen deelnemers kiezen uit verschillende beroepsrichtingen. Bij de ene scholingsinstelling is dat aanbod wat breder dan bij de andere, maar meestal gaat het om opleidingen in de richting ICT (waaronder

¹³ Beknopte weergave van de definitie die EEGA hanteert.

webdesign, dtp), zakelijke dienstverlening (administratie), techniek (bijvoorbeeld rijwieltechniek, lasser, tegelzetter) en groen.

Verschillende scholingsinstellingen geven aan dat het opleidingsaanbod de afgelopen jaren is aangepast, bijvoorbeeld door de vraag van deelnemers om een specifieke opleiding of door de gewijzigde vraag vanuit de arbeidsmarkt. Dat laatste kan reden zijn om een opleiding op te zetten, maar ook om een opleiding te staken (omdat plaatsing te moeilijk is geworden). Een van de scholingsinstellingen meldt verder dat de afgelopen jaren het aanbod van opleidingen op mbo 2-niveau is vergroot.

Criteria bij de keuze voor een opleiding zijn wat een jongere kan en of er voldoende aansluiting met de arbeidsmarkt is (baanperspectief). Opleidingen die niet beschikbaar zijn binnen een scholingsinstelling kunnen eventueel worden ingekocht.

In een ESB-traject neemt toeleiding naar werk een centrale plaats in. De beroepsopleiding staat dan ook in dienst van plaatsing op de arbeidsmarkt. Hierin wijkt een ESB-traject af van een opleiding in het reguliere mbo, die gericht is op het verwerven van een diploma.

Plaatsing naar werk

Vanaf het begin van het traject wordt gekeken wat de arbeidsmogelijkheden van een deelnemer zijn. Om de kansen van de deelnemers te vergroten, is er – naast de beroepsopleiding – in het ESB-traject veel aandacht voor persoonlijke ontwikkeling en het verwerven van werknemersvaardigheden. Een scholingsinstelling noemt hierbij als een voorbeeld een bedrijfssimulatie binnen haar locatie, waarbij de leerlingen worden uitgedaagd zich als werknemer te gedragen en niet als leerling.

In de stages brengen deelnemers in de praktijk wat zij in de beroepsopleiding én in de aanvullende trainingen en cursussen aan persoonlijke vaardigheden hebben geleerd en doen de deelnemers ‘*on the job*’ aanvullende kennis en vaardigheden op. Vanuit de scholingsinstellingen worden de deelnemers hierbij begeleid door een coach. De precieze invulling hiervan verschilt per scholingsinstelling.

Scholingsinstellingen wijzen op het belang van het matchen van werkplek en de ESB-deelnemer. Hierbij wordt gezocht naar een afstemming tussen de arbeidsmogelijkheden van de deelnemer en de behoeften van de werkgever.

De werkgever is een belangrijke spil in de plaatsing van een ESB-deelnemer. De relatie met werkgevers is de afgelopen jaren verder versterkt. De opleiding wordt nadrukkelijker dan voorheen afgestemd op wat de werkgever verwacht van de werknemer.

Scholingsinstellingen proberen plaatsing aantrekkelijker te maken voor de werkgever door de inzet van instrumenten als loonkostensubsidie, no-riskpolis of premiekorting en door de werkgever te ontzorgen. Scholingsinstellingen noemen daarbij als voorbeeld de hulp bij het verminderen van de administratieve lasten.

In de praktijk vindt een deel van de deelnemers een baan bij het stagebedrijf. Als de deelnemer niet kan blijven bij het bedrijf waar hij of zij stage loopt, dan zoekt de scholingsinstelling bedrijven waar de deelnemer kan solliciteren.

Formeel worden de scholingsinstellingen geacht om in de twee jaar aansluitend op de afronding van de schoolopleiding nazorg te bieden. In specifieke gevallen kan een nieuw traject worden gestart (dus aanvullende ondersteuning buiten het ESB-traject).

3.5 De kosten van trajecten

In tabel 3.1 zijn de budgetten per opleidingsplaats opgenomen waarvoor de scholingsinstellingen maximaal subsidie kunnen krijgen. Het gaat om de subsidie die de scholingsinstellingen krijgen voor het verzorgen van opleidingen van maximaal 2,5 jaar voor klasse 3, waarbij de plaatsingen binnen een periode van 3 jaar en 7 maanden na aanvang van de opleiding moeten zijn gerealiseerd.

De subsidies die de scholingsinstellingen uiteindelijk krijgen, zijn lager naarmate ze de vooraf opgegeven resultaten qua opleiding en plaatsing niet halen. We hebben per cohort het gemiddelde budget over de instellingen opgenomen in de tabel.

Tabel 3.1 Gemiddeld beschikbaar budget per opleidingsplaats klasse 3¹⁴

Cohort	Gemiddeld beschikbaar budget per traject
2009	€ 78.333
2010	€ 73.143
2011	€ 72.250
2012	€ 72.207
2013	€ 72.207
2014	€ 60.932
2015	€ 60.932
2016	€ 60.932

Bron: bestand van UWV met de uitkomsten van de subsidieaanvragen

¹⁴ Het gaat in deze tabel om de *maximale* subsidie die de scholingsinstellingen per opleidingsplaats kunnen krijgen wanneer zij de vooraf opgegeven opleidingsresultaten en plaatsingsresultaten hebben behaald. Deze uiteindelijke subsidietoekenning ligt in de praktijk lager.

Het beschikbare budget voor opleidingsplaatsen voor klasse-3-deelnemers is sinds de evaluatie in 2012 afgenomen van ruim 70.000 euro naar ruim 60.000 euro per jongere voor het hele ESB-traject. Onder dit gemiddelde gaat een variatie schuil van 55.000 tot 69.000 euro. De prijs van een ESB-traject is bij de goedkoopste scholingsinstelling dus 20 procent lager dan bij de duurste scholingsinstelling.

Een nog onbeantwoorde vraag is of de kosten van een ESB-traject opwegen tegen de baten. Om deze vraag te beantwoorden, moet eerst vastgesteld worden met wie de ESB-deelnemers vergeleken kunnen worden. Een optie is om te vergelijken met jongeren met ernstige scholingsbelemmeringen die door afwezigheid van het ESB-aanbod geen beroepsopleiding volgen, maar direct op zoek gaan naar werk. Mogelijk zorgen ESB-trajecten voor een grotere kans op werk en een hoger niveau van dat werk. Om deze baten te bepalen, zal de arbeidsparticipatie van beide groepen over een langere periode vastgelegd moeten worden, in termen van aantal maanden per jaar aan het werk, aantal uren per week, het verdiende salaris en eventuele besparing op de uitkering. In een kosten-batenanalyse kan verder kwaliteit van leven meegenomen worden; in hoeverre zorgt het succesvol volgen van een beroepsopleiding voor meer eigenwaarde en zelfvertrouwen? Tot slot kan in een kosten-batenanalyse ook onderzocht worden of er effecten zijn op zorgkosten.

Kostenopbouw

De begrotingen die de scholingsinstellingen hebben ingediend voor de subsidieaanvraag voor cohort 2016 geven een globale indicatie van kostenopbouw voor de uitvoering van de trajecten in het kader van de subsidie-regeling. In tabel 3.2 zijn de gemiddelde aandelen opgenomen van de verschillende begrotingsposten in het totaal van de aangevraagde subsidie.

Tabel 3.2 Globale kostenopbouw cohort 2016 (klasse 3)

Begrotingsposten	Aandeel in aangevraagd subsidiebedrag	
	Gemiddeld aandeel	Range
Personeelskosten	52%	40%-70%
Lesmateriaal	8%	3%-14%
Huisvesting	11%	5%-24%
Indirecte kosten	17%	10%-26%
Kosten woonfunctie	1%	0%-3%
Vervoer	5%	3%-10%
Inschakeling in arbeid	6%	0%-17%

Bron: begrotingen bij subsidieaanvraag 2016

Uit tabel 3.2 blijkt dat het grootste deel van de subsidie gebruikt wordt voor personeelskosten. Voor de woonfunctie en vervoer zijn in de subsidieaanvraag beperkte middelen begroot, respectievelijk 1 procent en 5 procent van de totale subsidie. Dit geldt ook voor arbeidsinschakeling (6%), maar waarschijnlijk zijn de kosten van het personeel dat betrokken is bij de arbeidsinschakeling bij een deel van de scholingsinstellingen onder de post personeelskosten

opgenomen; zo hebben twee scholingsinstellingen geen kosten voor arbeidsinschakeling begroot en één instelling heeft 17 procent van de aangevraagde subsidie voor arbeidsinschakeling begroot.

We hebben van de scholingsinstellingen ook de werkelijk gemaakte kosten in relatie tot de begroting van cohort 2012 ontvangen. Hieruit blijkt dat in 2012 de kosten gemiddeld tien procent lager lagen dan de ontvangen subsidie.¹⁵ Verder blijkt dat er grote verschillen optraden tussen begroting en realisatie; hierbij komen grote overschrijdingen en onderschrijdingen bij elk van de posten van de begroting voor. Alleen voor de begrotingspost woonfunctie geldt dat alle scholingsinstellingen minder kosten hebben gemaakt dan begroot.

3.6 Conclusie

De subsidietrajecten voor klasse-3-deelnemers worden al jaren uitgevoerd door dezelfde vijf scholingsinstellingen. De spreiding van locaties over het land is sinds de evaluatie in 2012 weinig veranderd; er is één nieuwe vestiging geopend in Leiden.

Sinds het van kracht worden van de Participatiewet nemen gemeenten langzamerhand de rol van UWV over als doorverwijzer en opdrachtgever. Scholingsinstellingen werken daarom steeds meer samen met gemeenten. Daarnaast zijn de scholingsinstellingen meer gaan samenwerken met mbo-instellingen. Deels gaat dit om ad-hocondersteuning van individuele mbo-leerlingen, deels om structurele samenwerking waarbij de scholingsinstellingen hun expertise inzetten ten behoeve van onder meer het intakeproces van mbo-instellingen, de inzet van (job)coaching en deskundigheidsbevordering van mbo-personeel. Deze activiteiten vallen deels buiten de ESB-regeling.

Het kenmerkende van het aanbod van de ESB-scholingsinstellingen is de combinatie en integratie van beroepsgericht onderwijs en arbeidstoeleiding met daarbij intensieve, individuele begeleiding. Daarnaast wordt ook veel geïnvesteerd in het intakeproces.

De prijs van het gemiddelde ESB-traject is sinds 2009 gezakt van bijna 80.000 euro naar ruim 60.000 euro per volledig afgerond ESB-traject. Onder dit gemiddelde gaat een variatie van 20 procent schuil. Er zijn dus aanzienlijke prijsverschillen tussen de aanbieders.

¹⁵ Uit tabel 3.1 blijkt dat de gemiddelde aangevraagde subsidie per traject sinds 2012 ook is afgenomen met 16 procent.

4 DE DEELNEMERS

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat over de deelnemers aan de ESB-trajecten en is gebaseerd op gegevens hierover die de scholingsinstellingen hebben aangeleverd en een bestandsanalyse (koppeling van deelnemersbestanden van de scholingsinstellingen aan bestanden van CBS).

De cijfers die we in de tabellen laten zien, geven inzicht in de samenstelling van de populatie. We zijn ons er echter van bewust dat er achter de deelnemers een persoonlijk verhaal schuilgaat dat niet direct uit deze cijfers is te halen. Daarom hebben we in paragraaf 4.3 korte portretten van vier deelnemers opgenomen.

4.2 Waar komen de ESB-deelnemers vandaan?

Voor veel ESB-jongeren begint het traject met een voorlichtingsmiddag of een oriënterend gesprek op een scholingsinstelling.¹ In dit eerste contact met de jongeren kijken de scholingsinstellingen welke jongeren in aanmerking komen voor een intakegesprek. De groep jongeren die naar de voorlichting komt, is dus breder dan de groep jongeren waarvoor uiteindelijk de ESB-subsidie wordt aangevraagd.²

Er zijn verschillende routes naar de scholingsinstellingen. De scholingsinstellingen noemen vijf belangrijke groepen doorverwijzers. In volgorde van belang (lees: het aantal verwijzingen) zijn dat:

- Hulpverlening en begeleiding;
- Zelfmelders;
- UWV;
- Onderwijs;
- Gemeenten.

De gegevens waarop we ons baseren, hebben betrekking op 2015 en de eerste helft van 2016. Hierbij valt op dat er soms behoorlijke verschillen zijn tussen de scholingsinstellingen onderling en tussen 2015 en 2016.

Hieronder gaan we kort in op de belangrijkste doorverwijzers.

¹ Verschillende scholingsinstellingen houden geen voorlichtingsmiddagen meer, maar nodigen jongeren uit voor een individueel oriëntatiegesprek.

² In evaluatie in 2012 is gekeken naar de doorverwijzers die betrokken waren bij de instroom in de regeling. Hiervoor zijn tachtig dossiers van deelnemers aan de regeling (van de cohorten 2008 en 2009) bekeken (Wel, J.J. van der, et al. (2012), p. 22 en volgende). In deze paragraaf hebben we gebruikgemaakt van gegevens die door scholingsinstellingen zelf zijn bijgehouden en die, zoals al is opgemerkt, betrekking hebben op de fase vóór de instroom in de regeling.

Hulpverlening en begeleiding

Hulpverlening en begeleiding zijn verantwoordelijk voor de meeste verwijzingen naar de scholingsinstellingen. De scholingsinstellingen noemen onder meer Stichting MEE, GGZ, autismeteams en regionale zorginstellingen en -voorzieningen. Onze indruk is dat het aandeel doorverwijzingen van jongeren vanuit de hulpverlening afneemt.

Zelfmelders

Relatief veel jongeren vinden zelf de weg naar de scholingsinstellingen. Hiervoor maken ze bijvoorbeeld gebruik van internet. Ook jongeren die met hun ouders naar een van de voorlichtingsdagen komen, rekenen we tot deze groep. Het percentage zelfmelders lijkt te stijgen, maar het is een groep waarvan niet altijd duidelijk is in hoeverre er niet toch een andere doorverwijzer achter zit (die niet door de jongere wordt genoemd).

UWV

Als gevolg van de Participatiewet die in 2015 is ingegaan, neemt het aantal doorverwijzingen vanuit UWV sterk af. UWV verwijst jongeren door met een Wajonguitkering die beschikken over arbeidsvermogen. Door de Participatiewet kent de Wajong geen nieuwe instroom meer van personen met arbeidsvermogen, waardoor doorverwijzing vanuit UWV naar de ESB-regeling op termijn zal opdrogen.

Onderwijs

Net als tijdens de vorige evaluatie onderhouden de scholingsinstellingen contacten met mbo en vso. Deels staan deze contacten in het licht van de voorlichting over de regeling.³ Met name het mbo is een belangrijke doorverwijzer. Het aantal doorverwijzingen vanuit het mbo is toegenomen, ook doordat er meer jongeren met een beperking instromen in het mbo dan voorheen. Een deel van deze jongeren valt uit en blijkt vervolgens tot de ESB-doelgroep te behoren. Het vso verwijst maar enkele jongeren door naar de voorlichting over de regeling.

Gemeenten

Door het van kracht worden van de Participatiewet zijn de ESB-trajecten beschikbaar gekomen voor de gemeentelijke doelgroep. Mede daarom hebben de scholingsinstellingen de afgelopen jaren de contacten met de gemeenten geïntensiveerd, onder meer om het ESB-aanbod onder de aandacht te brengen van de gemeenten in de eigen regio. Als gevolg van deze ontwikkeling treden de gemeenten vaker op als doorverwijzer dan voorheen.

Het aantal doorverwijzingen door gemeenten groeit. Aangezien verschillende scholingsinstellingen melden dat er binnen hun regio nog altijd gemeenten zijn

³ Zie ook paragraaf 3.3.

die de ESB-regeling niet kennen, is de verwachting dat het aantal doorverwijzingen vanuit gemeenten verder zal toenemen.

4.3 Enkele portretten van deelnemers

Om iets meer inzicht te geven in het verhaal achter de deelnemers van de ESB-trajecten presenteren we in deze paragraaf vier korte portretten. Twee van de vier jongeren volgden een traject bij REA College Nijmegen, de andere twee bij EEGA Plus. De namen van de vier deelnemers zijn gefingeerd.

Ferdie (26) heeft ADD (*Attention Deficit Disorder*). Dit houdt in dat hij snel is afgeleid en moeite heeft met leren.

Ferdie

School heeft hij vroeger nooit leuk gevonden. Hij voelde zich een buitenbeentje tussen de 'stoere' kinderen enerzijds en de 'nerds' anderzijds. Na van het atheneum te zijn afgestroomd naar het vmbo moest hij uiteindelijk de school verlaten.

Op vijftienjarige leeftijd liep Ferdie van huis weg. Hij kwam daarna in een pleeggezin terecht, maar ook dit ging niet lang goed; toen hij achttien was, stopte Jeugdzorg met de hulp en ging Ferdie weg bij zijn pleeggezin. Wat volgde was een periode van kraken. Hij heeft zelfs een tijdje op straat gewoond. Het keerpunt kwam toen Ferdie via het UWV een baan kreeg. Vanaf toen ging het snel beter met Ferdie; hij vond een woning, kon geld opzij zetten en het contact met zijn moeder verbeterde. Helaas hield hij het door concentratieproblemen niet vol bij zijn werkgever. Hij slaagde er niet in om het werkritme op te pakken en op tijd te komen.

In 2012 kwam hij via zijn moeder bij de Talentenexpeditie van de scholingsinstelling terecht, waar hij nu de Metaalopleiding volgt. Bij de scholingsinstelling krijgt Ferdie de persoonlijke begeleiding die hij nodig heeft. Ze zien in dat hij bepaalde dingen niet doet uit dwarsigheid, maar als gevolg van zijn stoornis. Hij leert om te gaan met zichzelf en ergens zijn best voor te doen. Dat de docenten daarbij in hem geloven, is voor hem erg belangrijk. De scholingsinstelling heeft veel aandacht voor hoe hij in elkaar zit en wat voor hem belangrijk is. Geen universele aanpak dus, maar echt een aanpak die gericht is op de wensen en behoeften van Ferdie.

Ferdie ziet de toekomst positief in. Hij heeft straks een diploma, wat hem uitzicht en een toekomst biedt.

Simon (23) heeft autisme, MCDD (*Multiple Complex Developmental Disorder*, een ontwikkelingsstoornis) en een lichte vorm van schizofrenie.

Simon

Simon is van jongs af aan al goed met getallen. Volgens zijn moeder kon hij al Rummikub spelen toen hij nog maar twee jaar oud was. Hij had nooit echt het gevoel dat hij anders was dan anderen, op zijn hyperaggressiviteit en hypergevoeligheid na. Geluiden als het doortrekken van een wc deden letterlijk pijn aan zijn oren. Te veel prikkels zorgen ervoor dat hij moe wordt en zichzelf terugtrekt. Wanneer hij op zo'n moment niet naar zichzelf luistert, wordt hij juist weer overactief, net zoals bij jonge kinderen die te laat naar bed gaan.

Vroeger zat Simon een tijdje op een reguliere school. Hier kreeg hij echter niet de begeleiding die hij nodig had. Wanneer hij tegen een probleem aanloopt en het niet zelf kan oplossen, heeft hij eerst uitleg nodig voor hij weer verder kan. Zijn havodiploma haalde hij daarom op het voortgezet speciaal onderwijs. Daarna is Simon naar een centrum voor autisme gegaan en vanuit daar kwam hij bij de Talentenexpeditie van de scholingsinstelling terecht. Hij volgt nu de opleiding Administratie. Wat hij prettig vindt aan deze opleiding is dat hij expliciete opdrachten krijgt.

De aandacht voor belastbaarheid, de flexibiliteit en de persoonlijke omgang van de scholingsinstelling zijn precies wat Simon nodig heeft. Hij heeft bijvoorbeeld iedere week een gesprekje met zijn docent. Met hem bespreekt hij hoe hij ervoor staat en of hij er klaar voor is om zijn uren verder uit te breiden. Alles gaat dus in overleg. De scholingsinstelling is veel bezig met de toekomst van Simon. Zo wordt hij begeleid naar stageplekken en vervolgwerkplekken. Daarnaast krijgt hij training in werknemersvaardigheden en empowerment. Ook krijgt hij hulp van een bemiddelaar.

Simon is zeer positief over zijn ervaringen op de scholingsinstelling: over de mensen, het pand, de locatie. Zijn diploma biedt hem kans op een baan. Hij denkt dat als hij hier niet had gezeten, hij nu een saaie baan zou hebben gehad die niet bij hem paste. Hoewel hij daar nog steeds wel bang voor is, weet hij in ieder geval zeker dat dat niet is wat hij wil.

Eva is 19 jaar. Ze heeft de zeldzame ziekte waarbij bindweefsel langzaam wordt omgezet in bot.

Eva

Via een artikel in de krant kwam Eva bij de scholingsinstelling terecht, een instituut voor werkontwikkeling voor jongeren met een beperking. Hier volgt ze een opleiding tot secretaresse. Als onderdeel van deze opleiding loopt zij stage bij een GGZ-kliniek. De meeste taken voert zij uit op de computer, zoals het maken van brieven en het versturen van uitnodigingen.

In de toekomst zou ze graag als secretaresse aan de slag gaan. Een gezellige baan met leuke collega's, dat vindt Eva belangrijk.

Sofie is 20 jaar. Ze heeft het syndroom van Asperger.

Sofie

Toen ze in de vierde klas van de middelbare school zat, begon haar stoornis haar parten te spelen. Vanaf dit moment kreeg ze het namelijk een stuk drukker met haar schoolwerk en begon ze achter te lopen. Als gevolg daarvan durfde ze niet meer naar school, omdat ze bang was voor de reacties van haar leraren als ze haar huiswerk niet had afgekregen. Nadat ze de havo had afgerond, kwam ze op de scholingsinstelling terecht. Hier volgt ze nu de opleiding tot administratief medewerker.

De scholingsinstelling bevalt haar goed. Naast haar opleiding is ze ook actief bij de schoolkrant, waarvoor ze artikelen schrijft en de vergaderingen voorziet. In de toekomst zou ze graag een baan willen die haar geen stress oplevert. Ze heeft er vertrouwen in dat dit wel goedkomt.

4.4 Kenmerken van de deelnemers

De cijfers die we in de tabellen in deze paragraaf presenteren, komen uit drie bronnen:

- bestand van UWV met informatie over de afrekening van de scholingsinstelling; dit betreft alleen tabel 4.1;
- de bestandsanalyse over de cohorten van 2009 tot en met 2013 (koppeling deelnemersbestanden van de scholingsinstellingen met bestanden van CBS);
- aanvullende gegevens over woonplaats en diagnosestelling van deelnemers aan cohort 2015 en 2016 (tot juli 2016), aangeleverd door de scholingsinstellingen.

Aantallen deelnemers

In tabel 4.1 zijn de aantallen deelnemers uit klasse 3 opgenomen van de cohorten 2009 tot en met 2013.

Tabel 4.1 Aantal deelnemers klasse 3 subsidieregeling cohorten 2009-2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal
Bartiméus	18	20	15	15	15	83
EEGA	26	28	34	36	37	161
Heliomare	18	20	14	15	13	80
Pluryn Heerlen	16	20	15	15	15	81
Pluryn Nijmegen en Groningen	37	41	29	28	28	163
Totaal	115	129	107	109	108	568

* Bron: UWV, informatie uit afrekeningen

Geslacht

Ongeveer driekwart van de deelnemers is een man (tabel 4.2). Dit komt overeen met de bevindingen van de evaluatie in 2012 waarin werd gerapporteerd over de cohorten 2006-2008.

Tabel 4.2 Geslacht deelnemers cohorten 2009-2013

Geslacht	2009 (n=116)	2010 (n=140)	2011 (n=111)	2012 (n=108)	2013 (n=106)	Totaal (n=581)
Man	76%	69%	71%	75%	76%	73%
Vrouw	24%	31%	29%	25%	24%	27%

Bron: bestandsanalyse

Leeftijd

De gemiddelde leeftijd van de deelnemers bij aanvang van het ESB-traject is 21 jaar (tabel 4.3). Meer dan de helft van de deelnemers is jonger dan 20 jaar. Dit wijkt niet af van de bevindingen van de vorige evaluatie in 2012.

Tabel 4.3 Leeftijd deelnemers cohorten 2009-2013

Leeftijd	2009 (n=116)	2010 (n=137)	2011 (n=111)	2012 (n=108)	2013 (n=106)	Totaal (n=578)
16 - 20	61%	52%	63%	49%	52%	55%
21 - 25	29%	36%	30%	39%	40%	35%
> 25	9%	12%	7%	12%	8%	10%
Minimumleeftijd	17	16	17	17	17	16
Maximumleeftijd	40	31	35	34	44	44
Gemiddelde leeftijd (in jaar)	20,9	21,2	20,6	21,6	21,5	21,2
Standaarddeviatie	3,8	3,2	3,5	3,3	4,2	3,6

Bron: bestandsanalyse

Spreiding over Nederland

In tabel 4.4 zijn de deelnemers uit de cohorten 2009 tot en met 2013 opgenomen, verdeeld over de provincies waarin zij woonden in 2015. In de vierde kolom van tabel 4.4 relateren we dit aan het aantal Wajongers in de provincies (in 2013)⁴ en in de laatste kolom aan het aantal inwoners van deze provincie (in 2015).⁵ De provincies Gelderland (22%), Noord-Holland (14%), Limburg (14%) Overijssel (14%) en Groningen (12%) nemen het leeuwendeel van de deelnemers voor hun rekening: bij elkaar zijn deze vijf provincies in de periode 2009-2013 goed voor ruim drie kwart van de ESB-instroom.

⁴ Bron: Atlas SV 2013. Regionale informatie sociale verzekeringen (UWV, Amsterdam, 2014).

⁵ Bron: CBS Statline.

Tabel 4.4 Deelnemers cohorten 2009-2013 per provincie

Provincie	Aantal deelnemers ESB in periode 2009-2013	% ESB	Als % van aantal Wajonguitkeringen	Per 1000 inwoners
Groningen	67	12%	0,56%	0,11
Limburg	80	14%	0,42%	0,07
Overijssel	81	14%	0,39%	0,07
Gelderland	121	21%	0,36%	0,06
Drenthe	29	5%	0,34%	0,06
Friesland	31	5%	0,28%	0,05
Noord-Holland	80	14%	0,24%	0,03
Flevoland	11	2%	0,21%	0,03
Utrecht	15	3%	0,10%	0,01
Zeeland	3	1%	0,07%	0,01
Noord-Brabant	19	3%	0,06%	0,01
Zuid-Holland	22	4%	0,05%	0,01
Onbekend	22	4%	-	-
Totaal	581	100%	0,24%	0,03

Bron: spreiding aantal ESB-deelnemers over de provincies: bestandsanalyse

Deze tabel leert ons dat deelname aan het ESB-traject vanuit de provincies Utrecht, Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Holland in de periode 2009-2013 marginaal is. Het percentage Wajongers dat in deze provincies in deze periode is ingestroomd in een ESB-traject is kleiner of gelijk aan 0,10 procent, hetgeen duidelijk lager is dan het landelijk gemiddelde (0,24%).

Deelname per gemeente

Om meer inzicht te krijgen in de huidige spreiding van de deelnemers hebben we de scholingsinstellingen gevraagd uit welke gemeenten de deelnemers van cohort 2015 en 2016 (tot halverwege 2016) afkomstig zijn. Alle gemeenten met ten minste één deelnemer aan het ESB-traject zijn in figuur 4.1 blauw gekleurd. De figuur laat zien dat de spreiding van deelnemers aan de ESB-regeling over het land in 2015-2016 niet veel afwijkt van de spreiding in de periode 2009-2013 (tabel 4.4).

Figuur 4.1 Spreiding van de deelnemers cohorten 2015 en 2016 (tot juli 2016) over de gemeenten (n=431)



In totaal zijn 166 gemeenten vertegenwoordigd in deze cohorten. Dat is 43 procent van de gemeenten in Nederland (het aantal gemeenten in 2016 is 390). Weinig deelnemers komen uit de grootste gemeenten van Nederland. Acht deelnemers zijn afkomstig uit één van de G4-gemeenten, waarvan vijf uit Utrecht. Geen van de deelnemers komt uit Eindhoven, Tilburg of Breda.

Belastbaarheid

De scholingsinstellingen hebben een overzicht verstrekt met de diagnoses van de deelnemers van de cohorten 2015 en 2016 (tot juli 2016).⁶ Het totaaloverzicht hiervan presenteren we in tabel 4.5. Het overzicht heeft alleen betrekking op klasse 3-jongeren.

⁶ Tijdens de evaluatie in 2012 is hiervoor gebruikgemaakt van een dossieronderzoek onder een steekproef van 80 deelnemers uit de cohorten 2008 en 2009.

Tabel 4.5 Diagnoses deelnemers cohorten 2015 en 2016 (n=352)

Diagnose	Aantal keren vastgesteld	Percentage
<i>Psychiatrische belastbaarheid</i>		
• Psychiatrisch Autisme Spectrum Stoornissen (ASS)	218	58%
• Attention Deficit Hyperactivity Disorder (ADHD)	60	16%
• Attention Deficit Disorder (ADD)	43	12%
• Niet-aangeboren hersenletsel (NAH)	15	4%
• Overig psychiatrisch	159	43%
<i>Fysieke belastbaarheid</i>		
• Slechtziend	15	4%
• Epilepsie	3	1%
• Overig fysiek	85	23%
<i>Energetische belastbaarheid*</i>	47	13%
<i>Andere diagnoses</i>		
• Ontwikkelingsstoornis	12	3%
• Non-verbale leerstoornis (NLD)	8	2%
• Dyslexie	40	11%
Totaal aantal vastgestelde diagnoses	711	
Aantal deelnemers	373	
Aantal diagnoses per deelnemer	1,9	

* Een van de instellingen heeft dit niet bijgehouden, het genoemde aantal (47) zou dus een onderschatting kunnen zijn.

Bijna zestig procent van de deelnemers in een ESB-traject heeft een stoornis in het autistisch spectrum (ASS, Asperger, PDD-NOS), vaak in combinatie met andere beperkingen. Veel gehoorde combinaties zijn ASS met ADHD en ASS met ADD. Gemiddeld zijn er per deelnemer bijna twee diagnoses gesteld. Tijdens onze bezoeken aan de scholingsinstellingen merkten deze op dat er vrijwel altijd sprake is van meervoudige problematiek waaronder een gedragsstoornis (dit is het eerste ESB-criterium; zie tabel 2.2).

Naast deze formele diagnoses heeft een deel van de deelnemers daarnaast ook een beperkte energetische belastbaarheid. Dit heeft als gevolg dat bij deze deelnemers sprake is van een verminderde belastbaarheid in uren werk per week.

REA College Bartiméus meldt dat de focus op klasse-3-jongeren ertoe heeft geleid dat er vrijwel geen kandidaten met alleen een visuele beperking gebruikmaken van de regeling.

Vooropleiding

Tabel 4.6 geeft inzicht in de voorgeschiedenis van de deelnemers van de cohorten 2011 tot en met 2013 op basis van de bestandsanalyse. Ruim een derde van de deelnemers heeft een voorgeschiedenis in het reguliere vo of in het vso (waarbij de meesten ook een diploma hebben gehaald). Een nagenoeg even groot deel is uitgevallen in het mbo. Wanneer we de cohorten met elkaar vergelijken, dan is zichtbaar dat het aandeel van de ESB-

deelnemers die eerder zijn uitgevallen in het mbo, gegroeid is van 28 procent in 2011 tot 43 procent in 2013.

Tabel 4.6 Voorgeschiedenis van deelnemers cohorten 2009-2013 per cohort

Voorgeschiedenis	2011 (n=111)	2012 (n=108)	2013 (n=106)	Totaal (n=325)
Vo/vso (deels gediplomeerd)	50%	33%	32%	38%
Uitval mbo	28%	51%	43%	41%
Uitval elders	12%	11%	19%	14%
Anders/onbekend	11%	5%	6%	7%

Bron: bestandsanalyse

4.5 Conclusie

Er zijn verschillende doorverwijzers naar de scholingsinstellingen, waarbij gemeenten en het mbo verantwoordelijk zijn voor een steeds groter aandeel. Het aantal doorverwijzingen door UWV en de hulpverlening neemt juist af. Daarnaast blijft er een relatieve grote groep jongeren die de instelling 'zelf' vindt (via internet bijvoorbeeld).

In de periode van 2009 tot en met 2013 zijn meer dan vijfhonderd jongeren begonnen met een ESB-traject; dit zijn ruim honderd ESB-trajecten per jaar. Het merendeel van deze jongeren is een man. De gemiddelde leeftijd van de instroom in de regeling is 21 jaar. Een derde van deze jongeren heeft een voorgeschiedenis in het reguliere vo of in het vso, een even groot deel is uitgevallen in het mbo.

De jongeren kenmerken zich door meervoudige problematiek. Voor de cohorten 2015 en 2016 (tot halverwege het jaar) is de meest voorkomende diagnose ASS, in combinatie met een andere diagnose.

De instroom concentreert zich in de regio's waarin de scholingsinstellingen zijn gevestigd. Jongeren in de provincies Zeeland, Noord-Brabant, Zuid-Holland en Utrecht (ondanks een vestiging in deze provincie) hebben drie tot vijf keer minder kans op een ESB-traject dan jongeren in de provincies Groningen, Limburg, Overijssel, Gelderland en Drenthe. Er komen nauwelijks deelnemers uit de grootste gemeenten.

5 DE RESULTATEN

5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de resultaten van de ESB-trajecten. In paragraaf 5.2 presenteren we de opleidings- en plaatsingsresultaten en in paragraaf 5.3 gaan we dieper in op de kenmerken van de banen waarin de ESB-deelnemers aan het werk zijn gegaan.

Voor dit hoofdstuk hebben we gebruikgemaakt van de eindafrekening van de subsidietoekenning door UWV, informatie van de scholingsinstellingen over extra trajecten en de bestandsanalyse. Voor de bestandsanalyse hebben we gebruikgemaakt van administratieve bestanden die zijn aangeleverd door de scholingsinstellingen en het CBS. Voor een verantwoording van de bestandsanalyse verwijzen we naar bijlage 2 van dit rapport.

5.2 Opleidings- en plaatsingsresultaten

In tabel 5.1 presenteren we de opleidings- en plaatsingsresultaten van de cohorten 2009 tot en met 2013.

Tabel 5.1 Opleidings- en plaatsingsresultaten klasse 3 per cohort

Cohort	Aantal deelnemers	Opleidingsresultaat	Opleidingsresultaat in procenten	Plaatsingsresultaat	Plaatsing als percentage van opgeleide deelnemers*	Plaatsing als percentage van totaal aantal deelnemers
2009	115	100	87%	58	58%	50%
2010	129	113	88%	65	58%	50%
2011	107	97	91%	58	60%	54%
2012	109	100	92%	48	48%	44%
2013	108	97	90%	59	61%	55%
Totaal	568	507	89%	288	57%	51%

* In de afrekening met UWV wordt gekeken naar het plaatsingsresultaat ten opzichte van het aantal deelnemers met een positief opleidingsresultaat.

Bron: UWV, informatie uit afrekeningen

Uit de tabel blijkt dat 89 procent van de deelnemers uit klasse 3 een diploma of deelcertificaat behaalt. Dit percentage is over de cohorten constant. Verder blijkt uit de tabel dat 51 procent van de klasse-3-deelnemers die gestart zijn met een traject geplaatst is in werk. Het aandeel plaatsingen door de jaren heen schommelt rondom 50 procent, van 44 procent met cohort 2012 tot 55 procent met cohort 2013.

Plaatsingen in Wsw-banen komen nauwelijks voor. Alleen twee deelnemers uit cohort 2009 zijn in een Wsw-baan geplaatst. Daarna is dit niet meer voorgekomen. In tabel 5.2 hebben we op basis van informatie uit de bestandsanalyse gekeken naar het type diploma's en deelcertificaten dat de deelnemers aan de subsidietrajecten behalen. We maken daarbij een onderscheid naar crebo-erkende opleidingen, dit zijn de door het ministerie van OCW erkende mbo-opleidingen, en branche-erkende opleidingen.

Tabel 5.2 Opleidingsresultaat uitgesplitst naar status opleiding

Opleidingsresultaat	Status opleiding			Totaal
	Crebo	Branche	Overig	
Diploma	78 (49%)	154 (54%)	57 (42%)	289 (50%)
Deelcertificaten	53 (33%)	98 (35%)	48 (35%)	199 (34%)
Geen resultaat of onbekend*	29 (18%)	32 (11%)	32 (23%)	93 (16%)
Totaal	160 (100%)	284 (100%)	137 (100%)	581 (100%)

* Van een deel van de deelnemers is niet bekend of de behaalde opleiding een deelcertificaat of een diploma betreft.

Uit tabel 5.2 blijkt dat:

- de helft van de deelnemers (50%) een diploma haalt: 13 procent haalt een crebo-erkend diploma, 27 procent haalt een branche-erkend diploma en 10 procent haalt een ander diploma;
- een derde van de deelnemers een deelcertificaat behaalt (34%);
- ruim een kwart van de trajecten (28%; n=160) gericht is op crebo-erkende diploma's of deelcertificaten, de helft van de trajecten (49%; n=284) op branche-erkende diploma's dan wel certificaten en iets minder dan een kwart op overige, niet nader omschreven opleidingen (24%; n=137).

In tabel 5.3 is een relatie gelegd tussen enerzijds de kenmerken en de resultaten van de opleiding en anderzijds het aandeel van de deelnemers dat geplaatst is.

Tabel 5.3 Relatie tussen opleiding en plaatsing (n=581)

Kenmerken subsidietrajecten	% geplaatst
Opleidingsrichting	
Techniek/logistiek	61%
Zorg/welzijn	58%
Economisch/administratief	52%
Grafisch	47%
ICT	47%
Anders	37%
Status opleiding	
Branche	53%
Crebo	49%
Overig en onbekend	44%

Vervolg tabel 5.3

Kenmerken subsidietrajecten	% geplaatst
Opleidingsresultaat*	
Diploma	59%
Deelcertificaat	47%
Geen opleidingsresultaat of onbekend**	25%

* Significante verschillen tussen de groep geplaatste en de groep niet-geplaatste deelnemers.

** Van een deel van de deelnemers is niet bekend of de behaalde opleiding een deelcertificaat of een diploma betreft.

Bron: bestandsanalyse

Tabel 5.3 laat zien dat vooral het behalen van het opleidingsresultaat de kans op plaatsing vergroot. Van de deelnemers die een diploma halen, wordt 59 procent geplaatst. Bij een deelcertificaat is het plaatsingspercentage 47 procent. Van de deelnemers die geen opleidingsresultaat behalen, wordt slechts 25 procent geplaatst.

Extra instroom

Uit de evaluatie in 2012 is gebleken dat er bij de scholingsinstellingen deelnemers starten in een subsidietraject die uiteindelijk niet worden meegenomen in de afrekening. Het succespercentage bleek voor de extra instroom flink lager dan voor de jongeren die in de eindafrekening zijn opgenomen. Ook in de cohorten 2009-2013 zijn deelnemers gestart met een ESB-traject die niet in de afrekening zijn meegenomen. In tabel 5.4 zijn deze extra trajecten opgenomen. Uit deze tabel blijkt dat Eega en Bartiméus geen extra trajecten zijn gestart. De andere scholingsinstellingen wel. Met name bij REA Nijmegen/Groningen en REA Heerlen is de instroom in ESB-trajecten groter geweest dan het aantal trajecten waarvoor subsidie was verkregen. Deze scholingsinstellingen zeggen daarbij dat de doorverwijzer (gemeente of UWV) bij toelating van een deelnemer tot de ESB-regeling ook verwacht dat de scholingsinstelling het traject start. Tot in zekere mate gaan de scholingsinstellingen daarin mee. In totaal zijn er in de periode 2009-2013 veertien procent meer trajecten gestart dan in de afrekening zijn meegenomen (79 van 568).

Tabel 5.4 Extra instroom klasse-3-deelnemers

Cohort	Heliomare	Eega	Bartiméus	Heerlen	Nijmegen/ Groningen	Totaal
2009	0	0	0	2	4	6
2010	0	0	0	2	22	24
2011	1	0	0	5	15	21
2012	0	0	0	1	4	5
2013	4	0	0	7	12	23
Totaal	5	0	0	17	57	79

Bron: informatie aangeleverd door de scholingsinstellingen

REA College Nijmegen/Groningen heeft ook de resultaten van deze extra instroom verstrekt. Deze resultaten zijn opgenomen in tabel 5.5.

Tabel 5.5 Extra instroom REA College Nijmegen/Groningen

Cohort	Aantal deelnemers	Opleidingsresultaat	Opleidingsresultaat procenten	Plaatsingsresultaat	Plaatsingsresultaat procenten
2009	4	1	25%	0	0%
2010	22	3	14%	1	5%
2011	15	6	40%	0	0%
2012	4	1	25%	0	0%
2013	12	10	83%	1	8%
Totaal	57	21	37%	2	4%

Bron: REA College Nijmegen/Groningen

Uit tabel 5.5 blijkt dat bij deze scholingsinstelling in de periode 2009-2013 57 trajecten zijn gestart die niet zijn meegenomen in de afrekening; dit zijn 35 procent extra trajecten. De resultaten van deze extra trajecten liggen lager dan van de afgerekende trajecten. Van de extra deelnemers heeft 37 procent een diploma of certificaat behaald en is 4 procent geplaatst in werk. Bij de afgerekende trajecten liggen voor deze scholingsinstelling de percentages op 91 procent en 55 procent. De scholingsinstelling merkt hierover op dat naast de extra trajecten die niet in de afrekening zijn meegenomen, ook extra trajecten in Nijmegen en Groningen zijn gestart die in de afrekening van andere scholingsinstellingen (Bartiméus en Heliomare) zijn meegenomen. Bij cohort 2013 ging het voor REA Nijmegen/Groningen zes extra trajecten. Deze hebben alle zes tot een opleidingsresultaat geleid (100%) en bij drie van deze zes trajecten tot een plaatsing (50%).

Resultaten in het licht van de subsidieaanvraag

De scholingsinstellingen moeten in hun subsidieaanvraag aangeven voor hoeveel deelnemers zij subsidie aanvragen en hoeveel procent van de deelnemers zij gaan plaatsen in arbeid. UWV stelt vervolgens vast voor hoeveel deelnemers de scholingsinstellingen subsidie kunnen krijgen. Het daadwerkelijke aantal deelnemers en het verschil tussen het gerealiseerde en vooraf opgegeven plaatsingspercentage bepalen uiteindelijk hoeveel subsidie een scholingsinstelling krijgt. Het is van belang vast te stellen in hoeverre de in de subsidieaanvraag opgenomen aantallen deelnemers en plaatsingspercentages realistisch zijn. Het beschikbare budget per cohort is gemaximeerd. Wanneer een scholingsinstelling subsidie aanvraagt voor een te hoog aantal deelnemers, betekent dit dat een andere scholingsinstelling minder deelnemers kan bedienen. En hoe hoger het vooraf opgegeven plaatsingspercentage, hoe hoger de scholingsinstelling in de rangorde komt voor subsidie, waardoor andere scholingsinstellingen subsidie kunnen mislopen. In de tabel 5.6 wordt daarom het aantal deelnemers waarvoor de scholingsinstellingen subsidie konden krijgen afgezet tegen het werkelijke aantal deelnemers. Daarnaast wordt het vooraf opgegeven plaatsingspercentage vergeleken met het gerealiseerde plaatsingspercentage.

Tabel 5.6 Subsidieaanvraag versus realisatie

	Aantal deelnemers subsidie	Werkelijk aantal deelnemers	Plaatsings-% in subsidie-aanvraag	Gerealiseerd plaatsings-%
2009	121	115	60%	58%
2010	129	129	60%	58%
2011	111	107	60%	60%
2012	110	109	60%	48%
2013	110	108	60%	61%
Totaal	581	568	60%	57%

Uit tabel 5.6 blijkt dat het aantal deelnemers nauwelijks afwijkt (2%) van het aantal deelnemers waarvoor maximaal subsidie verkregen kon worden. Ook het gerealiseerde plaatsingspercentage wijkt weinig af van het plaatsingspercentage waarmee subsidie is aangevraagd (3%); alleen voor cohort 2012 wijkt het plaatsingspercentage meer af, namelijk twaalf procentpunt. Het gaat hierbij overigens om het plaatsingspercentage ten opzichte van het aantal deelnemers waarmee een positief opleidingsresultaat is behaald.

5.3 Kenmerken van arbeid

In deze paragraaf gaan we in op de kenmerken van de dienstverbanden waarin de deelnemers aan de ESB-regeling werken. Omdat ex-deelnemers meestal in meer dan één dienstverband hebben gewerkt, presenteren we in tabel 5.7 de kenmerken van de recentste dienstverbanden waarin ex-deelnemers werken of hebben gewerkt. Het recentste dienstverband is vaak niet het dienstverband waarin REA of EEGA de deelnemer heeft geplaatst.

Van 91 van de 293 deelnemers (31%) die door de scholingsinstellingen als niet geplaatst werden gekenmerkt, troffen we in de polisadministratie toch een dienstverband aan. Dit betekent dat nog een aanzienlijk deel van de niet-geplaatste deelnemers buiten de periode van 3 jaar en 7 maanden (waarbinnen plaatsingen meegenomen kunnen worden in de afrekening) als nog aan het werk komt. Daartegenover staan 17 personen van wie geen dienstverband bekend is, terwijl zij door REA of EEGA wel als geplaatst werden gekenmerkt.

In de tabel geven we per instroomcohort de kenmerken van de dienstverbanden weer. Hierbij is van belang om te vermelden dat hoe langer het cohort geleden is, hoe langer de ex-deelnemer op de arbeidsmarkt actief is geweest. We kijken naar de periode vanaf 1 januari van het cohort¹ tot aan begin 2016. Voor een deelnemer uit cohort 2009 gaat het om een periode van 7,5 jaar, voor cohort 2013 om een periode van 3,5 jaar. In deze waarnemingsperiode zit ook de opleiding. Vooral de cohorten 2009, 2010 en 2011 geven

¹ Omdat de exacte instroomdatum niet bekend is, gebruikten we 1 januari van het cohortjaar als instroommoment.

daarom een goed beeld van de arbeidsparticipatie en de ontwikkeling daarin op de middellange termijn.

Tabel 5.7 Kenmerken van het recentste dienstverband tussen instroommoment en begin 2016

Kenmerken dienstverband	2009 (n=82)	2010 (n=90)	2011 (n=73)	2012 (n=64)	2013 (n=53)	Totaal (n=362)
Onbepaald of bepaald						
Contract voor bepaalde tijd	72%	68%	73%	92%	87%	77%
Contract voor onbepaalde tijd	28%	32%	27%	8%	13%	23%
Soort dienstverband						
Contractbaan	72%	83%	82%	81%	87%	81%
Uitzendbaan	12%	11%	16%	13%	8%	12%
Oproepbaan	7%	6%	1%	6%	6%	5%
Wsw-baan	9%	0%	0%	0%	0%	2%
Omvang dienstverband						
< 12 uur	20%	21%	21%	17%	11%	19%
12-<20 uur	18%	24%	15%	23%	15%	20%
20-<25 uur	18%	22%	19%	28%	30%	23%
25-<30 uur	5%	7%	10%	11%	11%	8%
31-<35 uur	16%	12%	14%	11%	13%	13%
>35 uur	3%	13%	22%	9%	19%	17%
Sector						
Zakelijke dienstverlening	20%	29%	32%	30%	26%	27%
Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen	13%	18%	4%	11%	15%	12%
Grootwinkelbedrijf	16%	6%	10%	6%	8%	9%
Overheid	16%	4%	10%	5%	6%	8%
Uitleenbedrijven	6%	11%	7%	8%	6%	8%
Horeca	6%	3%	4%	5%	11%	6%
Metaal- en technische bedrijven	2%	4%	8%	8%	11%	6%
Detailhandel	4%	8%	5%	5%	6%	6%
Agrarisch	2%	2%	3%	2%	0%	2%
Overig	15%	14%	18%	22%	11%	16%

Bron: bestandsanalyse, polisadministratie 2009-2016

Contract voor bepaalde of onbepaalde tijd

Uit de bovenstaande tabel komt naar voren dat bijna een kwart (23%) van alle deelnemers begin 2016 werkzaam is (geweest) in een dienstverband voor onbepaalde tijd. Daarbij zien we dat van de deelnemers uit de eerste drie cohorten (2009-2011) bijna een derde een vast dienstverband heeft kunnen verwerven, terwijl dit bij de deelnemers uit de laatste twee cohorten (2012-2013) slechts zo'n tien procent is. Na verloop van tijd neemt dus het aandeel vaste dienstverbanden toe.

Soort dienstverband

We zien daarnaast dat 17 procent van de deelnemers een uitzend- of een oproepbaan heeft. Hierbij blijkt geen duidelijke relatie tussen de lengte van de periode dat deelnemers actief zijn op de arbeidsmarkt en het aandeel van de deelnemers dat een uitzend- of oproepbaan heeft. Na het cohort 2009 worden geen deelnemers geplaatst in Wsw-banen.

Omvang dienstverband

Uit tabel 5.7 volgt ook dat 17 procent van de deelnemers een voltijdbaan heeft of heeft gehad (>35 uur). Bijna twee derde van de deelnemers (62%) werkt(e) minder dan 25 uur. We zien geen ontwikkeling in de tijd wat betreft de omvang van het dienstverband; de deelnemers gaan na verloop van tijd niet meer of minder werken.

Sector

Wanneer we kijken naar de verdeling van dienstverbanden over sectoren, valt op dat meer dan een kwart (27%) van de dienstverbanden zich in de zakelijke dienstverlening bevindt. Daarna volgt de sector gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen, waarin 12 procent van de deelnemers werkzaam is of is geweest.

In tabel 5.8 is opgenomen hoeveel maanden deelnemers hebben gewerkt sinds zij met het ESB-traject zijn gestart. De daaropvolgende tabel (5.9) laat het aantal dienstverbanden zien waarin de deelnemers hebben gewerkt.

Voor beide tabellen is wederom als waarnemingsperiode de periode vanaf 1 januari van het cohort tot aan begin 2016 genomen. Voor een deelnemer uit cohort 2009 gaat het om een periode van 7,5 jaar, voor cohort 2013 om een periode van 3,5 jaar. Hieruit volgt dat de deelnemers uit de eerdere cohorten gemiddeld meer maanden gewerkt zullen hebben en in meer dienstverbanden.

Tabel 5.8 Aantal maanden werkzaam per cohort

	2009 (n=82)	2010 (n=90)	2011 (n=73)	2012 (n=64)	2013 (n=53)	Totaal (n=362)
1 tot en met 3 maanden	5%	4%	11%	5%	40%	11%
4 tot en met 6 maanden	5%	9%	11%	18%	17%	11%
7 tot en met 12 maanden	17%	18%	18%	34%	21%	21%
13 tot en met 24 maanden	18%	16%	23%	35%	19%	22%
25 tot en met 36 maanden	10%	16%	23%	6%	4%	13%
37 tot en met 55 maanden	21%	27%	14%	2%	0%	14%
>55 maanden	24%	10%	0%	0%	0%	8%

Bron: bestandsanalyse, polisadministratie 2009-2016

Bijna een kwart van de deelnemers uit cohort 2009 (24%) heeft meer dan 55 maanden gewerkt (tabel 5.8). Dit betekent dat deze groep bijna de hele periode na afloop van de opleiding heeft gewerkt.²

De deelnemers uit cohort 2013 hebben hun opleiding meestal pas een jaar geleden afgerond. Het gevolg hiervan is dat meer dan driekwart (78%) van deze deelnemers een jaar of minder heeft gewerkt.

Tabel 5.9 Aantal dienstverbanden van deelnemers per cohort.

	2009 (n=82)	2010 (n=90)	2011 (n=73)	2012 (n=64)	2013 (n=53)	Totaal (n=362)
1 dienstverband	10%	18%	19%	17%	43%	20%
2 dienstverbanden	12%	11%	12%	55%	28%	22%
3 dienstverbanden	16%	9%	25%	11%	21%	16%
4 dienstverbanden	7%	18%	19%	8%	6%	12%
5 dienstverbanden	15%	12%	7%	3%	0%	8%
6 dienstverbanden	13%	9%	10%	3%	2%	8%
7 dienstverbanden of meer	27%	23%	8%	3%	0%	14%

Bron: bestandsanalyse, polisadministratie 2009-2016

Uit tabel 5.9 volgt dat recentere cohorten over het algemeen minder dienstverbanden zijn aangegaan in de periode tussen het instroommoment en het begin van 2016. Zo zien we dat meer dan een kwart (27%) van de deelnemers uit cohort 2009 zeven dienstverbanden of meer is aangegaan. Omdat het hier over een periode van ongeveer 7,5 jaar gaat, hebben deze deelnemers gemiddeld elk jaar een nieuw dienstverband.

5.4 Conclusie

Van alle deelnemers van de cohorten 2009 tot en met 2013 behaalt 89 procent een diploma of een deelcertificaat. De helft van de deelnemers behaalt een diploma en een derde behaalt een deelcertificaat. In totaal behaalt 13 procent van de deelnemers een mbo-diploma.

De helft (51%) van alle deelnemers is na het scholingstraject door de scholingsinstelling geplaatst in betaald werk. Uit de bestandsanalyse blijkt dat nog een aanzienlijke groep aan het werk komt bovenop de plaatsingen die in de afrekening meegenomen zijn.

Deelnemers die een opleidingsresultaat hebben gehaald, komen veel vaker aan het werk dan deelnemers die geen opleidingsresultaat hebben behaald.

Bij een deel van de scholingsinstellingen zijn meer ESB-trajecten gestart dan waarvoor subsidie is toegekend. Voor een deel zijn deze trajecten gefinancierd met subsidie van één van de andere scholingsinstellingen. Voor een ander

² Uitgaande van een opleidingsduur van 2,5 jaar is de periode na afloop van de opleiding voor cohort 2009 maximaal 48 tot 60 maanden.

deel gaat het om extra trajecten die niet zijn meegenomen in de afrekening. Het gaat om veertien procent extra trajecten bovenop het totale aantal trajecten dat in de periode 2009-2013 in de afrekening is meegenomen.

Bij de dienstverbanden waarin de deelnemers aan ESB-trajecten aan het werk zijn, gaat het in driekwart van de gevallen om een contract voor bepaalde tijd. Bijna twintig procent van de dienstverbanden betreft een oproep- of uitzendbaan. Ongeveer één op de vijf deelnemers (17%) heeft een voltijdbaan (>35 uur). Bijna twee derde van de deelnemers (62%) werkt minder dan 25 uur.

De arbeidsparticipatie van ex-deelnemers ontwikkelt zich in de tijd. Wat opvalt, is dat de ex-deelnemers vaak veel verschillende dienstverbanden hebben gehad. Daarbij zien we dat het aandeel vaste dienstverbanden in de tijd toeneemt.

Er lijkt geen relatie tussen de lengte van de periode dat deelnemers actief zijn op de arbeidsmarkt en het aandeel van de deelnemers dat een uitzend- of oproepbaan heeft. Ook zien we geen ontwikkeling in de tijd wat betreft de omvang van het dienstverband; de deelnemers gaan na verloop van tijd niet meer of minder werken.

6 POSITIE ESB-REGELING IN VERANDERENDE CONTEXT

6.1 Inleiding

We beginnen dit hoofdstuk met een korte beschrijving van Passend Onderwijs, de Wet kwaliteit vso en de Participatiewet/banenafspraken (paragraaf 6.2). Daarna gaan we in op de gevolgen van deze ontwikkelingen voor jongeren met scholingsbelemmeringen (paragraaf 6.3). Vervolgens kijken we naar de gevolgen voor de instroom in de ESB-regeling, het ESB-programma, de plaatsingsmogelijkheden voor de ESB-doelgroep en de regionale samenwerking (paragraaf 6.4). Tot slot gaan we in op de meerwaarde van de ESB-subsidieregeling in het licht van deze veranderende context.

De paragrafen 6.3 en 6.4 zijn gebaseerd op groepsgesprekken in vier regio's, een groepsgesprek met de ESB-scholingsinstellingen en interviews met negen mbo-instellingen, de MBO Raad en de VNG. Paragraaf 6.5 is de conclusie van Regioplan op basis van de uitkomsten uit alle interviews, groepsgesprekken, bestandsanalyses et cetera die we in het licht van deze evaluatie hebben uitgevoerd.

6.2 Veranderende context

*Passend onderwijs*¹

Het uitgangspunt van passend onderwijs is dat alle kinderen een plek moeten krijgen op een school die past bij hun kwaliteiten en mogelijkheden, ook als zij extra ondersteuning nodig hebben. Dit kan de school van de eigen keuze zijn, een andere gewone school als de school van keuze de benodigde hulp niet kan bieden, of een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs.

De financiering van de extra ondersteuning verloopt niet meer via de leerlingen (rugzakjes), maar via regionale samenwerkingsverbanden. Het geld voor de extra ondersteuning wordt door de samenwerkingsverbanden over de scholen in hun regio verdeeld.

In de samenwerkingsverbanden werken scholen samen om passend onderwijs in een bepaalde regio te verzorgen. Scholen voor speciaal onderwijs nemen ook deel aan de samenwerkingsverbanden. In een ondersteuningsplan legt het samenwerkingsverband vast hoe kinderen die extra ondersteuning nodig hebben een passende plek en passende begeleiding kunnen krijgen. Iedere school stelt een schoolondersteuningsprofiel op waarin is beschreven welke extra begeleiding de school kan bieden.

¹ Bronnen: www.rijksoverheid.nl en www.passendonderwijs.nl

Passend onderwijs geldt ook voor het mbo. Het mbo kent geen alternatief in het speciaal onderwijs en ook geen samenwerkingsverbanden. Mbo-instellingen zijn zelf verantwoordelijk voor het organiseren en vormgeven van hun eigen ondersteuningsaanbod. Mbo-instellingen moeten zelf, in samenspraak met de student, vaststellen welke extra ondersteuning studenten met een beperking nodig hebben en moeten deze vervolgens zelf organiseren.

Op grond van de Wet gelijke behandeling (Wgbh/cz) waren instellingen voorheen ook al verplicht om aanpassingen te doen voor studenten met een beperking, bijvoorbeeld een aanpassing van de opleiding en de wijze van examinering aan de beperking van de student. Dit mag echter geen onevenredige belasting vormen voor de instelling.

Wet kwaliteit vso²

De Wet kwaliteit vso schrijft vso-scholen voor om een zogeheten ontwikkelingsperspectief van leerlingen vast te stellen. In dit document maakt de school duidelijk welke onderwijsdoelen voor de leerling kunnen worden gerealiseerd. Het geeft een inschatting van de ontwikkelingsmogelijkheden voor een bepaalde langere periode. Het ontwikkelingsperspectief dient als basis voor een plan, waarin staat op welke manier wordt toegewerkt naar een voor het kind passend door- of uitstroomprofiel. Dat kan zijn: het halen van een diploma, uitstroom naar werk of arbeidsmatige dagbesteding. De bedoeling is dat de mogelijkheden van het kind optimaal worden benut.

Participatiewet en banenafspraken

In 2015 is de Participatiewet ingegaan. Hierdoor komt de nieuwe instroom van jonggehandicapten met arbeidsmogelijkheden onder de verantwoordelijkheid van gemeenten en onder de werking van de bijstandswet. De Wsw is afgesloten voor nieuwe instroom. Gemeenten krijgen nieuwe mogelijkheden om mensen met een beperking aan het werk te helpen, waaronder een nieuwe vorm van, zo nodig duurzame, loonkostensubsidie en een nieuwe voorziening beschut werk.

De doelgroep van de ESB-regeling betrof tot 2015 alleen personen met een Wajonguitkering van UWV. Door de Participatiewet zal deze doelgroep op termijn volledig bestaan uit personen die onder de Participatiewet vallen. Hiermee krijgen de scholingsinstellingen die de ESB-trajecten uitvoeren te maken met gemeenten in plaats van UWV als opdrachtgever van deze trajecten.

In april 2013 hebben kabinet en de sociale partners een sociaal akkoord gesloten waarin werkgevers hebben toegezegd 125.000 banen te creëren voor mensen met een arbeidsbeperking. Met de Wet Banenafspraken en Quotum Arbeidsbeperkten is een verplicht quotum ingesteld indien de sociale partners deze afspraken niet nakomen. De doelgroep van de ESB-regeling is

² Bron: Lierop, B, van, et al. (2012). *Toekomst subsidieregeling jonggehandicapten met ernstige scholingsbelemmeringen*, Amsterdam, RegioPlan, p.11.

voor een groot deel ook doelgroep van de banenafpraak. Mogelijk heeft de banenafpraak dus effect op de plaatsingsmogelijkheden van de ESB-doelgroep.

6.3 Ontwikkelingen in onderwijs en bij gemeenten

In deze paragraaf gaan we in op de gevolgen van ontwikkelingen in het onderwijs en bij gemeenten **voor jongeren met scholingsbelemmeringen**.

We gaan achtereenvolgens in op de ontwikkelingen bij:

- samenwerkingsverbanden/vso;
- mbo;
- gemeenten.

Samenwerkingsverbanden/vso

In de groepsgesprekken wordt opgemerkt dat er als gevolg van passend onderwijs minder leerlingen in het vso terecht komen. De indruk van onze gesprekspartners is verder dat vso-leerlingen de laatste jaren vaak al voor hun achttiende uitstromen uit het vso (na het behalen van een diploma), hoewel leerlingen in principe tot hun twintigste in het vso kunnen blijven. Een deel van deze jongeren zal vanuit het uitstroomprofiel arbeid aan het werk gaan, een deel zal vanuit het uitstroomprofiel onderwijs instromen in het mbo. Wanneer instroom in het mbo als gevolg van ernstige scholingsbelemmeringen niet mogelijk is, kunnen deze 16- en 17-jarigen nog niet toegelaten worden tot de ESB-regeling. Het aantal jongeren dat direct vanuit het vso instroomt in de ESB-regeling lijkt dan ook af te nemen.

Mbo-instellingen merken op dat vso-scholen hun leerlingen met beperking over het algemeen beter voorbereiden op het beroepsonderwijs dan het reguliere voortgezet onderwijs dat doet.

Het middelbaar beroepsonderwijs (mbo)

Mbo-instellingen stellen zelf dat ze al ver zijn met de implementatie van passend onderwijs. Inmiddels zijn op de meeste mbo-instellingen interdisciplinaire zorgteams en zorgcoördinatoren aangesteld en is er meer overleg met de ketenpartners. Ook in de groepsgesprekken horen we dat mbo-instellingen over het algemeen serieus aan de slag zijn gegaan met passend onderwijs. Wel zijn er nog grote verschillen tussen mbo-instellingen onderling en binnen instellingen tussen opleidingsrichtingen in de mate waarin ze passend onderwijs hebben doorgevoerd.

Het scholingsaanbod is als gevolg van passend onderwijs niet aangepast. Mbo-instellingen zeggen te worstelen met de stages voor leerlingen met een beperking en spreken de wens uit om instrumenten als jobcoaching in te kunnen zetten tijdens de stages van deze leerlingen. Over het algemeen zijn

mbo-instellingen bekend met de mogelijkheid om leerlingen door te verwijzen naar de ESB-scholingsinstellingen. Door het ontbreken van deze instellingen in de regio is dat overigens niet altijd een alternatief.

Het doorsnee intakeproces bestaat uit een face-to-facegesprek met de jongere, in voorkomende gevallen in bijzijn van de ouders of externe hulpverleners. Als het gesprek daar aanleiding toe geeft, volgt er een intake+, waarbij een zorgcoördinator aansluit. Indien de jongere instroomt in het mbo, worden er afspraken gemaakt over extra ondersteuning..

Hoewel er voorbeelden zijn van jongeren die vanwege hun beperking geweigerd worden, merken mbo-instellingen op daartoe weinig mogelijkheden te zien. In de praktijk proberen mbo-instellingen jongeren met een beperking er soms van te overtuigen om te kiezen voor een andere opleiding die beter bij de mogelijkheden van de jongere past.

In de groepsgesprekken is opgemerkt dat het regelmatig voorkomt dat leerlingen met een beperking worden toegelaten tot het mbo hoewel de verwachting is dat de leerling het niet gaat redden binnen het mbo. Verder speelt dat er voorheen door de leerlinggebonden financiering (ofwel 'het rugzakje') een duidelijke indicatie was. Die ontbreekt nu, waardoor leerlingen met een beperking aan de aandacht kunnen ontsnappen.³ Ook jongeren die vanuit het vso komen met een uitstroomprofiel Arbeid en die zich melden bij het mbo zijn niet altijd als kwetsbare groep in beeld.

Onze gesprekspartners menen dat het intakeproces binnen het mbo redelijk goed geregeld is en de begeleiding van leerlingen met een beperking tijdens de opleiding ook, maar dat met name stages en bbl-plekken voor leerlingen met een beperking vaak niet goed gaan. Hiervoor zetten mbo-instellingen meestal geen extra middelen in.

Uit de groepsgesprekken komt het beeld naar voren dat door passend onderwijs binnen het mbo op termijn een bredere groep leerlingen met een beperking succesvol kan worden opgeleid, waarvoor dan wel extra ondersteuning en investeringen nodig zijn. Desondanks blijft er volgens onze gesprekspartners een groep jongeren, met een complexe ondersteuningsvraag, die het waarschijnlijk niet zal redden binnen het mbo. Ook de MBO Raad schat in dat mbo-instellingen er waarschijnlijk niet in zullen slagen om structureel de voor deze groep noodzakelijke een-op-eenbegeleiding te geven. De ondersteuning van jongeren met wisselende combinaties van fysieke en energetische beperkingen is in het mbo moeilijk te organiseren, aldus de MBO Raad.

³ Ook gemeenten noemen dit als reden voor de verminderde zichtbaarheid van de doelgroep.

Tijdens de gesprekken hoorden we verschillende voorbeelden van specifieke voorzieningen voor jongeren met beperkingen in het mbo:

- Structuurklassen voor jongeren met ASS. In tegenstelling tot de ESB-doelgroep kenmerken leerlingen in deze klassen zich door voorspelbaar gedrag. Overigens is de belangstelling voor de structuurklas elk jaar groter dan het aantal plaatsen dat er beschikbaar is.
- Een mbo-instelling in Limburg heeft vijf opleidingen voor leerlingen met beperkingen. De leerlingen zitten in kleinere klassen, krijgen meer ondersteuning, individuele aandacht en worden begeleid door een mentor.
- Andere voorbeelden zijn Slim in ICT en de plusvoorziening VIA23.

De bovengenoemde voorbeelden van specifieke voorzieningen voor jongeren met een beperking zijn gericht op mbo-niveaus 3 en 4 en lijken meer geschikt voor jongeren die voorheen tot klasse 2 werden gerekend.

In de groepsgesprekken zijn de volgende knelpunten genoemd in het aanbod voor jongeren met beperkingen in het mbo:

- Hoewel de bbl voor een deel van de jongeren met een beperking een optie is, hebben die jongeren en de mbo-instellingen moeite om bbl-plekken te vinden, mede omdat de benodigde ondersteuning van de werkgever ontbreekt. Instrumenten als loonkostensubsidie en jobcoaching worden niet beschikbaar gesteld voor bbl-plekken.
- Het doel van het mbo is de leerlingen voorbereiden op toetreding tot de arbeidsmarkt, gericht op diplomering. Plaatsing op arbeid hoort niet tot de primaire verantwoordelijkheid van het mbo, terwijl hier voor jongeren met een beperking vaak wel extra aandacht voor nodig is.
- De ESB-scholingsinstellingen zien soms jongeren met startkwalificatie die het vanwege hun beperking niet redden op de arbeidsmarkt, bijvoorbeeld omdat ze een richting hebben gedaan waarin zij niet de mogelijkheden hebben om te werken. Voor deze jongeren kan ESB formeel niet meer ingezet worden.
- Er zijn onvoldoende voorzieningen om 16- en 17-jarige jongeren met een beperking (tijdelijk) op te vangen, bijvoorbeeld als ze nog niet kunnen instromen in het mbo (beperkt aantal instroommomenten) of in een ESB-traject (nog geen 18 jaar). De Topklas van de ESB-scholingsinstellingen kan een mogelijkheid zijn voor deze jongeren, mits de jongere nog naar school gaat.
- Jongeren die meermaals zijn uitgevallen in het mbo, maar die met intensieve begeleiding wellicht een diploma zouden kunnen halen, worden in regio's waar geen ESB-scholingsinstellingen zijn door het gebrek aan betere opties begeleid naar werk.

In de groepsgesprekken is geconcludeerd dat het nog te vroeg is om definitief vast te stellen wat passend onderwijs oplevert voor de ESB-doelgroep.

Gemeenten

Uit de groepsgesprekken komt het beeld naar voren dat er grote verschillen zijn tussen gemeenten in de mate waarin zij actief zijn voor kwetsbare

jongeren en wat ze deze jongeren kunnen bieden. Ook in de mate waarin gemeenten regie voeren over de activiteiten die door verschillende organisaties binnen een regio gedaan worden voor kwetsbare jongeren, varieert sterk. De rol van gemeenten binnen dit domein is nog sterk in ontwikkeling. Van een sluitende aanpak is nog geen sprake; in de praktijk zien we een veelheid aan vaak kleine projecten voor verschillende doelgroepen, met uiteenlopende doelstellingen, zonder onderlinge samenhang.

In de groepsgesprekken wordt tevens opgemerkt dat de overgang van de Wajongnetwerken van UWV naar netwerken rondom leerlingen van vso en praktijkonderwijs waarin gemeenten de lead hebben nog in volle gang is. Gemeenten hebben het gevoel dat zij taken van UWV hebben overgenomen, zonder de daarvoor benodigde financiële middelen.

De scholingsinstellingen die de ESB-regeling uitvoeren, zeggen dat de contacten met gemeenten versnipperd zijn en de samenwerking daardoor meer tijd kost dan in de tijd dat UWV nog kandidaten voor de ESB-regeling doorverwees. Ook de VNG stelt dat gemeenten de ESB-procedure bewerkelijk vinden en dat de periode tussen intake en opname in het ESB-traject lang duurt.

Gemeenten kennen de ESB-regeling nog niet altijd (goed genoeg) om er gebruik van te maken. Enkele gemeenten zien geen meerwaarde in de ESB-regeling, aldus de VNG. In één van de groepsgesprekken waarin verschillende gemeenten vertegenwoordigd waren, zeggen deze juist dat de ESB-regeling in hun regio in een behoefte voorziet en dat de vraag groeit doordat zij zelf steeds beter zicht krijgen op kwetsbare jongeren. Uit de enquête onder RMC-coördinatoren blijkt dat de ESB-scholingsinstellingen bij ongeveer twee derde van de RMC's bekend is.

In andere gemeenten is het ESB-traject geen alternatief, omdat het ESB-aanbod in de regio ontbreekt. Andere trajecten waarin opleiding en toeleiding naar werk worden gecombineerd zijn er niet. Deelnemers aan het groepsgesprek in Rotterdam merken op dat de aandacht in deze gemeente met name uitgaat naar jongeren op mbo-niveau 1 en 2.⁴

6.4 Gevolgen voor ESB-regeling en de uitvoerders

In deze paragraaf gaan we in op de gevolgen van de hierboven beschreven ontwikkelingen voor de instroom in de ESB-regeling (bereik), het ESB-programma, de plaatsingsmogelijkheden voor de ESB-doelgroep en de regionale samenwerking.

⁴ Dit is overigens ook een van de conclusies uit <http://www.nji.nl/nl10/Download-NJi/Publicatie-NJi/Aansluiting-van-kwetsbare-jongeren-op-arbeidsmarkt.pdf>.

Gevolgen voor de instroom in de ESB-regeling

- De instroom van de ESB-scholingsinstellingen bestaat vanaf het cohort 2014 alleen nog uit de zwaarste klasse 3. Deze groep kenmerkt zich, aldus de scholingsinstellingen, door meervoudige problematiek, waaronder gedragsproblemen en onvoorspelbaar gedrag.
- Nadat vanaf 2014 het gehele ESB-budget aan klasse-3-deelnemers besteed moet worden en daarmee twee keer zoveel middelen beschikbaar zijn gekomen voor deze zwaarste groep, is de instroom van klasse-3-deelnemers ook verdubbeld.
- De scholingsinstellingen hebben de ervaring dat er in de regio's waar zij actief zijn, meer jongeren zijn die voldoen aan ESB-criteria, die door de budgetrestrictie niet bediend kunnen worden.
- Mede doordat er in de regio's waar de ESB-scholingsinstellingen gevestigd zijn voldoende vraag is naar ESB-trajecten, is het bereik van de ESB-regeling over het land, na de evaluatie in 2012, nauwelijks vergroot.
- Het aantal deelnemers buiten de regio's waar de ESB-scholingsinstellingen gevestigd zijn, is zeer beperkt.
- In de regio's waar geen ESB-uitvoerder actief is, wordt gezegd dat daar ook jongeren zijn die aan de ESB-criteria voldoen, maar dat daar nu geen aanbod voor is.
- De ESB-scholingsinstellingen hebben geen zicht op de klasse-2-deelnemers die tot 2014 gebruik konden maken van de ESB-regeling.

Gevolgen voor het ESB-programma

- De gevolgen van passend onderwijs en de Participatiewet op de inhoud van het ESB-programma zijn beperkt. De ESB-scholingsinstellingen zeggen dat hun meerwaarde eruit bestaat dat in het programma een beroepsgerichte opleiding en arbeidstoeleiding gecombineerd worden en volledig geïntegreerd zijn.
- De ESB-scholingsinstellingen hebben hun programma de laatste jaren aangepast door werksimulaties te vervangen door werksituaties bij echte werkgevers en de werkcomponent naar voren te halen in hun programma.

Gevolgen voor de plaatsingsmogelijkheden van ESB-jongeren

- De ESB-scholingsinstellingen zien geen grote invloed van de Participatiewet en banenafpraak op de plaatsingsmogelijkheden van de ESB-deelnemers. Zij ervaren het knelpunt dat een deel van de ESB-groep niet tot de doelgroep banenafpraak behoort en daardoor op achterstand staat met werkzoekenden die wel tot de doelgroep banenafpraak behoren.

Gevolgen voor de regionale samenwerking rondom ESB-jongeren

- Er zijn veel projecten en voorzieningen voor jongeren met een beperking, waaronder veel branchegerichte voorzieningen. Vaak zijn dit kortdurende projecten. Beschikbare werkplekken bij werkgevers voor de doelgroep worden over het algemeen nauwelijks gedeeld tussen de projecten. Er is

geen overzicht over het geheel. Deze projecten zijn overigens zelden gericht op de ESB-doelgroep.

- De sluitende aanpak in regio's is nog ver weg. Dit komt onder andere door gebrekkige afstemming tussen gemeenten en afstemming tussen scholen enerzijds en jeugdzorg en arbeidstoeleiding anderzijds.
- Er zijn verschillende voorbeelden van ondersteuning van mbo-instellingen door ESB-scholingsinstellingen. Deze ondersteuning richt zich onder meer op een tijdige signalering van de ondersteuningsbehoefte van de jongeren die in het mbo instromen en op ondersteuning bij dreigende uitval van (individuele) jongeren.

6.5 Meerwaarde ESB-regeling

Meerwaarde ESB-regeling

De ESB-scholingsinstellingen behalen goede resultaten met een kwetsbare doelgroep. De ESB-trajecten onderscheiden zich als volgt van het mbo-aanbod:

- De scholingsinstellingen bieden een geïntegreerd aanbod van beroepsgericht onderwijs en toeleiding naar arbeid voor een groep kwetsbare jongeren die niet door het mbo opgeleid kan worden.
- Binnen de ESB-trajecten kan maatwerk geboden worden, passend bij de mogelijkheden van individuele jongeren. Hierbij wordt intensieve individuele begeleiding gegeven. Dit maakt het onder meer mogelijk om jongeren met onvoorspelbaar gedrag op te leiden.
- Binnen de ESB-trajecten wordt de begeleiding van de jongere in de eerste lijn gegeven door personen met expertise in het begeleiden van jongeren met ernstige scholingsbelemmeringen.
- Zo nodig kan in ESB-trajecten ADL-begeleiding geboden worden.
- De ESB biedt de mogelijkheid om op verschillende tijdstippen in het jaar in te stromen. Wachtlijden worden hiermee voorkomen.

Dekking

De dekking van de ESB-subsidieregeling over Nederland is echter beperkt. Jongeren in de provincies Utrecht, Zeeland, Noord-Brabant en Zuid-Holland hebben drie tot vijf keer minder kans op een ESB-traject dan jongeren in de provincies Groningen, Limburg, Overijssel, Gelderland en Drenthe. Dit komt overeen met de conclusie uit de evaluatie in 2012. Er is wat betreft de dekking weinig vooruitgang geboekt. Deels is dat een gevolg van het feit dat de scholingsinstellingen voldoende deelnemers kunnen werven in de nabijheid van hun locaties om het beschikbare budget volledig te benutten. Uitbreiding naar nieuwe locaties brengt extra kosten met zich mee, terwijl het ten koste gaat van het aantal deelnemers dat door bestaande locaties bediend wordt, omdat er een vast budget beschikbaar is. Daarnaast zijn er verschillen tussen de ESB-scholingsinstellingen in de mate waarin zij deelnemers bereiken. De locaties in Nijmegen, Groningen en Heerlen laten jaarlijks meer deelnemers

instromen dan waarvoor subsidie is verkregen. Bij de locatie in Ermelo daarentegen starten juist minder deelnemers aan een ESB-traject. De locaties in Nijmegen en Groningen maken gebruik van de budgetruimte van Ermelo om extra trajecten te financieren. Hierdoor worden potentiële deelnemers onttrokken uit een regio waar het bereik van de regeling al lager is dan gemiddeld naar regio's waar dat bereik juist hoger is.

Budgetruimte

Er is landelijk 13,3 miljoen euro per jaar beschikbaar voor de ESB-regeling. Hiermee kunnen jaarlijks 220 deelnemers starten met een traject. Voor een evenredige dekking van de regeling over alle provincies op het niveau dat nu in de provincie Groningen wordt gehaald, is een meer dan twee keer zo groot budget nodig.

De huidige praktijk laat wel zien dat er vrij grote prijsverschillen, van zo'n 20 procent, zijn tussen de scholingsinstellingen. Wellicht biedt dit gegeven mogelijkheden om meer ESB-trajecten uit te voeren binnen hetzelfde budget. Daarnaast is een deel van de ESB-trajecten niet zichtbaar, omdat niet alle gestarte ESB-trajecten in de eindafrekening worden meegenomen. Feitelijk zijn er in de periode 2009-2013 14 procent meer trajecten gestart dan in de afrekening zichtbaar is.⁵

Behoeftte aan subsidieregeling

In de evaluatie van de subsidieregeling in 2012 is geconcludeerd dat de mate waarin de subsidieregeling nodig blijft, vooral afhankelijk was van de mate van inclusie van het mbo, de kwaliteitsslag die vso-scholen maken en de mate waarin gemeenten een regierol oppakken. Dit heeft in 2012 geresulteerd in drie mogelijke scenario's waarin de positie van de subsidieregeling varieert. Wij toetsen hieronder in hoeverre de scenario's werkelijkheid zijn geworden.

Scenario 1: vergroting inclusie onderwijs en arbeidsmarkt

In dit scenario zorgen de Wet passend onderwijs en de Wet kwaliteit vso ervoor dat er een ontwikkeling op gang komt waarin het mbo er steeds beter in slaagt om jongeren met een beperking een startkwalificatie te laten behalen. De Wet passend onderwijs zorgt er in dit scenario voor dat mbo-scholen zich maximaal gaan inspannen om voor zo veel mogelijk jongeren met een beperking een passende plek te creëren en een diploma op minimaal startkwalificatieniveau te laten halen.

Uit het onderzoek komt het beeld naar voren dat mbo's de laatste jaren veel inspanningen hebben verricht om passend onderwijs te implementeren. Hoe ver mbo-instellingen hiermee zijn, verschilt per instelling. Er lijkt vooral nog extra aandacht nodig voor stages en bbl-plekken voor leerlingen met beperkingen.

⁵ Zie paragraaf 5.2.

Passend onderwijs lijkt op dit moment nog geen antwoord te bieden op de ondersteuningsvraag van de huidige doelgroep van de ESB-regeling (klasse 3). Deze doelgroep kan door de complexiteit van haar problemen op dit moment niet door het mbo opgeleid worden. De deelnemers aan de groeps gesprekken denken dat dit waarschijnlijk ook niet mogelijk zal zijn als passend onderwijs volledig geïmplementeerd is.

De ESB-scholingsinstellingen zeggen op dit moment nog weinig profijt te hebben van de banenafpraak. Zij merken op dat een deel van de ESB-deelnemers geen doelgroep van de banenafpraak is. Daarnaast plaatsen ESB-scholingsinstellingen vooral deelnemers in kleine bedrijven die over het algemeen niet door de banenafpraak geprikkeld worden.

Scenario 2: ontwikkeling naar sluitende regionale aanpak

In dit scenario ontstaan regionale netwerken van gemeenten, mbo-scholen, vso-scholen, hulpverleningsinstellingen en re-integratiebedrijven die er steeds beter in slagen om een dekkend systeem te ontwikkelen om jongeren met een beperking een startkwalificatie te laten halen en aan het werk te helpen.

Uit de groeps gesprekken komt het beeld naar voren dat op dit moment de regierol van gemeenten nog sterk in ontwikkeling is. Tussen regio's zijn er grote verschillen in de mate waarin de regie is opgepakt en de keuzen die vervolgens worden gemaakt. Er is een lappendeken aan projecten en voorzieningen voor verschillende groepen jongeren met een beperking. Bijna nergens is er al sprake van een dekkend systeem. In de regio's waar een ESB-scholingsinstelling actief is, is er nog geen vaste positie van de ESB-regeling in het brede pakket van voorzieningen om jongeren met een beperking een startkwalificatie te laten halen. In de andere regio's ontbreekt het ESB-aanbod geheel.

Scenario 3: Voorziening ESB-doelgroep blijft nodig

In het derde scenario blijft een voorziening voor de ESB-doelgroep nodig, omdat het onderwijs onvoldoende in staat is om deze jonggehandicapten te includeren, naar diploma's te leiden op een arbeidsmarktgerichte wijze en er in de regio's geen sluitende netwerken worden gerealiseerd. In dit scenario blijft er een groep jongeren met een beperking die in staat is tot het behalen van een startkwalificatie en het verwerven van een baan, maar die niet wordt toegelaten tot het mbo of voortijdig zal uitvallen uit het mbo.

Passend onderwijs is nog in ontwikkeling en lijkt er vooralsnog niet voor gezorgd te hebben dat de huidige ESB-doelgroep (klasse 3) door het mbo opgeleid kan worden (scenario 1). Daarnaast zijn er vooralsnog geen sluitende netwerken gecreëerd met een sterke gemeentelijke regie (scenario 2).

Er lijkt op dit moment dus geen alternatief voor de ESB-regeling. Wanneer dit wel gewenst is, is er een voorziening voor deze doelgroep nodig. De ESB-regeling voorziet hier op dit moment in, weliswaar maar gedeeltelijk omdat de

ESB-regeling op dit moment geen dekkend aanbod kent over heel Nederland. Het ontbreken van een voorziening voor de ESB-doelgroep betekent overigens niet dat dit alleen via een subsidieregeling georganiseerd kan worden.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1

Uitwerking onderzoeksvragen

In deze bijlage presenteren we de probleemstelling, de doelstelling en de onderzoeksvragen.

Doelstelling

Deze evaluatie beoogt inzichten te verschaffen in de werking en de positie van de ESB-regeling voor klasse 3 in de periode 2010 tot heden. De doelstelling van het onderzoek is het leveren van een bijdrage aan de afweging of en in hoeverre instandhouding van een afzonderlijke subsidieregeling voor scholing en bemiddeling van jongeren met arbeidsbeperkingen nog opportuun of noodzakelijk is.

Het onderzoek geeft inzicht in de uitvoering, het bereik en het effect op de participatie van jongeren met arbeidsbeperkingen, met name in het licht van de aanscherping van de subsidieregeling in 2013. De werking van de ESB-regeling moet geplaatst worden in de context van de decentralisaties van het sociale domein, het passend onderwijs, de banenafpraak en de regionale samenwerking tussen gemeenten, onderwijs, zorg, sociale partners en andere partijen in de regio.

Probleemstelling

Op basis van de bovenstaande doelstelling is de volgende probleemstelling geformuleerd:

- Hoe werkt de aangescherpte subsidieregeling die sinds 2013 van kracht is? Wat is het bereik van de regeling en welke resultaten worden er behaald?
- Welke mogelijke gevolgen hebben passend onderwijs en de decentralisaties in het sociaal domein op de positie en de meerwaarde van de regeling?
- Welke leerpunten levert het onderzoek op ten behoeve van de afweging om de subsidieregeling te beëindigen dan wel (aangepast) voort te zetten?

Onderzoeksvragen

Deze probleemstelling is vertaald in onderstaande zes kernvragen en bijhorende onderzoeksvragen.

1. *Hoe functioneren de procedures voor subsidieaanvraag, subsidievaststelling en verantwoording van de uitgaven?*
 - a. Werking en ervaringen subsidieaanvraag, selectie van instellingen
 - b. Werking en ervaringen subsidievaststelling en verantwoording
2. *Wat zijn de kenmerken van de aanbieders en wat is hun aanbod van scholing en re-integratie?*
 - a. Kenmerken aanbieders
 - b. Het aanbod van de aanbieders
 - c. Kosten van het aanbod
 - d. Samenwerking met mbo, vso/pro, gemeenten, UWV en werkgevers
3. *Wat zijn de kenmerken van de deelnemers en sluit dat aan bij het beoogde bereik van de ESB-regeling?*
 - a. Voorgeschiedenis deelnemers
 - b. Aanvraagproces regeling
 - c. Kenmerken deelnemers en ontwikkeling daarin
 - d. Bereik regeling
4. *Wat zijn de resultaten van de regeling (kwantitatief en kwalitatief) en wordt daarmee het beoogde effect bereikt?*
 - a. Onderwijsresultaten
 - b. Plaatsingsresultaten (percentage, soort, duur, omvang werk)
 - c. Overige resultaten
 - d. Inzet voorzieningen en kosten daarvan
 - e. Arbeidsdeelname groep die niet is toegelaten
 - f. Kosten-batenverhouding regeling
5. *Hoe verhoudt de subsidieregeling zich tot de ontwikkelingen in het passend onderwijs, de decentralisaties, de banenafpraak en de regionale samenwerking?*
 - a. Gevolgen ontwikkelingen voor instroom, plaatsingsmogelijkheden, programma
 - b. Gevolgen ontwikkelingen voor regionale samenwerking
 - c. Opname van de doelgroep van de regeling in samenwerkingsverbanden passend onderwijs en invloed van scholingsinstellingen op preventie van uitval
 - d. Gevolgen ontwikkelingen voor inhoud, positie en meerwaarde subsidieregeling

6. *Geeft deze evaluatie aanleiding tot aanpassingen en/of alternatieven met betrekking tot (de uitvoering van) de ESB-regeling?*
- a. Leerpunten m.b.t. selectieprocedure aanbieders en subsidievaststelling, financiering, subsidiekarakter, uitvoering door UWV
 - b. Leerpunten m.b.t. de inhoud van het aanbod en de uitvoering door de scholingsinstellingen, gemeenten en UWV
 - c. Leerpunten m.b.t. positie subsidieregeling t.o.v. passend onderwijs

BIJLAGE 2

Bestandsopbouw en -bewerking

Om de kenmerken van deelnemers en de resultaten van de ESB-regeling in kaart te brengen, gebruikten we data van de scholingsinstellingen en van het CBS. In deze bijlage lichten we de bewerking van deze data toe.

Bestanden en variabelen

Voor de analyses in dit onderzoek zijn gegevens van twee bronnen. Ten eerste leverden scholingsinstellingen kenmerken van hun deelnemers aan. Deze data werden door CBS geanonimiseerd, koppelbaar gemaakt en tot onze beschikking gesteld. Daarnaast gebruikten we de GBA (2013) en de polisadministratie (2009-2016), beiden in beheer van het CBS.

In tabel B2.1 is weergegeven welke variabelen uit welke bestanden afkomstig zijn.

Tabel B2.1 Bestanden en variabelen

Scholingsinstellingen	CBS (SPOLISBUS)	GBA
- Voorgeschiedenis	- Aanvang ikv*	- Gemeentecode
- Opleidingssoort	- Einde ikv	- Geslacht
- Status opleiding	- Urenomvang	- Geboortedatum
- Cohort	- Soort baan	
- Opleidingsresultaat	(stage/Wsw/etc.)	
- Plaatsingsresultaat	- Contractsoort (bep./	
- Locatie van scholing	onbep.)	
- Klasse 2 of klasse 3	- Soort ikv	
	- Sector	

* ikv = inkomstenverhouding.

Bestandsbewerking

Tijdens het anonimiseren en het koppelbaar maken van het CBS bleek een deel van de BSN-nummers van de door de scholingsinstellingen aangeleverde deelnemers (17) niet geldig. Deze cases zijn uit het bestand verwijderd. Daarnaast troffen we zes personen aan die in twee cohorten voorkwamen. Voor hen is de data horend bij het meest recente cohort gebruikt.

In de polisadministratie is elke inkomstenverhouding apart geregistreerd. Als een werknemer in een jaar meerdere inkomstenverhoudingen heeft (bijvoorbeeld meerdere uitzendbanen) of zich een wijziging voordoet in de arbeidsomstandigheden, dan wordt een nieuwe inkomstenverhouding genoteerd.

Omdat we de exacte in- en uitstroommomenten niet kennen, hebben we bij de selectie van relevante dienstverbanden gekozen voor het recentste

dienstverband tussen 1 januari van het cohortjaar en begin 2016. Dit is niet noodzakelijkerwijs de baan waarin de deelnemer is geplaatst na het subsidietraject bij de scholingsinstelling.

Daarnaast zijn de volgende bestandsbewerkingen zijn uitgevoerd:

- Alleen de klasse-3-deelnemers van de ESB-regeling zijn geselecteerd.
- Alle stages en dienstverbanden die aanvingen voor 1 januari van het cohortjaar zijn verwijderd.
- We berekenden de som van het aantal dienstverbanden in de periode tussen 1 januari van het cohortjaar en begin 2016 en het aantal gewerkte maanden in deze periode.
- De gegevens van uit de polisadministratie zijn samengevoegd met de achtergrondkenmerken zoals aangeleverd door de scholingsinstellingen en met gegevens uit de GBA.

Bij het aantal gewerkte maanden zijn twee kanttekeningen te plaatsen. Doordat dienstverbanden elkaar kunnen overlappen (een persoon kan immers meerdere dienstverbanden tegelijkertijd hebben) is er mogelijk sprake van enige overschatting van het aantal gewerkte maanden. Ten tweede bevat de periode waarover we het aantal gewerkte maanden berekenden, ook een scholingsperiode. De periode waarin de deelnemers van de ESB-regeling konden werken, is dus korter dan de gehele periode tussen 1 januari van het cohortjaar en begin 2016. Echter, we hanteerden deze periode omdat het ook mogelijk is dat personen tijdens het scholingstraject al geplaatst worden.

Van in totaal 362 van de 581 deelnemers (62%) troffen we in de polisadministratie een dienstverband aan. Er zijn 91 deelnemers bij wie door de scholingsinstellingen geen plaatsing is geregistreerd, maar waarvan wel een dienstverband is geregistreerd in de polisbestanden. Deze dienstverbanden zijn aangevangen nadat de plaatsingsperiode afliep. Ook zijn er 17 deelnemers die volgens de scholingsinstellingen geplaatst zijn, maar die niet teruggevonden kunnen worden in de polisadministratie.

Regioplan Beleidsonderzoek

Jollemanhof 18 (6e etage)

1019 GW Amsterdam

T 020 531 531 5

E info@regioplan.nl

I www.regioplan.nl