



Evaluatie ESB-regeling

- EINDRAPPORT -

Auteurs

Niels Raaijmakers
Stef Molleman
Johanneke Rog
Jacob van der Wel

Amsterdam, 23 augustus 2022
Publicatienr. 21165

© 2022 Regioplan, in opdracht van het ministerie van SZW

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 verveelvoudigd, 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

0 Beantwoording van de onderzoeksvragen	1
1 Inleiding	7
1.1 Doelstelling en vraagstelling	7
1.2 De aanpak in het kort	8
1.3 Leeswijzer	10
2 De positionering van de ESB-regeling	12
2.1 De ESB-regeling in het kort	12
2.2 Ondersteuning van jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt	13
3 De uitvoering van de ESB-regeling	18
3.1 Instroom in de ESB-regeling	18
3.2 De procedures rondom indicatiestelling	18
3.3 De deelnemers aan de ESB-regeling	20
3.4 Het ESB-traject	22
3.5 De belangrijkste verschillen met de bevindingen uit de vorige evaluatie	26
4 Resultaten, meerwaarde en bereik	29
4.1 Opleiding- en plaatsingsresultaten	29
4.2 Aard van de plaatsing van ESB-deelnemers	30
4.3 De toegevoegde waarde van de ESB-regeling volgens direct betrokkenen	33
4.4 Het bereik van de ESB-regeling	34
5 Randvoorwaarden	38
5.1 De ondersteuningsvraag van de ESB-doelgroep	38
5.2 Zichtbaarheid van de ESB-doelgroep	38
5.3 Maatwerk binnen het onderwijs	39
5.4 Maatwerk bij het vinden en behouden van werk	40
5.5 Samenwerking tussen verschillende diensten	41
5.6 Zijn er alternatieven?	41
6 Samenvatting en conclusies	43
6.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de ESB-regeling	43
6.2 Toekomstige positionering ondersteuning ESB-doelgroep	45
7 Scenario's voor de toekomst	48

Beantwoording van de onderzoeksvra- gen

0

0 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Jaarlijks kunnen er 240 jongeren met een ernstige scholingsbelemmering (ESB) gebruikmaken van de ESB-regeling. Om hiervoor in aanmerking te komen moet een indicatiestelling worden aangevraagd bij UWV. De indicatie wordt alleen verstrekt als de kandidaat-deelnemer aan een aantal strikte criteria voldoet. De uitvoering van het ESB-traject ligt in handen van vier scholingsinstellingen. Met deze scholingsinstellingen zijn resultaatafspraken gemaakt over opleiding en plaatsing in een baan: negentig procent van de deelnemers behaalt een kwalificatie, zestig procent van deze deelnemers wordt vervolgens in arbeid geplaatst. Uitbetaling door UWV vindt plaats naar de mate waarin de doelstellingen door de scholingsinstelling zijn gerealiseerd.

Hieronder beantwoorden we de onderzoeksvragen op hoofdlijnen. Hierbij verwijzen we naar de paragraaf waarin het onderdeel uitgebreider aan de orde komt.

De doelmatigheid en doeltreffendheid van de ESB-regeling (hoofdvraag 1)

a. Hoe ervaren de deelnemende jongeren en hun ouders de ESB-regeling?

Jongeren die deelnemen aan een ESB-traject zijn over het algemeen tevreden over het ESB-traject. Ze hebben een voorgeschiedenis in het onderwijs die zich kenmerkt door weinig successen en hebben veel moeite om toegang te krijgen tot de arbeidsmarkt. Het ESB-traject zien ze als een laatste kans om dit te realiseren. Hun ouders delen deze mening (zie paragraaf 4.3).

b. Hoe wordt het ESB-budget per leerling gemiddeld besteed en zijn hier per scholingsinstelling verschillen in waar te nemen? Zijn de kosten van en de resultaten op grond van de ESB-regeling met elkaar in verhouding?

De gemiddelde kosten van een ESB-traject zijn 55.000 euro per deelnemer. Dat is wat lager dan tijdens de vorige evaluatie. De kosten verschillen per scholingsinstelling en lopen uiteen van ongeveer 52.000 tot 62.000 euro per deelnemer. Het gaat hierbij om de gemiddelde prijs waarvoor de scholingsinstellingen de trajecten aanbieden bij de aanbesteding (paragraaf 2.1). We hebben geen inzicht in hoe de bedragen waarvoor de scholingsinstellingen offrenen tot stand komen.

De trajecten bestaan uit opleiding, arbeidstoeleiding en waar nodig zorg. Hoewel er veel afstemming plaatsvindt tussen scholingsinstellingen, kunnen ze in de praktijk verschillende accenten leggen in hun ondersteuningsaanbod (paragraaf 3.4). De invulling van de trajecten is 100 procent maatwerk en in belangrijke mate afhankelijk van de ondersteuningsbehoefte van de ESB-deelnemer: het aantal uren dat een scholingsinstelling in het ondersteuningstraject van een deelnemer steekt, de onderdelen waaruit een traject bestaat en wie er bij een traject betrokken zijn verschilt per deelnemer. Scholingsinstellingen houden niet bij hoe de kosten van de trajecten zijn opgebouwd. Uit de vorige evaluatie weten we desondanks dat gemiddeld genomen een relatief groot deel van de tijdsbesteding uitgaat naar de kwalificatie van de deelnemer (opleiding).

De scholingsinstellingen realiseren de resultaatafspraken over opleiding en plaatsing. Op basis van gegevens van UWV weten we dat meer dan de helft van de deelnemers die aan het traject beginnen ook geplaatst wordt in een baan. We kennen voor de ESB-doelgroep geen vergelijkbare trajecten waarmee de resultaten kunnen worden vergeleken (paragraaf 4.1).

c. Van welke Participatiewetinstrumenten maken de jongeren veelal gebruik?

Van voormalig deelnemers uit de cohorten 2015 tot en met 2018 weten we of ze de afgelopen jaren gebruikmaken (of hebben gemaakt) van instrumenten die beschikbaar zijn via de Participatiewet. Vooral bij de recente cohorten (cohort 2017 en cohort 2018) bleek dit het geval. Het gaat met name om de loonkostensubsidies, jobcoaches of begeleiding op de werkplek en coachings- of opleidingstrajecten. Scholingsinstellingen meldden al dat het niet ongebruikelijk is dat deelnemers na uitstroom nog een periode begeleid worden door een jobcoach, die meestal via de gemeente wordt ingezet (paragraaf 4.2).

- d. Bij welke typen werkgevers worden de jongeren op werk geplaatst? In hoeverre zijn jongeren na afronding van een traject duurzaam aan het werk?

Van de voormalig deelnemers uit de cohorten 2015 tot en met 2018 beschikken we over enige informatie over het werk dat ze doen (paragraaf 4.2). Ongeveer een derde van de voormalig deelnemers aan het ESB-traject die een baan hebben, werkt in de sectoren detail- en groothandel, grootwinkelbedrijf of in de zakelijke dienstverlening. Ook in de eerdere meting waren dit belangrijke sectoren voor deelnemers. Hoe langer een deelnemer is uitgestroomd, hoe groter de kans dat dit een baan voor onbepaalde tijd is. Deelnemers uit eerdere cohorten hebben ook vaker een contractbaan dan deelnemers uit latere cohorten. Ongeveer de helft van de deelnemers met een baan heeft een aanstelling van 25 of meer uren per week. Van alle genoemde cohorten heeft een kleine meerderheid tussen 2017 en 2021 een of twee dienstverbanden. Van de twee eerste cohorten heeft zo'n driekwart van de deelnemers tussen 2017 en 2021 langer dan anderhalf jaar gewerkt.

- e. Welke veranderingen zijn er ten opzichte van de laatste evaluatie waar te nemen op het gebied van:
- i. hoe uitvoerende partijen de procedures voor subsidieaanvraag, subsidievaststelling en verantwoording ervaren

In de uitvoering van de procedures hebben geen grote veranderingen plaatsgevonden. Het zijn ook grotendeels dezelfde organisaties die hierbij betrokken zijn (UWV, scholingsinstellingen, gemeenten) (paragraaf 3.1 en 3.2). In vergelijking met eerdere evaluaties is de gemeente wat vaker dan voorheen de verwijzende partij (paragraaf 3.4). Dit sluit aan bij de verantwoordelijkheid die de gemeente met de Participatiewet heeft gekregen voor mensen die kunnen werken maar daarbij ondersteuning nodig hebben. Tijdens corona hebben de scholingsinstellingen wat langer de tijd gehad om de plaatsingsdoelstellingen te realiseren. Hiervan hebben zij beperkt gebruik gemaakt (paragraaf 4.1).

- ii. de dienstverlening van uitvoerders van de ESB-regeling

ESB-trajecten kenmerken zich door de combinatie van opleiding en arbeidstoeleiding. Waar nodig wordt rekening gehouden met de zorgvraag van de deelnemer. Inhoudelijk zijn de trajecten in grote lijnen vergelijkbaar met wat we in de vorige evaluatie vaststelden. Dat betekent niet dat scholingsinstellingen stilstaan, opleidingen zijn geactualiseerd en er zijn contacten gelegd met nieuwe externe partners zoals bijvoorbeeld gemeenten en onderwijsinstellingen waarmee voorheen nog geen contact was (paragraaf 3.4)

- iii. het bereik van de ESB-regeling (in termen van landelijke dekking en in termen van doelgroepen die van de regeling gebruikmaken)

Er zijn nieuwe locaties in Eindhoven, Haarlem en Heerhugowaard bijgekomen. De locatie in Wijk aan Zee (Heliomare) wordt niet meer als ESB-locatie gebruikt. De ESB-trajecten kunnen nu gevolgd worden in Leiden, Haarlem en Heerhugowaard (Heliomare), in Utrecht en Ermelo (Bartiméus), in Nijmegen, Groningen, Leeuwarden, Heerlen en Eindhoven (Pluryn) en Deventer (EEGA plus) (paragraaf 2.1).

Naast nieuwe locaties proberen de scholingsinstellingen het bereik ook te vergroten door te proberen wat losser van de locaties te opereren (paragraaf 3.4). De inspanningen hebben geleid tot bescheiden verschuivingen in het bereik van de ESB-regeling. De instroom in de provincies Zeeland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Flevoland blijft echter nog steeds sterk achter bij de instroom in de regio's waarin de scholingsinstellingen zijn gevestigd (paragraaf 4.4).

De doelgroep van de ESB-regeling is ongewijzigd. Net als voorheen heeft het merendeel van de instroom een psychische beperking, vaak in het autistische spectrum en is er sprake van een meervoudige problematiek, onvoorspelbare belastbaarheid en een schoolloopbaan die zich kenmerkt door uitval.

- iv. de samenwerking tussen de ESB-scholingsinstellingen en gemeenten, het onderwijs (mbo en vso) en werkgevers

Scholingsinstellingen onderhouden contacten met gemeenten, onderwijs en werkgevers. Deze contacten hebben betrekking op verwijzing (gemeenten, vso, mbo), opleiding (mbo) en plaatsing van deelnemers (werkgevers, deels gemeenten). Scholingsinstellingen proberen hun netwerk up-to-date te houden

en uit te breiden om de deelnemers zo goed mogelijk te kunnen bereiken en de ondersteuning te kunnen bieden die bij de deelnemer past. Daarnaast gaan scholingsinstellingen ook andere samenwerkingen aan, bijvoorbeeld met sociale werkvoorziening, of werken ze samen met zorgaanbieders die betrokken zijn bij de begeleiding van de deelnemers (paragraaf 3.4).

v. de resultaten die (kwantitatief en kwalitatief) op grond van de regeling zijn bereikt

De huidige evaluatie wijst uit dat de scholingsinstellingen de resultaatafspraken over opleiding en plaatsing opnieuw realiseren (paragraaf 4.1). Ruim de helft van de deelnemers kan na het ESB-traject in een baan worden geplaatst. Daarbij hebben voormalige deelnemers die langer zijn uitgestroomd wat vaker een contract voor onbepaalde tijd dan voormalig deelnemers die net zijn uitgestroomd. Ook is de omvang van de aanstelling wat ruimer dan voorheen (paragraaf 4.2). Deelnemers, ouders van deelnemers en andere betrokkenen (gemeente, mbo, werkgevers) zijn ook tevreden over de ondersteuning door de scholingsinstellingen (paragraaf 4.3).

vi. de positie van de ESB-regeling ten opzichte van het passend onderwijs, de Participatiewet en de banenafspraken, mede in relatie tot de maatregelen die zijn aangekondigd in de kabinetsreactie op het IBO jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt

Zoals bij iii al benoemd is, heeft het merendeel van instroom in de ESB-regeling een psychische beperking, vaak in het autistische spectrum en is er sprake van een meervoudige problematiek, onvoorspelbare belastbaarheid en een schoolloopbaan die zich kenmerkt door uitval. In de vorige evaluatie werd vastgesteld dat er ondanks ontwikkelingen op het terrein van bijvoorbeeld passend onderwijs en de Participatiewet nog geen alternatief was voor de ESB-doelgroep. Hoewel er binnen het sociaal domein zeker ontwikkelingen zijn die op termijn gunstig kunnen uitpakken voor deze doelgroep, is het ondersteuningsaanbod volgens stakeholders (gemeenten, mbo) niet voldoende om de doelgroep aan het werk te krijgen en te houden (paragraaf 5.6), met andere woorden, ook in 2022 zien we nog geen dekkend alternatief voor de ESB-doelgroep. De ESB-regeling kan worden gezien als een maatwerkoplossing voor een specifieke en nauw omschreven doelgroep die veel ondersteuning nodig heeft om kans te maken op de arbeidsmarkt (paragraaf 2.2).

Doelmatigheid en doeltreffendheid van de ESB-regeling

Van de instroom in de ESB-regeling sluit meer dan negentig procent het traject af met een kwalificatie. Zestig procent van die deelnemers kan vervolgens worden geplaatst in een baan. Voormalige deelnemers aan het ESB-traject lijken er, na uitstroom uit het traject, redelijk goed in te slagen om aan het werk te blijven, ook al wisselen ze weleens van baan. Uit gesprekken met ESB-deelnemers en ouders van ESB-deelnemers maken we op dat de ESB-deelnemers voor ze aan het ESB-traject begonnen vaak zijn vastgelopen in onderwijs of werk en geen perspectief meer zagen. Deelname aan het ESB-traject heeft daar voor veel deelnemers verandering in gebracht. Dat is de belangrijkste winst van de ESB-regeling. Van het verbeterde perspectief van ESB-deelnemers profiteren ook hun naaste omgeving en de samenleving. De jongeren tellen weer mee.

Het ESB-traject duurt gemiddeld drie jaar. De gemiddelde kosten van liggen op 55.000 euro per deelnemer. Dat lijkt een flink bedrag, maar is bijvoorbeeld vergelijkbaar met de kosten van drie jaar voortgezet speciaal onderwijs. Net als leerlingen in het speciaal onderwijs heeft de ESB-doelgroep veel ondersteuning nodig. Een ESB-traject onderscheidt zich van het speciaal onderwijs onder andere door de plaats die arbeidstoeleiding heeft in het traject en is in die zin dus niet helemaal te vergelijken.

Het aantal deelnemers is de afgelopen jaren toegenomen, terwijl het totaalbudget gelijk is gebleven. Ondanks inspanningen van scholingsinstellingen blijft het bereik van de regeling in een deel van het land beperkt. In het zuidwesten van Nederland stromen bijna geen jongeren in. Dat is de afgelopen jaren ook niet veranderd. Zowel in de regio's waar geen bereik is als in regio's waarin wel gebruik wordt gemaakt van de ESB-regeling is er geen alternatief voor de ESB-doelgroep.

Ondersteuning aan jongeren met ernstige scholingsbelemmeringen in de toekomst (hoofdvraag 2)

f. Wat is de verhouding tussen de ESB-regeling en taken van gemeenten in het sociaal domein (de Jeugdwet, Wmo en de Participatiewet)? Waar zit overlap (in termen van taken en financiering)? De verantwoordelijkheid voor jongeren in een kwetsbare positie ligt bij de gemeente waarin zij wonen. De indruk is dat gemeenten deze verantwoordelijkheid ook steeds vaker nemen. In individuele ESB-trajecten kan het zijn dat een scholingsinstelling de regie over de ondersteuning van een jongere tijdelijk naar zich toe trekt ten behoeve van de uitvoering van het ESB-traject.

Met name de Participatiewet biedt de gemeente mogelijkheden om jongeren met een extra ondersteuningsbehoefte ondersteuning te bieden (paragraaf 2.2). We weten echter niet in hoeverre de ESB-doelgroep hier ook van profiteert (paragraaf 5.4). Wel weten we dat de ESB-deelnemers na uitstroom nog wel gebruik kunnen maken van instrumenten van de Participatiewet (zie hierboven, bij het antwoord op vraag c).

g. Hoe ziet het eventuele alternatieve aanbod van ondersteuning er in gemeenten uit waar geen of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de ESB-regeling? En hoe in gemeenten waar wel gebruik wordt gemaakt van de ESB-regeling?

Met de ESB-regeling krijgt een deelnemer toegang tot een integraal maatwerktraject waarin opleiding, arbeidstoeleiding en zorg samenkomen. Er is geen ander ondersteuningsaanbod dat hiermee vergelijkbaar is, niet in de regio's waar geen gebruik wordt gemaakt van de regeling én ook niet in de regio's waar wel gebruik wordt gemaakt van de regeling (paragraaf 5.6). Het bekostigde onderwijs voorziet bijvoorbeeld niet in ondersteuning bij arbeidstoeleiding. Anders dan de ESB-regeling is het onderwijs ook niet gebonden aan resultaatafspraken over opleiding en plaatsing (paragraaf 5.3). Gemeenten beschikken via de Participatiewet over mogelijkheden om instrumenten als coaching en trainingen in te zetten. We weten niet of dit ook gebeurt bij jongeren uit de ESB-doelgroep die *niet* in de regeling worden opgenomen. We weten ook niet of er een relatie is met de mate waarin gemeenten gebruikmaken van de ESB-regeling. Een aandachtspunt is verder dat gemeenten in belangrijke mate zelf bepalen waar de gemeente de accenten legt en daarin sterk uiteen kunnen lopen (paragraaf 5.4).

h. Hoe onderscheidt de ESB-regeling zich van dit alternatieve aanbod, bijvoorbeeld in termen van de (kwaliteit van de) geleverde dienstverlening, kosten en resultaten?

Het ESB-traject is een traject waarin opleiding, arbeidstoeleiding en zorg integraal worden aangeboden aan een zeer nauw omschreven doelgroep. Bij de vorige vraag merkten we op dat er eigenlijk geen aanbod is dat hiermee vergelijkbaar is. Onderscheidend zijn met name de integraliteit van het aanbod, de mogelijkheden die er binnen het traject zijn om maatwerk te bieden en de koppeling van het traject aan resultaatafspraken. Het meest bepalend hierbij is wellicht de samenhang in het aanbod.

Het ESB-traject kost gemiddeld 55.000 euro per deelnemer (paragraaf 3.4). De scholingsinstellingen halen doorgaans de resultaatafspraken (90% van de instroom rondt een opleiding af, hiervan wordt 60% geplaatst in werk) (paragraaf 4.1). We weten niet welke ondersteuning jongeren krijgen die niet in het ESB-traject worden opgenomen maar die wel tot de ESB-doelgroep horen, en wat eventuele kosten en resultaten daarvan zijn (paragraaf 5.6). We kunnen de kosten en resultaten van de ESB-regeling dus niet vergelijken met kosten en resultaten van 'alternatief' aanbod.

i. In hoeverre kunnen de randvoorwaarden voor deze alternatieve ondersteuningsaanpakken breed in arbeidsmarktregio's worden toegepast?

Wat de ESB-doelgroep nodig heeft is dat de doelgroep in beeld is (paragraaf 5.2), dat er maatwerk voor hen mogelijk is binnen het onderwijs (paragraaf 5.3) en bij het vinden en behouden van een baan (paragraaf 5.4), en dat er wordt samengewerkt tussen de verschillende gemeentelijke diensten (paragraaf 5.5). Er zijn geen alternatieve ondersteuningsaanpakken voor de ESB-doelgroep bij ons bekend die integraal voldoen aan deze randvoorwaarden. Bij de beantwoording van de vorige vraag hebben we gezien dat het aanbod van de ESB-regeling zich onderscheidt door de integraliteit van het aanbod, door het maatwerk dat worden aangeboden en door de resultaatafspraken waaraan de scholingsinstellingen zijn

gebonden. Dit is niet zonder meer over te hevelen naar andere arbeidsmarktregio's. Een optie zou kunnen zijn om ESB-achtige voorzieningen beschikbaar te maken voor deze regio's.

Ondersteuning van de ESB-doelgroep in de toekomst

Randvoorwaarden bij de ondersteuning van de ESB-doelgroep zijn dat ze gezien wordt, dat er maatwerk voor hen mogelijk is in het onderwijs en bij het vinden en behouden van werk, en dat er wordt samengewerkt tussen de verschillende (gemeentelijke) diensten.

De ESB-trajecten onderscheiden zich door de integraliteit van het aanbod, de mogelijkheden die er binnen het traject zijn om maatwerk te bieden en de koppeling van het traject aan resultaatafspraken. Van jongeren uit de doelgroep die niet in de ESB-regeling worden opgenomen weten we niet hoe het hun vergaat. Het is niet uit te sluiten dat een (bescheiden?) deel van de instroom ook op een andere manier ondersteund had kunnen worden, bijvoorbeeld via Participatiewet, maar er is niets bekend over de mate waarin dat deel van de ESB-doelgroep dat niet in de regeling wordt opgenomen daarvan gebruik maakt en welke resultaten daarmee worden geboekt.

We moeten het dus doen met de inschatting van stakeholders als gemeenten en mbo-instellingen over wat er aan aanvullend ondersteuningsaanbod voor deze jongeren is. Zij menen dat er voor jongeren met de specifieke kenmerken van de ESB-doelgroep weinig voorhanden is en dat de ESB-doelgroep vaak tussen wal en schip valt. We zijn ook geen alternatieven tegengekomen die gelijktijdig aan al de genoemde randvoorwaarden voldoen. De ondersteuning van deze specifieke doelgroep lijkt in dit licht bezien in belangrijke mate afhankelijk van een afzonderlijke centrale subsidieregeling.



Inleiding

1

1 Inleiding

Eind 2023 verloopt de subsidieregeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstige scholingsbelemmeringen (de ESB-regeling). De komende tijd wordt besloten of het nog nodig en opportuun is om de regeling te verlengen of dat een decentrale inbedding van ondersteuning aan deze jongeren beter past. Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van SZW ons gevraagd een onderzoek uit te voeren dat inzicht geeft in de mate waarin de regeling doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd. Daarnaast vraagt de opdrachtgever om aanbevelingen over hoe de ondersteuning aan jongeren met ernstige scholingsbelemmeringen in de toekomst kan worden gepositioneerd binnen de domeinen arbeid, onderwijs en zorg.

1.1 Doelstelling en vraagstelling

De **doelstelling** van de evaluatie is tweeledig:

1. Het verkrijgen van informatie over de mate waarin de regeling – in lijn met de subsidievoorwaarden – doelmatig en doeltreffend wordt uitgevoerd.
2. Het verkrijgen van aanbevelingen over de wijze waarop de ondersteuning aan jongeren met ernstige scholingsbelemmeringen in de toekomst kan worden gepositioneerd binnen de domeinen arbeid, onderwijs en zorg.

Deze doelstelling is uitgewerkt in de volgende **onderzoeksvraagstelling**:

1. In hoeverre is de ESB-regeling doeltreffend en doelmatig? Wat is – in vergelijking met de laatst uitgevoerde evaluatie – het bereik van de regeling, welke resultaten worden er behaald en waar slaan de kosten en baten neer?
 - a. Hoe ervaren de deelnemende jongeren en hun ouders de ESB-regeling?
 - b. Hoe wordt het ESB-budget per leerling gemiddeld besteed en zijn hier per scholingsinstelling verschillen in waar te nemen? Zijn de kosten van en de resultaten op grond van de ESB-regeling met elkaar in verhouding?
 - c. Van welke Participatiewet-instrumenten maken de jongeren veelal gebruik?
 - d. Bij welke typen werkgevers worden de jongeren op werk geplaatst? In hoeverre zijn jongeren na afronding van een traject duurzaam aan het werk?
 - e. Welke veranderingen zijn er ten opzichte van de laatste evaluatie waar te nemen op het gebied van:
 - i. hoe uitvoerende partijen de procedures voor subsidieaanvraag, subsidievaststelling en verantwoording ervaren;
 - ii. de dienstverlening van uitvoerders van de ESB-regeling;
 - iii. het bereik van de ESB-regeling (in termen van landelijke dekking en in termen van doelgroepen die van de regeling gebruikmaken);
 - iv. de samenwerking tussen de ESB-scholingsinstellingen en gemeenten, het onderwijs (mbo en vso) en werkgevers;
 - v. de resultaten die (kwantitatief en kwalitatief) op grond van de regeling zijn bereikt;
 - vi. de positie van de ESB-regeling ten opzichte van het passend onderwijs, de Participatiewet en de banenafpraak, mede in relatie tot de maatregelen die zijn aangekondigd in de kabinetsreactie op het IBO jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt.
2. Hoe kan de ondersteuning aan jongeren met ernstige scholingsbelemmeringen in de toekomst het best worden gepositioneerd binnen de infrastructuur van regio's rondom de domeinen arbeid, onderwijs en zorg? Welke randvoorwaarden zijn hiervoor nodig en in hoeverre is een afzonderlijke centrale subsidieregeling nog nodig en opportuun? (Schets scenario's)
 - a. Wat is de verhouding tussen de ESB-regeling en taken van gemeenten in het sociaal domein (de Jeugdwet, Wmo en de Participatiewet)? Waar zit overlap (in termen van taken en financiering)?
 - b. Hoe ziet het eventuele alternatieve aanbod van ondersteuning er in gemeenten uit waar geen of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de ESB-regeling? En hoe in gemeenten waar wel gebruik wordt gemaakt van de ESB-regeling?
 - c. Hoe onderscheidt de ESB-regeling zich van dit alternatieve aanbod, bijvoorbeeld in termen van de (kwaliteit van de) geleverde dienstverlening, kosten en resultaten?

- d. In hoeverre kunnen de randvoorwaarden voor deze alternatieve ondersteuningsaanpakken breed in arbeidsmarktregio's worden toegepast?

Om deze vragen te kunnen beantwoorden, hebben we de onderstaande onderzoekaanpak gevolgd.

1.2 De aanpak in het kort

Hieronder bespreken we de onderzoeksactiviteiten die we hebben uitgevoerd om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden.

Gesprekken met SZW en UWV

Na het startgesprek en de kennismaking met de Werkgroep ESB zijn enkele gesprekken gevoerd met medewerkers van het ministerie van SZW en UWV die betrokken zijn bij (de uitvoering van) de regeling. Onderwerpen die aan bod zijn gekomen zijn:

- de ontwikkelingen sinds de laatste evaluatie (in 2017) rondom de subsidieregeling;
- de actuele procedures;
- de gevolgen van de COVID-19-pandemie voor de uitvoering;
- de visie op het vervolg van de regeling en mogelijke scenario's.

Aan UWV is gevraagd om actuele cijfers over aanvragen, toegekende subsidies, afgeronde opleidingstrajecten en plaatsingen.

Deskresearch

Om onze kennis te actualiseren en inspiratie op te doen voor de beschrijving van de scenario's voor de ESB-regeling is een deskresearch uitgevoerd. Hierin zijn relevante bronnen over onder meer passend onderwijs, Participatiewet en Wmo geraadpleegd.

Interviews bestuurders en locatiemanagers van de scholingsinstellingen

Vervolgens is gesproken met vertegenwoordigers van de vier scholingsinstellingen Bartiméus, EEGA, Heliomare en Pluryn. Hierbij spraken we met de bestuurder of directeur en met één locatiemanager. De gesprekken vonden digitaal plaats en waren doorgaans individueel. Bij één scholingsinstelling is met enkele personen tegelijk gesproken in een digitaal groepsgeprek.

Tijdens de eerdere evaluaties hebben we uitgebreid gekeken naar allerlei uitvoeringsaspecten van de ESB-trajecten. De bevindingen uit die eerdere onderzoeken hebben we als uitgangspunt genomen. In de interviews met de bestuurders en locatiemanagers hebben we ons geconcentreerd op de ontwikkelingen en veranderingen die sinds de vorige evaluatie hebben plaatsgevonden.

Ten behoeve van de dataverzameling voor hoofdvraag 2 (scenario's) hebben we tijdens deze interviews gevraagd naar de meerwaarde die de bestuurders en locatiemanagers zien in de huidige subsidieregeling, hoe de ESB-trajecten zich in hun ogen onderscheiden van de reguliere ondersteuning die de doelgroep anders zou ontvangen, de mogelijke scenario's die zij zien voor de huidige regeling en de rol die zij daarbij zien voor de scholingsinstellingen. De interviews met bestuurders en locatiemanagers zijn telefonisch of digitaal afgenomen.

Interviews met ESB-deelnemers en hun ouders

Via de scholingsinstellingen is contact gezocht met ESB-deelnemers en enkele ouders. Met de jongeren en ouders is gesproken over:

- de reden waarom de deelnemers ondersteuning krijgen van de scholingsinstelling;
- het voortraject dat deelnemers hebben afgelegd;
- de geboden ondersteuning vanuit het scholingsinstituut en de beleving bij die ondersteuning;
- de verschillen tussen de ondersteuning van het scholingsinstituut en ondersteuning die de deelnemers eerder kregen;
- de verwachtingen die deelnemers en ouders van deelname aan het traject hebben;
- de sterke punten van de ondersteuning door het scholingsinstituut en eventuele verbeterpunten.

In totaal is met veertien deelnemers gesproken. Met twaalf deelnemers spraken we in duo's op locatie, de andere twee in een digitaal gesprek. De gesprekken met de acht ouders zijn gevoerd via de telefoon. Van elk van de vier instellingen spraken we met twee ouders en enkele deelnemers. Het doel van deze gesprekken was niet om een 'representatief' beeld te schetsen, maar om grip te krijgen op wat het voor deelnemers en ouders betekent om gebruik te kunnen maken van de ESB-regeling en wat hun ervaringen daarbij zijn.

Analyse van data over de deelnemers

Hierbij is gebruikgemaakt van drie bronnen:

- data over de uitvoering van de regeling waarover UWV beschikt (cohorten 2015, 2016, 2017 en 2018);
- data van scholingsinstellingen over de deelnemers van de cohorten 2017, 2018, 2019, 2020 en 2021;
- data over deelnemers van de cohorten 2015, 2016, 2017 en 2018 die is aangeleverd door de scholingsinstellingen en vervolgens gekoppeld is aan CBS-microdata.

UWV heeft ons gegevens geleverd over het aantal aanvragen, het aantal toekenningen en de resultaten die de scholingsinstellingen hebben geboekt met de cohorten 2015, 2016, 2017 en 2018.

Van de scholingsinstellingen ontvingen we geanonimiseerde bestanden met de deelnemers van de cohorten 2017, 2018, 2019, 2020 en 2021. De analyse van de bestanden geven inzicht in de samenstelling van de deelnemerspopulatie in deze periode. Het gaat bijvoorbeeld om geslacht, leeftijd, woonplaats, beperking, voorgeschiedenis en verwijzer.

De scholingsinstellingen hebben daarnaast bestanden met deelnemers van de cohorten 2015, 2016, 2017 en 2018 opgeladen in een CBS-omgeving. Deze gegevens zijn gekoppeld aan CBS-bestanden (polis-administratie, bestanden met SRG-gegevens). De analyse op deze gegevens gaven antwoord op vragen over de uitstroom (aard en duurzaamheid van plaatsing van de ESB-deelnemers) en over sociale voorzieningen, waarvan de voormalige ESB-deelnemers gebruikmaken (of hebben gemaakt).

Interviews samenwerkingspartners ESB-scholingsinstellingen

Om het perspectief van samenwerkingspartners van de scholingsinstellingen in kaart te brengen, hebben we gesproken met een aantal van deze partners. In totaal spraken we zestien partners, telkens vier per scholingsinstelling. Het gaat om gemeenten (afdelingen Werk en Inkomen, RMC-coördinatoren), scholen (mbo en vso), werkgevers en UWV. Met hen spraken we over het doel en verloop van de samenwerking, over wat volgens hen de meerwaarde is van de ESB-regeling ten opzichte van de andere ondersteuning in de regio en of zij eventueel scenario's zien voor de huidige ESB-regeling.

Opstellen beoordelingskader en scenario's

Voor de beantwoording van de tweede hoofdvraag schetsen we scenario's voor de toekomstige vormgeving van de ondersteuning aan jongeren met ernstige scholingsbelemmeringen. Dit toetsen we aan de hand van het onderstaande beoordelingskader, waarin we een onderscheid maken tussen criteria die betrekking hebben op wenselijkheid en haalbaarheid. Het inhoudelijk uitgangspunt bij Wenselijkheid is wat de ESB-regeling in haar huidige vorm te bieden heeft aan de doelgroep: een maatwerktraject waarin opleiding en arbeidstoeleiding worden gecombineerd en waarover ook resultaatafspraken zijn gemaakt. De toevoeging over landelijk dekking komt voort uit de vaststelling tijdens eerdere evaluaties dat daarvan geen sprake is. Idealiter vindt de ESB-doelgroep de benodigde ondersteuning, onafhankelijk van waar zij woont. Bij Haalbaarheid gaat het om aspecten van uitvoerbaarheid. Bij het kostenniveau gaan we ervan uit dat het eventuele alternatief budgetneutraal is. Het is vervolgens aan SZW om te bepalen in hoeverre ze zich hieraan gehouden voelt.

Tabel 1.1 Criteria beoordelingskader

Wenselijkheid	Haalbaarheid
- Ondersteuning is passend voor de doelgroep jongeren met ESB: ✓ voldoende ruimte voor maatwerk; ✓ integrale begeleiding; ✓ doorlopende lijn: jongeren vallen niet tussen wal en schip. - Ondersteuning leidt tot succesvolle kwalificatie/opleiding. - Ondersteuning leidt tot succesvolle toeleiding naar werk. - Ondersteuning is landelijk dekkend en overal van vergelijkbare kwaliteit.	- Het kostenniveau is vergelijkbaar met de huidige situatie. - Er kan worden voldaan aan noodzakelijke randvoorwaarden, zoals: ✓ draagvlak onder beoogde uitvoerders; ✓ goede samenwerking; ✓ voldoende capaciteit/expertise.

Met dit beoordelingskader toetsen we mogelijke scenario's voor de toekomst van de ESB-regeling.

Groepsinterviews met uitvoerders in regio's met weinig instroom

Naast de individuele interviews met samenwerkingspartners (zie hierboven) zijn de mogelijke scenario's besproken in groeps gesprekken met professionals in regio's met een beperkte instroom in de ESB-regeling. In overleg met de opdrachtgever is gekozen voor de regio's Haaglanden (Den Haag en omstreken), Rijnmond (Rotterdam en omstreken) en West-Brabant (onder meer Breda). Met de professionals uit twee van deze regio's (Haaglanden en Rijnmond) hebben we gesproken in digitale groeps gesprekken. In de derde regio (West-Brabant) hebben we de professionals individueel geïnterviewd. Onder de in totaal twaalf gesprekspartners waren vertegenwoordigers van gemeenten (RMC, Jongerenloket) en onderwijs (mbo, vso, samenwerkingsverband). In de gesprekken is nagegaan hoe jongeren met ernstige scholingsbelemmeringen in de regio worden opgevangen en wat eventueel nodig is om deze ondersteuning te verbeteren om een alternatief voor de ESB-doelgroep te kunnen zijn.

Expertinterviews

Bij het bepalen van mogelijke scenario's waren er met name vragen over de mate waarin het mbo alternatieven kan bieden voor de ESB-doelgroep. Gedurende het traject is daarom al gesproken met vertegenwoordigers van OCW, de MBO Raad, de sectorraad GO en Ingrado. Hierin ging het onder meer om de vraag of passend onderwijs voldoende te bieden heeft voor de ESB-doelgroep.

Beoordeling van de scenario's

De conceptrapportage is besproken in de bijeenkomsten met de begeleidingscommissie en met de Werkgroep ESB. Tijdens deze bijeenkomsten zijn, onder meer, suggesties gedaan voor de beschrijving van de mogelijke scenario's voor de ESB-regeling.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 bespreken we de positionering van de regeling. Daarna gaan we in hoofdstuk 3 in op de uitvoering van de regeling. Vervolgens beschrijven we in hoofdstuk 4 de resultaten en het bereik van de ESB-regeling. In hoofdstuk 5 beschrijven we de aandachtsgebieden bij de ondersteuningsvraag van de ESB-doelgroep. In hoofdstuk 6 presenteren we onze conclusies. We sluiten de rapportage af met mogelijke scenario's (hoofdstuk 7).

De positionering van de ESB-rege- ling

2

2 De positionering van de ESB-regeling

2.1 De ESB-regeling in het kort

Met de ESB-regeling kunnen jongeren met ernstige scholingsbelemmeringen een scholings- en arbeidstoeleidingstraject volgen. De regeling is bedoeld voor *“personen die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte of gebrek, ook met toepassing van voorzieningen (...) ernstige belemmeringen ondervinden bij het deelnemen aan dergelijke scholing of opleiding.”* Na afronding van het maatwerktraject moet de deelnemer in staat zijn om algemeen geaccepteerde arbeid te verrichten.

De formele afspraken over de uitvoering van de ESB-regeling zijn vastgelegd in de Subsidieregeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstige scholingsbelemmeringen.¹ De uitvoering van de regeling ligt in handen van UWV. De scholings- en arbeidstoeleidingstrajecten worden verzorgd door een aantal scholingsinstellingen: Bartiméus (Ermelo, Utrecht en Apeldoorn), Heliomare (Heerhugowaard, Haarlem en Leiden), Pluryn (met locaties in Arnhem, Nijmegen, Eindhoven, Heerlen, Groningen en Leeuwarden) en EEGA Plus (Deventer, met trajectlocaties in Zwolle, Hengelo en Velp). Pluryn, Heliomare en Bartiméus werken samen in REA College Nederland. In vergelijking met de vorige evaluatie (Mallee, Van der Wel, Bleeker en Van Lierop, 2016) zijn er enkele nieuwe locaties bijgekomen, waarmee de scholingsinstellingen het bereik van de ESB-regeling proberen te vergroten.

De vier genoemde scholingsinstellingen² zijn allemaal vanaf het eerste begin in 2006 bij de regeling betrokken. Sinds 2011 kunnen zij eens per drie jaar³ subsidieaanvragen indienen voor drie jaarcohorten. In dit aanbestedingstraject wordt vastgesteld hoeveel deelnemers de scholingsinstellingen in de drie daaropvolgende jaren jaarlijks mogen begeleiden en welk bedrag ze daarvoor ontvangen. In tabel 2.1 presenteren we het aantal deelnemers dat in 2018 per scholingsinstelling is toegewezen. In totaal gaat het jaarlijks om 241 deelnemers die aan de regeling kunnen meedoen. Het aantal ESB-deelnemers dat jaarlijks kan worden begeleid door scholingsinstellingen is toegenomen ten opzichte van de vorige evaluatie (van bijna 220 naar ruim 240).

Tabel 2.1 Aantal ESB-deelnemers dat de scholingsinstellingen jaarlijks mogen begeleiden

	Aantal deelnemers per jaar
Bartiméus	27
EEGA plus	59
Heliomare	35
Pluryn	120
Totaal	241

Bron: UWV, mei 2022

Bij de subsidieaanvraag zijn met de scholingsinstellingen afspraken vastgelegd over de doelstellingen die de scholingsinstellingen moeten realiseren. Kort samengevat komt het erop neer dat negentig procent van de ESB-deelnemers een kwalificatie⁴ moet behalen en zestig procent van deze deelnemers vervolgens moet zijn geplaatst in arbeid. Het gerealiseerde subsidiebedrag wordt bepaald op basis van de realisatie van deze doelstellingen. Als de gerealiseerde subsidie voor een cohort lager is dan het toegekende budget dan betekent dit dat de doelstellingen niet volledig zijn gerealiseerd door (een of meer) scholingsinstellingen. Dit geldt bijvoorbeeld voor het cohort 2015 (tabel 2.2). Het toegekende budget is over de jaren gezien gelijk gebleven.

¹ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0018795/2022-03-08>

² Werkenrode en RCA Hoensbroek zijn opgegaan in Pluryn.

³ Voorheen dienden zij dat jaarlijks te doen.

⁴ In de praktijk gaat het doorgaans om deelcertificaten en branchegerichte certificaten.

Tabel 2.2 Toegekende subsidies (cohort 2015-2018)

	2018 (cohort 2015)	2019 (cohort 2016)	2020 (cohort 2017)	2021 (cohort 2018)
Toegekend budget	€ 13.283.175	€ 13.283.175	€ 13.294.776	€ 13.277.493
Gerealiseerde subsidie	€ 12.621.013	€ 13.283.175	€ 13.294.776	€ 13.277.493
Percentage gerealiseerd	95%	100%	100%	100%

Bron: UWV, mei 2022

In mei 2020⁵ is de subsidieregeling verlengd voor de duur van drie jaar. In principe kunnen in 2021, 2022 en 2023 dus nog nieuwe deelnemers starten aan een ESB-traject. De subsidievoorwaarden bleven ongewijzigd, evenals het subsidieplafond van € 13,3 miljoen per cohort.

De subsidieregeling is maar één van de maatregelen die zich richten op de ondersteuning van jongeren met een kwetsbare positie op de arbeidsmarkt. In het vervolg van dit hoofdstuk bespreken we een aantal relevante ontwikkelingen binnen het sociaal domein die zich de afgelopen jaren hebben voorgedaan.

2.2 Ondersteuning van jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt

Sinds de invoering van de ESB-regeling in 2006 heeft het sociaal domein niet stilgestaan. Zo zijn in 2015 de drie decentralisaties (Jeugdwet, Participatiewet en Wmo) ingevoerd evenals de Wet passend onderwijs in 2014. In deze beleidswijzigingen komen twee overkoepelende beleidsvisies naar voren die voor de toekomst van de ESB-regeling relevant zijn:

- Mensen met een beperking of belemmering worden zo veel mogelijk ondersteund om te participeren in reguliere structuren, in plaats van in losse regelingen of voorzieningen. Zo is de gedachte vanuit de Participatiewet dat mensen met een beperking zo veel mogelijk aan het werk gaan bij reguliere werkgevers, in plaats van in de sociale werkvoorziening. Passend onderwijs beoogt dat scholen extra hulp bieden aan leerlingen die dat nodig hebben, zodat zij niet doorverwezen hoeven te worden naar speciaal onderwijs.
- Ondersteuning wordt decentraal georganiseerd en lokaal aangeboden, veelal op gemeenteniveau. Zo kan ondersteuning dicht bij de burger en in onderlinge samenhang geboden worden en kan maatwerk geleverd worden waar nodig.

Deze beleidsontwikkelingen geven aanleiding voor een heroverweging over de rol en de inbedding van de ESB-regeling in de toekomst. Is er voor de ESB-doelgroep nog een afzonderlijke subsidieregeling nodig? Of kunnen zij ook middels de reguliere ondersteuningsstructuur in de arbeidsmarktregio's op het gebied van arbeid, zorg en onderwijs hun weg naar een kwalificatie en werk vinden? Uit onze eerdere evaluaties van de ESB-regeling en ander onderzoek weten we dat genoemde ontwikkelingen inderdaad perspectief bieden voor de doelgroep van de subsidieregeling, maar dat er in de reguliere ondersteuningsstructuur kwetsbaarheden en hiaten bestaan.

Knelpunten in het reguliere ondersteuningsaanbod

In het interdepartementaal beleidsonderzoek naar jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt uit 2019 (hierna: IBO)⁶ wordt verkend hoe het rijksbeleid gericht op jongeren met een (risico op) afstand tot de arbeidsmarkt functioneert en waar het mogelijk verbeterd kan worden. Het onderzoek biedt onder meer inzichten in de mate waarin de reguliere ondersteuningsstructuren al dan niet adequaat zijn om doelgroepen als de ESB-doelgroep de ondersteuning te bieden die zij nodig hebben. Het onderzoek stelt dat Nederland het in internationaal verband goed doet, maar wijst tegelijkertijd op vier knelpunten, waarvoor het verschillende oplossingen aanreikt (zie tabel 2.3).

⁵ Zie Concept wijziging Subsidieregeling ernstige scholingsbelemmeringen (ESB-regeling), <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/regelingen/2020/05/28/bijlage-concept-wijziging-subsidieregeling-ernstige-scholingsbelemmeringen-esb-regeling>.

⁶ Ministerie van Financiën (2019) *Interdepartementaal Beleidsonderzoek. Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt. Zichtbaar en zelfstandig maken*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Tabel 2.3 Beleidsuitdagingen en oplossingsrichtingen geïdentificeerd*

Knelpunten	Oplossing
1. Gebrek aan ketenaanpak . Hierdoor komen investeringen in vroege interventies onvoldoende tot stand. Ook bestaan er gaten in de verantwoordelijkheidsketen voor de transitie van school naar werk (RMC tot 23 jaar, geen nazorgplicht voor het mbo).	De integrale wettelijke verantwoordelijkheid voor 16-27-jarigen wordt bij gemeenten belegd. De afdeling Werk en Inkomen werkt nauwer samen met het RMC en de (voormalige) school.
2. Jongeren raken soms uit beeld wanneer zij uitvallen uit onderwijs of werk, of geen recht hebben op een uitkering.	De RMC's krijgen een breder monitoring- en makelaarsrol voor alle jongeren tussen de 16 en 27 jaar. Zij signaleren o.b.v. data-analyse, leggen verbinding met aanpalende domeinen (onderwijs, zorg, veiligheid) en geven advies aan gemeente.
3. Gebrek aan integrale begeleiding maakt dat problemen niet in samenhang worden opgepakt.	Mbo's krijgen een nazorgplicht voor Entree en mbo-2 van 1 tot 2 jaar. Gemeenten bieden de doelgroep een lifecoach (licht of intensief), die hen breed begeleidt en maatwerk biedt.
4. Zelfredzaamheid van sommige jongeren wordt regelmatig overschat . Het beleid gaat uit van 'gemiddelde jongere' en biedt te weinig ruimte voor maatwerk.	Onderzocht wordt in hoeverre wet- en regelgeving voldoende ruimte biedt voor maatwerk en in hoeverre de bestaande ruimte voor maatwerk wordt benut. Eventuele belemmeringen worden weggenomen.

Bron: IBO (Ministerie van Financiën, 2019)

De vier genoemde knelpunten zijn ook voor de ESB-doelgroep relevant. De ondersteuning van deze doelgroep vraagt een hoge mate van integraliteit, zodat hun problemen op verschillende leefgebieden in samenhang worden aangepakt. Ook is het van belang dat maatwerk geboden kan worden in de ondersteuning, omdat de ESB-doelgroep zeer diverse problematieken kent en vaak niet goed gedijt in de 'reguliere' omgeving. Het eerste knelpunt is relevant omdat de jongeren in de reguliere ondersteuningsstructuur een transitie moeten maken van onderwijs naar werk, waarbij het risico bestaat dat ze uit beeld verdwijnen, maar ook dat ze tussen wal en schip raken doordat er onvoldoende afstemming is tussen de verschillende gemeentelijke afdelingen. Binnen ESB-trajecten vloeien de begeleiding naar werk en een kwalificatie in elkaar over.

Ontwikkelingen op de arbeidsmarkt

De banenafpraak is een afspraak tussen het kabinet en werkgevers om te zorgen voor extra banen voor mensen met een arbeidsbeperking. Dit zijn mensen die moeilijk werk vinden of behouden door bijvoorbeeld een ziekte of handicap. Het streven is dat er begin 2026 in totaal 125.000 banen zijn bijgekomen voor mensen met een arbeidsbeperking. De doelgroep van de banenafpraak wordt geregistreerd in het doelgroepregister dat door UWV wordt beheerd. Analyses van UWV laten zien dat:

"Het aantal werkenden onder de banenafpraak nam in de eerste helft van 2020 af als gevolg van de coronacrisis, maar herstelde in de tweede helft van het jaar. De cijfers over de eerste helft van 2021 laten zien dat de groei doorzet: ruim 122 duizend mensen werkten eind juni 2021 onder de banenafpraak." (Factsheet Participatiewet. November 2021)

De ESB-doelgroep valt deels onder de doelgroep van de banenafpraak. We weten echter niet in welke mate de ESB-doelgroep ook profiteert van de banenafpraak.

Ontwikkelingen aansluiting vso- en praktijkonderwijs op gemeentelijke begeleiding

Sinds de invoering van de Participatiewet werken vso- en pro-scholen en gemeenten (afdeling W&I) onderling steeds meer samen. In het laatste schooljaar wordt in uitstroomgesprekken de situatie en het toekomstperspectief van de jongeren besproken en wordt een inschatting gemaakt van welke hulp de jongere vanuit de gemeente nodig heeft om succesvol de overstap naar werk te kunnen maken. Gemeenten kunnen daarbij instrumenten inzetten als bijvoorbeeld de opname in het doelgroepregister, loonkostensubsidie en jobcoaching. Dit alles verkleint de kans dat de jongeren na hun opleiding thuis

komen te zitten.⁷ Een van de instroomcriteria van de ESB-regeling is dat de jongere een opleiding op minimaal mbo2-niveau aan moet kunnen. Dat lijkt voor een behoorlijk deel van de vso- en pro-jongeren niet weggelegd. Het is de vraag in hoeverre zij behoren tot de doelgroep van de ESB-regeling.

Ontwikkelingen passend onderwijs en nazorg in het mbo

Binnen het mbo wordt geen speciaal beroepsonderwijs aangeboden. Alternatieven voor het ondersteuningsaanbod van de scholingsinstituten moeten dus gevonden worden in de reguliere mbo-opleidingen. De vraag is hoe het aanbod in het mbo zich ontwikkelt. In de laatste meting van de monitor passend onderwijs in het mbo (die plaatsvond in 2018)⁸ wordt gesteld dat de uitvoering van passend onderwijs in het mbo steeds meer op het niveau van de opleidingsteams is beland en dat passend onderwijs zich niet beperkt tot de extra ondersteuning voor een beperkte groep studenten. Niet geheel duidelijk is wat dit betekent voor de ESB-doelgroep, die voornamelijk bestaat uit jongeren die een maatwerkgerichte aanpak nodig hebben. Verder signaleren de onderzoekers knelpunten bij de ondersteuning van studenten in de beroepspraktijkvorming (BPV). Ze merken op dat de samenwerking rondom passend onderwijs, stage en (de overgang naar) werk bij veel opleidingen nog pril is. Het aanbod binnen het mbo en wat de scholingsinstellingen te bieden hebben kan overigens niet zonder meer met elkaar vergeleken worden. In de ESB-trajecten worden beroepsopleiding en arbeidstoeleiding gecombineerd. Deze combinatie vinden we niet in het mbo.

Mbo-instellingen hebben, anders dan vso- en pro-scholen, (nog) geen wettelijke nazorgplicht voor hun leerlingen, en bespreken niet alle uitstromende leerlingen met de gemeentelijke afdelingen W&I. Het IBO noemt hiervoor concrete voorstellen die echter nog geen realiteit zijn. Wel biedt de subsidieregeling Extra begeleiding en nazorg mbo in 2021 en 2022 (tijdelijk) een juridische basis en financiële middelen waarmee mbo-instellingen nazorg kunnen bieden. Daarnaast zijn er experimenten uitgevoerd voor intensievere samenwerking tussen mbo-instellingen en gemeenten.⁹

Ondersteuning voor jongeren die in het reguliere systeem vastlopen

Vanuit het sociaal pakket zijn extra middelen beschikbaar gesteld om samenwerking tussen mbo-instellingen, gemeenten, vso-/pro-scholen en RMC's voor kwetsbare schoolverlaters te bevorderen. Sinds 2019 zien we in de VSV-aanpak meer aandacht voor jongeren in een kwetsbare positie.¹⁰ Tegelijkertijd laat het IBO zien dat het VSV-beleid van RMC's (nog) voornamelijk gericht is op toeleiding naar school en minder op werk.¹¹ Een positieve ontwikkeling in dit verband is de mbo-verklaring voor studenten die de entree- of mbo 2-opleiding zonder diploma verlaten. Hiermee kunnen zij aan werkgevers laten zien dat zij toch voor een deel van een beroepsopleiding resultaten hebben behaald. Een mogelijk interessante ontwikkeling is de opkomst van praktijkleren, waarbij de deelnemer van tevoren afgesproken werkprocessen uit een mbo-opleiding leert. Er is echter nog weinig zicht op de waarde van het praktijkleren met praktijkverklaring op de verdere loopbaan van de deelnemers.¹²

Mogelijkheden voor maatwerk?

In reactie op het Interdepartementaal beleidsonderzoek Jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt aan de Tweede kamer wijzen de toenmalige ministers Van Engelshoven (OCW) en Van Ark (SZW) er in hun brief aan de Tweede Kamer (d.d. 4 oktober 2019) op dat sommige jongeren baat hebben bij een maatwerkoplossing:

Toepassen van een regeling op de manier die voor de meesten werkt, kan voor hen niet behulpzaam zijn of zelfs averechts werken. Doordat het voor de meeste jongeren wel goed loopt, raadt het IBO geen algehele stelselwijziging aan, maar roept wel terecht op om uitzonderingen op de bestaande werkwijzen mogelijk te maken in bepaalde gevallen. Ook de samenwerkende Rijksinspecties en de

⁷ SEO, VU & Panteia (2018/2019). *Jonggehandicapten onder de Participatiewet*.

⁸ Eimers en Kennis (2019) *Passend onderwijs in het mbo: derde meting monitor*. Nijmegen: KBA.

⁹ Raaijman, Smeets & Eimers (2021). *Aan de slag met nazorg. Evaluatie pilots soepelere overgang naar werk*. Nijmegen: KBA.

¹⁰ Dit is sinds 1 januari 2019 vastgelegd middels een wijziging van (onder meer) de 'Wet educatie en beroepsonderwijs inzake regionale samenwerking voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie'.

¹¹ Gaag et al. (2018). *Voortgangsonderzoek: aanpak van voortijdig schoolverlaten en jongeren in een kwetsbare positie (eindrapport)*. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.

¹² Eimers, Jager, Raaijman (2021). *Praktijkleren met een praktijkverklaring. Evaluatie van de pilots*. Nijmegen: KBA.

Onderwijsinspectie wijzen erop dat in de verschillende aanpakken de behoefte van jongeren met afstand tot de arbeidsmarkt nog te weinig centraal staat.

Participatiewet in balans?

Naar aanleiding van signalen over knelpunten in de uitvoering van de Participatiewet is het vorige kabinet gestart met een traject om de Participatiewet te verbeteren. Hiervoor is de Participatiewet 'gewogen' op eenvoud, menselijke maat en uitvoering. In haar reactie op de beleidsanalyse Participatiewet in balans¹³ (d.d. 21 juni 2022) stelt minister Schouten (SZW) dat ze wil toewerken naar een Participatiewet:

1. die eenvoudiger is en een toereikend bestaansminimum biedt;
2. die mensen passende ondersteuning biedt om mee te doen in de samenleving (werk of – wanneer en zolang arbeidsinschakeling (nog) niet haalbaar is – een andere vorm van participatie);
3. met rechten en verplichtingen die zinvol en begrijpelijk zijn en nageleefd kunnen worden door iedere uitkeringsgerechtigde waarbij wanneer de situatie daar om vraagt proportioneel gesanctioneerd kan worden.

Een alternatief voor de ESB-doelgroep?

De ESB-regeling wordt benut door een relatief kleine groep deelnemers die zich kenmerkt door een stapeling van problemen (zie paragraaf 3.3 voor een beschrijving van de ESB-doelgroep). In het reguliere aanbod komt deze doelgroep onvoldoende tot haar recht, ze hebben maatwerkondersteuning nodig bij het volgen van een opleiding en het zoeken van een baan. Ontwikkelingen in het sociaal domein kunnen positief uitpakken voor de ESB-doelgroep. Met name de instrumenten uit de Participatiewet lijken mogelijkheden te bieden. We hebben echter geen zicht op wat er gebeurt met jongeren uit deze doelgroep die *niet* in de regeling terechtkomen. Ontvangen ze onderwijs? Ontvangen ze ondersteuning bij het zoeken en behouden van een baan? Welke instrumenten worden daarbij ingezet? En wat zijn de resultaten die daarbij worden geboekt? Evaluaties van de verschillende regelingen (bijvoorbeeld passend onderwijs, Participatiewet) laten bovendien zien dat er in de praktijk nogal wat onvolkomenheden zijn. Vooralsnog lijken de ontwikkelingen daarom onvoldoende perspectief te bieden voor de ESB-doelgroep.

¹³ Ministerie van SZW (2022) *Participatiewet in balans. Uitkomsten beleidsanalyse*. Den Haag: Ministerie van SZW.

De uitvoering van de ESB-regeling

Hoe werkt de regeling in de
praktijk?

3

3 De uitvoering van de ESB-regeling

3.1 Instroom in de ESB-regeling

Formeel fungeert de gemeente als opdrachtgever bij de instroom van een deelnemer in de ESB-regeling (VNG (2021) *Handreiking voor gemeenten. Participatiewet en REA College/Eega Plus. Subsidieregeling Ernstige Scholingsbelemmeringen (ESB)*. Den Haag: VNG).¹⁴ De gemeente moet toestemming geven voor de intake, het advies van de scholingsinstelling, de inzet van de Talentenexpeditie en de aanvraag van de indicatie bij UWV. In haar handreiking hanteert VNG vier fasen in het aanvraag- en indicatieproces van de ESB-regeling:

1. een oriëntatiefase;
2. een pre-toets door de scholingsinstelling, eventueel gevolgd door een assessment (bijvoorbeeld de Talentenexpeditie). Op verzoek van de gemeente beoordeelt het REA College/EEGA Plus of de gewenste opleiding haalbaar is voor de kandidaat-deelnemer;
3. de indicatiestelling, na toestemming van de gemeente vraagt de kandidaat-deelnemer een indicatie ernstige scholingsbelemmeringen aan bij UWV (zie paragraaf 3.2);
4. de start van het ESB-traject (na een positieve indicatiestelling).

De subsidieregeling hanteert een aantal basiscriteria waaraan de kandidaat-deelnemer moet voldoen. De kandidaat-deelnemer:

1. is 18 jaar of ouder;
2. heeft geen diploma op mbo-2-niveau of hoger¹⁵;
3. heeft geen WIA- of WAO-uitkering;
4. 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 (...);
5. is na opleiding in staat tot het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid.

Om te worden toegelaten tot de subsidieregeling moet de kandidaat-deelnemer voldoen aan ten minste één van de drie sociaal-medische criteria uit de bijlage bij de ESB-regeling (toegelicht in de notitie *Subsidieregeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstige scholingsbelemmeringen*, mei 2015). In hoofdlijnen wordt er door UWV bij de beoordeling gekeken naar:

1. meervoudige problematiek waarvan gedragsproblemen een onderdeel zijn;
2. belastbaarheid is beperkt en onvoorspelbaar en discontinu; en/of
3. persoonsgerichte zorg en begeleiding zwaar: er is bijvoorbeeld sprake van zorgindicatie, therapie, bijzondere aandacht voor de handicap (handicapmanagement).

In de praktijk voldoen de deelnemers vrijwel allemaal al aan het eerste criterium (meervoudige problematiek), deels in combinatie met (een van) beide andere criteria.

3.2 De procedures rondom indicatiestelling

Indicatiestelling ESB door UWV

Om voor een indicatie ernstige scholingsbelemmeringen in aanmerking te komen, gelden verschillende criteria die vermeld staan in de genoemde subsidieregeling. De andere criteria worden door de gemeente beoordeeld vanuit hun re-integratieverantwoordelijkheid of zijn al getoetst bij de subsidietoekenning aan de betreffende scholingsinstellingen. Alvorens de klant een aanvraag voor indicatiestelling bij UWV indient, dient diegene schriftelijke toestemming van de gemeente te krijgen om een subsidie-traject te mogen volgen.

De klant zelf vraagt de beoordeling op ernstige scholingsbelemmeringen aan en is verantwoordelijk voor aanlevering aan UWV van alle voor de beoordeling benodigde gegevens. In de praktijk lopen de aanvra-

¹⁴ <https://vng.nl/sites/default/files/2021-01/20150706-subsidie-scholingsbelemmeringen.pdf>

¹⁵ In de regeling geformuleerd als persoon "die nog geen diploma van een opleiding als bedoeld in artikel 7.2.2, eerste lid, onderdelen b tot en met e, van de Wet educatie en beroepsonderwijs heeft verworven".

gen voor een beoordeling echter niet direct vanuit jongeren, maar via de scholingsinstellingen. Voorafgaand aan de aanvraag maken de scholingsinstellingen een inschatting of de jongere voldoet aan de criteria die gelden voor de toekenning van de indicatie (zie paragraaf 3.1).

Tot aan 2015 bestond de doelgroep ESB alleen uit Wajongers. Door de komst van de Participatiewet is dit verschoven naar personen die horen tot de doelgroep waarvoor gemeenten de re-integratieverantwoordelijkheid hebben. Een klein deel stroomt nog in vanuit UWV (Wajong 2010). Waar bijvoorbeeld dit aandeel in 2016 nog op 25 procent lag, is in 2017 nog maar vier procent van de totale instroom afkomstig vanuit UWV. De scholingsinstellingen onderschrijven deze ontwikkeling al komen de cijfers uit onze analyse op hun bestanden niet helemaal overeen met deze schatting door UWV (zie tabel 3.10).

Beoordeling van de aanvragen

De aanvragen komen bij het regiokantoor van UWV in Breda binnen. Bij de uitvoering zijn de procesbegeleider Sociaal medische zaken en de verzekeringsarts bij UWV betrokken. De procesbegeleider stuurt de aanvraag en eventueel extra aanwezige (medische) documentatie (bijvoorbeeld gevolgd vso-onderwijs of aanvraag doelgroepenregister/Wajong) op naar in de betreffende regio aangewezen verzekeringsarts die ESB in de portefeuille heeft. De verzekeringsarts maakt bij zijn onderzoek gebruik van:

- gegevens vanuit eerdere beoordelingen;
- meegeleverde informatie vanuit scholingsinstituut, behandelaars, begeleiders et cetera;
- door de verzekeringsarts zelf op te vragen informatie;
- spreekuurcontact (telefonisch of fysiek, indien noodzakelijk).

De procesbegeleider van UWV stuurt de aanvraag en eventueel extra aanwezige (medische) documentatie (bijvoorbeeld het gevolgde vso-onderwijs of de aanvraag voor het doelgroepenregister/Wajong) op naar in de betreffende regio aangewezen verzekeringsarts die ESB in de portefeuille heeft. Omdat er vaak al veel documentatie over de kandidaat-deelnemer beschikbaar is, is het oproepen van een kandidaat niet altijd nodig, zo blijkt uit gesprek met de betrokken procesbegeleider.

Aantal toekenningen per jaar

Uit cijfers van UWV (zie tabel 3.1) blijkt dat bijna alle aanvragen indicatie ernstige scholingsbelemmeringen die de afgelopen jaren werden gedaan, werden toegekend. Volgens UWV is de reden hiervan dat de scholingsinstellingen actief betrokken zijn bij de aanvraag van de jongeren en dat de scholingsinstellingen goed kunnen inschatten wie er binnen de doelgroep valt en wie niet. De afgewezen aanvragen zijn overigens zonder uitzondering afkomstig van één scholingsinstelling. Uit een toelichting door dit scholingsinstituut blijkt dat het gaat om aanvragen van visueel beperkten met psychische problemen. De scholingsinstelling heeft de indruk dat de problematiek bij deze groep kandidaten niet altijd goed wordt ingeschat door de verzekeringsarts.

Tabel 3.1 Aanvragen en toekenningen (cohort 2015-2018)

	2018 (cohort 2015)	2019 (cohort 2016)	2020 (cohort 2017)	2021 (cohort 2018)
Aantal aangevraagd	226	226	245	250
Aantallen toegekend	218	218	237	241
Percentage toegekend	96%	96%	97%	96%

Bron: UWV, mei 2022

Het aantal toekenningen in de nog lopende cohorten is 241 (cohort 2019 en 2020) en 224 (cohort 2021). Voor deze cohorten zijn 250 aanvragen ingediend. Het aantal toegekende aanvragen voor het cohort 2021 ligt met 90 procent dus wat lager dan in de voorliggende jaren.¹⁶ Verder is de procedure rond de indicatiestelling niet gewijzigd.

¹⁶ Deze scholingsinstelling, Bartiméus, merkt daarover op dat deelnemers met een combinatie van visuele en psychische problematiek de afgelopen jaren niet altijd door de indicatiestelling komen.

3.3 De deelnemers aan de ESB-regeling

Per jaar stromen ongeveer 240 jongeren in een ESB-traject. Deze jongeren delen (een combinatie van) de volgende kenmerken, die deels samenhangen met de criteria voor instroom in de regeling:¹⁷

- De jongere ondervindt ernstige belemmeringen bij het deelnemen aan scholing of opleiding als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte of gebrek, zelfs als er door de onderwijsinstelling extra voorzieningen worden ingezet.¹⁸
- Het gedrag en de belastbaarheid van de jongere zijn niet voorspelbaar en staan een succesvolle schoolloopbaan in de weg. De jongeren blijven weg zonder zich af te melden, komen afspraken niet na, kunnen heftig reageren, hebben geen energie, kruipen in hun schulp en/of zijn bang.
- Vrijwel altijd is er sprake van meervoudige problematiek.
- De jongere kan minimaal mbo 2-niveau aan, heeft soms al onderwijs gehad op een hoger niveau, maar heeft nog geen mbo 2-diploma.
- De jongere is in staat tot het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid.¹⁹
- De jongeren in de doelgroep zijn ouder dan 18 jaar (minimum instroomleeftijd), maar vaak niet ouder dan 25 jaar. De gemiddelde leeftijd lag tijdens de vorige evaluaties rond 21 jaar.
- Ongeveer driekwart van de ESB-deelnemers is man, een kwart is vrouw.

Tijdens eerdere evaluaties constateerden we dat er behoorlijke verschillen kunnen zijn in de samenstelling van de ESB-populatie tussen de scholingsinstellingen onderling en tussen de cohorten.

In het rapport 'Niet-bereik ESB-regeling' (Dekker, Mallee & Van der Wel, 2018) worden drie profielen onderscheiden die gezamenlijk vrijwel de hele ESB-populatie vormen.²⁰ Samengevat gaat het om:

1. jongeren met een psychische beperking, vaak in combinatie met gedragsproblematiek, die zijn uitgevallen in het regulier onderwijs (mbo of, minder vaak, vo). Zij vormen naar schatting zeventig tot negentig procent van de doelgroep.
2. cognitief wat sterkere voormalige vso-leerlingen met een psychische beperking, vaak in combinatie met gedragsproblematiek, die niet slagen in het vervolgonderwijs (naar schatting 16-25% van de doelgroep).
3. jongeren met een fysieke beperking en onvoorspelbare belastbaarheid (naar schatting 5-10% van de doelgroep).

Een deel van de deelnemers meldt zichzelf bij de scholingsinstellingen. Belangrijke doorverwijzers zijn verder gemeenten, onderwijs, hulpverlening en begeleiding en, in afnemende mate, UWV. Na een voorlichtingsmiddag of een oriënterend gesprek op een scholingsinstituut wordt gekeken of een jongere in aanmerking komt voor een intakegesprek. Een deel valt af omdat ze niet aan de basiscriteria van de regeling voldoen of, naar inschatting van de scholingsinstelling, (nog) niet voldoende toe zijn aan een ESB-traject.

Om een indruk te krijgen van de voorgeschiedenis van deelnemers van de ESB-regeling is een aantal gesprekken gevoerd met deelnemers en ouders. Het merendeel van de deelnemers heeft te maken met meervoudige problematiek. De meeste deelnemers die we spraken zijn gediagnosticeerd met een autismespectrumstoornis (ASS), soms in combinatie met bijvoorbeeld depressies of ADD. Enkele deelnemers kampen ook met fysieke beperkingen.

De meeste deelnemers hebben hun opleiding op het voortgezet (speciaal) onderwijs afgerond en vonden geen vervolgopleiding of zijn uitgevallen in de vervolgopleiding. Ongeveer de helft van de deelnemers waarmee we spraken viel uit in een mbo-opleiding, sommigen zelfs herhaaldelijk. Een enkeling viel al uit in het reguliere voortgezet onderwijs. Zonder uitzondering kenmerkt de schoolloopbaan van de

¹⁷ Dekker, Mallee en Van der Wel (2018). *Niet bereik ESB-regeling*. Amsterdam: Regioplan.

¹⁸ Met andere woorden: ook met aanvullende inspanningen door de school redt de jongere het niet in het reguliere onderwijs.

¹⁹ Het gaat om regulier werk (geen Wsw of beschut werk), al dan niet met voorzieningen als loonkostensubsidie, jobcoach en/of no-riskpolis.

²⁰ De geraadpleegde scholingsinstellingen schatten dat de drie profielen bij elkaar 90 tot 100 procent van de ESB-deelnemers uitmaken.

deelnemers zich door onderbrekingen, uitval en het uitblijven van successen. Hierdoor is hun vertrouwen in het onderwijs beperkt.

Als redenen voor uitval noemen deelnemers de schaal van de school en de drukke schoolomgeving, met te veel prikkels, waarbinnen veel zelfstandigheid van ze werd verwacht. Verschillende deelnemers vielen uit voor of tijdens de stage. Sommige deelnemers zeiden ook een verkeerde studiekeuze te hebben gemaakt. Deelnemers hadden het gevoel dat het regulier onderwijs 'niet goed wist wat ze met hen aan moesten'. Het is geen uitzondering dat deelnemers, voordat zij in het ESB-traject zijn terechtgekomen, een periode hebben thuisgezeten.

De huidige doelgroep van de ESB-trajecten lijkt in grote lijnen op de doelgroep zoals deze is beschreven in het onderzoek naar het niet-bereik van de ESB-regeling (Dekker, Mallee & Van der Wel, 2018).

Enkele cijfers over de deelnemers

Ongeveer driekwart van de ESB-deelnemers is een man (tabel 3.2). Over de vijf cohorten is dit beeld, op kleine schommelingen na, stabiel. Het beeld komt overeen met de bevindingen uit eerdere evaluaties van de ESB-regeling.

Tabel 3.2 Geslacht van de deelnemers (cohort 2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Man	69%	74%	72%	78%	72%
Vrouw	31%	26%	28%	22%	28%
Totaal (n)	236	241	250	256	240

Bron: Bartiméus, EEGA Plus, Heliomare, Pluryn, april 2022

Over de vijf cohorten is de gemiddelde leeftijd van de deelnemers 21 jaar (tabel 3.3). De minimumleeftijd ligt doorgaans op 18 jaar, wat in lijn is met de toelatingseisen van de regeling. Een enkeling is op het moment van de aanvraag nog 17 jaar (hoewel een deelnemer formeel pas kan instromen als hij of zij 18 jaar is). De gemiddelde leeftijd van het cohort 2021 ligt ongeveer een half jaar hoger dan het gemiddelde over de vijf cohorten bij elkaar. Ook in eerdere evaluaties lag de gemiddelde leeftijd van de ESB-deelnemer op 21 jaar.

Tabel 3.3 Gemiddelde leeftijd van de deelnemers (cohort 2017-2021)

	Gemiddeld	Minimum	Maximum	Standaarddeviatie
2017	21,1	17	35	3,327
2018	21,0	18	33	3,041
2019	21,8	18	45	3,924
2020	21,3	18	50	3,694
2021	21,9	18	48	4,276
Totaal	21,4	17	50	3,692

Bron: Bartiméus, EEGA Plus, Heliomare, Pluryn, april 2022

Een grote meerderheid van de deelnemers is niet ouder dan 23 jaar (tabel 3.4). Deze percentages fluctueren per cohort tussen de 75 procent en 80 procent. In cohort 2021 ligt het percentage deelnemers van 28 jaar of ouder op bijna twaalf procent. In de cohorten hiervoor schommelde dit percentage tussen de vier en acht procent.

Tabel 3.4 Verdeling over de leeftijdsgroepen van de deelnemers (cohort 2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Tot en met-23 jaar	80,5%	79,3%	74,7%	82,4%	75,5%
24-27 jaar	14,0%	17,0%	17,3%	12,1%	12,9%
28 jaar of ouder	5,5%	3,7%	8,0%	5,5%	11,6%
Totaal (n)	236	241	249	256	241

Bron: Bartiméus, EEGA Plus, Heliomare, Pluryn, april 2022

Bij veruit de meeste deelnemers is sprake van een psychische beperking (tabel 3.5). Dit beeld is over de vijf cohorten heen stabiel. Een kanttekening hierbij is dat er doorgaans sprake is van meervoudige problematiek. Scholingsinstellingen konden maar voor één optie kiezen en kozen naar eigen zeggen de meest bepalende beperking.

Tabel 3.5 Aard van de (eerste) beperking van de deelnemers (cohort 2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Psychische beperking	88%	88%	88%	90%	90%
Fysieke beperking	7%	7%	9%	8%	6%
Energetische beperking	3%	3%	1%		3%
Visuele beperking	3%	2%	2%	2%	1%
Totaal (n)	232	230	245	253	241

Bron: Bartiméus, EEGA Plus, Heliomare, Pluryn, april 2022

Over de vijf cohorten hebben de meeste deelnemers een voorgeschiedenis in het vo/vso of het mbo (tabel 3.6). Het percentage deelnemers met een voorgeschiedenis in het vo/vso was in cohort 2017 nog het grootst, maar daalde in de cohorten daarna. In cohort 2021 had ongeveer de helft van de deelnemers een voorgeschiedenis in het mbo. We weten niet of dit een eenmalige uitschieter is.

Tabel 3.6 Voorgeschiedenis (laatst bekend) van de deelnemers (cohort 2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Vo/vso	46%	40%	40%	35%	32%
Mbo	39%	41%	40%	42%	51%
Hbo/wo	3%	5%	6%	7%	5%
Anders	4%	7%	9%	13%	10%
Uitval elders	8%	7%	4%	4%	2%
Totaal (n)	236	241	250	255	241

Bron: Bartiméus, EEGA Plus, Heliomare, Pluryn, april 2022

3.4 Het ESB-traject

In de rapportage over de vorige evaluatie (2016) is uitvoerig ingegaan op de verschillende onderdelen van de ESB-trajecten.²¹ In deze paragraaf beperken we ons tot de hoofdlijnen en de ontwikkelingen die sinds de vorige evaluatie hebben plaatsgevonden. Kenmerkend voor de ESB-trajecten is dat hierin opleiding en arbeidstoeleiding worden gecombineerd, waarbij de opleiding in dienst staat van de arbeidstoeleiding. De belastbaarheid van veel van de deelnemers is onvoorspelbaar. De scholingsinstellingen houden hiermee rekening en accepteren het als het een dag niet gaat. In het traject wordt rekening gehouden met de zorgvraag van de deelnemer. Elk traject is maatwerk.

Bepaling van de ondersteuningsvraag

Per deelnemer wordt bepaald wat de ondersteuningsvraag is en hoe de begeleiding zodanig kan worden vormgegeven dat het traject leidt tot een duurzame plaatsing in arbeid. Bij de start van het traject wordt er daarom gekeken waar de talenten van de deelnemer liggen, wat de mogelijkheden (bijvoorbeeld arbeidspotentieel) van de deelnemer zijn, welke werkrichting de deelnemer op zou willen gaan en in hoeverre in die richting ook werkgelegenheid is. Voor een deel van de deelnemers begint dit met de Talentenexpeditie die formeel plaatsvindt voor de start van het ESB-traject en door de scholingsinstellingen ook wel als zelfstandig traject wordt aangeboden.²² Tijdens de Talentenexpeditie wordt, onder meer, worden gekeken of een deelnemer een geschikte kandidaat is voor het ESB-traject. De uitkomst van de Talentenexpeditie kan dus ook zijn dat het ESB-traject (nog) niet passend is voor de kandidaat.

²¹ Mallee, Van der Wel, Bleeker en Van Lierop (2016). *Evaluatie ESB-regeling*. Amsterdam: RegioPlan.

²² Het percentage deelnemers aan de Talentenexpeditie dat doorstroomt naar een ESB-traject verschilt van scholingsinstelling tot scholingsinstelling, waar bij de ene scholingsinstelling minder dan de helft doorstroomt, is dat bij een andere instelling bijna negentig procent.

Een op werk gerichte opleiding

Na de intake, waarbij als een deelnemer daaraan heeft deelgenomen gebruik kan worden gemaakt van de bevindingen tijdens de Talentenexpeditie, wordt een individuele aanpak geformuleerd om de deelnemer naar werk toe te begeleiden. Onderdeel van het ESB-traject is de verwerving van (branche- of deel-) certificaten die relevant zijn voor de branche waarin de deelnemer wil werken. Hoewel de opleiding plaatsvindt op ten minste mbo 2-niveau werken de deelnemers niet toe naar een volledig mbo 2-diploma. Naast de beroepsopleiding wordt in het traject veel werk gemaakt van de verwerving van werknemersvaardigheden en het vergroten van de arbeidsbelastbaarheid. De focus ligt hierbij op wat de deelnemer wél kan. Op die manier wordt aan het vertrouwen van de deelnemer gewerkt, zodat deze leert de regie te nemen over het eigen leven.

De meest gekozen opleidingsrichtingen zijn ICT/informatica, economisch/administratief en techniek/logistiek (tabel 3.7). Dit beeld is over de jaren gezien relatief stabiel.

Tabel 3.7 Gekozen opleidingsrichtingen (cohort 2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
ICT/informatica	28%	28%	26%	25%	26%
Economisch/administratief	28%	24%	29%	23%	21%
Techniek/logistiek	23%	17%	18%	21%	17%
Grafisch	7%	7%	7%	8%	8%
Zorg/welzijn	2%	3%	2%	4%	8%
Anders	12%	20%	17%	20%	20%
Totaal (n)	236	241	250	253	241

Bron: Bartiméus, EEGA Plus, Heliomare, Pluryn, april 2022

Om het bereik van de regeling te vergroten, streven scholingsinstellingen ernaar om de begeleiding wat losser van de locatie te organiseren. Het is (nog) niet duidelijk in hoeverre ze ook daarin slagen.

Plaatsing in stage en (vervolgens) in werk

Bij de plaatsing van de ESB-deelnemers in een baan spelen jobcoaches een belangrijke rol. Zij zoeken, samen met de deelnemer naar een geschikte werkplek waar de deelnemer begint als stagiair. De insteek van de stage hangt af van waar de deelnemer op dat moment staat. Het kan bijvoorbeeld om een oriënterende stage gaan, waarin de deelnemer ervaart hoe het is om te werken in een bedrijf, al dan niet gesimuleerd, maar ook om een stage waarin de deelnemer werkt aan de verwerving van de benodigde kwalificaties. Doorgaans doorlopen deelnemers meerdere stageperiodes. De jobcoach ondersteunt de deelnemer, bijvoorbeeld bij de voorbereiding op sollicitatiegesprekken en bij de eerste stappen op de werkvloer, onderhoudt contact met de werkgever en is beschikbaar om vragen van de werkgevers te beantwoorden.

Ook na afronding van het ESB-traject kunnen deelnemers nog begeleid worden door een jobcoach. Meestal wordt daar aanvullende financiering voor gezocht, bijvoorbeeld (vanuit de Participatiewet) bij de gemeente waarin de deelnemer woont. Voormalige deelnemers worden dan ook niet altijd begeleid door de jobcoaches die ze kennen van de scholingsinstelling. Onze indruk is dat deze nazorg niet op grote schaal plaatsvindt. Volgens de scholingsinstellingen blijft het voor deelnemers mogelijk om na beëindiging van het traject informeel contact op te nemen met een jobcoach.

Afstemming met zorgbehoefte

De ESB-deelnemers kenmerken zich door meervoudige problematiek waaronder gedragsproblemen en een onvoorspelbare belastbaarheid. Ze redden het niet zonder hulp tijdens leren en werken. In ESB-trajecten is veel aandacht voor het leren omgaan met de beperking door de deelnemer. Zoals al opgemerkt houden de scholingsinstellingen rekening met de belastbaarheid van de deelnemers. Mocht het een dag, of desnoods langer niet gaan, dan wordt gekeken hoe daarmee het beste kan worden omgegaan. Verder wordt in het traject rekening gehouden met de zorgvraag van de deelnemer, waar nodig in afstemming met andere zorgverleners die bij de deelnemer betrokken zijn.

Gevolgen van de pandemie voor de trajecten

Scholingsinstellingen stellen dat de trajecten tijdens de pandemie zo veel mogelijk zijn doorgegaan, zo nodig ook fysiek, in kleine groepen. De ervaringen met digitaal onderwijs zijn wisselend en vaak afhankelijk van de mogelijkheden van de individuele deelnemers. Sommige deelnemers hebben dat heel goed opgepakt, anderen hebben er veel meer moeite mee en hadden moeite om bij de les te blijven. Enkele deelnemers hadden, wellicht ook mede door het gebrek aan fysieke contacten, een terugval.

Scholingsinstellingen merken verder op dat het zeker in de eerste periode van de pandemie moeilijker was om deelnemers te plaatsen in stage en werk. Hoewel zij ook tijdens de pandemie de doelstellingen voor het aantal plaatsingen haalden, kostte dat meer moeite dan voor de pandemie. Enkele vertegenwoordigers van scholingsinstellingen wijzen erop dat de toepassingen van digitaal onderwijs ook kansen bieden voor ondersteuning op afstand en daarmee voor het vergroten van het bereik van de ESB-regeling.

De besteding van het ESB-budget

Gemiddeld duurt een ESB-traject iets meer dan drie jaar (tabel 3.8). Tussen de cohorten zien we hierbij nauwelijks verschillen. We beschikken niet over de gegevens over de duur van de trajecten van de cohorten die tijdens de pandemie zijn gestart.

Tabel 3.8 Gemiddelde duur van de trajecten (cohort 2015-2018)

Cohort	Gemiddelde	Standaardafwijking	N per cohort
2015	3,1	102,2	152
2016	3,0	119,3	192
2017	3,1	103,2	183
2018	3,0	102,8	196

Bron: Bartiméus, EEGA Plus, Heliomare, Pluryn, mei 2022

Een ESB-traject is maatwerk, het verschilt per deelnemer hoe het traject wordt ingevuld: het aantal uren dat een scholingsinstelling in het ondersteuningstraject van een deelnemer steekt, de onderdelen waaruit een traject bestaat en wie er bij een traject betrokken zijn verschilt daarom per deelnemer. Scholingsinstellingen houden niet op trajectniveau bij hoe de kosten van de trajecten zijn opgebouwd.

Gemiddeld kosten de trajecten ruim 55.000 euro per deelnemer (tabel 3.9). Omdat er meer deelnemers zijn begeleid voor hetzelfde totaalbudget, zijn de kosten per deelnemer van de cohorten 2017 en 2018 wat lager dan de kosten per deelnemer van cohort 2016. De kosten per deelnemer van cohort 2015 waren lager omdat de gerealiseerde subsidie in dat jaar lager was dan het toegekende budget (zie tabel 2.2, pagina 12). Omdat bij dat cohort de doelstellingen niet volledig waren gerealiseerd, heeft UWV niet voor elke deelnemer afgerekend. In vergelijking met eerdere evaluaties zijn de gemiddelde kosten van een ESB-traject per deelnemer verder afgenomen.

Tabel 3.9 Gemiddelde kosten van een ESB-traject per deelnemer (cohort 2017-2021)

	Gemiddeld budget per afgerekend traject
2018 (cohort 2015)	€ 57.895
2019 (cohort 2016)	€ 60.932
2020 (cohort 2017)	€ 56.096
2021 (cohort 2018)	€ 55.093

Bron: UWV, mei 2022

De gemiddelde kosten verschillen per scholingsinstelling en lopen uiteen van ongeveer 52.000 tot 62.000 euro per deelnemer. Het gaat hierbij om de gemiddelde prijs waarvoor de scholingsinstellingen de trajecten aanbieden bij de aanbesteding (paragraaf 2.1). We weten niet hoe deze bedragen tot stand komen.

In totaal ontvangen de scholingsinstellingen jaarlijks zo'n dertien miljoen euro voor de ondersteuning van de ESB-deelnemers (zie tabel 2.2). Dit budget is al jaren niet verhoogd. Tegelijkertijd is het aantal deelnemers wel toegenomen, van 218 in 2018 tot 241 in 2021 (zie tabel 2.3). Dit verklaart de afname

van de kostprijs van de ESB-trajecten per deelnemer. In de beleving van de scholingsinstellingen wordt er bovendien meer van hen verwacht. Ze wijzen erop dat er, om het bereik van de ESB-regeling te vergroten, nieuwe locaties zijn bijgekomen en dat ze actief op zoek zijn gegaan om contacten te leggen met nieuwe gemeenten. Het vergroten van het bereik zorgt volgens de scholingsinstellingen voor hogere kosten. Ze stellen dat er een limiet is aan wat zij kunnen doen, ze moeten kiezen waaraan zij prioriteit willen geven. Op basis van de informatie waarover de onderzoekers beschikken is het niet mogelijk om vast te stellen of er sprake is van toegenomen kosten en in hoeverre het budget toereikend is om de eventuele toename van de kosten te dekken. Om deze claim te onderbouwen is dus meer informatie nodig van de scholingsinstellingen.

Samenwerking met gemeenten, onderwijsinstellingen en andere partijen

De scholingsinstellingen werken met verschillende partijen samen. Hieronder gaan we kort in op de samenwerking met achtereenvolgens gemeenten, onderwijs en andere partijen.

Deelnemers komen uit bij de scholingsinstellingen via gemeentelijke voorzieningen (leerplicht, jongerenloket, leerplein), zorg of via de onderwijsinstelling waar ze uitvallen. Soms nadat ze een lange route hebben afgelegd. De meerderheid van de deelnemers wordt door de gemeente doorverwezen naar een scholingsinstelling (tabel 3.10). Voor de meest recente cohorten ligt het percentage deelnemers dat naar de scholingsinstelling is doorverwezen op 84 procent. Tegelijkertijd daalde het percentage deelnemers dat naar een ESB-instelling doorverwezen werd via UWV. Deze verschuiving past bij de verantwoordelijkheid die de gemeente met de Participatiewet heeft gekregen, namelijk dat de gemeente verantwoordelijk is voor alle mensen die kunnen werken maar daarbij wel ondersteuning nodig hebben.

Tabel 3.10 Verwijzer van de deelnemers (cohort 2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Gemeente	76%	76%	80%	84%	84%
UWV	21%	16%	15%	8%	8%
Anders	3%	8%	5%	8%	8%
Totaal (n)	237	241	245	256	241

Bron: Bartiméus, EEGA Plus, Heliomare, Pluyn, april 2022

De gemeenten worden steeds belangrijker als doorverwijzer naar de scholingsinstellingen. Potentiële deelnemers kunnen op verschillende manieren in beeld komen bij de gemeente, bijvoorbeeld via leerplicht (geen startkwalificatie²³, geen werk, geen uitkering), via Werk & Inkomen (na aanvraag van een uitkering) of via wijkcoaches. Voor de scholingsinstellingen is het dus belangrijk dat de ESB-trajecten bekend zijn bij de gemeente. Aandachtspunt hierbij is dat er binnen gemeenten vaker personele wisselingen plaatsvinden bijvoorbeeld als ambtenaren een andere portefeuille krijgen. Om de ESB-regeling op het netvlies van de gemeente te houden, maar ook om de bekendheid met de regeling te vergroten bij gemeenten die nog niet of sporadisch doorverwijzen naar de scholingsinstellingen, investeren de scholingsinstellingen in de contacten met gemeenten.

Met gemeenten die deelnemers hebben doorverwezen naar de scholingsinstellingen is zowel voorafgaand als gedurende het traject contact. Voor de start moeten een aantal formaliteiten met betrekking tot de aanvraag voor de regeling worden afgerond. Als een deelnemer eerst de Talentenexpeditie gaat volgen, moet de gemeente garant staan voor de betaling van dit traject.²⁴ Als de deelnemer vervolgens een indicatie voor het ESB-traject krijgt en daar ook instroomt in het ESB-traject, wordt de Talentenexpeditie niet in rekening gebracht. Tijdens het traject ontvangt de gemeente meerdere keren per jaar een korte update over de deelnemers die doorverwezen zijn. Voorheen misten gemeenten de terugkoppe-

²³ Een startkwalificatie is een diploma havo, vwo, mbo niveau 2 of hoger. Leerlingen van 16 tot 18 jaar vallen onder de kwalificatieplicht. Leerlingen van 18 tot 23 jaar, die geen startkwalificatie hebben krijgen hulp van het Regionale Meld- en Coördinatiepunt (RMC) om toch een startkwalificatie te halen.

²⁴ Gemeenten stellen overigens terughoudend te zijn met het verwijzen van jongeren naar de Talentenexpeditie omdat zij als een deelnemer niet instroomt in een ESB-traject zelf de kosten van de Talentenexpeditie moeten vergoeden. Tegelijkertijd zijn er ook gemeenten die een 'potje' hebben waaruit ze dergelijke kosten kunnen vergoeden.

ling vanuit scholingsinstellingen. Medewerkers van gemeenten waarmee we spraken, vinden dat de samenwerking met de scholingsinstellingen prettig verloopt en stellen de updates over de deelnemers op prijs.

Ook het onderwijs is een belangrijke partner van de scholingsinstellingen. Veel deelnemers aan het ESB-traject zijn uitgevallen in het mbo. De onderwijsinstellingen kunnen een rol spelen in de verwijzing van deelnemers naar de scholingsinstellingen.²⁵ Vanuit het perspectief van de scholingsinstellingen is het daarom belangrijk dat de ESB-regeling (en het aanvullende aanbod van de scholingsinstellingen) bekend is bij het mbo zodat het mbo studenten die uitvallen kan wijzen op dat aanbod. Scholingsinstellingen onderhouden daarnaast contacten met het onderwijs (vso en mbo) in het kader van expertise- en kennisdeling. Daarnaast kunnen scholingsinstellingen opleidingen inkopen, bijvoorbeeld bij aanbieders van branchegerichte opleidingen.

Uit gesprekken met contacten met gemeenten en onderwijsinstellingen maken we op dat zij lang niet altijd bekend zijn met de ESB-regeling en dat deze onbekendheid ook een reden kan zijn dat daarom het bereik van de regeling beperkt blijft. Binnen gemeenten die wel naar de regeling doorverwijzen kan de doorverwijzing sterk afhangen van de contactpersoon die je als jongere treft. Tijdens de groepsgesprekken wezen enkele betrokkenen erop dat het proces om een jongere in de ESB-regeling te krijgen behoorlijk omslachtig is.

Het ESB-traject is ingericht om de deelnemer voor te bereiden op zelfstandig functioneren op de arbeidsmarkt. Vanuit de scholingsinstellingen zijn er veel contacten met werkgevers. Contacten met werkgevers worden gelegd en onderhouden door de jobcoaches van de scholingsinstellingen en zijn erop gericht om de deelnemer aan een stage- en werkplek te helpen. Jobcoaches zorgen ervoor dat stage en plaatsing zo soepel mogelijk verlopen. Jobcoaches kunnen werkgevers ook wijzen op instrumenten die er beschikbaar zijn en die het voor hen aantrekkelijker maken om een deelnemer in dienst te nemen. Denk bijvoorbeeld aan loonkostensubsidies of de inzet van jobcoaches na afronding van het ESB-traject.

Buiten de gemeenten, onderwijs en werkgevers gaan de scholingsinstellingen ook andere samenwerkingen aan. Zo hebben enkele instellingen contacten met sociale werkvoorzieningen (SW-bedrijven) of werken ze samen met zorgaanbieders die betrokken zijn bij de begeleiding van de deelnemers. Enkele vertegenwoordigers van scholingsinstellingen merken op dat ze de indruk hebben dat het zorgnetwerk rond de deelnemers zich nadrukkelijker dan voorheen bemoeit met de begeleiding door de scholingsinstelling. Het is een factor geworden waarmee rekening moet worden gehouden.

Drie van de vier scholingsinstellingen werken sinds jaar en dag samen onder de naam REA Nederland. De contacten met de vierde instelling, EEGA Plus, zijn nauw. De scholingsinstellingen maken gezamenlijk afspraken over de aanpak en trekken ook met elkaar op wanneer het gaat om belangenbehartiging.

3.5 De belangrijkste verschillen met de bevindingen uit de vorige evaluatie

In vergelijking met de vorige evaluatie zijn er enkele nieuwe locaties bijgekomen waarmee de scholingsinstellingen het bereik van de ESB-regeling proberen te vergroten. De ESB-trajecten kunnen nu gevolgd worden in Leiden, Haarlem en Heerhugowaard (Heliomare) in Utrecht en Ermelo (Bartiméus), in Nijmegen, Groningen, Leeuwarden, Heerlen en Eindhoven (Pluryn) en Deventer (EEGA plus). Naast nieuwe locaties proberen de scholingsinstellingen het bereik ook te vergroten door te proberen wat losser van de locaties te opereren.

Bij de laatste driejaarlijkse subsidieaanvraag heeft een scholingsinstelling bij een gelijk budget meer trajecten aangeboden. Daarom is het aantal aanvragen indicatie ernstige scholingsbelemmeringen, dat door UWV is toegekend, toegenomen van 218 in 2015 tot 241 in 2018. Vanaf de aanpassing van de ESB-

²⁵ Bij deze contacten kan het ook gaan om andere voorzieningen die door de scholingsinstellingen worden aangeboden, bijvoorbeeld de Topklas en de Talentenexpeditie, ook voor jongeren die jonger zijn dan 18 jaar en daarom nog niet in aanmerking voor de ESB-regeling. Deze laatste groep kan door het mbo ook zelf worden doorverwezen naar bijvoorbeeld de Topklas.

regeling (2014) ligt het aantal toekenningen boven de 200. Het totale budget ligt sinds 2014 op 13.3 miljoen euro. Gemiddeld kosten de trajecten ruim 55.000 euro per deelnemer. De gemiddelde kosten per traject zijn afgenomen ten opzichte van de vorige evaluatie.

In vergelijking met eerdere evaluaties zijn de procedures voor subsidieaanvraag, subsidievaststelling en verantwoording niet veranderd. De doelgroep van de ESB-trajecten is niet veranderd. Aangezien de gronden waarop de indicatie ernstige scholingsbelemmeringen kan worden toegekend niet gewijzigd zijn, is dat ook niet te verwachten. Wel zien we dat de gemeente vaker dan voorheen de verwijzer is. Dit past bij de verantwoordelijkheid die de gemeente met de Participatiewet heeft gekregen voor mensen die kunnen werken maar daarbij ondersteuning nodig hebben.

ESB-trajecten kenmerken zich door de combinatie van opleiding en arbeidstoeleiding. Hierbij staat de opleiding in dienst van de arbeidstoeleiding. Waar nodig wordt rekening gehouden met de zorgvraag van de deelnemer. Inhoudelijk zijn de trajecten in grote lijnen vergelijkbaar met wat we in de vorige evaluatie vaststelden. Dat betekent niet dat scholingsinstellingen stilstaan, opleidingen zijn geactualiseerd en er zijn contacten gelegd met nieuwe externe partners als bijvoorbeeld gemeenten waarmee nog geen contact was.

Resultaten, meer- waarde en bereik van de ESB-regeling

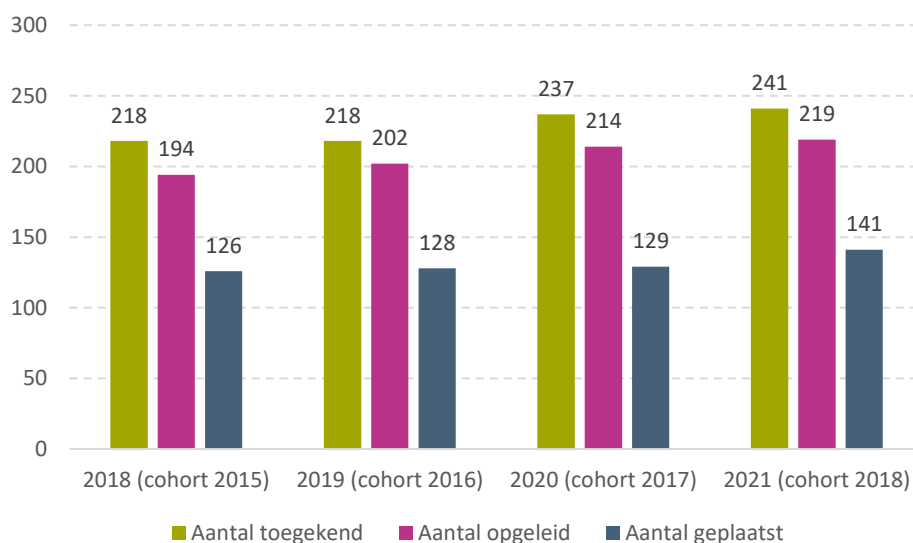
4

4 Resultaten, meerwaarde en bereik

4.1 Opleiding- en plaatsingsresultaten

Het ESB-traject is een individueel traject gericht op beroepsopleiding en arbeidstoeleiding. Hierbij neemt toeleiding naar werk een centrale positie in. Uit de cijfers van UWV kunnen we opmaken dat ruim de helft van de deelnemers na afronding van het scholingstraject is geplaatst in betaald werk (figuur 4.1). Het gemiddelde percentage plaatsingen over de vier cohorten ligt op 57 procent (van het aantal toekenningen).

Figuur 4.1 Aantal toegekende subsidies en resultaten (cohort 2015-2018)



Bron: UWV, mei 2022

Bij de subsidieaanvraag is afgesproken dat negentig procent van de ESB-deelnemers een kwalificatie behaalt en zestig procent van deze deelnemers vervolgens in arbeid wordt geplaatst. Over het algemeen realiseren de vier scholingsinstellingen deze doelstellingen (tabel 4.1). Een enkele keer worden de percentages (nipt) gemist door een instelling. De opleidings- en plaatsingsresultaten zijn vergelijkbaar met de resultaten uit de vorige evaluatie.

Tabel 4.1 Percentages opgeleide en geplaatste deelnemers (cohort 2015-2018)

	2018 (cohort 2015)	2019 (cohort 2016)	2020 (cohort 2017)	2021 (cohort 2018)
Aantallen toegekend	218	218	237	241
Percentage opgeleid (van toegekend)	89%	93%	90%	91%
Percentage geplaatst (van opgeleiden)	65%	63%	60%	64%
Percentage geplaatst (van toegekend)	58%	59%	54%	59%

Bron: UWV, mei 2022

Op basis van de gegevens van UWV kunnen we vaststellen dat de scholingsinstellingen de doelstellingen voor opleiding en plaatsing doorgaans halen.

Impact van de pandemie op de verantwoording door de scholingsinstellingen

Tijdens (het begin van) de coronacrisis konden deelnemers moeilijker aansluiting vinden bij een stage en werkgever en hebben scholingsinstellingen uitstel gekregen om de afgesproken richtlijn van zestig procent van de instroom te plaatsen. In 2020 hebben scholingsinstellingen zes maanden langer de tijd ge-

had om de opleidings- en plaatsingsdoelstellingen te realiseren. Eén scholingsinstelling heeft hier uiteindelijk gebruik van gemaakt. Voor 2022 hebben scholingsinstellingen drie maanden extra gekregen om de doelstellingen te realiseren.

Uitval onder ESB-deelnemers

Volgens scholingsinstellingen komt het zelden voor dat deelnemers uitvallen. Oorzaken voor uitval zijn bijvoorbeeld verergering van de problematiek, ziekte, verhuizing of detentie. Uitval kan ook worden veroorzaakt door uitstroom naar een reguliere mbo-opleiding. Het zijn factoren waarop de scholingsinstellingen weinig invloed hebben. Hoewel uitval dus in beperkte mate voorkomt, dekken de scholingsinstellingen zich in tegen het risico dat ze de doelstellingen door uitval niet halen. Ze doen dit door iets meer deelnemers toe te laten dan het aantal deelnemers waarvoor zij uiteindelijk bij UWV een declaratie indienen.

Kosten in verhouding met de opbrengsten?

Gemiddeld kost een ESB-traject per deelnemer (cohort 2018) ongeveer 55.000 euro (zie tabel 3.9, p. 23) voor een traject dat zo'n drie jaar duurt. Een opleidingstraject op een mbo-opleiding kost 9.000 euro per student²⁶, een jaar op het vso komt uit op ruim 18.000 euro per leerling (schooljaar 2020-2021, voor categorie 1, waartoe ook onderwijs aan jongeren met psychische beperkingen wordt gerekend).²⁷ De gemiddelde kosten van het hele ESB-traject liggen per deelnemer op het niveau van drie jaar vso per leerling.

In een ESB-traject wordt de opleiding gecombineerd met arbeidstoeleiding. Het onderwijs biedt deze combinatie niet. Hierbij zijn de scholingsinstellingen, anders dan mbo en vso, bovendien gebonden aan plaatsingsdoelstellingen. De verhouding tussen de kosten en de opbrengsten van de ESB-regeling per deelnemer is daarom niet goed te vergelijken met de verhouding van de kosten en de opbrengsten van het onderwijs.

4.2 Aard van de plaatsing van ESB-deelnemers

Hierboven toonden we aan dat de scholingsinstellingen doorgaans de plaatsingsdoelstellingen halen. In de volgende paragraaf presenteren we resultaten, die focussen op de dienstverbanden die ESB-deelnemers aangaan na afronding van het ESB-traject. De gegevens uit dit onderdeel zijn afkomstig uit bestanden van het CBS uit de afgelopen vijf jaar (2017-2021). Deze bestanden bevatten informatie over de dienstverbanden van Nederlanders. We hebben hierbij gekeken naar de dienstverbanden van voormalig ESB-deelnemers uit de cohorten 2015 tot en met 2018.

In tabel 4.2 presenteren we enkele kenmerken van het meest recente dienstverband. Specifiek is in de analyse gekeken naar het type contracten en dienstverbanden die ESB-deelnemers hebben. Daarnaast keken we naar de omvang van de aanstelling en naar de sector waaronder het meest recente dienstverband valt.

²⁶ <https://www.rijksfinancien.nl/memorie-van-toelichting/2022/OWB/VIII/onderdeel/1057360>

²⁷ Zie bijvoorbeeld <https://balansdigitaal.nl/kennisbank/onderwijs/als-school-niet-goed-gaat/bedrag-per-leerling-voor-passend-onderwijs/>

Tabel 4.2 Kenmerken van de meest recente aanstelling (cohort 2015-2018)

	2015	2016	2017	2018
Bepaald of onbepaald				
Bepaalde tijd	54%	64%	81%	84%
Onbepaalde tijd	46%	37%	19%	16%
Wel of geen contractbaan				
Wel contractbaan	78%	71%	73%	72%
Geen contractbaan	22%	29%	27%	28%
Omvang dienstverband				
< 12 uur	12%	13%	22%	16%
12-<20 uur	13%	13%	18%	15%
20-<25 uur	24%	19%	18%	20%
25-<30 uur	13%	12%	10%	10%
30-<35 uur	15%	20%	16%	19%
35 en meer uur	24%	24%	17%	20%
Sector				
Detail- en groothandel, grootwinkelbedrijf	16%	16%	18%	20%
Zakelijke Dienstverlening	16%	18%	13%	16%
Overheid	19%	12%	14%	9%
Uitleenbedrijven	8%	11%	15%	12%
Gezondheid, geestelijke en maatschappelijke belangen	15%	9%	9%	9%
Overig	26%	34%	32%	33%
n per cohort	152	192	183	196

Bron: Analyse op CBS-microdata op basis van instroomgegevens scholingsinstellingen, juni 2022

In tabel 4.2 zien we dat:

- bijna de helft van de deelnemers met een baan uit cohort 2015 een baan heeft voor onbepaalde tijd (tabel 3.2). Dat is duidelijk vaker dan de deelnemers uit de volgende cohorten (tabel 3.2). Het ligt voor de hand dat dit samenhangt met het uitstroommoment, deelnemers uit cohort 2015 hebben het traject al langer geleden afgerond. Deelnemers uit dit cohort hebben ook vaker een contractbaan dan deelnemers uit latere cohorten.
- ongeveer de helft van de deelnemers met een baan een aanstelling heeft van 25 of meer uren per week. Deelnemers uit cohort 2017 blijven hierbij iets achter. We hebben daar geen verklaring voor. Deelnemers met een baan hebben vaker een aanstelling van 25 uur of meer dan deelnemers uit de cohorten 2009-2013 (Mallee, Van der Wel, Bleeker (2016)).
- ongeveer een derde van de deelnemers met een baan werkt in de sectoren detail-en groothandel, grootwinkelbedrijf of in de zakelijke dienstverlening. Ook in de eerdere meting waren dit belangrijke sectoren voor deelnemers. De categorie 'Overig' is omvangrijk, omdat de spreiding van deelnemers over kleinere sectoren groot is en CBS niet toestaat dat de categorieën te klein worden.

Aantal maanden werkzaam

In tabel 4.3 geven we een overzicht van het aantal maanden dat voormalig ESB-deelnemers uit de cohorten 2015 tot en met 2018 werkzaam is. Hiervoor is het aantal maanden geteld waarin een deelnemer na afronding van het traject werkzaam was in de periode tussen 2017 en 2021. De oudste cohorten kunnen het langst aan het werk zijn en dat zien we terug in de percentages. Deelnemers uit het cohort 2015 en 2016 zijn uitgestroomd in respectievelijk 2018 en 2019. In de periode tussen 2017 en 2021 heeft ongeveer drie kwart van deze deelnemers meer dan anderhalf jaar gewerkt. Van de deelnemers uit cohort 2017 (uitstroom in 2020) heeft bijna zeventig procent meer dan een jaar gewerkt in deze periode.

Tabel 4.3 Aantal maanden werkzaam in de periode tussen 2017 en 2021 per cohort (cohort 2015-2018)

	2015	2016	2017	2018
1 t/m 5 maanden	7%	8%	15%	24%
6 t/m 12 maanden	9%	13%	16%	76%
13 t/m 18 maanden	8%	8%	62%	0%
Meer dan 18 maanden	77%	71%	7%	0%
n per cohort	146	175	159	164

Bron: Analyse op CBS-microdata op basis van instroomgegevens scholingsinstellingen, juni 2022

Aantal dienstverbanden

Tabel 4.4 toont het aantal unieke dienstverbanden dat deelnemers hebben gehad tussen 2017 en 2021. Hoewel de deelnemers uit cohort 2015 al langer op de arbeidsmarkt actief zijn, zijn de verschillen in aantal dienstverbanden tussen de cohorten relatief beperkt. Voor alle cohorten heeft een kleine meerderheid tussen 2017 en 2021 een of twee dienstverbanden. In vergelijking met de vorige evaluatie lijken de deelnemers uit deze cohorten wat 'baanvaster'.

Tabel 4.4 Aantal dienstverbanden in de periode tussen 2017 en 2021 per deelnemer per cohort (cohort 2015-2018)

	2015	2016	2017	2018
1 dienstverband	37%	34%	35%	42%
2 dienstverbanden	28%	28%	31%	20%
3 dienstverbanden	15%	14%	12%	15%
4 dienstverbanden	9%	10%	11%	9%
5 dienstverbanden of meer	11%	14%	11%	14%
n per cohort	146	175	159	164

Bron: Analyse op CBS-microdata op basis van instroomgegevens scholingsinstellingen, juni 2022

Gebruik van instrumenten uit de Participatiewet

Het doel van de Participatiewet is om zoveel mogelijk mensen naar werk toe te leiden. De wet biedt gemeenten de mogelijkheid om instrumenten in te zetten om mensen met een arbeidsbeperking die in staat zijn om te werken aan het werk te helpen en te houden. Veel gebruikte instrumenten zijn bijvoorbeeld coaching naar werk en participatie, training, Loonkostensubsidie en de inzet van een Jobcoach of begeleiding op de werkplek. Ook bij de ESB-doelgroep kunnen dergelijke instrumenten worden ingezet.

In tabel 4.5 presenteren we de zeven Participatiewet-instrumenten die het meest gebruikt worden door (voormalig) ESB-deelnemers. Voor deze tabel is gekeken naar CBS-bestanden uit 2019, 2020 en 2021 over het gebruik van de participatiewet. In de analyse hebben we per instrument geteld hoeveel deelnemers minimaal één keer gebruikmaakte van het instrument tussen 2019 en 2021. Een redelijk groot deel van de voormalig deelnemers aan een ESB-traject heeft na plaatsing nog aanvullende ondersteuning nodig. Als ESB-deelnemers gebruikmaken van Participatiewet-instrumenten dan gaat het vooral om de loonkostensubsidies, jobcoaches of begeleiding op de werkplek en coachings- of opleidingstrajecten. Welke coaching of opleidingen dit zijn weten we niet. Gemiddeld gebruiken deze deelnemers twee instrumenten. Uit de gesprekken met scholingsinstellingen weten we wel dat de inzet van een jobcoach na uitstroom uit het ESB-traject niet ongebruikelijk is. Met de CBS-analyse kunnen we niet achterhalen hoe de connectie tussen de inzet van deze instrumenten met het ESB-traject er in de praktijk uit ziet.

Tabel 4.5 Aantal deelnemers dat gebruik maakt van instrumenten uit de Participatiewet (cohort 2015-2018)*

	2015	2016	2017	2018
Loonkostensubsidies op grond van de Participatiewet	18	71	75	72
Jobcoach of begeleiding op de werkplek	17	43	54	53
Coaching naar werk of naar participatie	12	41	53	46
Trainingen, cursussen of opleidingen	x	23	51	66
Forfaitaire loonkostensubsidies	x	28	39	42
Overige Werkplekken	x	12	23	22
Voorzieningen niet nader in te delen	x	x	14	18
n per cohort	29	109	145	155

Bron: Analyse op CBS-microdata op basis van instroomgegevens scholingsinstellingen, juni 2022

* Per deelnemer kunnen er meerdere instrumenten uit de Participatiewet worden ingezet.

Voormalige ESB-deelnemers uit de recentere cohorten maken relatief vaker gebruik van instrumenten uit de participatiewet dan deelnemers uit cohort 2015. We kunnen dit niet goed duiden. Het kan zijn dat de inzet van deze instrumenten voor deze doelgroep in de loop van de tijd meer is ingeburgerd. Het kan echter ook zijn dat de voormalige deelnemers uit oudere cohorten met het verstrijken der jaren minder ondersteuning nodig hebben. We hebben ook geen zicht op de duur en de intensiteit van de ondersteuning die de jongeren nog ontvangen vanuit de Participatiewet en van de kosten die daarmee gepaard gaan.

4.3 De toegevoegde waarde van de ESB-regeling volgens direct betrokkenen

Meerwaarde volgens de ESB-instellingen

Volgens ESB-instellingen zit de toegevoegde waarde van de regeling in twee hoofdpunten: individueel maatwerk en een integrale aanpak met arbeidstoeleiding als einddoel. De regeling onderscheidt zich door het individuele maatwerk. Scholingsinstellingen kunnen de specifieke begeleiding bieden die een deelnemer nodig heeft. In het mbo kan een dergelijk maatwerktraject niet worden aangeboden. In de begeleiding wordt de focus gelegd op wat de deelnemer wél kan in plaats van wat deze niet kan. Hierbij wordt ook rekening gehouden met het tempo van de deelnemer en de aandachtspunten van de deelnemer (wat ook weer gedeeld wordt met eventuele plaatsingsplekken). Daarnaast vindt de begeleiding plaats op de langere termijn, hetgeen inhoudt dat de deelnemer voor en tijdens de plaatsing begeleid wordt (o.a. door de jobcoach). De instellingen beschikken daarbij ook over de specifieke deskundigheid die nodig is om deze begeleiding te kunnen aanbieden.

Met de integrale aanpak onderscheidt de regeling volgens instellingen zich door de focus op arbeidstoeleiding. Waar onderwijsinstellingen, als bijvoorbeeld middelbaar beroepsopleidingen, de focus leggen op de scholing, leggen de scholingsinstellingen de nadruk op arbeidstoeleiding. Deelnemers worden eerst geschoold voor de branche waarin zij werkzaam willen zijn. Anders dan in het mbo hoeft er geen volledig examenprogramma afgerond te worden. Met de focus op werk heeft de regeling een duidelijk en duurzaam einddoel voor ogen. Deelnemers die anders weinig kansen op de arbeidsmarkt hebben, krijgen hierdoor meer perspectief.

Meerwaarde volgens deelnemers en ouders

Als toegevoegde waarde van het traject zien deelnemers de rust, ruimte en het begrip dat zij binnen de instellingen krijgen. De deelnemers kennen een verleden waarin ze weinig succesvol waren in het onderwijs. Ze hebben moeite met de schaal van de school en de drukte van regulier onderwijs en krijgen niet de aandacht die ze nodig hebben omdat specifieke deskundigheid en tijd daarvoor ontbreekt. Bij de scholingsinstellingen hebben ze het gevoel dat ze gezien worden en dat er rekening wordt gehouden met hun beperkingen. Als het een keer een dag niet gaat, dan is dat geen probleem. Als ze aanvullende zorg nodig hebben dan wordt dat geregeld. Omdat ze worden betrokken bij de keuzes in het traject, hebben ze het gevoel dat ze serieus genomen worden.

Ook ouders van deelnemers zien in de individuele begeleiding en rust een toegevoegde waarde van de regeling. Ze zien dat dit een positief effect heeft op hun kind, waar zij eerder zagen dat hun kind in het

(regulier) onderwijs vastliep of zich vaak ziekmeldde. Ouders merken op dat hun kind eindelijk centraal staat. Er is een zorg van hun schouders afgevallen. Deelnemers en ook hun ouders zijn dan ook positief over de ondersteuning door de scholingsinstellingen. Wel merken enkele ouders op dat ze graag wat beter geïnformeerd willen worden door de scholingsinstelling over de afspraken die er met hun zoon of dochter worden gemaakt, aangezien deze dat zelf niet altijd uit eigen beweging met hen delen.

Meerwaarde volgens netwerkpartners en andere betrokkenen

Gemeenten en onderwijsinstellingen wijzen op het individuele maatwerk als toegevoegde waarde van het ESB-traject. Het gaat om een kleine groep jongeren die elders buiten de boot vallen. Voor ESB-deelnemers is het vaak de laatste mogelijkheid om een kwalificatie te halen. Dat het traject sterk gericht is op het verwerven van een baan zien ze als een van de sterke punten van het traject. Anders dan het mbo hebben de instellingen de ruimte en deskundigheid om de begeleiding af te stemmen op de ondersteuningsbehoefte van de deelnemer. De ondersteuning die de scholingsinstellingen kunnen bieden zien ze niet in het 'reguliere' aanbod. Gemeenten die doorverwijzen naar een scholingsinstelling, wijzen erop dat ze van deelnemers en soms ook ouders terugkrijgen dat ze wat hebben aan het ESB-traject en dat ze blij zijn dat ze deze kans hebben gekregen.

Werkgevers zijn positief over de contacten met de scholingsinstellingen. Van de jobcoach krijgen zij te horen waarmee ze rekening moeten houden bij een deelnemer. Ze zijn daardoor beter in staat om een deelnemer beter te begeleiden. Verschillende werkgevers stellen dat ze deelnemers zien groeien tijdens de het werk en dat ze zich veilig voelen. Geregeld leidt een stage dan ook tot een aanstelling.

4.4 Het bereik van de ESB-regeling

Hoewel de subsidie in heel Nederland kan worden aangevraagd, blijkt uit eerdere onderzoeken naar de ESB-regeling dat de subsidie vooral wordt benut in de regio's waarin de scholingsinstellingen zijn gevestigd. In tabel 4.6 presenteren we de verdeling van de ESB-deelnemers (instroom van 2017 tot en met 2021) over de provincies. Als we dit relateren aan het aantal inwoners van de provincie dan zien we dat met name de provincies Overijssel, Friesland, Gelderland, Groningen en Limburg goed zijn vertegenwoordigd. De instroom in de provincies Zeeland, Zuid-Holland, Noord-Brabant en Flevoland blijft daarbij ruim achter.

Tabel 4.6 Instroom per provincie (cohort 2015-2018)

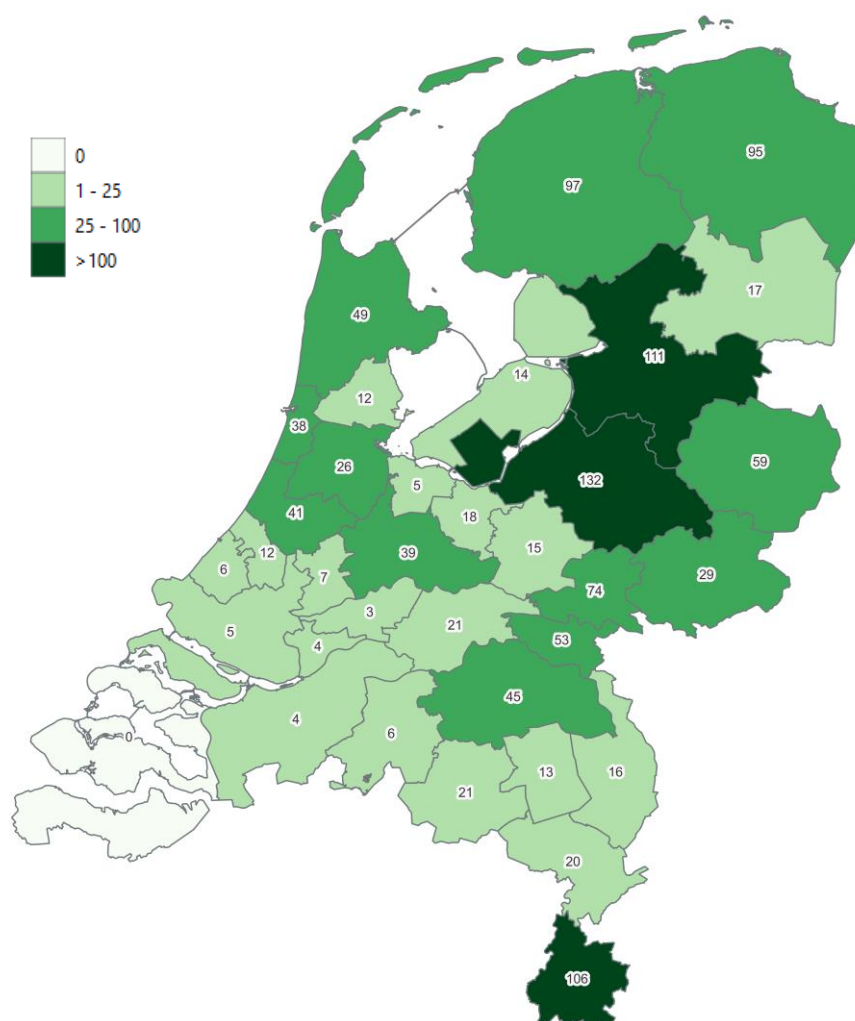
Provincie	Instroom van 2017 tot en met 2021
Gelderland	308
Overijssel	199
Limburg	138
Noord-Holland	133
Friesland	99
Noord-Brabant	84
Groningen	75
Zuid-Holland	73
Utrecht	57
Drenthe	44
Flevoland	14
Zeeland	0
Totaal (n)	1224

Bron: Bartiméus, EEGA Plus, Heliomare, Pluyn, april 2022

In Niet-bereik ESB-regeling (Dekker, Mallee & Van der Wel, 2018) wordt vastgesteld dat het niet aanneemelijk is dat de potentiële doelgroep voor de regeling ontbreekt in de regio's waar geen of weinig gebruik wordt gemaakt van de ESB-regeling. Er zijn dus jongeren die op basis van de kenmerken wellicht in aanmerking zouden kunnen komen voor de subsidie, maar die niet door de scholingsinstellingen worden

bereikt. Een en ander is aanleiding om nog eens beter naar het bereik van de ESB-regeling te kijken. Onderstaand kaartje geeft weer in welke arbeidsmarktregio's de deelnemers wonen. Met name in het zuidwesten zien we een laag bereik (figuur 4.2).

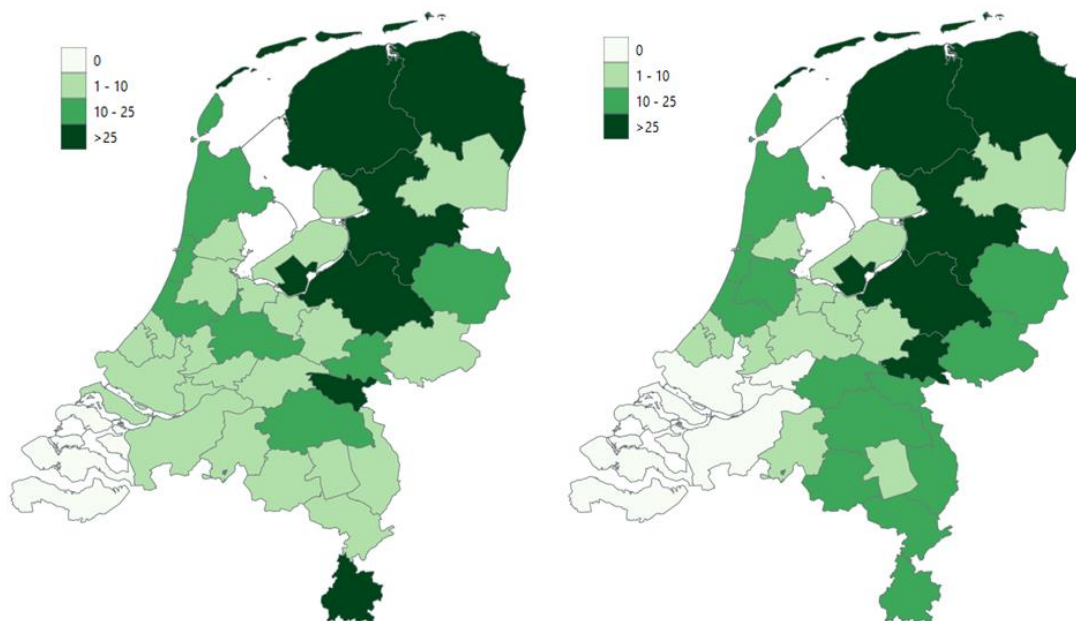
Figuur 4.2 Spreiding van de deelnemers over de arbeidsmarktregio's (cohorten 2017 t/m 2021)



Bron: Bartiméus, EEGA Plus, Heliomare, Pluryn, april 2022

Om iets over de ontwikkeling over de afgelopen jaren te kunnen zeggen, hebben we de eerste twee cohorten, 2017 en 2018 (n=470), vergeleken met de laatste twee cohorten, 2020 en 2021 (n=494). De indruk is dat de spreiding in het zuidoosten wat beter is, maar dat het bereik in het zuidwesten nog steeds achterblijft (figuur 4.3). Een deel van de regio's waarin het bereik is toegenomen (Stedendriehoek/Noordwest Veluwe, Midden-Gelderland en Groningen) zijn regio's waarin al relatief veel deelnemers woonden. Ook in vergelijking met de vorige meting zijn de verschuivingen in het bereik bescheiden.

Figuur 4.3 Aantal deelnemers cohorten 2017/2018 (links) en cohorten 2020/2021 (rechts) naar arbeidsmarkt-regio



Cohorten 2017 en 2018

Bron: Bartiméus, EEGA Plus, Heliomare, Pluyn, april 2022

Cohorten 2020 en 2021

Randvoorwaarden

Waaraan moet het aanbod voldoen om de ESB-doelgroep te kunnen bedienen?

5

5 Randvoorwaarden

5.1 De ondersteuningsvraag van de ESB-doelgroep

De ESB-regeling biedt jongeren met ernstige scholingsbelemmeringen de mogelijkheid om een scholings- en arbeidstoeleidingstraject te volgen. De regeling is bedoeld voor “personen die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte of gebrek, ook met toepassing van voorzieningen (...) ernstige belemmeringen ondervinden bij het deelnemen aan dergelijke scholing of opleiding.” Na afronding van het maatwerktraject moet de deelnemer in staat zijn om algemeen geaccepteerde arbeid te verrichten. De jongeren uit ESB-doelgroep kennen over het algemeen een weinig succesvolle schoolloopbaan. Als ze hun school (vo of vso) hebben afgemaakt, hebben ze daar geen vervolg aan kunnen geven of zijn ze uitgevallen in de vervolgopleiding. Door een combinatie van problemen slagen ze er niet in om een reguliere opleiding af te ronden. Hierbij speelt vaak mee dat de belastbaarheid van deze jongeren onvoorspelbaar is. Zonder opleiding, maar ook door hun beperkingen, zijn hun kansen op de arbeidsmarkt klein. Met een individuele aanpak zouden deze jongeren in staat moeten zijn een kwalificatie te halen en aan het werk te gaan.

In de volgende paragrafen gaan we na wat de ESB-doelgroep daarvoor nodig heeft, in hoeverre daaraan is voldaan en welke aandachtspunten er zijn. We gaan achtereenvolgens kort in op:

- de zichtbaarheid van de doelgroep;
- maatwerk binnen het onderwijs;
- maatwerk bij het vinden en behouden van een baan;
- samenwerking tussen de verschillende diensten.

5.2 Zichtbaarheid van de ESB-doelgroep

De basisvoorwaarden om de ESB-doelgroep te kunnen helpen zijn:

- dat de doelgroep bekend is, we weten wie het zijn;
- dat we weten wat de ondersteuningsbehoefte is van de jongeren uit de doelgroep;
- dat we weten wie deze ondersteuning aan de jongeren uit de ESB-doelgroep kan bieden.

Het begint er dus mee dat de ESB-doelgroep in beeld is.

Gemeenten ontvangen van DUO een overzicht van jongeren die jonger zijn dan 23 jaar²⁸, geen startkwalificatie²⁹ hebben, geen uitkering ontvangen én niet op school zitten. Deze jongeren kunnen actief worden benaderd door de gemeente. In de praktijk doen gemeenten dat ook. Zo worden in de regio Rijnland jongeren die in deze categorie vallen thuis bezocht door leerplicht. Samen met de jongere (en ouders) wordt er vervolgens gekeken wat leerplicht voor de jongere kan doen. Het aanbod is niet louter gericht op terugleiding naar school, ook zorg of arbeidstoeleiding zijn mogelijke oplossingsrichtingen. Volgens het RMC in de regio zijn de jongeren hierdoor behoorlijk goed in beeld en maakt leerplicht er doorgaans ook echt werk van. Ook jongeren die dreigen uit te vallen worden, als dat zich uit door verzuim en door de school wordt gemeld, benaderd door leerplicht, vaak al op de school. Jongeren die een uitkering aanvragen of ontvangen worden doorgaans opgeroepen door de gemeente.

Aandachtspunten

De indruk is dat jongeren die mogelijk tot de ESB-doelgroep horen doorgaans redelijk goed in beeld zijn bij de gemeenten. Toch zijn er wel wat aandachtspunten:

- Een deel van de ESB-doelgroep heeft bijvoorbeeld havo of vwo afgerond (en heeft dus een startkwalificatie). Deze jongeren zijn daarom minder goed in beeld. Ze worden daarom ook niet zonder meer door de gemeente benaderd.

²⁸ Er is sprake van een ophoging van deze leeftijd tot 27 jaar.

²⁹ Een startkwalificatie is een diploma havo, vwo, mbo niveau 2 of hoger.

- Een van de scholingsinstellingen wijst erop dat ook jongeren die slechtziend of blind zijn, beschikken over een startkwalificatie maar zonder werk zitten niet goed in beeld zijn. Naar aanleiding van de pilot Zichtbaar in Werk werkt SZW aan een servicepunt en een signaleringsfunctie voor (jonge) mensen met een visuele arbeidsbeperking.
- Een jongerenregisseur van een gemeente die met REA samenwerkt merkt op dat binnen haar gemeente de jongeren in kwetsbare positie tot een reorganisatie bij de gemeente goed in beeld waren. Nu is ze minder zeker of de jongeren voldoende in beeld zijn. De mate waarin de gemeenten de doelgroep in beeld heeft is dus kwetsbaar.
- Het is niet voldoende als je weet waar de ESB-doelgroep zit, het is daarnaast belangrijk dat er inzicht in de problematiek van deze doelgroep. Het gaat dus niet alleen om de cijfers, maar ook om de casuïstiek.

5.3 Maatwerk binnen het onderwijs

Ongeveer de helft van de ESB-deelnemers heeft een voorgeschiedenis in het mbo en heeft deze opleiding niet afgemaakt. Uit de gesprekken met deze jongeren maken we op dat ze moeite hebben met de massaliteit van (veel van) de mbo-instellingen (*“Grootschaligheid is voor deze jongeren eigenlijk altijd een probleem.”*) en met de zelfstandigheid die van ze wordt gevraagd (bijvoorbeeld bij het zoeken naar een stageplek), ze vinden het moeilijk om aansluiting te vinden bij docenten en medestudenten en hebben het gevoel dat ze niet goed begrepen worden.

Wat de ESB-doelgroep nodig heeft is een vorm van individueel onderwijs binnen een kleine setting. Binnen het reguliere mbo (en het hbo of wo) vinden ze dit niet. Ook betrokkenen binnen het mbo stellen dat het mbo, enkele uitzonderingen daargelaten, er nog niet aan toe is om binnen de huidige bekostigingssystematiek te voorzien in wat deze doelgroep nodig heeft. De actuele trajecten die er zijn voor studenten in kwetsbare positie komen de ESB-doelgroep onvoldoende tegemoet, ze zijn vaak gericht op studenten met een minder onvoorspelbare belastbaarheid dan de ESB-doelgroep. Van een landelijk dekend aanbod voor de ESB-doelgroep is dan ook geen sprake in het mbo. De verwachting van nagenoeg alle betrokkenen is niet dat dit op korte termijn zal veranderen. Voor ten minste een deel van de ESB-doelgroep zal ook in de toekomst een bijzondere voorziening nodig zijn.

Aandachtspunten

Waarom moet een opleiding voldoen om de ESB-doelgroep te kunnen bedienen?

- De opleiding vindt plaats binnen overzichtelijke en veilige omgeving.
- De opleiding kan waar dat nodig is een-op-eenbegeleiding bieden. Onderdelen van de opleiding zijn individueel en worden alleen door één of een klein groepje deelnemers gevolgd. Dit hangt af van opleidingskeuze, opleidingsniveau en persoonlijke gesteldheid van de deelnemer.
- Binnen de opleiding is voldoende expertise om met deze doelgroep om te gaan. Zo heeft een groot deel van de deelnemers een stoornis in het autistisch spectrum waarbij vaak sprake is van meervoudige problematiek. De docenten en andere betrokkenen moeten hiermee om kunnen gaan.
- Er is ruimte om rekening te houden met de onvoorspelbare belastbaarheid van de jongeren uit de doelgroep. Het kan zomaar gebeuren dat de jongere een keer uitvalt en de opleiding een tijdje stil ligt. De jongere wordt niet losgelaten op het moment dat hij of zij dreigt uit te vallen of niet op de opleiding verschijnt.
- De jongere wordt begeleid in de aanloop naar de stage, tijdens de stage en in de zoektocht naar een baan. Het ligt voor de hand dat deze begeleiding in handen is van een werk- of jobcoach. Deze onderhoudt contact met het stagebedrijf en de (toekomstige) werkgever.
- Er zijn (indien nodig) aangepaste voorzieningen: een deel³⁰ van de jongeren uit de doelgroep heeft een fysieke beperking.
- Bij de scholingsinstellingen kunnen de jongeren deelcertificaten behalen. Ze hoeven niet het hele examenprogramma van een (mbo-)opleiding te volgen. Het betekent dat ze de vakken waar ze

³⁰ Zie figuur 3.5: bij zes tot negen procent van de ESB-deelnemers wordt fysieke beperking als eerste beperking genoemd.

moeite mee hebben of waar ze geen zin in hebben, niet hoeven te volgen. Ze kunnen zich concentreren op de beroepsgerichte vakken.

5.4 Maatwerk bij het vinden en behouden van werk

De ESB-doelgroep heeft moeite om zelf aan het werk te komen en als het desondanks gelukt is om een baan te vinden, hebben ze moeite om de baan te behouden. Hierbij heeft de ESB-doelgroep ondersteuning nodig. Met de Participatiewet beschikken gemeenten over verschillende instrumenten die ze kunnen inzetten om mensen met een arbeidsbeperking aan het werk te helpen en te houden. Veel gebruikte instrumenten zijn bijvoorbeeld coaching naar werk en participatie, training, Loonkostensubsidie en de inzet van een Jobcoach of begeleiding op de werkplek. Gemeenten zetten de instrumenten doorgaans in voor de ondersteuning van mensen met een overbrugbare afstand tot de arbeidsmarkt. Een jobcoach met kennis van de ESB-doelgroep kan een doorslaggevende rol spelen. Ze bereiden de beginnende werknemer voor, en bespreken met de werkgever hoe deze het beste met de beginnende werknemer om kan gaan.

Aandachtspunten

Jongeren uit de ESB-doelgroep redden het niet alleen en kunnen veel baat hebben bij de ondersteuning door bijvoorbeeld een jobcoach. Zie ook bijvoorbeeld het interdepartementaal beleidsonderzoek waarin de inzet van (life) coaches als een van de oplossingen voor minder redzame jongeren wordt opgevoerd.

Aandachtspunten zijn:

- Het is de vraag of gemeenten de ESB-doelgroep met haar complexe ondersteuningsvraag zien als doelgroep van de Participatiewet. Gemeenten bepalen zelf waar ze de accenten leggen. Het is voorstelbaar dat gemeenten de afstand tot de arbeidsmarkt als te groot inschatten. Daarbij speelt dat er zorgen zijn over de betaalbaarheid van de uitvoering van de Participatiewet.³¹ De ESB-trajecten worden bekostigd vanuit de ESB-regeling. De kosten komen dus niet voor rekening van de gemeente en zijn ook daarom voor gemeenten een aantrekkelijk alternatief.
- Binnen het onderwijs ligt het accent doorgaans op het primaire proces (het 'onderwijs'). Het is zeker niet standaard dat een reguliere opleiding, bijvoorbeeld in het mbo, vanuit eigen middelen een jobcoach inhuurt voor de begeleiding van een student bij de stage. Ook de inspanningen van het reguliere onderwijs in het kader van nazorg zijn (nog) relatief beperkt.
- In de groepsgesprekken merken betrokkenen vanuit gemeenten op dat maatwerk bij individuele gevallen ook mogelijk is als de jongeren nog op school zitten. Zij menen dat gemeenten meer dan voorheen bereid zijn om dit in overweging te nemen. De inzet van een coach lijkt dus meer en meer tot mogelijkheden te horen.
- Hoewel de ESB-doelgroep deels onder de doelgroep van de banenafpraak valt, kunnen we op grond van de bij ons bekende gegevens niet vaststellen in welke mate zij ook profiteert van de banenafpraak.
- Ook voor voormalige deelnemers aan het ESB-traject kan een beroep worden gedaan op de Participatiewet of banenafpraak. Zo weten we dat voormalige deelnemers na afronding van het ESB-traject nog weleens enige begeleiding door een jobcoach nodig hebben.

Onderzoek van CPB en SCP wijst uit dat het veel oplevert als iemand met een arbeidsbeperking een baan krijgt.³² Het gaat niet alleen om voordelen voor de persoon zelf, maar de gevolgen zijn ook voor de samenleving positief. Als iemand met een arbeidsbeperking werk heeft doet hij of zij minder vaak een beroep op geestelijke gezondheidszorg en Wmo-ondersteuning. De onderzoekers schatten dat de positieve effecten van arbeidstoeleiding samen 5.000 euro per jaar per persoon opleveren. Dat is dan nog exclusief de besparingen op de kosten van een eventuele bijstandsuitkering.

³¹ Hekelaar (2021) *Beschikbare en benodigde financiële middelen voor de Participatiewet*. Utrecht: Berenschot.

³² Van Eijkel, Gerritsen, Sadiraj, Versantvoort (2020) *De brede baten van werk*. Den Haag: CPB/SCP.

5.5 Samenwerking tussen verschillende diensten

In de groepsgesprekken benoemen de betrokkenen (gemeente, onderwijs) een gezamenlijk doel, namelijk dat jongeren indien nodig ondersteund worden en waar mogelijk gecertificeerd aan een baan worden geholpen. Dit doel geldt ook voor de doelgroep van de ESB-regeling. Deze erkenning betekent niet dat samenwerking gegarandeerd is. De ondersteuning van minder zelfredzame jongeren zoals jongeren uit de ESB-doelgroep raakt vaak aan verschillende beleidslijnen (passend onderwijs, Participatiewet, Wmo). De verkokering van het beleid leidt tot vragen als: wie is er in welke mate waarvoor verantwoordelijk? En: wie levert welke financiële bijdrage aan de oplossing? Een indicatiestelling voor de ESB-regeling is voor de gemeenten een interessante oplossing omdat de regeling wordt gefinancierd door het ministerie en niet ten koste gaat van het gemeentebudget. Desondanks stellen de betrokkenen dat ondersteuning van de jongeren ermee geholpen is als er beter wordt samengewerkt tussen de betrokken partijen. Overigens zijn verkokering en samenwerking onderwerpen die veel aandacht hebben gekregen in het 'programma 16-27'.

Aandachtspunten

- Het lijkt voor een belangrijk deel een verdelingsvraagstuk: wie levert welke financiële bijdrage? Een aandachtspunt hierbij is ook de draagkracht van de betrokken diensten en organisaties. Een vertegenwoordiger van een samenwerkingsverband wees er bijvoorbeeld op dat de kosten van de begeleiding van enkele leerlingen voor zijn organisatie bijna niet zijn op te brengen. Samenwerking betekent ook dat hiervoor oog is.
- Betrokkenheid bij de doelgroep is vaak groot, zeker onder personen die betrokken zijn bij de directe ondersteuning. Ook als de ondersteuning beter door anderen kan worden uitgevoerd, is het niet altijd makkelijk om de jongere los te laten.
- Enkele betrokkenen wijzen op het nut van het onderbrengen van de diensten voor jongeren onder één loket, op een laagdrempelige locatie.

5.6 Zijn er alternatieven?

Onze conclusies bij de genoemde aandachtsgebieden zijn:

- Zichtbaarheid van de doelgroep: gemeenten lijken een groot deel van de jongeren die mogelijk tot de ESB-doelgroep horen beter in het zicht te hebben doordat ze beschikken over informatie over jongeren die jonger zijn dan 23 jaar, nog geen startkwalificatie hebben, geen uitkering ontvangen én niet naar school gaan.
- Maatwerk binnen het onderwijs: binnen het bekostigde onderwijs is er voor (een groot deel van) de ESB-doelgroep geen passend aanbod.
- Maatwerk bij het vinden en behouden van een baan: hoewel Participatiewet en banenafspraken handvatten biedt aan de gemeenten is het de vraag of dit voldoende is om de ESB-groep aan het werk te krijgen en te houden.
- Samenwerking tussen de verschillende diensten: gemeenten zien het nut en de noodzaak van samenwerking tussen de diensten en zetten stappen daarin.

De ESB-regeling biedt de deelnemers een integraal ondersteuningstraject. In regio's waar geen gebruik wordt gemaakt van de regeling is geen vergelijkbaar aanbod voorhanden. Meer maatwerk in het onderwijs, meer ondersteuning bij het zoeken en het behouden van werk en een betere samenwerking binnen de regio zouden mogelijk voldoende zijn voor een deel van de huidige doelgroep. Of de ESB-doelgroep buiten de ESB-regeling ook daadwerkelijk ondersteuning krijgt, is afhankelijk van een aantal onzekerheden. Stakeholders, gemeenten en mbo-instellingen verwachten daarom dat er voor een deel van de ESB-doelgroep vraag blijft naar een voorziening als de ESB-regeling. Of in de woorden van een gemeente die jongeren heeft doorverwezen naar een scholingsinstelling:

Er zijn voor deze kleine, specifieke doelgroep eigenlijk geen alternatieven. Andere trajecten beloven wel maatwerk en expertise, maar bijten zich desondanks soms stuk op deze doelgroep.

Samenvatting en conclusies

6

6 Samenvatting en conclusies

6.1 Doeltreffendheid en doelmatigheid van de ESB-regeling

Indicatiestelling

Jaarlijks melden zich zo'n 250 jongeren bij UWV met een aanvraag voor een indicatie ernstige scholingsbelemmeringen (ESB). De indicatie geeft toegang tot een scholings- en arbeidstoeleidingstraject dat hen na afronding in staat moet stellen om algemeen geaccepteerde arbeid te verrichten. Zo'n 240 jongeren krijgen de indicatie en beginnen aan het traject bij een van de vier aanbieders van de ESB-trajecten.

De ESB-doelgroep

Ongeveer driekwart van de jongeren die instromen in de ESB-regeling heeft een psychische beperking, vaak in combinatie met gedragsproblematiek en is uitgevallen in het regulier onderwijs (mbo of, minder vaak, vo). Daarnaast zien we cognitief wat sterkere voormalige vso-leerlingen met een psychische beperking, vaak in combinatie met gedragsproblematiek, die niet slagen in het vervolgonderwijs (naar schatting 16-25% van de doelgroep en jongeren met een fysieke beperking en onvoorspelbare belastbaarheid. Deze onvoorspelbare belastbaarheid is kenmerkend voor de ESB-doelgroep en staat vaak deelname aan reguliere trajecten in de weg. Jongeren die instromen in een ESB-traject zijn gemiddeld 21 jaar oud. Het merendeel van de instroom is mannelijk.

Invulling van het ESB-traject

Een ESB-traject bestaat uit een intake, gevolgd door een gecombineerd opleidings- en arbeidstoeleidingstraject. Voor een deel van de deelnemers wordt het traject voorafgegaan door deelname aan de Talentexpeditie waarin de kandidaat-deelnemer zijn of haar kwaliteiten en talenten leert kennen en er gekeken wordt welk banenperspectief er voor de deelnemer is. Kenmerkend voor veel deelnemers is hun onvoorspelbare belastbaarheid. In het ESB-traject wordt hiermee rekening gehouden, evenals met eventuele aanvullende zorgbehoeften van de deelnemer. Invulling van het traject hangt voor een belangrijk deel af van de ondersteuningsbehoefte van de deelnemer. Het is maatwerk.

Tussen de scholingsinstellingen onderling vindt veel afstemming plaats. In het ESB-traject bieden de verschillende scholingsinstellingen dezelfde elementen aan, al zijn er accentverschillen.

Ervaringen van jongeren en ouders

Tijdens de evaluatie spraken we onder meer met deelnemers en enkele ouders. Zij zijn tevreden over de deelname aan het ESB-traject. Jongeren zien dat hun kansen op de arbeidsmarkt groter zijn geworden. Instroom in de ESB-regeling beëindigde een zoektocht die soms jaren duurde.

Kosten en resultaten van het traject

Het traject duurt gemiddeld drie jaar en kost 55.000 euro per deelnemer. Met de scholingsinstellingen zijn doelafspraken vastgelegd: negentig procent van de deelnemers moet een kwalificatie behalen, zestig procent van de deelnemers die een kwalificatie hebben behaald moet vervolgens geplaatst worden in arbeid. De doelstellingen worden doorgaans gehaald door de scholingsinstellingen. Over de gehele instroom gezien wordt 57 procent van de deelnemers geplaatst in arbeid.

Kenmerken van de banen waarin deelnemers zijn geplaatst

Op de gegevens van de cohorten 2015 tot en met 2018 is een aanvullende analyse uitgevoerd na koppeling van deelnemersbestanden met de CBS-microdata. Van de voormalige deelnemers die in 2018 zijn uitgestroomd (cohort 2015) en een baan hebben, heeft drie kwart ten minste anderhalf jaar gewerkt. Twee derde van hen heeft daarvoor maximaal twee dienstverbanden nodig gehad. Hoe langer de jongeren zijn uitgestroomd, hoe vaker ze een contract hebben voor onbepaalde tijd en in een contractbaan zitten. Een en ander wijst erop dat de jongeren die uitstromen naar werk hun baan redelijk goed vast weten te houden of een nieuwe baan vinden. De sectoren waarin naar verhouding veel voormalige deelnemers aan het werk zijn, zijn detailhandel, groothandel en grootwinkelbedrijf, zakelijke dienstverlening en overheid.

Aanvullende ondersteuning?

In de aanvullende analyse op de CBS-microdata hebben we ook gekeken of voormalig deelnemers in de periode van 2019 tot 2021 ook gebruikmaken (of hebben gemaakt) van instrumenten, die beschikbaar zijn via de Participatiewet. Met name bij de recente cohorten (cohort 2017 en cohort 2018) bleek dit het geval. Als ESB-deelnemers gebruikmaken van Participatiewet-instrumenten dan gaat het vooral om de loonkostensubsidies, jobcoaches of begeleiding op de werkplek en coachings- of opleidingstrajecten. Uit gesprekken met scholingsinstellingen weten we dat het niet ongebruikelijk is dat deelnemers na uitstroom nog een periode begeleid worden door een jobcoach, die meestal via de gemeente wordt ingezet.

De belangrijkste ontwikkelingen ten opzichte van de vorige evaluatie (2018)

In vergelijking met eerdere evaluaties zijn de procedures voor subsidieaanvraag, subsidievaststelling en verantwoording niet veranderd. Wel worden jongeren vaker door gemeenten doorverwezen naar het ESB-traject. Dat sluit aan bij landelijke ontwikkelingen als de Participatiewet, waarbij de regie voor de doelgroep sterker bij de gemeenten is komen te liggen. Tijdens de pandemie kregen de scholingsinstellingen langer de tijd om de opleidings- en plaatsingsdoelstellingen te realiseren. In de praktijk hebben de instellingen hier weinig gebruik van gemaakt.

Ook de invulling van het ESB-traject is in grote lijnen hetzelfde gebleven. De focus van de trajecten ligt op arbeidstoeleiding; opleiding en aanvullende zorg staan in dienst daarvan. Scholingsinstellingen lijken dit wat sterker te benadrukken dan voorheen. Scholingsinstellingen stellen dat zijn zich hebben ingespannen om het bereik van de ESB-regeling te vergroten. Daarvoor hebben ze geïnvesteerd in contacten met bijvoorbeeld gemeenten en onderwijs. Daarnaast zijn er enkele nieuwe locaties geopend.

De doelgroep van de ESB-regeling is ongewijzigd. Net als voorheen heeft het merendeel van de instroom een psychische beperking, vaak in het autistische spectrum en is er sprake van een meervoudige problematiek, onvoorspelbare belastbaarheid en een schoolloopbaan die zich kenmerkt door uitval. De huidige instroom heeft wat vaker dan voorheen een voorgeschiedenis in het mbo. Een toenemend deel van de instroom is door de gemeente doorverwezen naar de scholingsinstelling.

De gemiddelde kostprijs van een ESB-traject per deelnemer ligt wat lager dan tijdens de vorige evaluatie. Er worden wat meer deelnemers in traject genomen (sinds cohort 2017 240 leerlingen tegen 220 in cohort 2015) bij een gelijk gebleven totaal subsidiebudget (13.3 miljoen euro). De resultaten die de scholingsinstellingen bereiken met de ESB-deelnemers zijn vergelijkbaar met eerdere metingen: de scholingsinstellingen halen opnieuw de plaatsingsdoelstellingen. Een relatief groot deel van de voormalige deelnemers vindt werk. De voormalige deelnemers hebben wel wat vaker een contractbaan dan in de vorige evaluatie. Ook is de omvang van de aanstelling wat ruimer dan voorheen.

Mede door landelijke ontwikkelingen als passend onderwijs, de Participatiewet en de banenafspraken hebben onderwijsinstellingen en gemeenten jongeren in kwetsbare positie wel wat te bieden. Volgens vertegenwoordigers van onderwijsinstellingen en gemeenten is dat niet voldoende om de ESB-doelgroep die veel ondersteuning nodig heeft aan het werk te krijgen.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Van de instroom in de ESB-regeling sluit meer dan negentig procent het traject af met een kwalificatie. Zestig procent van die deelnemers kan vervolgens worden geplaatst in een baan. Voormalige deelnemers aan het ESB-traject lijken er, na uitstroom uit het traject, redelijk goed in te slagen om aan het werk te blijven, ook al wisselen ze weleens van baan. Uit gesprekken met ESB-deelnemers en ouders van ESB-deelnemers maken we op dat de ESB-deelnemers voor ze aan het ESB-traject begonnen vaak zijn vastgelopen in onderwijs of werk en geen perspectief meer zagen. Deelname aan het ESB-traject heeft daar voor veel deelnemers verandering in gebracht. Dat is de belangrijkste winst van de ESB-regeling. Van het verbeterde perspectief van ESB-deelnemers profiteren ook hun naaste omgeving en de samenleving. De jongeren tellen weer mee.

Het ESB-traject duurt gemiddeld drie jaar. De gemiddelde kosten van liggen op 55.000 euro per deelnemer. Dat lijkt een flink bedrag, maar is bijvoorbeeld vergelijkbaar met de kosten van drie jaar voortgezet speciaal onderwijs. Net als leerlingen in het speciaal onderwijs heeft de ESB-doelgroep veel ondersteuning nodig. Een ESB-traject onderscheidt zich van het speciaal onderwijs onder andere door de plaats die arbeidstoeleiding heeft in het traject en is in die zin dus niet helemaal te vergelijken.

Het aantal deelnemers is de afgelopen jaren toegenomen, terwijl het totaalbudget gelijk is gebleven. Ondanks inspanningen van scholingsinstellingen blijft het bereik van de regeling in een deel van het land beperkt. In het zuidwesten van Nederland stromen bijna geen jongeren in. Dat is de afgelopen jaren ook niet veranderd. Zowel in de regio's waar geen bereik is als in regio's waarin wel gebruik wordt gemaakt van de ESB-regeling is geen alternatief voor de ESB-doelgroep.

6.2 Toekomstige positionering ondersteuning ESB-doelgroep

Verhouding tussen de ESB-regeling en taken van gemeenten in het sociaal domein

Gemeenten hebben verschillende instrumenten ter beschikking om mensen in een kwetsbare positie te ondersteunen bij het vinden en behouden van werk. Met name de Participatiewet biedt daartoe mogelijkheden. Instrumenten als loonkostensubsidie, jobcoaches en beschut werk worden ook relatief vaak ingezet ter ondersteuning van jongeren.³³ Daarbij komt dat gemeenten in principe over gegevens beschikken om een groot deel van de jongeren in een kwetsbare positie in beeld te hebben. Overigens hebben ze daarmee nog niet per se de ESB-doelgroep geïdentificeerd ("Je herkent ze pas als je ze voor je hebt").

Gemeenten herkennen over het algemeen ook de mogelijkheden die er zijn om, als gemeente, iets te betekenen voor deze doelgroep maar samenwerking tussen de verschillende diensten is nog geen zekerheid. Deels is dit ook een verdelingsvraagstuk: "Wie gaat de ondersteuning vergoeden?". De indruk uit de gesprekken is wel dat gemeenten meer openstaan om bij de inzet van instrumenten wat meer over de grenzen van de diensten te kijken. Denk bijvoorbeeld aan de inzet van jobcoaches binnen een onderwijssetting.

Het is voorstelbaar dat het interdepartementaal beleidsonderzoek naar jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt (2019)³⁴ en de beleidsanalyse Participatiewet in balans³⁵ leiden tot koersaanpassingen in het sociaal domein. We wezen er hierboven al op dat binnen gemeenten gekeken wordt hoe er minder 'verkokerd' kan worden opgetreden. In haar reactie op Participatiewet in balans (d.d. 21 juni 2022) spreekt minister Schouten (SZW) over "menselijke maat, vertrouwen en vereenvoudiging" als richtinggevende waarden. Ze wijst er daarbij wel op dat verbetering van de Participatiewet een complex proces is. Genoemde ontwikkelingen zouden op termijn gunstig kunnen uitpakken voor de ESB-doelgroep.

Alternatief ondersteuningsaanbod

Jongeren uit de ESB-doelgroep hebben individuele begeleiding binnen een kleine setting nodig. Dit geldt zowel voor het onderwijs als voor arbeidstoeleiding. Het mbo, wat voor de ESB-doelgroep een alternatieve opleider zou kunnen zijn, kan dit niet of slechts bij uitzondering bieden. De verwachting is ook niet dat dit op korte termijn verandert. Ondanks passend onderwijs is het ook de vraag of een kleine doelgroep met een specifieke hulpvraag als de ESB-doelgroep ooit volledig door het reguliere onderwijs kan worden opgevangen. Instrumenten uit de Participatiewet worden voornamelijk ingezet bij mensen waarvan de indruk is dat de afstand tot de arbeidsmarkt overbrug is. Het is niet duidelijk in hoeverre jongeren uit de ESB-doelgroep met hun complexe problematiek door gemeenten als zodanig worden gezien. We weten ook niet in welke mate dergelijke jongeren profiteren van de banenafpraak.

³³ Factsheet Participatiewet. November 2021

³⁴ Ministerie van Financiën (2019) *Interdepartementaal Beleidsonderzoek. Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt. Zichtbaar en zelfstandig maken*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

³⁵ Ministerie van SZW (2022) *Participatiewet in balans. Uitkomsten beleidsanalyse*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Vooralsnog lijken er geen passende alternatieven voor deze jongeren. In gesprekken met betrokkenen uit gemeenten (werkzaam in onderwijs of bij de gemeente) waar geen of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de ESB-regeling benoemen zij dat ook, evenals hun collega's, die in regio's werken waar wel gebruik wordt gemaakt van de ESB-regeling.

Waar we het aanbod dat deelnemers aan de ESB-trajecten, de kosten die daarvoor gemaakt worden en de resultaten die met de trajecten geboekt worden behoorlijk goed in beeld hebben, ontbreekt het zicht op de ondersteuning en de resultaten daarvan bij jongeren die niet in de regeling zijn opgenomen. Het is daarom niet mogelijk om 'objectief' vast te stellen hoe de ESB-regeling zich onderscheidt van het alternatieve aanbod.

Ondersteuning van de ESB-doelgroep in de toekomst

Randvoorwaarden bij de ondersteuning van de ESB-doelgroep zijn dat ze gezien wordt, dat er maatwerk voor hen mogelijk is in het onderwijs en bij het vinden en behouden van werk en dat er wordt samengewerkt tussen de verschillende (gemeentelijke) diensten.

De ESB-trajecten onderscheiden zich door de integraliteit van het aanbod, de mogelijkheden die er binnen het traject zijn om maatwerk te bieden en de koppeling van het traject aan resultaatafspraken. Van jongeren uit de doelgroep die niet in de ESB-regeling worden opgenomen weten we niet hoe het hun vergaat. Het is niet uit te sluiten dat een (bescheiden?) deel van de instroom ook op een andere manier ondersteund had kunnen worden, bijvoorbeeld via Participatiewet, maar er is niets bekend over de mate waarin dat deel van de ESB-doelgroep dat niet in de regeling wordt opgenomen daarvan gebruik maakt en welke resultaten daarmee worden geboekt.

Stakeholders als gemeenten en mbo-instellingen menen dat er voor jongeren met de specifieke kenmerken van de ESB-doelgroep weinig voorhanden is en dat de ESB-doelgroep vaak tussen wal en schip valt. We zijn ook geen alternatieven tegengekomen die gelijktijdig aan al de genoemde randvoorwaarden voldoen. In dit licht bezien lijkt de ondersteuning van deze specifieke doelgroep in belangrijke mate afhankelijk van een afzonderlijke centrale subsidieregeling.

In het volgende hoofdstuk gaan we in op de opties die er zijn voor de toekomst van de regeling.

Scenario's voor de toekomst

7

7 Scenario's voor de toekomst

De ESB-doelgroep heeft behoefte aan veel ondersteuning bij een opleiding en het zoeken en het behouden van een baan. Via de ESB-regeling kunnen ze aanspraak maken op een integraal ondersteuningstraject dat wordt uitgevoerd door de vier scholingsinstellingen. In hoofdstuk 5 bespraken we de stand van zaken op een aantal aandachtsgebieden die relevant zijn voor de ESB-doelgroep: is de ESB-doelgroep in beeld bij de gemeenten? Is er passend onderwijs voor deze doelgroep? Is er ondersteuning voor de doelgroep bij het zoeken en het behouden van een baan? Is sprake van samenwerking tussen de verschillende gemeentelijke diensten bij de ondersteuning van deze doelgroep? We concludeerden dat het maar zeer de vraag is of jongeren buiten de ESB-regeling voldoende ondersteuning vinden. In dit hoofdstuk concentreren we ons op de vraag hoe het nu verder moet met de ESB-regeling. We bespreken daarvoor drie opties:

1. voortzetting in de huidige vorm;
2. afschaffing van de regeling;
3. uitbreiding van de regeling.

De haalbaarheid van elke optie toetsen we aan de hand van het volgende beoordelingskader:

Tabel 7.1 Criteria beoordelingskader

Uitgangspunten	Haalbaarheid
- Ondersteuning sluit aan bij de ESB-doelgroep: ✓ voldoende ruimte voor maatwerk; ✓ integrale begeleiding; ✓ doorlopende lijn: jongeren vallen niet tussen wal en schip. - Ondersteuning leidt tot succesvolle kwalificatie/opleiding. - Ondersteuning leidt tot succesvolle toeleiding naar werk. - Ondersteuning is landelijk dekkend en overal van vergelijkbare kwaliteit.	- Het kostenniveau is vergelijkbaar met de huidige situatie. - Er kan worden voldaan aan noodzakelijke randvoorwaarden, zoals: ✓ draagvlak onder beoogde uitvoerders; ✓ goede samenwerking; ✓ voldoende capaciteit/expertise.

Vervolgens beschrijven we per optie een aantal overwegingen die bij de keuze voor het scenario kunnen worden meegenomen.

Optie 1: De ESB-regeling blijft in de huidige vorm gehandhaafd

De ESB-regeling blijft (in grote lijnen) zoals deze is. Dat betekent dat er jaarlijks zo'n 240 deelnemers in traject kunnen worden genomen. De trajecten worden uitgevoerd door de scholingsinstellingen. Er worden geen aanvullende voorwaarden gesteld. De uitvoering van de indicatiestelling en de verantwoording blijven in handen van UWV. Aanvullend kan eventueel gekeken worden of er aanbod kan worden gecreëerd in regio's waarin de regeling momenteel geen of weinig bereik heeft.

Tabel 7.2 Toetsing van optie 1

Wenselijkheid	Haalbaarheid
- Ongeveer 240 deelnemers kunnen worden opgenomen in een maatwerktraject dat wordt uitgevoerd door een van de vier scholingsinstellingen. 90 procent van de deelnemers rondt een kwalificatie/opleiding succesvol af. 60 procent van de deelnemers die een kwalificatie/opleiding succesvol afronden wordt naar werk geleid. - Ondersteuning is niet landelijk dekkend, in een deel van het land is de ESB-doelgroep afhankelijk van de aanwezigheid van een alternatief aanbod. Ondersteuning is van vergelijkbare kwaliteit (door samenwerking tussen scholingsinstellingen).	- Kostenniveau is vergelijkbaar met de huidige situatie. - Er is: ✓ draagvlak onder beoogde uitvoerders; ✓ goede samenwerking; ✓ voldoende capaciteit/expertise.

Voordelen

- Er is een voorziening voor een doelgroep die verder tussen wal en schip raakt.
- De expertise van de scholingsinstellingen over de ondersteuning van de doelgroep blijft behouden.
- Jaarlijks worden zo'n 240 deelnemers opgenomen waarvan ten minste 90 procent een kwalificatie behaalt. Zestig procent van deze deelnemers kan vervolgens worden geplaatst in werk.

Nadelen

- In het zuidwesten van het land wordt geen gebruik gemaakt van de regeling omdat er geen locatie is waarin het ESB-traject kan worden gevolgd.
- In de huidige situatie vinden de scholingsinstellingen voldoende kandidaten in de eigen regio's. Het maximaal aantal deelnemers dat ze jaarlijks kunnen opnemen is vaak ook al ruim voor het jaareinde bereikt. Er is dus geen prikkel om deelnemers buiten de regio te zoeken.
- Er zijn voor de ESB-doelgroep geen alternatieven die vergelijkbaar zijn met de ESB-trajecten. We weten niet of jongeren uit de doelgroep die *niet* in de regeling worden opgenomen ondersteuning krijgen, welke ondersteuning dat dan is en of daarmee vergelijkbare resultaten worden geboekt als met de ESB-regeling.

Overwegingen bij optie 1

- Bij deze optie staat het ministerie voor de keuze of ze accepteert dat de ESB-regeling geen landelijke dekking heeft of dat ze wil investeren in alternatieven voor de ESB-doelgroep met als doel om ook in de regio's waarin de regeling nu geen of nauwelijks bereik heeft een alternatief te bieden voor deze doelgroep. Het zou dan moeten gaan om aanbod waarin opleiding, arbeidstoeleiding en, eventueel, zorg kunnen worden gecombineerd. Als het ministerie voor dat laatste kiest zou je kunnen spreken van een optie 1a waarin de regeling wordt behouden, maar er tevens wordt gezocht naar mogelijkheden om *buiten de regeling* alternatieven te (helpen) ontwikkelen voor de ESB-doelgroep die op de lange termijn wellicht de regeling kunnen vervangen. Dit betekent overigens wel dat het kostenniveau omhoog gaat.
- Het budget voor de uitvoering van de huidige regeling ligt sinds 2014 op 13,3 miljoen euro. Scholingsinstellingen zijn van mening dat het budget niet toereikend is om de toename van de personeelskosten te dekken. Op basis van de informatie waarover de onderzoekers beschikken is het niet mogelijk om vast te stellen of er sprake is van toegenomen kosten en in hoeverre het budget toereikend is om de eventuele toename van de kosten te dekken. Om deze claim te onderbouwen is dus meer informatie nodig van de scholingsinstellingen.

Optie 2: Regeling wordt afgeschaft

De regeling wordt beëindigd. De scholingsinstellingen bieden de huidige cohorten nog ondersteuning. UWV voert alleen nog de verantwoording van de lopende cohorten uit.

Tabel 7.3 Toetsing van optie 2

Wenselijkheid	Haalbaarheid
• De ESB-doelgroep is afhankelijk van de aanwezigheid van een alternatief ondersteuningsaanbod in de eigen regio. Het is onzeker of dergelijk aanbod ook beschikbaar is in de regio. • Er zijn geen resultaatafspraken over kwalificatie/opleiding en arbeidstoeleiding, maar mogelijk worden individuen uit de ESB-doelgroep desondanks opgeleid en/of in arbeid geplaatst. • Het is onwaarschijnlijk dat de ondersteuning landelijk dekkend is, er is geen garantie dat de begeleiding gelijk van kwaliteit is.	• De directe kosten van de regeling worden bespaard, maar de kosten van opleiding en arbeidstoeleiding van een onbekend aantal jongeren komen elders te liggen (bijvoorbeeld bij gemeenten, wellicht deels vergoed vanuit de Participatiewet). We weten niet wat dit betekent voor de kosten. • We verwachten dat er geen draagvlak is onder scholingsinstellingen en gebruikers van de regeling (zowel deelnemers als partijen die deelnemers doorverwijzen naar de regeling). We weten niets over draagvlak bij eventuele alternatieven. • Het is onbekend in hoeverre er sprake is van samenwerking, capaciteit en expertise.

Voordelen

- Het ministerie bespaart jaarlijks 13 miljoen euro.

Nadelen

- Er is geen integrale ondersteuning meer voor de ESB-doelgroep, ook niet in regio's waarin nu gebruik wordt gemaakt van de ESB-regeling. Het is onzeker of jongeren uit de ESB-doelgroep elders ondersteuning vinden die hetzelfde oplevert als een ESB-traject.
- De besparing leidt tot kosten elders. We kunnen niet inschatten hoe hoog deze kosten zullen zijn. Er is een risico dat het uiteindelijk een 'dure' besparing is.
- Het is voorstelbaar dat het ondersteuningsaanbod voor deze jongeren sterk versnipperd raakt.
- De expertise van de scholingsinstellingen over de ondersteuning van de doelgroep kan verloren gaan.

Overwegingen bij optie 2

- Binnen de huidige bekostiging van het mbo is het niet realistisch om te verwachten dat het mbo de ondersteuning van de ESB-doelgroep uitvoert. Het ontbreekt in het mbo bovendien vaak aan expertise om met deze doelgroep aan de slag te gaan. Ook heeft de ESB-doelgroep moeite met de schaal van het mbo. Belegging van ondersteuning van jongeren met ernstige scholingsinstellingen bij het mbo zou behoorlijk wat aanpassingen in het mbo vragen.
- SZW zou kunnen overwegen om de middelen die door afschaffing van de ESB-regeling worden bespaard toe te voegen aan andere budgetten, bijvoorbeeld het budget van de Participatiewet. Het is ook niet te voorspellen of het budget dan ook daadwerkelijk ten goede komt aan de ESB-doelgroep. Het is voorstelbaar dat het budget 'verloren' gaat in het totaal van het budget waaraan het wordt toegevoegd.
- De uitdaging is om de expertise die de scholingsinstellingen hebben opgebouwd te behouden en in te zetten voor de doelgroep. We hebben geen pasklaar antwoord op de vraag hoe dit kan worden vormgegeven.
- Gezien de resultaten die scholingsinstellingen boeken met de ESB-doelgroep lijkt optie 2 de minst aantrekkelijke optie.

Optie 3: Regeling wordt uitgebreid om ook regio's waarin nu geen bereik is te kunnen bedienen

Momenteel stromen er jaarlijks ruim 240 jongeren in de ESB-regeling. Er zijn echter regio's waar bijna geen gebruik wordt gemaakt van de regeling, terwijl de doelgroep ook in die regio's aanwezig is. Volgens stakeholders als gemeenten en mbo-instellingen ontbreken in die regio's alternatieven die vergelijkbaar zijn met de ESB-trajecten. De derde optie is daarom om het traject (beter) beschikbaar te maken in de regio's waar nu geen bereik is. De uitbreiding van het bereik wordt dan gezocht in een uitbreiding van het aantal jongeren dat kan worden opgenomen in de regeling en het aantal locaties waar de ESB-trajecten worden aangeboden.

Tabel 7.4 Toetsing van optie 3

Wenselijkheid	Haalbaarheid
• Er kunnen meer deelnemers (aantal nader te bepalen) worden opgenomen in een maatwerktraject dan momenteel het geval is. Trajecten kunnen worden uitgevoerd door een van de vier scholingsinstellingen, eventueel aangevuld met andere aanbieder(s). • (mits gelijke prestatieafspraken gelden): 90 procent van de deelnemers rondt een kwalificatie/opleiding succesvol af. • (mits gelijke prestatieafspraken gelden): 60 procent van de deelnemers die een kwalificatie/opleiding succesvol afronden wordt naar werk geleid. • Ondersteuning kan op termijn beter landelijk dekkend zijn en kan zich ontwikkelen tot ondersteuning van vergelijkbare kwaliteit (bijvoorbeeld door samenwerking met scholingsinstellingen).	• Kostenniveau gaat omhoog (afhankelijk van beoogd aantal deelnemers). • Draagvlak binnen de regio's lijkt aanwezig (gemeenten willen wel, er zijn potentiële aanbieders). Samenwerking en capaciteit/expertise moeten zich in de 'nieuwe' regio's deels ontwikkelen en vervolgens bewijzen.

Voordelen

- De expertise van de scholingsinstellingen over het werken met de doelgroep blijft behouden.
- Bij de uitbreiding naar andere regio's kan gebruik worden gemaakt van deze expertise.
- Het bereik van de ESB-regeling wordt vergroot naar regio's waar nu geen of nauwelijks gebruik is.
- Momenteel zijn er vier organisaties die de ESB-trajecten verzorgen. In het verleden zijn er andere instellingen geweest die bij de subsidieaanvraag van de jaarcohorten een aantal deelnemers toegewezen hebben gekregen. Zij hadden moeite om de plaatsingsdoelstellingen te realiseren. Een eventuele uitbreiding van de ESB-regeling kan een gelegenheid zijn om eens te kijken of er partijen zijn die in samenwerking met de huidige scholingsinstellingen de ondersteuning van de ESB-doelgroep in hun regio willen verzorgen. Naast contacten in de regio zou dat kunnen zorgen voor impulsen voor vernieuwing. Met eventuele nieuwe aanbieders kunnen prestatieafspraken worden gemaakt.

Nadelen

- De kosten van de regeling zullen stijgen.
- De caseload van de verzekeringsartsen van UWV is groot is. Desondanks zien we weinig alternatieven voor de uitvoering van de indicatiestelling. De verzekeringsartsen beschikken over kennis en ervaring met de regeling die niet makkelijk is over te dragen aan een andere uitvoeringspartij. UWV beschikt bovendien over het apparaat dat de verantwoording door de scholingsinstellingen kan beoordelen.
- Het is de vraag hoe houdbaar de ESB-regeling op de langere termijn is. Het doel van de ontwikkelingen in onderwijs en het sociaal domein is om zo veel mogelijk mensen mee te laten doen in onze samenleving.

Overwegingen bij optie 3

- De hamvraag bij deze optie is of er daadwerkelijk geen alternatieven voor de ESB-doelgroep zijn in de regio's waar het bereik van de scholingsinstellingen gering is. In ons onderzoek zijn we geen voorbeelden van dergelijke alternatieven tegengekomen. Desondanks kunnen we niet met honderd procent zekerheid stellen dat dergelijke alternatieven niet bestaan. Voordat er voor optie 3 wordt gekozen zou dat nader onderzocht moeten worden.
- In Niet-bereik ESB-regeling (Dekker, Mallee & Van der Wel, 2018) wordt de landelijke omvang van de ESB-doelgroep geschat op zo'n 500 tot 650 jongeren per jaar.³⁶ Dat is twee tot tweeënhalf keer zo groot als de huidige populatie deelnemers. Ook na de verdubbeling is de ESB-doelgroep nog vrij klein in omvang. Om een indruk te geven: op 1 oktober 2021 telde het voortgezet speciaal onderwijs in totaal 38.000 leerlingen.³⁷ Het merendeel van deze leerlingen heeft te kampen met ernstige ontwikkelingsstoornissen of met lichamelijke en/of verstandelijke beperkingen. Als we uitgaan van een gemiddeld verblijf in het vso van vier jaar, dan zou de ESB-doelgroep in omvang overeenkomen met zo'n vijf tot zeven procent van de vso-populatie. Ook als we de ESB-doelgroep vergelijken met de IBO-doelgroep is de doelgroep voor de ESB-regeling klein. De geschatte omvang daarvan is ongeveer 300.000 jongeren in de leeftijd van 16-27 jaar.³⁸
- Het aantal deelnemers zou stapsgewijs uitgebreid kunnen worden om een rustige start aan de uitbreiding te geven. Dat zou het wellicht makkelijker maken voor nieuwe partijen om zich aan te melden als (kandidaat-)scholingsinstelling.
- Zorg ervoor dat de uitbreiding ook daadwerkelijk ten goede komt aan regio's waarin de ESB-regeling nu geen of nauwelijks bereik heeft. Zoek daarvoor locaties in de regio's waar onvoldoende bereik is. Deze locaties moeten goed bereikbaar zijn voor de ESB-doelgroep in die regio's. Betrokkenen uit regio's waarin het bereik klein is wijzen erop dat jongeren uit de doelgroep niet erg 'reislustig' zijn en bij voorkeur zo dicht mogelijk bij huis ondersteund moeten worden. Een optie is om de uitbreiding ook direct te koppelen aan arbeidsmarktregio's waarin nu geen of weinig bereik is.

³⁶ Het uitgangspunt bij deze schatting is dat het aantal NEET-jongeren met 'uitkering ziekte of sociale voorziening' (NEET-uzsv) in een regio in zekere mate indicatief is voor de potentiële instroom in de ESB-regeling in die regio (Dekker, Mallee en Van der Wel (2018): 21).

³⁷ Inspectie van het Onderwijs (2022) De Staat van het Onderwijs 2022. Utrecht: Inspectie van het Onderwijs.

³⁸ Interdepartementaal Beleidsonderzoek (2019). *Jongeren met (risico op) een afstand tot de arbeidsmarkt. Zichtbaar en zelfstandig maken*. Den Haag: Inspectie der Rijksfinanciën.

- Verschillende betrokkenen merken op dat de ESB-regeling en het aanbod van de scholingsinstellingen nagenoeg onbekend zijn binnen hun gemeente of regio. Alleen dat kan al een reden zijn waarom er geen gebruik wordt gemaakt van de regeling.
- Er zijn wat grensgevallen; doelgroepen die mogelijk gebaat zijn bij een voorziening als de ESB-regeling. Zo is er in eerdere evaluaties door verschillende betrokkenen op gewezen dat jongeren die nog geen 18 zijn tussen de wal en het schip vallen. Ze suggereren om het bereik van de regeling te vergroten en jongeren vanaf 16 jaar toe te laten.³⁹ Een enkele keer kan een jongere die een mbo2-diploma heeft, maar verder aan alle kwalificaties van de ESB-regeling voldoet, vanwege van deze afgeronde opleiding niet instromen in de ESB-regeling.

³⁹ Als we ervan uitgaan dat driekwart van de huidige instroom tussen de 18 en 23 jaar oud is en de spreiding over 16- en 17-jarigen overeenkomt met de spreiding over 18- tot 23-jarigen, dan zou dit de instroom vergroten met ongeveer 20 procent.



REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl