



REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK



# Niet-bereik ESB- regeling

## - EINDRAPPORT -

### Auteurs

Bjørn Dekker

Luuk Mallee

Jacob van der Wel

Amsterdam, 16 april 2018

Publicatienr. 17215

© 2018 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 veelevoudigd, 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

<b>0 Conclusie</b>	<b>1</b>
<b>1 Inleiding</b>	<b>5</b>
1.1 Inleiding	5
1.2 Het huidige bereik van de ESB-regeling	5
1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen	6
1.4 De aanpak in het kort	7
1.5 Leeswijzer	8
<b>2 De ESB-doelgroep</b>	<b>11</b>
2.1 Inleiding	11
2.2 Gedeelde kenmerken van de ESB-deelnemers	11
2.3 Specifieke kenmerken van de drie profielen	12
<b>3 Hoe groot is de ESB-doelgroep?</b>	<b>15</b>
3.1 Inleiding	15
3.2 Spreiding van het huidige ESB-doelgroep over de regio's	15
3.3 Zijn er ook ESB'ers in de regio's buiten bereik van de ESB-instellingen?	17
3.4 Aantal ESB'ers bij vast percentage van aantal jongeren	17
3.5 Aantal ESB'ers geschat op basis van andere regionale indicatoren	19
<b>4 De doelgroep in de regio's zonder ESB-aanbod</b>	<b>23</b>
4.1 Inleiding	23
4.2 De ESB-doelgroep in regio's waar geen ESB-aanbod is	23
4.3 Wie komen er binnen de regio's met potentiële ESB'ers in contact?	24
<b>5 Aanbod voor de ESB-doelgroep</b>	<b>27</b>
5.1 Inleiding	27
5.2 Wat verstaan we onder 'aanbod voor de ESB-doelgroep'?	27
5.3 Passend onderwijs binnen het mbo	28
5.4 Mbo-plus: aanvullend aanbod	28
5.5 Aanbod vanuit het vso	29
5.6 Arbeidstoeleiding	29
5.7 Leer-werktrajecten	30
5.8 Zorgaanbod	30
5.9 Integrale aanpak	31
<b>Bijlage</b>	<b>33</b>



# Conclusie

# 0

## 0 Conclusie

### *Doelgroep*

De ESB-doelgroep kenmerkt zich door een combinatie van enerzijds belemmeringen en anderzijds capaciteiten. ESB'ers kunnen mbo-2-niveau aan en kunnen werken, maar hebben ernstige scholingsbelemmeringen als gevolg van een ziekte of gebrek. De problematiek is meestal meervoudig en kenmerkt zich door onvoorspelbaar gedrag en/of onvoorspelbare belastbaarheid. De ESB-doelgroep kent twee hoofdgroepen. Ten eerste jongeren die zijn uitgevallen uit het mbo met een diagnose ASS of een andere psychische beperking en ten tweede jongeren met vooropleiding vso, indicatie REC 4 (psychiatrische of gedragsstoornissen) die niet zijn ingestroomd in vervolgonderwijs. Naast deze twee groepen maakt er nog een klein aantal jongeren met een fysieke beperking en onvoorspelbare belastbaarheid gebruik van de ESB-regeling.

### *Aantal ESB'ers en spreiding over de regio's*

De instroom in de ESB-regeling is geconcentreerd in een beperkt aantal arbeidsmarktregio's. De regio's waar het meeste gebruik gemaakt wordt van de ESB-regeling zijn Zuid-Limburg, Friesland, Regio Zwolle, Groningen en Midden-Gelderland. In aantallen uitgedrukt gaat het in die regio's gemiddeld om enkele tientallen jongeren per jaar. Daarnaast zijn er tijdens de meetperiode (2015-2016) ook regio's met geen enkele ESB-deelnemer, namelijk de regio's Gorinchem, Drechtsteden, West-Brabant, Midden-Brabant en Helmond-De Peel. Tot slot zijn er ook twaalf regio's met drie of minder deelnemers.

Alle organisaties die actief zijn in regio's waar op dit moment niet of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de ESB-regeling, zeggen dat er ook in hun regio ESB'ers zijn. Een groot deel van hen komt de ESB-doelgroep zelf regelmatig tegen. We concluderen daarom dat de ESB-doelgroep in alle regio's voorkomt.

Wanneer we ervan uitgaan dat het aantal ESB'ers in een regio samenhangt met het aantal jonggehandicapten in die regio en dus geen vast percentage is van het totaal aantal jongeren, schatten we hele populatie jongeren die behoren tot de huidige ESB-doelgroep in Nederland op 500 tot 650 jongeren (op jaarbasis).

### *De doelgroep in de regio's buiten het bereik van de ESB-scholingsinstellingen*

Zoals gezegd zien alle organisaties in de regio's zonder ESB-aanbod de ESB-doelgroep in hun regio. De belangrijkste spelers in de regio's die in aanraking komen met de ESB-doelgroep zijn mbo- en vso-instellingen, rmc's, gemeenten en zorginstellingen. De onderwijsinstellingen hebben momenteel het beste beeld van de ESB-doelgroep.

De groep jongeren is echter niet als een afgebakende doelgroep herkenbaar, het zijn jongeren die onderdeel zijn van andere, bredere doelgroepen, bijvoorbeeld de voortijdig schoolverlaters. De ESB'ers vallen pas op als er nauwkeuriger naar die bredere doelgroep wordt gekeken. Pas als het reguliere aanbod van scholen en aanvullende ondersteuning niet voldoende blijkt, komt de groep in het vizier die qua kenmerken overeenkomt met de ESB-doelgroep. Het is geen grote groep; roc's en vso-scholen denken aan maximaal enkele tientallen jongeren in hun regio.

### *Aanbod voor de ESB-doelgroep*

Het ESB-aanbod is een intensieve, integrale aanpak gericht op beroepsopleiding en arbeidstoeleiding. Wij zijn geen alternatief aanbod tegengekomen dat hetzelfde biedt als het ESB-aanbod. Dit wil niet zeggen dat de ESB-doelgroep niet ondersteund wordt. Om te beginnen spant het reguliere onderwijs (mbo, vso) zich in om deze jongeren een diploma te laten halen. In de gevallen waarin dit niet lukt, worden deze jongeren op zeer verschillende manieren ondersteund. Wat dit aanbod is, varieert sterk tussen de regio's. Dit is afhankelijk van het beleid van gemeenten en de inspanningen, initiatieven en expertise van roc's, vso-scholen en rmc's.

De ondersteuning kan gericht zijn op het behalen van een diploma, alleen gericht zijn op arbeidstoeleiding, een combinatie van werken en leren, dagbesteding of een combinatie van verschillende doelen. Omdat het ESB-aanbod zich richt op maximale benutting van die capaciteiten, zijn er allerlei voorbeelden van ondersteuning waarbij de ESB-jongeren aan het werk geholpen worden, toegeleid worden naar

arbeidsmatige dagbesteding of de entree-opleiding succesvol afronden, maar waar een aanbod als dat van de ESB-instellingen de jongere mogelijk verder had kunnen brengen.

We zijn de volgende vormen van ondersteuning tegengekomen waarmee de ESB-doelgroep ook buiten de ESB-regio's in aanraking kan komen:

- Mbo-instellingen bieden in het kader van passend onderwijs leerlingen met een beperking zo nodig extra ondersteuning in de vorm van handelingsplannen. Andere mogelijkheden zijn de overstap van bol naar bbl, verlenging van de studietijd en studie-uitstel. De mate waarin mbo-instellingen extra ondersteuning en maatwerk kunnen bieden, wordt begrensd door wettelijke voorwaarden en praktische en budgettaire beperkingen. De mbo-instellingen zeggen zelf dat zij op dit moment geen volledig alternatief kunnen bieden voor het aanbod dat ESB-scholingsinstellingen kunnen bieden.
- In een aantal gevallen werken mbo-instellingen samen met zorginstellingen of krijgen ze aanvullende financiering van een gemeente waardoor ze meer mogelijkheden hebben om maatwerk te verrichten in het onderwijsaanbod en/of daarnaast zorg of arbeidstoeleiding te kunnen bieden.
- Vso-scholen bieden veel intensievere ondersteuning dan mbo-instellingen. Voor de ESB-doelgroep ligt het knelpunt vooral in de overgang naar het mbo. In een aantal gevallen plaatsen vso-scholen ESB'ers daarom in het profiel arbeid. Een veel belovend alternatief voor vso-scholen is om met de Borismethodiek toe te werken naar deel- en/of branchecertificaten die een goede opstap kunnen bieden voor betaald werk.
- Een deel van de ESB-doelgroep gaat zonder diploma aan het werk. Dit kan via drie routes. Ten eerste kan de gemeente na uitval uit het mbo het instrumentarium van de Participatiewet inzetten. Ten tweede kunnen jongeren direct vanuit het vso (profiel arbeid) aan het werk komen. Ten derde vervult het rmc soms een actieve rol in de arbeidstoeleiding.
- Diverse regionale actoren noemen leer-werktrajecten als mogelijkheid om de ESB-doelgroep te ondersteunen. Dit type trajecten resulteert meestal niet in een mbo-diploma, maar eerder in een branchecertificaat of een certificaat voor een bepaald soort werk. Of deze trajecten geschikt zijn voor de ESB-doelgroep is afhankelijk van het niveau van het onderwijsdeel en de intensiteit van de begeleiding die geboden kan worden.
- Een deel van de ESB-doelgroep komt, via het roc en/of de gemeente, terecht in het zorgcircuit. Genoemd worden onder meer het wijkteam, Wmo-aanbod, meer gespecialiseerde zorg en arbeidsmatige dagbesteding. Vanuit zorg en hulpverlening ondervindt men problemen bij de plaatsing van jongeren in onderwijs of bij de toeleiding naar werk. Onze gesprekspartners sluiten niet uit dat een deel van de ESB-doelgroep 'thuiszitter' wordt, zonder onderwijs en zonder werk dus.
- Tot slot zijn we verschillende projecten tegengekomen waar gemeenten een integraal aanbod organiseren voor specifieke groepen vsv'ers. Financiering vanuit verschillende domeinen wordt gecombineerd. Het gaat hier om een doelgroep die er niet in geslaagd is binnen het reguliere onderwijs een startkwalificatie te behalen, ondanks passend onderwijs en extra ondersteuning. Om deze jongeren aan het werk te krijgen en eventueel nog te scholen, is intensieve begeleiding en ondersteuning vanuit verschillende disciplines nodig. Of en wat voor soort projecten er in een regio lopen, is onder meer afhankelijk van het beleid van gemeenten en de rolopvatting van de verschillende organisaties in de regio. In sommige gevallen kan de ESB-doelgroep ook gebruik maken van deze projecten. In principe hoort het ESB-aanbod zelf tot deze categorie.

Wij concluderen dat de ESB-doelgroep in alle regio's voorkomt en landelijk een omvang heeft van zo'n 500 tot 650 jongeren per jaar. Zoals opgemerkt zijn we voor deze groep geen alternatief aanbod tegengekomen dat hetzelfde biedt als de ESB-instellingen. Wel worden deze jongeren op allerlei andere manieren ondersteund. Deze ondersteuning kan onder meer gericht zijn op het behalen van een diploma, op arbeidstoeleiding, een combinatie van leren en werken of dagbesteding. Een aanbod als dat van de ESB-instellingen had de jongere wellicht verder kunnen brengen.

Veelbelovend zijn de verdergaande ontwikkeling van het passend onderwijs in de mbo's, de toepassing van de Borismethodiek door vso-scholen, leer-werktrajecten en projecten met een integrale aanpak. Het geheel is echter nog gefragmenteerd met grote verschillen tussen regio's.





# Inleiding

# 1



# 1 Inleiding

## 1.1 Inleiding

Na de meest recente evaluatie van de ESB-regeling<sup>1</sup> is besloten om de regeling met drie jaar te verlengen, tot eind 2020. De periode van verlenging wordt benut om samen met een werkgroep van alle betrokken partijen (Rijk, UWV, VNG en scholingsinstituten) te verkennen hoe ondersteuning van de ESB-doelgroep gepositioneerd kan worden binnen de domeinen arbeid, onderwijs en zorg, met borging van de expertise van de ESB-instituten. Aan de hand van deze verkenning wordt besloten over de toekomstige inbedding van die expertise vanaf 2021.

Een van de bevindingen uit de evaluatie van de ESB-regeling (Regioplan, 2016) was dat de dekking van de regeling beperkt is. Het merendeel van de deelnemers komt uit de omgeving van de scholingsinstituten.<sup>2</sup> Regio's die op afstand liggen, worden niet of nauwelijks bereikt. Deze bevinding is aanleiding om een quickscan uit te voeren naar (de ondersteuning van) de ESB-doelgroep in de regio's die niet worden bereikt met het ESB-aanbod. In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft Regioplan deze quickscan uitgevoerd.

In de voorliggende rapportage beschrijven we onze bevindingen uit dit onderzoek. We vervolgen dit hoofdstuk met een bespreking van de context en de aanpak van de quickscan.

## 1.2 Het huidige bereik van de ESB-regeling

De ESB-regeling is gericht op het bieden van scholings- en arbeidstoeleidingstrajecten aan personen met ernstige scholingsbelemmeringen. Het gaat om: *“personen die als rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen gevolg van ziekte of gebrek, ook met toepassing van voorzieningen<sup>3</sup> (...) ernstige belemmeringen ondervinden bij het deelnemen aan dergelijke scholing of opleiding.”* Na afronding van het traject moet de deelnemer in staat zijn om algemeen geaccepteerde arbeid te verrichten.

De criteria waaraan de doelgroep van de ESB-regeling volgens de subsidieregeling moet voldoen, zijn:

1. is 18 jaar of ouder;
2. heeft geen diploma op mbo-2-niveau of hoger;
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 jongere 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 jongeren in de regeling vrijwel allemaal al aan het eerste criterium (meervoudige problematiek), deels in combinatie met (een van) beide andere criteria.

<sup>1</sup> Mallee, Van der Wel, Bleeker en Van Lierop (2016). *Evaluatie ESB-regeling*. Amsterdam: Regioplan. (verder Regioplan (2016)).

<sup>2</sup> De ESB-regeling wordt momenteel uitgevoerd door vier scholingsinstellingen: Bartiméus (Ermelo), Heliomare (Wijk aan Zee), Pluryn (Nijmegen, Groningen en Heerlen) en EEGA Plus (Deventer). Deze scholingsinstellingen, met uitzondering van EEGA, werken samen binnen de Vereniging REA College Nederland.

<sup>3</sup> Voorzieningen als bedoeld in artikelen 35 en 36 van de Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, 7, eerste lid, onderdeel a, en 10, eerste lid, van de Participatiewet, 2:22 van de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten en 19a van de Wet overige OCV-subsidies.

### Kenmerken van deelnemers aan de ESB-regeling

Het aantal ESB-deelnemers, klasse 3, was in de periode 2009-2013 jaarlijks ruim honderd. Daarnaast was er in deze periode nog een klasse 2 met eveneens een jaarlijkse instroom van ongeveer honderd deelnemers. In de periode 2013-2016, na opheffing van klasse 2, hebben de ESB-scholingsinstellingen subsidie aangevraagd voor jaarlijks ruim tweehonderd klasse-3-deelnemers (Regioplan (2016), p. 7).

De meest recente evaluatie van de ESB-regeling (Regioplan (2016), p. 31-36) leverde een aantal kenmerken op van de deelnemers aan ESB-trajecten in de periode 2009-2013:

1. Het zijn vooral jongens (73%).
2. De gemiddelde leeftijd van de deelnemers is 21 jaar: meer dan de helft is tussen 18 en 21 jaar, ruim een derde is tussen 21 en 25 jaar en tien procent is ouder dan 25 jaar.<sup>4</sup>
3. Een groot deel van de deelnemers is uitgevallen in het mbo (41% in de periode 2011-2013), een ongeveer even grote groep (38%) komt uit het vo of vso (deels met diploma).<sup>5</sup>
4. Veel deelnemers (58%) hebben een stoornis in het autistisch spectrum (ASS), vaak in combinatie met een andere diagnose. Ongeveer een kwart van de deelnemers (28%) heeft ADHD of ADD, een even grote groep heeft een fysieke handicap. Twee vijfde van de groep (43%) heeft (andere) psychiatrische problematiek. De ESB-scholingsinstellingen spreken over een stapeling van problematiek. Deelnemers komen voornamelijk uit regio's nabij de gemeenten waarin ESB-scholingsinstellingen zijn gevestigd.

De kenmerken zijn onvoldoende uitsluitend om te kunnen spreken van een homogene groep.

Op basis van de populatie die in 2015 en de eerste helft van 2016 in de regeling stroomde, constateerden we dat het merendeel van de deelnemers uit vijf provincies (Groningen, Friesland, Overijssel, Gelderland en Limburg) komt (Regioplan, 2016). De dekking van de regeling is daarmee beperkt: in een aanzienlijk deel van het land wordt er niet of nauwelijks gebruik gemaakt van de regeling.

### 1.3 Doel van het onderzoek en onderzoeksvragen

Met het onderzoek willen we een indicatie geven van de aard, omvang, behoefte aan en daadwerkelijke ondersteuning van de groep jongeren die vergelijkbaar is met de ESB-doelgroep, in de regio's waar momenteel niet of nauwelijks een beroep wordt gedaan op de ESB-regeling (de 'witte vlekken').

De hoofdvraag van het onderzoek is:

*Welke ondersteuning ontvangen jongeren met vergelijkbare kenmerken als de ESB-doelgroep in de regio's waarin momenteel geen gebruik wordt gemaakt van de ESB-regeling?*

Om deze vraag te kunnen beantwoorden, hebben we de onderstaande onderzoeksvragen geformuleerd:

1. Hoe is de huidige ESB-doelgroep verspreid over de arbeidsmarktregio's (instroom gemeentelijke doelgroep in de periode 2015-2017)?
2. Welke kenmerken heeft de huidige ESB-doelgroep (kenmerken jongere, scholingsloopbaan, zorgconsumptie)? Welke profielen zijn hieruit te destilleren?
3. Hoe zijn jongeren met deze kenmerken verspreid over de arbeidsmarktregio's? Evenredig of zijn er geografische concentraties? Hoe groot is bij benadering de ESB-groep in Nederland?
4. Welke instellingen in de regio's komen in contact met de potentiële doelgroep (op het moment dat zij vastlopen of wellicht daarvoor al)?
5. Welk aanbod is beschikbaar voor jongeren uit de doelgroep van de ESB-regeling?
6. Wat gebeurt er met de ESB-doelgroep in regio's zonder ESB-aanbod? Ontvangen jongeren uit deze doelgroep ondersteuning? Welke vormen van ondersteuning zijn dat? Wie initieert, biedt en financiert deze ondersteuning? Hoeveel kost de ondersteuning en wat levert de ondersteuning op?

<sup>4</sup> De oudste deelnemer in 2013 was 44 jaar, maar deelnemers ouder dan 40 jaar lijken een uitzondering.

<sup>5</sup> De resterende deelnemers zijn elders uitgevallen (14%). Van 7 procent is de voorgeschiedenis 'anders of onbekend'.

7. Als de ESB-doelgroep in regio's zonder ESB-aanbod geen ondersteuning krijgen, wat is daarvoor de reden? Wat is het gevolg?

#### 1.4 De aanpak in het kort

De aanpak bestaat uit de volgende onderdelen:

1. beschrijving van de ESB-doelgroep met behulp van profielen
2. gesprekken met landelijke organisaties
3. gesprekken met betrokkenen in zes regio's
4. gesprekken met aanbieders van alternatief aanbod voor de doelgroep
5. schatting van de omvang van de ESB-doelgroep in Nederland

##### Beschrijving van de ESB-doelgroep

De eerste stap in het onderzoek is de beschrijving van de ESB-doelgroep met als doel, ook in de regio's waar de regeling niet (zo) bekend is, duidelijk te kunnen maken over wie we het hebben. De verschillen tussen de jongeren die in de regeling instromen zijn groot, de ESB-doelgroep is daarom niet in één profiel te vangen. Het uitgangspunt was daarom om te komen tot verschillende profielen, ieder met enige bandbreedte, waarbij de profielen bij elkaar genomen in grote mate dekkend zijn voor de hele populatie deelnemers aan de ESB-regeling.

Op basis van de uitkomsten van de eerdere evaluaties van de ESB-regeling hebben we een eerste versie van de profielen opgesteld. Deze versie is besproken met vertegenwoordigers van de scholingsinstellingen en van UWV en, waar nodig, op hun aanwijzing bijgesteld. Het resultaat hiervan vindt u in hoofdstuk 2, De Doelgroep van de ESB-regeling.

##### Telefonische gesprekken met vertegenwoordigers van landelijke organisaties

Parallel aan de beschrijving van de profielen spraken we met vertegenwoordigers van landelijke organisaties als Boris, vertegenwoordigd door de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB); Ingrado; Landelijk Expertise Centrum Speciaal Onderwijs (LECSO); MBO Raad; Nederlands Jeugd Instituut (NJI); Vereniging Gehandicaptenzorg Nederland (VGN); Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

Onderwerpen van deze gesprekken waren: waar vinden we de ESB-doelgroep? Welke organisaties moeten wij spreken om meer zicht te krijgen op de ESB-doelgroep in de regio's zonder ESB-aanbod? Welk (alternatief) aanbod is er voor de ESB-doelgroep?

##### Telefonische gesprekken met betrokkenen in zes regio's

In de periode medio 2015-medio 2016 zijn er vijftien arbeidsmarktregio's (AMR)<sup>6</sup> met minder dan vijf instromers in de ESB-regeling. Voor de gesprekken in de regio's hebben we, in afstemming met de werkgroep, zes regio's gekozen waar weinig tot geen ESB-deelnemers vandaan komen: Twente, Groot Amsterdam, Haaglanden, Drechtsteden, West-Brabant en Helmond-De Peel. In de laatste drie regio's zijn er gedurende de meetperiode geen jongeren ingestroomd in de ESB-regeling. In de andere drie regio's relatief weinig. Belangrijk bij de selectie was verder dat er twee van vier grote gemeenten (G4) in het onderzoek werden betrokken. Daarnaast is gekeken naar enkele andere regionale indicatoren als voortijdig schooluitval (vsv), instroom in Wajong (2014) die ook verzameld zijn om een schatting te maken van de landelijke omvang van de ESB-doelgroep.

Met behulp van de profielen is met de respondenten nagegaan of de ESB-doelgroep in de regio in beeld is, welk aanbod dat er binnen de regio voor deze doelgroep bestaat, welke resultaten er daarmee worden geboekt, waar men met deze doelgroep tegenaan loopt, wat er nodig is om de doelgroep in de regio goed op te vangen en welke bijdrage de organisatie van de respondent daaraan levert.

<sup>6</sup> We gaan uit van de meest recente indeling met 35 arbeidsmarktregio's (2017).

De respondenten waarmee we hebben gesproken zijn werkzaam voor (in per regio wisselende combinaties):

- RMC (met betrekking tot vsv'ers uit mbo en vo);
- mbo-instellingen (zorgcoördinatoren, instroomcoördinatoren, Studie en loopbaancentrum), eventueel scholengemeenschappen uit het vo;
- vso-scholen (uitstroomprofiel vervolgonderwijs en eventueel arbeid);
- gemeenten (jongerenloketten, vso-/pro-projecten, werkgeversservicepunten, et cetera);
- regionale MEE-organisaties, zorgaanbieders en andere organisaties die jongeren uit de doelgroep begeleiden.

In de onderstaande tabel vindt u een overzicht van het aantal respondenten per regio.

AMR-regio	Aantal gesprekken
Twente	8
Groot Amsterdam	9
Haaglanden	7
Drechtsteden	5
West-Brabant	4
Helmond-De Peel	6
<i>Totaal</i>	<i>39</i>

#### Telefonische gesprekken met aanbieders van alternatieven

Om een completer beeld te krijgen van de alternatieven hebben we gesproken met zes aanbieders van alternatieve programma's die zich richten op de ESB-doelgroep. Deze vonden we, deels, door tijdens de eerdere stappen van het onderzoek aan de leden van de werkgroep, de vertegenwoordigers van de landelijke organisaties en de personen die we spreken in de arbeidsmarktregio's te vragen naar voorbeelden van alternatief aanbod. In de praktijk bleek het aanbod vaak niet helemaal aan te sluiten op de doelgroep en bijvoorbeeld gericht op een groep jongeren die mbo 2-niveau cognitief niet aankan.

Tijdens de interviews is gevraagd naar de doelgroep van het alternatief en de overeenkomsten en verschillen met ESB-doelgroep. Verder is gesproken over de instroom, de toelevering, de vormgeving van het ondersteuningsaanbod, de kosten, de financiering en het resultaat van het alternatief.

#### Schatting van de omvang ESB-doelgroep

Met behulp van gegevens uit openbare databronnen hebben we een inschatting gemaakt van de omvang van de ESB-doelgroep en de spreiding daarvan over het land. Hiervoor hebben we de effecten van een aantal indicatoren onderzocht, zoals bijvoorbeeld uitval uit het mbo, het aantal vso-leerlingen, instroom in de Wajong voor 2014, waarvan we de regionale cijfers hebben verzameld. Bronnen zijn databestanden van CBS, DUO, NJI en Vektis. De gegevens zijn onder meer toegankelijk via Onderwijs in cijfers, Waar staat je gemeente? en DUO.

Om een globale schatting te maken van de omvang van de ESB-doelgroep hebben we de regionale indicatoren gerelateerd aan het aantal deelnemers van ESB-trajecten in de regio's waar een ESB-scholingsinstelling gevestigd is.

## 1.5 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken gaan we achtereenvolgens in op de doelgroep van de ESB-regeling (hoofdstuk 2), het aantal jongeren dat tot de ESB-doelgroep behoort en de spreiding over de regio's (hoofdstuk 3), de doelgroep in de regio's die niet of nauwelijks worden bediend door de zes ESB-scholingsinstellingen (hoofdstuk 4) en het ondersteuningsaanbod voor de ESB-doelgroep (hoofdstuk 5). We sluiten de rapportage af met een beknopte conclusie (hoofdstuk 6). In bijlage 1 vindt u de literatuurlijst.





REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# De ESB-doelgroep

# 2

## 2 De ESB-doelgroep

### 2.1 Inleiding

De eerste stap van het onderzoek was het opstellen van profielen van de ESB-doelgroep. Met deze profielen kunnen we in de regio's zonder ESB-aanbod uitleggen over wie we het hebben en zijn we beter in staat om de doelgroep te vinden. Om deze profielen op te stellen, hebben we gekeken naar de kenmerken van de doelgroep zoals beschreven in de vorige evaluatie (Regioplan, 2016). Deze zijn geordend, vervolgens besproken met enkele ESB-scholingsinstellingen en op basis daarvan verder uitgewerkt. Het resultaat hiervan is voorgelegd aan verzekeringsartsen van het UWV (Breda) en met hen besproken.

We onderscheiden gedeelde kenmerken (geldend voor de hele populatie) en specifieke kenmerken, die alleen gelden voor delen van de populatie ('profielen').

### 2.2 Gedeelde kenmerken van de ESB-deelnemers

Jongeren die deelnemen aan de ESB-regeling delen de volgende kenmerken:

- 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.<sup>7</sup>
- Het gedrag en de belastbaarheid van de jongere is *niet voorspelbaar* en staat een succesvolle schoolloopbaan in de weg. Ze blijven weg zonder zich af te melden, komen afspraken niet na, kunnen heftig reageren, hebben geen energie, kruipen in hun schulp, zijn bang.
- Vrijwel altijd is er sprake van multi-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*.<sup>8</sup>

Deze kenmerken hangen deels samen met de criteria voor instroom in de regeling. Per saldo zijn de jongeren in de doelgroep ouder dan 18 jaar (de in de regeling vastgelegde minimum instroomleeftijd) maar vaak niet ouder dan 25 jaar. De gemiddelde leeftijd ligt rond 21 jaar. Het zijn vaker mannen dan vrouwen (verhouding 3:1).

Binnen deze ruimere groep kunnen we een drietal profielen onderscheiden die *bij elkaar* vrijwel de hele ESB-populatie vormen.<sup>9</sup> De specifieke kenmerken van deze drie profielen beschrijven we in de volgende paragraaf.

<sup>7</sup> Met andere woorden ook met aanvullende inspanningen door de school redt de jongere het niet in het reguliere onderwijs.

<sup>8</sup> Het gaat om regulier werk (geen Wsw of beschut werk), al dan niet met voorzieningen als loonkostensubsidie, jobcoach en/of no riskpolis.

<sup>9</sup> De geraadpleegde scholingsinstellingen schatten dat de drie profielen bij elkaar 90 tot 100 procent van de jongeren binnen hun instelling uitmaken.

## 2.3 Specifieke kenmerken van de drie profielen

### Profiel 1 Vsv'er met psychische beperking

- Jongeren die zijn uitgevallen in het regulier onderwijs (mbo of, minder vaak, vo).
- Diagnose ASS (autisme, Asperger, PDD-NOS, et cetera) of andere psychische stoornis (ADHD, ADD, depressie, bipolair, schizofrenie, et cetera), vaak in combinatie met andere beperking.
- Gedragsproblematiek (angst, agressie, et cetera), problemen in de sociale omgeving (thuissituatie, pestverleden, verslaving, schulden, et cetera).

#### Subgroepen

Hbo-afstroom; havisten.<sup>10</sup>

#### Vindplaats

Mbo, vo, rmc, swv, gemeente (werk en inkomen, jongerenloket), klantmanager CJG, zorg.

Volgens REA/EEGA gaat het om 70 tot 90 procent van de doelgroep.

### Profiel 2 Cognitief wat sterkere vso-leerling met psychische beperking, die niet slaagt in vervolgonderwijs

- Jongeren met vooropleiding vso, merendeels met uitstroomprofiel vervolgonderwijs.
- Uitgevallen of niet ingestroomd in vervolgonderwijs.
- Veelal indicatie REC 4 (psychiatrische of gedragsstoornissen).
- Diagnose ASS (autisme, Asperger, PDD-NOS) of ander psychische stoornis (ADHD, ADD, bipolair, depressie), vaak in combinatie met andere beperking.
- Gedragsproblematiek (angst, agressie, et cetera), problemen in de sociale omgeving (thuissituatie, pestverleden, verslaving, schulden, et cetera), problemen met aanpassen in regulier onderwijs (afwijkend, opvallend gedrag, profileren als 'anders').

#### Subgroepen

Jongere met uitstroom profiel arbeid, waarbij scholingsbelemmering vaak de reden is voor 'preventieve' keuze van dit uitstroomprofiel.

#### Vindplaats

Vso, mbo (instroomcoördinator), rmc, ambulante begeleiders, zorg.

Volgens REA/EEGA gaat het om 16-25 procent van de doelgroep.

### Profiel 3 Jongere met fysieke beperking en onvoorspelbare belastbaarheid

- Jongeren met een fysieke beperking (chronisch ziek, chronische pijn, lichamelijke beperking).
- Onvoorspelbaarheid kent vaak een fysieke oorzaak (energie, ziekteperioden, et cetera) en is doorgaans de hoofdoorzaak voor uitval (in het mbo).
- Zelfredzaamheid is laag (deze jongeren hebben tot hun 18<sup>de</sup> veel ondersteuning ontvangen).
- Gevarieerde groep die moeilijk in beeld is te krijgen.

#### Subgroepen

Jongere die op latere leeftijd ziek is geworden of beperking heeft opgelopen.

#### Vindplaats

Ambulante begeleiders, zorg, mbo, vso, gemeente (werk en inkomen, jongerenloket).

Volgens REA/EEGA gaat het om 5-10 procent van de doelgroep. Een relatief kleine groep, ook omdat voorzieningen voor fysieke beperkingen binnen het onderwijs vaak nog wel te treffen zijn.

<sup>10</sup> Beide groepen komen doorgaans in beeld na uitval in mbo.



De drie groepen zijn samen vrijwel dekkend voor de hele ESB-populatie.<sup>11</sup> Kanttekening is dat binnen de profielen de verscheidenheid nog behoorlijk groot is.

<sup>11</sup> Als aparte doelgroep (die nu niet in de regeling komt) noemen EEGA en REA jongeren die na afstroom (van mbo 3 of mbo 4), vaak door forse inspanning van alle betrokken partijen, een mbo 2-diploma hebben gehaald maar met dat diploma 'kansloos' zijn op de arbeidsmarkt. Door dit diploma verliezen ze de toegang tot de ESB-regeling. Qua kenmerken zijn de jongeren verder vergelijkbaar met de jongeren uit profiel 1, alleen hebben ze een diploma op mbo 2-niveau behaald. Omdat ze niet van de regeling gebruik maken, rekenen we deze jongeren niet tot de doelgroep.



# Hoe groot is de ESB-doelgroep?

# 3

## 3 Hoe groot is de ESB-doelgroep?

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de volgende vragen:

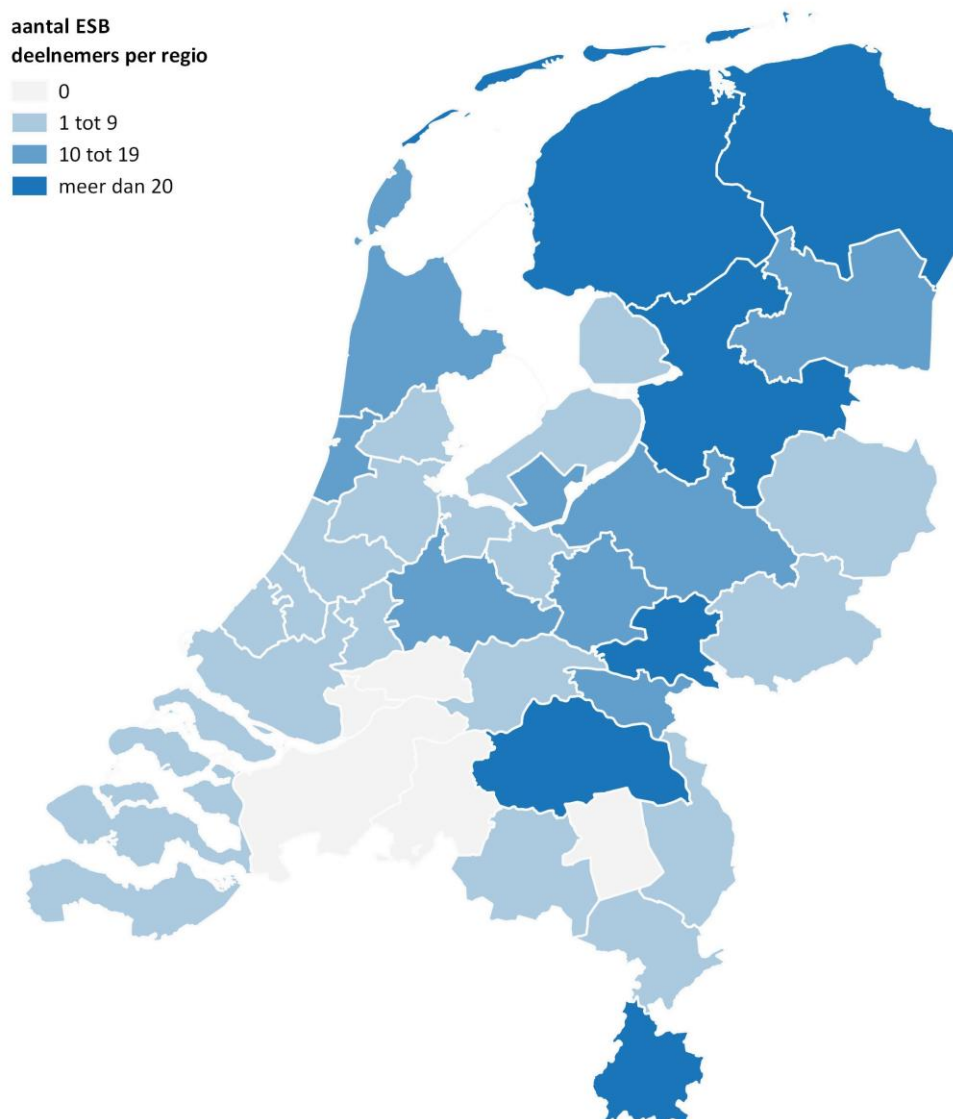
- Hoe is de huidige ESB-doelgroep verspreid over de arbeidsmarktregio's (instroom gemeentelijke doelgroep in de periode 2015-2017)?
- Hoe zijn jongeren met deze kenmerken verspreid over de arbeidsmarktregio's? Evenredig of zijn er geografische concentraties? Hoe groot is bij benadering de ESB-groep in Nederland?

De opbouw van dit hoofdstuk is als volgt. Paragraaf 3.2 gaat over de spreiding van de jongeren die een ESB-traject (ESB'ers) volgen over de arbeidsmarktregio's. In paragraaf 3.3 gaan we in op de vraag of er ook ESB'ers zijn in de regio's die op dit moment (grotendeels) buiten het bereik van de ESB-scholingsinstellingen vallen. We doen dit op basis van de interviews die we hebben afgenomen in deze regio's. Vervolgens maken we in paragraaf 3.4 een schatting van het totaal aantal ESB'ers in Nederland uitgaande van de veronderstelling dat het aantal ESB'ers een vast percentage is van het totaal aantal jongeren in de regio's. In paragraaf 3.5 tot slot schatten we het aantal ESB'ers op basis van een aantal andere regionale indicatoren, waaronder de instroom in de Wajong en het aantal vsv'ers.

### 3.2 Spreiding van het huidige ESB-doelgroep over de regio's

Uitgaande van de instroom in de ESB-regeling in de periode van begin 2015 tot halverwege 2016 stelden we vast dat het merendeel van de deelnemers uit vijf provincies (Groningen, Friesland, Overijssel, Gelderland en Limburg) komt (Regioplan, 2016). De provincies Zuid-Holland, Zeeland en Noord-Brabant worden nauwelijks bereikt en ook de vier grootste gemeenten leveren vrijwel geen deelnemers aan de regeling. In figuur 3.1 presenteren we de instroom van het aantal deelnemers per arbeidsmarktregio in de genoemde periode. In de donkergekleurde regio's is het aantal ESB-deelnemers groter dan twintig. In vijf regio's waren er geen deelnemers aan de regeling, deze regio's zijn Gorinchem, Drechtsteden, West Brabant, Midden-Brabant, Helmond-De Peel. In tien andere regio's zijn er minder dan vijf jongeren die in deze periode gebruik maakten van de regeling.

**Figuur 3.1** Spreiding van ESB-deelnemers cohorten 2015 en 2016 (tot juli 2016) over de arbeidsmarktregio's (n=431)



De spreiding houdt verband met de inrichting van de regeling: vier scholingsinstellingen met sublocaties verzorgen het aanbod voor een vastgesteld maximum aantal jongeren per jaar die ze op de eerste plaats vinden binnen de 'eigen' regio. De eerste vraag die we nu moeten beantwoorden, is of er in de regio's die buiten het bereik van de ESB-scholingsinstellingen liggen, ook jongeren wonen die voldoen aan de toelatingscriteria van de ESB-regeling. Op deze vraag gaan we in de volgende paragraaf in.

### 3.3 Zijn er ook ESB'ers in de regio's buiten bereik van de ESB-instellingen?

Wij hebben voor dit onderzoek interviews afgenomen met organisaties die actief zijn in regio's waar op dit moment geen of nauwelijks gebruik wordt gemaakt van de ESB-regeling. Alle organisaties die wij gesproken hebben, zeggen dat er ook in hun regio ESB'ers zijn. Een groot deel van hen komt de ESB-doelgroep zelf regelmatig tegen. Op basis hiervan kunnen we concluderen dat in alle regio's de ESB-doelgroep voorkomt en dat het weliswaar een kleine groep is, maar dat het waarschijnlijk om grotere aantallen gaat dan enkele uitzonderingsgevallen. De vraag is vervolgens hoe groot deze groep is.

We hebben daarom onze gesprekpartners gevraagd een inschatting te maken van de omvang van de ESB-doelgroep waarmee zij zelf te maken krijgen. Het waren vooral de vertegenwoordigers van roc's en vso-scholen die hierop een antwoord konden geven. Rmc's en gemeenten konden meestal geen schatting maken van het aantal ESB'ers waarmee zij te maken krijgen.

De schattingen van vso-scholen lopen uiteen, deels door de grootte van de school, deels door de samenstelling van de populatie (veel of weinig overlap met de doelgroep). Sommige scholen hebben nauwelijks leerlingen die tot de ESB-doelgroep behoren (met name REC 3), andere vso-scholen schatten het aantal ESB'ers op tien of enkele tientallen per jaar. Het gaat hierbij om vso-leerlingen die het mbo 2-niveau aankunnen, maar die het volgens de vso-scholen op een mbo niet zullen redden als gevolg van hun beperking. De variatie in omvang en leerlingpopulatie van vso-scholen loopt te veel uiteen om op basis van de schattingen van het kleine aantal vso-scholen dat wij gesproken hebben tot een landelijke schatting te komen.

Roc's zien de ESB-doelgroep vooral onder de ex-vso-leerlingen die het binnen het mbo niet redden en leerlingen met een aandachtsplan/handelingsplan passend onderwijs. De schattingen van de roc's liggen in de orde van grootte van enkele tientallen c.q. 20 of 30 per jaar. Rekening houdend met het aantal roc's in Nederland komt de totale groep potentiële ESB'ers die uitvallen uit het mbo daarmee op 1000 tot 1500 per jaar. De ervaring leert echter dat ongeveer de helft van de jongeren die zich aanmelden voor een ESB-traject tijdens de intakeprocedure van de ESB-scholingsinstellingen afvalt. Daarnaast zal een deel van de jongeren waarvan de roc's denken dat zij tot de ESB-doelgroep behoren, om uiteenlopende redenen niet met een ESB-traject starten (wanneer dit in de regio beschikbaar zou zijn) bijvoorbeeld omdat zij (nog) niet in staat zijn om aan een dergelijke traject mee te doen of zelf andere ambities hebben (bijvoorbeeld werken). Op basis deze overwegingen komen we tot een landelijke schatting van een bovengrens van 500 tot 750 ESB'ers onder de uitvallers uit het mbo. Daar bovenop komen nog de vso-leerlingen die tot de ESB-doelgroep behoren, maar niet op het mbo terechtkomen.

Op basis van de interviews komen wij tot de conclusie dat de ESB-doelgroep ook aanwezig is in de arbeidsmarktregio's die buiten het bereik van de ESB-scholingsinstellingen vallen, in de orde van grootte van enkele tientallen per regio. In de volgende twee paragrafen proberen we op basis van beschikbare cijfers een schatting te maken van het aantal ESB'ers in Nederland en de verdeling daarvan over de arbeidsmarktregio's. Van belang daarbij om vooraf te vermelden is dat het precieze aantal jongeren dat voldoet aan de kenmerken voor de ESB-doelgroep niet eenduidig is vast te stellen. Dat komt enerzijds doordat de doelgroep niet eenduidig is omschreven, anderzijds doordat jongeren die (eventueel) in aanmerking komen niet op basis van registergegevens zijn te herkennen.

### 3.4 Aantal ESB'ers bij vast percentage van aantal jongeren

In deze paragraaf maken we een eerste schatting van het aantal ESB'ers in Nederland en de spreiding over de arbeidsmarktregio's, in de veronderstelling dat het aantal ESB'ers in de regio's een vast percentage is van het totaal aantal jongeren. We doen deze schatting op basis van de regio's waar in redelijke mate gebruik gemaakt wordt van de ESB-regeling. Hiertoe is per regio de verhouding van ESB deelnemers (omgerekend naar jaar) en het totaal aantal jongeren berekend. Vervolgens zijn de 35 regio's op basis van deze verhoudingsgetallen van hoog naar laag geordend.

De regio's waar in verhouding tot het aantal jongeren het meest gebruik wordt gemaakt van de ESB-regeling zijn Zuid-Limburg, Friesland, Regio Zwolle, Groningen en Midden-Gelderland. In aantallen uitgedrukt gaat het in die regio's gemiddeld om enkele tientallen jongeren per jaar. Aan de andere kant van het spectrum zien we vijf regio's met geen enkele ESB-deelnemer. Het gaat dan om de regio's Gorinchem, Drechtsteden, West-Brabant, Midden-Brabant en Helmond-De Peel. Verder zijn er ook twaalf regio's met drie of minder deelnemers.

In tabel 3.1 komen we tot schattingen van het aantal ESB'ers per regio in de veronderstelling dat er een vast percentage ESB'ers is van het totaal aantal jongeren (15-23 jaar). Als het percentage zoals dat geldt in Zuid-Limburg wordt toegepast op de andere regio's komt de schatting voor het landelijk totaal uit op 777 ESB-jongeren. Wanneer in plaats van Zuid-Limburg de eerder genoemde top-5-regio's gebruikt wordt, komt de schatting uit op ongeveer 666 jongeren.

**Tabel 3.1** Schattingen van aantal ESB'ers per regio (instroom per jaar) bij vast percentage van het aantal jongeren

Arbeidsmarktregio	ESB-deelnemers (instroom per jaar, op basis van 2015-2016)	Schatting A (aantallen op basis % Zuid-Limburg)	Schatting B (aantallen op basis % top-5)
Zuid-Limburg	27	27	23
Friesland	27	29	25
Regio Zwolle	19	23	19
Groningen	31	39	34
Midden-Gelderland	13	17	15
Drenthe	7	12	10
Zuid-Kennemerland en IJmond	9	16	14
Rijk van Nijmegen	8	18	15
Noordoost-Brabant	11	26	22
Stedendriehoek en Noordwest Veluwe	10	26	22
Noord-Limburg	4	11	10
Achterhoek	4	12	11
FoodValley	6	17	15
Noord-Holland Noord	8	28	24
Zaanstreek/Waterland	4	14	12
Midden-Utrecht	10	42	36
Amersfoort	3	14	12
Midden-Limburg	2	9	8
Twente	5	29	25
Flevoland	3	18	16
Holland Rijnland	3	26	22
Gooi en Vechtstreek	1	10	8
Midden-Holland	1	8	7
Haaglanden	2	39	33
Rivierenland	1	10	9
Zuid-Holland Centraal	1	15	13
Zeeland	1	16	13
Groot Amsterdam	2	57	49
Zuidoost-Brabant	1	23	20
Rijnmond	1	62	53
Gorinchem	0	7	6
Drechtsteden	0	12	10
West-Brabant	0	30	26
Midden-Brabant	0	22	19
Helmond-De Peel	0	11	9
<b>Totaal</b>	<b>220</b>	<b>777</b>	<b>666</b>

Bij het gebruik van het gemiddelde percentage ESB'ers voor de top-10-regio's komt de schatting voor het totaal aantal ESB'ers uit op ongeveer 518 jongeren. Door bij het gemiddelde steeds meer regio's met lagere aantallen te betrekken, daalt de schatting en zien we dat er bij een deel van de regio's met een hoog percentage ESB'ers een bijstelling naar beneden plaatsvindt. Bij gebruik van het top-5-gemiddelde wordt bijvoorbeeld het geschatte aantal voor Zuid-Limburg bijgesteld van 27 naar 23. Bij een uiteindelijk schatting is het daarom wellicht beter om bij de 'topregio's' uit te gaan van de werkelijk aantallen.

Het aantal regio's op basis waarvan de gemiddelde verhouding wordt vastgesteld is enigszins arbitrair. Een belangrijke vraag die hierbij speelt, is in hoeverre er in de gekozen regio's een goede match is tussen potentiële jongeren en jongeren die daadwerkelijk deelnemen. Onze inschatting is dat we op basis van de gebruiksgegevens zoals die nu voorliggen uit kunnen gaan van een potentiële landelijk ESB-instroom die ligt binnen de bandbreedte van ongeveer 650 tot 800 jongeren per jaar.

Naast de landelijke aantallen krijgen we met deze schatting ook een indruk van aantallen in de regio's waar geen of weinig ESB-deelnemers te vinden zijn. We zien dat er bij een aantal, waaronder de grote steden, een behoorlijke verschuiving plaatsvindt.

De schattingen in deze paragraaf gaan uit van de veronderstelling dat het aantal ESB'ers een vast percentage is van het totaal aantal jongeren. In de volgende paragraaf onderzoeken we of er andere indicatoren zijn die mogelijk sterker samenhangen met het aantal ESB'ers dan het totaal aantal jongeren.

### 3.5 Aantal ESB'ers geschat op basis van andere regionale indicatoren

Voor de eventuele samenhang met het aantal ESB'ers is gekeken naar cijfers over Wajonginstroom, voortijdig schoolverlaten, handicaps, deelname aan speciaal onderwijs en het aantal jongeren dat niet werkzaam is en geen opleiding volgt (NEET). Binnen de groep NEET-jongeren, een groep die door het Nederlands Jeugdinstituut (NJI) in beeld wordt gebracht op basis van CBS-gegevens<sup>12</sup>, wordt ook een subgroep met 'uitkering ziekte of sociale voorziening' onderscheiden die we hier aanduiden met NEET-uzsv. De absolute aantallen zijn verdeeld naar arbeidsmarkregio en gepercenteerd op het aantal jongeren (15-25) in de betreffende regio. Voor de groep van 35 regio's is vervolgens een verkennende analyse gedaan naar de samenhang van de verschillende kenmerken (tabel 3.2).

**Tabel 3.2** Samenhang aantal ESB'ers en mogelijke indicatoren<sup>13</sup>

	Wajong	Vsv	Handicap	SO	NEET	NEET-uzsv
ESB	0,60**	-0,24	0,06	0,15	0,28	0,64**
WAJONG	-	0,23	0,09	0,18	0,35*	0,86**
Vsv		-	-0,02	-0,03	0,32	0,08
Handicap			-	0,76**	-0,28	0,40*
SO				-	-0,11	0,44*
NEET					-	0,25

Significantieniveau \* p < 0,05, \*\* p < 0,01.

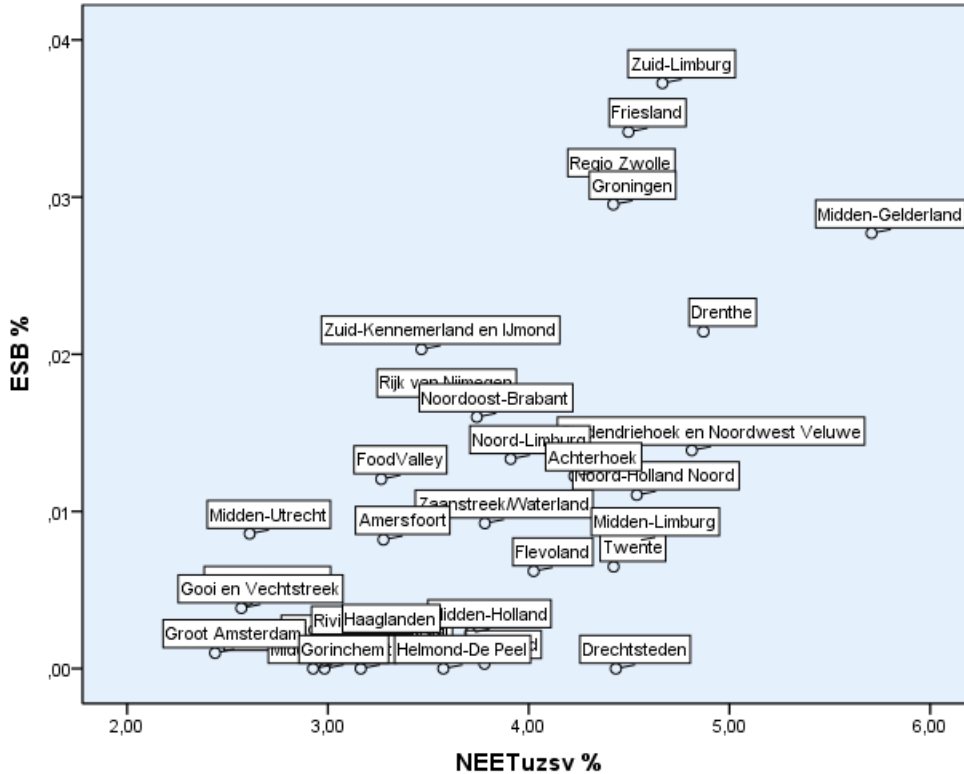
De analyse is verkennend, omdat we weten dat er in een aantal regio's sprake is van een onderschatting van het aantal doelgroepjongeren. Toch geven de cijfers wel een richting. Uit tabel 3.2 komt naar voren dat de samenhang van ESB met de Wajonginstroom en het aantal NEET-uzsv-jongeren relatief hoog is. Wajong en NEET-uzsv vertonen onderling ook sterke samenhang, wat gezien hun inhoudelijke overlap logisch is. Om die reden hebben we in de vervolganalyse alleen NEET-uzsv opgenomen. We kiezen voor NEET-uzsv en niet voor Wajonginstroom, omdat de ESB-doelgroep na 2014 niet meer kan instromen in de Wajong, terwijl we vermoeden dat de indicator NEET-uzsv ook in de toekomst gebruik kan worden.

<sup>12</sup> Zie <http://www.16-27.nl/assets/Uploads/073-2017101fctsheet-1627def.pdf>.

<sup>13</sup> Het gaat hier om Wajonginstroomcijfers 2014 (bron: UWV), voortijdig schoolverlaten mbo 2014 (DUO), aantal gehandicapten 2015 (Waar staat je gemeente), deelnemers speciaal onderwijs 2015 (Waar staat je gemeente/DUO), NEET-jongeren algemeen en subcategorie uitkering in verband met ziekte of sociale voorziening over 2015 (NJI/CBS).

De andere maten laten geen significant verband met het aantal ESB'ers zien en laten we hier verder buiten beschouwing.<sup>14</sup> De samenhang van ESB-gebruik en NEET-uzsv is, ter illustratie ook grafisch weer-gegeven in figuur 3.2.

**Figuur 3.2** Spreidingsdiagram ESB en NEET-uzsv (als % van jongeren 15-23 jaar)



In de figuur zien we bij de regio's met een hoog percentage ESB'ers een sterke samenhang tussen het percentage NEET-uzsv-jongeren en ESB-deelname. We zien onderin de figuur ook regio's met een zeer lage ESB-deelname in verhouding tot het percentage NEET-uzsv jongeren (bijvoorbeeld Drechtsteden).

*Schatting op basis verhouding ESB/NEET-uzsv in topregio's*

We doen de schatting uit paragraaf 3.4 nog eens over, maar nu met het aantal NEET-uzsv-jongeren in plaats van het totaal aantal jongeren (tabel 3.3).

<sup>14</sup> Voor de top-25 regio's is een regressieanalyse gedaan met ESB als afhankelijke variabele en met vsv, Handicap, SO, NEET en NEET-uzsv als onafhankelijke variabele. De relatief kleine groep en de onderlinge samenhang van de maten maakt dat er, naar onze mening, onvoldoende basis is voor een solide schatting op basis van die analyse. Daarom laten we uitkomsten hier buiten beschouwing.



**Tabel 3.3 Schattingen van aantal ESB'ers per regio (instroom per jaar) bij vast percentage ESB/NEET-uzsv**

Arbeidsmarktregio	ESB-deelnemers (instroom per jaar, op basis van 2015-2016)	Schatting C (aantallen op basis % Zuid-Limburg)	Schatting D (aantallen op basis % top-5)
Zuid-Limburg	27	27	23
Friesland	27	28	24
Regio Zwolle	19	21	18
Groningen	31	37	32
Midden-Gelderland	13	21	18
Drenthe	7	12	10
Zuid-Kennemerland en IJmond	9	12	10
Rijk van Nijmegen	8	13	11
Noordoost-Brabant	11	21	18
Stedendriehoek en Noordwest Veluwe	10	27	23
Noord-Limburg	4	10	8
Achterhoek	4	11	10
FoodValley	6	12	10
Noord-Holland Noord	8	27	23
Zaanstreek/Waterland	4	12	10
Midden-Utrecht	10	24	20
Amersfoort	3	10	8
Midden-Limburg	2	9	8
Twente	5	28	24
Flevoland	3	16	14
Holland Rijnland	3	15	12
Gooi en Vechtstreek	1	5	5
Midden-Holland	1	7	6
Haaglanden	2	27	23
Rivierenland	1	7	6
Zuid-Holland Centraal	1	10	8
Zeeland	1	10	9
Groot Amsterdam	2	30	26
Zuidoost-Brabant	1	14	12
Rijnmond	1	50	43
Gorinchem	0	4	4
Drechtsteden	0	11	10
West-Brabant	0	20	17
Midden-Brabant	0	14	12
Helmond-De Peel	0	8	7
<i>Totaal</i>	<i>220</i>	<i>610</i>	<i>519</i>

Het uitgangspunt bij deze schatting is dat NEET-uzsv in zekere mate indicatief is voor (potentieel) ESB-gebruik. Over dat uitgangspunt is discussie mogelijk, bijvoorbeeld in regio's waar men (in het verleden) de instroom naar uitkeringen heeft ingeperkt. Op basis van deze schatting vindt dan een onderschatting plaats. Veel liever zou men voor deze schattingen kenmerken gebruiken die direct verbonden zijn met de jongeren zelf en/of minder beïnvloed worden door eventuele beleidskeuzes in de regio's. Omdat die niet eenvoudig voorhanden zijn, geven de huidige schattingen een eerste indruk.

Wanneer we ervan uitgaan dat het aantal ESB'ers samenhangt met het aantal jonggehandicapten (met het aantal NEET-uzsv als indicator) en dus geen vast percentage is van het totaal aantal jongeren, komen we tot wat lagere schattingen van het aantal ESB'ers, namelijk zo'n 500 tot 650. Omdat het hebben van een beperking een toelatingscriterium is voor de ESB-regeling, denken wij dat dit een betere schatting is.



# De doelgroep in de regio's zonder ESB-aanbod

# 4

## 4 De doelgroep in de regio's zonder ESB-aanbod

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we de volgende vraag:

- Welke instellingen in de regio's komen in contact met de potentiële doelgroep (op het moment dat zij vastlopen of wellicht daarvoor al)?

De algemene kenmerken en de drie profielen (zie hoofdstuk 2) stelden ons in staat de respondenten een concreet beeld te schetsen van de ESB-doelgroep. Tijdens de interviews met de betrokkenen uit de zes regio's is dat beeld aan hen voorgelegd.

### 4.2 De ESB-doelgroep in regio's waar geen ESB-aanbod is

Iedereen die we gedurende het onderzoek hebben gesproken, meent dat jongeren uit de ESB-doelgroep ook te vinden zijn in de regio's die buiten het bereik van de vier scholingsinstellingen vallen en, meer specifiek, dus ook aanwezig zijn in de regio waarin ze zelf actief zijn. De groep jongeren is echter niet als een afgebakende doelgroep herkenbaar, het zijn jongeren die onderdeel zijn van andere, bredere doelgroepen, bijvoorbeeld de voortijdig schoolverlaters (vsv'ers).

Jongeren uit profiel 1 en profiel 2 vallen pas op als er nauwkeuriger naar die bredere doelgroep wordt gekeken. We nemen nogmaals de vsv'ers als voorbeeld. Een deel van de vsv'ers vindt zijn weg zonder ondersteuning. Van de groep die overblijft, heeft een deel een zetje in de rug nodig om verder te komen. Vervolgens houden we een groep jongeren over die mogelijk meer ondersteuning nodig heeft. Onder deze groep bevinden zich onder meer jongeren die qua kenmerken overeenkomen met de ESB-doelgroep (profiel 1 en profiel 2).

Zoals we in hoofdstuk 3 beschreven, is het geen grote groep. De meeste betrokkenen spreken over naar schatting enkele tientallen jongeren in hun regio. Hoewel het jongeren zijn die veel ondersteuning nodig hebben, is het ook niet de zwaarste doelgroep; het zijn jongeren waarvoor perspectief is op scholing en plaatsing naar werk, ook omdat deze jongeren gemotiveerd zijn om dit te bereiken.

Omdat de doelgroep niet als een specifieke doelgroep is geformuleerd, is er binnen de regio's geen nauwkeurig beeld van de omvang van de groep die voldoet aan de ESB-kenmerken. Hierbij zijn de jongeren met een vso-achtergrond wel wat beter zichtbaar. Zonder deze voorgeschiedenis (dus jongeren uit profiel 1) zijn de jongeren veel minder goed herkenbaar. Onderscheidende kenmerken (als handicap, stoornissen, gedragsproblematiek) worden niet geregistreerd. De jongeren komen pas in beeld (bij rmc, gemeente, et cetera) als ze uitvallen in het onderwijs of als ze zich bij de gemeente melden, bijvoorbeeld om een uitkering aan te vragen.

Naast de lokale overheid zien ook de onderwijsinstellingen in de regio (mbo, vso) en organisaties die minder zelfredzame jongeren ondersteunen onder de jongeren die zij begeleiden jongeren die lijken op de ESB-doelgroep.

De laatste groep (profiel 3, Jongere met een fysieke beperking) is volgens betrokkenen relatief klein, maar doorgaans ook beter in beeld. Respondenten wijzen er bovendien op dat 'zichtbare' beperkingen makkelijker worden geaccepteerd. Binnen het onderwijs is de bereidheid om de situatie voor deze jongeren aan te passen groot, jongeren uit deze doelgroep vallen daarom vaak pas uit als alle andere opties zijn uitgeput. Onze indruk is dat de problematiek van ESB'ers uit dit profiel (zeker qua onvoorspelbaarheid) in de praktijk nog weleens wordt onderschat.<sup>15</sup>

Verschillende betrokkenen wijzen erop dat de sluitende aanpak, die ook de jongeren die dezelfde kenmerken vertonen als de ESB-doelgroep moet opvangen, nog volop in ontwikkeling is in hun regio.

<sup>15</sup> De gedachte is bijvoorbeeld dat fysieke aanpassingen voldoende zijn om de belemmeringen op te heffen.

“We beginnen deze groepen jongeren nu pas in beeld te krijgen. We zien meer jongeren met multi-problematiek. Ook omdat er binnen de regio meer en beter wordt samengewerkt door de netwerkpartijen. In de intakes is er meer aandacht voor de thuissituatie, voor psychische problematiek en voor gedragsproblematiek. We vragen er meer naar en komen het ook daarom meer tegen.” (aldus een ambtenaar van een grote gemeente).

### 4.3 Wie komen er binnen de regio's met potentiële ESB'ers in contact?

De belangrijkste spelers in de regio's die in aanraking komen met de ESB-doelgroep zijn:

- A. de lokale overheid (rmc, gemeenten, et cetera);
- B. onderwijs (mbo, vso);
- C. zorginstellingen, hulpverleners.

#### A. De lokale overheid (rmc, gemeenten)

De regionale meld- en coördinatiefunctie (rmc) verzorgt de sluitende melding en registratie van jongeren tussen 18 en 23 jaar die niet op school zitten, maar nog geen startkwalificatie hebben behaald. Rmc benadert jongeren die op school zijn uitgevallen en draagt zorg voor de begeleiding van deze jongeren. Dat kan gericht zijn op terugleiding naar school, maar ook op toeleiding naar werk of een combinatie van beide. Rmc is verantwoordelijk voor de samenwerking tussen de partijen die te maken hebben met deze jongeren. Binnen de regio vervult rmc de sleutelrol voor een belangrijk deel van de jongeren uit de ESB-doelgroep. Rmc kan bijvoorbeeld doorverwijzen (naar hulpverlening en gemeente bijvoorbeeld). Verschillende rmc's kopen ondersteuning in (arbeidsmarktcoaches). Enkele rmc's hebben ook zelf wel enige vorm van begeleiding van deze groep kwetsbare jongeren in huis.

Als jongeren voor hun achttiende uitvallen, vallen ze onder de afdeling Leerplicht van de gemeente. Daarnaast is gemeente uitvoerder van de Participatiewet. Vanuit die verantwoordelijkheid hebben gemeenten meestal nauwe contacten met vso- en pro-scholen om zo nodig snel arbeidstoeleiding in te kunnen zetten. De contacten met de Entree-opleidingen zijn meestal minder intensief. Tot slot zijn gemeenten ook uitvoerder van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Wanneer ESB-jongeren Wmo-aanbod nodig hebben, moeten zij ook bij de gemeente aankloppen.

Jongeren met de kenmerken van de ESB-doelgroep kunnen dus bij verschillende diensten van de gemeente in beeld komen (of zijn). Meestal gebeurt dat pas als ze zijn uitgevallen in het onderwijs of als ze hun baan zijn kwijtgeraakt of geen baan kunnen vinden. Het zicht van de gemeenten op de ESB-doelgroep lijkt ook niet volledig.

#### B. Onderwijs (mbo, vso)

Het mbo ziet een deel van de jongeren uit de ESB-doelgroep al tijdens de intake, zeker als ze instromen vanuit het vso. Als de problematiek van de jongere niet tijdens de intake wordt onderkend, komt de jongere pas onder de aandacht als er extra ondersteuning nodig is of uitval dreigt.

Voor het vso is de ESB-doelgroep, zeker in wat we voorheen de cluster-4-scholen noemden, bekend: het is een deel van de populatie van het vso. Deze vso-scholen hebben regelmatig te maken met leerlingen die het mbo-2-niveau aankunnen, maar die het volgens de vso-school niet gaan redden op het mbo.

#### C. Zorginstellingen, hulpverlening

Ook binnen de zorg- en hulpverlening kent men de jongeren uit de ESB-doelgroep. Het zijn jongeren die zich kenmerken door multi-problematiek en die elders zijn vastgelopen. Vaak komen ze binnen met een zorgindicatie.





REGIOPLAN  
BELEIDSONDERZOEK

# Aanbod voor de ESB-doelgroep

# 5

## 5 Aanbod voor de ESB-doelgroep

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de volgende vragen aan bod:

- Welk aanbod is beschikbaar voor jongeren uit de doelgroep van de ESB-regeling?
- Wat gebeurt er met de ESB-doelgroep in regio's zonder ESB-aanbod?
- Als de ESB-doelgroep in regio's zonder ESB-aanbod geen ondersteuning krijgen, wat is daarvoor de reden? Wat is het gevolg?

We bespreken eerst wat we onder 'aanbod voor de ESB-doelgroep' verstaan (5.2) en vervolgens gaan we in op de verschillende vormen van ondersteuning die de ESB-doelgroep krijgt in regio's zonder ESB-aanbod (5.3 t/m 5.9). De input uit dit hoofdstuk komt uit de gesprekken met betrokkenen uit de regio's en betrokkenen bij eventuele alternatieve trajecten voor de ESB-doelgroep.

### 5.2 Wat verstaan we onder 'aanbod voor de ESB-doelgroep'?

Het ESB-aanbod is een intensieve, integrale aanpak gericht op beroepsopleiding en arbeidstoeleiding. Wij zijn geen alternatief aanbod tegengekomen dat hetzelfde biedt als het ESB-aanbod. Dit wil niet zeggen dat de ESB-doelgroep niet ondersteund wordt. Om te beginnen spant het reguliere onderwijs (mbo, vso) zich in om deze jongeren een diploma te laten halen. In de gevallen waarin dit niet lukt, worden deze jongeren op zeer verschillende manieren ondersteund. Wat dit aanbod is, varieert sterk tussen de regio's. Dit is afhankelijk van het beleid van gemeenten, de inspanningen, initiatieven en expertise van roc's, vso-scholen en rmc's, de wisselwerking tussen deze organisaties en persoonlijke relaties. De ondersteuning kan gericht zijn op het behalen van een diploma, alleen gericht zijn op arbeidstoeleiding, een combinatie van werken en leren, dagbesteding of een combinatie van verschillende doelen.

Zoals we in hoofdstuk 2 hebben beschreven, kenmerkt de ESB-doelgroep zich door een specifieke combinatie van belemmeringen en capaciteiten (kan mbo-2 aan en kan werken). Omdat het ESB-aanbod zich richt op maximale benutting van die capaciteiten, zijn er allerlei voorbeelden van ondersteuning waarbij de ESB-jongeren aan het werk geholpen worden, toegeleid worden naar arbeidsmatige dagbesteding of de entree-opleiding succesvol afrondt, maar waar het ESB-aanbod de jongere mogelijk verder had kunnen brengen.

Om een goed beeld te krijgen van de ondersteuning die de ESB-doelgroep krijgt, beschrijven we de ondersteuning in de breedte. We beginnen deze beschrijving met het reguliere aanbod van roc's en vso-scholen en gaan stapje voor stapje naar intensiever aanbod gericht op een steeds specifiekere doelgroep. Een groot deel van de jongeren begint op het mbo of vso, waarbij gaandeweg duidelijk wordt dat het reguliere aanbod van deze scholen niet voldoet en er extra inspanningen nodig zijn. Vaak wordt pas na verschillende pogingen duidelijk welke jongeren niet geholpen kunnen worden binnen het reguliere onderwijs. Onder deze jongeren vinden we ook de ESB-doelgroep. Wanneer er geen ESB-aanbod is, kan nooit precies vastgesteld worden wie tot de ESB-doelgroep behoort en wie niet. De ESB-scholingsinstellingen hebben er immers ook veel tijd voor nodig om vast te stellen of het ESB-traject past bij de jongere en of de verwachting is dat de jongere het ESB-traject succesvol kan afronden. Wij kijken in dit hoofdstuk naar deze wat bredere, potentiële doelgroep.

We onderscheiden de volgende vormen van ondersteuning:

- passend onderwijs binnen het mbo;
- mbo-plus: aanvullend aanbod;
- aanbod vanuit het vso;
- arbeidstoeleiding;
- leer-werktrajecten;
- zorgaanbod;
- integrale aanpak.

### 5.3 Passend onderwijs binnen het mbo

Voor jongeren die in het mbo zijn ingestroomd, probeert het mbo de mogelijkheden doorgaans zo veel mogelijk op te rekken. Als de problemen bij de intake al bekend zijn of worden, kan er direct een handelingsplan worden opgesteld. Dit geldt in sterkere mate voor jongeren die instromen vanuit het vso. Een dergelijk plan kan ook worden opgesteld als de jongere tijdens de opleiding tegen problemen aanloopt. In het handelingsplan kunnen afspraken over maatwerk en extra ondersteuning worden vastgelegd. Het aantal jongeren waarvoor een handelingsplan wordt opgesteld is binnen het mbo vaak aanzienlijk.

Binnen het mbo zijn er doorgaans verschillende mogelijkheden om het programma aan te passen. Zo kan een mbo-instelling een jongere die in een bol-opleiding dreigt vast te lopen (bijvoorbeeld door de schaal van de opleiding) adviseren om de overstap naar bbl te maken. Verder zijn er voorbeelden waarin de mbo-instelling voor individuele leerlingen de studietijd verlengt, jongeren studie-uitstel verleent of op andere manieren het programma voor deze jongeren aanpast.

Veel mbo-instellingen versterken hun expertise onder het personeel om met kwetsbare jongeren om te gaan. Het komt ook geregeld voor dat mbo-instellingen extra ondersteuning van buiten het onderwijs inhuren voor individuele leerlingen.

Er is echter een grens aan wat binnen het mbo mogelijk is; als de problemen te complex zijn, er te veel zaken bijkomen of de stage mislukt, is het aantal opties binnen het mbo eindig. Deels komt dat doordat het mbo aan een aantal wettelijke voorwaarden moet voldoen (aanwezigheid, deelname aan stages en examinering). Daarnaast zijn er ook grenzen aan de intensiteit van de begeleiding die mbo-instellingen kunnen bieden en de mate waarin mbo-instellingen kunnen omgaan met de onvoorspelbaarheid die kenmerkend is voor de ESB-doelgroep. Ook zijn de jongeren die niet in het mbo worden toegelaten, direct uit beeld van de mbo-instellingen. Verschillende mbo-instellingen benadrukken dat er voor (een deel van de) leerlingen met de kenmerken van de ESB-doelgroep geen alternatieven in de regio zijn.

Overigens meldt minister Van Engelshoven (Onderwijs, Cultuur en Wetenschap) in een recente Kamerbrief over de ondersteuning van minder redzame jongeren (d.d. 7 maart 2018) dat ze het in het mbo mogelijk wil maken voor jongeren die (nog) geen startkwalificatie kunnen halen om een vakcertificaat te behalen.<sup>16</sup> Een schoolverlater hoeft het mbo dan niet meer met lege handen te verlaten, hetgeen zijn of haar kansen op een diploma (alsnog) of werk kan vergroten.

### 5.4 Mbo-plus: aanvullend aanbod

In de regio's treffen we verschillende voorbeelden van trajecten die aan het reguliere mbo zijn gelieerd, maar die niet direct of louter gericht zijn op het onderwijs. Daartoe rekenen we bijvoorbeeld oriëntatietrajecten voor jongeren die uitvallen. Zo kent ROC Mondriaan een kansenklas waarin aandacht is voor motivatie, keuzes, belemmeringen, weerbaarheid, beroepsvaardigheden, et cetera. Het traject duurt drie maanden en doet denken aan de talentenexpeditie zoals die door de ESB-scholingsinstellingen is ontwikkeld. Dergelijke programma's kunnen ook extern worden ingehuurd. Deze trajecten worden meestal betaald door de mbo-instelling zelf. Een deel van de jongeren start weer met een opleiding of gaat op zoek naar werk. Bij gebrek aan alternatieven kan er niet altijd een vervolg aan dit soort trajecten worden gegeven.

Een voorbeeld waar onderwijs en zorg werden gecombineerd is een maatwerktraject waarbij de jongere naast drie dagen onderwijs een aantal dagen wordt ondersteund door de GGZ. Dit is een oplossing voor een individuele leerling.

<sup>16</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/03/07/kamerbrief-over-ondersteuning-minder-zelfredzame-jongeren-in-het-onderwijs>



Soms komt de gemeente de mbo-instelling tegemoet met een financiële bijdrage. Zo draagt de gemeente Amsterdam voor twee mbo-instellingen bij aan de inrichting van kleinere klassen en extra ondersteuning die zij kunnen bieden aan leerlingen met een beperking.

Een knelpunt bij het inkopen van aanvullend aanbod is dat het mbo de financiering hiervan niet altijd rond krijgt, de reguliere middelen (bekostiging, middelen voor passend onderwijs) schieten daarvoor tekort.

## 5.5 Aanbod vanuit het vso

Vanuit het vso wordt opgemerkt dat er binnen het vso behoorlijk veel mogelijkheden zijn om de jongeren te begeleiden. De problemen doen zich vaak voor als de jongere de opleiding binnen het vso heeft afgerond. Plaatsing in vervolgonderwijs kan veel moeite kosten. Als een leerling wel geplaatst kan worden in het mbo, dan blijkt de overgang van vso naar mbo (binnen een grootschalige schoolse setting) voor jongeren met een beperking vaak (te) groot.

Vso-scholen merken op dat een deel van de ESB-doelgroep in het profiel arbeid wordt geplaatst omdat de school verwacht dat deze jongeren het niet gaan redden in het mbo. Deze jongeren krijgen dan niet de mogelijkheid om een mbo-diploma te halen, terwijl ze daar cognitief wel toe in staat zijn.

De aandacht van gemeenten voor de vso-/pro-uitstroom is de afgelopen jaren toegenomen. Bij plaatsing naar werk is niet ongebruikelijk dat een jobcoach wordt ingezet. Voor jongeren die niet naar het regulier vervolgonderwijs kunnen, kan Boris een alternatief zijn. In de Borissystematiek oriënteren jongeren zich op hun loopbaan, krijgen ze een passende beroepsopleiding en worden ze begeleid bij het vinden en houden van een werkplek. De systematiek is vooral gericht op jongeren uit het praktijkonderwijs en het vso.<sup>17</sup> Verschillende vso-scholen bieden een Borisachtig leer-werktraject aan binnen de school.

Het vso ervaart, zeker in de regio's waar men last heeft van de verevening, druk om de jongeren zo vroeg mogelijk los te laten, waar dit niet altijd in het belang van de jongeren is en ze, hoewel ze in enkele (schoolse) opzichten uitgeleerd kunnen zijn, nog niet toe zijn aan een volgende stap.

## 5.6 Arbeidstoeleiding

Een deel van onze gesprekspartners in de regio's zonder ESB-aanbod veronderstelt dat een (groot) deel van de ESB-doelgroep zonder diploma aan het werk gaat. Verschillende routes kunnen hier toe leiden. In de eerste route vallen jongeren uit bij een mbo-opleiding en worden via het rmc of een gemeentelijk jongerenloket doorverwezen naar het re-integratie-aanbod van de gemeente. Sommige respondenten noemen dit 'terugvallen op de Participatiewet'. Omdat de ESB-doelgroep in staat is om te werken, zijn gemeenten in principe in staat om deze jongeren naar werk toe te leiden. Van belang hierbij is wel dat de gemeente de problematiek van de jongeren herkent. In dat geval kunnen voorzieningen zoals jobcoaching en loonkostensubsidie ingezet worden en kunnen werkgevers met deze jongeren de banenafpraak invullen.

Omdat de problematiek niet altijd gemakkelijk te herkennen is, bestaat het risico dat de ESB-doelgroep die uitvalt vanuit het mbo geen passend re-integratie-aanbod krijgt. Deze jongeren zijn dan aangewezen op het reguliere re-integratie- en handhavingsbeleid van de gemeente dat sterk leunt op zelfredzaamheid. Respondenten wijzen in dit verband op het risico van 'een aaneenschakeling van uitzendbaantjes'.

In de tweede route gaat het om vso-leerlingen die het profiel arbeid hebben gekregen en via de stage direct aan het werk komen of na afronding van de vso-opleiding door de gemeente worden opgepakt in het kader van de vso-/pro-aanpak. Omdat vso-leerlingen per definitie tot de doelgroep banenafpraak behoren, krijgen deze jongeren meestal een passend re-integratieaanbod.

<sup>17</sup> Zie <https://www.borisbaan.nl>.

In de derde route heeft het rmc een actieve rol in de begeleiding van vsv'ers. In de regio Zuid-Holland Zuid werkt het rmc bijvoorbeeld met matchmakers die vsv'ers intensief begeleiden gericht op terugleiding naar school en toeleiding naar werk. Zij stellen trajectplannen op, geven trainingen (werknemersvaardigheden, solliciteren) en voeren maatwerkprogramma's uit. Een op de zeven jongeren blijkt niet bemiddelbaar en wordt naar de gemeente doorverwezen.

## 5.7 Leer-werktrajecten

Omdat de ESB-doelgroep in staat is om te werken en een relatief hoog cognitief niveau heeft, noemen diverse respondenten leer-werktrajecten als mogelijkheid om deze jongeren te ondersteunen.

In verschillende regio's worden specifieke leer-werktrajecten ingezet voor jongeren met zware problematiek. Deze leer-werktrajecten resulteren niet in een mbo-diploma, maar wel in een certificaat voor een specifiek soort werk of een branchecertificaat. In dit soort leer-werktrajecten gaat het vaak om het aanleren van basiswerknemersvaardigheden: op tijd komen, samenwerken, omgaan met een leidinggevende, omgaan met werkdruk, et cetera.

Het initiatief van dit soort leer-werktrajecten ligt meestal bij een gemeente, vaak wordt er samengewerkt met een sector of met een of meer werkgevers. Het is de vraag of deze leer-werktrajecten een passend aanbod zijn voor de ESB-doelgroep. Dit is onder meer afhankelijk van de intensiteit en soort begeleiding die er geboden wordt.

Binnen de regio's die in ons onderzoek zijn meegenomen, zijn we verschillende voorbeelden tegengekomen van leer-werktrajecten met intensieve begeleiding:

- Workshop Drechtsteden biedt jongeren met een afstand tot de arbeidsmarkt (voor ongeveer de helft ex-gedetineerden, de helft met een diagnose, een kleine overlap met de ESB-doelgroep) coaching, plaatsing in werk, nazorg en eventueel het halen van een branchecertificaat. Dit project wordt deels gefinancierd met ESF.
- Het project Spirit Werkt, een initiatief van zorginstelling Spirit, 'matcht' jongeren aan de juiste leer-werkplekken of stages. Daarmee vergroten zij hun werknemersvaardigheden en vinden een betere aansluiting met de arbeidsmarkt. Spirit Werkt biedt begeleiding op maat voor jongeren, werkgevers en het onderwijs. Spirit Werkt heeft een netwerk van maatschappelijk betrokken ondernemers die willen investeren in jongeren die een extra zetje richting werk goed kunnen gebruiken. De doelgroep zijn jongeren die naar school gaan, een baan of dagbesteding hebben en kansen hebben voor ontwikkeling.
- Een voorbeeld van een leer-werktraject van Spirit is Spirit Lunchroom die een 'hybride leeromgeving' biedt met werkplekken waar jongeren leren door te werken en waar de docenten op de werklocatie komen om jongeren te onderwijzen.
- De Antonius Hoeve biedt dagbesteding aan jongeren met een beperking en mensen met afstand tot de arbeidsmarkt. In de zorgboerderij leren de jongeren vaardigheden aan waardoor zij zelfvertrouwen en motivatie opbouwen om aan het werk te gaan. De Antonius Hoeve participeert in het landelijke Borisproject zodat de jongeren Boris Branche Praktijkverklaringen of landelijk erkende mbo(deel)diploma's kunnen verkrijgen.

## 5.8 Zorgaanbod

Onze gesprekspartners merken op dat een deel van de ESB-doelgroep in het zorgcircuit terechtkomt. Verschillende roc's zeggen dat de leerlingen die ondanks het passende onderwijs aanbod toch uitvallen als gevolg van hun beperking worden doorverwezen naar hulpverlening. Waarschijnlijk zitten hier ook jongeren uit de ESB-doelgroep tussen. Gemeenten denken dat de ESB-doelgroep ook wordt doorverwezen naar het wijkteam en/of Wmo-aanbod ontvangt.

Eén gemeente vermoedt dat een deel van de ESB-doelgroep via arbeidsmatige dagbesteding aan het werk gaat. Jongeren werken dan zonder dienstverband met behoud van uitkering. Deze gemeente wijst erop dat het om een zeer dure voorziening gaat. Onze indruk is dat er deels bij gebrek aan een passender aanbod voor deze route wordt gekozen.

Vanuit zorg en hulpverlening ondervindt men problemen bij de plaatsing van jongeren in onderwijs of bij de toeleiding naar werk. Onze gesprekspartners sluiten niet uit dat een deel van de ESB-doelgroep 'thuiszitter' wordt, zonder onderwijs en zonder werk dus.

## 5.9 Integrale aanpak

Tot slot zijn we verschillende projecten tegengekomen waar gemeenten een integraal aanbod organiseren voor specifieke groepen vsv'ers. Financiering vanuit verschillende domeinen wordt gecombineerd. Het gaat hier om een doelgroep die er niet in geslaagd is binnen het reguliere onderwijs een startkwalificatie te behalen, ondanks passend onderwijs en extra ondersteuning. Om deze jongeren aan het werk te krijgen en eventueel nog te scholen, is intensieve begeleiding en ondersteuning vanuit verschillende disciplines nodig.

Of en wat voor soort projecten er in een regio lopen, is onder meer afhankelijk van het beleid van gemeenten en de rolopvatting van de verschillende organisaties in de regio. In sommige gevallen kan de ESB-doelgroep ook gebruikmaken van deze projecten. In principe hoort het ESB-aanbod zelf ook tot deze categorie.

Wij zijn de volgende voorbeelden tegengekomen van projecten waarin een integrale aanpak wordt aangeboden:

- Het project Talent voor Amsterdam is een samenwerkingsverband tussen onder meer het roc, hulpverlening en vertegenwoordigers van verschillende sectoren in de Metropoolregio Amsterdam. Het project richt zich op kwetsbare jongeren met een integraal aanbod waaronder stages, leerwerktrajecten, onderwijs, wonen en ondersteuning. De doelgroep zijn jongeren die dreigen uit te vallen uit het mbo, of uitgevallen zijn uit onderwijs of werk, geen startkwalificatie hebben en problemen hebben op sociaal-psychisch gebied; woonsituatie, geen sociale- en werknemersvaardigheden, schulden, overbelast, geen sociaal netwerk e.o.
- MEE Amstel en Zaan begeleiden jongeren met een ASS-stoornis naar werk of terug naar school. Ze gaan in gesprek met werkgevers, wanneer er sprake is van uitval. Zo nodig worden werkgevers geïnformeerd over autisme. Ook helpt MEE bij de aanmelding bij een school en gaan ze mee naar de intake. Samen zoeken zij dan uit welke mogelijkheden van ondersteuning er zijn. Bij twijfel kan MEE ook diagnostisch onderzoek doen.
- De entreeschool (Aventus, Apeldoorn) biedt vsv'ers een opleiding op mbo 1-niveau. In dit traject krijgen de jongeren veel begeleiding, waarvoor intensief wordt samengewerkt met andere hulpverleners. Samen wordt gezocht naar stageplekken, betaald werk en eventueel een passende leeromgeving. Ongeveer 60 procent van de jongeren kan doorstromen naar niveau 2 in het reguliere mbo. Ongeveer 20 procent valt in niveau 1 al uit. De populatie van dit traject is diverser dan de ESB-doelgroep.
- Ook in gemeenten als Apeldoorn (Lucrato) en Enschede (Samen Slim Slagvaardig) troffen we (zeer) recente voorbeelden van een integrale aanpak die deels ten goede komt aan jongeren met kenmerken die overeenkomen met de ESB-doelgroep.

In principe kan elke gemeente in Nederland jongeren doorverwijzen naar een van de ESB-scholingsinstellingen. Er zijn verschillende redenen waarom gemeenten hiervan geen gebruik maken. Naast de onbekendheid met de ESB-regeling is dat vooral de afstand (en reistijd en reiskosten) tot de scholingsinstellingen. Ook de duur van het traject en het doorbetalen van de uitkering gedurende het traject weerhouden de gemeenten van het benutten van de regeling. Hoewel een ESB-traject een passend aanbod kan zijn voor individuen, is het voor de gemeenten die wij hebben gesproken niet de eerste optie. Zij kijken eerst naar het ondersteuningsaanbod binnen de regio.



# Bijlage

# B

## Literatuurlijst

- Bleeker, Y., Blommesteijn, M., Wel, J. van der, en Witvliet, M. (2015). *“Zonder netwerk gooi je de leerling over de schutting in de hoop dat hij wordt opgepakt”*. Varianten, ervaringen en succesfactoren in de regionale samenwerking arbeidstoeleiding kwetsbare jongeren. Amsterdam, Regioplan.
- Deen, C., Donker, A., Fafieanie, V., Hublart, P., Schaardenburgh, E. van, Wagemans, R., Wijnen, B. (2017). *Kansen voor jongeren in kwetsbare posities. Vooronderzoek programmering Kansen voor jongeren II*. Utrecht, Nederlands Jeugdinstituut/Oranjefonds.
- Donker, A., Malmberg, M. (2017). *Feiten en cijfers. Jongeren van 16-27 op weg naar zelfstandigheid*. Utrecht, Nederlands Jeugdinstituut/16-27. (<http://www.16-27.nl/assets/Uploads/073-2017101fctsheet-1627def.pdf>)
- Evaluatie- en adviescommissie Passend onderwijs (2010). *Verevening als verdeelmodel bij bekostiging van speciale onderwijszorg. Advies*. Den Haag: ECPO.
- Kruijssen, Hans, Fafieanie, Vincent (2015). *De aansluiting van kwetsbare jongeren op de arbeidsmarkt*. Utrecht, Nederlands Jeugdinstituut.
- Lierop, B. van, Mallee, L., en Wel, J. van der (2012). *Toekomst subsidieregeling Scholing jonggehandicapten met ernstige scholingsbelemmeringen*. Amsterdam, Regioplan.
- Mallee, L., Wel, J. van der, Bleeker, Y. en Lierop, B. van (2016). *Evaluatie ESB-regeling*. Amsterdam, Regioplan.
- Roelfsema, M, Hoekstra, R, Allison, C, Wheelwright, S, Brayne, C, Matthews, F, & Baron-Cohen, S, (2012). Are Autism Spectrum Conditions more prevalent in an information-technology region? A school based study of three regions in the Netherlands. *Journal of Autism and Developmental Disorders*, 42, 734-9.
- Spijkerman, Marcel, Brakel, Katinka van (2016). *UWV Kennisverslag 2016-3. WAJONGERS IN DE REGIO. Regionale verschillen in arbeidsparticipatie van Wajongers in beeld gebracht en verklaard*. Amsterdam, Kenniscentrum UWV.
- Tierolf, Bas, Oudenampsen, Dick (2013) *Kinderen met een handicap in Tel. Kerngegevens per provincie, gemeente en wijk*. Utrecht, Verwey-Jonker Instituut.
- VNG (2016) *Van 18-min naar 18-plus. Handreiking voor gemeenten bij de overgang van jeugd naar volwassenheid*. Den Haag, VNG.
- Wel, J. van der, Mallee, L., Rosing, F. en Lierop, B. van (2012). *Evaluatie subsidieregeling Scholing jonggehandicapten met ernstige scholingsbelemmeringen*. Amsterdam, Regioplan.
- Werkgroep Van school naar werk (januari 2016). *Overzicht pilots om kwetsbare jongeren naar werk te begeleiden*. Den Haag, VNG en anderen.

## Bronnen open data

DUO: [https://cijfers.duo.nl/ibi\\_apps/WFServlet?IBIF\\_ex=vsv\\_olap\\_mbo](https://cijfers.duo.nl/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=vsv_olap_mbo)  
 Onderwijs in cijfers: <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/sectoroverstijgend/na-het-onderwijs/nieuwe-voortijdig-schoolverlaters>  
 Vektis: <https://www.vektis.nl/streams/open-data>  
 Waar staat je gemeente?: <https://www.waarstaatjegemeente.nl/jive>



**REGIOPLAN**  
BELEIDSONDERZOEK

RegioPlan  
Jollemanhof 18  
1019 GW Amsterdam  
T +31(0)20 531 53 15  
[www.regioplan.nl](http://www.regioplan.nl)