

Vergaderjaar 2007–2008

31 224

Participatie van jongeren met een beperking

Nr. 26

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 mei 2008

1. Inleiding

Met deze brief ga ik, mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart, in op de plaats van de REA-scholingsinstituten in het stelsel van voorzieningen gericht op vergroting van de participatie van jongeren met een beperking en op de vormgeving van de financiering van deze voorziening. Tijdens de begrotingsbehandeling SZW heeft de Kamer de motie-Van Hijum¹ aangenomen. De motie verzoekt het beleid ten aanzien van de financiering van de REA-scholingsinstituten te heroverwegen. Ik heb in mijn reactie toegezegd te kijken naar alternatieven voor de huidige financiering van de REA-scholingsinstituten.

Ik betrek hierbij tevens het toegezegde onderzoek naar de potentiële groei van de markt van de doelgroep, waarbij ook de efficiency en de effectiviteit van de instituten zijn betrokken.²

In mijn brief over de vergroting van de participatie van jongeren met een beperking van heden (31 224, nr. 25) heb ik aangegeven langs welke wegen het kabinet de activering van Wajonggerechtigden gaat bevorderen. In de kern komt het erop neer dat er een samenstel van maatregelen komt in de scholingsfase en het begin van de werkfase met een belangrijke rol voor de scholen en het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen (UWV). Participatie staat daarbij voorop. Uitgangspunt in de scholingsfase en bij het participatieplan van het UWV is dat jongeren waar mogelijk deelnemen aan het reguliere onderwijs respectievelijk gebruik maken van het reguliere aanbod van re-integratie-instrumenten (onderwijs, leerlinggebonden financiering, subsidies, jobcoaches etc.).

Op dit moment is er een bijzondere voorziening voor jongeren die wel perspectief hebben op het verrichten van werk, maar voor wie het door de aard van hun handicap niet mogelijk is om binnen de reguliere situatie scholing te volgen en voor wie de reguliere re-integratievoorzieningen

¹ Kamerstukken II 2007/08, 31 2000 XV, nr. 32.

² Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart van 6 november 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 29 461, nr. 38).

onvoldoende soelaas bieden. Deze voorziening, bestaande uit een combinatie van scholing en re-integratie, wordt gefinancierd met de Subsidie-regeling scholing gehandicapten met ernstige scholingsbelemmeringen (hierna de subsidieregeling). De REA-scholingsinstituten doen een beroep op deze regeling. In de subsidieregeling wordt onderscheid gemaakt in drie klassen afhankelijk van de zwaarte van de handicap. De subsidie-regeling wordt uitgevoerd door het UWV. De aanvragers dienen bij de subsidie-aanvraag aan te geven wat de kosten per traject zijn, en tevens de te verwachten resultaten in termen van scholing en plaatsing. De instelling met de gunstigste verhouding tussen kosten van de opleiding en het plaatsingspercentage komt als eerste voor subsidie in aanmerking. Hierdoor ontstaat concurrentie tussen de aanvragers om met een gunstige prijs-resultaatverhouding te komen. Bij de uiteindelijke afrekening tellen scholingsresultaten voor 60% mee en plaatsingsresultaten voor 40%.

Bij beantwoording van de motie gaat het in mijn visie om de vraag welk alternatief voor financiering – binnen bestaande budgettaire kaders – denkbaar is. Het gaat daarbij zowel om voldoende stimulansen tot doelmatig werken als om voldoende zekerheid voor de scholingsinstellingen die een beroep doen op de subsidieregeling. Ik zie dit mede in het licht van de kabinetsinzet op het terrein van jongeren met een handicap.

2. Het onderzoek

In de afgelopen periode heb ik door TNO onderzoek laten verrichten naar de te verwachten volumeontwikkelingen van het beroep op de subsidie-regeling (bijlage).¹ Uit het onderzoek komt naar voren dat de trendmatige stijging van het aantal Wajonggerechtigden slechts in geringe mate doorwerkt in de omvang van de doelgroep van de subsidieregeling. Pas in het geval het aanbod van instituten wordt uitgebreid zal er sprake kunnen zijn van een significante toename van het beroep op de regeling. Met betrekking tot de ontwikkeling van alternatieve scholings- en re-integratiemogelijkheden is het rapport behoedzaam in zijn conclusies. De ontwikkelingen in het onderwijs binnen het vso zouden ertoe kunnen leiden dat het zich kan ontwikkelen tot een volwaardig alternatief. Bij het mbo wordt geconstateerd dat de ontwikkelingen en het opheffen van belemmeringen dit onderwijstype op termijn toegankelijker kunnen maken voor (een deel van) de doelgroep van de subsidieregeling. Dit staat echter thans nog niet vast. Daarnaast acht TNO het denkbaar dat in de re-integratiebranche alternatieve mogelijkheden tot stand komen en ten slotte kan in beperkte mate de zorg een aanvullend vangnet vormen.

Met betrekking tot de kosteneffectiviteit valt op dat alternatieve aanbieders vooral kosteneffectiever kunnen zijn met betrekking tot de jongeren in de laagste arbeidsongeschiktheidsklasse. Deze bevinding wordt door de praktijk bevestigd: het beroep op de regeling heeft zich toegespitst op de zwaarste klassen 2 en 3. Vanaf 2008 heb ik daarom het subsidieplafond voor klasse 1, ten gunste van de klassen 2 en 3, op 0 gesteld.²

Ik concludeer uit het vorenstaande dat de behoefte aan een subsidie-regeling ook in de komende jaren zal blijven bestaan, al is er onzekerheid over de invloed van de beleidsvoornemens op de omvang van het beroep op de subsidieregeling. Op de doorwerking van deze conclusie naar de benodigde middelen kom ik hierna nog terug.

Tegelijk kan uit de concentratie van het beroep op de zwaarste klassen worden geconcludeerd dat dit een bevestiging is van het «ultimum-remedium-karakter» van de voorziening.

¹ TNO Kwaliteit van Leven, april 2008; «Scholing en arbeidsintegratie van Wajongers met ernstige scholingsbelemmeringen: volume-ontwikkeling en effectiviteit.» De kosten van het onderzoek bedragen € 60 000 excl BTW, ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Zie ook de brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid mede namens de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Marja van Bijsterveldt-Vliegthart van 28 juni 2007 (Kamerstukken II 2006/07, 29 461, nr. 30).

3. Financiering

Zoals hiervoor al gememoreerd heeft de Kamer met de motie Van Hijum gevraagd het beleid ten aanzien van de financiering van de REA-scholingsinstituten te heroverwegen. Ik heb in mijn reactie toegezegd te kijken naar alternatieven voor de huidige financiering van de REA-scholingsinstituten.

Bij een keuze voor een alternatief gaat het om het inrichten van de financiering op een zodanige manier dat het bijdraagt aan de realisatie van de doelstelling van het kabinetsbeleid, de budgettaire neutraliteit en een gezonde bedrijfsvoering van de aanbieders van de voorziening en het behoud van expertise. Ik besteed tevens aandacht aan de mogelijkheden om middelen te genereren in het onderwijsdomein.

Plaatsingsresultaat is uitgangspunt

Bij de inrichting van het nieuwe stelsel voor jongeren met beperkingen staat arbeidsparticipatie voorop. Als alternatief voor de huidige financiering leidt dit vanzelf tot de conclusie dat het wenselijk is om bij de afrekening niet langer uit te gaan van de huidige verdeling van plaatsings- én opleidingsresultaten, maar het accent te leggen op de plaatsingsresultaten. Volledige no-cure-no-pay (dat wil zeggen alleen volledige subsidiëring bij 100% plaatsing) ligt, gelet op de problematiek van de doelgroep, de kosten verbonden aan scholing en het feit dat scholingsinstellingen bij het realiseren van de plaatsingsresultaten deels afhankelijk zijn van de arbeidsmarktsituatie niet voor de hand. Daarom acht ik een zekere beperking in deze benadering wenselijk. Ik stel voor om bij de subsidievaststelling de scholingsresultaten voor een deel, te weten 20%, te blijven meewegen en de plaatsingsresultaten zodoende voor 80% (bij de huidige systematiek tellen scholingsresultaten voor 60% en plaatsingsresultaten voor 40% mee).

Ik ben voornemens om de bevoorschotting bij de nieuwe verdeelsleutel op het huidige niveau te handhaven (60% van het totale toegekende subsidiebedrag).

Vergroting budgetzekerheid

Daarnaast is een aantal aanpassingen van de huidige subsidieregeling denkbaar om de budgetzekerheid van de subsidieontvangers te vergroten. Deze hebben betrekking het vaststellen van het subsidieplafond over meerdere subsidieperioden en op het opschuiven van de subsidieperiode. Ik licht dat als volgt toe:

- a. Vaststelling van een subsidieplafond over meer subsidieperioden (bijvoorbeeld in 2008 al het subsidieplafond vaststellen zowel voor het jaar 2009 (dat wil zeggen de subsidieperiode van 2009 tot en met 2011) als voor het jaar 2010 (subsidieperiode 2010 tot en met 2012), op basis van prognoses met betrekking tot de volume-ontwikkeling van de doelgroep van de subsidieregeling. Dit geeft voor de aanvragers meer zekerheid over het beschikbare budget.
- b. Verandering subsidieperiode. Omdat opleidingen veelal pas in de loop van het jaar van start gaan hebben scholingsinstellingen effectief vaak minder dan drie jaar de tijd om cursisten binnen de subsidieperiode op te leiden en op de arbeidsmarkt te plaatsen. Het zou daarom voor de hand liggen de looptijd van een cohort op te schuiven van de huidige periode die loopt van januari van het jaar t tot en met december van het jaar t+2, naar de periode augustus jaar t tot en met juli jaar t+3. Maar dit stuit op uitvoeringstechnische bezwaren bij het UWV, waarbij de administratie bij de regio-kantoren primair is ingericht op kalender-

jaren. Daarom overweeg ik de subsidieperiode in de toekomst te laten lopen van januari jaar t tot en met juli van het jaar t+3.

Het meerjarig subsidieplafond

Uitgaande van vaststelling dit jaar van een subsidieplafond voor de subsidieperioden die starten in 2009 en 2010 baseer ik mij primair op de prognoses van het onderzoeksrapport van TNO.

Bepalend voor het verwachte beroep op de regeling is volgens het rapport een eventuele verdere regionale spreiding van de voorziening in de richting van een landelijk dekkend netwerk. Tegelijk geeft het rapport aan dat niet vaststaat wat de invloed zal zijn van de beleidsinzet van het kabinet voor jongeren met een beperking alsmede de ontwikkeling van alternatieve mogelijkheden.

Het rapport geeft tegen deze achtergrond een drietal scenario's, te weten:

- uitgaan van een trendmatige groei ten gevolge van de toename in de Wajongpopulatie, en een gelijkblijvend aanbod van scholingsinstellingen (scenario 1); bij dit scenario zal het volume bij de instituten de komende jaren slechts met enkele procentpunten toenemen;
- uitgaan van een geleidelijke groei van het aanbod door de realisatie van een landelijk dekkend netwerk in 2014 (scenario 2); bij dit scenario zal het volume uiteindelijk meer dan verdubbelen, en zal er in de periode 2008–2011 sprake zijn van een volumegroei van ruim 30%;
- uitgaan van een snelle groei, naar een landelijk dekkend netwerk in 2011 (scenario 3); bij dit scenario zal het structurele volume, evenals bij het 2e scenario, uiteindelijk meer dan verdubbelen. Het verschil is dat de toename sneller zal verlopen.

Bij de keuze van een scenario overweeg ik het volgende. Op dit moment zijn er nog onvoldoende concrete aanwijzingen dat uitbreiding van het netwerk naar alle regio's, waar uitbreiding vanuit kosteneffectiviteit verwacht kan worden, op korte termijn gerealiseerd zal worden. Mocht deze uitbreiding desalniettemin tot stand worden gebracht dan is mijn inschatting dat dit geleidelijk zal worden gerealiseerd.

Ik overweeg voorts dat de subsidieregeling een ultimatum-remediumvoorziening vormt voor een beperkte populatie en dat de trend bij scholing en re-integratie is «regulier wat regulier kan».

Volledige realisatie van een landelijk netwerk in het jaar 2011 (scenario 3) acht ik niet aannemelijk. Tegelijkertijd acht ik het wenselijk om, daar waar dat haalbaar is, de financiële ruimte te creëren voor uitbreiding van het netwerk. Ik kies daarom voor scenario 2.

Zowel het scenario zonder uitbreiding van het netwerk als het scenario uitgaande van een geleidelijke netwerkuitbreiding, leidt voor de subsidieperioden die van start gaan in 2009 en 2010 tot een geraamd volume waarvoor een subsidieplafond van € 13,3 mln. toereikend is. Daarom neem ik mij voor het plafond voor deze perioden op € 13,3 mln. vast te stellen. Voor de vaststelling van het plafond voor de jaren hierna zal ik de ontwikkelingen bij de instituten, met name wat betreft mogelijke uitbreidingen van het netwerk en gerealiseerde instroom, nauwlettend in de gaten houden.

Vormgeving

Effectuering van de denkbare aanpassingen zullen neerslaan in een wijziging van de subsidieregeling. De overgang van het ene naar het andere regime vergt nog wel nadere uitwerking.

De REA-scholingsinstituten zullen naar verwachting hun ervaring en expertise op het terrein van scholing van jongeren met een handicap en op het terrein van arbeidstoeleiding ook inzetten voor het onderwijsveld. De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Marja van Bijsterveldt-Vliegenthart, heeft een aantal maatregelen genomen om (gehandicapte) jongeren een beroepsopleiding succesvol te laten afronden. Zo is per 1 januari 2006 leerlinggebonden financiering (LGF) ingevoerd in het middelbaar beroepsonderwijs. Doel hiervan is jongeren met een handicap zoveel mogelijk binnen het reguliere beroepsonderwijs te houden. Het LGF-budget bestaat uit een deel bestemd voor interne begeleiding en een deel voor ambulante begeleiding. De (v)so-scholen kunnen, indien zij zelf niet over de gewenste deskundigheid beschikken – in overleg met de mbo-instelling – ambulante begeleiding inkopen bij de REA-scholingsinstituten. Om deze samenwerking te intensiveren hebben op 13 februari jl. alle partijen, te weten de MBO Raad namens de mbo-instellingen, de WEC-Raad als belangenbehartiger van het speciaal onderwijs en de REA-scholingsinstituten een convenant met een oproep tot samenwerking ondertekend. Ik ga ervan uit dat de REA-scholingsinstituten hierdoor vanuit hun expertise op het gebied van handicap en arbeidstoeleiding meer worden betrokken bij het ondersteunen van deelnemers met een handicap, zodat zij hun beroepsopleiding succesvol kunnen afronden. Door de inkoop van de expertise bij de REA-scholingsinstituten genereren deze instituten extra inkomsten.

Ook heeft OCW resultaatafspraken gemaakt met scholen voor voortgezet onderwijs, mbo-instellingen en gemeenten over terugdringing van het aantal voortijdige schoolverlaters. De expertise van de REA-scholingsinstituten kan ingezet worden om leerlingen die uit het reguliere onderwijs dreigen te vallen, in samenwerking met de reguliere onderwijsinstellingen, de noodzakelijke extra begeleiding te bieden om hen voor het reguliere onderwijs te behouden.

Daarnaast beschikken de mbo-instellingen over extra middelen – de middelen naar aanleiding van het Interdepartementaal Beleidsonderzoek BVE – om jongeren die extra zorg nodig hebben hun opleiding te laten afronden. De mbo-instellingen mogen zelf beslissen op welke wijze zij deze zorg vorm geven. Zij kunnen met deze middelen voor deelnemers die in het reguliere onderwijs niet of moeilijk kunnen meekomen vanzelfsprekend deskundigheid en scholing inkopen bij REA-scholingsinstituten. Op deze wijze wordt deze jongeren alsnog de mogelijkheid geboden om scholing te volgen gericht op duurzame deelname aan de arbeidsmarkt.

4. Besluit

De Subsidieregeling scholing jonggehandicapten met ernstige scholingsbelemmeringen zal ook bij het thans voorgenomen beleid voor jongeren met beperkingen haar betekenis houden. Het is wenselijk om bij de vormgeving van de financiering in te spelen op de nieuwe beleidsvoornemens. Daarbij past een accentverlegging naar plaatsing op de arbeidsmarkt. Tegelijkertijd dienen de middelen toereikend te zijn om de jongeren die worden geschoold door scholingsinstellingen die een beroep doen op de regeling ook te kunnen plaatsen. Dit hangt mede af van de ontwikkeling van het aanbod. Met de huidige middelen is een groei tot 2011 financieerbaar. Dat laat onverlet dat ik het feitelijke beroep op de regeling nauwelijkt zal volgen.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. P. H. Donner