

Vergaderjaar 2016–2017

31 224

Participatie van jongeren met een beperking

Nr. 39

Ontvangen ter Griffie op 9 juni 2017.

De voordracht voor de vast te stellen ministeriële regeling is aan de Kamer overgelegd tot en met 9 juli 2017.

De voordracht voor de vast te stellen ministeriële regeling kan niet eerder worden gedaan dan op 10 juli 2017.

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 juni 2017

Inleiding

Met deze brief informeer ik u over de uitkomsten van de evaluatie van de «Subsidieregeling voor scholing en re-integratie van personen met arbeidsbeperkingen en ernstige scholingsbelemmeringen» (ESB-regeling, voorheen REA-regeling geheten). Daarmee ga ik tevens in op mijn toezegging aan het lid Kerstens (PvdA) tijdens het VAO Participatiewet op 14 februari jl. (Handelingen II 2016/17, nr. 52, item 35).

Omdat de ESB-regeling afloopt op 31 december 2017 dient een afweging gemaakt te worden over beëindiging of voortzetting van de regeling vanaf 2018.¹ Ten behoeve van een zorgvuldige besluitvorming heb ik de regeling laten evalueren en over de uitkomsten is overleg gevoerd met de scholingsinstituten, UWV en VNG, alsmede met de Minister van OCW en Staatssecretaris van VWS. De doorlooptijd van dit proces maakt dat ik u deze brief in mijn demissionaire periode aanbied.

Uit de evaluatie blijkt dat er vooralsnog geen alternatief is voor ondersteuning van de ESB-doelgroep. Als de regeling stopt, zullen deze kwetsbare jongeren dus tussen wal en schip vallen. Ik vind het van groot belang om dit te voorkomen en ben dan ook voornemens om de ESB-regeling tijdelijk te verlengen om zo de continuïteit van ondersteuning te waarborgen. Hierbij ontvangt u het ontwerp van een wijzigingsregeling die de looptijd van de ESB-regeling verlengt met drie jaar (tot eind 2020)². Conform artikel 24a, derde lid, van de Comptabiliteitswet

¹ Conform toezegging in de brief van 10 september 2013 (Kamerstuk 31 224, nr. 38) over de evaluatie en verlenging van de (toen nog) REA-regeling.

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

2001³ zal ik deze regeling niet eerder vaststellen dan 30 dagen na de datum van toezending van het ontwerp van deze regeling aan uw Kamer.

De tijdelijke verlenging benutten we om, in samenwerking met betrokken partijen, te verkennen op welke wijze de ondersteuning van deze jongeren het beste kan worden gepositioneerd binnen de domeinen arbeid, onderwijs en zorg, met borging van de expertise van de ESB-instituten.

De ESB-regeling

De ESB-regeling is een subsidieregeling, uitgevoerd door UWV, die voorziet in scholings- en arbeidstoeleidingstrajecten door enkele geselecteerde scholingsinstellingen aan jongeren die ernstige belemmeringen ondervinden bij het volgen van scholing⁴ vanwege één of meer specifieke sociaal-medische beperkingen: meervoudige problematiek waarvan gedragsproblemen een onderdeel zijn, een beperkte, onvoorspelbare en discontinue belastbaarheid en/of een zware zorg- en begeleidingsbehoefte (zoals een zorgindicatie, therapie, handicapmanagement). Verder stelt de ESB-regeling als voorwaarden dat de jongeren 18 jaar of ouder zijn, nog geen basisberoepskwalificatie (MBO2-diploma of hoger) hebben, alsmede geen WIA- of WAO-uitkering. Na afloop van het traject moeten de jongeren in staat zijn tot het verrichten van algemeen geaccepteerde arbeid. Maar zij staan er dan niet meteen alleen voor, omdat zij op grond van de regeling recht hebben op nazorg door de scholinginstituten waar ze hun traject hebben gevolgd.

De ESB-regeling biedt per kalenderjaar plaats aan ongeveer 220 deelnemers, ofwel een cohort, verdeeld over de scholingsinstituten. De deelnemers van een cohort doorlopen een traject van maximaal drie jaar en zeven maanden, de zogenoemde cohortperiode. Ter gestanddoening van mijn toezegging om naar aanleiding van de evaluatie van de ESB-regeling te bekijken of de strakke koppeling aan de schooljaren met enige flexibiliteit ingezet kan worden⁵ kan ik melden dat instroom in een cohort gedurende het hele kalenderjaar mogelijk is, totdat het aantal plaatsen voor dat jaar is vervuld.

De regeling kent een subsidieplafond van € 13,3 mln per cohortperiode, gefinancierd vanuit het Arbeidsongeschiktheidsfonds jonggehandicapten (Afg). De kosten per traject komen gemiddeld op € 60.000,-.

UWV toetst of zowel de jongeren als de scholingsinstituten aan de gestelde criteria voldoen. UWV verleent momenteel subsidie aan vier scholingsinstituten:

- Bartiméus: hoofdlocatie Ermelo, nevenvestiging Utrecht
- Heliomare: hoofdlocatie Wijk aan Zee, nevenvestiging Leiden
- Pluryn, drie hoofdlocaties:
 - REA College Nijmegen, nevenlocaties in Groesbeek en Arnhem
 - REA College Groningen, nevenlocatie in Leeuwarden
 - REA College Heerlen, voormalig REA College Hoensbroek
- EEGA Plus: hoofdlocatie in Deventer.

³ Doel van de Comptabiliteitswet 2001 is dat in subsidieregelingen een vervaldatum wordt opgenomen, welke maximaal vijf jaar na de datum van inwerkingtreding ligt. In de – op het moment van schrijven nog niet in werking getreden – Comptabiliteitswet 2016 is een dergelijke bepaling ook in artikel 4.10 opgenomen.

⁴ In de regeling gedefinieerd als personen die als gevolg van rechtstreeks en objectief medisch vast te stellen ziekte of gebrek, ook met toepassing van voorzieningen, ernstige belemmeringen ondervinden bij het deelnemen aan scholing of opleiding.

⁵ VAO Participatiewet 14 februari 2017 (Handelingen II 2016/17, nr. 52, item 35), (AO d.d. 26 januari 2017 (Kamerstuk 34 352, nr. 54)).

De spreiding van de scholingsinstituten hangt samen met hun historie, die zoals geschetst in de evaluatie decennia teruggaat. De instituten, behalve EEGA Plus, werken samen in de Vereniging REA College Nederland. Deze scholingsinstituten (danwel hun voorgangers) voeren de regeling al uit sinds 1999 en hebben zodoende zeer veel expertise opgebouwd. De subsidieverlening aan de scholinginstituten geschiedt trapsgewijs: 20% van het subsidiebedrag wanneer minimaal één traject is gestart, 40% is afhankelijk van het opleidingsresultaat en 40% is afhankelijk van het plaatsingsresultaat. Daarmee kent de regeling een prikkel om jongeren na het afronden van de opleiding te begeleiden naar werk. Tijdens het hele traject wordt daarom aandacht besteed aan de arbeidsmarktkansen van jongeren en de ondersteuning die daarbij nodig is.

De REA-regeling was van oudsher toegankelijk voor jongeren vanuit de Wajong. Sinds de invoering van de Participatiewet zijn gemeenten verantwoordelijk voor ondersteuning van de nieuwe instroom jongeren met beperkingen die arbeidsvermogen hebben. Omdat het in wezen nog steeds dezelfde doelgroep betreft, is per 1 april 2015 de definitie van de doelgroep in de regeling aangepast en is instroom ook vanuit de Participatiewet mogelijk. Bij die gelegenheid is ook de naam gewijzigd, afgekort tot ESB-regeling. Beoordeling van de aanvragen verloopt via UWV, maar de instroom verschuift sindsdien steeds meer van de UWV-doelgroep naar de gemeentelijke doelgroep. UWV, VNG en scholingsinstituten hebben gezamenlijk een handreiking voor gemeenten opgesteld over de aanvraagprocedure voor een ESB-traject.

Evaluatie ESB-regeling⁶

Opzet van de evaluatie

De ESB-regeling loopt conform de horizonbepaling af op 31 december 2017. Om een geïnformeerde afweging te kunnen maken over beëindiging of voortzetting van de regeling per 1 januari 2018 heeft Regioplan de regeling geëvalueerd, evenals in 2012. De huidige evaluatie kijkt terug op de periode sinds de vorige evaluatie (2013-heden), maar ook verder terug (tot 2009) waar dat helpt om een completer beeld te geven.

Kenmerken van de jongeren

Uit de evaluatie van de ESB-regeling blijkt dat de deelnemers gemiddeld 21 jaar zijn, waarvan de meesten man (75%). De doelgroep heeft voor een belangrijk deel te maken met meervoudige problematiek, waarvan gedragsproblemen een onderdeel zijn (één van de drie sociaal-medische criteria, zie hiervoor). Wat betreft het soort aandoening is bij de deelnemers veelal sprake van een stoornis in het autistisch spectrum (60%), vaak in combinatie met andere beperkingen zoals ADHD of ADD. Gemiddeld zijn per deelnemer twee diagnoses gesteld.

Behaalde resultaten

De helft van de deelnemers haalt een diploma, waarvan 13% een crebo-erkend⁷ diploma, 27% een branche-erkend diploma en 10% haalt een ander diploma. Een derde (34%) van de deelnemers behaalt een door de branche erkend deelcertificaat. De helft van de deelnemers (51%) is na het scholingstraject geplaatst op betaald werk. In driekwart van de gevallen gaat het om een contract voor bepaalde tijd en tweederde van de

⁶ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁷ Crebo staat voor het Centraal Register Beroepsopleidingen, waarin alle door het Ministerie van OCW erkende kwalificaties in het mbo worden opgenomen.

deelnemers werkt minder dan 25 uur. Deelnemers die een opleidingsresultaat hebben gehaald komen vaker aan het werk dan degenen zonder.

Tevens is gekeken naar de resultaten op langere termijn. Dan blijkt dat voormalige deelnemers vaak veel verschillende dienstverbanden hebben gehad, waarbij het aandeel vaste dienstverbanden in de tijd toeneemt. Deelnemers gaan echter niet in de loop der tijd meer uren per week werken. Daarnaast is van 31% van de deelnemers die door de scholingsinstellingen als niet geplaatst werden gekenmerkt toch een dienstverband aangetroffen in de polisadministratie van UWV. Dit betekent dat nog een aanzienlijk deel van de jongeren aan het werk komt buiten de maximale trajectduur die mag meetellen voor de eindafrekening.

Op basis hiervan is de conclusie dat de ESB-instituten goede resultaten behalen wat betreft scholing en plaatsing van de doelgroep. Zij onderscheiden zich van het (diplomagerichte) mbo door het bieden van maatwerk en de integratie van beroepsgericht onderwijs (diploma en deelcertificaten) en begeleiding naar arbeid.

Bereik van de ESB-regeling

De ESB-regeling kent in de praktijk geen landelijke dekking: de deelnemers zijn afkomstig uit 166 gemeenten die voornamelijk gelegen zijn in de regio's rondom de ESB-instituten. Driekwart van de deelnemers komt uit vijf provincies. Er is in dat opzicht geen ontwikkeling sinds de evaluatie in 2012. De vraag wat de omvang van de potentiële doelgroep is in de regio's die momenteel geen gebruik maken van de ESB-regeling, alsmede de vraag of en hoe deze jongeren langs andere weg ondersteuning krijgen, vergt nadere analyse.

Positie van de ESB-regeling in een veranderde context

De uitkomsten van de evaluatie door Regioplan uit 2012⁸ waren aanleiding om de regeling aan te scherpen, waarbij de belangrijkste wijziging was om de instroom te beperken tot de huidige doelgroep van de ESB-regeling, de jongeren met de meest zware beperkingen (voormalig klasse 3). Dit sloot aan bij de verwachte ontwikkelingen dat dankzij de invoering van het passend onderwijs vanaf 2014 en de Participatiewet vanaf 2015 een belangrijk deel van de doelgroep bereikt en opgenomen zou gaan worden. Door beperking tot de zwaardere en moeilijke doelgroep konden juist de jongeren nog meer bereikt worden voor wie de regeling functioneert als een laatste vangnet voor scholing en werk. Het budget voor klasse 2 werd gevoegd bij klasse 3, waardoor het aantal trajecten voor klasse 3 kon verdubbelen.

In mijn hiervoor genoemde brief van 10 september 2013 (Kamerstuk 31 224, nr. 38) heb ik aangegeven dat het op de langere termijn opportuun is na te denken over de relevantie van een afzonderlijke subsidieregeling in het licht van de ontwikkelingen omtrent het passend onderwijs, de decentralisaties en de invoering van de Participatiewet, alsmede de effecten op de participatie van jongeren met beperkingen.

Uit de evaluatie blijkt dat er vooruitgang is geboekt met passend onderwijs, maar dat het mbo op dit moment niet in staat is om de huidige ESB-doelgroep op te leiden. Dit hangt samen met het feit dat het mbo diplomagericht is en de huidige praktijk laat zien dat een deel van de ESB-doelgroep niet in staat is om een volledig diploma te halen, maar

⁸ Regioplan 2012, evaluatie en toekomstverkenning Subsidieregeling scholing jonggehandicapten met ernstige scholingsbelemmeringen.

aangewezen is op door de branche erkende deelcertificaten. Met de introductie van het toelatingsrecht zal toelating echter alleen afhankelijk zijn van de vereiste vooropleiding, een tijdige aanmelding en deelname aan verplichte intakeactiviteiten. Dit kan betekenen dat deze doelgroep sneller de stap naar het mbo zal maken. Opgemerkt moet daarbij wel worden dat de benodigde ondersteuning van de jongeren mogelijk verder kan gaan dan wat het mbo aan ondersteuning vermag te bieden. Zo verplicht de Wet gelijke behandeling op grond van handicap of chronische ziekte (WGB/hcz) de instelling te zorgen voor wat redelijkerwijs nodig is, maar onevenredig belastende maatregelen hoeven niet. Volgens de evaluatie is het te vroeg om vast te stellen of dit na verdere implementatie van passend onderwijs in de toekomst wel mogelijk zal zijn. Over de ontwikkelingen omtrent het passend onderwijs in het mbo is uw Kamer begin dit jaar geïnformeerd.⁹ Er lijkt op dit moment dus nog geen alternatief voor de ESB-doelgroep als de regeling wegvalt. Een dergelijke voorziening voor de ESB-doelgroep hoeft echter niet noodzakelijk via een subsidieregeling georganiseerd te worden, aldus de evaluatie.

Tijdelijke verlenging ESB-regeling

De scholingsinstituten behalen goede resultaten door hun geïntegreerde aanbod van onderwijs, arbeidsondersteuning en (na)zorg. Met hun jarenlange expertise bieden zij kwetsbare jongeren perspectief op scholing, een baan en daarmee op een zo zelfstandig mogelijke toekomst.

Sinds de start van de ESB-regeling hebben zich diverse ontwikkelingen voorgedaan in het passend onderwijs, de Wmo en de Jeugdzorg en is ook de Participatiewet ingevoerd. Inclusie is een belangrijk uitgangspunt van die verschillende ontwikkelingen. Ik wil de positie van de ESB-regeling bezien in dit perspectief. Met de Minister van OCW en de Staatssecretaris van VWS en in afstemming met de instituten, UWV en VNG heb ik afgesproken om komende periode gezamenlijk te verkennen op welke wijze de ondersteuning van deze jongeren het beste kan worden gepositioneerd binnen de domeinen arbeid, onderwijs en zorg, met borging van de expertise van de ESB-instituten. Daarbij worden verschillende varianten verkend, waarbij mede het passend onderwijs, adequate zorgarrangementen en de Participatiewet worden betrokken, alsmede de uitkomsten van het interdepartementaal beleidsonderzoek subsidies.

Belangrijk uitgangspunt bij de verkenning is dat de behoefte van de jongeren centraal staat en dat zij adequaat worden ondersteund. Aan de hand van de verkenning zal mijn ambtsopvolger besluiten over de toekomstige inbedding van die expertise vanaf 2021. Het bereik van de regeling en de spreiding over het land is ook een element dat in de uitwerking wordt betrokken.

Gezien deze uitkomst van de evaluatie ben ik voornemens de ESB-regeling tijdelijk te verlengen om zo de continuïteit van ondersteuning voor deze jongeren veilig te stellen. De bijgevoegde wijzigingsregeling voorziet in verlenging van de ESB-regeling met een periode van drie jaar (tot eind 2020). Conform artikel 24a, derde lid, van de Comptabiliteitswet zal ik deze regeling niet eerder vaststellen dan 30 dagen na de datum van toezending van het ontwerp van deze regeling aan uw Kamer.

⁹ Brief van 2 februari 2017, Kamerstukken 31 524 en 31 497, nr. 309.

De uitkomst van de verkenning zal in de eerste helft van 2018 met uw Kamer worden gedeeld.

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
J. Klijnsma