

PRB: POSITIEVE RESULTATEN BEREIKT
Een onderzoek naar ervaringen en effecten

mei 2003

H. Bosselaar
R. Prins
P. Molenaar-Cox
m.m.v. C. van der Burg

Bureau A*Stri*
Stationsweg 26
2312 AV Leiden

MECCANO kennis voor beleid
Tulastraat 4
3573 XG Utrecht

Tel.: 071 – 512 49 03
Fax: 071 – 512 52 47
E-mail: astri@astri.nl
Website: www.astri.nl

030 – 273 02 07
030 - 271 89 90
meccano@wxs.nl
www.meccano.nl

INHOUDSOPGAVE

TERMINOLOGIE EN AFKORTINGEN	5	
SAMENVATTING	9	
1	VOORGESCHIEDENIS, DOEL EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK	21
1.1	Voorgeschiedenis	21
1.2	Inhoud van de oorspronkelijke PRB regeling	22
1.3	De drie proefregio's	23
1.4	Voortgang, verlenging en partiële evaluatie	25
1.5	Vraagstelling van het onderzoek	26
1.6	Deelonderzoek 1. PRB 2002 voor arbeidsgehandicapten	28
1.7	Deelonderzoek 2. PRB voor werknemers	29
1.8	Deelonderzoek 3. Inzicht in effecten van de PRB-regeling	30
2	DE AANGEPASTE PRB-REGELING VOOR ARBEIDSGEHANDICAPTEN	33
2.1	Inleiding	33
2.2	Instroom 2002	34
2.3	De regeling: knelpunten en verbeteringen	35
2.4	De organisatie: knelpunten en verbeteringen	39
2.5	De uitvoering: knelpunten en verbeteringen	40
2.5.1	Informatie en werving	41
2.5.2	Individuele voorlichting en intake	42
2.5.3	Aanvraag	43
2.5.4	Beslissing	43
2.5.5	Besteding	45
2.5.6	Afronding	46
2.6	Opvattingen over de doelen en het succes van PRB 2002	46
2.7	Conclusies	48
	Bijlage bij hoofdstuk 2	52
3	PRB VOOR WERKNEMERS: EEN EERSTE VERKENNING	55
3.1	Achtergrond	55
3.2	De inhoud van de regeling	56
3.3	De implementatie van de regeling	57
3.4	De uitvoering en de knelpunten	58
3.5	Enkele conclusies over de regeling en de uitvoering	60

4	Na PRB: aan het werk?	63
4.1	Inleiding	63
4.2	Dataverzameling	63
4.3	Achtergrondkenmerken van de PRB-cliënten	65
4.4	Aanvraag, toekenning en budget	67
4.5	Ingekochte activiteiten en voorzieningen	67
4.6	Afbreken en afronden van PRB-trajecten	69
4.7	Werk- en arbeidsongeschiktheidssituatie tijdens en na PRB	70
4.7.1	Aan het werk?	70
4.7.2	Duurzaamheid van de werkhervatting	73
4.7.3	Gevolgen voor de arbeidsongeschiktheid	75
4.8	Een vergelijking met de reguliere toeleiding	77
4.8.1	Inleiding	77
4.8.2	Een vergelijking van de resultaten	77
4.8.3	Een vergelijking van de cliënten	78
4.9	Een bredere benadering van effectiviteit	81
4.10	Conclusies	82
	Bijlage bij paragraaf 4.7.2	84
5	NABESCHOUWING: LESSEN VOOR VRAAGSTURING	85
5.1	Inleiding	85
5.2	Vraagsturing	86
5.3	De doelgroep van vraaggestuurde reïntegratie	87
5.4	Regelgeving	88
5.5	Uitvoeringsstructuur	89
5.6	Randvoorwaarden	91
5.7	Effectiviteit en efficiency	93
	LITERATUURLIJST	95
	BIJLAGE 1: VERANDERING IN DE PRB REGELING VOOR ARBEIDSGEHANDICAPTEN	99

TERMINOLOGIE EN AFKORTINGEN

Ten behoeve van de lezer worden in dit overzicht de belangrijkste betrokken organisaties, activiteiten en actoren zo helder en eenduidig mogelijk weergegeven.

DE BETROKKEN ORGANISATIES

Arbvo AI	De unit arbeidsintegratie van het arbeidsbureau (thans Kliq).
Uvi, UWV	Uitvoeringsinstelling sociale verzekeringen (thans UWV).
Gemeenten	De deelnemende gemeenten Den Haag, Utrecht, Maastricht en omliggende gemeenten bij Maastricht. De uitvoering wordt veelal verzorgd door de dienst 'Sociale Zaken en Werkgelegenheid' van de betreffende gemeenten.
Belangenorganisaties	Organisaties die de belangen van mensen met een arbeidshandicap behartigen, zoals het Provinciaal Utrechts WAO-beraad, het Arbeidsongeschikten Platform Limburg en de FNV Midden-Nederland.

DE WETTELIJKE CONTEXT EN INHOUD

Wet REA	Wet reïntegratie arbeidsgehandicapten.
Arbeidsgehandicapt	Arbeidsgehandicapt is hij/zij die als gevolg van een ziekte of gebrek belemmeringen ondervindt bij het verkrijgen of verrichten van betaalde arbeid.
REA-toets	Het op arbeidskundige en medische gronden toetsen van de arbeidsmarktbelemmeringen die een cliënt ondervindt van zijn handicap of ziekte. Dit is noodzakelijk met het oog op de aanspraak op REA-subsidies en -voorzieningen.
PRB arb.gehandicapten	Experimenteel Persoonsgebonden Reïntegratie Budget (art 33 Wet REA) voor arbeidsgehandicapte werkzoekenden.
PRB werknemers	Structureel PRB voor zieke werknemers (art 33a Wet REA).
Standaardbudget (tot 2002)	Budget van maximaal f 10.000 tot maximaal 1 jaar te besteden. De aanvraag wordt marginaal getoetst.
Budget op maat (b.o.m.) (tot 2002)	Budget van meer dan f 10.000 of een lager bedrag waarvan de besteding meer dan 1 jaar in beslag neemt (maximum: f 50.000). Het budget op maat wordt verstrekt op basis van een goedgekeurd trajectplan.
PRB vanaf 2002	Budget van in principe maximaal € 3.630 voor in principe maximaal een jaar, te verstrekken op basis van een on-

Oriëntatiebudget (vanaf 2002)	derbouwd trajectplan. Budget te besteden ter oriëntatie op mogelijke PRB-activiteiten (max.€ 1.135, voor maximaal 3 maanden).
Scholing	Veelal een langdurige opleiding, niet vallende onder het PRB. Voor <i>werkzoekende</i> PRB-cliënten naast PRB aan te vragen o.g.v. art 22 Wet REA.
Starterskrediet	krediet voor opstarten eigen bedrijf, voor PRB-cliënten naast PRB aan te vragen o.g.v. art 30 Wet REA.

DE UITVOERING

PRB-cliënt	De arbeidsgehandicapte gebruiker van PRB.
Budgethouder/beheerder	De instelling die een PRB ter beschikking stelt op grond van een bestaande (financiële) relatie tussen de instelling en de arbeidsgehandicapte.
Budgethouder uvi/UWV	Voor werkzoekenden met een WAO, Wajong, Wbia of uitsluitend een WW-uitkering, mits arbeidsgehandicapt.
Budgethouder gemeente	Voor werkzoekenden met uitsluitend een ABW-uitkering, mits arbeidsgehandicapt, een IOAW of IOAZ-uitkering.
Budgethouder Arbvo/CWI	Voor werkzoekenden met uitsluitend een Anw-uitkering of zonder uitkering, mits arbeidsgehandicapt.
Aanbieder	De organisatie waar een PRB-cliënt diensten, activiteiten of faciliteiten inkoop.
Reïntegratiebedrijf (RIB)	Aanbieder, (rechts)persoon die beroeps- c.q. bedrijfsmatig de inschakeling van personen in het arbeidsproces bevordert.
Case manager	De functionaris die bij de budgethouder verantwoordelijk is voor het reïntegratietraject van de cliënt.
Centrale case manager	De case manager aan wie alle (potentiële) PRB-cliënten door de 'reguliere' case managers worden overgedragen (alleen in regio Maastricht).
Regionale coördinator	De functionaris die de uitvoering van het regionale experiment coördineert (voorlichting, gegevensverzameling, terugkoppeling naar partijen en dergelijke). In Maastricht is de centrale case manager ook de regionale coördinator. In Midden-Nederland is dit een specifiek hiervoor aangestelde functionaris.
Regionaal coördinatiepunt	De vestigingsplaats van de regionale coördinator.
Regionale projectleider	De eindverantwoordelijke voor het regionale PRB-project. Hij/zij vertegenwoordigt de regio tijdens de vergaderingen van de landelijke begeleidingsgroep van het experiment

met PRB.

SAMENVATTING

1 Inleiding

Vanaf het najaar 1998 wordt in drie proefregio's geëxperimenteerd (Haaglanden, Maastricht en Midden Nederland) met het persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB). Het experiment, waaraan gemeenten en uitvoeringskantoren meewerken, moet inzicht geven in de vraag of en hoe een persoonsgebonden budget kan bijdragen aan de reïntegratie van werkzoekenden met een arbeidshandicap. Om die reden is, in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het experiment van meet af aan gemonitord en geëvalueerd (Bosselaar, Prins e.a., 1999, 2000, 2001, 2002). Op grond van dit onderzoek konden reeds de nodige lessen worden getrokken ten aanzien van de vormgeving (regelgeving), de uitvoering (structuur, cultuur en werkproces) en de implementatie van het PRB. Voor inzicht in de effectiviteit en efficiëntie van PRB was het nog te vroeg: de instroom van deelnemers aan het experiment kwam laat op gang en de PRB-trajecten hadden gemiddeld een relatief lange doorlooptijd.

Het experiment werd in 2002 voortgezet op grond van een aangepaste regeling. Tevens werd in 2002 een niet-experimentele PRB-regeling voor *werknemers* van kracht. Door de beëindiging van het onderzoek ontbrak het tot nu toe aan informatie over de uitvoerbaarheid van de aangepaste regeling voor werkzoekende arbeidsgehandicapten en over het PRB voor werknemers. Ook ontbrak het aan inzicht in de effecten van PRB, terwijl inmiddels veel cliënten 'van het eerste uur', hun PRB-traject hebben afgerond. Dat is jammer, want de ervaringen met PRB kunnen leerzaam zijn voor de toekomst van de reïntegratiemarkt, waar 'vraagsturing' steeds belangrijker wordt. in het streven naar efficiënte en effectieve reïntegratie¹.

Een en ander was dan ook reden voor de Raad voor Werk en Inkomen (RWI) nogmaals onderzoek naar PRB uit te laten voeren, om de recente ervaringen met PRB te inventariseren en de effecten van PRB in kaart te brengen voor wat betreft de arbeidsmarkt- en uitkeringspositie van de cliënten. Dit alles met het doel zo veel mogelijk lering uit het gevoerde experiment te kunnen trekken, hetgeen is verwoord in de volgende centrale vraagstelling:

Welke lessen zijn te trekken op basis van de huidige PRB ervaringen in het licht van een efficiënte en effectieve reïntegratie?

Voor het onderzoek werd in de periode januari – april 2003 een drietal deelonderzoe-

¹ Vgl. RWI *Beleidskader Werk en Inkomen 2002*, Den Haag 2002 en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Naar een Werkende Reïntegratiemarkt*, Den Haag 2002.

kingen uitgevoerd. Allereerst werd in de drie proefregio's aan de hand van negen case studies nagegaan wat de ervaringen zijn met de *aangepaste PRB-regeling voor arbeidsgehandicapten*. Daartoe zijn (face to face en telefonische interviews gehouden met cliënten, case managers, coördinatoren en aanbieders van reïntegratieproducten. Het tweede deelonderzoek concentreerde zich op de implementatie van de *PRB-regeling voor zieke werknemers*, die in april 2002 van kracht werd. Gezien het prille karakter van de regeling werd hiervoor hoofdzakelijk gebruik gemaakt van interviews met beleidsverantwoordelijken bij het Ministerie en het UWV. Het laatste deelonderzoek bestond uit het, tezamen met de functionarissen in de proefregio's, verzamelen van gegevens over 194 cliënten die nog van de oude PRB regeling gebruik hadden gemaakt en waarvan een aanzienlijk deel inmiddels het traject had afgerond. Gegevens over hun trajecten, bestedingen en arbeidsmarkt- en uitkerings situatie werden geanalyseerd en vergeleken met die van cliënten in reguliere trajecten. Dank zij deze gecombineerde inspanningen en grote medewerking in het veld kon het inzicht in de uitvoering en effecten van PRB en in de knelpunten en randvoorwaarden van vraaggestuurde reïntegratie worden uitgebreid.

2 De oude en aangepaste PRB-regeling voor arbeidsgehandicapten

De *oorspronkelijke* PRB regeling heeft de volgende hoofdlijnen. Iedere arbeidsgehandicapte zonder werk en met enige afstand tot de arbeidsmarkt, die als werkzoekende staat ingeschreven, komt in principe in aanmerking voor een PRB. Wil hij hiervan gebruik maken, dan moet hij een aanvraag indienen bij de organisatie waarmee hij een uitkeringsrelatie heeft, dus het UWV of de gemeente. Werkzoekenden zonder uitkering kunnen voor een PRB terecht bij het CWI. Aanvragen voor een toelidingstraject met relatief hoge kosten of een relatief lange duur moeten voorzien worden van een gemotiveerde trajectplan en een begroting. In dat geval is er sprake van een budget op maat (dat maximaal f 50 000 mag bedragen). Voor minder uitgebreide plannen gelden deze vereisten niet (standaardbudget van maximaal f 10 000). Na (de beoordeling en) toekenning van het de aanvraag is het vervolgens aan de cliënt om het traject in te kopen.

In het evaluatierapport van 2001 wordt ten aanzien van de PRB-regeling een aantal knelpunten opgesomd. Het zijn:

- a. er is onduidelijkheid over het primaat van de regievoering bij het aanbieden van PRB en bij het invullen van het trajectplan. Dit leidt tot passieve en actieve selectie van cliënten voor PRB, terwijl dat niet de bedoeling was;
- b. door de 'regelluwte' van de (oorspronkelijke) regeling hebben PRB-clieñten de mogelijkheid te kiezen voor een reguliere voorziening onder relatief gunstige voorwaarden die echter inconsistent zijn met andere regelingen (bijv. investeren

- in een te starten eigen bedrijf zonder terugbetalingsverplichting), of bezwaren oproepen bij uitvoerenden;
- c. het in de regeling opgenomen onderscheid tussen een standaardbudget en budget op maat is in de praktijk niet zinvol gebleken. Van iedere cliënt wordt door de uitvoerende instanties een trajectplan en begroting gevraagd. Het verdient volgens de rapportage de voorkeur om bij de landelijke invoering standaard van de cliënt een onderbouwd plan te vragen;
 - d. er is bij uitvoerenden en budgetbeheerders geen inzicht in de voortgang van de individuele PRB-trajecten.

Aan deze beperkingen voegt de staatssecretaris in zijn brief over de uitkomsten van de evaluatie nog een gesignaleerd knelpunt toe. Dit vloeit niet zozeer voort uit de regeling zelf, maar de ervaringen met PRB vragen volgens de staatssecretaris een zekere aanscherping. Het gaat om:

- e. de regeling is niet primair gericht op het binnen redelijke termijn toetreden tot betaalde arbeid.

In de *aangepaste* regeling PRB arbeidsgehandicapten 2002 wordt door het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid aan alle beschreven knelpunten tegemoetgekomen. Tevens wordt, op verzoek van de proefregio's, het 'oriëntatiebudget' aan de regeling toegevoegd. Dit budget kan door de cliënt gebruikt worden in de fase voorafgaand aan het PRB-traject, met het doel zich op de reïntegratie te oriënteren.

3 Mening en ervaringen over de PRB regeling 2002

In 2002 is maar op beperkte schaal gebruik gemaakt van de aangepaste PRB-regeling. Voor veel deelnemende organisaties zijn de onzekere toekomst van de regeling en beperkte beschikbaarheid van personeel voor het experiment de reden terughoudend te zijn. Uit de interviews met cliënten, aanbieders en case managers blijkt hoe de aanpassingen in de praktijk zijn gevallen.

Ad a Primaat bij het reguliere toeleidingsproces

In de Toelichting op de PRB-regeling van 2002 wordt nadrukkelijk van de uitvoerende instantie verwacht dat hij toetst of een ingediend PRB-plan "redelijkerwijze zal leiden tot reïntegratie (...) of dat een regulier toeleidingstraject beter is". Tevens geeft de Toelichting aan dat uitvoerende instanties "aanvullende eisen aan een trajectplan mogen stellen". Een en ander kan opgevat worden als een aanwijzing dat de reguliere toeleiding en de regie van de uitvoerende instantie dienen te prevaleren bij de uitvoering van de PRB-regeling.

Een deel van de uitvoerenden, geïnterviewd in het onderzoek, ziet dit anders. Men acht het van wezenlijk belang dat de cliënt, die zelf goed weet wat hij wil, in principe

de gelegenheid moet krijgen om een eigen plan in te dienen. Ook al is een adequaat regulier traject voor handen en is dit mogelijk vanuit het uitvoeringsbeleid te prefereren. In de praktijk betekent dit dat, wanneer een cliënt met een goed onderbouwd en haalbaar plan komt, dit in principe wordt toegekend. Uitvoerenden maken hierbij overigens veel gebruik van de mogelijkheid om aanvullende eisen aan een plan te stellen.

Opvallend is, dat sinds de regeling in 2002 beter aansluit op de uitvoeringspraktijk de neiging tot selectie bij uitvoerenden lijkt te zijn afgenomen.

Ad b Minder regelluwte

De PRB-regeling is meer dan voorheen 'opgehangen' aan het bestaande REA-instrumentarium. PRB kan voornamelijk nog besteed worden aan begeleidende en bemiddelende activiteiten. Voor de gebruikelijke voorzieningen (bijvoorbeeld reiskosten), scholing en investeringen in een startende onderneming dient de cliënt, weer 'gewoon' een beroep te doen op de reguliere REA-subsidiemogelijkheden. Zowel de 'PRB-activiteiten' als de 'REA-activiteiten' maken deel uit van het PRB-trajectplan van de cliënt, maar de REA-activiteiten worden volgens de reguliere weg aangevraagd, beoordeeld en, al dan niet, toegekend.

Door nagenoeg alle informanten wordt het als juist beoordeeld dat investeringen in de eigen, startende, onderneming niet langer onder de gunstiger voorwaarden van PRB kunnen worden vergoed. Voor de eventuele investeringen dient de aanvrager, naar hun oordeel terecht, een beroep te doen op een starterskrediet.

Consequentie van de aanpassing is dat de meeste onderdelen van het trajectplan, namelijk de 'REA-onderdelen' op doelmatigheid kunnen worden getoetst. Hierdoor vervalt grotendeels het (vermeende) 'gevaar' dat PRB-trajecten ondoelmatiger worden samengesteld dan reguliere trajecten.

Het is echter, zo blijkt uit de interviews, voor zowel de cliënt als voor de uitvoerende instanties wel een complicerende factor dat een PRB-traject nu langs verschillende kanalen in de uitvoering wordt behandeld. Er zijn voorbeelden uit het onderzoek naar voren gekomen waarbij de uitvoering van het totale traject hierdoor aanzienlijk is gefrustreerd.

Ad c Nieuw maximum budget

Het standaardbudget en het budget op maat worden in de regeling van 2002 vervangen door één nieuw budget. De duur en omvang zijn vergelijkbaar met het standaardbudget (maximaal € 3.630 en 1 jaar), terwijl de toekenningsvoorwaarden (trajectplan en begroting) overeenkomen met die van het vroegere budget op maat. De hoogte van het budget wordt in vergelijking met het standaardbudget met ruim € 900 verlaagd (van ruim € 4.500 naar € 3.630).

Met het 'nieuwe' lagere maximum van € 3.630 wordt in de diverse regio's op uiteenlopende wijze omgegaan. Aangezien de wet de mogelijkheid openlaat om met een

goede argumentatie boven dit bedrag uit te komen, komt het regelmatig voor dat de grens van € 3.630 wordt overschreden. Het gaat dan overigens niet om overschrijdingen van duizenden euro's, eerder om enkele honderden.

De maximale hoogte van het budget op €3.630 en het hanteren ervan als een (enigszins flexibele) bovengrens brengt met zich mee, dat de PRB-bestedingen over het algemeen niet duurder uit kunnen pakken dan de kosten van de reguliere toelatingsactiviteiten aangeboden door de reïntegratiebedrijven.

Ad d Driemaandelijke rapportages

De wettelijke driemaandsrapportages voor de monitoring van de bestedingen van de cliënt worden door veel uitvoerenden als overbodig beschouwd, terwijl de geïnterviewde cliënten er (nog) geen weet van hebben. De meeste uitvoerenden menen hierop al voldoende zicht te hebben. Cliënten krijgen over het algemeen geen voorshotten, maar dienen facturen in die door de budgetbeherende instanties aan de toegekende trajectplannen en begrotingen worden getoetst. Daardoor kan de cliënt in principe nooit een onjuiste of te hoge besteding kan doen.

Voor het zicht op de voortgang van hun cliënten in de PRB-trajecten kan de driemaandsrapportages van belang zijn, namelijk in die regio's waar de cliënt na toekenning uit het beeld van de case manager verdwijnt. De monitoring kan aanleiding zijn tot extra begeleiding van de cliënt, doch dit brengt extra kosten met zich mee, die doorgaans niet in de trajectbegroting zijn opgenomen. De kosten zouden dan voor rekening van de uitvoerende instantie komen, die deze echter ook niet heeft begroot.

Ad e Nadere eisen voor een PRB-trajectplan

Volgens de aangepaste regeling moet elke PRB-aanvraag vergezeld gaan van een goed onderbouwd en op betaalde arbeid gericht plan. Deze aanscherping wordt door uitvoerenden én cliënten over het algemeen als logisch en gerechtvaardigd beschouwd. Voor cliënten kan dit een verzwarend element van de aanvraagprocedure betekenen, maar een ondersteuning aan de cliënt blijkt deze verzwaring te onderwerpen.

Als redelijke termijn voor werkaanvaarding gaat de aangepaste PRB-regeling uit van een traject van maximaal één jaar; slechts in uitzonderingsgevallen kan een langer PRB-traject worden toegestaan. De termijn van één jaar wordt, gezien de moeilijke achtergrond van veel PRB-cliënten, door de informanten in het onderzoek veelal als niet reëel beschouwd. Ook uit gegevens van het UWV blijkt dat reguliere trajecten gemiddeld zo'n anderhalf jaar in beslag nemen, met een uitloop tot 2 jaar. Een traject langer dan één jaar, wordt dan ook in de PRB-praktijk regelmatig toegestaan. In één regio gebeurt dit onder de uitdrukkelijke voorwaarde dat de cliënt, in het tweede jaar van zijn traject, betaalde arbeid moet aanvaarden.

Oriëntatiebudget

Een nieuw onderdeel van de PRB-regeling van 2002 is het oriëntatiebudget. Het is een budget waarmee de cliënt, voorafgaand aan de indiening van de PRB-aanvraag, zich kan oriënteren op (de markt van) begeleiding, bemiddeling en opleidingen. De cliënt hoeft hiervoor geen plan in te dienen en kan aanspraak maken op maximaal € 1135.

Vooralsnog wordt het oriëntatiebudget in de proefregio's nauwelijks gebruikt. Verder zien diverse informanten het als een nadeel dat het budget in principe het voortraject vormt voor een PRB-aanvraag. Diverse case managers menen dat het oriëntatiebudget door de cliënt vrijelijk gebruikt moet kunnen worden om zich te oriënteren op reïntegratie. Wie zich wil oriënteren zou, net als bij het standaardbudget in de oude PRB-regeling, zonder een uitgekristalliseerd plan, aanspraak moeten kunnen maken op het budget. De angst voor mogelijk misbruik van het oriëntatiebudget wordt volgens de informanten over het algemeen overdreven. Gezien de hoogte van het budget kan de overheid het risico wel nemen en zal blijken dat de meeste cliënten het budget te goeder trouw zullen besteden.

Overige aspecten

Uit het deelonderzoek van de aangepaste PRB regeling blijkt dat verscheidene knelpunten uit het verleden zijn verminderd en dat de inhoudelijke wijzigingen in de regeling niet op grote problemen stuiten. Desalniettemin blijven er enkele structurele beperkingen bestaan zoals de grote verschillen tussen de regio's in voorlichting of de soms maandenlange wachttijd voordat de beschikking af komt.

4 PRB voor zieke werknemers

Op 1 januari 2002 werd, in het verlengde van de regeling voor arbeidsgehandicapten, een PRB-regeling voor zieke werknemers ingevoerd (geen experimentele maar een structurele). Deze regeling maakt deel uit van de invoeringswet SUWI en geeft werknemers, die niet bij hun eigen werkgever kunnen reïntegreren, de mogelijkheid om hun eigen reïntegratietraject naar een andere werkgever (het zogenoemde 'tweede spoor') zelf op te stellen en in te kopen. Het budget bedraagt maximaal € 3.650 en komt in de plaats van de reguliere reïntegratiesubsidies. In principe kan een werknemer alleen van PRB gebruik maken als de werkgever zich stelselmatig onvoldoende inspant om de werknemer buiten het eigen bedrijf te reïntegreren. Met de algemene uitbreiding van de keuzevrijheid van de werknemer in een reïntegratietraject, waarmee de invoering van PRB in de Memorie van Toelichting wordt gemotiveerd, heeft deze PRB-regeling dan ook weinig van doen.

Van de PRB-regeling wordt vooralsnog nauwelijks gebruik gemaakt door zieke werknemers. Acht maanden na invoering van de regeling blijken elf PRB-aanvragen te

zijn toegekend. Negen aanvragen zijn dan nog in behandeling en zes zijn er afgewezen. Deze beperkte aantallen kunnen onder meer worden verklaard uit het feit dat de condities waaronder de regeling 'PRB werknemers' gebruikt kan worden, veel ongunstiger zijn dan die voor de reïntegratie via de werkgever en die van het PRB voor arbeidsgehandicapten. Daarnaast blijkt de regeling nog weinig bekend te zijn bij werkgevers, werknemers, arbodiensten en reïntegratiebedrijven. Uit het deelonderzoek dat in het kader van deze studie aan deze regeling is gewijd wordt duidelijk dat de implementatie nog veel aandacht vraagt.

Vooralsnog overheerst de mening bij uitvoeringsfunctionarissen dat de regeling in de huidige vorm weinig toegevoegde waarde heeft. Naar verwachting is de doelgroep klein (alleen werknemers die niet tot overeenstemming kunnen komen met de werkgever over herplaatsing) en ook het besteedbare bedrag wordt als een knelpunt beschouwd: uit het bedrag kan bijvoorbeeld nauwelijks scholing worden betaald, terwijl bij reïntegratie via het RIB van de werkgever geen maximum geldt. Mogelijk kan de regeling beter ineengeschoven worden met de regeling voor arbeidsgehandicapten.

5 De benutting en de effectiviteit van PRB

Na een trage start eind 1998 is de instroom in het PRB-experiment geleidelijk toegenomen. Eind 2002 rapporteert het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid dat, sinds de start van het experiment eind 1998, 344 PRB's zijn toegekend, waarbij van 107 cliënten bekend is dat zij hun PRB-traject hebben afgerond.

Aan de hand van de hiertoe in dit onderzoek verzamelde gegevens over deelnemers 'van het eerste uur', tot 1 januari 2002 (N = 194) is meer inzicht te krijgen in de samenstelling van de PRB-populatie én de resultaten van PRB.

De PRB-cliënten van de 'oude' regeling bestaan voor ongeveer tweederde deel uit vrouwen. Bijna de helft is 40 jaar of ouder. Circa de helft van de cliënten is hoog opgeleid (hbo, academisch), ruim 40% is op mbo-niveau opgeleid en ruim 10 procent heeft een opleiding op lbo of basisschoolniveau. Verder zijn veel cliënten volledig arbeidsongeschikt en heeft de arbeidsongeschiktheid in de meeste gevallen een 'psychische achtergrond'.

Er zijn drie belangrijke soorten van activiteiten en producten te onderscheiden die de cliënten met hun PRB over het algemeen hebben ingekocht: scholing, begeleiding/coaching en materialen, zoals computers en toebehoren².

² De besteding ligt in 2003 mogelijk anders, omdat de regeling een aantal bestedingen via het PRB niet meer toestaat. Dit betekent niet dat de cliënt de genoemde diensten en producten niet meer kan inkopen in het kader van zijn traject, maar wel dat het niet langer uit het PRB-budget wordt gefinancierd.

Van de onderzochte populatie is van 41% bekend dat zij hun traject inmiddels hebben afgerond. Voor een nagenoeg zelfde percentage gaat het nog om een lopend traject. Waarschijnlijk is een deel van deze laatste cliënten reeds klaar met zijn PRB-traject, maar is dit bij de uitvoerende instelling (nog) niet bekend. Dit komt bij enkele UWV-kantoren pas aan het licht bij de eerstvolgende periodieke herkeuring. Het is derhalve aannemelijk dat het percentage 'afroenders' in de populatie rond de 50% of hoger ligt.

Uit de cijfers blijkt dat tussen de 59% en 70%³ van degenen die het PRB-traject hebben afgerond *afroenders* tijdens of na hun PRB is gestart met betaalde arbeid. Dit is inclusief de ca. 15% die na verloop van tijd de betaalde arbeid heeft moeten staken. Hierdoor is zo'n 50% van de 'afroenders' ten tijde van het onderzoek aan het werk. Van een derde deel van degenen die na afronding aan de slag kwamen, kan de werkhervatting inmiddels als duurzaam worden beschouwd, omdat deze meer dan een half jaar heeft aangehouden. Een beperkt aantal cliënten is na het (volledig doorlopen) PRB-traject overstapt naar een regulier toeleidingstraject.

Een substantieel aantal cliënten dat nog bezig is met zijn PRB-traject⁴, blijkt niet te wachten met het aanvaarden van betaalde arbeid tot het gehele PRB-traject is doorlopen. Het percentage werkhervattingen van cliënten in de 'lopende trajecten' ligt tussen de 41 en 50% (inclusief zo'n 5%, die de werkzaamheden tijdelijk heeft uitgevoerd).

Als we de plaatsingen van de 'afroenders', van de 'lopende trajecten' en van de 'overigen' (bijvoorbeeld cliënten die tussentijds met hun PRB zijn gestopt) samen nemen komt het totale percentage werkhervatters van de gehele onderzochte PRB-populatie uit op 37%. Een en ander is weergegeven in tabel S.1. Bij deze tabel zij benadrukt dat het hier gaat om een conservatieve berekening van de percentages werkhervattingen. In hoofdstuk 4 wordt ook een minder conservatieve berekening gepresenteerd.

Tabel. S.1 Werkstatus van de PRB-cliënten (aanvraag vóór 2002)*.

	Werkend	Werk gehad, nu niet meer	Geen werk	Totaal
Afroenders	46% (36)	13% (10)	42% (33)	79
Lopend traject	40% (31)	5% (4)	55% (43)	78
Overig**	13% (5)	3% (1)	84% (31)	37

³ Voor een toelichting op de hier aangegeven marge zie hoofdstuk 4 van deze rapportage.

⁴ Of waarvan de afronding nog niet bij de invuller van de registratieformulieren bekend is (zie hoofdstuk 5).

Totaal	37% (72)	8% (15)	55% (107)	194
--------	----------	---------	-----------	-----

* Percentages berekend volgens 'conservatieve' berekeningsmethode

** Tussentijds gestopt of voortgang PRB-traject onbekend

Niet van alle werkhervatters is bekend wanneer zij hun betaalde arbeid hebben aanvaard. Van hen is derhalve niet vast te stellen hoe lang de werkhervatting inmiddels aanhoudt en of deze als duurzaam kan worden gekwalificeerd. Bij 22% van de *gehele* onderzochte populatie is in ieder geval sprake van een duurzame werkhervatting (langer dan zes maanden).

Zowel het percentage 'werkende PRB-cliënten' als het percentage 'duurzame werkhervattingen' zal de komende periode naar verwachting oplopen. Dit, omdat (maximaal) 42% van de cliënten nog bezig is met zijn PRB-traject respectievelijk en omdat van 6% van de cliënten bekend is dat zij pas onlangs betaalde arbeid heeft aanvaard waardoor vooralsnog geen sprake kan zijn van 'duurzaamheid'.

Het spreekt voor zich dat, gezien de wetsystematiek, met name bij degenen die betaalde arbeid hebben aanvaard, het arbeidsongeschiktheidspercentage inmiddels is afgenomen. Het gaat vooralsnog om circa een kwart van de werkhervatters. Voor een betrekkelijk groot aantal is echter de herbeoordeling na de werkhervatting uitgesteld, hetgeen betekent dat het percentage werkhervatters dat door PRB geheel of gedeeltelijk uit de uitkering geraakt, in ieder geval kan oplopen tot 50%. Het percentage kan ook (verder) oplopen, als gevolg van de reguliere periodieke herbeoordeling van PRB-cliënten.

Voor de meerderheid van de gehele populatie is het arbeidsongeschiktheidspercentage vooralsnog gelijk gebleven.

De cijfers kunnen (slechts) op hoofdlijnen vergeleken worden met gegevens van het reguliere toeleidingsproces. Niet alle vergelijkingen zijn mogelijk, omdat over het reguliere toeleidingsproces bepaalde gegevens ontbreken (bijvoorbeeld over kosten van de reïntegratieproducten).

Uit recente cijfers van het UWV blijkt dat het percentage werkhervattingen van arbeidsgehandicapten in de reguliere toeleiding op circa 30% ligt. Waarbij de reïntegratietrajecten een gemiddelde looptijd hebben van anderhalf jaar en een maximale looptijd van twee jaar. Het plaatsingspercentage zal naar verwachting nog stijgen, omdat niet alle trajecten van het onderzochte UWV-cohort inmiddels zijn afgerond. Op grond van informatie van het UWV blijkt dat deze 30% bestaat uit cliënten voor wie een arbeidscontract is afgesloten voor minimaal 6 maanden. Of de cliënt inmiddels aan het werk is en of hij daadwerkelijk minimaal 6 maanden de betaalde arbeid uitvoert doet voor de cijfers van het UWV niet terzake. Elke plaatsing wordt in de UWV-cijfers meegeteld, dus ook van de cliënten die reeds gedurende een traject betaalde arbeid aanvaardden.

De plaatsingscijfers van de reguliere toeleiding via het UWV laten zich het beste vergelijken met de resultaten van PRB van alle cliënten uit ons onderzoeksbestand ('afroenders', 'lopende trajecten' en 'overigen'), zoals hiervoor in tabel S.1 is weergegeven. De vergelijking leidt tot de conclusie dat PRB voor de onderzochte populatie leidt tot een hoger percentage duurzame reïntegraties (conservatief berekend: 37%) dan met de reguliere toeleiding voor het cohort 2001 van UWV is gehaald. Ook ligt het percentage reïntegraties via PRB hoger dan het percentage (30-35%) dat door de staatssecretaris is genoemd om van een effectief reïntegratie-instrument te kunnen spreken.

Op basis van de werkhervattingsresultaten van de PRB-gebruikers van de eerste, oude PRB-regeling, mag de conclusie worden getrokken dat dit budget, in ieder geval voor de aan het experiment deelnemende specifieke groep cliënten, volgens het criterium van de staatssecretaris, een effectief instrument is.

Verder is opvallend is dat mannen die in het reguliere toeleidingsproces zitten aanzienlijk meer uitstromen naar betaalde arbeid dan vrouwen. Bij PRB is dit niet het geval. De mannen en vrouwen stromen verhoudingsgewijs evengood door naar betaalde arbeid.

Op basis van de werkhervattingsresultaten van de PRB-gebruikers van de oude regeling, mag de voorzichtige conclusie (het gaat om betrekkelijk kleine aantallen) worden getrokken dat PRB, in ieder geval voor een specifieke groep cliënten, een redelijk effectief instrument is. Mogelijk is het voor een groep zelfs effectiever dan de reguliere toeleiding. Dat kan te maken met het hoge opleidingsniveau van het PRB-bestand, hoewel de cliënten met een laag of middelbaar opleidingsniveau verhoudingsgewijs even succesvol zijn in de plaatsingen als de hoger opgeleide PRB-clieënten. Mogelijk heeft het ook te maken met het feit dat PRB-clieënten tot een 'vergeten groep' hebben behoord of groep waar de uitvoering, die gezien de achterliggende medische problematiek, minder goed mee uit de voeten kan. Het gaat met andere woorden om de groep langdurig *volledig* arbeidsongeschikten, die in het reguliere proces geen reïntegratietrajecten (meer) krijgt aangeboden. PRB heeft aan de gemotiveerden en 'doorzetters' onder hen de kans geboden zich aan deze praktijk te onttrekken. In dat geval is een parallel te trekken met de ontwikkelingen in de AWBZ, waar PGB bijdraagt aan het terugdringen van de wachtlijsten voor de reguliere zorg.

De vraag of een deel van de cliënten ook zonder PRB had kunnen reïntegreren kan in dit onderzoek niet beantwoord worden. Gezien het feit dat het hier over het algemeen gaat om cliënten met behoorlijke, veelal psychische, beperkingen enerzijds en om cliënten die in de praktijk van hun PRB veel steun en hulp vragen anderzijds is het aannemelijk te veronderstellen dat er niet veel sprake zal zijn van deze, in eco-

nomische termen, (volledige) 'deadweight loss'.

6 Leren van een experiment

Aan het slot van de rapportage wordt een aantal lessen getrokken uit het PRB-experiment met het oog op de ontwikkeling van vraaggestuurde reïntegratie. Kenmerkend voor vraagsturingsinitiatieven is dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden verschuiven van de uitvoerende instelling naar de cliënt. De cliënt krijgt daardoor meer regie over zijn, i.c., reïntegratietraject en/of meer inkoopmacht. Wat de leerzame ervaringen hiervan zijn geweest in het PRB-experiment wordt beschreven voor de volgende onderwerpen:

- a. de doelgroep;
- b. de regelgeving;
- c. de uitvoeringstructuur;
- d. de randvoorwaarden (implementatie);
- e. de effectiviteit en efficiency.

Het PRB-experiment leert ons dat met het doorvoeren van een aantal veranderingen in de regelgeving en uitvoeringsstructuur nog niet per se vraagsturing is gerealiseerd. Het vraagt om een uitgebreide implementatiestrategie, waarbij zowel aandacht is voor de omslag in houding en gedrag van cliënten als van de uitvoerenden. In het PRB-experiment is hiermee de nodige ervaring opgedaan. Bij de implementatie moet tevens aandacht zijn voor de bevorderen van marktwerking, opdat er daadwerkelijk sprake kan zijn van keuzemogelijkheden op het terrein van reïntegratie.

De noodzaak van een uitgebreid implementatietraject verklaart voor een belangrijk deel waarom het PRB-experiment trager op gang kwam dan door de wetgever werd verwacht en waarom derhalve de eerste resultaten ten aanzien van de effectiviteit pas nu, ruim 4 jaar na de start, zichtbaar worden. Het leidt tot de conclusie dat het pas nu goed mogelijk is om de eerste voorzichtige uitspraken te doen over de mogelijke meerwaarde van vraaggestuurde reïntegratie. Uitspraken in positieve of negatieve zin over de effecten van PRB waren tot op heden voorbarig en in ieder geval nog niet cijfermatig onderbouwd.

De positieve resultaten zijn in het voorgaande reeds beschreven. De lessen uit het PRB-experiment betreffen met name de mogelijke verklaringen voor de positieve resultaten.

Deze kunnen aan de volgende factoren worden toegeschreven:

- a. PRB biedt de mogelijkheden de intrinsieke motivatie tot reïntegratie te benutten; PRB laat zien dat cliënten zonder betaalde arbeid niet uitsluitend op initiatief van de uitvoerende instantie actief aan de slag gaan met hun reïntegratie, ook als dit

de uitkering in gevaar kan brengen;

- b. jaarlijks bieden gemeenten en UWV aan een deel van hun populatie reïntegratietrajecten aan, veelal na een (her)keuring. Cliënten met een volledige arbeidsongeschiktheid krijgen meestal geen trajecten aangeboden. Een groep cliënten die niet 'aan de beurt' was of geen traject aangeboden hebben gekregen, hebben via PRB toch gebruik kunnen maken van het beschikbare reïntegratie-instrumentarium;
- c. een vraaggestuurde aanpak vergroot het zelfvertrouwen, de zelfwerkzaamheid en de motivatie bij bepaalde cliënten, hetgeen blijkt bij te dragen aan een succesvolle reïntegratie;
- d. een vraaggestuurde aanpak biedt mogelijkheden tot een grotere flexibiliteit, creativiteit en inventiviteit in het reïntegratieproces. Dit kan bijdragen tot een betere aansluiting op de wensen en mogelijkheden van de werkzoekenden en derhalve tot meer succesvolle reïntegraties.

1 VOORGESCHIEDENIS, DOEL EN UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

1.1 Voorgeschiedenis

Teneinde de arbeidsgehandicapte meer invloed te geven op zijn reïntegratie, drongen in het midden van de jaren negentig de voormalige Nationale Commissie Chronisch Zieken (NCCZ) en andere organisaties aan op een experiment met een persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB). De cliënt zou zelf (meer) vorm en uitvoering moeten kunnen geven aan zijn toeleidingstraject. Hij zou de kans moeten hebben om zelf scholing, advies en bemiddeling in te kopen om zijn kans op werk te vergroten. De wens om reïntegratie op deze manier mogelijk te maken viel samen met ontwikkelingen op andere terreinen en in andere landen, die ook beoogden om de cliënt meer bevoegdheden en verantwoordelijkheid te geven. Zo werd terzelfder tijd in Nederland het persoonsgebonden budget in de gezondheidszorg (PGB) reeds structureel ingevoerd en werden in de Verenigde Staten en het Verenigd Koninkrijk plannen gemaakt om arbeidsongeschikten of langdurig werklozen via 'vouchers' aan de slag te helpen.

Op verzoek van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid werkte de NCCZ de mogelijke PRB-regeling verder uit. De Commissie gaf daarbij aan dat, gelet op de ervaringen in de zorg (PGB), eerst een experiment met PRB uitgevoerd diende te worden "om te voorkomen dat bij de landelijke invoering van een PRB, problemen opgelost moeten worden die voorkomen kunnen worden" (NCCZ, 1997).

Met de inwerkingtreding van de Wet REA (1 juli 1998) werd het mogelijk om een dergelijk experiment te houden. Het zou moeten uitwijzen of PRB een meerwaarde kan hebben voor de reïntegratiepraktijk. Ook zou het experiment moeten aangeven onder welke voorwaarden PRB op bredere schaal kan worden toegepast.

De 'Experimentele regeling subsidieverstrekking arbeidsgehandicapten' is gericht op de versterking van de positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt en op de markt van aanbieders van ondersteunende diensten. Hiertoe wordt de autonomie van de cliënt vergroot en wordt een flexibele inzet van middelen mogelijk gemaakt. Het experiment met PRB moet uitwijzen of de cliënt zich inderdaad, in lijn met de verwachtingen van de NCCZ, actiever op gaat stellen en of door PRB zijn zelfstandigheid en zelfbeschikking worden vergroot. Ook dient het experiment inzicht te geven in de vraag of PRB in de praktijk daadwerkelijk leidt tot een flexibeler inzet van middelen. En of het meer maatwerk oplevert, waardoor de efficiency van het reïntegratieproces wordt bevorderd en kwalitatief betere reïntegraties worden gerealiseerd. In-trede in het arbeidsproces zelf is niet als een succescriterium opgenomen in de rege-

ling: het gaat primair om verbetering van de positie van de cliënt op de arbeidsmarkt.

1.2 Inhoud van de oorspronkelijke PRB regeling

De eerste experimentele PRB-regeling biedt werkzoekenden met een arbeidshandicap de mogelijkheid om zelfstandig een subsidiebedrag aan te wenden om hun (re)integratiekansen te vergroten. De regeling is bedoeld voor alle werkzoekenden met een arbeidshandicap, onder voorwaarde dat zij woonachtig zijn in een van de drie gekozen proefregio's. Gebruikers van PRB kunnen derhalve zowel afkomstig zijn uit de WAO en Wajong, als uit de Bijstand. Ook arbeidsgehandicapten zonder betaald werk en zonder uitkering komen voor PRB in aanmerking.

De oorspronkelijke regeling kent in principe een subsidie van maximaal *f* 10.000 (circa € 4.500) voor een periode van één jaar (het zgn. '*standaardbudget*'). Wanneer de kosten van de activiteiten of voorzieningen naar verwachting hoger uitvallen, of de activiteiten langer dan een jaar in beslag nemen, kan een *budget op maat* (b.o.m.) worden verkregen tot maximaal *f* 50.000 (ruim € 22.500).

In dat geval dient de cliënt vooraf een trajectplan en een bijbehorende begroting in te dienen⁵.

Behalve het voldoen aan het arbeidsongeschiktheids criterium (1), het feit dat de aanvrager geen betaalde arbeid verricht (2) en als werkzoekende is ingeschreven (3) zijn er voor de rechthebbenden geen nadere voorwaarden aan PRB verbonden. Ook werkzoekenden die geacht worden zonder ondersteuning de arbeidsmarkt te betreden (de zogenoemde fase 1 cliënten) kunnen, in de oorspronkelijke regeling, gebruik maken van PRB, evenals cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (fase 4 cliënten). Een en ander dient op vrijwillige basis te gebeuren.

De bestedingen (van het standaardbudget en van het budget op maat) worden in de eerste regeling in principe marginaal getoetst. Als criterium geldt dat de activiteiten gericht moeten zijn op het bevorderen van de arbeidsgeschiktheid van de aanvrager en een reële bijdrage *kunnen* leveren aan zijn reïntegratiekansen. Om die reden is in de regeling geen opsomming opgenomen van instrumenten of activiteiten waaraan het PRB besteed dient te worden.

⁵ Het trajectplan kan ook *namens* de cliënt worden ingediend (art. 4 lid 2 van de regeling).

De regeling wordt uitgevoerd door de organisaties met wie de werkzoekenden reeds een financiële relatie hebben. Voor WAO-gerechtigden zijn dat de uvi's, voor de bijstandgerechtigden met een formeel vastgestelde arbeidshandicap (REA-indicatie) zijn de betreffende gemeenten verantwoordelijk. Voor arbeidsgehandicapten zonder uitkering voert Arbeidsvoorziening de regeling uit. Een PRB wordt betaald uit de REA-middelen van respectievelijk het Lisv (thans UWV), de betreffende gemeenten en Arbeidsvoorziening (thans CWI).

1.3 De drie proefregio's

Bij de inwerkingtreding van de Wet REA op 1 juli 1998 meldt de regio Midden-Nederland zich spontaan aan als proefregio, als vervolg op een eerder regionaal samenwerkingsproject. Twee andere regio's, Haaglanden en Maastricht, worden door het toenmalige 'procesmanagement SWI' benaderd om als proefregio te fungeren. In de tweede helft van 1998 starten de regio's met de inrichting van het experiment met PRB. Daarvoor krijgen zij van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid de benodigde projectsubsidie alsmede veel vrijheid, opdat het leerproces in de proefperiode zo min mogelijk belemmerd of gestuurd zal worden. De regio's kunnen naar eigen inzicht een proefproject inrichten om aan de PRB-regeling uitvoering te geven. Doel is immers om (ook) lessen te trekken over de mogelijkheden en knelpunten bij de uitvoering van PRB. Vanaf het begin van het experiment leidt de geboden vrijheid tot een uiteenlopende aanpak in de regio's. Dit betreft zowel de inrichting van de regionale projectorganisatie als de uitvoering op cliëntniveau (zie tabel 1.1).

Haaglanden

In de regio Haaglanden wordt gekozen voor een in omvang beperkt project met drie deelnemende partijen: het Gak, de gemeente Den Haag en Arbeidsvoorziening Arbeidsintegratie (Arbvo AI). PRB wordt vooral gezien als een mogelijke verbetering van de dienstverlening aan cliënten. Of dat daadwerkelijk het geval is moet PRB als het ware 'zelf bewijzen'. Om deze reden wordt dan ook besloten om PRB alleen bekend te maken aan cliënten die na een claim(her)beoordeling in aanmerking kwamen voor een arbeidstoeleidingstraject. De inbedding in het reguliere proces heeft tot gevolg dat in Haaglanden geen projectstructuur wordt opgezet om de proef met PRB aan te sturen of te begeleiden.

Maastricht

In Maastricht wordt de proef met PRB ingebed in de activiteiten die in de regio al lopen in het kader van de samenwerking rond het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI).

Alle CWI-partijen worden bij de inrichting van het proefproject betrokken. Een advi-

seur van Arbvo AI is projectcoördinator en vormt de schakel tussen de regio en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Voor de betrokken instanties, exclusief SFB UO (dat zelf ervaring wil blijven opdoen met reïntegratie) neemt Arbvo AI de meeste werkzaamheden uit handen. Ook de beoordeling van PRB-plannen van cliënten en de betaling van diensten en activiteiten voor PRB-clieñten worden door een medewerker van Arbvo AI, in de hoedanigheid van de centrale PRB case manager, verzorgd.

Midden-Nederland

In Midden-Nederland is de projectstructuur het meest uitgebreid. Niet alleen uitvoeringsinstellingen, twee gemeenten en Arbvo AI, maar ook belangenorganisaties (FNV Midden-Nederland, Provinciaal Utrechts WAO-beraad) zijn actief in het project. De laatste twee nemen ook de projectcoördinatie en de communicatie met het Ministerie voor hun rekening. Voor de begeleiding is er een aparte PRB-stuurgroep (deelnemers afkomstig uit belangenorganisaties en één uitvoeringsinstelling). Verder worden door de deelnemende budgetbeherende organisaties de voortgang en knelpunten in de uitvoeringspraktijk besproken in een 'contactpersonenoverleg'. In de loop van het experiment neemt in deze regio de 'PRB coördinator' een sleutelpositie in voor de voortgang van het project. Het case management, dat in Maastricht bijna geheel aan Arbvo AI wordt uitbesteed, blijft hier in handen van de uitvoerende instellingen.

Tabel 1.1 geeft enkele dimensies weer van de inrichting van de proefprojecten per regio.

Tabel 1.1 Inrichting PRB-pilots bij aanvang experiment

Organisatie	Haaglanden	Maastricht	Midden-Nederland
Deelnemende partijen	Gemeente Den Haag Gak Arbvo AI	Gemeente Maastricht en omliggende gemeenten Alle uvi's Arbvo AI CWI	Gemeenten Utrecht en Amersfoort Alle uvi's Arbvo AI WAO-belangenorg. FNV M-N
Projectleiding (contact met SZW, subsidie-ontvangers)	Arbeidsdeskundige van Arbvo AI	Arbeidskundige van Arbvo AI (landelijk)	Beleidsmedewerker van FNV (landelijk)
Begeleiding van het regionale project	Geen	Stuurgroep CWI	Stuurgroep PRB
Regionale coördinatie	Beperkt, door arbeidsdeskundige van Arbvo AI	Sterk, door centrale case manager bij Arbvo AI	Sterk, door specifieke PRB-coördinator
Case management	Zeven arbeidsdeskundigen Arbvo AI	Centrale case manager en 1 arbeidsdeskundige van SFB UO	Ca. 75 arbeidsdeskundigen van de uvi's en gem.

1.4 Voortgang, verlenging en partiële evaluatie

Na afloop van de oorspronkelijke experimenteerperiode (eind 1998-medio 2001) wordt het experiment tot drie maal toe verlengd. De eerste keer gebeurt dit in afwachting van de landelijke invoering, die aanvankelijk op 1 januari 2002 wordt voorzien. De tweede verlenging vindt plaats als de landelijke invoering van PRB, in het kader van de SUWI-operatie, wordt uitgesteld tot 1 januari 2003. Bij deze tweede verlenging op 1 januari 2002, wordt de regeling ingrijpend gewijzigd. In de organisatie van de projecten in de proefregio's verandert weinig, maar de regeling wordt – mede naar aanleiding van het evaluatieonderzoek – inhoudelijk aangescherpt. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de belangrijkste wijzigingen in de regeling, zoals die vanaf januari 2002 van toepassing zijn.

De derde verlenging vindt plaats onder druk van de Tweede Kamer in reactie op het voorstel van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid om af te zien van de landelijke invoering van PRB op 1 januari 2003. De Kamer neemt dit voorstel niet over, waarna de Minister voorstelt het experiment voor de derde maal te verlengen

en in de tussentijd de effecten van de regeling alsnog nader te onderzoeken.

De onduidelijkheid over de toekomst van het experiment, de ingrijpende reorganisatie van de uitvoering in het kader van SUWI en de voortdurende onzekerheid over de landelijke invoering van PRB missen hun uitwerking op het experiment niet. In het tweede jaar van het PRB-experiment zakt de samenwerking in de regio's Haaglanden en Maastricht en derhalve de instroom van PRB-cliënten in. Door de gekozen projectstructuur blijft de samenwerking en de instroom van cliënten in Midden Nederland redelijk in stand⁶.

Na twee tussenrapportages over de evaluatie (de eerste gewijd aan de voorbereidings- en startfase, de tweede een voortgangsrapportage) wordt in juni 2001 door het ministerie het eindrapport over het PRB-experiment uitgebracht. Daarin wordt verslag gedaan van de evaluatie van de regeling zelf, de organisatie van de proefprojecten en de werkprocessen in de uitvoering in de drie proefregio's. Van een effectevaluatie is geen sprake zijn, omdat aan het einde van de experimenteerperiode maar weinig cliënten het budget volledig besteed hebben. Dit is het gevolg van de trage start van het experiment en de lange doorlooptijd van besteding van het budget (gemiddeld rond twee jaar, met uitschieters naar 4 jaar). Verder spelen onderzoeksomstandigheden een rol, zoals de gebrekkige registratie en monitoring van de cliënten door de uitvoerende instanties en de grote non-respons van (ex-) gebruikers van PRB die voor een telefonisch interview worden benaderd.

In opdracht van het ministerie wordt nog één maal een kort onderzoek uitgevoerd aan het einde van 2001 (Bosselaar e.a., 2002), maar ook dan blijken nog weinig cliënten hun PRB te hebben afgerond. Het effectonderzoek wordt ook dan bemoeilijkt door de haperende administratie bij de budgetbeherende instanties over de PRB-cliënten, hun bestedingen en actuele arbeidsmarkt- en/of uitkeringssituatie. De vraag in hoeverre – dankzij PRB – de arbeidsmarktsituatie van de cliënten is verbeterd, nog steeds niet bevredigend beantwoord worden.

1.5 Vraagstelling van het onderzoek

Hoewel de verschenen evaluatierapporten belangrijke inzichten bieden in sterke en zwakke kanten van de experimentele regeling en de uitvoeringsprocessen, ontbreekt een systematisch inzicht in de effecten. Bovendien zijn de consequenties van de ervaringen onvoldoende bekeken vanuit de veranderingen op het terrein van het reïntegratie. De ervaringen met PRB kunnen immers leerzaam zijn voor de toekomst van de reïntegratiemarkt, waar 'vraagsturing' steeds belangrijker wordt bij het opdracht-

⁶ In het evaluatierapport wordt uitgebreid op de verschillen tussen de proefregio's ingegaan (Bosselaar, Prins e.a., 2001).

geverschap ten aanzien van reïntegratiebedrijven.

Het is tegen deze achtergrond dat de RWI aan *AStri* en *MECCANO kennis voor beleid* de opdracht heeft gegeven een onderzoek uit te voeren naar een aantal nog niet onderzochte aspecten van de regelgeving, de uitvoering van de aangepaste regeling en de effecten van PRB. De centrale vraagstelling luidt:

Welke lessen zijn te trekken op basis van de huidige PBR ervaringen in het licht van een efficiënte en effectieve reïntegratie?

Het onderzoek moet inzichten geven die niet alleen betrekking hebben op de specifieke PRB-regelingen (voor arbeidsgehandicapten én - sinds maart 2003 - die voor zieke werknemers), maar die verder reiken. Het gaat ook om leerervaringen wat betreft de mogelijkheden om (meer) rekening houden met cliënt-wensen en – verantwoordelijkheden. Daarbij gaat het niet alleen om reacties en randvoorwaarden binnen de huidige uitvoeringsorganisatie en –cultuur, maar ook om de ontwikkelingen op de reïntegratiemarkt, waarvoor (meer) vraagsturing wordt bepleit. De ervaringen van diverse betrokkenen bij PRB zouden een onderbouwd inzicht moeten geven in diverse aspecten van vraagsturing en reïntegratie.

De centrale vraagstelling is in een vijftal onderzoeksvragen uitgewerkt:

- a. Hoe oordelen de verschillende actoren over de uitvoerbaarheid van de regeling?
- b. Ervaart men knelpunten bij de uitvoering van de regeling en zo ja, op welke terreinen liggen die knelpunten? Welke ideeën voor verbetering leven er?
- c. Hoe oordeelt men over de regeling in relatie tot het gangbare reïntegratietraject?
- d. Wanneer spreken de betrokken actoren over een succesvolle regeling?
- e. Worden de gestelde doelen bereikt?

De eerste vier vragen zullen zowel beantwoord worden voor de aangepaste PRB-regeling voor arbeidsgehandicapten, als – voor zover mogelijk – voor PRB voor werknemers.

De vijfde vraag wordt onderzocht aan de hand van de gegevens van de eerste circa 180 PRB-cliënten, vallend onder de oorspronkelijke experimentele regeling van 1998. Deze keuze lijkt gerechtvaardigd gezien de relatief korte tijd waarin de aangepaste regeling (sinds 1 januari 2002) en de PRB-regeling voor zieke werknemers (sinds 1 maart 2002) van kracht is. Een en ander betekent dat het onderzoek uiteenvalt in drie deelonderzoeken.

In tabel 1.2 is aangegeven welke onderzoeksvragen in welk deelonderzoek zullen worden beantwoord.

Tabel 1.2 Onderzoeksvragen per deelonderzoek

Deelonderzoek	Onderzoeksvraag
1. Uitvoerbaarheid PRB 2002 voor arbeidsgehandicapten	1 t/m 4
2. Uitvoerbaarheid PRB voor werknemers	1 t/m 4
3. Effecten PRB, eerste 180 gebruikers	5

Hieronder gaan we verder in op de afzonderlijke onderzoeksvragen in relatie tot de verschillende deelonderzoeken.

1.6 Deelonderzoek 1. PRB 2002 voor arbeidsgehandicapten

In de eerdere evaluatie van de experimentele PRB-regeling wordt met name door uitvoerenden een aantal knelpunten geschetst ten aanzien van de *uitvoerbaarheid* van de regeling. Daarbij gaat het onder meer om rechtsgelijkheid, de rechtmatigheid en de tijdigheid van de uitvoering van de PRB-regeling. De aangepaste regeling beoogt een aantal gesignaleerde knelpunten te vermijden. De vraag kan gesteld worden of de knelpunten met de nieuwe regeling zijn opgelost of verminderd, zoals:

- Zijn de inconsistenties verminderd in de nieuwe PRB-regeling t.o.v. andere reïntegratieregelingen (bijvoorbeeld t.a.v. het starten eigen onderneming, wegvallen budget op maat)?
- Is er meer uniformiteit gekomen in de uitvoering (primaat van selectie en toekenning bij uitvoeringsfunctionarissen, snelheid van beschikking)?
- Is de monitoring van de cliënt verbeterd wat betreft budgetbesteding, budgetuitputting en daaropvolgende arbeids- c.q. uitkeringsituatie?

Bij de Kamerbehandeling van de aanpassing van de PRB-regeling⁷ wordt door diverse partijen gewaarschuwd voor verdere bureaucrativering en langere besluitvormingsprocessen bij de uitvoerende instanties. Deze risico's worden verwacht vanwege het wegvallen van de marginale toetsing van de ingediende PRB-trajectplannen en de nieuwe, driemaandelijke, verantwoordingsplicht. Ook wordt in de Kamer kritiek geuit op de verminderde flexibiliteit van de inzetbaarheid van middelen in de aangepaste PRB-regeling.

Derhalve wordt bij de tweede vraagstelling de aandacht gericht op mogelijke *knelpunten en suggesties voor verbeteringen in*:

- in de organisatie in de proefregio's (coördinatie, samenwerking en interne randvoorwaarden: motivatie, tijd, geld, staf);
- het werkproces (intake, aanvraag, beslissing, besteding, afronding, incl. toetsing van de uitgaven van de cliënt);

⁷ Verslag van het algemeen overleg over het evaluatierapport betreffende de experimentregeling persoonsgebonden reïntegratiebudgetten TK 2001–2002, 26 448 nr. 40.

c. de implementatie.

Een derde thematiek betreft een *vergelijking met het gangbare reïntegratietraject*. Daarbij gaat het met name om de positie en verantwoordelijkheid van de PRB-gebruiker op de private reïntegratiemarkt. Deze verschilt nogal met die in het reguliere traject, waar vooral de uitvoerder of budgetbeheerder de invulling van het traject stuurt. Mogelijkheden en knelpunten bij het in eigen hand nemen van de regie, het zelf schrijven van een trajectplan, het oriënteren op de aanbiedersmarkt, etcetera bleven tot nog toe onderbelicht. Hier staat derhalve de vraag centraal in welke mate de mogelijkheden en de verantwoordelijkheden die de cliënt met PRB krijgt, in theorie en praktijk verschillen van die in het reguliere proces. Daarbij is van belang ook na te gaan hoe dit verschil door de diverse actoren (cliënten, uitvoerders, aanbieders) wordt beoordeeld.

De laatste onderzoeksvraag gaat in op *doeleinden en succesindicatoren*. In de beoordeling van PRB heeft de doelstelling – en daarmee de criteria voor het succes – voor veel verwarring gezorgd. Enkele commentatoren beschouwen de regeling als mislukt, terwijl diverse informanten in het evaluatieonderzoek deze mening niet zijn toegedaan. Sommigen^{8 9} beoordelen de resultaten negatief vanwege de beperkte (gemeten) uitstroom uit de WAO. Uitstroom wordt in de regeling zelf echter niet als doelstelling verwoord: op cliëntniveau beoogt de regeling de concurrentiepositie van PRB-cliënten op de arbeidsmarkt te verbeteren¹⁰.

Verder wordt wel vergeten dat het experiment ook beoogde inzicht in de uitvoering en implementatie van PRB te geven, een thematiek die in de discussies over het al dan niet bereikte succes van het PRB-experiment tot nu toe een ondergeschikte plaats inneemt. Juist ten aanzien van deze organisatorische kant van het werkproces leverde het experiment een breed arsenaal aan informatie en ervaringen op. In het thans gerapporteerde onderzoek zal systematisch aandacht worden besteed aan de onderscheiden doelen en succescriteria voor de regeling.

1.7 Deelonderzoek 2. PRB voor werknemers

Tijdens de voorbereiding van dit onderzoek werd duidelijk, dat nog weinig ervaring is opgedaan met de PRB-variant voor werknemers. Derhalve beperkt de *uitvoerbaarheidsvraag* zich grotendeels tot meningen en ervaringen van de beleidsverantwoordelijken en de uitvoerenden (budgetbeheerder).

Aan de hand van deze ervaringen met de voorbereiding van de regeling, de imple-

⁸ *Verslag van het algemeen overleg over het evaluatierapport betreffende de experimentregeling Persoonsgebonden reïntegratiebudgetten TK 2001–2002*, 26 448 nr. 40.

⁹ Kok, L. (2002). *Persoonsgebonden reïntegratiebudget is ineffectief*, in: *Economisch Sociale Berichten 27-9-2002*.

¹⁰ In de toelichting op de aangepaste regeling 2002 wordt het verband met het aanvaarden van betaalde arbeid wel benadrukt.

mentatie en de uitvoering van PRB voor werknemers, wordt getracht een overzicht te geven van mogelijke knel- en verbeterpunten. Daarbij gaat het zowel om de regeling in het algemeen, als om de versterking van de positie van de werknemer bij reïntegratie in het bijzonder. Vragen die aan de orde kunnen komen zijn:

- a. Op welke wijze zijn uitvoerders, werkgevers, arbodiensten, werknemers en aanbieders geïnformeerd over deze nieuwe voorziening?
- b. Welke organisatorische of andere maatregelen (bijv. interne procedures) heeft men bij het UWV getroffen om de regeling uit te kunnen voeren?
- c. In hoeverre sluit PRB aan bij de procedures die onder de Wet Verbetering Poortwachter ingang hebben gevonden?

Omdat de PRB regeling voor werknemers van zeer recente datum is zal dit deelonderzoek nog een beperkt en met name explorerend karakter hebben.

1.8 Deelonderzoek 3. Inzicht in effecten van de PRB-regeling

In dit deelonderzoek staat de vijfde onderzoeksvraag centraal, namelijk in hoeverre de doelen van de oorspronkelijke experimentele regeling worden bereikt.

Ten aanzien van de doelstelling op cliëntniveau – en daarmee het effectcriterium – was de oorspronkelijke PRB-regeling bescheiden. PRB heeft volgens de experimentele regeling voornamelijk het doel de *concurrentiepositie* van de cliënt op de arbeidsmarkt te verbeteren. Uitstroom naar betaalde arbeid wordt daarbij niet als enige of belangrijkste indicator voor succes beschouwd. In de eerdere evaluaties is reeds aangegeven, dat een aanzienlijk deel van de PRB gebruikers en case managers van mening is dat de arbeidsmarktkansen van PRB-gebruikers toenemen.

Gezien de maatschappelijke en politieke belangstelling voor met name de uitstroom uit de uitkeringsregelingen én de vergelijking met reguliere toeleidingstrajecten, wordt voor dit effectonderzoek niet met dergelijke inschattingen volstaan.

Hier zal van 'hardere' criteria worden uitgegaan dan de PRB-regeling zelf hanteert, namelijk:

- a. de arbeidsmarktpositie van de cliënt, na besteding van PRB (plaatsingsresultaten) en
- b. de uitkerings situatie na besteding van PRB (zelfde c.q. lagere mate van arbeidsongeschiktheid).

Verder worden de doelen die door de respondenten in deelonderzoek 1 ten aanzien van individuele toepassing van PRB worden genoemd, ook bij dit onderdeel betrokken. Het gaat daarbij voornamelijk om de duurzaamheid van de gerealiseerde reïnte-

graties.

Waar mogelijk wordt een vergelijking gemaakt met de kosten en uitkomsten van reguliere REA-trajecten. Daardoor kan een beeld worden gegeven van de efficiency van PRB, terwijl een vergelijking met uitstroomcijfers naar betaalde arbeid van reguliere toeleidingstrajecten een indruk geeft van de effectiviteit van PRB. In de Kamerbehandeling van de aangepaste regeling spreekt de staatssecretaris van een effectief instrument als een uitstroom van meer dan 30 à 35% wordt bereikt, zijnde het percentage dat in de reguliere trajecten wordt gehaald¹¹. Nagegaan zal worden of voor de PRB gebruikers dit percentage gehaald wordt. Volledigheidshalve zij er op gewezen, dat – gezien de opzet van het onderzoek – een aantal verdergaande effectiviteitsvragen onbeantwoord moeten blijven (bijv.: ‘dead weight loss’: in hoeverre de cliënt ook aan de slag zou zijn gekomen zonder de inzet van PRB).

In de navolgende hoofdstukken worden de uitkomsten van de drie deelonderzoekingen gepresenteerd.

¹¹ *Verslag van het algemeen overleg over het evaluatierapport betreffende de experimentregeling Persoonsgebonden reïntegratiebudgetten TK 2001–2002, 26 448 nr. 40.*

2 DE AANGEPASTE PRB-REGELING VOOR ARBEIDSGEHANDICAPTEN

2.1 Inleiding

Voor het inzicht in de uitvoerbaarheid van de gewijzigde PRB regeling voor arbeidsgehandicapten is gebruik gemaakt van vier bronnen:

- a. Enige administratieve gegevens over gebruikers van de nieuwe regeling;
- b. Documentatie uit de drie proefregio's alsmede verslagen van hun overleg met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- c. Interviews met de regionale projectcoördinatoren en de verantwoordelijke beleidsmedewerker van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid;
- d. Negen case studies, door middel van interviews met de diverse actoren:
 - de cliënten;
 - hun regionale coördinatoren;
 - hun case managers (bij budgethouders) en
 - hun aanbieder van reïntegratiediensten.

Door een deel van de interviews 'op te hangen' aan een specifieke casus ontstond een gemeenschappelijke basis voor de inventarisatie van meningen en ervaringen van diverse actoren.

Met de diverse betrokkenen bij één en dezelfde casus is eenzelfde vragenlijst doorgenomen. Met de geïnterviewde werd chronologisch het arbeidsverleden en het PRB-traject van de cliënt doorlopen en werd bij elke fase in het traject (zie hierna) ingegaan op:

- a. verwachtingspatroon (ten aanzien) van de cliënt;
- b. competenties van de cliënt;
- c. zelfstandigheid/zelfredzaamheid cliënt;
- d. rol van instanties en PRB-functionarissen;
- e. resultaat;
- f. evaluatie (algemene opvattingen, knelpunten en mogelijk oplossingen).

Bij de analyse en rapportage zijn de interviewverslagen per fase op cliëntniveau en op het niveau van de geïnterviewde groep met elkaar geconfronteerd. Enerzijds waar het de nieuwe elementen in de PRB-regeling per 2002 betreft (zie paragraaf 3.5), anderzijds waar het de rollen van de diverse actoren in het gehele PRB-proces betreft (zie hoofdstuk 5).

Aangezien de meeste case managers en coördinatoren ook met de oude PRB regeling bekend waren, beperkten deze interviews zich niet tot de specifieke casus, maar gingen ze ook in op algemene aspecten van oude en nieuwe regeling en uitvoering. Daarbij ging het om de organisatie en implementatie van de regelingen per 2002, verbeteringen, (resterende of nieuwe) knelpunten en leereffecten. Ook werd getracht

inzicht te krijgen in de achtergronden van deze meningen en werd gevraagd de PRB-ervaringen af te zetten tegen die in het reguleren reïntegratietraject voor arbeidsgehandicapten.

In de tabel in de bijlage achter dit hoofdstuk wordt een overzicht gegeven van de cliënten die in de casegerichte interviews centraal stonden. Bij de selectie van de cases is zo veel mogelijk rekening gehouden met opleidingsniveau, geslacht, duur van arbeidsongeschiktheid, regio en budgethouder. Uitgangspunt van de selectie was verder onder meer dat er drie gemeentecliënten zouden worden geselecteerd, één per regio. Doordat in de gemeente Den Haag geen cliënten gebruik hebben gemaakt van de aangepaste PRB regeling is de derde gemeentecliënt afkomstig uit de regio Utrecht. De interviews vonden face-to-face plaats, behalve die met de aanbieder (telefonisch).

Het interviewen van vier actoren rond dezelfde casus bleek een informatieve benadering te zijn. Zo konden algemene aspecten (procedures, beslissingen) worden getoetst in individuele gevallen, terwijl herhaaldelijk de uitspraken van de ene informant kon worden gevalideerd of gerelativeerd naar aanleiding van de informatie van andere betrokkenen.

2.2 Instroom 2002

Alvorens op de uitvoerbaarheid van de nieuwe PRB-regeling in te gaan geven we aan hoeveel cliënten in 2002 een PRB toegekend hebben gekregen. De instroom in de PRB regeling was in Haaglanden 4 cliënten, in Maastricht 7, terwijl het exacte aantal voor Midden-Nederland onvoldoende bekend is uit de tot nu toe verkregen gegevens. Naar schatting gaat het om circa 40 toekenningen¹². Een en ander leidt tot het overzicht van het totaal aantal toegekende trajecten tot en met 31 december 2002, zoals in tabel 2.1 is weergegeven.

¹² Op grond van de voortgangsrapportage waren eind 2001 circa 300 PRB's toegekend (Bosselaar e.a. 2002). Haaglanden en Maastricht leveren exacte cijfers, hoewel er in Maastricht enige speling zit vanwege het mogelijke tijdsverschil tussen de toestemming en de formele toekenning van PRB.

De toename van PRB-cliënten komt voor een voornamelijk deel voor rekening van de regio Midden-Nederland, waar derhalve naar schatting in 2002 circa 40 PRB's zijn toegekend.

Tabel 2.1 Stand van zaken PRB per 31 december 2002

	Haaglanden	Maastricht	Midden Nederland	Totaal
Lopende trajecten	27	41	169	237
Afgeronde trajecten	31	14	62	107
Totaal	58	55	231*	344

Bron: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op basis van opgave van de proefregio's.

* Het gaat om een opgave van het PRB-coördinatiepunt. Bij de verwerking van de door UWV ingevulde formulieren voor dit onderzoek, blijkt dat het aantal toekenningen lager is uitgevallen dan bij het coördinatiepunt ten tijde van de opgave bekend is geweest.

Eind 2001 lag het aantal PRB-toekenningen rond de 300 (Bosselaar e.a., 2002). Vastgesteld kan worden dat het gebruik van de nieuwe regeling bescheiden was in 2002 en dat de instroom in het PRB-experiment ten opzichte van het jaar 2001 is teruggelopen.

2.3 De regeling: knelpunten en verbeteringen

In het evaluatierapport van 2001 (Bosselaar, Prins e.a., 2001) wordt ten aanzien van de 'oude' PRB-regeling een aantal knelpunten opgesomd. Het zijn:

- er is onduidelijkheid over het primaat van de regievoering bij het aanbieden van PRB en bij het invullen van het trajectplan;
- door de regelluwte hebben PRB-cliënten de mogelijkheid te kiezen voor een reguliere voorziening onder relatief gunstige voorwaarden (bijv. investeren in een te starten eigen bedrijf zonder terugbetalingsverplichting);
- het onderscheid tussen een standaardbudget en budget op maat (b.o.m.) is in de praktijk niet zinvol gebleken. Het verdient volgens de rapportage de voorkeur om bij de landelijke invoering de werkwijze voor de toekenning van een b.o.m. voor alle aanvragen te gaan hanteren;
- er is geen inzicht in de voortgang van de individuele PRB-trajecten.

Aan deze knelpunten voegt de staatssecretaris in zijn brief over de uitkomsten van de evaluatie nog een knelpunt toe (Ministerie, 2002). Dit knelpunten vloeit niet zozeer voort uit de regeling, maar de ervaringen met PRB vragen volgens de staatssecretaris een zekere aanscherping. Het gaat om:

- de regeling is niet primair gericht op het binnen redelijke termijn toetreden tot betaalde arbeid.

In de aangepaste regeling (PRB 2002) wordt door het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid aan alle beschreven knelpunten tegemoetgekomen. Dat wil zeggen:

- a. het primaat van de regievoering wordt bij de uitvoerende instantie, de case manager, gelegd. Hij mag bepalen aan wie PRB wordt aangeboden en mag het plan inhoudelijk toetsen op rechtmatigheid, doelgerichtheid (arbeid), haalbaarheid en doelmatigheid. De mogelijkheid tot inhoudelijke toetsing is met name het gevolg van het feit dat PRB vanaf 2002 alleen nog te besteden is aan begeleiding, coaching etcetera en niet langer aan scholing en voorzieningen. Wanneer deze deel uitmaken van een PRB-traject dienen zij gebaseerd te zijn op het voorzieningenartikel uit de Wet REA (art. 22) en als zodanig getoetst en gefinancierd te worden;
- b. de mogelijkheid om PRB te benutten voor investeringen in een nieuw te starten onderneming, wordt afgeschaft. Investerings in de eigen onderneming dienen aangevraagd en getoetst te worden op basis van de REA-regeling betreffende het starterskrediet (art 30 REA)';
- c. het standaardbudget en budget op maat verdwijnen uit de regeling. Daarvoor in de plaats komt één nieuw budget dat gebaseerd is op beide budgetten. Dat wil zeggen: de duur en omvang zijn vergelijkbaar met het standaardbudget (max. €3.630 en 1 jaar), terwijl de toekenningsvoorwaarden (trajectplan en begroting) overeen komen met die van het vroegere budget op maat. De hoogte van het budget wordt in vergelijking met het standaardbudget met *f* 2000, (van *f* 10.000 naar *f* 8.000) verlaagd of wel met ruim €900 (van ruim €4.500 naar €3.630);
- d. ten aanzien van het in te dienen plan worden in de regeling nadere eisen opgenomen, teneinde de gerichtheid op het binnen redelijke termijn verkrijgen van betaalde arbeid te vergroten;
- e. tenslotte wordt in de regeling een verplichting voor de cliënt opgenomen om drie-maandelijks over de voortgang van zijn PRB-traject te rapporteren.

De aangepaste regeling bevat een zesde wezenlijke verandering. Dit niet vanwege een in het experiment gesignaleerd knelpunt, maar vanuit het uitdrukkelijke verzoek van een van de drie proefregio's.

- f. In de regeling wordt aan alle cliënten de mogelijkheid geboden zich met behulp van een reïntegratiebudget te oriënteren op de mogelijkheid om met behulp van een PRB de reïntegratie zelf ter hand te nemen. Dit 'oriëntatiebudget' bedraagt maximaal €1.135.

In de interviews is op deze zes belangrijkste aanpassingen in de PRB-regeling ingegaan. De uitkomsten worden hierna op hoofdlijnen weergegeven:

Ad a Primaat van de regie bij de uitvoerende instantie

Hoewel de regeling met name voor het aanbieden c.q. het 'selecteren' van cliënten, het primaat bij de uitvoerende instantie legt, ziet het merendeel van de informanten dit anders. Men acht het van wezenlijk belang dat de cliënt, die zelf goed weet wat hij wil, de gelegenheid krijgt om een eigen plan in te dienen. In de praktijk betekent dit dat, wanneer een cliënt met een goed onderbouwd en haalbaar plan komt, dit in principe wordt toegekend. De regiefunctie wordt op een indirecte manier ingevuld: het geven van commentaar en advies bij de eerste versie van het PRB-plan of na eerste afwijzing.

Ad b Investerings in eigen bedrijf niet meer met PRB

Door nagenoeg alle informanten wordt het als juist beoordeeld dat investeringen in de eigen, startende onderneming, niet langer meer onder de gunstige voorwaarden van PRB worden vergoed. De aanpassing van de regeling heeft bij diverse informanten overigens tot het misverstand geleid dat een PRB-traject niet meer zou gericht zou mogen zijn op het starten van een eigen onderneming. Scholing en begeleiding in die richting is nog steeds via een PRB-traject (een combinatie van art. 33 én art 22 REA) mogelijk. Voor de eventuele investeringen dient de aanvrager een beroep te doen op een starterskrediet.

Ad c en d Nieuw budget en nieuwe eisen voor trajectplannen

Met het 'nieuwe' budget van maximaal € 3.630 wordt in de diverse regio's op uiteenlopende wijze omgegaan. In de regio's waar PRB als vernieuwend experiment wordt ingezet (Maastricht en Midden-Nederland, zie eerdere evaluatierapporten), wordt deze inperking van het budget niet zo nauw genomen. Aangezien de wet de mogelijkheid openlaat om met een goed argumentatie boven dit bedrag uit te komen, komt het – volgens de geïnterviewden – nog wel eens voor dat de grens van € 3.630 wordt overschreden. Het gaat dan overigens niet om overschrijdingen van duizenden euro's, eerder om enkele honderden. In de regio Haaglanden wordt de € 3.630 als harde grens voor het budget gehanteerd. Dit wordt ook aan de cliënt meegedeeld. De nieuwe wettelijke eis dat elke PRB-aanvraag vergezeld dient te gaan van een goed onderbouwd en op betaalde arbeid gericht plan wordt door de informanten (uitvoerenden én cliënten) over het algemeen als logisch en gerechtvaardigd beschouwd. Voor cliënten kan dit een verzwarend element van de aanvraagprocedure betekenen, maar anderen geven aan dat ze daardoor juist gedwongen werden actief te worden en zich hun reïntegratietraject goed te realiseren. Ondersteuning van de cliënt, zoals in Maastricht en Midden-Nederland wordt geboden, kan deze eventuele verzwarend ondervangen.

In de regio Maastricht wordt aan de eis, dat een traject in principe niet langer dan een jaar mag duren, een eigen invulling gegeven. Deze eis wordt, gezien de moeilijke achtergrond van veel PRB-cliënten, veelal als niet reëel beschouwd. Daarom adviseert de centrale case manager de budgethouders dan ook regelmatig om plannen, die langer dan een jaar gaan duren, toch goed te keuren. Zij stelt in het contact met de cliënt dan wel de uitdrukkelijke voorwaarde dat deze, in het tweede jaar van zijn traject, betaalde arbeid moet aanvaarden.

Ad e Driemaandelijke rapportageplicht

De wettelijke driemaandsrapportages worden door uitvoerenden in de proefregio's over het algemeen als overbodig beschouwd. Cliënten worden in twee van de drie regio's dan ook niet van deze verplichting op de hoogte gesteld.

Dit heeft te maken met het feit dat de uitvoerenden menen voldoende zicht te hebben op de uitvoering van de trajecten. In de eerste plaats betreft dit de bestedingen. Cliënten krijgen in de drie proefregio's over het algemeen geen voorschotten, maar dienen facturen in bij de budgetbeherende instanties. Deze toetsen de facturen aan de toegekende trajectplannen en begrotingen, waardoor de cliënt in principe nooit een onjuiste of te hoge besteding kan doen.

Naast het zicht op de bestedingen kunnen uitvoerenden ook zicht willen houden op de voortgang van de uitvoering van het PRB-traject van hun cliënten. In de regio Haaglanden is dit niet aan de orde en beperkt de monitoring van de cliënt zich tot de bestedingen als hiervoor beschreven. In Maastricht heeft de centrale case manager dusdanig contact met haar cliënten, dat zij een formele driemaandelijke rapportage niet nodig vindt. Alleen in de regio Midden-Nederland ziet men een belang in de driemaandsrapportages, omdat de cliënt, na toekenning, uit het beeld van de case manager verdwijnt. Er is een rapportageformulier ontwikkeld dat de cliënt elke drie maanden toegestuurd dient te krijgen. De monitoring van de voortgang is met name bedoeld vanuit het perspectief van de begeleiding van de cliënt. Het eenvoudig opgezette formulier geeft ruimte aan de cliënt om aan te geven of en waarom de voortgang stagneert en of hij een begeleidingsgesprek wil. Het formulier wordt in de regio vooralsnog niet op grote schaal verspreid en benut. De door ons geïnterviewde cliënten kenden het formulier niet. De informanten bij de uitvoerende instellingen geven aan de inmiddels geretourneerde formulieren nog niet ingekeken te hebben. Een eventuele vraag voor nadere begeleiding denken zij niet te kunnen beantwoorden, vanwege het gebrek aan capaciteit en middelen. Immers, begeleiding van cliënten in een traject behoort normaliter niet tot hun taken. Dit is, in het reguliere proces, de taak van het RIB.

Ad f Oriëntatiebudget

Het oriëntatiebudget wordt in de proefregio's nog nauwelijks gebruikt. Diverse informanten zien het, bij de huidige wettelijke invulling van het oriëntatiebudget, als een nadeel dat het budget in principe het voortraject van een PRB-traject dient te vormen. De vraag die in de oriëntatiefase beantwoord moet worden is: hoe ga ik mijn trajectplan inrichten? De informanten bij de uitvoerende instellingen vinden dit over het algemeen een te beperkte benadering. Diverse informanten menen dat het oriëntatiebudget door de cliënt vrijelijk gebruikt moet kunnen worden om zich te oriënteren op reïntegratie. Wie zich wil oriënteren zou, net als bij het standaardbudget in de oude PRB-regeling, zonder een uitgekristalliseerd plan aanspraak moeten kunnen maken op het budget. De angst voor mogelijk misbruik van het oriëntatiebudget is volgens de informanten over het algemeen overdreven. Gezien de hoogte van het budget (€ 1.135) kan de overheid het risico wel nemen en zal blijken dat de meeste cliënten het budget te goeder trouw zullen besteden.

2.4 De organisatie: knelpunten en verbeteringen

Zoals reeds in hoofdstuk 1 is aangegeven verschilt de inrichting van het experiment in de drie proefregio's nogal. Bovendien werden in het vorige evaluatieonderzoek enkele ontwikkelingen geconstateerd, die de samenwerking van de partijen (budgethouders, coördinatoren) in twee van de drie regio's beïnvloedden, waardoor de (toch al) bescheiden vaart in deze regio's uit het experiment verdween.

Ook begin 2003 moet vastgesteld worden dat er diverse omstandigheden zijn die de voortgang van het experiment en organisatie beïnvloeden. Daarbij gaat het om:

- a. onzekerheid over de voortzetting van de regeling in de drie regio's, waardoor het overleg en de samenwerking tussen partijen vermindert, maar ook de voorlichting bij veel budgethouders op een laag pitje komt te staan;
- b. personele omstandigheden (bijvoorbeeld de langdurige uitval van de coördinator in Midden-Nederland¹³);
- c. Uitbesteding van vaststelling REA-indicatie en van de coördinatie van PRB aan een RIB door de gemeente Utrecht.

¹³ In de regio is tijdig een tweede PRB-coördinator aan de slag gegaan, maar de uitval van de eerste coördinator heeft volgens diverse informanten tot stagnatie in het project geleid.

In het inleidende hoofdstuk van voorliggende rapportage is de inrichting van de proefprojecten reeds kort geschetst. De inrichting van de drie proefprojecten ondergaat in 2002 nauwelijks verandering. De meeste veranderingen vinden plaats in de regio Maastricht. Daar wordt, in navolging van Midden-Nederland, een 'contactpersonenoverleg' ingesteld, waar de meest betrokken uitvoerenden van de diverse UWV kantoren en de gemeente Maastricht de ervaringen met PRB uitwisselen. Het contactpersonenoverleg wordt 'getrokken' door de centrale case manager.

De belangrijkste verandering in de projectorganisatie in Maastricht is gelegen in het feit dat de coördinatie van het project wordt overgedragen van Kliq aan het CWI. De centrale casemanager wordt bij het CWI gesitueerd. Bij deze verandering snijdt het mes aan twee kanten. Het CWI haalt via de plaatsing van de centrale casemanager (arbeidsdeskundige gedetacheerd vanuit Kliq) arbeidskundige expertise binnen, hetgeen goed past bij de wens van CWI meer aandacht te gaan besteden aan reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Aan de andere kant wordt door de integratie van de PRB case manager bij CWI het bereik van het PRB-experiment vergroot. De consultants van het CWI kennen de centrale case manager en wijzen 'geschikte' cliënten door naar de centrale case manager. En op algemene voorlichtingsbijeenkomsten die CWI over reïntegratie organiseert kan de centrale case manager potentiële PRB-clieënten van PRB op de hoogte brengen en uitnodigen voor een nader gesprek.

2.5 De uitvoering: knelpunten en verbeteringen

Ten aanzien van de uitvoering en het werkproces zullen we hier eveneens de eerder gerapporteerde werkwijzen en ervaringen afzetten tegen de informatie uit de interviews met sleutelfiguren en de case studies. Het gaat dan om de verbeteringen alsmede om de resterende (of nieuwe) knelpunten.

Daarbij volgen we de zes fasen uit het uitvoeringstraject PRB, zoals weergegeven in tabel 2.2.

Tabel 2.2 Het PRB-traject in de uitvoering

Fase	Inhoud
1. Informatie en werving	Verspreiden van algemene informatie t.b.v. potentiële gebruikers en verwijzers
2. Voorlichting en intake	Voorlichten van personen met concrete belangstelling, eerste formele toetsen van geschiktheid van cliënt voor PRB
3. Aanvraag	Vorbereiden en indienen van de PRB-aanvraag
4. Beslissing	Toetsen van geschiktheid van cliënt voor PRB, beoordelen van en beslissen op de PRB-aanvraag
5. Besteding	Benutting van budget, betaling van PRB-besteding(en) van cliënt
6. Afronding	Toetsen van de uitgaven van cliënt, rapportage

In de navolgende paragrafen vatten we per fase eerst de conclusies van het voorgaande evaluatierapport samen (cursief). Daarna geven weer wat het huidige beeld is.

2.5.1 Informatie en werving

Oude regeling: Veel cliënten hebben in de aanloop naar hun PRB moeite gehad om aan informatie over PRB te komen. Ook veel uitvoerenden bij de budgethouders hadden een informatieprobleem. In de regio met een permanent coördinatiepunt (Midden-Nederland) is dit knelpunt het minst gevoeld.

De regio's lopen uiteen in de wijze waarop en de mate waarin algemene voorlichting wordt gegeven. In Maastricht maakt het CWI potentiële cliënten attent op PRB. Ook wordt door de centrale case manager incidenteel een 'workshop reïntegratie' gegeven waarbij PRB nadrukkelijk aan de orde wordt gesteld. In Midden-Nederland verzorgt het coördinatie- en informatiepunt nog steeds algemene voorlichtingen. In 2002 onder meer aan Riaggs, de landelijke vereniging van arbeidsongeschikten en aan bezoekers van vormingscentrum Trijn van Leemput. In Haaglanden daarentegen is het beleid gecontinueerd dat over PRB geen algemene voorlichting wordt gegeven. In principe dient een cliënt met vragen of belangstelling zelf contact op te nemen met UWV Gak. Sinds de totstandkoming van het UWV kunnen in Haaglanden ook cliënten van de andere UWV-kantoren van PRB gebruik maken. In de regio is afgespro-

ken dat UWV Gak de uitvoering verzorgt.

Vanaf 2002 wordt de PRB-nieuwsbrief, die voorgaande jaren reeds in Midden-Nederland werd verspreid, nu in alle proefregio's verspreid onder betrokkenen bij de uitvoering van PRB en PRB-gebruikers.

Cliënten die zelf initiatieven ondernemen hebben hun kennis van het bestaan van PRB via zeer uiteenlopende en vrij willekeurige media, zoals een folder die bij het arbeidsbureau ligt, het 'mededelingenblad' van het UWV voor uitkeringsontvangers, een internetsite over 'starters met een uitkering', of 'van horen zeggen' van bijvoorbeeld een adviseur. Uit de interviews met cliënten blijkt een grote behoefte aan algemene informatie over PRB, die vooralsnog onvoldoende wordt beantwoord in de proefregio's.

Tussen de budgethouders blijken aanzienlijke verschillen te bestaan wat betreft de interne voorlichting over en aandacht voor PRB binnen de eigen organisaties (UWV en gemeenten). Bij sommige uitvoerders is door folders en werkoverleg intern informatie verspreid en bestaat er hierdoor in toenemende mate een welwillende houding bij de collega-arbeidsdeskundigen. Bij andere heeft reïntegratie of PRB geen hoge prioriteit, hetgeen mede het gevolg is van de onzekere toekomst van de regeling of de fusie (UWV). Verder maakt een enkele case manager melding van de lage acceptatie van de regeling bij zijn collega's in verband met vermeende fraudegevoeligheid.

2.5.2 Individuele voorlichting en intake

Oude regeling:

In de intakefase heeft veel passieve en actieve selectie van cliënten voor PRB plaatsgevonden. Uitvoerenden bij budgetbeherende instellingen brachten enerzijds potentiële cliënten niet op de hoogte van PRB (passieve selectie), omdat zij hen meer geschikt vonden voor een regulier traject. Anderzijds wezen zij (onderdelen van) plannen en aanvragen af die volgens de regeling toegekend hadden kunnen worden (actieve selectie);

Een groep belangstellenden heeft van PRB afgezien omdat zij het schrijven van een trajectplan en/of het 'doen van de bestedingen' niet aan durfde.

Informatie voor potentiële gebruikers over de feitelijke inhoud van de regeling blijkt nog steeds beperkt te zijn. De geïnterviewde cliënten klagen allemaal over de beperkte beschikbare informatie over PRB. In Midden-Nederland en Maastricht wordt dit gemis voor een belangrijk deel ondervangen door de aanwezigheid van de PRB-coördinator c.q. de centrale case manager. Deze kan niet alleen aangeven wat de regeling behelst en wat de voorwaarden zijn, maar ook welke eisen aan een PRB-plan worden gesteld. Deze functionarissen blijken een belangrijke stimulerende en zelfvertrouwen vergrotende rol te hebben (gehad) bij vele cliënten, zo vertellen zowel de ge-

interviewde cliënten als de betreffende functionarissen.

Consequentie van de nieuwe regeling is dat arbeidsdeskundigen, die cliënten ontmoeten (bijvoorbeeld) bij een claim(her)beoordeling, niet langer gehouden zijn PRB als optie aan de cliënt voor te leggen. Dat betekent dat de selectie van cliënten voor PRB vanaf 2002 wettelijke gelegitimeerd is. Opvallend is echter dat, met name in de regio Midden-Nederland en in mindere mate in Maastricht de selectie voor PRB, juist sinds de wijzigingen in de regeling per 2002, is afgenomen. Een aantal arbeidsdeskundigen (UWV) en consultants (gemeente) is met de regeling vertrouwd geraakt en is PRB steeds vaker aan cliënten gaan aanbieden. Het contactpersonenoverleg in beide regio's heeft hier mogelijk een bijdrage aan geleverd (zie hiervoor). De ontwikkeling is mogelijk ook het gevolg van de aanpassing van de regeling, die vanaf 2002 beter aansluit bij de uitvoeringspraktijk.

2.5.3 Aanvraag

Oude regeling: Veel cliënten hebben bij het opstellen van de PRB-aanvraag adviezen gevraagd van coördinator, uitvoerenden, e.a. in de regio.

De meeste cliënten blijken nog steeds behoefte te hebben aan advies bij het opstellen van een PRB-plan. In vrijwel alle gevallen is het door de cliënt opgestelde plan in de regio's Maastricht en Midden-Nederland, één of meer keer, besproken met de centrale case manager of PRB-coördinator en naderhand aangepast. In andere gevallen liet de cliënt zich adviseren door bijvoorbeeld het adviesbureau dat later een rol zou gaan spelen bij de uitvoering van het trajectplan.

Sinds de aanscherping van de regeling op dit onderdeel wordt de cliënt goed duidelijk gemaakt aan welke eisen een PRB-aanvraag dient te voldoen. In ieder geval dienen de inhoud van het traject, tijdsplanning en omvang van het aangevraagde budget te worden opgenomen. In de praktijk blijkt dat cliënten van sommige uitvoerders bij hun plan ook de offertes van aanbieders moeten meesturen.

Verder zijn er variaties ten aanzien van de kosten die in het ene geval wel en in het andere niet opgenomen mogen worden (bijv. voorzieningen als reiskosten, computers).

Ondanks de toegenomen duidelijkheid over de onderdelen van het plan komt het regelmatig voor dat een plan in eerste instantie niet wordt goedgekeurd. De kans dat dit gebeurt is in Maastricht niet zo groot, omdat de centrale case manager het plan pas doorstuurt naar de budgethouder, als zij zelf hierover aan het UWV positief kan adviseren.

2.5.4 Beslissing

Oude regeling:

Veel beslissingen hebben lang op zich laten wachten. Als een uitvoerder zich er in-

tern sterk voor maakte dat de aanvraag vlot werd afgehandeld werd vertraging voorkomen;

De werkwijze waarbij de centrale case manager (in Maastricht) reeds gemandateerd was om de cliënt toestemming te geven om vóór het afgeven van de beschikking al aan zijn PRB te beginnen, voorkwam vertraging; Deze procedure leverde echter ook spanningen op in de relatie met uvi's;

Het aantal volledige afwijzingen is zeer beperkt geweest.

Ook onder de nieuwe regeling blijkt er veel variatie te zijn in de termijn waarin een besluit over de aanvraag is genomen.

De splitsing van het PRB-traject in een PRB-deel en een voorzieningendeel (ex art 22 REA), kan leiden tot extra vertraging. Zo diende een UWV USZO-cliënt in Haaglanden, volgens de procedure, haar PRB-aanvraag in bij UWV Gak. Op de PRB-onderdelen (ex art 33 REA), ontving zij, binnen een redelijk termijn een beschikking. Voor de beschikking over het opleidingsdeel werd het plan echter doorgestuurd naar UWV USZO in Heerlen. Zes maanden na indiening is van USZO nog steeds geen beschikking ontvangen en dreigt het trajectplan vast te lopen in een nieuwe (PRB-)bureaucratie.

De splitsing in PRB (art 33 REA) en voorzieningen (art 22 REA) brengt bij de beoordeling soms problemen mee, wanneer de cliënt een activiteit wenst in te kopen op het snijvlak van scholing en begeleiding. Denk bijvoorbeeld aan een sollicitatietraining. Wanneer deze kosten niet als scholing worden gekenmerkt dienen deze betaald te worden uit het PRB à € 3.630; maar wordt de activiteit als scholing aangemerkt, dan houdt cliënt nog ruimte in het budget over voor andere activiteiten. Eén UWV-kantoor gaf in de interviews aan dit dilemma op te lossen door alle opleidingen langer dan een jaar als scholing (ex art 22 REA) te beschouwen en kortdurende cursussen als activiteiten in het kader van art. 33 REA (PRB) .

In enkele gevallen gingen cliënten toch met een PRB-traject van start terwijl de beschikking formeel nog niet was afgekomen. In dat geval was er contact geweest met PRB-coördinator ("mondelijke goedkeuring").

2.5.5 Besteding

Oude regeling:

Cliënten geven aan er (tot dan toe) over het algemeen goed in geslaagd te zijn de voorgenomen bestedingen te realiseren;

De betaling van de bestedingen door de budgetbeherende instelling aan de cliënt of aan de aanbieder heeft regelmatig lang op zich wachten;

Tijdens de uitvoering van het PRB-plan was er geen systematisch contact tussen de budgetbeheerder en de cliënt.

Ook onder de nieuwe regeling lijken cliënten er goed in te slagen om de training, cursussen en voorzieningen in te kopen. Verscheidene cliënten vragen zelfstandig informatie en vergelijken aanbieders bij het opstellen van het plan en het specificeren van het budget. Velen maken zelf een afweging met welke aanbieder in zee te gaan, waarbij prijs, presentatie, reputatie van de aanbieder (mond-tot-mond-reclame, onderdeel van netwerk) of het eigen verantwoordelijkheidsgevoel ('je gaat om met gemeenschapsgeld') de doorslag geven. Anderen leunen op adviezen van de adviseur, die ook behulpzaam is geweest bij het opstellen van het plan. De PRB coördinator (Midden-Nederland) en de centrale case manager (Maastricht) lijken hierbij geen sturende rol te hebben: wel wordt de cliënt gevraagd de keuze voor een bepaalde aanbieder te onderbouwen.

PRB lijkt verder een 'oplossing' voor RIB's die geen of onvoldoende trajecten bij het UWV hebben aanbesteed. Zij kunnen via PRB alsnog cliënten bedienen. Deze 'sluiproute' kan gunstig en ongunstig uitvallen. Dat wil zeggen: uit interviews komen aanwijzingen dat RIB's PRB gebruiken om cliënten 'binnen te halen' en vervolgens bij het opstellen van het plan onvoldoende inspelen op de wensen en mogelijkheden van de cliënt.

In sommige gevallen biedt PRB een RIB de mogelijkheid om een traject aan te bieden tegen een relatief hoge prijs, omdat de cliënt niet in staat is om, of geen behoefte heeft aan, een lagere prijs te bedingen.

Aan de andere kant is PRB voor arbeidsdeskundigen soms ook een 'oplossing' om cliënten met specifieke wensen en mogelijkheden buiten de gecontracteerde RIB's te bedienen. Verder biedt PRB cliënten de mogelijkheid om niet met een standaard RIB in zee te hoeven gaan, maar te kunnen kiezen voor gespecialiseerde PRB's. Uit de interviews komen voorbeelden naar voren van RIB's die gespecialiseerd zijn in de arbeidstoeleiding van vrouwen met psychische problemen en een RIB dat zich richt op hoogbegaafden. Het UWV heeft een zekere 'vrije ruimte' om trajecten bij niet-gecontracteerde RIB's in te kopen, maar blijkt niet altijd geneigd met dit soort exclusieve RIB's in zee te gaan.

De betaling van de bestedingen verloopt in de meeste onderzochte gevallen zonder veel problemen. Meestal gaan de facturen van de aanbieder rechtstreeks naar de budgetbeheerder, die na toestemming van de cliënt, betaalt.

In een enkel geval waarin de betalingen niet vlot verliepen heeft de cliënt zelf de betalingen voorgesloten. Ook nam een cliënt een krediet op om een uitgave te doen die niet door PRB wordt afgedekt (aanschaf computer).

2.5.6 Afronding

Oude regeling:

Budgetbeherende instellingen hebben er over het algemeen geen zicht op (gehad) of een cliënt zijn PRB heeft besteed. Na een afronding is dan ook geen nader contact gepland, bijvoorbeeld voor bemiddeling naar werk of voor een verantwoording door cliënt van zijn PRB-periode en -bestedingen;

De administratieve en financiële afhandeling van een individueel PRB is aan het einde van de experimenteerperiode bij de betrokken organisaties nog niet systematisch geregeld.

Uit de interviews met case managers blijkt dat de financiële afwikkeling in de meeste gevallen soepel verloopt¹⁴. Wel wordt aangegeven dat het afgeven van de definitieve beschikking niet altijd binnen de wettelijke regeling (1 jaar) plaats vindt. Verder werd uit het deelonderzoek onder gebruikers van de oude PRB-regeling (zie hoofdstuk 4) duidelijk, dat de registratie van financiële gegevens nog diverse beperkingen kent. In par. 1.3. is al besproken dat de driemaandelijke rapportageplicht in twee van de proefregio's op flexibele wijze wordt gehandhaafd, waarbij de case manager de voorkeur geeft aan rechtstreeks persoonlijk contact tijdens het traject (op eigen initiatief).

2.6 Opvattingen over de doelen en het succes van PRB 2002

Over de resultaten van het PRB-experiment wordt op uiteenlopende wijze door betrokkenen en derden gesproken. Voor de één is PRB een succes, voor de andere is het een misluk. Daarbij is niet altijd duidelijk of men het over het experiment heeft (aantal deelnemers, de samenwerking etc) of over de meerwaarde van het persoonsgebonden reïntegratiebudget. Belangrijkste oorzaak van de uiteenlopende commentaren vormt de onduidelijkheid over de doelstelling waaraan met het al dan niet slagen van PRB afmeet.

In de navolgende paragraaf gaan we in op de opvattingen van de geïnterviewden over de doelstelling van de PRB-regeling. We beperken ons tot de opvattingen over

¹⁴ De geïnterviewde cliënten kunnen dit nog niet allemaal aangeven, omdat een aantal van hen pas kort in het PRB-traject zit.

de doelen van de individuele toepassing van het persoonsgebonden reïntegratiebudget en gaan niet in op de opvattingen over de doelen en resultaten van het gehele PRB-experiment.

In de PRB-regeling wordt een aantal doelstellingen geformuleerd, waaraan we de opvattingen van de informanten hebben getoetst:

- a. activerende werking;
- b. verbeteren arbeidsmarktpositie;
- c. vergroten van de autonomie van de cliënt;
- d. flexibele inzetbaarheid van reïntegratiemiddelen.

Ad a. activerende werking

Veel direct betrokkenen in het PRB-experiment (coördinatoren, diverse case managers en cliënten) beschouwen de activerende werking van PRB als belangrijkste doel van de regeling. PRB biedt de mogelijkheid aan cliënten om hun leven weer in eigen hand te nemen, na een veelal traumatische periode van arbeidsongeschiktheid. Een periode die wordt gekenmerkt door afhankelijkheid en passiviteit. Zelf werken aan reïntegratie maakt deel uit van het proces van maatschappelijk herstel. Voor de cliënt zelf en voor zijn omgeving. Zo meent één van de informanten dat PRB het antwoord is op de opvatting van veel beleidsmakers dat arbeidsgehandicapten "losers zijn, die gereïntegreerd moeten worden, omdat ze dat zelf niet kunnen."

De activerende werking van PRB lijkt met name gelegen in de toename van het zelfvertrouwen en van het geloof in eigen kunnen dat PRB teweeg brengt: het zelf opstellen van een plan vraagt verkenning van de markt, op aanbieders afstappen, prijzen vergelijken, onderhandelen, etc. Herhaaldelijk geven cliënten in de interviews aan nu wel op aanbieders af te stappen (bijvoorbeeld in verband met onderbouwen van kosten in plan), terwijl men dat anders niet zo snel zou hebben gedaan.

Hoewel dit niet als doelstelling door de geïnterviewden wordt geformuleerd heeft PRB nog een tweede activerende werking: PRB biedt de mogelijkheid om de reguliere 'toewijzing' van reïntegratietrajecten aan arbeidsgehandicapten te ontlopen. Veel PRB-clieñten zijn door hun beperkingen en de duurzaamheid van hun arbeidsongeschiktheid min of meer buiten het gezichtsveld van de uitvoerende instanties geraakt waar het hun reïntegratie betreft. Door PRB heeft een aantal het signaal opgepakt dat zij ook, los van de activiteiten van het UWV of de gemeente c.q. los van de door de instantie gecontracteerde reïntegratiebedrijven, met hun reïntegratie aan de slag kunnen gaan en dat zij hiervoor gebruik kunnen maken van het REA-instrumentarium. In principe kunnen cliënten zich ook spontaan voor reguliere toeleiding aanmelden. Maar dit is kennelijk niet bij alle cliënten bekend en/of denken cliënten dat het 'geen zin heeft'.

Ad b. verbetering arbeidsmarktpositie

Werken aan maatschappelijk herstel leidt in veel gevallen ook tot concrete reïntegratie hetgeen voor deze informanten het tweede, en voor sommigen secundaire, doel van PRB is.

Van de 'oude' PRB-cliënten is inmiddels meer bekend over het succes van hun PRB-trajecten (zie hoofdstuk 4). Gezien het prille karakter van de nieuwe regeling en het relatief kleine aantal gebruikers ervan in 2002, kan nog weinig worden gezegd over de effectiviteit van de aangepaste PRB-regeling. Wel kan herhaald worden wat ook bij eerdere interviews met cliënten bleek: een aanzienlijk deel van hen geeft aan dat door de PRB-regeling hun vaardigheden, zowel beroepsmatige als sociale, toenemen.

Ad c. vergroten van autonomie

Het vergroten van de autonomie van de cliënt komt in de interviews niet als belangrijkste doel van PRB naar voren. Het gaat bij de uitvoering van PRB niet zozeer om de bescherming van de cliënt tegen inmenging van derden. Het tegendeel lijkt haast het geval te zijn; cliënten maken veelvuldig gebruik van de hulp en ondersteuning van derden. Het gaat er met name voor de cliënten en de diverse informanten in de uitvoering om, dat de cliënt het initiatief heeft en de vrijheid heeft om zijn traject naar eigen inzicht in te richten.

De case studies bevestigen dat ook in 2002 en onder de (nieuwe) regeling de cliënt veel vrijheid heeft zijn traject in te richten. Weliswaar is in de nieuwe regeling het maximale budget ingeperkt, maar dit wordt door de meeste cliënten niet als een beperking gezien. Indien noodzakelijk en goed onderbouwd kan immers het budget worden vergroot en verder kan, binnen het PRB-plan een beroep worden gedaan op reguliere voorzieningen.

Ad d. flexibele inzetbaarheid van reïntegratiemiddelen

Bleek bij de eerdere onderzoeken een belangrijke meerwaarde aan PRB te worden toegekend vanwege de mogelijkheid om middelen en instrumenten flexibel toe te passen, sinds de aanpassingen in 2002 wordt deze meerwaarde in de interviews minder benadrukt. Door de veranderingen in de regeling is de flexibiliteit verminderd, maar de meeste cliënten en uitvoerenden geven in de interviews aan geen grote belemmeringen te ondervinden. Over het algemeen biedt de Wet REA voldoende ruimte voor de PRB-plannen.

2.7 Conclusies

In deze paragraaf komen we terug op de beantwoording van de onderzoeksvragen ten aanzien van de PRB-regeling 2002. De onderzoeksvragen zijn:

- a. Hoe oordelen de verschillende actoren over de uitvoerbaarheid van de regeling?
- b. Ervaart men knelpunten bij de uitvoering van de regeling en zo ja, op welke terreinen liggen die knelpunten? Welke ideeën voor verbetering leven er?
- c. Hoe oordeelt men over de regeling in relatie tot het gangbare reïntegratietraject?
- d. Wanneer spreken de betrokken actoren over een succesvolle regeling?

Algemene uitvoerbaarheid

- a. Het onderzoek naar de aangepaste PRB-regeling voor arbeidsgehandicapten laat zien dat de regeling aan uitvoerbaarheid heeft gewonnen door de wijzigingen ten opzichte van de oorspronkelijke regeling. Met name de verbeterde aansluiting van de regeling op het overige REA-instrumentarium is voor de uitvoerenden een verbetering, terwijl deze geen grote nadelige gevolgen heeft gehad voor de cliënt.
- b. Alleen de samenloop van diverse voorzieningen en instrumenten onder één PRB-trajectplan lijkt een risico te zijn voor de uitvoerbaarheid van PRB voor de cliënt. Hij loopt het risico met uiteenlopende beslissingen en beschikkingen geconfronteerd te worden, waardoor hij al snel het zicht op de bomen in het bos kan kwijtraken. Een goede frontoffice organisatie zoals in Maastricht en (enigszins) in Midden Nederland kan dit risico aanzienlijk beperken.
- c. Consequentie van de verbeterde aansluiting van de regeling op de uitvoeringspraktijk lijkt te zijn dat de bezwaren van uitvoerenden tegen de PRB-regeling zijn afgenomen. In voorkomende gevallen zien uitvoerenden en cliënten het belang om de regie voor reïntegratie bij de cliënt te leggen. Het feit dat de cliënt zich hierbij in veel gevallen laat bijstaan door derden doet aan de meerwaarde van de eigen regie weinig af.

Meerwaarde PRB

- a. De meerwaarde wordt voornamelijk gezien in de activerende werking van PRB. Waar in het reguliere toeleidingsproces veel cliënten vanwege hun beperkingen geen kansen worden geboden of worden afgeremd in hun initiatieven om toe te treden tot de betaalde arbeidsmarkt, heeft PRB voor een deel van de populatie het omgekeerde effect. PRB biedt hen het perspectief en het instrumentarium om met reïntegratie aan de slag te gaan. Het doorlopen van het PRB-traject draagt bij aan de toename van het zelfvertrouwen en de zelfwerkzaamheid, waardoor de activerende werking van PRB in de loop van het traject voor een deel van de cliënten verder wordt versterkt.
- b. In de tweede plaats wordt de daadwerkelijke reïntegratie als hoofddoel van PRB geformuleerd, hoewel dat voor sommige informanten van secundair belang wordt geacht. Activering en werken aan maatschappelijk herstel leidt, volgens hen, in veel gevallen vanzelf op den duur tot reïntegratie. Aan het slot van hoofdstuk 4 wordt ten aanzien van de effectiviteit, afgemeten aan de opvattingen over de beide doelstellingen, een aantal conclusies getrokken.

- c. De meerwaarde van PRB is, onbedoeld, ook gelegen in het feit dat met behulp van PRB de reguliere aanbestedingsprocedure van reïntegratietrajecten kan worden omzeild. Voor cliënten, uitvoerenden en aanbieders kan dit in voorkomende gevallen een oplossing zijn.

Knelpunten?

- a. De PRB-regeling 2002 bevat een aantal elementen, die met name voor de cliënt en de uitvoerenden een extra administratieve c.q procedurele belasting met zich mee brengen. Het gaat om de (extra) eisen die aan het PRB-plan worden gesteld en de driemaandelijke rapportageverplichting. De extra eisen aan het PRB-plan worden door de actoren over het algemeen niet al bezwaarlijk ervaren, in tegendeel. Het helpt zowel de cliënt als de uitvoerende/beoordelaar een duidelijk beeld te vormen van de implicaties van het voorgenomen PRB-traject.
- b. Door de inpassing van een aantal (administratieve) procedures en vereisten is de kans op misbruik en onrechtmatigheid afgenomen ten opzichte van de eerdere regeling.
- c. De driemaandsrapportage is, met het oog op de verbetering van de monitoring van de uitgaven van de cliënt min of meer overbodig.
- d. De rapportage kan wel een meerwaarde hebben met het oog op het mogelijke noodzaak om de begeleiding van een cliënt te intensiveren. De ervaringen met PRB laten zien dat een goede (onafhankelijke) begeleidingsstructuur voor cliënten gedurende het gehele PRB-traject belangrijk is. Waar begeleiding niet is voorzien (zie bijvoorbeeld tijdens de uitvoering van een PRB-plan in Midden Nederland) kunnen problemen ontstaan, vanwege het ontbreken van financiële middelen hiertoe. In Maastricht is deze begeleiding wel voorzien, maar deze wordt betaald uit de subsidie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voor het experiment.

Mogelijke verbeteringen

- a. In zijn huidige vormgeving kan het oriëntatiebudget als te beperkt worden beschouwd. Een algemeen, weinig geclausuleerd en in omvang beperkt budget voor cliënten om zich te oriënteren op reïntegratie is mogelijk een zinvol alternatief voor het huidige oriëntatiebudget.

Vergelijking met de reguliere toeleiding

- a. De meeste informanten onderschrijven dat voor cliënten die “goed weten wat ze willen” PRB een goede mogelijkheid biedt tot reïntegratie en in voorkomende gevallen meer perspectief biedt dan de reguliere toeleiding.
- b. Onduidelijk is vooralsnog wie onder deze cliënten moeten worden verstaan en of meer cliënten aangespoord (moeten) kunnen worden om zelf hun wensen en mogelijkheden in kaart te brengen en hiermee actief aan de slag te gaan. Voor

zover dit het geval is, worden vanuit de uitvoeringspraktijk over het algemeen hiertegen geen bezwaren gehoord. Alleen in de regio waar PRB het minst is ontwikkeld (Haaglanden) en bij twee van de drie deelnemende gemeenten, vindt men dat het reguliere proces dient te prevaleren boven PRB.

BIJLAGE BIJ HOOFDSTUK 2

Tabel Typering van de geïnterviewde cliënten

Regio	Cliënt	Budget-beheerder	Bestedingen	Budget
Haaglanden				
1	Man, 23 jaar, psychisch, Wajong	UWV	Assessment Begeleiding Jobfinding Jobcoachbegeleiding Cursus begeleid werken	€ 3.630
2	Vrouw, 34 jaar, psychisch (+lichamelijk), 3 jaar ao, WAO	UWV	Training, coaching Sollicitatietraining Reiskosten, porti, internet	€ 3.630, opleiding via REA: € 6.725
Maastricht				
1	Man, 56 jaar, lichamelijk, 2 jaar ao, WAO+ABW	UWV	Toeristisch vakdiploma Computercursus Cursus luchtvaarttoerisme Steun bij zoeken werk Sollicitatiecursus	€ 12.000 waarvan € 7.000 voor laatste cursus
2	Vrouw, 52 jr, psychisch+ lichamelijk, 9 jaar ao, WAO	UWV	Bijscholing bewegingsleer Cursus weerbaarheid en conflictantering Meditatieseminar Arbeidspsychol. training Aangepaste bureau-stoel, laptop, mob.tel.	€ 4.500
3	Vrouw, 56 jaar, psychisch+ lichamelijk, 5 jaar ao, ABW	Gemeente	Computercursussen Studie bestuursrecht Gesprekken psycholoog Arbeidsbemiddeling Computer	ongeveer € 17.000

Regio	Cliënt	Budget-beheerder	Bestedingen	Budget
Midden-Nederland				
1	Man, 32 jaar, psychisch+ lichamelijk, 2 jaar ao, WW	UWV	Begeleiding Scholing (computercursus, succesvol verkopen, starten en de fiscus, veiligheid en weerbaarheid, stresshanteling, verkoop en internet)	€ 8.200
2	Vrouw, 33 jaar, psychisch, Wajong, IAOW	UWV	Begeleiding/bemiddeling, Opleiding webdesigner (vrouwenvakschool)	€ 12.300, incl. € 8.125 art 22 REA
3	Vrouw, Marokkaans, 33 jr, psychisch, 5 jaar ao, ABW	Gemeente	Begeleiding Boekhoudcursus Naaicursus	€ 7.100
4	Vrouw, 30 jaar, psychisch, 2 jaar ao, ABW	Gemeente	Opleiding landbouw & natuurvoeding, cursus stress op het werk, haptotherapie, begeleiding (o.a. personal coaching, loopbaanoriëntatie, plaatsings/bemiddelingsondersteuning., proef-plaatsing), reiskosten	€ 8.355 waarvan opl.: € 1.420

3 PRB VOOR WERKNEMERS: EEN EERSTE VERKENNING

3.1 Achtergrond

Reïntegratie van arbeidsongeschikte werknemers vormt één van de pijlers van de nieuwe Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (SUWI) die op 1 januari 2002 is ingevoerd (Tweede Kamer, 2001-2002). Met de inwerkingtreding van SUWI wordt de verantwoordelijkheid van de werkgever voor reïntegratie van zijn arbeidsgehandicapte werknemer uitgebreid. Hij wordt nu ook verantwoordelijk voor de reïntegratie van de eigen werknemer buiten het eigen bedrijf, als dit binnen het bedrijf niet mogelijk is. Reïntegratie binnen het eigen bedrijf wordt het 'eerste spoor' genoemd, reïntegratie buiten het eigen bedrijf het 'tweede spoor'.

Het 'tweede spoor' is verder uitgewerkt in de Wet Verbetering Poortwachter en is vanaf 1 januari 2003 volledig van kracht. De verantwoordelijkheid voor externe reïntegratie wordt in de wet geoperationaliseerd door de werkgever te verplichten een reïntegratiebedrijf (RIB) in te huren om samen met de werknemer de reïntegratie naar een andere werkgever te realiseren.

Onderdeel van het tweede spoor vormt het Persoonsgebonden budget voor werknemers. In eerste instantie motiveert de Minister het PRB voor werknemers in de Toelichting op de Wet SUWI als volgt:

"(...) de mogelijkheden voor cliënten worden verruimd om invloed uit te oefenen op de wijze waarop de toeleiding naar werk tot stand dient te komen (...), in de verwachting dat dit de kansen op een succesvolle reïntegratie doet toenemen. Daarin past bijvoorbeeld de mogelijkheid van een cliënt om in beginsel zelf een reïntegratiebedrijf te kiezen. Deze keuzevrijheid is maximaal wanneer gebruik wordt gemaakt van een persoonsgebonden reïntegratiebudget. Desgewenst kunnen cliënten bij het opstellen van een trajectplan en de keuze van een reïntegratiebedrijf een beroep doen op de ondersteuning van de uitkeringsinstantie. De reïntegratiebedrijven zullen zich dan ook in toenemende mate moeten inrichten op de mogelijkheid van een persoonsgebonden reïntegratiebudget." (Tweede Kamer, 2000-2001).

Hoewel de Minister een brede toepassing van PRB voor mogelijk houdt gaat hij er bij de verdere invulling van de regeling vanuit dat het vooral om uitzonderingsgevallen dient te gaan. In de Memorie van Toelichting van de Wet SUWI verwoordt de minister die als volgt. "Werknemers kunnen aanspraak maken op dit instrument, indien na een second opinion door het UWV gebleken is dat de werkgever onvoldoende en/of ongeschikte reïntegratieactiviteiten heeft ondernomen."

PRB is derhalve voor de werknemer min of meer een 'ontsnappingsmogelijkheid' om toch in aanmerking te komen voor een adequaat reïntegratietraject als dit via de werkgever niet lukt. Met de uitbreiding van de keuzevrijheid van de cliënt in het reïntegratieproces wordt de kans op een succesvolle reïntegratie vergroot.

tegratietraject, zoals in de Memorie van Toelichting aanvankelijk wordt gesteld, heeft dit weinig van doen.

In dit hoofdstuk wordt verslag gedaan van de verkenning van de uitvoerbaarheid van PRB voor werknemers. Gezien het prille karakter van de regeling en de nog magere toepassing, is het onderzoek beperkt gebleven tot een interview met:

- a. enkele beleidsverantwoordelijken bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bij het UWV;
- b. enkele case managers bij uitvoeringsorganen, die al in het kader van het onderzoek van PRB voor arbeidsgehandicapten werden geïnterviewd;
- c. daarnaast is gebruik gemaakt van (voorlichtings)materiaal van het UWV over de regeling voor werkgevers en werknemers.

3.2 De inhoud van de regeling

De regeling is als volgt vormgegeven:

Zieke werknemers kunnen een PRB aanvragen als zij menen dat hun werkgever onvoldoende onderneemt om reïntegratie mogelijk te maken. De werknemer dient de aanvraag in bij het UWV. Deze dient vergezeld te gaan van een advies van de arbo-dienst over de (niet) herplaatsbaarheid van de werknemer, een trajectplan en een begroting. Het PRB bedraagt maximaal € 3.630 en komt in de plaats van alle beschikbare reïntegratiesubsidies.

Het PRB dient te allen tijde bij een RIB te worden besteed. Dat hoeft niet per se een RIB te zijn dat door het UWV gecontracteerd is voor de toeleiding van werkzoekende arbeidsgehandicapten. Het RIB moet wel aan de minimale wettelijke kwaliteitseisen voor een RIB voldoen. Het UWV kan aan het RIB vragen dit te bewijzen.

Als het plan wordt goedgekeurd kan de werknemer met de uitvoering beginnen. Hij heeft daartoe twee mogelijkheden:

- a. hij kan zelf een RIB contracteren met het gevolg dat hij ook verantwoordelijk is voor de betalingen aan het RIB;
- b. hij kan ook het UWV het RIB laten contracteren. In dat geval verzorgt het UWV de betalingen.

Tijdens de uitvoering van het toegekende traject is de werknemer gehouden om het UWV driemaandelijks van de voortgang op de hoogte te brengen.

In principe komen de kosten van elke reïntegratie, dus ook in geval van PRB, voor rekening van de werkgever. 50% van de kosten van het toegekende reïntegratieplan kunnen in ieder geval worden vergoed via de zogenoemde basissubsidie. Pas als de werknemer er in slaagt binnen drie maanden na afronding van zijn traject duurzaam (minstens zes maanden) ander werk te vinden, worden ook de andere 50% van de kosten vergoed (de plaatsingssubsidie). Mocht dit niet het geval zijn dan komen deze kosten dus voor rekening van de werkgever, die immers verantwoordelijk is voor de reïntegratie volgens het tweede spoor.

Om te voorkomen dat de kosten achteraf hoger uitvallen, wordt de subsidie toegekend op basis van de werkelijk gemaakte kosten en mag de begroting niet worden overschreden.

3.3 De implementatie van de regeling

Bij de implementatie van 'PRB werknemers' heeft het UWV tot nu toe een sleutelrol gespeeld. Het heeft de nodige tijd en geld geïnvesteerd in de operationalisatie van de regeling. Dat wil zeggen dat voor de uitvoering een instructie is geschreven, die is overgedragen aan de stafarbeidsdeskundigen. Verder is een brochure over de regeling vervaardigd en verspreid onder arbodiensten en werkgevers. Ook is een formulierenset ontwikkeld voor de aanvraag van 'PRB werknemers'.

Bij de implementatie heeft men niet zonder meer op de ervaringen met het PRB-experiment voor arbeidsgehandicapten mee kunnen liften. Dit heeft te maken met het feit dat het experiment bij de meeste UWV-kantoren is uitgevoerd door de afdeling Arbeidsgeschiktheid (AG). Dat is de afdeling die verantwoordelijk is voor de claimbeoordeling van arbeidsgehandicapten. De PRB-regeling voor werknemers wordt echter uitgevoerd door de (nieuwe) afdeling Inkoop en Reïntegratie (IR). Voor deze afdeling is PRB een nieuw fenomeen. Daar komt bij dat op de afdeling Inkoop en reïntegratie andere functionarissen werken dan op de afdeling AG. Op de afdeling IR is men vooral bezig met de juridische implicaties van inkoop (contracten, RIB's, etc.) en minder met de inhoudelijke problematiek van reïntegratie. PRB is voor deze afdeling 'gewoon een nieuwe regeling', terwijl functionarissen die bij het PRB-experiment betrokken zijn meer gemotiveerd lijken om de regeling 'aan de man brengen'.

Als deze laatste, stimulerende, taak er al zou zijn bij de PRB-regeling voor werknemers, dan is deze voorbehouden aan de arbodiensten die immers de werkgever en werknemer adviseren op het moment dat is vastgesteld dat de werknemer niet herplaatsbaar is bij de eigen werkgever.

Met het oog op de rol van de arbodienst is de brochure over 'PRB werknemers' dan ook met name verspreid over de arbodiensten die bij UWV bekend zijn.

Bij de implementatie van 'PRB werknemers' speelt het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid een rol op de achtergrond. Dat wil zeggen dat de directie Werk en Inkomen van het Ministerie, in haar periodieke contacten met het UWV, zo nu en dan de voortgang van de invoering van de regeling bespreekt. Het Ministerie geeft in het interview voor dit onderzoek aan geen prioriteit te leggen bij het bevorderen van de benutting van deze regeling. Het Ministerie benadrukt dat de implementatie een zaak van UWV is. Op dit punt is een zekere controverse tussen de opvattingen van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en UWV waarneembaar. UWV acht zich vanaf 2003 niet langer voor de verspreiding verantwoordelijk en ziet dit als een taak van de arbodiensten en RIB's die werkgevers immers dienen te adviseren over de reïntegratie volgens het tweede spoor.

De situatie is momenteel zo dat noch van de kant van het Ministerie noch van de kant van het UWV actie wordt ondernomen om arbodiensten en RIB's te informeren over de regeling of hen aan te spreken op de verdere verspreiding onder werkgevers en werknemers. Het UWV heeft hier het Ministerie op aangesproken.

De informant van het UWV ziet dan ook een zekere spanning tussen de investeringen in de voorbereiding van de uitvoering van PRB werknemers en de beperkte inspanningen om PRB te verspreiden. Wat haar betreft had het meer voor de hand gelegen als niet de regeling 'PRB werknemers', maar de PRB-regeling voor arbeidsgehandicapten naar aanleiding van het experiment met PRB landelijk was ingevoerd. De staatssecretaris van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hanteerde in 2001 echter de volgende redenering (SZW, 2001): "De AmvB [voor invoering van PRB werkzoekenden] heeft voor het UWV en de gemeenten ingrijpende uitvoeringstechnische gevolgen. Het kabinet is daarom van mening dat het over de hele linie invoeren van een persoonsgebonden reïntegratiebudget per 1 januari 2002 niet reëel is. (...) Invoering voor arbeidsgehandicapte werknemers is wel voorzien per 1 januari 2002." Een omgekeerde redenering had volgens de informant van het UWV meer voor de hand gelegen.

3.4 De uitvoering en de knelpunten

Veel ervaring is er nog niet opgedaan met de uitvoering van de regeling. In een algemeen overleg met de Tweede Kamer in december 2002 geeft de Minister aan dat het UWV tot dan toe elf aanvragen voor een persoonsgebonden reïntegratiebudget heeft toegekend aan arbeidsgehandicapte werknemers. Negen aanvragen zijn nog in behandeling en zes zijn er afgewezen (Tweede Kamer, 2003).

De ervaring die is opgedaan ligt voornamelijk in het jaar 2002. In dat jaar had de werkgever nog niet de verantwoordelijkheid voor het tweede spoor. Dat is pas in

2003 het geval.

In 2002 lag de verantwoordelijkheid nog bij het UWV. Het UWV volgt in haar uitvoeringsinstructies over 'PRB werknemers' grotendeels de lijn van de wetgever. Op één punt is de (beoogde) uitvoering ruimer. Het betreft de aanleiding voor de aanvraag van een PRB. In de Memorie van Toelichting gaat de Minister er van uit dat het 'PRB werknemers' onderdeel uit maakt van een second opinion over de vraag of de werkgever zich voldoende inspant om zijn werknemer buiten het eigen bedrijf te reïntegreren. In de (beoogde) uitvoering wordt de soep iets minder heet gegeten en wordt PRB als mogelijkheid opengelaten voor iedere werknemer, waarvan door de arbodienst is vastgesteld dat reïntegratie bij de eigen werkgever niet meer mogelijk is. De werknemer dient zijn aanvraag, inclusief trajectplan en begroting, binnen zes weken na het advies van de arbodienst bij het UWV in te dienen.

De uitvoering voor 2003 verschilt, zo vertellen UWV-functionarissen, in principe niet van die van 2002, met dien verstande dat de termijn voor het aanvragen van een PRB niet meer een zaak van het UWV is, maar van de werkgever en de werknemer. Zij hebben er in het kader van de Wet Verbetering Poortwachter belang bij snel aan de (externe) reïntegratie te werken, maar hoe snel, is een zaak van beide partijen.

Dat de regeling op zeer beperkte schaal gebruikt wordt heeft zeker met de implementatie te maken, maar er is ook een aantal inhoudelijke redenen voor aan te geven:

- a. in de eerste plaats is de doelgroep voor de regeling naar verwachting klein. Het gaat om arbeidsgehandicapte werknemers die herplaatsbaar zijn, maar niet bij hun eigen werkgever. Verder gaat de regeling er vanuit dat het initiatief van de werkgever (reïntegratie via het RIB van de werkgever) prevaleert boven dat van de werknemer. In de uitvoering kan het UWV ook in andere gevallen (zie hiervoor) toekennen, maar de lijn is dat dit alleen in conflictsituaties gebeurt. Deze lijn wordt waarschijnlijk ook gevolgd door de adviseur van de werkgever en werknemer: de arbodienst. Kortom, de primaire doelgroep bestaat vermoedelijk uit het zeer beperkte aantal extern te herplaatsen arbeidsgehandicapte werknemers, dat met zijn werkgever over het te volgen traject geen overeenstemming kan bereiken en vervolgens een beroep doet op PRB;
- b. het besteedbare bedrag is mogelijk een knelpunt voor de keuze voor een PRB en daarmee ook een mogelijke verklaring voor de beperkte gebruikmaking. Het maximum te besteden bedrag is € 3.630. Uit dit bedrag moet alles betaald worden, ook de veelal dure scholing. Wie voor een eventuele herplaatsing scholing nodig heeft, heeft in veel gevallen dus niets aan een PRB. In dat geval ligt de keuze voor de reïntegratie via het RIB van de werkgever meer voor de hand, omdat de dan te verkrijgen subsidie niet begrensd is.

De beperking van 'PRB werknemers' tot maximaal € 3.630 is gekozen naar analogie met de PRB-regeling voor arbeidsgehandicapten. In deze regeling is PRB (vanaf 2002) ook beperkt tot maximaal € 3.630. Het verschil is echter dat voor scholing en andere voorzieningen de werkzoekende arbeidsgehandicapte een beroep kan doen op artikel 22 van de Wet REA. Scholing komt dan ook niet ten laste van het PRB-budget. Werkenden kunnen echter geen beroep doen op dit artikel.

Tegenover het mogelijke nadeel dat PRB maximaal € 3.630 bedraagt, staat overigens voor de werkgever het voordeel dat het plaatsingsbudget, dat hij kan mislopen als de reïntegratie niet slaagt, automatisch gemaximeerd is op 50% van € 3.630 zijnde € 1.815.

Vanwege de zeer beperkte ervaringen met 'PRB werknemers' zijn uit de interviews met diverse sleutelfiguren van het UWV nog weinig conclusies te trekken over de eventuele meerwaarde van de regeling ten opzichte van de reguliere (tweede spoor) reïntegratie. Te meer, omdat ook met de tweede spoor reïntegratie nog maar weinig ervaring is opgedaan.

Vooralsnog overheerst de mening bij uitvoeringsfunctionarissen dat de regeling in de huidige vorm weinig toegevoegde waarde heeft en mogelijk beter ineengeschoven kan worden met de regeling voor arbeidsgehandicapten. Dan wordt in ieder geval de ongelijkheid ten aanzien van het maximum bedrag van € 3.630 opgeheven. Dit bestaat immers niet voor de werknemers in het reguliere tweede spoor noch voor werkzoekenden die immers een beroep op art. 22 REA kunnen doen.

3.5 Enkele conclusies over de regeling en de uitvoering

De door de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geuite wens in de SUWI-wet om de cliënt meer invloed te geven op hun reïntegratie wordt niet uitgewerkt in de PRB-regeling voor werknemers, hoewel het persoonsgebonden budget hiertoe wel als mogelijkheid wordt geopperd. De regeling wordt met name gereserveerd voor de situatie dat de werkgever persisteert in het niet meewerken aan een externe reïntegratie van een arbeidsgehandicapte werknemer.

In de uitvoering is de toepassing van 'PRB werknemers' op papier opgerekt door werknemers de keuze te geven om in zee te gaan met het RIB van de werkgever of zelf een plan in te dienen. In principe prevaleert hierbij overigens de reïntegratie via het RIB van de werkgever.

De condities waaronder de regeling 'PRB werknemers' gebruikt kan worden zijn ongunstiger dan die voor de reïntegratie via de werkgever en die van het PRB voor arbeidsgehandicapten. Dit verklaart voor een deel de beperkte benutting van de regeling. Daarnaast lijkt een rol te spelen dat de regeling nog weinig bekend is bij werk-

gevers en arbodiensten.

Bovendien zijn er nog steeds veranderingen gaande. Vanaf 2003 is de rol van het UWV bij de reïntegratie volgens het tweede spoor aanzienlijk afgenomen. De werkgever, zijn arbodienst, de werknemer en de reïntegratiebedrijven dragen nu de verantwoordelijkheid. Dat heeft grote consequenties voor het bevorderen van de benutting van de regeling 'PRB werknemers'. Vooralsnog is door het ministerie geen prioriteit gelegd bij het stimuleren van de voorlichting over en het gebruik van de regeling. Een en ander betekent dat de regeling weinig bekendheid zal krijgen en naar verwachting niet of nauwelijks toegepast zal worden.

Het niet toepassen of afschaffen van de regeling zou er toe leiden dat de werknemer een reïntegratiemogelijkheid bij een onwillige werkgever verliest, terwijl de wetgever deze bewust in de SUWI wetgeving heeft geïntroduceerd.

In het licht van de onderzoeksvragen kan vastgesteld worden dat de implementatie van de regeling nog veel aandacht vraagt, inclusief de voorlichting bij de meeste belangrijke actoren (primair arbodiensten en RIB's en, secundair, werkgevers en werknemers). De lage gebruikersaantallen laten verder nog weinig conclusies toe wat betreft knelpunten en verbetermogelijkheden in het werkproces (bijvoorbeeld aanvraag-, beslissings-, financierings- procedures). Wel kan worden geconcludeerd dat, wil PRB een gelijkwaardig instrument zijn in vergelijking tot de 'reguliere' reïntegratie volgens het tweede spoor, dan de beperking van het traject tot maximaal € 3.630 zal moeten worden aangepast.

4 NA PRB: AAN HET WERK?

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gepoogd een antwoord gegeven op de vijfde onderzoeksvraag: worden de doelen van de oorspronkelijke experimentele regeling bereikt? Hierbij gaat het om de effecten van PRB op cliëntniveau, waar mogelijk eveneens in relatie tot de kosten.

De doelstelling op cliëntniveau (het effectcriterium) was in de oorspronkelijke PRB-regeling bescheiden. PRB had voornamelijk het doel de concurrentiepositie van de cliënt op de arbeidsmarkt te verbeteren. Uitstroom naar betaalde arbeid werd daarbij niet als enige of belangrijkste indicator voor succes beschouwd. Interviews twee jaar geleden met de eerste cliënten die PRB hadden afgerond gaven aan dat hun zelfvertrouwen en vertrouwen in de mogelijkheden op de arbeidsmarkt door PRB inderdaad waren toegenomen (Bosselaar, Prins e.a., 2001). Bovendien werd vastgesteld, dat met name cliënten gebruik maakten van PRB die over het algemeen al actief bezig waren met het zoeken naar betaald werk. De aantallen PRB-gebruikers waren toen echter nog te klein om iets te kunnen zeggen over plaatsingsresultaten.

In de Toelichting op de wijziging van de experimentele regeling per 2002 wordt het effectcriterium voor PRB aangescherpt. De staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelt: "PRB zal (...) gericht moeten zijn op het binnen redelijke termijn hervatten in arbeid" (Ministerie, 2001). In dit effectonderzoek wordt dan ook onderzocht of gebruikmaking van PRB voor de cliënt heeft geleid tot:

- a. reïntegratie in betaalde arbeid;
- b. verbetering van zijn wettelijke arbeidsgeschiktheid.

Verder wordt nagegaan wat de omvang en de duurzaamheid van reïntegratie is, en wordt, voor zover mogelijk, een beeld gegeven van de hoogte en de besteding van budgetten. Tenslotte zullen we een vergelijking maken tussen de gebruikers van de oude PRB regeling en arbeidsgehandicapten in het reguliere traject, namelijk voor wat betreft:

- a. de kenmerken van cliënten;
- b. de ingekochte trajecten of bestedingen en
- c. de werk- en uitkeringssituatie van de cliënten na afronding van het traject.

4.2 Dataverzameling

Op basis van eerdere onderzoekservaringen tijdens het PRB-experiment was bekend dat de bestaande registratie van PRB-gebruikers enkele zwakheden bevat. Vandaar dat besloten werd om voor een betrouwbaar beeld van de cliënten, hun budgetten en bestedingen alsmede hun situatie na afloop van PRB, alle gegevens in de administratie van de budgetbeheerder te (laten) verzamelen.

Voor het onderzoek naar de resultaten van de oude PRB regeling (d.w.z. de regeling zoals die bestond vóór de aanpassingen per 1 januari 2002) is derhalve allereerst de stand van zaken geïnventariseerd bij de drie regio's wat betreft de beschikbaarheid en kwaliteit van gegevens over de PRB deelnemers 'van het eerste uur'. Er is door de onderzoekers een registratieformulier ('cliëntformulier') ontworpen voor de vastlegging en aanlevering van de gegevens en aan de proefregio's ter beschikking gesteld. Op het formulier konden gegevens worden vastgelegd over:

- a. achtergrondkenmerken van de cliënt;
- b. het PRB (aanvraag, toekenning, soort, budget, huidige status etc.);
- c. arbeidsongeschiktheid (soort gezondheidsklachten, arbeidsongeschiktheidsklasse);
- d. met PRB ingekochte activiteiten;
- e. werk en zoeken naar werk;
- f. arbeidsongeschiktheidssituatie na afronding van PRB.

Dit formulier en de mogelijkheid om dit voor PRB-cliënten in te vullen is persoonlijk met alle dataleveranciers (PRB coördinatoren, case managers en administratieve medewerkers in de drie regio's) besproken. De contactpersonen in de drie regio's toonden zich zeer bereidwillig en coöperatief: ook zij zelf wilden graag weten wat PRB had 'opgeleverd'. Het invullen van de formulieren bij de budgetbeheerders vergde soms aanzienlijke tijd, aangezien diverse bronnen moesten worden gebruikt (dossiers, archief, financiële administratie, uitkeringsadministratie). Bovendien moest dit werk worden ingepast binnen de reguliere drukke werkzaamheden van de contactpersonen. De onderzoekers hadden gedurende twee maanden vrijwel wekelijks contact met de regio's om na te gaan hoe het stond met de registratie of om toelichting te geven.

Bij de afsluiting van de dataverzameling waren er 252 ingevulde formulieren aangeleverd door de drie regio's. Bij nadere inspectie bleek, dat de regio Midden-Nederland 24 formulieren (deels) heeft ingevuld voor cliënten aan wie PRB niet is toegekend of die PRB uiteindelijk niet hebben aangevraagd. Deze cliënten behoren niet tot de doelgroep van dit onderzoek en worden dus niet meegenomen in de analyses. Ook cliënten die hun PRB-aanvraag hebben ingediend ná 1 januari 2002, en dus onder de aangepaste PRB-regeling vallen, behoren niet tot de onderzoeksgroep. Hierbij ging het om 34 personen. Al met al resteren 194 cliënten die wél voldoen aan de criteria (PRB aangevraagd vóór 1 januari 2002 en PRB is toegekend). In tabel 4.1

is weergegeven hoe deze cliënten zijn verdeeld over de regio's en over de budgethouders. Bijna de helft van de cliënten (48%) is afkomstig uit de regio Midden-Nederland. De regio Haaglanden leverde 28% van de cliënten en de regio Maastricht bijna een kwart (24%).

Tabel 4.1 Verdeling van PRB-clieñten over regio's en budgethouders (kolom-percentages)

Budgethouder	Regio						Totaal	
	Haaglanden		Maastricht		Midden-Nederland			
(UWV) Gak	48	89%	16	34%	64	69%	128	66%
(UWV) Cadans	0	-	19	40%	24	26%	43	22%
(UWV) Uszo	0	-	6	13%	0	-	6	3%
Gemeente	6	11%	5	11%	5	5%	16	8%
Arbeidsvoorziening	0	-	1	2	0	-	1	1%
Totaal (rij-%)	54	28%	47	24%	93	48%	194	100%

Dat van enkele UWV kantoren in sommige regio's geen cliënten deelnemen berust op het feit dat niet in elke regio elke uitvoerder aan de proef heeft meegedaan (zie hoofdstuk 1). Verder zijn de registratieformulieren in de regio Midden-Nederland alleen uitgezet bij die UWV-kantoren die reeds eerder hebben meegewerkt aan de dataverzameling in het kader van de vorige evaluaties (UWV Gak en UWV Cadans). In de navolgende paragrafen zullen we eerst de PRB-clieñten, hun bestedingen en hun uitkerings- en werksituatie na afronding van PRB beschrijven. Vervolgens wordt op deze aspecten een vergelijking gemaakt met gegevens van cliënten in het reguliere reïntegratietraject.

4.3 Achtergrondkenmerken van de PRB-clieñten

De groep 'oude' PRB-clieñten bestaat voor ongeveer tweederde deel (68%) uit vrouwen. Bijna de helft (48%) is thans 40 jaar of ouder¹⁵; de oudste cliënt is op dit moment 62 jaar. De overgrote meerderheid (91%) heeft de Nederlandse nationaliteit (van 6% is de nationaliteit onbekend). Bijna de helft van de PRB-clieñten (48%) is alleenstaand. Daarnaast is 28% gehuwd of samenwonend, is 12% gescheiden en is de burgerlijke staat van eveneens 12% onbekend.

¹⁵ Ten tijde van de aanvraag was 40% ouder dan 40 jaar.

Van 188 cliënten (97%) is bekend wat voor soort uitkering zij ontvingen vóór aanvang van het PRB. Het grootste deel van de cliënten (57%) ontving op dat moment een WAO-uitkering. Bijna één op de vijf (18%) had een Wajong-uitkering¹⁶, 13% ontving een combinatie van een arbeidsongeschiktheidsuitkering en een werkloosheidsuitkering en 10% ontving een bijstandsuitkering. 5% ontving op dat moment geen enkele uitkering.

Het opleidingsniveau is van meer dan een kwart (28%) van de PRB-clieñten niet bekend. Van degenen van wie het wèl bekend is, heeft 45% een hoog opleidingsniveau (hbo/universiteit), 43% een middelbaar niveau (mavo/havo/vwo mbo) en 12% een laag niveau (lager onderwijs/lbo).

De omvang van het arbeidsverleden is in 80% van de gevallen bekend en is over het algemeen vrij beperkt: gemiddeld heeft men 7 jaar werkervaring. Eén op de vijf cliënten heeft geen enkele werkervaring. Verder varieert het aantal jaren werkervaring van 1 tot 35.

Van 172 cliënten (89%) is de aanvangsdatum van de arbeidsongeschiktheid bekend. De groep PRB-clieñten omvat zowel (zeer) oude als nieuwe gevallen. Gemiddeld was men ongeveer 5½ jaar arbeidsongeschikt alvorens men aan een PRB-traject begon (variërend van minder dan 1 maand tot ruim 37 jaar).

De aard van de gezondheidsklachten is bij precies de helft van de PRB-clieñten louter psychisch. Ongeveer een derde deel (34%) heeft uitsluitend lichamelijke klachten en 16% heeft zowel psychische als lichamelijke klachten.

De arbeidsongeschiktheidsklasse die gold bij aanvang van PRB is van 170 cliënten (88%) bekend. Binnen deze groep was 64% op dat moment volledig arbeidsongeschikt, 20% gedeeltelijk en 16% minder dan 15% arbeidsongeschikt.

¹⁶ Van de 34 Wajong-gerechtigden in dit onderzoek komen er 23 uit de regio Haaglanden, 10 uit Midden-Nederland en 1 uit de regio Maastricht.

4.4 Aanvraag, toekenning en budget

Alle cliënten die zijn opgenomen in dit onderzoek hebben hun PRB vóór 1 januari 2002 aangevraagd. De aanvraagdatum varieert van februari 1999 tot december 2001. In 1999 dienden 43 Cliënten de aanvraag in, 76 deden dat in 2000 en de overige 75 vroegen in 2001 een PRB aan.

Vervolgens duurde het gemiddeld 107 dagen (ruim 15 weken) voor PRB officieel werd toegekend, terwijl de meest voorkomende toekenningstermijn rond de twee maanden ligt. Bij een enkele cliënt is de aanvraagdatum gelijk aan de datum van toekenning. De langste toekenningstermijn was 526 dagen (circa 1 jaar en 5 maanden). Overigens is de exacte datum van de beschikking voor 9 cliënten niet bekend.

De gemiddelde toekenningstermijn verschilt enigszins tussen de regio's. In de regio Maastricht duurde het, na het aanvragen van PRB, gemiddeld zo'n 12 weken voor het budget werd toegekend. In Midden-Nederland was de toekenningstermijn gemiddeld ongeveer 15 weken en in de regio Haaglanden moest een cliënt gemiddeld het langst wachten op een beschikking: ruim 18 weken. Er is geen verschil tussen de gemiddelde toekenningstermijn van een standaardbudget en een budget op maat.

Iets meer dan tweederde deel van de cliënten (68%) kreeg een PRB in de vorm van een budget op maat (b.o.m.), de overigen kregen een standaardbudget (op 1 cliënt na, die uitsluitend een oriëntatiebudget heeft aangevraagd).

De hoogte van het toegekende PRB-budget is voor alle 194 cliënten bekend. Het bedrag varieert van f 1.150,- tot f 50.000,- (circa € 522,- tot € 22.689,-), met een gemiddelde van f 21.066,- (€ 9.559,-).

4.5 Ingekochte activiteiten en voorzieningen

Van veel cliënten kon in de administratie worden achterhaald of en hoeveel activiteiten er daadwerkelijk zijn ingekocht met het PRB. Helaas konden de invullers van één UWV-kantoor voor 3/4 van de cliënten niet aangeven welke bestedingen hun cliënten hebben gedaan (het gaat om 47 cliënten). Daarnaast is van 6 cliënten van andere kantoren het aantal bestedingen niet bekend.

Dit komt doordat de afhandeling van PRB na de toekenning overgaat naar een andere afdeling¹⁷. Van 141 cliënten heeft het merendeel (62%) 1 product ingekocht, 21 cliënten (15%) hebben 2 producten ingekocht en hebben 26 cliënten (18%) 3 of meer activiteiten ingekocht (maximaal vijf). 7 (5%) cliënten kochten, voor zover bekend, geen enkele activiteit in.

Van de 141 cliënten waarvan het aantal bestedingen bij de budgethouder bekend is, is van 133 goed bekend waaraan PRB is uitgegeven. Er zijn drie belangrijke soorten van activiteiten te onderscheiden die de cliënten met hun PRB met name hebben ingekocht: scholing (67%), begeleiding/coaching (34%) en computers plus toebehoren (27%).

Tabel 4.2 Soorten ingekochte activiteiten en voorzieningen (n=133)

	Aantal	Percentage
Scholing	89	67%
Begeleiding/coaching	45	34%
Computer en toebehoren	36	27%
Inrichting werkplek	13	10%
Beroepskeuze/loopbaan traject	9	7%
Vervoerskosten	8	6%
Investeringen in eigen bedrijf	7	5%
Sollicitatietraining	3	2%
Diversen	44	33%

Het bleek niet mogelijk om, wanneer één of meer ingekochte activiteiten bekend zijn, de kosten per activiteit te achterhalen (veelal werd een totaalbedrag genoteerd). Het is helaas dan ook niet mogelijk om hier gemiddelde bedragen per ingekochte soort activiteit weer te geven¹⁸.

Het bedrag dat in totaal werkelijk is besteed aan ingekochte activiteiten en voorzieningen (waarbij we ons beperken tot de cliënten die het PRB-traject inmiddels hebben afgerond), varieert van f 927,- (€ 421,-) tot f 50.000,- (€ 22.689,-). Gemiddeld besteedde men zo'n f 17.706,- (€ 8.035,-). Ter vergelijking: Het gemiddeld toegekende budget was voor deze groep f 19.692,- (€ 8.936,-). Drie cliënten lijken hun PRB te hebben afgerond zonder één cent te besteden.

Bij een klein aantal cliënten (9) blijkt het werkelijke bestede bedrag (iets) hoger te zijn dan het toegekende budget.

¹⁷ De invullers konden overigens wel alle andere gegevens over de cliënt invullen, zoals de status van PRB, het resultaat et cetera. Dit betekent dat de ingevulde formulieren voor de verdere analyses even waardevol waren als de andere.

¹⁸ Ook andere bronnen maken melding van het ontbreken van betrouwbare kostengegevens (zie bijv.: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002c).

Aangezien het nooit om hele grote verschillen gaat, betekent dit waarschijnlijk dat de bestedingen in sommige gevallen iets hoger uitvallen dan aanvankelijk was voorzien.

De leveranciers van de ingekochte activiteiten waren, voor zover bekend, met name begeleidingsbureaus (inclusief 'jobcoaches' en loopbaanbegeleiding, 51%) en diverse opleidingsinstituten (44%). In 60% van de gevallen is hierover echter geen informatie gegeven.

4.6 Afbreken en afronden van PRB-trajecten

Op het moment dat de cliëntformulieren werden ingevuld, hadden 79 cliënten (41%) de laatst geplande activiteit van hun PRB afgerond. Bij 40% liep het PRB-traject nog en bij 10% (20 cliënten) was PRB tussentijds formeel gestopt. Er zijn 2 cliënten (1%) bij wie de uitvoering van PRB is stil komen te liggen, vertraagd of verwaterd is. Bij 15 cliënten (8%) is de status van het PRB niet bekend.

In de regio Haaglanden is het percentage cliënten dat hun PRB traject heeft afgesloten hoger dan in de andere regio's: 54 procent tegen respectievelijk 40 en 37 procent in Maastricht en Midden-Nederland.

Het percentage afronders dat wij, op grond van de opgave van de proefregio's hanteleren is waarschijnlijk lager dan het feitelijke percentage. Naar verwachting is een deel van de cliënten reeds klaar met zijn PRB-traject, maar is dit bij de (formulierinvuller van de) uitvoerende instelling (nog) niet bekend. Dit komt bij enkele UWV-kantoren pas aan het licht bij de eerstvolgende periodieke herkeuring. Volgens opgave duurt meer dan de helft van de lopende trajecten reeds langer dan 1½ jaar, terwijl het gemiddelde van de afgeronde trajecten op ruim een jaar ligt. Toch blijkt uit een ander deel van de administratie dat bijna de helft van de cliënten met deze langlopende trajecten inmiddels werk heeft aanvaard. Het percentage afronders mag derhalve hoger worden ingeschat. Een percentage van rond of boven de 50% is ons inziens een reële inschatting. In de verdere berekeningen gaan we uit van de aantallen, zoals door de UWV-kantoren en gemeenten zijn opgegeven¹⁹.

Als voornaamste redenen waarom de besteding van PRB is gestopt, stil is komen te liggen, dan wel vertraagd of verwaterd is (het gaat hier om 22 cliënten in totaal), werden opgegeven:

¹⁹ Voor de percentages werkhervattingen die hierna worden gepresenteerd voor afronders en 'lopende trajecten' maakt de verschuiving weinig verschil. Er zijn ongeveer evenveel langdurend 'lopende trajecten' aan het werk als niet aan het werk. Zouden we alle feitelijke afronders kennen en deze als afronder meerekenen, dan zou het percentage afronders dat aan het werk is, niet wezenlijk veranderen.

- a. PRB bleek te hoog gegrepen voor de cliënt (8 maal genoemd);
- b. toename van de mate van arbeidsongeschiktheid (5 maal genoemd);
- c. regulier werk bleek toch geen optie te zijn (bijvoorbeeld door krijgen van WSW-indicatie, 2 maal genoemd).

Bij de 79 cliënten waarvan bekend is dat ze PRB hebben afgerond, is van 96% (76 cliënten) de afrondingsdatum bekend. Deze data lopen van juli 1999 tot maart 2003. Het gemiddeld aantal dagen tussen de toekenning en de afronding van PRB is 457 (ongeveer 1 jaar en 3 maanden), variërend van 10 dagen tot 3 jaar en 9 maanden. Na vergelijking van de drie regio's, blijkt dat de cliënten in de regio Maastricht aanzienlijk langer bezig zijn met de uitvoering van hun PRB dan cliënten in de andere twee regio's. In Maastricht is de gemiddelde uitvoeringsduur iets meer dan 2 jaar, terwijl deze in Midden-Nederland en Haaglanden ongeveer 1 jaar en 2 maanden is.

4.7 Werk- en arbeidsongeschiktheidssituatie tijdens en na PRB

Van het merendeel van de PRB-clieënten in het bestand is de huidige werkstatus bekend. Van 43 van de 194 cliënten (22%) is dit niet het geval. Een reden hiervoor kan zijn, dat de invuller van het cliëntformulier dit pas kan vaststellen bij de eerstvolgende herbeoordeling. Voor cliënten van wie de werksituatie als 'onbekend' is ingevuld is kan echter worden aangenomen, dat ze *niet* aan het werk zijn. Immers, als zij wel werk hebben aanvaard dienen ze dit te melden, hetgeen volgens de uitvoerende instanties in 95% van de gevallen ook gebeurt. In de navolgende analyses maken we steeds twee berekeningen. In de eerste worden de cliënten waarvan de werkstatus 'onbekend' is, buiten beschouwing gelaten. In tweede instantie worden ze als 'niet werkend' in de berekening meegenomen. Op deze manier wordt overschatting van het aandeel werkenden in het bestand voorkomen.

De eerste berekening noemen we 'rationeel' de tweede 'conservatief'.

4.7.1 Aan het werk?

In het PRB-bestand zijn naar voortgang van het PRB-traject drie categorieën cliënten te onderscheiden

- a. cliënten die hun budget hebben besteed ('afroenders');
- b. cliënten die nog bezig zijn met de bestedingen ('lopende trajecten');
- c. cliënten die hun bestedingen formeel tussentijds hebben beëindigd dan wel waarvan de voortgang van de bestedingen bij de budgethouder onbekend is ('overige PRB-clieënten').

In de navolgende tabellen wordt inzicht gegeven in de vraag of deze categorieën cliënten betaalde arbeid hebben aanvaard. Tenslotte wordt een overzicht gegeven van

de werkstatus van het gehele beschikbare PRB-bestand.

Afronders

In het bestand zitten 66 'afronders' waarvan de actuele werkstatus bekend is. Van 13 'afronders' is de huidige werkstatus niet bekend. Deze kunnen in de 'conservatieve' berekening van het aantal werk-aanvaarders meegerekend worden als niet-werkend. In tabel 4.3 is de werkstatus van voor zowel de 'rationeel' als 'conservatieve' benadering weergegeven.

Tabel 4.3 Werkstatus cliënten met afgerond PRB-traject

	Werkend	Werk gehad, nu niet meer	Geen werk	Totaal
Rationeel	55% (36)	15% (10)	30% (20)	66
Conservatief	46% (36)	13% (10)	42% (33)	79

Tabel 4.3 laat zien dat volgens de beschikbare cijfers na de volledige benutting van het PRB-budget ('afronding') 70% van de cliënten betaalde arbeid verrichtte. Voor 15% was dit een tijdelijke aangelegenheid, terwijl 55% van de 'afronders', ten tijde van het invullen van de cliëntgegevens nog steeds actief was in betaalde arbeid. Wanneer we de cliënten met een 'onbekende werkstatus' als niet werkend beschouwen (de 'conservatieve' berekeningsmethode) ligt het percentage werkenden na afronding van PRB op 59% en ten tijde van het invullen van de cliëntgegevens nog op 46%.

Van de afronders die (nog) niet aan het werk zijn, gingen er 7 een regulier reïntegratietraject in. De reguliere trajecten zijn gemiddeld genomen binnen enkele maanden na afronding van het PRB-traject gestart.

Lopende trajecten

Uit de interviews met de contactpersonen in de regio kwam reeds naar voren dat ook cliënten die nog in hun PRB-traject zitten tegelijkertijd betaalde arbeid verrichten. De centrale case manager in Maastricht dringt hier bij de cliënten zelfs op aan in het geval zij een PRB-traject doorlopen dat langer dan 1 jaar duurt.

Tabel 4.4 geeft een overzicht van de werkstatus van de PRB-cliënten die hun traject nog niet afgerond hebben.

Tabel 4.4 Werkstatus cliënten met lopende PRB-trajecten

	Werkend	Werk gehad, nu niet meer	Geen werk	Totaal
Rationeel	52% (31)	7% (4)	41% (24)	59
Conservatief	40% (31)	5% (4)	55% (43)	78

Tabel 4.4 toont dat een substantiële groep PRB-cliënten niet wacht met het aanvaarden van betaalde arbeid tot het PRB-traject is afgerond²⁰. Op grond van de rationele weergave is precies de helft van de cliënten die nog in hun PRB-traject zitten reeds gedurende het traject met betaalde arbeid begonnen. De conservatieve berekening komt uit op 41%. Zo'n 5% daarvan heeft inmiddels de betaalde arbeid gestaakt.

Overige PRB-cliënten

Van 22 cliënten is bekend dat zij tussentijds met hun PRB-bestedingen zijn gestopt (zie hiervoor). Verder is van 15 cliënten bij de uitvoerende instanties niet bekend wat de actuele status is van de PRB-bestedingen. In totaal gaat het om 37 cliënten in het bestand. Van 26 van hen is bij de instanties wel bekend of ze al dan niet betaalde arbeid verrichten. Van 11 is dat niet bekend. Dat betekent dat ook van deze categorie 'overige PRB-cliënten' een overzicht is te geven van hun werkstatus volgens de rationele en conservatieve berekeningswijze. Dit overzicht is opgenomen in tabel 4.5.

Tabel 4.5 Werkstatus overige PRB-cliënten (gestopt of PRB-status onbekend)

	Werkend	Werk gehad, nu niet meer	Geen werk	Totaal
Rationeel	19% (5)	4% (1)	77% (20)	26
Conservatief	13% (5)	3% (1)	84% (31)	37

Werkstatus gehele PRB-bestand

Wanneer we de drie tabellen over de werkaanvaarding samenvoegen krijgen we een overzicht van de werkhervattingen van alle PRB-cliënten in het bestand, dat wil zeggen van afronders, cliënten in lopende trajecten, cliënten die gestopt zijn en van de cliënten waarvan niet bekend is of zij nog actief zijn met de besteding van hun PRB. Het overzicht is opgenomen in tabel 4.6.

²⁰ Zoals hiervoor al aangegeven kan het bij een aantal cases gaan om cliënten die hun PRB inmiddels wel hebben afgerond, maar waarvan dit nog niet bekend is bij (de invuller van) het UWV-kantoor of de gemeente. Omdat ons niet bekend is om welke cliënten het gaat beschouwen deze traject in onze berekeningen alle als 'lopend'.

Tabel 4.6 Werkstatus alle PRB-cliënten (afroenders, lopende trajecten en overigen)

	Werkend	Werk gehad, nu niet meer	Geen werk	Totaal
Rationeel	48% (72)	10% (15)	42% (64)	151
Conservatief	37% (72)	8% (15)	55% (107)	194

Uitgaande van alle PRB-cliënten waarvan de werkstatus wèl bekend ('rationele' berekening) is, werkt 48% op dit moment, terwijl 10% heeft gewerkt tijdens of na PRB, maar doet dit op dit moment niet meer. Ten slotte is 42% niet aan het werk gekomen. Voor een deel is dat logisch, want 39% van deze cliënten zit nog in een lopend PRB-traject.

Als we uitgaan van de conservatieve berekening, ziet de werkstatus van de PRB-cliënten er als volgt anders uit: 37% van de PRB-cliënten werkt op dit moment en 8% heeft gewerkt tijdens of na PRB, maar werkt op dit moment niet meer. Tenslotte is 55% niet aan het werk gekomen (42% van deze cliënten zit nog in een lopend PRB-traject).

4.7.2 Duurzaamheid van de werkhervatting

Voor de 72 cliënten die op het moment van het onderzoek aan het werk zijn, is bekeken hoe lang het geleden is dat zij weer aan het werk zijn gegaan. Met andere woorden: hoe het zit met de duurzaamheid van de werkhervatting?

Dit blijkt voor ongeveer driekwart van deze cliënten (53 personen) bekend te zijn. Elf cliënten blijken pas in het laatste halfjaar het werk hervat te hebben (4 afroenders, 6 uit lopende trajecten en 1 'onbekend').

De duurzaamheid van hun reïntegratie is derhalve nog niet vast te stellen. De overige 42 cliënten werken sinds zes maanden of langer, wat beschouwd mag worden als duurzame werkhervatting. Vijf cliënten zijn inmiddels een half jaar tot één jaar aan het werk, 15 cliënten werken één tot twee jaar, de overige 22 werken alweer twee jaar of langer.

Het is in dit stadium nog moeilijk om een uitspraak te doen over het percentage duurzame werkhervattingen dat PRB voor de eerste 194 heeft opgeleverd.

De hiervoor beschreven 42 werkhervattingen kunnen, in ieder geval, als duurzaam worden beschouwd. Het gaat dan om 22% van de totale onderzochte cliëntengroep. In absolute aantallen: 25 afroenders, 14 lopende trajecten 3 personen die tussentijds zijn gestopt.

Dit percentage van 22% is een voorzichtige berekening van het percentage duurzame werkhervattingen. Waarschijnlijk ligt dit percentage hoger, omdat in de berekening niet zijn opgenomen de 19 gevallen, waarvan niet bekend is hoe langdurig de werkhervatting is. Het percentage van 22% is bovendien een momentopname. Het zal zonder meer oplopen, omdat een aantal of alle van de momenteel als kortdurend gekwalificeerde werkhervattingen (11 cliënten) na verloop van tijd vanzelf de kwalificatie duurzame werkhervatting zullen verkrijgen. Verder is een circa 40% van de cliënten nog niet klaar met besteding van het totale budget, hetgeen naar verwachting eveneens tot een stijging van de (duurzame) reïntegraties zal kunnen leiden.

Van de afronders met 'succesvolle PRB-trajecten', is een aantal achtergrondkenmerken onderzocht waarbij tevens is nagegaan of zij op een aantal kenmerken verschillen van de cliënten die PRB hebben afgerond maar die (nog) niet als 'succesvol', d.w.z duurzame werkhervatter, kunnen worden beschouwd.

De 'succesvolle' PRB-ers blijken op twee kenmerken significant te verschillen van de (nog) niet geplaatste afronders. De geplaatste ex-PRB-gebruikers zijn vaker jonger dan 40 jaar (64% versus 39%) en kozen vaker voor een standaardbudget (56% versus 28%) dan de (nog) niet geplaatste cliënten. Het resultaat van deze analyse is weergegeven in de bijlage bij dit hoofdstuk.

Voor 90% van de (87) personen waarvan bekend is dat ze tijdens of na PRB aan het werk zijn gekomen is het soort dienstverband bekend. Een groot deel (35%) blijkt een tijdelijke aanstelling te hebben gekregen, zoals veel nieuwkomers eerst een tijdelijke arbeidsovereenkomst krijgen. Een bijna even groot deel (32%) is als zelfstandige of free lancer aan de slag gegaan. 18% kreeg een vast dienstverband. Wanneer we deze analyse beperken tot degenen die nu nog werken, heeft 29% een tijdelijk dienstverband, is 34% als zelfstandige aan de slag gegaan en kreeg 22% een vast dienstverband.

Tabel 4.7 laat zien wat voor soort werk de cliënten zijn gaan doen die tijdens of na PRB aan het werk zijn gekomen. De grootste groep (21%) is terecht gekomen in de zakelijke dienstverlening (o.a. bij een vertaalbureau, een pedagogisch adviesbureau, een bureau voor management consultancy, een grafisch servicebureau). Verder heeft 15% een administratieve functie gevonden, is eveneens 15% aan de slag gegaan in de gezondheids- of welzijnszorg en heeft wederom 15% een eigen bedrijf opgezet.

Tabel 4.7 Soort werk van PRB-cliënten (n=66)

Zakelijke dienstverlening	21%
Administratief	15%
Gezondheids-/welzijnszorg	15%
Eigen bedrijf	15%
Detailhandel	5%
WSW	5%
Horeca	3%
Onderwijs	3%
Overig	18%

De omvang van het dienstverband is in iets meer dan de helft van de gevallen bekend (55%), en varieert van 3 tot 40 uur, met een gemiddelde van 25 uur.

4.7.3 Gevolgen voor de arbeidsongeschiktheid

Zowel het doorlopen van een reïntegratietraject als het aanvaarden van betaalde arbeid kan gevolgen hebben voor de wettelijke arbeidsongeschiktheidspercentage van een cliënt en daardoor veelal voor de uitkering. De gevolgen voor de (hoogte van de) uitkering zijn niet alleen afhankelijk van het arbeidsongeschiktheidspercentage, maar mogelijk ook van de samenlevingsvorm (bijvoorbeeld in geval van IOAW) of het recht op WW. Tevens kan de verlaging van het arbeidsongeschiktheidspercentage leiden tot de instroom in een uitkeringregeling die niet door het UWV, maar door de gemeenten wordt uitgevoerd. In de registraties is in dat geval mogelijk geen zicht op de uitkeringsgevolgen van een lagere arbeidsongeschiktheid.

Vandaar dat we in deze effectrapportage met name ingaan op de vraag of PRB-cliënten gedurende of na uitvoering van hun PRB-traject een lagere arbeidsongeschiktheidspercentage krijgen toegekend.

Van 159 van de 194 PRB-cliënten in ons bestand is de ontwikkeling van het arbeidsongeschiktheidspercentage bekend²¹. Dat wil zeggen dat het percentage ten tijde van de toekenning van PRB en op het moment van onze registratie (voorjaar 2003) door de uitvoerende instanties is aangeleverd. In tabel 4.8 is de verandering in het arbeidsongeschiktheidspercentage van de cliënten opgenomen.

²¹ Dit is voor bijstandcliënten veelal niet te berekenen, omdat deze niet met een arbeidsongeschiktheidspercentage werken als gehanteerd in de WAO

Tabel 4.8 Veranderingen in WAO-percentages van PRB cliënten

	ao-% afgenomen	ao-% gelijk gebleven*	ao-% toegenomen
Lopende trajecten (n=66)	15%	83%	2%
Afronders (n=67)	27% ²²	66%	7%
Gestopt (n=18)	6%	83%	11%
Overig/onbekend (n=8)	37%	63%	0%
Totaal (n=159)	20%	75%	5%

* NB: dit is inclusief de cliënten op wie artikel 44 WAO of art. 58 WAJONG van toepassing is (zie hierna).

Tabel 4.8 laat zien dat bij 20% van de PRB-clieñten het arbeidsongeschiktheidspercentage gedurende of na het PRB-traject is afgenomen. Zoals te verwachten ligt dit percentage hoger bij de afronders dan bij de cliënten die nog in hun PRB-traject zitten.

De verlaging van het arbeidsongeschiktheidspercentage kan uitgesteld worden als er twijfel bestaat over de duurzaamheid van de werkhervatting (art. 44 WAO en art. 58 WAJONG). In dat geval wordt een nieuwe beoordeling van de arbeidsongeschiktheid uitgesteld, maar worden wel de inkomsten verrekend met de uitkering. Voor 128 PRB-clieñten is door de uitvoerende instanties ingevuld of artikel 44 WAO of art 58 Wajong al dan niet is toegepast. Dit blijkt inderdaad veelvuldig gebeurd te zijn. Van bijna 1 op de 5 afronders (19%) is bekend dat voor hen de mogelijkheid is toegepast de beoordeling van de arbeidsongeschiktheid uit te stellen. Van 10 cliënten die nog met hun PRB-traject bezig zijn is eveneens bekend dat van deze mogelijkheid gebruik wordt gemaakt.

Het percentage PRB-clieñten waarvoor PRB heeft geleid tot een verlaging van de arbeidsongeschiktheid zal, naar verwachting, de komende periode stijgen. In potentie kan het percentage 'afronders', waarvan het arbeidsongeschiktheidspercentage daalt, na beëindiging van art 44 WAO/58 WAJONG, oplopen tot circa 50%.

²² Op basis van de aangeleverde gegevens over uitkeringen blijkt 25% van de afronders geen enkele uitkering van de betreffende uitvoerende instantie te ontvangen.

4.8 Een vergelijking met de reguliere toeleiding

4.8.1 Inleiding

De effectiviteit en doelmatigheid ('efficiëntie') van PRB kan vastgesteld worden door de kosten en de resultaten van de PRB te vergelijken met die van de reguliere toeleidingstrajecten. Daarvoor biedt het periodieke overzicht dat UWV over de plaatsingsresultaten publiceert het beste vergelijkingsmateriaal. Hierbij zij vermeld dat niet alle gewenste vergelijkingen mogelijk zijn. Met name ten aanzien van de doelmatigheid is geen vergelijking mogelijk omdat over het reguliere toeleidingsproces de gegevens over de kosten ontbreken²³ en ook de kostengegevens in dit onderzoek aanzienlijke beperkingen kenden.

4.8.2 Een vergelijking van de resultaten

In april 2003 heeft het UWV voor de derde achtereenvolgende maal de resultaten bekend gemaakt van aanbestede reïntegratietrajecten over het jaar 2001. De eerste publicatie was op 31 oktober 2002 en ging over de periode januari 2001 tot en met 30 juni 2002. De tweede publicatie betrof de cijfers over de periode tot en met 30 september 2002 en de derde tot en met 31 december 2002. In de gehele periode steeg het plaatsingspercentage arbeidsgehandicapten van 20%, via 25% tot aan het percentage van 30%. Het laatste percentage is het percentage plaatsingen tot en met 31 december 2002. De stijging is met name toe te schrijven aan de afronding van de lopende trajecten, omdat de trajecten gemiddeld 1½ jaar in beslag nemen met een maximum van 2 jaar. Gezien het feit dat trajecten in de loop van de periode gestart zijn verwacht UWV nog een toename van het percentage plaatsingen tot januari 2004.

Op grond van informatie van het UWV blijkt dat voor het berekenen van de plaatsingspercentages het UWV uitgaat van alle cliënten uit het betreffende cohort voor wie een arbeidscontract is afgesloten voor minimaal 6 maanden. Of de cliënt inmiddels aan het werk is en of hij daadwerkelijk minimaal 6 maanden de betaalde arbeid uitvoert doet voor de cijfers van het UWV niet terzake. Verder worden ook de plaatsingen meegeteld van de cliënten die reeds gedurende een traject betaalde arbeid aanvaarden. In de cijfers zijn, volgens de informatie van het UWV, ook cliënten opgenomen die als zelfstandige of free lancer aan de slag zijn gegaan.

De plaatsingscijfers van de reguliere toeleiding via het UWV laten zich, op grond van het voorgaande, het beste vergelijken met de resultaten van PRB van alle cliënten uit ons onderzoekbestand ('afronders', 'lopende trajecten' en 'overigen'), zoals hiervoor in tabel 4.6. is weergegeven. Uit deze tabel blijkt dat van de totale onderzochte PRB-

²³ In de eerdere onderzoeksrapportage (2001) werd aangegeven dat de case managers menen dat cliënten over het algemeen niet duurer uit zijn bij de inkoop van scholing, begeleiding en cursussen, dan bij de reguliere toeleiding het geval is.

populatie volgens de conservatieve berekening 37% van de populatie ten tijde van ons onderzoek betaalde arbeid verrichtte. Op grond van de rationele berekening komt dit percentage op 48%. In deze percentage zijn niet opgenomen de cliënten die tijdelijke betaalde arbeid hebben verricht, maar dit nu niet meer doen. Cliënten, met een contract van zes maanden, die voortijdig met hun betaalde arbeid stoppen, zijn echter wel in de UWV-cijfers opgenomen. Dit betekent dat in vergelijking met de UWV-cijfers de percentages van 37 resp. 48% mogelijk te laag uitvallen. Aan de andere kant worden in onze berekeningen alle dienstverbanden meegerekend, ook als er geen contract van zes maanden aan ten grondslag ligt.

De vergelijking leidt tot de conclusie dat PRB, voor de onderzochte populatie, heeft geleid tot een hoger percentage reïntegraties (conservatief berekend: 37%) dan vooralsnog met de reguliere toeleiding voor het cohort 2001 van UWV is gehaald (namelijk 30%).

4.8.3 Een vergelijking van de cliënten

Om de vergelijking tussen PRB en de reguliere reïntegratietrajecten verder uit te diepen worden in tabel 4.9 de samenstelling van de populaties van de reguliere toeleiding en PRB en de resultaten voor bepaalde groepen cliënten onderling vergeleken, op basis van UWV-cijfers uit 1999. Kolom A en B laten de samenstelling van ons PRB bestand zien (kolom A) en de verdeling van de werkhervattingen van de PRB-clieñten naar een aantal persoonskenmerken. In de kolom daarnaast is het verschil in de samenstelling van de beide populaties weergegeven. Een groot positief verschil wijst op een relatief hoge uitstroom van een bepaalde categorie PRB cliënten naar betaald werk. Een grote negatieve score juist op het achterblijven van een categorie. Hetzelfde is weergegeven voor het reguliere toeleidingsproces (kolommen C en D). Door de beide verschilkolommen te vergelijken kunnen ook de verschillen in succes tussen PRB en het reguliere proces worden getraceerd.

Tabel 4.9 PRB en de reguliere toeleiding vergeleken naar samenstelling van de populatie en uitstroom naar werk

Kenmerken	Kenmerken PRB-clënten (A)	Plaatsingen PRB-clënten (B)	Verskil A vs B	Kenmerken cliënten reguliere trajecten (C)	Plaatsingen cliënten re-guliere trajecten (D)	Verskil C vs D
Leeftijd						
Jonger dan 25 jaar	6%	8%	+2	13%	24%	+11
25 t/m 34 jaar	23%	19%	-4	27%	28%	-1
35 t/m 44 jaar	38%	45%	+7	28%	25%	-3
45 t/m 54 jaar	8%	6%	-3	5%	3%	-6
55 t/m 64 jaar	-	-	-2	1%	-	-2
Geslacht						
Man	32%	31%	-1	54%	68%	+14
Vrouw	68%	69%	+1	45%	32%	-13
	-	-		1%	-	-1
Soort arbeidsongeschiktheidsuitkering						
WAO	57%	66%	+9	49%	47%	-2
Wajong	18%	14%	-4	11%	23%	+12
overige	20%	18%	-2	12%	8%	-4
geen	5%	2%	-3	28%	22%	-6
Mate van arbeidsongeschiktheid bij aanvang						
deels ao	18%	26%	+8	27%	33%	+5
geheel ao	56%	62%	+6	35%	44%	+9
niet ao	14%	12%	-2	28%	23%	-5
onbekend	12%	-	-12	11%	-	-11
Duur arbeidsongeschiktheid						
korter dan 1 jaar	14%	11%	-3	15%	-	-
1 tot 2 jaar	18%	23%	+5	23%	-	-
2 tot 3 jaar	19%	28%	+9	16%	-	-
3 tot 4 jaar	7%	5%	-2	11%	-	-
4 tot 5 jaar	6%	7%	+1	6%	-	-
5 jaar of langer	36%	26%	-10	29%	-	-
Opleidingsniveau						
laag	21%	19%	-2	-	-	-
middelbaar	37%	39%	+2	-	-	-
hoog	42%	43%	+1	-	-	-

Bron: Reguliere trajecten: UWV. Jaaroverzicht Wet Rea, 1999.

Op basis van tabel 4.8 zijn de volgende verschillen tussen PRB en de reguliere toeleiding waarneembaar:

- a. PRB trekt relatief weinig jongeren (tot 25 jaar) en veel 'ouderen' (boven 35 jaar);
- b. in PRB zijn vrouwen in vergelijking met het reguliere proces oververtegenwoordigd;
- c. ook langdurige en volledig arbeidsongeschikten zijn verhoudingsgewijs sterk in de PRB-populatie vertegenwoordigd;
- d. in reguliere traject zijn jongeren tot 25 relatief succesvol, in PRB-trajecten zijn dat personen tussen 35 en 45 jaar;
- e. in reguliere trajecten zijn de werkhervattingsresultaten van mannen relatief groter dan van vrouwen. Voor PRB het omgekeerde: de werkhervatting van mannen en vrouwen is in het PRB echter, anders dan in het reguliere proces, gelijk;
- f. in reguliere trajecten zijn in onderlinge vergelijking Wajongers relatief succesvol, bij PRB zijn dat de WAO-ers;
- g. de uitstroom naar werk naar de mate van arbeidsongeschiktheid is voor PRB en de reguliere toeleiding nagenoeg gelijk;
- h. bij PRB zijn met name de cliënten die 1-3 jaar arbeidsongeschikt zijn succesvol en arbeidsongeschikten die langer dan 5 jaar in de WAO zijn dit verhoudingsgewijs weinig. Voor het reguliere proces is dit op basis van de beschikbare gegevens niet bekend;
- i. in de tabel ontbreken de cijfers van het UWV omtrent het opleidingsniveau. Zoals in paragraaf 4.3 reeds is aangegeven is het gemiddelde opleidingsniveau van de PRB-populatie behoorlijk hoog. De resultaten voor de uitstroom zijn naar opleidingsniveau voor de PRB-cliënten gelijk.

Op basis van de beschikbare gegevens over de reguliere toeleidingstrajecten en of over de PRB-trajecten is het nauwelijks mogelijk om de samenstelling, kosten en doorlooptijd van de beide typen trajecten verder te analyseren. Op basis van het Jaaroverzicht Wet Reïntegratie van het UWV valt af te leiden dat ongeveer helft van de trajecten een scholingscomponent bevat (UWV 1999). Bij PRB is dat iets minder en bevat circa 46% van de trajecten scholing.

4.9 Een bredere benadering van effectiviteit

In hoofdstuk 2 is reeds ingegaan op het gegeven dat voor een oordeel over de effectiviteit van een regeling de doelstelling, en derhalve de toetsingscriteria vast dienen te staan. Voor PRB was de doelstelling in de regeling aanvankelijk minder gericht op het verkrijgen van betaalde arbeid dan na de aanpassing van 2002.

Als aangegeven in hoofdstuk 2 zien veel direct betrokkenen in het PRB-experiment

(coördinatoren, diverse case managers en cliënten) zien de doelstelling van PRB tweeledig. Primair biedt PRB de mogelijkheid aan cliënten om zelf weer het leven in eigen hand te nemen, na een (veelal traumatische) periode van arbeidsongeschiktheid. Een periode die - blijkens de interviews - wordt gekenmerkt door afhankelijkheid en passiviteit. Zelf werken aan reïntegratie maakt deel uit van het proces van maatschappelijk herstel, zowel voor de cliënt zelf als voor zijn omgeving. Zo meent één van de informanten dat PRB het antwoord is op de opvatting van veel beleidsmakers dat arbeidsgehandicapten "losers zijn, die gereïntegreerd moeten worden, omdat ze dat zelf niet kunnen."

Werken aan maatschappelijk herstel leidt in veel gevallen ook tot concrete reïntegratie in het arbeidsproces, hetgeen voor deze informanten het tweede, en voor sommigen secundaire, doel van PRB is. Vanuit deze tweeledige doelstelling wordt PRB door uitvoerenden én cliënten als effectief beschouwd.

4.10 Conclusies

Voor het eerst kunnen de effecten van de PRB-trajecten in kaart worden gebracht, omdat inmiddels een aantal PRB-cliënten van het eerste uur (PRB-aanvraag vóór 2002) hun trajecten hebben afgerond. Ruim de helft van hen heeft inmiddels zijn PRB besteed of heeft het traject om andere redenen beëindigd. Het aantal afronders van PRB zal de komende periode snel toenemen, omdat de 'nieuwe' PRB-cliënten door wijziging van de regeling en door een striktere uitvoeringscultuur over het algemeen kortere trajecten doorlopen.

Ten aanzien van de instroom van cliënten in het PRB traject was al het nodige bekend uit vorige evaluaties. Het beeld wordt ook nu, op basis van de uitgebreidere registratie bevestigd: vrouwen, hoog opgeleiden en volledig arbeidsongeschikten zijn oververtegenwoordigd. Voor het eerst wordt duidelijk dat veel PRB-cliënten met een psychisch diagnose in de PRB-populatie vertegenwoordigd zijn.

Op basis van de werkhervattingresultaten van de PRB-gebruikers van de oude regeling, mag de voorzichtige conclusie (het gaat om betrekkelijk kleine aantallen) worden getrokken dat PRB, in ieder geval voor een specifieke groep cliënten, een effectief instrument is. Mogelijk is het voor een groep zelfs effectiever dan de reguliere toeleiding. Dat kan te maken hebben met het hoge opleidingsniveau van het PRB-bestand, maar de cliënten met een laag of middelbaar opleidingsniveau zijn verhoudingsgewijs even succesvol in de uitstroom als de hoger opgeleide PRB-cliënten. Mogelijk heeft het ook te maken met het feit dat PRB-cliënten tot een 'vergeten groep' hebben behoord. Dat wil zeggen de groep langdurig volledig arbeidsongeschikten, die in het reguliere proces geen reïntegratietrajecten (meer) krijgt aangeboden. PRB heeft hen de kans geboden zich aan deze praktijk te onttrekken. In dat geval is een parallel te

trekken met de ontwikkelingen in de AWBZ, waar PGB bijdraagt aan het terugdringen van de wachtlijsten voor de reguliere zorg.

De vraag of een deel van de cliënten ook zonder PRB had kunnen reïntegreren kan in dit onderzoek niet beantwoord worden. Gezien het feit dat het hier over het algemeen gaat om cliënten met behoorlijke, veelal psychische, beperkingen enerzijds en om cliënten die in de praktijk van hun PRB veel steun en hulp vragen anderzijds is het aannemelijk te veronderstellen dat er niet veel sprake zal zijn van deze, in economische termen, (volledige) 'deadweight loss'.

In de Kamerbehandeling van de aangepaste PRB-regeling sprak de staatssecretaris van een effectief instrument als een uitstroom van meer dan 30 à 35% wordt bereikt, zijnde het percentage dat in reguliere trajecten wordt gehaald. Op basis van de werkhervattingresultaten van de PRB-gebruikers van de eerste regeling, mag de conclusie worden getrokken dat PRB, in ieder geval voor de specifiek groep cliënten in de proefregio's, volgens het criterium van de staatssecretaris, een effectief instrument is.

Het spreekt voor zich dat met name bij de 'afroenders' het arbeidsongeschiktheidspercentage inmiddels is afgenomen. Het gaat vooralsnog om circa een kwart van deze ex-gebruikers. Voor een betrekkelijk groot aantal is de herbeoordeling na de werkhervatting uitgesteld, hetgeen het percentage afroenders dat door PRB geheel of gedeeltelijk uit de uitkering geraakt kan oplopen tot maximaal 50%.

Ten aanzien van de kwaliteit van de reïntegraties kunnen met name conclusies worden getrokken ten aanzien van de duurzaamheid van de reïntegraties. Bij een derde deel van de afroenders is sprake van een duurzame werkhervatting (minimaal zes maanden) en van alle PRB-gebruikers (incl. lopende trajecten) is 22 % duurzaam aan het werk. Dit percentage kan de komende tijd nog aanzienlijk toenemen.

Ten slotte kan de conclusie getrokken worden dat PRB vanuit een brede doestelling (maatschappelijk functioneren én reïntegratie) eveneens als effectief kan worden beschouwd.

BIJLAGE BIJ PARAGRAAF 4.7.2

Kenmerken van 'succesvolle' en (nog) niet 'succesvolle' PRB'ers na afronding van PRB (kolom-%, n=79).

	Vertegenwoordigd onder 'succesvolle' PRB'ers	Vertegenwoordigd in totale bestand
Geslacht		
Man	40%	30%
Vrouw	60%	70%
Leeftijd *		
Jonger dan 40 jaar	64%	47%
40 jaar of ouder	36%	53%
Opleidingsniveau		
Laag	21%	19%
Middelbaar	37%	39%
Hoog	42%	43%
Aard gezondheidsklachten		
Psychisch	43%	48%
Lichamelijk	33%	38%
Zowel psychisch als lichamelijk	24%	14%
Arbeidsongeschiktheidsklasse bij aanvang PRB		
Niet ao	14%	19%
Gedeeltelijk ao	14%	29%
Volledig ao	71%	53%
Soort PRB *		
Standaardbudget	56%	37%
Budget op maat	44%	63%
Uitkering voor aanvang PRB		
WAO	52%	64%
Wajong	22%	14%
Bijstand	9%	9%
WW	9%	14%
Anders	4%	3%
Geen	4%	8%

* = statistisch significant verschil tussen niet en wel succesvollen ($p < .05$).

5 NABESCHOUWING: LESSEN VOOR VRAAGSTURING

5.1 Inleiding

PRB is een van de eerste projecten waarmee inzicht is verkregen in de mogelijkheden en onmogelijkheden van vraagsturing op het terrein van reïntegratie. Ongeacht de eventuele landelijke invoering van PRB acht de RWI deze lessen van belang voor de toekomst van de reïntegratiemarkt, waar 'vraagsturing' steeds belangrijker wordt. Dit komt tot uiting in de centrale vraagstelling van het onderzoek:

Welke lessen zijn te trekken op basis van de huidige PBR ervaringen in het licht van een efficiënte en effectieve reïntegratie?

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op deze centrale vraagstelling voor de volgende aspecten van vraaggestuurde reïntegratie:

- a. de doelgroep;
- b. de regelgeving;
- c. de uitvoeringstructuur;
- d. de randvoorwaarden (implementatie);
- e. de effectiviteit;
- f. de efficiency.

Bij het trekken van lessen uit het PRB-experiment is enige voorzichtigheid geboden, omdat het heeft plaatsgevonden in een periode van sterk wijzigende omstandigheden. Zo heeft de reorganisatie van de uitvoering in het kader van de zogenoemde de SUWI-operatie de nodige invloed gehad op het draagvlak voor en de voortgang van het experiment. Ook andere ontwikkelingen, zoals het tot drie maal toe verlengen van het experiment en het tussentijds aanpassen van de regelgeving zijn van invloed geweest op de ervaringen in dit project. Desalniettemin bood het experiment een unieke kans om vele aspecten van vraagsturing te verkennen.

Op basis van het experiment zijn ook lessen te trekken ten aanzien van de inrichting en uitvoering van samenwerkingsprojecten zoals rond PRB hebben plaatsgevonden. Deze lessen zijn al uitgebreid aan de orde geweest in het evaluatierapport van 2001 (Bosselaar, Prins e.a.) en komen hier niet verder aan bod.

Opbouw van het hoofdstuk

De vraagstelling van het onderzoek is, als gezegd, terug te voeren op de groeiende belangstelling voor vraagsturing op de reïntegratiemarkt. Voorafgaand aan het trekken van lessen is het dan ook van belang meer zicht te krijgen op het fenomeen vraagsturing op zich. Dit gebeurt kort in de navolgende paragraaf. Vervolgens wor-

den de lessen voor vraagsturing voor de bovengenoemde aspecten gepresenteerd.

5.2 Vraagsturing

Vraagsturing op het terrein van reïntegratie kan in zijn algemeenheid worden opgevat als het verschuiven van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden voor het reïntegratietraject van de uitvoerende instellingen naar de cliënt (vgl. Bosselaar e.a. 2000). Over de vraag wanneer de verschuiving voldoende heeft plaatsgehad om te kunnen spreken van 'vraagsturing' of dat er alleen sprake is van meer 'vraaggerichtheid' wordt door diverse auteurs geschreven²⁴. Kern van elk vraagsturingsinitiatief is echter de verschuiving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de uitvoerende instantie richting de cliënt. De verschuiving manifesteert zich bij reïntegratie op twee aspecten van de dienstverlening:

- a. de regie over een reïntegratietraject;
- b. de inkoop van reïntegratiediensten en producten.

Bij de invoering van vraagsturing krijgt de cliënt derhalve één of twee nieuwe rollen: die van *regisseur* van zijn eigen reïntegratietraject en/of die van *consument* op de markt van diensten en producten (vgl. Oudenamspen 1999). Wat hiervan de consequenties zijn geweest in het PRB-experiment en, met name de lessen die hieruit te trekken zijn voor de invoering van (meer) vraagsturing, wordt in de volgende paragrafen besproken.

Verduidelijking van de begrippen

Het onderscheid tussen het voeren van de *regie* en het *inkopen* van diensten of producten is essentieel. Het voeren van de regie gaat over het maken van principiële keuzes. Bijvoorbeeld: ga ik me omscholen of ga ik aangepaste arbeid in dezelfde sector zoeken? Hoe pak ik dat aan: welke activiteiten ga ik verrichten, in welke volgorde en op welke termijn?

Het uitoefenen van de inkoopmacht gebeurt pas in tweede instantie. Bij PRB ging het hierbij om vragen als: als ik me laat omscholen, wie contracteer ik daarvoor, tegen welke prijs et cetera.

²⁴ Zie bijvoorbeeld Raad voor de Volksgezondheid en Zorg (2000). *De rollen verdeeld. Burger, ondernemer en overheid in de gezondheidszorg*

In het debat over vraagsturing duikt het begrip 'keuzevrijheid' regelmatig op als synoniem voor vraagsturing. Dit begrip is verwarrend. Keuzevrijheid verwijst in het debat veelal naar de mogelijkheid van de cliënt om zelf een aanbieder of een product/dienst te kiezen. Daarmee is echter nog niet de regie over i.c. het eigen toeleidingstraject aan de cliënt overgedragen

Bij het PRB-experiment lag de regie en inkoopmacht aanvankelijk voornamelijk bij de cliënt. Na 2002 werd de regie formeel weer meer teruggelegd bij de uitvoerende instelling, terwijl de inkoopmacht bij de cliënt werd gehandhaafd.

Tot zover de korte reflectie op vraagsturing.

5.3 De doelgroep van vraaggestuurde reïntegratie

Ten aanzien van de afbakening van de doelgroep voor vraaggestuurde reïntegratie biedt het PRB-experiment de volgende inzichten:

- a. PRB-praktijk laat zien dat een vraaggestuurde reïntegratie zeker geschikt is voor cliënten met bepaalde eigenschappen en vaardigheden. Het gaat om cliënten met een duidelijk beeld van de eigen wensen en mogelijkheden, een grote motivatie tot reïntegratie, doorzettingsvermogen en de nodige sociale vaardigheden. Objectieve kenmerken als opleidingsniveau, mate van de arbeidsongeschiktheid doen minder ter zake;
- b. de beschreven eigenschappen en vaardigheden van de cliënten hoeven niet allesomvattend te zijn. Veel PRB-clieënten laten zich met succes ondersteunen bij het uitstippelen en uitvoeren;
- c. op grond van voorgaande blijkt het nauwelijks mogelijk om op grond van objectieve criteria de doelgroep van een vraaggestuurde voorziening af te bakenen²⁵;
- d. Een formele afbakening van de doelgroep lijkt onnodig gezien de praktijk van PRB. Het zelf voeren van de regie en het zelf inkopen van diensten kan bijdragen aan de toename van het zelfvertrouwen en de zelfredzaamheid van de cliënt, waardoor zij het traject tot een goed einde kunnen brengen. In sommige gevallen ook als dit op voorhand door uitvoerenden niet wordt verwacht. Aan de andere kant treedt door de eisen die bij de PRB-aanvraag aan de cliënt worden gesteld ook een zekere (zelf)selectie op, waarna voor cliënten het reguliere traject openstaat;
- e. In de PRB-regeling van 2002 is een afbakening van de doelgroep gemaakt ten aanzien van fase 1-clieënten. Deze komen sinds die tijd niet langer in aanmerking

²⁵ Veerman (2002) heeft geopperd om cliënten met het oog op de toekenning van een vraaggestuurde voorziening een soort 'toelatingsexamen' te laten doen. Of dit een wenselijke en uitvoerbare oplossing is, is de vraag. Feit is dat het wel raakt aan de subjectieve kenmerken die voor de afbakening van doelgroep relevant zijn.

voor PRB. Deze afbakening heeft niets te maken met het vraagsturingskarakter van PRB, maar met het feit dat fase-1 cliënten geacht worden geen afstand te hebben tot de arbeidsmarkt en om die reden geen aanspraak te kunnen maken op welk REA-instrumentarium dan ook. De uitvoeringspraktijk leert overigens dat de meeste arbeidsongeschikten niet als fase-1 cliënt worden beschouwd;

- f. in de uitvoeringspraktijk van PRB is 'werkenderwijs' een zekere doelgroepenafbakening ontstaan ten aanzien van twee sub-groepen: de gemeentecliënten en de verstandelijk gehandicapten. In beide gevallen werd door betrokken uitvoerenden de sociale c.q. de verstandelijke weerbaarheid van dien aard geacht dat PRB niet direct aan hen werd aangeboden. De praktijk ten aanzien van gemeentecliënten is in één van de deelnemende proefregio's in de loop der tijd veranderd. Daar hebben inmiddels 10 cliënten een PRB toegekend gekregen. Voor verstandelijk gehandicapten is in veel gevallen de oplossing gevonden dat een vertegenwoordiger de aanvraag van PRB voor haar rekening nam.

5.4 Regelgeving

De ervaringen met de PRB-regelgeving bieden met name inzicht in de regelgeving over de regievoering door de cliënt. Het gaat om:

- a. regelingen waarbij de uitvoerende de aanvraag inhoudelijk moet toetsen en eventueel nadere eisen op kan leggen, brengt mee zich mee dat de uitvoerende de regie van de cliënt geheel of gedeeltelijk overneemt. Het PRB-experiment laat zien dat uitvoerenden geneigd zijn veelvuldig van de bevoegdheid om nadere eisen te stellen gebruik te maken;
- b. om de regievoering te regelen hoeft de regeling zeker niet te worden 'dichtgetimmerd', maar vereist een aantal belangrijke voorwaarden zien. Deze zijn:
 - formulering voor de minimale eisen voor het trajectplan ten aanzien van het opnemen. Hierbij gaat het om: concreet reïntegratieperspectief, redelijke reïntegratietermijn (max. 1 jaar met uitloop naar 2 jaar), tijdpad, onderbouwing van het plan en begroting;
 - geen strijdigheid met andere regelingen (met oog op rechtsgelijkheid);
 - aansluiting op andere regelingen en subsidiemogelijkheden;
- c. samenloop van een vraaggestuurde voorzieningen (PRB) met aanbodgestuurde voorzieningen (bijvoorbeeld scholing) kan er voor zorgen dat de beoogde overdracht van de regie naar de cliënt, als gevolg van de uitvoering van de aanbodgestuurde voorziening te niet wordt gedaan. Immers de uitvoerende kan bepaalde onderdelen van het traject (de aanbodgestuurde voorzieningen) afkeuren op grond van de inhoudelijke toetsing. Dan valt mogelijk het hele trajectplan van de cliënt in duigen;

- d. het experiment laat ook zien dat de regeling, vanuit beheersingsoverwegingen, minder nuttige of zelfs overbodige elementen kan bevatten. Het ging bij de nieuwe PRB-regeling om:
- tussentijdse verantwoording van uitgaven terwijl de uitgaven door de administratie uitgevoerd worden;
 - te strakke maximering van de kosten, met 'op maat' een uitloopmogelijkheid. Hierdoor dreigt het risico dat aanvragen die boven het strakke maximum uit gaan, terecht komen in een bureaucratisch proces van besluitvorming en getouwtrek.

5.5 Uitvoeringsstructuur

Uit het PRB-experiment blijkt dat in de uitvoeringsstructuur van vraaggestuurd reïntegratie aandacht dient te bestaan voor de volgende aspecten:

- a. informeren over de mogelijkheid van de vraaggestuurde voorziening;
- b. eventueel ondersteunen bij het opstellen van de aanvraag;
- c. beoordelen van de aanvraag;
- d. eventueel ondersteunen van de cliënt bij het inkopen van diensten;
- e. administratieve en financiële afwikkeling;
- f. monitoren van de voortgang.

Het PRB-experiment biedt de volgende leerzame inzichten:

Informeren over mogelijkheid het voeren van de eigen regie en inkoopmacht

- a. De PRB-praktijk leert dat uitvoerenden bewust of onbewust een selectie maken en bepaalde cliënten niet op de hoogte stellen van de het bestaan van de mogelijkheid om zelf het reïntegratietraject samen te stellen en in te kopen. Een vaste werkwijze (protocollering) of een bijzondere functionaris die de voorziening onder de aandacht van de cliënten brengt, kan dit probleem voorkomen.

Ondersteunen bij het opstellen van de aanvraag

- b. Het bleek in het experiment voor een aantal cliënten moeilijk om alléén de stap te zetten om een PRB aanvraag in te dienen. Daarom zoeken cliënten steun, namelijk in het *durven* uiten van hun wensen en voor het moment dat zij niet (meer) in staat zijn de regie, op onderdelen te voeren (*kunnen*). Het gaat bij het laatste in veel gevallen om wetstechnische en organisatorische zaken. De PRB-client kan behoefte hebben aan:
 - *informatie*: schriftelijke en mondelinge voorlichting over de regeling, de vereiste elementen van het plan en evt. andere regelingen;
 - *steun bij vraagformulering*: klankbord voor de eigen wensen t.a.v. van het toeleidingstraject en het uiteindelijke perspectief;

- *bevorderen van zelfvertrouwen*: bevestiging van wens tot reïntegratie en van de gemaakte keuzes t.a.v. het traject en het uiteindelijke (beroeps)perspectief;
- *inzicht* in beschikbare diensten en aanbieders ;
- *reactie op het opgestelde plan* incl. adviseren over de op te nemen onderdelen en begroting.

Beoordeling van het reïntegratieplan

- c. Diverse case managers geven aan dat de beoordeling van de plannen van PRB-aanvragers niet eenvoudig is. Dat heeft onder meer te maken met:
- de markt of het beroep waar de cliënt terecht wil komen is hen onbekend;
 - het beroep dat iemand wil gaan uitoefenen is vaag en niet gebruikelijk;
 - de moeilijke inschatting van de belastbaarheid en zelfredzaamheid van de cliënt .

Het aanwijzen van een gespecialiseerde beoordelaar namelijk met arbeidsmarktdeskundigheid, of een multidisciplinair beoordelingsteam (arbeidsdeskundige, verzekeringsgeneeskundige, arbeidsmarktdeskundige) is tijdens het onderzoek meermalen als oplossing geopperd.

Ondersteunen bij het uitvoeren van het reïntegratietraject

- d. Met de ondersteuning van de cliënt bij de inkoop van diensten en producten is in het PRB-experiment nauwelijks ervaring opgedaan. In twee regio's is een sociale kaart van aanbieders opgesteld die cliënten konden raadplegen. Toch blijkt dat sommige cliënten ook in dit stadium behoefte hebben aan ondersteuning. Het kan gaan om:
- *juridische hulp*: steun bij het lezen en interpreteren van de eisen vanuit de wet- en regelgeving en vanuit de uitvoerende instantie;
 - *contractbemiddeling*: hulp bij totstandkoming en uitvoering van onderdelen van het PRB-traject met aanbieders;
 - *belangenbehartiging*: steun en evt. interventie bij eventuele problemen met de uitvoerende instantie;
 - *sociale kaart*: het bieden van inzicht in het regionale aanbieders en producten;
 - *begeleiding*: tijdens de uitvoering van het PRB-traject bieden van een luisterend oor en adviezen als de cliënt er niet uit komt.

Van al deze aspecten kan worden gesteld dat deze niet voor iedere cliënt nodig zijn. Zo blijken veel cliënten goed in staat zichzelf een beeld van de aanbiedersmarkt te vormen en een geschikte aanbieder te vinden.

Administratieve en financiële afwikkeling en monitoren van de voortgang

In het PRB-experiment waren er twee redenen om de voortgang van de cliënt in het traject te volgen. In de eerste plaats met het oog op de (rechtmatige) uitvoering van het PRB-plan en in de tweede plaats om eventuele stagnatie tijdig te signaleren en indien mogelijk te ondervangen. Dienaangaande kan worden vastgesteld:

- a. de administratieve monitoring is na verloop van tijd ingepast in de reguliere uitvoering van de voorzieningen, hetgeen over het algemeen goed mogelijk is gebleken. Enige gesignaleerde nadeel is dat de toekenning en de betaling hierdoor lang op zich kon laten wachten, hetgeen bij vraaggestuurde voorzieningen mogelijk nadeliger is dan bij aanbodgestuurde voorzieningen, omdat het in het laatste geval gaat om instanties en niet om individuele cliënten;
- b. monitoring van de voortgang met het oog op eventuele aanvullende begeleiding van de cliënt is van belang, omdat de administratieve en financiële afwikkeling van PRB niet altijd inzicht geeft in de feitelijke voortgang van een traject. Zo kan iemand een langdurige scholing inkopen, maar deze tussentijds afbreken, zonder dat dit uit de administratieve afwikkeling blijkt;
- c. de monitoring van de voortgang is op twee manieren in het experiment vormgegeven. Via regelmatig persoonlijk contact en via het laten invullen van schriftelijke voortgangsrapportages. Regelmatig persoonlijk (face tot face of telefonisch) contact tussen uitvoerende en cliënt lijkt beter te werken dan de periodieke schriftelijke voortgangsrapportages.

5.6 Randvoorwaarden

Uit het PRB-experiment kunnen een aantal randvoorwaarden voor vraaggestuurde reïntegratietrajecten worden gedestilleerd.

Bevorderen omslag bij cliënten

Uit het PRB-experiment komt het probleem naar voren dat veel PRB-clieñten niet (meer) gewend zijn dat hun eigen verantwoordelijk en hun wensen het uitgangspunt van een traject kunnen zijn. Veel PRB-clieñten hebben een langdurige arbeidsongeschiktheidsperiode achter de rug, waarin zij op diverse fronten de regie over hun leven zijn kwijtgeraakt. Erkenning van het primaat van de eigen wensen is derhalve voor cliënten de eerste en misschien wel belangrijkste verandering die PRB met zich mee brengt.

Bevorderen omslag bij uitvoerenden

In twee van de drie proefregio's hechtten de deelnemende uitvoerende instellingen er veel belang aan om cliënten die met een PRB aan de slag wilden gaan, deze mogelijkheid ook volledig te geven. In de praktijk bleek dit moeilijker gezegd dan gedaan.

Uitvoerenden moesten afleren om zich te veel met de cliënt te bemoeien. Aan de andere vond men dat voorkomen moest worden dat cliënten in de kou werden gelaten. Om te komen tot een andere houding en tot ander gedrag ten aanzien van de cliënt heeft met name de intervisie (het zogenoemde contactpersonenoverleg) tussen uitvoerenden goed gewerkt. Ook de periodieke terugkoppeling van de resultaten van PRB-clieënten via de nieuwsbrief heeft aan de omslag bij uitvoerenden bijgedragen.

Vergoeding extra uitvoeringskosten

Hoewel PRB uitgaat van de zelfredzaamheid en zelfwerkzaamheid van de cliënt komt het regelmatig voor dat cliënten in hun gehele reïntegratietraject contact zoeken met de uitvoerende instantie voor feedback, advies of vragen over de van de regeling. Dat kost tijd en geld die veelal noch in de uitvoeringskosten noch in het PRB-budget van de cliënt is verdisconteerd. In twee proefregio's konden deze kosten uit de begroting voor het PRB-experiment worden gefinancierd. Bij een landelijke vraaggestuurde regelingen zal voor deze extra kosten een voorziening moeten worden getroffen. Gebeurt dit niet dan komt hierdoor mogelijk de (voortgang) van de voorziening van cliënten in gevaar.

Implementatietraject

Sommige van de hiervoor beschreven lessen hebben niet zozeer met de vraaggestuurde voorziening te maken, maar met name met de overgang van aanbodsturing naar vraagsturing. Dat geldt voor bepaalde lessen ten aanzien van de cliënten (ondersteuning, voorlichting) als ten aanzien van de uitvoerenden (afleren van regievoering). Een omslag naar vraagsturing kan niet zonder een goed doordacht implementatieplan gericht op alle betrokken personen en organisaties.

Belangrijke elementen zijn, zo leert het PRB-experiment, onder meer: het bevorderen van draagvlak onder uitvoerenden en cliënten(organisaties), beschikbaarheid van voldoende menskracht, extra tijd voor uitvoerenden om de nieuwe taken aan te wennen en uit te voeren naast de reguliere taken, prioriteit c.q. draagvlak voor de vernieuwing op het managementniveau van de betrokken organisaties, een 'trekker' voor de omslag op uitvoeringsniveau ('change-agent') (vgl. Bosselaar en Van Splunteren, 2002).

Bevorderen van marktwerking

De markt van aanbieders reïntegratiediensten is volop in ontwikkeling. Onzeker is of de individuele werkzoekende wel interessant is voor bepaalde aanbieders. Zij krijgen te maken met vele individuele 'vragers' in plaats van de vroegere vragers op de reïntegratiemarkt UWV en gemeenten. Dit kan leiden tot een toename van de 'transactiekosten'. Aanbieders zullen dan ook volgens de economische theorie gemotiveerd moeten worden om hun diensten aan de individuele cliënt met een persoonsgebonden budget aan te gaan bieden.

Aan de andere kant moeten cliënten beschermd worden tegen opdringerige en monopolistische aanbieders.

Met onder meer de volgende maatregelen kan de positie van de individuele cliënt versterkt worden op de reïntegratiemarkt:

- a. voldoende aanbod, dat wil zeggen werving van en voorlichting aan aanbieders, opdat zij zich (mede) gaan richten op het aanbieden van reïntegratiediensten aan individuele cliënten;
- b. voldoende informatie over het aanbod;
- c. (minimum) kwaliteitseisen voor aanbieders;
- d. serieuze mogelijkheid dat de cliënt, zonder nadelige gevolgen naar een aanbieder moet kunnen overstappen. In ieder geval een overstap geen consequenties mogen hebben voor het te besteden bedrag van de cliënt, anders zal/kan de cliënt de overstap niet maken;
- e. beschikbaarheid van een onafhankelijke adviseur/makelaar.

Om aanbieders te motiveren om met individuele cliënten in zee te gaan is onder meer nodig:

- a. economische prikkel voor aanbieders om met cliënten met een eigen budget in zee te gaan;
- b. eenvoudige administratieve en betalingsstructuur om hoge transactiekosten van aanbieders te vermijden.

5.7 Effectiviteit en efficiency

Ten aanzien van de efficiency van de uitvoering en toepassing van vraaggestuurde reïntegratie zijn naar aanleiding van het PRB-experiment nauwelijks lessen te trekken. Dit heeft te maken met het feit dat over de efficiency van de (reguliere) arbeidstoeleiding weinig gegevens bekend zijn. Het gehele PRB-experiment overziend ontbreken aanwijzingen voor efficiencywinst noch voor efficiencyverlies. Dit zowel ten aanzien van de uitvoeringskosten als ten aanzien van de kosten van de ingekochte diensten en producten in relatie tot enerzijds de kosten van reguliere trajecten en anderzijds in relatie tot de bespaarde uitkeringen.

Ten aanzien van de effectiviteit zijn meer lessen te trekken. In hoofdstuk 4 is ingegaan op de eerste resultaten, waaruit blijkt dat PRB in vergelijking met de reguliere toeleiding voor een verhoudingsgewijs groot deel van de deelnemers aan het experiment effectief is gebleken. Zowel waar het de verbeterde arbeidsmarktpositie betreft (motivatie, arbeidsgeschiktheid) als de feitelijke reïntegratie in betaalde arbeid.

De lessen die ten aanzien hiervan zijn te trekken zijn de volgende:

- a. het duurt een lange tijd voor een omslag van aanbodsturing naar vraagsturing wordt gemaakt. Snelle conclusies over de (in)effectiviteit van een vraaggestuurde voorziening zijn dan ook gauw voorbarig;
- b. PRB biedt de mogelijkheden de intrinsieke motivatie tot reïntegratie te benutten; PRB laat zien dat cliënten zonder betaalde arbeid niet uitsluitend op initiatief van de uitvoerende instantie actief aan de slag gaan met hun reïntegratie, ook als dit de uitkering in gevaar kan brengen;
- c. jaarlijks bieden gemeenten en UWV aan een deel van hun populatie reïntegratietrajecten aan, veelal na een (her)keuring. Cliënten met een volledige arbeidsongeschiktheid krijgen meestal geen trajecten aangeboden. Een groep cliënten die niet 'aan de beurt' was of geen traject aangeboden hebben gekregen, heeft via PRB toch gebruik kunnen maken van het beschikbare reïntegratie-instrumentarium;
- d. een vraaggestuurde aanpak vergroot het zelfvertrouwen, de zelfwerkzaamheid en de motivatie bij bepaalde cliënten, hetgeen blijkt bij te dragen aan een succesvolle reïntegratie;
- e. een vraaggestuurde aanpak biedt mogelijkheden tot een grotere flexibiliteit, creativiteit en inventiviteit in het reïntegratieproces. Dit kan bijdragen tot een betere aansluiting op de wensen en mogelijkheden van de werkzoekenden en derhalve tot meer succesvolle reïntegraties.

LITERATUURLIJST

Besluit SUWI (2001). 20 december 2001. *Stb.* 2001, 688.

Bosselaar, H. & R. Prins (1999). *PRB: Proef Regio's Begonnen. De start van een experiment met persoonsgebonden reïntegratiebudgetten*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Bosselaar, H. & R. Prins (2000). *PRB: Praktijk Reageert Bescheiden. Tussenrapportage over het eerste jaar van het experiment met persoonsgebonden reïntegratiebudgetten*. Werkdocument 157. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Bosselaar, H. & R. Prins (2001). *PRB: Proef Rechtvaardigt Bezinning. Eindverslag van het experiment met persoonsgebonden reïntegratiebudgetten*. Doetinchem: Elsevier Bedrijfsinformatie.

Bosselaar, H., P. Molenaar & R. Prins (2002). *Het experiment met een persoonsgebonden reïntegratiebudget. Stand van zaken eind 2001*. Werkdocument 252. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Bosselaar, H. *Reïntegratie volgens no cure no pay*. Maandblad Reïntegratie december 2002. Jaargang 2, nr. 12, blz. 28-30.

Bosselaar, H., J. van der Wolk, K. Zwart & H. Spies (red.). *Vraagsturing, de cliënt aan het roer in de sociale zekerheid en zorg*. Uitgeverij Jan van Arkel, Utrecht, blz. 10-25.

Bosselaar, H. & P. van Splunteren (2002). *Implementatie van vraagsturing*. In: H. Bosselaar, J. van der Wolk, K. Zwart en H. Spies (red.), *Vraagsturing, de cliënt aan het roer in de sociale zekerheid en zorg*. Utrecht: Uitgeverij Jan van Arkel, blz. 210-222.

IOO. (2000). *Vouchers en persoonsgebonden budgetten*, IOO Den Haag/Zoetermeer.

Kok, L. (2002) *Persoonsgebonden reïntegratiebudget is ineffectief*. In: *Economisch Sociale Berichten* 27-9-2002.

MDW-werkgroep. Vouchers en persoonsgebonden budgetten (2001). *Vouchers en persoonsgebonden budgetten*, rapportage van de werkgroep, Den Haag.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002a). Brief van 28 november aan de voorzitter van de Tweede Kamer. TK 2002-2003, 28719 nr. 1.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002b). *Naar een werkende reïntegratiemarkt*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2002c). *Evaluatie resultaten REA 2000*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (2001). Brief aan de Tweede Kamer betreffende *Toezending evaluatierapport Persoonsgebonden Reïntegratiebudgetten* d.d.13 juli 2001

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2001). *Wijziging experimentele regeling subsidieverstrekking arbeidsgehandicapten*. Staatscourant 249, 27 december 2001.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1998). *Experimentele regeling subsidieverstrekking arbeidsgehandicapten*, Staatscourant 205, 27 oktober 1998.

Nationale Commissie Chronisch Zieken (1997). *Persoonsgebonden Reïntegratie-Budget*. Zoetermeer: NCCZ

Osborne, D. & T. Gaebler, (1993). *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.

Oudenampsen, D.G. (1999). *De patiënt als burger, de burger als patiënt. Burger-schap en kwaliteitsbeoordeling in de gezondheidszorg* (diss). Utrecht: Verwey-Jonker Instituut promotiereeks.

RWI *Beleidskader Werk en Inkomen 2002*. Den Haag 2002 en Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: *Naar een Werkende Reïntegratiemarkt*. Den Haag.

RWI (2002). Brief aan het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid d.d.8 oktober 2002, betreffende: *Aanbestedingsprocedure UWV 2003*.

Tweede Kamer (2003). *Verslag van een algemeen overleg* d.d. 4 december 2002, vastgesteld 10 januari 2003. Tweede Kamer 2001-2002, 26 448, nr. 66.

Tweede Kamer (2002). *Verslag van een algemeen overleg* d.d. 7 januari 2002. Tweede Kamer 2001-2002, 26 448, nr. 40.

Tweede Kamer 2000-2001. *Memorie van Toelichting bij de Invoeringswet Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen*. Tweede Kamer 2000–2001 27 665 nr. 3.

UWV. *Jaaroverzicht Wet Rea 1999* (Website UWV).

Veerman, T. (2002). Keuze-elementen en individuele verantwoordelijkheid bij reïntegratie. Een zelfinterview, in: G. van der Wel, M. Hertogh en I. Bos, *Keuzevrijheid in het reïntegratieproces (bijlagen)*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Verkenningen 1 bijlage 2.

Verslag van het algemeen overleg over het evaluatierapport betreffende de experimentregeling Persoonsgebonden reïntegratiebudgetten TK 2001–2002, 26 448 nr. 40.

Wel, G. van der, M. Hertogh & I. Bos (2002). *Keuzevrijheid in het reïntegratieproces (met bijlagen)*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Sociale Verkenningen 1.

BIJLAGE 1: VERANDERING IN DE PRB REGELING VOOR ARBEIDSGEHANDICAPTEN

Bij de tweede verlenging van het PRB-experiment, 1 januari 2002, werd de regeling ingrijpend gewijzigd:

- a. PRB is geen alternatief voor, maar een *aanvulling* op het PRB-instrumentarium. Het aanbieden en toekennen van PRB vindt alleen plaats “wanneer verwacht mag worden dat PRB de meeste kans biedt op succesvolle reïntegratie” (Toelichting);
- b. fase 1 cliënten (die geen hulp bij reïntegratie behoeven) worden van PRB uitgesloten;
- c. er is een limitatieve opsomming van activiteiten die met PRB gefinancierd kunnen worden. PRB mag alleen gebruikt worden voor in de reguliere toeleidingspraktijk gebruikelijke werkzaamheden, zijnde begeleiding en advisering, opleiding en arbeidsbemiddeling;
- d. met PRB kunnen niet langer voorzieningen, zoals vervoerskosten, computers en scholing worden gefinancierd. Deze dienen op grond van art. 22 van de Wet REA te worden aangevraagd. De voorzieningen maken wel deel uit van het door de cliënt ingediende trajectplan;
- e. het financieren met PRB van het opstarten van een eigen bedrijf wordt uitdrukkelijk uitgesloten;
- f. voor de oriëntatie op PRB kan een oriëntatiebudget worden toegekend van maximaal €1.135 voor een periode van maximaal 3 maanden;
- g. elke PRB-aanvraag moet vergezeld gaan van een trajectplan en begroting;
- h. in de regeling zijn scherpere aanwijzingen opgenomen voor de inrichting van een PRB- trajectplan (o.m. einddatum en beroepsperspectief). De uitvoerende instelling mag aanvullende eisen stellen;
- i. het reïntegratiebedrijf wordt als beoogd uitvoerder van de PRB- trajectplannen in de regeling geïntroduceerd;
- j. aanbieders, ‘reïntegratiebedrijven’ genoemd, zijn gehouden aan de uitvoerende instantie gegevens te verstrekken over de bestedingen van de PRB-cliënt;
- k. het in principe toe te kennen PRB is vergelijkbaar met het oorspronkelijke standaardbudget. Het verkrijgen van een langduriger of hoger PRB wordt als uitzondering in de regeling toegestaan. Cliënten kunnen tot deze uitzonderingsmogelijkheid worden toegelaten als zij hiervan de noodzaak kunnen aantonen. Er is volgens de staatssecretaris sprake van een noodzaak als de cliënt tot een doelgroep behoort waarvoor de inkoop in het reguliere proces gemiddeld hoger uitvalt;

- l. het 'standaard'budget wordt verlaagd tot het gemiddelde bedrag dat aan toeleidingstrajecten in het reguliere proces wordt betaald (i.c. *f* 8.000,- of € 3.630);
- m. cliënten worden verplicht elke drie maanden over de voortgang van de uitvoering van hun trajectplan aan de uitvoerende instantie te rapporteren.