

PRB: PROEF RECHTVAARDIGT BEZINNING
Eindverslag van het experiment met
persoonsgebonden reïntegratiebudgetten

juni 2001

H. Bosselaar
R. Prins

m.m.v.
P. Overzier
M. Kathmann

Bureau *AS/tri*
Stationsweg 26
2312 AV Leiden
Tel.: 071 – 512 49 03
E-mail: astri@astri.nl

Meccano *kennis voor beleid*
Tulastraat 4
3573 XG Utrecht
Tel: 030-2730207
E-mail: meccano@wxs.nl

VOORWOORD

In dit rapport wordt verslag gedaan van het evaluatieonderzoek naar de uitvoering van een experiment met persoonsgebonden reïntegratiebudgetten (PRB). In drie proefregio's is sinds het najaar van 1998 met de PRB-regeling geëxperimenteerd en vele organisaties en functionarissen waren hierbij betrokken.

In het kader van dit evaluatieonderzoek hebben wij in de periode van de herfst 1998 tot het voorjaar 2001 met enige regelmaat interviews gehouden met verscheidene personen die bij de uitvoering van het experiment in de drie proefregio's betrokken waren. Ook hebben wij met diverse uitvoerenden meer of minder regelmatig contact gehad over de aanlevering van gegevens uit hun administraties. Verder waren er de PRB-gebruikers en –geïnteresseerden die een vragenlijst invulden en/of aan interviews meewerkten. Tenslotte hebben ook diverse aanbieders van trainings- en/of reïntegratiediensten hun visie op en ervaringen met de regeling willen geven. Wij zijn al deze informanten zeer erkentelijk voor hun open en coöperatieve houding en voor hun flexibiliteit, bijvoorbeeld als voor het onderzoek (weer) interviews met hen werden afgesproken. Mede door hun openheid en medewerking kon gedurende het gehele experiment een goed beeld van de stand van zaken worden verkregen. Bij de opstart en in de loop van het project ontvingen de onderzoekers waardevolle adviezen van diverse medewerkers van Arbvo AI.

Van de zijde van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is voor het onderzoek een klankbordgroep ingesteld die bestond uit:

- Mevr. Drs. J. van der Smitte (Directie Sociale Verzekeringen) tot februari 2001, opgevolgd door mevr. Drs. A.M.C. Fredriksz;
- Drs. M.S. Roest (Directie Analyse en Onderzoek), na de start van het experiment opgevolgd door Drs. F.A. van Bavel (Directie Analyse en Onderzoek).

We danken de leden van de klankbordgroep voor de prettige en constructieve besprekingen en contacten tijdens het onderzoek.

Leiden, juni 2001

Hans Bosselaar (*Meccano kennis voor beleid*)
Rienk Prins (*Bureau AS/tri*)

VERKLARING VAN GEHANTEERDE BEGRIPPEN EN AFKORTINGEN

In dit rapport wordt beschreven hoe in drie regio's het experiment met PRB is verlopen. In dit proces zijn diverse organisaties en functionarissen betrokken, die bovendien een grote variatie in namen voor functies hanteren. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid 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.
Uvi	Uitvoeringsinstelling sociale verzekeringen.
Gemeenten	De deelnemende gemeenten Den Haag, Utrecht, Amersfoort, 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	Persoonsgebonden Reïntegratie Budget.
PRB-regeling	De Experimentele Regeling Subsidieverstrekking Arbeidsgehandicapten. Hierin is door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het PRB uitgewerkt.
PRB-experiment	Het experiment met PRB in drie proefregio's.
De projecten	De projecten in de proefregio's in het kader van het PRB-experiment.
Standaardbudget	Budget van maximaal f 10.000 tot maximaal 1 jaar te besteden. De aanvraag wordt marginaal getoetst.
Budget op maat (b.o.m.)	Budget van meer dan f 10.000 of een lager bedrag waar-

van 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.

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. De budgethouder wordt in het rapport ook budgetbeheerder genoemd.
Budgethouder uvi	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	Voor werkzoekenden met uitsluitend een Anw-uitkering of zonder uitkering, mits arbeidsgehandicapt.
Aanbieder	De organisatie waar een PRB-cliënt diensten, activiteiten of faciliteiten inkoop.
PRB-intake	Het eerste gesprek waarmee de cliënt wordt ingelicht over PRB.
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.

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING	11
SUMMARY	25
1 PRB-EXPERIMENT EN EVALUATIE: EEN INTRODUCTIE	33
1.1 Voorgeschiedenis en doelstelling van het persoonsgebonden reïntegratiebudget	33
1.2 Vraagstelling van het evaluatieonderzoek	33
1.3 Uitwerking van de vraagstellingen	34
1.4 Kanttekeningen bij het onderzoeksdesign en de uitvoering van het onderzoek	35
1.5 Onderzoeksopzet en dataverzameling	36
1.6 Veranderende context	37
1.7 Opbouw van dit rapport	38
DEEL 1 FEITEN OVER PRB	41
2 KENNISMAKING MET DE REGELING EN DE PROEFREGIO'S	42
2.1 Inleiding	42
2.2 De belangrijkste elementen van de regeling	42
2.3 De inrichting van de regionale proefprojecten	44
2.4 De uitvoeringstructuur op cliëntniveau	47
2.5 De werving, algemene voorlichting en instroom	50
2.6 Terugblik op de startfase	52
2.6.1 Samenvatting en conclusies	52
2.6.2 Verlenging van de duur van het experiment tot de eventuele landelijke invoering	53
3 KERNGEGEVENS VAN DE PRB UITVOERING	55
3.1 Inleiding	55
3.2 Aanvragen en toekenningen	56
3.3 De PRB-clieñten	58
3.4 Budgetten en bestedingen	59
3.5 Afronding en vervolg	62
DEEL 2 PROCES-EVALUATIE	65
4 EVALUATIE VAN DE ORGANISATIE DER PROEFPROJECTEN	66
4.1 Inleiding	66
4.2 Start en verloop van de projecten in de proefregio's	66
4.3 Evaluatie van het management van de proefprojecten	68

4.4	Evaluatie van de samenwerking in CWI verband	70
4.5	Kosten van de proefprojecten	71
4.6	Conclusies	73
5	EVALUATIE VAN DE UITVOERING IN DE PROEFPROJECTEN	77
5.1	Inleiding	77
5.2	De informatie- en wervingsfase	77
5.3	De voorlichtings- en intakefase	78
5.4	De aanvraagfase	81
5.5	De beslissingsfase	82
5.6	De bestedingsfase	86
5.7	De afrondingsfase	86
5.8	Conclusies	87
	DEEL 3 EFFECTEVALUATIE	89
6	DE ACTIVERENDE WERKING VAN PRB	90
6.1	Inleiding	90
6.2	Is er een specifieke PRB-populatie?	90
6.3	PRB als alternatief voor de reguliere toeleidingspraktijk?	92
6.4	PRB voor reeds actief werkzoekende arbeidsgehandicapten?	94
6.5	Conclusies	96
7	DE AUTONOMIE VAN DE PRB-CLIËNT	97
7.1	Inleiding	97
7.2	Hoe autonoom is de PRB-cliënt?	97
7.3	Meningen over de grotere autonomie van PRB-cliënten	101
7.4	Kosten en besparingen in de individuele uitvoering	103
7.5	Conclusies	107
8	DE FLEXIBELE INZET VAN MIDDELEN	109
8.1	De flexibele inzet van middelen door de cliënt als consument	109
8.2	Meningen over de flexibele inzetbaarheid van middelen	112
8.2.1	Beleidsmatige knelpunten	112
8.2.2	Juridische knelpunten	113
8.2.3	Oneigenlijk gebruik en misbruik	114
8.3	Kosten en kostenbewaking	115
8.4	De effectiviteit van PRB	115
8.5	Conclusies	119
	DEEL 4 CONCLUSIES	121
9	CONCLUSIES NA 2 ½ JAAR EXPERIMENTEREN MET PRB	122

9.1	De vraagstelling van het evaluatieonderzoek	122
9.2	Het experiment	122
9.3	PRB-regeling	124
9.4	De inrichting van de regionale projectstructuren	126
9.5	De inrichting van de individuele uitvoering	129
9.6	De effectiviteit van PRB	132
LITERATUUR		135
BIJLAGE 1 DE PRB-REGELING		139
BIJLAGE 2 EEN TERUGBLIK OP DE UITVOERING VAN HET EVALUATIE- ONDERZOEK		153

SAMENVATTING

I Achtergrond en vraagstelling van het onderzoek

Achtergrond

Na de positieve ervaringen met het Persoonsgebonden Budget in de Gezondheidszorg (PGB) ontstond bij patiëntenorganisaties en Kamerleden de behoefte aan een experiment met een Persoonsgebonden Reïntegratie Budget (PRB). Bij de totstandkoming van de Wet REA in 1998 werd de mogelijkheid gecreëerd om met PRB te experimenteren. In dat najaar begonnen drie regio's met de voorbereidingen van een proef, namelijk Haaglanden, Maastricht en Midden Nederland. In deze regio's zochten organisaties die reeds betrokken waren bij de reïntegratie of belangenbehartiging van arbeidsgehandicapten samenwerking om de uitvoering van de PRB-regeling mogelijk te maken. Eind oktober 1998 werd de experimentele regeling PRB van kracht voor de periode van 2,5 jaar.

Vraagstelling en onderzoek

In diezelfde periode startte het onderzoeksbureau AS/tri in samenwerking met MECCANO *kennis voor beleid* met de monitoring en evaluatie van de proef in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De evaluatie had tot doel zowel de ervaringen en knelpunten met de uitvoering van de regeling (het *proces*) als de *effecten* van PRB in beeld te brengen door middel van onderzoek onder uitvoerenden en cliënten. Hierbij stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

Met betrekking tot het *proces*:

1. Hoe wordt het experiment met PRB in de drie regio's vormgegeven en welke knelpunten worden daarbij gesignaleerd?
2. Wat leert het experiment met PRB ons met betrekking tot eventuele landelijke invoering?

Met betrekking tot de *effecten*:

3. In welke mate draagt het PRB bij aan versterking van de positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt?
4. Welke consequenties heeft dit voor de markt van aanbieders van ondersteunende diensten?

Gedurende het gehele experiment werd voor het onderzoek van deze vragen gebruik gemaakt van de volgende informatiebronnen:

1. face-to-face en telefonische *interviews* met vertegenwoordigers van betrokken organisaties (Uvi's, Arbvo AI, gemeenten en belangenorganisaties);
2. *documentatie* die in de regio's tijdens het project vrij kwam (folders, verslagen, e.d.);
3. de voor het experiment opgezette *database* van cliënt- en uitvoeringsgegevens.

De invoer daarvan was gebaseerd op vier bronnen:

- a. gegevens uit de 'intakevragenlijsten';
- b. protocollen van het contact van de case manager met de cliënt (bij intake, contact naderhand, e.d.);
- c. de 'af rondingsvragenlijst', die de PRB-client diende in te vullen na afsluiting van het PRB traject;
- d. telefonische interviews bij de afsluiting van het onderzoek;
- e. een schriftelijke aanvullende informatieronde in de proefregio's.

De interviews verliepen voorspoedig en waren zeer informatief; de verzameling van administratieve gegevens was een voortdurend punt van zorg in het onderzoek.

II De PRB-regeling

In kort bestek behelst de PRB-regeling het volgende:

Alle werkzoekenden met een arbeidshandicap kunnen in aanmerking komen voor een PRB. In principe gaat het om een subsidie van maximaal f 10.000 voor een periode van één jaar. Dit is het zogenoemde '*standaardbudget*'. Wanneer de kosten van de activiteiten of voorzieningen naar verwachting hoger zullen uitvallen, of de activiteiten langer dan een jaar in beslag zullen nemen, kan een '*budget op maat*' (b.o.m.) worden verkregen tot maximaal f 50.000. In dat geval dient de cliënt vooraf een trajectplan en een bijbehorende begroting in te dienen. De cliënt heeft verder de mogelijkheid om, binnen 13 weken na toekenning, een standaardbudget om te zetten in een budget op maat. Behalve het hebben van een arbeidshandicap (1), het feit dat de aanvrager geen betaalde arbeid verricht (2) en als werkzoekende is ingeschreven (3) zijn er geen nadere voorwaarden aan PRB verbonden. In de experimentele fase zouden maximaal 450 cliënten (150 per regio) van de regeling gebruik kunnen maken.

Zowel de bestedingen in het kader van het standaardbudget als die op grond van het trajectplan (budget op maat) worden in principe marginaal getoetst. Als criterium geldt dat de activiteiten gericht moeten zijn op het bevorderen van de arbeidsmarktpositie van de aanvrager en een reële bijdrage *kunnen* leveren aan zijn reïntegratie.

De regeling wordt uitgevoerd door de organisaties met wie de werkzoekenden reeds een uitkeringsrelatie hebben. Voor WAO-gerechtigden zijn dat de uvi's, voor bijstand-gerechtigden met een formeel vastgestelde arbeidshandicap ('REA-indicatie') zijn de betreffende gemeenten verantwoordelijk. Voor arbeidsgehandicapten zonder uitkering voert Arbeidsvoorziening de regeling uit.

III De PRB-cliënten en hun bestedingen

De PRB-cliënten

In de experimentperiode van 2,5 jaar (eind 1998 – mei 2001) hebben circa 200 arbeidsgehandicapten een PRB aanvraag ingediend, waarvan er 184 (circa 90%) zijn toegekend. Dit aantal zal in 2001 verder stijgen, want de werking van de regeling is verlengd tot 1 januari 2002¹. Bijna alle PRB-cliënten hebben een WAO/WAJONG of een WAO-verleden en zijn dus cliënt bij een uitvoeringsinstelling sociale verzekeringen (uvi). Een enkele cliënt is afkomstig van een gemeente of van arbeidsvoorziening. Van 180 PRB-cliënten konden in het evaluatieonderzoek op uiteenlopende manieren gegevens worden verkregen, namelijk via de uitvoerende instanties en/of via de cliënten zelf. Dit bestand vormt de basis voor het inzicht in het verloop van het PRB-experiment op cliëntniveau.

De groep PRB-cliënten blijkt nadrukkelijk af te wijken van de cliënten die gebruik maken van de reguliere toeleidingstrajecten. Zijn de cliënten in het reguliere toeleidingsproces veelal laag geschoold, niet of gedeeltelijk arbeidsongeschikt en van het mannelijk geslacht, het PRB-bestand wordt juist gekenmerkt door een relatief hoog opleidingsniveau, veel volledig arbeidsongeschikten en een oververtegenwoordiging van vrouwen. Naar leeftijd verschillen de bestanden minder opvallend, hoewel het aandeel jongeren in het PRB-bestand groter is dan in het reguliere toeleidingsbestand.

De bestedingen

Aan meer dan de helft van de cliënten is in de experimentperiode een budget op maat toegekend met een gemiddelde omvang aan (voorgenomen) bestedingen van circa f 26.000. Het gemiddeld toegekende bedrag aan cliënten met een standaardbudget bedroeg ruim f 9.000. Van 24 cliënten (circa 13%) is bekend dat zij hun PRB gebruiken of gebruikt hebben om een eigen bedrijf te starten.

Een meerderheid van de cliënten geeft (een deel van) het budget uit aan opleidingen en scholing, terwijl een grote groep cliënten (ook) een deel van het toegekende bedrag besteedt aan begeleiding en coaching. Cliënten besteden hun PRB ook aan materialen, zoals computers en bedrijfsinrichting ("startende ondernemers"). Hoe groot deze laatstgenoemde groep is wordt uit de gegevens niet duidelijk. Veel geïnterviewde cliënten (62%) geven aan een deel van hun PRB aan materialen te besteden, terwijl deze groep volgens opgave van de budgetbeherende organisaties veel kleiner is (23%). Mogelijk heeft dit verschil te maken met het feit dat de budgethouders de uitvoering van PRB nauwelijks volgen en derhalve geen actueel zicht hebben op de feitelijke uitgaven van de cliënt. Case managers bij budgethouders hebben verder in de interviews te kennen gegeven er vaak moeite mee te hebben dat cliënten hun PRB aan materia-

¹ De verwachte datum van inwerkingtreding van de Invoeringswet SUWI, waarin de landelijke PRB-regeling kan wordt opgenomen.

len (kunnen) besteden. Een aantal van hen geeft hier in principe dan ook geen toestemming voor (zie hierna). Beide constatering tezamen genomen zijn een aanwijzing dat van de kant van de budgethouders de besteding van PRB aan materialen wordt onderschat.

Uitvoerders van de regeling hadden op het moment van schrijven van deze rapportage geen onregelmatigheden gesignaleerd bij de uitvoering van PRB door cliënten.

Het resultaat

Aan het einde van de oorspronkelijke experimentperiode, eind april 2001, had slechts 15% van de cliënten het PRB traject afgerond. De belangrijkste oorzaak dat 85% dat niet had is gelegen in het feit, dat veel cliënten met hun PRB voor een langdurend toeleidingstraject hebben gekozen. Hoewel bij circa 70% van deze cliënten geen einddatum is vastgesteld, blijkt uit de gegevens dat trajecten met een duur van twee tot vier jaar regelmatig voorkomen.

Aangezien verder een aanzienlijk deel van de cliënten pas in de loop van het experiment met zijn PRB is begonnen, verklaart dit ook waarom op 1 mei 2001 pas 26 cliënten hun PRB-bestedingen hadden afgerond. Het gaat daarbij vooral om cliënten met een standaardbudget, vanwege de maximale duur van dit budget van één jaar. De helft van de PRB-clieuten is in de loop van 2000 met zijn PRB begonnen, terwijl zo'n 20% nog in 2001 is toegekend. Het gros van de afrondingen zal derhalve pas vanaf medio 2002 plaats vinden.

Van de 26 afronders hebben drie cliënten een baan in loondienst gevonden. Zeven afronders zijn als zelfstandig ondernemer of freelancer aan de slag gegaan en één cliënt heeft een werkervaringsplaats. Twee cliënten zijn na afronding van PRB doorgaan in een regulier toeleidingstraject.

Tegenover deze 13 cliënten staan evenzoveel afronders die geen vervolg hebben gegeven aan hun PRB-traject (8 cliënten) c.q. waarvan dat bij de budgethouder niet bekend is (5 cliënten). Het uitblijven van een vervolg heeft in diverse gevallen betrekking op een verstandelijk gehandicapte cliënt voor wie de intrede op de betaalde arbeidsmarkt alsnog te hoog gegrepen bleek.

Uit de interviews met cliënten blijkt dat zij met het verwerven van inkomen niet altijd wachten tot hun PRB is afgerond.

Ten tijde van de interviews, begin 2001, hadden 16 PRB-cliënten reeds inkomen uit arbeid terwijl zij hun PRB nog niet hadden afgerond². Bijvoorbeeld door als freelancer al een eerste klus uit te voeren in het beroep dat men na afronding van PRB wil gaan uitoefenen, of als stagiaire aan de slag te zijn.

Van de 26 cliënten die op 1 mei 2001 hun PRB hadden afgerond is voor 12 het PRB financieel en administratief volledig afgehandeld. Van 12 moet dit nog gebeuren en van twee cliënten is dit bij de case manager onbekend.

Overzicht van het PRB-bestand

Samengevat zien de PRB-populatie en de PRB-toekenningen per 1 mei 2001 er als volgt uit:

Cliënten en bestedingen	Kerncijfers
Totaal aantal PRB-aanvragen in de proefregio's	circa 200
Toegekende PRB-aanvragen	184 (circa 90%)
PRB-cliënten waarover in het onderzoek informatie kon worden verkregen (het onderzoeksbestand)	180
Aantal 'afronders'	26
Afronders met betaalde arbeid/eigen onderneming (of werkervaringsplaats)	10 (1)
Afronders doorgestroomd naar een regulier toeleidingstraject	2
Verdeling standaardbudget - b.o.m.	80(44%)-100(56%)
Gemiddelde toekenning standaardbudget	ruim f 9.000
Gemiddelde toekenning b.o.m	circa f 26.000
Gemiddelde toekenning PRB totaal	circa f 18.500
Totaal toegekend (opgave budgethouders, n=165)	circa f 3.075.000

Ervaringen van cliënten

De PRB-cliënten die geïnterviewd werden, zijn overwegend positief over PRB als toeleidingsmogelijkheid. De meerderheid is van mening dat door PRB kansen zijn geboden die in het reguliere toeleidingsproces niet mogelijk waren geweest. De cliënten zijn tevens in meerderheid tevreden over bijna alle aspecten van PRB, van de voorlichting, tot het zoeken van aanbieders en de financiële afwikkeling. Over de aanvraagprocedure en met name de duur van de afhandeling van de aanvraag laten PRB-cliënten zich verhoudingsgewijs het vaakst negatief uit.

² Aan het einde van de experimenteerperiode was, gezien de planning in het onderzoek niet meer vast te stellen wie van deze 16 op 1 mei 2001 tot de afronders behoorden. Het aantal van 16 kan derhalve niet zonder meer opgeteld worden bij de 10 PRB-cliënten die op 1 mei 2001 een betaalde werkkring hadden gevonden.

Cliënten zien ook zaken die naar hun idee verbeterd zouden moeten worden. De meeste cliënten vinden dat de met name ondersteuning in het gehele traject beter zou moeten. Men heeft behoefte aan feedback en advies bij het opstellen en het uitvoeren van een trajectplan. Tegenover de cliënten die de stap hebben gezet om een PRB aan te vragen staat een groep cliënten die dit niet heeft gedaan. Uit een telefonische enquête onder geïnteresseerden die geen aanvraag indienden blijkt dat cliënten ook terug kunnen schrikken voor de verantwoordelijkheid om zelf een trajectplan op te moeten stellen of diensten en producten in te moeten kopen.

IV Vormgeving en knelpunten bij de uitvoering van PRB (onderzoeksvraag 1)

De inrichting van de proefregio's

Voor de inrichting van de proefprojecten binnen het experiment met PRB kregen de regio's van het Ministerie van SZW een projectsubsidie en veel vrijheid, opdat het leerproces in de proefperiode zo min mogelijk belemmerd of gestuurd zou worden. Reeds vanaf het begin leidde dit tot een verschillende wijze van uitvoering in de regio's.

In de regio *Haaglanden* besloot men geen projectstructuur in te richten en de samenwerking van de betrokken drie organisaties (Gak, gemeente Den Haag en Arbvo AI) te beperken tot hetgeen nodig was voor de uitvoering van PRB op cliëntniveau. In dat kader kreeg Arbvo AI op papier een adviserende rol ten behoeve van de overige twee (budgethoudende) organisaties en potentiële PRB-clieñten. In Maastricht en Midden Nederland werd wel een aparte projectstructuur ingericht. In Maastricht werd aangesloten bij de reeds bestaande samenwerking rond het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). In *Midden Nederland* werd een geheel nieuwe structuur voor de in- en uitvoering van PRB opgezet, als voortzetting van een eerder samenwerkingsproject in de regio.

Ook in *Maastricht* kreeg Arbvo een bijzondere rol bij de uitvoering van PRB. Deze ging aanzienlijk verder dan in *Haaglanden*: Arbvo AI nam voor, op één na, alle betrokken budgethouders (uvi's en gemeenten) het case management van PRB-clieñten over. In Midden Nederland werd alleen de voorlichting over PRB aan een onafhankelijke functionaris overgedragen en behielden de budgethouders overigens het gehele case management.

In het tweede jaar van het PRB-experiment zakte de samenwerking in de regio's *Haaglanden* en *Maastricht* in. Terwijl de instroom van PRB-clieñten in Midden Nederland toenam ten opzichte van het eerste jaar, stagneerde het aantal PRB-clieñten in de andere twee proefregio's. Het wegzakken van de twee genoemde regio's is onder meer het gevolg van de volgende factoren:

1. Door overdracht van (een deel van) het case management c.q. het toekennen van een adviesfunctie ontstonden over individuele cases conflicten tussen de budgethouders enerzijds en de centrale case manager respectievelijk de advi-

- seur anderzijds. Hierdoor ontstond verwijdering tussen de betrokken partijen;
2. Door overdracht van het case management in Maastricht werd PRB gezien als project van Arbvo AI waar de overige partijen zich minder bij betrokken voelden;
 3. Door het achterblijven van de instroom van cliënten ebde de belangstelling weg bij de betrokken partijen;
 4. Bij veel uitvoerenden verminderde de bereidheid de regeling toe te passen toen zij in concrete gevallen met de, volgens hen (te) ruime, mogelijkheden van PRB geconfronteerd werden;
 5. Bij de budgethouders werd ten tijde van het experiment meer en meer prioriteit gelegd bij het primaire proces van claimbeoordeling en uitkeringsverstrekking en minder bij reïntegratie. Hierdoor verdween bij een aantal organisaties de belangstelling c.q. de mogelijkheid om (veel) tijd aan PRB te besteden;
 6. Door de veranderende positie van Arbvo AI in het veld (van publieke naar private organisatie, Kliq) veranderde de samenwerkingsrelatie met budgethouders;
 7. Instanties die onderwerp waren van het SUWI-debat hadden (al dan niet bewust) een sleutelrol gekregen/genomen in de regionale proefprojecten. De onrust als gevolg van het debat leidde tot een zeker personeelsverloop bij de betrokken instanties waardoor dientengevolge ook een aantal sleutelfiguren in de regionale proefprojecten wegviel.

Dat in Midden Nederland het plan van aanpak voor het project over het algemeen redelijk liep, is mede het gevolg van de volgende factoren:

1. Het project werd aangestuurd door een stuurgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de diverse betrokken organisaties, hierdoor bleef het project een gemeenschappelijke verantwoordelijkheid;
2. Over de knelpunten en onduidelijkheden voor het case management werd regelmatig gesproken tussen de contactpersonen van de betrokken budgetbeheerende instanties ('contactpersonenoverleg'), waardoor betrokken organisaties gemotiveerd bleven;
3. De praktische coördinatie ten behoeve van de stuurgroep en het 'contactpersonenoverleg' werd overgedragen aan een hiervoor speciaal aangestelde functionaris (de PRB-coördinator). Hierdoor bleef de continuïteit gewaarborgd en bleef de tijdsbesteding voor de deelnemende organisaties aanvaardbaar;
4. De PRB-coördinator was onafhankelijk ten opzichte van de budgethouders, waardoor geen belangenconflicten konden ontstaan;
5. De PRB-coördinator was specifiek voor het experiment aangenomen en derhalve een constante factor in het gehele project. Hiermee werd de kans op tussentijds vertrek van een cruciale figuur in het proefproject verkleind.

Ervaringen met PRB in de uitvoering

Centraal in de proefprojecten stond de vormgeving van de uitvoering van PRB op cliëntniveau. In dit PRB-traject hebben de uitvoerende, budgetbeherende instellingen en de cliënt verschillende taken. Het uitvoeringstraject bestond uit zes fasen:

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, evt. voeren van eindgesprek

Geconcludeerd kan worden:

- a. informatie en werving
 - 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 is dit knelpunt het minst gevoeld.
- b. intake
 - 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.
- c. aanvraag
 - Veel cliënten hebben bij het opstellen van de PRB-aanvraag adviezen gevraagd van coördinator, uitvoerenden, e.a. in de regio.

- d. beslissing
- Veel beslissingen hebben lang op zich laten wachten. Als een uitvoerder zich er intern 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.
- e. besteding
- 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.
- f. afronding (op basis van enkele cliënten)
- Budgetbeherende instellingen hebben er over het algemeen geen zicht op (gehad) of een cliënt zijn PRB heeft afgerond. 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 -beste-dingen;
 - De administratieve en financiële afhandeling van een individueel PRB is aan het einde van de experimenteerperiode bij de betrokken organisaties nog niet systematisch geregeld.

V Effecten van PRB (onderzoeksvragen 3 en 4)

Kanttekeningen bij het effectonderzoek

De mogelijkheden om zicht te krijgen op de effecten van PRB zijn in het onderzoek beperkt gebleven door de volgende redenen:

- het voor een kwantitatieve analyse 'benodigde' aantal deelnemers dat zijn PRB had afgerond is niet gehaald. Het aantal afronders lag op 1 mei 2001 op 26;
- mede door de beperkte instroom van cliënten ontstond bij de diverse uitvoerenden niet de routine om regelmatig gegevens te noteren en aan het onderzoeksbureau terug te sturen. Hierdoor kwam de stroom van gegevens niet op gang;
- bij de opzet van de evaluatie is niet gekozen voor een 'traditioneel' experimenteel design met een ad random samengestelde experiment- en controlegroep, maar voor een evaluatie op hoofdlijnen.

Op basis van de interviews met cliënten en met sleutelfiguren in de uitvoering was het overigens wel mogelijk een meer kwalitatieve evaluatie van de effecten uit te voeren, ondersteund met de verkregen gegevens over een deel van de PRB-clieënten.

De activerende werking van PRB

De uitkomsten van het onderzoek geven aan dat PRB een specifieke cliëntgroep meer mogelijkheden en armslag heeft geboden om, onder de door haar zelf geformuleerde voorwaarden, werk te maken van de toeleiding naar de arbeidsmarkt. Het gaat om een groep relatief hoog opgeleiden met een volledige arbeidsongeschiktheid, waarin vrouwen duidelijk oververtegenwoordigd zijn. Het is een groep cliënten die doorgaans zonder steun van instanties en subsidies actief op zoek is naar werk. Deze groep is niet bereid om elke gelegenheid om te reïntegreren aan te grijpen.

Omdat pas een kleine groep cliënten zijn PRB inmiddels heeft afgerond is niet vast te stellen of deze groep cliënten daadwerkelijk (betere) kansen verwerft op de arbeidsmarkt. PRB biedt de uitvoerenden in ieder geval de gelegenheid om de REA-toeleidingsgelden ook voor deze groep cliënten toegankelijk te maken. In de huidige REA-praktijk wordt deze groep nauwelijks toegeleid naar de arbeidsmarkt. Het geheel overziend kan PRB dan ook als 'indirect activerend' worden beschouwd: de bewuste groep cliënten gaat actief aan de slag met het verbeteren van haar arbeidsmarktpositie, hetgeen niet direct het gevolg is van PRB. PRB brengt deze cliënten wel (verder) in aanraking met de middelen en instanties die hun toeleiding naar de arbeidsmarkt kunnen bevorderen.

Het vergroten van de autonomie van de PRB-cliënt

De PRB-regeling en de wijze waarop de uitvoering is vormgegeven hebben ertoe geleid dat PRB-cliënten daadwerkelijk de regie over hun eigen toeleidingstraject hebben gekregen. Zij hebben zich hierbij overigens in veel gevallen laten adviseren of ondersteunen.

PRB-cliënten geven aan de eigen verantwoordelijkheid voor de toeleiding als prettig te ervaren, hoewel driekwart van de geïnterviewde cliënten zegt geen onoverkomelijke bezwaren te hebben tegen de reguliere toeleiders.

Hiertegenover staat dat veel PRB-cliënten echter ook geen hoge verwachtingen hebben van de professionele ondersteuning die in de reguliere toeleidingstrajecten kan worden geboden. Bij uitvoerenden overheerst de mening dat het versterken van de autonomie via PRB alleen in uitzonderingsgevallen een daadwerkelijke meerwaarde heeft. Zij zijn van mening dat voor de meeste cliënten het reguliere proces om naar de arbeidsmarkt toegeleid te worden volstaat, hetgeen volgens hen in dat geval de voorkeur verdient.

De PRB-cases geven verder als indicatie, dat op het niveau van de individuele uitvoering het enigszins kostenbesparend kan zijn om de regie aan cliënten over te dragen. Het feit dat door PRB mogelijk een nieuwe groep cliënten gebruik gaat maken van REA-voorzieningen (zie hiervoor) brengt logischerwijze wel meer werkzaamheden voor de uitvoerende instanties met zich mee en derhalve meer kosten.

De flexibele inzetbaarheid van middelen

De flexibele inzet van middelen blijkt een wezenlijk onderdeel te zijn geweest van de

PRB-regeling. Het heeft cliënten in staat gesteld om op maat toeleidingsinstrumenten te kiezen die in het reguliere traject niet mogelijk zouden zijn geweest. Te onderscheiden zijn daarbij de volgende situaties:

- a. *flexibele inzet van instrumenten*: voor de cliënt zijn in principe de REA-instrumenten wel beschikbaar, maar deze dienen op een andere dan gebruikelijke wijze ingezet te worden, daar de cliënt niet aan reguliere voorzieningen kan deelnemen (bijvoorbeeld scholing aan huis i.p.v. in een scholingsinstituut);
- b. *maatwerk*: er is geen mogelijkheid om in het reguliere REA-pakket een bepaald toeleidingstraject voor de cliënt te ontwikkelen, omdat:
 - de cliënt zeer specifieke beperkingen heeft;
 - de cliënt reeds beschikt over alle kennis en vaardigheden, die cliënten met het reguliere REA-pakket kunnen verwerven;
 - de cliënt een (zeer) uitgesproken persoonlijkheid is, waarmee men in het reguliere circuit 'niet goed uit de voeten' kan;
 - de cliënt door zijn situatie uitgesloten wordt van een reguliere voorziening.
- c. *gunstiger voorwaarden*: de (experimentele) regelluwt van de PRB-regeling biedt de cliënt de mogelijkheid te kiezen voor een reguliere voorziening onder relatief gunstige voorwaarden (bijv. starten eigen bedrijf).

De flexibele inzetbaarheid van middelen wordt door uitvoerenden en cliënten als een waardevolle verbetering ten opzichte van de reguliere toeleidingspraktijk gezien. Uitvoerenden zijn van mening dat deze steeds meer 'dichtgetimmerd' is geraakt, onder meer door de verplichte aanbestedingen van reïntegratietrajecten aan externe reïntegratiebedrijven. PRB geeft uitvoerenden (en cliënten) de mogelijkheid om de reïntegratiepraktijk open te breken en zelfs, in voorkomende gevallen, de aanbestede reïntegratietrajecten te omzeilen.

De in de opsomming weergegeven laatste mogelijkheid tot de flexibele inzet van middelen, het verkrijgen van reguliere voorzieningen onder relatief gunstige omstandigheden heeft echter bij veel uitvoerenden weerstand opgeroepen. Zo vinden zij het, met het oog op de rechtsgelijkheid, onaanvaardbaar dat PRB-clieënten investeringen voor het starten van een onderneming met hun PRB kunnen financieren, waarvoor anderen een lening moeten afsluiten.

Effecten van PRB

Op basis van de beschikbare kwantitatieve gegevens is het niet mogelijk een uitgesproken oordeel te geven over het effect van het vergroten van de autonomie de mogelijke flexibele inzet van middelen.

Aan de hand van de interviews met case managers en cliënten zijn enkele voorzichtige aanwijzingen over de richting van de effectiviteit van PRB mogelijk:

- a. Zeker voor de groep cliënten aan wie in de 'reguliere' REA-praktijk geen enkel traject (meer) kan worden aangeboden biedt de regeling de mogelijkheid om toch hun 'kunnen' (kwalificaties en vaardigheden) te verbeteren. Of dit uiteinde-

- lijk leidt tot feitelijke en duurzame reïntegratie is (nog) niet duidelijk.
- b. Gebruikmaking van de PRB-regeling heeft een positieve invloed op de motivatie om terug te keren naar de arbeidsmarkt. Ook wordt het (zelf)vertrouwen van de cliënt vergroot, dat reïntegratie een reële mogelijkheid voor hem vormt. De vraag is of dit effect anders is dan het effect van deelname aan een toeleidingstraject 'an sich'. Ook bij veel cliënten die deelnemen aan de reguliere toeleidingstrajecten wordt een verbetering van de motivatie en het (zelf)vertrouwen waargenomen.

VI Lessen uit het experiment (onderzoeksvraag 2)

Het experiment met PRB levert vele inzichten op die van belang kunnen zijn bij de eventuele landelijke invoering ervan. De belangrijkste conclusie is dat alle betrokkenen in het experiment er voorstander van zijn om PRB op enigerlei wijze landelijk in te voeren. Voor de invoering zijn de hierna volgende conclusies het meest in het oog springend. Het verdient echter aanbeveling het geheel van conclusies en lessen voor de landelijke invoering, verwoord in hoofdstuk 9, te lezen.

De belangrijkste conclusies en lessen met het oog op de inrichting van de regeling

1. De kracht van PRB in het experiment lag enerzijds in het vergroten van de autonomie van de cliënt, anderzijds in het flexibel kunnen inzetten van middelen. Als het accent in de nieuwe regeling met name op de autonomie van de cliënt zou worden gelegd zal de rol van de uitvoerende in de regeling beperkt moeten blijven.
Hij beoordeelt dan voornamelijk of de cliënt onder de personenkring van de regeling valt en of het plan redelijkerwijze tot een betere arbeidsmarktpositie kan leiden. De cliënt kan in deze benadering van PRB gebaat zijn bij het in de regeling vastleggen van de mogelijkheid voor extra (onafhankelijke) ondersteuning voor het gehele PRB-traject. Vormt het toekennen van de autonomie aan de cliënt *niet* het belangrijkste uitgangspunt van de regeling, dan verdient het aanbeveling dat de uitvoerende instantie in de regeling verantwoordelijk blijft voor de (eind)regie van het toeleidingstraject, waarbij diverse taken aan de cliënt (kunnen) worden overgelaten. Deze benadering levert voor de uitvoerende het voordeel dat hij, in overleg met de cliënt, meer maatwerk en creatieve oplossingen voor de arbeidsmarkttoeleiding aan zijn cliënten kan aanbieden.
2. Het onderscheid tussen een standaardbudget en b.o.m. is in de praktijk niet zinvol gebleken. Het verdient de voorkeur om bij de landelijke invoering de werkwijze voor de toekenning van een b.o.m. voor alle aanvragen te gaan hanteren. Dit betekent dat elke cliënt een reïntegratieplan maakt en dat het budget en de bestedingstermijn niet worden beperkt tot resp. f 10.000 en een jaar.
3. De vastgestelde personenkring van PRB heeft in het experiment geen bezwaren

opgeleverd. PRB kan ook in de landelijke regeling voor werkzoekende arbeidsgehandicapten uit alle fasen (1 t/m 4) opengesteld worden.

De belangrijkste conclusies en lessen met het oog op de uitvoering

4. De meest voorkomende problemen in de uitvoering van PRB hadden te maken met de snelheid en tijdigheid van de uitvoering. Met name de beslissing op de aanvraag en de betalingen aan cliënten respectievelijk aanbieders namen in veel gevallen (te) veel tijd in beslag. De snelheid en tijdigheid van de uitvoering van PRB zal in de toekomst in de uitvoering gewaarborgd moeten worden, om te voorkomen dat cliënten in hun initiatieven letterlijk en figuurlijk worden gefrustreerd.
5. Het in eigen hand houden van het case management door de budgetbeherende organisatie heeft in het experiment het best gewerkt en lijkt de voorkeur te verdienen boven het uitbesteden aan een centrale case manager.
6. Budgetbeheerders wisten in het PRB-experiment doorgaans niet of en hoe de cliënt zijn plan uitvoerde en welke resultaten hij boekte. Zij waren er evenmin van op de hoogte als de cliënt zijn traject had afgerond, zodat een eventueel aanvullend aanbod, met name in de vorm van bemiddeling en of nazorg bij een reïntegratie, niet kon worden gegeven. Ook de correcte en tijdige financiële afwikkeling van PRB was hierdoor niet gegarandeerd. In geval van landelijke invoering van PRB zal voor het onderhouden van contact met de cliënt een werkwijze moeten worden gevonden, zonder daarbij de aan de cliënt overgedragen verantwoordelijkheid weer terug te nemen. Of door het niet of nauwelijks volgen van de cliënt onregelmatigheden bij de uitvoering van PRB over het hoofd zijn gezien is niet bekend. De case managers bij de budgethouders geven aan tot nu toe geen onregelmatigheden te hebben geconstateerd bij de uitvoering van PRB door de cliënten.

De belangrijkste conclusies en lessen met het oog op de invoering van de landelijke PRB-regeling

7. PRB brengt een nieuwe uitvoeringscultuur (en mogelijk de uitvoeringsstructuur) met zich mee, waarin het initiatief van de cliënt een belangrijke c.q. doorslaggevende plaats krijgt. PRB vraagt derhalve om een systematische implementatie in de uitvoeringsorganisaties. Het is van belang gebleken om hiertoe een aantal overlegsituaties met de betrokken organisaties te creëren of bestaande overlegsituaties hiertoe te benutten. Ook het monitoren en bijsturen vanuit een centrale (project)organisatie draagt bij aan het uiteindelijk behalen van de doelen die met de invoering van de regeling beoogd worden.
8. In de praktijk is een continue bereikbaar informatiepunt over PRB waardevol gebleken voor geïnteresseerden, PRB-clieënten, case managers en anderen. Een

(landelijk) informatiepunt PRB kan in de eerste jaren na de landelijke invoering van PRB eveneens van grote waarde zijn.

9. Voor een succesvolle invoering zal betere voorlichting over de regeling, zowel ten aanzien van cliënten als uitvoerenden, en een pro-actieve houding van de laatsten, onmisbaar zijn.

**SUMMARY:
'RETURN TO WORK VOUCHERS' FOR PERSONS WITH DISABILITIES: AN
EVALUATION**

Background of the voucher experiment

From early 1990 various reforms were made in the sickness and disability benefit arrangements in the Netherlands to reduce the number of persons on disability benefit. Spring 1998 the 'Act on Reintegration' was accepted by parliament. This law aimed to 'smoothen' the vocational rehabilitation and employment programmes, create more flexibility in eligibility criteria for provisions, and provide better coordination of the organisations involved. It also allowed to experiment with a 'voucher' or 'ticket', which gives persons with disabilities more power and responsibility for acquiring services to improve their position at the labour market.

The law supports the basic idea to give the client more responsibility and influence in the choice and contracting of rehabilitation or return to work measures ('empowerment'). The experimental programme with so-called 'person bound reintegration budgets' has some similarities with like Berkowitz' 'ticket to independence' for disabled persons (USA) and Snowers plans on vouchers for unemployed (United Kingdom). Before the start of the experiment agencies providing vocational rehabilitation and re-employment services had 'mixed feelings' about the feasibility and impact of vouchers, whereas client organisations strongly favoured the new approach. All actors expressed commitment for a pilot project to find out, whether a voucher approach 'works' (better than the present procedures and measures) to get persons with health restrictions back to work.

In 1998 AS/*tri* was commissioned to monitor and evaluate the 'Person Bound Reintegration Budget' experiment. This project was carried out in close cooperation with 'Meccano', which provided a consultant with legal and administrative support to the investigation. This report gives an insight into the operation and outcomes of the experiment, which lasted 2.5 years.

Major features of the voucher programme

The experimental 'Person bound reintegration budget' aimed:

- to increase the clients responsibility, autonomy, and activity;
- to improve the clients work capacity and (re-) integration into gainful employment;
- to improve flexibility and efficiency in the operation of vocational rehabilitation and employment measures.

The clients that could participate in the experiment were not working and had health restrictions: they received a full or partial disability benefit, were unemployed persons with reduced health, or on social assistance and with health restrictions. Their partici-

pation in the experimental programme was on a voluntary basis. The only obligation was to participate in the evaluation study and provide information.

Two types of vouchers were to be tested:

- a. a *Standard Budget* (f 10,000, € 4,500) which was available for a maximum of one year, and
- b. a flexible '*Custom tailored Budget*' (maximally f 50,000, € 22,700), when longer lasting services were needed.

Only when applying for the latter budget the client had to make and send in a 'personal reintegration plan'. This plan described and motivated which services the client aimed to obtain to improve his position on the labour market. According to the experimental regulations the plan should only marginally be checked, which was done by the benefit providing social security agency or by the employment service agency. In principle no restrictions were imposed to the use of the budget: it could be used by the client to contract a provider for training, counselling and/or placement services, or to become self-employed.

Experiment and evaluation

In three regions (the Hague, Central Netherlands, Maastricht) the pilot projects started Autumn 1998. Each region aimed to experiment with the programme, to provide a budget to maximally 150 clients, and to monitor the experiment and its outcomes. Administrative circumstances (available research and registration conditions in the regions) highly defined the design of the experiment and the measurements aimed to assess the operation of the programme and its impact. From the beginning it was clear that the evaluation of the experiment would rather focus on developments and experiences, than on effects, since a controlled experiment (with at random assignment of clients to experimental and control group) would not be feasible.

The evaluation study merely aimed to assess:

- a. the ways the experimental budget programme was implemented and operated in the three regions, including the problems that showed up;
- b. what could be learned from these observations for (eventual) nation wide implementation of the programme;
- c. in how far the programme contributed to a better position of the client on the labour market;
- d. the consequences of the 'empowered client' for the market of providers of training, counselling and other reintegration and employment services.

The experimental programme did not explicitly define 'success criteria' (e.g. 'being engaged in gainful employment'). Apart from information on actual employment at the end of the experiment, self assessment of the client and opinions from his case manager (on vocational capacities) were to be the main sources for evaluation of the impact of the programme on the clients position.

Research design and data collection restrictions

The research design developed included during the entire experimental period (2,5 years):

- a. three waves of interviews with pilot coordinators, case managers and supervisors in the benefit providing agencies or employment services, and providers of vocational rehabilitation (and other) services in the three regions;
- b. a client questionnaire at the 'intake' of the client in the programme, as well as a telephone interview with the client at the end of the experiment (both carried out by the research team);
- c. use of administrative data from the information system (or from specific 'client-case manager contact protocols'), in order to monitor various steps in the administrative process (decision on budget, contents of reintegration plan, payment, etc.).

Despite the extensive concern of the research team with the monitoring of the three pilots, after the start of the experiment several restrictions became obvious and could not fully be solved regarding part b. and c. of the 'information plan'. These were related to the slow recruitment and influx of clients, as well as organizational weaknesses in data provision in the regions. The interviews (a.) however, could always be carried out satisfactorily.

Some key figures on voucher clients

At the end of the experiment about 200 persons had applied for a budget, and 184 (90%) had been accepted. Almost all clients received a full or partial disability benefit, whereas hardly any clients originated from unemployment or social assistance benefit roles. From 180 clients more or less complete data is available which has been collected by the sources mentioned before. When the observation period ended (May 1st, 2001), only 26 clients had completed spending their budget. As to the employment status of those who completed the use of the voucher it was noted that three of them had found gainful employment, and seven had started their own enterprise (self-employed). One client accepted a 'work trial period' and two of them had as a follow up the 'return' to the regular rehabilitation programme. Eight clients did not succeed in finding employment or adequate follow-up. Finally, at the moment of completing the study no information was available on the 'follow up status' of five clients.

The poor number of persons that have completed the programme is due to the fact that many clients obtained the budget quite late in the course of the experiment, or the 'custom tailored clients' used it for a service, which lasted over one year. More than 50% of the clients started in 2000 and another 20% started in 2001. For this reason the majority will complete the use of the vouchers in the year 2002 or later.

Clients making use of vouchers showed to differ considerably from clients in the regular employment and reintegration programmes, initiated by employment services and other rehabilitation providers. The category of 'vouchers clients' was comparatively well educated, included relatively many person on full disability benefit, whereas also female clients were over represented.

More than 50% of the clients received the 'tailor made' budget, which in average amounted f 26,000 (€ 11,800). Those who made use of the 'standard budget' in average aimed to spend over f 9,000 (€ 4,100). At the end of the observation period the total budget for vouchers that had been assigned amounted about 3 million guilders (€ 1.36 million).

The organisation and operation of the budget programme

The three regions differed substantially in the organizational structure developed for the experiment and in the way they carried out the programme. In all three regions the social security agencies (disabled), the employment services (unemployed) and the municipality (clients on social assistance) were expected to participate in the experiment. However, in all regions the municipality did not actively participate in the experiment due to various reasons (e.g. they already received new tasks to stimulate reintegration, but also had only restricted financial resources for 'their' clients). Furthermore, in two regions the existing structures of cooperation and coordination of these three bodies were used for the experiment. In one region, however, a new organizational structure has been developed, which included active participation of representatives of client organizations in a 'steering group'.

Besides, the regional pilots differed in approach and procedures, e.g. regarding publicity on the programme, intake and decision (central or decentralized) and in quality of monitoring and recording of client progress in the programme.

Cooperation in the experiment

The experiment intended to give the organisations in the pilot projects room for designing and implementation with new organizational structures. So in one region present structures for cooperation were used with decentralized programme operation, and minimum coordination. In an other region the employment services provided a project coordinator, which carried out various tasks for all organizations (e.g. publicity, intake, advise to decision). The third region created a new cooperative structure, contracted a (external) coordinator, who carried out various tasks (publicity, communication between case managers, development of guidelines for acceptance, simulated publicity on the voucher programme, supported data collection for the evaluative study, etc.). Except for the latter, in two regions the cooperation decreased in the second experimental year. Basic causes were: low interest and inflow of clients, conflicts on eligibility criteria, refusal by case managers to apply a - in their eyes - too liberal programme, shift in organizational priorities (e.g. benefit claim evaluation, staff turnover in the pilots)

Day to day operation of the voucher programme

Client and case manager interviews in the three regions showed shortcomings in various stages of the programme administration. In general these were less severe or fully absent in the actively coordinated regional project:

- a. Internal and external *publicity* was insufficient and lacked a continuous basis: many clients and also case managers at budget providing organisations had to search for information on the programme, criteria, procedures, etc.
- b. *Intake* of clients was often steered by active and passive selection considerations. Some case managers indicated they did not inform eligible clients on the programme, as they considered them as not qualified (passive selection). It also happened that reintegration plans were not accepted, as it contained services (the client proposed to 'buy') which were rejected - without legal basis.
- c. In their *application* procedures several budget providers also required a reintegration plan from clients applying for the standard budget, although the programme only required it for the 'tailor made budget'.
- d. Many clients showed to need *support* or advice in making the plan. Regions differed regarding the degree they provided this kind of help as it can be considered as opposing the basic idea of the voucher experiment.
- e. *Decisions* on budget requests showed often to take several weeks till months, although the eligibility test should be have a minimal character. Confusion on criteria, lack of information in budget providing bodies as well as high labour turnover in case managers (However, in the end about 90 % of all request were accepted).
- f. Clients indicated that they mostly managed to obtain the *services* they intended to. Payment of the budget to providers or to the client (to reimburse his expenditures, however, regularly took a long time. Budgeted providing agencies hardly monitored the spending and services acquired by the client.
- g. As *completion* of the budget was not clearly defined (over 50% of clients spent their budget to three or more 'products' as training programmes, investments to start a firm, advise from a counselor, etc.). Moreover, at the end of the experiment it became clear that no concluding action or supporting follow up activity (e.g. job search) had been envisaged by budget providing organizations.

Impact of the voucher programme

A valid insight into the effects of the experimental programme is substantially restricted by various factors. Both the low number of clients making use of the programme, the low rate of persons that also had completed the programme (at the end of the experiment) and the poor recording and response rate to the interviews accounted for this restriction. Consequently, nothing can be said about the question whether the voucher clients have better chances to obtain and keep gainful employment than clients that make use of the regular repertoire and procedures.

The interviews with clients and case managers further suggest, that the budget programme may have an *indirectly activating* role. It facilitates the use of training and employment services by relatively well educated clients, which may not fit in the regular services and procedures. Budget receiving clients show to be well motivated, often have explicit ideas about what they need to become employed, and in majority have no high expectations regarding professional support by the regular reintegration services.

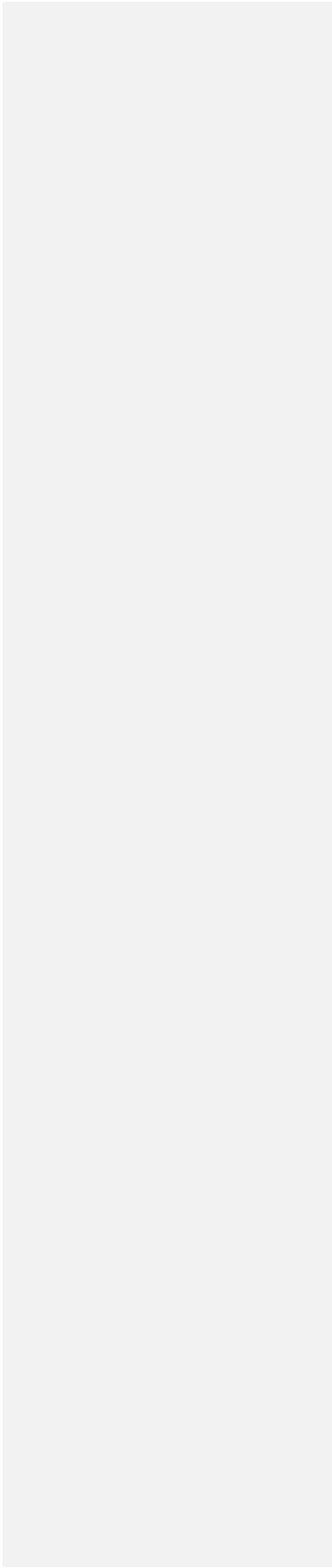
The experimental programme also reflected more *flexibility*: some clients now could obtain services and provisions, which they would not have received under the regular programmes and criteria. Reintegration services now could be tailored to the clients wishes. Moreover, the budget could be used for investments (e.g. for becoming self-employed) under much more favourable conditions than under other programmes. The 'lack of rules' gave clients and case managers the opportunity to 'evade' the bureaucratic 'obstacles' in the existing schemes.

Some lessons

The Dutch experiment shows that the implementation of a voucher system within a 'traditional' public service administration has to be well prepared, both in a technical and in a strategic way. The technical preparation regards the implementation of vouchers in the legal system of social security benefits and rehabilitation programmes. A voucher system that is contrary to the 'regular' schemes will not meet the support of case managers and their institutions. The (active) support of service providers is particularly necessary to let case managers promote the voucher and inform potentially eligible users. The strategic preparations firstly have to deal with a change of mentality. The case managers providing the budget and monitoring the client *and* the clients themselves must be convinced of the competences of clients in arranging their 'return to work path'. For that reason a strategic implementation plan, which supports clients and budget providing organizations should contain various elements, e.g.:

- a steering group to coordinate, provide guidelines, solve legal complexities, etc.;
- monitoring and, if necessary, adaptation of the day-to-day implementation process;
- provide information and awareness in potential clients, budget providers and others;

- provide the possibility for clients to be coached in making their reintegration plan;
- development of clear guidelines and instructions for case managers;
- communication among providers and coordinators of 'examples of good practice'.



1 PRB-EXPERIMENT EN EVALUATIE: EEN INTRODUCTIE

1.1 Voorgeschiedenis en doelstelling van het persoonsgebonden reïntegratiebudget

Teneinde de arbeidsgehandicapte zelf directer te betrekken bij de reïntegratie en daarop zelf meer invloed uit te kunnen oefenen, drongen de voormalige Nationale Commissie Chronisch Zieken (NCCZ) en andere organisaties in het midden van de jaren negentig aan op een experiment met persoonsgebonden reïntegratiebudgetten (PRB). De cliënt zou met een eigen budget vorm en uitvoering moeten kunnen geven aan zijn toeleidingstraject door 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 in diverse andere landen, om de cliënt meer verantwoordelijkheid te geven. In het buitenland kwamen plannen van de grond om langdurig werklozen (Verenigd Koninkrijk) en arbeidsongeschikten (Verenigde Staten) via vouchers aan de slag te helpen. Met de inwerkingtreding van de Wet REA (1 juli 1998) werd de mogelijkheid gecreëerd een experiment te houden dat zou moeten uitwijzen of PRB een meerwaarde kan hebben voor de reïntegratiepraktijk. Ook zou het experiment moeten aangeven onder welke voorwaarden PRB voor bredere toepassing vatbaar kan zijn.

De experimentele PRB-regeling is gericht op de versterking van de positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt en op de markt van aanbieders van ondersteunende diensten. Door het vergroten van de autonomie van de cliënt en een flexibele inzet van middelen beoogt de regeling om de cliënt te activeren. 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 zelfbeschikingsrecht 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 meer gericht is op maatwerk, waardoor de efficiency van het reïntegratieproces wordt bevorderd en kwalitatief betere reïntegraties worden gerealiseerd. In het volgende hoofdstuk wordt de uitwerking van de subsidie regeling en van de experimentele uitvoering in de drie proefregio's verder beschreven.

1.2 Vraagstelling van het evaluatieonderzoek

Voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid was het van belang dat het experiment van meet af zou worden geëvalueerd. Direct bij de aanvang werd het evaluatieonderzoek gestart.

Het onderzoek bestond uit twee onderdelen, namelijk de procesevaluatie en de effectevaluatie.

Met betrekking tot het *proces* luidde de vraagstelling:

1. Hoe wordt het experiment met PRB in de drie regio's vormgegeven en welke knelpunten worden daarbij gesignaleerd?
2. Wat leert het experiment met PRB ons met betrekking tot eventuele landelijke invoering?

Met betrekking tot de *effecten* dienden de volgende vragen worden beantwoord:

3. In welke mate draagt het PRB bij aan versterking van de positie van arbeidshandicapten op de arbeidsmarkt?
4. Welke consequenties heeft dit voor de markt van aanbieders van ondersteunende diensten?

Op een aantal aspecten uit de vraagstelling is reeds ingegaan in de eerder verschenen interim-rapportages over het experiment (Bosselaar en Prins 1999 en 2000). Met name de proceskant van het experiment kwam hierin uitgebreid aan de orde. De procesevaluatie, die een antwoord biedt op de eerste centrale vraagstelling, staat (nogmaals) centraal in deel 2 van de voorliggende eindrapportage. De effecten van PRB, die onderwerp zijn van de onderzoeksvragen 3 en 4 komen in deel 3 van dit rapport aan de orde. De lessen die uit het PRB-experiment kunnen worden getrokken - onderzoeksvraag 2 - worden weergegeven in het afsluitende deel van de rapportage, deel 4.

1.3 Uitwerking van de vraagstellingen

De centrale onderzoeksvragen over de proceskant van het experiment met PRB zijn bij aanvang van het onderzoek nader uitgewerkt naar twee niveaus. Enerzijds naar de samenwerking in de proefregio's van de betrokken partijen en het management hiervan en anderzijds naar de feitelijke uitwerking van de PRB regeling. Het betrof:

- a. Op *management niveau*: het management van de samenwerking in de regionale projecten, en in het bijzonder de regiefunctie, de ter beschikking stelling van de benodigde infrastructuur, de financiële randvoorwaarden en de planning;
- b. Op *operationeel niveau*: de feitelijke vormgeving en uitvoering van de regeling in de drie regio's, de inrichting van individuele PRB-trajecten (voorlichting, intake, toekenning, dienstverlening, afsluiting), case management, financiële afwikkeling en eventuele externe cliëntondersteuning.

Deze onderwerpen zijn gedurende het experiment zowel in de voorbereidings- en startfase, als ten tijde van de operationele fase van het experiment onderzocht.

Ten aanzien van de effectiviteit is de vraagstelling over de versterking van de arbeidsmarktpositie van PRB-cliënten uitgewerkt naar een aantal cruciale arbeidsmarkt-

variabelen, die ook in ander onderzoek naar de arbeidsmarktpositie van werkzoekenden centraal staan. Kort gezegd gaat het om het 'willen, kunnen en durven' terugkeren van de arbeidsgehandicapte naar de arbeidsmarkt. In hoofdstuk 8 worden de effectcriteria nader toegelicht. Hierbij zij vermeld dat in de beschrijving van het PRB-experiment door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid het verkrijgen van betaalde arbeid niet als expliciet effectcriterium werd genoemd.

1.4 Kanttekeningen bij het onderzoeksdesign en de uitvoering van het onderzoek

Bij het begin van het experiment maakte het Ministerie duidelijk dat ten behoeve van de effectevaluatie geen klassiek experimenteel design (met ad random toewijzing van geïnteresseerde cliënten aan de PRB regeling én aan de bestaande trajecten) kon worden uitgevoerd. Door de situatie van de PRB-clieñten voor en na PRB met een vergelijkbare groep 'reguliere' cliënten te vergelijken zou toch een indicatie van de effectiviteit van PRB verkregen kunnen worden. Bij de uitwerking van de effectevaluatie, die pas aan het einde van het experiment kon worden uitgevoerd, werden de onderzoekers echter geconfronteerd met enkele onderzoekstechnische beperkingen, waardoor het karakter van de effectevaluatie verder beperkt werd. In de eerste plaats kwam de instroom van PRB-clieñten langzaam op gang. Omdat bovendien de doorlooptijd van veel PRB-trajecten langer dan een jaar bedroeg, was aan het einde van het experiment van een te klein aantal deelnemers de gegevens beschikbaar voor een verantwoorde kwantitatieve effectanalyse. Ook in andere onderzoeken naar de effectiviteit van de Wet REA, waar PRB deel van uit maakt, werden onderzoekers met dit probleem geconfronteerd (Wevers e.a., 2001). In de tweede plaats bleek het niet mogelijk, ondanks vele pogingen van de onderzoekers, over alle deelnemers aan het experiment niet alle benodigde gegevens te verkrijgen. Uiteindelijk vormen enkele kwantitatieve basisgegevens van alle cliënten, in combinatie met de eigen meningen van een relatief beperkt aantal cliënten en de inschattingen van diverse case managers de basis voor de effectevaluatie, waar in deel 3 van de rapportage verder op wordt ingegaan.

De beantwoording van de vierde onderzoeksvraag, over de effecten van PRB voor de positie van cliënten op de markt van aanbieders, werd eveneens bemoeilijkt doordat de instroom van cliënten in de PRB-regeling langzamer op gang kwam dan verwacht. Omdat het aanbidersonderzoek na het eerste jaar van het experiment was gepland kon slechts een klein aantal aanbieders in het onderzoek worden betrokken.

Tegenover de beperkingen van de effectevaluatie staat de grote informatiestroom ten behoeve van de procesevaluatie. Doordat de regio's kozen voor een zeer uiteenlopende inrichting van hun projecten kon over (het management van) de samenwerking en de uitvoering op cliëntniveau een rijke schakering aan ervaringen en opvattingen wor-

den opgetekend. Uit de procesevaluatie kan een groot aantal lessen worden getrokken, zoals uit het slothoofdstuk van deze rapportage mag blijken.

1.5 Onderzoeksofzet en dataverzameling

Gelet op de doelstellingen van het totale onderzoek (proces- en effectevaluatie), de daarbij betrokken actoren en de aard van de te verzamelen informatie, is in de voorbereidingsfase van het experiment in overleg met de projectcoördinatoren in de proefregio's een 'onderzoeksinfrastructuur' opgezet. Uitgangspunt hierbij was dat het onderzoek zo min mogelijk (administratieve) belasting diende op te leveren voor de betrokkenen (uitvoerders, cliënten, aanbieders). Vandaar dat werd besloten zo veel mogelijk gebruik te maken van gegevens die al in het kader van de reguliere uitvoering worden verzameld (mits van voldoende kwaliteit).

Gedurende het gehele experiment werd gebruikt gemaakt van de volgende informatiebronnen:

1. face-to-face en telefonische *interviews* met vertegenwoordigers van betrokken organisaties (Uvi's, Arbvo AI, gemeenten en belangenorganisaties);
2. *documentatie* die in de regio's tijdens het project vrijkwam (folders, verslagen, e.d.);
3. de voor het experiment opgezette *database* van cliënt- en uitvoeringsgegevens. De invoer daarvan was gebaseerd op vier bronnen:
 - a. gegevens uit de 'intakevragenlijst', die de cliënt die geïnteresseerd was in PRB diende in te vullen (en naar het onderzoeksbureau te versturen);
 - b. protocollen van het contact van de case manager met de cliënt (bij intake, contact naderhand, e.d.). Hierbij konden sommige uitvoerders gebruik maken van een speciaal ontwikkelde module van het registratiesysteem van Arbvo AI, Vakwerk;
 - c. de 'af rondingsvragenlijst', die de PRB-client diende in te vullen na afsluiting van het PRB traject. Toen in een later stadium van het onderzoek bleek dat de respons van de cliënten op de intakevragenlijst achterbleef bij de verwachtingen werd besloten de afrondingsvragenlijst aan te passen en telefonisch af te nemen;
 - d. een schriftelijke check in de proefregio's van enkele basisgegevens van de PRB-clienten, na afronding van de experimentperiode.

De telefonische en face-to-face interviews met vertegenwoordigers van de betrokken organisaties in de proefregio's vonden plaats in drie rondes:

- van december 1998 tot februari 1999 (evaluatie voorbereidings- en startfase);
- van december 1999 tot februari 2000 (evaluatie eerste operationele jaar);
- van december 2000 tot februari 2001 (eindevaluatie).

De interviews werden gehouden met verantwoordelijken van deelnemende organisaties op managementniveau, functionarissen die dicht bij de praktische uitvoering van de regeling stonden en met vertegenwoordigers van betrokken belangenorganisaties. In totaal werden steeds circa 25 interviews gehouden.

Om vergelijkbare informatie te verzamelen werden interviewprotocollen ontwikkeld. De protocollen kwamen tot stand naar aanleiding van de literatuur over (invoering van) vernieuwingsprojecten enerzijds en de literatuur en contacten over met het PRB vergelijkbare experimenten anderzijds.

De afrondende interviews met PRB-cliënten, begin 2001, betroffen zowel uitvoeringsaspecten (procesevaluatie) als vragen over effecten van gebruik van PRB. De effectvragen hadden zowel betrekking op zoekgedrag en arbeidsmarktvaringen, als op inschattingen van toegenomen vaardigheden en meningen over de regeling.

Ter aanvulling op de informatie van cliënten en sleutelfiguren werden in 1999 telefonische interviews gehouden met enkele aanbieders van diensten en producten aan PRB-cliënten, en in het najaar van 2000, met circa 30 belangstellenden voor PRB die uiteindelijk geen aanvraag indienden.

1.6 Veranderende context

Het experiment met PRB vond plaats in een tijdvak van ingrijpende veranderingen, zowel op het terrein van de uitvoering van de sociale verzekeringen als van de organisatie van de arbeidsintegratie. Een en ander binnen het veranderingsproces in het kader van de samenwerking Werk en Inkomen (SUWI).

De veranderingen lieten het experiment niet onberoerd. Een belangrijke ontwikkeling was de opheffing van de 'gedwongen winkelnering' van uvi's bij Arbeidsvoorziening Arbeidsintegratie (Arbvo AI), waarna sommige uvi's Arbvo AI, in twee regio's trekker van het PRB proefproject, direct bij hun reguliere opdrachtverstrekking passeerden. Vervolgens werden de betrokken uvi's geconfronteerd met de veranderende inzichten over de functie van uvi's in de toekomst. In de eerste Kabinetsplannen zouden de uvi's als private organisaties zich onder meer op het terrein van reïntegratie een plaats op de markt moeten verwerven. Dit leverde ten tijde van de start van het experiment een groeiende belangstelling op van uvi's voor het onderwerp reïntegratie en derhalve ook voor het experiment met PRB. Ook werd in die tijd de belangstelling van gemeenten gevoed, doordat zij bij de uitvoering van de Wet REA de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapte bijstandcliënten verkregen.

Ten tijde van de uitvoering van het experiment veranderde in het politieke debat de visie op de rol van de uvi's: de uvi's zouden zich in de nieuwe visie gezamenlijk als publieke organisatie (UWV) op het primaire proces (claimbeoordeling en verstrekken van uitkeringen) moeten gaan richten. Voor de reïntegratie van cliënten dienden zij reïnte-

gratiebedrijven in te gaan schakelen. Mogelijk door de veranderingen in het SUWI-debat, verlegden in deze periode de uvi's hun prioriteit meer en meer van reïntegratie naar de claimbeoordeling.

Het PRB-experiment vond dus plaats in een onrustige context, die het verloop van het experiment in de proefregio's en de voortgang en kwaliteit van de gegevensverzameling voor het onderzoek duidelijk beïnvloedde. Dit bleek bijvoorbeeld door het grote verloop van sleutelfiguren bij de uitvoering van het PRB-experiment, met name in de regio Haaglanden.

In het hoofdstuk over de evaluatie van de proefprojecten (hoofdstuk 4) worden de gevolgen van de geschetste veranderingen in het experiment verder besproken. In bijlage 2 wordt ingegaan op vraag hoe in langlopende onderzoeken als de evaluatie van PRB op dit soort al dan niet onvermijdelijke ontwikkelingen kan worden geanticipeerd.

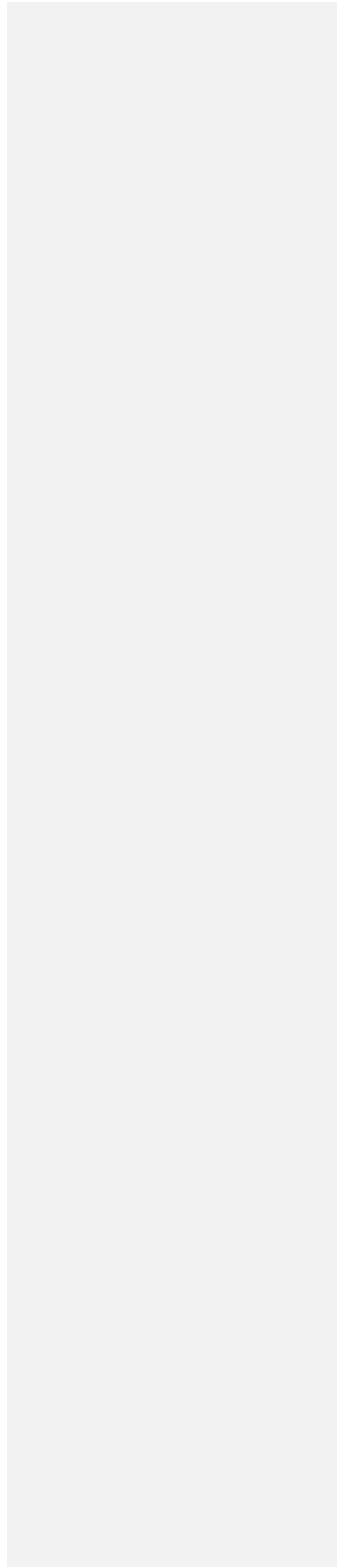
1.7 Opbouw van dit rapport

Deze eindrapportage is opgebouwd uit vier delen. In het eerste deel (hoofdstuk 2 en 3) worden de feiten uit het PRB-experiment gepresenteerd. Hoofdstuk 2 gaat over de inhoud van de regeling en over de inrichting van de regionale proefprojecten. In hoofdstuk 3 worden de kerngegevens uit de proefregio's gepresenteerd, zoals de aantallen deelnemers, hun kenmerken en de omvang van hun bestedingen. Deel 2 van de rapportage (hoofdstuk 4 en 5) bevat de procesevaluatie. In deze hoofdstukken komen respectievelijk het verloop van de organisatie van de drie proefprojecten en de uitvoering van PRB op cliëntniveau aan de orde. Dit deel bevat veel informatie uit de eerste twee interim-rapporten over het PRB-experiment, aangevuld met een aantal evaluatieve elementen, waaronder de kosten van de uitvoering. Gezamenlijk vormen deze hoofdstukken de beantwoording van de eerste centrale onderzoeksvraag over de ervaringen en knelpunten bij de in- en uitvoering van PRB.

Deel 3 van de rapportage (hoofdstukken 6, 7 en 8) is gewijd aan de effecten van PRB. Deze informatie was nog niet eerder onderdeel van een interim-rapportage.

In hoofdstuk 6 wordt een voorzichtige vergelijking gemaakt tussen de groep PRB-clianten en – voor zover mogelijk - cliënten in het reguliere toeleidingsproces. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de vraag of PRB mogelijk een (nieuwe) groep arbeidsgehandicapten activeert of de gelegenheid biedt om zijn arbeidsmarktkansen te verbeteren. Hoofdstuk 7 gaat in op een centraal doel van PRB, namelijk het vergroten van de autonomie van de cliënt. De vraag wordt beantwoord of de cliënt er in slaagt daadwerkelijk (zelf) zijn toeleidingstraject vorm te geven en uit te voeren. Tevens is de vraag aan de orde of dit leidt tot de in de regeling veronderstelde efficiëntere uitvoering van de toeleiding. Hoofdstuk 8 is tenslotte gewijd aan de bestedingen met behulp van PRB. De flexibele inzetbaarheid van middelen vormt een belangrijk onderdeel van de PRB-regeling. De flexibele inzetbaarheid moet ertoe bijdragen dat er meer maatwerk en een efficiënte besteding van middelen tot stand komt.

Gebeurt dit in de praktijk? En zo ja, leidt dit uiteindelijk tot een verbetering van de arbeidsmarktpositie van de PRB-cliënten? Dit zijn de vragen die uiteindelijk de beantwoording van de vraag naar de effectiviteit van PRB (onderzoeksvraag 3 en 4) mogelijk maken. Ook hier komt de kostenkant van de regeling aan de orde: in dit geval de doelmatigheid van de bestedingen van cliënten. Het hoofdstuk geeft ook inzicht in de knelpunten die de flexibele inzet van middelen met zich mee kunnen brengen. Deel 2 en 3 van de rapportage vormen de basis voor het laatste deel van de rapportage, deel 4, waarin de conclusies over PRB en de lessen voor de toekomst aan de orde komen (onderzoeksvraag 2).



DEEL 1 FEITEN OVER PRB

2 KENNISMAKING MET DE REGELING EN DE PROEFREGIO'S

2.1 Inleiding

Bij de inwerkingtreding van de Wet REA op 1 juli 1998 werd de mogelijkheid voor een experiment met PRB geschapen. De regio Midden Nederland meldde zich spontaan aan als proefregio, als vervolg op een eerder regionaal samenwerkingsproject. De andere twee regio's werden, in het kader van de ontwikkeling van samenwerking op het terrein van Werk en Inkomen (SWI), door het procesmanagement SWI benaderd om als proefregio te fungeren. Na de zomer 1998 gingen de betrokken organisaties in de regio's aan de slag met het doorgronden van de subsidieregeling PRB en de voorbereiding van het plan van aanpak voor de uitvoering. Eind 1998 werd gestart met de eerste activiteiten om cliënten, uitvoerders en doorverwijzers over de regeling voor te lichten, zodat begin 1999 de eerste cliënten een PRB toegewezen konden krijgen. Over de regeling en de organisatorische vormgeving van de proefprojecten is in de eerste publicatie over de evaluatie uitgebreid verslag gedaan (Prins en Bosselaar, 1999). Vandaar dat hierna een beknopte beschrijving volgt van de regeling (Par. 2.2), de inrichting van de regionale projecten (Par. 2.3) en de structuur van de uitvoering op cliëntniveau (Par. 2.4). In de slotparagraaf wordt kort ingegaan op de verlenging van de doorlooptijd van het experiment (Par. 2.5.).

2.2 De belangrijkste elementen van de regeling

De 'Experimentele regeling subsidieverstrekking arbeidsgehandicapten', zoals de PRB-regeling voluit heet, biedt werkzoekenden met een arbeidshandicap de mogelijkheid om zelfstandig een subsidiebedrag aan te wenden om hun (re)integratiekansen te vergroten³. De regeling is toegankelijk voor alle werkzoekenden met een arbeidshandicap onder voorwaarde dat zij woonachtig zijn in de proefregio's. Dit betekent dat de gebruikers van PRB zowel afkomstig kunnen zijn uit de WAO en Wajong, als uit de bijstand en de WW. Ook arbeidsgehandicapten zonder betaald werk en zonder uitkering komen voor PRB in aanmerking.

In principe gaat het om een subsidie van maximaal f 10.000 voor een periode van één jaar. Dit is het zogenoemde '*standaardbudget*'. Wanneer de kosten van de activiteiten of voorzieningen naar verwachting hoger zullen uitvallen, of de activiteiten langer dan een jaar in beslag zullen nemen, kan een budget op maat (b.o.m.) worden verkregen tot maximaal f 50.000. In dat geval dient de cliënt vooraf een trajectplan en een bijbehorende begroting in te dienen⁴. De cliënt heeft de mogelijkheid om, binnen 13 weken na toekenning, een standaardbudget om te zetten in een budget op maat op basis van

³ De regeling is integraal opgenomen in bijlage 1.

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

een ingediend trajectplan.

Behalve 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. Zo wordt in de Toelichting op de regeling (zie bijlage 1) benadrukt, dat ook werkzoekenden die geacht worden zonder ondersteuning de arbeidsmarkt te betreden (fase 1 cliënten) gebruik kunnen maken van de regeling, als zij aan deze 'basisvoorwaarden' voldoen. Hetzelfde geldt voor cliënten met een zeer grote afstand tot arbeidsmarkt, de zogenoemde fase 4 cliënten. De enige uitzondering op deze subjectcriteria *kan* worden gemaakt door de uitvoerende instelling in het geval dat aan een cliënt in de twee jaar voorafgaand aan zijn PRB-aanvraag al een voorziening is toegekend. Tenslotte geldt het vrijwilligheids criterium: cliënten kunnen uitsluitend op vrijwillige basis een beroep doen op PRB.

Zowel de bestedingen in het kader van het standaardbudget als de bestedingen op grond van het trajectplan (budget op maat) worden 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. De gevraagde subsidie dient overigens, naar het oordeel van de uitvoerende instantie, niet onevenredig te zijn met het te bereiken doel.

Aan de verstrekking van het *standaardbudget* worden geen formele vereisten of toetsing verbonden. Het *budget op maat* dient volgens de regeling, na goedkeuring van een trajectplan, in eerste instantie bij voorlopige beschikking te worden toegekend. Na afronding van de gesubsidieerde activiteiten wordt de cliënt geacht de definitieve subsidie aan te vragen aan de hand van een uitgavenverantwoording en declaraties. Belangrijke verschillen tussen de begroting bij het trajectplan en de feitelijke declaraties moeten hierbij door de cliënt worden toegelicht. Aan eventuele overschrijdingen zijn in de regeling geen nadere consequenties verbonden. Een PRB wordt betaald uit de REA-middelen van respectievelijk het Lisv, de betreffende gemeenten en Arbeidsvoorziening.

Ook een eventuele afwijzing op een PRB-aanvraag vindt plaats in de vorm van een beschikking, waartegen bezwaar en successievelijk beroep open staat.

De regeling kent verder geen formele richtlijnen met betrekking tot maximale beslistermijnen, voorschotverlening, etc. Wel wordt aangegeven dat de regeling voor maximaal 450 personen experimenteel zal worden toegepast.

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 bijstandsgerechtigden met een formeel vastgestelde arbeidshandicap (REA-indicatie) zijn de

betreffende gemeenten verantwoordelijk. Voor arbeidsgehandicapten zonder uitkering voert Arbeidsvoorziening de regeling uit.

2.3 De inrichting van de regionale proefprojecten

In de tweede helft van 1998 startten de regio's Haaglanden, Maastricht en Midden Nederland met de inrichting van de projecten voor het experiment met PRB. Voor de inrichting kregen de proefregio's van het Ministerie van SZW de benodigde projectsubsidie en veel vrijheid, opdat het leerproces in de proefperiode zo min mogelijk belemmerd of gestuurd zou worden. Reeds vanaf het begin leidde dit tot een verschillende aanpak in de regio's.

Haaglanden

In de regio Haaglanden werd gekozen voor een in omvang beperkt project met drie deelnemende partijen: het Gak, de gemeente Den Haag en Arbeidsvoorziening Arbeidsintegratie (Arbvo AI). Goede persoonlijke contacten tussen functionarissen waren de aanleiding dat deze combinatie van organisaties het initiatief nam en dat verder geen andere organisaties betrokken raakten. Uitgangspunt van het aldaar geformuleerde plan van aanpak was dat PRB vooral gezien moest worden als een mogelijke verbetering voor de dienstverlening aan cliënten. Of dat daadwerkelijk het geval zou zijn moest PRB als het ware 'zelf bewijzen'. Om deze reden werd dan ook besloten om PRB alleen bekend te maken aan cliënten die na een claim(her)beoordeling in aanmerking kwamen voor een arbeidstoeleidingstraject. Wanneer een cliënt zou besluiten om een PRB-aanvraag in te dienen zou deze door de uitvoerende instelling (Gak of gemeente) naar Arbvo AI worden doorverwezen voor de nodige voorlichting en eventuele andere ondersteuning. Deze werkwijze was vergelijkbaar met de toenmalige arbeidstoeleiding van 'reguliere' cliënten die na een claimbeoordeling met het oog op de reïntegratie aan Arbvo AI werden 'overgedragen'.

De inbedding in het reguliere proces had tot gevolg dat in Haaglanden geen projectstructuur werd opgezet om de proef met PRB aan te sturen of te begeleiden. In deze regio fungeerde een medewerker van Arbvo AI als schakel tussen de regio en het Ministerie van SZW.

Maastricht

In Maastricht werd de proef met PRB ingebed in de activiteiten die in de regio al liepen in het kader van de samenwerking rond het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Alle CWI-partijen werden via de stuurgroep CWI bij de inrichting van het proefproject betrokken. Een adviseur van Arbvo AI was projectcoördinator en vormde de schakel tussen de regio en het Ministerie van SZW.

Voor de betrokken instanties, exclusief SFB UO dat zelf ervaring wilde blijven opdoen met reïntegratie, nam Arbvo AI de meeste werkzaamheden uit handen. Zowel de voorlichtingsactiviteiten aan uitvoerders en potentiële cliënten als de voorlichting en onder-

steuning van individuele cliënten werden door een medewerker van Arbvo AI verzorgd. Voor deze werkzaamheden werden de kosten in de begroting bij het plan van aanpak opgenomen (0,5 fte bij Arbvo AI). Ook de beoordeling van PRB-plannen van cliënten en de betaling c.q. monitoring van de betaling van diensten en activiteiten door PRB-clieënten werden door deze medewerker (de 'centrale case manager') verzorgd (zie verder paragraaf 2.4)

Midden Nederland

De projectstructuur in de regio Midden Nederland was het meest uitgebreid. Als vervolg op een eerder regionaal samenwerkingsproject waren niet alleen uitvoeringsinstellingen, gemeenten en Arbvo AI, maar ook belangenorganisaties actief in het project. Deze belangenorganisaties, FNV Midden Nederland en het Provinciaal Utrechts WAO-beraad (PUWB), namen de projectcoördinatie en de communicatie met het Ministerie voor hun rekening. Voor de begeleiding van het regionale project werd een aparte PRB-stuurgroep in het leven geroepen. In deze stuurgroep participeerden vertegenwoordigers van de projectcoördinerende belangenorganisaties en een medewerker van een van de uvi's. Naast de praktische begeleiding en de aansturing van het project door de stuurgroep kwamen (in principe) alle deelnemende budgetbeherende organisaties met enige regelmaat bij elkaar om onder meer de voortgang in het project en de knelpunten in de uitvoeringspraktijk te bespreken. Dit gebeurde in het zogenoemde 'contactpersonenoverleg'. Tenslotte werd in deze regio een *PRB coördinator* aangesteld die een sleutelpositie innam in de voortgang van het project in Midden Nederland. Zij bereidde de vergaderingen voor van de stuurgroep en van het contactpersonenoverleg en organiseerde diverse gezamenlijke activiteiten. Tevens verzorgde zij de voorlichting aan (potentiële) belangstellenden en voerde individuele gesprekken met de meeste kandidaten voor PRB (zie verder paragraaf 2.4).

Anders dan in de andere regio's speelde Arbvo AI in Midden Nederland geen coördinerende en/of uitvoerende sleutelrol in het project. Het case management dat in Haaglanden en Maastricht gedeeltelijk respectievelijk bijna geheel door Arbvo AI werd gevoerd bleef in deze regio geheel in handen van de betreffende uitvoerende instellingen.

Aan de proefregio's werd door het Ministerie van SZW subsidie verstrekt om de projectorganisatie en de praktische uitvoering van het regionale project te financieren. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de inrichting van de proefprojecten per regio.

Tabel 2.1 Projectinrichting per regio volgens de regionale plannen van aanpak

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	Senior arbeidskundig medewerker uitvoeringsondersteuning van Arbvo AI (landelijk)	Beleidsmedewerker van FNV (landelijk)
Begeleiding van het regionale project	Geen	Stuurgroep CWI	Opgerichte stuurgroep PRB
Rapportage voortgang en resultaten	Geen	Driemaandelijks in de stuurgroep CWI	Stuurgroep Contactpersonenoverleg Conferentie Nieuwsbrief Case study
Regionale coördinatie	Beperkt, door Arbeidsdeskundige van Arbvo AI	Centrale case manager bij Arbvo AI	Specifieke PRB-coördinator
Case management	Zeven arbeidsdeskundigen Arbvo AI	Centrale case manager 1 arbeidsdeskundige SFB UO	Ca. 75 arbeidsdeskundigen van de uvi's en gemeenten
Overige actief betrokken functionarissen	Medewerkers Gak (inkoop) en gemeenten	Geen	Medewerkers uvi's en gemeenten
Deskundigheidsbevordering functionarissen	Geen	Voorlichtingsbijeenkomst begin van project, herhaling voor Gak	Periodiek PRB-contactpersonenoverleg
Georganiseerde voorlichting aan cliënten	Geen	Aan begin van het project	Doorlopend, op verzoek van organisaties
Publiciteit	Geen	Bij start project en advertentiecampagne	Bij start project en doorlopend
Bijzondere werving PRB-cliënten?	Geen	Geen	Via contacten tussen PRB-coördinator en relevante organisaties

2.4 De uitvoeringstructuur op cliëntniveau

Voor de toekenning van PRB aan cliënten in het eerste volle PRB-jaar (1999) werden in de proefregio's de werkwijzen (verder) ontwikkeld. In het werkproces zijn zes fasen te onderscheiden, die kunnen worden gevat in de term 'het PRB-traject'. In Tabel 2.2 worden de afzonderlijke fasen gepresenteerd en gedefinieerd.

Tabel 2.2 Fasen in de uitvoering van het PRB-traject

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

In de uitvoering heeft de arbeidsdeskundige bij de budgetbeherende instantie de centrale rol. Hij dient er als case manager voor te zorgen dat de cliënt alle fasen in het PRB-traject kan doorlopen. Het primaat van alle activiteiten, met uitzondering van de voorlichting, ligt echter bij de cliënt. Dat wil zeggen dat de case manager de cliënt in principe *niet* adviseert of begeleidt bij het voorbereiden van de aanvraag of de uitvoering van het PRB-plan. De case manager neemt, zo is de strekking van PRB, zeker geen activiteiten over.

In de drie regio's is het case management door de budgetbeherende instanties op uiteenlopende wijzen ingevuld. In Maastricht werden de meeste werkzaamheden door de budgetbeherende instanties overgedragen aan één centrale PRB-case manager bij Arbvo AI. Alleen de SFB UO bleef het case management zelf verzorgen.

In de regio Haaglanden was min of meer hetzelfde voorzien, zij het dat PRB vooral zou worden aangeboden aan cliënten die onlangs een claim(her)beoordeling hadden ondergaan. Met name de informatie- en intakefase werden zodoende voor een deel door de budgetbeherende instanties zelf uitgevoerd. In deze regio waren aanvankelijk alle arbeidsdeskundigen van Arbvo AI belast met het case management *vanaf* fase 3 in het PRB-traject. Toen de instroom van cliënten achter bleef bij de aanvankelijke verwach-

tingen en de uitvoering van PRB een zekere specialisatie met zich mee bracht, bleef uiteindelijk één arbeidsdeskundige over, die dit deel van het case management ging verzorgen. Over de taakverdeling en de kostenverdeling bij de uitvoering van PRB bleef in deze regio tot lang na de start onenigheid bestaan (zie hierover meer in hoofdstuk 4). De taakverdeling tussen budgetbeheerders en Arbvo AI kwam in het tweede jaar van het experiment verder onder druk te staan door de gewijzigde verhoudingen in de uitvoering van de sociale verzekeringen (de zogenoemde SUWI-operatie). In dit verband besloot het Gak in 2000 om het aantal opdrachten aan Arbvo AI drastisch terug te brengen. Een voortzetting van de samenwerking, zoals voor de uitvoering van PRB was overeengekomen, paste niet bij de gewijzigde verhoudingen. Vanwege het aanstaande einde van het project werd de samenwerking gecontinueerd met de nodige terughoudendheid van de betrokken partijen.

In Midden Nederland voerden de arbeidsdeskundigen van alle deelnemende partijen zelf het case management uit van PRB-cliënten.

Ondanks het principe dat een cliënt zelf verantwoordelijk is voor de totstandkoming van zijn aanvraag en de uitvoering van zijn PRB-plan, werd in elke regio wel een adviesmogelijkheid gecreëerd, *buiten de budgetbeherende instantie* voor cliënten die een PRB-aanvraag wilden indienen (fase 2 en/of 3 in het PRB-traject). In Haaglanden en Maastricht werd deze functie vervuld door arbeidsdeskundigen van Arbvo AI en in Midden Nederland door de PRB coördinator. Wie in het *gehele* traject begeleid wilde worden, diende dit in te kopen, eventueel bij de reguliere instanties.

In Tabel 2.3 is de betrokkenheid van alle uitvoerenden in het PRB-traject per regio weergegeven.

Tabel 2.3 PRB-traject voor uitvoerenden, per regio

Fase	Activiteit	Haaglanden	Maastricht	Midden Nederland
Algemene informatie en werving	Uitvoeren groepsvoorlichting	Geen	Centrale case manager	PRB-coördinator
Voorlichting en intake	Individueel gesprek (incl. uitreiken folder)	Onderdeel van reguliere claimbeoordeling bij uvi/gemeente	Verplichte intake door centrale case manager	Informatief gesprek met PRB-coördinator of arbeidsdeskundige
	Belangstelling kenbaar maken bij budgetbeheerder	Onderdeel van reguliere claimbeoordeling bij uvi/gemeente	Centrale case manager rapporteert aan budgetbeheerder	nvt (pas bij indiening aanvraag)
	Beoordeling geschiktheid van cliënt	Onderdeel van reguliere claimbeoordeling bij uvi/gemeente	Beslissing over deelname aan PRB door budgetbeheerder	nvt (pas na indiening aanvraag)
Aanvraag	Vorbereiden PRB-plan	Altijd i.s.m. Arbvo AI	Altijd i.s.m. centrale case manager	Eventueel i.s.m. PRB-coördinator
	Aanvraag met PRB-plan naar budgetbeheerder	Rechtstreeks door cliënt	Via centrale case manager	Rechtstreeks door cliënt
Beslissing	Beoordeling geschiktheid cliënt	Alleen spontane melders voor b.o.m.*	nvt (Reeds gebeurd bij toestemming deelname)	Evt. arbeidskundige en medische beoordeling door budgetbeheerder
	Beoordeling PRB-plan	Alleen b.o.m., door budgetbeheerder	Door centrale case manager	Door budgetbeheerder
	Mondelinge toestemming PRB	In principe niet mogelijk	Via de centrale case manager	In principe niet mogelijk
	Formele beschikking	Door budgetbeheerder	Door budgetbeheerder	Door budgetbeheerder

Vervolg tabel op de volgende pagina.

Tabel 2.3 PRB-traject voor uitvoerenden, per regio (vervolg)

Fase	Activiteit	Haaglanden	Maastricht	Midden Nederland
Besteding	Voorschot aan cliënt	Bij standaardbudget, door budgetbeheerder	Per cliënt variërend, via centrale case manager	Per cliënt variërend, door budgetbeheerder
	Tussentijdse contacten met cliënt	Mogelijk door Arbvo AI na elk jaar PRB van cliënt	Contact met centrale case manager i.v.m. toestemming voor betalingen	Niet geregeld
	Betaling aanbieders	Cliënt machtigt budgetbeheerder of cliënt betaalt en declareert	Door budgetbeheerder via centrale case manager	Variërend door budgetbeheerder (machtigen) of cliënt schiet voor en declareert
Afronding	Verantwoording uitgaven	Budgetbeheerder vraagt verantwoording bij standaardbudget	Niet nodig, zie boven	Niet geregeld
	Gesprek bij afronding PRB	Met Arbvo AI	Met centrale case manager	Niet voorzien

* De deelnemende uvi in Haaglanden toetst de aanvraag van een standaardbudget uiterst marginaal, waardoor het schriftelijk aangeven van de belangstelling voor een PRB praktisch synoniem is voor een positieve beslissing.

2.5 De werving, algemene voorlichting en instroom

In de Toelichting op de experimentele regeling geven de bewindslieden van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan dat deelnemers aan het experiment primair uit het reguliere uitvoeringstraject moeten komen. Van uitvoerende instellingen wordt verwacht dat zij bij het contact met cliënten over een arbeidstoelidingstraject de cliënt wijzen op de mogelijkheid om van PRB gebruik te maken. De cliënt heeft vervolgens de vrijheid om al dan niet voor PRB te kiezen. De bewindslieden bieden werkzoekende arbeidsgehandicapten ook de mogelijkheid om zich spontaan, buiten de reguliere contacten met de uitvoerende instelling, voor PRB te melden⁵.

Aan het realiseren van de instroom van deelnemers in het PRB-experiment werd in de

⁵ De bewindslieden zijn van mening dat in dat geval de uitvoeringsinstantie de mogelijkheid moet hebben om een regulier traject te prefereren boven een PRB. Onder welke omstandigheden dit het geval is wordt uit de Toelichting niet duidelijk.

proefregio's op uiteenlopende manieren vorm gegeven. In Haaglanden werd de uitvoering van PRB zo veel mogelijk ingepast in het reguliere proces van claimbeoordeling, arbeidstoeleiding en nazorg. Derhalve werden er geen pogingen ondernomen om eventuele 'spontane' cliënten te interesseren voor deelname. Naar aanleiding van enige publiciteit over PRB, onder meer in de landelijke Gak-krant, meldden diverse cliënten zich spontaan voor de regeling. Deze konden vervolgens wel voor PRB in aanmerking komen.

In de andere proefregio's werd besloten om publiciteit en voorlichting over PRB te organiseren. In Maastricht werd door de centrale case manager bij de start een aantal voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd voor cliënten en mogelijke doorverwijzers, zoals arbeidsdeskundigen bij uvi's en gemeenten. Ook werd een aantal advertenties en artikelen geplaatst in regionale bladen en werden folders over PRB verspreid. Toen de respons op deze initiatieven duidelijk achterbleef bij de verwachtingen werden deze activiteiten min of meer 'op een laag pitje' gezet. In Midden Nederland heeft de PRB-coördinator eveneens de nodige voorlichtingsactiviteiten uitgevoerd om 'spontane' geïnteresseerden in PRB op de hoogte te brengen. Naast de periodiek terugkerende activiteiten en publicaties, die vergelijkbaar zijn met die van de centrale case manager in Maastricht, gaf zij ook regelmatig voorlichting aan dienstverlenende organisaties die bij hun werkzaamheden in contact komen met arbeidsgehandicapten. De regio gaf verder enkele malen een nieuwsbrief uit voor betrokkenen en geïnteresseerden over de voortgang van het proefproject.

In de PRB-regeling werd, met het oog op het experimentele karakter, het aantal deelnemers aan een maximum gebonden van 150 per regio. Na de start van het experiment bleek dat de instroom eerst na een aantal maanden op gang kwam. In de drie proefregio's namen de voorbereidingen van de uitvoering van PRB meer tijd in beslag dan door de deelnemende partijen was voorzien. In alle gevallen had dit te maken met enerzijds de 'nieuwigheid' van de regeling en anderzijds met de realisatie van de door SZW beoogde samenwerking. De voorbereidingen in de regio Haaglanden werden tevens vertraagd doordat de 'trekker' van het project een andere functie aanvaardde en de opvolging enige tijd op zich liet wachten. Ruim een half jaar na de eerste voorbereidende activiteiten en zo'n vier maanden na de formele inwerkingtreding van de regeling (24 oktober 1998) konden de eerste PRB's worden verstrekt.

De instroom bleef in de loop van het experiment achter bij de aanvankelijke verwachtingen. Met name in de regio's Maastricht en Midden Nederland was de veronderstelling bij het begin van het experiment, dat het aantal van 150 zeker zou worden gehaald. Om die reden werd in Midden Nederland bij de start besloten om niet te veel publiciteit voor het experiment te genereren, teneinde geen geïnteresseerden te hoeven teleur te stellen. In Haaglanden, waar alleen het Gak en de gemeente Den Haag als 'leverancier' van PRB-clients fungeerde en waar niet werd gemikt op 'spontane' cliënten, was de verwachting dat het aantal van 150 mogelijk niet zou worden gehaald.

Uiteindelijk werd in geen van de regio's gedurende de experimentele periode (2,5 jaar) het aantal van 150 gehaald. De regio Midden Nederland kwam tot circa 100 deelnemers en Haaglanden en Maastricht tegen de 50 deelnemers per regio. In totaal begonnen in de experimentperiode 184 in plaats van de maximale 450 cliënten aan een arbeidstoeleidingstraject met behulp van PRB. In hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de individuele uitvoering van PRB en komen achtergronden en verklaringen voor de achterblijvende instroom van deelnemers aan PRB aan de orde.

2.6 Terugblik op de startfase

2.6.1 Samenvatting en conclusies

De experimentele subsidieregeling voor arbeidsgehandicapten PRB geeft arbeidsgehandicapten zonder werk de mogelijkheid om zelfstandig een bedrag aan te wenden om de kansen op de arbeidsmarkt te behouden of te verbeteren. Aan de subsidie is een minimum aan voorwaarden verbonden. Als de cliënt een subsidie wil van meer dan f 10.000 (tot maximaal f 50.000) en/of voor de duur dan meer dan een jaar dan is hij gehouden zijn aanvraag te onderbouwen met een trajectplan.

Twee CWI-regio's werden in 1998 door het procesmanagement SWI benaderd om als proefregio te fungeren. De derde proefregio meldde zich op eigen initiatief aan. Van betrokken instanties in de drie proefregio's werd bij aanvang van het experiment verwacht dat zij gezamenlijk de uitvoering van het experiment ter hand zouden nemen. In twee regio's namen medewerkers van Arbvo AI hiertoe het voortouw, in de andere regio medewerkers van twee belangenorganisaties. Van meet af aan kozen de drie proefregio's een uiteenlopende aanpak voor de inrichting van het proefproject met PRB en voor de uitvoering van de regeling.

Aan het slot van dit hoofdstuk kunnen ten aanzien van de voorbereidings- en startfase een aantal samenvattende conclusies worden getrokken. De proefprojecten werden gekenmerkt door:

- a. een langer durende voorbereidingstijd dan was voorzien;
- b. in twee proefregio's: optimistische verwachtingen bij de aanvang van de proefprojecten, terwijl in de derde regio geen hoge verwachtingen heersten;
- c. uitgebreide projectstructuur in één van de drie regio's, een beperktere in de andere twee;
- d. budgethouders in twee proefregio's dragen (deel) case management over aan Arbvo AI;
- e. beperkte respectievelijk stagnerende voorlichting en publiciteit in twee van de drie regio's;
- f. achterblijvende instroom van cliënten t.o.v. de verwachtingen bij de start van het project;

- g. specialisering van betrokken PRB-case managers bij budgetbeheerders; weinig andere functionarissen bij budgetbeheerders (arbeidsdeskundigen, consultants) raken op de hoogte van de regeling en de mogelijkheden.
Zij kunnen cliënten dan ook niet informeren of na een claimbeoordeling PRB als optie voorleggen.

In hoofdstuk 4 wordt op het verloop van de proefprojecten ingegaan en worden deze vergeleken.

2.6.2 Verlenging van de duur van het experiment tot de eventuele landelijke invoering

Met het oog op de eventuele landelijke invoering van PRB per 1 januari 2002 heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eind 2000 besloten de werking van de experimentele regeling en de uitvoering van de proefprojecten tot die datum te verlengen om te voorkomen dat er een gat valt in de uitvoering in de periode april 2001 – 1 januari 2002.

Deze verlenging heeft consequenties voor de proefregio's. In Midden Nederland zal het contract van de, voor het project aangetrokken, PRB-coördinator verlengd worden. In deze regio gaat men er verder van uit dat het aantal van 150 deelnemers, dat in de regeling als maximum wordt genoemd, mag en zal worden overschreden. De coördinator denkt dat op 1 januari 2002 het aantal van deelnemers de 200 is gepasseerd. Deze regio heeft van het Ministerie toestemming gekregen maximaal 250 cliënten aan het experiment toe te laten.

In Haaglanden en Maastricht zal de verlenging van de regionale projecten samengaan met de verandering van de centrale rol van de betreffende arbeidsdeskundigen van Arvo AI. Dit heeft te maken met de veranderde positie van Arbvo AI, inmiddels Kliq. Vanaf 1 januari 2000 zijn uvi's niet meer gehouden hun toeleidingstrajecten bij Arbvo AI in te kopen. Bovendien worden per 1 januari 2001 toeleidingstrajecten alleen nog toegekend aan reïntegratiebedrijven op basis van een aanbestedingsprocedure, waarbij Kliq één van de aanbiedende organisaties is. Het in stand houden van de centrale rol van Arbvo AI/Kliq zou in strijd zijn met de positie van Kliq als marktconform werkend reïntegratiebedrijf. In Maastricht wordt de centrale rol van Arbvo AI in het PRB-project 'overgedragen' aan het CWI-kantoor. Hoe een en ander vorm gaat krijgen is op het moment van schrijven van deze rapportage nog onbekend.

Het vervallen van de centrale rol van Arbvo AI/Kliq heeft voor de regio Maastricht de grootste consequenties, omdat zij het centrale case management voor alle budgetbeherende instanties voerde. Het wegvallen van de centrale case manager betekent dat deze instanties zelf het case management ter hand zullen moeten nemen (of wederom uit moeten besteden), terwijl men hiermee nog geen ervaring heeft. Ook de voorlichting over PRB moet door de instanties zelf verzorgd worden. Bijkomstigheid is dat Kliq in Maastricht nu wel diensten aan PRB-cliënten kan gaan aanbieden, hetgeen men, om belangenverstremgeling te voorkomen, niet deed toen men nog het centrale case management voerde. Een afspraak over dit laatste is in Haaglanden nooit gemaakt.

Over de verdere instroom van cliënten in de PRB-regeling waren de sleutelfiguren in de regio's Haaglanden en Maastricht tijdens de laatst gehouden interviews (begin 2001) niet optimistisch.

3 KERNGEGEVENS VAN DE PRB UITVOERING

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden enkele kerngegevens gepresenteerd van de PRB-cliënten in het onderzoeksbestand. In paragraaf 3.2 wordt inzicht gegeven in de aanvragen en toekenningen. Paragraaf 3.3 beschrijft een aantal kenmerken van de PRB-cliënten zelf en paragraaf 3.4 hun budgetten en bestedingen. De gegevens zijn afkomstig uit het bestand dat door het onderzoeksbureau is opgebouwd vanaf het begin van het PRB-experiment.

Hiervoor is gebruik gemaakt van schriftelijke informatie van uitvoerenden en van schriftelijke en mondelinge informatie die door cliënten is verstrekt. Aan het einde van de experimenteer periode is een schriftelijke check uitgevoerd onder de casemanagers van een aantal basisgegevens van de PRB-cliënten. In de praktijk is het moeilijk gebleken van deze betrokkenen bij de gegevensverzameling de informatie daadwerkelijk en/of geheel compleet te verkrijgen. Praktische consequentie hiervan is dat bij de presentatie van gegevens het aantal cliënten waarover de gegevens worden gepresenteerd niet steeds constant is, zoals dan blijkt uit de tabelkop ('n= ..'). Tabel 3.1 toont de omvang van het PRB-bestand en de herkomst van de gegevens.

Tabel 3.1 Omvang en herkomst van gegevens van het onderzoeksbestand op 1 mei 2001

	Absolute aantallen	Percentage
Totaal aantal PRB-cliënten	184	100
Aantal cliënten in het onderzoeksbestand*	180	98
PRB-cliënten waarover nadere informatie kon worden verkregen in de intakefase via protocol of vragenlijst**	140	76
Cliënten waarover informatie is verkregen via het intakeprotocol van uitvoerders***	111	60
PRB-cliënten die een intakevragenlijst hebben ingevuld***	98	53
PRB-cliënten waarover informatie is verkregen via het intakeprotocol en via de intakevragenlijst	75	41
PRB-cliënten die hebben meegewerkt aan het afrondende telefonische interview	74	40

* van deze cliënten zijn in ieder geval enkele persoonsgegevens, de toekenningsdatum, het soort budget, de omvang van het budget, het type bestedingen en de eventuele afronding bekend.

** zie de voetnoot bij de toelichting op de tabel.

*** op 1 januari 2001 is met het oog op het vervaardigen van de eindrapportage de dataverzameling via de protocollen en vragenlijsten gestopt.

Tabel 3.1 laat zien dat over 180 PRB-cliënten in ieder geval de basisgegevens konden worden verkregen, zoals enkele persoonsgegevens, de start- en eventuele afron-

dingsdatum van PRB, het type budget en de omvang. Van drie kwart van de cliënten is nadere informatie verkregen ten tijde van de intake en/of aanvraag van PRB: ofwel van de uitvoerende organisatie via het rapportageprotocol (over 111 cliënten), of wel van de cliënt zelf via de schriftelijke vragenlijst (98 cliënten), of wel van beiden (75)⁶.

Via de schriftelijke intake vragenlijst is met name informatie van de cliënt verkregen over zijn motieven voor deelname aan PRB, zijn eerste stappen en verwachtingen. Via het rapportageprotocol is van de betreffende case manager vervolgens de meer zakelijke informatie verkregen, zoals de uitkeringssituatie, het arbeidsongeschiktheidspercentage e.d. van cliënt. Tevens is de case manager gevraagd naar zijn verwachtingen over de toepassing van PRB door de cliënt. Rapportageprotocol en intakevragenlijst geven derhalve een beeld van de startsituatie van cliënt vanuit twee invalshoeken. Op de retour ontvangen 98 intake vragenlijsten hebben veel PRB-clieënten hun telefoonnummer bekend gemaakt voor eventueel nader contact. Met 74 personen bleek het mogelijk om begin 2001 een telefonisch interview te houden over hun ervaringen met PRB en om eventuele ontbrekende gegevens aan te vullen.

Met het oog op de afronding van het onderzoeksrapport is de gegevensverzameling van cliënten via het rapportageprotocol en de vragenlijsten per 1 januari 2001 gestopt. In mei werd nog wel in samenwerking met de regio's een check uitgevoerd op de ontvangen gegevens. Over 30 cliënten aan wie in 2001 een PRB is toegekend zijn alleen de basisgegevens in het bestand opgenomen. In het bestand ontbreken ook de nadere gegevens van circa 12 cliënten die min of meer groepsgewijs een PRB hebben aangevraagd. Het gaat om cliënten van één dagbestedingsorganisatie voor verstandelijk gehandicapten, voor wie door deze organisatie de aanvragen zijn voorbereid of ingediend. Voor deze cliënten zijn noch het protocol noch de vragenlijst ingezonden.

3.2 Aanvragen en toekenningen

Toekenningen en afwijzingen

Uit de opgave van de regio's blijkt dat het aantal PRB-aanvragen in het experiment in het voorjaar 2001 was opgelopen tot rond de 200. In Midden Nederland was men de 100 net gepasseerd, terwijl het aantal aanvragen in Haaglanden en Maastricht tegen de 50 was per regio.

Van de aanvragen werd in alle regio's rond de 90% toegekend.

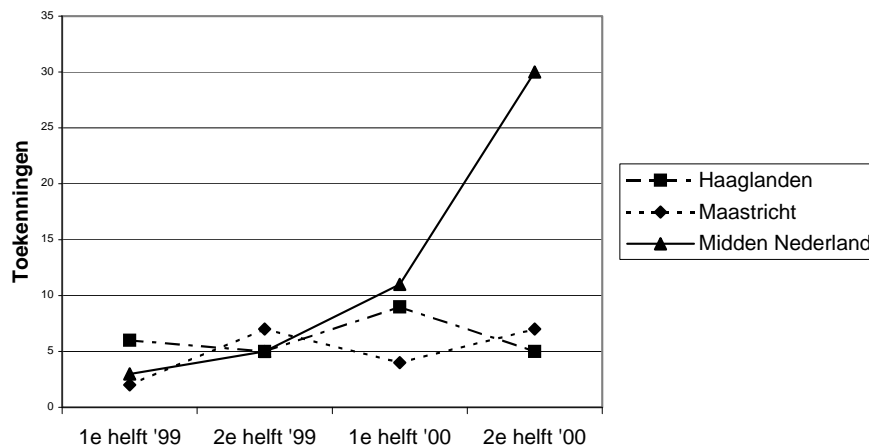
De instroom in Midden Nederland kende een ander verloop dan in de beide andere regio's. In de eerste plaats was de instroom in deze regio na de startfase (1999) in de jaren daarna (2000 en de eerste helft 2001) hoger dan in Haaglanden en Maastricht. Verder nam het aantal toekenningen in Midden Nederland in 2000 duidelijk toe ten op-

⁶ In dit aantal zit een enkele cliënt, die een aanvraag heeft ingediend, maar waarvan de aanvraag uiteindelijk niet is toegekend of ingetrokken. Voor de tabellen over de startfase van het PRB-traject heeft dit geen gevolgen, vandaar dat deze cliënten in de tabellen zijn gehandhaafd.

zichte van 1999. In Haaglanden en Maastricht daarentegen stagneerde de instroom in 2000, terwijl deze in Haaglanden in 2001 bijna geheel stopte.

Figuur 3.1 geeft een indicatie van het verloop van de instroom van PRB-cliënten in de proefregio's in de 1999 en 2000⁷. Het is een indicatie, omdat het met name in de regio's Maastricht en Midden Nederland niet mogelijk bleek van elke PRB-cliënt de toekenningsdatum te verkrijgen⁸. De instroom in beide regio's was derhalve in de praktijk hoger dan in de figuur is weergegeven.

Figuur 3.1 Instroom in PRB in de experiment-periode per regio.



In hoofdstuk 4 wordt nader ingegaan op de individuele uitvoering van PRB en komen de achtergronden en mogelijke verklaringen van de ontwikkeling van de instroom van deelnemers aan PRB in de proefregio's aan de orde.

Bijna alle cliënten in het PRB-bestand hebben een (gedeeltelijke) WAO-uitkering of een WAO-verleden. Zij zijn derhalve cliënt bij een van de uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen (uvi). Negen cliënten zijn 'afkomstig' van een gemeente. Er zijn twee cliënten bekend waarvan Arbeidsvoorziening de budgetbeheerder is⁹. Tabel 3.2 toont de 'herkomst' van de in het onderzoeksbestand *geregistreerde* PRB-cliënten in de proefregio's.

⁷ In deze figuur is de 'collectieve' instroom van 12 verstandelijk gehandicapten via één dagbestedingsorganisatie in Haaglanden buiten beschouwing gelaten.

⁸ De formele toekenning gebeurde door de budgetbeherende organisatie zelf, waardoor de centrale case manager hierover niet alle benodigde informatie kon verschaffen.

⁹ Het gaat dan om werkzoekende met een vastgestelde arbeidshandicap zonder uitkering (sverleden), zoals bijvoorbeeld herintreedsters.

Tabel 3.2 Verdeling van PRB-cliënten in het onderzoeksbestand naar budget-beherende organisatie

	Haaglanden	Maastricht	Midden Nederland	Totaal
GAK	39	15	51	105
Cadans	nvt	13	39	52
USZO	nvt	5	4	9
Gemeenten	3*	4	1*	9
SFB	nvt	1	2	3
Arbvo	nvt	2	0	2
GUO	nvt	0	1	1
Totaal	43	40	98	180

* Bij de laatste informatieronde zijn de aanvullende gegevens over cliënten uit deze gemeenten niet tijdig binnengekomen om verwerkt te kunnen worden. Van enkele cliënten waren de gegevens reeds via andere bronnen verkregen. Uiteindelijk ontbreken de gegevens van één cliënt uit Den Haag en van drie uit Utrecht, waardoor het onderzoeksbestand vier cases afwijkt van het totaal aantal PRB-cliënten per 1-5-2001.

Tabel 3.2 laat zien dat de meer dan de helft van de PRB-cliënten afkomstig is van het Gak. Dit beeld is enigszins vertekend, doordat het Gak als enige uvi bij de proefprojecten in alle drie de regio's betrokken was. Verder blijkt dat met name relatief veel Cadans-cliënten een PRB hebben ontvangen.

3.3 De PRB-cliënten

Persoonskenmerken

Het aantal vrouwen dat gebruik maakt van PRB is aanzienlijk groter dan het aantal mannen (68% vrouwen tegen 32 % mannen). Verder blijken de cliënten in het bestand relatief jong te zijn. Circa 40% van de cliënten is jonger dan 35 jaar, terwijl ongeveer 30% tussen de 35 en 45 jaar oud is.

Op basis van de vragenformulieren die bij de intake door 98 cliënten zijn ingevuld bestaat nader inzicht in de persoonskenmerken van PRB-cliënten. Ongeveer een derde deel van de PRB-cliënten beschouwt zijn gezondheid als "goed" of "zeer goed", hoewel het merendeel verwacht alleen betaald werk te kunnen verrichten als rekening wordt gehouden met zijn beperkingen. Ditzelfde geldt in sterkere mate voor de groep PRB-cliënten die zijn eigen gezondheid als "matig" beschouwt.

Verder heeft in het PRB-bestand bijna 20% van de deelnemers geen Nederlandse vader en/of moeder. De herkomst van de ouders is overigens heel uiteenlopend, van Marokkaans en Antilliaans tot Engels.

Arbeidsmarktenmerken

Het merendeel van de PRB-cliënten is volledig arbeidsongeschikt (60%), terwijl 12%

een arbeidsongeschiktheidspercentage heeft van minder dan 15%. De meeste cliënten in het bestand zijn reeds lange tijd arbeidsongeschikt. Ruim 50% is tussen de 1 en 3 jaar arbeidsongeschikt en 40% langer dan 3 jaar.

Veel PRB-cliënten hebben beperkingen van motorische aard (34%). Van 19% van de PRB-cliënten is bekend dat hun arbeidsongeschiktheid, al dan niet in combinatie met andere beperkingen, voornamelijk een psychische of psychosociale achtergrond heeft. Verder is opvallend dat de meerderheid van de cliënten relatief hoog is opgeleid, met een opleiding minimaal op Havo-niveau. De meeste cliënten van wie de fase-indeling bekend is (74), zijn ingedeeld in de fasen 2 en 3 (circa 80%), terwijl de overige cliënten waarvan dit bekend is, alle in fase 4 zijn ingedeeld. In het PRB-bestand zitten voor zover bekend derhalve geen cliënten die ingedeeld zijn in fase 1, terwijl in de regeling ook voor deze categorie arbeidsgehandicapten het gebruik van PRB is toegestaan.

Motivatie en zoekactiviteit

De PRB-cliënten slaan hun motivatie om toe te treden tot de arbeidsmarkt hoog aan. Deze mening wordt in bijna alle gevallen gedeeld door hun case managers. In arbeidsmarktonderzoek is het gebruikelijk om de motivatie van werkzoekenden enigszins objectief te meten via hun 'bereidheid om concessies te doen' ten opzichte van hun huidige situatie. Bijvoorbeeld blijkend uit de bereidheid om een baan buiten de regio te accepteren of op een lager functieniveau dan voorheen.

Toegepast bij het PRB-bestand blijkt dat een kwart van de PRB-cliënten bereid is om drie van de vier voorgelegde concessies te doen, terwijl meer dan een derde in ieder geval tot twee concessies bereid is. Negen procent van de cliënten is tot geen enkele concessie bereid. Dit beeld komt overeen met het beeld dat case managers schetsen over de motivatie van hun cliënten.

Ongeveer 10% van de cliënten krijgt een 6 of lager als rapportcijfer voor motivatie; 90% krijgt derhalve een 7 of hoger.

Over het algemeen zijn de case manager en de cliënt het dus met elkaar eens over de motivatie van betrokkene om betaald werk te gaan verrichten. Toch wijken de oordelen wel eens van elkaar af. Zo zijn er vier cliënten die geen concessies willen doen en van de casemanager een 7 (1 maal), 8 (1 maal) of 9 (2 maal) krijgen voor hun motivatie. Daar tegenover staan vier cliënten die een laag cijfer (<5) krijgen van de case manager voor hun motivatie, terwijl drie van hen bereid zijn toch respectievelijk één, twee en drie concessies.

Dat cliënten gemotiveerd zijn voor het verrichten van betaalde arbeid betekent nog niet dat men daadwerkelijk actie onderneemt om betaald werk te vinden. In de praktijk blijkt dat ongeveer de helft van de PRB-cliënten ook actief zoekend was naar betaald werk in het jaar voorafgaand aan de PRB-aanvraag.

3.4 Budgetten en bestedingen

De budgetten

PRB kan verstrekt worden in de vorm van een standaardbudget met een maximale duur van een jaar en een maximale omvang van *f* 10.000, of een budget op maat (b.o.m.) tot maximaal *f* 50.000 (voor 3 jaar).

Tabel 3.3 toont de verdeling van de budgetten van de PRB-cliënten per 1 mei 2001.

Tabel 3.3 Verdeling van PRB naar standaardbudgetten en budgetten op maat (n=180)

Soort budget	Aantal	%
Budget op maat	100	56
Standaardbudget	80	44
Totaal	180	100

Uit Tabel 3.3 blijkt dat meer dan de helft van de toegekende budgetten een b.o.m is. Het is overigens niet iedere cliënt zelf duidelijk of hij een standaardbudget of een b.o.m. heeft. Twee cliënten gaven tijdens het telefonische interview aan een standaardbudget te hebben, maar uit het rapportageprotocol blijkt dat het om een budget op maat gaat. Vijf respondenten zeggen een budget op maat te hebben, terwijl dit bij het rapportageprotocol een standaardbudget is. In Tabel 3.3 is van de opgave in het rapportageprotocol uitgegaan.

Uit de interviews en een overzicht van toegekende budgetten van de proefregio's blijkt dat het gemiddelde bedrag dat als standaardbudget is toegekend op ruim *f* 9.000 heeft gelegen. Dit benadert derhalve het maximaal toe te kennen bedrag. Het bedrag dat feitelijk met een standaardbudget wordt uitgegeven kan afwijken van het toegekende bedrag, omdat cliënten bij diverse budgetbeherende instellingen, ongeacht de beoogde bestedingen het maximum bedrag (in delen) voorgeschieden krijgen. Aangezien veel cliënten, ten tijde van het schrijven van deze rapportage, hun PRB-bestedingen nog niet hadden afgerond, is niet bekend welk gemiddelde bedrag uiteindelijk feitelijk aan standaardbudgetten is verstrekt.

Dit is anders bij het budget op maat, waarbij cliënten in alle gevallen vooraf een plan en een begroting moeten indienen. Afwijkingen van het toegekende bedrag moeten door de cliënt, veelal direct, aan de budgethouder worden verantwoord.

Het gemiddelde bedrag dat aan budgetten op maat is toegekend ligt iets onder de *f* 26.000. Tien budgetten op maat hadden een omvang van *f* 10.000 of minder. Deze zijn waarschijnlijk toch als b.o.m. toegekend, omdat de bestedingen langer dan een jaar zouden gaan duren. Aan 14 cliënten is (nagenoeg) het volledige budget van *f* 50.000 toegekend. Over het geheel van alle PRB's genomen ligt het gemiddelde toegekende bedrag op ruim *f* 18.500 en het totaal toegekende bedrag op ruim 3 miljoen (n=165).

Van 24 cliënten (circa 13%) is bekend dat zij hun PRB hebben gebruikt of gebruiken

om een eigen bedrijf te starten.

De bestedingen

Van 81 cliënten is via tussentijdse telefonische contacten en via het afrondende telefonische interview bekend waar zij hun budgetten aan (gaan) besteden. Veel cliënten hebben in hun plan meer dan één besteding voorgesteld. Het aantal bestedingen varieert van één tot negen, zoals blijkt uit Tabel 3.4.

Tabel 3.4 Voorgenomen bestedingen met het PRB-budget per cliënt (n=81)

Aantal bestedingen	Aantal	%
Eén besteding	18	22
Twee bestedingen	20	25
Drie bestedingen	18	22
Vier bestedingen	12	15
Vijf tot negen bestedingen	13	16
Totaal	81	100

Waaraan men het budget vooral besteedt blijkt uit Tabel 3.5. Daarin is weergegeven hoeveel procent van de PRB-clieñten, naar eigen zeggen, voor een bepaalde bestemming heeft gekozen.

Tabel 3.5 Soort bestedingen door PRB-clieñten, meerdere bestedingen per cliënt zijn mogelijk (n=81)

Soort bestedingen	Aantal	%
Opleidingen	65	80
Materialen (computers, boeken, inrichting etc.)	50	62
Begeleiding, advisering	33	41
Andere (reiskosten, PR, kinderopvang)	25	31

Tabel 3.5 laat zien dat 4 op de 5 cliënten aangeven hun budget in ieder geval aan een scholing of opleiding te besteden. Meer dan de helft besteedt (een deel van) zijn budget naar eigen zeggen (tevens) aan materialen.

Ook aan de case managers is gevraagd waaraan hun cliënten hun PRB besteden. Hun komt op één onderdeel duidelijk niet overeen met die van de cliënten, namelijk waar het de besteding betreft aan materialen en apparatuur, zoals computers en bedrijfsinrichting ("startende ondernemers"). Een meerderheid van de geïnterviewde cliënten (62%) geeft aan een deel van zijn PRB aan materialen te besteden, terwijl deze groep volgens opgave van de budgetbeherende organisaties veel kleiner is (23%). Mogelijk heeft dit verschil te maken met het feit dat de budgethouders de uitvoering van PRB door de cliënten nauwelijks volgden en derhalve geen zicht hadden op de fei-

telijke uitgaven van de cliënt. Case managers bij budgethouders hebben verder in de interviews te kennen gegeven er vaak moeite mee te hebben dat cliënten hun PRB aan materialen (konden) besteden. Een aantal van hen gaf hier in principe dan ook geen toestemming voor (zie hoofdstuk 8). Beide constatering tezamen genomen zijn een aanwijzing dat van de kant van de budgethouders de bestedingen van PRB aan materialen wordt onderschat.

In hoofdstuk 8 wordt nader op de inhoud en het oogmerk van de bestedingen van de cliënten ingegaan.

3.5 Afronding en vervolg

Afronders

Aan het einde van de oorspronkelijke experiment-periode, eind april 2001, had circa 85% van de cliënten zijn PRB-bestedingen *niet* afgerond. Van velen is de afronding op korte termijn niet te verwachten, omdat zij via een b.o.m. voor een langdurend toeleidingstraject hebben gekozen.

Hoewel bij circa 70% van deze cliënten geen einddatum is vastgesteld, blijkt uit de gegevens dat trajecten met een duur van twee tot vier jaar regelmatig voorkomen. Aangezien verder een aanzienlijk deel van de cliënten pas in de loop van het experiment met zijn PRB is begonnen, verklaart dit ook waarom op 1 mei 2001 pas 26 cliënten hun PRB-bestedingen hadden afgerond. Het gaat daarbij vooral om cliënten met een standaardbudget, vanwege de maximale duur van dit budget van één jaar. De helft van de PRB-clieñten is in de loop van 2000 met zijn PRB begonnen, terwijl zo'n 20% nog in 2001 is toegekend. Het gros van de afrondingen zal derhalve pas vanaf medio 2002 plaats vinden.

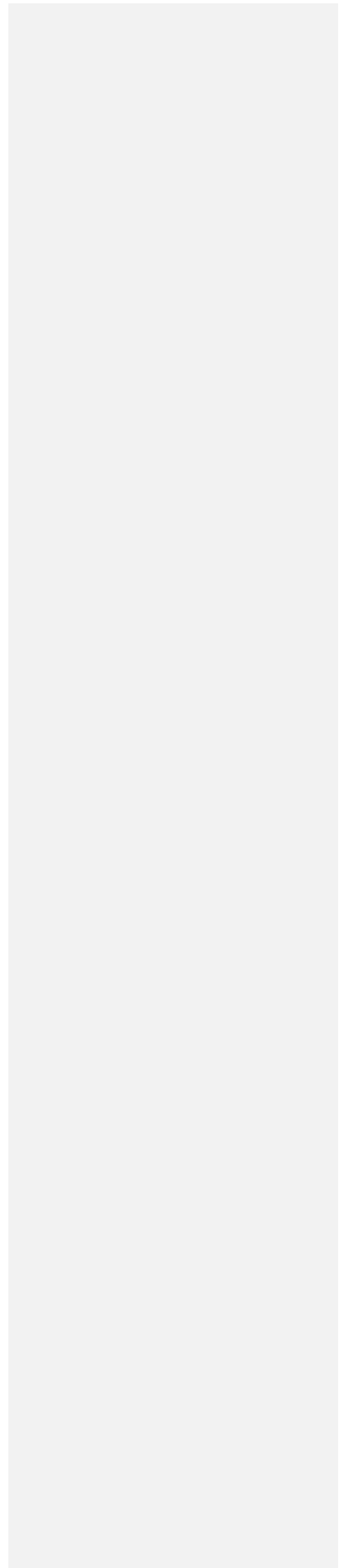
Van de 26 afronders hebben drie cliënten een betaalde baan gevonden. Zeven afronders zijn als zelfstandig ondernemer of als freelancer aan de slag gegaan en één cliënt heeft een werkervaringsplaats. Twee cliënten zijn na afronding van PRB doorgegaan in een regulier toeleidingstraject.

Tegenover deze 13 cliënten staan evenzoveel afronders die geen vervolg hebben gegeven aan hun PRB-traject (8 cliënten) c.q. waarvan dat bij de budgethouder niet bekend is (5 cliënten). Het uitblijven van een vervolg heeft in diverse gevallen betrekking op een verstandelijk gehandicapte cliënt, voor wie de intrede op de betaalde arbeidsmarkt alsnog te hoog gegrepen bleek.

Uit de interviews met cliënten blijkt dat zij met het verwerven van inkomen niet altijd wachten tot hun PRB is afgerond. Ten tijde van de interviews, begin 2001, hadden 16

PRB-cliënten reeds inkomen uit arbeid terwijl zij hun PRB nog niet hadden afgerond¹⁰. Bijvoorbeeld door als freelancer al een eerste klus uit te voeren in het beroep dat men na afronding van PRB wil gaan uitoefenen, of als stagiaire aan de slag te zijn.

¹⁰ Aan het einde van de experimenteerperiode was, gezien de planning in het onderzoek niet meer vast te stellen wie van deze 16 op 1 mei 2001 tot de afronders behoorden. Het aantal van 16 kan derhalve niet zonder meer opgeteld worden bij de 10 PRB-cliënten die op 1 mei 2001 een betaalde werkring hadden gevonden.



DEEL 2 PROCES-EVALUATIE

4 EVALUATIE VAN DE ORGANISATIE DER PROEFPROJECTEN

4.1 Inleiding

Na een intensieve startfase van de proefprojecten blijkt het eerste volle jaar van de regeling, het jaar 1999, een leerjaar. Er worden veel minder aanvragen ingediend dan verwacht en bij de praktische uitvoering botsen de betrokken instanties regelmatig. In de tweede interim-rapportage wordt van dit cruciale jaar in het PRB experiment uitgebreid verslag gedaan (Bosselaar en Prins, 2000). De ervaringen in 1999 werken door in 2000. Uit de interviews die begin 2001 over het tweede volle experimentjaar zijn gehouden blijkt dat de samenwerking in twee van de drie regio's verder onder druk is komen te staan. Alleen in de regio Midden Nederland blijft het project volgens plan verlopen.

Tijdens de interviews in 2000 en begin 2001 is met de sleutelfiguren in de proefregio's uitgebreid gesproken over de voortgang van 'hun' project. Dit gebeurde met het oog op mogelijke knelpunten in de uitvoering van het experiment. Deze procesevaluatie van het projectverloop in de proefregio's betreft enerzijds het management van de uitvoering van het plan van aanpak dat regio's hebben opgesteld en anderzijds de structuur en de concrete vormgeving van de samenwerking in de regio. Na een beknopte beschrijving van de ontwikkelingen in de regio's in paragraaf 4.2, wordt in paragraaf 4.3 het projectmanagement en in 4.4 de samenwerking in CWI verband geëvalueerd. Paragraaf 4.5 is gewijd aan een specifiek element van het projectmanagement, namelijk de kosten. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal evaluatieve conclusies.

4.2 Start en verloop van de projecten in de proefregio's

Haaglanden

Van meet af aan heeft het project in Haaglanden een moeizaam verloop gekend. Dat begon al bij het schrijven van het plan van aanpak. De aanvankelijke trekker van het project, de regiomanager van Arbvo AI, kreeg in de voorbereidingsfase een andere baan. Hij had de eerste versie van het plan van aanpak geschreven, dat, bij het uitblijven van een opvolger, door een medewerker van het Gak werd herschreven. Met deze versie kon de, inmiddels in dienst getreden, interim-manager bij Arbvo AI niet instemmen. De derde versie van het plan van aanpak, geschreven door een medewerker van Arbvo AI, leek na het vertrek van de interim-manager, vervolgens de instemming van alle partijen te hebben. Echter pas na indiensttreding, in december 1999, van de derde opeenvolgende regiomanager bij Arbvo AI werd daadwerkelijk (enige) overeenstemming tussen de partijen bereikt. Kern van het knelpunt vormde de afbakening van taken tussen de diverse deelnemende partijen in het project, en met name de vraag welke inspanningen uit de reguliere en welke uit de projectsubsidie betaald dienden te worden.

Het 'gesteggel' over het plan van aanpak is exemplarisch voor de moeizame samenwerking in de regio tijdens het gehele project. Alle partijen geven in de interviews aan dat vanaf de voorbereidingsfase onvoldoende vertrouwen over en weer bestond om de samenwerking tot een succes te maken. Bij de praktische uitvoering van de regeling leidde dit tot veel heen en weer gepraat en een groeiende ontevredenheid over de taakuitvoering van de betrokken organisaties op cliëntniveau.

De spanning tussen de betrokken organisaties werd gevoeld door de ontwikkelingen in het SUWI-proces, waardoor de organisaties steeds meer tegen over elkaar kwamen te staan. Was Arbvo AI vlak voor de start van het experiment nog een onderdeel van het Gak, tegen het einde van het project was het een zelfstandig reïntegratiebedrijf waaraan het Gak nog nauwelijks opdrachten verstrekten.

Maastricht

In de regio Maastricht, waar het experiment was gestart in het kader van de CWI-samenwerking, was aanvankelijk het nodige draagvlak aanwezig voor deelname aan het experiment. In de CWI stuurgroep was steun om aan het experiment mee te werken met het oog op de toekomstige samenwerking van partijen. Tevens beschouwden de betrokken organisaties deelname aan het project als een mogelijkheid om zich meer toe te kunnen leggen en te profileren op het onderwerp reïntegratie. Arbvo AI kreeg een centrale rol bij de projectontwikkeling en bij de coördinatie van de uitvoering van het plan van aanpak. Ook in de praktische uitvoering kreeg Arbvo AI, in de persoon van de aldaar gesitueerde centrale PRB case manager, de belangrijkste rol. Nadat medewerkers van de betrokken instanties de eerste voorlichtingsbijeenkomst door de centrale case manager hadden bijgewoond zakte de belangstelling voor het experiment langzaam weg. De beoogde doorverwijzing van cliënten van budgetbeheerders naar de centrale case manager vond, met uitzondering van één uvi, nauwelijks plaats. Bovendien bleef, ondanks de diverse publicitaire inspanningen, de instroom van cliënten in PRB duidelijk achter bij de verwachtingen. Over de cases die via de centrale case manager aan de budgetbeherende organisaties werden aangeboden ontstond diverse malen onenigheid tussen de centrale case manager en de betreffende budgetbeheerder. Het functioneren van Arbvo AI werd door de budgetbeherende instanties meer en meer ter discussie gesteld. Eerst in de loop van 2000 ontstond tussen de betrokken instanties een zekere overeenstemming over de reikwijdte van PRB en de rol van de centrale case manager. Echter, deze vertrok aan het einde van dat jaar. Zijn rol werd direct overgenomen door een andere arbeidsdeskundige van Arbvo AI, waardoor de concrete uitvoering van PRB volgens de ontwikkelde werkwijze kon doorlopen.

Midden Nederland

Het duurde enige tijd voordat het plan van aanpak in de regio Midden Nederland tot stand kwam. Met name de proceskant van de PRB-toekenning kreeg in het plan van aanpak in deze regio nadrukkelijk aandacht. Dit gebeurde vanwege het feit dat alle budgetbeherende instanties het case management zelf zouden gaan uitvoeren en men in de regio zoveel mogelijk één lijn wilde trekken. Een medewerker van een deelnemende uvi nam, vanwege zijn kennis van de reguliere procedure, de taak op zich om dit proces te beschrijven. Ook de samenwerkingsstructuur kreeg in de voorbereidingsfase veel aandacht. In de eerste plaats werd de PRB-stuurgroep opgericht om het project te volgen en de voortgang te bevorderen. Na een formele sollicitatieprocedure werd verder, in maart 1999, de PRB-coördinator voor de regio door de stuurgroep aangesteld. De PRB-coördinator werd fysiek ondergebracht bij de betrokken WAO-belangenorganisatie en rechtspositioneel bij de FNV.

Enige maanden na de start van het project vond het eerste 'contactpersonenoverleg' plaats, waarin de betrokken arbeidsdeskundigen van de budgetbeherende instanties ingewikkelde cases voorlegden en bespraken. In de loop van het project vond dit overleg nog regelmatig plaats. Daarbij werd zoveel mogelijk nagestreefd om een gemeenschappelijke lijn voor de toekenning van PRB toe te passen. In het vervolg van het project organiseerde de regio een tweetal conferenties over PRB, waaraan alle betrokken organisaties deelnamen. Tevens verscheen vier maal een zgn. 'PRB Nieuwsbrief' en werd een bundel gepubliceerd met ervaringen van enkele cliënten (B. van Rossum, 2000). Toen eind 2000 het einde van het experiment in zicht kwam deed deze regio het verzoek aan het Ministerie van SZW om het proefproject voort te mogen zetten tot de beoogde datum van de eventuele landelijke invoering van PRB, 1 januari 2002. Dit verzoek werd door het Ministerie gehonoreerd.

4.3 Evaluatie van het management van de proefprojecten

Vanaf de start van de proefprojecten is met vertegenwoordigers van de betrokken organisaties in de interviews stilgestaan bij het management van de proefprojecten. Aan de orde kwamen vijf aspecten: organisatie, tijd, geld, kwaliteit en informatie.

In paragraaf 4.5 wordt uitgebreid ingegaan op de kosten van de proefprojecten. In die paragraaf is de evaluatie van de proefprojecten op de aspecten 'tijd' en 'geld' beschreven. In deze subparagraaf worden de proefprojecten op de overige aspecten geëvalueerd, namelijk organisatie, kwaliteit en informatie.

Organisatie van het project

In twee van de drie proefregio's vinden de betrokken organisaties de aanvankelijk gekozen projectorganisatie achteraf gezien geen succes. Met name de centrale rol van Arbvo AI wordt in Haaglanden en Maastricht achteraf door de meeste partijen als niet wenselijk beschouwd. De bezwaren zijn terug te voeren op de dubbelfunctie van Arbvo AI: verantwoordelijk voor de projectcoördinatie en voor een deel van het case management (dat zij van de budgetbeherende instanties had overgenomen) (zie hoofdstuk 2). In de rol van min of meer gedelegeerd case manager trad Arbvo AI regelmatig op als pleitbezorger voor de cliënt en zocht, overigens volgens veel respondenten in lijn met het experimentele karakter van de PRB-regeling, de grenzen op van het uitvoeringsbeleid van de betreffende budgetbeheerders. Bijvoorbeeld door de aanschaf van algemeen gebruikelijke goederen in PRB-plannen toe te kennen. Een aantal budgetbeherende organisaties had hier moeite mee, waardoor Arbvo AI ook als projectcoördinerende organisatie steeds meer weerstand ondervond en alleen kwam te staan in het project. Met name in Maastricht leidde dit ertoe dat PRB steeds meer als project van Arbvo AI werd beschouwd. In Haaglanden waren de consequenties minder verstrekkend, omdat er nauwelijks sprake was van een gezamenlijk project met een duidelijke 'projectstructuur'.

De gekozen projectstructuur in Midden Nederland hield wel stand. In deze regio is men tevreden over de coördinerende rol die de FNV, PUWB en de PRB coördinator hebben gespeeld bij de uitvoering van het plan van aanpak. Zo onderhielden zij bijvoorbeeld het contact met de subsidiegever, het Ministerie van SZW, organiseerden zij de bijeenkomsten van het contactpersonenoverleg en droegen zij zorg voor de uitvoering van het communicatie- en publiciteitsplan.

De FNV en het PUWB konden hun coördinerende rol goed vervullen, omdat ze geen verantwoordelijkheid hadden voor de uitvoering van PRB.

De coördinerende werkzaamheden van deze organisaties behielden draagvlak, omdat deze steeds werden besproken met de stuurgroep, waarin ook een vertegenwoordiger van de budgetbeherende instanties zat. Over de dagelijkse uitvoering van PRB en met name over de interpretatie van de regeling werd regelmatig in het contactpersonenoverleg gesproken. Respondenten van de budgetbeherende instanties geven aan dat zij hierdoor inzicht in de regeling verwierven maar ook respect kregen voor elkaars opstelling en beslissingen. Hierdoor groeide de basis en de motivatie om gezamenlijk het PRB-project tot een goed einde te brengen. De deelnemende partijen beschouwen het gezamenlijke overleg in de stuurgroep en het 'contactpersonenoverleg' als wezenlijk voor het project in een opstartfase.

Bij een eventuele continuering van de regeling kan de overlegstructuur volgens diverse sleutelfiguren afgebouwd worden, omdat de belangrijkste beslissingen inmiddels zijn genomen. Zoals de lijn in de regio voor het honoreren van PRB-plannen, het ontwikkelen van een coach-rol voor cliënten etc. De rol van de PRB-coördinator zou dan geheel gericht zijn op het voorlichten van geïnteresseerden cliënten organisaties en doorverwijzers voor PRB.

Kwaliteit en informatie

In de twee regio's waar sprake was van een projectstructuur, Maastricht en Midden Nederland, kan het project beoordeeld worden op de wijze waarop de kwaliteit van de producten in het project is gewaarborgd en de wijze waarop de informatie over de voortgang van het project is gecommuniceerd naar de deelnemende organisaties. In Maastricht was voor beide aspecten de CWI-stuurgroep de aangewezen organisatie. De centrale case manager rapporteerde op gezette tijden over de voortgang van het project aan de stuurgroep. In de CWI-stuurgroep werd de rapportage over het algemeen als hamerstuk afgedaan. Over de kwaliteit van de producten i.c. de uitvoering van PRB werd op projectniveau nauwelijks gecommuniceerd. Zo nu en dan was er aandacht voor de wijze waarop de centrale case manager de grenzen van de regeling opzocht en hierdoor in aanvaring kwam met de budgetbeherende instantie. Tegenover deze beperkte terugkoppeling en kwaliteitsbewaking in Maastricht staat de actieve invulling in de regio Midden Nederland. Met name in het 'contactpersonenoverleg' werd de toekenning van PRB regelmatig inhoudelijk doorgesproken. Dit gebeurde met het doel de regeling te benutten overeenkomstig de bedoeling van de wetgever, rekening houdend met de begrenzing vanuit andere wetgeving en het uitvoeringsbeleid van de betrokken organisaties. Dit overleg werd tevens benut om elkaar over de instroom van cliënten te informeren en eventuele knelpunten te bespreken en te verhelpen. Voor de kwaliteitsbewaking werd overigens geen specifiek systeem ontwikkeld.

4.4 Evaluatie van de samenwerking in CWI verband

In de Toelichting op de experimentele PRB-regeling wordt nadrukkelijk een verband gelegd tussen de uitvoering van PRB en de (toekomstige) samenwerking van partijen in de (op te richten) Centra voor Werk en Inkomen. Het Ministerie van SZW ging er van uit dat (in de toekomst) het CWI zal vaststellen of een cliënt tot de personenkring van de PRB behoort en of hij in aanmerking komt voor PRB. De samenwerking via het CWI, zoals door SZW beoogd, kwam in geen van de proefregio's tot stand. In de regio Haaglanden werd PRB nadrukkelijk als een project beschouwd dat buiten CWI om diende te worden uitgevoerd, terwijl in Midden Nederland de regionale samenwerking rond het thema reïntegratie al zodanig ontwikkeld was, dat een koppeling aan CWI niet werd overwogen.

In eerste instantie werd alleen in Maastricht PRB geplaatst in het licht van de samenwerking rond CWI. De CWI-stuurgroep nam, op verzoek van het SWI procesmanagement, de verantwoordelijkheid op zich om de proef met PRB in de regio mogelijk te maken. In de praktijk werd de inbedding in de CWI-activiteiten direct tot een minimum beperkt. Voor de projectontwikkeling en -uitvoering, alsmede voor het centrale case management werd de verantwoordelijkheid bij één organisatie gelegd: Arbvo AI, een organisatie die echter geen deel uitmaakte van de CWI-samenwerking. Men verzocht Arbvo AI een en ander op zich te nemen, omdat diverse betrokken CWI-organisaties

naar hun oordeel onvoldoende kennis hadden van en ervaring met reïntegratie en de uitvoering van de Wet REA. Na de start van het project nam de belangstelling voor PRB bij de betrokken CWI-organisaties af. Partijen beschouwden het project vooral als een Arbvo AI aangelegenheid. In de CWI-stuurgroep was de voortgang van het project nauwelijks onderwerp van bespreking, hoewel er volgens afspraak op gezette tijden door Arbvo AI over werd gerapporteerd¹¹.

De beperkte belangstelling voor PRB in het kader van CWI wordt door diverse respondenten in verband gebracht met de ontwikkelingen in het SUWI-debat en de discussie over de achterstanden bij de uvi's wat betreft de claimbeoordelingen. In beide debatten wordt het accent vooral gelegd op het primaire proces in de uitvoering: de claimbeoordeling en de uitkeringsverstrekking. De verantwoordelijkheid voor reïntegratie wordt meer en meer buiten de betrokken organisaties gelegd. Alleen in de regio Midden Nederland bleef PRB op de agenda. Ook hiervoor hebben respondenten een soortgelijke verklaring. De uitvoering van PRB gaf de arbeidsdeskundigen van de betrokken uvi's de mogelijkheid om zich, weliswaar in beperkte mate, te onttrekken aan de cultuur die uitsluitend gericht is op 'produceren', dat wil zeggen het uitvoeren van claimbeoordelingen. Deelname aan het contactpersonenoverleg in Midden Nederland bood diverse respondenten de mogelijkheid om zich weer eens inhoudelijk met reïntegratie bezig te houden; hetgeen door de betrokken als wezenlijk onderdeel van het 'vak' arbeidsdeskundige wordt beschouwd.

4.5 Kosten van de proefprojecten

Bij de aanvang van de proefprojecten hebben de drie proefregio's een plan van aanpak opgesteld met een bijbehorende begroting voor de organisatie en uitvoering. De kosten van de uitvoering van PRB vielen uiteen in:

- Personele kosten van het samenwerkingsproject (overleg, coördinatie);
- Personele kosten van het case management van PRB-cliënten;
- Personeel en materiële kosten voor ondersteunende activiteiten als drukwerk, voorlichting, publiciteit e.d.

Uit de eerste tussenrapportage over de evaluatie van het experiment met PRB (Bosse-laar en Prins, 1999) komt het overzicht van de begrote uitgaven, gepresenteerd in tabel 4.1.

Tabel 4.1 Projectbegrotingen van de drie proefregio's

	Haaglanden	Maastricht	Midden Nederland

¹¹ De belangstelling van de CWI partijen bleek zodanig afgenomen dat zij in 2001 niet meer bereid waren tot c.q. geïnteresseerd waren in het geven van een interview over het PRB-project ten behoeve van het voorliggende evaluatierapport.

Projectbegroting (30 maanden)	f 239.227	f 375.872	f 394.459
Beoogde besteding	Vorbereiding project Projectcoörd./overleg Coördinatie cliënten Voorlichting Intake-interviews Exit-interviews Adviseren budgethouder	Vorbereiding project Projectcoörd./overleg Deskundigheidsbevord. Voorlichting Intake-interviews Exit-interviews Adviseren van cliënten Adviseren budgethouder Toetsen uitgaven cliënt Adm./fin. monitoring Terugkoppeling van resultaten	Vorbereiding project Projectcoörd./overleg Instrumentontwikkeling Materiaalontwikkeling Voorlichting Doorverwijzing cliënten Terugkoppeling van resultaten

De kosten voor de *projectcoördinatie* zijn door alle regio's ten laste van de SZW-subsidie gebracht. In de regio Haaglanden bleef dit bedrag verhoudingsgewijs beperkt, omdat in het project werd uitgegaan van een beperkte samenwerking.

In de regio Midden Nederland werden voor de coördinerende activiteiten alleen de kosten van de projectleider en de PRB-coördinator begroot. De deelname van de budgetbeherende instanties aan de coördinerende activiteiten, zoals de stuurgroep en het 'contactpersonenoverleg' kwamen voor rekening van de instanties. Hoewel in de regio's Maastricht en Midden Nederland de bestede uren voor projectcoördinatie volgens respondenten werden geregistreerd, bleek bij de betreffende functionarissen ten tijde van de interviews geen concreet inzicht te bestaan in de daadwerkelijk bestede uren. In de begeleidingsstructuur van de projecten binnen de regio's werd aan de tijdsbesteding geen bijzondere aandacht besteed.

De kosten voor het *case management* werden door Maastricht en Haaglanden in de projectbegroting opgenomen. In Maastricht via het begroten van een halve formatie voor de centrale case manager, terwijl in Haaglanden een aantal extra te besteden uur per PRB-cliënt werd begroot, uitgaande van het maximale aantal van 150 cliënten.

In Midden Nederland werd het case management niet in de begroting opgenomen en namen de budgetbeherende instanties de belangrijkste onderdelen van het case management voor hun rekening, al dan niet als reguliere REA-post.

De personele kosten voor de *voorlichting en werving* van cliënten kwamen in de regio's Maastricht en Midden Nederland in de begroting via de formatie van de centrale

case manager resp. de PRB-coördinator.

Tijdens de interviews met sleutelfiguren uit de regio's is enkele malen stil gestaan bij de besteding van de subsidiegelden. In de regio Midden Nederland gaven diverse respondenten aan dat het niet opnemen van de kosten van de budgetbeherende instanties (deelname aan contactpersonenoverleg en deel van case management) een omissie is geweest. Met name voor de deelname aan de coördinerende activiteiten moesten de betrokken arbeidsdeskundigen zelf in de eigen werkplanning en begroting ruimte zien te creëren, hetgeen de nodige moeite kostte.

Het achterblijven van het aantal PRB-cliënten bij het beoogde aantal heeft met name consequenties gehad voor de regio's die een deel van het case management in de projectbegroting hebben opgenomen. In de regio Haaglanden heeft dit tot gevolg dat een deel van de middelen niet besteed is. Voor de regio Maastricht ligt dat anders, omdat de formatie van de betreffende medewerker wel is ingevuld door de centrale casemanager, in dienst van Arbvo AI. Uit de interviews is gebleken dat de betreffende functionaris van Arbvo AI de vrijgekomen tijd, door het achterblijven van de instroom van PRB-cliënten, aan reguliere taken voor Arbvo AI heeft besteed.

De werkwijze in Haaglanden, waarbij op cliëntniveau een aantal 'PRB-uren' is begroot, blijkt voor de betrokken instanties enigszins complicerend te hebben gewerkt. Enerzijds, omdat niet per cliënt het aantal bestede uren is bijgehouden, anderzijds, omdat het declareren van deze uren bij de coördinerende instantie extra werk met zich mee brengt en mede om die reden op het moment van schrijven van deze rapportage nog niet heeft plaatsgevonden.

4.6 Conclusies

De gekozen projectstructuur in de proefregio's heeft zijn stempel gedrukt op het verloop van de projecten in het kader van het experiment met PRB. In de regio *Haaglanden*, waar men ervoor koos om de samenwerking te beperken tot de uitvoering van PRB op cliëntniveau, werd het project gekenmerkt door veel getouwtrek en onderlinge frustratie.

Doordat de uitvoering van PRB uitsluitend werd geplaatst in het licht van de concrete uitvoering, was er nauwelijks ruimte voor overleg over en het benutten van de experimentele ruimte die de regeling bood. De organisaties betrokken bij de start van het project schijnbaar direct hun stellingen en de projectstructuur bood geen ruimte deze naderhand te verlaten. Het vertrek van diverse sleutelfiguren in het project in deze regio hield, zo lijkt het, de patstelling min of meer in stand. De ontwikkelingen in het kader van de SUWI-operatie leidden ertoe dat partijen verder uit elkaar werden gedreven en de gezamenlijk uitvoering van het PRB-experiment min of meer mislukte. Aan het

einde van het project was er bij partijen een zekere opluchting om voor de uitvoering van PRB niet meer op elkaar aangewezen te zijn.

Het gezamenlijk benutten van de mogelijkheden van het PRB-experiment vormde in de andere twee regio's wel de basis om een projectstructuur in te richten gericht op samenwerking. Het thema reïntegratie was daarbij de belangrijkste bindende factor. De keuze van de regio *Maastricht* om de meest ervaren en deskundige organisatie op dit terrein, Arbvo AI, te vragen het PRB-project te trekken pakte anders uit dan voorzien. Omdat Arbvo AI ook het case management voor de PRB-cliënten van de betrokken instellingen 'overnam' verdween PRB min of meer van de agenda bij deze organisaties. De tussentijdse rapportages aan de CWI-stuurgroep konden deze ontwikkeling niet verhinderen. PRB kwam vooral nog op de agenda op het moment dat in de concrete uitvoering de centrale case manager botste met een uitvoeringsfunctionaris over de reikwijdte van de PRB-regeling. Hierbij werd de opstelling van de case manager, min of meer als pleitbezorger voor de cliënt en voor de regeling, hem regelmatig niet in dank afgenomen. Een situatie die vergelijkbaar was met die in de regio Haaglanden. De in het kader van CWI reeds ontwikkelde samenwerking voorkwam dat de conflicten escaleerden en na verloop van tijd behoorden de botsingen over de uitvoering van PRB dan ook tot het verleden.

In de regio *Midden Nederland* was de projectstructuur er nadrukkelijk op gericht om de mogelijkheden van de PRB-regeling te onderzoeken. In deze regio werden de individuele cases in zekere zin beschouwd als voorbeelden om de PRB-regeling in te passen in het beleid en de uitvoering van de betrokken organisaties. Met name het 'contactpersonenoverleg' hield partijen bij elkaar en droeg er toe bij dat in de regio op veel onderdelen een gemeenschappelijke lijn voor de uitvoering werd ontwikkeld. Als partijen het niet met elkaar eens werden over deze lijn bleek de voorafgaande discussie in het contactpersonenoverleg van belang om hiervoor over en weer respect te verwerven.

De positieve ervaringen met de gekozen projectstructuur zijn naar het zich laat aanzien uiteindelijk vooral terug te voeren op de keuze om onderdelen van het case management niet over te dragen aan derden-instanties (zoals aan Arbvo Ai in de andere twee proefregio's.) Alleen de voorlichting en de ondersteuning van de cliënt bij het opstellen van het PRB-plan werden aan de PRB-coördinator overgelaten. De PRB-coördinator had geen adviserende rol ten opzichte van de budgetbeheerder, zoals in Haaglanden en Maastricht.

Waar in deze regio's conflicten ontstonden, bijvoorbeeld over de interpretatie van de regeling, had de structuur van het case management en van het overleg in Midden Nederland juist een omgekeerd, bindend en inspirerend, effect.

De projectstructuur van Midden Nederland onderscheidt zich ook door het feit dat de centrale posities in het project (projectleider en PRB-coördinator) werden ingevuld door gemotiveerde medewerkers van organisaties die geen diensten aanbieden aan werk-

zoekende arbeidsgehandicapten en geen positie hebben in de toekomstige CWI-structuur. Partijen hoefden niet gaandeweg het proefproject ten opzichte van de projecttrekker en/of case manager hun positie te bepalen of bij te stellen.

In de proefprojecten hebben de betrokken gemeenten, nauwelijks een rol van betekenis gespeeld. Een en ander kan verklaard worden uit de beperkte ervaring en betrokkenheid die gemeenten hebben bij de reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Dat zij sinds de invoering van de Wet REA hier een verantwoordelijkheid in hebben is voor veel gemeenten al een probleem op zich. Een actieve rol bij de uitvoering van een experiment met PRB *binnen* de Wet REA bleek in de praktijk voor gemeenten niet wenselijk en/of niet haalbaar.

Ter afsluiting van deze paragraaf worden in tabel 4.2 de knelpunten en ontwikkelingen in de proefprojecten samengevat weergegeven.

Tabel 4.2 Ontwikkelingen en knelpunten in de regionale proefprojecten

Aspecten	Haaglanden	Maastricht	Midden Nederland
Projectorganisatie/management			
Totstandkoming plan van aanpak, procedures, verrekening	Door 2 van de 3 organisaties met veel onenigheid	'Opgedragen' aan één organisatie	In overleg, door enkele grote organisaties
Project volgens plan uitgevoerd	Ja	Door achterblijven instroom niet volgens plan uitgevoerd	Ja
Kwaliteitsbewaking toegepast	Nee	Nee	Ja, via contactpersonenoverleg en stuurgroep
Onenigheid over kwaliteit taakuitvoering tussen deelnemende partijen	Ja	Ja	Nee
Bestede tijd voor projectcoördinatie geregistreerd	N.v.t.	Ja	Ja
Overzicht van bestede tijd en middelen beschikbaar	Nee	Nee	Nee
Project uitgevoerd binnen de begroting	Ja, regio houdt geld over	??	Ja, uitgaven overeenkomstig de begroting
Overheersende opvatting in de regio over gekozen projectstructuur	Negatief	Negatief	Positief, vooral t.b.v. de start van een samenwerkingsproject
Samenwerking en betrokkenheid partijen			
Belangstelling deelnemende partijen	Afgenomen	Afgenomen	Blijvend
Actieve betrokkenheid van gemeenten	Nee	Nee	Enigszins
Inpassing in CWI-structuur beoogd	Nee	Ja	Nee
Resultaat inpassing in CWI-structuur	N.v.t.	Negatief	N.v.t.
Vertrek sleutelfiguren	Ja	Ja	Nee

5 EVALUATIE VAN DE UITVOERING IN DE PROEFPROJECTEN

5.1 Inleiding

In hoofdstuk 2 werd de feitelijke vormgeving en uitvoering van het individuele PRB-traject beschreven. Tabel 5.1 toont nogmaals de fasen die in de uitvoering van het PRB-traject worden doorlopen.

Tabel 5.1 fasen in het PRB-traject in de uitvoering

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

In dit hoofdstuk wordt de praktische uitvoering van het PRB-traject in de drie proefregio's geëvalueerd. Een deel van de informatie is reeds uitgebreider weergegeven in de tussenrapportage van 2000 (Bosselaar en Prins, 2000).

Nieuw in dit hoofdstuk is de evaluatie aan de hand van de telefonische interviews van cliënten en de afsluitende interviews met sleutelfiguren in de proefregio's.

5.2 De informatie- en wervingsfase

Fase	Activiteit	Haaglanden	Maastricht	Midden-Nederland
1. Informatie en werving	Algemene informatie-verschaffing	Geen	Centrale case manager	PRB-coördinator

In hoofdstuk 2 is beschreven hoe op collectief niveau, in het kader van de uitvoering van het proefproject de voorlichting en werving heeft plaats gevonden. Op individueel niveau vond deze alleen plaats als potentiële cliënten achter het bestaan van PRB kwamen en voor informatie telefonisch contact zochten met een van de betrokken uitvoerenden in de regio.

De PRB-coördinator in Midden Nederland was min of meer permanent bereikbaar om vragen van individuele belangstellenden te kunnen beantwoorden. De centrale case manager in Maastricht was door zijn reguliere werkzaamheden niet steeds bereikbaar, waardoor belangstellende cliënten niet altijd te woord konden worden gestaan. Omdat in de regio Haaglanden niet werd gemikt op spontane cliënten was er geen vaste persoon bij wie belangstellenden terecht konden voor vragen.

Van een van de respondenten uit deze regio komt het voorbeeld van een cliënt die er meer dan zes maanden over heeft gedaan om erachter te komen wat PRB inhield en bij welke personen zij terecht kon om een en ander op de rails te zetten. Ook functionarissen werkzaam bij de aan het project deelnemende organisaties konden de betreffende cliënt niet adequaat informeren of doorverwijzen naar de juiste collega binnen de eigen organisatie.

Een cliënt: "Op de school waar ik van plan was een opleiding te gaan volgen kreeg ik een folder over PRB. Daarin stond het telefoonnummer van het coördinatiepunt. Dat heb ik toen gebeld om te vragen waar ik het aan kon vragen."

5.3 De voorlichtings- en intakefase

Fase	Activiteit	Haaglanden	Maastricht	Midden-Nederland
2. Voorlichting en intake	Individueel gesprek (incl. uitreiken folder)	-	Verplichte intake door centrale case manager	Informatief gesprek met PRB-coördinator of arbeidsdeskundige
	Belangstelling kenbaar maken bij budgetbeheerder	-	Centrale case manager rapporteert aan budgetbeheerder	-
	Beoordeling geschiktheid van cliënt	-	Wel/geen toestemming deelname aan PRB door budgetbeheerder	-

Voorlichting

In de regio *Maastricht* werd een specifieke voorlichtings- en intakeprocedure ingericht voor belangstellenden voor PRB¹². In principe verwezen alle instanties de belangstellenden door naar de centrale case manager.

De gang van zaken was daarna als volgt: In een eerste gesprek bespreekt de centrale case manager met de cliënt de mogelijkheden van een PRB. Als de cliënt een aanvraag in wil dienen en de centrale case manager heeft geen onoverkomelijke bezwaren, dan dient deze een voorstel in om de cliënt in aanmerking te brengen voor een PRB. Het verschilt per budgethouder of men direct met het voorstel instemt, of dat men zelf nog een onderzoek instelt, bijvoorbeeld naar de medische mogelijkheden van de cliënt. Het is in de praktijk één keer voorgekomen dat de centrale case manager een cliënt, vanwege een complexe psychische problematiek, heeft afgeraden een PRB-aanvraag in te dienen.

In *Midden Nederland* kon een cliënt voor een eerste gesprek terecht bij de PRB-coördinator. Wanneer een cliënt besloot verder te gaan diende hij dit zelf met de budgetbeherende instantie te regelen. De cliënt had nog wel de mogelijkheid om een PRB-plan voor feedback aan de PRB-coördinator voor te leggen.

In de regio *Haaglanden* werden Gak-clieñten in het reguliere proces na de claimbeoordeling geïnformeerd over de mogelijke toeleiding naar de arbeidsmarkt. Hierbij kon ook PRB ter sprake komen. Cliëñten die zich spontaan meldden voor een PRB werden alsnog via het reguliere proces van claimbeoordeling naar het PRB-traject geleid. Hun medische dossier werd bestudeerd en de arbeidsdeskundige werd gevraagd een reïntegratievisie op te stellen en een eventueel accoord te geven voor deelname aan PRB. Voor de (weinig) cliëñten van de gemeenten was nauwelijks sprake van een vaste procedure.

De meeste cliëñten (64%) zeggen goed op de hoogte te zijn gebracht van de inhoud van de regeling en de procedures. Tegenover de cliëñten die menen goed voorgelicht te zijn over PRB staat een ruime minderheid die vindt dat zij onvoldoende over de regeling is voorgelicht.

Met name de individuele voorlichting door medewerkers van budgetbeherende instanties die zich niet 'gespecialiseerd' hadden in PRB, wordt door deze cliëñten veelal niet als positief beoordeeld, blijkend uit de volgende citaten.

¹² Cliëñten voor wie een uvi of gemeente bij Arbvo AI een arbeidsintegratieplan aanvraagt (reguliere proces) komen in de regio Maastricht niet in de intakeprocedure voor PRB terecht. Dit is anders dan in Haaglanden waar de PRB voorbereiding voor de PRB aanvraag juist start met de aanvraag voor een arbeidsintegratieplan.

Cliënten:

- *“Op onderdelen was de voorlichting mistig. Bijvoorbeeld aan welke voorwaarden het plan moest voldoen, aan wie ik het plan moest richten, wie het besluit voor toekenning zou nemen en op welke gronden en termijn een besluit genomen zou worden”.*
- *“Het contact verliep via een arbeidsdeskundige van de uvi. Die was duidelijk niet goed op de hoogte van PRB, en kon ook geen begeleiding geven.”*
- *“Mij was verteld dat deelname aan PRB geen gevolgen zou hebben. Maar zo is het niet gelopen. Na het indienen van de aanvraag voor PRB ben ik opgeroepen voor een keuring en kreeg ik te horen dat ik de WW in moest.”*
- *“Bij de start had ik begrepen dat er begeleiding zou zijn, dit bleek uiteindelijk niet zo te zijn. “*
- *Ik heb wel een plan ingediend, maar het verschil tussen een standaardbudget en een Budget op Maat was mij steeds niet duidelijk”.*

Selectie van PRB-cliënten in de intakefase

Uit de interviews met sleutelfiguren in de uitvoering is gebleken dat veel uitvoerenden in de intakefase cliënten passief en actief hebben geselecteerd voor de PRB-regeling. Passief door arbeidsgehandicapten in het reguliere proces, na een claimbeoordeling, niet op de hoogte te brengen van PRB. Actief door aanvragen van cliënten, die behoren tot de doelgroep en die voldoen aan de formele voorwaarden van PRB, toch af te wijzen. Met name de passieve selectie vond, zo blijkt uit de interviews met sleutelfiguren, veelvuldig plaats. Hierdoor werd vermoedelijk slechts een fractie van de potentiële kandidaten in het reguliere uitvoerings- en toeleidingsproces op de hoogte gebracht van de PRB regeling. De redenen die uitvoerenden voor ‘hun’ selectieve houding noemden kunnen we als volgt categoriseren:

- A. Praktische belemmeringen of bezwaren met betrekking tot PRB:
 1. *Onbekendheid*: men is niet of onvoldoende op de hoogte van het bestaan en/of de inhoud van de regeling;
 2. *Gebrek aan ervaring*: men werkt niet of te weinig met PRB waardoor het niet in hun ‘systeem’ zit;
 3. *Arbeidsintensiviteit*: het kost relatief veel tijd en inspanning om de PRB-regeling uit te voeren.

- B. Inhoudelijke en principiële belemmeringen of bezwaren:
 1. *Ongeschiktheid*: men acht PRB niet geschikt voor de eigen cliëntenpopulatie;
 2. *Overbodigheid*: men is van mening dat de wet REA voldoende mogelijkheden biedt om voor alle cliënten een geschikt aanbod te kunnen doen;

3. *Additionaliteit*: men ziet PRB als aanvulling op de reguliere REA-voorzieningen. PRB wordt alleen aangeboden als de reguliere voorzieningen niet volstaan of voldoen;
4. *Rechtsongelijkheid*: men acht de regeling niet juist/niet geëigend vanwege de grote verschillen met de reguliere voorzieningen.

Naast de selectie door uitvoerenden was er ook sprake van selectie door cliënten zelf. Uit een telefonische enquête onderzoek 28 cliënten die belangstelling hadden voor PRB, maar uiteindelijk afzagen van een aanvraag (“geïnteresseerden”), bleek dat ongeveer de helft van deze geïnteresseerden het op moeten stellen van een plan en/of het moeten besteden van een PRB problematisch te vinden. Vijf van de 28 zaten inmiddels al in een regulier traject.

5.4 De aanvraagfase

Fase	Activiteit	Haaglanden	Maastricht	Midden Nederland
3. Aanvraag	Vorbereiden PRB-plan	Altijd i.s.m. Arbvo Al	Altijd i.s.m. centrale case manager	Eventueel i.s.m. PRB-coördinator
	Aanvraag met PRB-plan naar budgetbeheerder	(Rechtstreeks door cliënt)	Via centrale case manager	(Rechtstreeks door cliënt)

In alle drie de regio's werd van de cliënt verwacht dat hij zijn PRB-aanvraag vergezeld lieten gaan van een plan voor de besteding van zijn budget¹³. Dit werd veelal ook gevraagd als dit een aanvraag voor een standaardbudget betrof. Hiermee gingen de meeste budgetbeherende instanties verder dan de PRB-regeling: de regeling stelde alleen uitdrukkelijk dat de aanvraag van een b.o.m onderbouwd moest worden met een trajectplan.

In de regio's *Haaglanden* en *Maastricht* (centrale case manager) waren de arbeidsdeskundigen van Arbvo Al aangewezen om de cliënt hierbij te ondersteunen. In *Midden Nederland* hielp de PRB-coördinator de cliënt op weg.

Aan de steunverlening heeft het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid bij de inrichting van het PRB-experiment enige sturing gegeven. Toen de regio Midden Nederland in haar plan van aanpak de ontwikkeling van een coachrol voor PRB-clieënten aankondigde, werd dit door het Ministerie tegengehouden. Het Ministerie wilde voorkomen dat er een nieuwe instantie of figuur in het leven zou worden geroepen die de reïntegratie van de cliënt over zou nemen. De advisering aan cliënten richtte zich,

¹³ Alleen voor de aanvraag van een standaardbudget bij de deelnemende uvi in Haaglanden is dit niet vereist (zie hierna onder 'beslissingsfase').

zo geven de respondenten aan, vooral op het toelichten van de eisen die budgetbeherende instanties stelden aan een PRB-plan.

De centrale case manager in Maastricht had een en ander voor de cliënt op papier gezet. Verder boden de genoemde functionarissen de cliënt aan om het conceptplan of de aanvraag gezamenlijk te bespreken. Circa 30% van de cliënten geeft aan van de adviezen van bijvoorbeeld de centrale case manager in Maastricht of de PRB-coördinator in Midden Nederland in de regio gebruikt te hebben gemaakt. Op de wijze waarop cliënten zich verder hebben laten adviseren en ondersteunen wordt in hoofdstuk 7, over de regiefunctie van de cliënt, uitgebreider ingegaan.

Naast de advisering over de inhoud van het PRB-plan boden de 'ondersteuners' ook inzicht in het aanbod van dienstverleners in de regio. In dat verband had de centrale case manager in *Maastricht*, als medewerker van Arbvo AI, afgesproken geen diensten van Arbvo AI aan te bieden aan PRB-clieënten, om belangenverstremming te voorkomen. In *Haaglanden* konden arbeidsdeskundigen in voorkomende gevallen wel diensten van de eigen organisatie aanbieden. In ieder geval één cliënt in deze regio heeft, onder protest van één van de deelnemende budgetbeherende instanties, diensten met haar budget bij Arbvo AI ingekocht.

5.5 De beslissingsfase

Fase	Activiteit	Haaglanden	Maastricht	Midden-Nederland
4. Beslissing	Beoordeling geschiktheid cliënt	Alleen spontane melders voor b.o.m.*	- (Reeds gebeurd bij toestemming deelname	Evt. arbeidsdeskundige en medische beoordeling door budgetbeheerder
	Beoordeling PRB-plan	Alleen b.o.m. door budgetbeheerder	Door centrale case manager	Door budgetbeheerder
	Mondelinge toestemming schikking	-	Via de centrale case manager	-
	Formele beschikking	Door budgetbeheerder	Door budgetbeheerder	Door budgetbeheerder

* Anders reeds gebeurd bij claimbeoordeling

Aan het einde van de aanvraagfase dient de cliënt, of in Maastricht de centrale case manager, de aanvraag in bij de budgetbeherende organisatie. Hoewel de PRB-regeling voorschrijft dat alleen voor een Budget op Maat (b.o.m.) een (traject)plan moet worden ingediend, verlangen alle budgetbeherende organisaties dat de aanvraag, ook in geval van een standaardbudget, vergezeld gaat van een plan voor de besteding van het PRB.

Uitzondering hierop vormt de aanvraag van een standaardbudget bij de deelnemende uvi in de regio Haaglanden. Een cliënt die daar zijn belangstelling door middel van een schriftelijke aanvraag laat blijken, krijgt in de praktijk een budget toegekend.

In *Haaglanden* en *Midden Nederland* ging de aanvraag rechtstreeks naar de budgetbeheerder toe. In Maastricht zorgde de centrale case manager voor het indienen van de aanvraag, voorzien van een rapportage en advies over de eventuele toekenning. Dit advies was gebaseerd op de wettelijk voorgeschreven marginale toetsing van de aanvraag. Uitgangspunt van de werkwijze in *Maastricht* was dat, nadat de budgetbeheerder had ingestemd met de deelname van de cliënt aan PRB, het een arbeidskundige afweging vraagt om te beoordelen of een plan in aanmerking komt voor toekenning. Deze arbeidskundige beoordeling ('mag redelijkerwijze verwacht worden dat het plan een reële bijdrage aan arbeidsinschakeling levert?'), behoort tot de expertise van de centrale case manager. De uiteindelijke beslissing door de budgetbeheerder is vervolgens, zo was de redenering, min of meer een formaliteit. De praktijk heeft inmiddels geleerd dat niet elke budgetbeherende instantie zonder slag of stoot met een positief advies van de centrale case manager kon instemmen. De centrale case manager was dan ook de pleitbezorger van de cliënt bij de betreffende organisatie wanneer een budgetbeherende organisatie, ondanks zijn positief advies, een aanvraag dreigde af te wijzen. De centrale case manager is er in de praktijk bijna altijd in geslaagd om de definitieve toestemming voor het ingediende plan te verkrijgen.

Een cliënt: "De centrale case manager vond mijn plan wel kloppen, maar toch werd het afgekeurd. Met een advocaat was het wel toegekend".

Deze 'afwijkende' procedure in *Maastricht* moest er toe bijdragen dat de budgetbeherende instantie snel een beslissing op de PRB-aanvraag kon nemen. Eén gaf inderdaad over het algemeen binnen een week na indiening toestemming aan de cliënt. Men gaf dit door aan de centrale case manager, die de cliënt hier vervolgens van op de hoogte bracht.

De cliënt kon daarna meteen met de besteding van zijn budget beginnen en hoefde geen formele beschikking van de budgetbeheerder af te wachten. Bij de andere budgetbeherende instanties verliep de procedure, in afwijking van de in de regio overeengekomen werkwijze, in veel gevallen trager. Het is diverse malen voorgekomen dat de centrale case manager de aanvraag nader moest toelichten waarna de beslissing alsnog werd aangehouden.

In *Haaglanden* en *Midden Nederland*, waar de aanvragen rechtstreeks naar de budgetbeherende organisaties gingen, was de snelheid van de afhandeling erg wisselend. In deze regio's moest de cliënt in ieder geval de beschikking afwachten alvorens met de uitvoering van zijn plan te kunnen beginnen.

Case managers in de proefregio's geven aan dat veel beslissingen lang op zich hebben laten wachten, omdat de reguliere claimbeoordelingen bij de uitvoerings-

instellingen prioriteit hebben.

Een cliënt: “De uvi heeft het 1e gesprek met mij als de aanvraagdatum gezien, ik heb daar nooit bericht over gehad. 8 maanden later toen ik een schriftelijke aanvraag in-diende, kreeg ik als antwoord dat mijn PRB al gestart was”.

Vanwege het bijzondere karakter van PRB zorgden diverse case managers ervoor dat de afdelingen die de beschikking moesten afhandelen de PRB-aanvraag er ‘even tussendoor’ deden. Hiermee wilde men voorkomen dat cliënten die zeer gemotiveerd waren voor/door PRB gefrustreerd raakten, vanwege de doorgaans lange wachttijden bij de aanvraag van een voorziening (“zes maanden is helaas zeker geen uitzondering”).

Een cliënt: “Ik heb na overleg met de arbeidsdeskundige mijn plan tussentijds moeten bijstellen. Achteraf blijkt dat helemaal niet nodig te zijn geweest. Tussen de aanvraag en de toekenning zat 14 maanden. Ik heb voor deze doorlooptijd een rekening gekregen van het arbeidsbureau voor hun diensten. Die rekening bedroeg f 5000. In die tijd heb ik slechts twee gesprekken gehad”.

Bij de beoordeling van de PRB-plannen liepen de budgetbeherende instanties tegen een aantal *praktische knelpunten* aan. Zo moesten budgetbeheerders de arbeidsmarktrelevantie van trajectplannen beoordelen in branches waarmee men niet bekend was (alternatieve geneeswijzen, geavanceerde IT, etc.). Zowel voor cliënten die als werknemer in een *onbekende branche* wilden gaan werken, als voor cliënten die een eigen bedrijf willen starten moest men een oordeel geven over de (arbeidsmarkt)relevantie. Vervolgens diende men ook te beoordelen of de gekozen weg c.q. opleiding adequaat was en of de hiermee gemoeide kosten redelijk waren. Dergelijke beoordelingen waren, vanwege het ontbreken van vergelijkingsmogelijkheden, volgens uitvoerenden moeilijk uit te voeren en namen relatief veel tijd in beslag.

Gemeenten hadden bovendien moeite om uiteindelijk tot een beslissing te komen over een PRB-aanvraag. In diverse gevallen heeft daar de besluitvorming meer dan een half jaar in beslag genomen. Een belangrijke reden voor de trage besluitvorming was het feit dat gemeenten moesten wennen aan de taak om mensen met een arbeids-handicap te reïntegreren. Er moesten vaak nog werkwijzen en formele procedures (met bijbehorende formulieren) ontwikkeld om de Wet REA uit te voeren. Bij dit gewenningsproces waren over het algemeen verscheidene gemeentelijke afdelingen betrokken, waardoor het proces verder werd vertraagd.

Een cliënt: “Voor de gemeente moest ik mijn trajectplan omschrijven naar een ondernemingsplan. Ik kreeg de indruk dat het was om de boel te traineren, ik heb het ondernemingsplan helemaal niet nodig”.

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de meeste PRB-aanvragen een budget op maat betroffen. Een beperkt aantal cliënten heeft van de gelegenheid gebruik gemaakt om zijn standaardbudget om te zetten in een budget op maat. In de meeste gevallen ging het om cliënten die hun budget wilden uitbreiden tot een bedrag boven de f 10.000. In principe bestaat er ook een mogelijkheid om dit te doen als bijvoorbeeld een te volgen opleiding langer gaat duren dan voorzien, of als bijvoorbeeld de cursus later start dan voorzien. In de praktijk bleken diverse cliënten hiervan binnen 13 weken na de toekenning nog geen weet te hebben, waardoor zij formeel te laat waren om hun budget om te zetten.

Veelal lieten de budgetbeherende instellingen het toe als cliënten met een standaardbudget de maximale periode van een jaar overschreden (zie hierna in paragraaf 5.7 over de afrondingsfase). Dit gebeurde echter niet altijd bij de overschrijding van het maximumbedrag van f 10.000.

Er is één voorbeeld bekend van een cliënt die er na de 'omzettingstermijn' van 13 weken achter kwam dat de cursus die hij volgde f 10.000 kostte exclusief BTW. Toen hij dit bemerkte en bij de uvi zijn standaardbudget om die reden alsnog wilde omzetten in een b.o.m. kreeg hij nul op het rekest en moest hij de BTW zelf betalen.

Ten opzichte van het aantal toewijzingen was het aantal afgewezen aanvragen in de experimentperiode klein. Ten tijde van het schrijven van deze rapportage was van 115 cliënten in het onderzoeksbestand geregistreerd welke beslissing op hun PRB-aanvraag was genomen. Van acht van deze 115 cliënten (7%) was de aanvraag afgewezen. De meeste afwijzingen waren juridisch-technisch van aard. Verwezen werd bijvoorbeeld naar het feit dat de aanvrager inmiddels betaalde arbeid had verkregen, of buiten de experimentregio woonachtig was.

Enkele respondenten geven aan dat door PRB duidelijk wordt dat uitvoerende instellingen er moeite mee hebben om het belang van de klant te laten prevaleren boven dat van de uitvoering. Het feit dat cliënten duidelijk voor PRB werden geselecteerd en dat (delen van) bepaalde aanvragen werden afgewezen, terwijl de aanvraag volledig strookte met de regeling, is volgens hen het bewijs dat (door PRB) de verhouding tussen de cliënt en de uitvoerende instanties moeizaam zal veranderen.

5.6 De bestedingsfase

Fase	Activiteit	Haaglanden	Maastricht	Midden-Nederland
Besteding	Voorschot aan cliënt	Aan alle cliënten met standaardbudget door budgethouder	Per cliënt variërend, via centrale case manager	Per cliënt variërend, door budgetbeheerder
	Tussentijdse contacten met cliënt	Mogelijk door Arbvo AI na elk jaar PRB van cliënt	Contact met centrale case manager i.v.m. toestemming voor betaling	Niet geregeld
	Betaling aanbieders	Cliënt machtigt budgetbeheerder of cliënt betaalt en declareert	Door budgetbeheerder via centrale case manager	Variërend door budgetbeheerder (machten) of cliënt schiet voor en declareert

Vanaf de bestedingsfase is de rol van de uitvoerende instellingen min of meer uitgespeeld. Men zorgt er voor op de diverse overeengekomen manieren dat de betalingen plaatsvinden en reageert op zo nu en dan op telefonische vragen van cliënten (zie hierover meer in hoofdstuk 8). De instantie heeft verder in deze fase geen zicht op de voortgang in de besteding van het budget.

De betalingen voor zover er thans inzicht in bestaat blijken in de praktijk niet allemaal soepel te zijn verlopen. Een derde van de cliënten meldt problemen bij de betalingen. En hoewel twee derde geen problemen heeft ondervonden is uiteindelijk ruim 50% echt tevreden over de betalingen. Belangrijkste reden voor de ontevredenheid over de betalingen is de traagheid van de betalingen. Dit betreft zowel aan de aanbieder als aan de cliënt die een betaalde besteding heeft voorgeschoten.

5.7 De afrondingsfase

Fase	Activiteit	Haaglanden	Maastricht	Midden-Nederland
Afronding	Verantwoording uitgaven	Budgetbeheerder vraagt verantwoording bij standaardbudget	-	-
	Gesprek bij afronding PRB	Met Arbvo AI	Met centrale case manager	-

In de eerste anderhalf jaar van het experiment met PRB was bij de budgetbeherende instellingen nog niet duidelijk hoe met de cliënt zou worden omgegaan bij afronding van zijn PRB. Dit had er mee te maken dat verreweg de meeste cliënten nog midden in de uitvoering van hun PRB-plan zaten en van afronding nog geen sprake was. Bij de interviews begin 2001 bleek dat de instellingen nog steeds geen plannen hadden voor de procedure na afronding van PRB. Sterker nog, de meeste instellingen hadden geen

mogelijkheid om erachter te komen welke cliënt zijn laatste besteding heeft verricht. In het reguliere traject worden zij hiervan op de hoogte gebracht door de bedrijven waar ze het toeleidingstraject hebben ingekocht. Analoog hieraan zou de cliënt de budgetbeheerder op de hoogte moeten stellen van de afronding van zijn traject, maar hierover zijn over het algemeen geen afspraken met de cliënten gemaakt. Bij 70% van de cliënten was geen einddatum voor de bestedingen van PRB vastgesteld. Bij de meeste instellingen zelf is geen registratie bijgehouden van de PRB-clieënten en zeker niet van de start- en einddatum van hun trajecten. De enige manier om weer in contact te komen met PRB-clieënten is via de reguliere periodieke herkeuringen, waarvoor alle cliënten in principe eens in de drie jaar worden opgeroepen. Het feit dat er geen zicht is op de afronding van de PRB-bestedingen van cliënten brengt met zich mee dat ook niet duidelijk is wanneer de financiële afwikkeling dient plaats te vinden. Met name in de regio's Midden Nederland en Haaglanden, waar PRB kan worden verstrekt bij voorschot, kan de situatie zich voordoen dat de cliënt helemaal geen verantwoording van de gedane bestedingen hoeft af te leggen. Van de 26 cliënten die op 1 mei 2001 hun PRB hadden afgerond is voor 12 het PRB financieel en administratief afgehandeld, van 12 moet dit nog gebeuren en van twee cliënten is dit bij de case manager onbekend.

Dat na afronding van de bestedingen in het kader van PRB geen contact meer plaatsvindt met de cliënt kan ook voor de uiteindelijke reïntegratie op de arbeidsmarkt problemen opleveren. De meeste PRB-plannen voorzien namelijk niet in bemiddelingsactiviteiten, nadat de cliënt zich voor het een of ander heeft gekwalificeerd. Volgens diverse informanten is dit juist 'het' knelpunt in vele reïntegratietrajecten van werkzoekende arbeidsgehandicapten.

5.8 Conclusies

In de individuele uitvoering van PRB blijkt de opstartfase van de PRB-trajecten regelmatig moeizaam te zijn verlopen. In de regio's waar geen (permanent) informatiepunt voor PRB is ingericht hadden cliënten soms moeite om aan informatie over de regeling te komen. Vervolgens blijkt ook de voorlichting over PRB niet altijd juist en volledig te zijn geweest, waardoor sommige cliënten vanuit onjuiste veronderstellingen aan de slag zijn gegaan met PRB.

De intake van cliënten werd gekenmerkt door actieve en passieve selectie, zowel door de case managers als door de cliënt zelf. Ongeacht het feit dat PRB voor alle arbeidsgehandicapten zonder werk toegankelijk is, werd de regeling in de praktijk bij een selecte groep cliënten onder de aandacht gebracht.

Wanneer cliënten een aanvraag voor PRB serieus overwogen konden zij in twee regio's terecht bij speciale PRB-functionarissen (de centrale case manager c.q. de PRB-coördinator). Deze ondersteuning bleek voor veel cliënten adequaat om concrete in-

formatie over de regeling te verkrijgen en advies en feedback voor het opstellen van een trajectplan. Het opstellen van een trajectplan bleek voor veel budgethouders een voorwaarde om een PRB-aanvraag in behandeling te nemen, ook als de aanvraag een standaardbudget betrof. Dit laatste is een aanvulling op de PRB-regeling waarin niet is voorgeschreven dat een aanvraag voor een *standaardbudget* met een trajectplan moet worden onderbouwd.

De beslissing op de aanvraag kon een tijd op zich laten wachten, omdat veel uitvoerende instellingen de prioriteit leggen bij het uitvoeren van claimbeoordelingen. De aanvrager was er vaak van afhankelijk dat de case manager zich intern inzette om de aanvraag er 'tussendoor' af te handelen. De aanvraag- en beslissingsprocedure in Maastricht ondervindt dit probleem. In deze regio was het toegestaan dat de cliënt met de uitvoering van zijn plan van start ging, ook zonder formele beschikking, maar met instemming van de centrale case manager.

Tijdens de bestedingsfase vond op uiteenlopende wijzen de betaling aan de aanbieder van diensten en producten plaats, al dan niet via de cliënt. Hoewel de betaling over het algemeen goed verliep heeft een deel van de cliënten last gehad van de trage betaling.

Na afronding van de bestedingen in het kader van PRB is bij geen één budgetbeherende instelling in een verdere procedure voorzien. Veelal is de instelling feitelijk niet op de hoogte van de afronding van het PRB-plan door de cliënt.

Dit kan negatieve gevolgen hebben voor de uiteindelijke financiële afwikkeling van PRB van de cliënt en voor de aansluiting van een bemiddelings- en of nazorgtraject op het toeleidingstraject van de cliënt. Wat hiervan daadwerkelijk de gevolgen zijn kon door de budgetbeherende instellingen niet worden aangegeven, juist doordat men niet op de hoogte is van de afronding door de PRB-client.

Geconcludeerd kan worden dat, mede door de kleine aantallen cliënten, het uitvoeringsproces op cliëntniveau na 2,5 jaar experimenteren nog diverse onvolkomenheden kent.

DEEL 3 EFFECTEVALUATIE

6 DE ACTIVERENDE WERKING VAN PRB

6.1 Inleiding

In de volgende drie hoofdstukken wordt ingegaan op de effecten van PRB op de positie van de cliënt op de arbeidsmarkt en op de markt van aanbieders van diensten. Daarbij wordt in de eerste plaats, in het voorliggende hoofdstuk, de vraag beantwoord of en hoe PRB nieuwe groepen arbeidsgehandicapten activeert. Hiervoor wordt de groep PRB-cliënten, zoals beschreven in hoofdstuk 3, vergeleken met een groep cliënten in de reguliere toeleidingstrajecten (Par. 6.2). Als blijkt dat door PRB een andere groep arbeidsgehandicapten in beweging komt heeft PRB mogelijk een activerende werking. Maar het feit dat de PRB-cliëntengroep een andere samenstelling heeft hoeft niet per se het gevolg te zijn van PRB. Het kan ook veroorzaakt worden door een starre of niet adequate reguliere uitvoeringspraktijk die door PRB wordt doorbroken. Als dit het geval is, is de conclusie dat juist PRB activeert niet zonder meer te trekken. Hetzelfde geldt voor de situatie dat PRB gebuikt wordt door arbeidsgehandicapten die zonder (geldelijke) ondersteuning al actief waren met het verbeteren van hun arbeidsmarktpositie, maar nu hiervoor subsidie, in de vorm van PRB, verkrijgen. Op beide mogelijkheden wordt ingegaan in de paragrafen 6.3 respectievelijk 6.4. In de slotparagraaf worden conclusies over de activerende werking van PRB getrokken.

6.2 Is er een specifieke PRB-populatie?

Bij het identificeren van groepen arbeidsgehandicapten die mogelijk worden geactiveerd door PRB staan de volgende kenmerken centraal:

- Persoonskenmerken,
- Arbeidsmarktkenmerken,
- motivatie en zoekgedrag.

In deze paragraaf wordt het PRB-bestand met het reguliere reïntegratiebestand op deze kenmerken vergeleken. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van twee bronnen. In de eerste plaats het bestand van Gak AI uit 1997, een jaar vóór de start van het PRB-experiment, zoals beschreven in de Augustusrapportage Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1999 van het Ctsv (Koehler en Spijkerboer red., 1999). De dekking van het bestand van Gak AI over de populatie arbeidsgehandicapten in een reïntegratietraject is groot. In die tijd zonden bijna alle uvi's al hun te reïntegreren arbeidsgehandicapten door naar Gak AI. Alleen Cadans 'handelde in die tijd een groep cliënten zelf af'. De enige systematische afwijking ten opzichte van de populatie die gebruik kan maken van PRB is dat in het Gak AI bestand geen gemeente-cliënten en cliënten van het U- zo zitten. Uit de interviews met gemeenten over toepassing van PRB en de Wet REA voor bijstandsgerechtigden met een handicap blijkt dat deze groep cliënten in de afgelopen jaren niet of nauwelijks door de inzet van de gemeente zijn gereïntegreerd.

De tweede bron voor vergelijking is het bestand van het epidemiologisch onderzoek naar arbeidsongeschiktheid dat in opdracht van het Lisv periodiek wordt uitgevoerd. De vergelijking wordt gebaseerd op de gegevens die zijn verzameld over langdurig arbeidsongeschikten in 1998 en waarvan in 1999 door het Lisv verslag is uitgebracht (Van der Giezen en Jehoel-Gijsbers, 1999). Bij deze vergelijking zij vermeld dat het Lisv onderzoek is gehouden onder cliënten aan het einde van de WAO-wachttijd, dat wil zeggen onder cliënten die ruim een jaar arbeidsongeschikt zijn. Hoewel het Lisv deze cliënten als langdurig arbeidsongeschikt beschouwt is de duur van de arbeidsongeschiktheid ten opzichte van de PRB-clieënten betrekkelijk kort. In het PRB-bestand is 90% van de cliënten langer dan een jaar arbeidsongeschikt, waarvan 40% langer dan 3 jaar.

De kwantitatieve vergelijking die in deze paragraaf wordt gemaakt is wat betreft het PRB-bestand, afhankelijk van de variabele, gebaseerd op maximaal 140 waarnemingen, op basis van de protocollen van de case managers en de vragenlijsten van de cliënten. In de navolgende tabellen 6.1 tot en met 6.4 worden de belangrijkste persoons- en arbeidsmarktkenmerken vergeleken met de kenmerken van cliënten in het bestand van Gak AI in 1997.

Tabel 6.1 PRB-bestand vergeleken met reguliere bestand

Kenmerken	% in PRB-bestand	% in regulier bestand
<i>Geslacht:</i>		
man	32	60
vrouw	68	40
<i>Leeftijd:</i>		
<45 jr.	77	63
45 – 55 jr.	22	32
> 55 jr.	2	5
<i>Arbeidsongeschiktheidspercentage:</i>		
<15%	13	46
15-80%	26	39
80-100%	60	15
<i>Opleidingsniveau:</i>		
LO	7	20
LBO, MAVO	17	69
MBO+	76	11

Tabel 6.1 laat zien dat het PRB-bestand op alle getoonde kenmerken duidelijk afwijkt van het reguliere reïntegratiebestand. Zijn de cliënten in het reguliere toeleidingsproces veelal laag geschoold, niet of gedeeltelijk arbeidsongeschikt en van het mannelijk geslacht, het PRB-bestand wordt juist gekenmerkt door een relatief hoog opleidingsniveau van de cliënten, veel volledig arbeidsongeschikten en een oververtegenwoordiging van vrouwen. Naar leeftijd verschillen de bestanden minder opvallend, hoewel het aandeel jongeren in het PRB-bestand groter is dan in het reguliere bestand.

6.3 PRB als alternatief voor de reguliere toeleidingspraktijk?

Op basis van de vergelijking van (slechts) enkele kenmerken kan worden gesteld dat niet een doorsnee categorie arbeidsgehandicapten van PRB gebruik maakt. Hiervoor zijn twee redenen denkbaar:

1. PRB-cliënten kregen geen reguliere toeleidingstrajecten aangeboden;
2. PRB-cliënten maakten uit eigen beweging geen gebruik van de REA-trajecten.

We gaan op beide verklaringen nader in.

PRB-cliënten worden niet in aanmerking gebracht voor een regulier toeleidingstraject?

Uit onderzoek blijkt dat diverse groepen arbeidsgehandicapten in de praktijk geen reïntegratietrajecten krijgen aangeboden (Koehler en Spijkerboer, 1999; Van der Giezen en Jehoel-Gijsbers, 1999). Voor het niet in aanmerking brengen van cliënten voor een toeleidingstraject blijken uit de literatuur, en ook uit de interviews in het PRB-onderzoek, diverse redenen te bestaan:

1. In de eerste plaats werkt de motivatie van de cliënt door in het al dan niet aanbieden van een reïntegratietraject. Wie te kennen geeft niet gemotiveerd te zijn voor reïntegratie wordt dan ook door de uitvoerende instelling niet in aanmerking gebracht;
2. Ook blijkt het opleidingsniveau van invloed te zijn op het al dan niet aanmelden van cliënten voor reïntegratie. Van hoger opgeleiden wordt eerder verwacht dat zij zelf hun reïntegratie kunnen bewerkstelligen;
3. Uit interviews in het PRB-onderzoek blijkt tevens dat de beschikbare toeleidingstrajecten ook niet aangeboden worden, omdat deze weinig aan het kwalificatie- en vaardighedeniveau van deze cliënten kunnen toevoegen;
4. Tenslotte blijkt dat volledig arbeidsgehandicapten en vrouwen in de praktijk minder vaak in aanmerking worden gebracht voor toeleidingstrajecten.

Opvallend is dat (vele) cliënten in het PRB-bestand juist voldoen aan de kenmerken die in de reguliere praktijk leiden tot het niet aanbieden van toeleidingstrajecten. Ze zijn nl. gemotiveerd en meer dan gemiddeld opgeleid. Het feit dat PRB-ers aan deze kenmerken voldoen is een aanwijzing dat PRB voor uitvoerenden een mogelijkheid is om deze specifieke cliëntengroep toch een toeleidingstraject aan te bieden. Zij aanwijzing wordt bevestigd in de interviews met enkele case managers. Deze geven aan dat PRB de mogelijkheid is om cliënten voor wie het standaard-aanbod niet voldoet toch aan een geschikt toeleidingstraject te kunnen 'helpen'.

Uitvoerenden geven aan bij circa drie kwart van de gevallen de PRB-cliënten van het bestaan van de regeling op de hoogte te hebben gesteld. PRB wordt ook door uitvoerenden aangegrepen om trajecten in te kunnen (laten) kopen bij andere dan de reïntegratiebedrijven waarmee per 1 januari 2001 contracten zijn afgesloten.

De PRB-cliënt maakte uit eigen beweging geen gebruik van de REA-trajecten

Dat cliënten met specifieke 'PRB-kenmerken' duidelijk ondervertegenwoordigd zijn in het reguliere bestand is niet alleen het gevolg van de selectie door uitvoerenden. Ook cliënten zelf geven dikwijls aan geen belangstelling te hebben voor een regulier toeleidingstraject. Gegeven het feit dat het ontbreken van motivatie doorwerkt in het niet aanbieden van een toeleidingstraject wordt in de literatuur de stelling verdedigd dat dit tot gevolg heeft dat vrouwen oververtegenwoordigd zijn in het zogenoemde "potentiële reïntegratiebestand", bestaande uit cliënten met restcapaciteit die niet actief worden gereïntegreerd (zie Koehler en Spijkerboer, 1999).

Het feit dat een bepaalde categorie cliënten relatief veel voorkomt in het PRB-bestand wijst er mogelijk op dat het gaat om cliënten die problemen hebben met het reguliere toeleidingsproces en daarom afzien van de hierin aangeboden ondersteuning en voorzieningen. PRB is mogelijk voor hen een oplossing om toch in een zelf geregisseerd, gesubsidieerd toeleidingstraject te komen. Tabel 6.5 geeft het belangrijkste motief weer dat cliënten in de intake vragenlijst, waarvan er 98 werden geretourneerd, noemen om PRB te verkiezen boven het reguliere traject.

Tabel 6.2 Belangrijkste redenen van cliënten om PRB te gaan gebruiken (n=96*)

Reden	Aantal	%
Eigen verantwoordelijkheid om werk te vinden	44	46
Mijn manier past niet binnen regels	19	20
Geen vertrouwen in gebruikelijke instanties	4	4
Gewone weg duurt te lang of is te ingewikkeld	2	2
Andere redenen	27	28
Totaal	96	100

* 2 cliënten hebben deze vraag niet beantwoord.

Tabel 6.2 is mogelijk een bevestiging voor de stelling dat PRB de bezwaren tegen het reguliere toeleidingsproces voor bepaalde cliënten wegneemt.

Deze zouden dan met name gelegen zijn in het gebrek aan eigen verantwoordelijkheid voor de toeleiding en niet bijvoorbeeld in het gebrek aan vertrouwen van de cliënt in de reguliere instanties.

Uit de interviews blijkt circa 20% van de PRB-cliënten veel bezwaren te hebben tegen de bemiddeling en ondersteuning door professionals van de reguliere toeleidingsinstanties. Maar over het algemeen oordeelt de PRB-cliënt niet negatief over de professionele intermediairs. Bijna 60% van de cliënten vindt dat 'zijn' consulent een juist beeld heeft van zijn capaciteiten en slechts 13% van de PRB-cliënten weet niet of de consulent dat heeft. De meeste cliënten zijn ook niet negatief over het beeld dat de consulenten heeft over hun gezondheidssituatie. Circa 30% van de PRB-cliënten vindt dat zijn consulent géén juist beeld heeft van zijn gezondheidssituatie. Tegenover het overwegend positieve oordeel over de intermediair staat dat ook bijna drie kwart van de PRB-cliënten nauwelijks voordeel ziet in de eventuele ondersteuning door reguliere instanties en professionals.

Cliënt: "Ik wil helderder krijgen wat ik kan en wat ik echt wil in overleg met iemand die me goed aanvoelt. Ik wil meer in mijn eigen kracht komen en wil bijscholing om echt passend werk te vinden".

6.4 PRB voor reeds actief werkzoekende arbeidsgehandicapten?

De globale bestandsvergelijking die we hebben gemaakt toont aan dat een andere groep arbeidsgehandicapten gebruik maakt van PRB in de proefregio's dan in het reguliere toeleidingsproces. Of deze groep door PRB geactiveerd wordt is de vraag. Zo blijkt uit paragraaf 6.2 dat uitvoerenden ervan gaan uit dat hoog opgeleiden wel zelf voor hun reïntegratie zorgen en dus ook zonder een regulier toeleidingstraject actief worden. Hiertegenover staat de eveneens hiervoor beschreven veronderstelling (paragraaf 6.3) dat volledig arbeidsgeschikten en vrouwen veelal niet actief gereïntegreerd kunnen c.q. willen worden. Het feit dat deze categorieën in PRB verhoudingsgewijs veel voorkomen zou kunnen duiden op de activerende werking van PRB.

De vraag naar de activerende werking van PRB kan beantwoord worden door de arbeidsmarktactiviteiten én de motivatie van de PRB-cliënten, voorafgaand aan PRB, te vergelijken met die van andere arbeidsgehandicapten. Het hiervoor genoemde Lisv-onderzoek (Van der Giezen en Jehoel Gijsbers, 1999) biedt hiervoor enig vergelijkingsmateriaal. Tabel 6.3 toont het zoekgedrag en de motivatie van PRB-cliënten in vergelijking met die van de WAO-populatie uit het Lisv-onderzoek. In beide gevallen gaat het om een vergelijking van de cliënten met een hoge score op de variabelen, dat wil zeggen daadwerkelijk actief zoekgedrag respectievelijk een hoge motivatie (blijkend uit een grote concessiebereidheid).

Tabel 6.3 Bestandvergelijking op actief zoekgedrag van cliënten

	% in PRB-bestand (n=84)	% in regulier bestand
<i>Actief zoekgedrag:</i>		
Geen WAO	50*	59
Gedeeltelijk WAO	78	56
Volledig WAO	31	23
<i>Hoge motivatie:</i>		
Geen WAO	10*	45
Gedeeltelijke WAO	31	28
Volledig WAO	27	31

* gebaseerd op een zeer klein aantal cliënten

Tabel 6.3 illustreert in het (bijzondere) karakter van de PRB-populatie ten opzichte van de gehele WAO-populatie. De PRB-gebruikerspopulatie, zo blijkt uit Tabel 6.3, bestaat voor een relatief groot deel uit cliënten die, voordat zij met PRB aan de slag gingen, al actief op zoek waren naar werk. Dat blijkt uit het feit dat de percentages van cliënten in het PRB-bestand met actief zoekgedrag duidelijk hoger liggen dan in het reguliere bestand (gedeeltelijk WAO: 78% tegenover 56% volledig WAO: 31% ten opzichte van 23%). Dit gaat, volgens Tabel 6.3, echter niet samen met een verhoudingsgewijs groot aantal cliënten in de PRB-populatie die hoog gemotiveerd (concessiebereid) zijn om betaalde arbeid te aanvaarden. Kennelijk was een aanzienlijk deel van de PRB-clieuten wel actief op zoek naar werk, maar met dezelfde concessiebereidheid als de arbeidsgehandicapten die in een regulier toeleidingstraject zitten. Een en ander is een aanwijzing dat PRB de specifieke cliëntgroep (veel hoog opgeleiden, volledig arbeidsongeschikten, vrouwen) activeert niet gerechtvaardigd is. De conclusie is in dat geval dat deze groep, anders dan voorheen, nu toegang heeft gekregen tot een uit de Wet REA gefinancierd toeleidingstraject, i.c. PRB.

PRB is niet voor alle arbeidsgehandicapte werkzoekenden (indirect) activerend. In de loop van het PRB-experiment is een beperkte telefonische enquête gehouden onder belangstellenden voor PRB die uiteindelijk geen aanvraag voor PRB hebben ingediend. Aan hen is de vraag voorgelegd wat hen heeft doen besluiten om geen aanvraag in te dienen. Aan het slot van deze paragraaf geeft Tabel 6.4 een overzicht van de redenen van belangstellenden om uiteindelijk af te zien van een PRB aanvraag.

Tabel 6.4 Redenen om PRB-aanvraag niet door te zetten (n=28)

Genoemde redenen	Aantal	%
Plan of besteding geeft problemen	7	25
Volgt ander traject	5	18
Wil nu nog niet	5	18
Werkt, dus uitgesloten	4	14
UVI werkte niet mee	3	11
Privé-omstandigheden	2	7
Onbekend	2	7
Totaal	28	100

Gezien het kleine aantal belangstellenden dat geïnterviewd is gaat het slechts om een indicatie van deze redenen. De tabel laat zien dat met name het zelfstandig opstellen of uitvoeren van een PRB-plan voor cliënten een probleem kan opleveren. Voor hen is PRB zeker niet activerend.

6.5 Conclusies

PRB activeert de cliënt niet, maar geeft een reeds gemotiveerde categorie cliënten meer mogelijkheden en armslag om, onder de door haar zelf geformuleerde voorwaarden, werk te maken van de toeleiding naar de arbeidsmarkt. PRB biedt de uitvoerenden de gelegenheid om de toeleidingsgelden ook voor deze groep cliënten toegankelijk te maken. Dit beeld wordt bevestigd in de interviews met case managers. Zij vertellen dat een deel van PRB-clieñten al lang liep met plannen voor reïntegratie. Door PRB werd het nu mogelijk om deze plannen waar te maken. Veel cliënten kwamen dan ook direct met kant en klare trajectplannen en concreet uitgewerkte ideeën aan. Het geheel overziend zou PRB dan ook als indirect activerend kunnen worden beschouwd. Veeleer werkt PRB faciliterend voor een categorie die bij bestaande toeleidingstrajecten niet in beeld is.

7 DE AUTONOMIE VAN DE PRB-CLIËNT

7.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is beschreven dat een specifieke groep cliënten via PRB toegang heeft gekregen tot de REA-middelen die anders waarschijnlijk buiten hun bereik was gebleven. Daarmee zou de invloed van PRB op de situatie van de cliënt uitgespeeld kunnen zijn. Wezenlijk onderdeel van de PRB-regeling is echter dat de autonomie van de cliënt wordt vergroot en dat hij de beschikbare middelen flexibel kan inzetten.

In dit en het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de vraag of en hoe de cliënt zijn autonomie positie heeft ingevuld en of en hoe flexibel hij om is gegaan met de middelen. In deze hoofdstukken komt eveneens de vraag aan de orde of het voeren van de eigen regie c.q. het flexibel inzetten van middelen heeft bijgedragen aan het eventuele succes van het PRB-traject.

Deze vragen over de effectiviteit van PRB op de arbeidsmarktpositie van PRB-clients kunnen alleen indicatief worden beantwoord. Reden daarvan is het voor de analyse betrekkelijk kleine aantal cliënten, waarvan bovendien vele ten tijde van de dataverzameling hun PRB nog niet hadden afgerond. Ook het ontbreken van een controle-groep in het onderzoeksdesign maakt de analyse vooral beschrijvend.

De conclusies zijn weergegeven in hoofdstuk 8 waarbij de mogelijk effectiviteit van de vergrote autonomie en/of het flexibel inzetten van middelen in onderlinge samenhang wordt beoordeeld. Over de autonomie van de cliënt zullen in dit hoofdstuk een aantal aspecten aan de orde komen. Allereerst wordt in paragraaf 7.2. nagegaan of en hoe PRB-clients daadwerkelijk zelf de regie over de toeleiding en de besteding van hun PRB voeren. Vervolgens wordt onderzocht in paragraaf 7.3 hoe het voeren van de eigen regie door cliënten door hen zelf en door uitvoerenden wordt beoordeeld. In paragraaf 7.4 gaan we na welke kosten en besparingen op dit vlak ten opzichte van het reguliere proces kunnen worden geïdentificeerd. Het hoofdstuk wordt afgesloten met enkele conclusies over de wenselijkheid om cliënten meer autonomie te geven.

7.2 Hoe autonoom is de PRB-client?

De regiefunctie van de cliënt heeft betrekking op diverse aspecten waarop PRB afwijkt van het reguliere toeleidingstraject.

De cliënt dient bij PRB zelfstandig te handelen t.a.v.:

- a. het opstellen van een traject- of bestedingsplan;
- b. het zoeken van en overeenstemming bereiken met een aanbieder;

c. de financiële verantwoording over de besteding van PRB.

Op deze onderdelen kan de cliënt, alsmede op de snelheid van de uitvoering van deze onderdelen, bij PRB een duidelijk stempel drukken.

Het opstellen van het trajectplan

Uit de interviews met cliënten en case managers blijkt dat bij de voorbereiding van de PRB-clieënten daadwerkelijk de regie in handen hebben genomen. Dit was min of meer noodzakelijk doordat de proefregio's van hun cliënten verwachtten dat zij hun aanvraag vergezeld lieten gaan van een eigen (traject- en bestedings-)plan. Bijna alle cliënten (exclusief de groep verstandelijk gehandicapten) hebben dit plan opgesteld. Het kwam regelmatig voor dat cliënten in korte tijd een concreet plan op papier hadden.

Vanuit de regio's werd de autonomie van de cliënt min of meer ingebouwd in de gekozen projectstructuur, zoals in deel 1 van deze rapportage is beschreven. De cliënt kon nauwelijks een beroep doen op de reguliere instanties voor ondersteuning. Bovendien werd bij de start van de proefprojecten door het Ministerie van SZW de regio's op het hart gedrukt geen *structurele adviesfunctie* in het leven te roepen, teneinde te voorkomen dat de betreffende functionaris de regie van cliënt zou overnemen. Een initiatief van de regio Midden Nederland om een coach ten behoeve van de PRB-clieënten te ontwikkelen werd om die reden door het Ministerie tegengehouden.

Het feit dat de cliënten zelf het initiatief namen neemt niet weg dat zij zich ten behoeve van het schrijven van het plan hebben laten adviseren. Uit de telefonische interviews met cliënten begin 2001 (n=74) blijkt dat meer dan de helft van de PRB-clieënten bij een of meer personen advies heeft ingewonnen. Dat kan bijvoorbeeld zijn bij de instantie bij wie men later ook diensten ging inkopen (bijvoorbeeld een adviesorganisatie voor startende ondernemingen), bij de PRB-functionaris in de regio, of bij vrienden en kennissen. De cliënten die advies inwonen zijn achteraf blij dit te hebben gedaan: 90% van hen beoordeelt de adviezen als goed en meent baat te hebben gehad bij het ingewonnen advies.

In de regio's lieten de cliënten hun concept-plannen veelal eerst beoordelen door de PRB functionaris (de arbeidsdeskundige van Arbvo AI in Haaglanden, de centrale case manager in Maastricht en de PRB-coördinator in Midden Nederland), alvorens de aanvraag daadwerkelijk in te dienen. De betreffende functionarissen gaven in de interviews aan dat zij een aanvraag pas 'door lieten gaan' als zij er van overtuigd waren dat de budgetbeheerder geen grond zou hebben om de aanvraag af te wijzen. Aan de andere kant gaven zij ook dikwijls adviezen om het voorgelegde plan uit te breiden. Deze adviezen leidden in een kwart van de gevallen tot een aanpassing van het concept-plan. Van 23 plannen is bekend waarom tot aanpassing van het plan werd geadviseerd. Hiervan wordt een overzicht gegeven in Tabel 7.1

Tabel 7.1 Redenen voor het adviseren tot aanpassing van het PRB-plan (n=23)

Redenen	Aantal	%
Pakket was onvolledig/overcompleet	8	35
Geen verband met arbeidsmarktbelemmeringen	4	17
Niet realistisch gezien de persoon	2	9
Andere	9	39
Totaal	23	100

Het aanpassen van het plan was in een aantal gevallen direct terug te voeren op de onbekendheid met de PRB-regeling. In de 'anders'-categorie worden derhalve redenen genoemd als: "cliënt overschreed het maximale bedrag", of "cliënt dacht dat bepaalde uitgaven niet in de begroting mochten worden opgenomen". Het gebrek van voorlichting en kennis over PRB heeft een groep cliënten mogelijk belemmerd in de eigen regiefunctie, gegeven het feit dat dit onderwerp door veel cliënten (circa 30%) wordt genoemd als meest negatieve kant van PRB tijdens het experiment.

De cliënt op de markt van aanbieders

De regierol van de cliënt krijgt een andere inhoud op het moment dat zijn trajectplan is goedgekeurd. Vanaf dat moment is de cliënt consument op de markt van aanbieders van reïntegratiediensten en -goederen. De consumentenrol kan daadwerkelijk ingevuld worden als de cliënt goed geïnformeerd is en hij de aanbieders ten opzichte van elkaar kan vergelijken.

De PRB-clients geven over het algemeen aan dat men voldoende inzicht had in de markt om de gewenste diensten en producten in te kopen. Driekwart van de cliënten kon zijn weg goed vinden, terwijl circa 20% aangeeft onvoldoende zicht te hebben gehad in de beschikbare aanbieders. Veel cliënten hebben zich uitgebreid geïnformeerd en gedocumenteerd alvorens tot de besteding over te gaan. Menigeen heeft zich ook hierbij laten adviseren. De meerderheid van de PRB-clients zijn het over het algemeen in geslaagd de beoogde diensten en producten te verkrijgen. Een deel heeft hier echter de nodige problemen mee gehad, zoals blijkt uit Tabel 7.2.

Tabel 7.2 Zijn cliënten geslaagd de diensten/producten in te kopen? (n=68)

Inkoop	Aantal	%
Ja, alle diensten/producten	43	63
Ja, maar niet alle gewenste diensten/producten	12	18
Nee	13	19
Totaal	68	100

De redenen waarom cliënten er niet in zijn geslaagd de diensten/producten in te kopen lopen zeer uiteen. Een aantal cliënten kon geen plaats krijgen in cursus die men wilde volgen. Ook heeft de inkoop van bepaalde producten en diensten niet plaatsgevonden vanwege meer in de persoon gelegen factoren. Zo blijkt dat een deel van de cliënten 'nog niet zover is' om al tot de beoogde besteding over te gaan. Het kost een aantal cliënten meer tijd dan verwacht om het PRB-plan uit te voeren. Over de ingekochte diensten en producten zijn de meeste cliënten meer dan tevreden. De kwaliteit wordt in enkele gevallen met een 6 of lager beoordeeld. De overige beoordelingen zijn allemaal hoger.

Tegenover de cliënt als consument op de aanbiedersmarkt staan de aanbieders. Begin 2000 is een telefonische interviewronde gehouden onder de eerste aanbieders van diensten die met een PRB gefinancierd worden. Van deze interviews is in de tussenrapportage over het PRB experiment reeds verslag gedaan (Bosselaar en Prins, 2000). Daar wordt geconcludeerd dat PRB-clieënten hun diensten inkopen in het brede veld van aanbieders van scholing en toeleidingstrajecten. Men laat zich in hun keuze niet beperken tot de aanbieders uit het reguliere toeleidingsproces. Dit is vooral het gevolg van het feit dat case managers en PRB-functionarissen over het algemeen terughoudend zijn geweest in het doorverwijzen van cliënten naar specifieke, hen bekende, aanbieders. De overwegingen hierbij waren dat zij niet de zelfstandigheid van de cliënt en de beoogde marktwerking met PRB wilden belemmeren. Er zijn echter ook voorbeelden bekend dat de case manager de cliënt nadrukkelijk naar een bepaalde instantie heeft gestuurd om een product of dienst in te kopen.

Cliënt: "Ik moest van mijn contactpersoon bij de uvi een computer bij "vrienden" van hem inkopen".

In de regio Midden Nederland is door de PRB-coördinator een sociale kaart opgesteld om de cliënten te ondersteunen bij het kiezen van de juiste aanbieder.

De financiële verantwoordelijkheid

De cliënt kon op een aantal manieren de betalingen met aanbieders (laten) verzorgen. Tabel 7.3 laat zien hoe PRB-clieënten dit in de praktijk geregeld hebben.

Tabel 7.3 Wijze van betaling van de aanbieder (n=71)

Betalingswijze	Aantal	%
Betaling verzorgd door budgetbeheerder	24	34
Diensten/producten zelf betaald en bij budgetbeheerder gedeclareerd	22	31
Diensten/producten betaald met voorschot op PRB	12	17
Anders	13	18
Totaal	71	100

Het feit dat de cliënt als consument zelf de verantwoordelijkheid heeft voor de inkoop

en de financiële afhandeling betekent niet dat hiermee voor de case manager alle contacten (en bijbehorende kosten) met de cliënt wegvallen. De case managers geven aan dat een groep PRB-clënten tijdens de uitvoering van zijn PRB-plan diverse malen telefonisch contact heeft gezocht voor advies. Ca. 24% van de cliënten geeft aan tussentijds advies te hebben gevraagd over bestedingen, overigens niet allemaal bij de case manager.

Tabel 7.4 Tevredenheid over financiële afwikkeling betalingen (n=64)

Mate van tevredenheid	Aantal	%
Tevreden	34	53
Niet tevreden, niet ontevreden	10	16
Ontevreden	11	17
Geen mening	9	14
Totaal	64	100

Hoewel de meerderheid van de ondervraagde cliënten tevreden is over de financiële afwikkeling is een aanzienlijk deel niet (geheel) tevreden zoals blijkt uit tabel 7.4. Ontevredenheid is in veel gevallen het gevolg van de trage betalingen van de kant van de budgetbeherende instantie.

Cliënten:

- *“Ik heb 8 maanden moeten wachten voordat ik het geld kreeg. Veel gebeld en gebeld: “hoe zit het nou?” Toen is plotseling het geld telefonisch overgemaakt naar mijn rekening”.*
- *“De uvi heeft de opleiding zeer laat betaald, ik kreeg zelf nieuwe rekeningen toegestuurd door opleiding. De aanschaf van een computer heb ik zelf voorgeschoten, de betaling door de uvi heeft 3/4 jaar op zich laten wachten. Het was heel onduidelijk naar wie de rekening moest”.*
- *“Ik heb eerst bonnen gedeclareerd maar dat duurde erg lang. Toen heb ik geregeld dat het budget op mijn rekening gestort werd”.*

Bij deze bevindingen wordt er nog eens aan herinnerd dat weinig cliënten het gehele traject, incl. de administratief-financiële afwikkeling hebben doorlopen.

7.3 Mening over de grotere autonomie van PRB-clënten

Aan cliënten en case managers is op diverse manieren gevraagd naar hun visie op de eventuele meerwaarde van het verlenen van meer autonomie aan de cliënt. De vraag was of het overdragen goed is voor cliënten en op den duur ook voor hun arbeidsmarktpositie. Zowel cliënten als case managers vinden het voor een groep cliënten een verbetering van hun positie als hun autonomie wordt vergroot. Tweederde van de

PRB-cliënten geeft aan de vrijheid en onafhankelijkheid ten opzichte van de uitvoerende instantie of case manager zeer op prijs gesteld te hebben. Bijna 60% van de geïnterviewde cliënten noemt de zelfstandigheid en de eigen verantwoordelijkheid de belangrijkste positieve kant van PRB.

Dat het verkrijgen van de eigen verantwoordelijkheid mee en tegen kan vallen blijkt uit Tabel 7.5.

Tabel 7.5 Is gebruikmaking van PRB mee- of tegengevallen? (n=73)

	Aantal	%
Meegevallen	49	67
Tegengevallen	8	11
Geen van beide	7	10
Beide	7	10
Geen mening	2	3
Totaal	73	100

Met name in de opstartfase van PRB hebben cliënten problemen gekend, vervolgens ging het in het algemeen beter.

Cliënten:

- *“Als het eenmaal goed loopt, wordt alles goed afgewikkeld. De start was echter moeilijk, want het was moeilijk om goede informatie over de regeling te krijgen”.*
- *“In eerste instantie is het tegengevallen, gevolgen voor uitkering waren niet duidelijk gemaakt. Uiteindelijk is het meegevallen, met name het soepele verloop van betalingen aan het eind van het jaar”.*
- *“Tot en met de toekenning was alles een hel, maar daarna liep alles wel goed”.*
- *“Het is tegengevallen, dat komt door de onduidelijkheid over de regeling: het heeft een half jaar geduurd voordat ik voldoende duidelijkheid had”.*

Ook de meeste case managers zien voordelen in het kunnen verlenen van de eigen regie aan bepaalde cliënten. Voor specifieke categorie cliënten kan men met de bestaande aanpak namelijk weinig betekenen:

- a. enerzijds, omdat het te verstrekken aanbod aan voorzieningen niet voldoet of niets toevoegt,
- b. anderzijds, omdat de cliënt zo'n uitgesproken persoonlijkheid is, dat men het beter vindt dat hij zijn eigen weg kan gaan.

Voor de meeste case managers betekent dit dat PRB dan ook eerder een uitzondering dan een regel moet worden, want voor de meeste cliënten voldoen volgens hen de reguliere toeleidingstrajecten prima en verdienen de voorkeur (minder rompslomp, bekende procedure).

De ervaringen van de individuele PRB-clieënten geven aan dat het verlenen van autonomie aan de cliënt niet betekent dat deze het allemaal alleen af kan. Zowel van de kant van de case managers als van de kant van de cliënten is veelvuldig het belang van steun en advies bij het opstellen van een PRB-plan onderstreept. Van de cliënten geeft meer dan 50% aan dat zij graag ondersteuning en begeleiding hadden gehad in het PRB-traject.

De structurele mogelijkheid om de regie over te dragen aan de cliënt dient volgens vele betrokkenen in het PRB-experiment dan ook samen te gaan met het instellen van een coachings- en adviesmogelijkheid. In eerste instantie om individuele cliënten in alle fasen van het PRB-traject voor te kunnen lichten over de "ins and outs" van PRB. Maar mogelijk ook om hen te ondersteunen bij het maken van keuzes die mogelijk het succes van het toeleidingstraject kunnen bepalen.

Cliënt: "Ik heb veel vragen gehad, je moet wel stevig in je schoenen staan om dit voor elkaar te krijgen. Je moet veel informatie hebben als je optimaal gebruik wilt gaan maken van PRB"

7.4 Kosten en besparingen in de individuele uitvoering

In hoofdstuk 4 is ingegaan op de vraag welke kosten bij de uitvoering van de regionale proefprojecten zijn gemaakt en al dan niet ten laste zijn gebracht van de projectsubsidies. In deze paragraaf wordt kort ingegaan op de kosten en besparingen die de uitvoering van PRB *op cliëntniveau* met zich mee heeft gebracht. Daarbij gaat het overigens niet om de besparingen *op de uitkeringen* die kunnen worden gerealiseerd als cliënten met behulp van PRB succesvol reïntegreren. Naar deze besparingen is in de evaluatie van het PRB-experiment geen onderzoek gedaan.

Het gaat in deze paragraaf met name om een vergelijking van de kosten van de inspanningen van:

- a. de uitvoerende instelling als regievoerder in het reguliere proces en
- b. die in geval van PRB waar meer regelwerk door de cliënt overgenomen kan worden.

Tegenover deze mogelijke besparingen staan eventueel ook extra kosten als PRB een extra inspanning van de uitvoerende instelling vraagt, bijvoorbeeld als een cliënt niet in staat blijkt zelf (een deel van de) regie te voeren.

De kosten van de feitelijke uitvoering van de PRB-regeling betreffen de inspanningen

in het kader van het case management en de administratieve afhandeling van PRB. Omdat administratieve gegevens ontbraken is in de interviews aan de case managers gevraagd aan te geven welke tijd zij kwijt zijn geweest aan de uitvoering van de verschillende onderdelen van het PRB-traject voor een gemiddelde cliënt. Tevens is hen gevraagd de inspanning te vergelijken met die voor een gemiddelde in het traject reguliere cliënt.

De volgende onderdelen in het reguliere en PRB toeleidingstraject kunnen worden onderscheiden:

- a. individuele voorlichting en/of intake;
- b. opstellen van een reïntegratieplan;
- c. toekenning van budget of toeleidingstraject;
- d. uitvoering/ besteding;
- e. administratieve afhandeling;
- f. vervolgtraject/bemiddeling/nazorg.

Voor al deze onderdelen zal aan de hand van de meningen van geïnterviewde case managers worden aangegeven wat PRB betekende voor de tijdsbesteding van de uitvoerende instantie.

Ad a. Tijdsbesteding bij de individuele voorlichting of intake

Alle respondenten geven aan dat benodigde tijd voor de intakefase voor een gemiddelde PRB-client niet veel verschilt ten opzichte van een reguliere cliënt. Het aantal reïntegratiegesprekken dat men met een cliënt voert *vóór de start* van een toeleidingstraject komt over het algemeen overeen met de één of twee gesprekken die worden gevoerd ter voorbereiding van een PRB-aanvraag.

PRB brengt wel extra activiteiten met zich mee als de cliënt zich buiten de periodieke claimbeoordeling spontaan meldt. In dat geval wordt bij een aantal budgetbeheerders standaard de verzekeringsgeneeskundige om advies gevraagd en vindt een aanvullende arbeidskundige beoordeling plaats, voordat de cliënt in aanmerking wordt gebracht voor PRB. Deze procedure wijkt overigens niet af van een spontane reïntegratieprocedure via het reguliere toeleidingsproces. Het verschil met PRB is, dat deze regeling verhoudingsgewijs veel 'spontane' cliënten oplevert. De invoering van PRB leidt derhalve bij bepaalde budgetbeherende instanties tot een groter beroep op de verzekeringsgeneeskundigen en de (staf)arbeidsdeskundigen dan voor die periode was voorzien. Gezien de relatief kleine aantallen PRB-clienten leverde dit overigens in de praktijk geen problemen op.

Ad b. Tijdsbesteding bij het opstellen van een reïntegratieplan

Nadat besloten is met een cliënt een toeleidingstraject te starten in het reguliere traject, wordt de case doorgeleid naar een reïntegratiebedrijf. Dit bedrijf krijgt de opdracht van de uitvoerende instelling om voor cliënt een reïntegratieplan op te stellen en offerte te doen voor de uitvoering.

In geval van PRB wordt deze stap door de cliënt zelf uitgevoerd, hetgeen een bespa-

ring ten opzichte van het reguliere proces oplevert. In alle proefregio's is echter voorzien dat de cliënt zich in deze fase kan laten ondersteunen door een speciale functionaris. In Haaglanden door een arbeidsdeskundige van Arbvo AI, in Maastricht door de centrale case manager en in Midden Nederland door de PRB-coördinator. Veelal beoordeelt deze functionaris het PRB-plan, voordat dit formeel wordt voorgelegd aan de budgetbeherende instantie. Het verschilt nadrukkelijk per cliënt hoeveel beslag hij in deze fase legt op de tijd van de uitvoeringsfunctionaris. Respondenten zeggen gemiddeld met één of twee gesprekken van gemiddeld een uur toe te kunnen, waarna de cliënt veelal een toereikend plan voor de besteding van PRB gereed heeft. Tijdswinst zit in het gegeven dat de cliënt het plan zelf schrijft.

Ad c. Tijdsbesteding bij het toekennen van het toeleidingstraject

Het *toekennen* van een PRB levert naar het oordeel van de sleutelfiguren in principe enige tijdsbesparing op ten opzichte van het reguliere toeleidingsproces. In de eerste plaats maakt het feit dat een PRB-aanvraag marginaal getoetst wordt, de inspanning bij een PRB-aanvraag in sommige gevallen lichter. In de praktijk heeft deze toetsing diverse malen juist een zwaardere inspanning dan gebruikelijk met zich mee gebracht. Met name bij gemeenten is veelal geen sprake geweest van een marginale toetsing maar juist van een zwaardere toetsing dan in het reguliere proces.

Belangrijker dan het verschil in tijdsbesteding bij de toetsing van een traject is het verschil in het *aantal* toekenningen dat per individu plaatsvindt. Bij een PRB aanvraag wordt het gehele voorgelegde toeleidingstraject in één keer beoordeeld en toegekend, terwijl in het reguliere traject elke stap afzonderlijk wordt beoordeeld en al dan niet wordt toegekend. Deze werkwijze heeft niet alleen consequenties voor de inspanningen van de beoordelaar, maar ook voor de afdeling die over de toekenning een beschikking afgeeft: voor elk nieuwe onderdeel wordt in het reguliere toeleidingsproces een afzonderlijke beschikking afgegeven. Ook het feit dat na afronding van elk onderdeel van het toeleidingsproces het reïntegratiebedrijf aan de opdrachtgever (uvi/gemeente) dient te rapporteren, maakt de administratieve belasting van het reguliere proces zwaarder dan van PRB.

Ad d. Tijdsbesteding van de uitvoering van PRB resp. reguliere toeleidingstraject

Het zelfstandig inkopen van diensten en producten door cliënten levert vanzelfsprekend voor de uitvoerder een besparing op ten opzichte van het reguliere toeleidingsproces. Hoe ongebruikelijker het traject dat de cliënt wordt aangeboden, hoe groter de tijdsbesparing als de cliënt zelf de aanbieder opzoekt en de zaak contractueel en financieel afhandelt.

Uit de interviews komt naar voren dat het aantal (vooral telefonische gesprekken *tijdens* de uitvoering van een toeleidingstraject mogelijk iets hoger is bij PRB-clieënten, dan bij reguliere cliënten. PRB-clieënten zijn soms niet zeker over de inkoop van een bepaalde dienst, of over de geschiktheid van de betreffende aanbieder. Het aantal ge-

sprekken tijdens de uitvoering van het PRB-plan loopt per cliënt zeer uiteen. Het is over het algemeen meer dan het aantal tussentijdse gesprekken met 'reguliere' cliënten (waarmee weinig tussentijds wordt gecommuniceerd). In de regio Maastricht is het aantal tussentijdse contacten met PRB-cliënten hoger dan in de andere proefregio's, omdat de beoogde uitgaven eerst aan de centrale case manager voorgelegd dienen te worden.

Ad e en f. Tijdsbesteding bij de administratieve afhandeling en het vervolgtraject

Over de tijdsbesteding bij uitvoerende instellingen na afronding van het PRB-traject van cliënten ontbreken vooralsnog de ervaringen, omdat de meeste cliënten ten tijde van het onderzoek nog in het traject zaten. De respondenten verwachten over het algemeen geen extra inspanningen, omdat de uitvoering van het traject weinig of geen nadere contacten na afronding noodzakelijk maakt. In de PRB-regeling is voorzien dat cliënten na afronding een definitieve beschikking krijgen over PRB, op basis van een in te dienen uitgavenverantwoording. In de drie proefregio's wordt deze procedure niet gevolgd, waardoor deze activiteiten achterwege zullen blijven.

Met name in Maastricht, waar de uitgaven voortdurend door de centrale case manager worden gevolgd en geaccordeerd, zou de afronding van PRB louter een administratieve aangelegenheid zijn.

Na de afronding van een regulier toeleidingstraject is over het algemeen een bemiddelingstraject en, na reïntegratie, een *nazorgtraject* voorzien.

Er zijn weinig PRB-cliënten die bemiddelings- en nazorgactiviteiten in hun PRB-plan hebben opgenomen. Aangezien PRB-cliënten ook aanspraak kunnen maken op bemiddeling en nazorg brengt de PRB-regeling op dit onderdeel ten opzichte van het reguliere toeleidingsproces geen kostenbesparing of –verzwaring met zich mee. Hierbij zij overigens vermeld dat bijna geen enkele budgetbeherende instantie op de hoogte is van het beoogde of feitelijke moment van afronding van de PRB-cliënt. Anders dan in het reguliere traject lijkt het PRB-traject geen vervolg te krijgen, behalve wanneer de cliënt voor een reguliere herbeoordeling weer in contact komt met de uitvoerende instelling. Zo bezien brengt PRB in de uitvoering minder inspanningen met zich mee dan het reguliere traject, omdat er geen traject van bemiddeling en nazorg in de praktijk volgt op het PRB-traject.

Tabel 7.6 Indicatieve kostenvergelijking PRB-traject met reguliere toeleiding

Activiteit	Kosten PRB t.o.v. regulier traject
Individuele voorlichting en/of intake	+
Opstellen van een reïntegratieplan	-
Toekenning van budget of toeleidingstraject	-
Uitvoering/ besteding	+/-
Administratieve afhandeling	0
Vervolgtraject/bemiddeling/nazorg	0
+ meer kosten	
+/- meer- minder kosten varieert	
- minder kosten	
0 geen verschil in kosten	

Tijdsbesteding van aanbieders

In Tabel 7.6 zijn de indrukken van de uitvoerders met betrekking tot de kosten en besparingen van PRB voor wat betreft hun tijdsbesteding samengevat. Daaruit kan worden opgemaakt dat, voorzover thans wordt overzien, PRB geen grote besparingen of kostenverhoging in de uitvoering oplevert. Daaraan kan worden toegevoegd dat van de kant van de aanbieders het signaal komt, dat zij *meerkosten* hebben bij het aanbieden van diensten aan PRB-cliënten. Met name de reïntegratiebedrijven en adviesbureaus voor startende ondernemingen besteden veel tijd (en dus geld) aan het ondersteunen van de cliënt bij het opstellen van een PRB-plan. Dit wordt niet uit de PRB-regeling vergoed.

Het is voornamelijk, gezien de kleine aantallen cliënten en het feit dat PRB nieuw was voor de uitvoerenden, niet goed mogelijk om een conclusie te trekken over de meerkosten of besparingen van de uitvoering van PRB op cliëntniveau. Wanneer cliënten met vragen vooraf en tussentijds bij een gespecialiseerde functionaris terecht kunnen lijkt het erop dat de PRB-uitvoering (enigszins) minder inspanningen met zich mee zal brengen dan het reguliere toeleidingsproces.

7.5 Conclusies

De PRB-regeling en de wijze waarop de uitvoering is vormgegeven hebben ertoe geleid dat PRB-cliënten daadwerkelijk de regie over hun eigen toeleidingstraject hebben gekregen. Met uitzondering van een groep verstandelijk gehandicapten hebben de cliënten zelf hun trajectplan geschreven. Zij hebben zich hierbij in veel gevallen laten adviseren of ondersteunen. Naar aanleiding van de ervaringen met de eerste PRB-cliënten achten case managers deze cliënten in het algemeen goed in staat om hun eigen situatie adequaat te diagnosticeren en zich vervolgens te kwalificeren.

Uit het onderzoek kan niet geconcludeerd worden dat het verkrijgen van de regie PRB op zich een *effectievere* manier is om de arbeidsmarktpositie van PRB-cliënten te verbeteren. Hierover kunnen alleen enkele (voorzichtige) uitspraken worden gedaan in samenhang met de besteding van PRB (zie hoofdstuk 8).

De eerste PRB-cases geven verder aan, dat op het niveau van de individuele uitvoering het enigszins kostenbesparend kan zijn om de regie aan cliënten over te dragen. Of de kostenbesparing mogelijk te niet wordt gedaan door verhoudingsgewijs dure bestedingen komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de deelnemende cliënten de mogelijkheid om de regie te verkrijgen en te voeren over het algemeen als positief beoordelen. Velen onderstrepen het belang om hierbij ondersteuning en advies in te kunnen schakelen, in ieder geval met betrekking tot de voor- en nadelen van PRB.

Veel uitvoerenden bij budgetbeherende instellingen onderschrijven het positieve oordeel van de cliënten, maar bij hen overheerst de mening dat het versterken van de autonomie via PRB alleen in uitzonderingsgevallen een daadwerkelijke meerwaarde heeft. Zij zijn van mening dat voor de meeste cliënten het reguliere proces om naar de arbeidsmarkt toegeleid te worden volstaat, hetgeen volgens hen in dat geval de voorkeur verdient.

8 DE FLEXIBELE INZET VAN MIDDELEN

Naast de autonomie van de cliënt vormt de flexibele inzet van middelen een onderdeel van de PRB-regeling. Over de flexibele inzet van middelen van de cliënt zullen in dit hoofdstuk een aantal aspecten aan de orde komen. Allereerst wordt in paragraaf 8.1. nagegaan of en hoe de middelen flexibel worden ingezet. Vervolgens wordt onderzocht in paragraaf 8.2 hoe de flexibele inzet van middelen door de cliënt zelf en door uitvoerenden wordt beoordeeld. In paragraaf 8.3 wordt bekeken welke kosten en besparingen op dit vlak ten opzichte van het reguliere proces kunnen worden geïdentificeerd. Tenslotte worden in de slotparagraaf de voorzichtige conclusies gepresenteerd over de effectiviteit van PRB met het oog op de arbeidsmarktpositie van PRB-clënten.

8.1 De flexibele inzet van middelen door de cliënt als consument

Flexibele inzet

Al in de tussenrapportage over het experiment met PRB (Bosselaar en Prins, 2000) werd duidelijk dat cliënten inderdaad een flexibele en creatieve inzet van de beschikbare middelen kiezen. Op basis van de interviews met case managers kan een globale vergelijking worden gemaakt met de bestedingen in het reguliere proces en in het PRB-experiment. De vernieuwende toepassingen van PRB kunnen als volgt worden gecategoriseerd:

- a. *flexibele inzet van instrumenten*: voor de cliënt zijn in principe de REA-instrumenten beschikbaar, maar deze dienen op een andere dan gebruikelijke wijze ingezet te worden, omdat de cliënt niet aan reguliere voorzieningen kan deelnemen (bijvoorbeeld scholing aan huis i.p.v. in een scholingsinstituut).

Man, eind 20, die sinds een jaar vanwege een ernstige lichamelijke aandoening volledig arbeidsongeschikt is, is inmiddels aan de beterende hand is. Hij heeft blijvende beperkingen die de terugkeer in het oude beroep onmogelijk maken. Omdat hij zich nog maar beperkt kan inspannen is een intensief omscholingstraject, waarbij werken en leren worden gecombineerd, niet mogelijk. Hij gebruikt zijn budget om een schriftelijke cursus te volgen, waarbij de examens worden afgelegd bij dezelfde instelling die het werken/leren traject aanbiedt. Zo is het niveau van de opleiding gelijk en vermindert de kans op uitval tijdens de opleiding omdat hij zelf zijn tijd in kan delen.

- b. *maatwerk*: er is geen mogelijkheid om in het reguliere REA-pakket een bepaald toeleidingstraject voor de cliënt te ontwikkelen, wegens:
 - de cliënt heeft zeer specifieke beperkingen;

Man, midden 40, heeft sinds enige jaren een volledige WAO-uitkering. Hij heeft een

chronische lichamelijke aandoening en heeft daardoor ook psychische problemen. Hij heeft altijd in loondienst gewerkt maar wil dit niet meer, vanwege de behoefte om zelf zijn werkzaamheden te kunnen aanpassen aan zijn mogelijkheden. PRB gebruikt hij voor materialen en cursussen waardoor hij als zelfstandige in zijn oude beroep aan het werk kan.

- de cliënt beschikt reeds over alle kennis en vaardigheden, die cliënten met het reguliere REA-pakket kunnen verwerven;

Vrouw, midden 50, volledig arbeidsongeschikt, mede op psychische gronden. Ze is hoog opgeleid in een beroep waarin geregeld mensen worden gevraagd. Zij wil echter absoluut niet terug in haar oude beroep. Zij heeft een PRB aangevraagd om een opleiding te betalen waarmee zij waarschijnlijk weer betaald werk kan vinden. De inhoud van de opleiding sluit aan op de kennis en ervaring uit haar oude beroep. Bovendien is er in de scholing aandacht voor persoonlijk functioneren, waardoor een therapeutisch effect niet uitgesloten wordt geacht.

- de cliënt is een (zeer) uitgesproken persoonlijkheid, waarmee men in het reguliere circuit 'niet goed uit de voeten' kan;

Man, 38, heeft sinds zijn 18^e problemen met zijn knieën en kan zijn werk als magazijnmedewerker niet meer doen. Hij wil zich laten omscholen voor administratief werk. De uvi wil hem de noodzakelijke cursus niet aanbieden. "Men vond mij te dom en de opleiding te duur". De cliënt krijgt wel vaardigheidstrainingen aangeboden, maar die "ziet hij niet zitten" gezien zijn uitdrukkelijke wens zich om te scholen. Via PRB kan hij alsnog inschrijven voor de beoogde administratieve opleiding die hij vervolgens met succes afrondt.

- de cliënt wordt door zijn situatie uitgesloten van een reguliere voorziening.

Vrouw, begin 40, is volledig arbeidsongeschikt en rolstoelgebonden. Voor privé-vervoer heeft zij een (gelimiteerde) vervoersvoorziening. Zij is actief als vrijwilligster, met de mogelijkheid om in de toekomst een vast contract te krijgen bij deze organisatie. De vervoersvoorziening kan ze niet gebruiken om van en naar het vrijwilligerswerk te reizen. Zij gebruikt haar PRB om het vervoer te betalen.

Cliënten:

- *“Ik wil een (avond) deeltijdopleiding doen aan een Hogeschool. Overdag wil ik middels stageplaatsen (evt. parttime werk) rustig terugkomen in 't arbeidsproces. Hierbij maak ik gebruik van ondersteuning van psycholoog, projectbegeleider, arbeidsintegratie en arbeidsdeskundige. Over 5 jaar hoop ik daar te zijn waar ik wil wezen wat werk betreft.”*
- *“Een gedeelte van het budget heb ik gebruikt voor het verbeteren van mijn lichamelijke conditie”.*
- *“Ik heb mijn PRB deels gebruikt voor de aanschaf van medicijnen”.*

- c. *gunstige voorwaarden:* de (experimentele) regelluwte van de PRB-regeling biedt de cliënt de mogelijkheid te kiezen voor de toepassing van een reguliere voorziening onder relatief gunstige voorwaarden.

Man, eind 20, heeft een WAJONG-uitkering. Hij heeft door ziekte forse vertraging opgelopen in zijn universitaire studie. Tijdens zijn studie heeft hij wel eens gewerkt en op deze wijze de studie (deels) gefinancierd. Inmiddels zijn er geen mogelijkheden meer om te werken, of om de studiekosten te betalen. Hij gebruikt zijn PRB om de reguliere studiekosten te betalen en voor speciale voorzieningen die het mogelijk maken om te studeren.

Het belangrijkste voorbeeld van het toepassen van een reguliere voorziening onder relatief gunstige omstandigheden vormt de mogelijkheid om met PRB investeringen te doen voor het starten van een eigen bedrijf. Ongeveer 13% van de PRB-deelnemers heeft een deel van zijn PRB voor het starten van een eigen bedrijf gebruikt. Veelal in een combinatie van bedrijfsinvesteringen enerzijds en een kwalificatietraject in de richting van het beroep waarmee men zich als zelfstandige wilde vestigen anderzijds. In het reguliere toeleidingsproces worden aan de subsidiëring van dergelijke investeringen twee voorwaarden verbonden. In de eerste plaats wordt nagegaan of de investering, ook als men geen bedrijf wil starten, als ‘algemeen gebruikelijk’ moet worden beschouwd. Zo kan een eenvoudige computer voor iemand die een opleiding wil gaan volgen buiten de subsidiemogelijkheden vallen, omdat de eenvoudige en relatief goedkope computer voor de meeste huishoudens een gebruikelijk investering is. Dat wordt anders als bijvoorbeeld een visueel gehandicapte cliënt een zeer bijzondere computer nodig heeft met het oog op spraakherkenning. Aan investeringen voor startende ondernemingen wordt in de tweede plaats de voorwaarde gesteld dat deze na verloop van tijd wordt terugbetaald. Het gaat derhalve om een starterskrediet. Beide voorwaarden zijn in de regelluwe PRB-regeling niet aan de orde.

8.2 Meningen over de flexibele inzetbaarheid van middelen

Over de flexibiliteit van de PRB-regeling zijn de cliënten zeer tevreden. Ruim 90% van de PRB-clients is van mening dat met PRB kansen zijn geboden die in het reguliere traject niet mogelijk waren geweest.

Respondenten van uitvoerende instellingen en case managers oordelen genuanceerd. Over het algemeen is men positief over de mogelijkheid om middelen flexibel in te laten zetten door cliënten voor wie het reguliere traject weinig of niets heeft te bieden. Maar de flexibele inzet van middelen moet volgens een deel van deze respondenten wel "uitzondering op de regel" blijven. Voordat de regel structureel wordt moet over de flexibele inzet van middelen op onderdelen derhalve op zijn minst meer duidelijkheid komen. Een aantal respondenten gaat hierbij echter verder. Met name voor de aanschaf van algemeen gebruikelijke goederen en investeringen in een (op te starten) onderneming is men van mening dat de subsidiemogelijkheid via PRB moet vervallen, omdat deze onnodig is en rechtsongelijkheid creëert. De beleidsmatige en juridische knelpunten bij de flexibele inzet van middelen alsmede de ervaringen met (mogelijk) oneigenlijk gebruik worden in de volgende subparagrafen gepresenteerd.

8.2.1 Beleidsmatige knelpunten

De beleidsmatige knelpunten die met betrekking tot PRB worden gesignaleerd zijn drieledig.

Permanent eigendom van goederen

Normaliter geeft de uvi materialen, zoals computers, aan cliënten *in bruikleen*. In de PRB-regeling is dit niet het geval en worden aangekochte goederen *eigendom* van de PRB-client. Sommige uitvoerders vinden het in strijd met de rechtsgelijkheid dat PRB-clients aangeschafte producten mogen behouden, terwijl andere cliënten deze, bijvoorbeeld na beëindiging van een opleiding, weer moeten teruggeven. Er zijn echter geen voorbeelden bekend dat de budgetbeherende instantie om deze reden een aanvraag heeft geweigerd.

PRB of starterskrediet?

Eén van de meest genoemde bezwaren bij de uvi's tegen de PRB-regeling is dat een PRB kan worden gebruikt voor het starten van een eigen onderneming. Normaliter kunnen cliënten hiervoor een starterskrediet aanvragen dat zij later terug moeten betalen. Nu krijgen PRB-clients - zonder deze voorwaarde - de mogelijkheid om hun onderneming te starten. Enkele cliënten hebben in dat verband hun PRB ook gebruikt voor de aankleding van bepaalde ruimten, met bijvoorbeeld schilderijen en planten. Voor dit laatste zou, zo menen diverse respondenten, niet eens een starterskrediet worden verstrekt.

Belangrijkste argument tegen deze gang van zaken vormt de rechtsgelijkheid ten op-

zichte van andere starters.

Volgens een deel van de uitvoerders gaat dit argument echter niet op. Arbeidsgehandicapten hebben volgens hen al zo'n grote achterstand op de arbeidsmarkt dat geen sprake kan zijn van rechtsongelijkheid als deze achterstand (deels) wordt ingelopen. Verder zijn zij van mening dat veel startende ondernemingen meer armslag hebben om de onderneming te starten en zich daardoor minder in de schulden hoeven steken dan een arbeidsgehandicapte met een starterskrediet. Het is volgens deze cliënten tevens zo dat arbeidsgehandicapten veelal in een financiële onzekere situatie zitten, zodat ze minder snel het financiële risico zullen nemen om met behulp van een starterskrediet een onderneming te starten.

Een arbeidsdeskundige over PRB voor het starten van een onderneming:

“Als ik zie wat ik bij andere cliënten doorgaans aan voorzieningen niet toesta, dan zou ik hier eigenlijk een einde aan moeten maken”.

Langdurende opleiding

Bij gemeenten is het staand beleid om werkzoekenden geen opleidingen te laten volgen die langer dan twee jaar duren. In één van de deelnemende gemeentelijke instellingen is intern een discussie gevoerd naar aanleiding van de aanvraag van een PRB-client voor het volgen (voortzetten) van een vierjarig universitaire opleiding. Ook bij een aantal uvi's is discussie gevoerd over de vraag of een opleiding langer dan twee jaar toegestaan kan worden. Bij de uvi's was het argument dat de Wet REA slechts voor de duur twee jaar een reïntegratie-uitkering biedt.

In de proefregio's is uiteindelijk verschillend op de kwestie van de langlopende opleidingen gereageerd. De betreffende gemeente heeft de aanvraag van de cliënt gedeeltelijk gehonoreerd tot de maximale duur van twee jaar¹⁴. In de regio Midden Nederland is de kwestie in het 'contactpersonenoverleg' aan de orde geweest. Daarbij is afgesproken dat de limitering van de reïntegratie-uitkering tot twee jaar geen consequenties hoeft te hebben voor een PRB-toekenning voor een langere periode.

8.2.2 Juridische knelpunten

In één proefregio heeft zich een probleem voorgedaan bij de juridische interpretatie van de PRB-regeling.

Samenloop van betaalde arbeid en PRB

De PRB-regeling stelt dat een cliënt niet in aanmerking komt voor PRB als hij betaalde arbeid verricht. Volgens een case manager is deze voorwaarde in een individueel geval in strijd geweest met het flexibele karakter van de regeling. Hierbij ging het om een gedeeltelijk arbeidsgeschikte cliënt die een PRB aanvraag om een opleiding te volgen. De cliënt had geen recht op een reïntegratie-uitkering en accepteerde een tijdelijke

¹⁴ De cliënt heeft aangekondigd tegen deze beslissing in beroep te zullen gaan.

baan om de opleidingsperiode financieel te overbruggen. De baan paste echter niet goed bij de mogelijkheden van de cliënt en niet bij de gekozen opleiding. Vanwege zijn baan werd de PRB-aanvraag afwezen. Ten onrechte, zo meent de respondent, omdat hierbij geen rekening werd gehouden met de lange termijn perspectieven voor de cliënt.

Niet elke budgetbeheerder legt de PRB-regeling zo strikt uit als in het voorgaande geval. Een van de budgetbeherende organisaties gaf een cliënt toestemming om zijn PRB-gefinancierde opleiding af te maken, terwijl hij inmiddels al werk had gevonden. Zijn nieuwe werkgever eiste namelijk dat hij zijn opleiding zou afmaken. "Omdat het om een experiment gaat konden we hier wel mee instemmen".

8.2.3 Oneigenlijk gebruik en misbruik

Ook ten aanzien van eventueel oneigenlijk gebruik en misbruik van de PRB-regeling werden enkele knelpunten gesignaleerd.

Medisch volledig arbeidsongeschikt

Diverse budgetbeherende organisaties hebben PRB-aanvragen afgewezen vanwege de volledige medische arbeidsongeschiktheid van de cliënt. Andere instanties zijn van mening dat hiermee de PRB-regeling onjuist wordt uitgelegd.

*Een case manager over medische arbeidsongeschiktheid als uitsluitingsgrond:
"Je moet kijken naar iemands beperkingen en in dit licht de haalbaarheid van een PRB-plan beoordelen. Medische arbeidsongeschiktheid is niet per definitie een gerechtvaardigde uitsluitingsgrond, al vinden de medici van wel".*

Arbeidstoeleiding van een groep verstandelijk gehandicapten

In één proefregio heeft een organisatie die dagbesteding aan verstandelijk gehandicapten aanbiedt voor circa 12 van haar cliënten PRB-aanvragen voorbereid of ingediend. Met de budgetten wilde de organisatie deze cliënten toeleiden naar betaalde arbeid. De betreffende uvi heeft onderzocht of het juridisch toelaatbaar is dat toeleiding uitgevoerd gaat worden door een hiertoe niet-erkende instantie. Tevens heeft zij onderzocht of het mogelijk is dat er een min of meer collectieve PRB-aanvraag wordt ingediend (en niet door de cliënten zelf), waardoor min of meer een incidentele instuutsfinanciering wordt verkregen. Vanwege het experimentele karakter van de regeling heeft men de aanvragen alle toegekend.

Misbruik

Uit het PRB-experiment zijn geen gevallen bekend van misbruik van de aan de cliënt ter beschikking gestelde middelen. Daarbij moet worden opgemerkt dat nog weinig cliënten hun PRB-traject hebben afgerond, of de uitgaven reeds hebben verantwoord.

8.3 Kosten en kostenbewaking

De case managers geven aan dat cliënten over het algemeen niet duurder uit zijn bij de inkoop van scholing, begeleiding en cursussen. Wel zijn zij duurder uit bij de aanschaf van producten en bij investeringen in de eigen onderneming. Dit heeft niet zozeer te maken met het type producten dat men inkoopt, maar met het feit dat veel producten en investeringen in het reguliere traject niet verstrekt worden, zoals hierboven beschreven.

De uvi's houden zich overigens als budgethouder nauwelijks bezig met de uitgaven van cliënten in het kader van PRB. Het gaat, zo blijkt uit de interviews immers maar om kleine aantallen en de financiële gevolgen van PRB voor de diverse begrotingen zijn volgens de uvi's nauwelijks waarneembaar.

Voor de deelnemende gemeenten ligt dit anders. Zij hebben alle een gelimiteerd REA-budget en hebben in verordeningen het gebruik van PRB aan maximale bedragen gekoppeld. Ook gaven gemeenten al bij de start van het experiment aan er moeite mee te hebben, met het oog op de rechtsgelijkheid, dat PRB-clieënten over een relatief hoog bedrag, tot maximaal f 50.000 kunnen beschikken.

Er zijn uiteindelijk geen gevallen bekend waarbij een gemeente vanwege de ontoereikendheid van het REA-budget een PRB-aanvraag heeft afgewezen.

Niet is onderzocht wat de financiële consequenties voor de uitvoering zijn van het feit dat door PRB mogelijk een nieuwe groep cliënten gebruik gaat maken van REA-voorzieningen (zie hiervoor). Dit brengt logischerwijze meer werkzaamheden voor de instanties met zich mee ten opzichte van de situatie zonder PRB en derhalve meer kosten.

8.4 De effectiviteit van PRB

Het vergroten van de autonomie al dan niet in combinatie met de flexibele inzet van middelen kan mogelijk de arbeidsmarktpositie van PRB-clieënten verbeteren, eventueel tot uiting komend in het verwerven van inkomen uit arbeid.

De arbeidsmarktpositie wordt veelal omschreven met enkele kenmerken, namelijk in het "willen", "kunnen" en "durven" van werkzoekenden.

Een effectieve toepassing van PRB zou dan leiden tot een verbetering van het willen, kunnen of durven van de PRB-cliënt.

Een en ander kan dan schematisch als volgt worden weergegeven:

Figuur 8.1 Gestyleerde weergave van de mogelijke invloed van PRB op arbeidsmarktpositie-indicatoren



De effectiviteit van het uitoefenen van de eigen regiefunctie laat zich moeilijk meten in een experiment met relatief weinig deelnemers, waarvan bovendien een aanzienlijk deel nog niet aan het einde van het traject is beland. Ook het ontbreken van een controlegroep in het design bemoeilijkt de effectevaluatie. In deze paragraaf wordt een beschouwing gegeven over de vraag *hoe* de toepassing van PRB voor een aantal PRB-cliënten mogelijk effectief kan zijn geweest.

Willen

In hoofdstuk 6 werd duidelijk dat cliënten in het PRB-bestand relatief, voorafgaand aan de PRB-aanvraag, al actief waren in het zoeken naar werk, maar daarbij dezelfde terughoudendheid hebben als andere arbeidsgehandicapten. Tabel 8.2 toont de concessiebereidheid van de PRB-cliënten, *ten tijde van hun PRB-aanvraag*. De bereidheid tot drie en vier van de vier voorgelegde concessies als hoge concessiebereidheid en derhalve als hoog gemotiveerd worden beschouwd (zie ook Van der Giezen en Jehoel-Gijsbers, 1998).

Tabel 8.2 PRB-cliënten naar concessiebereidheid bij start PRB (n=84)

Mate	Geen wao	Gedeeltelijk wao	Volledig wao	Totaal
Lage of matige concessiebereidheid	9	18	35	62
Hoge concessiebereidheid	1	8	13	22
Totaal	10	26	48	84

Tabel 8.2 is een indicatie dat het PRB-cliëntenbestand overwegend laag tot matig gemotiveerd is. Op dit onderdeel valt derhalve het nodige effect te sorteren met bijvoorbeeld een nieuwe toeleidingsmogelijkheid als met PRB

Aan cliënten die in hun PRB-traject zaten of dit hadden afgerond is tijdens het afrondende telefonische interview gevraagd of zij door PRB extra gemotiveerd zijn geraakt om te gaan werken. Ca. 53% van de ondervraagden (n=73) beantwoordt deze vraag bevestigend. Of deze antwoorden overeenkomen met een toegenomen concessiebereidheid kon in de telefonische interviews (met een relatief kleine groep cliënten) niet worden vastgesteld. Ook de vraag of deze toegenomen motivatie het gevolg is van PRB of van het 'bezig zijn' met toeleiding is (ook) niet te beantwoorden.

Durven

Mogelijk is de toegenomen motivatie (van de meerderheid van de cliënten) het gevolg van het feit dat door PRB het vertrouwen in eigen kunnen en in de eigen mogelijkheden op de arbeidsmarkt is toegenomen. Dit zijn zaken die eerder aan het voeren van de eigen regie zijn toe te schrijven dan aan het flexibel kunnen inzetten van middelen. Tabel 8.3 geeft een overzicht van de opvattingen van cliënten over hun (zelf)vertrouwen in de eigen arbeidsmarktpositie als gevolg van de toepassing van PRB.

Tabel 8.3 PRB en vertrouwen in eigen arbeidsmarktpositie: Percentage positieve antwoorden (n=73)

Opvattingen	Aantal	%
Door PRB andere kijk gekregen op de eigen arbeidsmarktmogelijkheden	53	73
Door PRB gevoel van eigenwaarde toegenomen	46	63
Door PRB meer zelfvertrouwen bij het zoeken naar een baan	46	63
Door PRB positievere kijk op de eigen ziekte/handicap	32	44

Tabel 8.3 is een aanwijzing dat door het voeren van eigen regie het vertrouwen in eigen kunnen is toegenomen, waaruit mogelijk ook een toegenomen motivatie om werk te aanvaarden voortvloeit.

Cliënt: "Toen ik begon met PRB had ik veel behoefte aan begeleiding en ondersteuning, maar er kwam niets uit de bus. Daarna ben ik het zelf gaan doen, zelf dingen uit gaan zoeken. Dat heeft me wel veel goed gedaan".

Het relatief grote aantal starters (eigen bedrijf) in PRB is, zo blijkt uit de interviews, in de eerste plaats terug te voeren op de relatief gunstige omstandigheden van de PRB-regeling: in tegenstelling tot het reguliere starterskrediet bouwt men geen schuld op en het ondernemingsplan in het kader van PRB wordt slechts marginaal getoetst.

Eén van de respondenten denkt echter dat dit maar een deel van de verklaring is. Zij gaat ervan uit dat het starten van een eigen onderneming vooral te maken heeft met het (niet) 'durven' toetreden tot de betaalde arbeidsmarkt van bepaalde PRB-cliënten. Het starten van de eigen onderneming, onder relatief zekere financiële voorwaarden heeft, zo meent de respondent, de voorkeur van bepaalde cliënten, omdat men in een eigen onderneming minder risico loopt te falen. In de eerste plaats kan men in de eigen onderneming zelf het tempo bepalen van het uitoefenen van het beroep en van het leren. In de tweede plaats hoeft men 'alleen maar' aan de eigen verwachtingen te voldoen (en die van de klant), maar niet aan de verwachtingen van een nieuwe werkgever en nieuwe collega's. Voor een groep arbeidsgehandicapten kan dit een drempel wegnemen om terug te keren naar de arbeidsmarkt.

Kunnen

Het is aan te nemen dat cliënten die hun PRB besteed hebben aan het verbeteren van hun arbeidsmarktkwalificaties en -vaardigheden veelal een betere positie hebben verworven wat betreft het 'kunnen'. Deze verbetering is echter niet toe te schrijven aan PRB als zodanig (eigen regie en flexibele inzet van middelen) maar aan het uitvoeren van het traject, waartoe men mogelijk door PRB in de gelegenheid is gesteld. Het verbeterde 'kunnen' is echter wel aan PRB toe te schrijven als dit het gevolg is van een ander traject dan dat in het reguliere traject zou zijn gevolgd. Enerzijds door het anders inzetten van de beschikbare middelen, anderzijds door het anders voeren van de regie, door namelijk binnen de reguliere kaders van de Wet REA:

- in zee te gaan met niet reguliere aanbieders;
- het traject in te richten volgens een ongebruikelijke volgorde, of
- in het traject ongebruikelijke voorzieningen in te kopen.

Met name van het inkopen van ongebruikelijke voorzieningen zijn de nodige voorbeelden te vinden. Zo zijn er diverse cliënten die zich hebben geschoold in de richting van alternatieve geneeswijzen en alternatieve therapieën.

Het voeren van de eigen regie heeft een ontwikkeling in het 'kunnen' van deze cliënten mogelijk gemaakt, die naar verwachting niet zou hebben plaatsgevonden als de regie bij de uitvoerende instantie had gelegen. Bijvoorbeeld omdat deze onbekend is met de opleiding of voorziening of vanwege de onbekendheid met het uiteindelijk uit te oefenen beroep en het mogelijke arbeidsmarktperspectief. Hoe groot het aantal cliënten verhoudingsgewijs is dat, overigens binnen de reguliere mogelijkheden van inzet van middelen, vanwege de eigen regie zich op een niet gebruikelijke manier heeft gekwalificeerd is op basis van de huidige gegevens niet bekend.

Werk

Terwijl veel cliënten ten tijde van het schrijven van dit rapport nog 'in hun PRB-traject zitten' en van een aantal cliënten de gegevens ontbreken, leveren de afrondende telefonische interviews een indicatie op van het aantal PRB-clieënten dat werk heeft gekregen sinds zij met de uitvoering van hun PRB zijn gestart. Van de 74 telefonisch geïnterviewde cliënten geven er 20 aan inmiddels inkomen uit arbeid te hebben. Het betreft vier van de zeven afronders, maar ook om PRB-clieënten die hun PRB-plan nog niet hebben afgerond. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om een startende ondernemer die inmiddels zijn eerste betaalde opdracht heeft binnengehaald maar nog niet volledig 'ingericht' of opgeleid is. Of een cliënt die in het kader van een opleiding een betaalde stage loopt. Enkele PRB-clieënten hebben een reguliere betaalde werkkring gevonden, maar voeren hun PRB-plan toch uit, hetgeen mogelijk in strijd is met de regeling. Van een van de cliënten voor wie dit het geval is, is bekend dat hij hiervoor toestemming heeft gekregen van de budgetbeheerder.

Een van de case managers heeft de indruk dat cliënten in een PRB-traject minder snel aan het werk (zullen) komen dan de cliënten in een regulier traject. Dit is volgens hem het gevolg van het feit dat in PRB-plannen over het algemeen geen bemiddelings- en nazorgactiviteiten zijn opgenomen. Hij acht het van doorslaggevend belang dat cliënten na een toeleidingstraject bemiddeld worden.

De "cliënten kunnen hun eigen situatie en mogelijkheden diagnosticeren en zichzelf wellicht beter kwalificeren dan wij, maar bemiddelen is een vak apart. Dat moet je niet aan cliënten overlaten".

8.5 Conclusies

De flexibele inzet van middelen blijkt een wezenlijk onderdeel te zijn geweest van de PRB-regeling. Het heeft veel cliënten in staat gesteld om op maat toeleidingstrajecten te doorlopen, die in het reguliere traject niet mogelijk zouden zijn geweest. Cliënten zijn redelijk in staat geweest de beoogde diensten en producten in te kopen.

De PRB-regeling heeft voor cliënten tevens een aantal mogelijkheden gecreëerd om reguliere voorzieningen te verkrijgen tegen relatief gunstige voorwaarden. Met name van de mogelijkheid om een eigen bedrijf te starten, zonder een beroep hoeven doen op een starterskrediet, is relatief vaak gebruik gemaakt. Een aantal PRB-clieënten heeft inmiddels een onderneming gestart.

Het relatief grote aantal starters in PRB kan op twee manieren worden verklaard. De verklaring die door de meeste respondenten is gegeven is dat de voorwaarden in de PRB regeling relatief gunstig zijn ten opzichte van het reguliere starterskrediet. Hier tegenover staat de verklaring van één van de respondenten dat het starten van een eigen onderneming aansluit bij het gebrek aan 'durf' van cliënten om terug te keren op de arbeidsmarkt. Het starten van de eigen onderneming, onder relatief zekere financiële voorwaarden, geeft de cliënt de mogelijkheid om in zijn eigen tempo toe te treden op de arbeidsmarkt. Daarbij hoeft de cliënt niet (meteen) aan allerlei verwachtingen te

voldoen van een nieuwe werkgever en van nieuwe collega's.

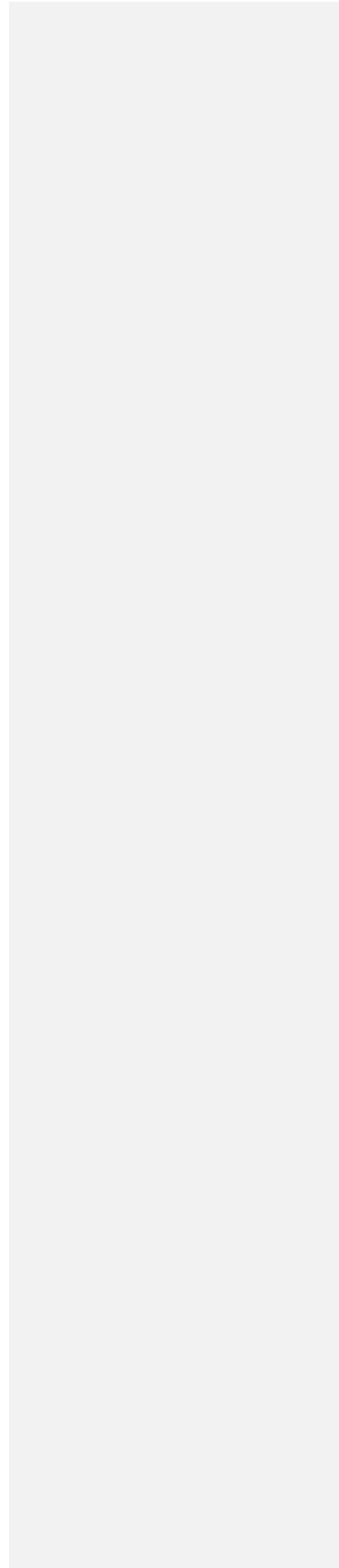
Uitvoerenden zijn overtuigd van de meerwaarde van de mogelijkheid om met PRB-middelen flexibel in te kunnen zetten voor cliënten, voor wie het reguliere traject weinig toegevoegde waarde heeft. De flexibele inzet van middelen moet in de ogen van een deel van de uitvoerenden een uitzondering op de regel blijven.

De mogelijkheid om met PRB zonder schulden een eigen bedrijf te starten drukt echter zijn stempel op de opvattingen van uitvoerenden over de wenselijkheid en haalbaarheid van een structurele PRB-regeling. Deze mogelijkheid is een deel van de uitvoerenden een doorn in het oog vanuit het perspectief van rechtsgelijkheid. Anderen zijn van mening dat het relatief grote aantal starters in het PRB-experiment een signaal is dat de huidige regeling voor arbeidsgehandicapten, met een grote achterstand op de arbeidsmarkt, niet voldoet. PRB is in hun ogen juist een oplossing voor slecht werkende c.q. aansluitende regels en trajecten.

Op basis van de beschikbare kwantitatieve gegevens is het thans niet mogelijk een uitgesproken oordeel te geven over de effectiviteit van de flexibele inzet van middelen. Gezien de aard van dit onderdeel van de regeling zou de effectiviteit hiervan vooral betrekking moeten hebben op het verbeteren van het 'kunnen' van cliënten. Immers de flexibele inzet van middelen maakt het bijvoorbeeld mogelijk om deel te nemen aan bepaalde cursussen die in het reguliere toeleidingsproces niet toegekend worden. Zeker voor de groep cliënten aan wie geen enkel regulier traject (meer) kan worden aangeboden (zie hoofdstuk 6) biedt de regeling de mogelijkheid om toch hun capaciteiten te verbeteren: 90% van de PRB-clieënten is van mening dat met PRB kansen zijn geboden die in het reguliere traject niet mogelijk waren geweest.

Gebruikmaking van de PRB-regeling is ook van invloed op de motivatie om terug te keren naar de arbeidsmarkt en op het (zelf)vertrouwen van de cliënt dat reïntegratie een reële mogelijkheid voor hem vormt. De vraag is of dit effect anders is dan het effect van deelname aan een toeleidingstraject 'an sich'. Ook bij veel cliënten die deelnemen aan de reguliere toeleidingstrajecten wordt een verbetering van de motivatie en het (zelf)vertrouwen waargenomen.

DEEL 4 CONCLUSIES



9 CONCLUSIES NA 2½ JAAR EXPERIMENTEREN MET PRB

9.1 De vraagstelling van het evaluatieonderzoek

In dit slothoofdstuk worden de centrale onderzoeksvragen van de evaluatie van het PRB-experiment beantwoord. De evaluatie is er op gericht zicht te krijgen op enerzijds (de totstandkoming van) de infrastructuur om de PRB-regeling uit te voeren en anderzijds op het effect van PRB op de arbeidsmarktpositie van werkzoekende arbeidsgehandicapten. Uiteindelijk dient de evaluatie inzichten te leveren ten behoeve van de besluitvorming over de landelijke invoering van PRB en aanknopingspunten te bieden voor de eventuele definitieve vormgeving en implementatie.

Met betrekking tot het *proces* luidde de vraagstelling:

1. Hoe wordt het experiment met PRB in de drie regio's vormgegeven en welke knelpunten worden daarbij gesignaleerd?
2. Wat leert het experiment met PRB ons m.b.t. eventuele landelijke invoering?

Met betrekking tot de *effecten* werden de volgende vragen beantwoord:

3. In welke mate draagt PRB bij aan versterking van de positie van arbeidsgehandicapten op de arbeidsmarkt?
4. Welke consequenties heeft dit voor de markt van aanbieders van ondersteunende diensten?

In dit slothoofdstuk komen conclusies aan de orde aangaande. Allereerst gaan we in op onderzoeksvraag 1, en wel betreffende:

- de inrichting en het verloop van het landelijke experiment (Par. 9.2);
- de inhoud en strekking van regeling (Par. 9.3);
- de inrichting van de regionale projectstructuren (Par. 9.4);
- de inrichting van de individuele uitvoering (Par. 9.5).

De onderzoeksvragen 3 en 4 over de effecten van PRB komen in paragraaf 9.6 aan de orde. Bij enkele conclusies wordt tevens ingegaan op de eventuele consequenties voor de eventuele landelijke invoering (onderzoeksvraag 2). In veel gevallen spreken de conclusies echter in dit opzicht voor zich en zijn geen 'lessen voor de landelijke invoering' toegevoegd. De conclusies worden steeds als statement gepresenteerd en vervolgens toegelicht.

9.2 Het experiment

1 *Vrijheid heeft voor- en nadelen als het gaat om leren van het experiment*

Het Ministerie van SZW heeft aan de regio's bij de start van de proef met PRB bewust weinig richtlijnen en voorwaarden meegegeven. Dit had tot gevolg dat de drie regio's

op zeer uiteenlopende wijzen hun project konden inrichten, hetgeen vele leerervaringen in het proces heeft opgeleverd. Nadeel van deze vrijheid was dat vanuit het landelijke experiment nauwelijks invloed kon worden uitgeoefend op het 'wegzakken' van twee van de drie proefregio's in het experiment. Daardoor namen de leermogelijkheden voor de in- en uitvoering van PRB in de loop van het experiment af.

2 *Aanspreken op verantwoordelijkheid van partijen voor experiment helpt*

De keuze voor weinig sturing van de kant van het Ministerie van SZW had ook tot gevolg dat het Ministerie geen invloed had op de regio's om ervoor zorg te dragen dat een aanzienlijk aantal cliënten aan PRB deel zou nemen.

Een substantieel aantal cliënten was vooral van belang voor het inzicht in het effect van PRB en waarschijnlijk ook voor het draagvlak voor het experiment in de proefregio's. De schriftelijke aansporing van de regio's door SZW en Lisv in een laat stadium (zomer 2000) heeft de proefprojecten duidelijk een impuls gegeven.

Als het gaat om lessen voor de landelijke invoering betekent dit dat de invoer van een regeling, zoals PRB, die geheel of gedeeltelijk breekt met de bestaande uitvoeringscultuur (en mogelijk de uitvoeringsstructuur) vraagt om een systematische implementatie in de uitvoeringsorganisatie. De praktijk in de drie proefregio's leert dat het van belang is om hiertoe een aantal overlegsituaties met de betrokken organisaties te creëren of bestaande overlegsituaties hiertoe te benutten. Ook het monitoren en bijsturen vanuit een centrale (project)organisatie draagt bij aan het uiteindelijk behalen van de doelen die met de invoering van de regeling beoogd worden.

3 *SUWI-debat en toekomstonzekerheid had onevenredig grote invloed op het verloop in twee proefregio's*

Dat het verloop van het project zou worden beïnvloed door de politieke en maatschappelijke ontwikkelingen in de sociale zekerheid en op het terrein van arbeidsintegratie was min of meer vanzelfsprekend. Maar de invloed van met name het SUWI-debat heeft het experiment in twee proefregio's wel zeer uit het lood getrokken. Het debat leidde tot andere verhoudingen tussen de betrokken organisaties. Met name de rol van Arbvo AI, later Kliq, kwam, als trekker van de proefprojecten, in de twee regio's onder druk te staan. De onzekere toekomst van de sector had een relatief groot verloop van centrale functionarissen in het project tot gevolg.

9.3 PRB-regeling

4 *Kracht van PRB: Autonomie van cliënt of flexibele inzet van middelen?*

Uit de evaluatie komt naar voren dat betrokkenen bij het PRB-experiment van mening verschillen over de vraag wat de bijzondere kracht is van PRB: is deze vooral gelegen in het uitbreiden van de autonomie van cliënten of in het flexibel in kunnen zetten van middelen?

Met name van de kant van de budgetbeheerders wordt de *flexibiliteit* primair als kracht van de regeling gezien. Door PRB kunnen bepaalde categorieën cliënten alsnog naar de arbeidsmarkt toegeleid worden, voor wie dat binnen de huidige regelingen en uitvoering niet mogelijk zou zijn. Dat de cliënt hierbij meer autonomie kan krijgen heeft voordelen, maar is in hun ogen van secundair belang. Zij zien de voordelen van het uitbreiden van de autonomie van de cliënt vooral in het feit dat initiatieven van cliënten makkelijker gehonoreerd kunnen worden en dat cliënten hen op nieuwe ideeën kunnen brengen.

Andere betrokkenen bij het PRB-experiment (vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties, medewerkers bij Arbvo AI, 'PRB-functionarissen') zien juist het vergroten van de *autonomie* primair als de kracht van PRB. In deze opvatting is er in de huidige reïntegratiepraktijk onvoldoende ruimte om de wensen, initiatieven en mogelijkheden van werkzoekende arbeidsgehandicapten te honoreren. Hierdoor worden cliënten afwachtend en terughoudend, terwijl uitvoerenden niet worden geprikkeld tot oplossings- en cliëntgericht handelen. Deze groep ziet PRB als mogelijkheid om de bestaande verhouding tussen de uitvoerende en de cliënt te doorbreken. Zij verwacht dat er, door het vergroten van de autonomie, toeleidingstrajecten tot stand zullen komen die beter aansluiten bij de wensen en mogelijkheden van de cliënt. Immers, de cliënten hebben ze zelf opgesteld. Uiteindelijk zal dit leiden tot reïntegraties die mogelijk duurzamer zijn, maar in ieder geval beter voor de cliënt. Voor de veronderstelling dat met het vergroten van de autonomie van cliënten deze 'kwalitatief betere' reïntegraties worden gerealiseerd zijn in het onderzoek geen bewijzen gevonden. Zowel het kleine aantal afronders van PRB als de, voor beoordeling van dit aspect, korte duur van het experiment laten een dergelijke conclusie (vooralsnog) niet toe.

De twee beschreven opvattingen over de kracht van PRB zijn van belang voor de verdere invulling van PRB, met name waar het de rol van uitvoerende organisaties betreft (case managers).

Wanneer het primaat van de uitvoering bij de cliënt wordt gelegd zal op alle niveaus de *rol van de uitvoerder* beperkt moeten worden. Zijn rol blijft in eerste instantie voornamelijk beperkt tot de beoordeling van de vraag of een cliënt tot de regeling kan worden toegelaten. Belangrijkste criterium is of redelijkerwijze nog een verbetering van de arbeidsmarktpositie van de cliënt te verwachten valt. Het is de werkwijze die in Maastricht is gekozen.

Als de cliënt tot de regeling wordt toegelaten zal de budgetbeherende instantie alleen

nog (marginaal) moeten toetsen of met het plan van de cliënt ook daadwerkelijk het beoogde doel kan worden bereikt, want anders is het weggegooid geld. Voorwaarde kan zijn dat de cliënt in zijn plan voldoende adequate (onafhankelijke) *ondersteuning* inbouwt, hetgeen door de budgetbeheerder kan worden beoordeeld.

De regio Midden Nederland heeft in de loop van het PRB-experiment bij het Ministerie van SZW gepleit voor het instellen van een extra budget dat de cliënt kan gebruiken voor de financiering van ondersteuning bij het *opstellen* van een PRB-plan. In 2001 is dit door het Ministerie uitgewerkt in het zogenoemde 'oriëntatiebudget'. Eventuele ondersteuning bij de uitvoering van het PRB-traject kan niet uit het oriëntatiebudget worden gefinancierd. Dit zal de cliënt, als hij dat wenselijk acht, in moeten bouwen in zijn PRB-trajectplan en -begroting.

Wanneer PRB vooral wordt ingezet als mogelijkheid om flexibeler om te gaan met toeleidingstrajecten en, met de mogelijkheid om in te spelen op de wensen en initiatieven van de cliënt, blijft het primaat van het toeleidingstraject bij de uitvoerende instantie (case manager). De PRB-case manager zal in dat geval geleerd moeten worden om open te staan voor ideeën van de cliënt en zich moeten verdiepen in niet-gebruikelijke toeleidingstrajecten en beroepsmogelijkheden.

5 *Verskil tussen standaardbudget en b.o.m. in de uitvoering weinig relevant*

In de regeling wordt een onderscheid gemaakt tussen het standaardbudget en het budget op maat (b.o.m.). Wie een standaardbudget aanvraagt kan dit binnen 13 weken na de toekenning nog omzetten in een b.o.m. Belangrijkste onderscheid tussen beide typen budgetten zit, behalve in de grootte van het budget, in de aanvraag- en toekenningsprocedure. Een standaardbudget *hoeft* in tegenstelling tot een b.o.m. niet onderbouwd te worden met een plan en de aanvraag wordt marginaal getoetst. In de praktijk blijkt echter dat uitvoerenden voor bijna alle standaardbudgetten een plan gevraagd hebben en dat de plannen veelal op een zelfde manier zijn getoetst als een b.o.m. Voor cliënten en uitvoerenden is het onderscheid niet van belang gebleken. Cliënten hebben het ook niet als bezwaar gezien om hun aanvraag voor een standaardbudget te moeten onderbouwen. Het enige verschil geldt de uitvoeringsinstanties, die voor de toekenning van een bedrag groter dan f 10.000 intern een zwaardere toekenningsprocedure hebben. Maar daar doet de vraag of de toekenning in de vorm van een standaardbudget of van een b.o.m. wordt gegoten niets aan af.

Het feit dat een standaardbudget in voorkomende gevallen *binnen 13 weken* omgezet worden in een budget op maat kan in de praktijk een belemmering opleveren, namelijk als de uiteindelijke duur of kosten van een toeleidingstraject buiten de marges van het standaardbudget vielen. In het uiterste geval kan dit ertoe leiden dat een cliënt met een standaardbudget de kosten boven 10.000 gulden uit eigen middelen moet betalen of zijn toeleidingstraject na een jaar moet afbreken. Voor de landelijke invoering is het niet zinvol om het onderscheid tussen een standaardbudget en b.o.m. in een landelijke regeling te handhaven. Het verdient de voorkeur om de werkwijze voor de toekenning

van een b.o.m. voor alle aanvragen te gaan hanteren waarbij een reïntegratieplan wordt gemaakt en het budget niet aan f 10.000 en maximale duur van 1 jaar is gebonden.

6 *Doelgroep niet onnodig beperkt*

Bij de totstandkoming van PRB was de vraag of de regeling beperkt moest worden tot fase 2 en fase 3 cliënten. Fase 1 cliënten zouden PRB niet nodig hebben en voor fase 4 cliënten zou deze mogelijkheid te hoog gegrepen zijn. De afbakening heeft in de regeling niet plaatsgevonden en beide beperkingen bleken achteraf in de praktijk niet nodig te zijn geweest. Er zijn geen Fase 1 cliënten geweest die (onnodig) van de regeling gebruik hebben gemaakt, terwijl in verhouding veel fase 4 cliënten er in zijn geslaagd met een goed toeleidingsplan te komen en dit uit te voeren. Of het uiteindelijk ook leidt tot een succesvolle reïntegratie is nog niet bekend. Gesteld kan worden dat PRB ook in een mogelijke landelijke regeling voor werkzoekende arbeidsgehandicapten uit alle fasen (1 t/m 4) opengesteld kan worden.

7 *Leidt PRB tot rechtsongelijkheid?*

Doordat PRB open is geformuleerd kunnen cliënten via de regeling subsidies en voorzieningen krijgen die ook onder andere regelingen te verkrijgen zijn, maar nu onder relatief gunstiger voorwaarden. Belangrijkste voorbeeld vormen de cliënten die een eigen bedrijf met PRB zijn gestart en daarvoor via PRB een subsidie verkrijgen, in plaats van het in de Wet REA gebruikelijke starterskrediet. Maar ook de aanschaf van algemeen gebruikelijke middelen of het zogenoemde 'opscholen' wordt, in afwijking van de reguliere voorzieningen en het uitvoeringsbeleid, door PRB mogelijk gemaakt. Een deel van uitvoerenden vindt dit een vorm van rechtsongelijkheid en derhalve onjuist. Een ander deel vindt deze ongelijkheid gerechtvaardigd vanwege de achterstand die arbeidsgehandicapten hebben op de arbeidsmarkt. Zij zien bijvoorbeeld het feit dat cliënten relatief veel gebruik hebben gemaakt van PRB om een eigen bedrijf te starten als signaal dat de starterskredietregeling voor werkzoekende arbeidsgehandicapten te veel onzekerheid met zich mee brengt.

8 *Niet afstemmen van wetten geeft onduidelijkheid*

Dat PRB overlap en strijdigheid met andere regels kan opleveren is voor de uitvoering een probleem, vooral als men geen richtlijnen meekrijgt hoe te handelen. In de praktijk leidt dit ertoe dat de ene uitvoeringinstelling daarover zelf richtlijnen opstelt, die mogelijk in strijd kan zijn met de bedoeling van de wetgever. De andere uitvoeringinstelling laat de uitvoering op zijn beloop terwijl bij de derde instelling een zeer lang besluitvormingsproces het gevolg is.

9.4 De inrichting van de regionale projectstructuren

9 *Trage start onvermijdelijk*

De beoogde samenwerking in de proefregio's heeft gemiddeld zo'n half jaar in beslag

genomen om van de grond te komen. Voordat uiteindelijk de projecten echt 'draaiden' was er driekwart jaar verstreken. Een en ander werd veroorzaakt door de volgende factoren:

- a. het ging om een elementaire vernieuwing;
- b. uvi's en gemeenten hadden andere prioriteiten;
- c. er waren veel partijen bij betrokken;
- d. niet alle partijen waren gewend om samen te werken;
- e. traag op gang komende instroom leverde aanvankelijk weinig routine en ervaringen op in het werkproces.

Soortgelijke vernieuwingen, zoals experimenten met art. 144 ABW, de invoering van het persoonsgebonden budget in de gezondheidszorg en de invoering van de Wet Voorzieningen Gehandicapten laten zien, dat een lange startperiode vaak onvermijdelijk is. Het feit dat de proefprojecten in twee regio's in zekere zin vervolgens wegzakten is echter niet gebruikelijk en is mogelijk terug te voeren op het ontbreken van centrale aansturing en stimulering van het experiment (zie hiervoor). Gezien de groeiende belangstelling voor PRB binnen en buiten de Tweede Kamer zullen de verwachtingen bij een eventuele landelijke invoering hoog gespannen zijn. Zowel wat betreft de instroom van het aantal deelnemers als wat betreft de vaststelling van de effectiviteit van de regeling zullen de belangstellenden het nodige geduld moeten opbrengen. Bij de communicatie over en de monitoring van een landelijke PRB-regeling zal hiermee rekening moeten worden gehouden teneinde de regeling de kans te geven haar waarde te bewijzen. Voor bijvoorbeeld de implementatie van een voucherregeling voor arbeidsgehandicapte werkzoekenden in de VS is een implementatieperiode van 10 jaar voorzien.

10 Samenwerking biedt voordelen

Diverse betrokken uitvoerenden, met name uit de regio Midden Nederland, onderschrijven het belang van de samenwerking in het PRB-proefproject. Zij zien dit onder meer op de volgende onderdelen:

1. iedereen heeft weinig tijd, samen lukt het wel;
2. samenwerking motiveert, inspireert en is nodig bij vernieuwing;
3. PRB brengt (nieuwe) normen en waarden met zich (rol cliënt, uitvoerder, etc.), hetgeen om debat van betrokkenen vraagt;
4. samenwerking voorkomt dat partijen elkaar vliegen gaan afvangen, waardoor uiteindelijk minder tot stand komt.

11 *Samenwerking in CWI-verband niet gelukt*

De samenwerking rond PRB in CWI-verband, zoals beoogd door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is niet tot stand gekomen. In één van de regio's heeft men dit wel geprobeerd, maar dit is gestrand. In de andere regio's heeft men hier op voorhand vanaf gezien. Reden te meer om de inpassing van de uitvoering van PRB in CWI-verband nader te onderzoeken, rekening houdend met het feit dat:

- de CWI-samenwerking nog in ontwikkeling is;
- deelnemende gemeenten in CWI weinig ervaring hebben met de Wet REA en met reïntegratie van arbeidsgehandicapten;
- deelnemende uvi's leggen prioriteit bij de claimbeoordeling.

12 *Succesfactoren en belemmerende factoren voor samenwerking*

In de regio Midden Nederland vond de samenwerking in het kader van PRB plaats in een reeds bestaande samenwerkingsstructuur rond het onderwerp reïntegratie. Het voorspoedige verloop van de samenwerking, in vergelijking met de moeizame samenwerking in de andere regio's, geeft enig inzicht in de factoren die mogelijk bijdragen aan succesvol samenwerken bij de invoering van PRB. Het zijn:

- a. aanhaken bij bestaande samenwerking;
- b. samenwerking vooral op uitvoeringsniveau, met structurele terugkoppeling naar het bestuurlijke niveau van de betrokken organisaties;
- c. samen verantwoordelijkheid blijven dragen voor de elementaire taken in het project (voortgangsbewaking, nieuwe initiatieven, voorlichting over het project etc.);
- d. taken uitvoeren onder gemeenschappelijke (onafhankelijke) coördinatie van enkele daartoe gemandateerde personen;
- e. gezamenlijke deskundigheidsbevordering en ondersteuning van uitvoerenden;
- f. regelmatige communicatie tussen betrokken organisaties en tussen betrokken actoren;
- g. tijd en geld reserveren voor samenwerkingsactiviteiten;
- h. betrokkenheid van partijen en personen niet te strak regelen, maar af laten hangen van verloop van de samenwerking.

Belemmeringen in de samenwerking die aan het licht kwamen zijn:

- a. Overdracht van (een deel van) het case management c.q. het toekennen van een adviesfunctie kan leiden tot conflicten over individuele cases tussen de budgethouders enerzijds en de centrale case manager anderzijds. Dit kan een 'verwijdering' tussen de betrokken partijen tot gevolg hebben;
- b. Door overdracht van de meeste coördinerende en uitvoerende taken, (case management), aan één organisatie dreigt het project te worden gezien als het project van deze organisatie en neemt het gezamenlijke draagvlak af;
- c. Overdracht van de meeste coördinerende en uitvoerende taken aan één persoon, maakt de continuïteit van het project kwetsbaar (bijv. bij verloop);
- d. Overdracht van de meeste coördinerende en uitvoerende taken aan een organisatie die onderwerp is van veranderingen en reorganisaties kan de continuïteit ver-

zwakken (veranderende prioriteiten, veranderende positie/belangen in het veld, etc.).

13 *Subsidiëring van de samenwerking kan na verloop van tijd worden beperkt*

In de regio waar de samenwerking goed is verlopen overheerst de mening dat de samenwerking langzaam kan worden teruggeschoefd, omdat de belangrijkste gezamenlijke beslissingen zijn genomen, de taakverdeling is uitgekristalliseerd en een uniforme procedure is “ingeslepen”. De financiering voor de samenwerking kan na verloop van tijd dan ook worden beperkt.

9.5 De inrichting van de individuele uitvoering

14 *Cliënten wel of niet actief werven?*

Het lijkt afhankelijk te zijn van het doel dat men met PRB nastreeft of men besluit dat cliënten actief voor PRB moeten worden geworven. Diegenen (vooral uitvoerenden) die PRB zien als een aanvulling op het reguliere voorzieningenpakket gaan ervan uit dat via de reguliere (claimbeoordelings-) contacten PRB aan voldoende cliënten kan worden aangeboden. Diegenen (zoals cliëntenorganisaties en ‘PRB-functionarissen’) die met name het belang zien van de autonomie en zelfbeschikking van de cliënt hechten eraan dat cliënten actief benaderd worden over deze nieuwe regeling. Dan kunnen zij zelf de keuze maken of zij van de regeling gebruik kunnen maken en zijn ze niet afhankelijk van de casemanager die dit aanbiedt.

15 *Uitvoerders hanteren eigen selectiecriteria*

Vanuit hun opvatting dat PRB een aanvulling is op de bestaande voorzieningen bieden uitvoerenden bij uvi's en gemeenten hun cliënten PRB alleen aan als zij van mening zijn dat de reguliere voorzieningen niet volstaan. Dergelijke uitvoerenden brengen PRB niet onder de aandacht van cliënten, van wie zij menen dat zij de eigen verantwoordelijkheid niet aan kunnen.

16 *Informatiepunt wenselijk voor PRB-geïnteresseerden, PRB-cliënten en case managers*

Vanwege de ‘nieuwigheid’ van PRB hebben diverse geïnteresseerde cliënten lang moeten zoeken naar de juiste persoon om informatie over PRB te kunnen krijgen. Ook case managers van uitvoerende instellingen hadden soms moeite om intern de benodigde informatie over PRB te verkrijgen. In de regio waar min of meer permanent een informatiepunt over PRB was ingericht zijn relatief weinig signalen binnen gekomen dat cliënten geen informatie over PRB konden vinden. Sterker nog, de case managers uit andere regio's verwezen zo nu en dan naar dit informatiepunt door en ook belden zij zelf om er informatie over PRB te verkrijgen. In de eerste fase van de uitvoering van PRB heeft het informatiepunt derhalve in een behoefte voorzien.

17 *Nadelen en voordelen van uitbesteden case management*

De ervaringen in de proefregio's laten zien dat het uitbesteden van het case management in de eerste fase van het project de nodige problemen heeft opgeleverd in één van de proefregio's.

Budgetbeheerders willen uiteindelijk toch liever zelf de inhoudelijke beoordeling op een aanvraag doen, dan dat dit door derden gebeurt. Ook het laten adviseren over een PRB-aanvraag, zoals in één van de proefregio's gebeurde, heeft in de praktijk de nodige problemen opgeleverd. In de regio waar budgetbeheerders zelf het gehele case management voor hun rekening namen zijn de problemen over het case management uitgebleven. Geconcludeerd kan worden dat het in eigen hand houden van het case management door de budgetbeherende organisatie het best heeft gewerkt.

Belangrijkste voordeel van het uitbesteden van het case management aan één centrale case manager is de specialisatie van de centrale case manager, waardoor de voorlichting en ondersteuning in korte tijd adequaat gaat verlopen. Wanneer de centrale case manager ook het mandaat krijgt om de cliënt toestemming te geven met zijn PRB te starten (in afwachting van de formele beschikking) en de financiële afwikkeling voor zijn rekening neemt is het grote voordeel dat de uitvoering aanzienlijk sneller en soepeler zal verlopen.

18 *Naast autonomie ook coaching*

Uit alle regio's en van alle betrokken instanties en cliënten komt het signaal naar voren dat het toch nodig is om de steun aan de cliënt te geven bij de voorbereiding van zijn PRB-plan en de uitvoering ervan. De steun moet, zo menen de meeste respondenten, gegeven worden door personen of organisaties die geen belang hebben bij de uiteindelijke bestedingen door de cliënt. Dit om belangenverstrengeling te voorkomen. De ondersteuning dient ook onafhankelijk te zijn van de budgetbeherende instellingen. Nu al bestaat de mogelijkheid om de betaling van de ondersteuning ten laste te brengen van het individuele PRB. Dit gaat dan wel ten koste van het bedrag dat men aan de daadwerkelijke toeleiding kan worden besteed. In één van de regio's is een plan opgesteld om een coachrol te gaan ontwikkelen, waarbij men er de voorkeur aan geeft om voor het inschakelen van de coach een aanvullend budget, naast het PRB in te stellen. Dit 'oriëntatiebudget' zou dan niet aan toeleidingsactiviteiten kunnen worden besteed.

19 *Oneigenlijk gebruik door begeleiders verstandelijk gehandicapten?*

Uit twee van de drie regio's komen signalen dat begeleidende organisaties voor verstandelijk gehandicapten namens cliënten een PRB hebben aangevraagd (om de structurele kosten van de organisatie te subsidiëren). Het is een voorbeeld van belangenverstrengeling die door uitvoerenden als ongewenst wordt beschouwd. Tevens wordt op deze wijze mogelijk het subsidiebeleid van de overheid ten aanzien van deze begeleidende instellingen doorkruist.

20 *Beslissingen traag en onsystematisch*

Over de wijze waarop de formele beslissingen over de PRB-aanvraag zijn genomen en aan de cliënt kenbaar zijn gemaakt is het beeld zeer uiteenlopend. Dat gebeurde zowel schriftelijk, bij formele beschikking als mondeling. Dat gebeurde snel, binnen twee weken, en langzaam tot een maximum van zes tot negen maanden. Een en ander is terug te voeren op de uiteenlopende wijzen waarop bij de uitvoerende instellingen beslissingen worden genomen en afgedaan. De wijze waarop de PRB-beslissing werd genomen en meegedeeld aan cliënt is derhalve een afspiegeling van de besluitvormingscultuur bij de betreffende instelling en zegt weinig over de beslissing op de PRB-aanvraag zelf. Enige vertraging ontstond mogelijk door de nieuwigheid van PRB.

Bij de gemeenten hebben bijna alle beslissingen veel tijd in beslag genomen. (gemiddeld rond de zes maanden), vooral vanwege de onbekendheid met de PRB-regeling en de REA-populatie. Hierdoor moesten diverse afdelingen en personen bij gemeenten bij de besluitvorming betrokken worden, waardoor het proces aanzienlijk vertraging opliep. Uitvoerders waarschuwen dat de beslissing op PRB-aanvragen in de toekomst altijd lang op zich zal laten wachten als PRB wordt toegevoegd aan het reguliere pakket REA-voorzieningen. De wachttijd op een beslissing bij de betreffende afdelingen is gemiddeld vier tot zes maanden.

21 *Cliënt verdwijnt uit beeld na toekenning*

Op een enkele uitzondering na verliezen alle budgetbeherende instellingen hun cliënt uit het oog zodra zijn PRB is toegekend. De budgetbeheerders weten niet of en hoe de cliënt zijn plan uitvoert en welke resultaten hij boekt. Zij zijn evenmin op de hoogte van het feit dat de cliënt zijn traject heeft afgerond, zodat een eventueel aanvullend aanbod, met name in de vorm van bemiddeling en of nazorg bij een reïntegratie, niet kan worden gegeven. Ook de correcte en tijdige financiële afwikkeling van PRB is hierdoor niet gegarandeerd.

22 *Betalingen traag*

De betalingen van diensten en producten die met PRB zijn verkregen zijn door budgetbeheerders op diverse manieren uitgevoerd. Dit gebeurde in de vorm van voorschotten aan de cliënt, via directe betalingen aan de aanbieders of door betalingen op declaratiebasis aan de cliënt. De gekozen vormen hebben vooralsnog geen van alle onoverkomelijke bezwaren opgeleverd. Het enige probleem, met name wanneer cliënten hun uitgaven bij de budgetbeheerder declareerden, vormde de traagheid van de betaling.

23 *Uvi's omzeilen met PRB contracten met reïntegratiebedrijven*

PRB biedt voor uvi's de mogelijkheid om het contract met een reïntegratiebedrijf te omzeilen, bijvoorbeeld als de gecontracteerde bedrijven niet geschikt zijn voor de betreffende cliënt. Door de contracten met reïntegratiebedrijven is volgens diverse respondenten de reïntegratiepraktijk minder flexibel geworden: "PRB kan een uitweg bieden". De praktijk laat overigens zien dat cliënten zelf ook nauwelijks reïntegratiebedrij-

ven inschakelen en zelf hun traject opstellen.

24 *Uitvoering PRB kostenneutraal?*

De uitvoering van PRB lijkt over het algemeen geen substantiële kostenverhoging noch kostenverlaging van het uitvoeringsproces op te leveren. Het feit dat door PRB mogelijk een nieuwe groep cliënten een beroep doet op de Wet REA brengt logischerwijze meer uitvoeringswerkzaamheden en derhalve meer kosten met zich mee.

25 *Investeringen en aanschaf materialen maakt PRB relatief duur*

Op grond van inschattingen van uitvoerenden kan geconcludeerd worden dat cliënten voor diagnostiserende en kwalificerende activiteiten over het algemeen niet duurder inkopen dan in het reguliere toeleidingsproces gebeurt. De uitgaven in het kader van PRB zijn wel hoger ten opzichte van het reguliere proces, waar het de aanschaf van materialen en investeringen in de eigen onderneming betreft. Veel materialen worden aangevraagd en toegekend die in het reguliere proces doorgaans niet worden vergoed. Investeringen in de eigen onderneming die via een starterskrediet in het reguliere proces worden vergoed, dienen te worden terugbetaald, hetgeen bij PRB niet het geval is.

9.6 De effectiviteit van PRB

26 *Geen harde conclusies over effectiviteit PRB*

Door het beperkte aantal cliënten dat reeds zijn PRB heeft afgerond is het niet mogelijk om de effectiviteit van PRB goed te beoordelen. Het is evenmin mogelijk te beoordelen of invoering van PRB op termijn kan leiden tot de afname van het beroep op de sociale zekerheidsuitkeringen.

De conclusies blijven derhalve beperkt tot een klein aantal aanwijzingen die door cliënten en uitvoerenden werden gegeven.

Deze zijn:

- a. Cliënten krijgen door hun toeleidingstraject, via PRB, meer zelfvertrouwen en vertrouwen in hun mogelijkheden op de arbeidsmarkt;
- b. De mogelijkheid om, zonder financiële onzekerheid, een eigen bedrijf te starten met PRB biedt wellicht een deel van de cliënten de gelegenheid om hun gebrek aan 'durf' om toe te treden op de arbeidsmarkt het hoofd te bieden;

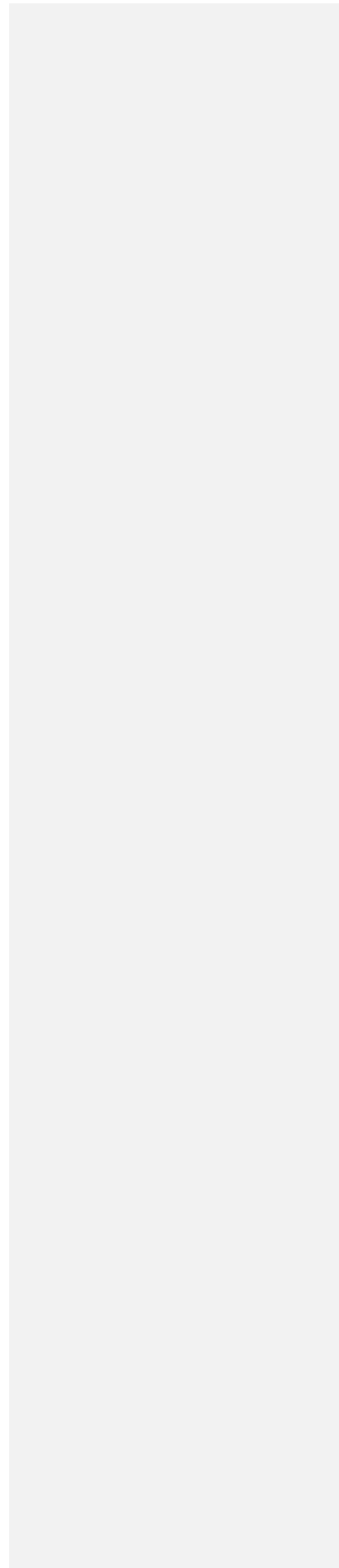
- c. PRB geeft die cliënten toegang tot REA-middelen, die over het algemeen al actief bezig zijn met het zoeken naar betaald werk.

De laatste conclusie wordt ook getrokken in een experiment met vouchers (*reïntegratiebudgetten*) voor werkzoekenden in Israël, zoals blijkt uit het volgende opvatting van de projectleider aldaar.

“The main findings show that the people who choose a voucher - both experiment and control - have started actual rehabilitation quicker than the others with the experimental group a little quicker than the controls. The controls and those who did not choose a voucher had a higher rate of dropouts. The meaning of these findings is that some rehabilitations know what they want and when they are given the opportunity to do it they start right away. But if they cannot get it they leave all together.”

27 Cliënt heeft geen moeite met aanbiedersmarkt

De eerste PRB-clieënten hebben hun weg op de markt van aanbieders en diensten goed kunnen vinden. Of men voldoende overzicht heeft over de aanwezige aanbieders en het aanbod en in staat is het aanbod met de juiste prijs-kwaliteitverhouding in te kopen is, gezien het beperkte aantal PRB-clieënten, het moment waarop het aanbiederonderzoek werd uitgevoerd en de diversiteit aan ingekochte diensten en producten, (nog) niet te zeggen.



LITERATUUR

Aanpakkrant, De (2000), *'Meer geslaagde en duurzamere reïntegraties'*, AbvaKabo, Zoetermeer.

Beljaars, P. & Prins, R.; (1996), *Combating a Dutch disease: recent reforms in sickness and disability arrangements in the Netherlands*, Paper, AS/tri/USZO, Leiden, November.

Bellemakers, C., (1999), *De dubbele moraal van het PRB, reïntegratiebudget werkt betutteling in de hand*. In: Versie, nummer 4, december 1999 (17^e jaargang), van Gorcum, Assen.

Berkowitz, M., (1995), *Improving The Return To Work Of Social Security Disability Beneficiaries*, National Academy of Social Insurance, Washington.

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

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

Brok, Y. den, (2000), *Ook mensen met een handicap hebben recht op betaald werk*, in: Handicap & Beleid, nummer 2/2000.

Experiment PRB Midden Nederland (1999-2001), *PRB berichten 1 t/m 4*, Experiment PRB Midden Nederland, Utrecht.

Giezen, A.M. van der, P.G.M. Molenaar-Cox en G. Jehoel-Gijsbers (1999a), *Langdurige arbeidsongeschiktheid in 1998, een analyse van arbeidsongeschiktheidsrisico's en ontwikkelingen in de tijd*, LISV, Amsterdam.

Giezen, A.M. van der, P.G.M. Molenaar-Cox en G. Jehoel-Gijsbers (1999b), *Zoekgedrag, bemiddeling en reïntegratie van langdurig arbeidsongeschikten in 1998*, LISV, Amsterdam.

Koehler, J.B.I. en P.M. Spijkerboer (red.), (1999), *Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1999. Een overzicht van ontwikkelingen tot begin 1999*, Ctsv, Zoetermeer.

Leenders, P., (1999), *'Dat rugzakje weegt veel mensen te zwaar'* in: Binnenlands Bestuur (39) 1 oktober 1999.

Miltenburg, Th..E.M, C.C. Ramakers, (1999), *Evaluatie-onderzoekpersoonsgebonden budget in Nederland. Financiële verantwoordelijkheid van de cliënt*, In: Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen, jaargang 77 (1999) nummer 7, pag. 422-429.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, (2000), *Structuur en Uitvoering Werk en Inkomen, nader kabinetsstandpunt*, Den Haag.

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

Mullenders, P., E.N. Bergsma en Y. Wijnands, (1997), *Bemiddeling in uitvoering. Onderzoek naar de uitvoering van de bemiddeling van gedeeltelijk arbeidsgeschikten*, Ctsv, Zoetermeer.

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

Nationale Commissie Chronisch Zieken (1997), *Projectvoorstel experimenten persoonsgebonden reïntegratiebudget*, NCCZ, Zoetermeer.

Prins, R., & Meijerink, E.M.C., (1997), *Reïntegratie-instrumenten in het buitenland, Research-nota in het kader van de voorbereiding van de 'Wet op de Reïntegratie'* (Reintegration instruments applied abroad; research paper), VUGA, Den Haag.

Ramakers, C.C., (1998), *Cliëntgebonden budget. Een experimenteel onderzoek*, ITS/Uitgeverij Tandem Felix, Nijmegen/Ubbergen.

Rossum, B. van, (2000), *Case-study Persoonsgebonden Reïntegratie Budget. Tussenbalans na een jaar experimenteren in de regio Midden Nederland*, Stuurgroep experiment persoonsgebonden reïntegratiebudget, Utrecht.

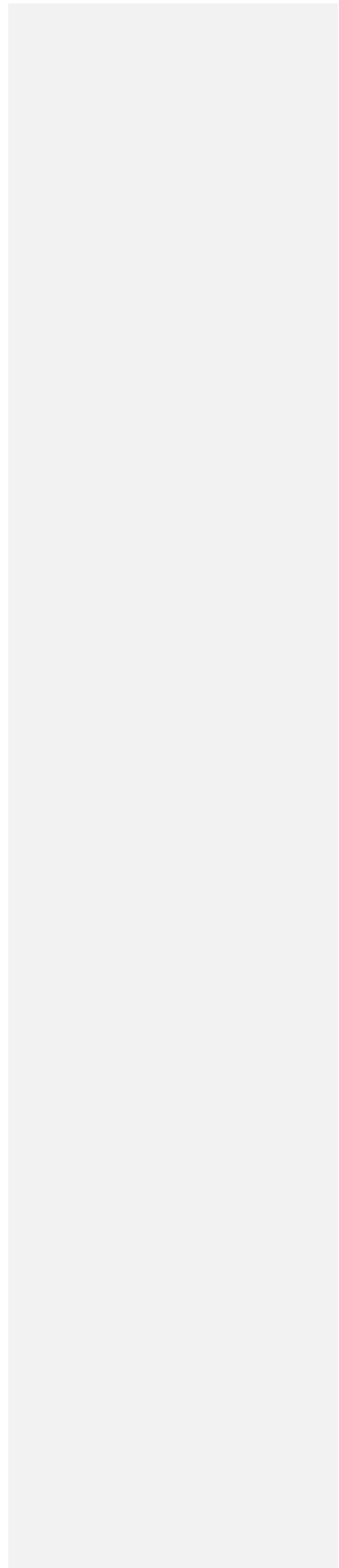
Snower, D.J., (1996), *Converting unemployment benefits into employment subsidies*, Centre for Economic Policy Analysis, Discussion Paper, No 930, CEPR.

Splunteren, P. van, H. Bosselaar, A. Koster en N. de Boer, (1999), *Werken aan vernieuwing. Handreikingen voor ontwikkeling en implementatie van vernieuwingen in de ouderenzorg*, ZorgOnderzoek Nederland, Den Haag.

Wevers, C.J.W., J.J.M. Besseling en E.L. de Vos (2001), *De Realiteit. De evaluatie*

Wet Rea in kort bestek, TNO Arbeid Hoofddorp.

Zalm, P. van der, (1999), *'Geldzak' maakt jacht op werk makkelijker*, in: Utrechts Nieuwsblad, 22 juni 1999.



BIJLAGE 1 DE PRB-REGELING

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Directie Sociale Verzekeringen

Nr. SV/WV/98/27582

Regeling van de Minister en Staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 22 oktober 1998 houdende regels omtrent subsidieverstrekking aan werkloos werkzoekende arbeidsgehandicapten (Experimentele regeling subsidieverstrekking arbeidsgehandicapten)

De Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

Gelet op artikel 33 van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten, artikel 8e van het Besluit uitvoering en financiering Wet inschakeling werkzoekenden en artikel 3 van het Besluit reïntegratie-instrumenten arbeidsgehandicapten Arbeidsvoorziening;

Besluiten:

Artikel 1 Begripsbepaling

Persoonsgebonden reïntegratiebudget: een subsidie in de vorm van een standaardbudget als bedoeld in artikel 3 van deze regeling of een subsidie in de vorm van een budget op maat als bedoeld in artikel 4 van deze regeling.

Artikel 2 Persoonsgebonden reïntegratiebudget

1. De gemeenten Maastricht, Utrecht, Amersfoort en 's-Gravenhage kunnen op aanvraag aan een arbeidsgehandicapte, als bedoeld in artikel 13a van de Wet inschakeling werkzoekenden, die woonachtig is in de desbetreffende gemeente, in plaats van voorzieningen als bedoeld in artikel 8a van het Besluit uitvoering en financiering Wet inschakeling werkzoekenden, voorzover deze geen betrekking hebben op reïntegratie-instrumenten voor werkgevers, een persoonsgebonden reïntegratiebudget verstrekken indien de arbeidsgehandicapte:

- a. geen betaalde arbeid verricht en
- b. als werkzoekende is ingeschreven bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

2. Het Landelijk instituut sociale verzekeringen en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie kunnen op aanvraag aan een arbeidsgehandicapte, als bedoeld in respectievelijk artikel 10 van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten en artikel 4, tweede lid, van de Arbeidsvoorzieningswet 1996, die woonachtig is in een werkgebied als bedoeld in artikel 13 van de Arbeidsvoorzieningswet 1996 waarin één of meer van de in het eerste lid genoemde gemeenten gelegen zijn, in plaats van voorzieningen als bedoeld in artikel 22 van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten en artikel 2, eerste lid, van het Besluit reïntegratie-instrumenten arbeidsgehandicapten Arbeidsvoorziening, voorzover deze geen betrekking hebben op reïntegratie-instrumenten voor werkgevers, een persoonsgebonden reïntegratiebudget verstrekken, indien de arbeidsgehandicapte:

- a. geen betaalde arbeid verricht en;
 - b. als werkzoekende is ingeschreven bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.
3. De subsidie, bedoeld in het eerste en tweede lid, dient ter bekostiging van:
- a. activiteiten, gericht op het behoud of herstel van de arbeidsgeschiktheid of die de arbeidsgeschiktheid bevorderen, die kunnen bijdragen aan een duurzame reïntegratie in het arbeidsproces;
 - b. voor het verrichten van de onder a bedoelde activiteiten noodzakelijke voorzieningen.
4. De subsidie wordt verstrekt voorzover de kosten van de activiteiten en voorzieningen, bedoeld in

het derde lid, naar het oordeel van de subsidieverstrekken instantie, niet onevenredig zijn met het te bereiken doel.

5. Het Landelijk instituut sociale verzekeringen, de gemeenten en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie kunnen een subsidieaanvraag weigeren, indien aan de arbeidsgehandicapte in de periode van twee jaar voorafgaande aan de aanvraag op grond van artikel 57 van de AAW, artikel 22 van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten, artikel 13a, eerste en tweede lid, van de Wiv of artikel 2, tweede lid, onderdeel a, van de Arbeidsvoorzieningswet 1996, een voorziening is toegekend.

Artikel 3 Standaardbudget

Het standaardbudget bestaat uit een eenmalig te verstrekken subsidie van ten hoogste f 10.000 voor de periode van een jaar, te rekenen vanaf de datum waarop de subsidie is verleend.

Artikel 4 Budget op maat

1. Indien de kosten van de activiteiten en de voorzieningen, bedoeld in artikel 2, tweede lid, naar verwachting hoger zijn dan het maximumbedrag van het standaardbudget, bedoeld in artikel 3, of indien de activiteiten langer zullen duren dan een periode van een jaar, kan in plaats van een standaardbudget eenmalig een budget op maat worden verstrekt, ter hoogte van een bedrag van ten hoogste f 50.000.
2. Bij de aanvraag voor een budget op maat als bedoeld in het eerste lid, wordt, door of namens de subsidie-aanvrager, een individueel trajectplan overgelegd waarin de aard en de omvang van de voorgenomen activiteiten en de daarvoor noodzakelijk geachte voorzieningen worden beschreven en een begroting die inzicht geeft in de kosten van die activiteiten en voorzieningen.
3. De in de beschikking tot subsidieverlening genoemde bedragen zijn gebaseerd op de begroting en het plan, bedoeld in het tweede lid, waarmee de subsidieverlener heeft ingestemd.
4. Het bij beschikking vast te stellen subsidiebedrag zal niet hoger zijn dan het totaal van de in het derde lid bedoelde bedragen, tenzij de subsidie-verlener heeft ingestemd met een verhoging van de kosten of wijzigingen in het plan, bedoeld in het tweede lid.

Artikel 5 Omzetting standaardbudget in budget op maat

1. Indien een budget op maat wordt aangevraagd nadat een standaardbudget is verleend, worden in dat kader verstrekte voorschotten of op grond van artikel 7, eerste lid, vastgestelde subsidiebedragen, verrekend met het te verstrekken budget op maat.
2. Een budget op maat wordt niet verstrekt indien een aanvraag daarvoor wordt ingediend meer dan 13 weken na verlening van een standaardbudget.

Artikel 6 Verplichtingen subsidie-ontvanger

1. De subsidie-ontvanger zorgt ervoor, dat de subsidie op doelmatige wijze wordt gebruikt voor de doeleinden waarvoor ze wordt verstrekt en dat de subsidievoorschriften worden nageleefd.
2. De subsidie-ontvanger doet zo spoedig mogelijk, onder overlegging van de relevante stukken, schriftelijk mededeling aan de subsidie-verlener van de omstandigheden die van invloed kunnen zijn op zowel de toekenning van de subsidie als op de hoogte van de subsidie of een te verstrekken voorschot.
3. De subsidie-ontvanger doet alle door de subsidie-verlener gewenste informatie die noodzakelijk is voor de evaluatie van de onderhavige regeling aan hem toekomen binnen een periode van vier weken nadat een verzoek om informatie is gedaan.

Artikel 7 Subsidievaststelling

1. De subsidie-ontvanger dient binnen vier weken na afloop van de gesubsidieerde activiteiten dan wel na afloop van het tijdvak waarover subsidie is verleend een aanvraag tot vaststelling van de subsidie in. Bij de aanvraag wordt een verantwoording en een declaratie overgelegd.
2. De verantwoording, bedoeld in het eerste lid, geeft duidelijk inzicht in de aard, de duur en de omvang van de gesubsidieerde activiteiten en de met de uitoefening van die activiteiten verband hou-

dende voorzieningen en bevat, indien sprake is van subsidieverstrekking in de vorm van een budget op maat, een vergelijking van de verrichte activiteiten en daarmee verband houdende voorzieningen met de in het individuele trajectplan voorgenomen activiteiten en noodzakelijk geachte voorzieningen.

3. De declaratie, bedoeld in het eerste lid, geeft de kosten weer van de gesubsidieerde activiteiten en van de voor de uitoefening van die activiteiten noodzakelijke voorzieningen en bevat, indien sprake is van subsidieverstrekking in de vorm van een budget op maat, een vergelijking met de begroting waarmee de subsidieverlener heeft ingestemd. Belangrijke verschillen tussen de declaratie en de begroting worden toegelicht.

Artikel 8 Maximum aantal deelnemers

1. Per werkgebied als bedoeld in artikel 13 van de Arbeidsvoorzieningswet wordt aan niet meer dan 150 personen als bedoeld in artikel 2, eerste lid, subsidie verstrekt.

2. Subsidie-aanvragen worden per werkgebied als bedoeld in artikel 13 van de Arbeidsvoorzieningswet in volgorde van binnenkomst van de aanvraag behandeld.

Artikel 9 Duur experiment

1. Aanvragen voor de verlening van een subsidie kunnen niet meer worden ingediend na afloop van een periode van 30 kalendermaanden, te rekenen vanaf de kalendermaand waarin deze regeling in werking is getreden.

2. In afwijking van het eerste lid, kan een aanvraag voor een budget op maat als bedoeld in artikel 5 worden ingediend tot en met 13 weken na de periode genoemd in het eerste lid.

Artikel 10 Inwerkingtreding

Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Artikel 11 Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als: Experimentele regeling subsidieverstrekking arbeidsgehandicapten.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid,

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid,

mr. K.G. de Vries

drs. J.F. Hoogervorst

Toelichting

Algemeen

1. Inleiding

In het kader van de voorbereiding van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet REA) hebben leden van de Tweede Kamer en diverse cliëntenorganisaties, waaronder de Nationale Commissie Chronisch Zieken (NCCZ), de wens geuit om de bestaande reïntegratie-instrumenten uit te breiden met zogenaamde persoonsgebonden reïntegratiebudgetten (PRB). PRB wordt gekenmerkt door een grote mate van autonomie van de cliënt en een flexibele inzet van middelen.

In zijn brief van 5 november 1996 heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid aan de Tweede Kamer medegedeeld niet afwijzend tegenover een dergelijk PRB te staan. De staats-

secretaris heeft vervolgens aan de NCCZ gevraagd PRB nader uit te werken. De NCCZ heeft hierop in maart 1997 een rapport uitgebracht, waarin de hoofdlijnen van PRB zijn uitgewerkt. Hierin wordt onder meer opgemerkt dat men het raadzaam acht niet een generieke maatregel af te kondigen, maar eerst een experiment uit te voeren met een (regelluwe) PRB-regeling. Naar aanleiding hiervan is de NCCZ verzocht, in samenwerking met het Landelijk Instituut sociale verzekeringen (Lisv), Arbeidsvoorziening en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de haalbaarheid van een dergelijk experiment te onderzoeken. Dit heeft in september 1997 geleid tot een projectvoorstel van de NCCZ. Bij brief d.d. 6 november 1997 heeft de staatssecretaris dit voorstel aangeboden aan de Tweede Kamer. In zijn brief heeft de staatssecretaris weliswaar enige kanttekeningen geplaatst bij dit projectvoorstel, doch hij heeft geconcludeerd dat het projectvoorstel een goede basis biedt voor verdere uitwerking van een experimentele regeling.

De inhoud van de Experimentele regeling subsidieverstrekking arbeidsgehandicapten is voor een groot gedeelte ontleend aan het projectvoorstel van de NCCZ. De wettelijke basis van deze regeling is gelegen in artikel 33 van de Wet REA, artikel 8e van het Besluit uitvoering en financiering Wet inschakeling werkzoekenden en artikel 3 van het Besluit reïntegratie-instrumenten arbeidsgehandicapten Arbeidsvoorziening, in welke artikelen de wettelijke mogelijkheid tot experimenten met een PRB is neergelegd.

De conceptregeling is voor commentaar voorgelegd aan het Lisv, het College van toezicht sociale verzekeringen (Ctsv), het Centraal Bestuur voor de Arbeidsvoorziening, de VNG en een aantal cliëntenorganisaties, waaronder de NCCZ. Met deze commentaren is rekening gehouden bij de totstandkoming van de onderhavige regeling.

2. Doelstelling en doelgroep van het experiment

Doelstelling

De deelnemers aan het experiment met PRB nemen zelf het initiatief en geven naar eigen inzicht nadere invulling aan hun (re)integratieproces, waarbij sprake is van een grote mate van autonomie van de cliënt en een flexibele inzet van middelen.

De NCCZ heeft de verwachting uitgesproken dat PRB leidt tot versterking van de positie van de arbeidsgehandicapte zowel op de arbeidsmarkt, als op de markt van aanbieders van ondersteunende diensten. Voorts wordt verwacht dat de efficiency van het reïntegratie-proces bevorderd wordt door flexibele inzet van middelen en het leveren van maatwerk, zodat kwalitatief betere reïntegraties worden gerealiseerd.

Het experiment zal moeten uitwijzen of PRB een dergelijke toegevoegde waarde heeft en of het een geschikte aanvulling kan bieden op de reguliere reïntegratie-instrumenten. Of PRB daadwerkelijk leidt tot activering van de cliënt, en tot vergroting van zijn zelfstandigheid en zelfbeschikkingsrecht, zal uit het experiment naar voren komen. Naar verwachting zal het experiment ook gegevens opleveren over de vraag of met PRB flexibiliteit en maatwerk wordt bereikt.

In deze regeling zijn voorwaarden gesteld ten aanzien van de toekenning van een PRB. Tevens is geregeld welke activiteiten uit het budget gefinancierd mogen worden. In hoeverre deze voorwaarden in de praktijk toereikend zijn, zal uit de resultaten van het experiment moeten blijken. Naar verwachting zal het experiment uitwijzen of er een noodzaak bestaat om deze activiteiten nader af te bakenen en of PRB kan leiden tot oneigenlijk gebruik.

Op basis van de resultaten van het experiment zal een zorgvuldige afweging van kosten en baten gemaakt kunnen worden. In deze afweging zal zowel het belang van de cliënt als het belang van de uitvoerende instantie gewogen worden.

Doelgroep

Het experiment is toegankelijk voor alle werkloze werkzoekende arbeidsgehandicapten, die geen betaalde arbeid verrichten en woonachtig zijn in een experimenteerregio. Drie werkgebieden van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie zijn als experimenteerregio aangewezen.

Ook diegenen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt kunnen deelnemen aan het experiment. Tijdens het experiment zal geregistreerd worden in welke fase de cliënt is ingedeeld in het kader van 'Samenwerking Werk en Inkomen' (SWI). Het is voor toelating tot het experiment echter niet van belang in welke fase de cliënt is ingedeeld. Voor deelname aan het experiment is van belang dat PRB leidt tot behoud, herstel, respectievelijk bevordering van de arbeidsgeschiktheid van de individuele arbeidsgehandicapte en dat de activiteiten kunnen bijdragen aan een duurzame (re)integratie van de individuele arbeidsgehandicapte.

Het experiment is dus ook toegankelijk voor degenen in fase 4 (degenen met een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt). Door de fase 4-cliënten ook onder de doelgroep van het experiment te brengen, is het na afloop van het experiment mogelijk te beoordelen voor welke categorie de inzet van een PRB zinvol is. Op dit onderdeel wijkt de regeling af van het voorstel van de NCCZ. De NCCZ stelde namelijk voor om de deelname aan het experiment te beperken tot cliënten in de fasen 2 en 3, en onder bepaalde voorwaarden eventueel cliënten in fase 4 toe te laten.

Aanvullende selectie-criteria - met betrekking tot bijvoorbeeld de mate van motivatie en zelfredzaamheid - zijn niet gesteld.

Deelname

Deelname aan het PRB-experiment geschiedt op vrijwillige basis en vindt plaats op basis van een aanmelding door de cliënt. Deze aanmelding kan plaatsvinden naar aanleiding van het contact met de uitvoerder, waarbij de cliënt voor een arbeidstoeleidingstraject voorgedragen wordt. Op basis van de kwalificerende intake besluit de uitkeringsinstantie immers wie voor een arbeidstoeleidingstraject in aanmerking komt en voor wie een gedetailleerd trajectplan wordt opgesteld en uitgevoerd (pagina 43 memorie van toelichting bij de wet). De uitvoerder attendeert de cliënt dan op de keuzemogelijkheid tussen de reguliere trajectbemiddeling en het experiment PRB. De keus is dan aan de cliënt zelf.

Voorts is het mogelijk dat de cliënt zich spontaan meldt voor deelname aan het PRB. De uitvoerder beslist dan of toekenning van een PRB aan de orde is, dan wel of een regulier arbeidstoeleidingstraject beter is, zonder dat er een bemiddelingstraject vooraf hoeft te gaan volgens de uitvoerders. Het is immers mogelijk dat de uitvoerder goede redenen heeft om niet via een PRB in de betrokken cliënt te investeren.

Zowel indien er sprake is van een aanmelding in het kader van een contact met de uitvoerder, als in geval van een spontane melding, dient de cliënt zelf een aanvraag in te dienen bij de uitvoerende instantie.

Indien de uitvoerende instantie besluit dat de cliënt niet toegelaten wordt, ontvangt de cliënt hiervan bericht, in de vorm van een beschikking waartegen bezwaar, respectievelijk beroep openstaat.

3. Inhoud en vormgeving PRB

Relatie met voorzieningen

PRB is gericht op arbeidstoeleiding en vervangt de voorzieningen die op grond van artikel 22 van de Wet REA, artikel 8a van het Besluit uitvoering en financiering Wiw en artikel 2, eerste lid, van het Besluit reïntegratie-instrumenten arbeidsgehandicapten Arbeidsvoorziening, kunnen worden toegekend.

Indien een PRB wordt toegekend, kunnen de op grond van de hiervoor genoemde artikelen toe te kennen voorzieningen niet meer worden verstrekt. De overige bij of krachtens de Wet REA, de Wiw en de Arbeidsvoorzieningswet 1996 toe te kennen instrumenten kunnen wel worden verstrekt. Wat

betreft de Wet REA blijven bijvoorbeeld de volgende regelingen dus van toepassing: de reïntegratie-uitkering bij proefplaatsing en scholing (artikelen 23 t/m 27), de toelage arbeidsgehandicapte zelfstandigen (artikel 28), de inkomenssuppletie zelfstandigen (artikel 29) en de loonsuppletie (artikel 32). Tevens blijven alle werkgeversinstrumenten - zoals het plaatsingsbudget, het herplaatsingsbudget en het pakket op maat - onverminderd van kracht.

Het PRB kan worden geweigerd indien in de periode van twee jaar voorafgaande aan de aanvraag reeds voorzieningen op grond van de hiervoor genoemde artikelen of op grond van artikel 57 van de AAW zijn verstrekt. Aangezien het niet wenselijk is geacht dat een PRB kan worden ingezet na een voorafgaand reïntegratietraject, komen diegenen die in dit kader reeds voorzieningen hebben ontvangen in beginsel niet voor een PRB in aanmerking. De uitvoerende instantie kan echter oordelen dat de omstandigheden van het geval aanleiding geven om desondanks een PRB toe te kennen.

Standaardbudget en budget op maat

De cliënt heeft een keuzemogelijkheid tussen verstrekking van een PRB in de vorm van een standaardbudget, respectievelijk een budget op maat.

Het standaardbudget wordt toegekend in de vorm van een eenmalig bedrag van ten hoogste f 10.000. Het wordt toegekend voor de periode van een jaar, te rekenen vanaf de datum waarop het budget wordt verleend.

Om te voorkomen dat het PRB zonder meer wordt verstrekt en aangewend kan worden voor andere dan op reïntegratie gerichte doeleinden, wordt het niet zonder meer betaald.

Het PRB is een subsidie in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. In artikel 4:29 van de Algemene wet bestuursrecht is bepaald dat voorafgaand aan een *subsidievestiging* een beschikking omtrent *subsidieverlening* kan worden gegeven indien een aanvraag daartoe is ingediend voor de afloop van de activiteit of het tijdvak waarvoor de subsidie wordt gevraagd, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Afdeling 4.2.3 van de Algemene wet bestuursrecht heeft betrekking op de *subsidieverlening*. Afdeling 4.2.5 van de Algemene wet bestuursrecht heeft betrekking op de *subsidievestiging*. De *subsidieverlening* kan worden gezien als de verstrekking van een voorschot waarop de *subsidievestiging* volgt.

Omdat het niet wenselijk is dat de cliënt de bedragen zelf moet voorschieten, kan er dus op aanvraag van de cliënt een voorschot worden verleend. Dit voorschot wordt, in de terminologie van de Algemene wet bestuursrecht, de *subsidieverlening* genoemd.

Bij de voorschotverlening toetst de uitvoerende instelling of het budget dient ter bekostiging van activiteiten, respectievelijk noodzakelijke voorzieningen, die strekken tot bevordering, behoud, respectievelijk herstel van de arbeidsgeschiktheid en gericht zijn op duurzame inschakeling in het arbeidsproces. Uit de voorschotten kan de cliënt de te verrichten activiteiten bekostigen. Na afloop van de periode van een jaar, of zoveel eerder als de activiteiten korter duren dan een jaar, wordt het budget en de hoogte ervan definitief vastgesteld. Bij de vaststelling van de subsidie (het budget) wordt beoordeeld of de voorgenomen activiteiten ook daadwerkelijk zijn verricht.

Deze werkwijze maakt inzichtelijk welke soorten activiteiten uit het budget worden gefinancierd. De evaluatie zal antwoord moeten geven op de vraag welke soorten activiteiten uit een budget worden gefinancierd. Op basis van deze gegevens kan de verhouding tussen doel en middelen geëvalueerd worden.

Het budget op maat wordt toegekend, na goedkeuring van een door, of namens de cliënt opgesteld en overgelegd individueel trajectplan. Het budget op maat wordt verstrekt indien de kosten van de activiteiten naar verwachting hoger zijn dan het maximumbedrag f 10.000, zoals dat geldt ten aanzien van het standaardbudget, of indien de activiteiten langer zullen duren dan een periode van een jaar. Ten aanzien van het budget op maat geldt een maximumbedrag van

f 50.000.

In het trajectplan dienen de aard en de omvang van de voorgenomen activiteiten beschreven te zijn. Voorts dient dit plan vergezeld te gaan van een begroting, die inzicht geeft in de kosten van de voorgenomen activiteiten. Evenals bij het standaardbudget, geldt ook hier dat het budget slechts verleend wordt indien de voorgenomen activiteiten bijdragen aan het behoud, het herstel of de bevordering van de arbeidsgeschiktheid en voorts redelijkerwijs verwacht mag worden dat de beoogde doeleinden zullen worden bereikt, dat wil zeggen: een reële bijdrage zullen leveren tot inschakeling in het arbeidsproces.

Pas na goedkeuring van het ingediende trajectplan en de ingediende begroting wordt door de uitvoerende instelling het budget op maat verleend. Op basis van het trajectplan en de begroting wordt de hoogte van het budget vastgesteld.

Besteding van het budget

Met inachtneming van bovengenoemde voorwaarden kan zowel het standaardbudget als het budget op maat aangewend worden voor diverse vormen van reïntegratiebevorderende ondersteuning. Het PRB dient ter bekostiging van reïntegratiebevorderende activiteiten en voorzieningen. Hierbij kan gedacht worden aan de gangbare instrumenten, zoals scholing en vervoerskosten, maar het is ook denkbaar dat in de praktijk nieuwe instrumenten ontwikkeld worden, gezien het karakter van het experiment, waar empowerment, flexibiliteit en maatwerk immers kernbegrippen zijn; ook advies- en bemiddelingskosten kunnen uit het PRB voldaan worden. In verband hiermee is er in de regeling geen limitatieve opsomming gegeven van instrumenten die binnen PRB vallen. In beginsel kan dus elke activiteit waarvan vastgesteld wordt dat deze een reële bijdrage kan leveren aan de reïntegratiekansen, uit het PRB voldaan worden. De vraag of sprake is van een bijdrage aan de reïntegratiekansen wordt in het individuele geval per afzonderlijke activiteit beoordeeld door de desbetreffende uitvoerder. Deze beoordeling vindt plaats op basis van een zogenaamde marginale toetsing, waarbij de activiteit en daarbij behorende rekening worden beoordeeld op basis van de redelijkheid en billijkheid. De kosten van de activiteiten (het middel) dienen evenredig te zijn aan de mate waarin deze bijdragen aan de bevordering van de reïntegratie (het te bereiken doel).

Of er gekozen wordt voor het standaardbudget of voor het budget op maat, hangt af van de individuele omstandigheden. De uiteindelijke keuze wordt overgelaten aan de cliënt zelf. Uiteraard kan de cliënt zich hierbij laten adviseren door de uitvoerende instantie.

In haar rapport heeft de NCCZ voorgesteld om na afloop van deelname aan PRB een wachttijd van één jaar te laten gelden ten aanzien van aanspraken op intensieve bemiddeling. In hoeverre en op welke termijn, de cliënt na afloop van PRB nog aanspraak kan maken op andere instrumenten, zoals intensieve begeleiding, is in de onderhavige regeling opengelaten. Geconcludeerd is dat de vraag of er na afloop van PRB nog een noodzaak c.q. een behoefte bestaat aan het inzetten van een regulier reïntegratietraject, een aspect is dat uit de evaluatie van het experiment zal moeten blijken. Gelet op het experimentele karakter van de regeling, wordt het niet aangewezen geacht om op voorhand reeds een beperking te stellen ten aanzien van zowel een termijn waarop, als de toepassing van instrumenten. Dit is een aspect dat zich bij uitstek leent om zich in de praktijk uit te laten kristalliseren.

4. Uitvoering

In de wet is geregeld dat de instantie waarmee de cliënt een financiële relatie heeft, verantwoordelijk is voor de reïntegratie. Blijkens het vorenstaande is het experiment gericht op de werkloze arbeidsgehandicapte zonder werkgever, alsmede de arbeidsgehandicapte die niet terug kan keren bij zijn eigen werkgever. Deze brede doelgroepbeschrijving brengt met zich mee dat diverse instanties bij het PRB betrokken zullen zijn. Het Lisv en de gemeenten zullen de regeling uitvoeren, gelet op de uitkeringsrelatie die zij met de cliënt hebben. Ten aanzien van zowel diegenen die geen uitkering hebben, als diegenen die een uitkering krachtens de Algemene nabestaandenwet (Anw) hebben, berust de uitvoering van de regeling bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Genoemde instanties werken samen of gaan samenwerken in Centra voor Werk en Inkomen (CWI's). In het kader van die samenwerking is de reïntegratie van de arbeidsgehandicapte een belangrijke taak. In genoemde centra wordt globaal beoordeeld welke de afstand de cliënt tot de arbeidsmarkt heeft. Voorts wordt bepaald welke dienstverlening noodzakelijk is en wordt een voorstel gedaan over het al dan niet in traject nemen van de cliënt. Gelet op deze zogeheten basisdiensten, die in de Centra voor Werk en Inkomen aan arbeidsgehandicapten (zullen) worden verleend, worden deze centra ingeschakeld in het kader van de onderhavige regeling. In de Centra voor Werk en Inkomen zal worden beoordeeld of de cliënt valt onder de doelgroep van PRB en of de cliënt in aanmerking komt voor deelname aan PRB.

De deelnemer aan het experiment zal met name met de zogenoemde "casemanager" te maken krijgen. De "casemanager" is de administratieve beheerder van het PRB. De deelnemer dient verantwoording af te leggen aan deze "casemanager". De "casemanager" is het aanspreekpunt, verstrekt informatie - over bijvoorbeeld dienstverleners - en volgt de deelnemer. De wijze waarop eerdere invulling wordt gegeven aan de rol van de "casemanager", wordt overgelaten aan de samenwerkende partners in de uitvoeringspraktijk.

5. Financiering

Er wordt van uitgegaan dat de kosten van het PRB gefinancierd worden uit de besparingen op de reïntegratie-inspanningen van de uitvoeringsinstanties; het experiment vervangt immers de voorzieningen van artikel 22 van de wet. De kosten van de PRB's, die door de gemeenten worden verstrekt, komen ten laste van het scholings- en activeringsbudget als bedoeld in de Wiv. De kosten voor de Arbeidsvoorziening worden betaald uit de prestatiebijdrage van de rijksbijdrage voor de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Gezien de complexiteit bij de uitvoering van het experiment (samenloop van regelgeving, meerdere uitvoeringsinstanties, een CWI in ontwikkeling), is er uit collectieve middelen voor zowel 1998 als voor 1999 een bedrag van fl. 1 miljoen per jaar beschikbaar, om partijen in de experimenteerregio's tegevoet te komen in de coördinatie-/uitvoeringskosten.

6. Omvang en samenstelling experiment en experimenteerregio

Het experiment is zodanig ingericht dat er uitspraken gedaan kunnen worden over mate waarin, en wijze waarop een PRB kan bijdragen aan empowerment, flexibiliteit en maatwerk, versterking en transparantie van het aanbod en het op doelmatige wijze vergroten van toegang tot werk voor arbeidsgehandicapten. Ten behoeve van de representativiteit zijn voorwaarden gesteld ten aanzien van de samenstelling en de omvang van het experiment. Wat betreft de samenstelling van de doelgroep zij verwezen naar paragraaf 2. Binnen deze doelgroep vindt geen nadere differentiatie plaats naar afstand tot de arbeidsmarkt. De NCCZ heeft voorgesteld dat 50% van de deelnemers bestaat uit personen aan wie een standaard-PRB wordt toegekend en 50% van de deelnemers bestaat uit personen aan wie een PRB op maat wordt toegekend. Aangezien de onderhavige regeling voorziet in de mogelijkheid om het standaardbudget tussentijds om te zetten in een budget op maat, is het niet mogelijk om een dergelijke strikte scheiding aan te houden.

Er geldt geen minimum voor het aantal deelnemers per instantie. Wel geldt een maximum van 150 deelnemers per regio. In het kader van de evaluatie zal een controlegroep worden gevolgd voor wie een regulier reïntegratietraject wordt ingezet.

In deze regeling worden drie regio's aangewezen voor de uitvoering van het experiment met PRB. Het experiment PRB zal plaatsvinden in drie werkgebieden van de Arbeidsvoorzienings-organisatie. Het betreft de regio's Maastricht, Midden-Nederland en Haaglanden.

De regio Maastricht omvat de gemeente Maastricht. In deze regio zijn voor het Landelijk instituut so-

ciale verzekeringen de uitvoeringsinstellingen GAK, Cadans, GUO, SFB en USZO, alsmede het onderdeel "Limburg" en het onderdeel "Arbeidsintegratie Zuid-Limburg" van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie de deelnemende partijen.

De regio Midden-Nederland omvat de gemeenten Utrecht en Amersfoort. In deze regio zijn voor het Landelijk instituut sociale verzekering GAK, Cadans, GUO, SFB en USZO, alsmede het onderdeel "Midden-Nederland" en het onderdeel "Arbeidsintegratie Midden-Nederland" van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie de deelnemende partijen.

Ten slotte omvat de regio Haaglanden de gemeente Den Haag, en is voor het Landelijk instituut sociale verzekeringen het GAK en van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie het onderdeel "Arbeidsintegratie Haaglanden" de deelnemende partij.

Uitgangspunt is dat het experiment 2 jaar duurt. Rekening is gehouden met een aanlooperperiode van 6 maanden. Dit leidt tot een totale doorlooptijd van in beginsel 30 maanden. Aangezien aanvragen tot 30 kalendermaanden na inwerkingtreding van deze regeling kunnen worden ingediend, is het mogelijk dat de feitelijke doorlooptijd langer zal zijn dan 30 maanden.

Ten behoeve van het welslagen van de evaluatie is het noodzakelijk dat deelnemers en uitvoerders de gewenste informatie verschaffen. In verband hiermee is ten aanzien van de deelnemers een informatieverplichting in de regeling opgenomen. Ten aanzien van de uitvoerders geldt de informatieverplichting krachtens de Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV 1997), de Wet inschakeling werkzoekenden en de Arbeidsvoorzieningswet 1996. Deze wetten bevatten immers bepalingen die de uitvoeringsorganen verplichten desgevraagd gegevens te verstrekken aan de minister (artikel 87 OSV 1997), in verband met de beleidsvorming (artikel 21 Wiw) of in verband met de uitvoering van en de uitvoerbaarheid van de wet (artikel 91 Arbeidsvoorzieningswet 1996).

7. Begeleiding en voortgang van het experiment

Met het oog op een zorgvuldige begeleiding van het experiment zowel in de voorbereidingsfase als gedurende de looptijd wordt een begeleidingsgroep ingesteld onder voorzitterschap van het ministerie van SZW waarin de landelijke SWI-partners, cliëntenorganisaties evenals de contactpersonen uit de experimenteerregio's zijn vertegenwoordigd. De onderzoekers die belast worden met de evaluatie van het experiment nemen hieraan deel als toehoorder.

De begeleidingsgroep heeft een signalerende en adviserende functie ten behoeve van de minister van SZW. Deze begeleiding staat overigens los van de door onafhankelijke onderzoekers te verrichten evaluatie van het experiment.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 2

In dit artikel is geregeld aan welke onder de verantwoordelijkheid van het Landelijk instituut sociale verzekeringen, gemeenten en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie vallende arbeidsgehandicapten op aanvraag een persoonsgebonden reïntegratiebudget kan worden verstrekt. Deze subsidie wordt verstrekt in plaats van de voorzieningen die door de hiervoor genoemde instellingen op grond van artikel 22 van de Wet REA, dan wel overeenkomstig dat artikel bij en krachtens de Wiw en de Arbeidsvoorzieningswet 1996, verstrekt kunnen worden. Bij de toekenning van deze subsidie behoudt de arbeidsgehandicapte aanspraak op de overige reïntegratie-instrumenten genoemd in respectievelijk hoofdstuk IV van de Wet REA, de Wiw en de Arbeidsvoorzieningswet 1996.

In het derde lid van het onderhavige artikel is geregeld dat de subsidie enerzijds dient ter bekostiging van activiteiten die kunnen bijdragen aan een duurzame reïntegratie in het arbeidsproces en gericht zijn op het behoud, herstel of bevordering van de arbeidsgeschiktheid en anderzijds ter bekostiging

van voorzieningen (bijvoorbeeld vervoersvoorzieningen) die noodzakelijk zijn voor het verrichten van die activiteiten.

In het vierde lid is geregeld dat geen subsidie wordt verstrekt voorzover de kosten van de activiteiten of voorzieningen - dan wel de gecombineerde kosten - niet evenredig zijn met het te bereiken doel. Een nadere normering ontbreekt. De afweging terzake dient voor ieder individueel geval door de subsidieverlener te worden gemaakt.

In het vijfde lid is geregeld dat het orgaan waarbij de subsidie wordt aangevraagd deze kan weigeren, indien aan de arbeidsgehandicapte in de periode van twee jaar voorafgaande aan de aanvraag op grond van artikel 57 van de AAW, artikel 22 van de wet, artikel 13a, eerste en tweede lid, van de Wiv en artikel 2, vierde lid, onderdeel a, van de Arbeidsvoorzieningswet 1996, een voorziening is toegekend. Voor een verdere toelichting op dit artikellid zij verwezen naar het algemeen deel van de toelichting.

Artikelen 2, 3 en 4

Het persoonsgebonden reïntegratiebudget kan worden verstrekt in de vorm van een standaardbudget of in de vorm van een budget op maat. Het standaardbudget is een eenmalig te verstrekken subsidie van ten hoogste f 10.000, die verstrekt wordt voor een periode van een jaar. Dit laatste betekent dat de activiteiten waarvoor subsidie wordt verstrekt binnen de periode van een jaar na subsidieverlening afgerond moeten zijn.

Als de kosten van de activiteiten en de daarmee verband houdende voorzieningen hoger zijn dan laatstgenoemd bedrag of de (al dan niet gecombineerde) activiteiten langer duren dan een jaar, dan kan subsidie in de vorm van een budget op maat worden verstrekt. Daartoe dient de arbeidsgehandicapte bij de aanvraag van subsidie een van een begroting voorzien individueel trajectplan in te dienen waarin aangegeven staat welke activiteiten hij van plan is te ondernemen en welke voorzieningen hiervoor noodzakelijk zijn. In het derde lid van artikel 4 is geregeld, dat de beoogde subsidieverlener moet instemmen met het voorgestelde trajectplan en de daarbij behorende begroting alvorens tot subsidieverlening kan worden overgegaan. Op grond van het vierde lid van artikel 3 kan het uiteindelijk bij beschikking vast te stellen subsidiebedrag in beginsel niet hoger zijn dan het bedrag waarvoor subsidie is verleend. Dit is slechts anders indien de subsidieverlener heeft ingestemd met een verhoging van de kosten of een wijziging van het hiervoor genoemde plan. Hieruit blijkt dat een individueel trajectplan tussentijds kan worden aangepast.

Artikel 5

In dit artikel is geregeld dat tussentijdse omzetting van een standaardbudget in een budget op maat mogelijk is. Het is immers denkbaar dat betrekkelijk kort na de toekenning van het standaardbudget blijkt dat dit budget niet toereikend is, dan wel dat de periode van een jaar te kort is. Er kan dan om omzetting verzocht worden. Indien de aanvraag om omzetting gedaan wordt 13 weken na de verstrekking van het standaardbudget, is omzetting niet meer mogelijk. Met het oog op het geldende maximale bedrag dat geldt voor het budget op maat, is voorts in dit artikel geregeld dat in het kader van een standaardbudget verleende voorschotten of vastgestelde subsidiebedragen worden verrekend met het toe te kennen budget op maat.

Artikel 6

In dit artikel is geregeld welke verplichtingen op de subsidie-ontvanger rusten. Het eerste lid verplicht de subsidie-ontvanger het budget aan te wenden voor het doel waarvoor het budget is toegekend. Het budget dient immers aangewend te worden ten behoeve van activiteiten die strekken tot bevordering, behoud, respectievelijk herstel van de arbeidsgeschiktheid, en gericht zijn op inschakeling in het arbeidsproces.

Op grond van artikel 4:37 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kunnen de subsidie-ontvanger nog andere verplichtingen worden opgelegd, dan in dit artikel zijn benoemd.

In het tweede lid is de mededelingsverplichting van de subsidie-ontvanger geregeld. Op grond van dit lid dient de subsidie-ontvanger alle relevante feiten en omstandigheden schriftelijk aan de subsidieverlener mede te delen.

In het derde lid wordt de subsidie-ontvanger verplicht om binnen een bepaalde termijn, zijn volledige medewerking te verlenen aan de evaluatie, die in het kader van het experiment verricht zal worden.

Titel 4.2 van de Awb is van toepassing, hetgeen ertoe leidt dat indien de subsidie-ontvanger de hiervoor genoemde verplichtingen niet naleeft, het bepaalde omtrent niet-naleving in de Awb van toepassing is.

Artikel 7

In dit artikel zijn regels gesteld met betrekking tot de aanvraag tot subsidievaststelling. Een dergelijke aanvraag dient vergezeld te gaan van een verantwoording en een declaratie. De verantwoording geeft inzicht in de aard, de duur en de omvang van de gesubsidieerde activiteiten en de met die activiteiten verband houdende voorzieningen. De declaratie geeft inzicht in de kosten van activiteiten en voorzieningen en bevat voorts, indien sprake is van een budget op maat, een vergelijking met de begroting waarmee de subsidieverlener eerder heeft ingestemd.

Artikelen 8 en 9

In het kader van het experiment geldt geen minimum aantal deelnemers per instantie. Wel geldt een maximum van 150 deelnemers per regio.

De doorlooptijd van het experiment bedraagt 30 maanden. Na die periode kunnen geen aanvragen voor subsidieverlening meer worden ingediend; lopende trajecten kunnen wel worden afgemaakt en de subsidie zal conform artikel 7 worden vastgesteld. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar het algemene deel van de toelichting.

Artikel 10

Verwacht wordt dat deze regeling veelvuldig geciteerd zal worden. Daarom is deze regeling voorzien van een citeertitel.

De Minister van Sociale Zaken
En Werkgelegenheid,

De Staatssecretaris van Sociale Zaken
en Werkgelegenheid,

mr. K.G. de Vries

drs. J.F. Hoogervorst

Regeling van de Minister en Staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 15 december 1998 houdende wijziging van de regels omtrent subsidieverstrekking aan werkloos werkzoekende arbeidsgehandicapten (Experimentele regeling subsidieverstrekking arbeidsgehandicapten)

De Minister en Staatssecretaris Hoogervorst van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Gelet op artikel 33 van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten, artikel 8e van het Besluit uitvoering en financiering Wet inschakeling werkzoekenden en artikel 3 van het Besluit reïntegratie-instrumenten arbeidsgehandicapten Arbeidsvoorziening;

Besluiten:

Artikel I

In artikel 2 van de Experimentele regeling subsidieverstrekking arbeidsgehandicapten wordt het eerste lid vervangen door:

Artikel 2 Persoonsgebonden reïntegratiebudget

1. De gemeenten Maastricht, Eysden, Gulpen-Wittem, Margraten, Meerssen, Vaals, Valkenburg aan de Geul, Utrecht, Amersfoort en 's-Gravenhage kunnen op aanvraag aan een arbeidsgehandicapte, als bedoeld in artikel 13a van de Wet inschakeling werkzoekenden, die woonachtig is in de desbetreffende gemeente, in plaats van voorzieningen als bedoeld in artikel 8a van het Besluit uitvoering en financiering Wet inschakeling werkzoekenden, voorzover deze geen betrekking hebben op reïntegratie-instrumenten voor werkgevers, een persoonsgebonden reïntegratiebudget verstrekken indien de arbeidsgehandicapte:

- a. geen betaalde arbeid verricht en
- b. als werkzoekende is ingeschreven bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie.

Artikel II

Deze regeling treedt in werking op 1 januari 1999 en werkt terug tot en met 29 oktober 1998.

De Minister van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid,

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid,

K.G. de Vries

J.F. Hoogervorst

Toelichting

In de Experimentele regeling subsidieverstrekking arbeidsgehandicapten, zoals gepubliceerd in de Staatscourant van 27 oktober 1998, is een aantal experimenteerregio's aangewezen. De omschrijving van de experimenteerregio Maastricht is niet adequaat gebleken. De aansturing van het experiment met Persoonsgebonden Reïntegratiebudgetten gebeurt in de regio Maastricht vanuit de stuurgroep Centra voor Werk en Inkomen. In dit platform participeren de uitvoeringsinstellingen GAK, Cadans, SFB, GUO en Uszo, alsmede de concerneenheid Arbeidsintegratie Zuid-Limburg van de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en de gemeenten Maastricht, Eysden, Gulpen-Wittem, Margraten, Meerssen, Vaals en Valkenburg aan de Geul. Dit impliceert dat arbeidsgehandicapten uit voornoemde gemeenten behorend tot de cliëntenkring van de uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen, van Arbeidsvoorziening Arbeidsintegratie Zuid-Limburg en de gemeentelijke sociale diensten, die voor een arbeidstoeleidingstraject in aanmerking komen, aan het experiment kunnen deelnemen.

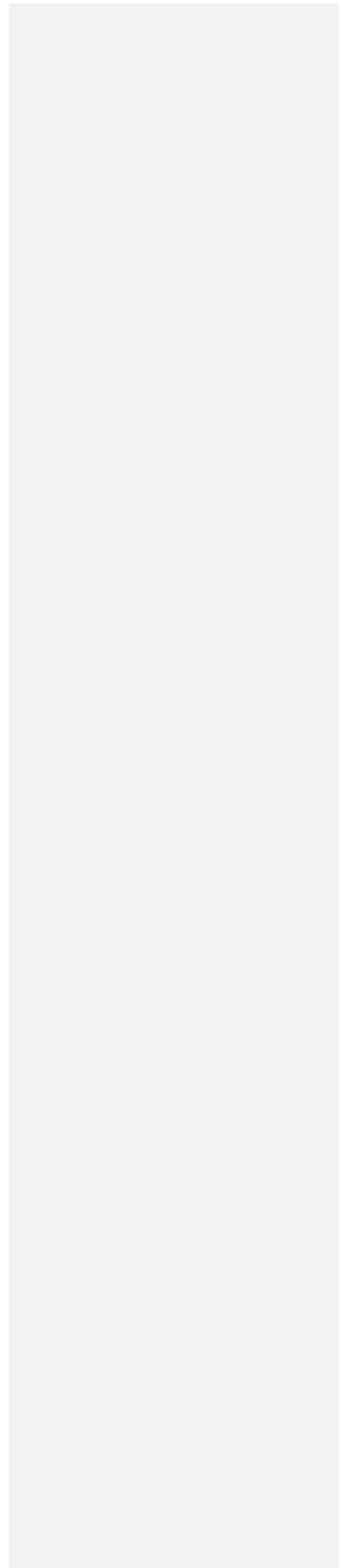
De Minister van Sociale Zaken en werkgelegenheid,

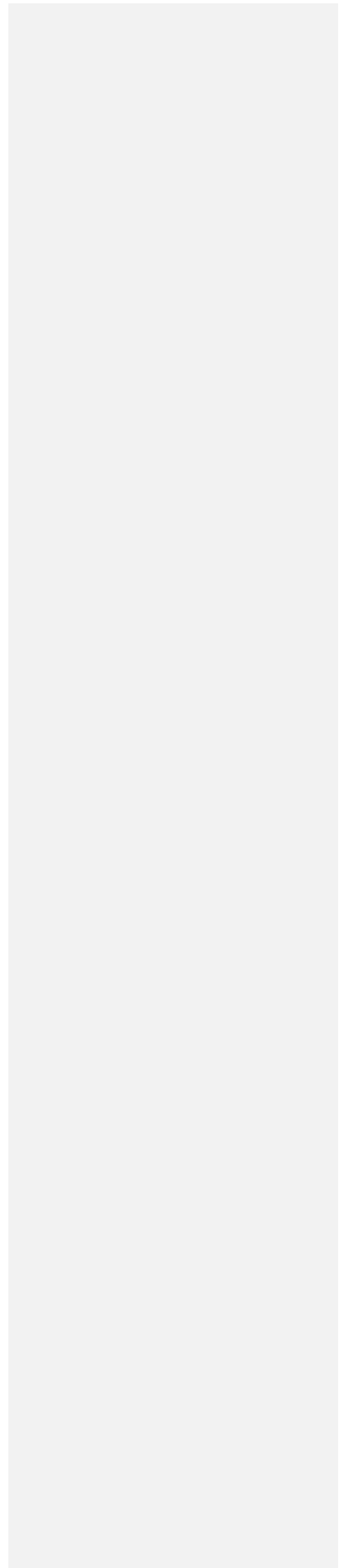
K.G. de Vries

De Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

J.F. Hoogervorst

151





BIJLAGE 2 EEN TERUGBLIK OP DE UITVOERING VAN HET EVALUATIE-ONDERZOEK

I Doelstelling van het onderzoek

Bij de start van het experiment met PRB werd zowel aan de zijde van het Ministerie als bij het onderzoeksbureau veel aandacht besteed aan de opzet van het evaluatie-onderzoek.

Gedurende het experiment zou het onderzoek inzicht moeten geven in de samenwerking en de uitvoering van de regeling (procesevaluatie). Aan het eind van het experiment zouden bovendien zoveel cliënten een PRB benut (moeten) hebben, dat in ieder geval een beschrijvende analyse van de effecten mogelijk zou zijn (effectevaluatie). Deze uitkomsten zouden niet vergeleken worden met een controle groep van overeenkomstige cliënten, die ad random naar het bestaande toeleidingstraject waren verwezen. Veeleer zou er naar worden gestreefd de effecten van PRB op de arbeidsmarktpositie van PRB-clieënten te spiegelen aan die van de gebruikers van het reguliere traject. Het onderzoek zou derhalve een evaluatie op hoofdlijnen dienen op te leveren om de besluitvorming over het al dan niet landelijk invoeren van PRB te ondersteunen.

II Opzet en verloop van het PRB-experiment

Vanaf de start van het project stond het experimentele karakter van ‘hun’ regionale proefproject voor de meeste betrokken partijen vast. “Het is toch een experiment” was een veelgehoorde opmerking tijdens de interviews voor de procesevaluatie. Ook vanuit het Ministerie overheerste de opvatting: “laat 1000 bloemen bloeien” (of niet). Het verloop van het PRB experiment is uitgebreid in de rapportage beschreven.

De gekozen aanpak van het Ministerie heeft zonder meer voordelen gehad. Belangrijkste voordeel is dat op veel manieren is ‘geproefd’ aan de mogelijkheden en beperkingen van de PRB-regeling. Verder is er inzicht verkregen in drie manieren waarop PRB in de regio kan worden uitgevoerd.

De gekozen aanpak heeft echter ook nadelen, zeker vanuit het perspectief van het evaluatieonderzoek. Deze zijn:

- a. Doordat er voor de inrichting van de proef geen richting werd gegeven aan de deelnemende regio's, vanuit één centrale doel/vraagstelling, zijn de ervaringen zo divers geworden, dat ze beperkt vergelijkbaar zijn. Hierdoor is het moeilijk lessen te trekken voor de inrichting van de uitvoering na een eventueel landelijk invoering van PRB;
- b. Door het gebrek aan landelijke aansturing kon niet worden ingegrepen toen in twee van de drie regio's de medewerking aan het experiment door partijen afnam, waardoor de ervaringen (en de instroom van cliënten, van belang voor de effectevaluatie!) beperkt bleven;
- c. Het ontbreken van landelijke aansturing is wellicht door enkele partijen in de proefregio's als signaal opgevat, dat het uitvoeren van het experiment geen priori-

teit had. Toen, aan het einde van het experiment, partijen door SZW/Lisv schriftelijke werden aangespoord om zich meer in te spannen voor de instroom van cliënten, gingen diverse budgetbeheerders zich pas daadwerkelijk inspannen om de gemaakte afspraken in de regio na te komen;

- d. Door het gebrek aan landelijk aansturing bleven diverse knelpunten in de proefregio's onopgelost (bijv. de mogelijkheid om met PRB een eigen bedrijf te starten). Daardoor nam het draagvlak voor het experiment af en de uitvoering van het plan van aanpak stagneerde. In Midden Nederland werd dit opgelost door een goed geregelde regionale aansturing van de proef;
- e. Het tussentijds benutten van opgedane ervaringen in de regio's over en weer werd door het ontbreken van landelijke aansturing niet gestimuleerd. De kansen om in de proefperiode ervaringen op te doen konden daardoor niet optimaal worden benut.

III Opzet en verloop van het procesonderzoek

De opzet en het verloop van het procesonderzoek hebben geen opvallende knelpunten en leerervaringen opgeleverd.

IV Opzet en verloop van het effectonderzoek

Oorspronkelijke onderzoeksopzet

De bescheiden effect-evaluatie-doelstelling bleek tijdens het project veel meer in gevaar te komen dan het proces-evaluatie-doel van het onderzoek.

Bij de start van het experiment was met de deelnemende organisaties afgesproken, dat op de volgende manieren informatie over de PRB-clieñten zou worden verzameld:

- een 'intake-vragenlijst' die door de case manager voorafgaand aan het intakegesprek aan de cliënt wordt toegezonden, die deze thuis invult en in gefrankeerde enveloppe naar het onderzoeksbureau zendt;
- een protocol (voorgestructureerde vragenlijst), in te vullen na het intakegesprek met de cliënt door de case manager, en door de case manager op te sturen naar het onderzoeksbureau;
- een protocol waarmee enkele gegevens van elk volgend contact van de cliënt met de case manager door deze worden doorgegeven;
- een 'af rondings-vragenlijst' die de cliënt na afronding van PRB aan het onderzoeksbureau toe moest zenden.

Voor de regio's Haaglanden en Maastricht werd bij Arbvo AI een speciale module in het informatiesysteem 'Vakwerk' ontwikkeld, waarin de protocollen opgenomen waren, zodat de onderzoekers daarvan een afdruk konden ontvangen. In de loop van het experiment werden ook nog varianten van de vragenlijsten gemaakt ten behoeve van het onderzoek onder 'PRB-geïnteresseerden' (clieñten die wel belangstelling hadden getoond voor PRB maar daarna geen intake hadden gehad) en voor 'afhakers' (die PRB

traject wel waren begonnen maar en hadden afgebroken).

Vorbereidingen

In de voorbereiding van het onderzoek bezochten de onderzoekers de drie regio's, lieten zich voorlichten over de voorgenomen wijze van uitvoering van de PRB-regeling en bespraken daar de beoogde wijze van de dataverzameling. Uitgangspunt daarbij was om zo veel mogelijk aan te sluiten bij bestaande procedures en registraties.

Na deze verkenning werd ten behoeve van de coördinatoren en uitvoerders in de regio's een 'informatieplan' opgesteld, waarin de afgesproken procedures voor de diverse onderdelen van het onderzoek waren uitgewerkt. Voor de uitvoeringsfunctionarissen werd, na afstemming met de coördinatoren door de onderzoekers een 'instructiekaart' opgesteld. Deze gaf concreet aan welke werkzaamheden in verschillende fasen van het PRB traject ondernomen moeten worden door de case managers.

Wat betreft de organisatie van het veldwerk voor het onderzoek zou verder in elke regio de PRB-coördinator een stimulerende en coördinerende rol vervullen en als aanspreekpunt voor de onderzoekers fungeren.

In deze voorbereidingsfase hadden de onderzoekers verder een beperkte voorlichtende rol, die o.a. tot uiting kwam in presentaties in voorlichtingsbijeenkomsten voor uitvoerenden en het leveren van suggesties voor het voorlichtingsplan in enkele regio's.

Extra onderzoeksinspanningen

In de loop van het eerste jaar van de experimentele regeling bleken zich in de regio's logistieke en organisatorische aanloopproblemen voor te doen, die een intensievere monitoring vanuit het onderzoeksbureau noodzakelijk maakten. De onderzoekers namen na verloop van tijd in enkele regio's zelf rechtstreeks contact op met uitvoerende functionarissen. Doel van deze intensievere benadering van coördinatoren en uitvoerende was om continue zicht te krijgen op het aantal cliënten dat het PRB-traject in was gegaan, er op aan te dringen dat de cliënt de vragenlijst invulde en inzond, en te stimuleren dat protocollen door de case manager werden ingevuld. Toen bleek dat de 'schriftelijke weg' toch onvoldoende vragenlijsten en rapportageprotocollen opleverde werd in het laatste jaar van het onderzoek besloten om de PRB-clieënten elk kwartaal rechtsreeks vanuit het onderzoeksbureau telefonisch te benaderen. Dit contact had tot doel om ontbrekende gegevens aan te vullen en inzicht te krijgen in de fase van het PRB-traject waarin men zich bevond.

Achtergronden

De problemen in de aanlevering van gegevens over de cliënten via de verschillende afgesproken bronnen hangen met verschillende factoren samen:

- a. medewerking van uitvoerenden
De gekozen onderzoeksopzet sloot zo veel mogelijk aan bij de procedures en instrumenten waarmee de uitvoerende reeds werkten (cliëntcontacten, Vakwerk).

Dit onderdeel van de dataverzameling werd verzwakt door diverse factoren:

- beperkte instroom van cliënten, hierdoor door de betrokken uitvoeringsfunctionarissen in de proefregio's weinig of geen routine opgebouwd met de door het onderzoeksbureau opgestelde procedures voor de dataverzameling;
- werkdruk van uitvoeringsfunctionarissen, waardoor het invullen van de protocollen (Vakwerk) en de aanlevering van gegevens er snel bij in kon schieten;
- verloop onder de coördinatoren en onder de case managers, alsmede onvoldoende voorlichting en instructie van hun opvolgers;
- voor sommige cliënten was het registratiesysteem onvolledig, waaraan de module voor de PRB-evaluatie was toegevoegd. Hierdoor ontbraken basisgegevens van diverse cliënten.

b. medewerking van cliënten

De ervaringen met het onderzoek onder cliënten zijn in het algemeen positief. De cliënten die van PRB gebruik maakten waren verplicht om mee te werken aan het onderzoek. In de praktijk bleek men (zeer) bereid om mee te werken en velen waren (zeer) gemotiveerd om in de (telefonische) interviews over hun ervaringen te informeren. Toch deden zich enkele praktische problemen voor:

- Het eerste contact tussen de cliënt en het onderzoeksbureau diende tot stand te komen door uitreiking van het intake-vragenformulier door de case managers. Aangezien het case management in de regio's uiteenlopend was ingevuld was het zeer moeilijk vast te stellen of de PRB-cliënt daadwerkelijk een vragenlijst had ontvangen;
- Van diverse casemanagers is vernomen dat zij cliënten geen vragenformulier hebben uitgereikt (bewust of onbewust, omdat men niet wist dat dit van hen verwacht werd);
- Als cliënten geen vragenformulier uitgereikt hadden gekregen of de vragenlijst niet retourneerden bleven zij geheel op gedeeltelijk buiten het zicht van de onderzoekers;
- Cliënten van wie geen vragenformulier werd ontvangen bleven tevens buiten bereik van de onderzoekers, omdat zij uitsluitend op het vragenformulier hun telefoonnummer konden vermelden. In een later stadium voor het onderzoek werd dit problematisch, toen besloten werd de cliënten telefonisch te interviewen;
- Met cliënten waren geen afspraken gemaakt over het feit dat zij veranderingen in de bereikbaarheid (verhuizing, opheffen/veranderen van telefoonnummer) aan het onderzoeksbureau door moesten geven.

c. lage instroom van cliënten

Voor de zeer beperkte uitkomsten van de effectevaluatie speelt allereerst mee, dat de instroom van cliënten in de PRB regeling traag op gang kwam. Na het eerste jaar nam de instroom niet toe (uitgezonderd in Midden Nederland), waardoor het aantal deelnemers uiteindelijk op ca. 40% van het beoogde maximale aantal

bleef steken. Pas in de zomer van 2000, toen vanuit het Ministerie een stimulans uitging naar de regio's, kreeg de voorlichting en werving van PRB-cliënten weer enige tijd een nieuwe impuls.

Door de trage start en de soms aanzienlijke termijn waarin men PRB besteedde, waren er aan het eind van de onderzoeksperiode slechts een handvol cliënten, de het gehele traject, inclusief financiële afwikkeling en terugkeer op de arbeidsmarkt, hadden doorlopen.

V Leerervaringen **Dit lage aantal 'afroenders' na 2,5 jaar maakt nog eens duidelijk dat evaluatie-onderzoek van reïntegratiemaatregelen, waarbij de cliënt naar eigen inzicht en tempo te werk kan gaan, onvermijdelijk langere onderzoeksperiodes vraagt en intensievere onderzoeksmatige alertheid, dan bij instrumenten waarbij de procedures maximale termijnen kennen en een redelijk functioneren de informatiestystemen de uitvoering ondersteunen.**

voor effectevaluaties

Op basis van deze ervaringen kunnen de volgende leerervaringen en aandachtspunten voor vergelijkbare 'experimenten' en evaluatieonderzoeken worden genoteerd:

Algemeen

- a. voor de effectevaluatie van nieuwe instrumenten en werkwijzen zal rekening moeten worden met een lange aanlooperperiode. Dit is zeker het geval als hierbij meerdere partijen zijn betrokken én als de nieuwe instrumenten of werkwijzen een elementaire verandering ten opzichte van de huidige praktijk inhouden. Wanneer ook de toepassing van een instrument of werkwijze door de cliënt enige tijd in beslag zal nemen, zal de effectevaluatie eerst na geruime tijd daadwerkelijk kunnen worden uitgevoerd.

Dataverzameling via uitvoerende instanties

- b. inpassing van de dataverzameling in bestaande registraties van uitvoerende instellingen is geen garantie voor het verkrijgen van de benodigde gegevens. De samenwerking met de uitvoerende instellingen dient goed te worden geprotocolleerd en registratie dient door de uitvoerende instelling zelf te worden gecoördineerd en gewaarborgd;
- c. het verdient aanbeveling om een handleiding en procesbeschrijving over de verplichte dataverzamelingstaken voor de uitvoerenden op te stellen en hen eventueel mondeling te instrueren;
- d. in een (regionaal) samenwerkingsproject dient centraal (bij de projectcoördinator) een monitoring systeem te worden bijgehouden, dat de actuele fase van deelnemende cliënten kan weergeven;
- e. bij langer lopende projecten dient rekening te worden gehouden met het verloop onder functionarissen die van belang zijn voor de dataverzameling. Onderzoeksbureaus zullen zich van het verloop op de hoogte moeten houden en bij belangrijke personele veranderingen in het project de nieuwe functionarissen (door de or-

Met opmaak: opsommingstekens en nummering

- ganisatie of onderzoekers) dienen te instrueren over het project en de te verrichten (voorlichting-, uitvoerings- en dataverzamelings-) taken;
- e.f. coördinatoren, die in het onderzoek een faciliterende of coördinerende rol vervullen, dienen hierop vanuit de opdrachtgever te kunnen worden aangesproken, indien deze taken achterwege blijven (bijv. wegens tijdgebrek).

Dataverzameling via de cliënt

e.g. 'voor de veiligheid' dienen onderzoeksbureaus zelf (ook) contact met de deelnemende cliënten aan het experiment te onderhouden. Daartoe zal het onderzoeksbureau er voor moeten zorgen dat zij *zelf* in de aanvangsfase het eerste contact met de cliënt legt en enkele cruciale gegevens vastlegt (naam, adres en telefoonnummer);

- h. vervolgens zal het onderzoeksbureau met enige regelmaat contact met de cliënt moeten zoeken om van eventuele verandering van woonadres of telefoonnummer op de hoogte te blijven;
- i. het verdient aanbeveling om cliënten aan het begin en tijdens het project uitgebreid te informeren over de plicht aan te onderzoek mee te werken (en dat dit verder geen gevolgen heeft voor hun uitkering, e.d.).

Met opmaak: opsommingstekens en nummering