

Mogelijkheden voor een actieve rol van de cliënt bij reïntegratie

mei 2003

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Directie Sociale Verzekeringen

| | | |
|--------------------|--|-----------|
| Hoofdstuk 1 | Probleemschets: een actieve rol voor de cliënt..... | 5 |
| 1.1 | Inleiding en doelstelling..... | 5 |
| 1.2 | Aanleiding..... | 6 |
| 1.3 | Reïntegratie..... | 7 |
| 1.4 | Maatwerk..... | 10 |
| 1.5 | Probleemstelling en onderzoeksvragen..... | 11 |
| 1.6 | Onderzoeksopzet..... | 12 |
| 1.7 | Rapportage..... | 12 |
| Hoofdstuk 2 | De cliënt en maatwerk..... | 13 |
| 2.1 | Inleiding..... | 13 |
| 2.2 | Verschillende groepen cliënten..... | 13 |
| 2.3 | Wensen van cliënten bij reïntegratie..... | 15 |
| 2.4 | Mogelijkheden van cliënten..... | 17 |
| 2.5 | Maatwerk bij reïntegratie..... | 18 |
| Hoofdstuk 3 | Maatwerk in de praktijk..... | 19 |
| 3.1 | Inleiding..... | 19 |
| 3.2 | Maatwerk in de praktijk..... | 19 |
| 3.2.1 | Inleiding..... | 19 |
| 3.2.2 | Procedures diagnosefase..... | 20 |
| 3.2.3 | Procedures totstandkoming trajectplan en keuze reïntegratiebedrijf..... | 23 |
| 3.2.4 | Conclusies..... | 27 |
| 3.3 | Mogelijkheden in huidige wet- en regelgeving..... | 28 |
| 3.3.1 | Gemeente..... | 28 |
| 3.3.2 | UWV..... | 28 |
| 3.4 | Conclusie..... | 30 |
| Hoofdstuk 4 | Persoonsgebonden reïntegratiebudget..... | 33 |
| 4.1 | Inleiding..... | 33 |
| 4.2 | Voorgeschiedenis: evaluaties van AS/tri en Meccano Kennis voor beleid..... | 33 |
| 4.3 | Gebruik en resultaten van het PRB..... | 35 |
| 4.4 | Vergelijking van resultaten PRB met resultaten reguliere trajecten..... | 36 |
| 4.5 | PRB en de organisatie van het reguliere reïntegratieproces..... | 37 |
| 4.6 | Conclusie..... | 39 |
| Hoofdstuk 5 | Conclusies..... | 41 |
| 5.1 | Inleiding..... | 41 |
| 5.2 | Wat is maatwerk?..... | 41 |
| 5.3 | Maatwerk in de praktijk..... | 42 |
| 5.4 | Versterking van maatwerk..... | 43 |
| Literatuur | | 47 |

Hoofdstuk 1 *Probleemschets: een actieve rol voor de cliënt*

1.1 Inleiding en doelstelling

Bevordering van arbeidsparticipatie is één van de speerpunten van het kabinetsbeleid. Reïntegratie is daarbij een cruciaal begrip. Mensen die kunnen werken, maar afhankelijk zijn van een uitkering, of voor wie dit dreigt te gebeuren, moeten waar mogelijk weer aan het werk. De overheid bevordert dit met een groot aantal beleidsmaatregelen. Hiermee is veel geld gemoeid. Uiteindelijk doel van deze inspanningen is succesvolle reïntegratie ofwel duurzame werkhervatting in reguliere arbeid.

Actieve betrokkenheid van de cliënt kan bijdragen tot dat doel. De cliënt moet reïntegratie niet ondergaan, maar moet zelf actief op zoek gaan naar mogelijkheden om weer aan de slag te gaan. Bij reïntegratie van uitkeringsgerechtigden past dan ook een actieve cliënt. Een actieve cliënt is gemotiveerd om weer aan de slag te gaan.

Vanuit verschillende kanten, zoals cliëntenorganisaties en de Tweede Kamer, wordt daarom gepleit voor maatwerk bij reïntegratie. Het is zaak rekening te houden met de concrete wensen en/of voorstellen van de cliënt indien deze zich ten doel heeft gesteld te komen tot snelle en succesvolle reïntegratie. De toevoeging over het doel van de cliënt is in deze essentieel: immers, het honoreren van wensen en voorstellen die gericht zijn op andere doeleinden dan spoedige en duurzame werkhervatting zou theoretisch ook kunnen worden gezien als maatwerk. Het is belangrijk hierin bij aanvang duidelijkheid te geven: maatwerk is geen doel op zich maar een middel om het uiteindelijke doel van duurzame werkhervatting te bereiken.

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft onderzoek gedaan naar mogelijkheden om aspecten als maatwerk, actieve betrokkenheid en persoonlijke inbreng van de cliënt een rol te geven bij reïntegratie. Inhoudelijk is het doel van het onderzoek drieledig:

1. Inventariseren wat maatwerk bij reïntegratie betekent;
2. Inventariseren hoe maatwerk bij reïntegratie in de praktijk voorkomt en welke mogelijkheden de huidige wet- en regelgeving bieden voor maatwerk;
3. Nagaan of er initiatieven moeten worden ondernomen om maatwerk te versterken, uitgaande van het streven naar succesvolle reïntegratie.

Dit eerste hoofdstuk vormt een probleemschets van het onderzoek. In paragraaf 2 komt de aanleiding van dit onderzoek aan de orde. Paragraaf 3 gaat dieper in op reïntegratie. Deze paragraaf geeft een korte schets van de ontwikkelingen ten aanzien van het reïntegratiebeleid van de overheid de laatste jaren. Het streven te komen tot effectieve reïntegratie met efficiënte inzet van publieke reïntegratiemiddelen staat daarbij centraal. Effectiviteit en efficiency vormen het kader voor reïntegratiedienstverlening. Binnen dit kader wordt gestreefd naar maatwerk. Maatwerk bij reïntegratie staat centraal in paragraaf 4. Maatwerk en een actieve rol voor de cliënt zijn nauw met elkaar verbonden. Deze begrippen vormen de kern van dit onderzoek. Paragraaf 5 haakt daarop aan met een probleemstelling en onderzoeksvragen. In paragraaf 6 wordt aangegeven op welke wijze een antwoord wordt gevonden op deze vragen.

1.2 Aanleiding

Op 28 november 2002 heeft de Minister van SZW de nota 'Naar een werkende reïntegratiemarkt' naar de Tweede Kamer gezonden. In deze notitie schetst het kabinet zijn visie op de ontwikkeling van de reïntegratiemarkt. Het kabinet zet in op een effectieve en doelmatige vormgeving van het reïntegratiebeleid. Duurzame plaatsing van werkzoekenden in reguliere banen staat daarbij voorop.

Eén van de conclusies van deze nota was dat in de uitvoering van het reïntegratieproces maatwerk, persoonlijke keuzevrijheid en inbreng van de cliënt een belangrijke rol dienen te spelen. Verondersteld wordt dat maatwerk kan bijdragen aan succesvolle reïntegratie. Het is daarom van belang de klant nauw te betrekken bij de totstandkoming van reïntegratiedienstverlening. De afgelopen jaren is hiertoe geëxperimenteerd met een persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB). Het kabinet concludeert in deze nota dat de merites van het PRB, zoals betrokkenheid van de cliënt bij de totstandkoming en uitvoering van het reïntegratietraject, niet moeten worden beperkt tot alleen het PRB. Keuzevrijheid moet waar nuttig en passend binnen het kader van effectieve en efficiënte reïntegratie in het gehele reïntegratieproces bevorderd worden. Dit doel kan beter worden bereikt door het 'reguliere' reïntegratieproces te versterken dan door voor het PRB landelijke regelgeving in te voeren. Het reïntegratieproces biedt al mogelijkheden tot maatwerk. Waar deze onvoldoende zijn moeten de mogelijkheden versterkt worden.

Op 4 december heeft de minister overleg gevoerd met de Vaste Kamercommissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid over de voortgang van het SUWI-traject. Tijdens dit algemeen overleg stond ook de nota 'Naar een werkende reïntegratiemarkt' op de agenda. De Kamer heeft in dat overleg aangegeven niet op voorhand te willen instemmen met de volgende conclusies met betrekking tot het persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB):

- beëindiging van de experimenten met het PRB;
- afzien van landelijke invoering van een PRB voor arbeidsgehandicapten;
- beëindiging van de landelijke regeling van het PRB voor arbeidsgehandicapte werknemers.

Tijdens de begrotingsbehandeling is door de fractie van de PvdA nogmaals aandacht gevraagd voor het PRB.

De minister heeft in reactie hierop aan de Kamer toegezegd, dat er een breed onderzoek zal worden uitgevoerd naar de mogelijkheden om een cliënt een actieve rol te geven bij reïntegratie. De evaluatie van het experiment met het persoonsgebonden reïntegratiebudget vormt hier een onderdeel van. Dit onderzoek is opgezet in samenhang met reeds lopende initiatieven: het gevraagde advies aan de Landelijke Cliëntenraad over inspraak van de cliënten en het voornemen van de RWI om een onderzoek te starten naar de merites van het PRB. Op basis van de evaluatie vindt in overleg met de Kamer besluitvorming plaats over de toekomst van het persoonsgebonden reïntegratiebudget. Het experiment met het persoonsgebonden reïntegratiebudget in 3 regio's wordt tot die tijd gecontinueerd.

In dit onderzoek staan de mogelijkheden voor een actieve rol van de cliënt bij reïntegratie centraal. Het onderzoek is de invulling van bovengenoemde toezegging aan de Tweede Kamer. Daarbij wordt gekeken naar reïntegratie van zowel werklozen (WW-ers, bijstandsgerechtigden) als zieke werknemers en arbeidsongeschikten. Waar noodzakelijk wordt ingegaan op specifieke aspecten voor onderscheiden doelgroepen. Beoogd is te zien

hoe aspecten als maatwerk en persoonlijke inbreng in het (reguliere) reïntegratieproces tot hun recht komen en door verbeteringen in het proces beter tot hun recht kunnen komen. Daarom is nadrukkelijk gekozen voor een breed onderzoek, dat zich niet beperkt tot één potentieel instrument om dit te bereiken, namelijk het PRB.

1.3 Reïntegratie

Werk boven inkomen

In de jaren negentig is steeds meer nadruk komen te liggen op de activerende werking van het stelsel onder het motto 'werk boven inkomen'. Het stelsel van sociale zekerheid moet weer gericht zijn op de terugkeer naar werk. Werkhervatting is het eerste doel. In tweede instantie moet de sociale zekerheid een inkomen bieden bij werkloosheid, ziekte of arbeidsongeschiktheid.

Alhoewel het uiteindelijke doel – waar mogelijk uitstroom naar betaalde arbeid – voorop blijft staan, mag bij verdere lezing van dit onderzoek echter niet uit het oog worden verloren dat er in een aantal gevallen sprake is van een dusdanig grote afstand tot de arbeidsmarkt, dat deelname aan de arbeidsmarkt op korte termijn (nog) geen reële optie is. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij persoonlijke belemmeringen, waardoor betrokkene primair is aangewezen op hulp en zorg, die mede gericht zijn op het scheppen van voorwaarden voor het op termijn kunnen inzetten van arbeidsmarktinstrumenten. Er zullen dus andere stimulansen, bijvoorbeeld via een traject sociale activering, moeten worden gebruikt om de maatschappelijke participatie te verbeteren en een achterstandssituatie te bestrijden of te voorkomen. Het is immers van belang te voorkomen dat mensen, voor wie op korte termijn geen of weinig perspectief op arbeidsparticipatie bestaat, in een maatschappelijk isolement blijven of terechtkomen, maar zich (blijven) richten op zinvolle activiteiten, waardoor een toekomstige (re)integratie op de arbeidsmarkt in zicht komt of blijft. Ook bij de vormgeving van de hier bedoelde trajecten is maatwerk van belang.

Per 1 januari 2002 is de Wet SUWI in werking getreden. Deze organisatiewet geeft een nieuwe invulling aan de inrichting van het stelsel van sociale zekerheid. De nieuwe organisatiestructuur heeft als basisprincipe 'werk boven inkomen'. De Wet SUWI stelt binnen dit principe de cliënt centraal. De sociale zekerheid moet de cliënt weer naar werk activeren. De wet poogt enerzijds de cliënt te activeren en anderzijds de medezeggenschap van de cliënt bij het reïntegratieproces te versterken. Naast een focus op reïntegratie, schenkt de wet aandacht aan cliëntenparticipatie. De cliënt krijgt de mogelijkheden mee te praten over de kwaliteit van de uitvoering.

Deze transformatie van het karakter van de sociale zekerheid uit zich in een sterk toegenomen aandacht voor reïntegratie. Reïntegratie is gericht op werkherleving van werklozen, zieke werknemers en arbeidsongeschikten. In brede zin is reïntegratie te omschrijven als alles wat nodig is om niet (meer) werkende leden van de beroepsbevolking toe te leiden naar werk¹. Een meer precieze omschrijving van reïntegratie van werklozen (en met werkloosheid bedreigden) is het geheel van inspanningen die tot doel hebben werklozen of met werkloosheid bedreigden toe te leiden naar de arbeidsmarkt (regulier of gesubsidieerd) dan wel te behouden voor de arbeidsmarkt. Hieronder vallen dus – indachtig eerder gemaakte

¹ Mevissen, J.W.M., e.a., *Op weg naar volwassenheid? Tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002, p. 12.

opmerkingen – uitdrukkelijk ook activiteiten in het kader van sociale activering. In het geval van reïntegratie van zieke werknemers en arbeidsongeschikten gaat het om de inspanningen die tot doel hebben personen met een arbeidshandicap terug te laten stromen naar hun eigen of nieuwe functie bij de eigen werkgever (spoor 1) of een andere functie bij een andere werkgever (spoor 2)².

Kader voor reïntegratie: effectiviteit en efficiency

Reïntegratie is niet vrijblijvend. Uiteindelijk doel van reïntegratie is in alle gevallen (waar mogelijk) duurzame werkhervatting (effectiviteit) met een inzet van zo min mogelijk publieke middelen (efficiëntie). De duurzaamheid van de uitstroom door werkhervatting wordt afgemeten aan een periode van tenminste 6 maanden na uitstroom, met prikkels voor verlenging van deze periode. Om reïntegratie te realiseren worden reïntegratietrajecten ingezet. De invulling van een reïntegratietraject is gebonden aan randvoorwaarden. Reïntegratie-inspanningen moeten effectief en efficiënt zijn. Effectief veronderstelt gericht op (waar mogelijk) duurzame werkhervatting. Efficiënt veronderstelt gegeven het doel van werkhervatting, inzet van zo min mogelijk publieke reïntegratiemiddelen.

Met de Wet SUWI is gekozen voor een private markt voor reïntegratiediensten. De opdrachtgevers voor reïntegratie moeten reïntegratieactiviteiten zo veel mogelijk inkopen op de reïntegratiemarkt. UWV, gemeenten en werkgevers zijn opdrachtgevers voor reïntegratie. De verschillende opdrachtgevers streven naar zo effectief en efficiënt mogelijke reïntegratie. Dit vloeit voort uit de prikkelwerking die uitgaat van SUWI en uit de prikkelwerking die uitgaat van aanpalende wetgeving zoals het Fonds voor Werk en Inkomen en het wetsvoorstel Werk en Bijstand voor gemeenten en de Wulbz, de Wet Pemba en de Wet verbetering poortwachter voor werkgevers. Het kabinet heeft aangegeven te streven naar (volledige) resultaatfinanciering. Dit moet worden gezien tegen de achtergrond van efficiënte en effectieve besteding van de middelen. Dit maakt daarmee deel uit van het kader waarbinnen de reïntegratie wordt uitgevoerd.

Werkgever

De werkgever is met de werknemer verantwoordelijk voor reïntegratie van zieke werknemers in eigen of ander bedrijf. De werkgever is verplicht een contract af te sluiten met een arbodienst voor verzuimbegeleiding. Daarnaast kan de werkgever zijn loondoorbetalingsrisico verzekeren bij een verzekeraar. Daarbij tracht de verzekeraar het verzuim te beperken. De werkgever kan reïntegratiediensten inkopen, daarbij ondersteund door de arbodienst en eventueel zijn verzekeraar en branche-organisatie.

De overheid heeft de verantwoordelijkheid voor reïntegratie bij de werkgever en de werknemer gelegd. Dit betekent dat de werkgever zelf verantwoordelijk is voor de wijze waarop hij deze verantwoordelijkheid invult. Dit biedt de werkgever de mogelijkheid geheel in samenspraak met de cliënt de adequate reïntegratie-inspanningen te leveren. De huidige wet- en regelgeving biedt hiermee de mogelijkheid voor maatwerk.

Werkgever en werknemer leggen in het reïntegratieverslag aan UWV verantwoording af op grond van Wet verbetering poortwachter. UWV beoordeelt of beiden voldoende inspanningen hebben verricht. Dit moet cliënten de garantie bieden dat de dienstverlening aansluit bij hun mogelijkheden en wensen.

² Mevissen, J.W.M., e.a., *Op weg naar volwassenheid? Tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.

De financiële prikkel voor de werkgever zit in de verplichte loondoorbetaling bij ziekte, verlenging daarvan bij onvoldoende inspanningen en de gedifferentieerde Pemba-premie. Wanneer de werkgever slaagt in zijn pogingen de werknemer te reïntegreren bespaart de werkgever in eerste instantie kosten van loondoorbetaling. In tweede instantie voorkomt de werkgever instroom in de WAO, hetgeen een toename van de Pemba-premie voorkomt.

Gemeente

De gemeente is verantwoordelijk voor reïntegratie van bijstandsgerechtigden en niet uitkeringsgerechtigde werkzoekenden, alsmede personen met een ANW-uitkering. Uitgangspunt in de huidige Algemene bijstandswet (Abw) is dat iedere Nederlander geacht wordt zelfstandig in zijn bestaan te kunnen voorzien. Als dit niet mogelijk is en er geen andere voorzieningen beschikbaar zijn heeft de overheid de taak hem te helpen met het zoeken naar werk en, zo lang met werk nog geen zelfstandig bestaan mogelijk is, met inkomensondersteuning. Werk boven inkomen dus.

Tot dusverre is deze overheidstaak neergelegd in verschillende (wettelijke) regelingen, te weten de Abw (inkomensvoorziening en rechten en plichten), en in de Wet inschakeling werkzoekenden (WIW) en het Besluit I/D-banen (voor het bieden van reïntegratievoorzieningen en gesubsidieerd werk). Voor het realiseren van werk boven inkomen is het nodig dat het stelsel van regelingen maximaal effectief werkt. Via het bij de Tweede Kamer ahangig gemaakte wetsvoorstel Wet werk en bijstand (WWB) worden daarvoor nog meer mogelijkheden gecreëerd. Met de WWB krijgen gemeenten de verantwoordelijkheid, de ruimte en de middelen voor het voeren van een actief reïntegratiebeleid. Ruimte en middelen ontstaan door het creëren van één ongedifferentieerd en vrij besteedbaar reïntegratiebudget waarmee gemeenten optimaal maatwerk kunnen leveren. Gemeenten kunnen dan alle denkbare instrumenten inzetten om ervoor te zorgen dat een uitkeringsgerechtigde uitstroomt naar de arbeidsmarkt of dat de afstand tot de arbeidsmarkt verkleind wordt. De verantwoordelijkheid van gemeenten wordt geactiveerd doordat zij de mogelijkheid krijgen daarvoor zelf beleid te ontwikkelen. Gemeenten worden op grond van het wetsvoorstel ook financieel volledig verantwoordelijk voor de uitvoering van de WWB. Dat betekent dat zij de positieve financiële gevolgen ervaren wanneer mensen zo snel mogelijk aan de slag komen; actief beleid wordt zo beloond. Op deze wijze worden gemeenten gestimuleerd om hun reïntegratiebeleid zo effectief en efficiënt mogelijk vorm te geven. Dit wordt mede gestimuleerd door de verplichte aanbesteding voor trajecten die ook voor gemeenten geldt.

UWV

UWV is verantwoordelijk voor reïntegratie van WW-ers en arbeidsongeschikten met een WAO, WAZ of Wajong-uitkering. Hiertoe koopt UWV reïntegratietrajecten in bij reïntegratiebedrijven. Voor de inkoop van reïntegratietrajecten heeft UWV een aanbestedingsprocedure ontwikkeld. Met deze procedure streeft UWV naar effectieve reïntegratie met efficiënte inzet van publieke reïntegratiemiddelen. De financiering van reïntegratiebedrijven moet bijdragen aan efficiëntie. Waar in het verleden vooral gebruik is gemaakt van inspanningsfinanciering, heeft het kabinet als einddoel gekozen voor (gedeeltelijke) resultaatfinanciering (“no cure no pay” en “no cure less pay”). UWV heeft daarom resultaatfinanciering geïntroduceerd in de aanbestedingsprocedure. De Inspectie Werk en Inkomen houdt toezicht op de rechtmatige en doelmatige inzet van publieke reïntegratiemiddelen door UWV.

1.4 Maatwerk

Maatwerk kan voor alle opdrachtgevers relevant zijn. In de vorige paragraaf is aangegeven welke voorwaarden gelden voor reïntegratie-inspanningen:

- Uiteindelijk doel van reïntegratie is (waar mogelijk) werkhervatting in duurzame arbeid;
 - Opdrachtgevers streven naar effectieve reïntegratie met efficiënte inzet van middelen.
- Ook maatwerk bij reïntegratie moet passen binnen deze voorwaarden: het kan nuttig zijn indien het bijdraagt aan snelle reïntegratie.

Onder maatwerk bij reïntegratie wordt verstaan ‘op de persoon toegesneden reïntegratiedienstverlening’. Dit is een brede omschrijving die verder geoperationaliseerd moet worden. Het gaat om een tweetal aspecten:

- Reïntegratiedienstverlening sluit aan bij de capaciteiten van de cliënt;
- Reïntegratiedienstverlening sluit aan bij de wensen van de cliënt.

Aansluiten bij de mogelijkheden van de cliënt is één van de basisvoorwaarden voor succesvolle reïntegratie. Een traject dat niet uitgaat van de capaciteiten van de cliënt loopt het risico niet te leiden tot succes: er vindt geen uitstroom naar werk plaats of in het geval van sociale activering, de afstand tot de arbeidsmarkt wordt onvoldoende verkleind. Dit betekent dat de dienstverlening van de opdrachtgevers (UWV, gemeente) en reïntegratiebedrijven moet aansluiten bij de situatie en problematiek, bij de competenties en beperkingen van de cliënt. De capaciteiten van de cliënt moeten dus breed gezien worden. Hierbij zijn ook de kansen en mogelijkheden van de cliënt op de arbeidsmarkt relevant. Dit bepaalt de afstand van de cliënt tot de arbeidsmarkt. Hiertoe is kennis en inzicht in de (regionale) arbeidsmarkt van belang. Om een traject aan te laten sluiten op de mogelijkheden van de cliënt, is een optimale interactie van cliënt enerzijds en opdrachtgever en reïntegratiebedrijf anderzijds van belang.

Met deze interactie raken we aan het tweede aspect: de wensen van de cliënt. Het is zaak rekening te houden met de concrete wensen en/of voorstellen van de cliënt indien deze zich ten doel heeft gesteld te komen tot snelle en succesvolle reïntegratie. Bij het opzetten van het reïntegratieplan is het daarom gewenst dat de cliënt actief betrokken is in die zin dat hij meepraat en meedenkt over reïntegratie. Uitvoerders van zowel UWV, gemeenten als reïntegratiebedrijven moeten de cliënt de mogelijkheid hiertoe geven, de cliënt moet deze mogelijkheden optimaal benutten.

Beide bovenstaande aspecten zijn dus van belang, wil je spreken over maatwerk, dan gaat het om een dienstverlening waarin zodanig rekening is gehouden met de wensen en mogelijkheden van de cliënt dat er de grootste kans bestaat op succesvolle reïntegratie

Er zijn verschillende manieren om maatwerk bij reïntegratie invulling te geven. Uitvoeringsorganisaties en reïntegratiebedrijven kunnen in de reguliere trajecten in nauwe samenspraak met de cliënt komen tot een trajectplan. Hierbij kunnen uitvoeringsorganisaties cliënten de keuze bieden tussen verschillende reïntegratiebedrijven. Reïntegratiebedrijven kunnen met hun expertise trajecten optimaal laten aansluiten op de wensen en capaciteiten van cliënten. Cliënten kunnen met reïntegratiebedrijven de inhoud van het traject bepalen, bijvoorbeeld door de keuze van trajectonderdelen. Ook het PRB is een instrument dat bijdraagt aan keuzevrijheid.

In dit onderzoek wordt nagegaan in hoeverre sprake is van maatwerk in de praktijk en welke mogelijkheden er zijn tot vergroting van maatwerk. Daarbij wordt gekeken naar de reguliere reïntegratietrajecten en naar het PRB dat vooralsnog vrijwel alleen in experimentele vorm is gebruikt. De aandacht gaat daarbij uit naar de dienstverlening van UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven. De reïntegratie-inspanningen van werkgevers zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten. De overheid heeft de verantwoordelijkheid voor reïntegratie bij de werkgever gelegd. De werkgever is ook zelf verantwoordelijk voor de wijze waarop hij deze verantwoordelijkheid invult.

1.5 Probleemstelling en onderzoeksvragen

In dit onderzoek wordt gezien wat de mogelijkheden zijn voor een actieve rol van cliënten bij reïntegratie. Een actieve rol van de cliënt wordt daarom geplaatst in het bredere perspectief van maatwerk bij reïntegratie. Dit levert de volgende probleemstelling voor het onderzoek op:

Hoe kan, gegeven de gestelde randvoorwaarden van effectiviteit en efficiency, maatwerk bij reïntegratie gerealiseerd worden?

In paragraaf 1 is de doelstelling van het onderzoek geformuleerd. Deze luidt:

1. Inventariseren wat maatwerk bij reïntegratie betekent;
2. Inventariseren hoe maatwerk bij reïntegratie in de praktijk voorkomt en welke mogelijkheden de huidige wet- en regelgeving bieden voor maatwerk;
3. Nagaan of er initiatieven moeten worden ondernomen om maatwerk te versterken, uitgaande van het streven naar succesvolle reïntegratie.

Aan de hand van de doelstelling wordt in dit onderzoek de probleemstelling beantwoord. De driedeling van de doelstelling wordt hierbij gevolgd. Hiertoe is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd.

1. Wat zijn de verschillende groepen cliënten van reïntegratie?
2. Welke wensen hebben cliënten ten aanzien van reïntegratie en maatwerk?
3. Wat betekent aansluiten bij de mogelijkheden van de cliënt?
4. Hoe gaan opdrachtgevers en reïntegratiebedrijven om met de wensen van de klant?
5. Hoe geven opdrachtgever en reïntegratiebedrijven vorm aan maatwerk?
6. Welke mogelijkheden bieden wet- en regelgeving opdrachtgevers en reïntegratiebedrijven om te komen tot maatwerk?
7. Wat zijn de ervaringen met het PRB?
8. Wat zijn de resultaten van het PRB en hoe verhouden deze resultaten zich tot resultaten van reguliere trajecten?
9. In hoeverre past het PRB bij de huidige wet- en regelgeving?
10. Hoe is maatwerk bij reïntegratie te verbeteren, op zodanige wijze dat dit het succes van reïntegratie versterkt? Hoe moet dit worden vormgegeven?

1.6 Onderzoeksopzet

Om de verschillende onderzoeksvragen te beantwoorden worden verschillende vormen van onderzoek verricht. Het gaat om een combinatie van literatuurstudie, interviews en expert meetings onder uitvoerders en belangenorganisaties, bestandsanalyse en een kwantitatieve analyse.

De afgelopen jaren is zeer veel onderzoek gedaan naar reïntegratie en de reïntegratiemarkt. In een eerste verkenning is daarom gekeken op welke punten onderzoeksmateriaal reeds voorhanden was. Conclusie van deze verkenning luidde dat reeds zeer veel geschikt materiaal aanwezig was. Reeds beschikbare onderzoeksliteratuur vormt daarom een goede bron van informatie. Hiermee worden de vragen 1 t/m 3 en 6 beantwoord.

Naast literatuurstudie heeft Regioplan Beleidsonderzoek interviews gehouden. Het gaat daarbij om interviews met gemeenten, UWV en reïntegratiebedrijven. Regioplan beleidsonderzoek heeft uitvoerders van deze organisaties geïnterviewd: enerzijds arbeidsconsulenten van reïntegratiebedrijven en anderzijds arbeidsdeskundigen en inkopers van reïntegratiediensten bij uitvoeringsorganisaties. Daarmee is het uiteraard niet mogelijk de gehele uitvoering in kaart te brengen. Door gericht te kiezen voor een brede samenstelling van de groep geïnterviewden is een beeld geschetst van mogelijkheden die in de praktijk voorkomen.

Aansluitend op de interviews heeft Regioplan Beleidsonderzoek twee expertmeetings georganiseerd. De expert-meetings bieden de mogelijkheid de informatie uit de interviews te valideren en waar nodig aan te vullen. De expert-meetings hebben een verschillend karakter. De ene expert-meeting is gericht op uitvoerders: gemeenten, UWV en reïntegratiebedrijven. De tweede expert-meeting is gericht op de cliënt: belangenorganisaties van cliënten en cliëntgroepen. Op basis van de bevindingen uit de interviews en expert-meetings zijn de vragen 4 en 5 beantwoord.

Om de effecten van het PRB in beeld te brengen is een effectmeting verricht. Hiertoe is kwantitatieve informatie over het gebruik en de resultaten van het PRB verzameld bij de regio's waarin experimenten met PRB hebben plaatsgevonden. Daarnaast heeft UWV een bestandsanalyse verricht. Beide informatiebronnen vullen elkaar aan, waardoor inzicht in het effect van PRB ontstaat. Met deze informatie zijn de vragen 7 t/m 9 beantwoord. Daarbij is eveneens gebruik gemaakt van de evaluatie van de experimenten met het PRB die het Ministerie van SZW heeft laten uitvoeren.

1.7 Rapportage

In hoofdstuk 2 staat maatwerk bij reïntegratie centraal. In dit hoofdstuk wordt het begrip maatwerk toegespitst op reïntegratiedienstverlening uitgewerkt. De bevindingen ten aanzien van maatwerk bij reïntegratie in de praktijk zijn opgenomen in hoofdstuk 3. Dat hoofdstuk gaat tevens in op de mogelijkheden voor maatwerk bij reïntegratie zoals de huidige wet- en regelgeving die nu biedt. In hoofdstuk 4 staat het PRB centraal. Hoofdstuk 5 sluit af met enkele conclusies.

Hoofdstuk 2 De cliënt en maatwerk

2.1 Inleiding

In hoofdstuk 1 is aangegeven dat dit onderzoek gaat over de mogelijkheden om de cliënt een actieve rol te geven bij reïntegratie en daarmee een invulling vormt van de toezegging aan de Tweede Kamer. De actieve rol van de cliënt is zowel van belang als het gaat om zijn mogelijkheden als om zijn wensen. In dit hoofdstuk wordt nader bekeken wat maatwerk bij reïntegratie voor de cliënt betekent. De cliënt is in dit verband geen eenduidig begrip. De term ‘cliënt’ omvat werklozen, zieke werknemers en arbeidsongeschikten. Dit is geen homogene groep. Paragraaf 2.2 biedt een overzicht van verschillende soorten cliënten. Deze cliënten hebben wensen ten aanzien van de vormgeving van reïntegratie. Deze wensen zijn uitgewerkt in 2.3. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag wat aansluiten op de mogelijkheden van de cliënt betekent voor reïntegratiedienstverlening. Op deze wijze wordt getracht in beeld te brengen wat maatwerk bij reïntegratie vanuit cliëntperspectief betekent. Paragraaf 2.5 sluit af met enkele conclusies.

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Wat zijn de verschillende groepen cliënten van reïntegratie?
2. Welke wensen hebben cliënten ten aanzien van reïntegratie en maatwerk?
3. Wat betekent aansluiten bij de mogelijkheden van de cliënt?

Deze vragen worden beantwoord door een studie van beschikbare literatuur. Hiertoe is gebruik van gemaakt van verschillende onderzoeken naar de ervaringen en wensen van cliënten ten aanzien van reïntegratie. Tevens zijn publicaties van belangenorganisaties over ervaringen van cliënten betrokken bij de analyse. Een lijst van gebruikte literatuur is opgenomen in de bijlage.

2.2 Verschillende groepen cliënten

Reïntegratie richt zich op werklozen, zieke werknemers en arbeidsongeschikten. Zij zijn de cliënten voor arbeidsreïntegratie en sociale activering. Dit is zoals reeds opgemerkt geen homogene groep. Bijstandsgerechtigden en WW-gerechtigden zijn bijvoorbeeld beiden werklozen, maar deze groepen verschillen duidelijk op bepaalde punten van elkaar. De overeenkomst van alle groepen cliënten (werklozen, zieke werknemers, arbeidsongeschikten) is dat ze allemaal in aanmerking komen voor toeleiding naar arbeid, zij het in verschillende mate.

Daarbij moet bedacht worden dat een groep werknemers en uitkeringsgerechtigden zelf al initiatieven neemt. Veel van wat er gebeurt op het gebied van reïntegratie is eigen initiatief van betrokkenen zelf. Dit gebeurt vaak in goede samenwerking met hun huidige of nieuwe werkgevers. Binnen bedrijven worden daartoe ook reeds veel initiatieven genomen³. Dit onderzoek beperkt zich tot de inzet van reïntegratietrajecten door gemeenten en UWV als publieke opdrachtgevers. In deze paragraaf wordt dieper ingegaan op hun groepen cliënten.

³ T. Veerman in: Wel, G. van der, M. Hertogh en I. Bos, *Keuzevrijheid in het reïntegratieproces*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.

Gemeenten

De gemeente draagt de algemene zorg voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden. De gemeenten hebben sinds 1 januari 2002 ook de taak om niet-uitkeringsgerechtigden en personen met een Anw-uitkering, indien nodig, een reïntegratietraject aan te bieden. Deze laatstgenoemde taak vloeit voort uit het belang om te komen tot verhoging van de arbeidsparticipatie als voorwaarde voor een gunstige economische ontwikkeling. Het is aan de gemeente om te beoordelen of een betrokkene in staat moet worden geacht op eigen kracht werk te vinden of dat hij ondersteuning nodig heeft richting arbeidsinschakeling. Daarbij speelt ook het CWI een rol. De gemeente is vervolgens verantwoordelijk voor het leveren van die ondersteuning in de vorm van voorzieningen.

Bij een aantal bijstandsgerechtigden is sprake van een grote(re) afstand tot de arbeidsmarkt. Zo blijkt uit bestandsanalyses dat gemeenten te maken hebben met veel cliënten met meervoudige problematiek. De samenwerking met de zorg- en welzijnsector is derhalve essentieel, maar ook complex. Gemeenten hebben ruime mogelijkheden om personen met medische belemmeringen en/of met meervoudige problemen een passend aanbod te doen, zo nodig in samenwerking met zorg- en welzijnsinstellingen. Voor deze personen waarbij, naast bijvoorbeeld een laag opleidingsniveau en weinig werkervaring, ook vaak een verslavings-, dak- en thuisloosheids- en/of een sociaal/psychische problematiek speelt, is reguliere arbeid in veel gevallen niet op korte of langere termijn te realiseren. De gemeente kan aan deze groep met een meervoudige problematiek dan voorzieningen (waaronder sociale activering) aanbieden, die vooralsnog zelfstandige participatie als tussendoel hebben. De gemeente zal periodiek in overleg met de cliënt moeten bekijken welk vervolg er mogelijk is om de afstand tot de arbeidsmarkt verder te verkleinen met als einddoel inschakeling in reguliere arbeid.

UWV

UWV is verantwoordelijk voor reïntegratie van WW-ers en arbeidsongeschikten met een WAO, WAZ of Wajong-uitkering.

WW

WW-gerechtigden hebben veelal een relatief korte afstand tot de arbeidsmarkt. Aanspraak op WW ontstaat immers pas na een minimale te werken periode als gevolg van de referte-eis. Deze groep uitkeringsgerechtigden is verplicht te solliciteren. In eerste instantie geldt voor deze groepen veel eigen initiatief. Het CWI deelt WW-gerechtigden met name in fase 1 en 2. UWV zet in eerste instantie geen reïntegratietraject in voor fase 1 cliënten. Zij worden verondersteld zelf terug te kunnen keren naar arbeid. Daarbij kunnen zij gebruik maken van de bemiddelingsactiviteiten van het CWI. Pas na 6 maanden werkloosheid koopt UWV voor hen trajecten in, indien zij niet meer ingedeeld zijn in fase 1. Voor WW-gerechtigden die ingedeeld worden in fase 2, 3 en 4 kan UWV direct reïntegratietrajecten inzetten.

WAO, WAZ, Wajong

Arbeidsongeschikten hebben een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Aan de ene kant is er de afstand vergelijkbaar met die van werklozen, daarnaast is sprake van gezondheidsproblemen die terugkeer naar de arbeidsmarkt in sommige gevallen moeilijker maakt. Psychische stoornissen, ziekten van het bewegingsapparaat, letsels en hart- en vaatziekten zijn de voornaamste redenen van arbeidsongeschiktheid⁴. WAO-ers hebben tenminste één ziektejaar achter de rug. Zij staan al minimaal een jaar buiten spel.

⁴ Lisv, *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid. Jaaroverzicht WAO, WAZ en Wajong 2000*, Amsterdam, 2001.

Naast WAO-ers gaat het om mensen met een Wajong- of WAZ-uitkering. Mensen met een Wajong-uitkering hebben niet of nauwelijks werkervaring. Het gaat om mensen die wegens arbeidsongeschiktheid de arbeidsmarkt niet hebben kunnen bereiken. Een voornamere reden van arbeidsongeschiktheid bij Wajonggerechtigden zijn psychische aandoeningen. Bij Wajonggerechtigden gaat het bij een groot deel van deze groep om verstandelijk gehandicapten en zwak begaafden. De uitstroom van Wajonggerechtigden is beperkt. Voornamere redenen van uitstroom zijn bovendien overlijden en het bereiken van de 65-jarige leeftijd. Werkhervatting is van beperkte betekenis als reden van uitstroom. Gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid komt bij Wajonggerechtigden slechts in beperkte mate voor. Wel werkt een aanzienlijk deel van de Wajonggerechtigden. Het grootste deel van deze groep heeft een WSW-dienstverband⁵. Een beperkt deel van de Wajonggerechtigden komt in aanmerking voor een reïntegratietraject gericht op (regulier) werk.

WAZ-gerechtigden zijn als zelfstandig ondernemer arbeidsongeschikt geraakt. De WAZ is een verplichte arbeidsongeschiktheidsverzekering voor zelfstandigen, meewerkende echtgenoten en beroepsbeoefenaren. De belangrijkste oorzaken van arbeidsongeschiktheid zijn bij deze groep 'ziekten van het bewegingsapparaat' en 'psychische aandoeningen'. Van de WAZ-uitkeringen gaat het in circa 40% van de gevallen om een gedeeltelijke uitkering⁶.

In de interactie tussen de arbeidsongeschikte en UWV staat de arbeidsdeskundige centraal. De arbeidsdeskundige heeft in eerste instantie tot taak vast te stellen wat de resterende verdien capaciteit van de cliënt is. Van daaruit begint de oriëntatie op werkherhvatting en reïntegratie.

In het voorgaande is gebleken dat de groep cliënten geen eenduidige groep is. Deze groep bestaat uit verschillende subgroepen. Deze subgroepen verschillen van karakter. Om maatwerk te leveren moeten uitvoeringsorganisaties en reïntegratiebedrijven rekening houden met de specifieke kenmerken van hun cliënten en met hun wensen. In paragraaf 2.3 staan de wensen van cliënten bij reïntegratie centraal. Paragraaf 2.4 gaat dieper in op de diversiteit met betrekking tot de capaciteiten van cliënten.

2.3 Wensen van cliënten bij reïntegratie

Op verschillende wijzen is in onderzoek aandacht besteed aan de wensen van cliënten. De mening van cliënten over reïntegratie is de afgelopen jaren veelvuldig gepeild. Vooral belangenorganisaties, zoals FNV en het Breed Platform Verzekerden en Werk, zijn actief bij deze vorm van onderzoek. Daarnaast hebben uitvoeringsorganisaties zoals het voormalige Lisv en het ministerie van SZW onderzoek uitgevoerd en laten uitvoeren, die aandacht schenken aan wensen van cliënten. Ondanks de verschillen tussen groepen cliënten blijken hun wensen grotendeels overeen te komen. In deze paragraaf wordt daarom een algemeen beeld geschetst. Waar nodig wordt specifiek ingegaan op een bepaalde groep cliënten.

⁵ Lisv, *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid. Jaaroverzicht WAO, WAZ en Wajong 2000*, Amsterdam, 2001. zie ook: Batelaan, H. en E. van Doorn, *Arbeids capaciteit Wajong*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.

⁶ Lisv, *Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid. Jaaroverzicht WAO, WAZ en Wajong 2000*, Amsterdam, 2001.

Cliënten blijken vooral eisen te stellen aan de procesgang. In mindere mate stellen zij eisen aan de inhoud van reïntegratietrajecten. De gevonden wensen zijn daarom te zien als voorwaarden of vormvereisten aan reïntegratiedienstverlening. De wensen van cliënten bij reïntegratie zijn in drie punten samen te vatten:

1. De cliënt wil dat zijn mening serieus genomen wordt. Dit uit zich in serieuze aandacht van de uitvoeringsorganisatie voor eigen ideeën en inbreng over het reïntegratietraject. Een deel van de cliënten wil meepraten over de (in)richting van het traject en de keuze van het reïntegratiebedrijf.
2. De cliënt wil goede service. Bij goede service is te denken aan duidelijke voorlichting en informatie, gekwalificeerd personeel, tijdigheid en het nakomen van afspraken.
3. De cliënt wenst goede begeleiding bij reïntegratie en een vast aanspreekpunt.

Ad 1. De cliënt wil dat zijn mening serieus genomen wordt

Uit verschillende onderzoeken⁷ blijkt de behoefte van cliënten om serieus genomen te worden. Daarbij gaat het om het proces waarin het reïntegratieplan en de invulling van het traject tot stand komt. Cliënten vinden het belangrijk dat bij het opzetten van het reïntegratieplan ruimte wordt geboden aan de eigen inbreng. Cliënten geven aan dat zij tijd en aandacht willen voor de eigen wensen en de persoonlijke situatie, zo laten verschillende rapporten zien⁸. Zij hebben met andere woorden behoefte aan een persoonlijke benadering. Hento en Jehoel-Gijsbers hebben in opdracht van het Lisv onderzoek verricht onder arbeidsgehandicapten. Zij vinden een aantal elementen die invulling geven aan deze persoonlijke benadering: begrip van functionarissen, het gevoel serieus genomen te worden, het goed luisteren en de tijd en aandacht die men krijgt⁹.

Ad 2. De cliënt wil goede service

Nauw hierop aansluitend is goede service een wens van cliënten. Dit punt heeft aanzienlijke invloed op de perceptie van het traject door cliënten. Uitvoeringsorganisaties geven met kwalitatief goede dienstverlening uiting aan de wens de cliënt serieus te nemen. In onderzoek gaat veel aandacht uit naar kwalitatieve aspecten van dienstverlening. Elementen die naar voren komen zijn: duidelijke voorlichtende informatie, uitvoerende professionals met kennis van zaken en heldere afspraken die worden nagekomen¹⁰.

Dienstverlening waarin deze elementen zijn opgenomen geeft de cliënt het gevoel, dat de dienstverlening voor de klant geschikt is. Het Ministerie van SZW heeft in het kader van het project “Keuzevrijheid in het reïntegratieproces” een aantal interviews gehouden met cliënten in een reïntegratietraject¹¹. In deze interviews komen vergelijkbare punten naar voren: belangrijke punten voor cliënten zijn de kwaliteit en deskundigheid van de uitvoering en de kwaliteit en inhoud van cursus/opleiding.

⁷ FNV Bondgenoten, *Reïntegratie, ervaringen van uitkeringsgerechtigden*, Utrecht, 2001. FNV, *Vierde Grote FNV Wachtkamerenquête. Dienstverlening: duidelijk en resultaatgericht*, Amsterdam, 2002.

⁸ FNV Bondgenoten, *Reïntegratie, ervaringen van uitkeringsgerechtigden*, Utrecht, 2001. Vinke, H., R. Cremer, J. Komduur, *Kwaliteit gewenst! Cliënten over de kwaliteit van reïntegratiebedrijven*, Amsterdam: Breed Platform Verzekerden en Werk, 2002.

⁹ Hento, I., en G. Jehoel-Gijsbers, *80 Arbeidsgehandicapten op weg naar werk*, Amsterdam: Lisv, 2001.

¹⁰ FNV Bondgenoten, *Reïntegratie, ervaringen van uitkeringsgerechtigden*, Utrecht, 2001. FNV, *Vierde Grote FNV Wachtkamerenquête. Dienstverlening: duidelijk en resultaatgericht*, Amsterdam, 2002.

¹¹ Wel, G. van der, M. Hertogh en I. Bos, *Keuzevrijheid in het reïntegratieproces*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.

Ad 3. De cliënt wil goede begeleiding en een vast aanspreekpunt

Een aspect van goede service is goede begeleiding. Een belangrijk onderdeel van de wens van goede begeleiding is voor cliënten een vast aanspreekpunt voor zaken rond de uitkering en het vinden van werk. Een deel van de cliënten wil deze contactpersoon binnen de uitkerende instantie, een ander deel wil een onafhankelijke contactpersoon. De begeleiding en bemiddeling in de richting van de arbeidsmarkt zou beter moeten zijn evenals de voorlichting over de opleidingsmogelijkheden ter verbetering van de arbeidsmarktpositie. Dit speelt zowel voor de uitvoeringsorganisatie als voor het reïntegratiebedrijf¹².

Uit de onderzoeken van Hento en Jehoel-Gijsbers blijkt dat als men een vast contactpersoon heeft bij de begeleidende instantie, respondenten duidelijk positiever zijn over de inhoud van het traject. Dit geldt met name wanneer het gaat om een vast contactpersoon bij het reïntegratiebedrijf of scholingsinstituut¹³.

Arcon belangenbehartigers schenkt heel specifiek aandacht aan de kwaliteit van reïntegratiedienstverlening. Deze belangenorganisatie heeft in samenwerking met TNO Arbeid onderzoek gedaan naar de kwaliteit van reïntegratiedienstverlening. In dit kader wordt gezocht naar kwaliteitscriteria voor de uitvoering van reïntegratie. Eén van de criteria is een praktische werkwijze van het reïntegratiebedrijf waarbij (naast tal van andere) een vaste consulent voor de cliënt een uitgangspunt is.

2.4 Mogelijkheden van cliënten

Maatwerk bij reïntegratie betekent dat de dienstverlening niet alleen moet aansluiten bij de wensen van cliënten, maar ook bij de mogelijkheden of capaciteiten van cliënten. UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven zullen bij de inzet van reïntegratietrajecten rekening moeten houden met de mogelijkheden van cliënten. Deze verschillen per cliënt. Om een trajectplan te kunnen laten aansluiten op de capaciteiten van cliënten is inzicht in de achterliggende problematiek van cliënten gewenst. UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven moeten met andere woorden hun cliënten kennen.

Bij WW-gerechtigden is de achterliggende problematiek vaak betrekkelijk gering. De werkloosheid is het grootste probleem. In het geval van fase 1 cliënten ontbreekt achterliggende problematiek. Indien cliënten niet fase 1 zijn maar fase 2, 3 of 4 is sprake van een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. In die gevallen gaat werkloosheid samen met andere problemen. Deze mensen kunnen niet zelfstandig werk vinden, maar zijn aangewezen zijn op een reïntegratietraject om hen daarbij te ondersteunen.

De groep cliënten met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt (met name langdurig bijstandsgerechtigden en arbeidsongeschikten) heeft vaak meerdere problemen, zoals medisch en/of psychische aandoeningen in combinatie met allerlei andere factoren zoals lage en/of afgebroken opleiding, langdurig uit het arbeidsproces zijn, schulden, detentie, verslaving en sociale problemen. Eén problematiek kan ook leiden tot een andere. Een medische aandoening kan bijvoorbeeld leiden tot een psychisch probleem (bijvoorbeeld het niet accepteren van de aandoening). Bij het ontwikkelen van een reïntegratieplan moet hiermee rekening gehouden worden.

¹² FNV, *Vierde Grote FNV Wachtkamerenquête. Dienstverlening: duidelijk en resultaatgericht*, Amsterdam, 2002.

¹³ Hento, I., en G. Jehoel-Gijsbers, *80 Arbeidsgehandicapten op weg naar werk*, Amsterdam: Lisv, 2001.

UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven moeten hun cliënten kennen om trajecten aan te laten sluiten bij de cliënt. De omvang van bovengenoemde problematiek verschilt van cliënt tot cliënt. Bij de opzet van het reïntegratieplan moet hiermee rekening gehouden worden. Bij het beoordelen van de mogelijkheden van de cliënt is inzicht in de afstand tot de (regionale) arbeidsmarkt van belang. Op basis van dit inzicht kan beoordeeld worden wat de afstand tot de arbeidsmarkt is voor een cliënt. Voor een aantal cliënten betekent aansluiten bij de mogelijkheden allereerst het verkleinen van de afstand tot de arbeidsmarkt. Het reïntegratieproces bestaat dan niet alleen uit activiteiten gericht op bemiddeling, maar ook aanbodversterking speelt dan een rol.

2.5 Maatwerk bij reïntegratie

In dit hoofdstuk is nagegaan wat maatwerk betekent voor reïntegratiedienstverlening. De wensen van cliënten komen grotendeels overeen. Cliënten hebben met name wensen ten aanzien van de procesgang, in mindere mate richten hun wensen zich op de inhoud van trajecten. Cliënten willen serieus genomen worden bij het opzetten van een reïntegratieplan, cliënten willen goede service van zowel uitvoeringsorganisaties als reïntegratiebedrijven en cliënten willen adequate begeleiding en een vast aanspreekpunt. Waar de wensen van de cliënten grotendeels overeenkomen, geldt dit niet voor de achterliggende problematiek van cliënten. Deze problematiek is sterk persoonsgebonden. Reïntegratie op maat betekent dat dienstverlening ook moet aansluiten bij de capaciteiten en problematiek van cliënten.

Hoofdstuk 3 Maatwerk in de praktijk

3.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 staat maatwerk bij reïntegratie in de praktijk centraal. Regioplan Beleidsonderzoek heeft interviews verricht en expertmeetings georganiseerd. Op basis van de bevindingen uit de interviews en de expertmeetings heeft het Ministerie van SZW een beeld geschetst van de vormgeving van maatwerk bij reïntegratiedienstverlening van UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven. Paragraaf 3.2 schetst dit beeld van maatwerk zoals dat in de praktijk naar voren komt. In paragraaf 3.3 wordt nagegaan welke mogelijkheden de huidige wet- en regelgeving bieden voor maatwerk bij reïntegratie. Paragraaf 3.4 sluit af met enkele conclusies. Daarbij staat de vraag centraal of de mogelijkheden die wet- en regelgeving bieden ook daadwerkelijk worden benut.

In dit hoofdstuk worden de volgende onderzoeksvragen beantwoord:

1. Hoe gaan opdrachtgevers en reïntegratiebedrijven om met de wensen van de klant?
2. Hoe geven opdrachtgever en reïntegratiebedrijven vorm aan maatwerk?
3. Welke mogelijkheden bieden wet- en regelgeving opdrachtgevers en reïntegratiebedrijven om te komen tot maatwerk.

3.2 Maatwerk in de praktijk

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf wordt onderzocht hoe maatwerk in de praktijk wordt vormgegeven. Hiervoor heeft Regioplan Beleidsonderzoek dertien interviews gehouden met opdrachtgevers en reïntegratiebedrijven. De respondenten waren uitvoerenden die zelf contact hebben met cliënten: gemeentelijke casemanagers, arbeidsdeskundigen en casemanagers WW van UWV en consulenten van reïntegratiebedrijven. Met de volgende respondenten zijn interviews gevoerd:

- twee casemanagers WW van UWV;
- drie arbeidsdeskundigen van UWV in twee interviews;
- vier casemanagers van gemeenten, in drie interviews;
- negen consulenten van reïntegratiebedrijven in zes interviews.

De drie gemeenten betreffen een gemeente met een brede invulling van het casemanagement, een gemeente met een smalle invulling van het casemanagement en een gemeente die daar tussenin zit. De reïntegratiebedrijven die Regioplan Beleidsonderzoek heeft geïnterviewd zijn bedrijven waarvan zij om uiteenlopende redenen verwachtten dat zij meer dan gemiddeld maatwerk leveren.

De uitkomsten van de interviews zijn besproken in twee expertmeetings. In de eerste expertmeeting participeerden vertegenwoordigers van gemeenten, UWV en reïntegratiebedrijven; zij konden het over het algemeen goed vinden met de conclusies uit de interviews. De deelnemers van de tweede expertmeeting waren vertegenwoordigers van cliëntenbelangen-

organisaties: de Landelijke Cliëntenraad, het Breed Platform Verzekerden en Werk, de CG-Raad, Arcon en een provinciaal WAO-beraad. De onderhavige paragraaf doet verslag van de interviews en de expertmeetings.

Benadrukt moet worden dat het om een beperkt aantal interviews gaat, die geen representatief beeld geven van de situatie bij UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven. Wel geven de interviews samen met de expertmeetings, aanwijzingen van de mogelijkheden die er in de praktijk zijn voor maatwerk.

Tijdens de interviews en tijdens de expertmeetings die Regioplan Beleidsonderzoek heeft gehouden, hebben arbeidsdeskundigen van UWV en casemanagers WW, ook hun mening gegeven over de taakverdeling tussen de verschillende afdelingen van UWV. Deze informatie valt buiten het bestek van deze rapportage. In dit onderzoek staat immers de interactie tussen cliënt en uitvoeringsinstelling centraal, niet de interactie tussen verschillende onderdelen van UWV. Deze laatste informatie wordt door het ministerie van Sociale Zaken afzonderlijk aan het UWV gecommuniceerd.

3.2.2 Procedures diagnosefase

Voor het verrichten van maatwerk is het in kaart brengen van de wensen en capaciteiten van de cliënt de belangrijke eerste stap. Deze paragraaf gaat in op de manier waarop dit bij opdrachtgevers en reïntegratiebedrijven gebeurt en de rol die de cliënt daarbij zelf krijgt ofwel inneemt.

De diagnose- en oriëntatiefase

Alle respondenten zijn het eens over het belang van een goede diagnose. De manier waarop UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven dat invullen, verschilt nogal. Hier wordt per respondentgroep kort de werkwijze bij de diagnose geschetst.

De uitvoering van de diagnosefase ligt deels bij het UWV, deels bij het in te schakelen reïntegratiebedrijf. De arbeidsdeskundigen van UWV brengen de capaciteiten van de cliënt in kaart op basis van het verslag van de verzekeringsarts en gegevens over opleiding en werkervaring. Daarnaast voeren zij één (soms twee) gesprekken met de cliënt. In dit gesprek verzamelen zij naast de claimbeoordeling ook de informatie voor de reïntegratievisie. De reïntegratievisie is een vrij beknopt verslag over wensen en capaciteiten op basis waarvan Bureau Inkoop Reïntegratie van UWV vervolgens een traject inkoop. Het reïntegratiebedrijf voert de rest van de diagnosefase uit alvorens een trajectplan voor te stellen.

De casemanager WW heeft geen rol in de diagnosefase. De diagnose vindt deels plaats bij het CWI en deels bij de reïntegratiebedrijven. Het CWI brengt in eerste instantie de wensen en capaciteiten van de cliënt en de afstand tot de arbeidsmarkt in kaart en maakt op basis daarvan een reïntegratieadvies. Het reïntegratiebedrijf maakt vervolgens op basis van het reïntegratieadvies, eventueel aangevuld met de inzet van andere diagnostische instrumenten, een trajectplan.

Bij de gemeenten is er niet één werkwijze. Er is grofweg een tweedeling te maken tussen gemeenten die het casemanagement breed invullen en gemeenten met een smal casemanagement. De casemanager met een smal takenpakket stuurt het dossier van de cliënt en het reïntegratieadvies van het CWI naar het reïntegratiebedrijf en heeft verder geen bemoeienis met de diagnose. Gemeenten met een breed casemanagement voeren in de

diagnosefase in ieder geval meer dan één gesprek met de cliënt. Het reïntegratieadvies van het CWI vormt input voor deze gesprekken. In de diagnosefase probeert de casemanager de mogelijkheden en beperkingen van de cliënt in beeld te brengen. De wensen van de cliënt zijn uitgangspunt van de gesprekken. Naast gesprekken wordt vaak ook een assessment of beroepskeuzetest ingezet om een duidelijk beeld van de capaciteiten van de klant te krijgen. Op deze manier neemt de diagnosefase een periode van enkele weken tot soms enkele maanden in beslag.

Ook bij reïntegratiebedrijven zijn er verschillen in de werkwijze bij diagnose. Dit is deels afhankelijk van de opdrachtgever. Reïntegratiebedrijven die voor UWV werken, hebben te maken met door de respondenten als strak ervaren termijnen. Eén van de reïntegratiebedrijven geeft aan dat binnen 25 dagen een trajectplan dient te worden opgesteld. In de diagnosefase houdt dit reïntegratiebedrijf het aantal te voeren gesprekken daarom beperkt tot één of twee. Bedrijven die voor gemeenten werken of zich richten op specifieke groepen zoals verstandelijk gehandicapten of chronisch zieken hebben meer ruimte. In de diagnosefase voeren deze bedrijven twee of meer gesprekken. Er zijn consultants die het eerste gesprek bij mensen thuis voeren. Ook worden vaak instrumenten zoals assessment en beroepsoriëntatie ingezet. Net als bij gemeenten met een breed casemanagement wordt veel tijd en aandacht besteed aan het helder krijgen van de wensen en capaciteiten van de cliënt, dat soms enkele maanden in beslag kan nemen.

De rol van de cliënt in de diagnose- en oriëntatiefase

Hieronder wordt ingegaan op de rol die de cliënt heeft in de diagnose- en oriëntatiefase. Welke inbreng kan de cliënt hebben en hoe gaat de opdrachtgever daarmee om? Deze vragen worden achtereenvolgens voor UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven beantwoord.

Cliënten krijgen in het gesprek met de arbeidsdeskundige de gelegenheid hun wensen te uiten en hebben de mogelijkheid tot keuze uit meerdere reïntegratiebedrijven. In dit stadium gaat het vaak nog niet veel verder dan het formuleren van wat globale ideeën over toekomstig werk. De geïnterviewde arbeidsdeskundigen geven aan dat de cliënt in één gesprek zoveel informatie te verwerken krijgt dat het inbrengen van wensen eigenlijk te veel gevraagd is. In het gesprek is veel tijd nodig om de gevolgen van de claimbeoordeling WAO uit te leggen. De cliënt moet bovendien vaak nog accepteren dat hij of zij niet terug kan naar de oude werkgever. In het gesprek met de arbeidsdeskundige krijgen de cliënten wel de gelegenheid wensen te uiten, maar de meeste cliënten hebben vooral veel vragen. De reïntegratievisie die de arbeidsdeskundige maakt op basis van dit gesprek en de informatie van de verzekeringsarts en uit het cliëntdossier, is vaak heel globaal van aard. De arbeidsdeskundigen gaan er overigens van uit dat de meeste van hun cliënten wel in staat zijn realistische wensen te formuleren.

De geïnterviewde casemanagers WW van UWV bespreken in een gesprek van een kwartier het reïntegratieadvies van het CWI en de rechten en plichten van de cliënt. In dat zelfde gesprek moet de cliënt een keuze maken voor een reïntegratiebedrijf. Het gevolg is dat óf de casemanager de keuze maakt óf de cliënt de schriftelijke informatie van de reïntegratiebedrijven mee naar huis neemt en later de keuze telefonisch doorgeeft.

Casemanagers van gemeenten die de diagnose laten uitvoeren door het reïntegratiebedrijf, voeren meestal één gesprek met de cliënt waarin de casemanager vaststelt of de cliënt op traject kan.

Bij gemeenten met een breed casemanagement en bij de reïntegratiebedrijven krijgen cliënten in de diagnosefase meer ruimte om hun wensen en ideeën in te brengen. Casemanagers en consultants geven aan dat de meeste cliënten in een eerste gesprek nog niet duidelijk kunnen formuleren wat ze willen en kunnen. Met name cliënten met een bijstandsuitkering en langdurig arbeidsongeschikten hebben hier moeite mee. Het is niet zo dat cliënten niet in staat zijn realistische wensen te formuleren, maar zij hebben daarbij wel ondersteuning nodig.

Een deel van de cliënten heeft geen goed beeld van de eigen mogelijkheden en weet niet wat zij van een traject kunnen verwachten. Casemanagers en consultants geven aan dat het hun taak is wensen van cliënten te vertalen naar haalbare trajecten met een realistisch doel. Als bijvoorbeeld een wensberoep niet mogelijk blijkt, is het aan de casemanager of consultant om te achterhalen welke aspecten van dit beroep de cliënt het meest aanspreekt. Vervolgens zal de casemanager c.q. de consultant alternatieven voorstellen die passen bij de wensen van de cliënt. De casemanager weet bovendien welke producten er beschikbaar zijn en kan beoordelen of een traject past binnen de regelgeving. Een andere mogelijkheid waar reïntegratiebedrijven soms gebruik van maken is oriëntatie in de praktijk. Cliënten kunnen dan in de praktijk ervaren hoe het is om een beroep uit te voeren. De consultants van de desbetreffende reïntegratiebedrijven geven aan dat dit een goede manier is om cliënten te confronteren met hun mogelijkheden en onmogelijkheden. Op deze manier worden zij gemotiveerd om haalbare doelen na te streven.

In de expertmeeting heeft de Landelijke Cliëntenraad gepleit voor een oriëntatiefase die “cliëntafhankelijk” wordt uitgevoerd, dat wil zeggen niet door de uitkerende instantie of het reïntegratiebedrijf dat het traject gaat uitvoeren. De Raad waarschuwt voor de dubbelrol van casemanagers en arbeidsdeskundigen van de uitkerende instanties. Met name bij WAO-clieënten is er volgens Landelijke Cliëntenraad sprake van een spanningsverhouding. Cliënten hebben enerzijds baat bij een zo hoog mogelijk arbeidsongeschiktheidpercentage omdat dit recht geeft op een maximale uitkering, anderzijds hebben zij baat bij het zo open mogelijk kunnen bespreken van de (resterende) capaciteiten om aan het werk te gaan omdat dit het meeste perspectief biedt voor succesvolle reïntegratie. Omdat de cliënt voor beide zaken bij de arbeidsdeskundige moet zijn, zou dit de mogelijke rol van de cliënt bij reïntegratie beperken.

Ook consultants van reïntegratiebedrijven zouden in deze redenering niet onafhankelijk zijn, omdat de reïntegratiebedrijven belang hebben bij het uitvoeren van trajectdelen die ze zelf in huis hebben. In de door Landelijke Cliëntenraad voorgestelde oriëntatiefase stelt de cliënt samen met de coach een trajectplan op, dat vervolgens door de uitkerende instantie wordt getoetst op haalbaarheid en rechtmatigheid.

3.2.3 Procedures totstandkoming trajectplan en keuze reïntegratiebedrijf

Terwijl in de vorige paragraaf werd beschreven hoe de wensen en capaciteiten van de cliënt in kaart worden gebracht, gaat deze paragraaf in op de procedures die opdrachtgevers en reïntegratiebedrijven gebruiken om tot een trajectplan te komen en tot de keuze van een reïntegratiebedrijf. Verder komt aan bod welke procedures worden gevolgd om het trajectplan tijdens het traject aan te passen. De vraag die zo wordt beantwoord is in hoeverre de ingezette instrumenten aansluiten bij de wensen en capaciteiten van de cliënt.

Totstandkoming trajectplan

Bij UWV en de gemeenten met smal casemanagement wordt het trajectplan opgesteld door het reïntegratiebedrijf. Bij WW-cliënten maakt het reïntegratiebedrijf bij het opstellen van het trajectplan gebruik van het reïntegratieadvies van het CWI, bij WAO-cliënten van de reïntegratievisie opgesteld door de arbeidsdeskundige van UWV, en bij Abw-cliënten maakt het reïntegratiebedrijf gebruik van het reïntegratieadvies van het CWI, eventueel aangevuld met een door de gemeente opgestelde reïntegratievisie. Deze reïntegratieadviezen en –visies geven heel globaal de richting en invulling van het trajectplan aan. De precieze invulling van de in te zetten instrumenten, maar vaak ook nog de richting waarin werk gezocht zal gaan worden, vindt plaats bij het reïntegratiebedrijf.

De rol van de opdrachtgever bij het totstandkomen van het trajectplan is dus afhankelijk van de gemaakte afspraken met het reïntegratiebedrijf. Het kleinst is deze rol bij de casemanagers WW van UWV; hun rol is beperkt tot het doorverwijzen van de cliënt naar een reïntegratiebedrijf. Bij gemeenten die hun casemanagement smal hebben ingevuld, hebben de casemanagers een iets grotere rol: zij bekijken of cliënten op traject gezet kunnen worden en voeren zonodig een voortraject uit om cliënten klaar te stomen voor het reïntegratietraject, vervolgens verwijzen zij de cliënten door naar een reïntegratiebedrijf. De arbeidsdeskundigen van UWV maken een reïntegratievisie waarin globaal de richting en invulling van het trajectplan wordt beschreven en een reïntegratiebedrijf wordt voorgesteld. Het trajectplan moet wel altijd door de opdrachtgever – als eindverantwoordelijke – worden geaccordeerd.

Het grootst is de rol van de opdrachtgever bij het totstandkomen van het trajectplan bij gemeenten die hun casemanagement breed hebben ingevuld en trajectdelen inkopen in plaats van hele trajecten; uit ander onderzoek van Regioplan blijkt dat dit voor ongeveer een kwart van de gemeenten geldt¹⁴. In deze gemeenten stellen de casemanagers zelf het trajectplan op en zetten trajectdelen, uitgevoerd door verschillende reïntegratiebedrijven, in. De regie over het maatwerk is hier volledig in handen van de opdrachtgever; andere opdrachtgevers leggen dit meer in handen van het reïntegratiebedrijf.

Regioplan Beleidsonderzoek heeft één gemeente geïnterviewd met breed casemanagement. In deze gemeente zet de casemanager na het eerste gesprek de eerste trajectonderdelen uit (met name diagnose en/of oriëntatie); deze worden uitgevoerd door reïntegratiebedrijven die met name goed zijn in het ingekochte instrument (de zogenaamde instrumenthouders). De casemanagers geven aan dat het vrijwel onmogelijk is om alles van tevoren vast te leggen. Daarom worden er verschillende fasen onderscheiden die in ieder trajectplan voorkomen: diagnose, oriëntatie, scholing/activering, bemiddeling en nazorg. Gedurende het traject kunnen die fasen nader ingevuld of weggelaten worden. Meestal stelt de casemanager iets

¹⁴ Doorn, E. van, M. Heijnen en L. Mallee, *Inkoop van reïntegratie in de regio Rijnmond: eindrapport*, Rotterdam: Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond, 2003, p.37-38.

voor aan de cliënt dat volgens hem/haar past bij de wensen en capaciteiten van de cliënt. Het kan ook voorkomen dat een cliënt zelf met duidelijke ideeën komt; deze worden uitdrukkelijk meegenomen bij het samenstellen van het traject.

De consultants van de reïntegratiebedrijven stellen in gesprekken een diagnose en vertalen de wensen en capaciteiten van de cliënt in een realistisch trajectplan dat wordt voorgelegd aan de cliënt. Bij cliënten met grote afstand tot de arbeidsmarkt wordt eerst een voorlopig trajectplan opgesteld, waarna een uitgebreidere diagnose- en oriëntatiefase plaatsvindt, na afronding daarvan volgt een meer definitief trajectplan. De reïntegratiebedrijven geven aan het trajectplan zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de wensen van de cliënt; de mate waarin dit gebeurt, is afhankelijk van de beschikbare tijd per cliënt in relatie tot het type cliënt.

In de meeste gevallen is het opstellen en het uitvoeren van de trajectplannen in dezelfde handen.

Keuze reïntegratiebedrijf

Bij de geïnterviewde gemeenten hebben cliënten geen inspraak in de keuze van het reïntegratiebedrijf. Voor zover cliënten van deze gemeenten naar verschillende reïntegratiebedrijven doorverwezen kunnen worden, beslist de casemanager welk reïntegratiebedrijf wordt ingezet. In de sporadische gevallen dat cliënten aangeven slechte ervaringen te hebben met een specifiek reïntegratiebedrijf, worden zij naar een alternatief bedrijf doorverwezen (voor zover er alternatieven zijn). In één gemeente wordt een driegesprek gevoerd (casemanager gemeente, consultant reïntegratiebedrijf en cliënt) waarin ondermeer wordt bekeken of de cliënt kan instemmen met de keuze voor dat bedrijf. Als dat niet het geval is, wordt een ander bedrijf gekozen. In de praktijk komt dit echter nauwelijks voor. Consequentie is dat in gemeenten met smal casemanagement de gemeentelijke regie op maatwerk bestaat uit het contracteren van de reïntegratiebedrijven die het beste maatwerk kunnen leveren voor hun populatie en het aansturen van die reïntegratiebedrijven.

Bij UWV kunnen WW- en WAO-clients sinds 1 september 2002 kiezen uit twee of meer reïntegratiebedrijven. De procedure is dat de arbeidsdeskundige of casemanager WW bepaalt tot welke doelgroep de cliënt behoort en vervolgens de cliënt laat kiezen uit de reïntegratiebedrijven die voor de betreffende doelgroep en regio zijn gecontracteerd. Bij de algemene doelgroepen zijn dit er soms wel tien en voor de meer specifieke doelgroepen zijn er twee. Bij hele kleine doelgroepen, zoals nierpatiënten, is er maar één reïntegratiebedrijf gecontracteerd. De cliënt maakt de keuze op basis van de schriftelijke presentaties van de reïntegratiebedrijven.

Volgens de geïnterviewde casemanagers WW en WAO laten cliënten zich bij hun keuze veelal leiden door de locatie van het reïntegratiebedrijf. Soms heeft een casemanager een voorkeur voor een bepaald bedrijf en verwijst hij alle cliënten naar dat bedrijf. Als een casemanager denkt dat er specifieke deskundigheid nodig is voor een bepaalde cliënt, belt hij verschillende bedrijven op, , om te vragen of die bedrijven de betreffende expertise in huis hebben. Voor het overige hebben de casemanagers WAO en WW geen contact met de reïntegratiebedrijven (dat contact is voorbehouden aan Inkoop Reïntegratie van UWV).

Ook hier geldt dat regie op maatwerk bestaat uit het contracteren van de juiste bedrijven voor de verschillende doelgroepen en de aansturing van die bedrijven. De geïnterviewde casemanagers geven aan dat de informatie die er voor de cliënt over de reïntegratiebedrijven beschikbaar is, onvoldoende is om een keuze te kunnen maken. De schriftelijke informatie is

niet onderscheidend en altijd zeer positief. In uitzonderingsgevallen begeleiden arbeidsdeskundigen zelf hun cliënten; het gaat hierbij om hoogopgeleide cliënten voor wie reïntegratiebedrijven geen meerwaarde bieden en alleen scholing nodig is.

Formeel zijn het niet de arbeidsdeskundigen en casemanagers WW die het reïntegratiebedrijf kiezen; die verantwoordelijkheid ligt bij Inkoop Reïntegratie. Als de cliënt de keuze maakt, neemt Inkoop Reïntegratie de keuze over. Indien de arbeidsdeskundige of casemanager WW een onderbouwd advies geeft, neemt Inkoop Reïntegratie die keuze meestal ook over. In andere gevallen kiest Inkoop Reïntegratie het reïntegratiebedrijf.

De casemanagers en arbeidsdeskundigen die werkzaam zijn bij de opdrachtgevers hebben weinig ruimte om reïntegratiediensten voor individuele cliënten in te kopen. Casemanagers WW en arbeidsdeskundigen van UWV hebben die ruimte helemaal niet en gemeentelijke casemanagers hebben die mogelijkheid in beperkte mate, maar hiervan wordt nauwelijks gebruik gemaakt. Arbeidsdeskundigen van UWV gebruiken daarom zo af en toe een u-bochtconstructie waarbij een gecontracteerd bedrijf verplicht wordt gespecialiseerde diensten in te kopen van een bedrijf dat de benodigde expertise in huis heeft, maar geen contract met UWV heeft.

Omdat cliënten weinig inbreng hebben bij de keuze van het reïntegratiebedrijf, is het van belang vast te stellen in welke mate de reïntegratiebedrijven in staat zijn maatwerk te leveren. Het centrale product waarmee maatwerk wordt gerealiseerd, is volgens de geïnterviewde bedrijven, de begeleiding. De intensiteit van de begeleiding is afhankelijk van de cliënt en van de fase in het traject: met name in de diagnose- en oriëntatiefase is de begeleiding het meest intensief. Bedrijven kiezen voor twee strategieën om maatwerk te realiseren. Enerzijds zijn er bedrijven die alleen de begeleiding uitvoeren en de andere benodigde instrumenten inkopen, waarbij onder meer een aantal standaardproducten (in de diagnose- en oriëntatiefase) voor de meerderheid van de cliënten wordt ingezet. Anderzijds zijn er bedrijven die nauwelijks gebruikmaken van onderaannemers en een aantal standaardproducten in huis uitvoeren. Meestal worden er dus standaardproducten ingezet, waarbij voor een minderheid van de cliënten (die niet passen bij de methodiek van de standaardproducten) een alternatief wordt gezocht. Consulents van reïntegratiebedrijven hebben meestal enige ruimte om op individuele basis scholing in te kopen, vaak bij het ROC (of daarbinnen het Centrum Vakopleiding) omdat de geïnterviewde gemeente dit voorschrijft of omdat dit beleid is van het reïntegratiebedrijf zelf. De reïntegratiebedrijven zelf vinden dat ze over het algemeen een passend aanbod hebben voor hun cliënten. Een uitzondering hierop zijn cliënten met problemen op sociaal, psychisch of financieel terrein waarbij de reïntegratiebedrijven afhankelijk zijn van instellingen als Riagg, schuldhulpverlening en AMW waarvoor wachtlijsten gelden; in deze gevallen is maatwerk minder eenvoudig vorm te geven.

Voorlichting over rechten en plichten met betrekking tot reïntegratie

Van de respondenten gaan de casemanagers WW van UWV uitgebreid in op de rechten en plichten van de cliënt tijdens het reïntegratietraject. Zij leggen in het introductie-/voorkeursgesprek aan de cliënt uit dat het reïntegratiebedrijf van UWV opdracht krijgt om een zo kort mogelijk traject naar werk te realiseren. Dit betekent dat de cliënt in principe terug moet keren naar zijn/haar oude beroep en dat opleidingen hooguit aanvullend kunnen zijn. De casemanagers geven in dat gesprek aan dat cliënten van het reïntegratiebedrijf maatwerk mogen verwachten binnen deze randvoorwaarden.

De casemanagers van de gemeenten vertellen de cliënt dat het verplicht is om aan het traject deel te nemen op straffe van een korting op de uitkering krachtens de wet boeten en maatregelen.

De arbeidsdeskundigen van UWV bespreken met de cliënt welke verplichtingen er vanuit de WAO en WW worden gesteld aan de cliënt.

Consulenten van reïntegratiebedrijven gaan meestal niet uitgebreid in op de rechten en plichten van de cliënt. Wel vertelt een deel van de consulenten de cliënt dat zij de uitkerende instantie moeten inlichten indien de cliënt onvoldoende meewerkt aan het traject.

Aanpassing trajectplan tijdens traject

Maatwerk is niet alleen een kwestie van het opstellen van een trajectplan dat rekening houdt met de wensen en capaciteiten van de cliënt en het kiezen van het juiste reïntegratiebedrijf daarbij, maar ook van de flexibiliteit van het trajectplan. Met andere woorden: in hoeverre kan het trajectplan tijdens het traject worden aangepast aan de zich ontwikkelende wensen en capaciteiten (of het inzicht daarin) van de cliënt.

Gemeenten die trajectdelen inkopen hebben van de opdrachtgevers het meeste regie op maatwerk tijdens het traject. Immers, na elk trajectdeel volgt een gesprek tussen casemanager en cliënt waarin de resultaten van de afgeronde fase worden besproken en wordt bekeken wat het beste vervolg is van het traject. De gemeente kan zo tijdens het traject maximaal maatwerk nastreven.

Gemeenten die hele trajecten inkopen volgen de voortgang van de cliënten in de trajecten op enige afstand. Soms wordt het volgen van de trajecten overgelaten aan de afdeling inkoop die zelf geen cliëntcontacten heeft; er wordt dan vooral getoetst of het reïntegratiebedrijf zich aan de termijnen houdt. De overweging van gemeenten om tijdens het traject weinig of geen inhoudelijke bemoeienis te hebben, is enerzijds omdat zij dit als expertise van het reïntegratiebedrijf beschouwen en anderzijds omdat zij de bedrijven afrekenen op hun resultaten.

UWV heeft ervoor gekozen om alle taken met betrekking tot reïntegratie bij Inkoop Reïntegratie te leggen: de inkoop van reïntegratiediensten, het volgen van de voortgang in individuele trajecten, het volgen van de prestaties van reïntegratiebedrijven en het onderhouden van de contacten met de reïntegratiebedrijven. Arbeidsdeskundigen en casemanagers WW hebben als taak de capaciteiten en wensen van de cliënt in kaart te brengen en het onderhouden van het contact met de cliënt.

Bij UWV wordt de voortgang van individuele cliënten door Inkoop Reïntegratie gevolgd via tussenrapportages. In deze rapportages wordt vermeld in welke fase de cliënt is en wat de resultaten van de verschillende fasen zijn. Inkoop Reïntegratie heeft zelf geen contacten met cliënten. Ook de arbeidsdeskundigen onderhouden overigens geen contact met hun cliënten tijdens de trajecten. Casemanagers WW hebben wel regelmatig contact met cliënten tijdens het traject. Verder voert Inkoop Reïntegratie kwartaalgesprekken met de reïntegratiebedrijven waarin de prestaties van de bedrijven op contractniveau worden besproken. Als een cliënt niet voldoende meewerkt aan het traject of als de gezondheidssituatie van een cliënt verandert, meldt het reïntegratiebedrijf dit aan Inkoop Reïntegratie, die dat weer doorgeeft aan de arbeidsdeskundige of casemanager WW. Die voert vervolgens een gesprek met de cliënt wat kan leiden tot een sanctie of een herkeuring. Klachten over het reïntegratiebedrijf melden cliënten over het algemeen bij de arbeidsdeskundige of de casemanager WW. Zij geven signalen van ontevreden cliënten door aan Inkoop Reïntegratie. Inkoop Reïntegratie neemt hierover contact op met het reïntegratiebedrijf.

De reïntegratiebedrijven geven aan dat wijziging in het trajectplan tijdens het traject in principe mogelijk is, en dat daarvoor toestemming nodig is van de opdrachtgever, die dit overigens bijna altijd verleent. De frequenties van het contact dat consulenten van reïntegratiebedrijven tijdens het traject met de cliënt hebben varieert van eens in de één à twee maanden tot twee keer per week. Deze verschillen zijn afhankelijk van het bedrijf en het type cliënt waarmee een bedrijf werkt. Een aantal arbeidsdeskundigen en casemanagers WW van UWV geeft aan dat de trajectplannen van reïntegratiebedrijven zo flexibel zijn dat voor aanpassingen in het traject het trajectplan niet gewijzigd hoeft te worden. Eén bedrijf geeft aan dat aanpassingen van het traject tijdens de looptijd heel belangrijk zijn, omdat de cliënt tijdens het traject steeds beter in staat is eigen ideeën in te brengen. Consulenten van een ander bedrijf onderzoeken altijd waarom een cliënt iets anders wil en wegen af of de verandering zinvol is. Weer een ander bedrijf werkt met leerdoelen die voortdurend worden aangepast aan de mogelijkheden van de cliënt.

3.2.4 Conclusies

Procedures bij opdrachtgevers

De gemeenten met een breed casemanagement brengen de capaciteiten en wensen van de cliënt in kaart en betrekken daarbij de cliënt, zij stellen zelf het trajectplan op en begeleiden de cliënt ook tijdens het traject.

De casemanagers WW van UWV hebben geen rol bij het in kaart brengen van de wensen en capaciteiten van de cliënt en bij het opstellen van het trajectplan; zij laten dit volledig over aan het CWI en de reïntegratiebedrijven. De casemanagers WW hebben tijdens het traject wel regelmatig contact met de cliënt, maar hebben geen mogelijkheden om het traject bij te sturen of het reïntegratiebedrijf aan te spreken op tekortkomingen.

De arbeidsdeskundigen van UWV hebben via het onderzoek van de keuringsarts in beperkte mate zicht op de capaciteiten van de cliënt. Zij maken op basis daarvan een reïntegratievisie, die heel globaal is en veel ruimte laat aan het reïntegratiebedrijf om het trajectplan richting en inhoud te geven. De arbeidsdeskundigen hebben tijdens het traject geen contact met de cliënt. Gemeenten met een smalle invulling van het casemanagement brengen capaciteiten en wensen van de cliënten zelf niet in kaart; zij laten dit over aan CWI en reïntegratiebedrijf. Zij stellen ook zelf niet het trajectplan op en hebben geen contact met de cliënt tijdens het traject.

De rol van de cliënt bij het opstellen van het trajectplan

Trajectplannen worden over het algemeen opgesteld door de reïntegratiebedrijven. Een minderheid van gemeenten stelt die trajectplannen zelf op¹⁵.

De geïnterviewde reïntegratiebedrijven besteden veel tijd aan het helder krijgen van de wensen en capaciteiten van de cliënt. Hoeveel tijd hieraan wordt besteed is afhankelijk van de doelgroep en de opdrachtgever. Vaak worden instrumenten als assessment of beroepen-oriëntatie ingezet. Bij het opstellen van het trajectplan wordt zoveel mogelijk rekening gehouden met de wensen en capaciteiten van de cliënt.

Reïntegratiebedrijven geven aan dat aanpassingen in het trajectplan tijdens het traject nodig zijn om de zich ontwikkelende wensen en capaciteiten van de cliënt te volgen. In principe zijn dergelijke wijzigingen altijd mogelijk; wel is daarvoor toestemming nodig van de opdrachtgever, die dit overigens bijna altijd verleent.

¹⁵ Uit onderzoek van Regioplan blijkt dat ongeveer een kwart van de gemeenten een breed casemanagement heeft en de trajectplannen zelf opstelt. Zie: Doorn, E. van, M. Heijnen en L. Mallee, *Inkoop van reïntegratie in de regio Rijnmond: eindrapport*, Rotterdam: Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond, 2003, p.37-38.

De inspraak van de cliënt bij de keuze van het reïntegratiebedrijf

Cliënten hebben bij de geïnterviewde gemeenten geen invloed en bij UWV nauwelijks invloed op de keuze van het reïntegratiebedrijf. Zij hebben hooguit een vetorecht, dat wil zeggen dat zij kunnen aangeven, dat zij niet doorverwezen willen worden naar een bepaald bedrijf.

De cliënt en het formuleren van wensen

De respondenten zijn het erover eens dat de meerderheid van de cliënten ondersteuning nodig heeft bij het formuleren van realistische wensen. Dit is vaak een proces dat weken tot maanden in beslag neemt.

3.3 Mogelijkheden in huidige wet- en regelgeving

Paragraaf 3.2 laat zien dat maatwerk bij reïntegratie in de praktijk in beperkte mate van de grond komt. In deze paragraaf wordt nagegaan welke mogelijkheden de huidige wet- en regelgeving bieden voor maatwerk. Onderdeel van deze analyse is de vraag of deze mogelijkheden ook benut worden.

3.3.1 Gemeente

Zoals in hoofdstuk 1 al is aangegeven is de gemeente verantwoordelijk voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden en niet-uitkeringsgerechtigde werkzoekenden en voor personen met een ANW-uitkering. Hiertoe staan gemeenten de huidige mogelijkheden binnen de Abw (met name met betrekking tot de rechten en plichten van de bijstandsgerechtigde) en het instrumentarium van de WIW en de I/D-banen ter beschikking. Binnen dit kader beschikken de gemeenten derhalve over de mogelijkheden om te komen tot een op de persoon toegesneden trajectplan, daar waar betrokkene niet zelfstandig in staat is op eigen kracht zijn plek op de arbeidsmarkt te vinden. Met de bij de Tweede Kamer ahangig gemaakte Wet Werk en Bijstand (WWB) worden de mogelijkheden van en ruimte voor de gemeenten hiertoe nog vergroot; door één ongedifferentieerd en vrij besteedbaar reïntegratiebudget worden de gemeenten in staat gesteld te komen tot een voor de individuele cliënt meest adequate mix van instrumenten, om daarmee de uitstroomkansen van de cliënt richting arbeidsmarkt zo optimaal mogelijk te laten zijn.

3.3.2 UWV

UWV is verantwoordelijk voor reïntegratie van WW-, WAO-, Wajong- en WAZ-gerechtigden. Waar cliënten niet op eigen kracht hun weg naar de arbeidsmarkt vinden zet UWV reïntegratietrajecten in. Hiertoe stelt UWV een reïntegratievisie op voor arbeidsongeschikten en een reïntegratieadvies voor werklozen. Arbeidsdeskundigen en casemanagers WW moeten samen met cliënten mogelijkheden voor reïntegratie nagaan en de relevante aspecten, waaronder de mogelijkheden en wensen van de cliënt, vastleggen in de reïntegratievisie respectievelijk het reïntegratieadvies. Op basis hiervan zoeken zij een geschikt reïntegratiebedrijf. Het tot stand komen van de inhoud van het traject moet het resultaat zijn van de wisselwerking van het reïntegratiebedrijf en de cliënt. Dit mondt uit in een reïntegratieplan. De cliënt moet instemmen met het reïntegratieplan. Dit moet ter toetsing aan UWV worden voorgelegd. Reïntegratiebedrijven kunnen in theorie alle vormen van

dienstverlening aanbieden. UWV is met het reïntegratiebedrijf echter een gemiddelde trajectprijs overeengekomen. Deze prijs beperkt de mogelijkheden van het reïntegratiebedrijf.

UWV koopt reïntegratietrajecten in op de private reïntegratiemarkt. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de aanbestedingsprocedure. De aanbestedingsprocedure bepaalt de mogelijkheden van UWV om maatwerk te bieden aan de cliënten. UWV contracteert reïntegratiebedrijven voor de uitvoering van trajecten. Cliënten van UWV zijn in eerste instantie gebonden aan de door UWV gecontracteerde reïntegratiebedrijven. De aanbestedingsprocedure is destijds ontworpen om de transparantie bij de inkoop van trajecten te vergroten. Daarbij is de gedachte dat de aanbestedingsprocedure ook concurrentie op de reïntegratiemarkt bevordert. Als er onvoldoende concurrentie ontstaat, blijft het niveau van dienstverlening onder de maat en blijft de prijs van trajecten te hoog.

De Inspectie Werk en Inkomen (IWI) heeft onderzoek gedaan naar de aanbestedingsprocedure 2002¹⁶. De procedure kent twee fases. In de selectiefase selecteert UWV reïntegratiebedrijven die een offerte mogen uitbrengen. In de gunningsfase beoordeelt UWV de offertes. UWV beoordeelt de offertes op 6 criteria:

- de gemiddelde prijs per traject;
- het uitvalpercentage;
- het plaatsingspercentage;
- de gemiddelde doorlooptijd van een traject;
- de mate waarin een doelgroep bediend wordt;
- de mate waarin ingespeeld wordt op de regionale situatie.

UWV tracht kwalitatief goede reïntegratiebedrijven te contracteren, door te werken met een selectie en een gunningsfase. Op deze wijze beoogt UWV de klant goede dienstverlening aan te kunnen bieden.

UWV heeft zijn cliënten verdeeld in 53 doelgroepen: 24 doelgroepen gericht op ontslagwerklozen en 29 doelgroepen gericht op arbeidsgehandicapten. Doelgroepen zijn van elkaar onderscheiden door verschillende criteria: regio, sector, gezondheidsproblematiek (bij arbeidsgehandicapten). De doelgroepen kunnen regionaal of landelijk worden uitbesteed. Bij grotere opdrachten worden deze verdeeld in tranches. Dat betekent dat een doelgroep opgedeeld wordt in tranches, waarbij binnen één regio iedere tranche naar een ander reïntegratiebedrijf gaat. UWV spreekt met een reïntegratiebedrijf af een minimum aantal te reïntegreren cliënten aan te melden. Door de differentiatie naar doelgroepen contracteert UWV gespecialiseerde reïntegratiebedrijven voor specifieke doelgroepen. Dit biedt mogelijkheden reïntegratiedienstverlening in te zetten die aansluit bij de mogelijkheden van cliënten. Voorbeelden van specifieke doelgroepen onder de arbeidsgehandicapten zijn nierpatiënten, auditief gehandicapten of visueel gehandicapten. Door voor een doelgroep meerdere reïntegratiebedrijven te contracteren biedt UWV met de aanbestedingsprocedure cliënten de keuze tussen verschillende reïntegratiebedrijven.

UWV rekent reïntegratiebedrijven af op resultaat. In 2002 betrof het gedeeltelijke resultaatfinanciering. Een RIB krijgt ten dele een vaste vergoeding voor te verrichten diensten (de uitgevoerde dienstverlening is het resultaat) en ten dele een vergoeding per gerealiseerde plaatsing (de plaatsing is het resultaat). Uiteindelijk wordt gestreefd naar een systeem van

¹⁶ Inspectie werk en inkomen, *De praktijk van het aanbesteden. Een onderzoek naar de uitvoering van de aanbestedingsprocedure reïntegratiecontracten 2002 van UWV*. Zoetermeer, 2003.

gehele resultaatfinanciering, waarbij UWV een reïntegratiebedrijf alleen afrekent op gerealiseerde plaatsingen.

Binnen de aanbestedingsprocedure heeft UWV een vrije ruimte. Vrije ruimte wil zeggen dat UWV bij de aanbesteding minder zware eisen stelt. UWV heeft er voor gekozen deze vrije ruimte te benutten voor experimentele methoden en product-innovatie. Een andere besteding is die aan doelgroepen waarvan onbekend is in welke regio ze voorkomen en wijkgerichte projecten waar gemeenten en UWV activiteiten ontplooiën voor hun gezamenlijke cliënten. De vrije ruimte bedraagt in 2002 20%. De vrije bestedingsruimte biedt UWV de mogelijkheid voor specifieke groepen of gevallen maatwerk te leveren.

3.4 Conclusie

De gemeenten hebben op basis van de huidige wet- en regelgeving ruime mogelijkheden om individueel maatwerk toe te passen. En deze ruimte zal nog worden vergroot met het bij de Kamer ingediende wetsvoorstel WWB. De bevindingen uit de interviews en de expertmeetings laten zien dat gemeenten hieraan op een verschillende wijze invulling geven. Dit zal onder meer samenhangen met de lokale situatie. In ieder geval kan geconcludeerd worden dat ofwel de gemeenten zelf veel tijd inruimen om te komen tot maatwerk (en rekening te houden met wensen en mogelijkheden van de individuele cliënt) dan wel de reïntegratiebedrijven in staat stellen hieraan invulling te geven.

UWV heeft op basis van wet- en regelgeving en de wijze waarop UWV deze invult met de aanbestedingsprocedure, verschillende mogelijkheden maatwerk te bieden. De bevindingen uit de interviews en expertmeetings laten zien dat deze mogelijkheden nog slechts beperkt benut worden. UWV stelt een reïntegratievisie op. De beschikbare tijd waarin dit moet gebeuren blijkt beperkt. UWV kiest ervoor reïntegratiebedrijven het trajectplan te laten opstellen. Dit maakt de keuze van een reïntegratiebedrijf belangrijk. Met de aanbestedingsprocedure heeft UWV de mogelijkheid van keuzevrijheid gecreëerd. De IWI constateert dat de keuzevrijheid voor de cliënt bij de aanbestedingsprocedure 2002 is toegenomen, omdat UWV voor elke opdracht meerdere bedrijven heeft gecontracteerd. Inmiddels heeft 85% van de cliënten de mogelijkheid te kiezen. Alleen voor een aantal specifieke doelgroepen is deze mogelijkheid er niet. De keuzemogelijkheid is beperkt door het aantal bedrijven dat UWV heeft gecontracteerd.

De interviews laten zien dat de keuzevrijheid in praktijk nog onvoldoende van de grond komt. Arbeidsdeskundigen kiezen zelf een reïntegratiebedrijf uit de gecontracteerde bedrijven. Daarnaast biedt de informatie op basis waarvan de cliënt kan kiezen, de cliënt onvoldoende inzicht in de verschillen tussen reïntegratiebedrijven. Een andere door arbeidsdeskundigen en casemanagers ervaren belemmering sluit daarbij aan. De beschikbare tijd voor begeleiding wordt als beperkt ervaren. De vaststelling van de hoogte van de uitkering en het nagaan van de mogelijkheden voor reïntegratie vindt vaak plaats in hetzelfde gesprek. Dit beperkt de tijd om samen met de cliënt deze mogelijkheden door te nemen. Bovendien ontstaat een belangentegenstelling die reïntegratie belemmert.

De begeleiding vanuit UWV is beperkt. UWV kiest ervoor het reïntegratiebedrijf op dit punt een centrale rol te laten spelen. De contacten tussen arbeidsdeskundige of casemanager en cliënt zijn zeer beperkt op het moment dat de cliënt met een reïntegratietraject start. Het reïntegratiebedrijf moet in samenspraak met een cliënt een trajectplan opstellen. De

interviews onder reïntegratiebedrijven laten zien dat zij hier veel tijd aan besteden. Daarbij geven zij aan dat veel tijd besteed wordt aan het helder krijgen van wensen en capaciteiten van cliënten. UWV moet de reïntegratieplannen accorderen. Op dit punt heeft UWV de mogelijkheid te toetsen of daadwerkelijk sprake is van maatwerk.

Hoofdstuk 4 Persoonsgebonden reïntegratiebudget

4.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is aandacht geschonken aan de mogelijkheden voor maatwerk binnen de huidige wet- en regelgeving. Naast deze mogelijkheden is op beperkte schaal geëxperimenteerd met het persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB). Sinds 1998 hebben in drie regio's experimenten plaatsgevonden met een PRB voor arbeidsgehandicapten. In hoofdstuk 1 is al geconstateerd dat het PRB één van de instrumenten is om maatwerk vorm te geven. Met het PRB kunnen cliënten zelf een trajectplan opstellen. Dat betekent dat het gekozen reïntegratietraject per definitie aansluit bij hun wensen. Eén van de aspecten van maatwerk komt daarmee goed tot zijn recht. Het is de vraag of de trajecten ook aansluiten bij de mogelijkheden van de cliënten. Een volgende vraag is of de keuze van de cliënten de optimale is vanuit het perspectief van een spoedige reïntegratie op de arbeidsmarkt. Juist dat aspect behoort ook tot de expertise van een reïntegratiebedrijf.

In 2001 is het experiment met het PRB geëvalueerd door AS/tri en Meccano kennis voor beleid. In paragraaf 4.2 komen de belangrijkste elementen uit deze evaluatie aan de orde. De evaluatie ontbeert gegevens over de resultaten van het PRB. Ten tijde van de evaluatie waren nog onvoldoende PRB-trajecten afgerond om daarover betrouwbare uitspraken te doen. Het ministerie van SZW heeft de resultaten van het PRB gemeten. De bevindingen van deze meting zijn opgenomen in paragraaf 4.3. Daarbij worden in paragraaf 4.4 de resultaten tegen het perspectief van de resultaten van reguliere reïntegratietrajecten geplaatst. In paragraaf 4.5 wordt tenslotte bekeken hoe het PRB als experimenteel instrument zich verhoudt tot de reguliere reïntegratietrajecten. Paragraaf 4.6 sluit af met conclusies.

In 2002 is een PRB-regeling voor arbeidsgehandicapte werknemers landelijk ingevoerd. Het gebruik van deze regeling is nog beperkt. Gezien de beperkte omvang is deze regeling hierbij buiten beschouwing gelaten.

4.2 Voorgeschiedenis: evaluaties van AS/tri en Meccano Kennis voor beleid

Het experiment met het PRB is van start gegaan in 1998 in drie regio's: Midden-Nederland, Haaglanden en Maastricht. De experimenten kennen een diverse opzet. In Midden-Nederland is de FNV coördinator. Het initiatief voor deelname aan het experiment lag bij het WAO-beraad. In Maastricht werd aangesloten bij de samenwerking in CWI verband. Vanaf 1 januari 2002 geldt het CWI-Maastricht als coördinator. In Haaglanden was aanvankelijk Arbeidsvoorziening coördinator. UWV en de gemeente Den Haag fungeren als uitvoerders beide tevens als coördinator voor hun gedeelte van het experiment.

AS/tri en Meccano kennis voor beleid zijn vanaf het begin tot 1 januari 2002 betrokken geweest bij de monitoring van het experiment met het PRB. In 2001 hebben zij een evaluatie van het experiment met het PRB gedaan. Deze evaluatie is medio 2001 aan de Tweede Kamer

gezonden¹⁷. De evaluatie biedt inzicht in de uitvoering van de experimentele regeling in de verschillende regio's.

De belangrijkste conclusies uit deze rapportage luiden:

- Tot en met mei 2001 zijn 184 PRB-aanvragen toegekend. Bijna alle cliënten hebben een WAO/Wajong of een WAO-verleden. De PRB-gebruikers zijn cliënten van een uitvoeringsinstelling. Het gaat om slechts enkele cliënten van de gemeenten.
- De groep PRB-clieënten blijkt af te wijken van cliënten die gebruik maken van reguliere toeleidingstrajecten. Het PRB-bestand wordt gekenmerkt door een relatief hoog opleidingsniveau, veel volledig arbeidsongeschikten en een oververtegenwoordiging van vrouwen. Ten aanzien van leeftijd verschillen de bestanden minder opvallend, hoewel het aandeel jongeren in het PRB-bestand groter is.
- Aan meer dan de helft van de cliënten is een budget op maat toegekend met een gemiddelde hoogte van €11.800. De overige cliënten hebben een standaardbudget toegekend gekregen, waarvan de hoogte gemiddeld €4.085 bedroeg.
- Een meerderheid van de cliënten geeft (een deel van) het budget uit aan opleiding en scholing, terwijl een grote groep cliënten (ook) een deel van het toegekende bedrag besteedt aan begeleiding en scholing. Cliënten besteden hun PRB ook aan aanschaf van materialen, zoals computers en bedrijfsinrichting (bij 'startende ondernemers').
- 13% van de cliënten heeft een PRB gericht op het opstarten van een zelfstandige onderneming.
- Eind april 2001 had 15% van de cliënten het PRB-traject afgerond. De belangrijkste oorzaak voor dit geringe aantal vormt de vaak lange duur van het PRB-traject. Hoewel bij circa 70% van de cliënten geen einddatum is vastgesteld, blijkt uit de gegevens dat trajecten met een duur van 2 tot 4 jaar regelmatig voorkomen.
- PRB-clieënten blijken overwegend positief over het PRB als reïntegratietraject. De cliënten zijn van mening dat het PRB hen kansen heeft geboden die niet in het reguliere proces mogelijk waren geweest. Daarbij geven de cliënten wel aan dat ondersteuning in het hele proces beter zou moeten. Men heeft behoefte aan feedback en advies bij het opstellen en het uitvoeren van het trajectplan. Een peiling van de mening onder cliënten die wel informatie hebben gevraagd maar geen PRB hebben aangevraagd, leert 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.
- Het PRB is indirect activerend. De bewuste groep cliënten gaat actief aan de slag met het verbeteren van haar arbeidsmarktpositie, hetgeen niet direct het gevolg is van het PRB. Het PRB brengt hen wel in aanraking met de middelen en instanties die hun toeleiding naar de arbeidsmarkt kunnen bevorderen.

Ten aanzien van de resultaten van het PRB concluderen de onderzoekers dat het op basis van de geringe hoeveelheid kwantitatieve gegevens niet mogelijk is een oordeel te geven over de effecten van het PRB. Ten tijde van de evaluatie in 2001 waren slechts 26 trajecten afgerond. Begin 2002 hebben AS/tri en Meccano kennis voor beleid nogmaals gekeken naar de effecten van het PRB¹⁸. Op 1 december 2001 waren 195 PRB-trajecten toegekend. Wederom is toen geconcludeerd dat onvoldoende trajecten zijn afgerond om te komen tot goede conclusies over de effecten van het PRB.

¹⁷ Bosselaar, H. en R. Prins, *PRB: Proef rechtvaardigt bezinning*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,, 2001.

¹⁸ Bosselaar, H. en R. Prins, *Het experiment met een persoonsgebonden reïntegratiebudget. Stand van zaken eind 2001*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,, 2002.

Het evaluatierapport van bureau AS/tri uit 2001 biedt kwalitatief inzicht in de werking van het experiment met het PRB. Op basis van dit rapport is de regeling voor het experiment op diverse punten aangepast. Zo zijn nadere regels gesteld ten aanzien van de maximale duur en kosten van een PRB-traject. Tevens is de mogelijkheid, om het PRB te gebruiken als middel om bedrijfsinvesteringen te financieren, beëindigd. Voor tegemoetkoming in financiering van een bedrijf is in de Wet REA immers al een aparte voorziening getroffen via het zogenaamde starterskrediet.

4.3 Gebruik en resultaten van het PRB

Vanaf 2002 heeft het Ministerie van SZW zelf de monitoring van de experimenten met het PRB ter hand genomen. Hiertoe is tweemaandelijks overleg van het ministerie met de experimentregio's ingesteld. Tevens zijn de regio's verplicht ieder kwartaal aan het ministerie te rapporteren over het gebruik en de resultaten van het experiment met het PRB. Om de effecten van het PRB in kaart te brengen heeft het ministerie de regio's gevraagd in de kwartaalrapportage van april 2003 te rapporteren over de resultaten van het PRB in termen van duurzame werkhervatting. Net als bij 'reguliere' reïntegratietrajecten geldt als resultaat van reïntegratie een duurzame plaatsing, dat wil zeggen werkhervatting gedurende ten minste 6 maanden. De coördinatoren in de regio's Midden-Nederland, Haaglanden en Maastricht hebben rapportages opgeleverd over de resultaten van het PRB. De gepresenteerde cijfers bieden een overzicht van de stand van zaken per 1 april 2003.

Tot en met 1 april 2003 zijn 371 PRB-aanvragen gehonoreerd. Het aantal aanvragen ligt hoger. Niet alle aanvragen zijn gehonoreerd. Daarnaast zijn in totaal 13 oriëntatiebudgetten verstrekt. Tabel 1 geeft een overzicht van het gebruik van het PRB per regio. Per 1 april 2003 zijn in totaal 146 trajecten beëindigd. 225 trajecten lopen nog.

Tabel 1: stand van zaken gebruik PRB per regio tot en met 1 april 2003

| | Midden-Nederland | Maastricht | Haaglanden | Totaal |
|---------------------------------|------------------|------------|------------|--------|
| Aantal verstrekte PRB-trajecten | 240 | 61 | 70 | 371 |
| Aantal lopende trajecten | 172 | 30 | 23 | 225 |
| Aantal beëindigde trajecten | 68 | 31 | 47 | 146 |

Tabel 2 biedt inzicht in de beëindigde trajecten. Van de 146 beëindigde trajecten is in 71 gevallen sprake van werkhervatting. Niet alle gevallen van werkhervatting leiden ook tot duurzame werkhervatting. De gegevens van de regio's wijzen uit dat 50 PRB-trajecten hebben geleid tot duurzame werkhervatting. Daarbij is een uitsplitsing gemaakt in loondienst en als zelfstandige. Van de 50 beëindigingen door duurzame werkhervatting is bijna 60% van de cliënten geheel uit de uitkering, ruim 40% heeft nog een (gedeeltelijke) uitkering.

Om de betrouwbaarheid van de gegevens te toetsen is UWV gevraagd een bestandsanalyse te verrichten. UWV heeft een koppeling gelegd tussen het bestand met informatie over reïntegratie en een bestand met informatie over dienstverbanden. Het aantal gevallen in deze analyse ligt lager dan het totaal aantal PRB-trajecten. In de UWV-bestanden ontbreekt bijvoorbeeld informatie over de cliënten van de gemeenten en over de zelfstandigen. De gegevens van UWV onderschrijven de bevindingen over werkhervatting na beëindiging van het PRB-traject. De cijfers van UWV wijzen zelfs op een iets hogere werkhervatting. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat de cijfers van het UWV laten zien dat in een aantal gevallen

sprake is van een nieuw dienstverband terwijl het reïntegratietraject nog doorloopt. De gegevens met betrekking tot werkhervatting vanuit de regio's beperken zich tot werkhervatting na beëindiging van een PRB-traject. Werkhervatting tijdens lopende trajecten is niet meegenomen. De cijfers van UWV bieden minder eenduidig inzicht in de duurzaamheid van dienstverbanden. Van de mensen die begin maart 2003 een lopend dienstverband hebben, bleek meer dan de helft ook een lopend uitkeringsrecht te hebben. Een mogelijke verklaring hiervoor is mogelijk dat een deel van deze dienstverbanden administratief lopend is en dat deze in de nabije toekomst zullen worden afgesloten. Een andere mogelijke verklaring is dat het gaat om mensen met een part-time dienstverband met behoud van (gedeeltelijke) uitkering. Een nadere uitwerking van deze mogelijke verklaringen kan echter op basis van deze analyse niet gedaan worden.

Tabel 2: werkhervatting na beëindigde PRB-trajecten tot en met 1 april 2003

| | Midden-Nederland | Maastricht | Haaglanden | Totaal |
|--|------------------|------------|------------|--------|
| Aantal beëindigde trajecten | 68 | 31 | 47 | 146 |
| Werkhervatting na beëindiging | 36 | 19 | 16 | 71 |
| Duurzame werkhervatting in loondienst | 16 | 8 | 8 | 32 |
| Duurzame werkhervatting als zelfstandige | 8 | 6 | 4 | 18 |
| Duurzame werkhervatting totaal | 24 | 14 | 12 | 50 |

4.4 Vergelijking van resultaten PRB met resultaten reguliere trajecten

Resultaten in termen van duurzame plaatsing

Aan de hand van deze gegevens is het mogelijk de resultaten van het PRB te vergelijken met die van reguliere reïntegratietrajecten. Bij een meting van effecten van reïntegratietrajecten wordt het aantal duurzame werkhervattingen afgezet tegen het aantal gestarte trajecten.

UWV heeft in de kwartaalrapportage in het eerste kwartaal de resultaten van de reguliere reïntegratietrajecten voor arbeidsgehandicapten opgenomen. Het gaat om de trajecten die gestart zijn in 2001. Van de 48.745 gestarte trajecten, zijn 16.034 trajecten beëindigd met een plaatsing. Dit is een resultaat van 33%. Dit betreft net als bij de PRB-trajecten een voorlopig resultaat, aangezien nog niet alle trajecten zijn afgerond¹⁹.

Wanneer voor de resultaten van het PRB op vergelijkbare wijze worden beschouwd blijkt dat van de 371 gestarte trajecten, 50 trajecten hebben geleid tot duurzame werkhervatting. Dit levert een resultaat op van 13%. Aangezien een groot aantal trajecten pas de laatste jaren is gestart is voor de berekening van het resultaat uitgegaan van het aantal voor 1 december 2001 gestarte PRB-trajecten. Dit aantal bedraagt 195²⁰. Gezien de duur van een PRB-traject bieden trajecten gestart voor 1 december 2001 een betere vergelijking met de reguliere trajecten van het UWV. Tabel 3 geeft een overzicht van de effectiviteit per regio. Het totale resultaat ligt op

¹⁹ UWV, *UWV 1^e Kwartaal 2003*, Amsterdam, 2003.

²⁰ Bosselaar, H. en R. Prins, *Het experiment met het persoonsgebonden reïntegratiebudget, stand van zaken eind 2001*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.

dit moment rond de 26%. Aangezien nog niet alle trajecten zijn afgerond kan dit aantal -net als bij de reguliere trajecten- nog toenemen²¹.

Tabel 3: effectiviteit PRB-trajecten per regio

| | Midden-Nederland | Maastricht | Haaglanden | Totaal |
|--|------------------|------------|------------|--------|
| Resultaten PRB in termen van duurzame werkhervatting | 26% | 25% | 24% | 26% |

Resultaten in termen van kosten

De kosten van een reïntegratietraject met behulp van een PRB zijn in ruim de helft van gevallen €11.800 en in de andere gevallen gemiddeld €4.085²². De kosten van regulier ingekocht reïntegratietraject zijn gemiddeld €3.551²³. De reïntegratietrajecten ingekocht met een PRB zijn dus duurder dan de regulier ingekochte reïntegratietrajecten.

Resultaten in termen van duur van een reïntegratietraject

Hoewel bij circa 70% van de cliënten geen einddatum is vastgesteld, blijkt uit de gegevens dat PRB-trajecten met een duur van 2 tot 4 jaar regelmatig voorkomen²⁴. De gemiddelde duur van een reïntegratietraject ingekocht via de aanbesteding is anderhalf jaar. Een regulier traject kan maximaal 2 jaar duren²⁵. De duur van een PRB-traject lijkt dus langer te zijn dan een regulier reïntegratietraject.

4.5 PRB en de organisatie van het reguliere reïntegratieproces

In hoofdstuk 3 is ingegaan op de organisatie van het reguliere reïntegratieproces van gemeenten en UWV. Gemeenten en UWV werken beide met een verplichte aanbesteding.

Gemeenten

Bijstandsgerechtigden hebben bij de gemeente (meestal) te maken met een casemanager. Zoals uit de bevindingen van Regioplan blijkt is er bij gemeenten niet sprake van één werkwijze. Afhankelijk van de invulling van het casemanagement houdt ofwel de casemanager zelf ofwel het reïntegratiebedrijf (die daartoe beschikt over het dossier van de cliënt en het reïntegratieadvies van het CWI) zich intensief bezig om in – in samenspraak met de cliënt – te komen tot een maat gesneden trajectplan. Hierbij kunnen alle vormen van dienstverlening en instrumenten, inclusief een PRB indien een gemeente dit het meest geëigende instrument acht, worden ingezet.

Gemeenten kopen ten behoeve van hun cliënten reïntegratietrajecten in op de private reïntegratiemarkt. Uit analyse van de verschillende thans beschikbare (onderzoeks)rapporten met betrekking tot de aanbesteding van reïntegratietrajecten door gemeenten komt naar voren

²¹ Aangezien het bij zowel de resultaten van het PRB als bij de resultaten van reguliere trajecten om voorlopige resultaten gaat, kan gekeken worden naar de nu beëindigde trajecten. Bij de PRB-trajecten heeft ca. 34% geleid tot duurzame werkhervatting. Bij de reguliere trajecten gaat het om ca. 50%.

²² Bosselaar, H. en R. Prins, *PRB: Proef rechtvaardigt bezinning*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001 en Bosselaar, H. en R. Prins, *Het experiment met het persoonsgebonden reïntegratiebudget, stand van zaken eind 2001*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.

²³ UWV, *UWV 1^e Kwartaal 2003*, Amsterdam, 2003.

²⁴ Bosselaar, H. en R. Prins, *PRB: Proef rechtvaardigt bezinning*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001.

²⁵ UWV, *Reïntegratiedoelstelling wordt naar verwachting overschreden*, persbericht, 10 april 2003. Hento en Jehoe-Gijsbers komen in eerder onderzoek tot een gemiddelde duur van ca. 12 maanden; zie Hento, I.N. en G. Hehoe-Gijsbers, 80 arbeidsgehandicapten op weg naar werk, Amsterdam: Lisv, 2001.

dat gemeenten goede vorderingen maken met de vormgeving van de aanbestedingsprocedure voor reïntegratietrajecten. In de notitie “Naar een werkende reïntegratiemarkt” is aangegeven, dat de verplichte uitbesteding op termijn voor gemeenten kan vervallen. In de overgangperiode is het echter van belang de verplichtingen, zowel met betrekking tot uitbesteding als ten aanzien van aanbesteding, te handhaven, vooralsnog ook in het kader van de WWB. Hierbij geldt dat een goed werkende reïntegratiemarkt voorwaarde is voor het realiseren van een hogere effectiviteit en efficiency bij de inzet van instrumenten en middelen voor reïntegratie.

UWV

Cliënten van UWV hebben te maken met een casemanager WW of in het geval van arbeidsongeschikten een arbeidsdeskundige als casemanager. Met hen wordt een eerste plan voor reïntegratie opgezet. De casemanager neemt met de cliënt de mogelijkheden voor reïntegratie door. Daarbij komen de mogelijke opties ter sprake. Waar de casemanager en de cliënt de eerste start maken, komt het reïntegratieplan pas echt tot stand in de interactie tussen cliënten en casemanager van het reïntegratiebedrijf.

In het geval van PRB stelt een cliënt zelf een reïntegratieplan op. De evaluatie van het PRB laat zien dat cliënten hier vaak ondersteuning bij krijgen van casemanagers die betrokken zijn bij de experimenten. De betrokkenheid had betrekking op advisering over de inhoud van en eisen aan het plan en het bieden van informatie over het aanbod van dienstverleners in de regio²⁶. Daarna dient de cliënt dit plan in bij UWV voor goedkeuring. UWV beoordeelt dit reïntegratieplan. Indien UWV instemt met het plan, kan de cliënt de gewenste reïntegratie-inspanningen inkopen.

De inbreng van de cliënt is bij een PRB groter dan bij een regulier reïntegratietraject. Het PRB heeft een activerende werking, doordat de cliënt zelf zijn plan opstelt in plaats van een medewerker van UWV of een reïntegratiebedrijf met inbreng van de cliënt. Cliënten blijken zich daarnaast vaak te laten adviseren over verschillende aspecten: de eisen die gesteld worden aan een plan, de inhoud van het plan en het aanbod van dienstverleners in de regio. Het gaat daarbij om aspecten waarover UWV en gemeente expertise hebben. Een aantal cliënten heeft het plan voorgelegd aan de PRB-coördinator in de regio. In samenspraak hebben deze cliënten het plan aangepast.

Om te komen tot efficiënte inzet van de publieke reïntegratiemiddelen koopt UWV trajecten in met de aanbestedingsprocedure. Deze is beschreven in hoofdstuk 3. Voor UWV betekent dit dat trajecten moeten worden aanbesteed binnen de voorwaarden die gelden bij de aanbestedingsprocedure. Dit betekent dat UWV contracten afsluit onder voorwaarde van (gedeeltelijke) resultaatfinanciering. Het PRB in zijn huidige vorm gaat uit van volledige inspanningsfinanciering. Bovendien is er voor het reïntegratiebedrijf of de cliënt geen resultaatverplichting aan verbonden. Dit is een ongewenste situatie omdat daarmee de prikkel tot effectiviteit, het bereiken van duurzame plaatsing op de meest efficiënte wijze, ontbreekt.

²⁶ Bosselaar, H. en R. Prins, *PRB: Proef rechtvaardigt bezinning*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,, 2001.

4.6 Conclusie

In 1998 is gestart met het PRB-experiment. Het PRB biedt cliënten de mogelijkheid zelf te komen tot maatwerk bij reïntegratie. De evaluatie van de experimenten in 2001 laat zien dat het PRB een specifieke cliëntgroep meer mogelijkheden en armslag biedt, om op basis van zelf geformuleerde voorwaarden werk te maken van de reïntegratie. Uit de gegevens over het gebruik en de resultaten van het PRB, zoals opgeleverd door de experimentregio's blijkt dat het resultaat van het PRB ligt op 26%. Dit blijft vooralsnog achter bij het resultaat van reguliere reïntegratietrajecten.

De financieringswijze van het PRB past niet binnen de reguliere aanbesteding. De wijze om te komen tot een trajectplan zoals bij het PRB verschilt doordat de cliënt zelf een trajectplan opstelt. In de praktijk blijkt echter dat de cliënt hierbij gebruik maakt van ondersteuning. Dit kan aansluiten op de werkwijze van het UWV bij reguliere trajecten. Wat dat betreft zou in de werkwijze van UWV ruimte gecreëerd kunnen worden voor cliënten die zelf met een trajectplan komen dan wel die met enige ondersteuning van een casemanager tot een trajectplan komen. Een specifieke regeling voor het PRB is in dat geval niet noodzakelijk. Dit geldt ook voor gemeenten. Gemeenten beschikken op basis van wet- en regelgeving reeds over mogelijkheden om te komen tot een op maat gesneden trajectplan.

Hoofdstuk 5 Conclusies

5.1 Inleiding

In dit onderzoek staat maatwerk bij reïntegratie centraal. Maatwerk is geen doel op zich, maar een middel om te komen tot succesvolle reïntegratie. Uiteindelijk doel van reïntegratie is duurzame werkhervatting. Maatwerk kan hieraan bijdragen, indien de doelstelling van de cliënt hier tevens op gericht is. Aangrijpingspunt voor het onderzoek was de mogelijkheid voor een actieve rol van de cliënt. Een actieve rol van de cliënt sluit aan bij maatwerk.

Inhoudelijk is het doel van het onderzoek drieledig:

1. Inventariseren wat maatwerk bij reïntegratie betekent;
2. Inventariseren hoe maatwerk bij reïntegratie in de praktijk voorkomt en welke mogelijkheden de huidige wet- en regelgeving bieden voor maatwerk;
3. Nagaan of er initiatieven moeten worden ondernomen om maatwerk te versterken, uitgaande van het streven naar succesvolle reïntegratie.

In dit hoofdstuk staat dit laatste aspect centraal.

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit voorgaande hoofdstukken nogmaals kort naar voren gebracht. Paragraaf 5.2 gaat kort in op de vraag wat is maatwerk. De conclusies uit hoofdstuk 2 komen daarin naar voren. De bevindingen met betrekking tot maatwerk in de praktijk komen in paragraaf 5.3 aan de orde. Aandacht gaat daarbij uit naar maatwerk in de praktijk in het reguliere proces en naar het PRB als een mogelijk instrument voor maatwerk. Paragraaf 5.4 sluit tenslotte af met enkele conclusies over de noodzaak en mogelijkheden maatwerk bij reïntegratie te versterken. Daarmee wordt de laatste onderzoeksvraag beantwoord: Hoe is maatwerk bij reïntegratie te verbeteren, op zodanige wijze dat dit het succes van reïntegratie versterkt? Hoe moet dit worden vormgegeven?

5.2 Wat is maatwerk?

Maatwerk bij reïntegratie is ‘op de persoon toegesneden reïntegratiedienstverlening’. Met betrekking tot reïntegratiedienstverlening omvat maatwerk twee aspecten:

- Reïntegratiedienstverlening sluit aan bij de capaciteiten van de cliënt;
- Reïntegratiedienstverlening sluit aan bij de wensen van de cliënt.

Reïntegratietrajecten krijgen het label maatwerk als sprake is van deze beide aspecten. Deze aspecten kunnen dus gezien worden als criteria om te beoordelen of bij reïntegratiedienstverlening sprake is van maatwerk.

In hoofdstuk 2 is dieper ingegaan op deze beide aspecten van maatwerk. Geconcludeerd is dat “de cliënt” niet bestaat. UWV en gemeenten zetten reïntegratie-inspanningen in voor verschillende groepen cliënten. De verschillen uiten zich in samenstelling en achterliggen problematiek. Desondanks blijken de wensen van cliënten grotendeels overeen te komen. Cliënten hebben vooral wensen ten aanzien van het reïntegratieproces. De wensen richten zich minder op de inhoud van reïntegratietrajecten.

De wensen van cliënten bij reïntegratie zijn in drie punten samen te vatten:

1. De cliënt wil serieus genomen worden. Dit uit zich in serieuze aandacht van de uitvoeringsorganisatie voor eigen ideeën en inbreng over het reïntegratietraject. Een deel van de cliënten wil meepraten over de (in)richting van het traject en de keuze van het reïntegratiebedrijf.
2. De cliënt wil goede service. Bij goede service is te denken aan duidelijke voorlichting en informatie, gekwalificeerd personeel, tijdigheid en het nakomen van afspraken.
3. De cliënt wenst goede begeleiding bij reïntegratie en een vast aanspreekpunt.

Waar de wensen van de cliënten grotendeels overeenkomen, geldt dit niet voor de achterliggende problematiek van cliënten. Deze problematiek is sterk persoonsgebonden. Reïntegratie op maat betekent dat dienstverlening ook moet aansluiten bij de capaciteiten en mogelijkheden van cliënten. Van belang hierbij is dat de uitvoeringsorganisaties en reïntegratiebedrijven goed inzicht hebben in de capaciteiten van hun cliënten. Het traject moet hierbij aansluiten om de afstand tot de arbeidsmarkt weg te nemen.

5.3 Maatwerk in de praktijk

Regulier reïntegratie proces

Regioplan Beleidsonderzoek heeft interviews gehouden onder arbeidsdeskundigen en casemanagers van UWV, casemanagers van gemeenten en medewerkers van reïntegratiebedrijven. Daarnaast heeft Regioplan Beleidsonderzoek twee expertmeetings georganiseerd: één met uitvoerders van UWV, gemeenten en reïntegratiebedrijven en één met vertegenwoordigers van belangenorganisaties. Op basis hiervan is in hoofdstuk 3 een beeld geschetst van maatwerk bij reïntegratie in de praktijk. Ofschoon dit geen totaalbeeld is, biedt het wel inzicht in het voorkomen van maatwerk in de praktijk.

Van de opdrachtgevers voeren gemeenten met een breed casemanagement het meest actief regie op maatwerk. Zij brengen de capaciteiten en wensen van de cliënt in kaart en betrekken daarbij de cliënt, zij stellen zelf het trajectplan op en voeren ook tijdens het traject actief regie op maatwerk. Bij de andere opdrachtgevers (gemeenten met smal casemanagement en UWV) wordt nauwelijks regie op maatwerk gevoerd op het niveau van de casemanager c.q. arbeidsdeskundige. Zij zien op dit punt een taak voor het reïntegratiebedrijf.

Behalve bij gemeenten met een breed casemanagement zijn cliënten voor maatwerk afhankelijk van een goede keuze van reïntegratiebedrijven door de opdrachtgevers. Dat wil zeggen dat de cliënt wordt doorverwezen naar een bedrijf dat de cliënt zoveel mogelijk betreft bij het opstellen van het trajectplan. Daarbij moet het trajectplan zoveel mogelijk rekening houden met de wensen en capaciteiten van de cliënt. Hiertoe moet het reïntegratiebedrijf die diensten in huis hebben of indien dat niet geval is willen inkopen die passen bij de cliënt.

Voor zover regie op maatwerk bij opdrachtgevers ontbreekt, is maatwerk afhankelijk van enerzijds de ruimte die de reïntegratiebedrijven krijgen van opdrachtgevers om maatwerk te realiseren en anderzijds van de eigen verantwoordelijkheid van die reïntegratiebedrijven om maatwerk na te streven en de expertise van de reïntegratiebedrijven om maatwerk te kunnen uitvoeren.

De overweging van opdrachtgevers om geen of weinig regie op maatwerk te voeren, is enerzijds omdat zij maatwerk als expertise van het reïntegratiebedrijf beschouwen en anderzijds omdat zij de bedrijven afrekenen op hun resultaten.

Persoonsgebonden reïntegratiebudget

In 1998 is gestart met het PRB-experiment. Het PRB biedt cliënten de mogelijkheid zelf te komen tot maatwerk bij reïntegratie. De evaluatie van de experimenten in 2001 laat zien dat het PRB een specifieke cliëntgroep meer mogelijkheden en armslag biedt, om op basis van zelf geformuleerde voorwaarden werk te maken van de reïntegratie. In de praktijk blijkt dat de cliënt hierbij gebruik maakt van ondersteuning. Uit de gegevens over het gebruik en de resultaten van het PRB, zoals opgeleverd door de experimentregio's blijkt dat het resultaat van het PRB ligt op 26%. Dit blijft vooralsnog achter bij het resultaat van reguliere reïntegratietrajecten.

Het uitgangspunt om te streven naar (volledige) resultaatfinanciering past niet bij de financieringswijze van het PRB uit de huidige experimentele regeling. De wijze om te komen tot een trajectplan zoals bij het PRB verschilt doordat de cliënt zelf een trajectplan opstelt. Gemeenten hebben de mogelijkheid te komen tot een op maat gesneden trajectplan en maken hier ook reeds gebruik van. Ook in de huidige werkwijze van UWV, kan ruimte gecreëerd worden voor cliënten, die zelf met een trajectplan komen dan wel die met enige ondersteuning van een casemanager tot een trajectplan komen. Landelijke regelgeving voor het PRB is daarom niet nodig en verhoudt zich niet met de verantwoordelijkheden die UWV, gemeenten en werkgevers hebben gekregen op basis van SUWI en aanpalende wetgeving, voor een effectieve en efficiënte reïntegratie van hun doelgroepen.

5.4 Versterking van maatwerk

Uit de analyse van hoofdstuk 3 blijkt dat de wet- en regelgeving en de werkwijze van gemeenten en UWV mogelijkheden bieden om maatwerk te leveren. In de praktijk worden deze mogelijkheden niet altijd ten volle benut.

Gemeenten

Gemeenten hebben in de huidige wetgeving een aanzienlijke vrijheid bij de vormgeving van het gemeentelijk reïntegratiebeleid. Op dat niveau bestaat immers het meeste inzicht in wat de meest geëigende inzet is om een individuele cliënt weer zo snel mogelijk toe te leiden naar de arbeidsmarkt. Het biedt de gemeente daarmee ook ruime mogelijkheden om maatwerk toe te passen. Gemeenten geven aan hun beleidsvrijheid op verschillende wijze - afhankelijk van de lokale context - invulling en er kan geconcludeerd worden dat er aandacht wordt besteed aan en rekening wordt gehouden met de wensen van de individuele cliënt.

Met de invoering van het wetsvoorstel Werk en bijstand krijgen de gemeenten een vrij besteedbaar reïntegratiebudget en worden zij volledig verantwoordelijk voor de besteding van die middelen. Binnen dat kader zullen zij al het nodige doen om de trajecten tot een succes te maken. Succes is mede afhankelijk van de mate waarin rekening wordt gehouden met de wensen en mogelijkheden van de cliënten. Daardoor zullen zij optimaal geprikkeld worden om de wensen en mogelijkheden van de cliënt een plaats te geven in het reïntegratietraject en daarover afspraken te maken met de reïntegratiebedrijven. Inhoudelijke regelgeving over de wijze waarop dit geschiedt, is niet nodig, omdat op lokaal niveau de gemeente daartoe zelf alle mogelijkheden heeft.

UWV

UWV heeft de aanbestedingsprocedure zodanig ingericht dat er al ruimte is gecreëerd voor maatwerk. Om in aanmerking te komen voor een contract met UWV moet een reïntegratiebedrijf voldoen aan kwaliteitseisen. Daarnaast contracteert UWV voor bijna iedere doelgroep meerdere reïntegratiebedrijven. Cliënten krijgen hierdoor de keuze uit verschillende reïntegratiebedrijven. De bevindingen uit hoofdstuk 3 laten zien, dat de keuze in de praktijk nog niet optimaal is gerealiseerd. Niet altijd is daadwerkelijk sprake van keuze. In de gevallen waar wel sprake is van een keuzemogelijkheid beschikt de cliënt zelf niet altijd over de kennis en het overzicht om deze keuze optimaal te kunnen maken. Op dit punt kan het reguliere reïntegratieproces versterkt worden door niet alleen de keuzemogelijkheden te versterken, maar door de cliënten ook de mogelijkheid en ruimte te bieden een afgewogen keuze te kunnen maken die past bij de reïntegratievisie dan wel het reïntegratieadvies dat in samenspraak met de cliënt is opgesteld.

In de nieuwe aanbestedingsprocedure wordt de cliënt bijna altijd de keuze geboden tussen meer reïntegratiebedrijven. In de loop der tijd hebben de reïntegratiebedrijven de kans gekregen zich meer te ontwikkelen en te specialiseren op bepaalde doelgroepen en daarvoor specifieke producten in te zetten. Naarmate de reïntegratiemarkt zich meer ontwikkelt, zal duidelijker worden wat de verschillende reïntegratiebedrijven te bieden hebben en voor welke doelgroepen. Daardoor kan aan de cliënten meer gerichte informatie worden verstrekt over de specifieke kwaliteiten van de verschillende bedrijven en kunnen de cliënten op basis daarvan een meer gerichte keuze maken uit de reïntegratiebedrijven.

UWV is voor het leveren van maatwerk naar de cliënt sterk afhankelijk van het reïntegratiebedrijf. In de vorige paragraaf zijn eisen geformuleerd waaraan reïntegratiebedrijven moeten voldoen vanuit het oogpunt van maatwerk. Ten eerste moet het bedrijf bij het opstellen van het trajectplan de cliënt zoveel mogelijk betrekken. Ten tweede moet het bedrijf bij het opstellen van het trajectplan zoveel mogelijk rekening houden met de wensen en capaciteiten van de cliënt. Ten derde moet het bedrijf precies die diensten in huis hebben of willen inkopen die passen bij de capaciteiten van de cliënt. De huidige aanbestedingsprocedure biedt aangrijpingspunten om dit te realiseren. Van belang is dat UWV bij de aanbesteding eisen stelt aan het (kunnen) bieden van maatwerk door reïntegratiebedrijven aan cliënten.

UWV zal in het reguliere reïntegratieproces meer mogelijkheid moeten creëren voor cliënten die komen met een eigen trajectplan. Een uitkeringsgerechtigde die zelf met een trajectplan komt, waarvan UWV oordeelt dat dit reëel is en een perspectief biedt op effectieve reïntegratie, moet de gelegenheid hebben zelf zijn reïntegratieplan vorm te geven. Om efficiënte inzet van publieke middelen en professionele begeleiding te waarborgen zal wel sprake moeten zijn van enkele randvoorwaarden. Het UWV kan cliënten ondersteuning bieden bij het opstellen van een reïntegratieplan.

Om een efficiënte inzet van publieke middelen te waarborgen dient de realisering van het traject wel te passen binnen de financieringsafspraken die UWV heeft gemaakt met reïntegratiebedrijven. Het traject op basis van het door de cliënt opgestelde reïntegratieplan wordt daarom door UWV ingekocht bij een door UWV gecontracteerd reïntegratiebedrijf. De cliënt heeft als gevolg hiervan een ruime keuze tussen reïntegratiebedrijven. Wel is de cliënt gebonden aan de voor het contract tussen UWV en het reïntegratiebedrijf overeengekomen financieringsafpraak en afspraak over de duur van een traject. Dit biedt cliënten de

mogelijkheid zelf het reïntegratieplan uit te werken, terwijl de financiering van het traject past binnen de financieringswijze van resultaatfinanciering.

Persoonsgebonden reïntegratiebudget

Doel van het PRB was de cliënt meer mogelijkheden te bieden zelf initiatief te nemen en inbreng te leveren bij de keuze van een reïntegratiebedrijf en bij het opstellen van zijn eigen reïntegratieplan. Vanuit de gedachte dat publieke middelen effectief en efficiënt moeten worden ingezet is geconstateerd dat het PRB niet aan deze voorwaarden voldoet. De huidige wet- en regelgeving en de nieuwe Wet werk en bijstand evenals de nieuwe aanbestedingsprocedure bieden de gemeenten, het UWV en de reïntegratiebedrijven voldoende mogelijkheden om de cliënt ruimte te geven voor het ontwikkelen van eigen initiatief en de keuze voor een reïntegratiebedrijf en invulling van het reïntegratietraject. Een specifieke regeling voor het PRB is in dat licht niet gewenst en niet noodzakelijk.

Literatuur

- Bakker, H., en P. van Eekert, Kiezen voor keuze, in: Maandblad reïntegratie, 2002, p. 23-27.
- Batelaan, H. en E. van Doorn, Arbeidscapaciteit Wajong, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.
- Beerda, A., B. Does, en R.C. van Geuns, Evaluatie van de WAZ. Eindrapport, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2000.
- Bosselaar, H. en R. Prins, Proef rechtvaardigt bezinning, Eindverslag van het experiment met het persoonsgebonden reïntegratiebudgetten, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2001.
- Bosselaar, H. e.a. (red.), Vraagsturing. De cliënt aan het roer in de sociale zekerheid en zorg. Themanummer van Tijdschrift voor Arbeid en Participatie. Utrecht, 2002.
- Bosselaar, H. en R. Prins, Het experiment met het persoonsgebonden reïntegratiebudget, stand van zaken eind 2001, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.
- Bosselaar, H., Reïntegratie volgens no cure no pay, in: Maandblad reïntegratie, 2002, p. 28-32.
- College van toezicht sociale verzekeringen, De kunst van het aanbesteden. Onderzoek naar werking van de aanbestedingsprocedure bij inkoop van reïntegratieactiviteiten, Zoetermeer, 2001.
- Cremer, R., Kwaliteit bij reïntegratiebedrijven. Ervaringen en opvattingen in de praktijk, Hoofddorp: TNO Arbeid, 2001.
- Cremer, R., Kwaliteit van de reïntegratiedienstverlening, in: Maandblad reïntegratie, 2001, p. 4-8.
- Cremer, R., C.J.W. Wevers en H. Vinke, Cliëntenparticipatie op een nieuwe reïntegratiemarkt, Hoofddorp: TNO-Arbeid, 2002.
- Cremer, R., e.a., Tevreden cliënt, geslaagde reïntegratie?, Hoofddorp: TNO-Arbeid, 2002.
- Cremer, R. en S.E. Lagerveld, Vraagsturing op de reïntegratiemarkt?, Hoofddorp: TNO-Arbeid, 2003.
- Does, B., R. van Geuns, en K. Jurgens, Cliënten kunnen vraag niet uiten, in ESB, 2002, p. 683-684.
- Doorn, E. van, M. Heijnen en L. Mallee, Inkoop van reïntegratie in de regio Rijnmond: eindrapport, Rotterdam: Platform Arbeidsmarktbeleid Rijnmond, 2003.
- FNV, De Vierde Grote FNV Wachtkamerenquête, Amsterdam, 2002.
- FNV Bondgenoten, Reïntegratie, ervaringen van uitkeringsgerechtigden, Utrecht, 2001.

Hento, I.N. en G. Hehoel-Gijsbers, 80 arbeidsgehandicapten op weg naar werk, Amsterdam: Lisv, 2001.

Inspectie Werk en Inkomen, De praktijk van het aanbesteden. Een onderzoek naar de uitvoering van de aanbestedingsprocedure reïntegratiecontracten 2002 van UWV, Zoetermeer, 2003.

Jehoel-Gijsbers, G., en A.M. van der Giezen, Na Rea: verbetering in reïntegratie? Amsterdam: Lisv, 2000.

Kok, L., Persoonsgebonden reïntegratiebudget is ineffectief, in: ESB, 2002.

Lisv, Ontwikkeling arbeidsongeschiktheid. Jaaroverzicht WAO, WAZ en Wajong 2000, Amsterdam, 2001.

Mevissen, J.W.M., e.a., Op weg naar volwassenheid? Tweede inventarisatie van de stand van zaken op de markt voor reïntegratiediensten, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.

UWV, *Reïntegratiedoelstelling wordt naar verwachting overschreden*, persbericht, 10 april 2003.

UWV, *UWV 1^e Kwartaal 2003*, Amsterdam, 2003.

Vinke, H., J.J.M. Besseling, M.J. van Gent, De uitvoering van de Wet REA door de uitvoeringsinstellingen: Een kwalitatief onderzoek, Hoofddorp: TNO Arbeid, 2000.

Vinke, H., R. Cremer, J. Komduur, Kwaliteit gewenst! Cliënten over de kwaliteit van reïntegratiebedrijven, Amsterdam: Breed Platform Verzekerden en Werk, 2002.

Wel, G. van der, M. Hertogh en I. Bos, Keuzevrijheid in het reïntegratieproces, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 2002.