



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid
T.a.v. minister mr. A.J. de Geus
Postbus 90801
2509 LV DEN HAAG

datum	kenmerk	contactpersoon	doorkiesnummer
30 mei 2003	200301167	Hanne Overbeek	709
onderwerp			
Persoonsgebonden Reïntegratie Budget			

Geachte heer De Geus,

Vanaf 1998 is geëxperimenteerd met de regeling persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB). In de toelichting op de Invoeringswet van de Wet SUWI, is landelijke invoering van het PRB per 1 januari 2003 aangekondigd. Het vorige kabinet heeft eind 2002 evenwel aangegeven af te willen zien van landelijke invoering. De Tweede Kamer is een evaluatie van het PRB medio 2003 toegezegd.

Het adviseren over effectiviteit en doelmatigheid van reïntegratiebeleid en -instrumenten is een kerntaak van de Raad voor Werk en Inkomen. Een advies over de PRB-regeling past binnen deze kerntaak. Recentelijk heeft u ook een adviesaanvraag gedaan bij de Landelijke Cliëntenraad waarin u vraagt hoe de inspraak van de cliënt, ook zonder het persoonsgebonden budget, in samenwerking met de uitvoeringsinstelling vorm kan krijgen. De Raad voor Werk en Inkomen en de Landelijke Cliëntenraad hebben in een brief aan u het voorstel gedaan de beide adviezen op elkaar af te stemmen en gelijktijdig uit te brengen. In uw antwoordbrief van 29 april 2003 geeft u aan een advies van de Raad voor Werk en Inkomen over het PRB, mits ingediend voor 1 juni 2003, graag in uw beschouwing voor de Tweede Kamer te betrekken.

In deze brief maakt de Raad gebruik van uw aanbod en brengt hij advies uit over het persoonsgebonden reïntegratiebudget. Zoals gezegd heeft afstemming met het advies van de Landelijke Cliëntenraad plaatsgevonden.

1. Het kabinetsstandpunt

Het kabinet Balkenende I heeft in een vergadering van de vaste kamercommissie SZW op 4 december 2002 de redenen genoemd om af te zien van landelijke invoering van de PRB regeling. Allereerst stemden de op dat moment beschikbare cijfers over de PRB regeling niet positief. Daarnaast gold de overweging dat een goed systeem van persoonsgebonden reïntegratiebudgetten alleen denkbaar is als er aan het begin van het traject een heel trefzekere

indicatie kan worden gesteld.¹ Ook zou, door de keuzevrijheid voor individuele cliënten centraal te zetten in het reguliere proces, de grond vervallen voor een landelijke regeling van een aparte PRB. Als bezwaar werd tevens genoemd dat de doelstellingen van het individu en die van de zaakwaarnemer (UWV en gemeente) niet dezelfde hoeven te zijn. Een PRB zou tevens het risico inhouden dat de verkeerde diensten worden ingekocht. Tot slot was er twijfel of de cliënt in staat is om de eigen arbeidsmarktperspectieven reëel in te schatten. Om dat te kunnen beoordelen is een zekere professionaliteit nodig. Al deze argumenten vormden voor het kabinet voldoende aanleiding om af te willen zien van het invoeren van een landelijke regeling voor een PRB voor arbeidsgehandicapten.

2. Centrale vragen en aanpak

De RWI beoordeelt reïntegratie-instrumenten systematisch op de vraag of het instrument bijdraagt aan de beoogde doelen van het reïntegratiebeleid (bevorderen van de werkgelegenheid en arbeidsdeelname en bestrijden van ziekteverzuim, werkloosheid en uitkeringsafhankelijkheid²). Naast deze effectiviteitsvraag buigt de RWI zich bij zijn adviezen ook over de doelmatigheidsvraag. Ook het persoonsgebonden reïntegratiebudget is door de RWI tegen deze effectiviteits- en doelmatigheidsmeetlat gelegd. Daarnaast is kritisch bekeken of en zo ja, welke meerwaarde het PRB heeft t.o.v. de reguliere trajecten.

3. Opvattingen van de Raad over de praktijk van het PRB

Tot nu toe ontbrak het aan inzicht in de effecten van PRB, terwijl inmiddels veel cliënten ‘van het eerste uur’, hun PRB-traject hebben afgerond. Dat was voor de Raad voor Werk en Inkomen reden om nogmaals onderzoek naar PRB uit te laten voeren, om de recente ervaringen met PRB te inventariseren en de effecten van PRB in kaart te brengen voor wat betreft de arbeidsmarkt- en uitkeringspositie van de cliënten. De Raad is tevreden met het feit dat de onderzoeksbureaus in staat zijn gebleken voldoende gegevens te genereren waardoor nu voor het eerst inzicht in effectiviteit en doelmatigheid van het PRB als reïntegratie-instrument beschikbaar is. Tegelijkertijd is enige bescheidenheid aan de orde. De onderzoekspopulatie bestaat uit 194 gebruikers van het eerste PRB experiment, dat wil zeggen, cliënten die voor 2002 een PRB hebben toegewezen gekregen.

Uit verschillende andere onderzoeken blijkt dat er te weinig informatie bekend is over prestaties van reïntegratiebedrijven en prijzen van trajecten in de reguliere aanbestedingsprocedure.³ Dat betekent dat vergelijkingen met de reguliere trajecten m.b.t. effectiviteit, kosten en duur van trajecten met de nodige voorzichtigheid moeten gebeuren. Wel is sprake van een ander ijkpunt: het vorige kabinet heeft aangegeven de PRB regeling effectief te achten bij een resultaatpercentage van 30% - 35%. Een percentage dat ook in de gunningsvoorwaarden van de reguliere aanbesteding gehanteerd wordt.

¹ Handelingen vaste kamercommissie SZW op 4 december 2002

² Zie ook beleidskader Werk en Inkomen 2002, hoofdstuk 7

³ O.a. Regioplan, *Op weg naar volwassenheid*, Doetinchem, 2002. Regioplan, *Inkoop van reïntegratie in de regio Rijnmond*, januari 2003. Orbis, *De regio in reïntegratie*, januari 2003.

3.1 Effectiviteit

De Raad concludeert dat, gerelateerd aan de door het kabinet zelf gestelde effectiviteitseis, het PRB voldoet. Ten tijde van het onderzoek heeft 37% (72 cliënten) het werk hervat. Bij 22% van de totale populatie gaat het om duurzame werkhervatting (langer dan 6 maanden). Er is een reële kans dat beide percentages oplopen.⁴ Het percentage duurzame werkhervattingen kan in totaal stijgen tot boven de 40%. In april 2003 heeft 30% van de reguliere trajecten die in het kader van de aanbesteding 2001 zijn gestart geresulteerd in een plaatsing. Ook dit percentage kan nog oplopen aangezien niet iedereen het traject heeft afgerond. Vergelijken met de resultaten van de reguliere trajecten is lastig omdat de doelgroepen niet helemaal identiek zijn: bij het UWV zijn resultaten bekend voor de gehele doelgroep arbeidsgehandicapten en bij de PRB doelgroep gaat het in de helft van de gevallen om volledig arbeidsgehandicapten met psychische klachten.

De definitie van duurzame plaatsing van het UWV wijkt af van de definitie die gehanteerd is in het onderzoek naar PRB: bij de reguliere trajecten wordt van een duurzame plaatsing gesproken als de cliënt een arbeidscontract voor een half jaar heeft afgesloten. Of cliënten daadwerkelijk 6 maanden werken is onbekend. Vergelijkingen over duurzaamheid van plaatsingen is helaas niet mogelijk. Bij de PRB weten we wel wie daadwerkelijk een half jaar of meer aan het werk is. Een deel (22 van de 194) is daar meer dan twee jaar aan het werk. Rekening houdend met deze onzekerheden is de Raad van mening dat het PRB, in relatie met de reguliere trajecten, effect sorteert en derhalve een verantwoord aanvullend reïntegratie-instrument is.

3.2 Doelgroep

Uit onderzoek⁵ blijkt dat de PRB doelgroep (van de eerste regeling) meer dan gemiddeld uit vrouwen bestaat, het merendeel volledig arbeidsongeschikt is, veel psychisch arbeidsongeschikten telt en de helft hoog opgeleid is (40% procent heeft MBO niveau en 10% heeft LBO of basisschool niveau).

Deze kenmerken blijken echter niet doorslaggevend voor het succesvol afronden van het traject.⁶ Andere, meer persoonlijke, kenmerken blijken dat wel te zijn: initiatief, zelfvertrouwen, doorzettingsvermogen en goede sociale vaardigheden zijn kenmerkend voor een PRB cliënt.

De Raad is dan ook van mening dat het vooraf selecteren (op basis van objectieve kenmerken) van de doelgroep niet voor de hand ligt.

⁴ Het percentage kan oplopen aangezien van de niet-werkhervatters niet alle cliënten het traject hebben afgerond⁴ en dus nog werkhervatter kunnen worden en een deel van de werkhervatters nog < dan 6 maanden werkt en de classificatie duurzaam nog kunnen verdienen.

⁵ Astri/Meccano, *PRB: positieve resultaten bereikt, een onderzoek naar ervaringen en effecten*, in opdracht van de RWI, mei 2003

⁶ Wel doorslaggevend is: leeftijd (zij zijn vaker tussen de 35-40 jaar) en beperkte duur en kosten van het traject (standaardbudget, gelimiteerd bedrag tot €4.500).

3.3 Doelmatigheid

Op basis van de recente gegevens concludeert de RWI dat de doelmatigheid van het PRB voldoende is. Weliswaar lijken de PRB trajecten uit de eerste experimenteerregeling iets duurder dan de reguliere trajecten, maar vergelijken is ook hier lastig aangezien bij de reguliere trajecten alleen de geoffreerde bedragen bekend zijn en er geen inzicht is in de werkelijke kosten. Ook zijn de geoffreerde bedragen van de reguliere trajecten exclusief de scholingskosten en dat betekent dat, afhankelijk van het aantal gevolgde scholingen, de werkelijke kosten wel eens kunnen verdubbelen ten opzichte van de geoffreerde bedragen. Overigens is, in dit verband, een belangrijke conclusie van het onderzoek dat succesvolle PRB'ers vooral de cliënten zijn die gebruik gemaakt hebben van het standaardbudget, dat wil zeggen een beperkt budget met een beperkte duur. In de toekomst zal moeten blijken of de wellicht iets hogere kosten van de PRB regeling ruimschoots goedgemaakt worden door de relatief duurzame werkhervattingen die het resultaat zijn.

3.4 Meerwaarde t.o.v. reguliere traject

De Raad is tevens van mening dat in de huidige reïntegratiepraktijk het PRB een meerwaarde bezit. Cliënten zijn enthousiast over het instrument en ook medewerkers van de uitvoeringsorganisaties zijn positief gestemd over de (aangepaste) PRB regeling. De meerwaarde komt voort uit de flexibiliteit en de zelfwerkzaamheid van cliënten die kenmerkend zijn voor het (gebruik van het) instrument. PRB is een aanvullend instrument voor cliënten die specifiekere diensten willen inkopen en daarvoor ook bij kleinere en gespecialiseerde reïntegratiebureaus aankloppen.

4. Advies en nadere voorwaarden

De resultaten en opvattingen van uitvoerders brengen de Raad tot de conclusie dat de PRB, in de huidige reïntegratie-praktijk, voor een specifieke doelgroep een effectief instrument kan zijn en dat de uitvoering baat heeft bij een zo breed mogelijke 'toolkit' aan instrumenten, waar het PRB dan één onderdeel van is.

Advies

De Raad voor Werk en Inkomen adviseert om de PRB regeling landelijk in te voeren voor alle arbeidsgehandicapte cliënten. Wel hanteert de Raad een aantal nadere voorwaarden bij landelijke invoering.

Nadere voorwaarden

Wat betreft de doelgroep stelt de Raad voor om alle arbeidsgehandicapten in de gelegenheid te stellen een PRB aan te vragen. Dat wil zeggen dat de Raad van mening is dat een formele afbakening van de doelgroep op basis van objectieve kenmerken niet te maken is. De aanvraagprocedure dient te zorgen voor een selectie van cliënten die geschikt en gemotiveerd zijn om zelf de regie over hun reïntegratietraject te voeren.

Een belangrijke voorwaarde van de Raad is dat het PRB in de vorm van een gebonden budget aangeboden wordt. Het gebonden karakter komt, naar de mening van de Raad, voldoende tegemoet aan de bezwaren die u ervan weerhouden de regeling landelijk in te voeren. Deze gebondenheid uit zich door:

- (a) Alle arbeidsgehandicapten de mogelijkheid op een PRB te geven maar de uiteindelijke beslissing bij de uitvoeringsorganisaties te leggen. Het trajectplan wordt door hen beoordeeld op het reëel bijdragen aan het vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt.
- (b) Het standaardbudget (inclusief begeleiding en ondersteuning) komt overeen met de gemiddelde kosten van de reguliere trajecten. In individuele gevallen kunnen meerkosten zich voordoen zoals daar ook sprake van is bij de reguliere trajecten.
- (c) De PRB regeling blijft, net als de tweede experimenteerregeling, afgestemd op andere regelgeving, dat wil zeggen dat (in geval van het UWV) activiteiten en diensten die aangeboden worden middels Rea geen onderdeel uitmaken van het PRB budget maar in voorkomende gevallen wel onderdeel uitmaken van de beslissing. Met andere woorden: de beslissing gaat over het totaalplan waarin PRB in combinatie met andere beslissingen beoordeeld wordt.
- (d) Als waarborg dat een goede en reële inschatting van arbeidsmarkt wensen en mogelijkheden ten grondslag ligt aan een trajectplan voordat dit ter goedkeuring aan het UWV of de gemeente wordt voorgelegd, wordt de mogelijkheid geopend voor een oriëntatiefase en het –budget in het prb traject.
- (e) En tot slot wordt het budget wel toegekend aan de individuele cliënt maar wordt het beheerd door het UWV of de gemeente, dat wil zeggen dat de administratieve afhandeling bij de uitvoerder plaatsvindt nadat de cliënt heeft aangegeven de diensten inderdaad te hebben afgenomen.

De Raad is verder van mening dat de uitvoering de ruimte moet hebben om ook bij de PRB regeling de mogelijkheid te bekijken of een vorm van resultaatfinanciering gehanteerd kan worden. Ook waar losse producten worden ingekocht kunnen afspraken gemaakt worden over resultaat en voorwaarden voor 100% financiering.

Wat de uitvoering en organisatie betreft pleit de Raad voor een herkenbaar en toegankelijk informatiepunt voor zowel interne als externe vragen. Dit informatiepunt geeft voorlichting over het PRB: wat het is, de wijze waarop aanvraag plaatsvindt, de eisen waaraan een trajectplan moet voldoen en de mogelijkheden van het oriëntatiebudget.⁷ Vanzelfsprekend mag het PRB niet leiden tot overbodige administratieve lasten voor zowel de cliënt als voor de uitvoeringsorganisaties.

De Raad stelt voor dat de positie van de cliënt aandacht krijgt door de aanwezigheid van een bezwaar- en beroepsprocedure als zijn reïntegratieplan naar zijn mening onterecht is afgekeurd. Ook is voldoende informatie over de aanbieders op de (lokale) markt noodzakelijk wil de cliënt in staat zijn zelf een bureau te kiezen. De reïntegratiemonitor van de RWI heeft een taak om in deze informatie te voorzien.⁸ Ook worden aan aanbieders dezelfde kwaliteitseisen gesteld die het UWV bij hun aanbesteding hanteert en is het reguliere sanctiebeleid ook van toepassing op PRB cliënten.

⁷ Mocht de minister het advies van de werkherkansingsadviseur van de Landelijke Cliëntenraad overnemen dan kan nagedacht worden welke rol deze persoon hierin kan hebben

⁸ Ook hier kan de door de Landelijke Cliëntenraad voorgestelde werkherkansingsadviseur informatie geven over soorten aanbieders en hun producten. Deze informatie zou ook bij het centrale informatiepunt gehaald kunnen worden.

Tot slot is de Raad van mening dat ieder reïntegratie-instrument, dus ook de regeling voor een persoonsgebonden reïntegratie budget, regelmatig op effectiviteit en doelmatigheid geëvalueerd moet worden. Goede monitoring van het PRB is daarvoor noodzakelijk.

Als bijlage ontvangt u het rapport PRB: positieve resultaten bereikt, de resultaten van het onderzoek dat in opdracht van de RWI door Astri/Meccano is uitgevoerd.

Met vriendelijke groet,
Raad voor Werk en Inkomen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'J.P.C.M. van Zijl', written in a cursive style.

J.P.C.M. van Zijl
voorzitter