

Eerste
voortgangsrapportage
IRO

Leo Aarts
Michiel van den Hauten
Krista Visscher

© Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE)

Den Haag, december 2004

INHOUD

0	SAMENVATTING EN CONCLUSIES	7
0.1	Doel en opzet van het onderzoek	7
0.2	Evaluatie van de implementatie en het uitvoeringsproces	8
0.3	Voorlopige resultaten van de IRO-regeling	12
0.4	Vervolg van het onderzoek	14
1	INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET	15
1.1	Aanleiding van het onderzoek	15
1.2	Onderzoeksvragen	15
1.2.1	Procesevaluatie	16
1.2.2	Monitoring resultaten tot en met september 2004	16
1.3	Aanpak procesevaluatie en monitor	17
1.4	Opzet van de rapportage	19
2	IMPLEMENTATIE VAN DE IRO-REGELING	21
2.1	Inleiding	21
2.2	Kenmerken van de IRO-regeling	21
2.2.1	Aanleiding voor de regeling	21
2.2.2	Inhoud van de regeling	22
2.2.3	IRO-trajecten voor zeer moeilijk plaatsbare groepen	23
2.2.4	Een vergelijking van IRO, PRB en reguliere trajecten	24
2.3	Reconstructie van de implementatie	25
2.3.1	Van noodprocedure naar implementatie	25
2.3.2	Aspecten van de implementatie	26
2.3.3	Het beleidskader	26
2.3.4	Het equiperen van de organisatie	27
2.3.5	Voorlichting en communicatie	28
2.4	Fasen in het uitvoeringsproces	28
2.4.1	Fase 1: Oriëntatie en aanmelding	29
2.4.2	Fase 2: Opstellen reïntegratieplan en aanvraag IRO	29
2.4.3	Fase 3: Beoordeling aanvraag en afsluiten IRO	30
2.4.4	Fase 4: Start van het traject	30
2.4.5	Fase 5: Voorgang van het traject	30
2.4.6	Fase 6: Beëindiging van het traject	31
2.5	Samenvatting en conclusie	32

3	PROCESEVALUATIE: PRAKTIJKERVARINGEN	33
3.1	Opvattingen en verwachtingen	33
3.2	Fase 1: Oriëntatie en aanmelding	34
3.2.1	Voorlichting over IRO	34
3.2.2	Doelgroep	35
3.2.3	Reguliere trajecten stopgezet voor IRO	36
3.2.4	Transparantie van de reïntegratiemarkt	36
3.2.5	Cliëntenwaardering van de keuzevrijheid en transparantie	38
3.2.6	Hoge acquisitiekosten voor de reïntegratiebedrijven	39
3.2.7	Loopbaanoriëntatie vooraf	39
3.2.8	Constructie met onderaannemer komt nauwelijks voor	40
3.3	Opstellen reïntegratieplan & aanvraag IRO	40
3.3.1	Extra administratieve lasten	40
3.3.2	Inhoud plan: meer maatwerk en vaker scholing	40
3.3.3	Financieel risico voor reïntegratiebedrijven is (te) groot	42
3.3.4	Indieningstermijn	43
3.4	Beoordeling aanvraag en overeenkomst	44
3.4.1	Verschillen in beoordeling IRO-aanvragen	44
3.4.2	Onduidelijkheid over maximumprijs	45
3.4.3	Arbeidsdeskundige of casemanager inhoudelijk akkoord, IR keurt het plan op formele gronden af	46
3.4.4	Tijdsverloop toekenning duurt lang	46
3.5	Fase 4: Start van het traject	47
3.5.1	Start voor overeenkomst is afgesloten	47
3.5.2	Reïntegratiebedrijven onvoldoende bekend met declaratieprocedure	47
3.5.3	Declaratiesystematiek	48
3.6	Fase 5: Voortgang van het traject	48
3.6.1	Onduidelijkheid over rol UWV bij uitvoering van het traject	48
3.6.2	Informeel overleg UWV en reïntegratiebedrijven	48
3.6.3	Cliëntenwaardering begeleiding UWV	48
3.6.4	Waardering begeleiding reïntegratiebedrijven	49
3.7	Fase 6: Beëindiging van het traject	50
3.7.1	Onderschatting resultaatfinanciering	50
3.8	Samenvatting en conclusie	51

4	MONITOR: GEBRUIK EN KOSTEN VAN DE IRO	55
4.1	Inleiding	55
4.2	IRO-aanvragen in 2004	55
4.3	Kenmerken van de IRO-cliënten	58
4.4	Inhoud van de IRO-trajecten	61
4.4.1	Loopbaanoriëntie/assessment	62
4.4.2	Training	62
4.4.3	Scholing	62
4.4.4	Persoonlijke begeleiding	62
4.5	Kosten van IRO-trajecten	63
4.5.1	Mate van resultaatfinanciering	65
4.6	Regionale verschillen	65
4.6.1	Achtergrond van de verschillen	66
4.7	Plaatsing en uitval	67
4.8	Samenvatting en conclusie	67
	BIJLAGE 1: RESPONDENTEN INTERVIEWS	71
	BIJLAGE 2: DEELNEMERS EXPERTMEETING	73
	BIJLAGE 3: KLANKBORDGROEP EN BEGELEIDINGSCOMMISSIE	75

O SAMENVATTING EN CONCLUSIES

0.1 Doel en opzet van het onderzoek

Het doel van de IRO-regeling is de keuzevrijheid van cliënten bij reïntegratietrajecten te versterken. De regeling is bedoeld voor WW-ers en arbeidsgehandicapten die zelf hun reïntegratieplan willen schrijven en zelf een reïntegratiebedrijf willen kiezen. In vergelijking met de regulier aanbestede reïntegratietrajecten bieden IRO-trajecten de reïntegratiebedrijven meer ruimte om maatwerk te leveren. Om de efficiënte besteding van publieke reïntegratiemiddelen te bevorderen zijn waarborgen in de regeling opgenomen, zoals (gedeeltelijke) resultaatfinanciering en een maximumtarief voor IRO-trajecten.

De IRO-regeling is formeel in werking getreden op 14 juli 2004. Voor die tijd heeft het UWV gewerkt met een noodprocedure, zodat cliënten al vanaf 1 januari 2004 IRO-trajecten konden aanvragen.

Het ministerie van SZW heeft APE opdracht gegeven de implementatie, uitvoering en resultaten van de IRO-regeling te monitoren. De twee geplande voortgangsrapportages hebben betrekking op de periode tot en met eind 2004 respectievelijk medio 2005. In beide rapportages staan twee vragen centraal:

- 1. Hoe is de implementatie van de IRO-regeling verlopen en hoe kunnen eventuele knelpunten worden weggenomen?*
- 2. Wat zijn de (voorlopige) resultaten van de IRO-regeling?*

Voor het beantwoorden van de eerste vraag is een procesevaluatie uitgevoerd. Daarin zijn de implementatie van de IRO-regeling door het UWV en de ervaringen met de uitvoering van de regeling beschreven. Voor de tweede vraag zijn het gebruik, de kosten en de resultaten (plaatsing, klanttevredenheid) van de IRO-trajecten gemonitord. In deze eerste voortgangsrapportage ligt de nadruk op de implementatie en de stand van zaken eind 2004. Voor een oordeel over plaatsingsresultaten is het nog te vroeg. Deze komen uitgebreid aan de orde in de tweede rapportage. De tweede rapportage zal ook een vergelijkend overzicht bevatten van het

gebruik, de kosten en de resultaten van reguliere trajecten en van trajecten in het PRB-experiment.

In het onderzoek zijn de volgende bronnen gebruikt:

- ? UWV-registraties (monitor);
- ? Een enquête onder cliënten die een IRO-traject zijn gestart (proces-evaluatie en monitor);
- ? Interviews met UWV-medewerkers, reïntegratiebedrijven en cliënten-organisaties (procesevaluatie);
- ? Een expertmeeting met de belangrijkste stakeholders (procesevaluatie).

In paragraaf 0.2 worden de belangrijkste bevindingen en conclusies van de procesevaluatie gerecapituleerd. Een uitgebreider overzicht van de implementatie en ervaringen met de uitvoering van de regeling staat in de hoofdstukken 2 en 3. In paragraaf 0.3 staan de belangrijkste resultaten van de monitor, welke gebaseerd zijn op hoofdstuk 4 van het hoofdrapport. In paragraaf 0.4 wordt ingegaan op het vervolg van het onderzoek (de tweede voortgangsrapportage).

0.2 Evaluatie van de implementatie en het uitvoeringsproces

De keuze om de IRO materieel al te introduceren voordat het parlementaire proces volledig was afgerond, heeft consequenties voor de implementatie en uitvoering:

- ? Het UWV heeft een noodprocedure moeten ontwikkelen voor het afhandelen van IRO-aanvragen. De kern daarvan is het zogenoemde concept-beoordelingskader dat tot 14 juli van kracht is geweest. Sinds 14 juli werkt het UWV met een aangepast beoordelingskader. Het aangepaste beoordelingskader wijkt met name af op de punten resultaat-financiering en maximumprijs voor IRO-trajecten.
- ? De noodprocedure is in fases geïmplementeerd. In afwachting van de definitieve regeling is het UWV terughoudend geweest met actieve voorlichting over de IRO.
- ? Ook het equiperen van de uitvoeringsorganisatie, waaronder het opstellen van instructies voor de verschillende uitvoeringsfunctionarissen (Inkoop en Reïntegratie, casemanagers WW en arbeidsdeskundigen) en het aanpassen van interne werkprocessen, is stapsgewijs gebeurd.

Bij de implementatie van een nieuwe regeling gaat er altijd enige tijd overheen voordat alle betrokken uitvoerders volledig op de hoogte zijn. Bij de introductie van de IRO speelt dit extra sterk vanwege de aanvankelijke onzekerheid over de inhoud van de definitieve regeling en vanwege de keuze voor een gefaseerde implementatie. Een groot deel van de aandachtspunten die de diverse betrokkenen hebben aangegeven, houdt direct verband met deze bijzondere omstandigheid. Bovendien merken wij op dat deze eerste evaluatie tamelijk snel na invoering van de regeling heeft plaatsgevonden. Van veel aandachtspunten is het nog te vroeg om te stellen dat sprake is van een probleem dat vraagt om een oplossing of dat sprake is van een tijdelijke situatie of een ontwikkeling die inherent is aan het implementeren van een nieuwe regeling. De volgende voortgangsrapportage kan daarover meer duidelijkheid geven.

Hieronder hebben wij de aandachtspunten gerangschikt naar de achtereenvolgende fases die een cliënt doorloopt tot en met de beëindiging van een IRO-traject.

Aandachtspunten in de fase oriëntatie en aanmelding

1. Reïntegratiebedrijven en cliëntenorganisaties ervaren de voorlichting aan potentiële IRO-clianten over de mogelijkheden en beperkingen van de IRO-regeling als niet optimaal. De kritiek richt zich met name op de voorlichting tijdens de periode van de noodprocedure.
2. Mede als gevolg hiervan hebben reïntegratiebedrijven te maken met cliënten met (te) hoge verwachtingen van de IRO-regeling en met cliënten waarvoor een regulier traject meer geschikt zou zijn.
3. In strijd met de bedoelingen van de noodprocedure is het in de periode vóór 14 juli incidenteel voorgekomen dat uitvoerders van het UWV reguliere trajecten stopzetten zodat cliënten konden overstappen naar een IRO-traject.
4. De reïntegratiemarkt is voor cliënten op dit moment nog onvoldoende transparant. Volgens betrokkenen (met name uitvoerders, reïntegratiebedrijven en cliëntenorganisaties) gaat dit ten koste van het voordeel van de keuzevrijheid. De IRO-clianten zelf zijn overigens heel positief over de keuzevrijheid. Zij waarderen deze met 8,1 (WW'ers), respectievelijk 7,6 (arbeidsgehandicapten) .
5. Volgens de reïntegratiebedrijven zijn de acquisitiekosten van IRO-trajecten hoger dan van reguliere trajecten. Dit geldt in het bijzonder wanneer cliënten meer dan één reïntegratiebedrijf benaderen.
6. Volgens de regeling is een assessment of een loopbaanoriëntatie onderdeel van het plaatsingsplan. Cliëntenorganisaties en reïntegratiebe-

drijven menen dat deze stappen voorafgaan aan de opstelling van het plaatsingsplan. Het zou voor reïntegratiebedrijven financieel onaan-trekkelijk zijn om deze stappen uit te voeren voordat het trajectplan is goedgekeurd. Desondanks geeft ruim 30 procent van de cliënten aan dat een assessment of een loopbaanoriëntatie heeft plaatsgevonden. Kennelijk zijn de reïntegratiebedrijven in veel gevallen bereid het risico te nemen.

7. De constructie waarbij de IRO-cliënt via een hoofdaannemer diensten betreft van andere aanbieders, komt in de praktijk bijna alleen voor bij de inzet van scholing.

Aandachtspunten in de fase opstellen reïntegratieplan en IRO-aanvraag

8. Reïntegratiebedrijven die veel reguliere trajecten uitvoeren, wijzen erop dat de interne werkprocessen voor de IRO moeten worden aangepast. Deze aanpassing leidt tot extra administratieve lasten.
9. Volgens reïntegratiebedrijven, UWV-medewerkers en cliënten verschillen IRO-trajecten inhoudelijk op twee punten van reguliere trajecten: er is meer ruimte voor maatwerk en er wordt vaker scholing ingezet. IRO-cliënten zijn redelijk tevreden over hun invloed op de inhoud van de plaatsingsplannen. WW-ers waarderen deze invloed met een 7,1. De gemiddelde waardering door arbeidsgehandicapten is 6,9.
10. Bij de huidige bekostigingssystematiek met partiële resultaatfinanciering vinden reïntegratiebedrijven het financieel risico van de inzet van scholing groot. Toch blijken reïntegratiebedrijven in ongeveer een kwart van de gevallen bereid akkoord te gaan met de inzet van scholing.

Aandachtspunten in de fase beoordeling en afsluiting overeenkomst

11. Reïntegratiebedrijven wijzen op de soms grote verschillen tussen UWV-vestigingen in de beoordeling van IRO-aanvragen, met name bij trajecten met een prijs boven de 5.000 euro. De monitor van IRO-trajecten (zie paragraaf 0.3) bevestigt dit beeld.
12. Bij reïntegratiebedrijven bestaat - vooral in de periode van de noodprocedure - veel onduidelijkheid over de hoogte van de maximumprijs.
13. Het komt incidenteel voor dat de afdeling Inkoop Reïntegratie van het UWV na een inhoudelijk akkoord van de arbeidsdeskundige of van de casemanagers, een plaatsingsplan alsnog afkeurt. Dit is verwarrend en heeft negatieve financiële consequenties voor de reïntegratiebedrijven die al na het inhoudelijk akkoord met de uitvoering van het plan zijn begonnen.

14. Reïntegratiebedrijven vinden de periode tussen akkoord en ondertekening van de overeenkomst in veel gevallen te lang. Volgens hen leidt dit tot onnodige vertraging van de start van trajecten.

Aandachtspunten de fase start van het traject

15. Veel reïntegratiebedrijven starten met de uitvoering van trajecten voordat de overeenkomst is ondertekend (zie boven).
16. Volgens UWV-medewerkers zijn veel reïntegratiebedrijven onvoldoende bekend met de procedure voor de eerste declaratie. Volgens reïntegratiebedrijven kan deze procedure eenvoudiger door meer aan te sluiten bij de werkwijze bij reguliere trajecten.
17. Reïntegratiebedrijven prefereren een procedure waarbij zij bij de eerste declaratie 50% van de trajectprijs kunnen declareren. Als de eerste keer slechts 20 procent mag worden gedeclareerd, dan moeten zij teveel zelf voorfinancieren. Het probleem speelt vooral bij de duurdere trajecten. De declaratieregels voor IRO-trajecten zijn op dit punt overigens gelijk aan die voor reguliere trajecten.

Aandachtspunten in de fase voortgang van het traject

18. Zowel bij reïntegratiebedrijven als bij uitvoerende UWV'ers (casemanagers WW en arbeidsdeskundigen) bestaat onduidelijkheid over de operationele rol van het UWV tijdens uitvoering van trajecten.
19. In de praktijk vindt regelmatig informeel overleg plaats tussen uitvoerende UWV'ers en reïntegratiebedrijven. UWV-medewerkers vinden deze terugkoppelingen erg belangrijk.
20. IRO-cliënten waarderen de begeleiding door het UWV gemiddeld iets hoger dan cliënten op reguliere trajecten.¹ De gemiddelde waardering van arbeidsgehandicapte IRO-cliënten is 5,5 tegen 5,3 bij een regulier traject. WW'ers op een IRO-traject waarderen de UWV-begeleiding met 5,9. Bij een regulier traject is dat 5,3.
21. IRO-cliënten waarderen de begeleiding door het reïntegratiebedrijf met gemiddeld 7,5. Dit is 1,5 punt hoger dan de waardering van reguliere cliënten voor de begeleiding door het reïntegratiebedrijf.

¹ Bron cliënttevredenheid over reguliere trajecten: UWV, Klanttevredenheidsonderzoek 2003, deelrapporten WW en WAO

Aandachtspunt in de fase beëindiging van het traject

22. Reïntegratiebedrijven en UWV-medewerkers denken dat veel kleine reïntegratiebedrijven het risico van resultaatfinanciering onderschatten en daardoor in de toekomst in financiële problemen zullen komen.

0.3 Voorlopige resultaten van de IRO-regeling

De monitor richt zich op gebruik, kosten en resultaten van de IRO-regeling. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen puntsgewijs samengevat.

Aanvragen

23. Van januari tot en met september 2004 zijn 2.293 IRO-trajecten aangevraagd. 6% van de aanvragen is afgewezen. Meer dan de helft van de aangevraagde trajecten (58%) is in de beschouwde periode gestart. De rest van de aanvragen is nog in behandeling.

Kenmerken van IRO-cliënten

24. 36% van de IRO-aanvragen is afkomstig van arbeidsgehandicapten (WAO en Wajong). De overige aanvragen (64%) zijn ingediend door WW'ers.
25. In vergelijking tot cliënten met een regulier traject zijn de IRO-aanvragers iets hoger opgeleid en ongeveer even oud. Dit geldt zowel voor WW'ers als voor arbeidsgehandicapten.
26. Qua leeftijd verschillen arbeidsgehandicapte IRO-cliënten niet van cliënten die in dezelfde periode met een PRB-traject zijn gestart.
27. Evenals bij cliënten met een regulier traject blijken binnen de groep van IRO-cliënten de arbeidsgehandicapten jonger en lager opgeleid dan WW'ers.
28. Onder de WW'ers met een IRO-traject bevinden zich relatief meer mannen dan onder de WW'ers met een regulier traject.
29. Onder arbeidsgehandicapten op een regulier traject zijn net zoveel vrouwen als mannen. Onder arbeidsgehandicapten op een PRB-traject zijn vrouwen in de meerderheid. Onder arbeidsgehandicapten op een IRO-traject zijn de mannen licht oververtegenwoordigd.
30. Relatief veel arbeidsgehandicapte IRO-aanvragers (35%) hebben een Wajong-uitkering; bij reguliere trajecten is dit 11%. Relatief veel ar-

beidsgehandicapte IRO-aanvragers zijn volledig arbeidsongeschikt (50%, tegen 37% bij reguliere trajecten) en relatief veel hebben psychische klachten (53%, tegen 44% bij reguliere trajecten).

Inhoud van de IRO-trajecten²

31. 33% van de reïntegratieplannen van IRO-aanvragers voorziet in een loopbaanoriëntatie of assessment.
32. Ongeveer 25% van de reïntegratieplannen voorziet in scholing.

Kosten van IRO-trajecten

33. De prijs van een IRO-traject bedraagt gemiddeld € 4.180 (exclusief BTW).
34. Na het formeel van kracht worden van de regeling is de gemiddelde prijs van een IRO-traject gedaald.
35. Een IRO-traject van een arbeidsgehandicapte is gemiddeld ongeveer € 300 goedkoper dan een IRO-traject voor een WW'er.
36. Voor arbeidsgehandicapten is een IRO-traject gemiddeld bijna € 200 goedkoper dan een regulier traject. Terwijl voor WW'ers een IRO-traject gemiddeld bijna € 1.000 duurder is dan een regulier traject.
37. In individuele gevallen, als sprake is van moeilijk plaatsbare cliënten, kan de financiering voor 25% afhankelijk zijn van het resultaat (in plaats van 50%). Van deze mogelijkheid wordt nauwelijks gebruik gemaakt. Waarschijnlijk is zij onder de UWV-uitvoerders en de reïntegratiebedrijven nauwelijks bekend.

Regionale verschillen

38. Het aantal IRO-aanvragen verschilt nogal per regio, zowel in absolute aantallen als in verhouding tot het aantal reguliere trajecten. Ook het percentage afgewezen trajecten en de gemiddelde trajectprijzen vertonen aanzienlijke regionale verschillen.
39. De geconstateerde verschillen lijken elkaar eerder te versterken dan te compenseren: de regio's met veel IRO-aanvragen hebben gemiddeld namelijk een lager percentage afwijzingen, terwijl de prijzen van de IRO-trajecten er hoger liggen.

² De centrale UWV administratie van reïntegratietrajecten bevat geen informatie over de inhoud van trajecten. De informatie over de inhoud van IRO-trajecten is afkomstig uit de APE cliëntenenquête (zie paragraaf 1.3).

40. De verschillen kunnen ontstaan doordat de uitvoerders van de regeling een zekere discretionaire ruimte hebben. In de praktijk gaat men daar verschillend mee om. Verder moet de veelvormigheid in de uitvoering ook worden toegeschreven aan de nieuwheid van de regeling. Ten slotte blijkt ook de houding van in de regio aanwezige reïntegratiebedrijven mede bepalend te zijn voor het aantal IRO-aanvragen en de specifieke invulling van de trajecten.

0.4 Vervolg van het onderzoek

Medio 2005 zal een tweede voortgangsrapportage plaatsvinden. Daarin zijn dezelfde onderzoeksvragen aan de orde, zij het dat het accent sterker zal liggen op de resultaten. Naast klanttevredenheid gaat het dan in de eerste plaats om het percentage duurzame plaatsingen en om de kosteneffectiviteit van de regeling. Daarbij zullen de resultaten van de IRO-regeling worden vergeleken met de resultaten van reguliere trajecten en van trajecten in het kader van het PRB-experiment vanaf 2002. Bij de procesevaluatie zal in de tweede voortgangsrapportage de nadruk liggen op de in paragraaf 0.3 (hoofdstuk 3) genoemde aandachtspunten.

1 INLEIDING EN ONDERZOEKSOPZET

1.1 Aanleiding van het onderzoek

Op 14 juli 2004 is de regeling voor een individuele reïntegratieovereenkomst (IRO) in werking getreden. Het was echter al vanaf 1 januari 2004 mogelijk om een IRO aan te vragen. Vooruitlopend op de officiële invoering, is UWV per 1 januari 2004 gestart met de uitvoering van de regeling onder een noodprocedure. De IRO is voortgekomen uit de experimenten met het persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB) en geeft het UWV een extra instrument om WW-gerechtigden en arbeidsgehandicapten te reïntegreren. Het doel van de IRO is de keuzevrijheid van cliënten bij reïntegratietrajecten te versterken via een regeling die tevens waarborgen biedt voor de efficiënte besteding van publieke reïntegratiemiddelen.

Deze voortgangsrapportage beschrijft de implementatie van de IRO-regeling, inventariseert de praktijkervaringen van cliënten, reïntegratiebedrijven en het UWV en geeft informatie over het gebruik en de kosten van de regeling in de eerste drie kwartalen van 2004. Doel van deze vroegtijdige tussenevaluatie is het in beeld brengen van de invoering van de IRO en de stand van zaken 8 maanden na het van kracht worden van de regeling.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit rapport is de eerste van twee tussenevaluaties over de werking van de IRO-regeling in het eerste jaar na zijn introductie. De evaluatie bestaat uit twee onderdelen: een procesevaluatie en een monitor van de voorlopige resultaten. In deze eerste voortgangsrapportage ligt het accent op de procesevaluatie aangezien de regeling nog maar kort in werking is en gegevens over gebruik, kosten en resultaten nog een voorlopig karakter hebben.

De twee onderdelen komen terug in de probleemstelling, die bestaat uit twee vragen:

1. Hoe is de implementatie van de IRO-regeling verlopen en hoe kunnen eventuele knelpunten worden weggenomen?
2. Wat zijn de (voorlopige) resultaten van de IRO-regeling?

1.2.1 Procesevaluatie

De procesevaluatie bestaat uit een reconstructie van de implementatie van de IRO-regeling door het UWV en een inventarisatie van ervaringen met de uitvoering daarvan.

Aan de implementatie onderscheiden wij drie aspecten:

- ? het concretiseren (waar nodig) en specificeren van de regeling in richtlijnen en beleidsregels (UWV beleidskader)
- ? het equiperen van de uitvoeringsorganisatie (instructies voor casemanagers WW en arbeidsdeskundigen, organisatorische capaciteit, het opzetten van een registratiesysteem om de voortgang van trajecten te monitoren)
- ? de voorlichting aan cliënten en reïntegratiebedrijven over de inhoud van de regeling en procedures.

In het opstellen en de uitvoering van de IRO-traject onderscheiden we zes fasen (zie paragraaf 2.4). Aan de hand van ervaringen van het UWV, reïntegratiebedrijven en cliënten inventariseren wij de punten die in deze eerste evaluatie aandacht verdienen.

Het voorgaande resulteert in drie vragen:

- 1.1. Hoe heeft het UWV de IRO-regeling geïmplementeerd (inclusief de uitwerking in beleidsregels oftewel de decentrale beleidsvorming)?
- 1.2. Wat zijn de ervaringen van het UWV, reïntegratiebedrijven en cliënten met de regeling en welke punten brengen zij onder de aandacht?
- 1.3. Waardoor worden eventuele knelpunten veroorzaakt en hoe kunnen ze worden opgelost?

1.2.2 Monitoring resultaten tot en met september 2004

De monitor richt zich op het gebruik, de kosten en de resultaten van de IRO-regeling. Daarbij vergelijken wij de IRO met reguliere trajecten en met trajecten in het kader van het PRB experiment. In de tweede rappor-

tage, die is gepland voor medio 2005, zal de vergelijking van IRO-trajecten met de andere trajecten uitgebreider plaatsvinden dan in dit rapport. Dat heeft te maken met de korte onderzoeksperiode. Ook op andere onderdelen van de monitor kan alleen een voorlopig beeld worden gegeven van de ontwikkelingen in de praktijk. Zoals bijvoorbeeld de mate van succesvolle reïntegratie, redenen om gestarte trajecten te beëindigen en de interferentie tussen IRO, reguliere trajecten en het PRB experiment. Deze tweede rapportage zal ook een uitgebreider overzicht bevatten van het gebruik, kosten en resultaten van het PRB-experiment.

De monitor is opgezet aan de hand van de volgende deelvragen:

- 2.1. Hoe vaak wordt een IRO-traject aangevraagd respectievelijk gestart?
- 2.2. Wat zijn de gemiddelde kosten van een IRO-traject?
- 2.3. Welke prestaties worden hiervoor geleverd in termen van (a) inhoud van de trajecten, (b) klanttevredenheid en (c) succesvolle reïntegratie?
- 2.4. Hoe verhouden prijs en prestaties van IRO-trajecten zich in vergelijking met reguliere trajecten en met PRB-trajecten?
- 2.5. Wat zijn redenen om aangevraagde trajecten niet te starten of gestarte trajecten niet voort te zetten?
- 2.6. Is er verschil tussen (reïntegratie)bedrijven die op basis van een IRO worden gecontracteerd en reïntegratiebedrijven die op basis van de reguliere aanbestedingsprocedure worden gecontracteerd?
- 2.7. In hoeverre beïnvloeden de IRO-regeling en de reguliere aanbesteding elkaar positief dan wel negatief? In hoeverre heeft de PRB een interfererende werking op de IRO?

1.3 Aanpak procesevaluatie en monitor

De evaluatie is gebaseerd op gesprekken met sleutelpersonen van het UWV, gesprekken met sleutelpersonen van reïntegratiebedrijven, een groepsinterview met vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties, een enquête onder de IRO-cliënten, een documentenanalyse en een expertmeeting.

Voor de monitor maken we gebruik van de gegevensbestanden van het UWV. In aanvulling daarop hebben we de cliënten via een enquête ook enkele gegevens gevraagd.

1. Interviews UWV
In totaal hebben we zeven medewerkers van het UWV geïnterviewd. Van de staf Inkoop Reïntegratie hebben we de coördinator van de implementatie van de IRO-regeling geïnterviewd. Daarnaast hebben we 6 medewerkers op het uitvoeringsniveau (twee casemanagers WW, een arbeidsdeskundige en drie UWV'ers van Inkoop Reïntegratie) geïnterviewd over hun ervaringen met de IRO (zie bijlage 1).
2. Documentenanalyse
Om een beeld te krijgen van de implementatie hebben we aanvullend op het interview met de coördinator van de implementatie van de IRO documenten van het UWV geanalyseerd. Zoals bijvoorbeeld instructies, het beoordelingskader, het communicatieplan, etcetera.
3. Interviews reïntegratiebedrijven
Voor het perspectief van reïntegratiebedrijven op de implementatie van de IRO hebben we een vertegenwoordiger van Borea en 6 sleutelpersonen van individuele reïntegratiebedrijven geïnterviewd (zie bijlage 1).
4. Groepsinterview cliëntenorganisaties
Om een beeld te krijgen van het perspectief van cliënten hebben we een groepsinterview met vertegenwoordigers van cliëntenraden gehouden (zie bijlage 1).
5. Enquête onder cliënten
Via een enquête hebben wij de cliënten naar hun ervaringen met de IRO gevraagd. De enquête kon zowel schriftelijk als op internet worden ingevuld. De enquête gaat in op onderwerpen als keuzevrijheid, de invloed op het proces, de tevredenheid over de begeleiding naar werk door het UWV en reïntegratiebedrijven, etcetera. Daarnaast hebben we de enquête benut om een beeld te krijgen van de inhoud van de IRO-trajecten. In totaal hebben 1.809 IRO-clieñten de enquête ingevuld. Dit is een respons van 73%.
6. Analyse gegevensbestanden UWV
Voor de monitor maken we zoveel mogelijk gebruik van de gegevens die het UWV in zijn centrale bestanden verzamelt. De bestanden bieden informatie over het aantal reïntegratietrajecten, de kenmerken van de cliënten en de kosten van de trajecten opgesplitst naar reguliere trajecten en IRO-trajecten. Ook van het PRB-experiment houdt het

UWV een registratie bij. Deze is echter minder gedetailleerd dan de registratie van reguliere en IRO-trajecten.

7. Expertmeeting

De resultaten van de interviews en de monitor zijn in een expertmeeting besproken. Daarbij waren vertegenwoordigers van reïntegratiebedrijven, het UWV, de Landelijke Cliëntenraad, de CG-raad, Borea, het FNV, de RWI, het Provinciaal Utrechts WAO-Beraad en een arbeidsadviseur aanwezig (zie bijlage 2). Het eerste doel van de bijeenkomst was het verifiëren van de inventarisatie van knelpunten die zijn genoemd in de interviews en in de web-enquête. Het tweede doel van de bijeenkomst was het inventariseren en beoordelen van mogelijke oplossingen.

Tabel 1.1 vat de onderzoeksaanpak samen.

Tabel 1.1 Onderzoeksaanpak procesevaluatie en monitor

	Registratie UWV	Enquête onder cliënten	Interviews	Expertmeeting
Procesevaluatie		X	X	X
Monitor	X	X		

1.4 Opzet van de rapportage

Het rapport is als volgt opgezet. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de IRO-regeling, een vergelijking van de IRO met reguliere trajecten en met het PRB-experiment. Daarnaast beschrijft hoofdstuk 2 hoe het UWV de regeling heeft geïmplementeerd. Hoofdstuk 3 omvat de procesevaluatie. Het hoofdstuk geeft een overzicht van aandachtspunten die het UWV, reïntegratiebedrijven en cliëntenorganisaties en cliënten hebben genoemd. Aandachtspunten kunnen te maken hebben met de wijze waarop de regeling is geïmplementeerd of met de regeling zelf. De focus ligt op de uitvoering. Hoofdstuk 4 bevat de monitor van gebruik en kosten. Achtereenvolgens komen het aantal aanvragen, de kenmerken van cliënten, de inhoud van trajecten en de kosten aan bod.

2 IMPLEMENTATIE VAN DE IRO-REGELING

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat de implementatie van de IRO-regeling centraal. We bespreken de kenmerken van de regeling (paragraaf 2.2) en geven aan waar de regeling verschilt van reguliere en PRB-trajecten.

Vervolgens beschrijft paragraaf 2.3 hoe het UWV de regeling heeft geïmplementeerd. Deze implementatie heeft in twee fasen plaatsgevonden: de noodprocedure voordat de regeling officieel van kracht werd en de definitieve procedure voor de periode daarna.

Eén aspect van de implementatie is de nadere vormgeving van de regeling en de organisatie van de uitvoering. De wijze waarop het UWV dat heeft gedaan en de formele rolverdeling in het uitvoeringsproces tussen het UWV, reïntegratiebedrijven en cliënten worden beschreven in paragraaf 2.4. Het betreft een overzicht van de bedoelde werking. De ervaringen van de partijen die met de regeling te maken hebben komen aan de orde in hoofdstuk 3.

2.2 Kenmerken van de IRO-regeling

2.2.1 Aanleiding voor de regeling

Sinds 1998 wordt in drie UWV-regio's geëxperimenteerd met het Persoonsgebonden Reïntegratiebudget (PRB). Met een PRB kunnen arbeidsgehandicapte uitkeringsgerechtigden activiteiten inkopen die hun arbeidsmarktpositie verbeteren. In 2003 zijn twee onderzoeken verschenen waarin de PRB-experimenten zijn geëvalueerd.³ Op grond van deze onderzoeken constateert de minister van SZW⁴ dat het "uitgangspunt te streven naar (volledige) resultaatfinanciering" niet aansluit bij de financiering van

³ Bosselaar e.a. (2003), *PRB: positieve resultaten bereikt – een onderzoek naar effecten en ervaringen*, in opdracht van RWI.
Ministerie van SZW (2003), *Mogelijkheden voor een actieve rol van cliënten bij reïntegratie*.

⁴ Brief aan de Tweede Kamer van 1 juli 2003, SV/R&S/03/37277.

de PRB-trajecten. De minister concludeert daarbij dat PRB-trajecten "qua effectiviteit, qua duur en qua prijs niet concurreren met reguliere trajecten". Tegelijkertijd concludeert het ministerie dat ook binnen het reguliere reïntegratieproces mogelijkheden voor maatwerk en voor keuzevrijheid van cliënten bestaan. Het UWV stelt in de aanbestedingsprocedure eisen waaraan reïntegratiebedrijven moeten voldoen vanuit het oogpunt van maatwerk. Daarnaast contracteert het UWV voor bijna iedere doelgroep meerdere reïntegratiebedrijven. Dit was voor het ministerie aanleiding om voor te stellen om met het PRB-experiment te stoppen.

Uit de experimenten met het persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB) blijkt dat het UWV en de reïntegratiebedrijven mogelijk toch behoefte hebben aan een extra instrument om WW-gerechtigden en arbeidsgehandicapten te reïntegreren. De IRO is opgezet om in die behoefte te voorzien. De regeling combineert meer keuzevrijheid voor cliënten met de (partiële) resultaatfinanciering van reguliere trajecten. De regeling zou oorspronkelijk begin 2004 ingaan. Uiteindelijk is de regeling 14 juli 2004 van kracht geworden. Daarnaast heeft de minister van SZW op verzoek van de Tweede Kamer besloten ook de experimenten met het PRB voort te zetten.⁵

2.2.2 Inhoud van de regeling

De IRO-regeling biedt WW'ers en arbeidsgehandicapten met een WAO-, WAZ- of Wajonguitkering) de mogelijkheid zelf een plan op te stellen voor reïntegratie. De werkzaamheden die in het plan worden opgenomen, waartoe ook scholing kan behoren, moeten leiden tot 'de kortste weg naar werk'. Het traject mag maximaal 2 jaar duren en maximaal € 5.000 kosten (exclusief BTW)⁶. In bijzondere omstandigheden mag het UWV duurdere reïntegratieplannen honoreren. Het UWV beoordeelt of de extra uitgaven gerechtvaardigd zijn. Bij trajecten onder de € 5.000 toetst het UWV de inhoud van het reïntegratieplan alleen marginaal. Dit houdt in dat de arbeidsdeskundige of casemanager WW toetst of de inhoud van het plan plausibel is en of ingezette dienstverlening in een redelijke verhouding staat tot de prijs. Bij marginaal toetsen wordt niet uitvoerig de noodzaak tot het inzetten van instrumenten beoordeeld.

Voor de uitvoering van het reïntegratieplan sluit het UWV een overeenkomst met een reïntegratiebedrijf. De cliënt mag zelf kiezen bij welk reï-

⁵ Gewijzigde motie van het lid Weekers C.S., TK 26448 nr. 136, april 2004.

⁶ Tot en met september 2004 hanteerde UWV een maximum bedrag van € 4.202 (€ 5.000 inclusief BTW).

tegratiebedrijf hij zijn IRO-traject wil volgen. Hij/zij kan ook kiezen voor een constructie met een hoofdaannemer en een of meer onderaannemers.

De vergoeding van het reïntegratiebedrijf is deels afhankelijk van het resultaat van het reïntegratietraject ('no cure, less pay'). Het UWV vergoedt de volledige trajectprijs als de cliënt binnen drie maanden na afronding van het traject een dienstbetrekking is aangegaan voor ten minste zes maanden, of als de cliënt gedurende ten minste zes maanden werkzaamheden heeft verricht als zelfstandige of in loondienst (bijvoorbeeld als uitzendkracht). Als aan deze voorwaarde niet voldaan is, dan ontvangt het reïntegratiebedrijf maximaal 50 procent van de afgesproken trajectprijs.

2.2.3 IRO-trajecten voor zeer moeilijk plaatsbare groepen

De IRO is voortgekomen uit de experimenten met het persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB) en geeft het UWV een extra instrument om WW-gerechtigden en arbeidsgehandicapten te reïntegreren. De Tweede Kamer heeft extra aandacht gevraagd voor zeer moeilijk plaatsbaren. De minister heeft het UWV gevraagd in samenspraak met de Landelijke Cliëntenraad (LCR) en de branchevereniging van reïntegratiebedrijven (Borea) een protocol te ontwikkelen op basis waarvan vastgesteld kan worden of een cliënt zeer moeilijk plaatsbaar is.⁷

De minister heeft de Tweede Kamer in zijn brief van 13 oktober 2004 geïnformeerd over dit protocol. In zijn reactie op de wens van de Tweede Kamer⁸ om een kleiner deel van de trajectvergoeding voor zeer moeilijk plaatsbare cliënten resultaatafhankelijk te maken, heeft de minister de Tweede Kamer in dezelfde brief geïnformeerd over zijn voornemen om voor deze cliënten de maximum trajectprijs te verhogen.⁹ Daarbij zou het UWV een maximumprijs vaststellen die aansluit bij de trajectprijzen voor zeer moeilijk plaatsbare cliënten die tot stand komen in de reguliere aanbestedingsprocedure. Het UWV heeft de minister laten weten deze maximum trajectprijs te zullen vaststellen op € 7.500 (exclusief BTW). Na de introductie van een hogere maximum trajectprijs voor zeer moeilijk plaatsbaren, zal voor de vergoeding van alle IRO-trajecten dezelfde mate van 50% resultaatafhankelijkheid gelden. Overigens blijft het mogelijk dat het UWV in uitzonderingsgevallen een hoger bedrag toekent dan € 7.500.

⁷ zie TK 26 448, nr. 159, Bijlage bij kamerstuk: Protocol en Toelichting zeer moeilijk plaatsbare cliënten.

⁸ zie TK 26 448, nr. 134.

⁹ zie TK 26 448, nr. 159.

De minister heeft in zijn brief van 26 november 2004 de Tweede Kamer geïnformeerd over dit financieel kader voor de IRO-regeling.

In afwachting van definitieve besluitvorming op dit punt kunnen cliënten die een zeer grote afstand tot de arbeidsmarkt hebben onder de huidige regeling samen met het reïntegratiebedrijf een gemotiveerd verzoek indienen voor een afwijkende mate van resultaatfinanciering. UWV betaalt in die gevallen 75% op basis van inspanning en 25% op basis van het resultaat.

2.2.4 Een vergelijking van IRO, PRB en reguliere trajecten

De introductie van de IRO-regeling en het voortzetten van het PRB-experiment hebben ertoe geleid dat daarvoor in aanmerking komende cliënten kunnen kiezen uit drie typen reïntegratietrajecten. Tabel 2.1 geeft een overzicht van de belangrijkste inhoudelijke overeenkomsten en verschillen tussen de drie type trajecten.

Tabel 2.1 *Vergelijking regelingen voor reïntegratietrajecten*

	<i>IRO-trajecten</i>	<i>Reguliere trajecten</i>	<i>PRB-trajecten (experiment)</i>
Werking	Landelijk	Landelijk	Den Haag, Utrecht, Maastricht
Doelgroep	Arbeidsgehandicapten, WW'ers	Arbeidsgehandicapten, WW'ers	Arbeidsgehandicapten
Trajectprijs (ex BTW)	Maximaal € 5.000 (hardheidsclausule)	variabel	Maximaal € 3.630 (hardheidsclausule)
Trajectduur	maximaal 2 jaar	maximaal 2 jaar	maximaal 1 jaar (hardheidsclausule)
Resultaat-financiering	50% inspanning, 50% resultaat *	Voor de doelgroep kansrijken: 100% resultaat Voor andere doelgroepen: 50% inspanning, 50% resultaat	0% resultaat
Contractpartijen	UWV en rib	UWV en rib	Of: UWV en rib Of: cliënt en rib
Verantwoording en budgetbeheer	Door rib	Door rib	Door cliënt

* Voor individuele gevallen, als sprake is van zeer moeilijk plaatsbare cliënten, kan 75% op basis van inspanning en 25% op basis van resultaat worden gedeclareerd.

2.3 Reconstructie van de implementatie

2.3.1 *Van noodprocedure naar implementatie*

Deze paragraaf beschrijft hoe het UWV de regeling in twee fasen heeft geïmplementeerd. Aanvankelijk heeft het UWV gewerkt met een noodprocedure. Op verzoek van het ministerie is het UWV, vooruitlopend op de officiële invoering, al per 1 januari 2004 gestart met de uitvoering van de regeling. In eerste instantie ging men ervan uit dat de noodprocedure van kracht zou zijn tot april 2004, het moment waarop de IRO-regeling van kracht zou worden. In januari is het UWV begonnen met de voorbereiding van de implementatie van de IRO-regeling. Het UWV heeft daarbij regelmatig overleg gevoerd met het ministerie en de UWV-cliëntenraden. Intern heeft het UWV een projectgroep ingesteld met drie taken: de uitwerking

van de regeling in een beoordelingskader, de ontwikkeling van werkprocessen en het opstellen van een communicatieplan.

Uiteindelijk is de regeling per 14 juli 2004 ingevoerd. Vanaf dat moment werkte het UWV formeel niet meer met de noodprocedure. In de uitvoeringspraktijk is de overgang van noodprocedure naar de definitieve IRO-regeling overigens geleidelijk gegaan (zie ook hoofdstuk 3).

2.3.2 Aspecten van de implementatie

De wettelijke IRO-regeling is een regeling op hoofdlijnen. Het UWV concreetiseert de regeling in een beleidskader. Decentrale beleidsvorming is één van de aspecten van de implementatie van de regeling. Andere aspecten zijn het equiperen van de uitvoeringsorganisatie en het ontwikkelen van een communicatieplan om reïntegratiebedrijven en cliënten voor te lichten over de regeling. Tot het equiperen van de uitvoeringsorganisatie behoort onder meer het opstellen van instructies voor de verschillende uitvoeringsfunctionarissen (Inkoop Reïntegratie, casemanagers WW en arbeidsdeskundigen) en het aanpassen van interne werkprocessen.

2.3.3 Het beleidskader

Het beleidskader waarin het UWV de regeling uitwerkt, bestaat in de eerste plaats uit een beoordelingskader voor IRO-aanvragen. Onder de noodprocedure werkte het UWV met een concept beoordelingskader. Het UWV kon onder de noodprocedure alleen beschikkingen afgeven "onder voorbehoud van het wetgevingstraject". Na 14 juli kon het UWV definitieve beschikkingen afgeven.

Het (concept) beoordelingskader is openbaar, zodat reïntegratiebedrijven en cliënten weten op welke gronden een reïntegratieplan wordt goedgekeurd of afgewezen. De kern van het kader bestaat uit drie uitgangspunten:

- ? Het beoogde reïntegratiebedrijf moet voldoen aan de door het UWV gestelde kwaliteitseisen. Als niet eerder is getoetst of een reïntegratiebedrijf voldoet aan gestelde eisen moet het bedrijf een verklaring overleggen dat waarborgt dat het betreffende reïntegratiebedrijf de overeengekomen verplichtingen kan nakomen. Reïntegratiebedrijven moeten deze kwaliteitswaarborgen via een verklaring na een jaar opnieuw afgeven.
- ? Het plan moet leiden tot de kortste weg naar werk.

- ? Het UWV toetst de inhoud van de reïntegratieplannen marginaal. Bij trajectplannen die duurder zijn dan het maximum van € 5.000 vindt een uitvoerige inhoudelijke toets plaats.

De belangrijkste verschillen tussen het concept-kader en het beoordelingskader van 14 juli zijn:

- ? Het beoordelingskader van 14 juli voorziet - in tegenstelling tot het concept-kader - in een maximumprijs voor IRO-trajecten.
- ? In het beoordelingskader van 14 juli is opgenomen dat het UWV kan afwijken van de 50-50 resultaatfinanciering. Hangende de besluitvorming op dit punt is voor individuele gevallen waarin sprake is van zeer moeilijk plaatsbare cliënten, een vorm van *no cure less pay* ontwikkeld waarbij 75% wordt betaald op basis van inspanning en 25% op basis van resultaat.¹⁰

Behalve in het beoordelingskader werkt het UWV onderdelen van de regeling uit in het standaardcontract voor individuele reïntegratieovereenkomsten. Dat bevat bijvoorbeeld richtlijnen voor de wijze van facturering en een specificatie van de verantwoordingsplichten van reïntegratiebedrijven.

2.3.4 *Het equiperen van de organisatie*

Een tweede aspect van de implementatie is het equiperen van de uitvoeringsorganisatie. In januari zijn instructiedagen georganiseerd over de inhoud van de noodprocedure. Daarnaast heeft het UWV instructies ontwikkeld voor casemanagers WW, arbeidsdeskundigen en medewerkers van Inkoop en Reïntegratie (IR). Deze instructies gaan over de te volgen procedures, de wijze van registratie en monitoring van trajecten, het voorlichten van cliënten, etc. De instructies zijn werkende weg, in de periode van de noodprocedure, ontwikkeld. Vooral in de eerste maanden van 2004 bestonden daardoor onduidelijkheden over de beoogde wijze van uitvoering. Alhoewel er al in januari instructiedagen zijn gehouden over de noodprocedure hebben de instructiedagen voor uitvoeringsfunctionarissen voornamelijk plaatsgevonden in de maanden april en mei 2004. Tijdens deze bijeenkomsten ging de aandacht vooral uit naar de latere definitieve regeling. Daardoor is ook na deze instructiedagen onduidelijkheid blijven bestaan over de beoogde wijze van uitvoering onder het regime van de noodprocedure. Sommige uitvoerders anticipeerden in deze periode meer op de aanstaande veranderingen dan anderen.

¹⁰ Vanaf 2005 zal voor zeer moeilijk plaatsbaren waarschijnlijk een andere regeling gelden, namelijk differentiatie in de maximumprijs in plaats van een afwijkende resultaatfinanciering.

De respondenten (reïntegratiebedrijven en UWV'ers) menen dat de uitvoeringsorganisatie na 14 juli in beginsel voldoende is geëquipeerd om de regeling uit te voeren.

In april 2004 is het registratiesysteem voor reïntegratietrajecten aangepast zodat ook de IRO-trajecten geregistreerd kunnen worden. Aanvragen die vóór april 2004 zijn ingediend, zijn op een later moment in de registratie ingevoerd.

2.3.5 Voorlichting en communicatie

Zolang de noodprocedure van kracht was, heeft het UWV bewust niet actief aan voorlichting gedaan. Dat neemt niet weg dat individuele medewerkers cliënten op het bestaan van de IRO hebben gewezen en dat cliënten zich zelf voor een IRO konden aanmelden. Het concept beoordelingskader was vanaf begin 2004 voor cliënten en reïntegratiebedrijven beschikbaar op internet. Vanaf april 2004 heeft het UWV de voorlichting uitgebreid, zowel via folders en de website als via de media is men op de IRO geattendeerd.

De voorlichting aan reïntegratiebedrijven is passief: geïnteresseerde aanbieders kunnen bij het UWV informatie opvragen. Het UWV geeft aan dat er bij veel (nieuwe¹¹) reïntegratiebedrijven onduidelijkheid bestaat over de punten waarop een IRO verschilt van een regulier traject. Genoemd is dat bijvoorbeeld niet alle reïntegratiebedrijven weten of reiskosten voor de cliënt onderdeel mogen uitmaken van de trajectprijs.

2.4 Fasen in het uitvoeringsproces

Het uitvoeringsproces van de IRO-regeling beschrijven wij aan de hand van de onderstaande zes fasen:

1. Oriëntatie en aanmelding
2. Opstellen reïntegratieplan en IRO-aanvraag
3. Beoordeling aanvraag en afsluiting van de overeenkomst
4. Start van het traject
5. Voortgang van het traject

¹¹ Met "nieuw" wordt bedoeld: reïntegratiebedrijven die op dit moment geen reguliere trajecten voor het UWV uitvoeren.

6. Beëindiging van het traject

Voor elke fase geven wij aan welke rollen het UWV, de reïntegratiebedrijven en de cliënten hebben.

2.4.1 Fase 1: Oriëntatie en aanmelding

Cliënten kunnen zich laten voorlichten over IRO door het UWV, reïntegratiebedrijven en/of onafhankelijke arbeidsadviseurs.¹² De cliënt kan in de oriëntatiefase dus verschillende routes volgen.

Als een cliënt een IRO-traject wil, dan meldt hij of zij zich in principe aan bij het UWV. De aanmelding is echter niet verplicht.¹³ Het uitgangspunt van de IRO is dat een cliënt zelf met een plan komt en zelf contact zoekt met een of meerdere reïntegratiebedrijven. De cliënt selecteert vervolgens een reïntegratiebedrijf. Hij kan er ook voor kiezen om met meerdere reïntegratiebedrijven samen te werken. Een daarvan moet dan als hoofdaannemer optreden.¹⁴

In een intakegesprek bespreken cliënt en reïntegratiebedrijf de mogelijkheden van de cliënt aan de hand van de reïntegratievisie van de arbeidsdeskundige of het reïntegratieadvies van CWI. De IRO-regeling biedt de mogelijkheid in aanvulling daarop een assessment af te nemen. De kosten daarvan vallen binnen de genormeerde trajectprijzen.

2.4.2 Fase 2: Opstellen reïntegratieplan en aanvraag IRO

Vervolgens stellen cliënt en reïntegratiebedrijf het reïntegratieplan op. De cliënt heeft hiervoor in beginsel 35 dagen de tijd, gerekend vanaf de dag van aanmelding. Deze termijn kan worden verlengd met 21 dagen.

Voordat de aanvraag wordt ingediend, kunnen cliënt en reïntegratiebedrijf een concept-reïntegratieplan voorleggen aan de arbeidsdeskundige of casemanager WW. Van deze mogelijkheid wordt bijvoorbeeld gebruik gemaakt als men niet zeker weet of een bepaalde vorm van scholing past binnen het criterium van de 'kortste weg naar werk'.

¹² Sinds mei 2004 zijn bij CWI's onafhankelijke arbeidsadviseurs ingesteld, om cliënten te ondersteunen bij verschillende aspecten van reïntegratie. Op dit moment zijn 11 van deze adviseurs werkzaam. Vanaf januari 2005 zullen dat er ongeveer 60 zijn, verspreid over heel Nederland.

¹³ Als een cliënt zich niet bij het UWV aanmeldt, maar wel een aanvraag indient, dan geldt de datum van aanvraag tevens als datum van aanmelding.

¹⁴ Dit is noodzakelijk om de (gedeeltelijke) resultaatfinanciering uitvoerbaar te maken.

De cliënt dient het definitieve plan en het aanvraagformulier in bij het UWV. De cliënt tekent het plan voor akkoord.

2.4.3 Fase 3: Beoordeling aanvraag en afsluiten IRO

De beoordeling van de aanvraag bestaat uit twee elementen. De afdeling IR controleert of er met het reïntegratiebedrijf reeds een contract afgesloten is, respectievelijk of de afgegeven schriftelijke kwaliteitswaarborgen voldoen aan de gestelde eisen. Een reïntegratiebedrijf hoeft maximaal één keer per jaar de bedoelde verklaring in te dienen. Het UWV wijst overigens zelden reïntegratiebedrijven af. Het aantal toegelaten reïntegratiebedrijven is sinds de introductie van de IRO toegenomen van ongeveer 40 naar ongeveer 250. Er zijn vooral gespecialiseerde en regionaal werkende reïntegratiebedrijven bijgekomen.

De arbeidsdeskundige of de casemanager WW beoordeelt het reïntegratieplan. Dit betreft een marginale toetsing. Bij trajecten die duurder zijn dan het gestelde maximum vindt een uitvoerige inhoudelijke toetsing plaats.

Het UWV heeft formeel 8 weken om de aanvraag te beoordelen. Binnen deze periode geeft de afdeling IR een beschikking af aan de cliënt, waarin de aanvraag wordt goedgekeurd of afgewezen. Vervolgens stuurt IR een standaardovereenkomst naar het reïntegratiebedrijf. Van het reïntegratiebedrijf wordt verwacht dat zij de overeenkomst binnen 2 weken getekend terugstuurt. Het reïntegratiebedrijf moet ervoor zorgen dat de cliënt binnen deze termijn de overeenkomst "voor gezien" heeft getekend. Volgens de reïntegratiebedrijven is deze termijn vaak te krap.

2.4.4 Fase 4: Start van het traject

Vervolgens kunnen cliënt en reïntegratiebedrijf beginnen met de uitvoering van het reïntegratieplan. Bij de start kan het reïntegratiebedrijf 20 procent van de overeengekomen trajectprijs declareren.

2.4.5 Fase 5: Voorgang van het traject

Het reïntegratiebedrijf rapporteert periodiek aan de arbeidsdeskundige of de casemanager WW. De rapportagemomenten zijn 3, 6, 12 en 18 maanden na toekenning. Cliënt ondertekent deze rapportages voor gezien.

Na zes maanden kan het reïntegratiebedrijf 30 procent van de overeengekomen trajectprijs declareren (55 procent bij zeer moeilijk plaatsbare cliënten).

Cliënt en reïntegratiebedrijf kunnen een gemotiveerd voorstel indienen om het reïntegratieplan tussentijds aan te passen. Beoordeling vindt plaats door de arbeidsdeskundige of casemanager WW. Daarbij gelden geen aanvullende richtlijnen.

2.4.6 Fase 6: Beëindiging van het traject

Wanneer het traject eindigt, stuurt het reïntegratiebedrijf een eindrapportage naar IR. Daarbij bestaan twee mogelijkheden:

- ? Succesvolle plaatsing. IR controleert of daadwerkelijk sprake is van duurzame plaatsing.¹⁵ Wanneer dat het geval is, wordt het rapport van het reïntegratiebedrijf doorgestuurd naar de arbeidsdeskundige of casemanager WW voor verdere afhandeling.
- ? Geen succesvolle plaatsing. Een rapportage bij einde traject zonder plaatsing wordt beoordeeld door de arbeidsdeskundige of casemanager WW.

Bij duurzame plaatsing declareert het reïntegratiebedrijf de resterende 50 procent (25 procent voor zeer moeilijk plaatsbare cliënten). Bij een rapport zonder succesvolle plaatsing ontvangt het reïntegratiebedrijf € 100 ter compensatie van de rapportagekosten.

¹⁵ Van een duurzame plaatsing is sprake wanneer de cliënt, uiterlijk binnen drie maanden nadat de overeenkomst is geëindigd, daadwerkelijk twee maanden betaald werk heeft verricht op basis van een arbeidsovereenkomst voor tenminste zes maanden. Of als de cliënt tenminste zes maanden werkzaamheden heeft verricht als zelfstandige of in loondienst (bijvoorbeeld als uitzendkracht). De arbeidsovereenkomst dient aan de navolgende voorwaarden te voldoen:

- voor een arbeidsgehandicapte geldt dat de arbeidsovereenkomst is aangegaan voor tenminste de helft van het aantal uren per week dat de klant geacht wordt te kunnen werken₁;
- voor een ontslagwerkloze geldt dat er geen sprake meer is van een WW-uitkering.

2.5 Samenvatting en conclusie

De keuze om de IRO materieel al te introduceren voordat het parlementaire proces volledig was afgerond, heeft consequenties voor de implementatie en uitvoering:

- ? Het UWV heeft een noodprocedure moeten ontwikkelen voor het afhandelen van IRO-aanvragen. De kern daarvan is het zogenoemde concept-beoordelingskader dat tot 14 juli van kracht is geweest. Sinds 14 juli werkt het UWV met een aangepast beoordelingskader. Het aangepaste beoordelingskader wijkt met name af op de punten resultaat-financiering en maximumprijs voor IRO-trajecten.
- ? De noodprocedure is in fases geïmplementeerd. In afwachting van de definitieve regeling is het UWV terughoudend geweest met actieve voorlichting over de IRO.
- ? Ook het equiperen van de uitvoeringsorganisatie, waaronder het opstellen van instructies voor de verschillende uitvoeringsfunctionarissen (Inkoop en Reïntegratie, casemanagers WW en arbeidsdeskundigen) en het aanpassen van interne werkprocessen, is stapsgewijs gebeurd.

3 PROCES-EVALUATIE: PRAKTIJKERVARINGEN

3.1 Opvattingen en verwachtingen

Aan vertegenwoordigers van het UWV, reïntegratiebedrijven en cliëntenorganisaties hebben wij gevraagd wat zij zien als de belangrijkste voor- en nadelen van de IRO. Deze paragraaf beschrijft de algemene opvattingen en verwachtingen van de respondenten ten aanzien van de IRO. Alle respondenten beschouwen het in beginsel als een belangrijk voordeel dat cliënten meer vrijheid hebben bij de keuze van een reïntegratiebedrijf en bij de invulling van het reïntegratieplan. Een aantal respondenten in kringen van het UWV en cliëntenorganisaties hebben hoge verwachtingen van IRO omdat men reguliere trajecten vaak te mager vindt. Voor een definitief oordeel is het echter nog veel te vroeg. Tegelijkertijd wijzen alle respondenten erop dat potentiële voordelen van de IRO alleen kunnen worden gerealiseerd als de cliënt weet wat hij of zij wil en als de reïntegratiemarkt voldoende transparant is. Paragraaf 3.2 beschrijft in hoeverre volgens de respondenten aan beide voorwaarden wordt voldaan.

De respondenten van het UWV en van de reïntegratiebedrijven wijzen erop dat de cliënt die kiest voor een IRO beter gemotiveerd is en beter weet wat hij of zij wil. Dat maakt de uitvoering van deze trajecten kansrijker. Reïntegratiebedrijven voegen daar aan toe dat zij het directe contact met casemanagers WW en arbeidsdeskundigen positief beoordelen. Bij reguliere trajecten lopen alle contacten vrijwel uitsluitend via IR. Arbeidsdeskundigen en casemanagers WW menen dat IRO-trajecten meer mogelijkheden bieden om cliënten scholing te laten volgen. Dit vinden zij een positief punt. Ook de mogelijkheid om in het kader van de IRO-regeling contracten af te sluiten met regionaal werkende of gespecialiseerde reïntegratiebedrijven beoordelen zij positief.

De cliëntenorganisaties plaatsen een kanttekening bij de IRO. Zij menen dat de IRO voor sommige situaties minder geschikt is dan een PRB. Zij geven aan dat de resultaatafhankelijkheid van de vergoeding van het reïntegratiebedrijf ertoe zou kunnen leiden dat moeilijk plaatsbare cliënten problemen hebben bij het vinden van een reïntegratiebedrijf dat hen wil helpen.

Wij hebben cliënten, cliëntenorganisaties, reïntegratiebedrijven en het UWV per fase van het uitvoeringsproces gevraagd naar aandachtspunten die het succes van de regeling beïnvloeden. Hoofdstuk 3 geeft per fase een overzicht van deze aandachtspunten.

3.2 Fase 1: Oriëntatie en aanmelding

3.2.1 Voorlichting over IRO

De cliënt heeft verschillende mogelijkheden om zich te laten informeren over de IRO. Hij of zij kan daarvoor terecht bij het UWV, het CWI, de reïntegratiebedrijven en de onafhankelijke arbeidsadviseur.¹⁶ Onder de noodprocedure heeft het UWV de arbeidsdeskundigen en casemanagers WW geïnstrueerd om cliënten niet actief voor te lichten. Alleen als cliënten zelf naar een IRO informeerden mochten arbeidsdeskundigen en casemanagers WW hierover inlichtingen verstrekken. Wel was het concept beoordelingskader vanaf begin 2004 voor cliënten en reïntegratiebedrijven beschikbaar op internet. Vanaf april 2004 heeft het UWV de voorlichting uitgebreid, zowel via folders en de website als via de media is men op de IRO geattendeerd. Na het formeel van kracht worden van de IRO op 14 juli heeft het UWV ook in de directe communicatie met cliënten de IRO actief onder de aandacht gebracht.

Omdat arbeidsdeskundigen en casemanagers WW cliënten tijdens de noodprocedure niet spontaan mochten inlichten over de IRO zijn er volgens de reïntegratiebedrijven regionale verschillen ontstaan. Volgens deze respondenten stond het UWV in de eerste helft van 2004 in sommige regio's veel positiever tegenover de IRO dan in andere regio's (zie voor regionale verschillen in aantal aangevraagde IRO-trajecten paragraaf 4.4). Een aantal regio's zijn enigszins terughoudend geweest, terwijl in andere regio's arbeidsdeskundigen en casemanagers WW vaker cliënten op de mogelijkheid van een IRO-traject hebben gewezen.

¹⁶ De mogelijkheid voor reïntegratiecliënten om een onafhankelijke arbeidsadviseur in te schakelen, is vanaf juli 2004 geleidelijk in alle CWI-districten ingevoerd. De nieuwe functionaris is gedetacheerd bij het CWI en werkt onafhankelijk van uitkeringsinstanties, CWI en reïntegratiebedrijven. Voorlopig gaat het om een experiment dat loopt tot en met juli 2006.

Ondanks de keuze van het UWV om tijdens de noodprocedure te kiezen voor passieve voorlichting, heeft een groot aantal cliënten (52%) de informatie over de IRO van een arbeidsdeskundige of casemanager van het UWV (zie tabel 3.1). Dit geldt zowel voor WW'ers als voor arbeidsgehandicapten. De andere helft van de IRO-clieñten heeft de informatie van CWI (vooral WW'ers) of van een arbeidsadviseur of een reïntegratiebedrijf (vooral arbeidsgehandicapten).

Tabel 3.1 Voorlichting over IRO *

	Totaal	AG	WW
	(n=1.809)	(n=413)	(n=1.495)
van UWV arbeidsdeskundige of UWV casemanager WW	52%	43%	54%
van het CWI	17%	4%	21%
uit de media	15%	14%	15%
van reïntegratiebedrijf	13%	23%	11%
anders, oa bekenden of werk	11%	13%	10%
via UWV-website	4%	5%	4%
van (onafhankelijke) arbeidsadviseur	4%	8%	2%
via website van reïntegratiebedrijf	4%	2%	4%
van school, opleidingsinstituut	2%	2%	2%
via reïntegratietelefoon	1%	3%	0%

* De percentages tellen niet op tot honderd omdat meerdere partijen de voorlichting kunnen hebben gegeven.

Bron: APE cliëntenenquête

3.2.2 Doelgroep

Respondenten van het UWV en reïntegratiebedrijven menen dat de IRO niet voor alle cliënten geschikt is. Volgens hen beschikken nu eenmaal niet alle cliënten over de capaciteiten die nodig zijn om zelfstandig een plan te maken en een reïntegratiebedrijf te kiezen. De cliëntenorganisaties zijn van mening dat de IRO in principe is voor iedereen die wil.

Respondenten van de reïntegratiebedrijven geven aan dat zij worden geconfronteerd met cliënten voor wie zij een IRO niet geschikt vinden. De cliënt is bijvoorbeeld niet capabel om de reïntegratie vorm te geven of weet niet wat hij wil. Het UWV zou volgens reïntegratiebedrijven vooraf beter moeten selecteren. Volgens reïntegratiebedrijven kunnen casemana-

gers WW en arbeidsdeskundigen veel invloed uitoefenen op de keuze van de cliënt om een IRO te starten. De reïntegratiebedrijven constateren dat sommige UWV-functionarissen onderling sterk van mening verschillen over de situaties waarin de IRO een geschikt instrument zou zijn.

Volgens de respondenten van reïntegratiebedrijven ziet het UWV de IRO vooral als een instrument voor hoogopgeleide cliënten. Deze opvatting werkt volgens hen door in de voorlichting aan (individuele) cliënten. Uit de enquête onder cliënten blijkt dat IRO-clieñten gemiddeld inderdaad iets hoger opgeleid zijn. De verschillen zijn echter niet groot (zie paragraaf 4.3).

Verder meent men in de kring van reïntegratiebedrijven dat sommige cliënten te hoge verwachtingen hebben van de IRO. Dit geldt vooral voor de mogelijkheden voor scholing. De respondenten van UWV en reïntegratiebedrijven geven aan dat zij cliënten erop wijzen dat het ook bij de IRO om de kortste weg naar werk gaat. Toch blijven met name hoogopgeleide cliënten de IRO veelal zien als een mogelijkheid om een carrièresprong te maken. Volgens de reïntegratiebedrijven zou het UWV meer kunnen doen om duidelijk te maken dat dit echt niet de bedoeling is.

3.2.3 Reguliere trajecten stopgezet voor IRO

Een cliënt die een regulier traject doorloopt mag het traject niet beëindigen om een IRO aan te vragen. Reïntegratiebedrijven weten niet altijd of een cliënt al op een regulier traject zit. Het komt voor dat een reïntegratiebedrijf veel energie stopt in een cliënt van wie de aanvraag zeker zal worden afgewezen omdat de cliënt al een regulier traject volgt. Bovendien zijn niet alle reïntegratiebedrijven ervan op de hoogte dat een regulier traject niet om deze reden gestopt mag worden.

Daarnaast komt het een enkele keer voor dat het UWV een regulier traject beëindigt om een IRO mogelijk te maken. Een overweging daarbij is dat de cliënt toch niet meer gemotiveerd is voor het lopende traject en dat verlaagt de kans op plaatsing. Het UWV heeft recentelijk via een interne memo de medewerkers geïnstrueerd dat reguliere trajecten niet afgebroken mogen worden om een cliënt met een IRO verder te laten gaan.

3.2.4 Transparantie van de reïntegratiemarkt

Voor een succesvolle werking van de IRO-regeling moet de reïntegratiemarkt voldoende transparant zijn voor cliënten. Dat wil zeggen dat de cli-

ent gemakkelijk aan informatie moet kunnen komen over de actieve reïntegratiebedrijven, de diensten die zij aanbieden en de prestaties die zij in het verleden geleverd hebben.

Het UWV, reïntegratiebedrijven en cliëntenorganisaties menen dat de reïntegratiemarkt nog onvoldoende transparant is. Zij vinden dat cliënten te weinig zicht hebben op de diensten die reïntegratiebedrijven kunnen bieden en op de kwaliteit van de dienstverlening. De respondenten vinden dat de informatie – bijvoorbeeld op de RWI-site en via het Borea-keurmerk - op dit punt tekort schiet.

Volgens de respondenten van het UWV en reïntegratiebedrijven laten cliënten zich bij het kiezen van een reïntegratiebedrijf vooral leiden door overwegingen als reistijd en het 'gevoel' bij een reïntegratiebedrijf.

Er bestaat verschil van inzicht over de rol die het UWV moet spelen bij het transparant maken van de reïntegratiemarkt. Respondenten van het UWV geven aan dat het UWV wellicht een actievere rol zou kunnen spelen bij de begeleiding van de cliënt in de oriëntatiefase, zowel bij de keuze voor een reïntegratiebedrijf als bij de opstelling van het reïntegratieplan. Vertegenwoordigers van cliëntenorganisaties zijn het hier niet mee eens. Zij vinden dat het UWV zich moet richten op voorlichting over de wijze waarop cliënten een geschikt reïntegratiebedrijf kunnen vinden¹⁷. Met name de cliëntenorganisaties menen dat de inhoudelijke voorlichting een taak is voor de onafhankelijke arbeidsadviseur. De reïntegratiebedrijven vinden dat zij zelf meer aan voorlichting zouden moeten doen.

Dat het in drie regio's mogelijk is om te kiezen tussen een IRO en een PRB, scheidt verwarring. Voor cliënten zijn de verschillen tussen IRO en PRB niet duidelijk. Dat geldt volgens onze respondenten ook voor sommige reïntegratiebedrijven en UWV-functionarissen. In dergelijke gevallen is het voor de cliënt moeilijk om de juiste afwegingen te maken.

Tabel 3.2 laat zien hoe de cliënten hun keuze voor een reïntegratiebedrijf hebben bepaald. 43% van de cliënten noemt "het gevoel dat het reïntegratiebedrijf betrokken is bij mijn situatie". Ook de specifieke deskundigheid en de inhoudelijke expertise van het reïntegratiebedrijf wegen vaak mee in de beslissing. Slechts 5% van de cliënten noemt de resultaten van het reïntegratiebedrijf als argument voor hun keuze voor een bepaald reïntegratiebedrijf.

¹⁷ Dit is ook het officiële standpunt van het UWV.

Tabel 3.2 Overwegingen die rol hebben gespeeld bij keuze reïntegratiebedrijf *

	Totaal	AG	WW
	(n=1809)	(n=413)	(n=1495)
ik heb het gevoel dat dit reïntegratiebedrijf betrokken is bij mijn situatie	43%	45%	43%
het reïntegratiebedrijf beschikt over specifieke deskundigheid die relevant is voor mijn situatie	37%	32%	38%
ik heb vertrouwen in de inhoudelijke expertise van het reïntegratiebedrijf	36%	31%	37%
het reïntegratiebedrijf werd mij aangeraden door de casemanager of arbeidsdeskundige van het UWV	22%	24%	22%
de afstand of reistijd van mijn huis naar het reïntegratiebedrijf is kort	17%	14%	18%
het reïntegratiebedrijf werd mij aangeraden door de arbeidsadviseur van het CWI	9%	8%	9%
de casemanager of arbeidsdeskundige van het UWV heeft met mij een reïntegratiebedrijf gezocht.	8%	9%	7%
het reïntegratiebedrijf heeft mij benaderd	6%	9%	5%
het reïntegratiebedrijf behaalt betere resultaten dan andere reïntegratiebedrijf (hoge plaatsingspercentages)	5%	3%	5%
het reïntegratiebedrijf werd mij aangeraden door het scholingsinstituut waar ik in het kader van de IRO een opleiding volg	2%	2%	2%

* De percentages tellen niet op tot honderd omdat meer overwegingen een rol kunnen spelen bij keuze voor een reïntegratiebedrijf.

Bron: APE cliëntenenquête

3.2.5 Cliëntenwaardering van de keuzevrijheid en transparantie

We hebben de IRO-cliënten gevraagd een aantal aspecten van de keuzevrijheid met een rapportcijfer te waarderen. Cliënten waarderen de vrijheid om zelf een reïntegratiebedrijf te kiezen gemiddeld met een 8 (tabel 3.3). Vooral WW'ers zijn hier erg positief over, zij waarderen dit met een 8,1. Arbeidsgehandicapten waarderen dit aspect met een 7,6.

De mogelijkheden informatie te krijgen over reïntegratiebedrijven en over hun diensten waarderen de WW-cliënten met een 6. Arbeidsgehandicapten zijn hier iets negatiever over.

Tabel 3.3: Tevredenheid cliënten over keuzevrijheid IRO, gemiddelde score op een schaal van 1 tot 10

	Totaal	AG	WW
	(n=1.809)	(n=413)	(n=1.495)
uw vrijheid om zelf een reïntegratiebedrijf te kiezen	8,0	7,6	8,1
uw invloed op de keuze voor een reïntegratiebedrijf wanneer u al een opleiding had gekozen	6,4	6,1	6,6
uw mogelijkheden informatie te krijgen over de diensten van reïntegratiebedrijven	6,1	5,9	6,2
uw mogelijkheden informatie te krijgen over welke reïntegratiebedrijven u kon benaderen	5,9	5,3	6,1

Bron: APE cliëntenenquête,

3.2.6 Hoge acquisitiekosten voor de reïntegratiebedrijven

Bij het zoeken van een reïntegratiebedrijf informeren cliënten bij meerdere bedrijven naar de mogelijkheden voor een IRO. Sommige cliënten laten verscheidene reïntegratieplannen opstellen. Dit kost reïntegratiebedrijven veel tijd.

Reïntegratiebedrijven constateren dat cliënten vaak nog niet goed op de hoogte zijn van de IRO-regeling. Het aantal niet goed geïnformeerde cliënten is na 14 juli toegenomen omdat veel meer cliënten gebruik willen maken van de IRO. De reïntegratiebedrijven wijzen er op dat de arbeidsdeskundigen en casemanagers WW van het UWV de cliënten goed moeten inlichten over de mogelijkheden en onmogelijkheden van de IRO. Overigens constateren de reïntegratiebedrijven dat sommige arbeidsdeskundigen en casemanagers WW zelf onvoldoende op de hoogte zijn van de IRO-regeling om cliënten goed te kunnen voorlichten. Het verwijt treft vooral het gebrek aan kennis bij de uitvoerders van de spelregels in de noodprocedure.

3.2.7 Loopbaanoriëntatie vooraf

De reïntegratiebedrijven en de cliëntenorganisaties wijzen erop dat het soms nodig is dat een cliënt, voorafgaand aan het opstellen van het reïntegratieplan, een loopbaanoriëntatie of assessment ondergaat. Deze oriëntatie zou apart van het trajectplan moeten worden gefinancierd, omdat de assessment voorafgaat aan de opstelling van het plan.

De respondenten van de reïntegratiebedrijven geven aan dat zij om deze reden vrijwel nooit een assessment of loopbaanoriëntatieonderzoek laten uitvoeren. Het is administratief lastig en financieel onaantrekkelijk om dit te doen voordat het reïntegratieplan is goedgekeurd. In de praktijk blijken veel reïntegratiebedrijven over deze problemen heen te stappen: 33% van de cliënten zegt een loopbaanoriëntatie of assessment te hebben doorlopen (zie paragraaf 4.4).

3.2.8 Constructie met onderaannemer komt nauwelijks voor

Met een IRO zou een cliënt een maatwerk-traject moeten kunnen samenstellen. Volgens cliëntenorganisaties zou een cliënt idealiter bij verschillende partijen deskundigheid moeten kunnen inkopen.

In de praktijk komt het werken met een onderaannemer alleen voor als het reïntegratiebedrijf extern scholing inkoopt. Het komt volgens reïntegratiebedrijven zelden voor dat een cliënt eerst afspraken maakt met een scholingsinstituut en daar later een 'reïntegratiebedrijf bij zoekt'.

3.3 Opstellen reïntegratieplan & aanvraag IRO

3.3.1 Extra administratieve lasten

Reïntegratiebedrijven die veel reguliere trajecten uitvoeren, wijzen erop dat de interne werkprocessen voor de IRO moeten worden aangepast, bijvoorbeeld omdat de IRO-cliënt behalve het reïntegratieplan ook de reïntegratieovereenkomst moet ondertekenen. Dit betekent een stijging van de administratieve lasten omdat bij reguliere trajecten de cliënt alleen het reïntegratieplan hoeft te tekenen.

3.3.2 Inhoud plan: meer maatwerk en vaker scholing

De IRO-regeling is bedoeld om cliënten meer invloed te geven op de inhoud van het reïntegratieplan. 'Maatwerk' heeft meer dan één betekenis. Reïntegratiebedrijven zeggen dat zij meer aandacht besteden aan de persoonlijke begeleiding van de cliënt. Verder krijgen cliënten minder te maken met werkgroepen waarin de deelnemers sterk verschillen in ervaring en beroepspotentieel. De IRO-regeling maakt ook dat reïntegratiebedrijven

zich meer richten op de cliënt en minder op het UWV. Ten slotte wijzen zowel reïntegratiebedrijven als medewerkers van het UWV er op dat IRO-trajecten vaak sneller kunnen starten dan reguliere trajecten.

Het UWV en reïntegratiebedrijven geven aan dat de inhoudelijke verschillen met reguliere trajecten vooral betrekking hebben op scholing. De ervaring van de respondenten is dat de IRO meer mogelijkheden biedt om scholing in te zetten. Daarnaast zien de respondenten mogelijkheden voor uiteenlopende soorten training: van het omgaan met faalangst tot het opstellen van een ondernemingsplan. Ook brengen reïntegratiebedrijven met de IRO de individuele begeleiding weer terug in de reïntegratietrajecten.

Reïntegratiebedrijven wijzen er op dat het product nog in ontwikkeling is. In het begin zocht men aansluiting bij reguliere trajecten, maar na verloop van tijd hebben de IRO-trajecten meer een eigen invulling gekregen. Vooral grote reïntegratiebedrijven met veel reguliere trajecten merken op dat zij proberen zoveel mogelijk aan te sluiten bij de bestaande 'infrastructuur'. Dat betekent dat het standaardtraject het uitgangspunt is; daaruit worden modules geschraapt om er vervolgens individuele begeleiding en scholing aan toe te voegen. Nieuwe aanbieders moeten het product nieuw ontwikkelen en leveren meer maatwerk.

Cliëntenorganisaties en reïntegratiebedrijven vinden het niet altijd duidelijk wanneer scholing in het traject mag worden opgenomen. Momenteel ontwikkelt het UWV een scholingsprotocol dat aangeeft in welke omstandigheden scholing de plaatsingskansen vergroot en in het reïntegratieplan kan worden opgenomen.

Tabel 3.4 geeft aan hoe cliënten de keuzevrijheid met betrekking tot de samenstelling van het reïntegratieplan waarderen. Cliënten beoordelen de invloed op de samenstelling van het trajectplan gemiddeld met een 7. De eigen invloed op de hoeveelheid en het soort scholing, alsmede de invloed op de keuze van de scholingsinstelling, waarderen de cliënten met een ruime voldoende (6,3 respectievelijk 6,2).

Tabel 3.4 Tevredenheid cliënten over keuzevrijheid samenstellen IRO re-integratieplan, gemiddelde score op een schaal van 1 tot 10

	Totaal	AG	WW
	(n=1.809)	(n=413)	(n=1.495)
uw invloed op de inhoud van het plaatsingsplan (soort activiteiten, duur van het traject, etc.)	7,0	6,9	7,1
uw invloed op de hoeveelheid en het soort scholing in het trajectplan	6,3	6,4	6,3
uw invloed op de keuze voor een scholings- of opleidingsinstelling	6,2	6,2	6,2

Bron: APE cliëntenenquête

Heel weinig cliënten schrijven zelf hun reïntegratieplan. Uit tabel 3.5 blijkt dat reïntegratieplannen in de meeste gevallen door, of samen met het reïntegratiebedrijf worden geschreven. In een enkel geval is een UWV-functionaris actief bij de opstelling van het plan betrokken geweest.

Tabel 3.5 Opstellen reïntegratieplan

	Totaal	AG	WW
	(n=1.809)	(n=413)	(n=1.495)
ik heb het plan samen met het reïntegratiebedrijf geschreven	44%	45%	44%
het plan is grotendeels door het reïntegratiebedrijf geschreven	39%	37%	40%
ik heb het plan grotendeels zelf geschreven	6%	4%	7%
het plan is grotendeels geschreven door een casemanager of arbeidsdeskundige van het UWV	3%	4%	2%
ik heb het plan samen met het UWV geschreven	2%	1%	2%
anders	3%	5%	3%

Bron: APE cliëntenenquête

3.3.3 Financieel risico voor reïntegratiebedrijven is (te) groot

Vaak vinden reïntegratiebedrijven het financiële risico van de inzet van scholing te hoog. Omdat scholing vaak bij een derde partij wordt ingekocht

zijn de kosten geheel voor het reïntegratiebedrijf terwijl het resultaat niet zeker is. Sommige reïntegratiebedrijven lossen dit op door scholing alleen in het reïntegratieplan op te nemen als er een baangarantie is. Het gebeurt dat reïntegratiebedrijven het financiële risico deels bij de cliënt leggen; bijvoorbeeld door te verlangen dat de cliënt de scholingskosten eerst zelf betaalt en alleen een vergoeding ontvangt als het traject leidt tot een plaatsing.¹⁸ Sommige reïntegratiebedrijven proberen het risico te verleggen naar of te delen met de scholingsinstituten.

Een reïntegratiebedrijf dat in een concreet geval het financiële risico van scholing te groot vindt, zal een cliënt die vasthoudt aan zijn scholingswens niet zelf in behandeling nemen. Ook om andere redenen, gelegen in bijvoorbeeld de bemiddelbaarheid, motivatie en realiteitszin van de cliënt, kunnen de financiële risico's van een traject voor het reïntegratiebedrijf te groot zijn om met een cliënt in zee te gaan. Gegevens over het aantal cliënten dat door de reïntegratiebedrijven wordt afgewezen, zijn niet bekend. Volgens een voorzichtige schatting door onze respondenten ligt het percentage afwijzingen in de buurt van 30%; sommige bedrijven wijzen de helft van de potentiële klanten af. Of deze cliënten later bij een ander reïntegratiebedrijf, wellicht met aangepaste verlangens, wel in behandeling worden genomen, is niet bekend.

3.3.4 *Indieningstermijn*

Cliëntenorganisaties wijzen erop dat cliënten voldoende tijd moeten hebben om zich te oriënteren op de reïntegratiemarkt en een reïntegratieplan samen te stellen.

Volgens respondenten van het UWV en reïntegratiebedrijven vormt de indieningstermijn van 35 dagen voor weinig cliënten een probleem. Meestal wordt de aanvraag veel eerder ingediend. Heeft de cliënt wel extra tijd nodig, dan geeft het UWV vrijwel altijd uitstel. Dit betreft vooral situaties

¹⁸ Artikel 10, tweede lid Wet REA vormt een belemmering om een eigen bijdrage van de cliënt te vragen bij een verplicht reïntegratietraject. Daarin is bepaald dat UWV uit hoofde van zijn taak instrumenten verstrekt. Verstrekken veronderstelt geen eigen bijdrage van de cliënt. Ook elders in de regelgeving wordt UWV als contractspartij van het reïntegratiebedrijf die mogelijkheid niet geboden.

Buiten het kader van het verplichte reïntegratietraject om kan een reïntegratiebedrijf aan een cliënt, voorzover geen sprake is van arbeidsbemiddeling, tegen betaling bijvoorbeeld wel scholing aanbieden. Dat zal echter plaats moeten vinden op basis van contractsvrijheid. De cliënt kan daar niet toe verplicht worden.

waarin de cliënt zich in een vroeg stadium aanmeldt en pas daarna (zelfstandig) op zoek gaat naar een reïntegratiebedrijf en daarbij meerdere reïntegratiebedrijven benadert of heeft gekozen voor een relatief onervaren reïntegratiebedrijf.

3.4 Beoordeling aanvraag en overeenkomst

3.4.1 Verschillen in beoordeling IRO-aanvragen

Volgens reïntegratiebedrijven zijn er grote verschillen tussen UWV-districten, het type UWV-functionaris en tussen personen in de beoordeling van IRO-aanvragen.

Enkele respondenten van het UWV en reïntegratiebedrijven merken op dat de meeste casemanagers WW onvoldoende kennis en ervaring hebben met het beoordelen van reïntegratieplannen. Volgens hen heeft dit geleid tot verwarring en inschattingsfouten.

De betrokken UWV-medewerkers geven verschillend invulling aan de marginale toetsing van reïntegratieplannen onder de € 5.000 en gaan verschillend om met de mogelijkheid van trajectprijzen boven de € 5.000. Reïntegratiebedrijven en cliëntenorganisaties wijzen in dit kader op het gevaar van willekeur in de uitvoering (paragraaf 4.5 gaat dieper in op verschillen in beoordeling tussen districtskantoren).

De discretionaire ruimte is het grootst bij reïntegratieplannen van meer dan € 5.000. De arbeidsdeskundige of casemanager toetst de inhoud van deze plannen uitgebreid terwijl plannen onder de € 5.000 marginaal beoordeeld worden. Ondanks een instructie over het beoordelen van reïntegratieplannen blijkt uit de interviews dat casemanagers WW en arbeidsdeskundigen verschillende normen of 'vuistregels' gebruiken. Een voorbeeld hiervan is dat wanneer de trajectprijs hoger is dan € 5.000 een baangarantie wordt verlangd (in de instructie staat expliciet dat dat niet hoeft). Een ander voorbeeld is dat casemanagers voor WW'ers een (globale) afweging maken tussen resterende duur van de uitkering en de kosten van het traject. Een derde voorbeeld is dat gekeken wordt of de prijs van de geplande producten niet te veel afwijkt van de gemiddelde prijs (waarbij UWV'ers afgaan op hun eigen ervaringen). Ook over de invulling van de marginale beoordeling is echter veel onduidelijkheid. Arbeidsdeskundigen

en casemanagers WW hebben ieder een eigen idee van wat marginaal toetsen is.

De onderlinge verschillen in beoordeling ontstaan mede doordat de arbeidsdeskundigen en casemanagers WW op korte termijn na de invoering nog weinig ervaring hebben met de regeling. Ook het starten met een noodprocedure heeft voor onduidelijkheden onder de uitvoerders gezorgd. De onderlinge verschillen kunnen in de loop van de tijd kleiner worden als de aanvankelijke onduidelijkheden in de regeling verminderd zijn.

3.4.2 Onduidelijkheid over maximumprijs

Onder de noodprocedure bestond veel onduidelijkheid over de maximale hoogte van een reïntegratieplan. Officieel bestond er geen maximum, maar een aantal UWV'ers ging daar – vooruitlopend op de definitieve regeling – wel van uit. Ook hierdoor ontstonden er verschillen in de beoordeling van reïntegratieplannen.

Bij het officieel van kracht worden van de IRO op 14 juli 2004 is de maximum prijs vastgesteld op € 5.000 (inclusief BTW)¹⁹. Respondenten van het UWV en reïntegratiebedrijven merken op dat de trajectprijs na 14 juli vaker rond de € 5.000 ligt. Een aantal UWV-medewerkers signaleert dat reïntegratieplannen worden 'aangevuld' met bijvoorbeeld (psychologische) onderzoeken en individuele coaching totdat de trajectprijs uit komt op net onder de € 5.000. De opdracht om de reïntegratieplannen alleen marginaal te toetsen belet arbeidsdeskundigen en casemanagers WW om hier kritisch naar te kijken vanuit de vraag of deze activiteiten echt nodig zijn. De "convergentie" naar een trajectprijs van € 5.000 wordt ondersteund door de data (zie paragraaf 4.5 voor een vergelijking van de gemiddelde trajectprijs van voor en na 14 juli).

Een respondent van het UWV wijst er op dat het mogelijk is bepaalde producten optioneel in het reïntegratieplan op te nemen, bijvoorbeeld om in eerste instantie onder de maximale vergoeding van € 5.000 te blijven. Het is echter niet bekend hoe vaak dit voorkomt.

¹⁹ Recentelijk is het maximum van € 5.000 niet meer inclusief BTW maar exclusief.

3.4.3 Arbeidsdeskundige of casemanager inhoudelijk akkoord, IR keurt het plan op formele gronden af

Een aantal respondenten geeft aan dat het af en toe voorkomt dat de arbeidsdeskundige of casemanager inhoudelijk akkoord is, maar dat IR om formele redenen vraagt om aanpassingen of het plan zelfs afkeurt (bijvoorbeeld omdat de begin- en einddatum van het traject ontbreken). Dit heeft volgens respondenten van het UWV en reïntegratiebedrijven te maken met onduidelijkheid over de voorwaarden waaraan een aanvraag moet voldoen.

3.4.4 Tijdsverloop toekenning duurt lang

Reïntegratiebedrijven vinden dat het toekennen van een IRO-overeenkomst lang duurt. Sommige reïntegratiebedrijven wachten met het starten van het traject tot de overeenkomst door alle partijen getekend is. Andere beginnen op basis van een mondeling akkoord van de arbeidsdeskundige of casemanager. Vooral wanneer casemanagers WW of arbeidsdeskundigen het reïntegratieplan uitgebreid toetsen, leidt dat volgens reïntegratiebedrijven tot lange doorlooptijden. Volgens deze respondenten komt dat vooral omdat casemanagers WW (en in mindere mate arbeidsdeskundigen) onbekend zijn met het beoordelen van IRO-reïntegratieplannen.

Er worden verschillende redenen genoemd waarom het toekennen van de overeenkomst lang kan duren. Bij trajecten duurder dan € 5.000 wordt extra argumentatie verlangd, die vooral in de beginperiode nogal eens vergeten werd. In die gevallen moet het UWV contact opnemen met het reïntegratiebedrijf (of de cliënt) om aanvullende informatie apart op te vragen. Dat kost veel extra tijd en vertraagt het proces. Een andere reden is dat de beslissing te beginnen met de uitvoering van de IRO voordat de regeling formeel was ingevoerd, heeft geleid tot een stuwmeer van aanvragen in juli. Volgens het UWV is de achterstand inmiddels weggewerkt. Een aantal respondenten van het UWV merkt echter op dat de capaciteit om de aanvragen te verwerken structureel te klein is. Dat heeft mede te maken met een reorganisatie binnen het UWV, die met name bij IR veel tijd vergt.

Cliënten waarderen de snelheid waarmee het reïntegratieplan wordt beoordeeld gemiddeld met een 6,1 (zie tabel 3.6)

Tabel 3.6 *Tevredenheid cliënten over de snelheid waarmee het reïntegratieplan beoordeeld wordt*

	Totaal	AG	WW
	(n=1.809)	(n=413)	(n=1.495)
de snelheid waarmee het UWV uw reïntegratieplan heeft beoordeeld	6,1	5,9	6,1

Bron: APE cliëntenenquête

3.5 Fase 4: Start van het traject

3.5.1 *Start voor overeenkomst is afgesloten*

Volgens de respondenten vindt de start van het traject eerder plaats wanneer de cliënt wordt doorgestuurd door het UWV, dan wanneer de cliënt eerst het reïntegratiebedrijf benadert en het UWV pas bij de aanvraag wordt geconfronteerd met de wens een IRO te beginnen.

Onder de noodprocedure is door een deel van de reïntegratiebedrijven wel begonnen met de uitvoering van IRO-trajecten, hoewel de formele overeenkomst pas na 14 juli kon worden getekend. Kleinere, nieuwe aanbieders deden dit over het algemeen minder snel dan de grote aanbieders met reguliere trajecten.

Ook onder de definitieve regeling zijn er reïntegratiebedrijven die starten met het traject voordat de overeenkomst is getekend. Het duurt volgens deze bedrijven te lang voordat het UWV het proces heeft afgehandeld. Langer wachten heeft een negatieve invloed op de succeskans van het reïntegratietraject. Voor reïntegratiebedrijven brengt dit wel risico's en financiële problemen met zich mee. Pas na het ondertekenen van de overeenkomst kunnen de bedrijven de eerste 20% declareren.

3.5.2 *Reïntegratiebedrijven onvoldoende bekend met declaratieprocedure*

De procedure en voorwaarde bij de declaraties is bij veel (nieuwe) reïntegratiebedrijven niet duidelijk. UWV IR wordt geconfronteerd met te hoge declaratie (50 in plaats van 20 procent bij de start van een traject).

3.5.3 Declaratiesystematiek

Bij aanvang van het traject mogen reïntegratiebedrijven de eerste 20% van de trajectkosten declareren. Volgens de reïntegratiebedrijven dekt dit niet de kosten die bij de start van het traject worden gemaakt. Vooral bij duurdere trajecten geeft dit problemen. Hierdoor stellen reïntegratiebedrijven zich terughoudend op tegenover dure trajecten. Reïntegratiebedrijven geven de voorkeur aan de financieringssystematiek die tijdens de noodprocedure gold. Toen mocht na het ondertekenen van de overeenkomst direct de eerste 50% worden gedeclareerd.

3.6 Fase 5: Voortgang van het traject

3.6.1 Onduidelijkheid over rol UWV bij uitvoering van het traject

Niet alle casemanagers WW en arbeidsdeskundigen weten wat van hen wordt verwacht gedurende de voortgang van het traject: hoe moeten de tussenrapportages worden gebruikt, hoe vaak met de cliënten spreken over de voortgang, hoe omgaan met situaties waarin cliënten hun verplichtingen niet nakomen? Arbeidsdeskundigen en casemanagers WW geven aan dat bij IRO-clieñten de rol van het reïntegratiebedrijf prominenter is. Bij de IRO ligt de nadruk op het contact tussen reïntegratiebedrijf en cliënt.

3.6.2 Informeel overleg UWV en reïntegratiebedrijven

Naast de formele rapportages vindt informeel overleg plaats tussen het UWV en reïntegratiebedrijf over de voortgang. Voor veel casemanagers WW en arbeidsdeskundigen vinden deze terugkoppeling erg belangrijk. Volgens UWV IR overschrijden veel reïntegratiebedrijven de termijnen voor de voortgangsrapportages. Bovendien komen deze rapportages niet altijd op de juiste plek binnen. Dit leidt tot extra werk voor het UWV.

3.6.3 Cliëntenwaardering begeleiding UWV

Tabel 3.8 geeft aan hoe tevreden cliënten zijn over verschillende aspecten van de begeleiding naar werk door het UWV. Deze vragen worden ook gesteld in de reguliere klanttevredenheidsonderzoeken van het UWV. Dit maakt het mogelijk de tevredenheid van IRO-clieñten te vergelijken met

de tevredenheid van reguliere cliënten. Zowel IRO-clieñten als reguliere cliënten beoordelen de meeste aspecten van de begeleiding naar werk door het UWV met een krappe voldoende. De IRO-clieñten zijn iets positiever dan de reguliere cliënten. Dit geldt vooral voor de aspecten "inlevingsvermogen van de medewerker in mijn situatie", "medewerker motiveert mij voldoende om werk te zoeken" en "duidelijke informatie over de mogelijkheid van kiezen van een reïntegratiebedrijf". Dit laatste aspect waarderen de reguliere cliënten met een 4,5 terwijl de IRO-clieñten dit een 5,8 geven. Van de IRO-clieñten zijn de WW'ers het meest positief.

Tabel 3.8 Tevredenheid over begeleiding naar werk door het UWV, gemiddelde score op een schaal van 1 tot 10, arbeidsgehandicapten en WW'ers

	Totaal		AG		WW	
	IRO	regulier	IRO	regulier	IRO	regulier
	n=1.809	n=5.460	n=413	n=3.282	n=1.495	n=2.178
duidelijke informatie over de procedure tijdens de reïntegratieperiode	5,8	5,6	5,3	5,6	5,9	5,6
duidelijkheid over wat ik van de begeleiding kan verwachten	5,6	5,3	5,3	5,4	5,6	5,2
inlevingsvermogen van de medewerker in mijn situatie	6,3	5,7	6,2	5,7	6,4	5,8
medewerker motiveert mij voldoende om werk te zoeken	6,1	5,7	5,7	5,8	6,2	5,6
de inspanningen van de medewerker vergroten mijn kans op werk	5,3	5,0	5,6	5,0	5,2	5,1
duidelijke informatie over de mogelijkheid van kiezen van een reïntegratiebedrijf	5,8	4,5	5,0	4,5	6,0	4,5
<i>gemiddeld</i>	<i>5,8</i>	<i>5,3</i>	<i>5,5</i>	<i>5,3</i>	<i>5,9</i>	<i>5,3</i>

Bron: APE, UWV klanttevredenheidsonderzoek 2003, deelrapport WW en WAO

3.6.4 Waardering begeleiding reïntegratiebedrijven

Over de reïntegratiebedrijven zijn de cliënten positiever (zie tabel 3.9). Dit geldt met name voor IRO-clieñten. Alle aspecten van de begeleiding naar werk door het reïntegratiebedrijf waarderen de IRO-clieñten met ongeveer 1,5 punt meer dan de reguliere cliënten. Het verschil is meer dan 1,5 punten voor de aspecten "een op mijn persoonlijke situatie toegesneden rein-

tegratieplan", "tijdige start van mijn reïntegratietraject" en "goede kans op werk dankzij het reïntegratiebedrijf". De waardering van WW'ers en arbeidsgehandicapten verschilt nauwelijks.

Tabel 3.9 Tevredenheid over begeleiding naar werk door het reïntegratiebedrijf, gemiddelde score op een schaal van 1 tot 10, arbeidsgehandicapten en WW'ers

	Totaal		AG		WW	
	IRO	regulier	IRO	regulier	IRO	regulier
	n=1.809	n=3.579	n=413	n=1.823	n=1.495	n=1.756
duidelijkheid over de procedure	7,3	6,1	7,2	6,1	7,3	6,0
een vaste contactpersoon bij het reïntegratiebedrijf	8,2	6,7	8,1	6,7	8,2	6,7
voldoende ruimte om mijn ideeën naar voren te brengen	7,8	6,5	7,7	6,5	7,8	6,5
een op mijn persoonlijke situatie toegesneden reïntegratieplan	7,7	6	7,7	6,1	7,8	5,9
voldoende hulp en motivatie door de reïntegratiemedewerker	7,7	6,2	7,6	6,3	7,7	6,1
tijdige start van mijn reïntegratietraject	7,3	5,7	7,1	5,7	7,3	5,6
goede kans op werk dankzij het reïntegratiebedrijf	6,6	4,9	6,7	5,1	6,5	4,7
<i>gemiddeld</i>	7,5	6,0	7,4	6,1	7,5	5,9

Bron: APE, UWV klanttevredenheidsonderzoek 2003, deelrapport WW en WAO

3.7 Fase 6: Beëindiging van het traject

3.7.1 Onderschatting resultaatfinanciering

Bij de grotere reïntegratiebedrijven bestaat twijfel of veel van de nieuwe, kleine reïntegratiebedrijven zich voldoende realiseren wat de risico's van resultaatfinanciering zijn. Als deze bedrijven in problemen komen, zullen cliënten daar negatieve gevolgen van kunnen ondervinden. Het UWV zou daarom betere voorlichting moeten geven aan reïntegratiebedrijven. In principe toetst het UWV jaarlijks of de reïntegratiebedrijven die IRO-

trajecten uitvoeren financieel solide zijn. Dit moet voorkomen dat de cliënt de dupe wordt van financiële problemen van het reïntegratiebedrijf.

3.8 Samenvatting en conclusie

Bij de implementatie van een nieuwe regeling gaat er altijd enige tijd overheen voordat alle betrokken uitvoerders volledig op de hoogte zijn. Bij de introductie van de IRO speelt dit extra sterk vanwege de aanvankelijke onzekerheid over de inhoud van de definitieve regeling en vanwege de keuze voor een gefaseerde implementatie. Een groot deel van de aandachtspunten die de diverse betrokkenen hebben aangegeven, houdt direct verband met deze bijzondere omstandigheid. Bovendien merken wij op dat deze eerste evaluatie tamelijk snel na invoering van de regeling heeft plaatsgevonden. Van veel aandachtspunten is het nog te vroeg om te stellen dat sprake is van een probleem dat vraagt om een oplossing of dat sprake is van een tijdelijke situatie of een ontwikkeling die inherent is aan het implementeren van een nieuwe regeling. De volgende voortgangsrapportage kan daarover meer duidelijkheid geven.

Hieronder hebben wij de aandachtspunten per fase die een cliënt doorloopt tot en met de beëindiging van een IRO-traject samengevat.

Aandachtspunten in de fase oriëntatie en aanmelding

- Reïntegratiebedrijven en cliëntenorganisaties ervaren de voorlichting aan potentiële IRO-clianten over de mogelijkheden en beperkingen van de IRO-regeling als niet optimaal. De kritiek richt zich met name op de voorlichting tijdens de periode van de noodprocedure.
- Mede als gevolg hiervan hebben reïntegratiebedrijven te maken met cliënten met (te) hoge verwachtingen van de IRO-regeling en met cliënten waarvoor een regulier traject meer geschikt zou zijn.
- In strijd met de bedoelingen van de noodprocedure is het in de periode vóór 14 juli incidenteel voorgekomen dat uitvoerders van het UWV reguliere trajecten stopzetten zodat cliënten konden overstappen naar een IRO-traject.
- De reïntegratiemarkt is voor cliënten op dit moment nog onvoldoende transparant. Volgens betrokkenen (met name uitvoerders, reïntegratiebedrijven en cliëntenorganisaties) gaat dit ten koste van het voordeel van de keuzevrijheid. De IRO-clianten zelf zijn overigens heel po-

sitief over de keuzevrijheid. Zij waarderen deze met 8,1 (WW'ers), respectievelijk 7,6 (arbeidsgehandicapten) .

- Volgens de reïntegratiebedrijven zijn de acquisitiekosten van IRO-trajecten hoger dan van reguliere trajecten. Dit geldt in het bijzonder wanneer cliënten meer dan één reïntegratiebedrijf benaderen.
- Volgens de regeling is een assessment of een loopbaanoriëntatie onderdeel van het plaatsingsplan. Cliëntenorganisaties en reïntegratiebedrijven menen dat deze stappen voorafgaan aan de opstelling van het plaatsingsplan. Het zou voor reïntegratiebedrijven financieel onaantrekkelijk zijn om deze stappen uit te voeren voordat het trajectplan is goedgekeurd. Desondanks geeft ruim 30 procent van de cliënten aan dat een assessment of een loopbaanoriëntatie heeft plaatsgevonden. Kennelijk zijn de reïntegratiebedrijven in veel gevallen bereid het risico te nemen.
- De constructie waarbij de IRO-cliënt via een hoofdaannemer diensten betreft van andere aanbieders, komt in de praktijk bijna alleen voor bij de inzet van scholing.

Aandachtspunten in de fase opstellen reïntegratieplan en IRO-aanvraag

- Reïntegratiebedrijven die veel reguliere trajecten uitvoeren, wijzen erop dat de interne werkprocessen voor de IRO moeten worden aangepast. Deze aanpassing leidt tot extra administratieve lasten.
- Volgens reïntegratiebedrijven, UWV-medewerkers en cliënten verschillen IRO-trajecten inhoudelijk op twee punten van reguliere trajecten: er is meer ruimte voor maatwerk en er wordt vaker scholing ingezet. IRO-cliënten zijn redelijk tevreden over hun invloed op de inhoud van de plaatsingsplannen. WW-ers waarderen deze invloed met een 7,1. De gemiddelde waardering door arbeidsgehandicapten is 6,9.
- Bij de huidige bekostigingssystematiek met partiële resultaatfinanciering vinden reïntegratiebedrijven het financieel risico van de inzet van scholing groot. Toch blijken reïntegratiebedrijven in ongeveer een kwart van de gevallen bereid akkoord te gaan met de inzet van scholing.

Aandachtspunten in de fase beoordeling en afsluiting overeenkomst

- Reïntegratiebedrijven wijzen op de soms grote verschillen tussen UWV-vestigingen in de beoordeling van IRO-aanvragen, met name bij trajecten met een prijs boven de 5.000 euro. De monitor van IRO-trajecten (zie paragraaf 0.3) bevestigt dit beeld.
- Bij reïntegratiebedrijven bestaat - vooral in de periode van de noodprocedure - veel onduidelijkheid over de hoogte van de maximumprijs.

- Het komt incidenteel voor dat de afdeling Inkoop Reïntegratie van het UWV na een inhoudelijk akkoord van de arbeidsdeskundige of van de casemanagers, een plaatsingsplan alsnog afkeurt. Dit is verwarrend en heeft negatieve financiële consequenties voor de reïntegratiebedrijven die al na het inhoudelijk akkoord met de uitvoering van het plan zijn begonnen.
- Reïntegratiebedrijven vinden de periode tussen akkoord en ondertekening van de overeenkomst in veel gevallen te lang. Volgens hen leidt dit tot onnodige vertraging van de start van trajecten.

Aandachtspunten de fase start van het traject

- Veel reïntegratiebedrijven starten met de uitvoering van trajecten voordat de overeenkomst is ondertekend (zie boven).
- Volgens UWV-medewerkers zijn veel reïntegratiebedrijven onvoldoende bekend met de procedure voor de eerste declaratie. Volgens reïntegratiebedrijven kan deze procedure eenvoudiger door meer aan te sluiten bij de werkwijze bij reguliere trajecten.
- Reïntegratiebedrijven prefereren een procedure waarbij zij bij de eerste declaratie 50% van de trajectprijs kunnen declareren. Als de eerste keer slechts 20 procent mag worden gedeclareerd, dan moeten zij teveel zelf voorfinancieren. Het probleem speelt vooral bij de duurdere trajecten. De declaratieregels voor IRO-trajecten zijn op dit punt overigens gelijk aan die voor reguliere trajecten.

Aandachtspunten in de fase voortgang van het traject

- Zowel bij reïntegratiebedrijven als bij uitvoerende UWV'ers (casemanagers WW en arbeidsdeskundigen) bestaat onduidelijkheid over de operationele rol van het UWV tijdens uitvoering van trajecten.
- In de praktijk vindt regelmatig informeel overleg plaats tussen uitvoerende UWV'ers en reïntegratiebedrijven. UWV-medewerkers vinden deze terugkoppelingen erg belangrijk.
- IRO-cliënten waarderen de begeleiding door het UWV gemiddeld iets hoger dan cliënten op reguliere trajecten.²⁰ De gemiddelde waardering van arbeidsgehandicapte IRO-cliënten is 5,5 tegen 5,3 bij een regulier traject. WW'ers op een IRO-traject waarderen de UWV-begeleiding met 5,9. Bij een regulier traject is dat 5,3.

²⁰ Bron cliënttevredenheid over reguliere trajecten: UWV, Klanttevredenheidsonderzoek 2003, deelrapporten WW en WAO

- IRO-cliënten waarderen de begeleiding door het reïntegratiebedrijf met gemiddeld 7,5. Dit is 1,5 punt hoger dan de waardering van reguliere cliënten voor de begeleiding door het reïntegratiebedrijf.

Aandachtspunt in de fase beëindiging van het traject

- Reïntegratiebedrijven en UWV-medewerkers denken dat veel kleine reïntegratiebedrijven het risico van resultaatfinanciering onderschatten en daardoor in de toekomst in financiële problemen zullen komen.

4 MONITOR: GEBRUIK EN KOSTEN VAN DE IRO

4.1 Inleiding

Dit hoofdstuk rapporteert over het gebruik en de kosten van de IRO-regeling. Over de resultaten valt zo kort na de invoering van de regeling nog niets te zeggen. In de rapportage maken we onderscheid tussen de periode voor en na 14 juli 2004, de formele invoeringsdatum van de IRO-regeling. Tot die tijd gold een noodprocedure. Door het onderscheid kan zichtbaar worden hoe de implementatie en de uitvoering verandert na de formele introductie van de IRO-regeling.

De gegevens die hier worden gepresenteerd zijn grotendeels afkomstig uit de reguliere UWV-registraties en hebben betrekking op de periode januari 2004 - september 2004. Waar mogelijk vergelijken we de gegevens over de IRO met reguliere reïntegratietrajecten en met trajecten in het PRB-experiment. Het PRB-experiment loopt al enkele jaren, maar om de IRO en de PRB in de tijd goed te kunnen vergelijken, nemen we hier de trajecten in het PRB-experiment in de periode januari 2004 – september 2004. In de tweede voortgangsrapportage zullen we uitgebreider overzicht geven van het gebruik, de kosten en de resultaten van het PRB-experiment, ook van de trajecten die vóór 2004 zijn gestart.

4.2 IRO-aanvragen in 2004

Van januari tot en met september 2004 zijn er 2.293 IRO-trajecten aangevraagd (zie tabel 4.1).

Ongeveer 60% van de IRO-aanvragen dateert van voor 14 juli 2004. Deze aanvragen zijn volgens de noodprocedure beoordeeld. De overige 40% van de aanvragen is onder het regime van de nieuwe regeling ingediend.

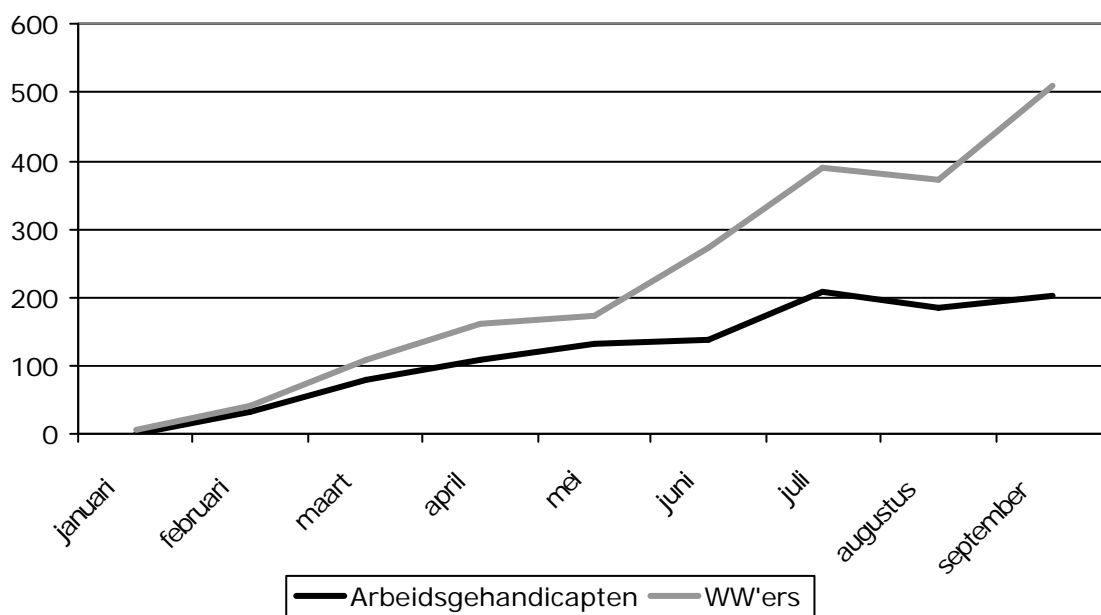
36% van de IRO-aanvragen is afkomstig van arbeidsgehandicapten. De overige aanvragen (64%) zijn ingediend door WW'ers. Het aandeel van de WW'ers in de IRO-aanvragen neemt licht toe: van 63% in de periode van de noodprocedure tot 67% in de periode vanaf juli tot en met september.

In de beschouwde periode zijn 1.432 IRO-trajecten gestart. Dit komt overeen met 58% van de aanvragen. 138 (6%) aanvragen zijn afgewezen en de overige aanvragen zijn einde september 2004 (administratief) nog in behandeling.

Onder de aanvragen van WW'ers is het percentage gestarte trajecten hoger dan onder de aanvragen van arbeidsgehandicapten. Van de 559 (vóór 14-7 aangevraagde) AG-trajecten is einde september 59% gestart, 5% is afgewezen en de rest is nog in behandeling. Daartegenover is van de 930 (vóór 14-7 aangevraagde) WW-trajecten einde september al 68% gestart, terwijl 8% is afgewezen.

Vanaf het van kracht worden van de noodprocedure in januari 2004 neemt het aantal IRO-aanvragen maandelijks toe. In de maand september bereikt het aantal aanvragen een (voorlopig) hoogtepunt. Dan wordt een recordaantal van 511 IRO-aanvragen door WW'ers ingediend terwijl het aantal aanvragen van arbeidsgehandicapten blijft staan op 204, het niveau dat in juli al werd bereikt. Figuur 4.1 toont het maandelijks aantal IRO-aanvragen van arbeidsgehandicapten en WW'ers in de periode van januari tot en met oktober 2004. Aanvankelijk blijft het aantal aanvragen uit WW-hoek achter op de aanvragen van arbeidsgehandicapten. Vanaf de maand mei stijgen de IRO-aanvragen van WW'ers sneller dan die van arbeidsgehandicapten.

Figuur 4.1 Maandelijks aantal IRO-aanvragen, 2004, arbeidsgehandicapten en WW'ers



Tabel 4.1 IRO-aanvragen, naar periode en type aanvrager

	Totaal (AG + WW)		Voor 14-7		Na 14-7	
Aanvragen	2.485		1.489		996	
waarvan						
- in behandeling	915	37%	427	29%	488	49%
- afgewezen	138	6%	101	7%	37	4%
Gestarte trajecten	1.432	58%	961	65%	471	47%
waarvan						
- in uitvoering	1.409	57%	938	63%	471	47%
- uitval	8	0,3%	8	0,5%	0	
- plaatsing	15	0,6%	15	1,0%	0	
	Totaal AG		Voor 14-7		Na 14-7	
AG aanvragen	889		559		330	
waarvan						
- in behandeling	379	43%	199	35%	180	54%
- afgewezen	46	5%	26	5%	18	5%
Gestarte trajecten	464	52%	332	59%	132	40%
waarvan						
- in uitvoering	449	50%	317	57%	132	40%
- uitval	6	0,7%	6	1,0%	0	
- plaatsing	9	1,0%	9	1,6%	0	
	Totaal WW		Voor 14-7		Na 14-7	
WW aanvragen	1.596		930		666	
waarvan						
- in behandeling	536	34%	228	24%	308	33%
- afgewezen	92	6%	73	8%	19	2%
Gestarte trajecten	968	61%	629	68%	339	36%
waarvan	960	60%	621	67%	339	36%
- in uitvoering						
- uitval	2	0,1%	2	0,2%	0	
- plaatsing	6	0,4%	6	0,6%	0	

Bron: UWV

4.3 Kenmerken van de IRO-cliënten

De WW'ers die een IRO-traject aanvragen zijn gemiddeld genomen ouder dan de arbeidsgehandicapte aanvragers. Dit geldt overigens ook voor cliënten op de reguliere trajecten. De leeftijdsopbouw van arbeidsgehandicapte IRO-cliënten verschilt nauwelijks van arbeidsgehandicapte cliënten met een regulier traject of met een PRB-traject. Ook voor WW'ers geldt dat de leeftijd van IRO-aanvragers niet verschilt van die van aanvragers van reguliere trajecten.

Onder de WW'ers met een IRO-traject zijn veel minder laagopgeleiden en veel meer hoogopgeleiden dan onder de arbeidsgehandicapte aanvragers van een IRO-traject. Hetzelfde verschil in opleidingsniveau treft men overigens ook aan bij de cliënten met een regulier traject. De IRO-aanvragers, zowel arbeidsgehandicapten als WW'ers, lijken gemiddeld iets hoger opgeleid dan de cliënten met een regulier reïntegratietraject. Onder de IRO-aanvragers zijn met name de laagopgeleiden ondervertegenwoordigd.

Ongeveer 70% van de WW'ers die een IRO-traject aanvragen is man. Dat is meer dan bij de aanvragers van reguliere trajecten; daar is ruim 62% van het mannelijk geslacht. Ook onder de arbeidsgehandicapte IRO-aanvragers lijken mannen oververtegenwoordigd. Dat is althans het geval onder de aanvragen die dateren van vóór 14-7. In de periode daarna zijn er juist meer vrouwen onder de arbeidsgehandicapten die een IRO-aanvraag indienen. Ook onder de nieuwe PRB-trajecten die in de loop van 2004 zijn gestart, zijn meer vrouwen dan mannen. Bij de reguliere trajecten voor arbeidsgehandicapten zijn vrouwen licht oververtegenwoordigd.

Ruim tweederde van de arbeidsgehandicapte IRO-aanvragers ontvangt een WAO-uitkering en eenderde ontvangt een uitkering krachtens de Wajong. Onder de cliënten met een regulier traject ligt deze verhouding heel anders. Daar behoort niet meer dan 11% tot de groep Wajongcliënten. Onder de IRO-aanvragers is de vertegenwoordiging van Wajongcliënten daarmee driemaal groter dan onder de reguliere trajecten. Bijna de helft van de arbeidsgehandicapte IRO-aanvragers is volledig arbeidsongeschikt; onder de arbeidsgehandicapte cliënten op reguliere trajecten is dit percentage beduidend lager (37%). Ook wat diagnose betreft wijken de IRO-aanvragers af van de cliënten met een regulier traject: 53% van de arbeidsgehandicapte IRO-aanvragers is ingedeeld onder de categorie psychische stoornissen. Bij reguliere trajecten geldt dit voor 44% van de cli-

enten. Ziekten van de bewegingsorganen komen onder de IRO-aanvragers iets minder voor dan onder de cliënten met een regulier traject (22% tegen 26% bij reguliere trajecten).

Het RWI heeft in 2003 een onderzoek naar de ervaringen en effecten van het PRB-experiment laten uitvoeren.²¹ In dat onderzoek wordt geconstateerd dat de PRB relatief weinig jongeren trekt en vrouwen oververtegenwoordigd zijn. Ook zijn langdurig en volledig arbeidsongeschikten sterk vertegenwoordigd in de PRB-populatie. Ook blijkt uit het RWI-onderzoek dat het gemiddelde opleidingsniveau van PRB-aanvragers relatief hoog is.

Tabel 4.2 Gestarte IRO-trajecten naar type aanvrager en leeftijd

Arbeidsgehandicapten	IRO vóór 14-7	IRO na 14-7	Regulier	PRB
< 20 jaar	8%	8%	3%	7%
20-30 jaar	27%	22%	16%	20%
30-40 jaar	27%	29%	30%	38%
40-50 jaar	26%	30%	31%	23%
>50 jaar	12%	11%	20%	12%
Totaal	100%	100%	100%	100%
	(n = 332)	(n = 132)	(n = 22.931)	(n = 69)

WW'ers	IRO vóór 14-7	IRO na 14-7	Regulier
< 20 jaar	0%	0%	0%
20-30 jaar	10%	8%	12%
30-40 jaar	31%	31%	31%
40-50 jaar	36%	38%	30%
>50 jaar	23%	23%	27%
Totaal	100%	100%	100%
	(n = 629)	(n = 339)	(n = 27.199)

Bron: UWV

Tabel 4.2 geeft de leeftijdsverdeling van de aanvragers van een IRO-traject, afzonderlijk voor arbeidsgehandicapten en WW'ers en voor aanvragen van vóór en na 14 juli. Ter vergelijking is ook de leeftijdsverdeling opgenomen van cliënten die in de eerste drie kwartalen van 2004 een regulier traject hebben aangevraagd en van arbeidsgehandicapten die in dezelfde periode een PRB-traject hebben aangevraagd.

²¹ H. Bosselaar, et al., PRB: Positieve Resultaten Bereikt, AStri en Meccano, 2003

Tabel 4.3 Gestarte trajecten naar type aanvrager en opleidingsniveau*

Arbeidsgehandicapten	IRO vóór 14-7	IRO na 14-7	Regulier
Laagopgeleid (t/m VMBO)	50%	48%	58%
Middelbaar opgeleid	44%	44%	37%
Hoogopgeleid (HBO, WO)	6%	8%	5%
Totaal	100%	100%	100%
	(n = 208)	(n = 97)	(n = 17.372)

WW'ers	IRO vóór 14-7	IRO na 14-7	Regulier
Laagopgeleid (t/m VMBO)	17%	22%	32%
Middelbaar opgeleid	54%	49%	48%
Hoogopgeleid (HBO, WO)	29%	29%	19%
Totaal	100%	100%	100%
	(n = 332)	(n = 203)	(n = 9.257)

* Het gegeven opleidingsniveau van cliënten ontbreekt vaak. Bij zowel IRO als regulier, respectievelijk 52% en 43% van alle waarnemingen.

Bron: UWV

Tabel 4.3 geeft het opleidingsniveau van de aanvragers van een IRO-traject, afzonderlijk voor arbeidsgehandicapten en WW'ers en voor aanvragen van vóór en na 14 juli. De tabel geeft ook de opleiding van cliënten die in de eerste drie kwartalen van 2004 een regulier traject hebben aangevraagd.

Tabel 4.4 Gestarte IRO-trajecten naar type aanvrager en geslacht

Arbeidsgehandicapten	IRO vóór 14-7	IRO na 14-7	Regulier	PRB
Mannen	60%	42%	48%	41%
Vrouwen	40%	58%	52%	59%
Totaal	100%	100%	100%	100%
	(n = 332)	(n = 132)	(n = 22.931)	(n = 69)

WW'ers	IRO vóór 14-7	IRO na 14-7	Regulier
mannen	69%	72%	62%
vrouwen	31%	28%	38%
totaal	100%	100%	100%
	(n = 629)	(n = 339)	(n = 27.199)

Bron: UWV

Tabel 4.4 geeft de geslachtsverdeling van de aanvragers van een IRO-traject, afzonderlijk voor arbeidsgehandicapten en WW'ers en voor aanvragen van vóór en na 14 juli. Ook de geslachtsverdeling van cliënten die in de eerste drie kwartalen van 2004 een regulier traject hebben aangevraagd, is opgenomen, alsmede die van arbeidsgehandicapten die in dezelfde periode een PRB-traject hebben aangevraagd.

Tabel 4.5 Gestarte IRO- trajecten arbeidsgehandicapten naar type uitkering

Arbeidsgehandicapten	IRO vóór 14-7	IRO na 14-7	Regulier
WAO	64%	68%	87%
WAZ	1%	1%	2%
Wajong	35%	31%	11%
Totaal	100%	100%	100%
	(n = 237)	(n = 97)	(n = 14.708)

Bron: UWV

Tabel 4.5 geeft de uitkeringsstatus van arbeidsgehandicapte aanvragers van een IRO-traject, afzonderlijk voor aanvragen van vóór en na 14 juli. Ook de uitkeringsstatus van cliënten die in de eerste drie kwartalen van 2004 een regulier traject hebben aangevraagd, is opgenomen.

4.4 Inhoud van de IRO-trajecten

De IRO-regeling is mede bedoeld om cliënten meer maatwerk te kunnen bieden bij reïntegratie. Een belangrijke vraag is daarom in hoeverre de inhoud van IRO-trajecten veel verschilt van reguliere trajecten. Op grond van de UWV registratie kan deze vraag echter niet worden beantwoord, omdat de trajectonderdelen niet worden geregistreerd.²² Voor de inhoudelijke beschrijving van de IRO-trajecten zijn wij voornamelijk aangewezen op de IRO-clieënten die aan de enquête hebben meegedaan. Hieronder bespreken we de meest voorkomende onderdelen van de IRO-reïntegratieplannen.

²² De inzet van scholing wordt wel door het UWV geregistreerd, maar niet nauwkeurig bijgehouden.

4.4.1 Loopbaanoriëntie/assessment

In 33% van de reïntegratieplannen van IRO-aanvragers is voorzien in een loopbaanoriëntatie of een assessment, bijvoorbeeld door middel van psychologisch onderzoek of een beroepskeuzetest.

4.4.2 Training

De vragenlijst onderscheidt vier soorten training die regelmatig onderdeel blijken uitmaken van de IRO-reïntegratieplan. Daarbij doen de WW'ers meer aan training dan de arbeidsgehandicapte IRO-aanvragers. Van de reïntegratieplannen van WW'ers bevat 16% een training beroepshouding, 38% een sollicitatietraining, 29% een netwerktraining en 14% een training communicatieve vaardigheden. Van de reïntegratieplannen van de arbeidsgehandicapte aanvragers bevat 20% een training beroepshouding. De overige percentages liggen lager dan bij WW'ers: 31% van de reïntegratieplannen van arbeidsgehandicapten bevat een sollicitatietraining, 13% een netwerktraining en 10% een training communicatieve vaardigheden.

4.4.3 Scholing

In 25% van de reïntegratieplannen van IRO-aanvragers is voorzien in een vorm van scholing. Daarbij gaat het in 5% van de aanvragen om een computercursus. Scholing is ongeveer even vaak onderdeel van de reïntegratieplannen van arbeidsgehandicapten als van WW'ers.

4.4.4 Persoonlijke begeleiding

Veel voorkomende onderdelen van de reïntegratieplannen zijn de ondersteuning bij het zoeken naar werk en, als dat gelukt is, de begeleiding na de start van de werkzaamheden. Van de reïntegratieplannen van WW'ers voorziet 38% in intensieve ondersteuning bij het zoeken naar werk en 25% bevat het onderdeel ondersteuning na werkhervatting. Bij de reïntegratieplannen van arbeidsgehandicapte aanvragers is het percentage intensieve ondersteuning bij het zoeken naar werk ongeveer gelijk (36%). Terwijl ondersteuning na werkhervatting vaker onderdeel is van de reïntegratieplannen van arbeidsgehandicapten (39%).

4.5 Kosten van IRO-trajecten

De prijs van een IRO-traject bedraagt gemiddeld ongeveer € 4.000 (exclusief BTW). Bij de vergelijking van de trajectprijzen tussen doelgroepen, tussen aanvragen van vóór en na 14-7, en tussen IRO- en reguliere trajecten en PRB-trajecten, komen de volgende aspecten naar voren:

- ? De prijs van een onder de noodprocedure aangevraagd IRO-traject is enkele honderden euro's hoger dan de prijs van een na 14-7 aangevraagd IRO-traject. Dat komt omdat er na de formele introductie van de IRO-regeling minder dure (boven de € 7.500) trajecten en meer goedkope trajecten worden aangevraagd.
- ? Een IRO-traject voor WW'ers is gemiddeld ongeveer € 300 duurder dan een IRO-traject voor arbeidsgehandicapten. Dit is opmerkelijk omdat de reguliere trajecten voor WW'ers gemiddeld juist € 1.000 goedkoper zijn dan reguliere trajecten voor arbeidsgehandicapten.
- ? Voor arbeidsgehandicapten is een IRO-traject goedkoper dan een in 2004 gestart regulier traject.
- ? Voor WW'ers geldt het omgekeerde: hier is een IRO-traject gemiddeld bijna € 1.000 duurder dan een in 2004 gestart regulier traject en het duurste IRO-traject kost € 8.000 meer dan het duurste reguliere traject.
- ? IRO-trajecten zijn gemiddeld ongeveer € 1.000 duurder dan in 2004 gestarte PRB-trajecten.

Tabel 4.6 Kosten van IRO- trajecten naar type aanvrager

Arbeidsgehandicapten	IRO vóór 14-7	IRO na 14-7	Regulier*	PRB*
< € 5.000	68%	77%	76%	87%
€ 5.000 – € 7.500	19%	15%	14%	6%
> € 7.500	12%	8%	10%	7%
Totaal	100%	100%	100%	100%
	(n = 241)	(n = 107)	(n = 22.220)	(n = 69)
Gemiddelde prijs	€ 4.092	€ 3.760	€ 4.172	€ 3.026
Maximumprijs	€ 20.385	€ 11.950	€ 26.865	€ 14.102
WW'ers				
< € 5.000	67%	73%	95%	
€ 5.000 – € 7.500	21%	22%	3%	
> € 7.500	12%	5%	2%	
Totaal	100%	100%	100%	
	(n = 470)	(n = 261)	(n = 26.352)	
Gemiddelde prijs	€ 4.390	€ 4.066	€ 3.106	
Maximumprijs	€ 26.880	€ 27.500	€ 18.753	

* Gestart in 2004.

Bron: UWV

4.5.1 Mate van resultaatfinanciering

Onder de noodprocedure gold voor alle IRO-aanvragen een vorm van resultaatfinanciering waarbij 50% van de trajectprijs alleen wordt vergoed als er sprake is van een plaatsing. Hangende de besluitvorming op dit punt is voor individuele gevallen waarin sprake is van zeer moeilijk plaatsbare cliënten, een vorm van *no cure less pay* ontwikkeld waarbij 75% wordt betaald op basis van inspanning en 25% op basis van resultaat.²³ Waarschijnlijk is de bekendheid met deze financieringsvorm onder de uitvoerders en de reïntegratiebedrijven nog niet groot, omdat ook na 14-7 nauwelijks van de mogelijkheid gebruik wordt gemaakt (tabel 4.7).

Tabel 4.7 Resultaatfinanciering gestarte trajecten die voor en na 14 juli zijn aangevraagd

	Voor 14-7	Na 14-7
50% vast, 50% afhankelijk van plaatsing	99,2%	98,9%
75% vast, 25% afhankelijk van plaatsing	0,8%	1,1%
Totaal	100% (n=961)	100% (n=471)

Bron: UWV

4.6 Regionale verschillen

Het aantal IRO-aanvragen verschilt sterk per regio, zowel in absolute aantallen als in verhouding tot het aantal reguliere trajecten. De regio's Breda, Zwolle en Heerlen tellen relatief veel IRO-aanvragen, zowel van arbeidsgehandicapten als van WW'ers. Relatief weinig aanvragen (WW én AG) zijn er in de regio's Leiden, Eindhoven en Helmond.

Ook het percentage afgewezen aanvragen vertoont regionale verschillen. In de regio Breda, bijvoorbeeld, leidt nauwelijks 1% van het al hoge aantal aanvragen tot een afwijzing en ook in de regio's Heerlen en Zwolle liggen de afwijzingspercentages ver onder het gemiddelde van 9%. In de regio Rotterdam, een middenmoter wat het aantal ingediende IRO-aanvragen betreft, wijst men daarentegen een derde van de aanvragen af.

²³ Vanaf 2005 zal voor zeer moeilijk plaatsbaren waarschijnlijk een andere regeling gelden, namelijk differentiatie in de maximumprijs in plaats van een afwijkende resultaatfinanciering.

Aanzienlijke regionale verschillen zijn er ook in de gemiddelde trajectprijzen. Een IRO-traject van een arbeidsgehandicapte kost gemiddeld over de gehele periode ongeveer € 4.000 (exclusief BTW). In een kwart van de regio's ligt de gemiddelde trajectprijs boven de € 5.000; in de helft is de gemiddelde trajectprijs daarentegen lager dan € 3.000. Bij IRO-trajecten voor WW'ers zijn de regionale prijsverschillen van dezelfde orde van grootte. De regionale verschillen in de gemiddelde prijs van reguliere trajecten zijn aanzienlijk kleiner. Ook de regionale verschillen in de prijs van het duurste IRO-traject dat is goedgekeurd, zijn veel groter dan de regionale verschillen in de prijs van het duurste reguliere traject.

De geconstateerde verschillen lijken elkaar eerder te versterken dan te compenseren: de regio's met veel IRO-aanvragen hebben gemiddeld namelijk een lager percentage afwijzingen, terwijl de prijzen van de IRO-trajecten er hoger liggen. Het omgekeerde geldt voor de meeste regio's met relatief weinig aanvragen. Vaak is daar het percentage afwijzingen juist aan de hoge kant en zijn de trajectprijzen relatief laag.

4.6.1 Achtergrond van de verschillen

In hoofdstuk 3 hebben wij geconstateerd dat de uitvoerders van de regeling over aanzienlijke discretionaire ruimte beschikken. In de praktijk gaat men daar verschillend mee om. De reïntegratiebedrijven geven aan dat de praktische invulling van de IRO-regeling varieert per regio, per type UWV-functionaris (arbeidsdeskundige of casemanager WW) en soms per persoon. Dat de uitkomsten een zekere variatie vertonen tussen de regio's en tussen de doelgroepen is in dat geval niet verwonderlijk. Dergelijke variatie is overigens niet alleen afhankelijk van de taakopvattingen binnen de UWV-districten. Ook de regionale aanwezigheid van vaak gespecialiseerde reïntegratiebedrijven, hun opstelling in zake de IRO-regeling en hun bejegening van potentiële cliënten zijn mede bepalend voor het aantal IRO-aanvragen en voor de specifieke invulling van de trajecten.

De onderlinge verschillen kunnen in de loop van de tijd kleiner worden als de aanvankelijke onduidelijkheden in de regeling verminderd zijn. Een landelijk uniforme toepassing van de IRO-regeling zal echter niet vanzelf groeien. Nadere centrale uitvoeringsrichtlijnen – en toezicht op de naleving daarvan – zullen waarschijnlijk nodig zijn om de grootste ongelijkheden te elimineren.

4.7 Plaatsing en uitval

Over plaatsing en uitval is erg weinig bekend omdat de trajecten onvoldoende lang lopen.

4.8 Samenvatting en conclusie

De monitor richt zich op gebruik, kosten en resultaten van de IRO-regeling. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen puntsgewijs samengevat.

Aanvragen

- Van januari tot en met september 2004 zijn 2.293 IRO-trajecten aangevraagd. 6% van de aanvragen is afgewezen. Meer dan de helft van de aangevraagde trajecten (58%) is in de beschouwde periode gestart. De rest van de aanvragen is nog in behandeling.

Kenmerken van IRO-cliënten

- 36% van de IRO-aanvragen is afkomstig van arbeidsgehandicapten (WAO en Wajong). De overige aanvragen (64%) zijn ingediend door WW'ers.
- In vergelijking tot cliënten met een regulier traject zijn de IRO-aanvragers iets hoger opgeleid en ongeveer even oud. Dit geldt zowel voor WW'ers als voor arbeidsgehandicapten.
- Qua leeftijd verschillen arbeidsgehandicapte IRO-cliënten niet van cliënten die in dezelfde periode met een PRB-traject zijn gestart.
- Evenals bij cliënten met een regulier traject blijken binnen de groep van IRO-cliënten de arbeidsgehandicapten jonger en lager opgeleid dan WW'ers.
- Onder de WW'ers met een IRO-traject bevinden zich relatief meer mannen dan onder de WW'ers met een regulier traject.
- Onder arbeidsgehandicapten op een regulier traject zijn net zoveel vrouwen als mannen. Onder arbeidsgehandicapten op een PRB-traject zijn vrouwen in de meerderheid. Onder arbeidsgehandicapten op een IRO-traject zijn de mannen licht oververtegenwoordigd.
- Relatief veel arbeidsgehandicapte IRO-aanvragers (35%) hebben een Wajong-uitkering; bij reguliere trajecten is dit 11%. Relatief veel ar-

beidsgehandicapte IRO-aanvragers zijn volledig arbeidsongeschikt (50%, tegen 37% bij reguliere trajecten) en relatief veel hebben psychische klachten (53%, tegen 44% bij reguliere trajecten).

Inhoud van de IRO-trajecten²⁴

- 33% van de reïntegratieplannen van IRO-aanvragers voorziet in een loopbaanoriëntatie of assessment.
- Ongeveer 25% van de reïntegratieplannen voorziet in scholing.

Kosten van IRO-trajecten

- De prijs van een IRO-traject bedraagt gemiddeld € 4.180 (exclusief BTW).
- Na het formeel van kracht worden van de regeling is de gemiddelde prijs van een IRO-traject gedaald.
- Een IRO-traject van een arbeidsgehandicapte is gemiddeld ongeveer € 300 goedkoper dan een IRO-traject voor een WW'er.
- Voor arbeidsgehandicapten is een IRO-traject gemiddeld bijna € 200 goedkoper dan een regulier traject. Terwijl voor WW'ers een IRO-traject gemiddeld bijna € 1.000 duurder is dan een regulier traject.
- In individuele gevallen, als sprake is van moeilijk plaatsbare cliënten, kan de financiering voor 25% afhankelijk zijn van het resultaat (in plaats van 50%). Van deze mogelijkheid wordt nauwelijks gebruik gemaakt. Waarschijnlijk is zij onder de UWV-uitvoerders en de reïntegratiebedrijven nauwelijks bekend.

Regionale verschillen

- Het aantal IRO-aanvragen verschilt nogal per regio, zowel in absolute aantallen als in verhouding tot het aantal reguliere trajecten. Ook het percentage afgewezen trajecten en de gemiddelde trajectprijzen vertonen aanzienlijke regionale verschillen.
- De geconstateerde verschillen lijken elkaar eerder te versterken dan te compenseren: de regio's met veel IRO-aanvragen hebben gemiddeld namelijk een lager percentage afwijzingen, terwijl de prijzen van de IRO-trajecten er hoger liggen.

²⁴ De centrale UWV administratie van reïntegratietrajecten bevat geen informatie over de inhoud van trajecten. De informatie over de inhoud van IRO-trajecten is afkomstig uit de APE cliëntenenquête (zie paragraaf 1.3).

- De verschillen kunnen ontstaan doordat de uitvoerders van de regeling een zekere discretionaire ruimte hebben. In de praktijk gaat men daar verschillend mee om. Verder moet de veelvormigheid in de uitvoering ook worden toegeschreven aan de nieuwheid van de regeling. Ten slotte blijkt ook de houding van in de regio aanwezige reïntegratiebedrijven mede bepalend te zijn voor het aantal IRO-aanvragen en de specifieke invulling van de trajecten.

BIJLAGE 1: RESPONDENTEN INTERVIEWS

REÏNTEGRATIEBEDRIJVEN:

Rogier Derks	Bestuurslid Borea, FourstaR
Hans Fabrie	Serin
Hans de Vries	Salto Reïntegratie
Robbert Frank Peijnenburg	Randstad Rentree
Conny Keurentjes	Frame
Ellen Boom	Agens
Margje Oost	STAM BV

GROEPSINTERVIEW CLIËNTENORGANISATIES:

Jan Laurier	Landelijke Cliëntenraad ²⁵
Jan Zwanepol	Landelijke Vereniging van Arbeidsongeschikten
Cor Idzerda	Cliëntenraad UWV - AG
Ruud Beaujon	Provinciaal Utrechts WAO Beraad

²⁵ In de Landelijke Cliëntenraad zijn de volgende organisaties vertegenwoordigd:

- Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV);
- Vakcentrale voor Middengroepen en Hoger personeel (MHP);
- Chronisch zieken en Gehandicapten Raad Nederland (CG-Raad);
- Cliëntenbond in de geestelijke gezondheidszorg;
- Stichting Landelijke Patiënten- en Bewonersraden (LPR);
- Coördinatieorgaan Samenwerkende Ouderenorganisaties (CSO);
- Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV);
- Federatie van Ouderverenigingen (FVO);
- Landelijke Vereniging van Arbeidsongeschikten (LVA);
- Samenwerkingsverbanden Landelijk Overleg Minderheden (LOM).

ARBEIDSADVISEUR:

Henk Vellekoop

Arbeidsadviseur te Gouda

UWV:

Marius Dellenbag

Inkoop Reïntegratie (hoofdkantoor)

Dianne MacGillavry

Inkoop Reïntegratie

Maaïke de Vries

Inkoop Reïntegratie

Albert Bergers

Inkoop Reïntegratie

Co Maljaars

Casemanager WW

Jeffrey Java

Casemanager WW

Paul Gerrits

Staf arbeidsdeskundige

BIJLAGE 2: DEELNEMERS EXPERTMEETING

Ellen Boom	Agens
Herbert Dettingmeijer	Wende
Hans Fabrie	Serin
Robert-Frank Peijnenburg	Randstad Rentree
Oscar Douenburg	Borea
Else Roetering	Landelijke Cliëntenraad
Jan Laurier	Landelijke Cliëntenraad
Janny Lagendijk	CG-Raad
Tamanja Edzes	FNV
Ruud Beaujon	Provinciaal Utrechts WAO Beraad
Henri ten Brinke	Arbeidsadviseur
Rob van den Broek	UWV – WW
Co Maljaars	UWV – CM
Ardjan de Zwart	UWV – IR
Marius Dellenbag	UWV – IR (hoofdkantoor)
Sjaak Koehler	RWI

BIJLAGE 3: KLANKBORDGROEP EN BEGELEIDINGSCOMMISSIE

KLANKBORDGROEP

Oscar Douenburg	Borea
Else Roetering	Landelijke Cliëntenraad
Marten van der Krieke	UWV Strategisch Bureau
Judith Tijdink	SZW
Victor Sannes	SZW

BEGELEIDINGSCOMMISSIE

Marius Dellenbag	UWV – IR (hoofdkantoor)
Victor Sannes	SZW
Marcel Einerhand	SZW