

De Realiteit. Integrale rapportage evaluatie Wet Rea

C.W.J. Wevers
J.J.M. Besseling
E.L. de Vos

TNO ARBEID
BIBLIOTHEEK
POSTBUS 718
2130 AS HOOFDDORP
TEL. 023-5549 468

NR. 46626
plaats 65-185

Onderzoek verricht in opdracht van het ministerie van
Sociale zaken en Werkgelegenheid door TNO Arbeid

januari 2001

Verkoop

Elsevier bedrijfsinformatie bv

Postbus 808, 7000 AV DOETINCHEM

Telefoon (0314) 35 83 58, telefax (0314) 34 90 48

"De Realiteit" in kort bestek

**Samenvatting en conclusies van de integrale
rapportage evaluatie Wet Rea**

C.W.J. Wevers
J.J.M. Besseling
E.L. de Vos

Inhoudsopgave

1. Vraagstelling en opzet van de evaluatie.....	1
1.1 De evaluatie van de Wet Rea.....	1
1.2 Beoogd doel van de Wet Rea.....	2
1.3 Opzet en beperkingen evaluatie.....	3
1.4 Inhoud rapport.....	4
1.5 Belang reïntegratie.....	5
2. Bevindingen: implementatie van de wet.....	7
2.1 Implementatie door uvi's en arbodiensten.....	7
2.2 Implementatie door gemeenten.....	8
2.3 Implementatie door Arbeidsvoorziening.....	9
2.4 Conclusie.....	10
3. Bevindingen: waardering Rea en knelpunten.....	11
3.1 Werkgevers.....	11
3.2 Arbodiensten.....	12
3.3 Uvi's.....	14
3.4 Gemeenten.....	18
3.5 Arbeidsvoorziening.....	20
3.6 Arbeidsgehandicapten.....	22
3.7 Conclusie.....	24
4. Bevindingen: macrogegevens, kosten/baten.....	27
4.1 Kwantitatieve doelen.....	27
4.2 Inconsistente en onvolledige informatie.....	28
4.3 Aantal gerealiseerde trajecten en plaatsingen.....	30
4.4 Werkende arbeidsgehandicapten.....	31
4.5 Kosten/baten.....	32
4.6 Conclusie.....	33
5. Beschouwing.....	35
5.1 Effectiviteit slecht meetbaar, maar voor verbetering vatbaar?.....	35
5.2 Organisatorische problemen 'Rea-overstijgend'.....	38
5.3 Bepaling van de doelgroep arbeidsgehandicapten.....	39
5.4 Afstemming Rea, Wiw, Wsw.....	42
5.5 Tot slot.....	43
Bijlage: Toegezegde informatie aan Tweede Kamer.....	45

1. Vraagstelling en opzet van de evaluatie

1.1 De evaluatie van de Wet Rea

Voor u ligt de integrale rapportage over de evaluatie van de Wet op de (Re)ïntegratie arbeidsgehandicapten (Wet Rea). De 'Evaluatie in kort bestek' is er een bondige samenvatting van. Bij de parlementaire behandeling van de wet is toegezegd dat de Wet Rea grondig geëvalueerd wordt. Gezien de reikwijdte van deze wet is voor de evaluatie gebruik gemaakt van een groot aantal informatiebronnen en studies. De integrale rapportage schetst hiervan een samenhangend beeld. De facto heeft de gegevensverzameling in de verschillende onderzoeken plaatsgehad eind 1999 en begin 2000, zodat de werking van de Wet Rea over een periode van anderhalf jaar na inwerkingtreding (1 juli 1998) is bestudeerd. Enkele gegevensoverzichten lopen door tot na deze periode.

Bij aanvang van de evaluatie heeft het Ministerie van SZW een aantal vragen geformuleerd die in drie kernthema's kunnen worden samengevat, *implementatie, waardering/knelpunten en macrogegevens/kosten*:

1. Op welke wijze is de Wet Rea geïmplementeerd door de diverse betrokkenen en welke problemen zijn hierbij opgetreden? In hoeverre is de werking van de wet door deze implementatieproblemen nog suboptimaal?
2. In hoeverre heeft de Wet Rea de 'préRea-knelpunten' weggenomen en zijn er mogelijk anderszins andere knelpunten of onbedoelde effecten opgetreden? Hoe waarderen de diverse betrokkenen bij het reïntegratieproces, vergeleken met de préRea-situatie, de wet en het instrumentarium? Dragen deze bij aan het voorkomen van uitval en aan reïntegratie in het oude of in nieuw werk?
3. In welke mate zijn de bij de invoering van de Wet Rea uitgesproken (kwantitatieve) verwachtingen anderhalf jaar na invoering uitgekomen? Welk inzicht is er in de kosten van instrumenten en de besparingen aan uitkeringen (voorzover de bestaande gegevensbronnen dit inzicht toelaten)?

1.2 *Beoogd doel van de Wet Rea*

De Wet Rea, vormt geen totaal nieuw systeem van wettelijke instrumenten om reïntegratie te stimuleren. De wet betreft vooral een incorporatie van de bestaande WAGW- en AAW-regelingen en verschillende oplossingen voor praktische knelpunten. Knelpunten die in toenmalige nota's als volgt zijn samengevat:

Knelpunten in het wettelijk reïntegratie-instrumentarium:

- a. Werkgevers zijn onbekend met het instrumentarium;
- b. Instrumentarium onvoldoende afgestemd op vroege reïntegratie;
- c. Doelgroepsomschrijving van instrumenten te beperkt;
- d. Koppeling instrument aan recht op uitkering improductief;
- e. Geheel van (re)integratiemaatregelen te complex;
- f. Instrumentarium niet flexibel toepasbaar;
- g. Onvoldoende afgestemd op de vraagkant arbeidsmarkt;
- h. Onvoldoende afgestemd op eigen initiatief van de cliënt;
- i. Weinig zicht op het effect van (re)integratiemaatregelen;

Knelpunten van organisatorische aard:

- j. Verantwoordelijkheidsverdeling werkgever en uvi onduidelijk;
- k. Onvoldoende samenwerking uvi en arbodienst bij reïntegratieplan;
- l. Belemmeringen voor reïntegratie van eigen werkgever naar een andere;
- m. Beslissingsbevoegdheid soms diffuus en langdurige beslisprocedures;
- n. Gemeenten slecht toegerust voor bemiddeling van arbeidsgehandicapten;

Knelpunt van financiële aard:

- o. Financiering van het reïntegratie-instrumentarium is te complex.

Naast bovengenoemde WAGW/AAW-regelingen zijn in verschillende andere wetten zoals in de WAO en in het Burgerlijk Wetboek nog vele andere reïntegratie-relevante bepalingen/instrumenten te vinden. Deze complexiteit en onderlinge verwevenheid is juist ook een belangrijke reden voor de wetgever geweest niet de ambitie te hebben een geheel nieuw systeem te ontwerpen.

¹ WAGW: Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers; AAW: Algemene ArbeidsongeschiktheidsWet; Pemba-wetgeving: Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid. De AAW is opgeheven in het kader van de Pemba-wetgeving, waarbij tevens is ingevoerd: de Wet arbeidsongeschiktheidsvoorziening jonggehandicapten (Wajong) en de Wet arbeidsongeschiktheidsverzekering zelfstandigen.

² Een overzicht van alle reïntegratie-instrumenten aan de vooravond van de Wet Rea is te vinden in 'Instrumenten bij werkhervatting na ziekte' (De Vos en Smitskam, Ministerie van SZW 1997). Een overzicht van het medio 2000 geldende instrumentarium staat in: 'Reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten' (De Vos en Smitskam, TNO Arbeid 2000).

De hoofdelementen van de Wet Rea zijn:

- Verruimde en vereenvoudigde subsidiemogelijkheden, waardoor het voor werkgevers financieel aantrekkelijker wordt om arbeidsgehandicapten in dienst te houden of te nemen.
- Heldere en ruimere omschrijving wie – onder werknemers en werklozen – arbeidsgehandicapt is en voor wie dus de subsidiemogelijkheden gelden (de doelgroep van de Wet Rea).
- Duidelijker verantwoordelijkheidsverdeling tussen de diverse instellingen en organisaties op het terrein van reïntegratie en voortgang op de weg naar marktwerking bij de uitvoering van de sociale zekerheid.

Dit alles met het uiteindelijke doel reïntegratie te bevorderen en de WAO-instroom te verminderen.

Een samenvatting van de regelingen in de Wet Rea staat op pagina 4 van de integrale rapportage en wat de doelgroep betreft op pagina 15.

1.3 Opzet en beperkingen evaluatie

Vanzelfsprekend is ruim anderhalf jaar na de invoering van de wet nog geen definitief oordeel mogelijk over het beoogde effect: de bevordering van reïntegratie. Niet alleen is er tijd nodig voor het 'inregelen' van de nieuwe maatregelen en veranderingen, maar ook is bij werkloze arbeidsgehandicapten de tijdsduur van een arbeidstoeleidings- en bemiddelingstraject vaak langer dan een jaar. Een ernstigere en minder vanzelfsprekende beperking blijkt echter te zijn dat de statistische informatie op macroniveau tekortkomingen vertoont. Later in deze samenvatting wordt hier nog op teruggekomen.

Hoewel in de integrale rapportage kwantitatieve effectgegevens op macroniveau gepresenteerd worden, is daarom de evaluatie het beste te beschouwen als een procesevaluatie: hoe gaat de uitvoering in zijn werk, wat loopt er goed, wat zijn de knelpunten? Aan de hand van de combinatie van verschillende kwalitatieve en semi-kwantitatieve onderzoeken bij verschillende bronnen en actoren, ook wel 'onderzoekstriangulatie' genoemd, worden aanwijzingen verkregen voor de werking van de wet. Gelijklopende aanwijzingen uit verschillende bronnen versterken de bewijskracht.

De procesinformatie is afkomstig van de verschillende deelonderzoeken die het Ministerie van SZW, het Lisv en Arbeidsvoorziening in onderlinge samenhang hebben uitgezet. In het kader van deze deelonderzoeken – waarop

de bevindingen van de integrale rapportage primair gebaseerd zijn – is zoveel materiaal verzameld en is door ter zake deskundige interviewers met zoveel uitvoeringsfunctionarissen van verschillend pluimage gesproken, dat bevindingen van de integrale rapportage niet kunnen worden afgedaan als een onbetekenende opvatting van een individuele functionaris. Bovendien zijn de rapportages van de afzonderlijke uitvoeringsonderzoeken geaccordeerd door de betreffende begeleidingscommissies. Een van de deelonderzoeken onder arbeidsgehandicapten betreft onder meer een herhaalde representatieve steekproef onder WAO-ers (Epi). Bij extrapolatie van deze informatie kunnen kwantitatieve en generaliseerbare uitspraken worden gedaan, wat betreft de ervaringen van WAO-ers. Tevens wordt gebruik gemaakt van het SZW-werkgeverspanel. Tot slot is als aanvulling informatie gebruikt uit de literatuur en informatie afkomstig van belanghebbende organisaties die deze informatie ter kennisgeving aan het Ministerie van SZW hebben gezonden. De kwantitatieve analyses op macroniveau - tevens in een separate nota gepubliceerd - zijn afkomstig van het Ministerie en becommentarieerd door de onderzoekers.

1.4 Inhoud rapport

In het onderliggende rapport wordt alvorens met de evaluatie te beginnen in twee hoofdstukken het terrein van reïntegratie geschetst. De omstandigheden die de aanleiding vormden voor de invoering van de Wet Rea, de historie en de beleidscontext komen aan de orde. In hoofdstuk drie wordt de vraagstelling van de evaluatie behandeld evenals de onderzoeksopzet en de deelrapporten waarop de integrale rapportage gebaseerd is. Vervolgens worden vanuit de ervaringen van de verschillende in de wet genoemde ‘verantwoordelijken’ volgens een vast stramien de uitvoeringswijzen en -problemen beschreven: werkgevers/bedrijfsleven, arbodiensten, uvi’s, gemeenten en Arbeidsvoorziening (hoofdstukken 4 tot en met 8). Aparte hoofdstukken (9, 10) zijn gereserveerd voor de uitvoering van de arbeidsgehandicaptentoets en andere beoordelingen/indicatiestellingen die met de Wet Rea te maken hebben, alsmede voor de ervaringen van de arbeidsgehandicapte werknemers/werkzoekenden. Analyse van beschikbare kwantitatieve macrogegevens sluiten met hoofdstuk 11 de evaluatie af.

In de onderhavige samenvattende ‘Evaluatie in kort bestek’ worden na deze inleiding de bevindingen gepresenteerd aan de hand van de genoemde drie

kernthema's: *implementatie, waardering/knelpunten en macrogegevens/kosten*. Terwille van de leesbaarheid zijn in deze samenvatting geen bronvermeldingen opgenomen; hiervoor raadplege men de integrale rapportage. De samenvatting volgt zo veel mogelijk de concluderende paragrafen van de hoofdstukken van de integrale rapportage. In een aparte bijlage bij deze samenvatting worden de vragen behandeld die in kamerstuk 26 282 aangaande de evaluatie Pemba/ Waz/Wajong/Rea over de Wet Rea aan de orde zijn gesteld. In de beknopte beantwoording van deze vragen wordt tevens verwezen naar de betreffende informatie in de onderliggende integrale rapportage. De 'Evaluatie in kort bestek' wordt besloten met enige beschouwingen van de onderzoekers.

1.5 Belang reïntegratie

Reïntegratie blijft een maatschappelijk belang van de eerste orde door het stijgend verzuim- en WAO-risico en vanwege het feit dat het arbeidspotentieel onder WAO-ers en andere werkloze arbeidsgehandicapten onvoldoende wordt benut bij een steeds krappere wordende arbeidsmarkt. Juist om reïntegratie te bevorderen heeft de Wet Rea een verruiming van de doelgroepen geïntroduceerd die van het wettelijk reïntegratie-instrumentarium gebruik kunnen maken. Medio 1998 bij de start van de Wet Rea waren er circa 1,3 miljoen arbeidsgehandicapten, onder wie circa 120.000 jonggehandicapten. Van hen waren er 342.000 aan het werk (een kleine 200.000 zijn WAO-er). Van de werkloze arbeidsgehandicapten met een WAO-uitkering zijn er naar schatting volgens wettelijke criteria 130.000 'reïntegreerbaar'. Volgens hun eigen inzicht kunnen circa 115.000 WAO-ers reïntegreren, maar opvallenderwijs overlappen deze groepen elkaar voor een belangrijk deel niet. In de laatste groep zitten veel mensen met een volledige WAO-uitkering. Van de ruim 120.000 jonggehandicapten werkt circa 44%; 10% in loondienst of als zelfstandige, 15 % in een Wsw-dienstverband en 19% als vrijwilliger of anderszins.

Bij een deel van de arbeidsgehandicapten kan alleen een arbeidsgehandicaptentoets uitsluitsel geven over hun 'arbeidsgehandicaptenstatus'. Naarmate de Wet Rea langer in werking is zullen deze groepen steeds beter in kaart gebracht zijn. Nu zijn er nog slechts schattingen mogelijk. Een ruwe schatting is dat er 300 tot 350 duizend werkloze arbeidsgehandicapten zijn (met en zonder uitkering) met arbeidscapaciteit.

In het bestand arbeidsgehandicapten is er een forse dynamiek die op macroniveau niet gemakkelijk in beeld is te brengen. Zo stijgt bijvoorbeeld tussen een ½ en 2½ jaar na het ziektejaar de arbeidsdeelname van de 12-maandszieken van ongeveer 40% tot 46%, maar valt ook 16% weer uit. Ook zoeken (en vinden) vele tienduizenden een baan buiten instanties om.

Andere factoren zoals economische ontwikkelingen hebben waarschijnlijk een grote invloed op de (beoogde groei in de) arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Deze constatering alsmede de nog relatief korte werking van de wet leiden eveneens tot de vaststelling dat een direct kwantitatief effect van de wet op de arbeidsparticipatie vooralsnog moeilijk meetbaar zal zijn.

2. Bevindingen: implementatie van de wet

2.1 *Implementatie door uvi's en arbodiensten*

Door de overheid en het Lisv zijn uitgebreide reclamecampagnes gevoerd. Ook de uvi's, werkgevers- en brancheorganisaties hebben zich niet onbetuigd gelaten.

Toch was eind 1999 nog ongeveer de helft van de bedrijven onkundig van de Wet Rea. Hierbij gaat het vooral om het kleinbedrijf, waar verzuim- en reïntegratieproblematiek zeker geen alledaags verschijnsel is³. Kennistekorten bij werkgevers worden naar hun mening echter onvoldoende verholpen door arbodiensten en uvi's.

Inderdaad kan men concluderen dat de implementatie van de Wet Rea door uvi's en arbodiensten nogal onderschat is. Bij de arbodiensten was er veel onduidelijkheid over criteria om voor instrumenten in aanmerking te komen, over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen arbodienst en uvi's en de arbeidsgehandicaptentoets. Slechts een enkele dienst heeft interne richtlijnen opgesteld om hier duidelijkheid in te scheppen. Overleg en afspraken hieromtrent tussen arbodiensten en uvi's zijn in de beschouwde periode niet of nauwelijks tot stand gekomen.

Wel hebben Lisv en uvi's veel aandacht besteed aan de wetstechnische vertaling van de wet voor de uitvoeringspraktijk in uitgebreide wetstechnische handboeken en uitvoeringsrichtlijnen. Ook zijn doorgaans alle primaire werkprocessen gedetailleerd uitgeschreven en vastgelegd met vaak vermelding van verdeling van taken en bevoegdheden per (proces)onderdeel naar organisaties en functie.

Deze uitkristallisatie van regelgeving en het overleg dat hiertoe tussen de verschillende instanties nodig was, duurde echter nog tot begin 1999. De praktische implementatie op het niveau van de klant ijde derhalve bijna een jaar na ten opzichte van de formele ingangsdatum van de wet. Tevens heeft een rol gespeeld dat in de beleving van de uvi's (en de arbodiensten) de uitvoering van de Wet Rea geen drastische ingrepen in de organisatie noodzakelijk maakte en goed kon worden ingepast in de bestaande organisatie: vertaling wetgeving, instructie medewerkers en verder 'business

³ Sommige brancheorganisaties in het MKB hebben dan ook regelingen getroffen om deze kennis branchegewijs te organiseren (bijvoorbeeld: SFS/PembaPreventiePlan in de bedrijfstak van schilders; Remedium/KNDB in de drogisterij).

as usual'. Ook hebben het uitstel van de invoering en de onduidelijkheden rond de invoeringsdatum een krachtdadige implementatie zeker niet bevorderd. Ondanks de handboeken bleken in de praktijk de uitvoeringsfunctionarissen van de uvi's toch vaak hun eigen weg en interpretatie te volgen, hetgeen in de hand werd gewerkt door de druk van personeelstekorten en veel personeelwisselingen.

2.2 *Implementatie door gemeenten*

In tegenstelling tot hetgeen het geval was bij de uvi's was reïntegratieverantwoordelijkheid voor arbeidsgehandicapten met de Wet Rea voor de gemeenten een nieuwe activiteit.

Al was de voorlichting door de VNG en Divosa al eerder begonnen, toch waren de medewerkers van gemeenten, een enkele uitzondering daargelaten, niet of nauwelijks voorbereid op de Wet Rea bij de inwerkingtreding. Leidinggevenden en beleidsmedewerkers zijn zich hier pas in gaan verdiepen toen de wet al was ingevoerd. Voorlichting aan uitvoerenden kwam in een nog later stadium aan bod. In veel gemeenten liep de uitvoering van de Wet Rea pas een jaar na de inwerkingtreding (enigszins) naar wens. Uitvoerenden kunnen echter naar hun mening in veel gevallen nog beter geïnformeerd worden. Over de door SZW geëntameerde informatie-ondersteuning vanuit Divosa en de VNG zijn de zegslieden over het algemeen tevreden. Er was wel meer behoefte aan informatie bij praktische uitvoeringsvragen. Over sommige aspecten van de informatie-verstrekking vanuit SZW was men minder tevreden. Veel genoemd in dit verband is de relatie Wiw-Rea-Wsw⁴ en de hoeveelheid te reserveren financiële middelen voor voorzieningen zoals het pakket-op-maat. De meest actieve gemeenten waren het minst tevreden over de informatievoorziening; op sommige technische vragen was moeilijk een antwoord te vinden.

De uitvoering van de nieuwe Algemene Bijstandswet speelde ook nog een rol bij de implementatie van de Wet Rea. De Divosa stelde nog in het voorjaar van 1999 dat de inpassing van de Wet Rea een kanteling van de organisatie vraagt van uitkeringsgericht naar reïntegratiegericht, hetgeen er op wijst dat gemeenten het nog moeilijk hadden met de implementatie van de Abw (ingevoerd in 1996) die immers ook op reïntegratie en activering is gericht.

⁴ Wiw: Wet inschakeling werkzoekenden; Wsw: Wet sociale werkvoorziening.

Bovendien was per 1 januari 1998 nog de Wiw ingevoerd, zodat ook aan de implementatie van deze wet de gemeenten nog de handen vol hadden.

Enkele gemeenten hebben geld vrijgemaakt om externe ondersteuning te kunnen inhuren. Soms is de wet voorbereid in een regionaal samenwerkingsverband of is de Rea-beleidsontwikkeling als extra taak toegevoegd aan een bestaande Wiw-werkgroep.

Vooraf kleinere gemeenten werken samen bij de voorbereiding en uitvoering.

Afhankelijk van het beleid van de gemeenten zijn soms grote aantallen cliënten voor een arbeidsgehandicaptentoets aangemeld en is een flink deel van het Rea-budget hiervoor gebruikt. De toets is dan in feite gebruikt als screeningsinstrument voor het bestand van bijstandsgerechtigden of als medisch onderzoek met de vraag of vrijstelling van sollicitatieplicht aan de orde is. Dit is mogelijk als een aanloopkwesatie te beschouwen, omdat de gemeenten (net als de uvi's) hun zittende bestand onvoldoende kennen.

2.3 Implementatie door Arbeidsvoorziening

Van alle instanties had de implementatie van de Wet Rea voor Arbeidsvoorziening wel de meeste consequenties. Niet alleen moest de nieuwe regelgeving geïmplementeerd worden, ook moesten organisatorische veranderingen doorgevoerd worden in verband met de overheveling van GAG-AI naar Arbeidsvoorziening (nieuwe eenheid: Arbvo-AI) en moest men in concurrentie gaan om contracten. Immers de helft van het gemeentelijke budget was in 1999 al vrij besteedbaar. Dit alles bleek te veel van het 'goede': een groot personeelsverloop met name onder de uitvoerend arbeidsdeskundigen, personeelstekort en gebrek aan deskundigheid waren in 1999 het resultaat.

Eén van de doelen van de overheveling, het bijeen brengen van de kennis van de arbeidsmarkt van het Arbeidsbureau en de arbeidsdeskundige kennis van GAG-AI kwam slechts langzaam tot stand. In veel regio's konden eind 1999 medewerkers van AI nog niet in de systemen van het arbeidsbureau om de vacatures te bekijken en de samenwerking bleef moeizaam.

Over de implementatie van de regelgeving in de eigen organisatie is men veel positiever. AI was er frustratie over de korte periode van de praktische uitwerking van de wettelijke regelgeving. Regiomanagers en uitvoerenden van Arbvo-AI waren van mening dat zij gezien de omstandigheden goed waren voorbereid op de Wet Rea. Men gaf voorlichting aan eigen mede-

werkers en aan gemeentefunctionarissen. Maar ook hier startte de voorlichting pas echt na de invoeringsdatum van de wet.

Het is een beleidskeuze geweest de eigen populatie niet actief te benaderen. Prioriteit is gegeven aan de dienstverlening aan uvi's en gemeenten (betaalde dienstverlening). Het afsluiten van de contracten met gemeenten was regelmatig een moeizaam traject.

2.4 Conclusie

De implementatie van de Wet Rea heeft meer voeten in de aarde gehad en langer geduurd dan voorzien. Personeelsproblemen hebben hierbij tevens een rol gespeeld. De werking van de wet is in de evaluatieperiode dan ook suboptimaal geweest. Mits de bestaande knelpunten – die in het volgende hoofdstuk belicht worden – verminderen, is voor de toekomst dan ook meer resultaat te verwachten.

3. Bevindingen: waardering Rea en knelpunten

3.1 Werkgevers

Waardering Rea

De houding van werkgevers met betrekking tot mogelijkheden van inpassing van arbeidsgehandicapten in het eigen bedrijf lijkt zich in positieve richting te ontwikkelen (mede) onder invloed van de Wet Rea. Het oordeel over de opzet en inhoud van de wet is positief. Weliswaar is er nog veel onbekendheid, maar degenen die reeds ervaring hebben met de Wet Rea zijn positiever over de mogelijkheden van arbeidsgehandicapten en de Wet Rea dan de werkgevers die er nog geen ervaring mee hebben. Wel geven werkgevers aan dat subsidies en voorzieningen niet doorslaggevend zijn in hun beleid, maar een positievere houding van werkgevers zal wel van invloed zijn op het verminderen van mogelijke vooroordelen jegens arbeidsgehandicapten. Met name bij werkgevers die geen arbeidsgehandicapten in dienst hebben genomen, bestaan negatieve vooroordelen jegens arbeidsgehandicapten.

Wat betreft risicoselectie ten aanzien van sollicitanten met mogelijke gezondheidsrisico's is geconstateerd dat het aantal bedrijven dat medische aanstellingskeuringen laat verrichten de afgelopen jaren is afgenomen, maar dat het stellen van vragen over de gezondheid tijdens de aanstellingsprocedure inmiddels bij bijna de helft van de bedrijven gebeurt. Uit de verzamelde onderzoeksgegevens is niet duidelijk geworden in hoeverre het Rea-instrumentarium dat het risico van uitval voor de werkgever neutraliseert deze selectie op mogelijk verzuimrisico bij de aanname van arbeidsgehandicapten tegengaat.

Werkgevers hebben geen duidelijke mening over de bijdrage van specifieke instrumenten. Het is meer een algemene gedachte bij werkgevers dat het juist en 'rechtvaardig' is dat de kosten voor reïntegratie van arbeidsgehandicapten worden gecompenseerd. De waardering voor het instrumentarium wordt dan ook vooral bepaald door een al dan niet als adequaat ervaren dienstverlening. Vooral grote bedrijven en de overheid maken gebruik van instrumenten. De redenen voor *niet gebruik* liggen in de sfeer van laksheid, onwetendheid, tijdgebrek en een lage prioriteit, maar regelmatig vindt men wettelijke instrumenten ook gewoon niet nodig. Opvallend in één der onderzoeken was dat als alternatief voor Rea het gebruik maken van een Wsw-er op detachingsbasis in trek is. Een flink deel van de werkgevers die één of meerdere

arbeidsgehandicapten in dienst heeft genomen of gehouden heeft dit gedaan zonder toepassing van een Rea-instrument. Ook in het préRea-tijdperk was het zo dat het gebruik van niet-wettelijke maatregelen groter was dan het gebruik van wettelijke instrumenten. Evenmin is veranderd dat werkgevers aangeven dat subsidies of voorzieningen voor hun een ondergeschikte rol spelen bij de reïntegratietrajecten waar zij bij betrokken zijn. Ook zonder deze subsidies of voorzieningen zouden de meeste reïntegraties wel zijn doorgegaan.

Knelpunten

De belangrijkste knelpunten voor werkgevers zijn steeds de trage afhandeling en bureaucratische rompslomp geweest bij toekenning van met name reïntegratie-subsidies. Op basis van de gepresenteerde informatie lijkt hier in de eerste periode van de Wet Rea over het algemeen weinig verandering in te zijn gekomen. Wel zijn de ervaringen uiteenlopend, naast uitgesproken negatieve ervaringen zijn er ook uitgesproken positieve. Men legt een verband met gebrek aan capaciteit en deskundigheid bij de uvi's. Ook arbodiensten wordt wat dit betreft traagheid en gebrek aan Rea-deskundigheid verweten. Positieve ervaringen houden verband met een vast en betrouwbaar aanspreekpersoon bij de uvi.

Er is geen informatie naar voren gekomen van de kant van werkgevers die wijst op het ontstaan van nieuwe aan de wet Rea gekoppelde knelpunten of onbedoelde/ongewenste effecten.

3.2 Arbodiensten

Waardering Rea

De arbodiensten beoordelen de werking van het Rea-instrumentarium en met name de budgetten positief: instrumenten bevorderen reïntegratie en niet-toepassing belemmert reïntegratie. Het lijkt er ook op dat de met de wet beoogde vroegtijdige reïntegratie bevorderd wordt: artikel 15 voorzieningen (voorzieningen eigen werk) zoals trainingen worden goed benut.

Ondanks de procedurele kritiek (zie hierna *Knelpunten*) is men van mening dat de budgetten een duidelijke verbetering inhouden ten opzichte van de préRea-situatie. Zij zijn wel degelijk van invloed, met name een deel van de herplaatsingen zou anders niet zijn doorgegaan of minder goed zijn uitgevoerd. Ook artikel 15 voorzieningen zijn effectief en het pakket-op-maat zou het merendeel van de diensten zonder meer weer adviseren als dit geïn-

diceerd is. Bedrijfsinterne diensten vermoeden echter vaker dan externe diensten dat zonder het budget de (her)plaatsingen toch wel zouden zijn doorgegaan. Dit weerspiegelt mogelijk de financiële draagkracht of cultuur van de grote bedrijven, waarvan de interne arbodiensten deel uitmaken.

Gerelateerd aan de doelstellingen van de Wet Rea is er volgens de arbodiensten na ruim een jaar nog niet echt veel bereikt. Toch vindt men wel dat men op de goede weg is, zeker wanneer arbodiensten er in de eigen organisatie beter op inspelen, zoals bijvoorbeeld door de aanstelling van een 'Rea-coördinator'. Ruim de helft van de arbodiensten vindt dat de Wet Rea voldoende mogelijkheden biedt arbeidsgehandicapten aan het werk te helpen of te houden. Men verwacht voor de toekomst de Rea-mogelijkheden vaker te gaan benutten.

Knelpunten

De verbetering wat betreft de budgetten wordt naar de mening van de arbodiensten voor een deel teniet gedaan door de nog steeds aanwezige traagheid en bureaucratie van de uvi's. De ervaringen met de aanvraagprocedure van Rea-instrumenten is uiterst wisselend.

De belangrijkste ongunstige ervaringen zijn het gebrek aan helderheid bij de toekenningsvoorwaarden, alsmede de tijdsduur tot het budget beschikbaar kwam. Met name ten aanzien van het herplaatsingsbudget zijn er veel ongunstige ervaringen gerapporteerd. De arbeidsgehandicaptentoets is een essentieel communicatiekanaal tussen arbodienst en uvi. Ruim een jaar na invoering van de wet geeft nog ongeveer eenderde van de arbodiensten aan dat de toetscriteria voor hen onduidelijk zijn, ofwel dat de rol van de uvi hierbij onduidelijk is. Het beslisschema behorende bij de toets wordt praktisch niet gebruikt en er wordt weinig verwezen naar het reïntegratieplan ter argumentatie. De Wet Rea beoogt aan de arbodiensten een duidelijker en grotere rol te geven bij de toekenning van reïntegratie-instrumenten. De uvi zou marginaal moeten toetsen. Deze relatie arbodienst-uvi met betrekking tot de arbeidsgehandicaptentoets en het aanwenden van instrumenten blijkt echter nog niet goed uitgekritalliseerd te zijn. De onvoldoende werking van het poortwachtersmodel, met name ten aanzien van de benutting van het reïntegratieplan als communicatiemiddel, speelt hier een rol.

Al bieden ook minimale contracten tussen werkgever en arbodienst meestal de mogelijkheid tevens op verrichtingenbasis (reïntegratie)activiteiten uit te voeren, toch vindt een kleine vier van de tien diensten dat de ruimte van het

contract hun reïntegratie-activiteiten negatief beïnvloedt. Volgens uvi-functionarissen komt het regelmatig voor dat de arbodienst niet door de werkgever wordt ingeschakeld en de dienst dus onvoldoende op de hoogte is van resultaten van de aanvraag door de werkgever van Rea-instrumenten.

Slechts af en toe komt het volgens de arbodiensten voor dat de werknemer er geen weet van heeft dat hij als arbeidsgehandicapt aangemerkt is, bijvoorbeeld bij de aanvraag van een rugscholing. Vaker gebeurt het dat de werknemer weigert als arbeidsgehandicapte aangemerkt te worden; sommige diensten zeggen dat dit het geval is bij circa een kwart van de gevallen, maar deze schatting varieert sterk per dienst. Argumenten van deze werknemers zijn de vrees dat dit stempel hun verdere loopbaan zou schaden, dat ze financiële nadelen zouden ondervinden of dat ze het gewoon niet met het oordeel eens zijn.

3.3 Uvi's

Waardering Rea

Wanneer de arbeidsdeskundigen naar hun mening wordt gevraagd over de werking van de Wet Rea en of de beoogde doelstellingen worden gehaald, zijn zij redelijk positief over de snellere en voor werkgevers gemakkelijkere toepassing van reïntegratie-instrumenten, die meer zijn toegesneden op de behoefte van de werkgever. Toch denken zij dat de wet slechts in beperkte mate zal bijdragen aan het door werkgevers in dienst houden en nemen van arbeidsgehandicapten. Het merendeel van de arbeidsdeskundigen acht het herplaatsingsbudget niet doorslaggevend voor de reïntegratie. Bij het merendeel van de cliënten zou de reïntegratie ook zonder dit budget zijn doorgegaan. Wel denkt men ten aanzien van het plaatsingsbudget en de voorzieningen gebaseerd op artikel 15 (voorziening eigen werk) dat reïntegratie zonder deze regelingen minder kans van slagen zou hebben.

De ervaring met de verschillende instrumenten verschilt echter sterk tussen arbeidsdeskundigen. Het minst ervaring lijkt er te zijn met 'uitstel schatting' en 'vervoersvoorziening'. Ook de loon- en inkomenssuppletie wordt weinig gebruikt, omdat deze regeling als gecompliceerd wordt ervaren. Met voorzieningen voor zelfstandigen is nauwelijks ervaring en het pakket-op-maat is niet populair vanwege de administratieve rompslomp. Hierbij dient men

te bedenken dat er ook bij de uvi's een groot personeelsverloop is (geweest), zodat de ervaring van arbeidsdeskundigen nogal verschillend is.

Men verwacht een toename in gebruik van het merendeel van de voorzieningen/instrumenten, veroorzaakt door een toenemende kennis over de regelingen bij arbodiensten en werkgevers.

Knelpunten

Uit de verrichte evaluatie-onderzoeken komt naar voren dat de meeste (organisatorische) 'préRea-knelpunten' niet zijn opgelost. Weliswaar worden de reïntegratiebudgetten door de uvi-functionarissen als verbetering gezien, maar de ruime gebruikersruimte van het herplaatsingsbudget levert weer een nieuw knelpunt op. De uitvoeringsregels bij toepassing van sommige instrumenten blijven complex.

Overigens blijkt de beslissingsruimte en ruimte voor interpretatie van de regels – al zijn deze uitgebreid in de handboeken en richtlijnen beschreven – in de praktijk van de uitvoering nog aanzienlijk. Dit geldt zowel voor de uitvoering van de arbeidsgehandicaptentoets als voor de toekenning van de voorzieningen/subsidies. Bij werknemers (personen) die niet tot de wettelijke doelgroep behoren, beoogt de wetgever via de arbeidsgehandicaptentoets vast te laten stellen of betrokkene arbeidsgehandicapt is en zo ja vervolgens te laten bepalen welk instrument geëigend is. Bij uvi- (en arbodienst) functionarissen leeft deze werkwijze niet. Men bekijkt of betrokkene een voorziening/instrument nodig heeft, waarna het predikaat 'arbeidsgehandicapte' automatisch volgt.

Daarnaast zijn er nieuwe knelpunten gesignaleerd, zoals de afstemming tussen Rea, Wiw, Wvg⁵ en Wsw en de financiering van nieuwe reïntegratieactiviteiten (bijvoorbeeld rug- en burn out trainingen), waarbij de markt zich sneller ontwikkelt dan de regelgeving.

De te lange doorlooptijden zijn een probleem dat overigens maar gedeeltelijk met de procedures tussen verschillende instanties heeft te maken, ook capaciteitsproblemen bij de uvi's zijn hier debet aan. De meeste arbeidsdeskundigen bleken niet of nauwelijks bekend met de wettelijke beslistermijnen voor het afhandelen van de aanvraag van een Rea-voorziening/instrument en deze termijnen werden vaak overschreden. Tevens duurt het vaak (zeer)

⁵ Wet voorzieningen gehandicapten. Afstemming (en overleg) betreft kortweg gformuleerd de vraag, wie in specifieke gevallen de voorziening(en) vergoedt.

lang voordat een budget betaalbaar gesteld wordt door de administratie van de uvi.

Een van de doelen van de Wet Rea is duidelijk aan te geven welke instanties voor welke doelgroepen verantwoordelijk zijn voor reïntegratie-ondersteuning. Uvi-functionarissen melden dat onduidelijkheden over de beslissingsbevoegdheid zijn afgenomen, in die zin dat doorgaans helder is wie het reïntegratieprimaat toekomt. Knelpunten ten aanzien van specifieke 'tussen wal en schip' groepen zijn echter blijven bestaan. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen uvi en werkgever is eveneens minder helder dan beoogd bij werknemers die minder dan 15% arbeidsongeschikt zijn verklaard en mogelijk niet terug kunnen naar de eigen werkgever.

De meeste uvi-functionarissen blijven de mening toegedaan dat zij met het vigerende poortwachtersmodel te veel en te lang op afstand staan, hetgeen ook een belemmering zou zijn voor een vroege inzet van reïntegratie-instrumenten. In de ogen van de uvi's zijn de arbodiensten onvoldoende gespist op vroege reïntegratie.

Een bijzonder wettelijk reïntegratie-instrument is de (traject)bemiddeling van arbeidsgehandicapten naar een nieuwe werkgever. Hier draait het om de relatie van de uvi met Arbeidsvoorziening en private reïntegratiebedrijven, een relatie die niet alleen door Rea-regelingen, maar ook met SUWI-ontwikkelingen⁶ heeft te maken. Met de Wet Rea werd beoogd de bemiddeling breder inzetbaar en effectiever te maken ('sluitende aanpak').

De samenwerking met Arbeidsvoorziening ervaren de uvi's echter nog steeds als een groot knelpunt. Zij vinden de kwaliteit van de dienstverlening van Arbvo gemiddeld genomen onvoldoende door gebrek aan capaciteit en arbeidsdeskundige expertise.

⁶ Zie voor een beknopte beschrijving van deze ontwikkelingen paragraaf 2.3 van de integrale rapportage, de beleidscontext van de Wet Rea.

De uvi's zien bovendien de meerwaarde niet van de extra omweg via Arbeidsvoorziening of CWI ten behoeve van de Kansmeter en Kwint, instrumenten waarvan zij ook de waarde in twijfel trekken voor de doelgroep (gedeeltelijk) arbeidsongeschiktverklaarden⁷.

Over het algemeen is men tevreden over de relatie reïntegratievisie, het trajectplan en het gerealiseerde traject. Kritische noten zijn dat soms toch (te) weinig informatie voorhanden is om een reïntegratievisie op te stellen, terwijl er aan de andere kant soms dubbel werk gedaan wordt door alle visies van verschillende partijen. Ook de doorlooptijden van de besluitvorming vanaf reïntegratievisie tot de uitvoering van een traject neemt vaak veel tijd in beslag; vijf maanden is geen uitzondering. Overigens moet opgemerkt worden dat er over de kwaliteit van de trajectplannen geen onderzoeksinformatie beschikbaar is.

Ook interne organisatorische randvoorwaarden beïnvloeden de werking van de Wet Rea. Er is geconstateerd dat de uvi's het case management conform de 'referentiedienst' (het met het Lisv afgesproken product met prijsstelling) uitvoeren. Van een opstelling die ruimer is dan de omschreven referentiedienst en/of die zich uitstrekt over de gehele periode dat de cliënt arbeidsgehandicapt is en de uvi een reïntegratieverantwoordelijkheid heeft, is in de praktijk geen sprake. Dit strikt volgen van de referentiediensten is in toenemende mate het beleid. Steeds meer is de financiële budgetverantwoordelijkheid het sturend motief voor de uvi's, dit ten nadele van een breed gedragen actieve reïntegratieverantwoordelijkheid. Er vindt hierdoor tevens geen actief beheer van de kaartenbak van werkende en werkloze ar-

⁷ De standaardprocedure zeer beknopt weergegeven: Wanneer de uvi-arbeidsdeskundige bij de WAO-beoordeling of eerder indien noodzakelijk tot de conclusie komt dat betrokkene het beste naar een andere werkgever kan reïntegreren, stelt hij/zij een reïntegratievisie op, een globale beoordeling van de belastbaarheid en arbeidsmarktperspectieven, waarbij de Kansmeter als instrument gebruikt zou moeten worden. Deze arbeidsdeskundige wordt ook wel case manager genoemd, omdat hij de voortgang van de gehele arbeidstoeleiding en bemiddeling dient te bewaken. De reïntegratievisie wordt vervolgens gezonden naar Arbeidsvoorziening, die formeel de afstand tot de arbeidsmarkt dient te precieseren met een kwalificerende intake (Kwint). Conform nadere afspraken is dit een stempelprocedure (die echter wel een doorlooptijd heeft). Arbeidsvoorziening stelt vervolgens met deze voorinformatie in overleg met de cliënt een trajectplan op, dat ter flattering weer aan de uvi-functionaris wordt voorgelegd. Vervolgens kan het traject worden ingekocht bij (mogelijk verschillende) private aanbieders of Arbeidsvoorziening zelf. Zie voor een uitgebreidere beschrijving de betreffende hoofdstukken 6 en 8 in de integrale rapportage).

beidsgehandicapten plaats. Ook de registratie van cliënten wordt niet op een actieve en systematische wijze uitgevoerd. De uvi's werken niet met een cliëntvolgsysteem. Cliënten worden wel gevolgd in het kader van de claimbeoordeling (herbeoordeling arbeidsongeschiktheid) en in het kader van de mogelijke ontslagaanvraag, maar dit staat niet in het teken van de reïntegratieverantwoordelijkheid.

3.4 Gemeenten

Waardering Rea

Gemeente-functionarissen zijn positief over het feit dat zij met de inwerkingtreding van de Wet Rea budget hebben gekregen voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten in de bijstand, zodat de gemeenten toch een omslag in gang hebben kunnen zetten voor een groep voor wie voorheen niets werd gedaan. Er zou wezenlijk iets veranderd zijn ten aanzien van het begrip arbeidsongeschikt nu vrijstelling sollicitatieplicht en het hebben van een arbeidshandicap zijn losgekoppeld. Met de Rea-instrumenten heeft men echter nog nauwelijks ervaring, zodat er geen oordeel is over de werkzaamheid. De budgetten zijn in deze eerste fase vooral besteed aan het doorlichten van bestanden en de Rea-toets en minder aan de daadwerkelijke trajecten; trajecten die nog te kort bezig zijn om de succeskans te bezien.

De relatie tussen de wet Rea en de Wiw/Wsw leidt tot een meer fundamenteel en inhoudelijk vraagstuk, namelijk dat van de relatie tussen de doelstellingen van de Wet Rea en de kenmerken van de gemeentelijke populatie arbeidsgehandicapten. De Wet Rea is bedoeld om een toeleidings- en bemiddelingstraject in te gaan naar (reguliere) arbeid en voor deze arbeid zonnodig voorzieningen of subsidies beschikbaar te stellen en dus in het algemeen niet voor een voortraject of voor sociale activering. Als door afroming en de krapte op de arbeidsmarkt de huidige bijstandspopulatie gekenmerkt wordt door een complexe meervoudige problematiek is het volgens sommige functionarissen de vraag of de Wet Rea voor deze populatie het meest geschikte activeringsinstrument is.

De uitvoerders wijzen ook graag op deze meervoudige problematiek van de gemeentelijke doelgroep om te benadrukken dat de verwachtingen over de uitstroom naar regulier werk niet te hoog gespannen moeten zijn ondanks de krappe arbeidsmarkt. Een kanttekening die ook te begrijpen is als twijfel over de effectiviteit van de Wet Rea bij deze doelgroep.

In elk geval heeft de Rea er wel toe geleid dat in het verlengde van de nieuwe Algemene Bijstandswet de gemeenten nog eens goed naar hun bestanden hebben gekeken voor activeringsmogelijkheden.

Knelpunten

De (uitvoering van de) Wet Rea blijft in de ogen van de uitvoerders complex. Deze complexiteit heeft deels te maken met de complexe relatie met andere wetten, met name Wiw en Wsw; naast de hiervoor genoemde inhoudelijke overwegingen betreft het tevens een uitvoeringstechnische complexiteit. Dit wordt versterkt omdat er vaak organisatorische relaties zijn tussen de verschillende (gemeentelijke) instanties. Andere belangen dan die van de cliënt kunnen dan een rol spelen, zoals leegloop (te weinig aanmeldingen) of juist behoefte aan een vakkracht bij de eigen Wiw/Wsw-organisatie, zodat te gemakkelijk aangenomen wordt dat een reguliere arbeidsplaats niet tot de mogelijkheden behoort. In dit verband heeft de wet weer nieuwe knelpunten opgeleverd, hetgeen ook geldt voor enkele financieel-administratieve knelpunten. De gemeenten zouden namelijk graag de bevoegdheid hebben om budgetten samen te voegen dan wel over te hevelen naar volgende jaren en om op basis van outputfinanciering te werken; ook is er vooral bij kleine gemeenten de angst voor de mogelijk hoge kosten van het instrument pakket-op-maat, omdat één pakket-op-maat het totale jaarbudget van een kleine gemeente ruimschoots kan overstijgen. De gemeenten verwachten daarom veel van het Fonds voor Werk en Inkomen om financieringshindernissen te slechten.

Er zijn soms grote verschillen tussen gemeenten, hetgeen de vraag oproept welke mate van ongelijkheid (of maatwerk) bij de uitvoering van de wet acceptabel of gewenst is.

Er is volgens gemeentefunctionarissen nog steeds onvoldoende kennis over de Wet Rea bij zowel gemeenten als werkgevers; men acht een nieuwe algemene voorlichtingsronde noodzakelijk.

Bij de gemeentelijke Rea-doelgroep is de werking van de Wet Rea eveneens bepaald door de relaties tussen instanties. Men signaleert een moeizame samenwerking met uvi's; volgens gemeentefunctionarissen zouden de uvi's meer dan thans het geval is moeten worden afgerekend op hun inzet voor samenloopgevallen (een WAO-uitkering in combinatie met een WW- of

bijstandsuitkering). Voor de uvi's zouden deze cliënten geen prioriteit hebben.

De regelgeving en afspraken met betrekking tot de afstemming en samenwerking tussen gemeenten en uvi's zijn complex.

De inkoop van diensten en trajecten bij Arbeidsvoorziening staat onder druk en de markt van nieuwe aanbieders is sterk in beweging. In het algemeen is het voor gemeentefunctionarissen niet eenvoudig een goed beeld te krijgen van de kwaliteit van de ingekochte diensten⁸. Een lastig thema hierbij is selectie – de juiste klant in het juiste traject voor een optimaal resultaat – en tevens de fase 4 etikettering, waarmee Arbvo-AI 'lastige' klanten kan weigeren. Hoewel er ook voorbeelden van goede samenwerking zijn is er veel kritiek over en weer tussen gemeenten en Arbeidsvoorziening. Samenwerking van specialistische partijen ten behoeve van een individueel traject omdat dit voor de cliënt beter is, blijkt zowel geremd als bevorderd te worden door de toenemende concurrentie.

Al met al resulteert als knelpunt de lange doorlooptijden die bij elke stap en overdracht veelvuldig optreden: Rea-toets, opstellen trajectplan, inkoop. Voor een deel kunnen deze lange wachttijden een aanloopp probleem zijn, omdat teveel cliënten tegelijkertijd getoetst en in traject genomen zijn.

3.5 *Arbeidsvoorziening*

Waardering Rea

De Wet Rea betekent voor de eigen populatie een duidelijke verbetering omdat deze voorheen aan zijn lot werd overgelaten. De eigen populatie heeft in de evaluatieperiode echter geen prioriteit gehad en het aantal arbeidsgehandicapte cliënten waarmee men ervaring heeft is nog gering. Voor Arbeidsvoorziening lagen in deze turbulente periode de prioriteiten elders. Met het opheffen van de gedwongen winkelnering was de overlevingsstrategie gericht op het afsluiten van contracten met opdrachtgevers.

⁸ De standaardprocedure zeer beknopt weergegeven: De consulent van de gemeentelijke sociale dienst vermoedt dat bij een bijstandsgerechtigde die in principe sollicitatieplichtig is, een arbeidshandicap een belemmering voor reïntegratie vormt. De cliënt wordt doorgestuurd voor een arbeidsgehandicaptentoets (meestal uitgevoerd door Arbvo-AI). Hierbij dient tevens de Kansmeter en Kwint gebruikt te worden om de afstand tot de arbeidsmarkt te bepalen. Bij fase 2/3-clieñten wordt daarna door Arbeidsvoorziening een trajectplan opgesteld dat ter flattering aan de gemeentelijke consulent wordt voorgelegd. Deze beslist over de inkoop van (delen van) dit trajectplan.

Wat betreft de eigen inspanningen als bemiddelaar ziet men zich weliswaar als deskundig maar wijst men ook op de capaciteits- en reorganisatieproblemen die optimalisatie van de resultaten in de weg staan. In deze zin heeft de Wet Rea die poogde de bemiddeling effectiever te maken nog geen effect gehad.

Bemiddelaars zijn vooral over het plaatsingsbudget te spreken en beschouwen dit als een groot pluspunt van Rea, hetgeen volgens hen tevens geldt voor het artikel 29b ZW⁹. Het pakket-op-maat wordt door velen te omslachtig geacht: Wat moet je erin meenemen? Zeker als het om een kort dienstverband gaat.

Knelpunten

Functionarissen van Arbeidsvoorziening signaleren knelpunten die grotendeels de Arbvo-visie vertegenwoordigen ten aanzien van de hiervoor door de andere actoren beschreven problemen. Knelpunten hebben te maken met organisatorische randvoorwaarden en relaties met andere instanties en de uitvoering van de Wet Rea in relatie met andere regelingen.

Zoals hiervoor is aangegeven beoogt de Wet Rea het instrument bemiddeling breder en effectiever in te zetten en een 'sluitende aanpak' te creëren. Deze sluitende aanpak is echter volgens Arbvo-functionarissen nog niet sluitend. Met onduidelijke redenen/criteria worden niet alle cliënten die daarvoor in aanmerking komen, onder wie ook Wajong-clieënten, door de uvi's doorgestuurd.

Ten aanzien van de verschillende doelgroepen arbeidsgehandicapten stelt Arbeidsvoorziening dat weliswaar de mogelijkheden zijn toegenomen, maar dat deze toch beperkt worden door de gevolgen van de budgetversnippering en beleidskeuzes die gemeenten en uvi's maken. Gemeenten geven soms geen toestemming voor een traject omdat het te duur is. Ook uvi's wordt regelmatig een 'kruideniersmentaliteit' verweten.

Hoewel men de hand ook in eigen boezem steekt – een houding overigens die in de verschillende onderzoeken bij de andere instanties niet veel werd aangetroffen – is AI over de samenwerking met de gemeenten en de uvi's niet te spreken. De opdrachtgever/nemer rol moet zich nog uitkristalliseren en zorgt voor spanningen. Met name gemeenten zouden soms veel te hoge

⁹ 'No risk-regeling' bij aanname arbeidsgehandicapte: uvi neemt bij ziekte loondoorbetalingsplicht van werkgever over.

verwachtingen hebben over hetgeen Arbvo-AI voor de aangeleverde cliënten kan betekenen. Aanvankelijk werden ook te veel cliënten tegelijk doorgestuurd met wachttijden en irritaties tot gevolg.

Arbvo-AI ziet zichzelf als expert op het terrein van arbeidsgehandicapten, maar moet onderhandelen met personen die wel de financiën beheren maar verder veelal ondeskundig zijn in de ogen van AI-medewerkers. Bovendien zouden – zoals in paragraaf 3.4 al aan de orde gesteld is – steeds vaker andere belangen een rol spelen dan een reguliere arbeidsplaats voor de Reacliënt. In plaats van inkoop van een Rea-toets of trajecten spreken sommige gemeenten soms liever een ander werkfonds aan, dit ondanks de ‘voorzorgelijkheid’ van de Wet Rea.

De inkooprelatie met de gemeenten (soms contracten met tientallen gemeenten die elk iets anders willen) wordt er niet gemakkelijker op.

Bij de uvi's is de inkooprelatie meer centraal georganiseerd, zodat kwaliteit en prestaties efficiënter afgesproken kunnen worden, al ligt ook hier volgens AI-medewerkers het gevaar van bureaucratie op de loer. Via periodieke besprekingen kan de cliëntenstroom beter gereguleerd worden.

Complexe situaties met extra overdrachtsmomenten (wachttijd!) blijven bestaan, bijvoorbeeld wanneer de uvi een traject gestart is, in de tussentijd de uitkering wijzigt van WW naar Bijstand en de gemeente vervolgens een plaatsingsbudget moet verstrekken.

Het niet op komen dagen van cliënten op afspraken vormt een organisatorisch probleem voor AI, waarmee overigens ook gemeentelijke uitvoerders regelmatig geconfronteerd worden.

De opdrachtgever/nemerrelatie waar men bij de eigen opdrachtgever soms nog aan moet wennen, wordt positief gewaardeerd bij de eigen inkoop bij derden: concurrentieverhoudingen stimuleren het kwaliteitsbewustzijn. Toch wil men in de toekomst minder uitbesteden en meer in eigen huis organiseren. Ook Arbvo-AI heeft er bij inkoop last van – zoals anderen er wat betreft AI last van zeggen te hebben – dat inkooporganisaties ‘moeilijke’ gevallen waren.

3.6 *Arbeidsgehandicapten*

Ervaringen van cliënten

Het lijkt erop dat in de steekproef Uvi-clieñten van 1999 ten opzichte van

die van 1998 de inzet van wettelijke instrumenten en werkgeverssubsidies iets is toegenomen en dat bij werkhervatting iets vaker sprake is van werk- of werkplekaanpassingen (bij vier van de vijf werkhervattingen). Recent arbeidsongeschikt geworden werknemers vinden met name instrumenten als stress- en rugtraining belangrijk en een niet-wettelijk instrument als 'therapeutisch werken'. Werkgeverssubsidies waar velen overigens geen weet van hebben of ze toegekend worden, vinden zij minder belangrijk, evenals hulp bij het vinden van een baan. Is men langer in de WAO dan gaat men meer belang hechten aan hulp en begeleiding en de inzet van Rea-instrumenten. De introductie van de Wet Rea heeft er niet toe geleid dat de recent (gedeeltelijk) arbeidsongeschiktverklaarden meer tevreden zijn geworden over de begeleiding door werkgever en arbodienst; men lijkt eerder iets minder tevreden dan de personen uit de steekproef van 1998. Bovendien kan de voorlichting beter: circa een kwart weet niet van het bestaan van de Wet Rea. De meeste werkende cliënten van Arbeidsvoorziening uit de steekproef zijn zonder verdere hulp aan de slag gekomen, mede als gevolg van de lange doorlooptijden van de procedures.

Met name de gemeente-clieënten zeggen concrete steun te hebben ondervonden van de Wet Rea bij het vinden van werk en het aanpassen van het werk aan de eigen mogelijkheden. Als de daadwerkelijke begeleiding ook echt van start gegaan is, is men hierover tevreden. De meesten weten ook van de Wet Rea. Het grote probleem lijkt echter de grote groep getoetste arbeidsgehandicapten, bij wie vervolgens niets gebeurt. Zij geven blijk van frustratie en verlies aan vertrouwen in de instanties. Het lijkt een belangrijke les (voor gemeenten) alleen mensen voor een arbeidsgehandicaptentoets voor te dragen, als het vervoltraject georganiseerd is en snel kan beginnen.

Cliëntengroeperingen

Diverse cliëntengroeperingen hebben hun ervaringen met de Wet Rea verwoord, onder meer het Landelijk Overleg Vrouwen en Arbeidsongeschiktheid en de Gehandicaptenraad.

Omdat de uitgangspositie van vrouwelijke WAO-ers aanmerkelijk verschilt van die van mannelijke, wordt ten aanzien van de uitvoering van de Wet Rea gepleit voor een verruiming van het begrip arbeid: vormen van een eigen bedrijf, zelfstandig werk of onbetaald werk of vrijwilligerswerk. Ook de ongunstige arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapte jongeren vereisen extra maatregelen: gespecialiseerde arbeidstoeleiding en -bemiddeling, als-

mede ruime mogelijkheden voor het opdoen van werkervaring. In het algemeen zijn de behoeften van cliënten in één zin samen te vatten: meer voorlichting en meer inzicht in en betrokkenheid bij de inhoud, voortgang en resultaat van de verschillende onderdelen van de arbeidstoeleiding en een actieve begeleiding.

3.7 *Conclusie*

Werkgevers zijn positief over de mogelijkheden van de Wet Rea, maar kennen aan de instrumenten geen doorslaggevende betekenis toe bij hun reïntegratie-inspanningen. Uvi-functionarissen delen min of meer deze mening, al zijn zij iets positiever over de bijdrage van het instrumentarium. Arbodiensten lijken de meest uitgesproken mening te hebben dat Rea-instrumenten er echt wat toe kunnen doen, naast overigens de bemiddelde werkloze arbeidsgehandicapte, als deze tenminste snel en actief begeleid wordt.

Knelpunten zijn er nog te over. In de onderstaande tabel zijn de gesignaleerde knelpunten samengevat. Een enkel knelpunt lijkt nog als een implementatieprobleem opgevat te kunnen worden en op technisch uitvoerend niveau op te lossen. In grote lijnen zijn de préRea-knelpunten op het organisatorische vlak echter blijven bestaan.

Tabel Overzicht knelpunten

Verbeterd	Gebleven	Nieuw
Duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling voor gemiddelde doelgroepen	Onduidelijke verantwoordelijkheidsverdeling t.a.v. specifieke tussen wal/schippgroepen	Onduidelijk onderscheid Rea, Wiv, Wsw indicaties
Toegankelijkheid (her)plaatsingsbudgetten	Regels sommige instrumenten nog complex	Uitvoering arbeidsgehandicaptentoets
Pakket-op-maat nuttig	Traagheid, bureaucratie bij aanvraag en betaalbaarstelling	Criteria herplaatsingsbudget
Art. 29b ZW nuttig	Onvoldoende communicatie uvi-arbodienst	Werknemer weigert arbeidsgehandicaptentoets
Bereik gemeentepopulatie verbeterd	Veel vrijheidsgraden bij uitvoering door ad.	Nieuwe voorzieningen (bijv. stress- rug-trainingen) afbakening financieringsbron
	Moeizame onderlinge relaties uvi - Arbo - gemeenten	Consequenties voor landgrensoverschrijdende werknemers
	Nog geen sluitende aanpak	"Omweg" via CWI/Arbvo van uvi-clënten
	Uvi's kopen geen Wiv-dienstbetrekkingen bij gemeenten	Gebrek aan capaciteit en deskundigheid bij uvi's, Arbeidsvoorzieninf en arbodiensten
	Alles bij elkaar complexe organisatie	Financieel administratieve knelpunten gemeenten (voor deel opgelost door Fonds Werk en Inkomen)
	Wachttijden tussen onderdelen van trajecten	Ongelijkheid tussen gemeenten
	Beperkte macrogegevens	

4. Bevindingen: macrogegevens, kosten/baten

4.1 *Kwantitatieve doelen*

Tijdens de parlementaire behandeling van de Wet Rea zijn kwantitatieve doelen of prognoses geformuleerd voor de drie doelgroepen: de werkloze/werkzoekende arbeidsgehandicapten onder verantwoordelijkheid van uvi's, Arbeidsvoorziening en gemeenten. De prognose voor de uvi's kon geëxtrapoleerd worden op basis van praktijkgegevens, de prognoses voor Arbeidsvoorziening en gemeenten ontberen vergelijkbare praktijkgegevens uit de préRea-periode. In de jaren vóór Rea was de bemiddeling van arbeidsgehandicapte uitkeringsgerechtigden opgedragen aan Gak-AI. Met de introductie van de Wet Rea zijn de taken van Gak-AI overgeheveld naar Arbeidsvoorziening. In de préRea-periode werden jaarlijks 40.000 personen in bemiddeling genomen en 15.000 personen geplaatst. Van deze 15.000 personen voldeed niet iedereen aan de nieuwe plaatsingscriteria van de Wet Rea. Het Ministerie van SZW raamt dat 10.000 plaatsingen wel aan deze criteria voldeden, hetgeen overeenkomt met een plaatsingseffectiviteit van 25%.

De intensivering van de reïntegratieaanpak die met Rea wordt nagestreefd zou bij de uvi-populatie tot een groter bereik, namelijk 50.000 in plaats van 40.000 bemiddelingstrajecten, en een grotere effectiviteit moeten leiden, namelijk 30% in plaats van 25%, dus 15.000 plaatsingen die voldoen aan de Rea-criteria. De stijgende WAO-instroom, de krapte op de arbeidsmarkt en het grotere aandeel WAO-ers dat niet meer belastbaar wordt geacht, zijn voor het Ministerie van SZW aanleiding om de prognose bij te stellen. Deze ex-post bijstelling resulteert in 58.760 trajecten die dienen te leiden tot 17.268 plaatsingen. Ten opzichte van de uitgangssituatie ten tijde van de parlementaire behandeling van de Wet Rea, namelijk 60.000 trajecten in anderhalf jaar en 15.000 plaatsingen, worden er dus 1.240 trajecten minder verwacht, maar 2.268 extra plaatsingen.

In de volgende tabel staan de oorspronkelijke prognoses voor de drie populaties en de bijstelling voor de uvi-populatie. De prognoses zijn destijds opgesteld op jaarbasis en omgerekend naar een periode van anderhalf jaar omdat ook de realisaties zijn gebaseerd op de evaluatieperiode van anderhalf jaar.

Tabel 4.1 Prognose en realisatie Rea naar reïntegratieverantwoordelijkheid, juli '98 t/m dec. '99.

Prognose in 1½ jaar	Uvi's (prognose)	Uvi's (bijstelling)	Arbvo	gemeenten
Aantal trajecten	75.000	58.760	4.800	(max) 15.000
Aantal plaatsingen	22.500	17.628	1.440*	(max) 4.500

* aantal staat niet expliciet genoemd in nota van SZW

Bron: SZW (2000).

4.2 *Inconsistente en onvolledige informatie*

Aantal trajecten

Een grote belemmering voor de kwantitatieve evaluatie van de Wet Rea vormt de inconsistentie en onvolledigheid van de beschikbare informatie. De informatie over reïntegratie in de sociale verzekeringen is afkomstig van verschillende bronnen. Arbeidsvoorziening hanteert het zogeheten Vakwerksysteem dat afkomstig is van Gak-AI. Het Lisv heeft een afzonderlijke reïntegratiemonitor ontwikkeld (REMON) die vanaf juli 1998 op persoonsniveau gegevens verwerkt. Deze bevat alleen de nieuw geopende gevallen vanaf juli '98, de vulling door de uvi's was/is (nog) niet compleet en het resultaat van het traject, de plaatsing, wordt onvoldoende geregistreerd. Nog niet alle afzonderlijke stappen in het bemiddelingsproces worden adequaat geregistreerd, stroomgegevens zijn incompleet. Er is in de eerste anderhalf jaar van de wet Rea sprake van onderregistratie in REMON. Het Lisv verzamelt daarnaast bij de uvi's ook geaggregeerde statistische gegevens volgens een vast informatievoorschrift. In de nota van het Ministerie worden deze geaggregeerde Lisv-cijfers gehanteerd voor het beoordelen van het bereik en de resultaten van Rea. De REMON-cijfers worden vooral gebruikt voor decompositie naar verschillende kenmerken. Daarnaast is ten behoeve van het betreffende hoofdstuk in de integrale rapportage geput uit recente Lisv-publicaties.

De drie bronnen (REMON, geaggregeerde Lisv-gegevens en Vakwerk) leiden tot substantieel verschillende uitkomsten, zoals blijkt uit onderstaande tabel.

Tabel 4.2 Rea-inspanningen en prestaties voor uvi-cliënten in de eerste anderhalf jaar Rea, volgens drie bronnen.

	REMON	Lisv (statistisch overz.)	Arbvo (Vakwerk)
Aantal trajecten	58.670*	65.185*	40.125**
Aantal plaatsingen vanuit traject	5.280***	16.596****	6.510***

* REMON en Lisv rapporteren ingekochte trajecten vanaf 1 juli '98.

** Arbvo rapporteert gestarte trajecten vanaf 1 juli '98, opgave is exclusief trajecten bij private bemiddelaars.

*** plaatsingen uit trajecten gestart vanaf 1 juli '98

**** alle plaatsingen uit trajecten in de eerste anderhalf jaar

Bron SZW (2000).

De gegevens van Arbeidsvoorziening zijn uiteraard exclusief de trajecten die zijn ingekocht bij private bemiddelaars. Extrapolatie op basis van REMON-gegevens en geaggregeerde Lisv-gegevens leidt tot de conclusie dat er ongeveer 8.200 trajecten zijn ingekocht bij private bemiddelaars.

Het moge duidelijk zijn dat de conclusies wat betreft de effectevaluatie van de wet Rea afhankelijk zijn van de gehanteerde informatiebron. Het Lisv komt op basis van haar cijfers tot de conclusie dat de doelstelling van het aantal ingekochte bemiddelingstrajecten in 1999 is gehaald, maar dat de effectiviteit van de ingekochte bemiddelingstrajecten vooralsnog achterblijft bij het gestelde doel.¹⁰ Het Lisv geeft in haar geaggregeerde cijfers aan dat de uvi's in de eerste anderhalf jaar van Rea 65.185 trajecten hebben ingekocht waarvan het merendeel bij Arbeidsvoorziening. Op dit punt leiden de gegevens van Arbvo tot vraagtekens bij de Lisv-cijfers. Weliswaar stemt het aantal aangemelde uvi-cliënten bij Arbvo (75.359) globaal overeen met het aantal trajecten waar de uvi's om hebben verzocht bij Arbeidsvoorziening, maar bij een substantieel deel ervan, 45%, is volgens Arbvo geen traject gestart. Wanneer aangenomen wordt dat alle trajecten die privaat zijn ingekocht wel zijn gestart, betekent dit dat er voor de uvi-populatie ongeveer 48.300 trajecten zijn gestart in de eerste anderhalf jaar van de Wet Rea.

¹⁰ In de tweede helft van 1998 wordt de doelstelling met betrekking tot het aantal trajecten (25.000) niet gehaald. Opmerkelijk is dat REMON over de totale periode een onderregistratie laat zien ten opzichte van de geaggregeerde Lisv-gegevens, maar in de beginperiode tot een hoger aantal komt. In de beginperiode van de wet Rea en de registratie in REMON, zijn volgens REMON ongeveer 1.000 trajecten meer ingekocht dan volgens de statistische Lisv-gegevens (respectievelijk 15.254 - herberekening door TNO- en 14.299).

Toepassing Rea-instrument zonder traject

Niet alle werkhervattingen van arbeidsgehandicapten waarbij de Wet Rea een rol heeft gespeeld, vinden plaats na of door een reïntegratietraject. Arbeidsgehandicapten kunnen op eigen kracht een baan vinden bij een nieuwe werkgever; of de werkplek bij de oude werkgever wordt aangepast zodat de arbeidsgehandicapte herplaatst kan worden. Het Lisv maakt melding van 13.789 plaatsingen op basis van ingezette Rea-instrumenten in 1999 zonder een traject. Het Ministerie becijfert (op basis van REMON-gegevens) het aantal arbeidsinpassingen op 16.772 in anderhalf jaar. Daarnaast heeft een onbekend aantal arbeidsgehandicapten zonder toepassing van de Wet Rea een arbeidsplek kunnen verwerven of behouden.

4.3 Aantal gerealiseerde trajecten en plaatsingen

In onderstaande tabel staan de realisaties vermeld na ander half jaar.

Tabel Realisatie naar reïntegratieverantwoordelijkheid, juli '98 t/m dec. '99.

Realisatie in 1½ jaar	Uvi's	Arbvo	Gemeenten
Aantal gestarte trajecten	48.300	623	3.891
Aantal plaatsingen uit de trajecten van na 1-7-'98	6.490 *	99	259
Totaal aantal plaatsingen	16.596	n.v.t.	n.v.t.

* onderschatting door onbekend aantal plaatsingen bij private bemiddelaars

Bron: SZW (2000) en berekeningen door TNO

Uvi-populatie

Zoals hier voor is aangegeven, zijn voor de uvi-populatie ongeveer 48.300 trajecten gestart. Dit zijn dus 26.700 trajecten minder dan de oorspronkelijke prognose en 10.460 trajecten minder dan in de ex-post bijstelling is geraamd. Ten opzichte van de uitgangssituatie ten tijde van de parlementaire behandeling zijn er 11.700 trajecten minder gestart.

Als doelstelling voor de bemiddelingseffectiviteit is een effectiviteitverbetering gesteld van 30% succesvol afgesloten reïntegraties in plaats van 25%. In de onderzochte anderhalf jaar heeft Arbeidsvoorziening 19.201 trajecten beëindigd, waarvan 6.490 met een succesvolle arbeidsinpassing. Dit komt neer op een 'bemiddelingseffectiviteit' van circa 34%. Een voorbehoud bij dit percentage is nodig, omdat veel trajecten nog niet zijn afgesloten zodat nog niet duidelijk is of dit korte termijn succespercentage ook gerealiseerd zal worden bij de arbeidsgehandicapten met een langdurig reïn-

tegratietraject. Mogelijk worden vooral de succesvolle en relatief gemakkelijke trajecten het eerst afgesloten. Wat overblijft zijn de moeilijke gevallen waarbij een lagere effectiviteit denkbaar is.

In 1998 en 1999 zijn in toenemende mate trajecten ingekocht bij andere aanbieders dan Arbeidsvoorziening. In het laatste kwartaal van 1999 is 20% van de trajecten ingekocht bij een private bemiddelaar. De voorlopige bemiddelingseffectiviteit van de trajecten die in de eerste drie kwartalen 1999 zijn ingekocht bij een private bemiddelaar ligt vooralsnog lager dan die bij Arbvo zijn ingekocht (respectievelijk 16% en 22%). Dit betreft echter een zeer voorlopige vergelijking waaraan nog geen inhoudelijke conclusie verbonden mag worden.

Populatie van Arbeidsvoorziening en gemeenten

De reïntegratie-inspanningen bij Arbvo voor de eigen populatie hebben zich ten opzichte van oorspronkelijke verwachtingen weinig voortvarend ontwikkeld; slechts 623 trajecten gestart ten opzichte van de aanvankelijk verwachte 4.800. De bemiddelingseffectiviteit ligt echter relatief gunstig (99 arbeidsinpassingen op 221 beëindigde trajecten, circa 45%).

In de eerste anderhalf jaar van Rea zijn in het gemeentelijke domein aanzienlijke Rea-inspanningen gerealiseerd. Dit hangt ook samen met het feit dat gemeenten hun bestanden hebben doorgenomen op reïntegreerbare arbeidsgehandicapten. Uit de gemeentelijke populatie zijn 3.891 personen in een traject opgenomen. Dit aantal ligt weliswaar ver af van de aanvankelijk uitgesproken verwachtingen van (maximaal) 15.000 trajecten maar het aantal is hoger dan in de periode voorafgaand aan Rea. De 259 arbeidsinpassingen op 1.216 beëindigde trajecten betekenen een effectiviteit van circa 21%. Dit is een lager percentage dan ten aanzien van de uvi-populatie, hetgeen bevestigt dat de gemeentepopulatie moeilijker te bemiddelen is. Voor de genoemde effectiviteitschattingen geldt hetzelfde voorbehoud als ten aanzien van de uvi-populatie gemaakt is.

4.4 *Werkende arbeidsgehandicapten*

Het Lisv beschikt over een zogeheten arbeidsgehandicaptenmonitor. Volgens de oude WAGW-definitie registreerde het Lisv in 1998 192.000 werkende arbeidsgehandicapten (incl. USZO) en volgens de nieuwe Rea-definitie 342.000. Door deze definitiewijziging is het percentage werkende

arbeidsgehandicapten ten opzichte van de verzekerde werkende personen gestegen van 3,0% naar 5,4%. Over 1999 is nog geen informatie beschikbaar.

4.5 Kosten/baten

Kosten

De kosten van de toepassing van wettelijke reïntegratie-instrumenten zijn niet volledig in beeld te brengen. Voor Arbeidsvoorziening en de gemeenten zijn deze kosten (nog) niet gepubliceerd. Ook voor de uvi's is bijvoorbeeld de omvang van gedeerde premie-inkomsten door toepassing van premiere-reductie in het kader van Pemba nog niet bekend. De gepubliceerde kosten uit de fondsnota's van het Lisv kunnen echter wel afgezet worden tegen de opbrengst aan geslaagde arbeidsinpassingen.

De kostenontwikkeling laat een stijgend verloop zien, hetgeen samenhangt met het toegenomen gebruik van voorzieningen. Van 1997 op 1998 zijn de instrument-uitgaven met 20% gestegen. Van 1998 op 1999 zelfs met 40%. Dit stemt globaal gezien overeen met de kostenstijging bij Arbeidsvoorziening voor de bemiddelingsactiviteiten voor arbeidsgehandicapten van 53% van 1997 naar 1999.

Met de uitvoering van Rea was in deze anderhalf jaar 1.180 miljoen gulden gemoeid. Voor 2000 en 2001 worden respectievelijk 1.097 en 1.116 miljoen geraamd. Van de kosten is een bedrag van 392 miljoen niet rechtstreeks aan in die periode geleverde reïntegratie-inspanningen te relateren. Het Ministerie rekent de resterende 788 miljoen naar rato toe aan reïntegratie-inspanningen die volgens ingekochte trajecten verlopen en aan reïntegratie-inspanningen buiten de trajecten om.

In de eerste anderhalf jaar Rea is 497 miljoen ingezet om via bemiddelingstrajecten arbeidsinpassingen te realiseren. De geraamde kosten per arbeidsinpassing bedragen bijna f30.000,- per arbeidsinpassing. De verwachting van het Ministerie is dat dit bedrag nog kan oplopen tot f50.000,- in de structurele situatie.

Daartegenover staat de inzet van 291 miljoen buiten bemiddelingstrajecten om teneinde arbeidsinpassingen te bewerkstelligen of te behouden. Uitgaande van het aantal van 16.722 kost een arbeidsinpassing gemiddeld bijna f18.000,-.

De verwachting is dat dit bedrag nog kan oplopen tot f25.000 à f30.000,- in de structurele situatie.

Baten

Zijn de kosten van de reïntegratie-inspanningen al slechts ten dele in kaart te brengen, voor de baten geldt dat nog sterker. De publieke financiële baten dienen gezocht te worden in bespaarde WW-uitkeringen en in het verminderen of voorkomen van de arbeidsongeschiktheid. De private financiële baten liggen bij de bedrijven die een arbeidsgehandicapte aannemen en bij de werkende arbeidsgehandicapte zelf. De feitelijke financiële private en publieke baten zijn vooralsnog niet bekend.

4.6 Conclusie

Voor populaties van de uvi's, Arbeidsvoorziening en gemeenten geldt dat de prognoses van de aantallen te realiseren trajecten niet zijn gerealiseerd. Voor de uvi-populatie is 64% van de oorspronkelijke prognose en 82% ten opzichte van de bijgestelde prognose gerealiseerd, voor de Arbvo-populatie 13% en voor de gemeente-populatie 28%. De macro-analyses bevestigen de voorafgaande bevindingen dat implementatieproblemen met de Rea, de overgang van Arbeidsintegratie naar Arbeidsvoorziening en personeelsgebrek bij uvi's en Arbeidsintegratie de effectiviteit van de wet in de eerste anderhalf jaar negatief hebben beïnvloed. Het is zelfs onduidelijk of anderhalf jaar na de invoering van de wet Rea het aantal trajecten globaal gezien wel of niet het préRea-niveau heeft bereikt. De Lisv-cijfers over de ingekochte trajecten in 1999 doen veronderstellen dat er sprake is van verbetering en dat in 1999 zelfs de taakstelling voor dat jaar is gerealiseerd voor de uvi-populatie. Combinatie van Vakwerk-gegevens van Arbeidsvoorziening met REMON-gegevens van het Lisv leidt echter tot de conclusie dat in 1999 nog geen verbetering zichtbaar is.

De zorgelijke discrepantie en onvolledigheid van de beschikbare gegevens maken de conclusies van de evaluatie sterk afhankelijk van de informatiebron die wordt gehanteerd.

Met de wet Rea werd beoogd om de bemiddelingseffectiviteit te verhogen van 25% naar 30%. De feitelijke bemiddelingseffectiviteit kan pas worden berekend als alle trajecten zijn afgerond of, conform de huidige definitie bij

de aanbestedingsprocedure, twee jaar na de opdrachtverlening. Deze informatie is nog niet beschikbaar mede gezien de korte evaluatieperiode. De gegevens die wel beschikbaar zijn over de reeds afgesloten trajecten leiden tot de conclusie dat een percentage van 30% voor de populatie van arbeidsvoorziening goed mogelijk is, voor de uvi-populatie wellicht mogelijk met enig voorbehoud, maar voor de gemeentepopulatie onwaarschijnlijk is. De privatisering van de reïntegratiemarkt is bovendien nog te pril om een effect van marktwerking op reïntegratie te kunnen vaststellen.

5. Beschouwing

5.1 *Effectiviteit slecht meetbaar, maar voor verbetering vatbaar?*

Bereik en effect

De evaluatie van wettelijke regelingen en zeker van een complexe wet als Rea is geen eenvoudige zaak. In zijn brief aan de Tweede Kamer van 5 november 1998 merkt de staatssecretaris van SZW daarover al op: 'De mate waarin arbeidsgehandicapten deelnemen aan het arbeidsproces zegt slechts ten dele iets over de effectiviteit van de wet Rea. Deze wet is een onderdeel van een reeks maatregelen die de afgelopen jaren is genomen om de uitval van zieken en arbeidsongeschikten uit het arbeidsproces te voorkomen en reïntegratie te bevorderen. Hierdoor zijn sommige effecten die de wet Rea teweeg brengt moeilijk te isoleren van de gevolgen van andere maatregelen'.

Voor het vaststellen van het effect van (één of meer) reïntegratie-instrumenten is het noodzakelijk na te gaan wat het bereik van de maatregel is onder de doelgroep (werkgevers en/of arbeidsgehandicapten). Het is van belang om de verschillende doelgroepen waarop de Wet Rea zich richt goed in kaart te brengen: voor de éne doelgroep kan het effect van de wet duidelijker zijn dan voor een andere. Bij de beoordeling van de effectiviteit van afzonderlijke instrumenten moet verder bedacht worden dat deze vaak niet geïsoleerd, maar in samenhang met andere instrumenten worden toegepast, zodat afzonderlijke effectiviteit, los van andere instrumenten, moeilijk is vast te stellen. Tenslotte is een belangrijke overweging ten aanzien van effectiviteit dat de inzet van een instrument aan de juiste persoon ten goede komt. De effectiviteit van een veel toegepast instrument kan twijfelachtig zijn, wanneer deze vooral ten goede komt aan personen die zonder deze inzet ook aan het werk waren gebleven of gekomen. Het gevaar van 'afroming' of onterechte 'douceurtjes' voor werkgevers is bij de discussies rond de invoering van de Wet Rea herhaaldelijk aan de orde gekomen. Ook bij de evaluatie wijzen sommige uitvoerders op dit gevaar en veronderstellen dat in de toekomst werkgevers vaker een beroep zullen gaan doen op de Rea-budgetten zonder dat ervan sprake is dat meer arbeidsgehandicapten een arbeidsplek verwerven of behouden ('dead weight loss'). Vooral bij het instrument van het herplaatsingsbudget is op het risico van dead weight loss

gewezen. Werkgevers van hun kant ervaren echter een subsidie als 'rechtvaardig' als zij een arbeidsgehandicapte in dienst houden/nemen.

Onvolledige gegevens

De beschikbare gegevens zijn momenteel niet specifiek genoeg om genoemde vragen rond effectiviteit en de inzet bij de juiste persoon te kunnen beantwoorden.

Verontrustend zijn daarom de lacunes en inconsistenties in macrogegevens. Er is geen goede relatie te leggen tussen omvang van de verschillende doelgroepen, inzet instrumenten daarbij, het resultaat en de kosten. Alleen met deze gegevens is een macroschatting mogelijk van kosten en opbrengsten. De effectiviteit van de Wet Rea blijft zo onduidelijk, hetgeen zeker bij stijgende kosten ongewenst is. Zonder nadere maatregelen worden de gesignaleerde lacunes eerder groter dan kleiner bij het uitvoeren van reïntegratiedienstverlening door de vele private bedrijven.

Overigens wordt in feite een beoordeling van de (kosten) effectiviteit van Rea-regelingen en arbeidstoeleidingstrajecten nog complexer omdat als plaatsingsresultaat (zie de eerder genoemde 'target' van 30%) niet alleen deelname in reguliere arbeid maar ook arbeidsinpassing in gesubsidieerde arbeid (Wiw en Wsw) wordt gerekend.

Implementatie onderschat

Verwacht mocht worden dat de daadwerkelijke implementatie van wet- en regelgeving najlt in de reïntegratiepraktijk. Nieuwe wet- en regelgeving wordt onontkoombaar met enige vertraging vastgelegd in interne protocollen en bijscholing. De uitvoeringsaspecten die met de Wet Rea te maken hebben blijken toch stelselmatig onderschat te zijn. Wellicht heeft de wetgever hieraan onbedoeld bijgedragen door in de Memorie van Toelichting te benadrukken dat de wet geen totaal nieuw systeem van wettelijke instrumenten beoogt om de reïntegratie te stimuleren, maar vooral een incorporatie van bestaande WAGW- en AAW-regelingen en verschillende oplossingen van praktische knelpunten.

De onderschatting geldt niet alleen de organisatie maar ook de maatregelen van de wet zelf, waarbij de nadere uitwerking wat betreft de uitvoering in lagere regelgeving vervat wordt. Het kost veel meer overleg en tijd dan verwacht voordat de werkvloer voldoende geïnstrueerd is en ervaring heeft opgedaan. Bovendien gaat het hier ook om relaties tussen min of meer auto-

nome instanties. In de praktijk blijken sommige theoretisch doordachte procedures toch niet goed te werken. Dit geldt bijvoorbeeld voor de kwalificerende intake van uvi-cliënten door Arbeidsvoorziening, die door uvi-functionarissen als overbodig wordt beschouwd en met nadere afspraken tot een stempelprocedure wordt, die echter wel nog steeds doorlooptijd vraagt. De implementatie is bovendien bemoeilijkt door het in de afgelopen jaren steeds nijpender geworden personeelsprobleem bij de diverse instanties, waardoor opgebouwde expertise 'weglekt' en steeds nieuw personeel moeten worden ingewerkt of een beroep op tijdelijk personeel moet worden gedaan.

Grotere effectiviteit mogelijk?

De implementatieproblemen in aanmerking nemend kan men verwachten dat de werking van de Wet Rea in de evaluatieperiode suboptimaal is geweest en dat de huidige en komende perioden betere resultaten zullen laten zien. Ook aan de bekendheid onder werkgevers valt nog veel te verbeteren, hetgeen dus mogelijkheden biedt. Werkgevers hebben een sleutelrol. Arbodiensten lijken de meest uitgesproken mening te hebben dat Rea-instrumenten er echt wat toe kunnen doen en dit geldt eveneens voor de bemiddelde werkloze arbeidsgehandicapte, als deze tenminste snel en actief begeleid wordt. Deze positieve verwachtingen worden echter getemperd door de vele knelpunten met name op het organisatorische vlak die zijn blijven bestaan. Daarover zijn de actoren het grotendeels wel eens.

Daarnaast zijn er nog de nodige meer uitvoeringstechnische knelpunten signaleerd; de toepassing van sommige instrumenten die ook nog over verschillende wetten verspreid zijn, blijft nu eenmaal complex. Voor een deel lijken hier ook oplossingen mogelijk op het uitvoeringstechnische vlak.

Zeker zo belangrijk lijkt echter de verbetering van de kennis en vaardigheden van de uitvoerders die door het personeelstekort en de vele personeelswisselingen onder druk zijn komen te staan. Personeelsvoorziening – voldoende, gekwalificeerde en gemotiveerde functionarissen op de juiste plaats – blijkt steeds meer een zelfstandige en cruciale factor in de effectiviteit van de sociale zekerheid. Een constatering die ook voor de SUWI-ontwikkelingen van grote betekenis is.

5.2 *Organisatorische problemen 'Rea-overstijgend'*

Relatie uvi-arbodienst

Het Rea-instrumentarium biedt in vergelijking tot vroeger meer mogelijkheden om in het eerste ziektejaar een werknemer te reïntegreren naar aangepast werk bij de eigen of een andere werkgever. Rea is in die zin aanvullend op de verantwoordelijkheden die met de wet Wulbz en Pemba zijn gegeven aan de werkgever. Een belangrijke taak is weggelegd voor de arbodiensten. Een goede communicatie met de uvi is hierbij van groot belang. Rond de uitvoering van de wet Rea zijn in de onderzochte periode echter geen afstemmingsafspraken tot stand gekomen. Daarbij komt de omstandigheid dat bij arbodiensten en uvi's reorganisaties eerder regel dan uitzondering zijn en de uvi's juist meer op afstand geplaatst zijn van de private arbodiensten. In de Memorie van Toelichting bij de Wet Rea is de wetgever optimistisch over de samenwerking tussen uvi en arbodienst: 'de organisatorische en administratieve plooien zijn gladgestreken' (p. 37 MvT). In de evaluatie blijkt dit in de praktijk tegen te vallen. De Staatssecretaris van SZW heeft in de Voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen (april 2000) dan ook maatregelen in het vooruitzicht gesteld om deze samenwerking te verbeteren met een herziening van het poortwachtersmodel.

Hier komt bij dat voor bepaalde groepen zoals de werknemer die voor minder dan 15% arbeidsongeschikt verklaard is en die mogelijk niet naar de eigen werkgever terugkan, de verantwoordelijkheidsverdeling voor reïntegratie tussen werkgever en uvi in de praktijk niet helder blijkt.

Wat betreft de preventie van WAO-intrede en de betere toepassing van reïntegratie-instrumenten is een effectieve poortwachtersfunctie waarschijnlijk de belangrijkste enkelvoudige succesfactor voor de Wet Rea.

SUWI

Dat organisatorische voorwaarden buiten de Rea-regelingen essentieel zijn voor een goede werking van de wet blijkt in deze evaluatie ruimschoots. In de Memorie van Toelichting bij de Wet Rea wordt al opgemerkt dat de totstandkoming van de CWI's essentieel is voor het succes van de wet. Met de Wet Rea is het immers niet de bedoeling de complexiteit van de organisatie van de sociale zekerheid te vereenvoudigen. Deze is min of meer een gegeven en stelt vooral de uitvoeringsorganisatie voor problemen: 'de burger en werkgever hoeven in principe niet te begrijpen welke administratieve pro-

blemen er zijn, als zij maar snel en doeltreffend geholpen worden' (MvT). De organisatorische veranderingen zijn echter zo ingrijpend geweest dat de implementatie van de Wet Rea hier zeker onder te leiden heeft gehad. De uvi-beleidsmakers waren gedurende het eerste jaar Rea vooral bezig met voorbereidingen voor hun overgang naar de private markt, die vervolgens in de definitieve SUWI-plannen niet doorging. De gemeenten hadden naast de invoering van de Rea nog te maken met de invoering van de Wiw en de voortgaande implementatie van de nieuwe Algemene Bijstandswet.

Van Gak-AI via Arbeidsvoorziening naar KLIQ en verder

De overheveling van GAK-Arbeidsintegratie naar Arbeidsvoorziening, mede in Rea geregeld, daarna binnen twee jaar gevolgd door een snel toenevende concurrentie en grootscheepse herstructurering van Arbvoorziening als geheel, waarbij de reïntegratietaken in het te privatiseren bedrijf KLIQ worden ondergebracht; dit alles leidt onvermijdelijk tot voor een deel moeilijk beheersbare processen en allocatieproblemen van personeel en deskundigheid. Het is niet realistisch te verwachten dat – zoals de wetgever heeft gepostuleerd – tijdens de verbouwing de verkoop 'gewoon' doorgaat, al doen vele uitvoerenden hun best. De implementatie van het Rea-instrumentarium heeft hier ontegenzeggelijk onder te leiden gehad. Pas twee jaar na de invoering van Rea lijkt het aantal bemiddelingstrajecten voor WAO-ers weer min of meer op het niveau van begin 1998.

In de Rea-evaluatie is naar voren gekomen, dat in de fase waarin de privatisering van de uitvoering (van reïntegratie) zich bevindt de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie nog zodanig in ontwikkeling blijkt, dat er eerder sprake is van meer dan minder bureaucratie in toestemmings- en beslissingsprocedures, met navenante doorlooptijden tot gevolg.

Overigens is de periode nog zo kort dat de marktwerking voor reïntegratie zijn veronderstelde meerwaarde nog niet heeft kunnen bewijzen. Ook deze verandering heeft tijd nodig om 'ingeregeld' te worden.

5.3 Bepaling van de doelgroep arbeidsgehandicapten

Kwaliteit toets

Een andere belangrijke uitvoeringskwestie voor de effectiviteit van de wet is de inhoudelijke kwaliteit van de beoordelingen. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat de arbeidsgehandicaptentoets die met de Wet Rea is geïntroduceerd met veel vrijheidsgraden en niet conform de aanwijzingen van

het Arbeidsgehandicaptebesluit wordt toegepast. Mede als gevolg van onvolkomenheden in het Poortwachtersmodel wordt het reïntegratieplan onvoldoende benut als argumentatie voor de arbeidsgehandicaptentoets en de inzet van instrumenten en zijn er ook geen afspraken tussen arbodiensten en uvi's over de invulling van de arbeidsgehandicaptentoets. De arbodiensten beschikken tot heden nauwelijks over arbeidsdeskundigen, laat staan dat deze bij de arbeidsgehandicaptentoets worden ingeschakeld. Ook de procedures kennen ondanks de uitgebreide handboeken en richtlijnen veel vrijheidsgraden mede door personeelsgebrek.

Het toetsende element is nu juist in de wet ingebracht om te voorkomen dat enerzijds te gemakkelijk subsidies zouden worden toegekend aan/voor personen die dit niet nodig hebben en anderzijds dat personen voor wie een dergelijke subsidie echt noodzakelijk is, deze ook snel kunnen krijgen. Vergelijkbaar met de kwaliteit van de WAO-beoordelingen zal ook de kwaliteit van deze procedures meer in de belangstelling komen, zeker wanneer de uitgaven stijgen, maar de resultaten onverhoopt achterblijven bij de verwachtingen.

Bij de gemeentepopulatie lijkt de toets vaak gebruikt te zijn als screeningsinstrument voor het doorlichten van het zittend bestand. Daarnaast is er opheldering vereist over de verwevenheid van de indicatiestellingen ten behoeve van de Wiw, Rea en Wsw.

Over de doelmatigheid van het gebruik van andere beoordelingsinstrumenten, zoals de Kansmeter en Kwint, bij de arbeidsgehandicaptenpopulatie bestaan twijfels.

Uitbreiding doelgroep succes?

Met de introductie van het begrip arbeidsgehandicapte is de doelgroep voor wettelijke reïntegratie-instrumenten uitgebreid. Tevens is de bedoeling van deze introductie de doelgroepomschrijving meer los te maken van de definitie van de WAO-uitkeringsgerechtigde. Vanuit het oogpunt van preventie van WAO-instroom en reïntegratie een logische gedachtengang. Deze gedachtengang leeft bij de uitvoeringsfunctionarissen van uvi en arbodienst nauwelijks, bij gemeente- en Arbvofunctionarissen echter meer omdat daar duidelijker van een nieuwe doelgroep sprake is.

Vooralsnog zijn de kwantitatieve effecten van deze doelgroepen-uitbreiding wat werknemers betreft beperkt. Uvi-functionarissen geven aan dat ook in de

préRea-periode zieke werknemers zonder WAO-uitkering al voor reïntegratie in aanmerking konden komen.

Vanuit de arbodiensten komen wel aanwijzingen dat de vroege inzet van instrumenten als voorzieningen voor eigen werk, zoals bij rugtrainingen, is toegenomen.

De 5-jaarsperiode van arbeidsgehandicapt zijn, gedurende welke tijd (bijvoorbeeld bij afgeschatte WAO'ers) de uvi een reïntegratieverantwoordelijkheid heeft, heeft er niet toe geleid dat uvi's vanuit deze verantwoordelijkheid werkloze arbeidsgehandicapten actief blijven volgen gedurende de periode dat men arbeidsgehandicapt is. Dit lijkt ook te gelden voor de samenloopgevallen gemeente/uvi waarbij de gemeenten zich beklagen over de weinig actieve opstelling van de uvi's terwijl de uvi's wel de verantwoordelijkheid én de financiële middelen hebben. De uvi's hebben hier volgens de Wet Rea de primaire reïntegratieverantwoordelijkheid, maar deze verantwoordelijkheidsverdeling blijkt dus geen succes.

Bij de gemeenten en Arbvo is in de evaluatieperiode het aantal onderkende arbeidsgehandicapten vooralsnog relatief beperkt en minder dan verwacht, maar dit kan een aanloopprobleem zijn.

Ongewenste effecten

De uitbreiding van doelgroepen en het benoemen van verschillende organisaties voor de reïntegratieverantwoordelijkheid heeft ook een aantal ongewenste gevolgen. Elke gemeente moest zijn eigen beleid vaststellen rond Rea. Mede omdat de budgetruimte afgebakend is, maken gemeenten verschillende keuzes. Dat geldt zowel voor het voordragen van potentiële cliënten voor een arbeidsgehandicaptentoets en een reïntegratietraject, als voor het beleid rond het toekennen van Rea-instrumenten en voorzieningen. Doordat elke afzonderlijke gemeente een reïntegratieverantwoordelijkheid heeft voor haar populatie, heeft Arbeidsvoorziening met honderden gemeenten apart moeten onderhandelen over een reïntegratie-contract. Dat leidt tot maatwerk voor de burgers in deze gemeenten, maar ook tot ongelijkheid waarvan het de vraag is hoever deze kan gaan. Daarnaast ontstaat de (hypothetische) situatie dat een werkgever die vier 'dezelfde' arbeidsgehandicapten wil aannemen met bijvoorbeeld toepassing van een pakket-op-maat bij vier reïntegratieverantwoordelijken een verschillende aanvraag moet indienen (uvi, arbeidsbureau en twee gemeenten), waarbij de kans reëel is dat procedures en beslissingen onderling afwijken.

Een ander ongewenst effect van de doelgroepbepaling van 'arbeidsgehandicapte' is een zekere stigmatisering, een thema dat trouwens ook een rol heeft gespeeld bij de discussies rondom het ontwerp van de Wet Rea. Met name arbodiensten signaleren dat het niet zelden voorkomt dat werknemers weigeren om als arbeidsgehandicapte aangemerkt te worden uit vrees dat dit hun loopbaan zou schaden of omdat ze het er gewoon niet mee eens zijn. Het is gemakkelijker te accepteren dat men een voorziening nodig heeft die voor een deel vergoed wordt, zoals een rugtraining, dan een brief van de uvi te ontvangen waarin staat dat men als arbeidsgehandicapte is aangemerkt. Al kan deze indicering tot 'arbeidsgehandicapte werknemer' de werkgever ook andere voordelen opleveren. Zoals eerder is aangegeven blijkt men in de praktijk van de uitvoering er de voorkeur aan te geven na gaan of een werknemer een voorziening nodig heeft zonder expliciet de criteria in het Arbeidsgehandicaptebesluit te volgen. Dit zou er op kunnen wijzen dat de uitvoerder zich met dit 'stempel' ook niet zo goed raad weet. Aan de andere kant zal naarmate het begrip arbeidsgehandicapte meer is ingeburgerd, stigmatisering minder zwaar gevoeld worden, terwijl de uitvoeringscriteria duidelijker zijn geworden.

5.4 Afstemming Rea, Wiw, Wsw

De afstemming tussen Rea, Wiw en Wsw geeft niet alleen uitvoeringstechnische en procedurele knelpunten. Er zijn ook inhoudelijke aspecten die om verheldering vragen. Welke aanpak werkt bij deze 'moeilijke' groep cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt, die volgens de gemeenten een steeds groter deel van hun cliëntenbestand uitmaken? Zijn de Rea-instrumenten wel voor deze groep bedoeld? Bestempelt Arbeidsvoorziening deze arbeidsgehandicapten niet te snel als fase 4? Zeggen gemeenten niet te gemakkelijk dat deze groep aangewezen is op gesubsidieerd werk of dat sociale activering het hoogst haalbare is? Dit is immers voor gemeenten bekend terrein. Hierbij speelt een rol dat ook de Wiw recent is ingevoerd (januari 1998) en complexe regelgeving bevat.

Een andere vraag is of voor deze doelgroep het inkoopstelsel met zijn vele overdrachtsmomenten, waarin een cliënt met perspectieven het veel gemakkelijker heeft, wel zo geschikt is. Het case management – en dit geldt niet alleen voor gemeenten – heeft met het inkoopstelsel de neiging te verslapen tot regelen en verwijzen, waarbij de persoonlijke aandacht en motive-

ring van de cliënt naar de achtergrond verschuift. Dus zeggen sommige consultants (van kleinere gemeenten): laat ons het opstellen en uitvoeren van de trajectplannen zelf maar doen; wij kunnen zelf de speciale producten wel inkopen, zonder tussenkomst van Arbvo of een ander reïntegratiebedrijf. Een goed getrainde consultant/case manager met circa 30 cliënten is efficiënter en effectiever.

5.5 *Tot slot*

De Wet Rea kan beschouwd worden als faciliterende wetgeving. De wet ondersteunt het reïntegratieproces. De doelstelling van de wet is in die zin bescheiden: een gemakkelijker en doelgerichtere inzet van wettelijke instrumenten, die voor een deel ook al vóór de Wet Rea bestonden. Deze doelstelling is in de afgelopen periode nog niet overtuigend gerealiseerd, hoewel dat volgens de betrokken actoren niet veroorzaakt wordt doordat het Rea-instrumentarium niet die potentie in zich heeft. Ook de kwantitatieve doelstellingen om meer arbeidsgehandicapten een reïntegratietraject aan te bieden en te plaatsen in arbeid zijn niet gerealiseerd. Het beeld overheerst dat het aantal reïntegratietrajecten en plaatsingen in de onderzochte periode eerder is gedaald dan gestegen terwijl daar hogere kosten tegenover staan. Wat betreft de organisatorische problemen die de Wet Rea zou moeten verlichten, dringt zich de conclusie op dat – hoewel de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling wel meer duidelijkheid heeft gebracht – over het algemeen de organisatie van de uitvoering niets aan complexiteit heeft ingeboet, omdat deze voor een belangrijk deel buiten de Wet Rea geregeld wordt. Bovendien hebben implementatieproblemen met de wet en personeelsgebrek bij uvi's en Arbeidsintegratie de effectiviteit van de Wet Rea in het eerste anderhalf jaar negatief beïnvloed. Vernieuwende elementen van Rea, zoals het definiëren van arbeidsgehandicapten los van een uitkeringsrecht, het toepassen van instrumentarium dat de werkgever ondersteunt bij het invulling geven aan zijn (re)integratieverantwoordelijkheid, alsmede een sluitende aanpak voor werkloze werkzoekende arbeidsgehandicapten zijn nog onvoldoende tot hun recht gekomen.

Ambitieuze doelstellingen ten aanzien van de beheersing van het WAO-volume vereisen dat enerzijds de uitvoering van de WAO bij de realisatie van dit doel wordt betrokken en anderzijds dat preventie van uitval bij bedrijfsleven en overheid nog meer energie zal vergen. Ook de eigen verant-

woordelijkheid van de arbeidsgehandicapte die in de Wet Rea nog weinig uit de verf komt zal meer aandacht moeten krijgen.

Bijlage: Toegezegde informatie aan Tweede Kamer

In de brief van 5 november 1998, kamerstuk 26 282, nummer 1, is aan de Tweede Kamer toegezegd dat een aantal onderwerpen specifiek in de evaluatie aan de orde zal komen. Een aantal onderwerpen is kwalitatief van aard en heeft vooral betrekking op de implementatie en de uitvoering. De bevindingen zijn opgenomen in de hoofdstukken 1 t/m 10 van het integrale rapport. Een aantal onderwerpen is vooral kwantitatief van aard; de bevindingen zijn met name terug te vinden in hoofdstuk 11 van het integrale rapport. Door de incompatibiliteit en onvolledigheid van de geraadpleegde bronnen zijn de gepresenteerde cijfers tentatief.

- a. Het aantal uitgevoerde arbeidsgehandicaptentoe-
tsen door verschillende in-
stanties en de uitkomsten
daarvan
- Een persoon kan arbeidsgehandicapt zijn bij wet bijvoorbeeld in verband met het ontvangen (hebben) van een WAO-uitkering of op basis van een beoordeling, de arbeidsgehandicaptentoe-
tsen. De toets kan voor de uvi-populatie uitge-
voerd worden door de arbodienst of door de uvi. Arbeids-
voorziening heeft de toets laten uitvoeren door haar eigen
organisatieonderdeel Arbeidsintegratie. Een systematische
registratie van het aantal toetsen ontbreekt.
Gemeenten hebben de keuze tussen het laten uitvoeren van de
toets door Arbeidsintegratie of door een private onderneming.
Kwantitatieve gegevens over aantallen en resultaten ontbre-
ken. De uvi's hebben in de eerste anderhalf jaar 34.980 per-
sonen geen ao-uitkering toegekend voor wie de uvi vervol-
gens dient vast te stellen of er wel sprake is van een arbeids-
handicap. Er zijn 20.207 personen die minder dan 15% ar-
beidsongeschikt zijn in bemiddeling genomen waarvan een
deel behoort tot de genoemde 34.980 en er zijn voor 16.772
personen instrumenten ingezet buiten bemiddelingstrajecten
om. Bij een onbekend deel hiervan is ook een toets uitge-
voerd. De gemeenten hebben in de evaluatieperiode 14.167
cliënten voor bemiddeling aangemeld bij Arbvo, terwijl het
aantal Arbvo-cliënten in datzelfde tijdvak 1.726 bedroeg.
- b. Het totaal aantal arbeids-
gehandicapten in de zin van
de Wet Rea in de evalua-
tieperiode
- Het Lisv heeft berekend dat de uvi-populatie in 1998
1.121.074 arbeidsgehandicapten omvat volgens de Rea-
definitie waarvan 898.593 ao-gerechtigden (657.669 volledig
ao en 240.924 deels ao) en 177.517 ex ao-uitkerings-
gerechtigden. Het aantal arbeidsgehandicapten, dat onder de
verantwoordelijkheid van gemeenten en Arbeidsvoorziening
valt bedraagt naar schatting 120-200 duizend resp. 50-120
duizend. De schatting in bovenvermelde brief van 5 novem-
ber 1998 lijkt dus redelijk nauwkeurig.
(zie ook paragraaf 1.5 integrale rapportage).

- c. Het aantal ingezette reïntegratie-instrumenten door verschillende uitvoerende instanties
- Met de inzet van het (her-)plaatsingsbudget en het pakket op maat voor de werkgever en voorzieningen voor de werknemer zoals vervoersvoorzieningen zonder de noodzaak van een bemiddelingstraject zijn 16.772 arbeidsinpassingen gerealiseerd door de uvi's in de eerste anderhalf jaar. Als terugkeer bij de eigen werkgever niet tot de mogelijkheden hoort en de werknemer is aangewezen op extra hulp kan een bemiddelingstraject worden ingezet. In de evaluatieperiode zijn volgens de uvi's 65.185 trajecten ingekocht voor de nieuwe instroom, het zittend bestand en personen zonder uitkering. Hiervan zijn er naar schatting 48.300 van start gegaan. In de onderzoeksperiode zijn in totaal 41.000 reïntegratie-instrumenten toegekend (tabel 11.10) aan de uvi-populatie. Uit de gemeentelijke populatie is voor 3.891 personen een traject gestart tegenover 623 uit de Arbvo-populatie (paragraaf 11.8). Over de inzet van Rea-instrumenten voor deze doelgroep zijn geen gegevens voorhanden.
- d. Het aantal arbeidsgehandicapten dat met een reïntegratie-instrument in de evaluatieperiode is gereïntegreerd
- Van de uvi-populatie zijn in de eerste anderhalf jaar van de wet Rea 16.596 plaatsingen gerealiseerd vanuit een traject waarvan een onbekend deel van de trajecten is gestart vóór Rea. Van de gemeentepopulatie zijn 259 personen geplaatst vanuit een traject dat gestart is na 1 juli 1998 en van de Arbvo-populatie 99 personen. Tevens is 16.722 maal een Rea-instrument toegepast voor cliënten in de uvi-populatie die niet deelnamen aan een traject. Voor de Arbvo- en gemeentepopulatie is hierover geen informatie gepubliceerd.
- e. De duurzaamheid van de reïntegratie
- Arbeidsinpassingen zijn succesvol als het dienstverband minstens zes maanden bedraagt. Volgens de toekenningsvoorwaarden van het plaatsingsbudget, het herplaatsingsbudget en het pakket-op-maat dient de duur van de dienstbetrekking tenminste zes maanden te zijn. Door de relatief lange duur van de bemiddelingstrajecten in relatie tot het tijdstip van evaluatie en de gebrekkige registratie kunnen over de duurzaamheid van de reïntegratie sinds Rea geen uitspraken worden gedaan.
- f. De ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten die aan objectieve en meetbare criteria voldoen
- Het Lisv raamt het aantal werkende arbeidsgehandicapten in 1998 op 341.865. Dit komt overeen met 5,4% van de werkenden. Volgens de WAGW-definitie bedroeg het percentage werkenden in 1998 3,0%. Informatie over 1999 is nog niet beschikbaar.
- g. De bijdrage van de Wet Rea aan de arbeidsparticipatie van gehandicapten volgens werkgevers en werknemers
- In de integrale rapportage wordt ingegaan op zowel de mening van werkgevers en werknemers als van arbodiensten, uitvoeringsinstellingen, gemeenten en Arbeidsvoorziening. Het merendeel van de ondervraagde werkgevers is positief over de Wet Rea: laagdrempelig en eenvoudig van opzet. Bij met name werkgevers in de kleine bedrijven is de bekendheid

met de wet en dus het gebruik nog niet groot. Werkgevers geven ook wel aan dat voor hen de instrumenten niet doorslaggevend zijn voor reïntegratie. De redenen voor niet gebruik liggen in de sfeer van laksheid, onwetendheid, tijdsgebrek, een lage prioriteit en ook in de administratieve procedures. Een deel van hen vindt de wet financieel aantrekkelijk. De meningen over de uitvoering van de wet zijn verdeeld. Recent arbeidsongeschikt geworden werknemers vinden met name stress- en rugtraining belangrijk. Veel werknemers hebben overigens geen weet van subsidies aan werkgevers en of ze worden toegekend. Is men langer in de WAO en werkloos dan gaat men meer belang hechten aan hulp en begeleiding alsmede aan de inzet van Rea-instrumenten. Over de begeleiding door de oude werkgever en de arbodienst is men teleurgesteld. Arbodiensten zijn positiever over het effect en de potentiële effecten van de instrumenten van de wet Rea dan arbeidsdeskundigen van de uvi's.

h. De kosten van de toegepaste reïntegratie-instrumenten (een schatting)

Volgens opgave van het Lisv was met de uitvoering van de Rea in de eerste anderhalf jaar in totaal 1.180 miljoen gulden gemoeid. Van deze kosten is een bedrag van 392 miljoen gulden niet rechtstreeks aan in die periode geleverde reïntegratie-inspanningen toe te schrijven. Van de resterende 788 miljoen gulden is op basis van een naar rato benadering 497 miljoen gulden toe te rekenen aan reïntegratie-inspanningen die deel uitmaken van bemiddelingstrajecten en 291 miljoen gulden aan reïntegratie-inspanningen buiten bemiddelingstrajecten om. In deze benadering zijn kosten als premiekorting en premievrijstelling niet meegenomen (zie paragraaf 11.7 integrale rapportage).

i. De bespaarde uitkeringen (een schatting)

In verband met de inconsistentie en onvolledigheid van de gegevens heeft het Ministerie van SZW vooralsnog afgezien van een globale raming van de mogelijk bespaarde uitkeringen. De feitelijke financiële private en publieke baten zijn niet bekend.

j. De samenwerking tussen de uitvoeringsinstellingen, de gemeenten, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en werkgevers/ arbodiensten

In de afzonderlijke hoofdstukken van de integrale rapportage wordt uitvoerig ingegaan op de samenwerkingsaspecten bij de uitvoering van de Wet Rea. Over het geheel genomen zijn alle benaderde partijen van mening dat de verantwoordelijkheidsverdeling voor de meeste doelgroepen helderder is geworden. Wel blijven er nog wat onduidelijkheden met betrekking tot sommige "tussen wal en schip" groepen, bijvoorbeeld werknemers die minder dan 15% arbeidsongeschikt zijn verklaard en mogelijk niet terug kunnen naar de eigen werkgever. In de ogen van de uitvoeringsinstellingen zijn de arbodiensten onvoldoende gespitst op vroege reïntegratie. Bij arbodiensten bestaat nog onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor reïntegratie, over de inhoud van de arbeidsgehandicaptentoets en de criteria voor toepassing van

instrumenten. Zij verwachten in de toekomst meer gebruik te zullen gaan maken van de mogelijkheden. Het principe van de (her)plaatsingsbudgetten wordt door alle partijen als een verbetering gezien voor de toegankelijkheid van deze subsidies/budgetten. Daar staat echter tegenover dat men nog wel veel "uitvoeringsproblemen" ervaart zoals onduidelijke c.q. niet uniform toegepaste toekenningscriteria en traagheid in toekenning en betaling. De uitvoeringsregels bij toepassing van sommige instrumenten blijven complex en de beslissingsruimte en ruimte voor interpretatie van de regels – al zijn deze uitgebreid in de handboeken en richtlijnen beschreven – is in de praktijk van de uitvoering nog aanzienlijk. De (uitvoering van de) Wet Rea blijft in de ogen van de uitvoerders complex. Deze complexiteit heeft tevens te maken met de complexe relatie met andere wetten, met name Wiv en Wsw en de financiering van nieuwe reïntegratieactiviteiten (bijvoorbeeld rug- en burn out trainingen), waarbij de markt zich sneller ontwikkelt dan de regelgeving. De uitbreiding van doelgroepen en het benoemen van verschillende organisaties voor de reïntegratieverantwoordelijkheid heeft er toe geleid dat elke gemeente zijn eigen beleid vaststelt rond Rea. Mede omdat de budgetruimte afgebakend is, maken gemeenten verschillende keuzes. Dat geldt zowel voor het voordragen van potentiële cliënten voor een arbeidsgehandicaptentoets en een reïntegratietraject, als voor het beleid rond het toekennen van Rea-instrumenten en voorzieningen. Doordat elke afzonderlijke gemeente een reïntegratieverantwoordelijkheid heeft voor haar populatie, heeft Arbeidsvoorziening met honderden gemeenten apart moeten onderhandelen over een reïntegratiecontract. Vanuit de arbeidsgehandicapten wordt aangegeven dat de wachttijden voor de start van trajecten soms erg lang zijn. De lange doorlooptijden en beslistermijnen zijn een probleem dat maar gedeeltelijk met de procedures tussen verschillende instanties heeft te maken. Ook capaciteitsproblemen bij de betrokken organisaties zijn hier debet aan. De meeste arbeidsdeskundigen bleken niet of nauwelijks bekend met de wettelijke beslistermijnen voor het afhandelen van de aanvraag van een Rea-voorziening/instrument en deze termijnen werden vaak overschreden.

k. De inkoop van bemiddelingstrajecten door de uitvoeringsinstellingen en de gemeenten bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en bij derden, evenals de verschillen in effectiviteit tussen 'vrije' en 'gedwongen' inkoop.

Van de uvi-populatie is bekend dat er 65.185 trajecten zijn ingekocht, waarvan 87,5% is besteed bij Arbeidsvoorziening. De trajecten zijn met name ingekocht voor het zittend bestand (42%); voor de nieuwe instroom en voor personen zonder uitkering is resp. 27% en 31% ingekocht. Voor de 14.617 arbeidsgehandicapten, die zijn aangemeld door gemeenten, heeft Arbeidsvoorziening 3.891 bemiddelingstrajecten gestart. Hoeveel trajecten de gemeenten bij derden hebben aanbesteed is niet bekend. De reïntegratie-inspanningen ten behoeve van de eigen populatie van Arbeidsvoorziening is bescheiden; ruim 1.700 cliënten zijn in de eerste anderhalf jaar

van Rea aangemeld en 623 trajecten zijn daadwerkelijk gestart. Er zijn slechts voorlopige gegevens die nog geen uitsluitsel geven over het verschil in effectiviteit tussen gedwongen en vrije inkoop in de onderzochte periode.

De verstreken tijdsperiode is nog te kort om uitspraken te kunnen doen over verschillen met de periode, waarin de verplichte inkoop is afgeschaft. Wel hebben zich in de praktijk aanloopproblemen voorgedaan door de vele verschillende contracten die Arbeidsvoorziening moest afsluiten met gemeenten en de massale toestroom van cliënten voor een arbeidsgehandicaptentoets (zie hoofdstuk 7 en 8 integrale rapportage).

l. De bekendheid van het reïntegratie-instrumentarium bij de diverse betrokkenen

In het kader van de invoering van de Wet Rea zijn door de overheid, het Lisv, de uitvoeringsinstellingen alsmede werkgevers- en brancheorganisaties uitgebreide voorlichtingsactiviteiten ondernomen om de bekendheid bij werkgevers en werknemers te vergroten en de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de diverse actoren op het terrein van de reïntegratie duidelijk te maken. Desondanks bleken (MKB-) bedrijven, arbodiensten, uitvoeringsinstellingen en gemeenten onvoldoende op de hoogte van de mogelijkheden van de Wet Rea. Het reeds in dienst hebben van een arbeidsgehandicapte heeft een positieve invloed op zowel de kennis, de houding als het gedrag van de werkgever ten aanzien van het reïntegratiebeleid. Arbodiensten springen volgens werkgevers onvoldoende in op het gebrek aan kennis bij werkgevers. Door uvi-arbeidsdeskundigen worden de arbodiensten verweten onvoldoende kennis te hebben van de Wet Rea. Door Arbvo en gemeenten zelf wordt bij gemeenten regelmatig onvoldoende kennis over de Wet Rea gesignaleerd. Van de 12-maandszieken uit 1999 heeft 70% over de Wet Rea gelezen of gehoord en 72% is op de hoogte van de begeleidingsmogelijkheden. De bekendheid van de 12-maandszieken uit 1998 is het hoogst bij hen die sinds einde wachttijd nooit meer gewerkt hebben: 83% weet dat de mogelijkheid bestaat om begeleiding bij terugkeer naar werk te krijgen. Van de Arbvo- en gemeentepopulatie die bij Arbeidsintegratie aangemeld zijn voor een arbeidsgehandicaptentoets en/of een traject weet 80 tot 83% van de Wet Rea.

m. Het verloop van het reïntegratieproces, de bijdragen van de verschillende betrokkenen daaraan en de eventuele knelpunten daarbij

De beschrijving van het reïntegratieproces, de bijdragen van de verschillende betrokkenen en de eventuele knelpunten daarbij, zoals dat kan starten vanaf het moment van de ziekmelding of idealiter de preventie van uitval bij chronisch zieken is in feite de rode draad door de hele integrale evaluatie van de Wet Rea. De belangrijkste knelpunten zijn samengevat in het schema in paragraaf 3.7 van de 'Evaluatie in kort bestek'.

De Realiteit

Integrale rapportage evaluatie Wet Rea

Hoofddocument

C.W.J. Wevers

J.J.M. Besseling

E.L. de Vos

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
1.1 Achtergrond, leeswijzer	1
1.2 De Wet Rea in het kort.....	2
1.3 Wat is reïntegratie en over wie gaat het?	6
1.4 Het belang van reïntegratie	10
1.5 Doelgroep reïntegratie en Wet Rea.....	14
1.6 De groep jonggehandicapten nader bekeken	21
1.7 Samenvatting en conclusies	22
2. Historie, Rea en criteria voor evaluatie.....	25
2.1 Historie.....	25
2.2 De totstandkoming van de Wet Rea.....	32
2.3 Beleidscontext van de wet: recente ontwikkelingen	35
2.4 Evaluatiecriteria voor de Wet Rea	38
2.5 Samenvatting en conclusies	40
3. Doelstelling en evaluatie-opzet.....	43
3.1 Doel van de evaluatie.....	43
3.2 Deelonderwerpen	44
3.3 Opzet en methode	45
3.4 Stramien conclusies per hoofdstuk	48
4. In bedrijven en instellingen: de reïntegratiepraktijk.....	49
4.1 Inleiding	49
4.2 Verzuim- en reïntegratie in de tweede helft van de jaren negentig.....	51
4.3 Werking van de Wet Rea	57
4.4 Samenvatting en conclusies ten aanzien van de evaluatiecriteria	66
5. Arbodiensten	71
5.1 Inleiding.....	71
5.2 Implementatie	72
5.3 Uitvoering	73
5.4 Samenvatting en conclusies ten aanzien van de evaluatiecriteria.....	79
6. Uitvoeringsinstellingen en de wet Rea.....	83
6.1 Inleiding.....	83
6.2 Implementatie	84

6.3	Uitvoering	89
6.4	Samenvatting en conclusies ten aanzien van de evaluatiecriteria	98
7.	Gemeenten en de Wet Rea	105
7.1	Inleiding	105
7.2	Implementatie	106
7.3	Uitvoering	111
7.4	Samenvatting en conclusies ten aanzien van de evaluatiecriteria	118
8.	Arbeidsvoorziening en de Wet Rea.....	123
8.1	Inleiding	123
8.2	Implementatie	125
8.3	Uitvoering	127
8.4	Gevolgen overheveling AI.....	137
8.5	Samenvatting en conclusies ten aanzien van de evaluatiecriteria	140
9.	Beoordelingen in de Wet Rea.....	145
9.1	Inleiding	145
9.2	Arbeidsgehandicaptentoets	147
9.3	Beoordeling van voorzieningen/instrumenten	152
9.4	Kansmeter en kwalificerende intake	154
9.5	Samenvatting en conclusies	157
10.	Ervaringen van cliënten.....	159
10.1	Inleiding	159
10.2	Arbeidsgehandicapten bij uvi's in historisch perspectief.....	161
10.3	Meningen van uvi-clieñten over Rea en ondersteuning.....	165
10.4	De nieuwe Rea-doelgroepen van Arbeidsvoorziening en gemeenten.....	169
10.5	Diverse reacties van cliëntenbelangengroepen	173
10.6	Samenvatting en conclusies	175
11.	Macro-analyse van de effectiviteit van de Wet Rea.....	179
11.1	Inleiding	179
11.2	Verwachtingen bij introductie Rea	182
11.3	Bemiddeling bij uvi-populatie	185
11.4	Bemiddeling bij de gemeente-en arbvopopulatie.....	197
11.5	Populatie zonder bemiddelingstraject, met instrumenten aan het werk.....	199
11.6	Resultaat in relatie tot bijgestelde streefcijfers	202
11.7	Kosten	207
11.8	Samenvatting en conclusies	212

Literatuur.....	217
Bijlage 1: Evaluatieonderzoeken Wet Rea.....	229
Bijlage 2: Kritische kanttekeningen Wet Rea bij aanvang.....	235
Bijlage 3 Uitvoeringsproces gemeenten.....	241
Bijlage 4: Informatiebronnen.....	243

1. Inleiding

- Het hoe en waarom van het rapport, leeswijzer.
- Wat beoogt de Wet Rea, wat is reïntegratie?
- Waarom is reïntegratie een probleem?
- Hoe komen we aan de gegevens om hier inzicht in te krijgen en over wie en welke aantallen gaat het?
- Samenvatting, conclusies.

1.1 *Achtergrond, leeswijzer*

De evaluatie van de Wet Rea

Voor u ligt de integrale rapportage over de evaluatie van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten (Wet Rea). Bij de parlementaire behandeling van deze wet is toegezegd dat deze wet grondig geëvalueerd wordt. Gezien de reikwijdte van deze wet wordt voor deze evaluatie gebruik gemaakt van een groot aantal informatiebronnen en studies. Het Ministerie van SZW heeft het afgelopen jaar veel werk verzet om de verschillende onderzoeken uit te zetten en te begeleiden en om de noodzakelijke gegevensoverzichten samen te stellen. In hoofdstuk 3 staan de betreffende studies opgesomd. Deze integrale rapportage zal op basis hiervan een samenhangend beeld schetsen. De facto heeft de gegevensverzameling in de verschillende onderzoeken plaatsgehad eind 1999 en begin 2000, zodat de werking van de Wet Rea over een periode van anderhalf jaar na inwerkingtreding (1 juli 1998) is bestudeerd. Enkele gegevensoverzichten lopen door tot 1 juli 2000.

Hoe is dit rapport opgebouwd?

Na de leeswijzer wordt in dit inleidende hoofdstuk eerst de Wet Rea beknopt beschreven. Daarna volgt een korte beschouwing over het fenomeen reïntegratie: wat wordt ermee bedoeld, over wie hebben we het, wat weten we ervan? Ingegaan wordt op enkele veel voorkomende misverstanden en interpretatievalkuilen.

In hoofdstuk twee komt de (beleids)context van de Wet Rea aan de orde: geschiedenis, aanleiding, beoogde doelen, alsmede de veranderingen in de uitvoeringscontext. Dit leidt ertoe dat nu helder kan worden aangegeven volgens welke criteria en in welke context de wet geëvalueerd wordt.

Hoofdstuk drie vat de vraagstelling, de criteria en de opzet van de evaluatie nogmaals samen.

Zo zijn in deze eerste drie hoofdstukken de bakens gezet voor de evaluatie van de Wet Rea.

De hoofdstukken 4, 5, 6, 7 en 8 gaan vervolgens in op de implementatie van de wet en de ervaringen van de in de wet genoemde institutionele hoofdrolspelers: de bedrijven en instellingen en de ontwikkelingen in de reïntegratiepraktijk (4), de implementatie en uitvoering van de wet door de arbodiensten (5), door Lisv en uvi's (6), door gemeenten (7) en door Arbeidsvoorziening (8).

Hoofdstuk 9 stelt een centraal thema in de uitvoering van de wet aan de orde: hoe wordt beoordeeld of een persoon arbeidsgehandicapt is in de zin van de wet en hoe wordt beoordeeld welke voorzieningen/instrumenten in het individuele geval het meest geschikt zijn?

Hoofdstuk 10 brengt gegevens en ervaringen van verschillende groepen gebruikers in beeld: de arbeidsgehandicapte waar het uiteindelijk allemaal om te doen is.

De voorgaande hoofdstukken geven een goed beeld van de invoering en de dagelijkse praktijk van de toepassing van de Rea-regelgeving.

Hoofdstuk 11 verschaft het macro-perspectief: de kwantitatieve overzichten in termen van de sluitende aanpak voor deze doelgroep, de arbeidsparticipatie, de omvang van de inzet van instrumenten en een raming van de kosten.

Het samenvattende en concluderende hoofdstuk – de slotbeschouwing – gaat terug naar de in hoofdstuk 3 geformuleerde evaluatiecriteria en legt de wet langs deze 'strengere' meetlat. De beschouwing is aan deze inleiding voorafgegaan: de 'Evaluatie in kort bestek'.

Een aantal bijlagen completeren dit evaluatierapport.

1.2 De Wet Rea in het kort

Hoofdelementen van de wet

De Wet Rea, op 1 juli 1998 in werking getreden, vormt geen totaal nieuw systeem van wettelijke instrumenten om reïntegratie te stimuleren. De wet betreft vooral een incorporatie van de bestaande WAGW- en AAW-

regelingen en verschillende oplossingen voor praktische knelpunten.¹ In verschillende andere wetten zoals de WAO en in het Burgerlijk Wetboek zijn nog vele andere reïntegratie-relevante bepalingen/instrumenten te vinden. Deze complexiteit en onderlinge verwevenheid is juist ook een belangrijke reden voor de wetgever geweest niet de ambitie te hebben een geheel nieuw systeem te ontwerpen.²

De hoofdelementen van de Wet Rea zijn:

- Verruimde en vereenvoudigde subsidiemogelijkheden, waardoor het voor werkgevers financieel aantrekkelijker wordt om arbeidsgehandicapten in dienst te houden of te nemen.
- Heldere en ruimere omschrijving wie – onder werknemers en werklozen – arbeidsgehandicapt is en voor wie dus de subsidiemogelijkheden gelden (de doelgroep van de Wet Rea – zie paragraaf 1.5)
- Duidelijker verantwoordelijkheidsverdeling tussen de diverse instellingen en organisaties op het terrein van reïntegratie en voortgang op de weg naar marktwerking bij de uitvoering van de sociale zekerheid.

Dit alles met het uiteindelijke doel reïntegratie te bevorderen en de WAO-instroom te verminderen.

De werking van de wet wordt nu geëvalueerd, al is ruim anderhalf jaar na de invoering nog geen definitief oordeel over het beoogde effect – de bevordering van reïntegratie – mogelijk.

Een korte weergave van de Wet Rea staat in het bijgaande kader. In latere hoofdstukken komen de verschillende elementen vanzelfsprekend uitgebreider aan bod, wanneer dit bij de evaluatie aan de orde is. De voorgeschiedenis van en aanleiding tot de wet worden besproken in hoofdstuk twee.

¹ WAGW: Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers; AAW: Algemene ArbeidsongeschiktheidsWet; Pemba-wetgeving: Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheid. De AAW is opgeheven in het kader van de Pemba-wetgeving.

² Een overzicht van alle reïntegratie-instrumenten aan de vooravond van de Wet Rea is te vinden in 'Instrumenten bij werkhervatting na ziekte' (De Vos en Smitskam, Ministerie van SZW 1997). Een overzicht van het medio 2000 geldende instrumentarium staat in: 'Reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten' (De Vos en Smitskam, TNO Arbeid 2000).

De Wet Rea in het kort

1. Vernieuwing wettelijke reïntegratie-instrumenten

Er zijn zowel subsidiemogelijkheden ('incentives') om iemand die arbeidsongeschikt dreigt te worden te herplaatsen, als om arbeidsgehandicapten aan te nemen. De belangrijkste nieuwigheid is het beschikbaar stellen van budgetten, snel en zonder administratieve rompslomp voor de werkgever (zie a en b).

- a. *Het vrij te besteden herplaatsingsbudget*: eenmalig fl. 8.000,- bij de herintrede in een andere functie bij de eigen werkgever (art. 16 Rea).
- b. *Het vrij te besteden plaatsingsbudget*: fl. 24.000,- over drie jaar (fl. 12.000,-, fl. 8.000,-, fl. 4.000,-) wanneer een werkgever een arbeidsgehandicapte in dienst heeft genomen (art. 17 Rea).
- c. *Een pakket-op-maat*: een subsidie voor de werkgever, wanneer hij verwacht dat de kosten hoger zullen zijn dan de voornoemde fl. 8.000 of fl. 24.000,- met gespecificeerde begroting en eigen bijdrage. Het pakket-op-maat bestaat uit een vergoeding van kosten van de noodzakelijke voorzieningen, aanpassingen op de werkplek of scholing, een eenmalige trainings/begeleidingssubsidie van maximaal fl. 4.000,- en een loonkostensubsidie van ten hoogste 1/3 van de loonkosten gedurende maximaal drie jaar (art. 18 Rea).

Andere belangrijke financiële stimulansen zijn:

- d. *De kwijtscheldings- en kortingsregeling basispremie WAO*, geïntroduceerd in de wet Pemba en gewijzigd met de Rea, voor werkgevers die resp. ten minste 5%, ten minste 4% of ten minste 3% van de totale loonsom besteden aan arbeidsgehandicapte werknemers. Deze regeling geldt tevens als de werkgever werk aan een Sw-bedrijf uitbesteedt.
- e. *'No-risk-polis'* bij aannamen van arbeidsgehandicapten: wanneer een arbeidsgehandicapte wordt aangenomen, en binnen vijf jaar arbeidsongeschikt verklaard wordt en in de WAO komt, dan telt hij niet mee bij de berekening van de gedifferentieerde WAO-premie en draagt de eigenrisicodragers niet de lasten van de arbeidsongeschiktheidsuitkering.
- f. Er wordt in drie regio's een experiment gestart met een *Persoonsgebonden reïntegratiebudget*, vrij te besteden door de werkzoekende arbeidsgehandicapte (art. 33 Rea).
- g. *Een reïntegratie-uitkering* voor de arbeidsgehandicapte met een werkloosheidsuitkering bij plaatsing in onbeloonde arbeid bij een werkgever voor een periode van maximaal zes maanden, alsmede voor de arbeidsgehandicapte werkloze voor een periode van maximaal twee jaar in verband met het volgen van een opleiding of scholing (art. 23-27 Rea).

Naast deze nieuwe instrumenten blijven veel van de préRea-instrumenten in de nieuwe Wet Rea bestaan, soms in wat gewijzigde vorm:

- h. *Loondispensatie* in geval de arbeidsgehandicapte werknemer een duidelijk mindere arbeidsprestatie levert dan de normale arbeidsprestatie (art. 7 Rea).
- i. *Subsidie voor voorzieningen tot behoud, herstel of bevordering van arbeidsgeschiktheid* voor de werkgever van de arbeidsgehandicapte werknemer ten behoeve van de eigen functie (art. 15 Rea).
- j. *Voorzieningen voor de arbeidsgehandicapte niet-werknemer*, zoals scholing, opleiding (en voorzieningen daarvoor), alsmede voorzieningen voor het verrichten van arbeid op een proefplaats (art. 22 Rea).
- k. *Jobcoaching*, persoonlijke ondersteuning in de vorm van een individueel trainings- en inwerkprogramma op de werkplek en een systematische begeleiding gericht op het behouden van de arbeidsplaats (art. 31 Rea).

- l. *Loon- en inkomenssuppletie* bij aanvaarding van arbeid tegen een lager inkomen dan het inkomen dat de arbeidsgehandicapte nog kan verdienen volgens de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling (art. 29 en 32 Rea).
- m. *Overige voorzieningen* voor de arbeidsgehandicapte werknemer, zoals vervoersvoorzieningen en communicatievoorzieningen voor doven (art. 31 Rea).
- n. *Toelagen voor arbeidsgehandicapte zelfstandigen* bij inkomstenderving ten gevolge van het treffen van een voorziening (art. 28 Rea).
- o. *Starterskrediet* voor de startende zelfstandige met een arbeidshandicap tot ten hoogste fl. 60.000,-.

In feite is een groot aantal reïntegratie-instrumenten, voorheen in verschillende wetten opgenomen, in één wet samengebracht. Onder gelijktijdige intrekking van de WAGW zijn WAGW-werkgeververplichtingen in de Wet Rea ondergebracht, zoals het in dienst houden of nemen van arbeidsgehandicapten en de verplichting voor de werkgever de inschakeling van zijn arbeidsgehandicapte werknemers in het arbeidsproces te bevorderen en zonodig de arbeidsplaats en de inrichting van het bedrijf aan te passen.

Naast deze samenbundeling in de Wet Rea blijven er verspreid in verschillende wetten nog vele reïntegratiebevorderende regelingen bestaan, zoals de ontslagbescherming, de verplichting tot het opstellen van een reïntegratieplan of de verplichting tot het bieden en accepteren van passende arbeid, alsmede art. 29b Ziektewet. Laatstgenoemde regeling is eveneens een 'no-risk-polis voor de werkgever: betaling van ziekengeld tot maximaal het dagloon door de uvi in het geval van ziekteverzuim binnen vijf jaar na indienstreding van de arbeidsgehandicapte. Deze overname van de loondoorbetalingsplicht is met de Rea verlengd van drie tot vijf jaar en uitgebreid van WAO-gerechtigden tot alle arbeidsgehandicapten. Daarnaast zijn er sanctiemaatregelen wanneer werkgever of werknemer niet aan zijn wettelijke verplichtingen voldoet (zie voor een overzicht: De Vos en Smitskam, Reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten 2000 TNO Arbeid).

2. Wie is arbeidsgehandicapt?

Een voorwaarde voor de inzet van het Rea-instrumentarium is dat het een *arbeidsgehandicapte* betreft. Het begrip 'arbeidsgehandicapte' is nieuw in de wet (art. 2 Rea). Arbeidsgehandicapt is volgens Rea een ieder die door ziekte of gebrek verminderde kansen heeft op de arbeidsmarkt. Deze ruime definitie wordt op twee manieren nader gespecificeerd: de aanwijzing volgt direct uit de wet, ofwel de persoon wordt als zodanig aangewezen door een medisch-arbeidskundig oordeel specifiek gericht op deze aanwijzing (de zogenaamde 'arbeidsgehandicaptentoets', geregeld in het Arbeidsgehandicaptebesluit). De doelgroep van personen voor wie (re)ïntegratie-instrumenten kunnen worden ingezet is daarmee belangrijk uitgebreid, met name in de richting van bijstandsgerechtigden en personen zonder uitkering. Zie verder het kader in paragraaf 1.5.

3. Duidelijke verantwoordelijkheidsverdeling tussen de diverse instellingen en organisaties op het terrein van reïntegratie

In het kader van Rea zijn de verantwoordelijkheden geregeld van diverse actoren bij reïntegratie. De *werkgever* blijft primair verantwoordelijk voor de reïntegratie van zijn werknemers (met dienstverband) in het eerste ziektejaar. Het vernieuwende van de Wet Rea is er in gelegen dat naar de bedoeling van de wet de *arbodienst* de eerst aangewezen is om de werknemer aan te merken als arbeidsgehandicapt en dat de uitvoeringsinstelling (uvi), de formele beslisser, in eerste instantie afgaat op dit oordeel.

De verantwoordelijkheid voor de reïntegratie-ondersteuning van werknemers die niet kunnen hervatten bij de eigen werkgever ligt primair bij de *uitvoeringsinstelling*.

Met de Wet Rea is ook het aantal actoren dat betrokken is bij reïntegratie uitgebreid. Verantwoordelijk voor de begeleiding van werkloze werkzoekenden met een bijstandsuitkering is de *gemeente*. *Arbeidsvoorziening* is verantwoordelijk voor de (re)ïntegratie van werkzoekenden zonder uitkering en de uitkeringsgerechtigden krachtens de Algemene nabestaande wet (Anw).

4. Overdracht van de arbeidstoeleidings- en bemiddelingsactiviteiten van Gak-AI naar Arbeidsvoorziening

Vanaf 1996 was naast Gak-AI ook Arbeidsvoorziening voor een klein deel actief als bemiddelingsinstantie voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten. Met de ingang van de Wet Rea gaat de bemiddelingstaak volledig naar Arbeidsvoorziening. De grotendeels verplichte winkelnering bij Arbeidsvoorziening voor deze bemiddeling wordt na een jaar opgeheven.

5. Instelling reïntegratiefonds

Vanwege de bredere werking van enkele nieuwe reïntegratie-instrumenten is een reorganisatie van de diverse geldstromen geregeld. Voor alle uvi's wordt één duidelijk financieringsfonds gecreëerd: het Reïntegratiefonds. De financiering van de reïntegratie van cliënten van de gemeente blijft hiervan gescheiden en sluit aan bij die van de Wiw (Wet inschakeling werkzoekenden). Daarnaast heeft Arbeidsvoorziening voor zijn doelgroep arbeidsgehandicapten taakstellingen vanuit de overheid.

Om de bestuurlijke en financiële complexiteit verder het hoofd te bieden wordt de totstandkoming van de Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) noodzakelijk geacht.

Tenslotte omvat de wet Rea terugvorderings- en boetebepalingen, overgangsbepalingen en diverse bepalingen die de relatie regelen met andere wet- en regelgeving.

Tot zover heel beknopt de wet waar het in deze evaluatie om draait.

Maar wat verstaan we nu eigenlijk onder reïntegratie, het fenomeen dat de Wet Rea bedoelt te bevorderen?

1.3 Wat is reïntegratie en over wie gaat het?

Verbreiding van het begrip

De laatste tien, vijftien jaar is het begrip reïntegratie niet alleen zeer populair geworden, maar heeft het ook een steeds bredere betekenis gekregen. Aanvankelijk werd onder reïntegratie de terugkeer in arbeid verstaan van personen met een WAO-uitkering zonder arbeidsrelatie. Door 're' tussen haakjes te plaatsen werd voor het gemak aangegeven dat het daarbij ook ging om integratie van jonggehandicapten met toenmaals een AAW-uitkering zonder werkervaring. Parallel aan de veranderingen in de sociale zekerheidswetgeving werd het begrip reïntegratie vervolgens ook toegepast op de werkhervatting van werknemers met een WAO-uitkering in het tweede ziektejaar en daarna ook op alle langdurig verzuimende werknemers. Reïntegratie betekent

dan juist preventie van WAO-intrede. Een tijd lang is de Gak-terminologie 1^e en 2^e spoor in zwang geweest, waarbij reïntegratie 1^e spoor duidt op werkhervatting bij de eigen werkgever en reïntegratie 2^e spoor op reïntegratie (al dan niet na een periode van werkloosheid) bij een nieuwe werkgever. Ondanks deze begripsverbreding blijft de rode draad dat er gezondheidsproblemen aanwezig zijn (geweest) die belemmeringen in de arbeid tot gevolg hebben (gehad). De laatste tijd wordt de term reïntegratie tevens gebruikt voor de terugkeer in het arbeidsproces van langdurig werklozen (WW-ers en bijstandsgerechtigden). Bij deze personen zijn gezondheidsproblemen niet dominant aanwezig, al blijkt uit onderzoek dat zij gemiddeld ongezonder zijn dan de werkende beroepsbevolking. Hun arbeidsbelemmeringen stoelen primair op andere dan gezondheidkundige gronden, zoals onvoldoende kwalificaties, hetgeen overigens niet wil zeggen dat deze factoren geen rol spelen bij reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Bovendien zijn er ook steeds meer 'samenloopgevallen': personen die zowel een gedeeltelijke WAO als een WW- of bijstandsuitkering hebben.

Reïntegratie: uitkomst of proces

De term reïntegratie (werkhervatting – de cliënt is de actor) wordt vaak gekoppeld aan het woord traject of plan en duidt dan op het proces dat dient te leiden tot reïntegratie. In dit proces is aan de arbodiensten en de huidige uitvoeringsinstellingen, en destijds de GMD, een belangrijke rol toegedicht als opdrachtgever en/of case manager voor de activiteiten die in het werkhervattingstraject moeten gebeuren. De functionaris is dan de actor, hetgeen het risico met zich brengt dat de cliënt het lijdend voorwerp wordt (de cliënt wordt gereïntegreerd, zit in een traject zijn veel voorkomende uitdrukkingen). Lang niet alle reïntegraties verlopen echter volgens dit proces. De arbeidsgehandicapte kan zijn eigen weg volgen en op eigen initiatief werk vinden. In een fors aantal gevallen (zie ook hoofdstuk 11) wordt de uitvoeringsinstelling niet benaderd voor een beroep op de wet Rea en dus niet geïnformeerd. Uit onderzoek blijkt dat in een aantal gevallen ook de werkgever niet bekend is met het arbeidsongeschiktheidsverleden van de betrokkene en dus ook geen beroep doet op de wet Rea.

Arbeidsgehandicapte

Het woord 'arbeidsgehandicapte' is inmiddels enkele malen gebruikt. Een vrij nieuwe term, die met de discussies rond de Wet Rea is ingeburgerd geraakt en

als begrip ook in deze wet is opgenomen, zoals in het bovenstaande tekstkader is weergegeven. Arbeidsgehandicapten zijn personen (met of zonder arbeidsrelatie) die als gevolg van ziekte en/of gebrek belemmeringen ondervinden bij het verkrijgen of behouden van arbeid. Beide elementen moeten dus aanwezig zijn: arbeids(markt)problemen moeten verband houden met gezondheidsproblemen.

Bij het in dienst komen/nemen is er sprake van een 'arbeidsgehandicapte werkloze werkzoekende'; bij het in dienst blijven van een 'arbeidsgehandicapte werknemer'.

Misverstanden

Al met al is duidelijk dat door de verruiming van het begrip reïntegratie, door de verschillende uitkeringsregimes en het gebruik van de term arbeidsgehandicapte er ruimte is voor spraakverwarring en misverstanden.

Om enkele veel voorkomende misverstanden recht te zetten:

Alle WAO-ers zijn van rechtswege arbeidsgehandicapt, maar niet alle arbeidsgehandicapten zijn WAO-er.

Niet alle WAO-ers zijn werkloos. Het aan het werk helpen (reïntegratie) van (gedeeltelijk) WAO-ers betekent niet dat zij hun WAO-uitkering verliezen (het kan wel); de besparing zit hem in de WW- of Bijstandsuitkering. Er zijn WAO-ers die werken in de Sociale Werkvoorziening.

Niet alle langdurig verzuimende werknemers zijn arbeidsgehandicapt, niet alle chronisch zieken zijn arbeidsgehandicapt.

Er zijn ook arbeidsgehandicapten zonder uitkering.

Door de manier waarop het WAO-percentage berekend wordt (het verlies van verdien capaciteit) zit al een belangrijk misverstand in de wet zelf: hoe hoger het WAO-percentage betekent niet per definitie hoe zieker of hoe meer gehandicapt.

Formeel hebben volledig WAO-ers geen arbeidsplicht, al kunnen zij (naar eigen zeggen) wel arbeidscapaciteit hebben. Wel zijn zij gehouden alles te doen wat bijdraagt aan herstel en vermindering van arbeidsongeschiktheid.

Rea: reïntegratie van arbeidsgehandicapten

In deze rapportage over de Wet Rea gaat het ter afbakening van het begrip reïntegratie steeds om arbeidsgehandicapten: personen die belemmeringen op de arbeidsmarkt ondervinden wegens ziekte of gebrek.

Reïntegratie betreft dus zowel het in dienst komen/nemen als het in dienst blijven van arbeidsgehandicapte werknemers alsmede de werkhervatting van zelfstandigen. De laatste groep wordt evenals de jonggehandicapten in de discussies wel eens over het hoofd gezien.

Reïntegratie moeilijk in beeld te brengen

Reïntegratie is geen statisch gebeuren en hieruit volgt al dat er hoge (en soms moeilijk realiseerbare) eisen aan de gegevensadministraties moeten worden gesteld. De gegevens die voorhanden zijn over reïntegratie vertonen lacunes. De registratiesystemen (en de focus van de medewerkers!) van de uvi's en hun voorgangers zijn vooral gericht geweest op het rechtmatig verstrekken van uitkeringen. Ondanks de zeer forse investeringen in aanpassing van de systemen komen verbeteringen langzaam tot stand, mede door de complexiteit van de uitvoering, de vele actoren die erbij betrokken zijn en de vele opeenvolgende wijzigingen in wet en uitvoering.³ Dit is ook een van de redenen dat de verwachting van de beschikbaarheid van evaluatiegegevens (zie de Memorie van Toelichting van de Wet Rea en de brief van de Staatssecretaris van SZW over de evaluatie van de wet⁴) achteraf te optimistisch is gebleken. In hoofdstuk 11 van deze rapportage wordt hier nog op teruggekomen.

Bovendien bestaat er bij de weergave van gegevens over langere termijn (trendgegevens) nog het probleem dat definities veranderen. Zo zijn voor het registreren van de reïntegratie-inspanningen binnen een periode van 10 jaar minstens drie verschillende registratiesystemen gehanteerd. De GMD gebruikte de RIG voor de registratie van haar adviezen en activiteiten waaronder de bemiddelingsinspanningen. Daarna hanteerden de bemiddelingseenheden van het Gak het systeem Vakwerk dat Arbeidsintegratie nog steeds hanteert en in 1998 introduceerde het Lisv als Reïntegratiemonitor het nieuwe informatiesysteem REMON.

In de huidige situatie is veel informatie nog incompleet of afwezig. Enerzijds worden nog niet alle stappen in het bemiddelingsproces (adequaat) geregi-

³ In de brief van de Minister van SZW aan de Tweede Kamer van 17 november wordt nader ingegaan op de stand van zaken wat betreft dit thema (26 541 nr. 68). Al enige tijd wordt gewerkt aan het Cliënt VolgCommunicatieStelsel (CVCS) (cliënten van uvi's en Arbeidsvoorziening) en het Inlichtingen Bureau (IB) (cliënten van gemeenten). Vanzelfsprekend is er een samenhang van deze systemen met de beleidsinformatievoorziening.

⁴ Brief van de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van 5 november 1998 betreffende de evaluatie Pemba/Waz/Wajong/Rea (26 282 nr. 1).

streerd, anderzijds ontbreken stroomgegevens, bijvoorbeeld in de vorm van cohortgegevens, over de cliënten.

In verband met wettelijke termijnen (zo geldt bijvoorbeeld een reïntegratie-instrument als artikel 29b ZW – verzuimrisicovrijstelling – 5 jaar) zou een tijdshorizon van tenminste 5 jaar wenselijk zijn. Dit zou de mogelijkheid geven om het ‘reïntegratiepotentieel’ van het gehele bestand WAO-ers blijvend in beeld te hebben. Nu is het nog zo dat wanneer de uvi’s de ‘gevalsbehandeling afsluiten’ de cliënt uit het beeld verdwijnt. Vandaar dat op dit moment de uvi’s bezig zijn hun ‘kaartenbakken’ te inventariseren. En vandaar dat het het Lisv nog de nodige moeite heeft gekost in beeld te krijgen hoeveel (gedeelte-lijk) WAO-ers er eigenlijk al aan het werk zijn.

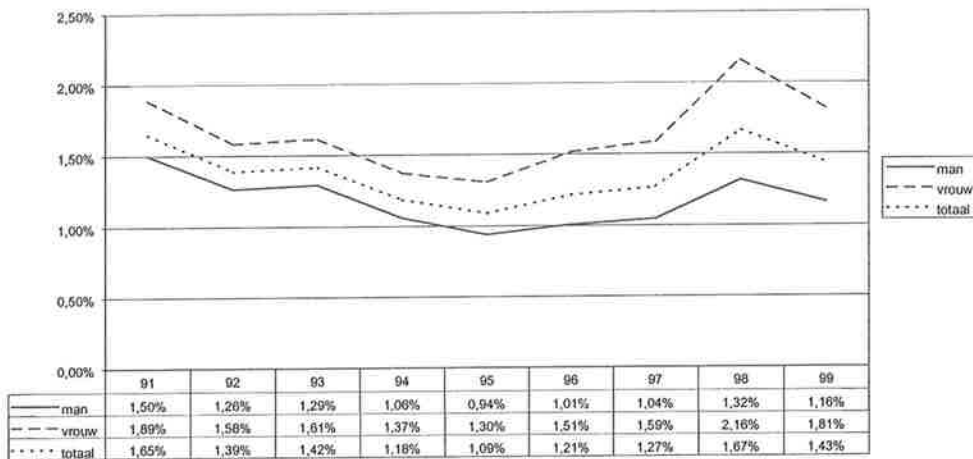
1.4 Het belang van reïntegratie

Na alle maatschappelijke, politieke en media-aandacht is het wellicht overbodig hier nog aandacht aan het belang van reïntegratie te besteden. Toch nog enige hoofdzaken op een rijtje.

Stijgende tendens arbeidsongeschiktheidsuitkeringen

Nederland heeft – ook internationaal gezien – een bijzonder hoog aantal en percentage ingezetenen met een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het aantal personen met een WAO-, Waz- of Wajong-uitkering is nu circa 935.000 en vertoont een stijgende tendens, evenals het risico om arbeidsongeschikt te raken (zie figuur 1.1).

Figuur 1.1 *Het percentage nieuwe arbeidsongeschiktheidsuitkeringen (werknemers, ambtenaren, vroeggehandicapten en zelfstandigen) van het aantal werkzame personen (inclusief personen met een baan < 12 uur per week)⁵ (Jehoel-Gijsbers en van der Giezen, 2000)*



Bron: CBS, Enquête Beroepsbevolking, Lisv Kroniek Sociale Verzekeringen 1998, Lisv Kwartaaloverzicht arbeidsongeschiktheid 1999 I-IV. De piek in 1998 zou kunnen samenhangen met de gevolgen (o.a. dubbelstellingen) van aanpassingen in de telwijze vanwege wetswijziging per 1-1-98. De cijfers tot en met 1993 zijn gecorrigeerd voor de verandering in telwijze die in 1994 werd ingevoerd.

Hier kunnen wel enige relativerende kanttekeningen bij gemaakt worden, zoals bijvoorbeeld in de Sociale Nota's 2000 en 2001⁶ gebeurt. In het buitenland vallen personen die in Nederland in de WAO zitten vaak in andere uitkeringsregimes en er zijn heel wat (gedeeltelijk) WAO-ers aan het werk (zie paragraaf 1.5). Wanneer de verhouding tussen de niet werkenden in de beroepsleeftijd tot 65 jaar ten opzichte van de wel werkenden berekend wordt (de i/a-ratio) blijkt Nederland een middenpositie in Europa in te nemen. Overigens is de verbetering van de i/a-ratio de afgelopen jaren vooral een 'noemer-effect': het aantal werkenden steeg met 13%, het totaal aantal uitkeringsjaren daalde met slechts 3%.⁷

⁵ De piek in 1998 is waarschijnlijk het gevolg van een veranderde registratie en telwijze bij de ingang van Waz, Wajong. Er is eerder sprake van een geleidelijke stijging.

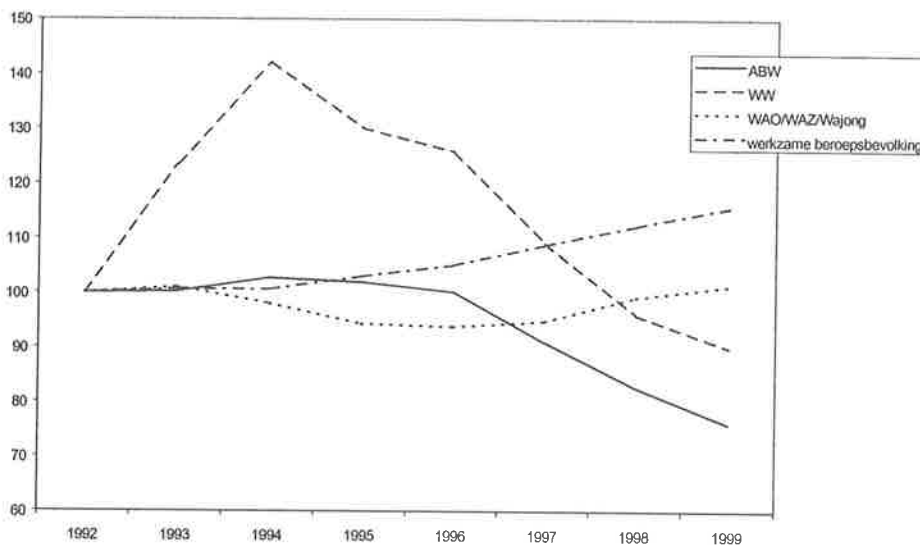
⁶ Of recent in de studie van het Ministerie van SZW: 'De Nederlandse verzorgingsstaat, sociaal beleid en economische prestaties in internationaal perspectief' van juni 2000.

⁷ CPB Centraal Economisch Plan 2000.

De i/a-ratio heeft betrekking op alle uitkeringen en niet alleen de WAO. In de onderstaande grafiek (figuur 1.2) staan de volume-ontwikkelingen in de werkzame beroepsbevolking en de verschillende uitkeringen ten opzichte van 1992. Alleen het aantal arbeidsongeschiktverklaarden neemt niet af met de groei van de werkgelegenheid. Na een lichte daling die verband houdt met de inmiddels voltooide herbeoordelingsoperatie, neemt het aantal parallel aan de groei van de werkende beroepsbevolking weer toe.

Dit is vooral zorgelijk waar het het stijgende arbeidsongeschiktheidsrisico van vrouwen betreft, omdat de groei van de werkgelegenheid samengaat met een absolute en relatieve stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen. Laatstgenoemden hebben de laatste decennia altijd al een hoger arbeidsongeschiktheidsrisico gehad dan mannen, maar dit verschil neemt toe (zie figuur 1.1). Tevens is het zorgelijk dat ook het aandeel jongvolwassenen in de WAO-populatie toeneemt.

Figuur 1.2 Volume-ontwikkelingen in de werkzame beroepsbevolking en in de werkloosheid, bijstand- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen, elk ten opzichte van 1992. (Jehoel-Gijsbers en van der Giezen, 2000)



Bron: Lisv Kroniek van de sociale verzekeringen 1999, CBS (Statistiek Algemene Bijstand, Enquête Beroepsbevolking).

Niet WAO maar arbeidsparticipatie/reïntegratie het probleem

Het grote aantal WAO-ers zou op zich nog niet zo'n probleem zijn als de WAO-er die kon werken ook aan het werk was. De WAO zou dan als een misschien wel effectief arbeidsmarktinstrument beschouwd kunnen worden (even afgezien van de kosteneffectiviteit), omdat de resterende arbeidscapaciteit van de arbeidsgehandicapten wordt benut en hun maatschappelijke participatie wordt bevorderd.

Dit is helaas onvoldoende het geval en hier komt het echte reïntegratieprobleem om de hoek kijken. Uit bevolkingsonderzoek in de afgelopen decennia blijkt steeds dat er onder werkloze uitkeringsgerechtigden naar eigen zeggen veel arbeidscapaciteit aanwezig is.⁸ Hetzelfde blijkt uit herhaalde steekproeven onder personen die recent dan wel circa 2 jaar tevoren WAO-beoordeeld zijn.⁹ Al is circa 50% van de gedeeltelijk WAO-ers en een kleine 20% van de volledig WAO-ers aan het werk (zie paragraaf 1.5 en hoofdstuk 10), toch moet men constateren dat ondanks de toenemende krapte op de arbeidsmarkt, deze arbeidsreserve onvoldoende benut blijkt te kunnen worden. Dit desondanks de vele beleidsmaatregelen van de afgelopen jaren en de publieke uitgaven die ermee gemoeid zijn.

Hier is niet alleen een publiek/maatschappelijk belang in het geding. Ook op het persoonlijk vlak is het vaak een drama uitgerangeerd te zijn, terwijl men zelf nog mogelijkheden ziet.

Reïntegratie: preventie van WAO

Dat reïntegratie van personen met een dienstverband nog steeds niets aan belang heeft ingeboet, blijkt uit de landelijke verzuimcijfers die inmiddels weer een stijgende tendens vertonen, maar sterk uiteenlopen per sector. De situatie is vooral verontrustend in de zorgsector, het onderwijs, bij onderdelen van de overheid, de schoonmaaksector en de uitzendbranche.¹⁰ Via arboconvenanten met branches en sectoren tracht de overheid preventie en effectief verzuim- en reïntegratiebeleid in arbeidsorganisaties te stimuleren. Nu is verzuim- en reïntegratiebeleid in bedrijven natuurlijk niet iets van de laatste jaren, evenals

⁸ In de Rapportage gehandicapten 1998 constateert het Sociaal Cultureel Planbureau uit bevolkingssurveygegevens dat eenderde van de WAO-ers geen beperking zou hebben.

⁹ Jehoel-Gijsbers G, Giezen A.M. van der. Na Rea: verbetering in Reïntegratie. Analyse van de zgn. Epi-bestanden, zie ook hoofdstuk 10.

¹⁰ Zie onder meer de recente studie: Sectoranalyse WAO. Concept. Ministerie van SZW, 2000.

kritiek op de kwaliteit ervan. In hoofdstuk 4 komt dit nog aan de orde. Met de verplichte inhuur van arbodiensten heeft de overheid wel getracht arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid voor praktisch alle werknemers te realiseren, waarvoorheen dit voor maximaal 40% van de werknemers het geval was. Hoofdpunt van kritiek tot op heden¹¹ is dat alle actoren te laat en niet doeltreffend genoeg in actie komen, zodat reïntegratiekansen worden gemist en de kans op langdurig verzuim en daarmee WAO-intrede toeneemt. Toch zijn inmiddels modellen ontwikkeld om het bedrijfsbeleid effectiever te maken, zoals bijvoorbeeld Disability Management.

Onder meer de Wet Rea is een poging deze actie te versnellen door het sneller en doelgerichter beschikbaar stellen van wettelijke reïntegratie-instrumenten, zoals subsidies, werkaanpassingen en voorzieningen.

1.5 Doelgroep reïntegratie en Wet Rea

Aantal arbeidsgehandicapten

Wat is er op dit moment bekend over het aantal arbeidsgehandicapten, de doelgroep van de wet Rea? In het navolgende kader staat de nadere omschrijving van deze doelgroep volgens de wet.

¹¹ Zie ook de brief van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van 14 april 2000 en het algemeen overleg (22 187, nr. 104, nr.107).

De doelgroep arbeidsgehandicapten betreft werknemers of werklozen die als gevolg van een ziekte of gebrek belemmeringen ondervinden bij het verkrijgen of behouden van arbeid. De Wet Rea onderscheidt twee hoofdcategorieën:

I Een categorie personen die direct volgt uit de toepassing wettelijke regelgeving:

- degenen met een (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheidsuitkering (WAO, Waz, Wajong)
- degenen aan wie een voorziening is toegekend tot behoud en herstel van de arbeidsgeschiktheid
- degenen met een Wsw-indicatie, maar niet werkzaam in de sociale werkvoorziening
- degenen die niet meer in de sociale werkvoorziening werken en na herindicatie ook niet meer Wsw-geïndiceerd zijn
- alle bovengenoemden bij wie de betreffende uitkering, voorziening of Wsw-indicatie minder dan vijf jaar geleden is beëindigd.

II Een categorie personen die aangewezen is door middel van een arbeidsmedisch onderzoek (arbeidsgehandicapenttoets). Deze aanwijzing geldt voor de duur van vijf jaar en kan worden

toegepast bij de volgende groepen:

- personen met alleen een WW- en/of bijstandsuitkering of een uitkering in het kader van de Anw.
- werklozen zonder uitkering
- werkzame of zieke/verzuimende werknemers in het eerste ziektejaar
- personen zonder vast dienstverband in het eerste ziektejaar
- personen die voor minder dan 15% (voor Waz en Wajong minder dan 25%) arbeidsongeschikt zijn verklaard.

Pas op: het aantal arbeidsgehandicapten van de eerste categorie is, vermits de verantwoordelijke instanties hun gegevensbeheer voldoende op orde hebben, redelijk nauwkeurig vast te stellen. Bij de tweede categorie echter is een toets noodzakelijk die wèl eerst gedaan moet zijn. Elk van de genoemde groepen heeft hiervoor zijn eigen kanaal. Maar dat de genoemde doelgroep in voldoende mate bereikt wordt om degenen die ervoor in aanmerking komen ook daadwerkelijk te toetsen is allerminst zeker. Bij de tweede categorie arbeidsgehandicapten heeft het dus zin tevens een potentiële doelgroep te onderscheiden om het bereik van de Rea-toets en de Wet Rea na te gaan. Bevolkingsurvey-onderzoek van het CBS zal hieromtrent in 2001 gegevens kunnen leveren. Vooralsnog zijn ruwe schattingen beschikbaar.

In de Wet Rea is geregeld dat de arbeidsgehandicapenttoets gebaseerd moet zijn op een arbeidsmedisch oordeel over de ziekte en gebreken en over de daaruit voortvloeiende belemmeringen. Deze toets is naar intentie en verdere uitwerking beschreven in het Arbeidsgehandicaptebesluit, dat kort na de start van de Wet Rea op 11 augustus in het Staatsblad is gepubliceerd. Aan de arbeidsgehandicapenttoets is in deze evaluatie een apart hoofdstuk gewijd.

In de afgelopen paar jaar zijn verschillende schattingen gepubliceerd over de omvang van de verschillende subgroepen.¹² De Staatssecretaris van SZW heeft hieromtrent op 19 november 1999 een brief gestuurd aan de Tweede

¹² CWJ Wevers en EL de Vos. Research-nota 1998 reïntegratie-instrumenten. SZW Werkdocumenten 1998. EL de Vos en CWJ Wevers. Effectiviteit van reïntegratiemaatregelen. PS Documenta nr. 14, oktober 1998. EL de Vos en J Besseling. Arbeidsgehandicapten en reïntegratie-instrumenten, In: Trends in Arbeid TNO Arbeid 1999. TNO Arbeid Hoofddorp 1999.

Kamer (23 972 nr. 40). Hierin wordt voor een deel teruggegrepen op schattingen van TNO. Ook de Stichting van de Arbeid heeft in een notitie van 17 juli 2000 ramingen gepubliceerd. Inmiddels heeft het Lisv meer nauwkeurige tellingen over 1998 beschikbaar (zie tabel 1.1).

Tabel 1.1 Arbeidsgehandicapten naar categorie, 1998 (bron: Jaaroverzicht arbeidsgehandicapten 1998, Lisv 2000)

Categorie	Totaal arbeidsgehandicapten ¹
Ao-uitkeringsgerechtigden	898.593
Ex ao-uitkeringsgerechtigden	177.517
Ex-Wsw-er	18.182
Loondispensatie	2.800
Loonkostensubsidie	26.210
Werkvoorziening	4.442
Woonwerkvoorziening	4.497
Scholing	14.629
minder dan 15% ao (geen uitkeringsrecht)	35.191
andere reïntegratieinspanningen ²	32.578
minus: dubbeltellingen ³	-93.565
Totaal aantal arbeidsgehandicapten	1.121.074

¹Incl. Wsw-dienstverbanden

²Vanaf 2^e halfjaar 1998, excl. GUO. Dit zijn de met Rea nieuw ingevoerde instrumenten zoals (her)plaatsingsubsidie.

³Personen kunnen in meerdere categorieën geteld zijn, deze worden bij het totaal echter maar één keer geteld.

Hiernaast zijn er nog de groepen arbeidsgehandicapten uit de tweede categorie die niet onder verantwoordelijkheid van het Lisv/de uvi's vallen, maar onder die van de gemeenten en Arbeidsvoorziening. In 1998 hadden de gemeenten nog geen inzicht in het aantal arbeidsgehandicapten in hun bestand en dus het aantal bijstandsgerechtigden die met de introductie van de Wet Rea in aanmerking zouden komen voor een arbeidsgehandicaptentoets of zoals men dat bij gemeenten noemt 'Rea-toets'.

Arbeidsvoorziening schatte in 1997 het aantal bijstandsgerechtigden met een medisch/psychische beperking – dat wil zeggen de potentiële doelgroep arbeidsgehandicapten – op circa 120.000.¹³ Het aantal mensen dat beschikbaar en bemiddelbaar is of zich beschikbaar/bemiddelbaar acht, is natuurlijk kleiner. In een volgende alinea komt deze ‘bemiddelbaarheid’ nog aan de orde.

Over de arbeidsgehandicapten zonder uitkering die werkzoekend zijn, alsmede de arbeidsgehandicapten in de Anw-populatie die onder verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening vallen, zijn geen aantallen bekend. Alleen een arbeidsgehandicaptentoets kan definitief uitsluitel geven.

Al met al lijkt de schatting van het Ministerie van SZW in de zojuist aangehaalde brief van de Staatssecretaris redelijk nauwkeurig: in totaal zijn er dus in de periode dat de Wet Rea van start is gegaan circa 1,3 miljoen arbeidsgehandicapten.

Tabel 1.1 laat tevens het aantal personen zien dat vóór de implementatie van de Wet Rea gebruik maakten van wettelijke instrumenten/voorzieningen. Loonkostensubsidie en scholing waren het meest populair. In hoofdstuk 11 wordt op deze gegevens nog uitgebreider ingegaan.

Forse dynamiek in het bestand arbeidsgehandicapten

Naarmate de Wet Rea meer bekend wordt zullen mogelijk meer werklozen uit categorie 2 (zie het voorgaande kader) een beroep doen op een arbeidsgehandicaptentoets. Dit geldt ook voor werknemers (niet uit categorie 1) of hun werkgever die er aanspraak op denken te kunnen maken. Een groei van het aantal geregistreerde arbeidsgehandicapten is derhalve te verwachten.

Niet alleen deze groei, maar vooral de verhouding tussen instroom en uitstroom bepaalt de forse dynamiek van het bestand arbeidsgehandicapten. De nieuwe WAO-instroom is immers al circa 100.000 personen per jaar, maar er zijn daarnaast nog circa 50.000 werknemers die ‘einde wachttijd’ bereiken en via een arbeidsgehandicaptentoets als arbeidsgehandicapte aangemerkt *kunnen* worden. Het meetellen als arbeidsgehandicapte geldt voor sommige cate-

¹³ Aalst M van der, Grijpstra D. Arbeidsvoorziening en gedeeltelijk arbeidsgeschikten, eindrapport. Arbeidsvoorziening Facilitair Bedrijf, Afdeling Onderzoek. Rijswijk Arbvo 1997 (O&A rapport 97-02). Door samenloop met een bijstand- en gedeeltelijke WAO-uitkering is er in deze schatting enige overlap met de eerste categorie arbeidsgehandicapten. Bij deze schatting nemen we aan dat deze personen door hun beperking ook belemmeringen op de arbeidsmarkt ondervinden en dus aan de definitie van arbeidsgehandicapten voldoen. Genoemde auteurs schatten het aantal op 120 tot 200.000. Een meer recente schatting van Arbeidsvoorziening komt op 50 tot 120.000.

gorieën voor vijf jaar. Het eerste overzicht van arbeidsgehandicapten over 1998 is pas onlangs gereedgekomen, zodat trendgegevens per categorie nog niet beschikbaar zijn (zie ook hoofdstuk 11). Hier kan nogmaals gewezen worden op de constatering in paragraaf 1.3 dat het geen eenvoudige zaak is de dynamiek van reïntegratie op macroniveau in beeld te brengen.

Werkende arbeidsgehandicapten

Een essentiële vraag die recent ook een aantal malen in de WAO-discussies is gesteld, luidt: hoeveel van deze arbeidsgehandicapten zijn er nu aan het werk? Immers het stijgende aantal WAO-ers is minder verontrustend als het aantal werkende WAO-ers ook toeneemt.

Over het aantal WAO-ers dat aan het werk is, zijn door het Lisv eerst schattingen gepubliceerd,¹⁴ maar nu heeft het Lisv over 1998 meer exacte gegevens (tabel 1.2).

Tabel 1.2 Werkende arbeidsgehandicapten naar categorie, 1998 (bron: Jaaroverzicht arbeidsgehandicapten 1998, Lisv 2000; bewerkt door TNO)

Categorie	Rea-definitie, 1998		WAGW-definitie, 1998	
	werkende arbeidsgehand. ¹	%	met USZO	%
ao-uitkeringsgerechtigden	198.751	3,2%	153.156	2,4%
ex ao-uitkeringsgerechtigden	109.923	1,7%	19.281	0,3%
ex-Wsw-ers	3.003	0,0%	1.758	0,0%
Loondispensatie	2.800	0,0%	2.759	0,0%
Loonkostensubsidie	21.221	-	-	-
Werkvoorziening	3.087	0,0%	3.003	0,0%
Woonwerkvoorziening	3.537	0,1%	3.158	0,1%
Scholing	8.793	0,1%	8.624	0,1%
minder dan 15% ao	26.391	0,4%	10.362	0,2%
andere reïntegratieinspanningen ²	16.312	0,3%	-	-
Totaal aantal arbeidsgehandicapten³	341.865	5,4%	192.070	3,0%

¹ Incl. Wsw-dienstverbanden

² Vanaf 2e halfjaar 98

³ Geen optelsom van categorieën; iemand die in twee of meer categorieën valt is hier één keer geteld.

Het aantal werkende arbeidsgehandicapten is dus ruim 5% van de verzekerdenpopulatie. We zien in deze tabel wat de ruimere omschrijving van de

¹⁴ Bruinsma en de De Jongh *Werkenden in de WAO*. Lisv 2000.

doelgroep met ingang van de Wet Rea betekent voor het arbeidsparticipatiequotum.¹⁵ Een dergelijk quotum was ook al in de WAGW opgenomen als streefnorm voor het aantal arbeidsgehandicapten per bedrijf en bedroeg 5%. Ook wat het aantal werkende arbeidsgehandicapten betreft is er meer dynamiek dan uit de bestandsgegevens valt op te maken. Bij de categorie WAO-toetreders zijn via steekproefonderzoek enige cohortgegevens beschikbaar over de periode 1985-1998. Een half jaar na hun WAO-beoordeling werkt 40% van de WAO-ers. Twee en een half jaar erna werkt circa 45%, maar 16% heeft gewerkt en is toch weer uitgevallen. Hoofdstuk 10 gaat nog verder op deze cohortgegevens in.

Bovenstaande bevindingen geven de stand van zaken weer bij de start van de Wet Rea. Kwantitatieve effecten van de wet zullen dus tegen deze getallen moeten worden afgewogen.

Arbeidspotentieel van werkloze arbeidsgehandicapten

Tenslotte de vraag die voor reïntegratie en de toepassing van de Wet Rea essentieel is: is er zicht op de nog te bemiddelen arbeidsgehandicaptenpopulatie zonder werk (arbeidsgehandicapten met en zonder uitkering)? Hieromtrent zijn nu nog slechts schattingen mogelijk op basis van verricht steekproefonderzoek. Het SCP schat het aantal personen met een uitkering dat volgens wettelijke criteria¹⁶ nog reïntegreerbaar is op circa 132.000 personen. Volgens subjectieve criteria van de uitkeringsgerechtigden zelf (mits in aangepast en geschikt werk!) zijn dit er circa 115.000.¹⁷ Maar deze groepen overlappen elkaar geenszins. Driekwart van deze 115.000 zijn volledig arbeidsongeschiktverklaarden die dus buiten de wettelijke criteria vallen. Bovendien heeft men bij het steekproefonderzoek¹⁸ ouderen boven de 50 jaar en degenen die langer dan 5 jaar een uitkering hadden en werkloos wa-

¹⁵ Dit bevestigt dat het aantal arbeidsgehandicapte werknemers dat in het SZW-werkgeverpanel wordt aangetroffen een onderschatting is (zie hoofdstuk 4).

¹⁶ Dit wil zeggen dat er *naast* de WAO-uitkering nog een WW- of bijstandsuitkering is, waaruit een sollicitatieplicht volgt. Daarnaast kan echter beargumenteerd worden – en hier houdt het SCP geen rekening mee – dat de WAO-gerechtigde gehouden is alles te doen wat bijdraagt aan herstel of vermindering van de arbeidsongeschiktheid. Hier zou werkhervatting onder gerekend kunnen worden.

¹⁷ Een schatting in de eerder aangehaalde Researchnota reïntegratie-instrumenten 1998, komt uit op 130.000, zodat deze schattingen elkaar redelijk ondersteunen.

¹⁸ Eén der onderzoeken die ten grondslag liggen aan de SCP-schatting: Omvang van de doelgroep bemiddelingstrajecten in het WAO-bestand. JJM Besseling, AM van der Giezen, EL de VoS. Lisv Amsterdam 1998.

ren buiten beschouwing gelaten. Dit is dan ook de belangrijkste reden dat de raming van de STAR hoger uitkomt.¹⁹

Echter bij 'reïntegreerbaar' rijst ook de vraag welke inspanningen men (zowel betrokkene zelf als de functionaris) nog redelijk acht. Dit is alleen met een echte intake vaststelbaar. Van de 90.400 cliënten met een arbeidsongeschiktheidsuitkering die in 1998 bij Arbeidsvoorziening waren ingeschreven werd iets minder dan de helft als 'onbemiddelbaar' beschouwd (fase 4).

Overigens werd eenzelfde percentage bij de veel grotere groep van 191.000 bijstandsccliënten gevonden.²⁰

Het aantal reïntegreerbare werkloze arbeidsgehandicapten onder personen zonder uitkering en dus zonder sollicitatieplicht is onbekend.

Op basis van bevolkingsonderzoek is bekeken hoeveel personen gezondheidsbelemmeringen hebben wat betreft arbeid en aangeven te kunnen/willen werken. Dit levert een schatting op van 300 tot 350 duizend werkloze 'werkzoekende' arbeidsgehandicapten (met of zonder uitkering).²¹

Dynamiek in het werkzoekende bestand

Het werkzoekende cq. bemiddelingsbestand bestaat voor een deel uit langdurig werkloze arbeidsgehandicapten, een 'oud' bestand dat voor een deel 'weggewerkt' moet worden en voor een ander deel uit de jaarlijkse in- en uitstroom van nieuwe arbeidsgehandicapten.

Daarnaast is er een onbekend aantal (arbeidsgehandicapte) werknemers met een chronische aandoening die op zoek is naar positieverbetering of naar ander en met het oog op hun aandoening meer geschikt werk. Deze stap kan vergemakkelijkt worden door de krappe arbeidsmarkt.²²

¹⁹ De STAR komt op een maximumschatting van 192.000.

²⁰ SCP Sociaal Cultureel Rapport 2000. Om enig perspectief aan deze aantallen arbeidsgehandicapten te geven kan nog de volgende schatting uit dit SCP-rapport vermeld worden. Rekening gehouden met dubbeltellingen komt het totaal aantal volgens wettelijke criteria reïntegreerbare uitkeringsgerechtigden uit op 532.000, oftewel ongeveer eenderde van alle ontvangers van een arbeidsongeschiktheids-, werkloosheids of bijstandsuitkering. Uitgaande van gegevens die bekend zijn van de fase-indeling door arbeidsvoorziening zou dit aantal dalen tot circa 345.000, terwijl het aantal mensen dat zichzelf nog een redelijke kans op de arbeidsmarkt toeschrijft uiteenloopt van 80 tot 265.000.

²¹ EL de Vos en J Besseling. Arbeidsgehandicapten en reïntegratie-instrumenten, In: Trends in Arbeid TNO Arbeid 1999. TNO Arbeid Hoofddorp 1999.

²² In 1999 waren er ongeveer 1 miljoen vacatures die vervuld zijn, circa een zesde van de werkende beroepsbevolking.

Een positieverbetering waarbij de nieuwe baan beter bevalt is van groot belang voor een duurzame arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten en preventie van uitval.²³

1.6 De groep jonggehandicapten nader bekeken

Populatiekenmerken en instroom

Met de inwerkingtreding van de Wet Pemba per 1 januari 1998 kwam voor jonggehandicapten de Wajong in de plaats van de AAW als arbeidsongeschiktheidsvoorziening. Gemakshalve wordt in deze paragraaf ook van 'Wajongers' gesproken, wanneer het de periode vóór 1998 betreft. Door het recent verschijnen van een rapport over de kenmerken van de groep Wajonggerechtigden is een beter beeld ontstaan van hun situatie.²⁴

Ten opzichte van de WAO-populatie in het algemeen is de Wajongpopulatie jonger en vaker vrouw, volledig arbeidsongeschiktverklaard en verstandelijk gehandicapt.

De Wajongpopulatie is in de periode 1994 tot 1997 fors en in 1998 licht toegenomen met circa 12.000 personen tot ruim 120.000 personen. De eerdere berichten dat ook in 1998 de instroom fors was toegenomen blijkt op registratieproblemen te berusten.

Deze toename van de instroom heeft geen demografische oorzaken of oorzaken in de arbeidsongeschiktheidsbeoordeling, maar is het gevolg van een grotere bekendheid met de wet en een meer pro-actieve benadering van Arbeidsvoorziening-Arbeidsintegratie. Deze meer actieve houding, die ook de daling van de leeftijd van de instroom verklaart, is het gevolg van het feit dat de NAB vanaf 1995 de verantwoordelijkheid voor de populatie van de GMD over heeft genomen en meer de nadruk legt op reïntegratie.

Overigens spelen demografische factoren en vergrijzing van het Wajongbestand wel een rol bij de verwachte stijging van het aantal Wajongers tot 160.000 à 200.000 personen tegen het jaar 2030.

²³ Uit een onderzoek over een periode van 5 jaar bij werknemers met een neuromusculaire aandoening blijkt 6% van de werkenden naar een andere werkgever te zijn gegaan, waarbij de behoefte aan werkaanpassingen afnam, omdat dit werk geschikter voor hen bleek te zijn (F. Andries. TNO Arbeid 2000).

²⁴ E. Kruisbergen, L. Kok, L. ten Broeke. Ontwikkelingen in de Wajong. IOO bv. Zoetermeer 2000.

Uitstroom en arbeidsparticipatie

Ondanks het feit dat de Wajong-populatie voor ongeveer 98% bestaat uit jonggehandicapten met een arbeidsongeschiktheidspercentage van 80-100, blijkt 44% van de Wajong-ers te werken: 10% in loondienst of als zelfstandige, 15% in een Wsw-dienstverband en 19% als vrijwilliger of anderszins. De meeste werkende Wajongers behouden hun (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheidsuitkering. Toch is het opvallend dat van de jaarlijkse uitstroom uit de Wajongregeling van circa 3000, dit bij ruim 40% herstel van de verdien capaciteit betekent (60% komt door overlijden of het bereiken van de pensioengerechtigde leeftijd).

De reïntegratiebegeleiding van jonggehandicapten wordt meestal gedaan door aparte reïntegratieteams van Arbeidsvoorziening-Arbeidsintegratie en Gak Sociale Zekerheid. Ook zijn er speciale producten/voorzieningen voor jonggehandicapten. De plaatsingsresultaten wijken nauwelijks af van die van de gemiddelde WAO-populatie (in hoofdstuk 11 wordt dieper ingegaan op dergelijke plaatsingsresultaten van trajecten).

1.7 Samenvatting en conclusies

In dit inleidende hoofdstuk is deze integrale rapportage over de Wet Rea evenals de wet zelf kort geïntroduceerd. De wet poogt door het gemakkelijker en doelgerichter ter beschikking stellen van wettelijke reïntegratie-instrumenten (subsidies, voorzieningen, no-risk-polis) de arbeidsdeelname van arbeidsgehandicapten te bevorderen. Het begrip reïntegratie heeft het laatste decennium een bredere betekenis gekregen en behelst wat arbeidsgehandicapten betreft ook de preventie van WAO-instroom. Reïntegratie blijft een maatschappelijk belang van de eerste orde door het stijgend verzuim- en WAO-risico en vanwege het feit dat het arbeidspotentieel onder WAO-ers en andere werkloze arbeidsgehandicapten onvoldoende wordt benut bij een steeds krappere wordende arbeidsmarkt. Juist om reïntegratie te bevorderen heeft de Wet Rea een verruiming van de doelgroepen geïntroduceerd die van het wettelijk reïntegratie-instrumentarium gebruik kunnen maken. Medio 1998 zijn er circa 1,3 miljoen arbeidsgehandicapten. Van hen zijn 342.000 aan het werk (een kleine 200.000 zijn WAO-er). Van de werkloze arbeidsgehandicapten met een WAO-uitkering zijn er naar schatting 130.000 volgens wettelijke criteria 'reïntegreerbaar'. Volgens hun eigen inzicht kunnen circa 115.000 WAO-ers reïntegreren, maar opvallenderwijs overlappen deze groe-

pen elkaar voor een belangrijk deel niet. In de laatstgenoemde groep zitten veel mensen met een volledige WAO-uitkering. Van de ruim 120.000 jonggehandicapten werkt circa 44%: 10% in loondienst of als zelfstandige, 15% in een Wsw-dienstverband en 19% als vrijwilliger of anderszins.

Bij alle arbeidsgehandicapten in de tweede categorie volgens de Wet Rea kan alleen een arbeidsgehandicaptentoets uitsluitsel geven over hun 'arbeidsgehandicaptenstatus'. Naarmate de Wet Rea langer in werking is zullen deze groepen steeds beter in kaart gebracht worden. Nu zijn er nog slechts schattingen mogelijk. Een ruwe schatting is dat er 300 tot 350 duizend werkeloze arbeidsgehandicapten zijn (met en zonder uitkering) met arbeidscapaciteit.

2. Historie, Rea en criteria voor evaluatie

- Historie: de reïntegratiedoelstelling in de WAO zelf.
- Een aparte reïntegratiewet (WAGW) als eerste van een reeks maatregelen.
- Stelselherzieningen en reorganisaties in de uitvoering.
- Betere benutting van instrumenten en tegengaan risicoselectie door werkgevers.
- Verbetering ongunstige arbeidsmarktpositie aanleiding van de Wet Rea.
- Beleidscontext na invoering van de wet.
- Criteria voor evaluatie van de Wet Rea.
- Samenvatting en conclusies.

2.1 Historie

WAO reïntegratie wet

“...wenst ondergetekende de indruk weg te nemen als zou het belangrijkste sociaal-geneeskundige vraagstuk in de nieuwe wettelijke regeling zijn de schatting van de graad van invaliditeit. Weliswaar moet deze schatting het uitvoeringsorgaan in staat stellen te geraken tot een nauwkeurige vaststelling van de mate waarin het vermogen tot productieve arbeid verloren is gegaan, doch belangrijker in het moderne sociale zekerheidsbeleid is het, vast te stellen in welke mate de validiteit is behouden of hersteld, teneinde deze arbeidsgeschiktheid productief te maken door inschakeling van de verzekerde in het arbeidsproces. De sociaal-medische bemoeiingen met de invalide verzekerde zullen er dus evenzeer op gericht moeten zijn te bepalen, welke arbeidsmogelijkheden er voor hem bestaan. Men zal zich daarbij mede laten leiden door de ervaring, dat mindervalide waarlijk niet tot de slechtste werknemers in het arbeidsproces zijn te rekenen. De ondergetekende meende op dit facet nog eens het licht te moeten laten schijnen, omdat het herhaalde gebruik van woorden als invaliditeit en arbeidsongeschiktheid de schijn wekt alsof deze begrippen het sociaal-geneeskundig aspect der sociale verzekering beheersen. Het geluk van het individu, zowel als dat van zijn naasten en de arbeidsproductiviteit van een volk zijn er echter meer bij gebaat, indien de begrippen validiteit en arbeidsgeschiktheid in de sociale verzekering centraal worden gesteld..... Het kan niet nadrukkelijk genoeg wor-

den gesteld, dat een adequate revalidatie voorwaarde is om te komen tot een zinvolle arbeidsongeschiktheidsverzekering...”²⁵

Vervang revalidatie door reïntegratie en de huidige bewindspersoon kan deze passage uit 1962 – zij het wat minder plechtstatig – zo voor zijn rekening nemen. De toenmalige bewindspersoon Veltkamp noemt daarom de belangrijkste taken van de uitvoeringsorganisatie, ‘waarmede de uitvoering staat of valt’:

- de beoordeling van de revalideerbaarheid van de verzekerde;
- de beoordeling van de vraag of de revalidatie in het kader van de normale behandeling kan plaats hebben dan wel of deze in het kader van een bijzondere behandeling ingevolge de arbeidsongeschiktheidsverzekering moet geschieden;
- het nauwlettend volgen van het beloop van de behandeling en van de resultaten.²⁶

Bovenstaand citaat laat er geen misverstand over bestaan: de wetgever heeft de WAO uitdrukkelijk als reïntegratiewetgeving bedoeld. In de toenmalige statische arbeidsmarkt met praktisch volledige werkgelegenheid was een gedeeltelijke WAO-uitkering gebaseerd op de feitelijke loonwaarde dus uitdrukkelijk een reïntegratie-instrument om de werkgever in staat te stellen van de ‘restcapaciteit’ van de werknemer gebruik te maken.

Eerste Stelselherziening en WAGW

Vervolgens is het inmiddels een bekende geschiedenis: de afbraak van de traditionele industrie ging gepaard met een sterke toename van het aantal WAO-ers. In 1970: 196 duizend uitkeringsjaren, in 1975: 312 duizend en in 1980 meer dan 600 duizend.

In 1987 werd in een poging het tij te keren de eerste Stelselherziening Sociale Zekerheid doorgevoerd, waarbij onder meer de ‘verdiscontering van de werkloosheid’ werd afgeschaft: een gedeeltelijk WAO-er zonder werk kon tot die tijd aanspraak maken op een volledige WAO-uitkering, een perfect anti-reïntegratie-instrument.

²⁵ Zitting 1962-1963 – 7171. Arbeidsongeschiktheidsverzekering, Memorie van toelichting Nr.3.

²⁶ Men zou zelfs kunnen zeggen: een poortwachtersfunctie en Rea-rugtraining avant la lettre.

Overigens ging het hier om lagere regelgeving van de uitvoeringsorganen/Svr, die nooit in de WAO-wetstekst heeft gestaan.

In 1985 waren al de ZW en WAO-uitkeringen verlaagd van 80% tot 70% van het loon.

In 1986 werd de WAGW²⁷ van kracht; de eerste op reïntegratie gerichte wet en een illustratie van het feit dat de reïntegratiedoelstelling van de WAO op de achtergrond was geraakt. In het kader van deze wet heeft de wetgever een omschrijving van 'arbeidsgehandicapten' gekozen die uitgaat van objectief registreerbare kenmerken; dit met het oog op de toen in de wet beoogde maar nooit geëffectueerde quotumregeling voor bedrijven (norm 3-5% van de werknemers arbeidsgehandicapt). In de wet werd primair uitgegaan van de AAW/WAO-gerechtigde werknemer en de werknemer voor wie AAW-voorzieningen getroffen zijn. Daarnaast was een 'vangnetcategorie' omschreven die bij Koninklijk Besluit nader kon worden gespecificeerd. Deze vangnetcategorie was in de WAGW als volgt omschreven: 'werknemers die tengevolge van ziekte of gebreken duidelijke belemmeringen ondervinden bij het verkrijgen of verrichten van arbeid dan wel door bijzondere voorzieningen in staat zijn gesteld arbeid te verkrijgen of te verrichten'. In feite de geboorte van het arbeidsgehandicaptenbegrip in de huidige Wet Rea. In deze categorie zaten onder meer personen die hun WAO-uitkering waren kwijtgeraakt ('afgeschat') bij indiensttreding en ex-Wsw-ers. Een nog steeds bestaand instrument als loondispensatie werd in de WAGW geïntroduceerd evenals de verplichting voor de werkgever de arbeidsplaats aan te passen. Met het inmiddels weer afgeschafte 'opstapje' (het één arbeidsongeschiktheidsklasse hoger inschalen van de WAO-er) werd, zij het indirect via de uitkering van de arbeidsgehandicapte, een extra subsidie geïntroduceerd om de werkgever tot tewerkstelling te bewegen. Tevens werd arbeidsbemiddeling geregeld (artikel 16 WAGW). Voor het overige bleef het reïntegratie-instrumentarium verspreid over vele artikelen in WAO, AAW, ZW en BW. Enkele arresten van de Hoge Raad waren vervolgens van belang hoe ver de verplichting van de werkgever gaat tot het aanpassen van de arbeidsplaats (uitspraak: incl. aanpassen organisatie, extra inzet personeel).

²⁷ Wet Arbeid Gehandicapte Werknemers.

TAV en Amber

De volgende stap in wettelijke reïntegratiemaatregelen werd gezet in 1992 met de Wet TAV (Wet Terugdringing Arbeidsongeschiktheids Volume). Deze wet introduceerde een bonus-malussysteem: werkgevers die een arbeidsongeschikte in dienst namen voor minstens een jaar kregen een bonus-uitkering uit het Arbeidsongeschiktheidsfonds (Aof). Als een werknemer echter arbeidsongeschikt werd, moest de werkgever aan het fonds betalen (malus). Daarnaast werd het instrument loonkosten- en begeleidingssubsidie ingevoerd voor ondernemers die een WAO-er in dienst namen. De verplichting voor werkgevers om het aantal arbeidsgehandicapten in hun bedrijf te registreren en om verzuim vroegtijdig te melden, evenals premiedifferentiatie voor de Ziektewet naargelang de omvang van het verzuim in het bedrijf, waren andere maatregelen in de Wet TAV.

De malus riep echter veel weerstand op in het bedrijfsleven (en veel beroepszaken), zodat met de Wet Amber (Wet afschaffing malus en bevordering reïntegratie, 1995) de malus weer werd ingetrokken en van de gelegenheid gebruik gemaakt werd het reïntegratie-instrumentarium te verbeteren. Het doel was de kansen op de arbeidsmarkt van arbeidsgehandicapten te vergroten en in verband hiermee heeft de wetgever op grond van art. 16 3^e lid WAGW categorieën personen aangegeven die hiertoe tot de bemiddelingspopulatie van de bedrijfsverenigingen werden gerekend (de 'WAGW-bemiddelingspopulatie'): naast AAW/WAO-ers (ook degenen met een arbeidsongeschiktheidspercentage van minder dan 15-25), onder meer bijstandsgerechtigden die vanwege hun gezondheidsproblemen als onbemiddelbaar werden beschouwd (de zgn. art. 2 doelgroep) en werknemers in het eerste ziektejaar, bij wie al duidelijk is dat terugkeer naar de eigen werkgever niet mogelijk is. Ook dit zijn regelingen die in de Wet Rea terug komen.

Reïntegratiebevordering in andere wetten

Naast het wettelijk reïntegratie-instrumentarium, zoals dat in voorgaande vogelvlucht beschreven is, heeft de overheid ook met andere wetgeving in het vorige decennium getracht het verzuim- en reïntegratiebeleid in arbeidsorganisaties te verbeteren. In het Burgerlijk Wetboek en in de Arbowet (art. 6) staan de nodige artikelen. TZ/Arbo (1994) beoogde met de verplichte risico-inventarisatie en -evaluatie de preventie meer nadruk te geven en bedrijfsgezondheidszorg werd door de creatie van de private arbodiensten beschikbaar gemaakt voor alle werknemers. Met de introductie van een eigen-

risicoperiode in de Ziektewet van twee weken (kleine werkgevers) of zes weken (grote werkgevers) werden de kosten van verzuim meer zichtbaar voor de werkgever en met de Wulbz (1996) werd de eigenrisicoperiode voor de werkgever ten aanzien van de meeste categorieën werknemers in feite opgerekt voor de volledige ziekteperiode van een jaar.

De Wet TBA (Terugdringing beroep op de arbeidsongeschiktheid-sregelingen) beoogde de uitkering minder aantrekkelijk te maken door het introduceren van tijdelijkheid van de uitkering, het strenger formuleren van het toetredingscriterium, het organiseren van herbeoordelingen volgens dit strengere criterium en de invoering van een onderscheid tussen uitkering naar het dagloon en naar het vervolgloon.

Met name de Wet TBA lijkt effect te hebben gehad: het WAO-volume verminderde de eerste jaren na invoering. De introductie van het eigen risico voor de werkgever en het verlagen van de maximale WAO-uitkering ('WAO-gat') heeft echter tevens geleid tot een massaal bij private verzekeraars herververzekeren van het ontstane risico door werkgevers en werknemers. De minimum Ziektewetuitkering van 70% van het loon was vanouds al via CAO's aangevuld tot 100% van het loon.

Door de formulering (on)geschikt voor *gangbare* in plaats van *passende* arbeid introduceerde de Wet TBA eveneens de 'theoretische' schatting van de verdien capaciteit, waardoor het instrument van het FIS meer centraal in de beoordeling werd geplaatst. De feitelijk gerealiseerde verdien capaciteit bij een werkgever kon nu niet langer als basis voor de WAO-uitkering dienen, hetgeen in de ogen van de toenmalige arbeidsdeskundigen hen van een belangrijk reïntegratie-instrument beroofde.

Met de Wet premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (Pemba) werd de lijn van TZ en Wulbz doorgetrokken en werden met ingang van 1 januari 1998 de kosten van arbeidsongeschiktheid van werknemers na het eerste ziektejaar voor een belangrijk gedeelte doorbelast aan de werkgever. Dit vanuit de gedachte dat hierdoor de werkgever aangezet zou worden tot een intensiever preventief en verzuim- en reïntegratiebeleid. De werkgever kan kiezen eigenrisicodrager te worden voor de eerste vijf WAO-jaren van de werknemer privaat te herververzekeren. Kiest hij hier niet voor dan betaalt hij binnen een bepaalde band-

breedte (voor grote en kleine werkgevers verschillend) een gedifferentieerde premie die afhangt van de WAO-instroom bij deze werkgever.²⁸

Organisatie van de uitvoering en reïntegratie

Een veelheid aan reïntegratieregelingen in de zogenaamde ‘materiewetten’ is één ding, voor de toepassing in de praktijk komt het ook aan op de uitvoeringsorganisaties. En ook op dit terrein is er de afgelopen decennia veel gebeurd dat nu kort wordt aangestipt vanuit reïntegratie-oogpunt.

In 1967 werd bij de invoering van de WAO door de wetgever de keuze gemaakt de gevalsbehandeling in tweeën te knippen. Het eerste ziektejaar viel onder de verantwoordelijkheid van de bedrijfsverenigingen, maar de WAO-beoordeling aan het einde van dat jaar en het vervolgtraject werd opgedragen aan de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD). De samenwerking tussen GMD en bedrijfsverenigingen is vanaf het begin echter moeizaam geweest, hetgeen in de jaren ‘70 en ‘80 een vast onderwerp was in de discussies en rapporten over een mogelijke vereenvoudiging van de uitvoeringsorganisatie.

Vòòr 1987 was Arbeidsvoorziening verantwoordelijk voor de reïntegratie/arbeidsbemiddeling van (gedeeltelijk) WAO-ers naar een nieuwe werkgever. Met de invoering van de WAGW ging deze bemiddelingstaak naar de GMD, die daarvoor aparte bemiddelingseenheden in het leven riep.

Met de (tijdelijke) Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV 1995) werd de GMD formeel opgeheven (feitelijk was dit al eerder gebeurd), evenals de Sociale Verzekeringsraad (SVr). De individuele gevalsbehandeling kwam bij de bedrijfsverenigingen, de algemene beleidsvorming bij het Tica en het toezicht bij het Ctsv.²⁹ Reïntegratietaken waren dus ook ondergebracht bij de bedrijfsverenigingen met Gak-ArbeidsIntegratie als grootste organisatie, al heette het destijds anders.

In de discussies rond de OSV 97 ging het vooral om het vraagstuk van het toezicht en de verhouding publieke en private organisatie. Al bleek de uitwerking complex, het doel van de OSV 97 kon simpel worden samengevat

²⁸ Het aantal eigenrisicodragers is gestaag toegenomen tot 2.409 in 2000 (0,7% van de werkgevers met 5% van de totale loonsom van 258 mld.). Lisv: Premiedifferentiatie in de WAO in 2000.

²⁹ Resp. Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming, College van Toezicht Sociale Verzekeringen. Nieuw is ook dat de uitvoering wordt gebonden aan een budgetteringsregeling.

als de uitvoerders beter in staat te stellen een bijdrage te leveren aan de beperking van het beroep op de werknemersverzekeringen. Reïntegratie werd dan ook een centrale taak van de nieuwe uitvoeringsorganisatie Lisv (met ingang van 1 maart 1997 de opvolger van het Tica en de bedrijfsverenigingen).³⁰ Het zwaartepunt in de uitvoering ervan diende regionaal te zijn met afspraken tussen Lisv, Arbeidsvoorziening en gemeenten,³¹ de 'drie kolommen'. Om dit regionale concept verder uit te werken was in 1996 de Regiegroep Samenwerking Werk en Inkomen (SWI) gestart. De eerste Centra voor Werk en Inkomen (CWI's) zagen vervolgens het levenslicht. Bij de totstandkoming van de OSV werd ook voor het eerst de Wet Rea aangekondigd ter stroomlijning en verbetering van de effectiviteit van de reïntegratieregelingen.

Scheiding claimbeoordeling en reïntegratie

De OSV 95/97 impliceerde een scheiding tussen de WAO-claimbeoordeling en begeleiding bij reïntegratie. De vijf uvi's kregen, gemandateerd door het Lisv, de status van opdrachtgever voor de begeleidende/bemiddelende instantie, meestal Gak-AI en Arbeidsvoorziening. Voor de Gak (zowel) uvi betekende dit een verdere opbouw in de 29 districtskantoren van 'eenheden Arbeidsintegratie' onder een aparte landelijke Directie Arbeidsintegratie. Deze eenheden konden nu immers ook voor andere uvi's werken. Ook de andere uvi's gingen in meer of mindere mate een scheiding aanbrengen tussen de WAO-claimbeoordeling en de reïntegratie.

Tevens betekende dit de definiëring van verschillende vormen van dienstverlening ('producten') en hun kostprijs, die bij de bemiddeling van arbeidsgehandicapten konden worden ingezet. Het denken in producten, contracten tussen opdrachtgever en -nemer en prestaties nam op het terrein van reïntegratie steeds vastere vorm aan. Voor (de consulenten en arbeidsdes-

³⁰ Het voert te ver hier uitgebreid in te gaan op de andere taken van het Lisv, zoals informatievoorziening. Het Lisv besteedt de feitelijke uitvoering uit aan 5 uitvoeringsinstellingen (uvi's) en mandateert aan deze beslissingsbevoegdheid. Toendertijd werd er nog vanuit gegaan dat deze uvi's met elkaar zouden concurreren en dat er nieuwe uvi's zouden worden opgericht. De uvi's waren net 'ontvlecht' uit de toenmalige bedrijfsverenigingen. Vanaf 1995 zijn/worden ook de ambtenaren geleidelijk onder de werknemersverzekeringen gebracht.

³¹ In 1996 was de nieuwe Bijstandswet van kracht geworden met een veel grotere nadruk op de activerende taken van de gemeenten, zodat ook de Gemeentelijk Sociale Diensten bij reïntegratie betrokken werden. In 1996 was ook de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet aangenomen.

kundigen van) Gak-AI bleef in 1997 de toekomst onzeker, hetgeen te maken had met de voorgenomen overheveling in 1998 van de bemiddelingstaak (en dus Gak-AI) naar Arbeidsvoorziening volgens de nieuwe Arbeidsvoorzieningswet en het wetsvoorstel Rea. Omgekeerd heeft Arbeidsvoorziening in 1996 en 1997 gewerkt aan de opbouw van expertise ten aanzien van arbeidsgehandicapten en de relaties met andere uvi's. De verschillende uvi's hadden – en hebben nog steeds – de begeleiding/ bemiddeling van arbeidsgehandicapten verschillend georganiseerd.

Het Ctsv heeft in deze periode enkele onderzoeken verricht naar de arbeidsbemiddeling van arbeidsgehandicapten. Hierbij kwam als algemeen kritiekpunt naar voren dat de uitvoering van de arbeidsbemiddeling te veel indirect was. Bij een minderheid van de cliënten werden daadwerkelijk bij de werkgever initiatieven ontplooid in de zin van het werven van vacatures en onderhandelen over plaatsingen.³²

Is zojuist nog opgemerkt dat de verhouding tussen de vroegere GMD en bedrijfsverenigingen moeizaam was, dit bleek ook te gelden voor de nieuwe relatie tussen de zich profilerende arbodiensten en de uvi's. De uvi moet ingevolge de intentie van de OSV op afstand blijven, maar heeft desalniettemin een faciliterende taak ten aanzien van de inzet van reïntegratieinstrumenten en een toetsende taak ten aanzien van de reïntegratieinspanningen van de werkgever/arbodienst (poortwachter-functie). Het wettelijk verplichte reïntegratieplan leverde allerlei onduidelijkheden op en in 1997 werd er gewerkt aan de invoering van een nieuw poortwachtersmodel op basis van het Besluit minimumeisen reïntegratieplan van het Lisv.

In 1997 kwam eveneens de discussie op gang over noodzaak, doel en uitwerking van de Wet Rea.

2.2 De totstandkoming van de Wet Rea

Onderbenutting en ineffectiviteit reïntegratie-instrumentarium

Al met al was aan de vooravond van de wet Rea duidelijk dat deze wet verbeteringen moest bewerkstelligen, zowel ten aanzien van de wettelijke reïntegratie-instrumenten zelf – inclusief de arbeidsbemiddeling – alsook van de organisatorische voorwaarden om deze instrumenten toe te passen. Een in-

³² EN Bergsma, P Mullenders. Bemiddeling in perspectief. De uitvoering van de arbeidsbemiddeling van gedeeltelijk arbeidsgeschikten in de periode 1995 – 1997.

ventarisatie telde er ruim 40 verspreid over vele wettelijke regelingen, positieve en negatieve prikkels, subsidies en sancties.³³

In enkele onderzoeksrapporten,³⁴ een Tica-notitie en de toenmalige 'Hoofdlijnnota' van het Ministerie van SZW en een SER-nota (SER 97/07) zijn de knelpunten omschreven, kort samengevat in bijgaand kader.

In de opmaat naar de Wet Rea gesignaleerde knelpunten in de toepassing van wettelijk reïntegratie-instrumentarium (zie bijlage 'Hoofdlijnnota')

I. De knelpunten in het wettelijk reïntegratie-instrumentarium zijn:

- a. Werkgevers zijn onbekend met het instrumentarium.
- b. Het instrumentarium is onvoldoende afgestemd op vroege reïntegratie.
- c. De doelgroepomschrijving van instrumenten is te beperkt.
- d. De koppeling instrument aan recht op uitkering is improductief.
- e. Het geheel van (re)integratiemaatregelen is te complex.
- f. Het instrumentarium kan niet flexibel worden toegepast.
- g. Het instrumentarium is onvoldoende afgestemd op de vraagkant arbeidsmarkt.
- h. Het instrumentarium is onvoldoende afgestemd op eigen initiatief van de cliënt.
- i. Er is weinig zicht op het effect van (re)integratiemaatregelen.

II. De knelpunten van organisatorische aard zijn:

- j. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen werkgever en SV-uitvoerder is onvoldoende duidelijk.
- k. De samenwerking tussen uitvoeringsinstelling en Arbo-dienst bij het reïntegratieplan is niet optimaal.
- l. Er zijn belemmeringen voor reïntegratie onder verantwoordelijkheid van de eigen werkgever naar een andere werkgever.
- m. De beslissingsbevoegdheid over de inzet van maatregelen berust bij meerdere personen en instanties, hetgeen leidt tot langdurige beslisprocedures.
- n. Gemeenten zijn onvoldoende toegerust voor bemiddeling van arbeidsgehandicapte bijstandsgerechtigden.

III. En één knelpunt van financiële aard:

- o. De financiering van het reïntegratie-instrumentarium is te complex.

³³ Een overzicht van alle reïntegratie-instrumenten aan de vooravond van de Wet Rea is te vinden in 'Instrumenten bij werkhervatting na ziekte' (De Vos en Smitskam, Ministerie van SZW 1997).

³⁴ Zie o.m. CWJ Wevers Research-nota reïntegratie-instrumenten, Ministerie van SZW 1997. R. Prins, EMC Meijerink Reïntegratie-instrumenten in het buitenland, Ministerie van SZW 1997. Ctsv, Augustusrapportage Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1997. Ctsv, Bemiddeling in uitvoering 1997.

Tegengaan risicoselectie

Niet toevallig was de beoogde invoeringsdatum van de Wet Rea 1 januari 1998. Op die datum werd namelijk de Wet Pemba³⁵ van kracht. De WAO werd hiermee een werkgeversverzekering, waarvoor de werkgever premie betaalt en wel des te meer premie naarmate er uit het bedrijf meer werknemers afvloeien naar de WAO – en minder naarmate het bedrijf WAO-ers in dienst houdt of neemt (een reïntegratieprikkel in combinatie met de Wet Rea). Algemeen werd aangenomen dat werkgevers op de Wet Pemba niet alleen zouden reageren met een beoogde en gewenste intensivering van het verzuim- en reïntegratiebeleid, maar ook met een toenemende en ongewenste selectie op gezondheid, zoals ook bij de Wulbz werd betoogd. De Wet Rea moest hiervoor als tegenwicht dienen.³⁶

Vertraging invoering

In hoofdstuk 1 is de Wet Rea al kort beschreven. Rondom de totstandkoming van de wet is er veel (politieke) discussie geweest. Ook de definitieve tekst en invoering heeft tot kritische kanttekeningen geleid. In bijlage 2 zijn de belangrijkste kanttekeningen rond de invoering samengevat. Discussie is er ook geweest omtrent de ingangsdatum, zeker toen pas op 20 november 1997 de geamendeerde tekst in de Tweede Kamer werd behandeld en pas op 28 april 1998 in de Eerste Kamer. Na alle voorbereiding en discussie rekende de toenmalige Staatssecretaris van SZW op een implementatietijd van twee maanden en werd de ingangdatum op 1 juli 1998 vastgesteld.

³⁵ Het Pemba-complex: Wet Premiedifferentiatie en marktwerking bij arbeidsongeschiktheidsverzekeringen en de aanvullende wetgeving Waz en Wajong voor resp. zelfstandigen en jonggehandicapten; de AAW opgeheven. Premie uit twee delen: gelijke basispremie voor het fonds voor WAO-ers met langer dan 5 jaar een uitkering; gedifferentieerde premie voor WAO-ers korter dan 5 jaar. Keuze mogelijk voor bedrijven eigen risico te dragen voor gedifferentieerde premie en evt. privaat herverzekeren.

³⁶ Op 1 januari 1998 is de Wet Medische Keuringen (WMK) van kracht geworden. Behalve een versterking van de positie van de sollicitant beoogde ook deze wet het tegengaan van risicoselectie door de werkgever door het in grote mate beperken van de omstandigheden waarbij aanstellingskeuringen zijn toegestaan.

Dilemma's

Met de Wet Rea stond de wetgever in feite voor een aantal dilemma's en de wet en Memorie van Toelichting geven blijk van dit zeilen tussen Scilla en Charybdis.

Eenzijds is het nu juist de bedoeling van de privatisering met Wulbz en Pemba dat de werkgever meer zijn eigen verantwoordelijkheid neemt voor verzuim- en reïntegratiebeleid, anderzijds wil de wetgever hem ook in het eerste ziekte jaar hierbij ondersteunen.

Eenzijds moesten subsidies ruimhartiger worden toegepast, anderzijds zouden bij het ondersteunen van te 'lichte gevallen' de middelen niet doelmatig worden besteed en de kansen voor de 'zwaardere gevallen' zelfs doen verminderen. Het aloude probleem van de 'afoming' dat al bij de discussies rond de WAGW een rol speelde. In verband hiermee werd benadrukt dat het om 'objectief aantoonbare beperkingen' moet gaan die leiden tot verminderde kansen in het werk of bij het vinden van werk.

Eenzijds moest de uitvoering van het wettelijk instrumentarium minder complex worden, anderzijds wilde de regering om velerlei redenen de bestaande wetgeving en bestuurlijke verhoudingen niet teveel overhoop halen.

2.3 Beleidscontext van de wet: recente ontwikkelingen

SUWI

Eigenlijk is het ook sinds de invoering van de Wet Rea nooit rustig geweest in sociale zekerheidsland.

De OSV 97 was immers tijdelijk bedoeld en met SUWI (Structuur Uitvoering Werk en Inkomen) moest de organisatie van de sociale zekerheid meer definitief worden geregeld. Het eerste voorstel van de regering ontmoette veel kritiek, het tweede voorstel (SUWI-2) in het voorjaar van 2000 kreeg uiteindelijk wel brede steun. SUWI-2 legt de beoordeling van het recht op uitkering (WW, WAO, Waz en Wajong) in het publieke domein en bij één organisatie, het UWV (Uitvoeringsorgaan werknemers verzekeringen). Het concept van de onderling concurrerende uvi's in SUWI-1 is hiermee van de baan. De CWI's, waarin onder meer de publieke poot van Arbeidsvoorziening wordt ondergebracht) worden aangestuurd door het LIWI (Landelijk Instituut voor Werk en Inkomen), inmiddels COWI gedoopt (Centrale Organisatie Werk en Inkomen). De opdrachtverlening tot reïntegratie van de UWV-cliënten blijft in het publieke domein, de uitvoering van reïntegratie

komt in het private domein (arbodiensten, reïntegratiebedrijven, het uitzendwezen en de te privatiseren afsplitsing van Arbeidsvoorziening – inmiddels KLIQ gedoopt). Ook werkgevers kunnen rechtstreeks opdrachtgever zijn van de reïntegratiebedrijven.

De overheid verwacht van de volledige privatisering van reïntegratie een kwaliteits- en een effectiviteitsimpuls. Een meer gedetailleerde bespreking is hier nu niet aan de orde.

Doelstelling Rea en het stijgend aantal WAO-ers

Opmerkelijk genoeg blijkt vanaf het jaar van invoering van de Wet Rea het aantal WAO-ers weer een stijgende lijn te vertonen (zie grafiek 1.1). Ging het bij de Wet Rea aanvankelijk om stroomlijning van de wettelijke reïntegratie-instrumenten, de aandacht ging al snel uit naar de ambities van het regeringsbeleid om het WAO-volume te beheersen. Bij de introductie van de wet was reeds een door het Parlement aangescherpt streefcijfer genoemd: 5000 extra geslaagde reïntegraties (tot 15.000) per jaar onder verantwoordelijkheid van het Lisv en 1.500 in het gemeentelijke domein. Een doelstelling die daarmee rechtstreeks aan de Wet Rea werd gekoppeld. Tevens werd de opzet van een ‘sluitende aanpak’ ook voor arbeidsgehandicapten toegepast. De eerder genoemde brief van de Staatssecretaris van SZW van 19 november 1999: jaarlijks gebudgetteerd zijn ruim 63.000 trajecten, 40.000 ten behoeve van de nieuwe instroom WAO (incl. de minder dan 15% arbeidsongeschiktverklaarden), 10.000 trajecten voor het zittende bestand WAO-ers, 10.000 trajecten voor het zittende bestand arbeidsgehandicapten in de Bijstand en 3000 voor personen zonder uitkering of met een Anw-uitkering. Dit betekent dat er jaarlijks voor 23.000 trajecten middelen beschikbaar zijn voor de bemiddelbare arbeidsgehandicapten in het zittende bestand, zodat alle nog bemiddelbare werklozen arbeidsgehandicapten (zie paragraaf 1.5) binnen enkele jaren ‘aan de beurt’ zouden zijn. Voor de nieuwe instroom betekenen 40.000 trajecten een in principe sluitende aanpak. In hoofdstuk 11 worden deze getallen nog nader toegelicht.

Meer beleidsinitiatieven

Maar de verontrusting over de WAO leidde tot meer beleidsinitiatieven. In januari 1999 is door het Kabinet een plan van aanpak WAO opgesteld met drie hoofdpunten:

- Verbetering medische en arbeidsmedische beoordelingen via een aantal maatregelen, zoals meer nadruk op tijdigheid, het ontwikkelen van normen en richtlijnen, vaker herbeoordelen en meer aandacht voor sancties voor mensen die zich onvoldoende reïntegratie-inspanningen getroosten.
- Snellere terugkeer in het arbeidsproces door onder meer herziening regelingen rond het wettelijk verplichte reïntegratieplan.³⁷
- Verbeteren van arbeidsomstandigheden via arboconvenanten.

Dit plan van aanpak kreeg een vervolg in de Voortgangsnota arbeidsongeschiktheidsregelingen (april 2000) met een uitbreiding van maatregelen op bovengenoemde drie terreinen, onder meer:

- Aanpassing poortwachtersmodel met (alweer) een herziening van regelingen rond het reïntegratieplan (dat reïntegratieverslag wordt), een actievere opstelling van de uvi en betere communicatie tussen arbodienst en uvi.
- Verdere verbetering WAO-beoordelingsprocedures, waarbij de keuring als speerpunt in het SUWI-veranderingsproces wordt bestempeld, en aandacht voor oplossing van personeelsknelpunten bij de uvi's.
- Intensivering convenantenaanpak met afspraken over reïntegratie- en verzuimbegeleiding in eerste ziektejaar en extra inspanningen in zorgsector, onderwijs en overheid.
- Enkele nieuwe maatregelen, zoals een voorstel voor een voucher-systeem voor volledig arbeidsongeschikten en de mogelijkheid voor werkgevers te kiezen voor eigenrisicodragerschap voor de vangnet ziekwet.

³⁷ Een herziening die overigens ook al in 1998 had plaatsgehad in verband met de Wet Rea en de Wet flexibiliteit en zekerheid. Het reïntegratieplan kreeg toen twee nieuwe functies: aanvraag van Rea-voorzieningen en het aantonen van reïntegratie-activiteiten (door Lisv getoetst) bij het verzoek tot ontbinding van de arbeidsovereenkomst bij de kantonrechter.

Recent treedt steeds duidelijker aan het licht dat de vele reorganisaties in het afgelopen decennium en de lange onzekerheid over de mate van privatisering grote invloed heeft gehad op de allocatie van expertise en het personeelsverloop in de sociale zekerheid – publiek dan wel privaat. Ook dit probleem wordt in de zojuist genoemde nota's aangesneden. De juist gekwalificeerde functionaris is lang niet altijd op de juiste plaats en tijd beschikbaar en dit heeft ook voor de uitvoering van de Wet Rea gevolgen.

2.4 Evaluatiecriteria voor de Wet Rea

Geen drastische effecten verwacht, wel effectievere procedures

In het voorgaande zijn als achtergrond voor de evaluatie de historie en de beleidscontext van de Wet Rea beschreven. Wat betekent dit nu voor de evaluatie, welke maatstaven, welke criteria moeten er nu aangelegd worden? Op de eerste plaats is reïntegratie vanzelfsprekend niet begonnen met de Wet Rea en ook zonder deze wet met de bestaande regelgeving zouden arbeidsgehandicapten reïntegreren. Net zomin zijn echter de belemmeringen bij reïntegratie van vandaag of gisteren, zoals de historische context laat zien. Revolutionaire effecten mogen dus niet verwacht worden, zeker waar de wetgever bescheiden inzet (zie Memorie van Toelichting): geen totaal nieuw systeem, niet een vereenvoudiging of stroomlijning van het gehele complex van regelgeving voor arbeidsgehandicapten in één wet, hetgeen de complexiteit vanwege de verwevenheid met overige wetgeving alleen maar groter zou maken. Wel is het doel om in de praktijk gesignaleerde knelpunten in regelgeving en uitvoering weg te nemen en een kader te scheppen waarin regelgeving sneller, beter en met meer succes kan worden toegepast. Kortom het bestaande reïntegratie-instrumentarium waar nodig te verbeteren en vooral beter te laten werken. Het gaat om het scheppen van kansen, omdat ook een goed werkend instrumentarium geen succes kan garanderen. Met deze overwegingen in de Memorie van Toelichting is al een belangrijk criterium voor de evaluatie geformuleerd:

De mate waarin de Wet Rea knelpunten heeft verminderd (kan toegevoegd worden) geen nieuwe knelpunten of onbedoelde effecten heeft opgeleverd.

Omdat er bij de uitvoering van de wet verschillende actoren betrokken zijn, van wie de belangen en meningen niet parallel behoeven te lopen, zal dit ook in verschillende deelonderzoeken bij deze actoren onderzocht moeten

worden. De belangrijkste knelpunten zijn in een voorgaand tekstkader opgesomd. De SUWI-ontwikkelingen kunnen hier niet los van worden gezien.

Bijdrage aan arbeidsparticipatie

De mate waarin het Rea-instrumentarium (incl. toeleidingstrajecten) bijdraagt aan het voorkomen van uitval uit eigen werk en aan de (re)ïntegratie in nieuw of ander werk van arbeidsgehandicapten. Bij de parlementaire behandeling van de Wet Rea zijn als kwantitatieve reïntegratiedoelstellingen geformuleerd: 6500 extra geslaagde reïntegraties per jaar. In de brief van de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van 5 november 1998 (26 282 nr. 1) wordt gesteld dat het doel van de evaluatie primair is te bezien in hoeverre het Rea-instrumentarium bijdraagt aan het voorkomen van uitval uit eigen werk en het bevorderen van (re)ïntegratie naar ander werk van arbeidsgehandicapten. Dit betekent aldus de brief, het nagaan hoeveel arbeidsgehandicapten jaarlijks een traject krijgen aangeboden, of daarbij een reïntegratie-instrument is toegekend en tot welk resultaat dit heeft geleid. Kosten en besparingen zullen in kaart worden gebracht. Hiermee is een volgende evaluatiecriterium gegeven:

De mate waarin het Rea-instrumentarium (incl. toeleidingstrajecten) bijdraagt aan het voorkomen van uitval uit eigen werk en aan de (re)ïntegratie in nieuw of ander werk van arbeidsgehandicapten.

Hieraan kan toegevoegd worden, omdat de invoering van de Wet Rea gekoppeld is aan de invoering van Pemba, waarvan een scherpere risicoselectie door werkgevers verwacht werd:

De mate waarin de Wet Rea heeft bijgedragen aan een vermindering van risicoselectie door werkgevers.

Hoe belangrijk de feitelijke arbeidsparticipatie als succes criterium voor de Wet Rea ook is, op dit moment is het echter een criterium van beperkte waarde. Veel (arbeidsmarkt)factoren beïnvloeden de reïntegratiekans en naast de Rea zijn er vele andere beleidsmaatregelen genomen om reïntegratie te bevorderen. Niet in de laatste plaats moet hierbij tevens gedacht worden aan de reorganisaties van de uitvoering in de sociale zekerheid (SUWI) die een verstoring effect op de uitvoering kunnen hebben. Bovendien duren trajecten vaak langer dan een jaar, zodat effecten nog niet bekend zijn. Deze 'multicausaliteit', korte tijdshorizon, alsmede de nog bestaande lacunes in de administratieve gegevens bemoeilijken vooralsnog de complexe analyses

die nodig zijn om het effect van Rea zo specifiek mogelijk in beeld te brengen.

Implementatie

Ten derde is het in verband met het evaluatietijdstip zo kort na de invoering van de wet onvermijdelijk en ook noodzakelijk dat de evaluatie zich richt op de implementatie van de wettelijke regelingen door de diverse actoren, met speciale aandacht voor de publiekrechtelijke actoren, het Lisv en de uitvoeringsorganen. Hoe hebben de uitvoerders uitwerking gegeven aan de intenties van de wet? Ook hier spelen SUWI-ontwikkelingen op de achtergrond een rol.

Inzicht in de implementatie is noodzakelijk voor een verantwoorde interpretatie van de beide voorafgaande criteria en kan leiden tot aanbevelingen voor optimalisering. Zo komen we tot het derde criterium:

De mate van effectiviteit van de implementatie door de diverse actoren van de invoering van de Wet Rea.

Proces- en effectevaluatie

Bij de evaluatie gaat het in feite om een effect- en een procesevaluatie.

De effectevaluatie betreft vooral een macro-analyse van de inzet van instrumenten en de kosten en opbrengsten en kan niet anders dan nog voorlopig zijn. Een serieuze poging hiertoe is echter nodig, al is het alleen al omdat bij de parlementaire behandeling kwantitatieve doelstellingen zijn geformuleerd.

De procesevaluatie bij de verschillende actoren betreft de implementatie van de regelgeving, de uitvoering (procedures, doorlooptijden etc.) en de mogelijke verbetering rond knelpunten. Uit de procesevaluatie over de toepassing van de wet zijn ook meer kwalitatieve aanwijzingen te destilleren over het effect van de wet.

2.5 Samenvatting en conclusies

Al vrij snel na de invoering van de WAO in 1967 is de expliciet benoemde reïntegratiedoelstelling van de WAO ondergesneeuwd geraakt. Verschillende wettelijke regelingen met als laatste de Wet Rea hebben getracht deze sneeuw te ruimen. Ook de uitvoering van de sociale verzekeringen en vooral de structuur en organisatie ervan, houdt al decennia lang de gemoederen

bezig. Van een stroomlijning van deze complex georganiseerde uitvoering wordt veel effectiviteitswinst verwacht, maar de Wet Rea is hier feitelijk maar een gering onderdeel van.

De Wet Rea is te beschouwen als faciliterende wetgeving, een steuntje in de rug voor werkgevers en werknemers die de reïntegratie vorm moeten geven. Het wettelijk reïntegratie-instrumentarium moest daarom gemakkelijker met minder administratieve rompslomp ingezet kunnen worden. Tevens moesten deze instrumenten beschikbaar zijn voor arbeidsgehandicapten die voorheen niet of nauwelijks bereikt werden.

In dit hoofdstuk is als achtergrond voor de evaluatie de beleidscontext van de implementatie van de Wet Rea geschilderd. Naast de SUWI-ontwikkelingen is hier van belang dat de aanvankelijke daling van de WAO-instream weer is omgeslagen in een stijging. Mede in relatie hiermee is er een verscherpte kwantitatieve reïntegratiedoelstelling voor de wet geformuleerd.

Echter andere factoren zoals economische ontwikkelingen hebben waarschijnlijk een grote invloed op de (beoogde groei in de) arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. Deze constatering alsmede de nog relatief korte werkingsperiode van de wet leiden tot de vaststelling dat een direct kwantitatief effect van de wet op de arbeidsparticipatie vooralsnog moeilijk meetbaar zal zijn.

De evaluatie zal zich vooral moeten baseren op een beoordeling van de uitvoering en dus vooral een procesevaluatie betreffen. Hierbij zullen ervaringen met de invoering van de wet een grote rol spelen.

De beschouwing van de beleidscontext van de Wet Rea leidt tot de formulering van de volgende evaluatiecriteria die in het volgende hoofdstuk 3 verder worden uitgewerkt.

- De mate waarin de Wet Rea knelpunten heeft verminderd en geen nieuwe knelpunten of onbedoelde effecten heeft opgeleverd.
- De mate waarin het Rea-instrumentarium (incl. toeleidingstrajecten) bijdraagt aan het voorkomen van uitval uit eigen werk en aan de (re)ïntegratie in nieuw of ander werk van arbeidsgehandicapten.
- De mate waarin de Wet Rea heeft bijgedragen aan een vermindering van risicoselectie door werkgevers.
- De mate van effectiviteit van de implementatie door de diverse actoren van de invoering van de Wet Rea.

3. Doelstelling en evaluatie-opzet

- Hoofdvraagstelling, deelvragen
- Evaluatieopzet en methode
- Stramien conclusies per hoofdstuk

3.1 Doel van de evaluatie

Het doel van de evaluatie is een eerste beoordeling van de werking van de Wet Rea circa anderhalf jaar na de ingangsdatum van de wet. In hoofdstuk 2 zijn reeds uit de beleidscontext voortvloeiende evaluatiecriteria aangegeven. Het Ministerie van SZW heeft bij aanvang van het evaluatietraject de volgende kernvragen voor het evaluatieonderzoek geformuleerd:

1. In hoeverre heeft de Wet Rea de 'préRea-knelpunten' weggenomen en zijn er mogelijk anderszins andere knelpunten of onbedoelde effecten opgetreden?
2. In welke mate zijn de bij de invoering van de Wet Rea uitgesproken (kwantitatieve) verwachtingen anderhalf jaar na invoering uitgekomen?
3. Welk inzicht is er in de kosten van instrumenten en de besparingen aan uitkeringen (tenminste voorzover de bestaande gegevensbronnen dit inzicht toelaten)?
4. Hoe beoordelen de diverse betrokkenen bij het reïntegratieproces de Rea(-instrumenten)? Dragen zij bij aan het voorkomen van uitval en aan reïntegratie in het oude of in nieuw werk? Voor zover mogelijk ook vergeleken met de préRea-situatie.

Omdat op voorhand duidelijk is dat in verband met het evaluatietijdstip zo kort na de invoering ook veel implementatieproblematiek boven tafel komt en de werking van de wet nog suboptimaal kan zijn is het zinvol bij de beschouwing van de resultaten ook aandacht te besteden aan de 'potentie' van de wet Rea na optimale 'inregeling' en aan mogelijke verbeteringen.

3.2 Deelonderwerpen

In de reeds in het vorige hoofdstuk aangehaalde brief van de Staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer van 5 november 1998 (26 282 nr. 1) is aan de Tweede kamer toegezegd dat de volgende onderwerpen in de evaluatie aan de orde zullen komen.

Hierbij kunnen we – zoals in paragraaf 2.4 – een onderscheid maken tussen effectevaluatie waarin kwantitatieve macro-analyses op de voorgrond staan en procesevaluatie, waarin meer kwalitatief implementatie en uitvoering op mesoniveau het onderwerp is.

In het navolgende schema zijn tevens de informatiebronnen benoemd.

Schema 3.1 Onderwerpen van de evaluatie van de Wet Rea en de gebruikte gegevensbronnen

Effect	Proces
a. het aantal uitgevoerde arbeidsgehandicap- tentoetsen door verschillende instanties en de uitkomsten daarvan	
b. het totaal aantal (workload) arbeidsgehandi- captin in de zin van de Wet Rea in de evaluatieperi- ode	
c. het aantal ingezette reïntegratie-instrumenten door verschillende uitvoerende instanties	
d. het aantal arbeidsgehandicaptin dat met een reïntegratie-instrument in de evaluatieperiode is gereïntegreerd	
e. de duurzaamheid van reïntegratie ³⁸	
f. de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicaptin die aan objectieve en meet- bare criteria voldoen	
	g. de bijdrage van de Wet Rea aan de arbeidsparticipa- tie van gehandicaptin volgens werkgevers en werk- nemers; Rea een extra stimulans?
h. de kosten van de toegepaste reïntegratie- instrumenten (een schatting)	
i. de bespaarde uitkeringen (een schatting)	
	j. de samenwerking tussen de uitvoeringsinstellingen, de gemeenten, de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en werkgevers/arbodiensten

³⁸ Over de duurzaamheid van de reïntegratie zijn vooralsnog door lacunes in de gegevens geen uitspraken te doen. Dit is in het voorgaande hoofdstuk besproken.

Effect	Proces
	k. de inkoop van bemiddelingstrajecten door de uitvoeringsinstellingen en de gemeenten bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie en bij derden, evenals de verschillen in effectiviteit tussen 'vrije' en 'gedwongen' inkoop
	l. de bekendheid van het reïntegratie-instrumentarium bij de diverse betrokkenen
	m. het verloop van het reïntegratieproces, de bijdragen van de verschillende betrokkenen daaraan en de eventuele (nieuwe) knelpunten daarbij
Toegevoegde thema's	Toegevoegde thema's
	n. de wijze van implementatie van de wet door de verschillende actoren; knelpunten structureel of ivm. implementatie?
	o. de ervaringen van arbeidsgehandicapten
	p. de 'potentie' van de wet
Bronnen	Bronnen
Lisv: REMON, WAGW-monitor, fondsen Arbvo: Vakwerk Gemeenten: Wiw-monitor, gericht onderzoek CBS SZW-werkgeverspanel Epi-bestand	Aanvullend onderzoek

3.3 Opzet en methode

Ten behoeve van de integrale rapportage zijn de gegevens aangeleverd door en onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van SZW.

Dit betekent dat wat de kwantitatieve gegevens en analyses betreft die met name in hoofdstuk 11 zijn opgenomen, het Ministerie grotendeels de analyses heeft verzorgd. De kwantitatieve effectgegevens betreffen vooral gegevens op macro-niveau.

De procesinformatie is afkomstig van de verschillende deelonderzoeken die het Ministerie van SZW, het Lisv en Arbeidsvoorziening in onderlinge samenhang hebben uitgezet (zie schema 3.2). Bij het uitzetten van de deelonderzoeken zijn nog enkele aanvullende thema's geformuleerd, die de basisonderwerpen nog extra aanscherpen. Deze zijn eveneens in schema 3.1 opgenomen. Een overzicht van de onderzoeken en hun methoden is opgenomen in bijlage 1.

De procesinformatie is kwalitatief of semi-kwantitatief van aard. In de onderzoeken van TNO onder uitvoeringsfunctionarissen zijn er per verantwoordelijke instantie (uvi, gemeente en Arbeidsvoorziening) circa 25 tot 35 functionarissen geïnterviewd. Door spreiding naar bijvoorbeeld locatie/regio, al dan niet leidinggevende functie of ervaring met implementatie is getracht een voldoende veelzijdig beeld te krijgen. Dit beeld is verder onderbouwd door het selecteren van concrete casussen waarop de functionarissen hun uitspraken moesten baseren, door additionele schriftelijke enquêtes of door bestudering van schriftelijk materiaal. Het implementatie-onderzoek van Bureau Berenschot is gebaseerd op interviews met ‘hoor en wederhoor’ en veel schriftelijk materiaal.

Schema 3.2 Evaluatieonderzoeken Wet Rea

Thema	Onderzoek	Uitvoering
Uitvoeringonderzoek	Audit organisatorische condities en implementatie	Berenschot
	Doeltreffendheidsonderzoek gemeenten	SZW/TZ
Praktijk van de uitvoering	Praktijk van de uitvoering bij uvi's	TNO Arbeid
	Praktijk van de uitvoering bij AI en gemeenten	TNO Arbeid
	Kwaliteit van de dienstverlening Arbvo/AI	IOO
Arbeidsgehandicaptenonderzoek	Epidemiologie van de arbeidsongeschiktheid 1999	AS/tri
	Volgproject inkooptrajecten	AS/tri
	Arbeidsgehandicapten bij Arbvo en gemeenten	AS/tri
	Vervolgonderzoek onder 12-maandszieken uit 1998	AS/tri
Werkgeversonderzoek	SZW werkgeverspanel Jaarrapportage 1999	IVA- AS/tri
	Werkgeversonderzoek	Regioplan
	Bedrijven met een chronisch arbeidsgehandicapte werknemer	TNO Arbeid
Arbodienstenonderzoek	Arbodienstenpanel	TNO Arbeid
Integrale rapportage	Integrale rapportage	TNO Arbeid

Deze aanpak verklaart waarom in de betreffende hoofdstukken zelden exacte getallen of percentages worden gepresenteerd. Uitdrukkingen als ‘veel’ of ‘soms’ trachten iets van een relatief belang weer te geven van een op inhoudelijke gronden belangwekkende bevinding.

Bij een dergelijke kwalitatieve procesevaluatie ligt de nadruk op het onderzoeken van knelpunten die de verschillende actoren ondervinden en de mogelijke oplossingen die zij er voor hebben (gevonden).

Omdat management-informatie van de verschillende instanties moeilijk toegankelijk is of veel lacunes vertoont zijn kwantitatieve procesgegevens (zoals bijvoorbeeld over wachttijden) niet beschikbaar.

Een van de deelonderzoeken onder arbeidsgehandicapten betreft onder meer een herhaalde representatieve steekproef onder WAO-ers (Epi). Bij extrapolatie van deze informatie kunnen kwantitatieve en generaliseerbare uitspraken worden gedaan. Tevens wordt gebruik gemaakt van het SZW-werkgeverspanel. Ook op basis hiervan kunnen kwantitatieve uitspraken op macroniveau worden gedaan. Vandaar dat beide gegevensbronnen in schema 3.1 ook in de kolom effectevaluatie worden genoemd.

In aanvulling op de eigen onderzoeken heeft het Ministerie van SZW diverse bij de reïntegratie van arbeidsgehandicapten betrokken (belangen)groeperingen aangeschreven met het verzoek om rapportages van door henzelf uitgevoerd onderzoek en/of opgedane ervaringen met de Wet Rea voor de evaluatie beschikbaar te stellen. Ook deze rapporten en ervaringen worden, evenals andere relevante (onderzoeks)bevindingen van bijvoorbeeld de hoorzittingen van de Tweede Kamer, het Rea-implementatie-onderzoek van het Ctsv en recente onderzoeksliteratuur betrokken bij de huidige integrale evaluatierapportage.

Al met al is de integrale evaluatie van de Wet Rea – omdat kwantitatieve effectgegevens (op macroniveau) lacunes vertonen – te beschouwen als vooral een procesevaluatie: hoe gaat de uitvoering in zijn werk, wat zijn de knelpunten. Aan de hand van de combinatie van verschillende onderzoeken bij verschillende bronnen en actoren, ook wel ‘onderzoekstriangulatie’ genoemd, worden aanwijzingen verkregen voor de werking van de wet.

Gelijkluidende aanwijzingen uit verschillende bronnen versterken de bewijskracht. In het kader van de verschillende deelonderzoeken – waarop de bevindingen van de integrale rapportage primair gebaseerd zijn – is zoveel materiaal verzameld en is door ter zake deskundige interviewers met zoveel uitvoeringsfunctionarissen van verschillend pluimage gesproken, dat bevindingen van de integrale rapportage niet kunnen worden afgedaan als een onbetekenende opvatting van een individuele functionaris. Bovendien zijn de rapportages van de afzonderlijke uitvoeringsonderzoeken geaccordeerd door de betreffende begeleidingscommissies.

3.4 Stramien conclusies per hoofdstuk

In de navolgende hoofdstukken worden de meer kwalitatieve proces-evaluatiegegevens gepresenteerd. In de samenvatting en conclusies per hoofdstuk komen systematisch de volgende criteria/onderwerpen aan de orde om de 'overall' evaluatie te vergemakkelijken.

- De wijze van implementatie/invoering van de regelgeving
- Oplossing knelpunten, ontstaan nieuwe knelpunten, met als afgeleide de:
- Verbetering van de organisatorische condities, en verbetering van de relaties tussen actoren (o.m. verantwoordelijkheidsverdeling, inkoop en relatie met SUWI)
- De mate waarin afzonderlijke instrumenten toegankelijker zijn geworden en hebben bijgedragen aan reïntegratie
- Bijdrage Rea aan arbeidsmarktkansen/reïntegratie en verminderen risico-selectie.

4. In bedrijven en instellingen: de reïntegratiepraktijk

- Verzuim- en reïntegratiebeleid in de tweede helft van de jaren negentig.
- Intensivering van bedrijfsbeleid.
- Gebruik van reïntegratie-instrumenten door bedrijven vóór de Wet Rea.
- Effectiviteit van beleid.
- Grote verschillen tussen branches en bedrijven.
- Mening over de Wet Rea en de uitvoeringsorganisatie.
- Samenvatting en conclusies.

4.1 Inleiding

Verzuimbeleid lange traditie

Verzuimbeleid in bedrijven is niet van vandaag of gisteren. In de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw is er veel onderzoek naar gedaan en over gepubliceerd.³⁹ Met name grote bedrijven hadden een uitgewerkt arbo- en verzuimbeleid en bedrijfsgezondheidsdiensten. Dit betrof slechts circa 40% van de werknemers. In deze jaren lag de nadruk vooral op arbo- en verzuimbeleid en op de oorzaken van verzuim: de verschillende factoren die met verzuim samenhangen met concepten als ‘wit, grijs en zwart’ verzuim. Globaal was ‘ziek of niet ziek’ de kwestie. Het werken met een chronische aandoening en reïntegratie kregen minder aandacht. Eind jaren tachtig begin jaren negentig kwamen deze thema’s meer in de belangstelling, hetgeen samenviel met de inwerkingtreding van de WAGW (zie hoofdstuk 2). Al is er in de literatuur steeds opmerkelijk weinig aandacht geweest voor de effectiviteit van interventiemogelijkheden in het *individuele* verzuim- en reïntegratietraject.

³⁹ RWM Gründemann ID Nijboer. WAO-intrede en werkhervatting. Proefschrift. NIA TNO Amsterdam 1998. PGW Smulders. Balans van 30 jaar ziekteverzuimonderzoek; de resultaten van 318 studies samengevat. Leiden NIPG-TNO 1984. BJ Vrijhof. Individuele verzuimbegeleiding. Proefschrift Hoofddorp TNO Arbeid 2000

Beleidsprikkel overheid

De geleidelijke omslag in denken van het bedrijfsleven begin jaren negentig viel samen en werd versterkt door de maatregelen van de overheid die erop gericht waren het verzuim- en reïntegratiebeleid in bedrijven te intensiveren. Deze beleidsinterventies of 'prikkel's' waren vooral gericht op de werkgever en minder op de werknemer.

Was in de jaren 80 het beleid nog vooral gericht op de werknemer met de verlaging van de Ziektewet-uitkering tot 70% van het loon, aanpassing van dagloonregelingen en de stelselherziening in 1987,⁴⁰ in de jaren 90 zijn veel overheidsmaatregelen gericht geweest op de werkgever. Met deze maatregelen beoogde de wetgever de werkgevers enerzijds nadrukkelijker aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor arbo- en verzuimbeleid en anderzijds de werkgevers meer mogelijkheden te bieden een eigen beleid te voeren.⁴¹

In de tabel op de volgende bladzijde zijn deze prikkels samengevat.

Ook vóór de Wet Rea is er dus het nodige gebeurd om het verzuim- en reïntegratiebeleid in arbeidsorganisaties te intensiveren en bijgevolg de WAO-instroom in te dammen.

In de volgende paragraaf komt nu eerst kort de stand van zaken aan bod rond het arbo-verzuim- en reïntegratiebeleid aan de vooravond van de invoering van de wet Rea teneinde in de daaropvolgende paragraaf in te kunnen gaan op de mogelijk te onderscheiden specifieke effecten van deze wet.

⁴⁰ Via CAO-afspraken zijn deze maatregelen goeddeels geneutraliseerd via de zogenaamde bovenwettelijke uitkeringen.

⁴¹ Zie o.m. JJM Besseling et al. Van TAV tot Rea: bedrijfsbeleid en verzuim. Een verkenning naar de relatie tussen arbo- en verzuimbeleid van bedrijven en de relatie met ziekteverzuim in de jaren 1996-1998. Den Haag. Ministerie van SZW 1999.

Tabel 4.1 Beleidsprikkel van de overheid gericht op de intensivering van verzuim- en reïntegratiebeleid in ondernemingen

SZW-beleid	aspect	wet en jaar
1. Financiële prikkel zv	premiedifferentiatie ZW	TAV '92
	eigen risico 2/6 weken verzuim	TZ '94
	eigen risico 52 weken verzuim,	WULBZ '96
	blokking herverzekering bij bedrijfsvereniging	
2. Financiële prikkel WAO	malus voor wg'er bij arbeidsongeschiktheid van wn'er/bonus bij aanname WAO-er	TAV '92
	afschaffen malus	Amber '95
	premiedifferentiatie WAO, invoering mogelijkheid om eigen risico drager te worden	Pemba '98
3. Stim. arbo- en verzuimbeleid	verplichting wg'er om werkhervatting mogelijk te maken	TAV '92
	wg'er verantwoordelijk voor begeleiding en controle in plaats van bedrijfsvereniging	TZ '94
	voeren van een arbo- en verzuimbeleid (RI&E, PAGO, AGSU)	Arbo '94
	aansluiting bij arbodienst voor '96, resp. 98	Arbo '94
	Uitbreiding verbetering reïntegratie-instrumenten bij eigen wg'er (zoals herplaatsingsbudget)	Rea juli '98
4. Stim. aanname arbeidsgehandicapten	Bonus/LKS bij aanname van arbeidsgehandicapte	TAV 92
	Uitbreiding instrumenten LKS/art 29b ZW, afschaffing Bonus	Amber '95
	Premiereductie bij "veel" arbeidsongeschikten in dienst	PEMBA '98
	Uitbreiding verbetering reïntegratie-instrumenten (zoals plaatsingsbudget)	Rea juli '98
5. Arbeidsvoorwaardelijke prikkels	Mogelijkheid inleveren wacht- en vakantiedagen zieke wn'er	TAV '92
	WAO-gat	TBA '93
	Zieke wn'er minimaal 70% loon doorbetalen	TZ '94

Bron: JJM Besseling, MJ van Gent, E Brouwer. Van TAV tot Rea: bedrijfsbeleid en verzuim 1999

4.2 Verzuim- en reïntegratie in de tweede helft van de jaren negentig

Intensivering beleid

Er zijn over deze periode vrij veel onderzoeksgegevens voorhanden die voor een belangrijk deel gebaseerd zijn op het SZW-werkgeverspanel. De gege-

vens in deze paragraaf zijn vooral hiervan afkomstig.⁴² Het Ctsv heeft het nodige onderzoek verricht naar de reïntegratie van arbeidsgehandicapten bij een nieuwe werkgever.⁴³

In veel ondernemingen blijkt sprake van een intensivering van verzuim- en reïntegratiebeleid. Rond 1996/97 blijkt een kleine derde deel van de bedrijven een meer of minder intensief arbo/verzuim/reïntegratiebeleid te voeren, met hetzij een bijzonder op het individu gericht pakket, een specifiek arbo-gericht pakket, hetzij een integraal pakket aan maatregelen.

Het blijkt dat in deze periode één op de vijf bedrijven – met name middelgrote bedrijven – zijn beleid geïntensiveerd heeft. Het gaat vooral om verzuimbegeleiding en -controle; veranderingen op het gebied van preventie en reïntegratie komen minder voor. Ook arbeidsvoorwaardelijke stimulansen zijn toegenomen. Geleidelijk aan is de grote meerderheid van de bedrijven bij een arbodienst aangesloten, maar een laag verzuim blijkt met name voor een kleiner bedrijf geen stimulans om zich bij een arbodienst aan te sluiten; als zij zich wel aansluiten, dan met een minimaal contract.

Het aantal bedrijven dat zich heeft herv verzekerd was in 1997 gestegen tot 80%.⁴⁴ Herv verzekeren komt niet in de plaats van een actief arbo- en verzuimbeleid. Deze bedrijven verschillen niet in dit beleid met bedrijven die zich niet herv verzekeren. Wel blijken herv verzekerde bedrijven een hoger verzuimniveau te hebben dan niet verzekerde bedrijven en blijkt na het afsluiten van een herv verzekering het verzuim significant te stijgen.

Gebruik wettelijke instrumenten vóór de Wet Rea

Een kleine 7% van de bedrijven maakte in 1997 gebruik van wettelijke reïntegratiemaatregelen; inclusief maatregelen voor eigen rekening was dit ongeveer 13%. Dit was echter een daling ten opzichte van 1996 en 1995. In deze jaren was volgens het ZARA-werkgeverspanel het percentage bedrij-

⁴² TJ Veerman et al. ZARA-werkgeverspanel rapportage 1995-1996. Ministerie van SZW 1996. AG ter Huurne et al. ZARA-werkgeverspanel rapportage najaar 1996. Ministerie van SZW 1997. AG ter Huurne et al. ZARA-werkgeverspanel rapportage 1996-1997. Ministerie van SZW 1997. EILM Schellekens et al. SZW-werkgeverspanel 1997-1998. Ministerie van SZW 1999.

⁴³ Diverse publicaties: Ctsv R97/7, R97/8, R97/9, R98/2

⁴⁴ Niet op basis van het SZW-werkgeverspanel maar in eigen steekproefonderzoek komt het bureau Heliview in 2000 met een lager percentage: circa 50%. Met name grotere bedrijven van meer dan 200 werknemers verzekeren zich niet meer: 19% is nog verzekerd tegen het doorbetalen van loon bij ziekte (Financieel Dagblad 19/10/2000).

ven dat wettelijk instrumentarium aanwendde respectievelijk 10 en 13%. In 1996 zou volgens het Ctsv wel het aantal reïntegratieplannen gestegen zijn tot ongeveer 50% van de verzuimgevallen van langer dan 13 weken. Weliswaar wel vaak te laat ingeleverd, maar volgens het Ctsv in 95% van de gevallen van voldoende kwaliteit.⁴⁵

Geconcludeerd kan worden dat het onderzoek de indruk geeft dat het gebruik van wettelijke reïntegratie-instrumenten in de periode 1995 tot en met 1997 voorafgaand aan de Wet Rea is afgenomen. Statistische gegevens over deze periode ontbreken helaas grotendeels (zie ook hoofdstuk 11).

Aard en effectiviteit verzuim- en reïntegratiebeleid

Er lijkt een zekere fasering te bestaan bij de totstandkoming van bedrijfsbeleid op dit gebied. De eerste reactie op een te hoog ervaren verzuim is gericht op de ziekmelding (verhoging van de ziekmeldingsdrempel). In een latere fase breidt de aandacht zich uit naar de begeleiding bij langerdurend verzuim en reïntegratie en daarna pas naar preventief (arbo)beleid.⁴⁶

Overigens blijkt uit de ervaringen met 'best practice' bedrijven dat een effectief beleid structureel beleid is dat breed in de onderneming gedragen wordt⁴⁷; vaak is er dan ook een actieve OR of personeelsvertegenwoordiging in het bedrijf. Een bedrijfseigen beleid ook, afgestemd op de eigen (personeels)situatie en de situatie in de branche: een bedrijfscultuur die jaren nodig heeft om zich vast te zetten.⁴⁸ In secundaire analyses die vaak maar een korte periode omvatten is dan ook geen eenduidig verband gevonden tussen een intensief beleid en een laag verzuim en WAO-risico van een bedrijf.

⁴⁵ In een latere studie komt het Ctsv tot een minder positieve kwalificering van het reïntegratieplan: Reïntegratieplannen bieden onvoldoende inzicht in de activiteiten van werkgevers en arbodiensten (Meershoek e.a. Zicht op reïntegratie, Ctsv R00/01 juni 2000).

⁴⁶ AG ter Huurne et al. ZARA-werkgeverspanel rapportage 1996-1997.

⁴⁷ Zie bijvoorbeeld de genomineerde bedrijven van de nationale bedrijvenprijs 'Kroon op het werk', in de tweede helft van de jaren negentig ingesteld door de Nationale Commissie Chronisch Ziekten (NCCZ) en nu voortgezet door de Commissie Arbeidsgehandicapten en werk.

⁴⁸ Overigens zou dit ook meteen een voorname reden kunnen zijn waarom bedrijven terughoudend zijn, ondanks het van vele kanten genoemde argument dat één WAO-er hen tonnen kost. Het zijn ingrijpende processen die vele aspecten in de onderneming raken, vergelijkbaar met een traject als ISO-certificering en uitbesteden is niet mogelijk. Zeker in tijden dat het financieel voor de wind gaat, lijkt het afkopen van problemen op korte termijn aantrekkelijker.

In een klein bedrijf gaat het ook niet zozeer om geformaliseerd beleid (men heeft natuurlijk ook minder ervaring met langdurig verzuim). In een individueel geval kan er veel voor werknemers gedaan worden; hulp van meerdere instanties lijkt daarbij samen te gaan met een grotere kans op een succesvolle reïntegratie.^{49 50} In dit onderzoek, waarin 200 verzuimgevallen nader onderzocht zijn bij bedrijven met minder dan 100 personeelsleden, bleken de werkgevers in circa 60% van de gevallen positief te oordelen over de kosten/baten verhouding van de reïntegratie, al was men duidelijk positiever over de geheel herstelde personen dan over de gedeeltelijk herstelden en WAO-ers. Behalve positieve gevolgen van een reïntegratie werden ook negatieve gevolgen genoemd, zoals druk op collega's en een werksfeer die onder druk komt te staan; zaken waar men dus bij de begeleiding terdege rekening mee moet houden.

Wat betreft de aanname van arbeidsgehandicapten is de constante dat de werkgever een goede kandidaat voor een functie wil. Men denkt niet aan arbeidsgehandicapten. Bij grote en middelgrote bedrijven, een enkele keer bij kleine bedrijven en bij bedrijven buiten de grote steden kan het sociale imago van het bedrijf een rol spelen en worden in beperkte mate arbeidsgehandicapten aangenomen voor minder belastende functies. Bij kleine bedrijven wordt vaak het beperkte functieaanbod als belemmering genoemd.

Ook de aard van de bedrijfstak als geheel kan een belemmerende invloed hebben op de herplaatsingsmogelijkheden, omdat er in deze sectoren een dermate geringe functiespreiding is dat de 'rek' er snel uit is (politie, catering, zorg).

Gezondheid van werknemers

Gezondheid en de gezondheidsverbetering blijken steeds in allerlei onderzoeken de belangrijkste factoren bij een succesvolle reïntegratie. Motivatie of inzet van de werknemer blijkt ook belangrijk maar vooral in die zin dat werkgevers dan gunstiger oordelen over de prestaties van de betreffende werknemer. Steeds blijkt ook dat hoewel een grote groep arbeidsgehandicapten of gedeeltelijk arbeidsongeschikten wat productiviteit en verzuim betreft vergelijkbaar zijn met gemiddelde werknemers, er toch een substan-

⁴⁹ CV van Vuuren et al. De baas en ziekte; ziekte de baas. Reïntegratie in het midden- en kleinbedrijf. Hoofddorp TNO Arbeid 2000

⁵⁰ Opgemerkt moet worden dat degelijk effectonderzoek naar de waarde van verschillende mogelijke interventies nog nauwelijks gedaan is.

tiële groep problemen blijft houden op het werk, hetgeen de juiste werkaanpassingen extra belangrijk maakt. Wat betreft werksnelheid, flexibiliteit en productiviteit scoren gereïntegreerde langdurig verzuimers lager dan hun collega's aldus werkgevers.⁵¹ Een constatering die het bestaansrecht ondersteunt van Rea-instrumentarium. Ook in het hierna te bespreken onderzoek ten aanzien van de Rea-evaluatie wordt door een kleine helft van de werkgevers gewezen op de (deels) ongunstige gevolgen voor het werkproces van het in dienst hebben van arbeidsgehandicapten.

Arbeidsdeelname arbeidsgehandicapten en risicoselectie

Het percentage werkzame arbeidsgehandicapte werknemers was in het SZW-werkgeverspanel begin 1998 licht gestegen tot een kleine 2% van het personeel. Zoals in paragraaf 1.5 is aangegeven is dit waarschijnlijk een onderschatting. Bij 10% van de bedrijven was dit aandeel 5% en bij 13% van de bedrijven 3%.

De stijging is vooral toe te schrijven aan het in dienst blijven van de arbeidsgehandicapt geworden werknemer en niet aan de aanname van arbeidsgehandicapten van buiten het bedrijf. Slechts een kleine 4% van de bedrijven had specifieke wervingsactiviteiten ondernomen voor deze laatste groep.

Het verschilt per sector maar in het algemeen werd in 1997 door ruim een derde van de bedrijven met nieuw personeel op verzuimrisico's geselecteerd; het lijkt erop dat men ook strenger is gaan selecteren. In 1996 gaf meer dan de helft van de bedrijven aan in de proefperiode sterk te zijn gaan letten op verzuim en éénvijfde gebruikte hiervoor kortdurende contracten ('verlengde instroomselectie'). Toch daalde vanaf 1995 tot medio 1998 het gebruik van medische keuringen en gezondheidsverklaringen van 18 tot 9% van de bedrijven, waarschijnlijk onder invloed van de Wet Medische Keuringen.

Overigens moet opgemerkt worden dat risicoselectie niet louter is op te vatten als een negatieve gedragsreactie van werkgevers met een slecht ontwikkeld verzuim- en reïntegratiebeleid. Integendeel, het is immers een logische gang van zaken dat bedrijven met een goed ontwikkeld en alert beleid ook

⁵¹ CV van Vuuren et al. De baas en ziekte; ziekte de baas. Reïntegratie in het midden- en kleinbedrijf. Hoofddorp TNO Arbeid 2000. F Andries et al. Het werk van werknemers met een voorziening of uitkering. TNO Amsterdam 1998. S Andriessen et al. Ziekteverzuim van hervattende (ex)arbeidsongeschikten. Den Haag VUGA 1997.

aandacht schenken aan de verzuimpreventie bij nieuwe en aspirant medewerkers.⁵²

Stijging verzuim, maar grote verschillen

Vanaf 1998 is het gemiddelde landelijke verzuimcijfer weer boven de 5% uitgekomen.

Wat betreft verzuim- en reïntegratiecijfers zijn er echter grote verschillen tussen branches en sectoren. Verschillen die over meerdere jaren bezien fors kunnen veranderen. Zo was het verzuim en WAO-risico in de bouw in de jaren 80 hoog, hetgeen toegeschreven werd aan het zware werk, maar daalden deze cijfers tot voor kort gestaag. En in de zorgsector is de trend juist omgekeerd geweest. Ook het ziekteverzuim bij het overheids personeel is stijgende (1998: gemiddeld 6,4, politie 8,1, onderwijs 7,7).

Echter ook binnen branches/sectoren zijn onderlinge verschillen tussen bedrijven groot en bij grote bedrijven kan dit ook voor bedrijfsonderdelen gelden.⁵³ Extreem hoge cijfers duiden altijd op bedrijfsbrede problemen en (mislukte) reorganisaties.

Daarnaast is bekend dat (afdelingen met veel) gesubsidieerde banen een relatief hoog verzuim kennen.⁵⁴

Interpretatie verzuimcijfers

Het is echter zeker niet zo dat hoger dan gemiddelde verzuimcijfers zonder meer samengaan met een hoge WAO-instroom of afwezigheid van beleid. Er zijn ook bedrijven waar een wat hoger verzuim, een zeer goed ontwikkeld arbo/verzuim/reïntegratiebeleid en een minimale WAO-instroom samengaan; soms ook nog gecombineerd met een hoog percentage arbeidsgehandicapten in dienst.

Ook de effecten van de Wet Rea op het bedrijfsbeleid en op het verhogen van de succeskans van reïntegratie zullen verschillend uitpakken voor indi-

⁵² Zie ook: CV van Vuuren et al. De baas en ziekte; ziekte de baas. Reïntegratie in het midden- en kleinbedrijf. Hoofddorp TNO Arbeid 2000.

⁵³ Een zeer recent voorbeeld betreft de gemeente Amsterdam, een grote werkgever. De gemeentelijke dienst met het laagste verzuimpercentage is de Stedelijke Woningdienst; met 6,4 % altijd nog net boven het landelijk gemiddelde. Er zijn diensten met een verzuim van 10 tot 14% en enkele extremen van tegen de 20%. Ook Rotterdam en de andere twee grote steden kennen een hoog verzuim onder ambtenaren van rond de 10%.

⁵⁴ In de literatuur wordt ook gewezen op het hogere verzuim- en WAO-risico van vrouwen en allochtonen.

viduele bedrijven en/of branches. Al zijn de extremen wel te voorspellen: bij bedrijven die om wat voor reden dan ook verzuim- en reïntegratiebeleid niet opportuun vinden, heeft Rea geen impact. Bedrijven met een structureel actief beleid zullen eerder van instrumenten zoals opgenomen in de Wet Rea gebruik maken. Al bestaat altijd de mogelijkheid dat ze dit zonder deze wetgeving ook gedaan zouden hebben. In de volgende paragraaf komen nu de ervaringen met de wet aan bod.

4.3 Werking van de Wet Rea

Bronnen

De informatie in deze paragraaf is afkomstig van de laatste rapportages van het SZW-werkgeverspanel, speciaal voor de evaluatie van Rea door SZW en Lisv uitgezet onderzoek, alsmede diverse reacties van belanghebbende partijen.

TNO Arbeid houdt al enkele jaren een bestand bij van publicaties in vaktijdschriften over arbeid en gezondheid en reïntegratie. Hierin treft een opvallende verandering van toonzetting. Werd er in 1998 nog vrij veel kritiek gevonden op de (plannen inzake de) Wet Rea, in 1999 is de toonzetting pragmatischer en optimistischer: er is meer aandacht voor succesverhalen, nieuwe arbeidskansen en tips uit de praktijk. Wellicht dat zich hier de invloed doet gelden van de opkomende markt van private reïntegratiebedrijven. Deze positieve toonzetting staat in contrast met de in hoofdstuk 1 beschreven verontrusting over het stijgende WAO-volume en tegenvallende reïntegratiecijfers.

Kennis van de wet

Om voor één van de Rea-instrumenten in aanmerking te komen, dient de werkgever, of namens hem de arbodienst of het reïntegratiebedrijf, dit aan te vragen bij de uvi. De kennis bij werkgevers van de mogelijkheden van de wet Rea is dus een belangrijke voorwaarde voor een optimale werking van de wet.

Door het ministerie van SZW en het Lisv zijn landelijke campagnes gevoerd om de bekendheid van de Wet Rea te bevorderen.⁵⁵ Het Lisv heeft haar

⁵⁵ In 1999 en 2000 heeft het Lisv op CD-rom de Rea-subsidiewijzer en tevens op internet de Rea-Pembawijzer 2000 uitgebracht ten behoeve van werkgevers en hun adviseurs.

campagne specifiek gericht op het MKB en ook laten evalueren met een nulmeting, een tussenmeting en een nameting.⁵⁶ Aangezien een deel van de werkgevers zowel aan de nulmeting als aan de nameting hebben meegewerkt, was het ook mogelijk het effect van de campagne 'sec' vast te stellen. De campagne van het Lisv blijkt geleid te hebben tot een toename van het percentage werkgevers dat de subsidie-instrumenten kent en de financiële voordelen inzien van het in dienst nemen van een gedeeltelijk arbeidsgeschikte.

Het kennisniveau van de werkgevers is in meerdere onderzoeken gemeten. Aangezien het beeld vrij constant is, wordt hier de informatie uit het SZW-werkgeverspanel gepresenteerd (Tabel 4.1). Uit de onderzoeken blijkt dat grotere werkgevers gemiddeld beter bekend zijn met de Wet Rea en de afzonderlijke regelingen dan kleinere bedrijven. Meer dan de helft van de bedrijven is niet of nauwelijks op de hoogte van de Wet Rea.

Opvallend is de geringe bekendheid met artikel 29b ZW (slechts 1 op de 5 werkgevers is hiermee bekend), een instrument dat al geruime tijd bestaat en volgens arbeidsdeskundigen, arbodiensten en bemiddelaars een belangrijk instrument is om werkgevers te overtuigen van het aannemen van arbeidsgehandicapten. Maar ook de bekendheid met andere instrumenten houdt niet over. De betrokken onderzoekers veronderstellen wel een onderrapportage omdat zij de formele terminologie hebben gehanteerd zonder toelichting. Ctsv-onderzoek dat een dergelijke toelichting wel bood komt op een belangrijk hoger percentage (58% voor het herplaatsingsbudget).⁵⁷

⁵⁶ JJM Besseling et al. Campagne reïntegratie. Rapport effectmeting. Amsterdam Lisv 1999. H.Vinke et al. Nul- en tussenmeting Campagne reïntegratie Amsterdam Lisv 1998.

⁵⁷ Ctsv Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1999.

Tabel 4.1 Bekendheid van werkgevers met reïntegratie-instrumenten

Bekend met instrumenten in percentages		
1. Werkgeverssubsidies	Voorzieningen (art. 15)	32
	Herplaatsingsbudget (art. 16)	19
	Plaatsingsbudget (art. 17)	18
	Pakket op maat (art. 18)	16
2. Premiekorting	Korting basispremie (art 77 WAO)	23
	No risk Pemba-premie	19
3. Ontheffing loondoorbetaling bij ziekte	29 b ZW	19
4. Werknemersubsidies	Loonsuppletie (art. 31)	15
	Proefplaatsing (art. 22)	14
	Reïntegratie-uitkering	12
	Vervoer- en persoonlijke voorzieningen	12
	Persoonsgebonden budget	10
Bekend met minstens één van deze instrumenten		41
Bekend met de inhoud van Rea in het algemeen		45

(Bron: SZW-werkgeverspanel 1998-1999)

Gebruik van Rea-instrumenten

8 Procent van de bedrijven heeft in de periode medio 1998 tot medio 1999 minstens één Rea-instrument toegepast. Hoewel dit ongetwijfeld een gering percentage is, zegt dit cijfer op zich niet zoveel, omdat het natuurlijk moet gaan over de toepassing van instrumentarium ten opzichte van het aantal reïntegratietrajecten dat in principe hiervoor in aanmerking komt. In tabel 4.2 staat het gebruik van de belangrijkste instrumenten volgens de werkgevers in het SZW-werkgeverspanel.

Grote bedrijven en de overheid lijken meer van instrumenten gebruik te maken. Het percentage neemt toe van 5% bij bedrijven met 2-9 werknemers tot 42% bij 100+-bedrijven. In 1997 heeft 7% van de werkgevers gebruik gemaakt van het 'préRea' wettelijk instrumentarium, dat natuurlijk beperkter was. Deze lichte stijging van 7 naar 8 procent (na een duidelijke daling de jaren ervoor) is mogelijk toe te schrijven aan uitbreiding van het instrumentarium, met name de budgetten. Het aandeel werknemers op wie wettelijke instrumenten van toepassing zijn, is echter volgens de panelgegevens ongeveer gelijk gebleven: circa 1,3%.

Tabel 4.2 *Het gebruik van Rea-instrumenten door werkgevers tussen 1 juli 1998 en medio 1999 (bron: van Deursen et al. SZW-werkgeverspanel 1998-1999)*

	Als percentage van bedrijven dat Rea-instrumenten heeft gebruikt	Als percentage van alle bedrijven
Plaatsingsbudget (art. 17)	29,8	2,3
Geen loondoorbetaling bij ziekte (art. 29b ZW)	27,8	2,1
Herplaatsingsbudget	26,6	2,0
Subsidie voor kosten voorzieningen (art. 15)	21,9	1,7
Pakket op maat (art. 16, 17, 18)	21,9	1,7
Korting op basispremie WAO (art 77 b-d)	16,1	1,1
No risk polis Pemba-premie bij hernieuwde WAO (art 29b ZW/art. 76 WAO)	3,6	0,3

Ook voor andere kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt – naast arbeidsgehandicapten: lager opgeleiden, allochtonen, vrouwen, ouderen en langdurig werklozen – zijn er wettelijke reïntegratie-instrumenten.⁵⁸ De bekendheid van werkgevers met één der zes arbeidsmarktinstrumenten voor werklozen is met 67% van de werkgevers wat groter dan de bekendheid met het Rea-instrumentarium (41%). Het feitelijk gebruik ligt ook hoger dan dat ten aanzien van Rea-instrumenten: 86% van de werkgevers die langdurig werklozen in dienst heeft genomen heeft van een maatregel gebruik gemaakt – en kleine werkgevers zeker zo vaak als grote. Ondanks deze grotere bekendheid is het opvallend dat werkgevers gevraagd naar hun voorkeur voor instrumenten, toch een eerste voorkeur lijken uit te spreken voor Rea-instrumentarium en met name de subsidie voor voorzieningen.⁵⁹

Niet-gebruik van Rea-instrumenten

Uit een kwalitatief onderzoek onder werkgevers (40 werkgevers die concrete ervaring hadden met reïntegratie) blijkt dat bijna de helft van de werkgevers geen gebruik heeft gemaakt van Rea-instrumenten bij het in dienst ne-

⁵⁸ In het hierna geciteerde onderzoek zijn bekeken: SPAK (specifieke afdrachtkorting lage lonen) en VLW (vermindering langdurig werklozen) maken beide deel uit van de WVA (Wet vermindering afdracht loonbelasting en premies volksverzekering), Bijdrageregeling bedrijfstakgewijze scholing werklozen, I-D-(in- doorstroom)banen, Regeling schoonmaakdiensten particulieren, Wiw (Wet inschakeling werkzoekenden).

⁵⁹ EILM Schellekens. Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Reacties van werkgevers op het overheidsbeleid in de periode 1998-1999. Den Haag Ministerie van SZW 2000.

men of houden van arbeidsgehandicapten.⁶⁰ In het meer representatieve omvangrijke SZW-werkgeverspanel was dit ruim de helft. De redenen voor het niet gebruik liggen in de sfeer van laksheid, onwetendheid, tijdgebrek en een lage prioriteit, maar tevens zegt ongeveer eenderde dat het ook gewoon niet nodig was. Opvallend is dat als alternatief voor Rea het gebruik maken van een Wsw-er op detacheringsbasis in trek is; werving via Sw-bedrijven kwam zelfs vaker voor dan via ArbeidsIntegratie van Arbeidsvoorziening. Een flink deel van de werkgevers heeft dus wel één of meerdere arbeidsgehandicapten in dienst genomen of gehouden zonder toepassing van een Rea-instrument. Ook uit ander onderzoek onder werkgevers, bijvoorbeeld werkgevers met een werknemer met de chronische spierziekte NMA, blijkt dat deze werkgevers over het algemeen bereid zijn iets te doen om hun arbeidsgehandicapte werknemers aan het werk te houden.⁶¹ Sociale motieven spelen een hoofdrol, financiële overwegingen zijn minder belangrijk. Maar dit was ook voorafgaand aan de Wet Rea al het geval, zoals in de voorgaande paragraaf is beschreven. Uit onderzoek blijkt dan ook dat werkgevers (zeker in het MKB) veel meer reïntegratie-inspanningen plegen dan uit de Rea-gegevens blijkt. Overigens wordt het ontbreken van voldoende kennis en inzicht in de mogelijkheden van subsidiabele werkaanpassingen door de werkgevers met een werknemer met NMA wel als gemis ervaren. Gebrek aan kennis gaat dus verder dan wettelijke regelingen en betreft eigenlijk arbo/verzuim/reïntegratiebeleid of de sociaal-medische begeleiding met kennis van werkaanpassingen als geheel. Is men bekend met de wet, dan maakt 41% er ook concreet gebruik van. Tevens blijkt uit meerdere onderzoeken dat verhoging van het kennisniveau van de werkgever leidt tot meer gebruik van het Rea-instrumentarium. Dit geldt ook andersom: heeft men ervaring met het in dienst hebben van een werknemer met een chronische aandoening (in dit geval NMA) dan is er meer interesse en kennis wat betreft de wet, zoals ook uit andere onderzoeken blijkt.⁶²

⁶⁰ B van den Brande, G Homburg, Op een presenteerblaadje. De Wet Rea door werkgevers beoordeeld. Den Haag Ministerie van SZW 2000.

⁶¹ F. Andries en HJ Tijken. Inspanningen van bedrijven. Werkgevers over (re)integratie van werknemers met een chronische spierziekte (NMA). SZW Werkdocument Den Haag Ministerie van SZW 2000.

⁶² JJM Besseling et al. Campagne reïntegratie. Rapport effectmeting. Amsterdam Lisv 1999. H.Vinke et al. Nul- en tussenmeting Campagne reïntegratie Amsterdam Lisv 1998.

Mening over Rea

Slechts een klein deel van de werkgevers onderkent dat de wet Rea (groten)deels is gericht op de werkgever. De wet Rea blijkt vooral gezien te worden als ‘werknemers’ maatregel en niet als werkgevers maatregel. Een meerderheid is positief over de wet. Een veel genoemd positief aspect is dat de wet arbeidsgehandicapten een kans biedt; een veel genoemd negatief aspect is dat de wet nog veel administratieve rompslomp met zich meebrengt. 17 procent vindt de wet een stimulans voor het in dienst houden of nemen van arbeidsgehandicapten; 5% vindt de wet financieel aantrekkelijk. Het Ctsv concludeert dat de algemene attitude van werkgevers met betrekking tot mogelijkheden van inpassing van arbeidsgehandicapten in het eigen bedrijf zich in positieve richting lijkt te ontwikkelen onder invloed van de Rea-voorlichtingscampagne.⁶³

Het oordeel van werkgevers over de opzet en inhoud van de Wet Rea is overwegend positief en men ziet de laagdrempeligheid en eenvoudige opzet (dit geldt met name voor de budgetten) als een vooruitgang. De meeste werkgevers die gebruik hebben gemaakt van de Wet Rea geven aan dat ze de subsidiebedragen en de voorzieningen die financiële risico's wegnemen wel aantrekkelijk vinden maar niet doorslaggevend. Ook zonder deze subsidies of voorzieningen zouden de meeste reïntegraties wel zijn doorgegaan. Wel geven zij aan het ‘rechtvaardig’ te vinden dat de kosten van reïntegratie van arbeidsgehandicapten worden gecompenseerd en zij gevrijwaard worden van verdere arbeidsongeschiktheidsrisico's van de reïntegranten. Deze vrijwaring vinden de werkgevers belangrijker dan de subsidies, desondanks blijken de budgetten meer bekend en populair.

De effectmeting van de Lisv publiciteitscampagne leidt tot de conclusie dat de campagne enig positief effect heeft gehad, maar dat een belangrijkere factor het reeds in dienst hebben van een arbeidsgehandicapte is. Dit heeft een positief effect op zowel de kennis, de houding en het gedrag van de werkgever ten aanzien van de wet Rea en het in dienst houden en nemen van arbeidsgehandicapten.

⁶³ Ctsv Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen.

Mening over de uitvoering

Het beroep dat werkgevers op de Wet Rea doen wordt vanzelfsprekend beïnvloed door hun oordeel over en ervaringen met de uvi's. Zowel positieve als uitgesproken negatieve ervaringen komen voor, waarbij de positieve ervaringen vooral gekoppeld zijn aan het hebben van een vast contactpersoon bij de uvi en voorlichtingsbijeenkomsten van de uvi. Negatieve ervaringen hebben nog steeds te maken met onbereikbaarheid en bureaucratie. In tegenstelling tot het relatief positieve oordeel over de inhoud en opzet van de Wet Rea, is kritiek op de kwaliteit van de uitvoering één van de belangrijkste knelpunten in het gebruik van de Wet Rea. Dit laatste betreft een aspect dat met de wet eigenlijk verbeterd zou moeten zijn. Niet alleen een akkoord van een uvi wat betreft een Rea-subsidie kan lang op zich laten wachten, ook de betaalbaarstelling kan zeer lang duren. Men signaleert een tekort aan behandelcapaciteit en kennis bij de uvi's, evenals – zeker in de eerste periode – onhelderheid en willekeur wat betreft toekenningcriteria.⁶⁴ Daar waar duidelijk zicht is op subsidie blijkt de werkgever veelal bereid en in staat tot voorfinanciering.⁶⁵ Voor het kleinbedrijf blijven de regelingen complex en is ondersteuning door arbodienst en uvi cruciaal. Overigens wordt ook aan de arbodiensten traagheid en gebrek aan Rea-deskundigheid toegedicht.

Volgens recente berichten in de pers⁶⁶ zijn bedrijven die speciaal gericht zijn op het in het bedrijf te werkstellen van arbeidsgehandicapten wel bijzonder ontevreden over de bureaucratische traagheid van uvi's. Door het trage afkomen van subsidies komen zij in liquiditeitsproblemen.

Tijdens de parlementaire hoorzittingen over de praktijk van reïntegratie in februari 2000 bevestigden werkgeversvertegenwoordigers in grote lijnen het voorgaande. Tevens gaven zij nog aan dat de arbodienstverlening in het eerste ziektejaar te kort schiet door gebrek aan arbeidsdeskundige kennis bij de arbodienst en de vaak minimale arbodienstverleningspakketten. Er is te weinig coördinatie en men krijgt vaak tegenstrijdige informatie van de verschillende actoren.

⁶⁴ Reactie SFS/PembaPreventiePlan (bedrijfstak schilders-, afwerkings- en glaszet-bedrijven) dd. 18-08-2000. Reactie Remedium en KNDB (drogisterijbranche) dd. 24-08-2000.

⁶⁵ Reactie Nationale Nederlanden dd.10-08-2000.

⁶⁶ Loonkostensubsidie voor arbeidsongeschikten faalt (Volkskrant 10 juni 2000).

Aanname van arbeidsgehandicapten en andere kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt

Hoe is nu de positie van arbeidsgehandicapten ten opzichte van andere kwetsbare groepen, lager opgeleiden, allochtonen, vrouwen, ouderen en langdurig werklozen? De huidige gespannen arbeidsmarkt kan ertoe leiden dat meer vertegenwoordigers van deze groepen in beeld komen bij de werkgevers. Toch heeft nog geen vijfde deel van de werkgevers met vacatures gerichte werving verricht onder de genoemde kwetsbare groepen. Ouderen en arbeidsgehandicapten blijken het minst populair (gerichte inspanningen bij resp. 1 en 2% van de bedrijven). Hierbij kan een rol spelen dat arbeidsgehandicapten met name weer aan het werk komen bij hun eigen werkgever. Ook hier zijn weer aanzienlijke verschillen tussen sectoren. Dergelijke verschillen komen weer terug in de feitelijke instroom in 1998/1999 (zie tabel 4.3).

Tabel 4.3 Instroompercentage van kwetsbare groepen naar bedrijfssectoren in de periode 1 juli 1998 tot medio 1999 (in percentage van de totale instroom)

kwetsbare groepen	lager opleiden	Vrouwen	ouderen	Allochtonen	arbeidsgehandicapten	langdurig werklozen
Bedrijfssectoren	%	%	%	%	%*	%*
Landbouw	65**	24	8	7	0,6	2,7
Metaalindustrie	40	18	5	9	1,3	1,4
Voedingsindustrie	36	40	6	7	1,2	0,3
Procesindustrie	21	30	5	11	1,9	1,7
Papier, hout en meubel	50	27	9	5	3,6	13,5
Bouwnijverheid	58	10	11	3	2,5	2,2
Detailhandel	59	58	5	3	6,1	2,3
Groothandel	35	37	7	9	1,2	1,9
Horeca	31	64	4	9	1,2	2,2
Vervoer	51	26	10	6	1,3	1,9
Commerciële dienstv.	31	54	9	19	1	1,3
Niet-commerc.dienstv.	29	59	9	8	0,9	8
Gezondheidszorg	26	77	13	4	1,6	8,8
Totaal gemiddelde	39	47	8	8	2	4

*Vanwege de lage aantallen zijn deze percentages niet afgerond.

**Cursieve cijfers geven aan dat het percentage boven het gemiddelde ligt

Bron: Schellekens et al 2000.

Deze tabel is een goede illustratie van het feit dat als bedrijven al een specifiek vacature- en personeelsbeleid ontwikkelen, dat (in aantal) de instroom

van andere groepen dan arbeidsgehandicapten veel groter is dan die van de laatstgenoemde groep. Het lage instroompercentage van arbeidsgehandicapten ligt overigens wel in de buurt van het (lage) percentage in dienst zijnde werknemers met een arbeidshandicap.

Ten opzichte van de andere kwetsbare groepen is de (interne) arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten toch niet slecht te noemen. Arbeidsgehandicapten blijken relatief minder vaak een tijdelijk dienstverband te hebben, zijn relatief vaker volgens de werkgevers voldoende toegerust voor toekomstige werkeisen en zijn relatief meer gemotiveerd. Het enige relatieve minpunt is hun gebrek aan flexibiliteit. Ouderen en arbeidsgehandicapten zouden volgens werkgevers niet zozeer hun vaktechnische kennis en beroepsvaardigheden moeten verbeteren alswel hun 'sociaal-normatieve' kwalificaties moeten trainen: flexibiliteit, weerbaarheid en sociale vaardigheden. Deze nadruk komt tevens tot uiting in de volgende tabel over de werkaanpassingen bij de verschillende groepen werknemers.

Tabel 4.4 Mate waarin werkgevers vacatures hebben 'aangepast' op het in dienst nemen van kwetsbare groepen in de periode 1 juli 1998 tot medio 1999 (in percentage bedrijven). Bron: Schellekens et al 2000

Aanpassingen	Interne opleiding	Aanpassing takenpakket	Verlagen van functie-eisen	Terugbrengen van het aantal uren	Overig
<i>kwetsbare groepen</i>					
Lager opgeleiden	53	7	8	< 1	5
Ouderen	32	6	5	< 1	3
Allochtonen	44	6	7	6	< 1
Langdurig werklozen	67	16	14	0	9
Arbeidsgehandicapten	43	41	23	6	14

Risicoselectie na Rea

Werd in de vorige paragraaf nog aangegeven dat in de periode voorafgaande aan de invoering van de Wet Rea het aantal bedrijven dat aanstellingskeuringen doet, was gedaald, uit Ctsv-onderzoek in 1998 en 1999 blijkt deze tendens niet. Weliswaar is het percentage bedrijven waarbij medische aanstellingskeuringen worden verricht in 1999 gedaald tot 9% ten opzichte van 1998 (13%), maar het percentage bedrijven waarbij gezondheidsvragen worden gesteld tijdens de aanstellingsprocedure is gestegen van 36% naar

47%. Uit de begin 2001 te verschijnen evaluatie van de Wet op de medische keuringen (WMK) blijkt dat medio 2000 in minder dan 8% van de bedrijven een aanstellingskeuring tot de normale sollicitatieprocedure behoorde. De conclusie is dat ongeveer de helft van de bedrijven die functies hebben waarvoor een aanstellingskeuring aan de orde is (12%), binnen het bestek van een jaar in het geval van aantrekken van nieuw personeel feitelijk een keuring laat uitvoeren. Daarentegen zeggen 46% van de bedrijven tijdens sollicitaties vragen over de gezondheid te stellen, ongeveer een gelijk percentage als in 1999.

Andersom is het mogelijk dat de WMK verhindert dat men kan vaststellen of een sollicitant arbeidsgehandicapt is, waardoor het bedrijf Rea-subsidies misloopt. Ruim 1% van de bedrijven heeft dit aangegeven.⁶⁷

4.4 Samenvatting en conclusies ten aanzien van de evaluatiecriteria

In het afgelopen decennium heeft er een onmiskenbare intensivering van het arbo-, verzuim- en reïntegratiebeleid plaatsgehad. Meer arbeidsorganisaties zijn er mee bezig, arbodienstverlening is tot stand gekomen voor de overgrote meerderheid van de werknemers, reïntegratiebedrijven verlenen gespecialiseerde diensten. Behalve een breed gedragen cultuuromslag heeft ook het overheidsbeleid hieraan bijgedragen. Dit alles neemt echter niet weg dat verzuim en de WAO-instroom een stijgende tendens vertonen.

Deze intensivering van bedrijfsbeleid heeft plaatsgehad in de periode voorafgaand aan de introductie van de Wet Rea.

Wat is nu de impact van de Wet Rea geweest op de verdere ontwikkelingen in de aanpak van bedrijven en instellingen op het terrein van verzuim- en reïntegratiebeleid? Voor een systematische conclusie volgen we de thema's van paragraaf 3.4.

⁶⁷ EL de Vos et al. Aanstellingskeuringenbeleid en de invulling en uitvoering van de Wet op de Medische keuringen. Concept. Hoofddorp TNO Arbeid 2000.

Implementatie van de wet

Door de overheid en het Lisv zijn uitgebreide reclamecampagnes gevoerd. Ook de uvi's, werkgevers- en brancheorganisaties hebben zich niet onbetuigd gelaten.

Toch was eind 1999 nog ongeveer de helft van de bedrijven onkundig van de Wet Rea. Hierbij gaat het vooral om het kleinbedrijf, waar verzuim- en reïntegratieproblematiek zeker geen alledaags verschijnsel is. Sommige brancheorganisaties in het MKB hebben dan ook regelingen getroffen om deze kennis branchegewijs te organiseren (bijvoorbeeld: SFS/Pemba PreventiePlan in de bedrijfstak van schilders; Remedium/KNDB in de drogisterij).

Kennistekorten bij werkgevers worden volgens hen onvoldoende verholpen door arbodiensten en uvi's.

Overigens gaat gebrek aan kennis verder dan wettelijke regelingen en betreft het vaak meer in het algemeen arbo/verzuim/reïntegratiebeleid of de sociaal-medische begeleiding met kennis van werkaanpassingen. Is men bekend met de wet, dan maken velen er ook concreet gebruik van. Verhoging van het kennisniveau van de werkgever leidt tot meer gebruik van het Rea-instrumentarium. Dit geldt ook andersom: heeft men ervaring met het in dienst hebben van een arbeidsgehandicapte werknemer, dan is er meer interesse en kennis wat betreft Rea.

Knelpunten

De belangrijkste knelpunten voor werkgevers zijn steeds de trage afhandeling en bureaucratische rompslomp geweest bij toekenning van met name reïntegratiesubsidies. Op basis van de gepresenteerde informatie lijkt hier over het algemeen weinig verandering in te zijn gekomen. Wel zijn de ervaringen zeer uiteenlopend, naast uitgesproken negatieve ervaringen zijn er ook positieve. Er wordt een verband gelegd met gebrek aan capaciteit en deskundigheid bij de uvi's. Ook arbodiensten wordt wat dit betreft traagheid en gebrek aan Rea-deskundigheid verweten. Positieve ervaringen houden verband met een vast en betrouwbaar aanspreekpersoon bij de uvi.

Er is geen informatie naar voren gekomen van de kant van werkgevers die wijst op het ontstaan van nieuwe aan de wet Rea gekoppelde knelpunten of onbedoelde/ongewenste effecten.

Organisatorische condities

In de voorgaande alinea is al aangegeven dat hier wat de werkgevers betreft nog geen duidelijke trend tot verbetering heeft ingezet. In theorie onderkent men de verbetering in toegankelijkheid van de subsidies in de vorm van budgetten. Met name voor het kleinbedrijf blijven de procedures complex. Dat neemt niet weg dat soms de indruk ontstaat dat deze problemen door de werkgever gebruikt worden om zich achter te verschuilen en om zijn eigen verantwoordelijkheid voor reïntegratie af te schuiven.

Instrumentarium

Uit de onderzoeksbevindingen komt er geen duidelijk beeld naar voren over de waarde van de afzonderlijke instrumenten. Het is meer een algemene gedachte bij werkgevers dat het juist en 'rechtvaardig' is dat de kosten voor reïntegratie van arbeidsgehandicapten worden gecompenseerd. De waardering voor het instrumentarium wordt dan ook meer bepaald door de zojuist genoemde procedurele aspecten.

Vooraf grote bedrijven en de overheid lijken van instrumenten gebruik te maken. Een lichte stijging van het aantal 'Rea-gebruikende' bedrijven van 7 naar 8 procent in '98/99 (na een duidelijke daling de jaren ervoor) is mogelijk toe te schrijven aan uitbreiding van het instrumentarium, met name de budgetten.

De redenen voor het niet gebruik liggen in de sfeer van laksheid, onwetendheid, tijdgebrek en een lage prioriteit, maar tevens zegt ongeveer eenderde dat het ook gewoon niet nodig was. Opvallend is dat als alternatief voor Rea het gebruik maken van een Wsw-er op detachingsbasis in trek is. Een flink deel van de werkgevers die één of meerdere arbeidsgehandicapten in dienst heeft genomen of gehouden heeft dit gedaan zonder toepassing van een Rea-instrument. Ook in het préRea-tijdperk was het zo dat het gebruik van niet-wettelijke maatregelen groter was dan het gebruik van wettelijke instrumenten. Evenmin is veranderd dat werkgevers aangeven dat subsidies of voorzieningen voor hun een ondergeschikte rol spelen bij de reïntegratietrajecten waar zij bij betrokken zijn. Wel spelen soms sociale motieven mee.

Bijdrage Rea aan arbeidsmarktpositie

De houding van werkgevers met betrekking tot mogelijkheden van inpassing van arbeidsgehandicapten in het eigen bedrijf lijkt zich in positieve richting te ontwikkelen onder invloed van de Wet Rea. Het oordeel over de

opzet en inhoud van de wet is positief. Weliswaar is er nog veel onbekendheid, maar degenen die reeds ervaring hebben met de Wet Rea zijn positiever over de mogelijkheden van arbeidsgehandicapten en de Wet Rea dan de werkgevers die er nog geen ervaring mee hebben. Of er met Rea nu meer reïntegraties met succes worden bekroond dan voorheen is met de gepresenteerde onderzoeksgegevens niet te zeggen. Weliswaar geven werkgevers aan dat subsidies en voorzieningen niet doorslaggevend zijn in hun beleid, maar een positievere houding van werkgevers zal wel van invloed zijn op het verminderen van mogelijke vooroordelen jegens arbeidsgehandicapten. Met name bij werkgevers die geen arbeidsgehandicapten in dienst hebben genomen, bestaan negatieve vooroordelen jegens arbeidsgehandicapten.

Overigens mag niet vergeten worden dat werkgevers ook gestimuleerd worden tot tewerkstelling van andere kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt. Werkgevers blijken meer gebruik te maken van reïntegratie-instrumenten voor deze groepen dan van instrumenten voor arbeidsgehandicapten. Ook in omvang zijn de arbeidsgehandicapte werknemers een veel kleinere groep dan de andere groepen. Toch is de relatieve arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapte werknemers ten opzichte van deze groepen zeker niet slecht te noemen.

Risicoselectie

Weliswaar is het aantal bedrijven dat medische aanstellingskeuringen laat verrichten de afgelopen jaren afgenomen, maar het stellen van vragen over de gezondheid tijdens de aanstellingsprocedure gebeurt inmiddels bij bijna de helft van de bedrijven. Het is niet duidelijk in hoeverre het Rea-instrumentarium dat het risico van uitval voor de werkgever neutraliseert, deze selectie op mogelijk verzuimrisico bij de aanname van arbeidsgehandicapten tegengaat.

Risicoselectie is echter niet louter op te vatten als een negatieve gedragsreactie van werkgevers met een slecht ontwikkeld verzuim- en reïntegratiebeleid. Ook bedrijven met een goed ontwikkeld en alert beleid zullen aandacht schenken aan de verzuimpreventie bij nieuwe en aspirant medewerkers. In dit geval zou Rea-instrumentarium waar dergelijke werkgevers toch al meer mee vertrouwd zijn een reïntegratie-bevorderende rol kunnen spelen.

5. Arbodiensten

- De rol van de arbodiensten en het poortwachtersmodel
- Implementatie van de wet en uitvoering arbeidsgehandicap-
tentoets
- Samenwerking met uvi's
- Ervaring met afzonderlijke instrumenten
- Algemene evaluatie van de wet
- Inschakeling van reïntegratiebedrijven
- Samenvatting en conclusies

5.1 Inleiding

Rol arbodiensten en het poortwachtersmodel

Vanaf de WAGW, via Wulbz tot en met de Wet Rea is de primaire verantwoordelijkheid van de werkgever voor verzuimbegeleiding en reïntegratie steeds prominenter vastgelegd. In de praktijk wordt de werkgever voor een belangrijk deel hierbij ondersteund door arbodiensten. Van advisering over arbeidsomstandigheden tot het bieden van arbeidsmedische kennis bij verzuimbegeleiding en reïntegratie. Tevens speelt de arbodienst een belangrijke rol bij de communicatie tussen werkgever en uvi. Sinds de Wulbz is deze communicatie geconcentreerd rond het reïntegratieplan, waarover de werkgever het Lisv/de uvi moet informeren. In de praktijk is het meestal de arbodienst die dit plan bij de uvi indient. Het plan speelt een sleutelrol in het poortwachtersmodel.⁶⁸ Tevens zou het volledige reïntegratieplan ingevolge de Wet Rea een sleutelrol moeten spelen bij de aanvraag door de werkgever van Rea-instrumenten/subsidies voor zijn arbeidsgehandicapte werknemer. Arbodiensten hebben hiermee een belangrijke taak gekregen in de aanwending van Rea-instrumenten/subsidies bij deze werknemers. Zij moeten met redenen omkleed – zie de informatie in het reïntegratieplan – een aanvraag

⁶⁸ Het poortwachtersmodel omvat de regels voor het uitoefenen van de poortwachterfunctie door de uvi. Dit is de taak van de uvi om de WAO-instroom te beperken en uitstroom te bevorderen. Bij 13 weken ziekte dient een plan bij de uvi te zijn ingediend; summier wanneer werkhervatting snel te verwachten is; volledig uiterlijk bij 39 weken ziekte. Met deze gegevens zou de uvi moeten kunnen beoordelen of de reïntegratie-inspanningen wel voldoende zijn. De aangeleverde informatie blijkt in het algemeen niet adequaat; het ermee verbonden boetesysteem werkt niet. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven heeft de Staatssecretaris van SZW inmiddels voorstellen voor verbetering gedaan.

doen voor een instrument/voorziening. Deze aanvraag dient gebaseerd zijn op een arbeidsgehandicaptentoets. Alleen als de werknemer aan de criteria van arbeidsgehandicapte voldoet kan een instrument/subsidie toegekend worden (zie verder hoofdstuk 9). De uvi's beslissen vervolgens over toekenning. De achtergrond van deze Rea-regeling is dat voorheen subsidies onvoldoende op de behoeften van werkgevers waren toegesneden en te laat werden ingezet, zodat kansen voor preventie van WAO-intrede werden gemist. Bovendien verliepen de aanvraag- en toestemmingsprocedures te traag. Niet alleen zouden voorzieningen en herplaatsing bij de eigen werkgever efficiënter gerealiseerd moeten worden, ook zou eerder ingegrepen moeten worden om passend werk bij een nieuwe werkgever mogelijk te maken.

In dit hoofdstuk wordt de implementatie en uitvoering van de Wet Rea door de arbodiensten besproken aan de hand van gegevens afkomstig van het arbodienstenpanel⁶⁹ en gegevens afkomstig van de 'wederhoor' in het onderzoek onder uvi-functionarissen dat besproken wordt in hoofdstuk 6.

5.2 Implementatie

Weinig implementatieactiviteiten

In de voorlaatste panelmeting eind 1998 begin 1999 is naar voren gekomen welke verwachtingen de arbodiensten hadden van de wet en wat hun eerste ervaringen waren. Ongeveer driekwart van de diensten beoordeelden de nieuwe mogelijkheden van de wet positief en de rest dacht er min of meer neutraal over. Een derde van de diensten verwachtte met name van het plaatsings- en herplaatsingsbudget dat vaker reïntegratiemogelijkheden benut zouden gaan worden. De eerste ervaringen met aanvragen van deze budgetten stemden echter minder hoopvol. Zo had slechts een minderheid van de diensten zelf ervaring met een aanvraag. Deze bevinding in de voorlaatste panelmeting ondersteunt de mening van functionarissen van uvi's en arbodiensten dat de arbodiensten zich onvoldoende hadden voorbereid en

⁶⁹ Het arbodienstenpanel van TNO Arbeid is in 1997 opgezet met de bedoeling om via periodieke peilingen bij dit panel te kunnen volgen hoe het beleid met betrekking tot de reïntegratie van arbeidsgehandicapten in de praktijk van de arbodiensten uitpakt. Aan het panel nemen 79 diensten deel, ongeveer driekwart van de gecertificeerde arbodiensten.

onvoldoende kennis hadden van de wet. Een enkele arbodienst heeft een nieuwsbrief voor zijn klanten opgesteld. Anderzijds waren de arbodiensten ontevreden over de traagheid van de uvi's en hadden zij de indruk dat er bij de uvi's over de toekenningsvoorwaarden nog interpretatieverschillen bestonden. Over de budgetten zelf was men echter wel te spreken: het bedrag was toereikend voor de reïntegratiekosten.

Bij de laatste panelmeting ultimo 1999 ruim een jaar na de invoering van de wet, had inmiddels een kleine driekwart van de diensten ervaring opgedaan met één der Rea-instrumenten. Opvallenderwijs dus nog steeds niet bijna elke arbodienst. Evenals bij de uvi's (zie hoofdstuk 6) blijken ook bij de arbodiensten de managementinformatiesystemen over het algemeen nog onvoldoende ontwikkeld om een goed (kwantitatief) beeld te geven van de uitvoering van de Wet Rea en de inzet van instrumenten.

5.3 Uitvoering

De arbeidsgehandicaptentoets

Formeel dient via de arbeidsgehandicaptentoets vastgesteld te worden of een werknemer arbeidsgehandicapt is, waarna voor deze werknemer Rea-instrumenten kunnen worden aangevraagd. Ruim een jaar na invoering van de wet geeft nog ongeveer eenderde van de arbodiensten aan dat de criteria voor hen onduidelijk zijn, ofwel dat de rol van de uvi hierbij onduidelijk is: wie oordeelt nu, de uvi of de arbodienst? Externe diensten vinden de criteria vaker onduidelijk dan bedrijfsinterne. Op een enkele uitzondering na zijn er door de arbodiensten geen aanvullende richtlijnen geformuleerd om hier duidelijkheid in te scheppen. Het beslisschema behorende bij de toets (zie hoofdstuk 9) wordt praktisch niet gebruikt en er wordt weinig verwezen naar het reïntegratieplan ter argumentatie.

Opvallend is dat eind 1999 nog ruim een derde van de diensten nog geen enkele maal een verklaring 'arbeidsgehandicapt' had afgegeven.

De diensten ervaren overigens geen druk van werkgevers om werknemers arbeidsgehandicapt te verklaren terwille van de subsidies. Af en toe lijkt het wel voor te komen dat de werknemer er geen weet van heeft dat hij als arbeidsgehandicapt aangemerkt is. Dan wordt bijvoorbeeld alleen over de aanvraag voor een rugtraining gesproken en niet over de implicatie van een arbeidsgehandicaptentoets. Vaker komt het voor dat de werknemer weigert als arbeidsgehandicapte aangemerkt te worden; sommige diensten zeggen

bij circa een kwart van de gevallen, maar deze schatting varieert sterk per dienst. Het is echter in ieder geval minder vaak dan de diensten bij de voorlaatste peiling voorspeld hadden. Argumenten van deze werknemers waren de vrees dat dit stempel hun verdere loopbaan zou schaden, dat ze financiële nadelen zouden ondervinden of dat ze het gewoon niet met het oordeel eens waren. Het omgekeerde is voor zover bekend bij de onderzochte arbodiensten nog niet voorgekomen: een werknemer die bezwaar maakt, omdat de arbodienst hem niet als arbeidsgehandicapte wilde aanmerken.

Langdurig verzuim is geen voorwaarde voor een voorziening: naar schatting één op de zeven toetsen betrof werknemers die (nog) niet waren uitgevallen. Dit is een aanwijzing voor de met de wet beoogde vroegtijdige inzet van instrumenten.

Rol van de contracten

Er wordt wel geopperd dat de contracten die de arbodiensten (noodgedwongen) afsluiten te mager zijn om de noodzakelijke reïntegratie-activiteiten te ondernemen. Circa 20% vindt inderdaad dat het merendeel van hun contracten te krap is voor de activiteiten die zij zouden willen uitvoeren, al kan men daarnaast wel op verrichtingenbasis declareren. Deze krappe contracten gelden echter nauwelijks voor de bedrijfsinterne diensten.

De meeste externe diensten geven echter wel aan dat het merendeel of een deel van hun (ook minimale) contracten de mogelijkheid biedt om zo nodig op verrichtingenbasis te werken.

Desalnietemin beïnvloedt de ruimte van het contract volgens een kleine 4 op de 10 (voornamelijk externe) diensten hun reïntegratie-activiteiten, al kan men zonodig op verrichtingenbasis declareren. Zo meldt 12% dat het hen 'regelmatig' overkomt dat zij van bepaalde activiteiten moeten afzien omdat er binnen het contract geen financieringsmogelijkheden voor zijn; het betreft vooral externe diensten met krappe contracten. Meer dan een kwart is het 'wel eens' overkomen; bij deze groep zijn de contracten wat ruimer.

Samenwerking met uvi's

Ongeveer tweederde van de arbodiensten heeft regelmatig overleg met de uvi's. Men is hier meestal positief over, maar af en toe wordt een harde noot gekraakt: het overleg heeft naar hun oordeel geen meerwaarde en geen invloed op het verloop van de reïntegratie. Een kwart vindt de samenwerking niet goed, maar de bedrijfsinterne diensten zijn aanmerkelijk positiever dan

de andere arbodiensten. Wanneer echter de oordelen vergeleken worden met een eerdere peiling van voor de Rea-periode, dan blijkt het percentage positieve oordelers te zijn geslonken van 75% naar 54%.

Ervaringen met instrumenten

In tabel 5.1 zijn de ervaringen met afzonderlijke instrumenten samengevat. In afnemende rangorde is de meeste ervaring opgedaan met het herplaatsingsbudget, artikel 15 voorziening, plaatsingsbudget, pakket-op-maat voor een herplaatsing en pakket-op-maat voor een plaatsing. Zoals in de vorige paragraaf is opgemerkt, zijn de registratiesystemen van veel arbodiensten niet geschikt om gemakkelijk kwantitatieve gegevensoverzichten te presenteren. Het gaat om schattingen en vandaar dat hier geen absolute aantallen worden gepresenteerd met betrekking tot de inzet van instrumenten; deze staan in hoofdstuk 11, waar de aantallen gebaseerd zijn op administratieve gegevens van de uvi's.

De ervaringen met de aanvraagprocedure van deze instrumenten is uiterst wisselend. De belangrijkste ongunstige ervaringen waren het gebrek aan helderheid bij de toekenningsvoorwaarden en de tijdsduur tot het budget beschikbaar kwam.

Het initiatief voor het aanvragen voor instrumenten/subsidies komt meestal van de arbodienst met het herplaatsingsbudget en de artikel 15 subsidie als uitschieter. Het initiatief tot het plaatsingsbudget komt ook vaak van de werkgever zelf, hetgeen een aanwijzing is voor de bekendheid onder werkgevers met juist dit instrument.

Ervaringen met de budgetten

Een kleine kwart van de arbodiensten heeft vooral gunstige ervaringen opgedaan bij de aanvraagprocedure voor een (her)plaatsingsbudget. Een relatief groot aantal diensten (53%) heeft uitsluitend ongunstige ervaringen met de aanvraagprocedure van het herplaatsingsbudget; 35% heeft ongunstige ervaringen met het plaatsingsbudget.

Ongeveer de helft van de diensten vindt de grootte van het (her)plaatsingsbudget in het algemeen voldoende.

Tabel 5.1 Overzicht van de ervaringen met Rea-instrumenten ten tijde van de derde peiling (De gegevens van 77 diensten) Bron: R. van Amstel et al 2000)

	% abs.				
Initiatief ten aanzien van c.q. de dienst heeft ervaring opgedaan met: *					
E. het herplaatsingsbudget	71%	55			
D. het plaatsingsbudget	44%	34			
C. het pakket-op-maat voor een plaatsing	17%	13			
B. het pakket-op-maat voor een herplaatsing	25%	19			
A. een 'artikel 15 Rea-subsidie'	65%	50			
	↓				
Initiatief t.a.v.:	A	B	C	D	E
ervaringen met:	n=50	n=19	n=13	n=34	n=55
	%	%	%	%	%
Van wie ging het initiatief uit om het aan te vragen? *					
- (meestal) van de arbedienst	90	68	77	59	91
- (meestal) van de betrokken werkgever(s) zelf	12	16	15	44	9
- (meestal) van de uvi	0	0	0	9	0
- (meestal) van de gemeente/arbeidsvoorziening	0	0	0	3	0
- het ging anders	2	11	0	3	4
- geen antwoord	4	5	8	0	2
Wat waren de ervaringen met de aanvraagprocedure?					
- in alle gevallen gunstig	22			24	22
- bij een deel gunstig, bij een deel ongunstig	60			12	16
- in alle gevallen ongunstig	14			35	53
- geen antwoord	4			29	9
of:					
zoudt u dit pakket-op-maat weer adviseren?					
- ja, zonder meer		63	77		
- waarschijnlijk niet		26	15		
- nee, zou het niet meer adviseren		0	0		
- geen antwoord		11	8		
wat is bij de aanvraagprocedure als gunstig ervaren? *					
- weinig papieren rompslomp	26			12	20
- helderheid bij de uvi over de toekenningsvoorwaarden	20			12	5
- het budget werd vlot beschikbaar gesteld	26			12	13
- (nog) anders	14			3	9
en wat als ongunstig? *					
- veel papieren rompslomp	36	11	15	18	22
- onduidelijkheid bij de uvi over de toekenningsvoorwaarden	60	21	15	15	51
- het duurde lang voordat het budget beschikbaar werd gesteld	48	21	15	38	44
- (nog) anders	24	0	8	12	20
waren deze reïntegraties/ deze voorzieningen ook zonder dit budget doorgegaan/ getroffen?					
- ja	30	63	46	23	18
- bij een deel zou het dan niet, of anders zijn gegaan	36	10	8	44	76
- nee, bij geen van de gevallen was het dan doorgegaan	18	10	38	12	2
- geen antwoord	16	16	8	21	4

*meer antwoorden mogelijk

Ondanks de procedurele kritiek is het merendeel van de diensten van mening dat de budgetten wel degelijk van invloed zijn geweest. Volgens een conservatieve schatting zou zonder herplaatsingsbudget ten minste 5% en zonder plaatsingsbudget ten minste 16% van de plaatsingen niet zijn doorgegaan.⁷⁰

Interessant is de constatering dat interne diensten vaker dan externe vermoeden dat zonder het budget de (her)plaatsingen toch wel zouden zijn doorgegaan. Dit weerspiegelt mogelijk de financiële draagkracht of cultuur van de grote bedrijven, waarvan de interne arbodiensten vaak deel uitmaken. Ten aanzien van het pakket-op-maat zijn de ervaringen duidelijk positiever dan met het (her)plaatsingsbudget. Het merendeel van de diensten zou het zonder meer weer adviseren als dit geïndiceerd is. Volgens een conservatieve schatting zou tenminste 16% van de (her)plaatsingen niet zijn doorgegaan zonder pakket-op-maat.

Ervaring met voorzieningen/andere instrumenten

Ervaring met artikel 15 voorzieningen (voor behoud van het eigen werk) waren er in afnemende volgorde met:

- Training om de fysieke conditie te verbeteren
- Aanpassing van de werkplek
- Training om de mentale conditie te verbeteren
- Scholing, deskundigheidsbevordering
- Persoonlijke begeleider van werknemer.

Relatief weinig kwamen voor: diverse hulpmiddelen (zoals een rolstoel, vervoersvoorziening), een curatieve behandeling of een outplacementtraject. Maar weinig diensten hebben ervaring met ander dan artikel 15 instrumentarium, zoals een persoonlijke kostenvergoeding, proefplaatsing en reïntegratie-uitkering, scholing of vervoersvoorziening, loondispensatie en loonsuppletie. Zeer opvallend was dat slechts één dienst melding maakte van artikel 29b ZW.

⁷⁰ Rapportage derde peiling arbodienstenpanel p. 21 e.v. De meeste diensten hebben ongeveer kunnen aangeven bij hoeveel budgetten zij betrokken zijn geweest. Vervolgens heeft men geschat bij hoeveel (her)plaatsingen de budgetten een essentiële rol hebben gespeeld: van 961 gevallen zouden zonder budget circa 50 herplaatsingen niet zijn doorgegaan (5%) en bij 732 gevallen zou het niet of anders zijn gegaan. T.a.v. het plaatsingsbudget: van 83 gevallen zouden er 13 niet zijn doorgegaan (15%) en 58 niet of anders.

Meer arbodiensten dan het geval was bij de budgetten hadden gunstige ervaringen met de aanvraagprocedure van artikel 15 voorzieningen: 22% had gunstige ervaringen en slechts 14% had louter ongunstige ervaringen. Ook de 'noodzaak' van voorzieningen wordt aanzienlijk groter beoordeeld: circa 65% van de voorzieningen zou volgens de diensten zonder subsidie niet zijn getroffen. Dit vermoeden geldt met name de aangeboden fysieke en mentale trainingen.

Niet-gebruik instrumenten

De situatie dat een werkgever wordt geadviseerd een beroep te doen op Rea-instrumentarium, maar dat deze er toch van afziet heeft een kwart van de diensten wel eens meegemaakt. Voor het herplaatsingsbudget had dit niet zo vaak consequenties, maar voor de andere voorkomende instrumenten wel: de reïntegratie had geen succes. De redenen voor de werkgever waren volgens de arbodiensten de papieren rompslomp, onduidelijkheden, of dat toch nog een eigen bijdrage van de werkgever werd verwacht. Ook is het natuurlijk voorgekomen dat de situatie van de werknemer inmiddels veranderd was, zodat de betreffende aanvraag niet meer zinvol was.

Algemene evaluatie van de wet

Gerelateerd aan de doelstellingen van de Wet Rea is er volgens de arbodiensten na ruim een jaar nog niet veel bereikt. Toch vindt men wel dat men op de goede weg is. Ruim de helft van de arbodiensten vindt dat de Wet Rea voldoende mogelijkheden biedt arbeidsgehandicapten aan het werk te helpen of te houden. De reïntegratie-instrumenten zouden nu meer zijn toegesneden op de behoeften van de werkgever. Men verwacht voor de toekomst de Rea-mogelijkheden vaker te gaan benutten.

Wel moet er nog veel gebeuren. Suggesties betreffen:

- het eigen functioneren, zoals meer preventie, een Rea-functionaris binnen de dienst aanstellen of meer/beter contact met de uvi onderhouden.
- organisatieverbeteringen: minder bureaucratie, meer voorlichting, netwerk voor Rea-functionaris opbouwen, grotere budgetten, samenwerking met uitzendbureaus
- bedrijven en algemeen maatschappelijke context: financiële druk via Pemba, vooroordelen bestrijden, scholing/opleiding.

Inschakeling reïntegratiebedrijven

Ruim een derde van de arbodiensten had eind 1999 al eens te maken gehad met reïntegratiebedrijven; bij de bedrijfsinterne diensten was dit minder het geval. Het meest betreft dit bedrijven die hulp bieden bij trainingen van de fysieke en mentale conditie, bij het bekorten van wachttijden voor medisch specialistische hulp of voor de begeleiding bij plaatsing van een arbeidsgehandicapte. Het initiatief hiertoe komt meestal van de arbodienst en een enkele keer van de betrokken werkgever, werknemer of behandelaar. De werkgever echter is meestal de financier.

De ervaringen zijn over het algemeen gunstig: 'snel en efficiënt, 'versnelt reïntegratie', 'actieve begeleiding die deel van het werk uit handen neemt'. Een enkeling is er minder over te spreken: 'toch weer een extra tussenschakel', 'resultaat valt tegen'.

5.4 Samenvatting en conclusies ten aanzien van de evaluatiecriteria

Implementatie

De arbodiensten hebben zich weinig en traag voorbereid op de Wet Rea. Ruim een jaar na invoering had een kwart van de arbodiensten in het panel nog geen ervaring opgedaan met de aanvraag van Rea-instrumenten. Er was veel onduidelijkheid over criteria, verantwoordelijkheidsverdeling tussen arbodienst en uvi's en de arbeidsgehandicaptentoets. Toch heeft maar een enkele dienst interne richtlijnen opgesteld om hier duidelijkheid in te scheppen.

Knelpunten

Het beschikbaar komen van budgetten betekent in de ogen van de arbodiensten een duidelijke verbetering ten opzichte van de préRea-situatie. Toch wordt deze verbetering naar hun mening voor een deel teniet gedaan door de nog steeds aanwezige traagheid en bureaucratie van de uvi's. Met name ten aanzien van het herplaatsingsbudget zijn er veel ongunstige ervaringen.

Af en toe komt het volgens de arbodiensten voor dat de werknemer er geen weet van heeft dat hij als arbeidsgehandicapt aangemerkt is. Vaker gebeurt het dat de werknemer weigert als arbeidsgehandicapt aangemerkt te worden; sommige diensten zeggen bij circa een kwart van de gevallen, maar deze schatting varieert sterk per dienst. Argumenten van deze werknemers waren de vrees dat dit stempel hun verdere loopbaan zou schaden, dat ze

financiële nadelen zouden ondervinden of dat ze het gewoon niet met het oordeel eens waren.

Organisatorische condities: verantwoordelijkheidsverdeling/samenwerking

Ongeveer tweederde van de arbodiensten heeft regelmatig overleg met de uvi's. Men is hier meestal positief over, een kwart vindt de samenwerking niet goed, maar de bedrijfsinterne diensten zijn aanmerkelijk positiever dan de andere arbodiensten. Vergeleken met een eerdere peiling is men minder positief gaan oordelen over het overleg met de uvi's. Sommige diensten kennen aan een dergelijk overleg ook geen meerwaarde toe.

De ervaringen met de aanvraagprocedure van Rea-instrumenten is uiterst wisselend.

De belangrijkste ongunstige ervaringen waren het gebrek aan helderheid bij de toekenningsvoorwaarden/criteria en de tijdsduur tot het budget beschikbaar kwam. De arbeidsgehandicaptentoets is een essentieel communicatiekanaal tussen arbodienst en uvi. Ruim een jaar na invoering van de wet geeft nog ongeveer eenderde van de arbodiensten aan dat de criteria voor hen onduidelijk zijn, ofwel dat de rol van de uvi hierbij onduidelijk is. Het beslisschema behorende bij de toets wordt praktisch niet gebruikt en er wordt weinig verwezen naar het reïntegratieplan ter argumentatie.

De Wet Rea beoogde aan de arbodiensten een duidelijker en grotere rol te geven bij de toekenning van reïntegratie-instrumenten. De uvi toetst marginaal. Uit dit hoofdstuk blijkt dat deze relatie arbodienst-uvi met betrekking tot het aanwenden van instrumenten nog niet goed is uitgekristalliseerd. Ook in het volgende hoofdstuk over de uvi's zal dit duidelijk worden. Wel is het zo dat volgens de arbodiensten zijzelf meestal het initiatief nemen.

Organisatorische condities: eigen organisatie

Het lijkt erop dat de arbodiensten, net als de uvi's, weinig organisatorische consequenties zagen aan de invoering van de Wet Rea: business as usual. Er komen nu echter suggesties los, dat – wil de wet meer succes hebben – de arbodiensten er ook meer mee moeten doen: een Rea-functionaris binnen de dienst aanstellen, voorlichting, samenwerking met derden.

Instrumentarium

Ondanks de procedurele kritiek is men van mening dat de budgetten wel degelijk van invloed zijn geweest, met name een deel van de herplaatsingen

zou anders niet zijn doorgedaan of minder goed zijn uitgevoerd. Artikel 15 voorzieningen (voor eigen werk) worden als effectief beschouwd. Ook het pakket-op-maat zou het merendeel van de diensten zonder meer weer adviseren als dit geïndiceerd is. Bedrijfsinterne diensten vermoeden echter vaker dan externe dat zonder het budget de (her)plaatsingen toch wel zouden zijn doorgedaan. Dit weerspiegelt mogelijk de financiële draagkracht of cultuur van de grote bedrijven, waarvan de interne arbodiensten vaak deel uitmaken.

Bijdrage aan arbeidsmarktpositie

De arbodiensten zijn positiever over de werking van Rea-instrumentarium en met name de budgetten dan de uvi-functionarissen: instrumenten bevorderen reïntegratie en niet-toepassing belemmert reïntegratie. Het lijkt er ook op dat de met de wet beoogde vroegtijdige reïntegratie bevorderd wordt. Artikel 15 voorzieningen voor behoud van eigen werk zoals trainingen worden goed benut.

6. Uitvoeringsinstellingen en de wet Rea

- Implementatie: van beleid naar werkinstructies en toedeling mensen/middelen.
- Implementatie van case management en inkoop van trajecten.
- Uitvoeringsprocessen in eerste ziektejaar.
- Uitvoeringsprocessen ten aanzien van werkzoekende arbeidsgehandicapten.
- Gang van zaken bij inkoop van trajecten.
- Gebruik en niet-gebruik van instrumenten.
- Samenvatting en conclusies.

6.1 Inleiding

Het Lisv heeft als één van zijn centrale doelen het bevorderen van reïntegratie. Het Lisv is verantwoordelijk voor de implementatie van de wettelijke regelgeving door middel van het opstellen van uitvoeringsbesluiten en het beleidsmatig aansturen van de uvi's. De afzonderlijke uvi's hebben een redelijke mate van beleidsvrijheid, maar tevens is er een duidelijke opdrachtgever/opdrachtnemerrelatie tussen Lisv en uvi's.

Lisv en uvi's vervullen een sleutelrol in de implementatie en werking van de Wet Rea. Hierbij geldt het simpele uitgangspunt: hoe beter de implementatie, hoe beter de werking.

De implementatie van de Wet Rea start met de vertaling van wetgeving naar beleid (stap 1), dat vervolgens vertaald wordt naar de werkvloer in de vorm van werkprocessen en werkinstructies (stap 2) en de toedeling van personeel en middelen (stap 3). En vervolgens weer de terugkoppeling naar beleid en mogelijke bijstelling (stap 4 en 5). Dit is een gebruikelijk terugkoppelingsmodel van implementatie en de evaluatie ervan.

In de navolgende paragraaf zal eerst de informatie worden behandeld die via het onderzoek van het bureau Berenschot is verzameld over de implementatie van de wetgeving door Lisv en uvi's. In paragraaf 5.3 komt dan de uitvoeringspraktijk bij de uvi's aan bod.

6.2 Implementatie

Implementatie: van beleid naar werkinstructies

De organisatiestructuur van de vijf uvi's is verschillend en bijgevolg ook de precieze verdeling van taken en bevoegdheden die uit de Wet Rea voortvloeien. Een constante is wel de in hoofdstuk 3 genoemde organisatorische scheiding tussen claimbeoordeling en reïntegratie. Voorzover er al beleidsstrategische uitgangspunten in de schaarse schriftelijke stukken aan de huidige organisatiestructuren ten grondslag liggen, worden zaken als het belang van een klantgerichte, toegankelijke dienstverlening aan werkgevers en een hoge snelheid van handelen genoemd.

De onderzoekers concluderen dat de precieze organisatorische uitgangspunten en criteria die hebben gegolden bij de implementatie van de Wet Rea verrassend lastig zijn terug te halen. Er is maar beperkte documentatie waarin stilgestaan wordt bij de consequenties van de wet, zoals het aantal en de doorlooptijd van aanvragen, de benodigde fte, het veranderde karakter van het werk en daarmee de vereiste expertise van het personeel.

Lisv en uvi's hebben veel aandacht besteed aan de wetstechnische vertaling van de wet voor de uitvoeringspraktijk in uitgebreide wetstechnische handboeken en uitvoeringsrichtlijnen. Ook alle primaire werkprocessen zijn doorgaans gedetailleerd uitgeschreven en vastgelegd met vaak vermelding van verdeling van taken en bevoegdheden per (proces)onderdeel naar organisaties en functie. Deze kristallisatie van regelgeving duurde nog tot begin 1999.⁷¹

De interpretatie van wetgever en Lisv waren het richtsnoer voor de uvi's, conform de formele relatie tussen wetgever/Lisv en uvi; er werd geen eigen beleidsruimte gecreëerd.

Al met al kan geconcludeerd worden dat aan de stappen 1 en 2, van wetgeving via beleid naar werkprocessen veel aandacht is besteed. Volgens de documenten lijkt de Wet Rea goed doorgedrongen te zijn op de werkvloer. Onderzoek van het Ctsv ondersteunt in grote lijnen deze conclusies.⁷² Het

⁷¹ Alleen de uitwerking van de regeling terzake van terugvordering heeft een lage prioriteit gekregen en was medio 2000 nog in voorbereiding. Deze regeling is van belang bij het mislukken van reïntegratie of voortijdige beëindiging van de arbeidsovereenkomst zodat subsidies van de werkgever moet worden terugvorderd.

⁷² Ctsv. Rapport over de implementatie van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten 2000.

Ctsv brengt hierbij wel de omstandigheid in herinnering dat weliswaar de definitieve tekst van de wet op 25 november 1997 beschikbaar was – en de uvi's rekening moesten houden met inwerkingtreding per 1 januari 1998 – maar dat er vervolgens tot eind maart onduidelijkheid bestond over de invoeringsdatum. Een deel van de regelgeving (amvb's en ministeriële regelingen) waren niet voor of pas kort voor de inwerkingtreding van de wet gepubliceerd.

Een andere nuancering is afkomstig uit het uitvoeringsonderzoek, dat in paragraaf 6.3 wordt besproken. Hoewel de meeste arbeidsdeskundigen vinden dat zij goed op de hoogte zijn van de wettelijke mogelijkheden, blijkt ook dat niet altijd de meest actuele informatie geraadpleegd wordt en dat personeelsverloop de noodzakelijke kennis en ervaring doorkruist. Ook is men bijvoorbeeld slecht bekend met de wettelijke beslistermijnen.

Implementatie: van werkinstructies naar toedeling mensen/middelen

Over de volgende stap, de toedeling van mensen en middelen, bleek weinig terug te vinden, hoewel de wet verondersteld werd de bestaande uitvoeringspraktijk te veranderen. De indruk bestaat dat in de beleving van de uvi's de uitvoering van de Wet Rea geen drastische ingrepen noodzakelijk maakte en goed kon worden ingepast in de bestaande organisatie: vertaling wetgeving, instructie medewerkers en verder 'business as usual'. Dit verklaart mede dat de uvi's aan de bedrijfsmatige aspecten van de invoering van de Wet Rea minder aandacht hebben besteed: monitoring van de implementatie, zicht op prestatie-indicatoren, doorlooptijden en andere sturingsinformatie. Dit geldt overigens niet alleen ten aanzien van de Wet Rea, ook ten aanzien van de management- en sturingsinformatie in algemene zin zijn uvi's bezig aan een inhaalslag. Er is wel het monitorsysteem REMON (zie ook hoofdstuk 11), waarlangs uvi's tussentijds aan het Lisv rapporteren over toeleidings- en plaatsingsresultaten, maar de voeding van het systeem door de uitvoerders laat nog te wensen over.

Uitzondering op dit gebrek aan sturingsinformatie is de inkoop van trajecten, waarvoor de afzonderlijke uvi's doorgaans een eigen actief inkoopbeleid hebben opgezet met selectiecriteria, aanbestedingsprocedures, resultaatafspraken en verantwoordingsinformatie.

Het Ctsv concludeert dat er bij de uitvoering van de Wet Rea vanaf 1 juli 1998 sprake is geweest van uitvoeringstechnische problemen, welke vrijwel allemaal direct samenhangen met knelpunten bij de voorbereiding van de

implementatie. Daarnaast is in de beginfase ook sprake geweest van problemen als gevolg van onduidelijkheden in wet- en regelgeving, respectievelijk verschil in interpretatie daarvan. Het Lisv heeft hierbij een coördinerende rol vervuld. Deze problemen hebben naar de mening van het Ctsv niet geleid tot noemenswaardige stagnatie in de uitvoering. Alle elementen van de wet waren in de organisaties belegd en de medewerkers waren in het algemeen voldoende geëquipeerd om de wet volledig uit te voeren.

Implementatie: van toedeling mensen/middelen naar terugkoppeling/ bijstelling.

Het voorgaande impliceert dat de stappen 4 en 5 van mensen/middelen naar terugkoppeling en bijstelling weinig bedrijfsmatig zijn vormgegeven. De terugkoppeling betreft vooral overlegstructuren en schriftelijke rapportages over knelpunten en hebben een sterk intern gericht en 'technisch' karakter en hebben soms geleid tot bijstelling van richtlijnen. Voorbeelden van overleg zijn het Platform Arbeidsongeschiktheid, het Afstemmingsoverleg Reïntegratie, het 'Vierpartijenoverleg' of de 'Werkgroep aansluiting werkprocessen uvi-arbvo'.

Er zijn weinig documenten gevonden die erop wijzen dat (plaatsings)-resultaten, procesindicatoren als doorlooptijden of de mening en ervaring van derden betrokken worden bij de terugkoppeling en evaluatie.

Het Ctsv geeft aan dat de opzet van de administratieve organisatie en interne controlemaatregelen (AO/IC) onvolkomenheden vertoonden. De beschrijving van de AO/IC was bij geen van de uvi's op orde. Er wordt gewerkt aan verbeteringen.

Arbeidsgehandicaptentoets

Uvi's refereren in hun documenten over de arbeidsgehandicaptentoets alle aan het Arbeidsgehandicaptebesluit van 20 juli 1998, en hanteren in hun handboeken het beslisschema dat bij dat besluit is opgesteld.

De handboeken vermelden doorgaans een uitgebreide wetstechnische vertaling van de toets, waarin de voorwaarden en criteria die gelden bij de beoordeling uitvoerig worden toegelicht, voorzien van fictieve cases en andere wenken voor de uitvoering. Ook is doorgaans een gedetailleerde procesbeschrijving, gebaseerd op voornoemd beslisschema, voorhanden. Hierin is ook vastgelegd welke taken en bevoegdheden de arbeidsdeskundige en de verzekeringsarts toekomen. De technische invulling van de toets is derhalve

goed gedocumenteerd. Over de monitoring en werking van deze invulling in de praktijk zijn echter geen gegevens voorhanden.

Case management

Binnen de uvi's is de arbeidsdeskundige (AD) aangewezen als case manager reïntegratie. In de praktijk bedoelt men hiermee dat de AD de regie van het reïntegratietraject op zich neemt, maar niet zelf tot bemiddeling overgaat. In de volgende paragraaf wordt de procedure uitvoeriger beschreven. Zoals Cadans en Gak het conform de voorschrift vanuit het Lisv⁷³ in hun handboeken formuleren: "*Het initiëren, faciliteren, coördineren, registreren en financieren van toeleidingstrajecten door derden.*" Er wordt bij de beschrijving van het case management geen onderscheid gemaakt tussen verschillende doelgroepen van uitkeringsgerechtigden. Wel stelt men zich ten aanzien van cliënten die nog een werkgever hebben – conform de wetgeving – terughoudender op: de regietaak ligt dan immers nog bij de werkgever/arbodienst. Informatie ontbreekt over de verdeling, samenstelling en omvang van caseloads.

Informatievoorziening en analyse van de doelgroep

Lisv en uvi's hebben de nodige activiteiten ondernomen om werkgevers en werknemers te informeren over de Wet Rea. De één wat actiever dan de ander.

Het inzicht in de samenstelling en behoeften van de doelgroep lijkt echter onvoldoende. Er zijn maar mondjesmaat beleidsmatige analyses ondernomen van vraag en aanbod en de kennis van de 'kaartenbakken' is gering. Wel zijn er op dit gebied enkele pilots gestart naar de bemiddelbaarheid van de personen in het WAO-bestand zoals het zogeheten RASA-project van het Sfb. Twee uvi's hebben vastgelegd dat fase-4 cliënten geen prioriteit hebben. De uvi's vinden overigens dat Arbeidsvoorziening cliënten te gemakkelijk in fase-4 indeelt.

⁷³ Lisv. Referentiediensten 2000, juli 1999, paragrafen 3.7.8. t/m 3.7.12.

De Kansmeter en de kwalificerende intake

Een belangrijke stap in de mogelijke benutting van Rea-instrumenten is de toepassing van de 'Kansmeter' en 'Kwint'. De uvi's twijfelen over het nut van de Kansmeter (de indeling in 4 fasen wat betreft de afstand tot de arbeidsmarkt, die bij de reïntegratievisie gebruikt zou moeten worden) en Kwint (kwalificerende intake) voor de doelgroep van arbeidsgehandicapten. Arbeidsvoorziening kan de Kwint niet binnen de gestelde termijnen afronden en als dan ook nog het feitelijke bemiddelingstraject niet door Arbeidsvoorziening wordt uitgevoerd, lijkt de Kwint een nodeloze vertraging die geen meerwaarde heeft boven een goede reïntegratievisie. Arbeidsvoorziening doet de Kwint in deze gevallen dan schriftelijk af (een marginale toetsing van de reïntegratievisie of 'stempelprocedure'): nutteloos volgens de uvi's en er zijn wel doorlooptijd en kosten mee gemoeid. Overigens vloeit deze gang van zaken niet uit de Rea-regelgeving voort maar uit de SWI-regelgeving. In hoofdstuk 9 wordt uitgebreid ingegaan op de aard en functie van deze instrumenten en de achtergronden van deze mening van uvi-functionarissen.

Inkoop van trajecten

Zoals reeds opgemerkt hebben uvi's op dit terrein zelf beleid ontwikkeld en heeft het Lisv in mei 1999 richtlijnen voor inkooptrajecten opgesteld, alsmede criteria voor selectie en contractering. Tevens heeft het Lisv richtlijnen voor verantwoordings- en financiële gegevens voor de uvi's opgesteld. In 1998 heeft het Lisv een Kaderovereenkomst arbeidsinpassing arbeidsgehandicapten afgesloten met Arbeidsvoorziening, inhoudende producten, prijzen, slagingspercentages en verantwoordingsinformatie. Sinds 1999 sluiten de uvi's elk hun eigen contracten met Arbeidsvoorziening, waarbij officieel (officieel 1-1-2000) een einde kwam aan de verplichte winkelnering. Arbvo kan overigens zelf ook weer diensten inkopen. Bij alle uvi's heeft vervolgens de inkoopfunctie snel gestalte gekregen en worden ook veel contracten met andere 'reïntegratiebedrijven' dan Arbvo afgesloten. Vaak zijn er landelijke raamovereenkomsten die in de regio's nader worden ingevuld. Conform de wens van het Lisv zijn er steeds meerdere contractpartners. Er zijn nog geen evaluaties van de opgedane ervaringen met reïntegratiebedrij-

ven.⁷⁴ Al zijn de contracten doorgaans uitgebreid, verantwoordingsinformatie blijkt niet tijdig en onvolledig beschikbaar, zodat de uvi's ook naar het Lisv in gebreke blijven.

De steeds meer doorgevoerde budgetstructuur levert enerzijds meer inzicht in de kosten/baten op, maar anderzijds stimuleert het een eenzijdige 'budgetcultuur' en ziet de instantie zich als budget- en niet als reïntegratieverantwoordelijke, hetgeen afschuifgedrag met zich mee brengt.

6.3 Uitvoering

De onderstaande gegevens zijn afkomstig van het TNO Arbeid evaluatieonderzoek bij de uvi's.⁷⁵ Er wordt onderscheid gemaakt in

- de uitvoeringsprocessen ten aanzien van werknemers in het eerste ziektejaar en hun werkgevers
- de uitvoeringsprocessen ten aanzien van werknemers die niet bij hun eigen werkgever kunnen hervatten
- de inkoop van bemiddelingstrajecten
- het gebruik en niet-gebruik van het Rea-instrumentarium.

De uitvoering ten aanzien van de arbeidsgehandicaptentoets komt in hoofdstuk 9 aan bod.

Uitvoering ten aanzien van het eerste ziektejaar

Een juiste uitvoering van de Wet Rea in het eerste ziektejaar veronderstelt op de eerste plaats kennis van de mogelijkheden die de Wet Rea biedt. Naar eigen zeggen zijn de arbeidsdeskundigen zelf voldoende op de hoogte van deze mogelijkheden. Zij hebben met name kritiek op de arbodiensten en werkgevers die over (te) weinig kennis beschikken.

De arbodienst begeleidt de verzuimende werknemer en vraagt namens de werkgever via de arbeidsgehandicaptentoets zonnodig een Rea-voorziening/-instrument aan bij de uvi. Toch is regelmatig de werkgever de initiatief-

⁷⁴ Naar aanleiding van de offerering voor de contracten voor 2001 zijn er in de pers tegenstrijdige berichten verschenen. Het Gak betoonde zich ontevreden over de kwaliteit van de offertes, Cadans was redelijk tevreden.

⁷⁵ Het onderzoek was kwalitatief van opzet; kwantitatieve gegevens werden verondersteld uit andere bron te komen (zie hoofdstuk 11). Dit verklaart de veel genoemde kwalificaties als 'vaak, regelmatig of soms' e.d. Preciezer aanduidingen zijn niet mogelijk. Bovendien is, zoals eerder is opgemerkt, de sturings en procesinformatie van uvi's nog niet geschikt als informatiebron.

nemer (blijkbaar zonder mandatering van de arbodienst). Strikt genomen is de arbodienst in die situatie geen relevante actor in de zin van de Wet Rea. Communicatie vanuit de uvi over een uitgevallen werknemer vindt dan ook primair met de werkgever plaats, inclusief de mededeling over het al of niet arbeidsgehandicapt zijn van de werknemer. Hierdoor zijn de arbodiensten niet automatisch op de hoogte van de uitkomst van de aanvraag.

De uvi beoordeelt of de aanvraag al of niet wordt toegekend. Het laatste zou niet vaak het geval zijn. Er zou verwacht mogen worden dat er vaste afspraken gemaakt zijn tussen arbodiensten en uvi's over de samenwerking in het eerste ziektejaar, met name rondom de aanvraag van een Rea-voorziening/instrument. Dit blijkt echter niet het geval. Volgens sommige arbeidsdeskundigen is dit ook ondoenlijk, omdat zij in de praktijk met te veel arbodiensten te maken hebben. De samenwerking vindt op ad hoc basis plaats, waarbij het van geval tot geval kan verschillen of en waarover men contact opneemt. Toch is het merendeel van de arbeidsdeskundigen wel tevreden over de afstemming met de arbodiensten. Blijkbaar volstaat de ad hoc basis voor het overleg met de arbodiensten. Wel signaleren arbeidsdeskundigen een gebrek aan tijdige en adequate informatie van de zijde van de arbodiensten en vindt men de kwaliteit van de reïntegratieplannen onvoldoende.

Anderzijds zijn arbeidsdeskundigen – indien zij er ervaring mee hebben – positief over het participeren in een sociaal-medisch team (SMT) van een bedrijf. Het officiële standpunt van het Lisv is echter: uvi op afstand; er is ook geen aparte financiële ruimte gecreëerd voor overleg tussen werkgever, arbodienst en uvi. Bovenstaande informatie is overeenkomstig de eerder genoemde perikelen rond het reïntegratieplan en de poortwachtersfunctie, al lijken de arbeidsdeskundigen er in dit onderzoek niet al te zwaar aan te tillen.⁷⁶ Het opleggen van boetes bij het in gebreke blijven van de werkgever wat betreft zijn reïntegratie-inspanningen is een onderdeel van de poortwachterfunctie en een sanctionerend reïntegratie-instrument dat eveneens gebrekkig functioneert.

⁷⁶ Het Ctsv heeft onderzoek laten uitvoeren naar de werking van de poortwachterfunctie. Geconcludeerd wordt dat er diverse belemmeringen zijn in de uitvoeringspraktijk van de poortwachtersfunctie. Een potentieel waardevol reïntegratie-instrument blijft zo onbenut. In paragraaf 2.3 is aangegeven dat de Staatssecretaris van SZW verbeteringen heeft voorgesteld. Ook het Lisv besteedt in zijn trendrapportage arbeidsongeschiktheid 2000 er veel aandacht aan. Een uitgebreide bespreking van deze problematiek – hoe relevant ook voor reïntegratie – gaat echter het kader van deze Rea-evaluatie te buiten.

Tijdens de parlementaire hoorzittingen over de praktijk van reïntegratie in februari 2000 stelden vertegenwoordigers van verzekeringsartsen dat door de nadruk op de tijdige WAO-beoordeling er te weinig aandacht is voor reïntegratie; de 'eerste lijn' is slecht georganiseerd en er is te weinig communicatie tussen arbo-arts en verzekeringsarts. Ook de arbeidsdeskundigen gaven aan dat ze te veel met claimbeoordeling en te weinig met (vroeg) reïntegratie bezig zijn; de nadruk ligt volgens hen te zeer bij het bureaucratisch uitvoeren van regels; ten gevolge van de poortwachtersregelingen staat de uvi te veel op afstand.

Inzet van instrumenten in het eerste ziektejaar

Als het gaat om de inzet van instrumenten hebben de arbeidsdeskundigen de meeste ervaring met het herplaatsingsbudget. Het merendeel van de arbeidsdeskundigen acht dit budget echter niet van doorslaggevend belang voor de reïntegratie van cliënt. Bij het merendeel van de cliënten zou de reïntegratie ook zonder dit budget zijn doorgegaan. Het herplaatsingsbudget is discussiegevoelig, met name wat betreft de vuistregel dat 35% van de taken anders moet worden ingevuld.⁷⁷ Het is vaak lastig vast te stellen wanneer taken 'echt' anders zijn ingevuld en werktijdaanpassing zou hier niet onder vallen. Belangrijker zijn in dit opzicht het plaatsingsbudget en de voorzieningen gebaseerd op artikel 15 (voorziening eigen werk). Reïntegratie zou zonder deze regelingen zeker minder kans van slagen hebben. Overigens verwacht men dat het gebruik van het merendeel van de voorzieningen/instrumenten in de toekomst toe zal nemen, met uitzondering van het pakket-op-maat. Deze toename wordt ten dele veroorzaakt door verwachte toenemende kennis over de regelingen bij de arbodiensten en werkgevers. Een enkeling vindt deze toename zorgelijk; het is niet zomaar een bonus, de werkgever moet er ook wat voor doen!

In tegenstelling tot wat uit de vorige paragraaf verwacht zou mogen worden (beschikbaarheid van uitgebreide handboeken) blijken de meeste arbeidsdeskundigen niet of nauwelijks bekend te zijn met de wettelijke beslissingstermijnen voor het afhandelen van de aanvraag van een Rea-voorziening/instrument. In het Besluit Beslissingstermijnen sociale verzeke-

⁷⁷ De '35%-norm' zoals dit door arbeidsdeskundigen in het veld genoemd wordt, is een vuistregel die door het Lisv-secretariaat is gegeven naar aanleiding van vragen hierover door uvi's. Opvallend en kenschetsend is wel dat deze vuistregel in het veld tot norm verheven is.

ringen is aangegeven binnen welke termijn de aanvraag van een bepaalde Rea-voorziening/instrument afgehandeld dient te zijn. Er zijn sterke aanwijzingen dat de afhandeling van de meeste aanvragen langer duurt dan de gegeven wettelijke termijnen. Met name de afhandeling van het pakket-opmaat neemt veel meer tijd dan wettelijk gezien zou mogen. Tevens duurt het vaak lang voordat een budget betaalbaar gesteld wordt door de administratie van de uvi.

Het komt zeker voor dat al in het eerste ziektejaar een traject tot plaatsing naar een nieuwe werkgever wordt ingezet, wanneer de werknemer niet herplaatsbaar is bij de oude werkgever; een van de doelen van de Wet Rea. Of dit nu vaker voorkomt dan voorheen is moeilijk uit de informatie op te maken, maar het zou volgens sommigen nog wel vaker moeten. Door een ander wordt hier juist tegen gewaarschuwd omdat een werkgever anders zou denken dat hij te gemakkelijk van zijn arbeidsgehandicapte werknemer af kan komen.

Uitvoering ten aanzien van werknemers die niet bij hun eigen werkgever kunnen hervatten

Centraal bij deze uitvoering staat het 'case management', zoals ook in de vorige paragraaf is aangegeven. In het bijgaande kader wordt de procedure kort weergegeven.

Voor de cliënten die bij de WAO-beoordeling minder dan 15% arbeidsongeschikt zijn verklaard en mogelijk niet terug kunnen naar de eigen werkgever heeft de Wet Rea expliciet meer mogelijkheden willen bieden. Gebleken is dat in de praktijk deze uitbreiding van de doelgroep minder groot is dan verwacht zou mogen worden, omdat ook vóór de invoering de Wet Rea deze cliënten al niet uitgesloten waren van bemiddeling, aldus de arbeidsdeskundigen. De uvi is verantwoordelijk voor de arbeidsgehandicaptentoets, maar voor het verdere traject menen de arbeidsdeskundigen dat zowel uvi als werkgever verantwoordelijk zijn, zodat de verantwoordelijkheidsverdeling niet helder is. In het merendeel van de in het onderzoek besproken gevallen waarin sprake was van herplaatsingsmogelijkheden bij de werkgever heeft de uvi toch het voortouw genomen. Bij hervatting stopt het case management. Bij niet-herplaatsbaarheid wordt zoals verwacht mag worden, een reïntegratievisie opgesteld.

Het Lisv heeft in de loop van 1999 het begrip 'case management bemiddeling arbeidsgehandicapten' beschreven als referentiedienst. Het case management is door het Lisv ingevuld met activiteiten die de uvi verricht voor het inkopen van een reïntegratietraject. Het case management begint met het opstellen van een reïntegratievisie, indien en zodra de reïntegratie bij eigen werkgever geen reële optie meer lijkt. Dit moment verschilt van geval tot geval en kan zowel voor als na de WAO-claimbeoordeling liggen.

In de reïntegratievisie wordt een globale inschatting van de mogelijkheden tot reïntegratie van de arbeidsgehandicapte bij een andere werkgever (kennis, ervaring, affiniteiten) vastgelegd. De visie bevat een aanduiding van de functionele belemmeringen en de belastbaarheid van de cliënt, alsmede een indicatie van de fase-indeling en wordt opgesteld op basis van de informatie die de uitvoeringsinstelling heeft als WAO-poortwachter en claimbeoordelaar.

De reïntegratievisie dient in deze gevallen, behalve als overdracht van de in het voortraject bij uitvoeringsinstelling bekend geworden relevante informatie, als basis voor twee activiteiten van de bemiddelende instantie: de kwalificerende intake door Arbeidsvoorziening en het opstellen van een bemiddelingsplan door Arbeidsvoorziening of een andere bemiddelaar. In deze kwalificerende intake (Kwint) stelt Arbeidsvoorziening de feitelijke afstand tot de arbeidsmarkt vast. In 1999 heeft de verplichte kwalificerende intake het karakter gekregen van een "stempelprocedure", tenzij Arbeidsvoorziening gevraagd is om zowel de Kwint te verrichten als ook een bemiddelingsplan op te stellen.

Het bemiddelingsplan wordt door de uvi's ook wel een trajectplan genoemd. De uitkomst van de kwalificerende intake en het door de bemiddelende instantie opgestelde bemiddelingsplan worden door de uitvoeringsinstelling globaal getoetst op plausibiliteit en volledigheid. Deze toetsing vindt mede plaats aan de hand van de reïntegratievisie. Onder een bemiddelingsplan wordt verstaan: een planmatige beschrijving van de dienstverlening die een bepaalde arbeidsgehandicapte nodig heeft om geschikt te worden voor inschakeling in de arbeid en van de bijzondere inspanningen die voor zijn arbeidsbemiddeling nodig zijn. De doelgroep voor de bemiddelingsopdrachten en bemiddelingsplannen zijn moeilijk plaatsbaren (fase 2/3 cliënten), voor wie de trajecten vaak langer dan een jaar duren..

De uitvoeringsinstelling verleent vervolgens opdracht tot het uitvoeren van het voorgestelde bemiddelingsplan. Deze opdrachtverlening kan worden beschouwd als een tweede deel van het case management. Tijdens de uitvoering van het bemiddelingsplan bewaakt de uitvoeringsinstelling de voortgang en neemt desgevraagd beslissingen over de inzet van wettelijke reïntegratie-instrumenten. Onderdeel van dit proces is tevens het betaalbaar stellen aan de bemiddelende instantie van facturen inzake arbeidstoeleidingsdiensten en het volgen van het resultaat van het bemiddelingsplan (inclusief nazorg). Het case management wordt afgesloten wanneer een bemiddelingsplan is uitgevoerd. Daarvan kan sprake zijn op twee momenten:

- in het geval van een (bestendig gebleken) arbeidsinpassing;
- indien de bemiddelingsperiode is verstreken zonder resultaat.

Voor de 'gewone' WAO-ers verloopt het case management volgens het protocol, maar regelmatig te traag. De reïntegratievisie wordt niet zelden pas opgesteld na een maand na einde ziektejaar (de door het Lisv gestelde uiter-

ste termijn). Soms wordt aangegeven dat het case management stopt bij de reïntegratievisie, waarna de cliënt wordt overgedragen aan de bemiddelende instantie. In de vorige paragraaf is al stilgestaan bij het zeer kritische oordeel over de meerwaarde van de inbreng van Arbvo rondom de Kwint en het trajectplan.

Wanneer er bemiddeling wordt ingekocht geldt dat de bemiddelaars veel vrijheid krijgen bij het opstellen en/of uitvoeren van het trajectplan. In enkele gevallen wordt er een volledig mandaat verleend, maar vaker houdt de arbeidsdeskundige een vinger aan de pols (meestal telefonisch). Er vindt overleg plaats tussen uvi en bemiddelaar, waarbij de argumenten van de bemiddelaar serieus genomen worden. De informatie-uitwisseling tussen uvi's en bemiddelaars zou wel sneller en beter kunnen.

De cliënten zullen voor het grootste gedeelte de komende vijf jaar gevolgd worden (al is niet duidelijk hoe systematisch dit gebeurt) in relatie tot de herbeoordeling die voor deze groep moet plaatsvinden. Ook zal worden toegezien op de naleving van het trajectplan. Sommige arbeidsdeskundigen zetten vraagtekens bij de noodzaak om de arbeidsgehandicapten gedurende een periode van 5 jaar te volgen. Hun visie sluit aan bij de visie van het Lisv dat het case management stopt met afsluiting van het bemiddelingsplan, met een werkhervatting of met de afronding van het traject. Er lijkt geen actief beheer van het bestand (werkloze) arbeidsgehandicapten plaats te vinden bijvoorbeeld door een cliënt volgsysteem. Het selecteren van cases voor het uitvoeringsonderzoek uit de bestanden stuitte bijvoorbeeld op de nodige problemen.

Over het algemeen is men tevreden over de relatie reïntegratievisie, het trajectplan en het gerealiseerde traject. Kritische noten zijn dat soms toch (te) weinig informatie voorhanden is om een reïntegratievisie op te stellen en dat er wel wat dubbel werk verricht wordt door alle visies van verschillende partijen.

Ook de doorlooptijden van de besluitvorming vanaf reïntegratievisie tot de uitvoering van een traject lijkt een behoorlijk aantal maanden in beslag te nemen; vijf maanden lijkt geen uitzondering. In de vorige paragraaf is al geconstateerd dat precieze gegevens hieromtrent nog niet systematisch bekend zijn.

Inkoop van bemiddelingstrajecten

Niet iedereen die ongeschikt is voor eigen werk lijkt voor een traject in aanmerking te komen. Volgens de uitvoerders spelen de motivatie van de cliënt en de verwachte plaatsingsmogelijkheden een rol (fase 1 is direct bemiddelbaar) en dan worden dus geen trajecten ingekocht.

Zoals al in de vorige paragraaf is vastgesteld, verschilt de inkoop van reïntegratietrajecten per uvi en soms per kantoor. Bij een aantal uvi's zijn vaste afspraken over de inkoop bij Arbeidsvoorziening. Een bepaald percentage van de trajecten moet daar ingekocht worden. Soms wordt alleen voor een bepaalde groep cliënten bij Arbeidsvoorziening ingekocht. De ervaringen met Arbeidsvoorziening zijn niet onverdeeld positief: er wordt geklaagd over de lange wachtlijsten en ook functioneert Arbeidsvoorziening in sommige regio's onder de maat. Dit kan reden zijn om gebruik te maken van de diensten van private bemiddelingsinstanties. Ook worden specifieke producten (bijvoorbeeld rugtraining) ingekocht bij private bemiddelaars die deze producten aanbieden. Verder geven veel arbeidsdeskundigen aan dat er (vrije) samenwerkingsafspraken met derden zijn aangegaan. Recente Gakgegevens geven aan dat er in het eerste kwartaal van 2000 een sterke toename is in het aandeel van trajecten dat aanbesteed wordt bij private bemiddelaars.

Wat er ingekocht wordt, is deels ingegeven door kostenbewustzijn. Een enkeling koopt zo goedkoop mogelijk in. In een aantal uvi's worden prijslijsten gehanteerd met daarop in te kopen producten en richtbedragen bij deze producten. De rol van de arbeidsdeskundige bij de inkoop is wisselend georganiseerd bij de uvi's en verandert momenteel. De uvi's zijn bezig de inkoopfunctie verder te ontwikkelen, hetgeen bijvoorbeeld bij Cadans heeft geleid tot facilitering/ondersteuning van het inkoopproces door het Servicecentrum Reïntegratie op het hoofdkantoor en bij het Gak tot het inrichten van afzonderlijke inkoopbureaus op de kantoren met eigen bevoegdheden.

De kwaliteit van de ingekochte trajecten wordt bewaakt door de arbeidsdeskundigen aan de hand van de rapportages die zij van de bemiddelende instanties ontvangen. Voor de beoordeling van de kwaliteit lijken geen harde op schrift gestelde criteria te bestaan bij de uvi's. Als criteria zijn genoemd: tijdigheid, volledigheid, zorgvuldigheid en aansluiting van traject op cliënt. Overigens doet zich bij veel uvi's de ontwikkeling voor dat het beoordelen

van de kwaliteit van de bemiddelaars belegd wordt bij functionarissen die de inkoop faciliteren of uitvoeren.

Opmerkelijk is dat het gerealiseerde of te realiseren plaatsingspercentage niet primair als criterium wordt genoemd door de arbeidsdeskundigen. Als ondergrens voor het plaatsingspercentage wordt door het Lisv 35% van de geaccordeerde trajecten genoemd. Sommige uvi's hebben in hun beloningsstructuren voor de bemiddelaars ook prikkels ingebouwd in de vorm van een bonus of variabele vergoeding die stijgt met het percentage plaatsingen.

Gebruik en niet-gebruik van het Rea-instrumentarium

Zoals al opgemerkt zijn de arbeidsdeskundigen het meest enthousiast over de effectiviteit van het plaatsingsbudget. Ook de bemiddelaars zijn hier over te spreken en beschouwen dit als een groot pluspunt van Rea, hetgeen tevens geldt voor het artikel 29b ZW.

Al is door Lisv en uvi's uitgebreid aandacht besteed aan de richtlijnen en handboeken, toepassingsproblemen blijven er bestaan. Zo wordt er verschillend gedacht over het scholen naar een andere functie bij de eigen werkgever: pakket-op-maat of een aparte aanvraag voor scholing? Soms is het lastig om Rea-voorzieningen af te bakenen met voorzieningen uit aanpalende terreinen. Meer in het algemeen is het onderscheid tussen therapie-training enerzijds en training-HRM beleid anderzijds onduidelijk. In de praktijk komt het daarom voor dat er nota's voor therapie worden ingediend die niet worden vergoed en vervolgens komt er een aangepaste nota voor training, die wel wordt vergoed.

De ervaring met de verschillende instrumenten verschilt sterk tussen arbeidsdeskundigen. Het minst ervaring lijkt er te zijn met 'uitstel schatting'⁷⁸ en 'vervoersvoorziening'. Ook de loon- en inkomenssuppletie wordt weinig gebruikt, omdat deze regeling als gecompliceerd wordt ervaren. Het pakket-op-maat is niet populair bij de arbeidsdeskundigen vanwege de administratieve rompslomp.

Het USZO heeft een speciale positie. Bij de overheid is de loondoorbetalingsverplichting tijdens het eerste ziektejaar wettelijk vastgelegd. Toepassing van artikel 29b Ziektewet is niet mogelijk bij deze werkgevers. Ook

⁷⁸ De anticumulatie van de uitkering met de verdiensten uit arbeid gedurende een periode van maximaal drie jaar in plaats van directe schatting op de inkomsten bij aanvang van de arbeid.

worden artikelen 23 t/m 28 van de Rea niet uitgevoerd door het USZO omdat overheidspersoneel nog niet onder de Werkloosheidswet valt. Het USZO kent wel een suppletie-uitkering die vergelijkbaar is met de WW. Dit is een bovenwettelijke uitkering die echter door de werkgever wordt betaald. Deze personen kunnen niet in aanmerking komen voor een reïntegratie-uitkering. Bij uvi-overschrijdende reïntegratie kan dit tot misverstanden leiden.

Resterende of nieuwe knelpunten

In het voorgaande zijn al enige knelpunten de revue gepasseerd, zowel wat betreft de organisatorische relaties met derden als wat betreft de inzet van instrumenten.

In het voorjaar van 2000 signaleerde het Lisv in een interne notitie nog de volgende knelpunten die voor een deel al aan de orde zijn geweest. Het zijn knelpunten ruim na de implementatiefase zodat van structurele knelpunten gesproken kan worden.

- De verantwoordelijkheidsverdeling (tussen de ‘kolommen’ en uvi’s) blijft in specifieke gevallen onduidelijk (de zogenaamde ‘baanverbeteraar’, de Waz-verzekerde in eerste ziektejaar, arbeidsgehandicapte WW-er, wiens uitkering geweigerd is). Ook het wijzigen van de verantwoordelijkheid gedurende een traject (omdat de cliënt naar een andere uitkeringsinstantie overgaat) is technisch complex en client-onvriendelijk. Dit is overigens niet zozeer een Rea-kwestie maar een zaak die in SUWI-verband zou moeten worden opgelost.
- Er is nog steeds een structurele overschrijding van beslistermijnen.
- Bij de uitwerking van de Rea is ervoor gekozen de toekenning van voorzieningen zoveel mogelijk via de werkgever te laten lopen. Toch lijkt er behoefte bestaan voor werknemers om zelf een voorziening te kunnen aanvragen, wanneer de werkgever in gebreke blijft.
- De ontwikkeling van nieuwe reïntegratieactiviteiten (stress-, rug-, RSI-trainingen, assessment) roept nieuwe financieringsvragen op. Er zijn afbakeningsvragen wat betreft de financiering uit het Rea-fonds (premiemiddelen SZ), AWBZ-premiemiddelen en private of publieke middelen.
- Er is voor werkgevers een aanzienlijke (te grote?) gebruikersruimte bij de toekenning van het herplaatsingsbudget. De beoordeling van het hierbij essentiële onderscheid tussen aanpassing van de eigen functie of van herplaatsing naar een andere functie is moeilijk.

- Relatie Wiw en Rea is onhelder (zie ook hoofdstuk 6). Enerzijds wordt er soms geen arbeidsgehandicaptentoets uitgevoerd, zodat betrokkene niet in aanmerking komt voor Rea-instrumenten. Anderzijds bestaat er onduidelijkheid over de toekenning van voorzieningen bij deelname aan vrijwilligerswerk in het kader van sociale activering (Wvg,⁷⁹ Wiw, Rea).
- Er zijn signalen van oneigenlijk gebruik van Rea-instrumenten in Wsw-verband door middel van detachingsconstructies. Een instelling of stichting leent Wsw-geïndiceerden die nog niet in de Sw werkzaam zijn (maar die dus wel onder de Rea-doelgroep vallen) uit aan een SW-bedrijf.
- Grensoverschrijdende aspecten zijn nog onvoldoende onderzocht, zoals bijvoorbeeld een starterskrediet voor remigrerende zelfstandigen of voorzieningen bij grensarbeiders.

6.4 Samenvatting en conclusies ten aanzien van de evaluatiecriteria

Implementatie

Lisv en uvi's hebben veel aandacht besteed aan de wetstechnische vertaling van de wet voor de uitvoeringspraktijk in uitgebreide wetstechnische handboeken en uitvoeringsrichtlijnen. Ook alle primaire werkprocessen zijn doorgaans gedetailleerd uitgeschreven en vastgelegd met vaak vermelding van verdeling van taken en bevoegdheden per (proces)onderdeel naar organisaties en functie. Deze kristallisatie van regelgeving duurde nog tot begin 1999. De onduidelijkheid over de invoeringsdatum heeft het gehele implementatieproces ongetwijfeld negatief beïnvloed.

De praktische implementatie op het niveau van de klant of in de relatie met arbodiensten (zie hoofdstuk 5) ijelde derhalve na ten opzichte van de formele ingangsdatum van de wet.

Tevens heeft een rol gespeeld dat in de beleving van de uvi's de uitvoering van de Wet Rea geen drastische ingrepen noodzakelijk maakte en goed kon worden ingepast in de bestaande organisatie: vertaling wetgeving, instructie medewerkers en verder 'business as usual'. Dit verklaart onder meer waarom de uvi's aan de bedrijfsmatige aspecten van de invoering van de wet minder aandacht hebben besteed: monitoring van de implementatie, zicht op

⁷⁹ Wet voorzieningen gehandicapten

prestatie-indicatoren, doorlooptijden en andere sturingsinformatie. In het algemeen hebben de uvi's overigens op deze gebieden een achterstand die mede samenhangt met de vele reorganisaties die zij de afgelopen jaren hebben doorgemaakt. Bovendien eisen ook de toekomstige SUWI-ontwikkelingen veel aandacht op.

Knelpunten

Zowel uit het implementatie- als het uitvoeringsonderzoek komt naar voren dat de meeste (organisatorische) 'préRea-knelpunten' niet zijn opgelost.

Weliswaar worden de reïntegratiebudgetten als verbetering gezien, maar de ruime gebruikersruimte van het herplaatsingsbudget levert weer een nieuw knelpunt op.

Ook de te lange doorlooptijden blijven een groot probleem en de uitvoeringsregels bij toepassing van sommige instrumenten blijven complex en met veel rompslomp gepaard gaan. De meeste arbeidsdeskundigen zijn niet of nauwelijks bekend met de wettelijke beslissingstermijnen voor het afhandelen van de aanvraag van een Rea-voorziening/instrument.

Tevens duurt het vaak lang voordat een budget betaalbaar gesteld wordt door de administratie van de uvi.

Hierbij kan aangetekend worden dat de wettelijke termijnen op zich al langer zijn dan het gewenste tijdspad van een werkgever voor vacaturevervulling, zeker wanneer het in eerste instantie tijdelijke contracten betreft. Op dit punt mag betwijfeld worden of het reïntegratie-instrumentarium nu beter is afgestemd op de vraagkant van de arbeidsmarkt.

In de ogen van de uvi's zijn de arbodiensten onvoldoende gespist op vroege reïntegratie.

Het komt wel voor dat al in het eerste ziektejaar een traject tot plaatsing naar een nieuwe werkgever wordt ingezet, wanneer de werknemer niet herplaatsbaar is bij de oude werkgever; een van de doelen van de Wet Rea. Of dit nu vaker voorkomt dan voorheen is moeilijk uit de informatie op te maken, maar het zou volgens sommigen nog wel vaker moeten. Door een ander wordt hier juist tegen gewaarschuwd omdat een werkgever anders zou denken dat hij te gemakkelijk van zijn arbeidsgehandicapte werknemer af kan komen.

Uit de bevindingen in dit hoofdstuk is (nog) niet goed op te maken of de met Rea beoogde doelgroepuitbreiding van arbeidsgehandicapte werknemers en

loskoppeling van enerzijds uitkeringsrecht en anderzijds toepassing instrumentarium om het behoud van arbeid te bevorderen resultaat heeft. In de zin van preventie van WAO-trede.

Daarnaast zijn er nieuwe knelpunten gesignaleerd, zoals de afstemming tussen Rea, Wiw, Wvg en Wsw en de financiering van nieuwe reïntegratieactiviteiten (bijvoorbeeld rug- en burnout trainingen), waarbij de markt zich sneller ontwikkelt dan de regelgeving.

Organisatorische condities, verantwoordelijkheidsverdeling/samenwerking
Uvi-functionarissen melden dat onduidelijkheden over de beslissingsbevoegdheid zijn afgenomen, in die zin dat doorgaans helder is wie het reïntegratieprimaat toekomt. Knelpunten ten aanzien van specifieke ‘tussen wal en schip’ groepen zijn echter blijven bestaan. De verantwoordelijkheidsverdeling tussen uvi en werkgever is eveneens minder helder dan beoogd bij werknemers die minder dan 15% arbeidsongeschikt zijn verklaard en mogelijk niet terug kunnen naar de eigen werkgever.

De uvi's vinden echter ook dat zij te veel op afstand staan; daarom zou vroege reïntegratie niet van de grond komen en is er ook na Rea nog geen tijdige overdracht aan de uvi van werknemers die niet bij de eigen werkgever kunnen hervatten. Het aloude reïntegratieplan/ verslag/poortwachter probleem, niet louter een ‘Rea-probleem’, speelt hierbij een belangrijke rol. De uvi's vinden dat zij veel meer zouden moeten doen om het reïntegratiebeleid van werkgevers en arbodiensten te verbeteren en menen dat zij daartoe de deskundigheid in huis hebben. Cadans en Sfb doen op dit gebied een enkele pilot.

De werkgever is de eerstverantwoordelijke voor reïntegratie en het komt regelmatig voor dat de arbodienst niet door de werkgever wordt ingeschakeld en onvoldoende op de hoogte is van resultaten van de aanvraag van Rea-instrumenten. Dit wordt in de hand gewerkt door minimale contracten tussen werkgever en arbodienst, hetgeen dus vooral bij de kleinere bedrijven het geval is.

Ook de samenwerking met Arbeidsvoorziening – de standpunten van Arbvo komen later aan bod – ervaren de uvi's nog steeds als een groot knelpunt. Zij vinden de kwaliteit van de dienstverlening van Arbvo gemiddeld genomen onvoldoende door gebrek aan capaciteit en arbeidsdeskundige expertise. De uvi's zien bovendien de meerwaarde niet van de extra omweg via Arbeidsvoorziening of CWI ten behoeve van de Kansmeter en Kwint, in-

strumenten waarvan zij ook de waarde in twijfel trekken. Dit probleem is echter geen 'echt' Rea-probleem.

Over het algemeen is men tevreden over de relatie reïntegratievisie, het trajectplan en het gerealiseerde traject. Kritische noten zijn dat soms toch (te) weinig informatie voorhanden is om een reïntegratievisie op te stellen en dat er anderzijds dubbel werk verricht wordt door alle visies van verschillende partijen. Ook de doorlooptijden van de besluitvorming vanaf reïntegratievisie tot de uitvoering van een traject neemt vaak een behoorlijk aantal maanden in beslag; vijf maanden lijkt geen uitzondering.

Organisatorische condities, eigen organisatie

Het probleem van te lange beslisprocedures heeft maar gedeeltelijk met de procedures tussen verschillende instanties te maken, ook capaciteitsproblemen bij de uvi's zijn hier mede debet aan. Capaciteitsproblemen en personeelsverloop beïnvloeden eveneens de expertise van de uitvoeringsfunctionaris nadelig. Management- en sturingsinformatie zijn onvolledig om dit te controleren. Hoewel aan de verbetering van deze informatievoorziening wordt gewerkt.

Overigens lijkt de beslissingsruimte en ruimte voor interpretatie van de regels – al zijn deze uitgebreid in de handboeken en richtlijnen beschreven – in de praktijk van de uitvoering nog aanzienlijk. In hoofdstuk 9 komt dit nog nader aan de orde.

Er is geconstateerd dat de uvi's het case management conform de referentiedienst uitvoeren. Van een opstelling die ruimer is dan de omschreven referentiedienst en/of die zich uitstrekt over de gehele periode dat de cliënt arbeidsgehandicapt is en de uvi een reïntegratieverantwoordelijkheid heeft, is in de praktijk geen sprake. Dit strikt volgen van de referentiediensten lijkt in toenemende mate het beleid te zijn van de uvi's. Steeds meer lijkt de financiële budgetverantwoordelijkheid als sturend motief voor uvi's te functioneren, dit ten nadele van een breed gedragen actieve reïntegratieverantwoordelijkheid. Er vindt hierdoor tevens geen actief beheer van de kaartenbak van werkende en werkloze arbeidsgehandicapten plaats. Ook de registratie van cliënten lijkt niet op een actieve en systematische wijze te worden uitgevoerd; de uvi's werken niet met een cliëntvolgsysteem. Overigens worden cliënten wel gevolgd in het kader van de claimbeoordeling (herbeoordeling arbeidsongeschiktheid) en in het kader van de mogelijke ontslag-

aanvraag, hetgeen echter niet in het teken van de reïntegratieverantwoordelijkheid staat.

Wat betreft de organisatorische problemen die de Wet Rea zou moeten verlichten dringt zich de conclusie op dat – hoewel de nieuwe verantwoordelijkheidsverdeling wel meer duidelijkheid heeft gebracht – over het algemeen de organisatie van de uitvoering niets aan complexiteit heeft ingeboet.

Instrumentarium

De arbeidsdeskundigen zijn het meest enthousiast over de effectiviteit van het plaatsingsbudget. Zij hebben echter de meeste ervaring met het herplaatsingsbudget, waarvan zij de waarde in twijfel trekken. Ook de (private) bemiddelaars zijn over het plaatsingsbudget te spreken en beschouwen dit als een groot pluspunt van Rea, hetgeen tevens geldt voor het artikel 29b ZW. De ervaring met de verschillende instrumenten verschilt echter sterk tussen arbeidsdeskundigen. Het minst ervaring lijkt er te zijn met ‘uitstel schatting’ en ‘vervoersvoorziening’. Ook de loon- en inkomenssuppletie wordt weinig gebruikt, omdat deze regeling als gecompliceerd wordt ervaren. Het pakket-op-maat is niet populair vanwege de administratieve rompslomp.

Het instrument ‘bemiddeling’ van (werkloze) arbeidsgehandicapten die bij een nieuwe werkgever aan de slag moeten, wordt ingezet via inkoop bij Arbeidsvoorziening en in sterk toenemende mate bij private reïntegratiebedrijven. De kwaliteit van de ingekochte trajecten wordt bewaakt door de arbeidsdeskundigen aan de hand van de rapportages die zij van de bemiddelende instanties ontvangen. Voor de beoordeling van de kwaliteit lijken geen harde op schrift gestelde criteria te bestaan bij de uvi's. Als criteria zijn genoemd: tijdigheid, volledigheid, zorgvuldigheid en aansluiting van traject op cliënt. Overigens doet zich bij veel uvi's de ontwikkeling voor dat het beoordelen van de kwaliteit van de bemiddelaars belegd wordt bij functionarissen die de inkoop faciliteren of uitvoeren.

Bijdrage Rea aan arbeidsmarktpositie

Wanneer de arbeidsdeskundigen naar hun mening wordt gevraagd over de werking van de Wet Rea en of de beoogde doelstellingen worden gehaald, zijn zij redelijk positief over de snellere en voor werkgevers gemakkelijkere toepassing van reïntegratie-instrumenten, die meer zijn toegesneden op de behoefte van de werkgever. Toch denken zij dat de wet slechts in beperkte mate zal bijdragen aan het door werkgevers in dienst houden en nemen van

arbeidsgehandicapten. Het merendeel van de arbeidsdeskundigen acht het herplaatsingsbudget niet doorslaggevend voor de reïntegratie van cliënt. Bij het merendeel van de cliënten zou de reïntegratie ook zonder dit budget zijn doorgegaan. Dit wordt ook wel 'dead weight loss' genoemd. Wel denkt men ten aanzien van het plaatsingsbudget en de voorzieningen gebaseerd op artikel 15 (voorziening eigen werk) dat reïntegratie zonder deze regelingen minder kans van slagen zou hebben. Men verwacht een toename van het merendeel van de voorzieningen/instrumenten, veroorzaakt door een toenemende kennis over de regelingen bij de arbodiensten en werkgevers.

7. Gemeenten en de Wet Rea

- Implementatie, relatie met landelijke overheid, beleidskeuzes.
- Vormgeving uitvoeringsproces, herkenning arbeidsgehandicapte.
- Trajectplan/case management, inkoop en relatie met uvi's.
- Financiën, ervaren knelpunten.
- Samenvatting en conclusies.

7.1 Inleiding

Met de inwerkingtreding van de Wet Rea per 1 juli 1998 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de reïntegratie van de 'eigen' arbeidsgehandicapten. Dit zijn:

- arbeidsgehandicapten met uitsluitend een uitkering van de gemeente: Algemene Bijstandswet (Abw), Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte werkloze werknemers (IOAW) of Wet inkomensvoorziening oudere en gedeeltelijk arbeidsongeschikte zelfstandigen (IOAZ);
- en arbeidsgehandicapten die werkzaam zijn op een Wiw-dienstbetrekking (Wet Inschakeling Werkzoekenden).

Vóór de inwerkingtreding van de Wet Rea was het Landelijk instituut sociale verzekeringen (Lisv) hiervoor verantwoordelijk. Gak Arbeidsintegratie voerde voor het Lisv de bemiddeling van de gemeentelijke cliënten uit. Reïntegratie van arbeidsgehandicapten is dus inderdaad een nieuwe verantwoordelijkheid van gemeenten. Men dient te bedenken dat anderhalf jaar eerder een vernieuwde Algemene Bijstandswet van kracht was geworden, waarin activering een veel centrale plaats inneemt dan voorheen het geval was. Enerzijds sluit dit mooi aan bij de reïntegratiedoelstelling van de Wet Rea, anderzijds waren veel gemeenten nog volop bezig met de implementatie van de nieuwe Abw. Bovendien was tezelfdertijd de nieuwe Wsw in werking getreden en per 1-1-1998 de Wiw.

De indeling van dit hoofdstuk is overeenkomstig die van het vorige: eerst aandacht voor de implementatie, daarna voor de feitelijke uitvoering. De informatie is voornamelijk gebaseerd op het onderzoek van TNO Arbeid bij Arbeidsvoorziening en gemeenten. Ook dit onderzoek is weer kwalitatief van opzet, hoewel door een combinatie van een schriftelijke enquête en een

goede spreiding van de gesprekken naar gemeentegrootte, regio, Rea-ervaring en invulling case management een representatief inzicht is verkregen.

7.2 Implementatie

Relatie met landelijke overheid

Tussen Ministerie en gemeenten is sprake van een medebewindrelatie; de verhoudingen liggen hier heel anders dan tussen Ministerie-Lisv-uvi's, waar sprake is van een wettelijk vastgelegde bevoegdheid tot aansturing van de uitvoeringspraktijk. De VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten) en Divosa (Vereniging van directeuren van overheidsorganen voor sociale arbeid) zijn belangenbehartigers; zij kunnen gemeenten geen dwingende voorschriften of instructies opleggen. VNG en Divosa hebben het op zich genomen om voor de gemeenten en de gemeentelijke sociale diensten de implementatie van de Wet Rea te begeleiden en om gemeenten actief over de nieuwe wet voor te lichten.⁸⁰ De informatieverstrekking is derhalve door het Ministerie van SZW uitbesteed. Wel heeft SZW een helpdesk ingericht en Divosa heeft een handreiking opgesteld. Ook zijn in 1998 nieuwsbrieven verschenen en zijn in het voorjaar van 1999 vier themamiddagen voor gemeenten georganiseerd.

Late start implementatie

De medewerkers van gemeenten waren, een enkele uitzondering daargelaten, niet of nauwelijks voorbereid op de Wet Rea bij de inwerkingtreding. Leidinggevend en beleidsmedewerkers zijn zich hier pas in gaan verdiepen toen de wet al was ingevoerd. Voorlichting aan uitvoerenden kwam in een nog later stadium aan bod. In veel gemeenten loopt de uitvoering van de Wet Rea sinds een half jaar, dus een jaar na de inwerkingtreding, (enigszins) naar wens. Uitvoerenden kunnen echter in veel gevallen nog beter geïnformeerd worden. Over de door SZW geëntameerde informatie-ondersteuning vanuit Divosa en de VNG zijn de zegslieden over het algemeen tevreden. Er was wel meer behoefte aan informatie bij praktische uitvoeringsvragen. Over sommige aspecten van de informatieverstrekking vanuit SZW is men minder tevreden. Veel genoemd in dit verband is de relatie Wiw-Rea-Wsw

⁸⁰ Handreiking Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten. Divosa, december 1998, geactualiseerd per september 1999

en de hoeveelheid te reserveren financiële middelen voor voorzieningen zoals het pakket-op-maat. De meest actieve gemeenten zijn het minst tevreden over de informatievoorziening; op sommige technische vragen was geen antwoord te krijgen.

Enkele gemeenten hebben geld vrijgemaakt om externe ondersteuning te kunnen inhuren. Soms is de wet voorbereid in een regionaal samenwerkingsverband of is de Rea-beleidsontwikkeling als extra taak toegevoegd aan een bestaande Wiw-werkgroep.

Vooraf kleinere gemeenten werken samen bij de voorbereiding en uitvoering.

In het 'Doeltreffendheidsonderzoek' gemeenten dat door de overheid eind 1999 is uitgevoerd, zijn ook enkele vragen opgenomen betreffende de implementatie van de wet Rea door de gemeenten. In tabel 7.1 zijn de antwoorden op deze vragen samengevat. Het is duidelijk dat de kleine gemeenten wat achterlopen, maar ook vele grotere gemeenten hebben de bevroegde thema's nog onvoldoende geïmplementeerd. Met name valt op hoe de terugkoppeling en monitoring van het beleid achterloopt: vormt arbeidshandicap een variabele in het periodiek cliëntenbestand, is er een taakstelling bekend, worden de resultaten ermee vergeleken?

Tabel 7.1 Implementatie Rea bij gemeenten (bron: doeltreffendheidsonderzoek gemeenten Ministerie van SZW 2000)

Groottecategorie gemeenten % ja	10-50.000 N=25	50-100.000 N=15	100-150.000 N=7	> 150.000 N=5
Is er beleid voor uitstroombesteding beleid geformuleerd t.a.v. Rea	68 %	89 %	86 %	80 %
Is in beleidsplan aangegeven voor welke doelgroep Rea-instrumenten worden ingezet	68 %	100 %	100 %	80 %
Zijn t.b.v. uitstroombesteding kwantitatieve taakstellingen t.a.v. de inzet van Rea-instrumenten geformuleerd	48 %	73 %	100 %	100 %
Is beleid geformuleerd t.a.v. de relatie met:				
reïntegratiebureaus (incl. Arbvo-AI)	64%	93 %	100 %	100 %
keuringsinstellingen Rea-toets	44 %	40 %	71 %	60 %
Is er voor consulenten een overzicht aanwezig van instrumenten en regelingen voor uitstroombesteding waarop een beroep kan worden gedaan	56 %	80 %	86 %	100 %
Zijn voor consulenten richtlijnen voor toepassing van diverse uitstroombestedende instrumenten aanwezig	20 %	73 %	71 %	60 %
Zijn voor consulenten de doelgroepen voor de diverse instrumenten beschreven	28 %	73 %	71 %	80 %
Wordt er periodiek een analyse van het cliëntenbestand gemaakt?	56 %	87 %	86 %	80 %
Arbeidsgehandicapt vormt een variabele in periodiek cliëntenbestand	28 %	33 %	14 %	40 %
Taakstelling/raming bekend? 1998				
pakket-op-maat	4 %	0 %	0 %	0 %
Rea-traject	20 %	20 %	29 %	20 %
Rea-toets	12 %	7 %	0 %	20 %
plaatsingsbudget Rea 1999	12 %	13 %	0 %	0 %
Pakket op maat	0 %	7 %	14 %	20 %
Rea-traject	16 %	33 %	71 %	40 %
Rea-toets	8 %	20 %	29 %	20 %
plaatsingsbudget Rea	8 %	27 %	29 %	20 %
Wordt in jaarlijkse evaluatie van uitstroombesteding/sociale activering aandacht besteed aan Rea	52 %	93 %	86 %	40 %
Wordt in jaarlijkse evaluatie taakstelling vergeleken met resultaten t.a.v.				
opgestelde Rea-trajecten	16 %	47 %	43 %	40 %
voltooide Rea-trajecten	8 %	47 %	43 %	40 %
plaatsingsbudget Rea	20 %	33 %	57 %	20 %
pakket-op-maat	20 %	27 %	29 %	20 %
Rea-trajecten	24 %	53 %	71 %	40 %
Wordt samenwerkingsrelatie geëvalueerd met:				
reïntegratiebedrijven (incl. ARBVO-AI)	24 %	47 %	71 %	40 %
keuringsinstantie Rea-toets	18 %	20 %	29 %	40 %
Uvi's	12 %	47 %	29 %	20 %

Beleidskeuzes bij vormgeving uitvoeringsproces

De meerderheid van de gemeenten heeft geen doelgroepaccenten gelegd. Soms is dit een principiële keuze omdat men iedereen wil helpen, soms komt dit voort uit gebrek aan inzicht in de samenstelling van de doelgroep. Sommige gemeenten hebben dit probleem opgelost door een bestandsanalyse uit te voeren.⁸¹ Regelmatig heeft men de keus gemaakt hiervoor de arbeidsgehandicaptentoets te gebruiken, hetgeen dan ook in het eerste jaar een forse aanslag op het Rea-budget heeft betekend. Ook is het mogelijk het zittend bestand geleidelijk in kaart te brengen bij de heronderzoeken. Legt men wel doelgroepaccenten dan gaat het om verkorting van Wsw-wachlijsten, nieuwe instroom of degenen bij wie de arbeidshandicap volgt uit de zogenaamde objectieve criteria ('a priori groep').

Er zijn veel verschillen in de keuzes van gemeenten met betrekking tot de uitvoering van de Wet Rea. Vooral kleine gemeenten hebben nauwelijks voorbereidende activiteiten ondernomen en één kleine gemeente in het onderzoek heeft er zelfs voor gekozen de wet niet uit te voeren.

Met name kleine gemeenten hebben voor een minimumvariant gekozen en verstreken alleen plaatsingsbudgetten en informatie.⁸² Verder zijn er gemeenten die alle instrumenten aanbieden, gemeenten die het pakket-op-maat buitensluiten en gemeenten die subsidieplafonds⁸³ hebben vastgesteld.

Andere beleidskeuzes kunnen bijvoorbeeld zijn: aanvullend budget uit de gemeentebegroting beschikbaar stellen, het keuringsbeleid van de GGD herzien of eerst een pilot beginnen.

⁸¹ Om een idee te geven: Een bestandsanalyse bij een grote gemeente heeft uitgewezen dat 55% van de bijstandsccliënten die niet zijn vrijgesteld van sollicitatieplicht een medische beperking heeft, circa 9000 personen; daarbij zijn er psychosociale belemmeringen, lange werkloosheidsduur en laag opleidingsniveau. Bij de noodzakelijke prioritering koos men voor de recent medisch gekeurden, die vervolgens zijn aangeschreven. In een middelgrote gemeente telde men 800 potentiële arbeidsgehandicapten die in zijn geheel is opgeroepen door de Wiw-stichting.

⁸² Alleen het plaatsingsbudget moet worden toegekend als de werkgever daarvoor een aanvraag indient en aan de voorwaarde is voldaan.

⁸³ Een kleine gemeente heeft een plafond vastgesteld van fl. 46.000,-, zijn de kosten van één der duurste voorzieningen, begeleid werken. Gemiddelde kosten begeleiding/bemiddeling: fl. 7000,- tot fl. 15.000,-.

Eigen uitvoeringsrichtlijnen

Actieve gemeenten hebben in de meeste gevallen ook uitvoeringsrichtlijnen ontwikkeld: standaardvragen voor intake of heronderzoek en formulieren. Men vindt de wet ingewikkeld, zodat uitleg en vereenvoudiging voor de uitvoeringspraktijk nodig is. Een gemeente heeft een profielenboek ontwikkeld voor de bijstandsconsulenten met daarin een overzicht van alle inkooprelaties (waaronder voor Rea-trajecten) en stroomschema's van de werkprocessen.

Vergeleken met de beleidsvoorbereiding hebben de gemeenten minder aandacht besteed aan de interne kennisoverdracht.

Veel gemeente-functionarissen kunnen nog geen oordeel geven over het eigen beleid en de organisatie van de uitvoering, vooral omdat 'het allemaal nog maar net een beetje loopt'. Er zijn nog maar heel weinig cliënten naar werk bemiddeld, de trajecten duren namelijk vaak lang (1 tot 2 jaar). Er zijn dus ook nog maar heel weinig voorzieningen verstrekt. Over het beleid van de gemeente en de vormgeving van het uitvoeringsproces zijn de meeste respondenten (redelijk) tevreden.

Financieel kader

Genoemde beleidskeuzes spelen zich af binnen een door de Rijksoverheid vastgesteld kader,

De financiering van de Wet Rea is geormerkt onderdeel van het werkfonds Wiw (scholings- en financieringsbudget): fl. 61 miljoen voor de tweede helft van 1998, fl. 63 miljoen voor 1999. Van dit budget moet in 1999 circa de helft verplicht worden besteed bij Arbeidsvoorziening. Voor 2000 bestaat deze verplichting niet meer. Gemeentelijke uitvoeringskosten komen niet ten laste van het budget. Niet bestede gelden worden door het Rijk teruggevorderd en overbesteding mag ten laste komen van het werkfonds.

De basisbedragen voor het plaatsingsbudget (max. fl. 24.000,- over drie jaar) en het pakket-op-maat (eenmalig fl. 17.498,-) worden gedeclareerd bij het Ministerie van SZW en komen dus niet voor rekening van het fonds.

7.3 Uitvoering

Vormgeving uitvoeringsproces

De gemeenten hebben, op wat accentverschillen na, het uitvoeringsproces Rea grotendeels op dezelfde wijze georganiseerd. In het kader is dit samengevat.

In de meeste gevallen zijn de bijstandsconsulenten de 'poortwachter'. Zij constateren of iemand (wellicht) tot de Rea-doelgroep behoort tijdens de eerste intake of het heronderzoek. Vervolgens wordt de (mogelijke) Rea-cliënt doorverwezen naar de organisatie die de Rea-toets of bij zogenaamde a-priori groepen alleen het arbeidsdeskundig onderzoek uitvoert of naar een interne tussenpersoon, coördinator of uitstroomconsulent, die de beslissing neemt al dan niet door te verwijzen. Bij nieuwe instroom kan ook een medewerker van het arbeidsbureau of CWI de intake doen. Deze verwijst bij het vermoeden ofwel eerst door naar de gemeente ofwel (als dit is afgesproken met de gemeente) direct door naar de organisatie die de Rea-toets uitvoert. Indien uit de onderzoeken blijkt dat iemand arbeidsgehandicapt is zoals bedoeld in de Wet Rea, wordt deze doorverwezen naar de organisatie die zorgdraagt voor een kwalificerende intake, het opstellen van het trajectplan en de uitvoering van het trajectplan. Alle gemeenten doen dus zelf alleen de eerste herkenning van de potentiële arbeidsgehandicapte en kopen de rest in. In principe voeren zij de regie en geven zij al dan niet toestemming voor trajecten. Organisaties waarbij wordt ingekocht, dienen aan de gemeenten terug te rapporteren over de vorderingen.

Verschillen tussen gemeenten treden vooral op als gevolg van de keuze voor de functionaris die beslist over het laten uitvoeren van de Rea-toets en de inkoop van trajecten.

De bijstandsconsulent neemt de beslissing over de vraag of iemand wordt doorverwezen voor een Rea-toets of een arbeidsdeskundig onderzoek voor die groepen die van rechtswege reeds arbeidsgehandicapt zijn (de zgn. a-priori groepen). Tevens geeft deze toestemming voor het trajectplan en volgt hij/zij de cliënt gedurende het traject (in principe).

De bijstandsconsulent verwijst door naar een uitstroomconsulent die het 'case management' verder op zich neemt.

Er kan sprake zijn van een Rea-coördinator (of coördinator voor Rea, Wiw en Wsw) en soms geven de consulenten hun bevindingen door aan hun direct leidinggevende. De Rea-coördinator of leidinggevende fungeert als een schakel tussen de bijstandsconsulent en de inkooporganisatie(s). Hij of zij beslist op basis van de rapportage of roept de personen zelf nogmaals op voor een aanvullend gesprek. De persoon die als schakel fungeert beslist over de Rea-toets en het trajectplan, volgt de cliënt en informeert de consulent hierover. Soms beslist deze persoon alleen over de Wet Rea, soms ook over andere trajecten (Wiw, Wsw, sociale activering, rust).

Het is niet zo dat meer grote of meer kleinere gemeenten voor directe uitvoering door een consulent, doorverwijzing naar een uitstroomconsulent of een 'tussenpersoon' kiezen. De verschillende varianten komen overal voor. Wel lijkt het zo dat de gemeenten waar doorverwijzing naar de direct leidinggevende plaatsvindt kleine gemeenten zijn.

Om de veelvormigheid te illustreren en tevens om aan te geven dat er nog de nodige bureaucratie bij komt kijken zijn drie korte beschrijvingen in bijlage 3 opgenomen.

Herkenning arbeidsgehandicapten

De herkenning van arbeidsgehandicapten bij de groep bijstandsgerechtigden die niet tot de 'a priori' categorieën⁸⁴ behoren, is soms wel een probleem. Over het algemeen vindt de herkenning van de arbeidsgehandicapte plaats op basis van de persoonlijke inschatting en ervaringsdeskundigheid van de consulent. De Kansmeter zou hierbij per 1 januari 1999 verplicht gebruikt moeten worden, maar dit is vaak nog niet het geval. De kennis van de Rea-uitvoeringsrichtlijnen, gespreksvaardigheden en ervaring van deze persoon wordt van groot belang geacht. Niet alle consulenten voldoen hieraan. Toch bepalen zij in welke richting een cliënt wordt gestuurd: sociale activering, Wiw, Arbeidsvoorziening of Rea. Ook als er sprake is van een 'tussenschakel' in de vorm van een Rea-coördinator, is het toch de intakeconsulent die de cliënt al dan niet doorverwijst naar deze functionaris. Zelden wordt hierbij de Kansmeter gebruikt (zie hoofdstuk 9).

Bij nieuwe instroom vindt de intake veelal plaats op het arbeidsbureau of CWI. Dan is een consulent van Arbvo verantwoordelijk voor de herkenning van de potentiële arbeidsgehandicapte tijdens de administratieve intake en geeft deze de informatie door aan de gemeente. De herkenning van de arbeidsgehandicapte kan ook plaatsvinden bij de gemeente tijdens het heronderzoek of de claimbeoordeling Abw.

In het algemeen vindt men dat men met behulp van het beschikbare instrumentarium potentiële arbeidsgehandicapten adequaat en snel kan herkennen; kleine gemeenten zijn hier aarzelender over. Uit de herkenning vloeit voort dat een arbeidsgehandicaptentoets (hier vaak Rea-toets genoemd) gedaan moet worden.

De overdracht naar de instantie die de Rea-toets of het belastbaarheidsonderzoek uitvoert is meestal schriftelijk en summier en over deze overdracht worden geen problemen gemeld.

⁸⁴ Voor de gemeentelijke doelgroep zijn in dit kader van belang: *cliënten die korter dan 5 jaar geleden een arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben ontvangen (WAO/AAW, Waz, Wajong), *cliënten met een Wsw-indicatie of die korter dan 5 jaar geleden een Wsw-dienstverband hebben gehad, *onthefing van de arbeidsverplichtingen op medische gronden naar aanleiding van een advies van de GGD, *toekenning van een vervoersvoorziening of rolstoel in het kader van de Wet Voorzieningen Gehandicapten (WVG).

Rea-toets

Arbeidsvoorziening, de GGD, marktpartijen en soms de Wsw-indicatie-commissie zijn de uitvoerders van de arbeidsgehandicaptentoets.

Er is over het algemeen vertrouwen in de deskundigheid van de uitvoerders van de Rea-toets (artsen en arbeidsdeskundigen). Sommigen maken echter kanttekeningen bij het gebruik van de toets. Een paar keer is genoemd dat de Rea-toets beschouwd wordt als middel om de Rea-subsidie veilig te stellen. Het arbeidsdeskundig onderzoek, dat bij Arbvo AI veelal samengaat met het opstellen van het trajectplan, wordt in elk geval wel als heel zinvol beoordeeld. Door cliënten die niet willen werken wordt de toets soms gezien als te doorlopen stap om vrijstelling van de sollicitatieplicht te krijgen. Het komt voor dat deze cliënten, als blijkt dat zij toch in aanmerking komen voor een Rea-traject, alsnog afhaken en ‘plotseling’ samenwonend blijken of zelf al werk hebben gevonden. Dit wordt door de respondenten de ‘bijvangst’ van de Wet Rea genoemd.

Soms bestaat er onduidelijkheid bij consulenten over de vraag of een Rea-toets nodig is of een GGD-advies met het oog op een mogelijke vrijstelling van de sollicitatieplicht. Een ander knelpunt is de lange wachttijd voordat Rea-toetsen plaatsvinden. Er worden termijnen van drie maanden genoemd, maar het komt voor dat het nog veel langer duurt.⁸⁵ Soms wordt wel gezegd dat het nu wel wat sneller gaat dan in het begin toen hele ‘bulken cliënten’ tegelijk door de gemeenten werden aangeleverd. Ook worden vertragingen mede in verband gebracht met het feit dat het steeds vaker voorkomt dat cliënten niet verschijnen op de afspraak.

In hoofdstuk 9 komt de Rea-toets uitgebreid aan de orde.

Kansmeter en kwalificerende intake

Beide instrumenten leven niet bij de consulenten en men verwijst naar Arbeidsvoorziening die verantwoordelijk is voor de fasering. Een enkele kritische consulent heeft twijfel over de faseringen: er wordt creatief mee omgegaan in het licht van organisatorische belangen van de gemeente en Arbvo. De fasering zou bij de gemeentecliënten toch al iets kunstmatig hebben omdat door afoming de grote meerderheid als fase-4 gekenschetst kan worden. Deze fasering kan volgens gemeentefunctionarissen tevens een problematisch element hebben, wanneer Arbvo-AI zowel faseert als het traject

⁸⁵ Als bijvoorbeeld een potentiële arbeidsgehandicapte in de Wiw zit en uitgeplaatst kan worden, is haast geboden.

biedt. Arbvo-AI wil door de gemeente aangewezen cliënten niet in traject, classificeert hen als fase 4 en selecteert zo moeilijke cliënten weg, zo is de veronderstelling.

Trajectplan/case management

Indien de organisatie die het trajectplan opstelt en uitvoert niet tevens de Rea-toets heeft uitgevoerd, is opnieuw sprake van een overdrachtmoment. Hierbij wordt, opnieuw meestal schriftelijk, naast de belangrijkste persoonsgegevens tevens de uitslag van de Rea-toets doorgestuurd. De bijstandscounselanten stellen nooit het trajectplan op, wel beoordelen zij dit en geven toestemming voor de uitvoering. De counselanten en coördinatoren die beslissen over het trajectplan laten de bemiddelaars over het algemeen vrij in hun productenkeuze. Alleen als het erg duur is of als het te lang gaat duren wordt hierover gesproken. Om een vinger aan de pols te houden wordt vergelijkbaar met het case management bij de uvi's soms ervoor gekozen om naast toestemming voor het trajectplan, toch ook voor elk product opnieuw toestemming te laten vragen. Regelmatig laat de terugkoppeling van de trajectbemiddelaar naar de consultant te wensen over en raakt de cliënt uit het zicht (zie ook hierna onder inkoop).

Samenwerking met uvi's

Veel gemeenten zijn (zeer) ontevreden over de samenwerking met uvi's bij de zogenaamde samenloopgevallen, cliënten die zowel een uitkering van de uvi als van de gemeente ontvangen. De uvi's zijn verantwoordelijk, maar zij zouden deze cliënten geen prioriteit geven. Bij heronderzoek door de consultant blijkt de uvi intussen niets gedaan te hebben. Vooral Wajong-gevallen en Wiw-werknemers zouden een probleem zijn. Voor jongeren is immers een sluitende aanpak wettelijk gegarandeerd. De gemeentefunctionaris is al met deze mensen aan de slag gegaan, er zijn voorzieningen nodig en dan blijkt dat er niemand opdrachtgever wil zijn. Ook WW-clieñten worden door de traagheid van de uvi's vanzelf Abw-clieñten.

De samenwerking tussen uvi's en gemeenten is tevens complex op het niveau van afzonderlijke instrumenten, waarbij per instrument aparte regels en afspraken van toepassing zijn.⁸⁶

Sommige gemeenten zetten, als de uvi niets doet, dan toch maar de mensen zelf op een traject of plaatsen hen op een Wiw-baan. Maar zij krijgen dan meestal geen Rea-toets en het Rea-budget wordt voor deze cliënten niet aangesproken. Soms betaalt men zelf het benodigde Rea-traject en probeert men de kosten later op de uvi te verhalen.

Hier bestaat het risico van ongewenste neveneffecten. Een sociale dienst van een kleine gemeente die geen uitvoering heeft gegeven aan de Wet Rea helpt de samenloopgevallen ook met een Wiw-baan, maar niet omdat de uvi niets doet. Eerder met het oogmerk Wiw-plaatsen vol te krijgen. Met het argument: zo hebben die mensen werk die toch heel moeilijk naar regulier werk te bemiddelen zijn. Deze bemiddeling wordt dus ook niet eens geprobeerd.

Inkoop

Het inkoopbeleid van gemeenten wordt bepaald door de leidinggevendenden, beleidsmedewerkers en Rea-coördinatoren en niet door uitvoerenden. Hoewel in 1998/1999 Arbvo nog een relatief sterke marktpositie had, waren er al veel gemeenten die ook bij andere organisaties inkochten, waaronder bij de eigen Wiw-organisatie. De opheffing van de gedwongen winkelnering leidt of heeft inmiddels geleid tot een verandering van het inkoopbeleid bij een meerderheid van de gemeenten, waarbij men meestal niet alleen of helemaal niet meer met Arbvo zaken wil doen. Een probleem is dat veel gemeenten aangeven niet voldoende op de hoogte te zijn van de expertise van de verschillende marktpartijen. Er is volop concurrentie hetgeen men merkt aan de vele acquisitieactiviteiten. Samenwerking van specialistische partijen ten behoeve van een individueel traject omdat dit voor de cliënt beter is, wordt zowel geremd als bevorderd door deze concurrentie.

De gedwongen winkelnering heeft er soms toe geleid dat voor het gemak of de efficiëntie (gezien de geringe omvang van het budget) ook maar het hele budget bij Arbeidsvoorziening is weggezet

⁸⁶ De complexiteit van de verhouding tussen uvi en gemeente neemt nog toe door het feit dat uvi's Wiw-dienstbetrekkingen bij gemeenten kunnen inkopen voor WW en WAO/Waz/Wajong-gerechtigden. De gemeente kan dan een geringer bedrag bij het Rijk declareren. Als de uvi niet meebetaalt kan wel het volledige bedrag worden gedeclareerd (fl. 17,498,- in 1999).

In de gevallen waarbij alleen bij AI werd ingekocht, zijn alle cliënten automatisch doorgestuurd naar AI bij een vermoeden van Rea (Rea-toets, trajectplan en uitvoering trajectplan in één hand). Als meer organisaties in aanmerking komen voor trajectuitvoering worden vaak verschillende groepen binnen de Rea-populatie onderscheiden en specialiteiten bij inkooporganisaties benoemd (bijvoorbeeld Passage, onderdeel van AI, voor psychische klachten, organisaties gespecialiseerd in jobcoaching, korte of juist lange intensieve trajecten). Er wordt ingekocht bij de eigen Wiw/Wsw-organisatie als een reguliere arbeidsplaats niet tot de mogelijkheden behoort. Maar ook leegloop bij deze organisaties is, zoals eerder genoemd, een reden voor een traject in die richting.

Kwaliteit inkoop

De inkoopcriteria die het meest worden genoemd zijn capaciteit, expertise, effectiviteit, prijs/kwaliteit verhouding, snelheid, en kwaliteit rapportages. Met name het criterium effectiviteit blijkt in de praktijk lastig voor de marktpartijen. Hiervoor is soms wel begrip bij gemeenten. Wat is een reëel streefcijfer voor succes (plaatsing in reguliere arbeidsplaats)? Dit hangt enerzijds af van de 'kwaliteit' van de aangeleverde cliënten en de indicatiestelling (zit de juiste cliënt op het juiste traject?) en anderzijds vanzelfsprekend van de vraagkant van de arbeidsmarkt.

De consultants en/of Rea-coördinatoren controleren de inkoop via de afgesproken terugkoppelingen en rapportages of periodieke besprekingen. Veel uitvoerenden klagen echter dat zij geen of te laat rapportages krijgen. Het is dan niet mogelijk controle op de kwaliteit uit te oefenen of 'case manager' te zijn. Het komt ook voor dat cliënten zelf aan de bel trekken als het niet goed gaat of anderszins reageren.⁸⁷ Consultants zien dit soms ook als een manier om controle uit te oefenen.

Leidinggevend en beleidsmedewerkers vinden het lastig dat AI in veel gevallen geen financiële verantwoording kan geven. Dat maakt voor hen het voeren van de regie vrijwel onmogelijk. Ook speelt de budgettering hier een rol: men heeft als het ware al vooruitbetaald.

Wat betreft de tevredenheid van de gemeente als opdrachtgever met deze organisaties bestaat een opvallende verdeeldheid in twee kampen. Men is óf tevreden óf ontevreden, waarbij de ontevredenheid vooral Arbvo-AI betreft,

⁸⁷ Dit is opvallenderwijs een van hoogst zeldzame passages in de uitvoeringsevaluaties bij de instanties dat de cliënt als zelfstandige actor benoemd wordt.

waarmee men tot op heden ook de meeste ervaring heeft. Maar soms is men ook uitgesproken tevreden over AI en bijvoorbeeld veel minder over de (eigen) Wiw-organisatie, die slechts benut wordt om leegloop te voorkomen.

Financiën

De gemeenten zijn verdeeld over de vraag of het Rea-budget voldoende is. Bijna de helft vindt het budget toereikend, maar meer dan een kwart acht het budget onvoldoende. Daarnaast zijn er veel gemeenten die nog niet weten of het budget voldoende is, omdat de trajecten nog maar net lopen en de meeste kosten nog moeten worden gemaakt. Kleine gemeenten maken zich hierover meer zorgen dan middelgrote en grote gemeenten. Geen wonder omdat de budgetten gering zijn.⁸⁸

Een aanzienlijk deel van de gemeenten heeft vanuit het scholings- en activeeringsbudget of het algemeen gemeentelijk budget extra middelen gereserveerd voor de beleidsontwikkeling en/of financiering van Rea-trajecten. Daarnaast is er in de implementatiefase van de wet een inhaalslag nodig geweest met betrekking tot het zittend cliëntenbestand. Voor de nieuwe instroom kunnen de middelen wel voldoende zijn.

Knelpunten

Naast de reeds genoemde problemen rond trage doorlooptijden en de samenwerking met uvi's zijn in het onderzoek nog de volgende knelpunten gesignaleerd.

Veel gemeenten vinden de Wet Rea ingewikkeld. Met name beleidsmedewerkers en leidinggevendenden die zich hier goed in verdiept hebben, noemen dit knelpunt. Anderen, met name uitvoerenden, geven aan nog steeds niet goed bekend te zijn met de wet en het gemeentelijk beleid hieromtrent en met de relatie naar andere gemeentelijke regelingen als de Wiw; ook is het hen niet goed bekend waar welke kosten kunnen worden gedeclareerd. Anderen zijn weer bevreesd voor hoge kosten van pakketten-op-maat of twijfelen aan de medewerking en Rea-kennis van de werkgevers, wanneer cliënten eenmaal uit de trajecten gaan uitstromen.

Knelpunten in financierings- en budgetsystematiek zijn frequent genoemd. Zo zijn het niet in rekening mogen brengen van de uitvoeringskosten en het jaarlijks terugvorderen van niet bestede gelden vele gemeenten een doorn in

⁸⁸ Ter illustratie: Abcoude kreeg in 1998 zegge en schrijve fl. 8.402,-. Amsterdam kon voor fl. 6.588.718,- wat meer in gang zetten.

het oog. Met name dit laatste dwingt gemeenten budgetten over te maken naar inkooporganisaties voordat de prestaties verricht zijn en dit verhindert outputfinanciering. Kleine gemeenten zouden graag budgetten willen samenvoegen voor risicospreiding en om sterker te staan bij de marktpartijen.

7.4 Samenvatting en conclusies ten aanzien van de evaluatiecriteria

In deze paragraaf wordt weer het standaard evaluatieformat gevolgd.

Implementatie

In het algemeen hebben de gemeenten er lang over gedaan de wet te implementeren. Men is ook laat van start gegaan. In tegenstelling tot hetgeen het geval is bij de uvi's was de uitvoering van de Wet Rea voor de gemeenten een nieuwe activiteit. Bovendien had men de handen nog vol aan de implementatie van de vernieuwde Abw en Wsw en met de invoering van de Wiw. Uitvoerenden hebben nog steeds behoefte aan informatie. Met name van het Ministerie van SZW had men meer informatie willen hebben over de relatie Wiw-Rea-Wsw.

In hun beleidskeuzes hebben de gemeenten verschillende accenten gelegd. Actieve gemeenten hebben in de meeste gevallen zelf uitvoeringsrichtlijnen ontwikkeld. Men vindt de wet ingewikkeld zodat vereenvoudiging en vertaling van de uitvoeringsregels voor de uitvoerenden nodig is.

Knelpunten

Omdat er voorheen voor de gemeentelijke populatie arbeidsgehandicapten nauwelijks mogelijkheden waren, betekent de Wet Rea in de ogen van de gemeentefunctionarissen per definitie een verbetering. De met Rea beoogde doelgroepuitbreiding is duidelijk een succes. Toch zijn er bij de uitvoering nog de nodige knelpunten.

De (uitvoering van de) Wet Rea blijft in de ogen van de uitvoerders complex. Deze complexiteit heeft tevens te maken met de complexe relatie met andere wetten, met name Wiw en Wsw. Dit wordt versterkt omdat er vaak organisatorische relaties zijn tussen de verschillende (gemeentelijke) instanties, zodat andere belangen dan die van de cliënt een rol kunnen spelen. In dit verband heeft de wet weer nieuwe knelpunten opgeleverd.

Daarnaast zijn er financieel administratieve knelpunten. De gemeenten zouden graag de bevoegdheid hebben om budgetten samen te voegen dan wel

over te hevelen naar volgende jaren en om op basis van outputfinanciering te werken; ook is er vooral bij kleine gemeenten de angst voor de mogelijk hoge kosten van het instrument pakket-op-maat. De gemeenten verwachten veel van het toekomstige Fonds voor Werk en Inkomen om financieringshindernissen te slechten.

Ook zijn er soms grote verschillen tussen gemeenten, hetgeen de vraag oproept welke mate van ongelijkheid bij de uitvoering van de Wet Rea acceptabel is.

Er is nog steeds onvoldoende kennis over de Wet Rea bij zowel gemeenten als werkgevers; men acht een nieuwe algemene voorlichtingsronde noodzakelijk.

En tot slot een knelpunt dat inmiddels bekend voorkomt, de lange doorlooptijden die bij elke stap en overdracht veelvuldig optreden: Rea-toets, opstellen trajectplan, inkoop. Voor een deel kunnen deze lange wachttijden een aanloopprobleem zijn, omdat teveel cliënten tegelijkertijd getoetst en in traject genomen zijn.

Organisatorische condities: verantwoordelijkheidsverdeling/samenwerking
Men signaleert een moeizame samenwerking met uvi's; volgens de gemeenten zouden de uvi's meer dan thans het geval is moeten worden afgerekend op hun inzet voor samenloopgevallen. Voor de uvi's zouden deze cliënten geen prioriteit hebben.

De regelgeving en afspraken met betrekking tot de afstemming en samenwerking tussen gemeenten en uvi's is complex.

De inkoop van diensten en trajecten bij Arbvo staat onder druk en de markt van nieuwe aanbieders is sterk in beweging. In het algemeen is het voor gemeentefunctionarissen niet eenvoudig een goed beeld te krijgen van de kwaliteit van de ingekochte diensten. Een lastig thema hierbij is selectie: de juiste klant in het juiste traject voor een optimaal resultaat, maar ook de fase 4 etikettering, waarmee Arbvo-AI lastige klanten kan weigeren. Hoewel er ook voorbeelden van goede samenwerking zijn is er veel kritiek over en weer tussen gemeenten en Arbeidsvoorziening.

Samenwerking van specialistische partijen ten behoeve van een individueel traject omdat dit voor de cliënt beter is, blijkt zowel geremd als bevorderd te worden door de toenemende concurrentie.

Organisatorische condities: eigen organisatie

De invoering van de nieuwe Algemene Bijstandswet speelt ook nog een rol bij de implementatie van de Wet Rea. De Divosa stelde nog in het voorjaar van 1999 dat de inpassing van de Wet Rea een kanteling van de organisatie vraagt van uitkeringsgericht naar reïntegratiegericht, hetgeen er op wijst dat gemeenten het nog moeilijk hadden met de implementatie van de Abw (ingevoerd in 1996) die immers ook op reïntegratie en activering is gericht. Ook de implementatie van de WIW speelde tezelfdertijd.

Er wordt ingekocht bij de eigen Wiw/Wsw-organisatie als een reguliere arbeidsplaats niet tot de mogelijkheden behoort. Dit brengt het risico met zich mee dat leegloop bij deze organisaties een reden is voor een traject in die richting.

Instrumenten

Het belangrijkste en vernieuwende instrument in de ogen van de gemeente-functionarissen is de Rea-toets, geen instrument in eigenlijke zin. Afhankelijk van het beleid van de gemeenten zijn soms grote aantallen cliënten voor een toets aangemeld. De toets is zo soms in feite gebruikt als screeningsinstrument of als medisch onderzoek met de vraag of vrijstelling van sollicitatieplicht aan de orde is. Dit is mogelijk als een aanloopverschijnsel te beschouwen, omdat de gemeenten (net als de uvi's) hun zittende bestand onvoldoende kennen. Met de 'echte' Rea-instrumenten heeft men nog nauwelijks ervaring, zodat er geen oordeel is over de werkzaamheid. De budgetten zijn in deze eerste fase vooral besteed aan het doorlichten van bestanden en de Rea-toets en minder aan de daadwerkelijke trajecten; trajecten die nog te kort bezig zijn om de succeskans te bezien.

Bijdrage Rea aan arbeidsmarktpositie

De gemeenten zijn positief over het feit dat zij met de inwerkingtreding van de Wet Rea budget hebben gekregen voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten in de bijstand, zodat de gemeenten toch een omslag in gang hebben kunnen zetten voor een groep voor wie voorheen niets werd gedaan. Er zou wezenlijk iets veranderd zijn ten aanzien van het begrip arbeidsongeschikt in de Bijstand nu het hebben van een arbeidshandicap niet meer betekent vrijstelling van sollicitatieplicht.

De hiervoor genoemde kwestie van de relatie tussen Rea en Wiw/Wsw leidt tot een meer fundamenteel vraagstuk, namelijk dat van de relatie tussen de

doelstellingen van de Wet Rea en de kenmerken van de gemeentelijke populatie arbeidsgehandicapten. De Wet Rea is bedoeld om een toeleidings- en bemiddelingstraject in te gaan naar reguliere arbeid en voor deze arbeid zodanig voorzieningen of subsidies beschikbaar te stellen en dus niet voor het voortraject en ook niet voor sociale activering. Als door afroming en de krapte op de arbeidsmarkt de huidige bijstandspopulatie gekenmerkt wordt door veel problemen is het de vraag of de Wet Rea voor hen het meest geschikte activeringsinstrument is.

De gemeenten wijzen graag op de complexe meervoudige problematiek van de gemeentelijke doelgroep om te benadrukken dat de verwachtingen over de uitstroom naar regulier werk niet te hoog gespannen moeten zijn ondanks deze krappe arbeidsmarkt. Een kanttekening die ook te begrijpen is als twijfel over de effectiviteit van de Wet Rea bij deze doelgroep.

Anders geformuleerd: als er al een prototypische Rea-populatie zou bestaan, bij wie de medische beperkingen de belemmeringen op de arbeidsmarkt bepalen, dan zou deze groep een minderheid zijn in de gemeentelijke populatie.

In elk geval heeft de Rea er wel toe geleid dat in het verlengde van de invoering van de nieuwe Abw de gemeenten nog eens goed naar hun bestanden hebben gekeken voor activeringsmogelijkheden.

8. Arbeidsvoorziening en de Wet Rea

- Implementatie Rea: eigen populatie en bemiddeling voor uvi en gemeenten.
- Beleidskeuzes en problemen bij implementatie.
- Verschillen in dienstverlening tussen eigen en overige populaties.
- Samenwerking met en inkoop door gemeenten en uvi's.
- Inkoop bij derden en knelpunten.
- Gevolgen overheveling AI van Gak naar Arbeidsvoorziening.
- Samenvatting en conclusies.

8.1 Inleiding

Ontwikkeling naar CWI en reïntegratiebedrijf

In een volgende toekomstige evaluatie van de wet zou dit hoofdstuk niet meer voorkomen. Het zou gaan om de CWI's en de Wet Rea en daarnaast zou er een hoofdstuk zijn met betrekking tot de (private) reïntegratiebedrijven (en arbodiensten).

In de Memorie van Toelichting bij de Wet Rea wordt een goede werking van de wet nadrukkelijk afhankelijk gesteld van de samenwerking tussen actoren in de CWI's. Nu het tot stand komen van deze structuur in het kader van SUWI toch meer tijd vergt dan toen gehoopt, is eigenlijk de gehele eerste periode van de Wet Rea toch te beschouwen als een overgangperiode waar het gaat om de onderlinge samenwerking in het kader van de verantwoordelijkheidsverdeling zoals die in de wet geregeld is. Een overgangperiode die wellicht door Arbeidsvoorziening en zijn medewerkers het meest aan den lijve is ondervonden.

In 1998 is de organisatorische eenheid Arbeidsintegratie overgeheveld van het Gak naar Arbeidsvoorziening. Met die overgang kreeg Arbeidsvoorziening destijds de beschikking over een gespecialiseerde concerneenheid voor de dienstverlening aan arbeidsgehandicapten, met eigen arbeidsdeskundigen en reïntegratieconsulenten. In het navolgende wordt kortheidshalve steeds de naam AI gebruikt als naam voor de concerneenheid Arbeidsintegratie van Arbeidsvoorziening.

In 2000 is AI weer afgesplitst van het Arbeidsvoorzieningsonderdeel Basisdiensten en is het met ingang van 1 oktober 2000 verder gegaan als onder-

deel van de te privatiseren reïntegratiedienst van Arbeidsvoorziening (voorheen RIB, momenteel KLIQ genoemd).

De eigen populatie

Met de inwerkingtreding van de Wet Rea in juli 1998 kreeg het Centraal Bestuur Arbeidsvoorziening (CBA) de verantwoordelijkheid voor de bemiddeling van werkloze arbeidsgehandicapten zonder uitkering en voor werkloze arbeidsgehandicapten met uitsluitend een uitkering volgens de Algemene nabestaandenwet (Anw). Dit wordt de 'eigen populatie arbeidsgehandicapten' van Arbeidsvoorziening genoemd. Er wordt in dit hoofdstuk zoveel mogelijk aandacht besteed aan de activiteiten voor de eigen populatie, maar met deze vooralsnog kleine groep is nog weinig ervaring opgedaan. Deze ervaringen worden overschaduwd door de implementatie en uitvoering van Rea ten aanzien van de bemiddelingsactiviteiten in het algemeen, de inkoop bij Arbeidsvoorziening. Er wordt dus ruim aandacht besteed aan de inkoop van producten en trajecten voor arbeidsgehandicapten door uvi's en gemeenten bij Arbeidsvoorziening, de noodzakelijke wederhoor na de meningen van uvi's en gemeenten over Arbvo die in de vorige hoofdstukken de revue gepasseerd zijn.

Bronnen

De bevindingen zijn voornamelijk gebaseerd op het onderzoek van TNO Arbeid naar de uitvoering van de Wet Rea bij Arbeidsvoorziening en gemeenten, alsmede op de audit implementatie Wet Rea door bureau Berenschot.

In een aparte paragraaf wordt dieper ingegaan op de gevolgen van de overheveling van de Gak concerneenheid naar Arbvo voor de dienstverlening in het algemeen en de resultaatscijfers. Dit gebeurt aan de hand van een rapport van IOO in opdracht van Arbeidsvoorziening.⁸⁹ In het onderzoek zijn het niveau en de kwaliteit van de dienstverlening in termen van productie, plaatsingen en klanttevredenheid onderzocht in een nulmeting, tussenmeting en nameting voor de jaren '97, '98 en '99.

⁸⁹ Tussen Gak en Arbeidsvoorziening, de dienstverlening aan arbeidsgehandicapten voor en na de fusie. Arbeidsvoorziening Zoetermeer, oktober 2000.

8.2 Implementatie

Algemeen

Medewerkers van AI (regiomanagers en uitvoerenden) zijn van mening dat zij, gezien de omstandigheden, goed waren voorbereid op de Wet Rea. Reïntegratie van arbeidsgehandicapten is immers de expertise van AI. De managers gaven zelf voorlichting aan medewerkers van arbeidsbureaus, gemeenten en de eigen AI-locatie en er was een landelijk handboek voor regiomanagers en vervolgens uitvoerenden. De medewerkers van AI zijn tevreden over de ondersteuning door de afdeling Beleids- en Productontwikkeling (BPO) en de samu's (afkorting van staf arbeidskundig medewerkers) vanuit AI Centraal. Een nadeel voor de uitvoerenden was wel dat cursus en voorlichting pas in de maanden na inwerkingtreding van de Wet Rea plaatsvond. Zoals bij de uvi's het geval is ontbreken evaluaties of zelfdiagnoses van het verloop van de implementatie van de Wet Rea en de organisatorische consequenties ervan. Knelpunten worden wel genoemd, maar over de ernst, omvang en consequenties is geen duidelijkheid. Deze knelpunten zijn aan de orde gekomen in overleg op hoofdlijnen tussen Lisv, Arbeidsvoorziening, VNG/Divosa en SZW, het zogenaamde 'Vierpartijenoverleg'.

Over SZW is men bij Arbeidsvoorziening minder te spreken, vooral door het uitstel van de wet en omdat bij de invoering nog veel zaken onduidelijk waren. Op praktische vragen van uitvoerenden konden soms de helpdesk van SZW noch de samu's een antwoord geven. Een veel genoemd voorbeeld in dit verband is de kwestie welke organisatie moet betalen bij een verandering van de uitkeringssituatie. Op het moment van invoering van de Wet Rea waren de meeste AI-vestigingen nog niet op orde na de overgang vanuit het Gak. Er waren interne aanlooppunten en er was een hoog verloop onder arbeidsdeskundigen en artsen. Medewerkers – en dat zijn er velen, zie paragraaf 8.4 – die na juli 1998 in dienst zijn gekomen, hebben delen van de voorbereiding gemist en waren aangewezen op het schriftelijk materiaal.⁹⁰

In de regio's zijn geen specifieke aanvullingen gemaakt op het landelijk handboek.

⁹⁰ Rea is nu een geïntegreerd onderdeel van de opleidingen voor ad-en en consultants.

Beleidskeuzes

Het is een bewuste beleidskeuze van Arbeidsvoorziening om de eigen populatie niet actief te benaderen. Hiervoor zijn verschillende argumenten genoemd. Ten eerste zou Arbeidsvoorziening voldoende zuigkracht hebben op de eigen populatie, zodat deze zich uit zichzelf wel zal melden. In de tweede plaats staat de eigen populatie nergens geregistreerd, hetgeen een actieve benadering feitelijk onmogelijk maakt. In de derde plaats wordt vanuit AI prioriteit gegeven aan een goede uitvoering van de dienstverlening aan uvi's en gemeenten ('betaalde dienstverlening'). Dit laatste argument heeft vooral betrekking op de 'dubbele positie' van AI van enerzijds dienstverlener aan derden en anderzijds verantwoordelijke voor een eigen populatie. Een aspect dat hierbij meespeelt, is de geringe omvang van de groep arbeidsgehandicapte cliënten uit de eigen populatie van Arbeidsvoorziening.

Problemen bij implementatie

Problemen bij de implementatie van Rea al dan niet met betrekking tot de eigen populatie, bleken vaak samen te hangen met (re)organisatieproblemen in het algemeen bij Arbeidsvoorziening.

Het bleek bovendien voor de zegsliden van Arbeidsvoorziening een grote tegenvaller dat gemeenten onvoldoende op Rea waren voorbereid en zo traag op gang kwamen. Het afsluiten van contracten in een regio was regelmatig een moeizaam traject, elke gemeente wilde het net weer anders. Met name bij de inwerkingtreding van de Wet Rea hebben de managers veel tijd moeten steken in voorlichting aan gemeenten en soms ook in de ontwikkeling van instrumenten voor hen, zoals een aanmeldingsformulier, voordat de gemeenten uitvoering konden geven aan de Wet Rea. Desondanks kreeg AI vaak geen duidelijke opdracht van gemeenten, werden budgetten door gemeenten niet op tijd 'weggezet', werd niet tijdig een overeenkomst aangegaan en droegen gemeenten cliënten over zonder reïntegratievisie.

De te korte periode die genomen is voor de praktische uitwerking van de wettelijke regelgeving – hetgeen verband hield met het uitstel van de ingangsdatum – heeft de frustratie nog doen toenemen.

8.3 Uitvoering

Vormgeving van het uitvoeringsproces

Het uitvoeringsproces ziet er op alle AI-locaties globaal hetzelfde uit. Verschillen tussen de werkwijze bij de eigen en andere populaties treden op doordat AI voor de eigen populatie het hele traject in eigen hand heeft en zelf de inkoop van producten bepaalt. Hierdoor zou efficiënter gewerkt kunnen worden. Ook zijn er verschillen in problematiek tussen beide groepen cliënten. In het kader staat het proces samengevat.

Het uitvoeringsproces voor de eigen populatie is in de regio's grotendeels op dezelfde wijze vormgegeven:

1. AI krijgt meestal een melding van het Arbeidsbureau, daar heeft de administratieve intake plaats, veelal met behulp van de Kansmeter. Soms meldt een cliënt zich rechtstreeks bij AI.
2. Er vindt een eerste check plaats of de betreffende cliënt wel tot de eigen populatie behoort. Als dit niet het geval is, heeft doorverwijzing plaats naar uvi of gemeente. De check vindt plaats door de consulent van het Arbeidsbureau die de eerste intake doet of door de consulent van AI aan de hand van het aanmeldingsformulier of een voorgesprek met de cliënt.
3. Het vermoeden van een medische beperking wordt 'objectieverbaar' vastgesteld met behulp van de Rea-toets. De arts verricht het eerste deel van de Rea-toets.
4. De arbeidsdeskundige doet het arbeidsdeskundig onderzoek als onderdeel van de Rea-toets. Hij verricht tevens de kwalificerende intake, evenals het opstellen van het trajectplan (veelal tegelijklertijd).
5. Afhankelijk van de noodzaak van een arbeidsdeskundig oordeel en de complexiteit neemt de integratieconsulent de uitvoering van het trajectplan op zich of blijft de cliënt onder de hoede van de arbeidsdeskundige (hoefijzermodel). Als gevolg van een hoge werkdruk komt het voor dat integratieconsulenten méér taken krijgen toebedeeld dan wenselijk is.
6. Ondertussen wordt het gehele dossier voor goedkeuring naar AI-Centraal gestuurd waar opnieuw wordt gecontroleerd of de cliënt wel tot de eigen populatie behoort. De juridische afdeling geeft een formele beschikking af indien er sprake is van een arbeidshandicap en als er voorzieningen, scholing of Rea-subsidies voor werkgevers worden toegekend. Vervolgens wordt toestemming gegeven voor de uitvoering van het plan. Ondertussen gaat de uitvoerder gewoon door met het traject.
7. Als AI onderdelen van het traject niet in eigen huis heeft worden deze elders ingekocht.
8. Bij plaatsing beoordeelt de arbeidsdeskundige de werkplek op passendheid en hij adviseert de werkgever over voorzieningen en Rea-subsidies. Deze worden dan door de centrale juridische afdeling toegekend en uitbetaald door F&C.

Het uitvoeringsproces is bij de andere populaties (die van uvi's en gemeenten) op ongeveer dezelfde wijze georganiseerd. Alleen wordt dan niet aan AI-Centraal toestemming gevraagd voor een trajectplan, maar aan de gemeente of uvi. Verschillen treden verder op als gevolg van de volgende aspecten:

Inkoop hele traject

Niet altijd worden hele trajecten ingekocht bij AI. Met name uvi's willen soms alleen enkele producten inkopen in plaats van hele trajecten waar AI de voorkeur aan geeft. Met gemeenten worden heel verschillende contracten gesloten, waardoor AI ook niet altijd het hele traject in eigen beheer heeft. Voor de eigen populatie heeft AI het hele proces echter vanaf de intake in eigen beheer.

Vertragingen

Verschillen treden verder op als gevolg van het toestemming moeten vragen voor de trajectplannen aan uvi's en gemeenten. Bij gemeenten en uvi's moet daarnaast soms per in te zetten product tijdens het traject opnieuw toestemming worden gevraagd. Met name bij de uvi's kan het volgens sommige respondenten erg lang duren voordat toestemming wordt verkregen. Ondertussen doorgaan met de uitvoering van het traject, zoals bij de eigen populatie, gebeurt meestal niet. Met name voor cliënten is de vertraging erg vervelend. Het beïnvloedt de motivatie nadelig.

Populatieverschillen

De populaties van uvi's, gemeenten en Arbvo verschillen wat betreft problematiek en soms motivatie. Daarom kunnen de duur en inhoud van trajecten verschillen. De onderzoekscomponent is in het traject van een cliënt uit de eigen populatie bijvoorbeeld vaak kleiner, terwijl juist de kwalificatie- en/of bemiddelingsaspecten meer aandacht vragen. Bij cliënten van gemeenten is weer vaker sprake van een Rea-toets en expertise- en motivatie-interventies. Cliënten van uvi's hebben vaak meer inzicht in hun eigen beperkingen en hun afstand tot de arbeidsmarkt is vaak minder groot.

Overall worden de cliënten van de eigen populaties, uvi's en gemeenten opgeroepen op het dichtstbijzijnde arbeidsbureau. De uitvoerenden van AI zijn dus op verschillende locaties van Arbeidsvoorziening werkzaam voor wat betreft de cliëntcontacten.

De samenwerking tussen uitvoerenden van AI en het Arbeidsbureau was met name ten tijde van de inwerkingtreding van de Wet Rea moeizaam; hier en daar is dat nog steeds het geval.

Als belangrijkste reden voor de samenwerkingsproblemen wordt genoemd een verkeerde beeldvorming over AI en/of onbekendheid bij consulenten van het arbeidsbureau over de Wet Rea en de taken die AI hierin heeft. Dit wordt mede veroorzaakt door capaciteitsgebrek en personeelwisselingen bij zowel AI als het Arbeidsbureau waardoor informatie en afspraken verloren gaan. Gevolgen hiervan zijn het niet herkennen van de arbeidshandicap door consulenten van het Arbeidsbureau, een niet goed geregelde overdracht van cliënten en overdracht van cliënten waarbij samenloop is met WAO of WW 'door verkeerd doorvragen'.

Ook de terugkoppeling schiet te kort. Na doorverwijzing van de cliënt door de consulent naar AI hoort de consulent zelden of nooit meer iets over de betreffende cliënt.

Er wordt wel gewezen op de goede wil van alle betrokkenen, maar Arbeidsvoorziening is geen stabiele organisatie. Deze reorganisatieperikelen komen in paragraaf 7.4 nog aan bod.

Rea-toets

AI voert zelf de Rea-toets uit voor de eigen populatie. Soms worden als gevolg van capaciteitsgebrek artsen ingeleend; dit heeft met name in de beginperiode van de Wet Rea geleid tot problemen met betrekking tot wachttijden. De toets wordt altijd uitgevoerd als iemand (cliënt, arbeidsdeskundige, werkgever) hier om vraagt. Iedereen moet een kans krijgen, is de achterliggende gedachte. Bij verzoeken van werkgevers is men soms wel wat wantrouwend, want de Rea-toets mag geen verkapte aanstellingskeuring zijn. In de praktijk komt het echter zelden voor dat een werkgever of cliënt zelf om een Rea-toets vraagt. Men is overwegend positief over de Rea-toets als instrument. Een nadere beschouwing komt in hoofdstuk 9 aan de orde.

Kansmeter en Kwint

De arbeidsdeskundigen van AI passen als beoordelingsinstrument de Kansmeter en de kwalificerende intake toe. Een enkele keer doet de integratieconsulent dit als er sprake is van een personeelstekort. De Kansmeter is echter vaak al door een consulent van het arbeidsbureau verricht. De uitvoerenden geven aan over het algemeen voldoende inzicht te hebben in de situatie en mogelijkheden van de cliënt voor het opstellen van het trajectplan. Enkele uitvoerenden vinden het lastig dat vanuit privacy-overwegingen de rapportage van de arts niet in de dossiers zit. Hier kan namelijk veel relevante informatie in staan die zij nu moeten zien te achterhalen uit gesprekken met de cliënt en uit het belastbaarheidpatroon. Dit probleem wordt met name genoemd bij cliënten van uvi's waar het medisch onderzoek buiten AI heeft plaatsgevonden. Ook wordt genoemd dat bij uvi-cliënten soms een verouderd belastbaarheidpatroon wordt meegegeven.

Verschillen in dienstverlening eigen populatie versus overige populaties?

Bij alle AI-locaties heeft men wat betreft de eigen populatie nog maar weinig ervaring: een zeer kleine groep cliënten, vaak personen zonder uitkeringsrechten die lang thuis hebben gezeten, met name vrouwen.

Er worden wel wat verschillen gesignaleerd zowel wat betreft de aard van de populatie als van de begeleiding. Het sneller kunnen doorgaan met een trajectplan bij de eigen populatie in plaats van te moeten wachten op toestemming is een prettig – eigenlijk ongewenst – verschil en men kan alerter reageren wanneer een plan moet worden bijgesteld, hetgeen nogal eens voorkomt. De zogenaamde ‘kruideniersmentaliteit’ van uvi’s is sommige uitvoerenden een doorn in het oog; dit speelt totaal niet bij de eigen populatie. Wel komt ook daar voor dat het naar de mening van sommige uitvoerenden lang duurt voordat de beschikking door Arbvo wordt verstrekt. Een enkele keer blijkt iemand namelijk toch niet tot de eigen populatie te behoren. Dan zijn al kosten gemaakt omdat het traject al was opgestart. Eén manager geeft aan dat hij graag meer middelen zou willen hebben om beleid te ontwikkelen. De toeleiding van mensen naar AI is volgens hem niet helder, zo vallen cliënten van de eigen populatie buiten de boot.

Wat opvalt bij de eigen populatie is dat de cliënten zelf vaak totaal onbekend zijn met de Wet Rea. En hoewel zij vergeleken met de andere populaties vaak heel gemotiveerd zijn voor de reïntegratie (aanmelding uit eigen initiatief), laten zij het ook weer gemakkelijker afweten en verschijnen niet op afspraken, soms omdat ze zelf al werk gevonden hebben. Sommige uitvoerenden geven aan dat zij, om deze ‘no show’⁹¹ binnen de perken te houden, voorafgaand aan een afspraak naar de cliënt bellen om te vragen of deze een toegezonden vragenlijst ingevuld meebrengt. Dit gebeurt als check of de persoon de afspraak niet vergeten is. Beter zou het volgens hen zijn dat de organisatie beleid ontwikkelt hoe met ‘no show’ dient te worden omgegaan. Sancties zijn bij de eigen populatie niet mogelijk omdat AI geen uitkeringsverstrekker is.

De complexiteit van de gemeente-doelgroep brengt met zich mee dat een lang traject noodzakelijk is, terwijl de gemeenten graag snel resultaat willen zien. Dit vereist uitvoerige onderbouwing van het trajectplan door AI voor cliënten van gemeenten.

⁹¹ No show is overigens een groot probleem voor arbeidsvoorziening (en trouwens ook bij de gemeentepopulatie)

Een ander verschil in populaties is dat het voor cliënten van uvi's belangrijk is of zij er financieel wel op vooruit gaan na reïntegratie. In mindere mate is dit ook het geval bij cliënten van gemeenten. De eigen populatie accepteert bijvoorbeeld eerder een werkervaringsplaats zonder loon.

Samenwerking met gemeenten

Over de samenwerking met gemeenten is men niet tevreden al wordt wel een onderscheid gemaakt naar gemeenten met wie een goede relatie bestaat. Men steekt de hand in eigen boezem (door leegloop en reorganisaties niet op tijd leveren). Anderzijds hadden de gemeenten de zaken niet op orde, maar als opdrachtnemer moest AI wel doen wat gemeenten als opdrachtgever voorstelden, waarbij de gedwongen winkelnering de verhoudingen er niet beter op maakte. De implementatiefase was moeizaam zoals in de vorige paragraaf is beschreven, maar de relatie staat ook onder druk door gebrekkige planning van het aanbod, irreële verwachtingen over en weer en tegenstrijdige belangen.

Gemeenten hebben soms veel te hoge verwachtingen van wat AI met de door hen aangeleverde cliënten kan doen gezien hun complexe problematiek (niet alleen een medische beperking). In 1999 zijn soms ook 'bulken' met cliënten aangeleverd, met lange wachttijden tot gevolg. En wanneer dan veel klanten weer teruggestuurd werden met het predikaat 'onbemiddelbaar', was de gemeente weer teleurgesteld.

Regiomanagers van AI zijn teleurgesteld over de gevolgen van de privatisering en de machtspositie van gemeenten (en uvi's). AI ziet zichzelf als expert op het terrein van de arbeidsgehandicapten, maar moet onderhandelen met personen die de financiën wel beheren maar verder veelal ondeskundig zijn in de ogen van AI-medewerkers. Bovendien spelen steeds vaker andere belangen een rol dan een reguliere arbeidsplaats voor de Rea-cliënt. In plaats van inkoop van een Rea-toets of trajecten spreken sommige gemeenten soms liever een ander werkfonds aan, dit ondanks de 'voorliggendheid' van de Wet Rea. Of zij tuigen een eigen reïntegratiebedrijf op, vaak via de al bestaande Wiw/Wsw-organisatie. Dit is volgens AI niet alleen oneerlijke concurrentie, maar ook onverstandig omdat men niet deskundig genoeg is.

Inkooprelatie met gemeenten

Het voorgaande weerspiegelt zich in de inkooprelatie met de gemeenten. Een regiomanager voert contractbesprekingen met soms wel 40 tot 50 verschillende gemeenten. Afhankelijk van de grootte van de gemeente wordt gesproken met de beleidsmedewerker, hoofd sociale zaken of soms bijstandsmatenschappelijk werker. Er worden vaak vaste bedragen afgesproken (gerelateerd aan de grootte van de gemeente), maar er zijn grote verschillen in vormgeving van het uiteindelijke contract. Sommige gemeenten kopen alleen plaatsing in, andere veel meer producten. Sommigen willen geen samenwerkingsovereenkomst afsluiten maar individuele opdrachten per cliënt geven. Soms wil men in contracten opnemen dat AI inkoop bij instanties, projecten of Wiw/Wsw-organisaties van de de gemeente zelf: dan levert het nog wat op. Andere gemeenten daarentegen geven carte blanche: hier heb je f 10.000,-, doe mij maar geen producten, ga maar aan de slag. Er zijn regiomanagers die het standpunt innemen dat wat de gemeente wil, zoveel mogelijk dient te gebeuren. Anderen zijn in de gelegenheid eisen te stellen (alleen cliënten in behandeling willen nemen die gemotiveerd zijn hiervoor getekend hebben, niet verslaafd zijn of niet met grote schulden kampen). Of zij weten gedaan te krijgen dat de gemeenten moeten werken met het door de regiomanager ontwikkelde aanmeldingsformulier en dat zij de cliënten gespreid aanleveren.

Samenwerking met uvi's

Over de samenwerking met uvi's zijn de meningen meer ambivalent dan over de samenwerking met gemeenten. Niet in de laatste plaats bevordert het feit dat velen elkaar vanuit het verleden kennen, het positieve oordeel over de samenwerking.

Positieve punten zijn de duidelijke opdrachten en reïntegratievisies die worden verstrekt. Een centraal inkoopbureau, zoals sommige uvi's hebben, werkt voor velen prettig: de lijnen zijn kort en de uvi is hierdoor toegankelijk. Het heeft de uvi's ook verder geprofessionaliseerd. Een voordeel is ook dat uvi's scholing apart in rekening kunnen brengen. Gemeenten zouden dit uit het Rea-budget moeten betalen, waardoor zij hierover eerder 'moeilijk' doen.

Anderzijds is er de (bekende) kritiek van de lange doorlooptijden voordat toestemming voor een traject wordt gegeven met demotivatie van de cliënt tot gevolg. De besluitvorming over scholing is toch vaak moeizaam. Er zou-

den te weinig cliënten worden doorgeleid naar een traject, hetgeen bij Arbvo de indruk versterkt dat reïntegratie nog steeds geen prioriteit nummer één is bij de uvi's.

De relatieve machtsposities van de grote uvi's en de ervaren bevoogding door de uvi-ad'en (die denken dat zij de arbeidsmarktspecialisten zijn) leidt regelmatig tot frustratie bij AI – zeker in combinatie met de ervaren kruideniersmentaliteit van de uvi's. De relatie met het Gak ligt zeker gevoelig, omdat het Gak een eigen reïntegratiebedrijf heeft opgericht en veel AI-medewerkers van het Gak afkomstig zijn.

Inkooprelatie met uvi's

Bij de uvi's is de inkooprelatie veel meer centraal georganiseerd dan bij de gemeenten. Landelijke inkoopbureaus kopen een bepaald aantal trajecten in en/of spreken standaardbedragen ten aanzien van de verschillende producten af, alsmede welke kwaliteit en prestaties verwacht worden van AI. Er is vaak een minimumvariant en vervolgens vindt een vertaalslag naar de regio's plaats. Dan kan de minimumvariant een maximumvariant worden, maar dat verschilt per regio. Een goede relatie in de regio tussen uvi en AI is dus belangrijk.

Er zijn kwartaalbesprekingen om aan te geven hoeveel klanten er aankomen. De inkoopafdeling van de uvi volgt vooral het administratieve proces. Dit kan efficiënt maar ook bureaucratisch uitpakken. Verder zijn er ook grote verschillen tussen uvi's. De ene uvi mandateert bijvoorbeeld de uitvoerenden van AI, terwijl de andere voor elk product apart toestemming wil geven. Verschillende uvi's hebben ook verschillende inkooplijnen die de uitvoerenden moeten volgen. Ook binnen uvi's zijn er verschillen in beleid tussen arbeidsdeskundigen onderling, hetgeen soms verwarrend is.

Gezien het grote aanbod en oplopende wachttijden is in overleg met het Lisv, de uvi's en Arbeidsvoorziening besloten om de gedwongen winkelingering voor uvi's al per 1 januari 1999 op te heffen.

Inkoop bij derden

Op hun beurt kopen de uitvoerenden van AI veel producten/diensten in die men zelf niet in huis heeft, of om redenen van capaciteitstekort. Het komt regelmatig voor dat de opdrachtgevers van AI aangeven dat bepaalde producten niet mogen worden ingekocht. Ook zijn sommige producten duurder dan doorberekend mag worden volgens het trajectplan. In principe worden

eerst de stappen in het trajectplan omschreven en worden later de producten erbij gezocht. AI koopt producten in voor onderzoek (assessment, beroepskeuze, expertise, belastbaarheid), kwalificatie (scholing, sollicitatietraining), bemiddeling maar ook hele trajecten. Er worden voorwaarden gesteld aan inkoop met betrekking tot de kwaliteit en tijdigheid. Dit wordt vastgelegd in een contract. Verder wordt gelet op de prijs. Is een aanbieder te duur of is AI te goedkoop met zijn trajectprijs, dan is er weinig speelruimte.

Wel is men gebonden aan het budget in de regio dat beschikbaar is voor inkoop.

Kwaliteit inkoop bij derden

Er is overleg tussen uitvoerenden over prijs/kwaliteitsverhoudingen van de diverse bureaus, maar uitvoerenden zijn redelijk vrij in waar en wat zij inkopen.

De betrokken uitvoerende controleert de kwaliteit van de inkoop door te volgen of afspraken worden nagekomen en de gevraagde kwaliteit wordt geleverd. Bij producten als beroepskeuze, assessment en motivatietraining wordt bijvoorbeeld kritisch bekeken of de vraag wel goed wordt beantwoord en of AI hiermee verder kan. Dit gebeurt vooral aan de hand van de rapportages. Bij scholing gaat het bijvoorbeeld om certificering en of zij rekening houden met de belastbaarheid van de cliënten. De concurrentieverhoudingen – verschillend per regio – tussen meerdere aanbieders stimuleren het kwaliteitsbewustzijn.

Men zegt redelijk op de hoogte zijn van de expertise van de aanwezige marktpartijen. Maar met de toekomstige privatisering van de Arbvo-reïntegratiedienst overweegt men, zoals het geval is bij de uvi's een centraal expertisecentrum voor de inkoop. Ook overweegt men in de toekomst minder te willen inkopen en meer in huis te willen organiseren. In elk geval wil men de intensieve bemiddeling zelf gaan doen. Men mist in het eigen aanbod soms specifieke producten als 'motivatie-interventie'.

Financiën

Het Rea-budget voor de eigen populatie wordt beheerd en bewaakt door AI-Centraal. Men is onbekend met de grootte van dit budget en heeft in het algemeen weinig zicht op de financiering van Rea voor de eigen populatie. Een afwijzing om reden van budgetoverschrijding is naar de mening van de

zagslieden nog niet voorgekomen. Incidenteel zijn er wel eens combinaties gemaakt met ESF-subsidies.

Knelpunten

Op sommige knelpunten is al in eerdere hoofdstukken bij andere actoren gewezen: lange wachttijden bij inkooporganisaties, lange doorlooptijden in de relatie met opdrachtgevers, trage betalingen, in dit geval door AI-Centraal, zowel aan inkooporganisaties als aan werkgevers wat betreft Rea-instrumentarium.

Ook AI heeft er last van – zoals anderen er wat betreft AI last van zeggen te hebben – dat inkooporganisaties ‘moeilijke’ gevallen weren.

Daarnaast komen andere knelpunten die door Arbvo AI naar voren worden gebracht, inmiddels bekend voor:

- Ondanks de toegenomen mogelijkheden voor verschillende doelgroepen, zij deze mogelijkheden niet gelijk, door de gevolgen van de budgetversnippering en beleidskeuzes die gemeenten en uvi's maken. Sommige gemeenten sluiten mensen uit van een 'pakket-opmaat' of de maximale hoogte ervan verschilt per gemeente. Gemeenten geven soms geen toestemming voor een traject omdat het te duur is. Voor de uitvoerder die voor verschillende gemeenten werkt betekent dit veel uitzoekwerk. Zowel bij uvi's als gemeenten ontstaan vertragingen bij de trajectuitvoering omdat toestemming lang op zich laat wachten. Uvi's en gemeenten worden niet op de Wet Rea afgerekend en stellen daarom volgens AI niet altijd de juiste prioriteiten. Er is getouwtrek over wie er moet gaan betalen voor trajecten. De cliënt is hiervan de dupe. Ook door onvoldoende kennis en het vaak ontbreken van de regierol bij gemeenten ontstaan verschillen tussen gemeenten.
- De groep mensen die in aanmerking komt voor de Wet Rea en voor wie AI wordt ingeschakeld heeft een complexe problematiek. Zij zijn heel moeilijk bemiddelbaar terwijl werkgevers toch al niet zo toeschietelijk zijn. De opdrachtgevers in dit geval gemeenten, dienen zich te realiseren dat AI geen ijzer met handen kan breken. Reïntegratie vergt in de meeste gevallen een langdurig traject en is bovendien niet voor iedereen weggelegd. Veel mensen die al lang in de bijstand zitten en een medische beperking hebben, zijn aangewezen op sociale activeringstrajecten. Om deze reden zouden er dan ook

nog maar weinig mensen vanuit de bijstand zijn uitgestroomd naar werk sedert de invoering van de Wet Rea.

- Er zijn nog steeds onduidelijkheden bij afzonderlijke voorzieningen/instrumenten. Voor de aanvraag van een plaatsingsbudget is geen passendheidsbeoordeling nodig. Dit kan leiden tot gezondheidschade. Verder biedt het plaatsingsbudget financieel minder dan de loonkostensubsidie. Scholing moet hier bijvoorbeeld nu van betaald worden, terwijl werkgevers hiervoor een aparte vergoeding wensen. Het pakket-op-maat wordt door velen te omslachtig geacht: Wat moet je erin meenemen? Zeker als het om een kort dienstverband gaat. Ook zijn er problemen met de reïntegratie-uitkering bij scholing: Meestal is het van tevoren niet bekend wanneer die scholing begint. Vanaf de start van de scholing moet de uitkering verstrekt worden, maar de WW-afdeling weet nergens van en de cliënt krijgt een korting op zijn uitkering omdat hij op het werkbriefje schreef dat hij op school zit.
- Privatisering veroorzaakt naast gezonde concurrentie van reïntegratiebedrijven ook een trend bij gemeenten om zelf een reïntegratiebedrijf op te starten of deze taak onder te brengen bij reeds bestaande Wiw of Wsw-organisaties. Gemeenten zouden hiertoe overgaan doordat de krapte op de arbeidsmarkt ook leidt tot leegloop in de Wiw en Wsw-organisaties. Verder wordt opgemerkt dat de privatisering ertoe heeft geleid dat het uitgangspunt voor velen niet langer is wat voor de cliënt het beste is, maar wat voor de opdrachtgevende organisatie het beste is.
- De onduidelijke overgangspositie van Arbvo in relatie tot de SUWI-ontwikkelingen heeft de marktpositionering vertroebeld. Van een grootscheepse campagne om Rea te verkopen zouden anderen immers meer profiteren.

Tijdens de parlementaire hoorzittingen in februari 2000 werden in een brief van de directie van Arbeidsvoorziening, naast de verzuchting dat “in zijn algemeenheid het werkproces ten aanzien van arbeidsgehandicapten complex te noemen is”, nog de volgende knelpunten naar voren gebracht, die hiervoor nog niet aan de orde zijn gekomen.

- Een complexe situatie met extra overdrachtsmomenten (wachtijd!) ontstaat ook wanneer de uvi een traject gestart is, in tussentijd de

uitkering wijzigt van WW naar Bijstand en de gemeente vervolgens een plaatsingsbudget moet verstrekken.

- De ‘sluitende aanpak’ is nog niet sluitend. Met onduidelijke redenen/criteria worden niet alle cliënten die daarvoor in aanmerking komen door de uvi’s doorgestuurd. Ook Wajong-clieñten worden te weinig doorgestuurd.
- Uvi’s kopen voor hun cliënten die daar wel op aangewezen zijn nauwelijks Wiw-dienstbetrekkingen in en hebben te veel de neiging korte trajecten in te kopen, waar langere trajecten toch beter zouden zijn.
- De ‘follow up’ schiet te kort om duurzame plaatsingen te realiseren en bijvoorbeeld te bewerkstelligen dat tijdelijke in vaste dienstverbanden omgezet worden.

Ook de private reïntegratiebedrijven lieten zich bij de hoorzittingen niet onbetuigd. Zij wezen erop dat het Rea-instrumentarium in principe voldoende aanknopingspunten biedt. Het is met name de uitvoeringsorganisatie die verdragend werkt. Zij zouden ook graag rechtstreeks zaken doen met de opdrachtgever en niet via AI. Tevens waren vertegenwoordigers van deze bedrijven van mening dat er door afroming te weinig gebeurt voor de Wajongcliënten.

8.4 Gevolgen overheveling AI

Randvoorwaarden overheveling

Het kabinet heeft in de Wet Rea en in het kabinetstandpunt SWI van 5 juni 1997 de overheveling naar Arbeidsvoorziening van Gak-AI vastgelegd. In november 1997, na de behandeling van de Wet Rea door de Tweede Kamer, viel het besluit dat dit doorging, al nam de behandeling in de Eerste Kamer nog tot maart 1998. Per 1 januari 1998 moesten de werkzaamheden al worden overgedragen. Het kabinet stelde als randvoorwaarde bij de overgang van Gak-AI naar Arbeidsvoorziening: ‘dat de bemiddeling van arbeidsgehandicapten kan worden voortgezet op tenminste het huidige peil van de dienstverlening’.

Aanvankelijk was er sprake van gedwongen winkelnering om Arbeidsvoorziening in staat te stellen zich te ontwikkelen tot een goede aanbieder van arbeidstoeleidingsactiviteiten voor arbeidsgehandicapten. Op termijn zou Arbeidsvoorziening in staat moeten zijn om te concurreren met andere

marktpartijen. Bij de aanbestedingsprocedure voor de reïntegratiecontracten voor het jaar 2001 is de gedwongen winkelnering volledig afgeschaft.

Een belangrijk gevolg van de Wet Rea is dat AI naast de vijf uvi's te maken kreeg met 549 nieuwe opdrachtgevers: 548 gemeentes en Arbvo zelf. Met elke opdrachtgever moest zoals eerder is opgemerkt afzonderlijk onderhandeld worden. Om het budget voor 1998 veilig te stellen moesten gemeenten versneld contracten afsluiten met AI en ten minste voor één cliënt een intake laten verrichten. Uiteindelijk tekenden 300 gemeenten (reeds) in 1998 een contract met AI. Dit betekende echter ook dat in de laatste maanden van 1998 en begin 1999 veel cliënten van de gemeenten in korte tijd werden overgedragen aan AI, hetgeen tot reeds genoemde problemen van lange wachttijden heeft geleid.

De introductie van de Wet Rea leidde tot nieuwe producten voor AI.

Trendanalyse van resultaat in relatie tot menskracht

In tabel 8.1 staan enkele kerngegevens over Arbeidsintegratie.

In 1998 is er inderdaad sprake van een lichte toename van het aantal overgedragen cliënten met 5%, maar vooral in 1999 is de toename fors met 36%.

Tabel 8.1 Kerngegevens Arbeidsintegratie 1997-1999

	1997	1998	1999
Aantal aan AI overgedragen cliënten op jaarbasis totaal	44.528	46.808	63.874
waarvan in behandeling genomen	37.026	40.864	40.424
waarvan niet in behandeling genomen	7.502	5.944	23.450
Personen geplaatst ⁹²	10.728	10.865	10.823
Aantal opdrachtgevers	5	306	554(?)
Totale kosten productie in miljoenen	106	127	163
Aantal fte'en in teams	317	339	516
Aantal ad'en (fte)	182	178	130
% verloop ad'en ⁹³	11,5 %	15,2 %	33,8 %

Er zijn in 1999 echter niet meer cliënten in behandeling genomen. Meer dan de helft van de cliënten is niet in behandeling genomen. Het aantal personen dat geplaatst wordt, is opvallend constant, rond de 10.800.

⁹² Uitsluitend Vakwerk. De resultaten van de zogeheten gag-teams die reeds bestonden voor de fusie met AI en in 1999 niet meer bestaan, blijven buiten beschouwing.

⁹³ t.a.v. de jaarbezetting in fte'en.

Resultaten

Het doel van de dienstverlening van Arbeidsintegratie is arbeidsgehandicapten weer aan het werk te helpen, al is het succes hiervan niet alleen afhankelijk van de inspanningen van AI. Om het effect objectief en meer eenduidig vast te kunnen stellen heeft het onderzoeksbureau IOO voor elk van de drie jaren twee cohorten geformeerd uit de statistische gegevens van AI. Het eerste cohort bestaat uit personen die in het eerste kwartaal in behandeling zijn genomen, het tweede cohort uit personen voor wie in het eerste kwartaal het aanbodversterkend traject is afgesloten en de bemiddeling daadwerkelijk is gestart. Dan blijkt dat van beide cohorten uit 1999 minder personen aan het eind van het jaar werkzaam zijn dan van de cohorten uit 1997. Bovendien hebben van degenen die werkzaam zijn er minder een vaste baan. Kortom:

- Er zijn op jaarbasis minder cliënten in behandeling genomen
- Het aantal ondersteunende activiteiten is verminderd
- De plaatsingsresultaten zijn iets teruggelopen
- De kosten zijn gestegen.

In de tabel staat ook de stijging van het aantal opdrachtgevers van 5 in 1997 naar 554 in 1999. Voor het jaar 1999 is dit een schatting en is uitgegaan van het maximale aantal. In werkelijkheid zal het aantal opdrachtgevers weliswaar hoger zijn dan in 1998 maar minder zijn dan 554. Ten opzichte van 1997 zijn de productiekosten met ongeveer 50% gestegen evenals de personeelsomvang van de teams. Het aantal arbeidsdeskundigen is echter wel afgenomen.

Personeelsproblemen

De onderzoekers concluderen dat het verloop bij AI enorm is geweest, met name onder de arbeidsdeskundigen. Dit zijn de 'echte' uitvoerders bij AI. Tevens wordt geconcludeerd dat één van de doelen van de overheveling, het bijeen brengen van de kennis van de arbeidsmarkt van het arbeidsbureau en de arbeidsdeskundige kennis van Gak-AI niet is gelukt. In veel regio's kunnen medewerkers van AI nog niet in de systemen van het arbeidsbureau om de vacatures te bekijken. Bovendien vinden medewerkers van AI de vacatures van het Arbeidsbureau veelal niet geschikt voor arbeidsgehandicapten. Ook verlopen de onderlinge contacten soms nog moeizaam.

Het niveau van dienstverlening is achteruitgegaan: bijna dezelfde prestatie tegen een hogere prijs en veel ontevredenheid bij de klanten, al blijkt niet eenduidig vast te stellen of die onvrede is toegenomen of afgenomen. Wel is

duidelijk dat AI veel 'menselijk kapitaal' is kwijtgeraakt in de concurrentie op de gespannen arbeidsmarkt voor arbeidsdeskundigen.

8.5 Samenvatting en conclusies ten aanzien van de evaluatiecriteria

In dit hoofdstuk dringt zich het beeld op van Arbeidsvoorziening tussen de hamers van de opdrachtgevers uvi/gemeenten en de doorgemaakte fusie en het aambeeld van de zich snel ontwikkelende markt van reïntegratie-bedrijven en aanbieders van specifieke producten/diensten. Bij deze evaluatie van de Wet Rea ging het enerzijds om de eigen populatie van Arbvo, de bemiddeling van werkloze arbeidsgehandicapten zonder uitkering en van werkloze Anw-gerechtigden. Het bleek tot op heden een zeer kleine groep, waarvoor de dienstverlening volgens functionarissen van Arbvo redelijk op orde was.

Anderzijds heeft dit hoofdstuk vooral informatie opgeleverd over de activiteiten van AI als opdrachtnemer op de reïntegratiemarkt, informatie die als 'wederhoor' te beschouwen is van de bevindingen uit de eerdere hoofdstukken die de mening van de opdrachtgevers uvi's en gemeenten behelzen.

Implementatie

Van alle instanties had de implementatie van de Wet Rea voor Arbeidsvoorziening wel de meeste consequenties. Niet alleen moest de nieuwe regelgeving geïmplementeerd worden, ook moesten organisatorische veranderingen doorgevoerd worden in verband met de overheveling van Gak-AI en moest men in concurrentie om contracten. Immers de helft van het gemeentelijke budget was in 1999 al vrij besteedbaar.

In het voorgaande is duidelijk geworden dat dit te veel van het goede was; een groot personeelsverloop met name onder de uitvoerend arbeidsdeskundigen, de 'werkvloer'. Personeelstekort en gebrek aan deskundigheid waren in 1999 het resultaat.

Eén van de doelen van de overheveling, het bijeen brengen van de kennis van de arbeidsmarkt van het arbeidsbureau en de arbeidsdeskundige kennis van Gak-AI is nog onvoldoende gerealiseerd. In veel regio's kunnen medewerkers van AI nog niet in de systemen van het arbeidsbureau om de vacatures te bekijken en de samenwerking is soms moeizaam.

Over de implementatie van de regelgeving in de eigen organisatie is men veel positiever. AI was er frustratie over de korte periode van de praktische

uitwerking van de wettelijke regelgeving. Regiomanagers en uitvoerenden waren van mening dat zij gezien de omstandigheden goed waren voorbereid op de Wet Rea. Men gaf voorlichting aan eigen medewerkers en aan gemeentefunctionarissen. Maar ook hier startte de voorlichting pas echt na de invoeringsdatum van de wet.

Het is een beleidskeuze geweest de eigen populatie niet actief te benaderen. Prioriteit is gegeven aan de dienstverlening aan uvi's en gemeenten (betaalde dienstverlening). Het afsluiten van de contracten met gemeenten was regelmatig een moeizaam traject.

Knelpunten

De Wet Rea beoogde met het aangeven van een 'eigen populatie arbeidsgehandicapten' van Arbeidsvoorziening meer kansen voor deze arbeidsgehandicapten scheppen. Dit lijkt wel gelukt te zijn, al is vooralsnog het aantal bereikte personen gering. Voor Arbeidsvoorziening lagen in deze turbulente periode de prioriteiten elders.

Knelpunten echter te over in dit hoofdstuk, het lijkt alsof alle in de andere onderdelen van de evaluatie gesignaleerde problemen hier samenkomen. Veel knelpunten hebben te maken met organisatorische problemen en relaties met andere instellingen en komen in de volgende alinea's aan bod. Het zijn problemen die vooral te maken hebben met de Wet Rea in relatie met andere regelingen.

De Wet Rea beoogde eveneens het instrument bemiddeling breder en effectiever in te zetten en een 'sluitende aanpak' te creëren. Deze sluitende aanpak is echter nog niet sluitend. Met onduidelijke redenen/criteria worden niet alle cliënten die daarvoor in aanmerking komen door de uvi's doorgestuurd. Ook Wajong-clieñten zouden te weinig worden doorgestuurd.

Ten aanzien van de verschillende doelgroepen arbeidsgehandicapten stelt Arbeidsvoorziening dat weliswaar hun mogelijkheden zijn toegenomen, maar dat er toch verschillen zijn door de gevolgen van de budgetversnippering en beleidskeuzes die gemeenten en uvi's maken. Gemeenten geven soms geen toestemming voor een traject omdat het te duur is. Ook uvi's wordt 'kruideniersmentaliteit' verweten.

Organisatorische condities: verantwoordelijkheidsverdeling/samenwerking

Hoewel men de hand ook in eigen boezem steekt is AI over de samenwerking met de gemeenten en de uvi's niet te spreken. De opdrachtgever/-

nemer rol moet zich nog uitkristalliseren en zorgt voor spanningen. Met name gemeenten hebben soms veel te hoge verwachtingen over hetgeen AI voor de aangeleverde cliënten kan betekenen. Aanvankelijk werden ook te veel cliënten tegelijk doorgestuurd met wachttijden en irritaties tot gevolg.

AI ziet zichzelf als expert op het terrein van arbeidsgehandicapten, maar moet onderhandelen met personen die de financiën wel beheren maar verder veelal ondeskundig zijn in de ogen van AI-medewerkers. Bovendien spelen steeds vaker andere belangen een rol dan een reguliere arbeidsplaats voor de Rea-cliënt. In plaats van inkoop van een Rea-toets of trajecten spreken sommige gemeenten soms liever een ander werkfonds aan, dit ondanks de 'voorliggendheid' van de Wet Rea. De inkooprelatie met de gemeenten (soms contracten met tientallen gemeenten die elk iets anders willen) wordt er niet gemakkelijker op.

Bij de uvi's is de inkooprelatie meer centraal georganiseerd, zodat kwaliteit en prestaties efficiënter afgesproken kunnen worden, al ligt ook hier het gevaar van bureaucratie op de loer. Via periodieke besprekingen kan de cliëntenstroom beter gereguleerd worden.

Complexe situaties met extra overdrachtsmomenten (wachttijd!) blijven bestaan, bijvoorbeeld wanneer de uvi een traject gestart is, in tussentijd de uitkering wijzigt van WW naar Bijstand en de gemeente vervolgens een plaatsingsbudget moet verstrekken.

Voor arbeidsgehandicapten en met name voor degenen met een WAO-keuring achter de rug is de fasering en kwalificerende intake via Arbeidsvoorziening een overbodige en tijdrovende extra schakel.

Organisatorische condities: eigen organisatie

Op sommige knelpunten is al in eerdere hoofdstukken bij andere actoren gewezen: lange wachttijden bij inkooporganisaties, lange doorlooptijden in de relatie met opdrachtgevers, trage betalingen, in dit geval door AI-Centraal, zowel aan inkooporganisaties als aan werkgevers wat betreft Rea-instrumentarium. Ook AI heeft er last van – zoals anderen er wat betreft AI last van hebben – dat inkooporganisaties 'moeilijke' gevallen weren.

Het niet op komen dagen van cliënten op afspraken vormt een organisatorisch probleem voor AI (en trouwens ook voor gemeenten),

De opdrachtgever/nemerrelatie waar men bij de eigen opdrachtgever soms nog aan moet wennen wordt positief gewaardeerd bij de eigen inkoop bij derden: concurrentieverhoudingen stimuleren het kwaliteitsbewustzijn. Toch

wil men in de toekomst minder uitbesteden en meer in eigen huis organiseren.

Geconcludeerd kan worden dat de complexiteit van de uitvoeringsorganisatie met Rea niet duidelijk verminderd is. Slechts een deel van deze problematiek kan als aanloopproblemen gekenschetst worden die te maken hebben met reorganisaties en personeelsgebrek en daarmee een tekort aan deskundigheid bij de verschillende partijen.

Instrumenten

In dit hoofdstuk is weinig naar voren gekomen over de waarde van afzonderlijke instrumenten. Wel blijken er nog steeds onduidelijkheden te bestaan ten aanzien van afzonderlijke voorzieningen/instrumenten. Bijvoorbeeld: Voor de aanvraag van een plaatsingsbudget is geen passendheidsbeoordeling nodig. Dit kan leiden tot gezondheidsschade. Het pakket-op-maat wordt door velen te omslachtig geacht: Er is onduidelijkheid over wat je erin moet meenemen, zeker als het om een kort dienstverband gaat.

Bijdrage aan arbeidsmarktpositie

De Wet Rea betekent voor de eigen populatie een duidelijke verbetering omdat deze voorheen aan zijn lot werd overgelaten. De eigen populatie heeft echter geen prioriteit en het aantal arbeidsgehandicapte cliënten waarmee men ervaring heeft is nog gering.

Wat betreft de eigen inspanningen als bemiddelaar ziet men zich weliswaar als deskundig maar wijst men ook op de capaciteits- en reorganisatieproblemen die optimalisatie van de resultaten in de weg staan. In deze zin heeft de Wet Rea die poogde de bemiddeling effectiever te maken nog geen effect gehad.

Bovendien dringt zich de indruk op dat iedereen een beetje in de maag zit met de 'moeilijke' groep cliënten en dat dit ook als excuus gebruikt waarom de resultaten (van de Wet Rea) nog tegenvallen. Dit geldt dan vooral voor de gemeentepopulatie en de samenloopgevallen gemeente/uvi.

Het lijkt erop dat het niet zozeer het Rea-instrumentarium is dat onvoldoende bijdraagt aan de verbetering van de arbeidsmarktpositie van arbeidsgehandicapten, maar meer de complexe organisatie van de uitvoering van de bemiddeling en de verantwoordelijkheidsverdeling bij samenloopgevallen en overgangen in uitkeringsregiems.

9. Beoordelingen in de Wet Rea

- Beoordelingen essentieel voor effectiviteit van de wet.
- Kwaliteit van de arbeidsgehandicaptentoets bij arbodiensten en uvi's.
- Kwaliteit van de toets bij gemeente en Arbeidsvoorziening.
- Beoordeling van voorzieningen/instrumenten.
- Kansmeter en Kwalificerende intake voor arbeidsgehandicapten.
- Samenvatting en conclusies.

9.1 Inleiding

Beoordelingen essentieel voor effectiviteit Rea

In de voorgaande hoofdstukken is de implementatie en uitvoering van de wet Rea beschreven vanuit het standpunt van de diverse hoofdrolspelers, de instanties die voor de uitvoering verantwoordelijk zijn. Aan een belangrijk thema is echter nog weinig aandacht besteed: *hoe* wordt beoordeeld of iemand in aanmerking komt voor ondersteuning in het kader van de wet, de indicatiestelling of claimbeoordeling. Dit raakt aan de kwestie die ook al bij de voorganger van de Wet Rea, de WAGW een rol speelde: hoe bepalen we de doelgroep arbeidsgehandicapten? Een te ruime omschrijving bestempelt mensen met relatief minder belangrijke gezondheidsproblemen die geen noemenswaardige belemmeringen in de arbeid ondervinden tot arbeidsgehandicapt. Dit heeft grote nadelen: overbodige medische etikettering, inmenging in de eigen verantwoordelijkheden van werknemer en werkgever, verstoring van de arbeidsmarkt, zonde van het geld en last but not least de mensen die het het meest nodig hebben krijgen te weinig concurrentievoordeel om hun kansen op de arbeidsmarkt te verbeteren.

Andersom heeft een te nauwe omschrijving tot gevolg dat de arbeidsmarkt juist te weinig gecorrigeerd wordt, dat evenzeer arbeidsgehandicapten buiten de boot vallen en dat reïntegratie weer minder belangrijk wordt dan het bieden van een uitkering.

In de Wet Rea wordt aan deze indicatiestelling bijzondere aandacht besteed door de introductie van de arbeidsgehandicaptentoets, die in het Arbeidsgehandicaptebesluit nader is uitgewerkt. Deze uitwerking bestaat uit een beslistabel, een nadere toelichting en professionele eisen waaraan de beslissers

moeten voldoen. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat deze toets een experiment is dat nauwgezet gevolgd zal worden. Dit hoofdstuk in de evaluatie van de Wet Rea draagt hiervoor materiaal aan.

Maar de arbeidsgehandicaptentoets is niet het enige beoordelingsmoment voor de arbeidsgehandicapte. Een belangrijk beoordelingsmoment bij de toekenning van bijvoorbeeld een herplaatsingsbudget is het nagaan of er sprake is van 'ander' werk. Ook bij andere voorzieningen zijn er beoordelingsmomenten om na te gaan welke voorziening het meest geëigend is en wettelijk is toegestaan.

Daarnaast is het evenzeer de bedoeling dat voor arbeidsgehandicapten die op zoek zijn naar (ander) werk de arbeidskansen worden bepaald via de 'Kansmeter'. Een indeling in 'te goed' (fase 1) of 'te slecht' (fase 4) betekent vooralsnog geen ondersteuning bij het vinden van ander werk en bijgevolg komt de persoon in kwestie voorlopig ook niet in aanmerking voor trajecten. De cliënten ingedeeld in fase 2/3 oftewel nader te bepalen 'ondergaan' de kwalificerende intake (Kwint), waarin de potenties of arbeidsmogelijkheden worden beoordeeld om de aard en omvang van de begeleidings- of bemiddelingstrajecten vast te stellen. Kortom ook de toepassing van de Kansmeter en de Kwint bepalen of iemand in aanmerking komt voor ondersteuning in het kader van de Wet Rea.

Bronnen

De centrale rol die de verschillende beoordelingen spelen in de effectiviteit van de Wet Rea rechtvaardigt een bespreking in een apart hoofdstuk. De bevindingen zijn gebaseerd op de eerder besproken uitvoeringsonderzoeken onder arbodiensten, uvi's, gemeenten en Arbeidsvoorziening, alsmede de implementatie-audit van bureau Berenschot. Daarnaast is gebruik gemaakt van eerder verricht onderzoek naar het gebruik van Kansmeter en Kwint⁹⁴.

⁹⁴ J. Bos en R. van Pijkeren. Ervaringen met het instrument kwalificerende intake. Onderzoek door Research voor Beleid. Ministerie van SZW werkdOCUMENTEN. Oktober 1999. S. Bunt, R. van Pijkeren en J. Bouwmeester. De Kansmeter, een evaluatie ten behoeve van de verdere ontwikkeling van het instrument. Den Haag Ministerie van SZW. Mei 2000.

9.2 Arbeidsgehandicaptentoets

Aard van de toets

In het Arbeidsgehandicaptebesluit staan een zevental aandachtspunten, criteria die in het deskundigenadvies aan de orde moeten komen en de eisen waaraan de deskundigen moeten voldoen. Aan de hand van een beslisschema behorend bij het besluit stellen de deskundigen vast aan welke vragen in het advies aandacht besteed moet worden. Daarnaast is er een nota van toelichting bij het Besluit waarin naast een toelichting op genoemde aandachtspunten nog drie centrale toetsingsvragen gegeven zijn voor de groep die niet van rechtswege arbeidsgehandicapt is. Tevens wordt aandacht besteed aan het arbeidsmedisch oordeel.

De toets bij werknemers door arbodiensten

Zolang er een reële mogelijkheid is tot terugkeer in het bedrijf, is de werkgever primair verantwoordelijk voor de reïntegratie van zijn werknemers. Om een werknemer weer aan de slag te krijgen, kan gebruik gemaakt worden van voorzieningen/instrumenten die de Wet Rea biedt. Om in aanmerking te komen voor een Rea-voorziening/instrument moet de werknemer wel arbeidsgehandicapt in de zin van de Wet Rea zijn. Voor werknemers die geen WAO-uitkering hebben of niet anderszins tot de categorie arbeidsgehandicapten van rechtswege behoort (zie paragraaf 1.5), dient een arbeidsgehandicaptentoets plaats te vinden. In de nota van toelichting bij het Arbeidsgehandicaptebesluit staat aangegeven dat het bij werknemers voor de hand ligt om de arbeidsgehandicaptentoets aan de orde te laten komen in het kader van de reïntegratieactiviteiten door de arbodienst. Hierdoor is de arbodienst de eerst aangewezen om de werknemer al of niet aan te merken als arbeidsgehandicapt en zou de uvi, de formele beslisser, in eerste instantie af moeten gaan op dit oordeel.

Weliswaar behoren de werkgevers de meeste regelingen krachtens de Wet Rea bij de uvi aan te vragen, in de praktijk vinden deze aanvragen vaak plaats door de arbodienst. De arbodiensten zijn hiertoe dan gemachtigd door de werkgever. Dit betekent echter niet dat deze diensten ook conform het Arbeidsgehandicaptebesluit getoetst hebben dat de betrokken werknemer arbeidsgehandicapt is. Doorgaans behelst de aanvraag van een Rea-voorziening/instrument een (volledig) reïntegratieplan samen met een bijlage, waarin is aangekruist om welke aanvraag het gaat. Navraag bij de arbo-

diensten van het arbodienstenpanel leert dat deze indicatie van een persoon als arbeidsgehandicapt, gebaseerd is op het medisch oordeel van de bedrijfsarts en niet expliciet de criteria volgt van het Arbeidsgehandicaptebesluit. Er vindt dus ook geen arbeidskundige toetsing door de arbodienst plaats. Over de criteria bestaat onduidelijkheid. Tevens is er bij de arbodiensten onduidelijkheid over de rol van de uvi (wie beslist er nu?) en ondervindt men een grote variatiebreedte in de interpretaties en uitvoeringspraktijk van uvi-functionarissen.

Er zou verondersteld mogen worden dat er zich in de geest van de Wet Rea samenwerkingsafspraken zouden hebben ontwikkeld tussen uvi en arbodienst. Wanneer de Rea-aanvraag van de arbodienst aan een aantal inhoudelijke en procedurele criteria zou voldoen, zou de aanvraag 'automatisch' toegekend kunnen worden. Het Arbeidsgehandicaptebesluit biedt hier voldoende aanknopingspunten voor. De uvi zou in deze gevallen marginaal de rechtmatigheid van de toekenningen beoordelen. Deze samenwerkingsafspraken blijken in de praktijk niet voor te komen en ook niet in ontwikkeling te zijn. De uvi's hebben de arbodiensten dan ook geen mandaat verleend wat betreft de inzet van reïntegratie-instrumenten.

De toets bij de uvi's

Nadat de aanvraag voor een Rea-voorziening/instrument binnenkomt bij de uvi wordt meestal eerst nagegaan of betrokkene inderdaad arbeidsgehandicapt is. Daarbij kan zowel de verzekeringsgeneeskundige, voor het medische deel, als de arbeidsdeskundige voor het arbeidskundige deel betrokken zijn. De arbeidsdeskundigen blijken volgens het uitvoeringsonderzoek in de praktijk niet of nauwelijks gebruik te maken van de beslisstabel en ook blijken zij vaak onbekend met de genoemde aandachtspunten uit het Arbeidsgehandicaptebesluit. Bij de bepaling van de arbeidshandicap van een werknemer baseren zij zich veel meer op hun eigen deskundigheid. Daarbij kunnen twee varianten onderscheiden worden. Een soepele opstelling: de wet bedoelt een ruimhartige toepassing. Een formele opstelling: de wet impliceert dat zuinig moet worden omgegaan met publieke middelen. Beide opstellingen zijn strikt genomen niet conform (de intentie van) het Arbeidsgehandicaptebesluit.

Verder komt het blijkens het uitvoeringsonderzoek onder de arbeidsdeskundigen van de uvi erop neer dat de arbeidsdeskundigen meestal instemmen met het oordeel van de arbodienst: de aanvragen voor Rea-

voorzieningen/instrumenten worden nauwelijks afgewezen. Centraal verzamelde statistische gegevens van één uvi laten echter zien dat dit een te rooskleurig beeld is: er worden wel degelijk aanvragen afgewezen.

De grootste groep arbeidsgehandicapten voor de uvi-functionarissen zijn toch degenen die van rechtswege arbeidsgehandicapt zijn, met name WAO-ers en de mogelijk arbeidsgehandicapten die minder dan 15% arbeidsongeschikt zijn verklaard. Voor hen is er weinig veranderd – de informatie is in de WAO-beoordelingsprocedure vergaard – en dit versterkt het in eerdere hoofdstukken genoemde beeld van ‘business as usual’.

Consequenties voor de uitvoeringspraktijk

Het voorgaande leidt tot een aantal gevolgtrekkingen.

Op de eerste plaats blijkt in de uitvoeringspraktijk bij arbodienst en uvi de invulling van de arbeidsgehandicaptentoets in het eerste ziektejaar niet volgens vaste criteria en procedures te gebeuren. Voor een deel kan dit verklaard worden door de vage verantwoordelijkheidsverdeling en het ontbreken van afspraken tussen arbodienst en uvi, voor een ander deel door het Arbeidsgehandicaptebesluit zelf waarin veel bepalingen naast elkaar bestaan, zonder dat goed duidelijk wordt hoe deze criteria zich tot elkaar verhouden. Zo is er het beslisschema, zijn er drie centrale toetsingsvragen, wordt er een negental aandachtspunten onderscheiden, en ook is er het medisch-arbeidskundig oordeel.

Dit alles leidt tot onduidelijkheden in taakverdeling tussen arbodienst en uvi, vertragingen, een onduidelijke benutting van het reïntegratieplan en een grote diversiteit in de uitvoeringspraktijk tussen regiokantoren en individuele functionarissen.

Een tweede conclusie luidt dat terwijl in de geest van de Wet Rea een persoon eerst als arbeidsgehandicapt dient te worden aangemerkt, waarna een toepasselijk(e) voorziening/instrument kan worden toegekend door de uvi, in de praktijk eerder het omgekeerde proces plaatsvindt. Er wordt eerst een voorziening/instrument aangevraagd en pas daarna wordt vastgesteld – eerder minder dan meer beargumenteerd en al dan niet eerst door de arbodienst – of de cliënt voor wie de regeling is aangevraagd ook daadwerkelijk arbeidsgehandicapt is.

Ten derde kan geconcludeerd worden dat het ‘toetsen’ van een arbeidshandicap in de praktijk niet leeft. Noch bij de arbodiensten, noch bij de uvi’s ziet men zichzelf als een toetsende instantie in de zin dat een claim op een

voorziening/instrument al dan niet gehonoreerd wordt. Men heeft het in de praktijk neutraal over het vaststellen van de arbeidshandicap. Als de uvi-functionaris toetst dan toetst hij/zij de *voorziening* vanuit de bovengenoemde formele opstelling: is de aangevraagde voorziening wel de goedkoopste of geschikste oplossing?

Effectiviteit van de Wet Rea beïnvloed?

De vraag kan gesteld worden in hoeverre bovenstaande constatering de effectiviteit van de Wet Rea beïnvloeden. Als er maar een voorziening wordt toegekend maakt het wellicht niet veel uit of er al dan niet een formele arbeidsgehandicaptentoets aan vooraf is gegaan. Zo werden immers voor de inwerkingtreding van de wet ook de AAW-voorzieningen toegekend. Het Arbeidsgehandicaptebesluit opent echter expliciet mogelijkheden voor werknemers met chronische ziekten die niet direct een voorziening nodig hebben of langdurig verzuimen maar wel als arbeidsgehandicapt aangemerkt kunnen worden. Voor de premiekorting- en kwijtscheldingsregelingen is dit bijvoorbeeld belangrijk.

Een ernstiger probleem lijkt nog de grote variatiebreedte in de uitvoering en toepassing van criteria die gevolgtrekkingen ten aanzien van over- dan wel onderbenutting en dus over effectiviteit zo goed als onmogelijk maken. Het gaat hier immers over toepassing van voorzieningen, instrumenten of subsidies voor werknemers, voor wie hun werkgevers krachtens diverse wettelijke regelingen de primaire verantwoordelijkheid dragen voor het behoud van de arbeidsinpassing. Het toetsende element is nu juist in de Wet Rea ingebracht om te voorkomen dat enerzijds te gemakkelijk subsidies zouden worden toegekend aan/voor personen die dit niet nodig hebben (afoming) en anderzijds dat personen voor wie een dergelijke subsidie echt noodzakelijk is, deze ook snel kunnen krijgen.

De toets bij werkzoekenden onder verantwoordelijkheid van gemeenten

Over het algemeen vindt de herkenning van de arbeidsgehandicapte plaats op basis van de persoonlijke inschatting en ervaringsdeskundigheid van de consulent. De kennis van de Rea-uitvoeringsrichtlijnen, gespreksvaardigheden en ervaring van deze persoon wordt van groot belang geacht. Niet alle consulenten voldoen hieraan, zo stellen gemeentefunctionarissen. Toch bepalen zij in welke richting een cliënt wordt gestuurd: sociale activering, Wiw, Arbeidsvoorziening of Rea. Ook als er sprake is van een 'tussen-

schakel' in de vorm van een Rea-coördinator, is het toch de intakeconsulent die de cliënt al dan niet doorverwijst naar deze functionaris. Uit de herkenning van de arbeidsgehandicapte volgt de beslissing of een Rea-toets moet worden uitgevoerd. De Rea-toets wordt uitbesteed (meestal aan Arbvo-AI) en de gemeentefunctionaris heeft er geen weet van of de toets uitgevoerd wordt conform het Arbeidsgehandicaptebesluit, maar men heeft vertrouwen in de toetsers. Soms bestaat er toch twijfel over de uitslag van een Rea-toets. Een consulent stelt dat het voorkomt dat hij ervan overtuigd is dat een cliënt arbeidsgehandicapt verklaard zou worden en dat dit toch niet gebeurde. Een ander geeft aan dat iedereen die wordt doorverwezen voor een Rea-toets arbeidsgehandicapt verklaard wordt. Het kan betekenen dat de gemeente een goede hand van voorselecteren heeft of dat AI de cliënten in zijn bestand wil houden ten behoeve van de omzet. Een derde reden kan zijn dat de toets weinig onderscheidend vermogen heeft, omdat bij iedere bijstandsccliënt wel in meer of mindere mate gezondheidsbeperkingen aangetroffen kunnen worden.

Overigens is het wel de vraag (zie ook paragraaf 7.4) of elke persoon met gezondheidsproblemen en werkbelemmeringen wel als arbeidsgehandicapt in de zin van de Wet Rea beschouwd moet worden of in aanmerking komt voor een arbeidsgehandicaptentoets. De toets is er om te bepalen of een persoon recht heeft (aanspraak kan maken) op ondersteuning bij het vinden van regulier werk en op eventuele voorzieningen ten behoeve van dat werk. Als regulier werk vooralsnog geen optie is (fase 4) dan zou een Rea-toets ook geen optie moeten zijn. De toets is in principe niet bedoeld als screeningsinstrument of onderzoek ten behoeve van een mogelijke vrijstelling van sollicitatieplicht. Al heeft de Rea-toets nu wel het positieve effect gehad dat gemeenten hun 'kaartenbakken' hebben doorgelicht.

De toets bij werkzoekenden bij Arbvo-AI

Volgens functionarissen van Arbvo-AI gebeurt de Rea-toets conform het Arbeidsgehandicaptebesluit als een medisch-arbeidskundige beoordeling. Het medische deel wordt uitgevoerd door een arts, het arbeidskundige deel door een arbeidsdeskundige. Bij het advies worden structurele beperkingen betrokken van zowel lichamelijke, verstandelijke als psychische aard. Ook wordt gekeken naar een eventueel aanzienlijk risico op ernstige gezondheidsklachten binnen vijf jaar. Toch wijst een enkeling erop dat er verschillend met de Rea-toets wordt omgegaan: Gezien de rechten die er aan ont-

leend kunnen worden, is dit gebrek aan uniformiteit niet wenselijk, maar anderzijds biedt deze gang van zaken veel ruimte, hetgeen ook een voordeel kan zijn. Er worden enige kanttekeningen gemaakt bij het gebruik van het FIS. Hoewel het FIS is bedoeld om de relatie tussen belastbaarheid en werk te bepalen in het kader van de WAO-claimbeoordeling, is het volgens sommige arbeidsdeskundigen een bruikbaar instrument om ook de afstand tot de arbeidsmarkt vast te stellen. Zij beroepen zich hierbij dan op het Arbeidsgehandicaptebesluit, waarin die mogelijkheid wordt genoemd. Het FIS is echter in deze situatie niet meer dan een zeer onvolledig hulpmiddel om de afstand tot de arbeidsmarkt vast te stellen.

Anderen vinden echter de toets weer heel objectief, duidelijk en goed hanteerbaar.

Wel is nog als probleem genoemd is dat de artsen regelmatig niet goed geïnformeerd zijn over de Wet Rea of teveel zijn gericht op hun vroegere c.q. andere werkervaring als claimbeoordelaar bij de uitvoering van de WAO. Vooral in deze gevallen zouden de arbeidsdeskundigen graag een betere en meer open afstemming hebben tussen het medische en arbeidsdeskundige oordeel. Het kan een flinke vertraging voorkomen.

9.3 Beoordeling van voorzieningen/instrumenten

Als met de arbeidsgehandicaptentoets bepaald is of een persoon aanspraak kan maken op een voorziening dan is er vervolgens nog het oordeel welke voorziening geschikt is en wettelijk toegestaan.

Uvi/arbodienst

Om in aanmerking te komen voor een herplaatsingsbudget moet er sprake zijn van een wezenlijk andere functie. Het Lisv geeft hierbij als vuistregel dat minstens 35% van de taken anders moet worden ingevuld. Het is de taak van de arbodienst om het onderscheid tussen het 'eigen werk' en het 'andere werk' duidelijk aan te geven, waarna de arbeidsdeskundige van de uvi vaststelt of het inderdaad om ander werk gaat. De arbeidsdeskundigen blijken in praktijk geen 'harde' op schrift gestelde criteria te hanteren om vast te stellen of het inderdaad om ander werk gaat. Dit leidt ertoe dat er enerzijds arbeidsdeskundigen zijn die soepel omgaan met de vaststelling van de andere functie, terwijl er anderzijds arbeidsdeskundigen zijn die hierover strikte opvattingen hebben en veel minder snel van mening zijn dat er sprake is van

een andere functie. Verder komt het in de praktijk regelmatig voor dat de arbodienst meteen aangeeft dat cliënt niet herplaatsbaar is. Deze mededeling wordt doorgaans wel door de arbeidsdeskundigen van de uvi's getoetst, zij het dat ook hierbij geen uniforme en/of vaste criteria worden gehanteerd.

Juist over het herplaatsingsbudget zijn in de hoofdstukken 5 en 6 de meeste uitvoeringsproblemen gesignaleerd. Maar ook met andere instrumenten worden in het arbodienstenpanel nog ongunstige ervaringen gerapporteerd.

Het lijkt erop dat de arbeidsdeskundigen het *soort* regeling dat wordt aangevraagd (bijvoorbeeld de aanvraag voor een herplaatsingsbudget dan wel een voorziening of een pakket-op-maat) nauwelijks ter discussie stellen. In principe gaan zij uit van de aangevraagde voorziening/het instrument. Dat de uvi's doorgaans de aangevraagde Rea-voorziening/het instrument als gegeven beschouwen, zou verklaard kunnen worden door de goede onderbouwing van de aanvragen vanuit de arbodiensten. Dit is in de praktijk niet het geval, integendeel. De medewerkers van de uvi's klagen nogal eens over de slechte onderbouwing door de arbodiensten van de Rea-aanvragen. Er zijn ook nog maar weinig arbeidsdeskundigen bij arbodiensten werkzaam. Het is dus niet de kwaliteit van de aanvraag door de arbodiensten die maakt dat de uvi's vrij gemakkelijk de aangevraagde voorziening/ instrument overnemen. Mogelijk ligt een deel van de verklaring in de ruimhartige toepassing van de wet die een aantal arbeidsdeskundigen zegt na te streven. Ook kan een verklaring liggen in het feit dat het primaat van de aanvraag bij de werkgever en zijn arbodienst ligt. Tenslotte zouden de aanvragen alleen in evidente gevallen gedaan kunnen zijn, waardoor er weinig discussie nodig is.

Iets anders ligt het voor de bepaling van de *juridisch/technische* toetsing van de aangevraagde regeling. In de Wet Rea is een aantal toekenningsvoorwaarden gegeven, waaraan moet worden voldaan, wil een regeling worden toegekend. Daarbij geldt voor het pakket-op-maat dat er sprake is van 'discretionaire ruimte' nadat is vastgesteld dat aan de toekenningsvoorwaarden is voldaan. Sommige arbeidsdeskundigen zeggen inderdaad na te gaan of de aangevraagde regeling voldoet aan de voorwaarden, maar dit vindt niet op een vastgestelde of formele wijze plaats. De regelingen bij sommige instrumenten zijn complex. Niet zelden zegt men daarbij een beroep te doen op het eigen gezond verstand.

In de praktijk worden de aangevraagde voorzieningen/instrumenten volgens de arbeidsdeskundigen niet of nauwelijks afgewezen.

Uvi/Arbeidsvoorziening

Wanneer de cliënt begeleid moet worden naar ander werk gebeurt dit via de reïntegratievisie en het opstellen van het trajectplan. In het trajectplan moet uitgewerkt worden wat er waarom met de cliënt te doen staat. In de volgende paragraaf wordt hier nog op ingegaan.

Gemeente

Het zou geregeld voorkomen dat potentiële Rea-cliënten rechtstreeks worden doorverwezen naar de gemeentelijke Wiw-organisatie. Sommigen geven hiervoor als reden op dat de verschillen tussen de drie doelgroepen (Rea, Wiw, sociale activering) gering zijn en dat de meeste cliënten wel een medische beperking (erbij) hebben. Volgens gemeenten zouden voor een Rea-traject in het algemeen die cliënten in aanmerking komen bij wie het medische aspect in de problematiek duidelijk overheerst of cliënten waarbij de andere trajecten niet aan de orde zijn. In de vorige paragraaf en in hoofdstuk 6 is al aan de orde gesteld of deze redenering wel zuiver is en conform de intentie van de wet Rea. Andere respondenten stellen echter dat leegloop in de Wiw- en Wsw-organisaties een reden is om eerst na te gaan of cliënten niet die richting op kunnen.

9.4 Kansmeter en kwalificerende intake

Aard van de instrumenten

De Kansmeter is ontwikkeld door het Procesmanagement Samenwerking Werk en Inkomen en per 1-1-1999 landelijk ingevoerd. De Kansmeter beoogt bij een ieder die werkloos wordt (of is) op uniforme wijze de afstand of de kansen op de arbeidsmarkt te bepalen. Het is een 'quick scan' en globale inschatting om een eerste schifting te maken in het aanbod (de 'administratieve intake') om te beoordelen of personen in aanmerking komen voor ondersteuning bij het vinden van werk. Dit resulteert in een driedeling:

- Fase 1 cliënten: direct bemiddelbaar, alleen basisdienstverlening.
- Fase 2/3 cliënten: nader te bepalen ondersteuning door arbeidsmarkt-instrumenten nodig.

- Fase 4 cliënten: geen arbeidsmarktinstrumenten inzetbaar wegens zware persoonlijke belemmeringen; hulp, zorg gericht op verbetering eigen positie.

De Kansmeter bestaat uit een vragenlijst voor de cliënt, alsmede uit een beslisschema voor de consulent, waarin onder meer aandacht voor opleiding, werkervaring en persoonlijke kwalificaties. Er wordt zoveel mogelijk uitgegaan van feitelijke gegevens en een puntentelling om het oordeel te objectiveren.

De fase 2/3 cliënten moeten terugkomen voor een tweede beoordelingsgesprek, de kwalificerende intake (Kwint). Het instrument dat hiervoor ontwikkeld is legt niet zozeer de nadruk op een preciezere vaststelling van de afstand tot de arbeidsmarkt, maar op de mogelijkheden die er zijn die afstand te overbruggen, het is als het ware een potentiële schatting: wat is er mogelijk? Het instrument bestaat uit een specifieke gesprekstechniek en een rapportageprotocol. Deze rapportage dient de opdrachtgever/verantwoordelijke instantie voldoende inzicht te geven om een trajectplan te laten opstellen en de opstellers van het plan om dit efficiënt te kunnen doen.

De Kwint als instrument is nog experimenteel; wel onderzocht maar niet ten aanzien van arbeidsgehandicapten.

Kansmeter en Kwint bij arbeidsgehandicapten

Uit onderzoek naar het gebruik van deze instrumenten blijkt dat de instrumenten nog niet voldoende uitontwikkeld zijn en toegesneden op de doelgroep van arbeidsgehandicapten.

De cliënt van de uvi zou met de kansmeter geconfronteerd moeten worden bij het opstellen van de reïntegratievisie, wanneer de reïntegratie bij de eigen werkgever geen reële optie meer lijkt, maar ook bij heronderzoeken (activering en controle gesprekken). De kansmeter wordt hierbij echter zeker niet altijd gebruikt en ook zeker niet op uniforme wijze.

Dit geldt ook voor de gemeenten die overigens de fasering vaak uitbesteden aan het CWI of Arbeidsvoorziening. Vervolgens doet Arbeidsvoorziening de kwalificerende intake die, zoals in tweede instantie is afgesproken, voor uvi-clieënten het kenmerk heeft van een stempelprocedure.

De meeste CWI's en Arbeidsbureaus gebruiken de Kansmeter, maar ook (nog) niet op uniforme wijze.

Wat voor consequenties hebben deze 'aanloopproblemen' voor de arbeidsgehandicapte?

Omdat de Kansmeter en Kwint onvoldoende zijn toegesneden op het gebruik bij arbeidsgehandicapten, lopen deze het risico te gemakkelijk in fase 4 te worden ingedeeld, waarbij men dus geen aanspraak op trajectbemiddeling kan maken en dus geen gebruik van Rea-instrumenten.⁹⁵ De uvi's die meer ervaring met arbeidsgehandicapten hebben, doen dit echter minder snel dan de andere instanties. Overigens – en dit is een algemeen kritiekpunt – hebben ervaren consultants al snel het faseoordeel klaar en manipuleren de puntentelling snel in de gewenste richting.

Onderzoek naar de ervaringen met de Kwint laten zien dat men het instrument minder bruikbaar vindt naarmate de afstand tot de arbeidsmarkt groter is of de duur van de werkloosheid langer: de grenszone van 3 naar 4. Dit is nu juist het gebied waar veel arbeidsgehandicapten van de gemeentepopulatie zich bevinden. En in dit gebied speelt zich de hiervoor genoemde discussie af over de afstemming tussen Wiw, Rea, Wsw.

Kansmeter en Kwint worden gebruikt in procedurele stappen die volgens SUWI-regelingen noodzakelijk zijn, maar waarvan de noodzaak voor arbeidsgehandicapten in twijfel getrokken wordt, zoals in eerdere hoofdstukken is aangegeven.

Belangrijker nog is het trajectplan, want dat bepaalt wat er werkelijk te gebeuren staat met de werkloze arbeidsgehandicapte. Over de indicatiestelling binnen dit plan en de inhoudelijke overwegingen hierbij zijn echter nauwelijks onderzoeksmatige gegevens bekend. Zoals in vorige hoofdstukken naar voren is gekomen verschilt de houding van de opdrachtgever en zelfs individuele functionarissen hieromtrent nogal. Van enerzijds gedetailleerd elk onderdeel bekijkend tot anderzijds globaal toetsend. Uit de verschillende onderzoeken die in deze Rea-evaluatie de revue gepasseerd zijn komen wel aanwijzingen dat door reorganisaties en het grote personeelsverloop de kwaliteit suboptimaal is. Wel heeft men steeds meer ervaring opgedaan met opdrachtgever/opdrachtnemerrelaties en inkoop. Bij deze contracten speelt kwaliteitsbeoordeling een belangrijke rol. Criteria zijn zich aan het uitkristalliseren. Dit thema is een belangrijk onderwerp in de relatie tussen de publieke en private sector.

⁹⁵ Beroepsmogelijkheden of een second opinion zijn overigens niet mogelijk. Voor fase 4 geïndiceerden wordt er nu wel een vervolgprotocol ontwikkeld vergelijkbaar met de Kwint. Een fase 1 indicering wordt als het ware gecorrigeerd wanneer bij heronderzoek/controler de persoon in kwestie nog steeds werkloos is; dan volgt de Kwint.

9.5 *Samenvatting en conclusies*

In dit hoofdstuk is de aandacht gevestigd op de beoordelingsmomenten die de uitvoering van de Wet Rea met zich meebrengen en die essentieel zijn voor de effectiviteit van de wet. De bevindingen zijn gebaseerd op de eerder besproken onderzoeksrapporten en op onderzoek naar het gebruik van de Kansmeter en Kwint.

Het gaat in feite om vier beoordelingsmomenten:

- De arbeidsgehandicaptentoets: kan de persoon in kwestie als arbeidsgehandicapt bestempeld worden en kan deze persoon dus aanspraak maken op Rea-regelingen?
- De beoordeling welke instrumenten/voorzieningen geschikt zijn en wettelijk toegestaan
- De beoordeling van de afstand tot de arbeidsmarkt (fase-indeling) en dus de intensiteit van de trajectbegeleiding/arbeidsbemiddeling waar betrokkene aanspraak op kan maken
- De opstelling van het trajectplan, de nadere invulling van de aard van de trajectbegeleiding/arbeidsbemiddeling.

Ten aanzien van de eerste drie beoordelingsmomenten zijn gegevens gepresenteerd. Ten aanzien van het trajectplan zijn geen onderzoeksgegevens bekend.

In het algemeen lijkt op basis van de gepresenteerde onderzoeksgegevens twijfel gerechtvaardigd of de kwaliteit van de beoordelingen voldoende is.

De introductie van de arbeidsgehandicaptentoets is een poging het arbeidsgehandicaptebegrip meer los te maken van de definitie van de WAO-uitkeringsgerechtigde. Vanuit het oogpunt van reïntegratie en terugdringing van het WAO-volume een logische stap.

Het is dan wel belangrijk dat de toets zo uniform mogelijk conform de intentie van de wet wordt uitgevoerd, hetgeen nu niet het geval blijkt. Ook over de kwaliteit van de vaststelling welk instrument geïndiceerd is kan getwijfeld worden; met name over het herplaatsingsbudget zijn onduidelijkheden.

Daarnaast is een opheldering vereist over de verwevenheid van de indicatiestelling ten behoeve van Wiw, Rea en Wsw.

Bij de bemiddeling naar ander werk is er twijfel over de toepasbaarheid en de uitvoeringspraktijk van de Kansmeter en de Kwint ten aanzien van arbeidsgehandicapten. Recent onderzoek naar de kwaliteit van de trajectplannen is nog niet verricht. Er zijn aanwijzingen dat deze suboptimaal is door reorganisaties en het grote personeelsverloop. Daarnaast heeft het leerproces met inkooprelaties, waarin kwaliteitsbeoordeling een belangrijke rol speelt, tijd nodig.

In de vorige hoofdstukken is al regelmatig gewezen op de lange doorlooptijden van de beoordelingen onder meer door personeelstekorten en implementatieproblemen, die de kwaliteit negatief beïnvloeden.

Een stijging van de uitgaven voor reïntegratiemiddelen wordt voorzien (zie hoofdstuk 11). Wanneer de resultaten achterblijven bij de verwachtingen, zal de aandacht zeker meer gericht worden op de kwaliteit van de uitvoering van de Rea-toets (en de andere genoemde beoordelingen). Er is hier een duidelijke parallel met de kritiek op de kwaliteit van de WAO-beoordelingen.

10. Ervaringen van cliënten

- Uvi-clianten '91, '98 en '99: een constante in een wisselend beleidsveld.
- Nieuwe doelgroepen: Arbeidsvoorziening en gemeente.
- Toepassing Rea-instrumenten en aanpassing aan werk of werkplek.
- Mening van cliënten over begeleiding en bekendheid met Rea.
- Werkhervatting.
- Samenvatting en conclusies.

10.1 Inleiding

Bronnen

Tot aan dit hoofdstuk zijn de uitvoeringsfunctionarissen en instanties aan het woord geweest over hun indruk van de werking van de Wet Rea en zijn ook de ervaringen en standpunten van werkgeverszijde aan de orde gekomen, nu is het de beurt aan de cliënten, de arbeidsgehandicapten, om wie het eigenlijk draait. In het kader van deze evaluatie zijn via aparte onderzoeken van Bureau AS/tri onder cliënten van uvi's, gemeenten en Arbeidsvoorziening (de eigen populatie) de ervaringen gepeild. Onder meer om onderzoekstechnische redenen is afgezien van een peiling van ervaringen van arbeidsgehandicapten met een arbeidsrelatie. Voor een deel klinken hun ervaringen door in hoofdstuk 4 over de reïntegratiepraktijk en in dit hoofdstuk 10 voorzover het cliënten betreft die recent (gedeeltelijk) arbeidsongeschikt zijn geworden of die inmiddels weer werk gevonden hebben. Wanneer in het komende jaar de arbeidsgehandicaptenmonitor in de grootschalige Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het CBS geïntegreerd is, komen meer gegevens beschikbaar over de arbeidssituatie en arbeidsparticipatie van arbeidsgehandicapten. De Rapportage gehandicapten 2000 van het SCP biedt wat dit betreft geen informatie over de situatie na de invoering van de Wet Rea.

Daarnaast komen in dit hoofdstuk ervaringen en opvattingen van verschillende cliëntenbelangenorganisaties aan bod die zij in het kader van de evaluatie van de Wet Rea aan het Ministerie van SZW hebben toegezonden.

Epi-bestanden

De onderzoeken van AS/tri onder de uvi-cliënten zijn uitgevoerd in opdracht van het Lisv en onderdeel van het project "Epidemiologie van Arbeidsongeschiktheid". Periodiek wordt een grote groep 12-maandszieken benaderd voor een interview dat ongeveer een half jaar na het ziektejaar plaatsvindt. Tevens worden de deelnemers ongeveer twee jaar later benaderd voor een vervolgesprek. Het project loopt vanaf 1985. Hier gaat het om tot de jaren '91, '98 en '99⁹⁶, waarbij de jaren '98 en '99 een actuele schets geven met de (eerste) effecten van de wet Rea. Tevens heeft het Lisv de tussenresultaten ingebracht van een onderzoek door AS/tri onder een relatief kleine groep personen voor wie reïntegratietrajecten zijn ingekocht sinds de start van Rea in het derde kwartaal van 1999.⁹⁷

Het onderzoek van AS/tri onder de Arbvo- en gemeentepopulatie is geschied in opdracht van het ministerie van SZW maar is qua opzet vergelijkbaar met het Epidemiologieproject zodat de drie doelgroepen onderling vergeleken zullen worden.⁹⁸

Kanttekeningen

Tot slot nog enkele kanttekeningen bij dit hoofdstuk. Het Epidemiologieproject richt zich op de nieuwe 12-maandszieken. Momenteel is dit een groep van ongeveer 150 duizend werknemers. Daarnaast is er een bestand van ruim 700.000 WAO'ers en ruim 100.000 ex-WAO'ers voor wie reïntegratie-inspanningen (kunnen) worden verricht. Deze groepen blijven hier buiten beschouwing. Ook de Wajong-uitkeringsgerechtigden blijven buiten beschouwing hoewel uit een recent onderzoek blijkt dat slechts eenderde van degenen die recent een Wajong-uitkering is toegekend, is of wordt begeleid door Arbeidsintegratie én dat 40% van de respondenten aangeeft nog behoefte te hebben aan ondersteuning.⁹⁹

⁹⁶ In overeenstemming met PGM Molenaar Cox en AM van der Giezen Langdurige arbeidsongeschiktheid. Trends 1991-1999. Lisv/AS/tri (2000)

⁹⁷ G Jehoel-Gijsbers, I Hento en P Overzier. Reïntegratietrajecten bij arbeidsgehandicaptten. Tussenrapportage AS/tri Leiden juni 2000.

⁹⁸ B Cuelenaere, P Overzier en TJ Veerman. Ervaringen met Rea van arbeidsgehandicaptten bij arbeidsvoorziening en gemeenten. AS/tri Leiden 2000.

⁹⁹ M. Brandes Onderzoek onder cliënten met een WAJONG-uitkering. Lisv, Amsterdam 2000.

In het Epidemiologieproject wordt op gestandaardiseerde wijze bij een grote steekproef onderzoek verricht. Het overeenkomstige onderzoek onder de Arbvo- en gemeentepopulatie betreft een veel kleinere steekproef met dus grote(re) onzekerheidsmarges. De uitkomsten dienen dan ook als onderzoeksuitkomsten met de gebruikelijke steekproefvariatie te worden geïnterpreteerd, niet als absolute grootheden. We hebben ervoor gekozen om, als opmaat naar het kwantitatieve hoofdstuk 11, veel resultaten in tabellen te presenteren.

10.2 Arbeidsgehandicapten bij uvi's in historisch perspectief

Introductie

In de onderzoeken die hier aan de orde komen zijn drie groepen cliënten onderzocht:

- Een groep personen die in januari 1998 een jaar ziek waren ('einde wachttijd' bereikt hebben). Deze groep is recent voor de derde maal bevraagd, dus 2,5 jaar na einde wachttijd. Deze groep, voor het grootste gedeelte bestaande uit (gedeeltelijke) WAO-ers heeft de introductie van de Wet Rea als uitkeringsgerechtigde meegemaakt.
- Een groep personen die in december 1999 een jaar ziek waren. Deze groep is voor de eerste maal bevraagd. Deze groep biedt vooral informatie over de gebeurtenissen en mogelijke ervaringen met Rea-instrumenten in het eerste ziektejaar en over wat er vlak na de WAO-beoordeling is gebeurd.
- Een relatief kleine groep personen voor wie reïntegratietrajecten zijn ingekocht sinds de start van Rea in het derde kwartaal van 1999. Deze groep is/wordt gedetailleerd over het verloop van deze trajecten ondervraagd.

De informatie uit deze onderzoeken is veel rijker dan nu in dit hoofdstuk gebruikt wordt. Hier wordt alleen ingegaan op de bevindingen die de rechtstreeks duiden op ervaringen met Rea-regelingen, alsmede op die gegevens die deze doelgroep typeren in 1998 en 1999 ten opzichte van 1991.

Positie van vrouwen

Overeenkomstig eerder onderzoek blijkt ook uit de onderhavige onderzoeken dat de uitgangspositie van vrouwelijke WAO-ers wezenlijk verschilt van die van mannelijke. Vrouwen noemen vaker psychische klachten als

reden van arbeidsongeschiktheid, zij hebben een korter arbeidsverleden en een korter dienstverband bij de laatste werkgever. Zij geven vaker dan mannen aan dat zij hun oude werk niet meer konden en ook niet meer wilden doen. Zij vinden een leuke baan dicht bij huis belangrijker dan mannen. Zij lijken minder gericht op snelle werkhervatting, terwijl zij zich wel meer kans geven om aan het werk te komen. Vrouwen zijn in verband hiermee langer arbeidsongeschikt dan mannen alvorens het traject start en het traject van vrouwen is minder intensief dan dat van mannen¹⁰⁰.

Een half jaar na einde ziektejaar: trend in cliëntkenmerken

In eerste instantie beperken we ons tot de situatie ongeveer een half jaar na het einde van het ziektejaar. In tabel 10.1 wordt de populatie getypeerd rond vier thema's, de cliëntkenmerken, de waardering van de uvi-activiteiten, de begeleiding door de oude werkgever en reïntegratie.

Sommige ontwikkelingen in de cliëntkenmerken zijn reeds bekend, bijvoorbeeld de stijging van het aandeel vrouwen tot meer dan de helft en het aandeel van de Cadansverzekerden tot ruim eenderde van de 12-maandszieken in 1998 en 1999. Het aandeel 50-plussers neemt toe terwijl het aandeel laagopgeleiden afneemt, al heeft ook in 1999 45% van de 12-maandszieken niet meer dan LBO. Constant in de jaren is het aandeel psychisch zieken, ongeveer 30%, en het percentage 12-maandszieken (circa 50%) dat de ziekte (mede) toeschrijft aan het werk.

¹⁰⁰ In hoeverre de positie van vrouwen binnen de Arbvo en gemeentepopulatie hiermee vergelijkbaar is, blijkt niet uit het in dit hoofdstuk geciteerde onderzoek. Zie naast dit onderzoek onder meer: H. Vinke et al, Vrouwen en reïntegratie. Hoofddorp TNO Arbeid 1999

Tabel 10.1 12-maandszieken in 1991, 1998 en 1999

	1991	1998	1999 (ex USZO)
	N=1.476	N=2.300	N=3.070
<u>Kenmerken :</u>	%	%	%
Vrouwen	45	59	54
≥ 50 jaar	24	25	32
≤ LO/LBO opl	58	49	45
Cadans	30	39	36
psych. Zieken	30	30	28
ziekte gevolg van werk	52	48	52
<u>UVI:</u>			
onduidelijk of er wel een keuring heeft plaatsgevonden	11	7	9
Zo ja, % keuringen door arts én arbeidsdeskundige niet op fatsoenlijk manier behandeld	68	63	60
niet op fatsoenlijk manier behandeld	16	8	8
niet goed rekening gehouden met mening	24	18	14
is het eens met het ao %	60	62	64
<u>Begeleiding door oude WG</u>			
Ander werk aangeboden	13	16	15
WG heeft aangeboden minder te gaan werken	*	24	20
werkgever heeft voldoende gedaan betrokkene aan het werk te houden	*	47	45
bedrijfsarts had meer kunnen doen om mij aan het werk te helpen	*	15	18
<u>Werk/Reïntegratie</u>			
in bemiddeling genomen door bemiddelingsinstantie	*	23	19
Gesolliciteerd	28	27	29
uitgenodigd voor sollicitatiegesprek	18	14	19
werkt 1/2 jaar na einde ziektejaar	39	40	42
verhouding hervatting bij nieuwe/oude wg	20/80	20/80	19/81

Bron: "langdurige arbeidsongeschiktheid in 1999, trends 1991 - 1999"

Een half jaar na einde ziektejaar: trend in beoordeling uvi-activiteiten

Wat betreft de activiteiten van de uvi's is de meest opvallende trend dat steeds minder 12-maandszieken ontevreden zijn over aspecten van de behandeling door de uvi. Het percentage dat vindt dat men niet op een fatsoenlijke manier is behandeld is gehalveerd tot 8% en ook het percentage dat vindt dat de uvi niet goed rekening heeft gehouden met zijn/haar mening is bijna gehalveerd tot 14%.

In lijn hiermee zijn meer 12-maandszieken het ook eens met het arbeidsongeschiktheidspercentage al is deze stijging slechts enkele procentpunten tot 64%.

Voor ongeveer 10% van de 12-maandszieken is het onduidelijk of er wel een beoordeling van de arbeidsongeschiktheid heeft plaatsgevonden. Als er een beoordeling heeft plaatsgevonden, wordt die volgens de cliënt minder vaak door een arts én arbeidsdeskundige gedaan. Gaf de cliënt in 1991 nog aan dat de beoordeling in 68% van de gevallen een gezamenlijke activiteit was, in 1999 is dat verder gedaald tot 60%.

Een half jaar na einde ziektejaar: trend in mening over oude werkgever

Informatie over de begeleiding door de oude werkgever is niet op alle onderdelen bekend voor 1991 waardoor we geen trends over een langere periode kunnen signaleren. Over de kortere periode van 1998 naar 1999 is de trend dat de 12-maandszieken op alle vier aspecten wellicht iets ontevredener zijn geworden over de inzet van hun oude werkgever. Er is iets minder vaak ander werk aangeboden (van 16 naar 15%) of aangeboden om minder te gaan werken (van 24 naar 20%). Men vindt iets minder vaak dat de werkgever voldoende gedaan heeft om betrokkene aan het werk te houden (van 47 naar 45%) en is iets vaker van mening dat de arbodienst meer had kunnen doen om hem/haar aan het werk te helpen.

Een half jaar na einde ziektejaar: trend in mening over reïntegratie

Over de jaren heen zijn de antwoorden van de cliënten over werkhervatting en reïntegratie opvallend constant. Bijna 30% heeft gesolliciteerd en bijna 20% is uitgenodigd voor een sollicitatiegesprek. Ongeveer 40% van de 12-maandszieken werkt ongeveer een half jaar na het ziektejaar, van wie 80% bij de oude werkgever, een constant gegeven.

De recente groep einde wachttijders van 1999 blijken iets positiever dan hun voorgangers uit 1998 over hun arbeidscapaciteit. Met name de vrouwen menen dat zij best hun oude werk zouden kunnen doen bij minder uren of een rustiger tempo en meer personen denken ook dat zij ander werk zouden kunnen doen (niet in de tabel opgenomen).

Door verandering in definities is het aandeel dat in bemiddeling is genomen alleen bekend over 1998 en 1999. Ongeveer 20% is in bemiddeling genomen waarbij de kleine daling mogelijk veroorzaakt wordt door een verandering in vraagstelling.

Twee en een half jaar na einde ziekte jaar: arbeidsparticipatie

Van degenen die in januari 1998 einde wachttijd hebben bereikt is er inmiddels een lange termijn beeld. Inmiddels 2,5 jaar later is 46 % weer aan het werk. Dit is 6% meer dan enkele maanden na hun WAO-beoordeling. Het is echter nauwelijks een hogere score dan bij een vroegere groep eindewachttijders uit 1991, van wie 43% het werk had hervat. 16% heeft sinds einde wachttijd wel gewerkt, maar is weer uitgevallen. Van degenen zonder WAO-uitkering werkt 74%, van de gedeeltelijk arbeidsongeschikten 58% en van de volledig arbeidsongeschikten 15%.

10.3 Meningen van uvi-cliënten over Rea en ondersteuning

Bekendheid met de wet

Van de 'oude' groep einde-wachttijders uit 1998 heeft inmiddels bijna tweederde van de Wet Rea gehoord en driekwart weet dat men hulp bij terugkeer naar werk kan krijgen. Het best geïnformeerd zijn degenen die sinds einde wachttijd nooit meer gewerkt hebben: 83% weet dat de mogelijkheid bestaat om begeleiding bij terugkeer naar werk te krijgen.

Van de recente 12-maandszielen heeft 70% over de wet Rea gelezen of gehoord. Van de recente 12-maandszielen is 72% op de hoogte van de begeleidingsmogelijkheden. Niet iedereen die op de hoogte is van de Wet Rea is ook op de hoogte van de begeleidingsmogelijkheden (20% is niet op de hoogte), terwijl de helft van degenen die niet op de hoogte zijn van Rea wel op de hoogte zijn van de begeleidingsmogelijkheden.

Een half jaar na einde ziektejaar: aard van de begeleiding

Aan 40% van de recente 12-maandszielen is volgens de cliënten door een instantie begeleiding aangeboden; 25% heeft zelf om begeleiding gevraagd. En 23% heeft in de periode tot ongeveer een half jaar na het ziektejaar ook begeleiding gekregen. Koppeling van de enquêtegegevens met de informatie van REMON leert dat voor een derde van degenen die zelf mogelijkheden zien tot reïntegratie een reïntegratietraject is ingekocht. Degenen die begeleiding hebben gekregen noemen het meest frequent de uvi als begeleidende instantie (42%), dan volgt het Arbeidsbureau (21%) en de arbodienst (14%). Andere instanties zoals CWI, uitzendbureaus of reïntegratiebedrijven werden veel minder vaak genoemd. Deze getallen geven de indruk dat de bege-

leiding, zoals de cliënten die ervaren, vaak nog in het eerste spoor ligt, dat wil zeggen gericht zijn op werkhervatting bij DE EIGEN werkgever.

In tabel 10.2 staat aangegeven welke reïntegratie-instrumenten en activiteiten in de eerste anderhalf jaar na de ziekmelding zijn ontplooid bij 12 – maandszieken uit 1999 en 1998.

Tabel 10.2 Toepassing van reïntegratie-instrumenten bij 12 maandszieken in 1999 die voor Rea subsidie in aanmerking kunnen komen

	werkzame 12-maandszieken 1999 exclusief USZO N=617	werkzame 12-maandszieken 1998 exclusief USZO N=398
Sollicitatiecursus	3%	3%
Beroepskeuzetest	9%	12%
Opleiding/cursus	16%	12%
Subsidie aan werkgever	12%	7%
Proefplaatsing	24%	39%
op therapeutische basis gewerkt	69%	44%

Bron: na Rea: verbetering in reïntegratie?

Van de 12-maandszieken die het werk hebben hervat, geeft 15% aan een opleiding of cursus te hebben gevolgd of te volgen, 13% heeft een rugscholing gevolgd en 6% een burnout- of stresstraining. Meer dan de helft geeft aan op therapeutische basis te hebben gewerkt en van de werkhervatters is bijna een kwart begonnen met een proefplaatsing. Overigens blijkt uit een vergelijking met de Lisv-registratie REMON dat voor de cliënten het onderscheid tussen proefplaatsing en therapeutische werkhervatting niet duidelijk is.

Een half jaar na einde ziektejaar: inzet Rea-instrumenten

De inzet van reïntegratie-instrumenten die voor Rea-subsidie in aanmerking komen ligt bij degenen die (nog) niet werkzaam zijn even hoog of hoger dan bij de werkzame personen met uitzondering van de instrumenten therapeutische werkhervatting en proefplaatsing. Maar ook 45% van de niet-werkzame maken melding van therapeutische werkhervatting. In de helft tot tweederde van de gevallen vormde volgens de hervatters, de inzet van instrumentarium een belangrijke voorwaarde voor werkhervatting of indiensttreding bij een nieuwe werkgever. Met name stresstraining en rugscholing

worden als effectief gezien, evenals het niet-wettelijke instrument 'therapeutisch werken'. Aan werkgeverssubsidies wordt door de werknemers minder gewicht toegedicht.

Door slechts één op de vijf van deze groep recente WAO-toetreders wordt hulp bij het vinden van werk van belang gevonden bij hun succesvolle herintrede. De onderzoekers plaatsen hierbij de kanttekening dat de respondenten de neiging (kunnen) hebben de eigen inbreng te overschatten en die van anderen of andere instrumenten te onderschatten. Over de wachttijden tot de inzet van instrumenten, voorzieningen of subsidies lopen de meningen uiteen en ook feitelijk lijken de wachttijden sterk te variëren.

Een werkgever kan alleen een beroep doen op de wet Rea als hij weet dat de werknemer arbeidsgehandicapt is. Volgens die 12-maandszieken uit 1998 die hervat zijn bij een nieuwe werkgever, was in de sollicitatiefase tweederde van de werkgevers bekend met hun WAO-verleden. Eenderde van de werkgevers kon dus geen beroep doen op voorzieningen van de wet Rea bij de aanneming van de arbeidsgehandicapte. Ook in een later stadium zijn volgens de arbeidsgehandicapte slechts 8 op de 10 werkgevers bekend met hun WAO-verleden.

Werkaanpassingen

Uit de antwoorden van de werkhervatters blijkt dat in veel gevallen het werk is aangepast. Er lijkt sprake van een toename van 1998 naar 1999 (zie tabel 10.3). Bij 4 van de 5 werkhervatters onder de 12-maandszieken uit 1999 is het werk aangepast. Veelal is er sprake van korter of langzamer werken of bepaalde taken niet meer hoeven uit te voeren. Deels zullen deze aanpassingen samenhangen met de verminderde verdien capaciteit van de cliënt die daarvoor een WAO-uitkering ontvangt, deels ontvangt de werkgever een vergoeding maar dit is veelal niet bekend bij de werknemer en deels zal de werkgever zelf de kosten dragen in het kader van zijn sociaal beleid.

Tabel 10.3 *Aanpassingen van het werk of werkplek bij reïntegratie (alleen van degenen die 8 maanden na afloop van het ziektejaar werkzaam zijn, excl. USZO) Bron: na Rea, verbetering in reïntegratie (p176)*

	1999 (N=527)	1998 (N =398)
Bij werkhervatting is er sprake van:		
korter gaan werken	56	49
in lager tempo gaan werken	41	40
Delen van taken door anderen overgenomen	38	41
Werk aangepast aan klachten	18	17
ander werk bij eigen wg gaan verrichten	20	23
Lager functieniveau bij eigen wg	14	14
minimaal 1 van deze 6 aanpassingen	80	74

Tevredenheid met begeleiding

Over de begeleiding van de instanties zijn de gevoelens gemengd. Verwachtingen werden vaak niet waar gemaakt, maar soms vond men de begeleiding ook beter dan verwacht. Gemiddeld had men met 4 contactpersonen te maken en zo'n 40% vond de overdracht en communicatie niet altijd goed verlopen. Toch oordeelde eenderde tot tweederde dat de begeleiding van belang was voor de werkhervatting of de toekomstige werkhervatting.

Helaas is er geen recent grootschalig onderzoek naar de klanttevredenheid van de arbeidsgehandicapten die bemiddeld worden. Het algehele beeld over de ervaren bemiddeling wordt negatief beïnvloed door de onvrede omdat men niet wordt bemiddeld en niet door de kwaliteit van de bemiddeling. Zo bleek dat Gak-breed de WAO'ers in 1996 bemiddeling waardeerden met een 5,6, terwijl uit een gericht onderzoek onder de cliënten van ArbeidsIntegratie bleek dat de feitelijke bemiddeling met een 6+ werd gewaardeerd.¹⁰¹ De cliënten zijn meer tevreden met de contacten en ondersteuning van instanties naarmate de begeleiding intensiever is en het resultaat (werk) meer naar tevredenheid is. Tevens zijn de persoonlijke bejegening en proceskenmerken als doorlooptijden belangrijk voor een positief oordeel. Als men intensiever is begeleid, vindt men vaker dat de ervaren begeleiding een rol heeft gespeeld bij de werkhervatting, al was het wel zo dat men voor het succes van het traject de eigen inspanningen doorslaggevender vond dan de ondersteuning.

¹⁰¹ W van der Kolk, JJM Besseling en Th aan de Kerk. Klanttevredenheid Arbeidsintegratie. Gak Nederland bv, Amsterdam 1998.

De kleine onderzoeksgroep (de derde groep genoemd aan het begin van paragraaf 10.2) voor wie in het derde kwartaal van 1999 trajecten zijn ingekocht omvat zowel oude als nieuwe WAO-gevallen. Bij deze groep zijn vooral beroepskeuze, scholing en hulp bij het zoeken naar werk ingezet. Bij mannen lijkt er meer in het bemiddelingstraject te gebeuren dan vrouwen. In lijn met het hiervoor genoemde gemiddelde aantal van 4 contactpersonen, weten de arbeidsgehandicapten vaak niet precies bij welke instantie zij horen en van welke instantie zij nu begeleiding krijgen. Vaak wordt de uvi genoemd, waar deze de begeleiding toch heeft uitbesteed. Eenderde deel heeft inmiddels contact met een privaat reïntegratiebedrijf. Toch wordt de introductie en informatievoorziening rondom een traject vrij positief beoordeeld en is men redelijk tevreden. Een kwart tot eenderde heeft duidelijke kritiek op de gang van zaken. Ongeveer de helft verwacht een positief effect van de begeleiding of dicht aan de begeleiding een positief effect toe bij succes. Ook deze cliënten koppelen hun tevredenheid met het traject aan het persoonlijke contact en goede communicatie met de reïntegratiefunctionaris. Een opvallende bevinding bij deze groep, is de grote tevredenheid met het werk dat ze deden bij de oude werkgever, terwijl op specifieke punten kritiek doorklinkt (gevaar, te hard werken, sfeer). Een grote meerderheid van de respondenten (70%) vindt dat de oude werkgever onvoldoende heeft gedaan in de sfeer van werkaanpassingen om hen aan het werk te houden.

10.4 *De nieuwe Rea-doelgroepen van Arbeidsvoorziening en gemeenten*

Algemeen

Met de introductie van de Wet Rea hebben de gemeenten en Arbeidsvoorziening de reïntegratieverantwoordelijkheid gekregen voor hun eigen doelgroep. Analooq aan het Epidemiologieproject zijn de ervaringen van deze nieuwe doelgroepen gepeild bij personen die een Rea-toets of een belastbaarheidsonderzoek hebben ondergaan. Evenals het geval is bij 12-maandszieken na de WAO-beoordeling kan de uitslag van de toets de start zijn van een reïntegratietraject.

Het merendeel van de gemeentecliënten is door de sociale dienst doorgestuurd voor de Rea-toets. Een kleine 10% heeft hier echter zelf uitdrukkelijk om gevraagd. Van de mogelijkheid hulp te krijgen hoorden deze cliënten dan ook voor het overgrote deel van Arbeidsvoorziening of de sociale

dienst. De eigen populatie van Arbvo is voor het merendeel doorgestuurd bij de inschrijving bij het Arbeidsbureau. Opvallend is dat ruim 30% de uitslag van de toets (nog) niet weet.

Afwijzingen bleken in minder dan 10% van de gevallen voor te komen, zoals ook al in hoofdstuk 8 werd vastgesteld.

Allereerst wordt in tabel 10.4 een typering van deze nieuwe doelgroepen gepresenteerd met de 12-maandszieken uit 1999 als referentiegroep.

Tabel 10.4 De Rea-doelgroepen van Arbvo, gemeenten en uvi's uit 1999 vergeleken (bewerking TNO Arbeid).

	Arbvo ¹	Gemeente	UVI (incl. USZO) ²
	(N = 159)	(N = 128) ¹	(N = 3427)
	%	%	%
Vrouwen	70	55	54
niet Nederlandse nationaliteit	7	7	*
≥ 45 jaar	37	40	49
≤ LO/LBO opleiding	30	32	42
laatste baan > 2jaar geleden	64	86	*(< 5?)
met slechte gezondheid	5	13	16 ³
met rest capaciteit	87	63	41
met diagnose "psych"	16	30	29
ex - WAO ers	16	17	*
<u>motivatie/concessiebereidheid (niet werkenden)</u>			
wil ook passend werk zoeken buiten de regio	40	41	23
hoef niet zo nodig te werken, ik vind het prima zo	6	19	22
<u>ervaren begeleiding</u>			
sollicitatiecursus	3	1	3
beroepskeuzetest	9	6	12
scholing	16	9	15
ondersteuning/bemiddeling	25	29	23
rapporcijfer aangeboden begeleiding	6,2 ^a	6,1 ^a	6,9 ^b
bekendheid met de wet Rea	82	83	70
werkenden	29	18	44

Bron: Cuelenare e.a. 2000. Jehoel-Gijsbers en Van der Giezen, 2000

a: allen; b: alleen begeleide personen

* niet vermeld in rapportage

Cliëntkenmerken

De Rea-doelgroep van Arbeidsvoorziening bestaat voor een groter deel uit vrouwen dan de gemeente- en uvi-groep. Een kleine 10% van beide doelgroepen heeft een niet-Nederlandse nationaliteit maar de stellige indruk bestaat dat allochtonen onvoldoende bereikt zijn in het onderzoek. Van de uvi-populatie is dit gegeven onbekend. De beide populaties omvatten minder ouderen dan de 12-maandszieken, al is ook in beide populaties ongeveer 40% ouder dan 45 jaar. Het opleidingsniveau is gunstiger in beide populaties en ook ziet een veel groter deel restcapaciteit bij zichzelf.

De beide doelgroepen onderscheiden zich echter wat betreft werkloosheidsduur ongunstig van de uvi-groep: voor het merendeel nemen ze al meer dan 2 jaar niet meer deel aan het arbeidsproces, terwijl één op de zes tevens ex-WAO-er is.

De gemeentepopulatie heeft over het algemeen een ongunstiger arbeidsmarktperspectief dan de Arbvo-populatie: Nog meer personen zijn langdurig uit het arbeidsproces, meer personen hebben een slechte gezondheid en psychische problematiek; minder personen zien restcapaciteit bij zichzelf. Op het punt van motivatie tot werkhervatting onderscheiden de personen in de gemeentepopulatie zich dan ook in ongunstige zin.

Dit alles bevestigt de indruk uit hoofdstuk 8 dat de eigen populatie arbeidsgehandicapten van Arbeidsvoorziening kansrijker op de arbeidsmarkt is dan de arbeidsgehandicapte bijstandspopulatie.

Ervaringen met ondersteuning

Van de Rea-gerechtigden heeft bijna 60% ondersteuning aangeboden gekregen, een gedeelte is inmiddels aan het werk, van de Arbvogroep meer dan van de gemeentecliënten. De wachttijden en doorlooptijden zijn aanzienlijk, van een half jaar tot een jaar. Een enkele cliënt bleek wel snel geholpen: binnen een maand. Scholing en beroepskeuzetest zijn als ondersteuning het meest aangeboden. De gemeentepopulatie heeft het meest frequent daadwerkelijk ondersteuning of bemiddeling ervaren, maar rapporteert juist het minst vaak de in de tabel genoemde drie soorten interventies.

Het gemiddelde rapportcijfer voor de begeleiding is een zesje. Degenen die (nog) geen hulp aangeboden hebben gekregen zijn niet tevreden met de dienstverlening. Degenen die wel ondersteuning hebben gekregen zijn wel tevreden. Een algemene onvrede over de ondersteunende instantie, het lange wachten en de lange duur van het traject zijn een bron van frustratie, ook de

terugkoppeling naar de cliënt laat sterk te wensen over. Tevredenheid is er met de vriendelijke behandeling, dat men moeite voor je doet en dat het Rea-etiket een soort erkenning inhoudt van je arbeidshandicap.

Van degenen die ondersteuning krijgen, denken de meesten dat dit hen helpt aan het werk te komen. Het vergroot het inzicht in de eigen mogelijkheden en motiveert.

De publiciteitscampagnes hebben deze doelgroepen iets meer bereikt dan de uvi-populatie. Van de Arbvo en gemeentepopulatie weet meer dan 80% van de Wet Rea, terwijl van de uvi-populatie 70% weet heeft van de Wet Rea.

Resultaat

Gezien de gunstigere arbeidsmarktpositie van de Arbvo-populatie is het niet verwonderlijk dat van deze groep een groter deel inmiddels aan het werk is dan van de gemeentepopulatie. De percentages, 29% en 18%, zijn op het eerste gezicht beduidend lager dan de 40% werkenden van de 12-maandszieken, maar daarvan is, zoals we eerder zagen, het merendeel hervat bij de oude werkgever. Dit zal bij de andere doelgroepen vrijwel niet meer voorkomen. Anderzijds omvat de uvi-populatie het hoogste aandeel personen zonder restcapaciteit. Zonder weging voor deze grote verschillen kunnen aan de verschillen in plaatsingscijfers geen inhoudelijke conclusies worden verbonden. In het volgende hoofdstuk bieden de bemiddelingscijfers voor de drie doelgroepen wel de mogelijkheid tot een onderlinge vergelijking.

Van degenen van beide doelgroepen die er in slagen werk te vinden, werken vooral de vrouwen in een tijdelijk dienstverband en in een korte werkweek. Zowel mannen als vrouwen zijn in overgrote meerderheid tevreden over hun nieuwe werk. De enkele ontevreden cliënt noemt het onvoldoende passend zijn van zijn functie in verband met de gezondheidsbeperkingen.

Het is in overeenstemming met ander onderzoek dat de werkhervatters hun gezondheid als beter ervaren dan de niet werkenden. Ook is het conform de verwachting dat de werkhervatters een effectiever en veelzijdiger zoekgedrag laten zien en zeggen dat zij op eigen kracht werk hebben gevonden.

De helft van de werkende gemeentecliënten en 15% van de werkende Arbvo-cliënten doet dit met een voorziening of aanpassing van het werk. Ongeveer de helft van deze personen denkt ook dat deze voorziening noodzakelijk is voor het vinden en behouden van hun werk. Daarnaast zijn er nog

enkele plaatsingsubsidies voor de werkgever. Of bepaalde aanpassingen strikt Rea-gebonden zijn, is uit de gebruikte enquête niet op te maken.

10.5 Diverse reacties van cliëntenbelangengroepen

Het Ministerie van SZW heeft in het kader van de evaluatie van de Wet Rea enige reacties van cliëntengroepen ontvangen, waarvan nu een zeer beknopte weergave volgt.¹⁰²

Vanuit het Landelijk Overleg Vrouwen en Arbeidsongeschiktheid wordt op de specifieke positie van vrouwen gewezen wat betreft hun ten opzichte van mannen ongunstige arbeidsmarktpositie, waardoor ook het systeem van de WAO voor hun negatief zou uitwerken. Men heeft een inventarisatie gemaakt van de problemen waar vrouwen bij reïntegratie tegenaan lopen. Het overleg pleit in dit verband dan ook voor een verruiming van het begrip arbeid: vormen van een eigen bedrijf, zelfstandig werk of onbetaald en vrijwilligerswerk. Dit is een kwestie die de reikwijdte van de Wet Rea overstijgt.

Wat jongeren met een handicap en/of chronische ziekte betreft blijkt het moeilijk hen te betrekken bij de reguliere arbeidsbemiddeling. Dit kan komen omdat reguliere arbeid maar voor een klein deel van hen is weggelegd, maar ook omdat zij bij voorbaat al aannemen geen perspectief te hebben op betaald werk. De arbeidsbemiddelende dienstverlening door scholen blijkt succesvoller en wordt positiever ervaren dan die van Gak-AI. Stages en het opdoen van voldoende werkervaring zijn essentieel voor jongeren. Er wordt dan ook gepleit voor vergroting van het aantal werkervaringsplaatsen en het verbeteren van de subsidiëring van voorzieningen voor tijdelijk werk of vrijwilligerswerk. De Wet Rea zou hier mogelijkheden voor moeten bieden. De mogelijkheden voor middelbare, hogere, of wetenschappelijke studie dienen vergroot te worden, omdat gehandicapten jongeren langer over hun opleiding doen en voorzieningen moeten vóór aanvang van een opleiding snel geregeld kunnen worden. Bovendien moet gewerkt worden aan een

¹⁰² LOV. Apocalyps 1999; een rapportage over vrouwen en reïntegratie. Reactie Gehandicaptenraad dd. 12 juli, waarin onder meer ervaringen van jongeren met een handicap of chronische ziekte en werk (Jopla). Ipso Facto: Arbeidstoeleiding lichamenlijk gehandicapten, eindrapport; Houten juni 2000. FNV: knelpunten bij reïntegratie van arbeidsgehandicapten: operatie Stofkam. juli 2000.

grotere deskundigheid van arbeidsdeskundigen en andere uitvoerenden ten aanzien van jongeren met een handicap en/of chronische ziekte.

De FNV heeft als uitvloeisel van de “operatie Stofkam” een inventariserende notitie geschreven over acute knelpunten in de reïntegratie met voorstellen van een oplossing. Een aantal knelpunten en oplossingen hebben een reikwijdte die verder gaan dan de wet Rea. Bijvoorbeeld het voorstel om te komen tot een Recht op Aanpassing (van werk en werkplek), het hanteren van de feitelijke in plaats van de theoretische loonwaarde bij de claimbeoordeling en de nadere invulling van de sectorale sturing. De FNV hecht naast het wegnemen van knelpunten in de uitvoering en in de wetgeving aan het versterken van de positie van de cliënt. Daartoe stelt ze onder andere voor om werkvoorzieningen zoveel mogelijk te verstrekken aan de werknemer in plaats van aan de werkgever. Een werkgeversvoorziening kan door de werknemer immers niet ‘meegenomen’ worden naar een nieuwe werkgever. Daarnaast wordt aanbevolen:

- de cliënten betere voorlichting te laten geven.
- een onafhankelijk coach- en/of adviesfunctie te creëren bijvoorbeeld via een regionaal informatiepunt.
- het initiatief zoveel mogelijk bij de cliënt leggen door bijvoorbeeld het toekennen van een persoonsgebonden reïntegratiebudget.
- toekenning van een “no-risk polis” aan arbeidsgehandicapten ter verbetering van hun arbeidsmarktpositie.

Uit een onderzoek van het Gelders WAO-beraad komen de volgende bevindingen.

De verzekerden hebben behoefte aan meer voorlichting en duidelijkheid over de procedures en de rol van de verschillende instanties, zowel tijdens het ziektejaar als erna. Bij de opstelling van het reïntegratieplan blijkt men meermalen niet betrokken. Ook de inhoud van de ‘reïntegratievisie’ en de keuzes (voor bijvoorbeeld een reïntegratiebedrijf) zouden nadrukkelijker besproken moeten worden.

Meer voorlichting en meer inzicht in de inhoud, voortgang en resultaten van onderdelen van het arbeidstoeleidingstraject en een actieve begeleiding zijn ook de wensen die in een onderzoek in de Amsterdamse regio naar voren komen.

10.6 *Samenvatting en conclusies*

Uvi-cliënten

De verschillen tussen mensen die in 1998 en in 1999 einde wachttijd hebben bereikt zijn gering. Ten opzichte van de 1998-groep lijkt in 1999 de inzet van wettelijke instrumenten en werkgeverssubsidies wat toegenomen en lijkt bij werkhervatting iets vaker sprake te zijn van aanpassing van het werk of de werkplek. Bij 4 van de 5 werkhervattingen wordt de werkplek of het werk aangepast. Recent arbeidsongeschikt geworden werknemers vinden met name wettelijke instrumenten als stress- en rugtraining belangrijk en een niet-wettelijk instrument als 'therapeutisch werken'. Werkgeverssubsidies, waar velen overigens geen weet van hebben of ze toegekend worden, vinden zij minder belangrijk, evenals hulp bij het vinden van een baan. Is men langer in de WAO en werkloos dan gaat men meer belang hechten aan hulp en begeleiding en de inzet van Rea-instrumenten.

De introductie van de Wet Rea heeft er niet toe geleid dat de 12-maandszieken meer tevreden zijn geworden over de begeleiding door de oude werkgever en de arbodienst. De trend is eerder tegengesteld: de 12-maandszieken uit 1999 zijn iets ontevredener over deze begeleiding dan de 12-maandszieken uit 1998.

De voorlichting aan werknemers door instanties over de Wet Rea laat kennelijk nog te wensen over: 30% van de 12-maandszieken uit 1999 weet niet van het bestaan van de Wet Rea, terwijl deze personen voor het merendeel wel als arbeidsgehandicapt aangemerkt zullen zijn.

Cliënten van Arbeidsvoorziening en gemeente

De nieuwe doelgroepen voor de wet Rea, de gemeente- en de Arbvo-populatie, verschillen op bepaalde kenmerken van de overeenkomstige uvi-populatie die 12 maanden ziek is. Het arbeidsmarktperspectief is gunstiger omdat beide groepen jonger en hoger opgeleid zijn en vaker restcapaciteit bij zichzelf zien. Ongunstig is dat voor meer dan tweederde van hen geldt dat de band met de arbeidsmarkt al meer dan twee jaar verbroken is en dat één op de zes een ex-WAO-er is. De gemeentepopulatie scoort daarbij op alle kenmerken ongunstiger dan de Arbvo-populatie.

De Arbeidsvoorziening-populatie bestaat voor een groot deel (70%) uit vrouwen.

De meeste werkende Arbvo-cliënten zijn zonder verdere hulp aan de slag gekomen, mede als gevolg van de lange doorlooptijden. Met name gemeentecliënten hebben concrete steun ondervonden van de Wet Rea bij het vinden van werk en het aanpassen van het werk aan de eigen mogelijkheden en beperkingen.

Degenen bij wie de begeleiding van start is gegaan (ruim een kwart), zijn tevreden over deze begeleiding en ervaren ook positieve effecten ervan, zoals toegenomen inzicht in eigen wensen en mogelijkheden en toegenomen motivatie. Positieve effecten van de wet bij een doelgroep die voorheen aan zijn lot werd overgelaten. Bovendien heeft een groot deel van de doelgroep ook weet van de Wet Rea.

Het grote probleem lijkt de grote groep getoetste arbeidsgehandicapten, bij wie nog geen ondersteuning tot stand is gekomen. Deze cliënten geven duidelijk blijk van hun frustratie en van verlies aan vertrouwen in de instanties. Dit doet het positieve effect van de Rea-mogelijkheden weer te niet. Het lijkt dus een zeer belangrijke les alleen mensen voor een Rea-toets voor te dragen, indien het vervoltraject georganiseerd is en snel kan beginnen. Immers afwijzingen in Rea-toetsen komen zelden voor.

Positie van vrouwen

De uitgangspositie van vrouwelijke WAO-ers verschilt van die van mannelijke. Vrouwen noemen vaker psychische klachten als reden van arbeidsongeschiktheid, zij hebben een korter arbeidsverleden en een korter dienstverband bij de laatste werkgever. Zij geven vaker dan mannen aan dat zij hun oude werk niet meer konden en ook niet meer wilden doen. Zij vinden een leuke baan dicht bij huis belangrijker dan mannen. Zij lijken minder gericht op snelle werkhervatting, terwijl zij zich wel meer kans geven om aan het werk te komen. Vrouwen zijn in verband hiermee langer arbeidsongeschikt dan mannen alvorens het traject start en het traject van vrouwen is minder intensief dan dat van mannen.

Vanuit het Landelijk Overleg Vrouwen en Arbeidsongeschiktheid wordt in verband met deze constatering dan ook gepleit voor een verruiming van het begrip arbeid: vormen van een eigen bedrijf, zelfstandig werk of onbetaald en vrijwilligerswerk. Maar dit is een bredere kwestie dan de Wet Rea. Daarnaast moet er op gewezen worden dat de arbeidscondities voor vrouwen aanmerkelijk verschillen van die van mannen.

Positie van jongeren

De arbeidsmarktpositie van jongeren met een handicap en/of chronische ziekte is wel bijzonder ongunstig. Zij doen in het algemeen langer over hun opleiding en het ontbreekt hen per definitie aan werkervaring. Gespecialiseerde arbeidstoeleiding en -bemiddeling gekoppeld aan hun scholing wordt als effectiever gezien dan de reguliere bemiddeling voor arbeidsgehandicapten. Verruiming van werkervaringsmogelijkheden, ook via vrijwilligerswerk, is noodzakelijk. Ook hier is het de vraag in hoeverre Rea-instrumentarium hiervoor mogelijk en bedoeld is.

Voorlichting en betrokkenheid

In het algemeen zijn de wensen van cliënten in één zin samen te vatten: meer voorlichting en meer inzicht in en betrokkenheid bij de inhoud, voortgang en resultaten van onderdelen van het arbeidstoeleidingstraject en een actieve begeleiding.

11. Macro-analyse van de effectiviteit van de Wet Rea

- Gegevensbronnen voor de macro-analyse.
- Streefcijfers bij de parlementaire behandeling van de Wet Rea
- Twee arbeidsgehandicaptenpopulaties bij de analyses onderscheiden.
- Bemiddelingscijfers uvi-cliënten: van reïntegratievisie tot traject.
- Resultaat van de bemiddeling bij uvi-cliënten: de effectiviteit.
- Bemiddelingscijfers gemeente- en arbvo-cliënten.
- Resultaat van de bemiddeling bij gemeente- en arbvo-cliënten.
- Populatie zonder traject met instrumenten aan het werk
- Resultaat in relatie tot bijgestelde streefcijfers.
- Kosten.
- Samenvatting en conclusies.

11.1 Inleiding

Beperkte gegevens

In het voorgaande is de implementatie en uitvoering van de wet Rea van vele kanten belicht, de evaluatie van de beoogde kwantitatieve effecten van de wet komt in dit hoofdstuk aan bod. Voor zover mogelijk, want in hoofdstuk 1 is al aangegeven dat een dynamisch gebeuren als reïntegratie op macroniveau moeilijk goed is weer te geven en bijgevolg geldt dit ook voor het aangeven van het effect op reïntegratie van de Wet Rea.

Alleen met trendgegevens is de werking van de wet in beeld te brengen, idealiter uitgaande van de verschillende categorieën arbeidsgehandicapten, zoals in de tabellen 1.1 en 1.2. Niet alleen zijn sommige gegevensbronnen daarvoor nog niet optimaal, ook is de wet nog te kort in werking om trends te kunnen aangeven. Bij de weergave van trendgegevens is een probleem dat definities en registratiesystemen veranderen. De GMD gebruikte de RIG voor de registratie van haar adviezen en activiteiten waaronder de bemiddelingsinspanningen. Daarna hanteerden de Bemiddelingseenheden van het Gak het systeem Vakwerk dat Arbeidsintegratie nog steeds hanteert en in 1998 introduceerde het Lisv als Reïntegratiemonitor het nieuwe informatiesysteem REMON. Nog niet alle stappen in het bemiddelingsproces worden adequaat geregistreerd, stroomgegevens zijn incompleet en bij het afsluiten van de ge-

valsbehandeling kan de cliënt uit het beeld verdwijnen. Daarnaast is er sprake van onderregistratie in REMON. Het Lisv verzamelt bij de uvi's daarnaast eagegreerde statistische gegevens volgens een vast informatievoorschrift. In bijlage 4 worden de in dit hoofdstuk gebruikte gegevensbronnen opgesomd. De gegevens in dit hoofdstuk zijn samengesteld en geanalyseerd door het Ministerie van SZW en zijn ook in een afzonderlijke publicatie beschikbaar (SZW, 2000). In de nota van het Ministerie worden de geagegreerde Lisv-cijfers gehanteerd voor het beoordelen van het bereik en de resultaten van Rea. De REMON-cijfers worden vooral gebruikt voor decompositie naar verschillende kenmerken. Tevens is voor dit hoofdstuk gebruik gemaakt van gegevens uit recente Lisv-publicaties.

Streefcijfers bij de behandeling van de wet

Hoe is nu ondanks de beperkingen geprobeerd de kwantitatieve effecten van de Wet Rea in beeld te brengen? Als eerste stap zijn de getalsmatige verwachtingen ten tijde van de parlementaire behandeling van de wet nader geëxpliciteerd (paragraaf 11.2). Dit vergemakkelijkt de interpretatie van de cijfers.

Onderscheid tussen bemiddeling en werkhervatting zonder bemiddeling

Vervolgens is er gekozen voor een globale tweedeling in de arbeidsgehandicaptenpopulatie om de reïntegratie-ontwikkelingen te volgen. De beschikbare gegevens laten een meer gedifferentieerde doelgroepindeling niet toe.

- De arbeidsgehandicapten, voor wie een arbeidstoeleiding of bemiddelingstraject is/wordt gerealiseerd sinds 1 juli 1998. Dit betreft de arbeidsgehandicapten waarvan aangenomen wordt dat zij niet bij hun oude werkgever kunnen hervatten of die geen werkgever hebben. Voor zover mogelijk worden hierbij ook enkele trendoverzichten gebruikt over de jaren vóór en na Rea om een trendbreuk te kunnen aantonen die met de invoering van de Wet Rea samenhangt. Deze analyses worden voor de uvi-, gemeente- en Arbvo-populatie apart weergegeven in de paragrafen 11.3 en 11.4. In feite is de evaluatievraag aan de hand van deze informatie eenvoudig: Zijn er door Rea meer trajecten gerealiseerd en hebben deze trajecten ook meer reïntegratieresultaat gehad? Dit tegen de achtergrond van de geëxpliciteerde verwachtingen ten tijde van de parlementaire behandeling van de wet.

- De arbeidsgehandicapten die zonder bemiddelingstraject, maar wel met inzet van Rea-instrumenten aan het werk zijn gekomen of gebleven. Dit zijn bijvoorbeeld werkende arbeidsgehandicapten voor/aan wie een werkgeversvoorziening/werknemersvoorziening wordt toegekend, ten-einde het eigen werk te kunnen blijven uitoefenen of werkloze arbeidsgehandicapten die zelf een nieuwe werkgever hebben gevonden, waarbij de nieuwe werkgever en/of de werkloze gehandicapte aanspraak maken op een voorziening. De analyses beperken zich tot de uvi-populatie. Van de gemeentepopulatie en populatie van Arbeidsvoorziening zijn, wat dit type arbeidsinpassing betreft, te weinig gegevens bekend.

De resultaatcijfers zijn geen jaarcijfers; zij worden gepresenteerd over een periode van anderhalf jaar, van 1 juli 1998 tot en met 31 december 1999. Voor de uvi-populatie geven de resultaten van beide groepen tezamen een onderschatting van het totaal resultaat. Er is namelijk een substantiële groep waarbij het reïntegratietraject gestart is vóór juli 1998 en geruime tijd doorloopt na juli 1998. Deze groep behoort noch tot de eerste noch tot de tweede groep. De geaggregeerde Lisv-cijfers bevatten wel informatie over deze groep, maar in die cijfers kunnen de afzonderlijke groepen niet worden onderscheiden. Dit probleem speelt niet voor de Arbvo- en gemeentepopulatie omdat Arbvo en gemeenten pas met de inwerkingtreding van Rea de reïntegratieverantwoordelijkheid hebben gekregen voor hun eigen populatie.

Resultaat in relatie tot bijgestelde streefcijfers

Sinds 1996 is de jaarlijkse instroom in de arbeidsongeschiktheidregelingen sterker toegenomen dan bij de introductie van Rea werd verwacht. Met name sinds 1997 is weer sprake van een krachtige endogene volumeontwikkeling, die de effecten van het gevoerde volumebeleid overvleugelt. Vanwege de tegenvallende volumeontwikkeling van arbeidsongeschiktheid mogen de in de periode 1 juli 1998 – 31 december 1999 geleverde Rea-prestaties niet zonder meer worden vergeleken met de destijds uitgesproken verwachtingen. In paragraaf 11.5 wordt dan ook de prognose bijgesteld, waarbij rekening gehouden is met enkele veranderde omstandigheden en de feitelijk behaalde resultaten vergeleken met deze bijstelling. Een kostenparagraaf completeert tenslotte de evaluatiegegevens.

11.2 Verwachtingen bij introductie Rea

PréRea-situatie bij Uvi-populatie

In de jaren vóór Rea was de bemiddeling van arbeidsgehandicapte uitkeringsgerechtigden opgedragen aan Gak-AI. Met de introductie van Rea zijn de taken van Gak-AI overgeheveld naar Arbeidsvoorziening. Door Gak-AI werd jaarlijks aan gemiddeld 40.000¹⁰³ arbeidsgehandicapten een reïntegratietraject aangeboden. Het bereik¹⁰⁴ bedroeg dus 40.000. Van deze 40.000 trajecten leidden er gemiddeld circa 15.000 tot arbeidsinpassing. Niet al deze arbeidsinpassingen voldoen echter aan het Rea-criterium dat er sprake moet zijn van een contractduur van ten minste een half jaar. Ook zijn arbeidsinpassingen meegeteld die arbeidsgehandicapten op eigen kracht hebben gerealiseerd. Het aantal arbeidsinpassingen, gedefinieerd volgens Rea-criteria, dat feitelijk als resultaat van reïntegratietrajecten kan worden aangemerkt ligt derhalve een stuk lager dan de hierboven genoemde 15.000 en komt naar schatting uit op circa 10.000.¹⁰⁵ Dit komt neer op een plaatsingsresultaat van gemiddeld 25%.

Intensivering door Rea

Rea had als doelstelling om tot een groter bereik en een beter resultaat te komen dan de hiervoor genoemde 40.000 reïntegratietrajecten en 10.000 plaatsingen. Als verwachting werd uitgesproken dat jaarlijks 50.000 reïntegratietrajecten zouden worden ingezet en dat daarmee een plaatsingsresultaat van 30% (d.w.z. 15.000 plaatsingen) behaald zou kunnen worden. Uitgangspunt bij de geformuleerde verwachtingen omtrent het bereik was dat elke nieuwe arbeidsongeschikte, die nog wel belastbaar is, maar niet kan terugkeren naar de eigen werkgever of zelf een nieuwe baan kan vinden, in aanmerking komt voor een reïntegratietraject ('sluitende aanpak').

¹⁰³ Augustusrapportage 1998 Ctsv, pgn 104.

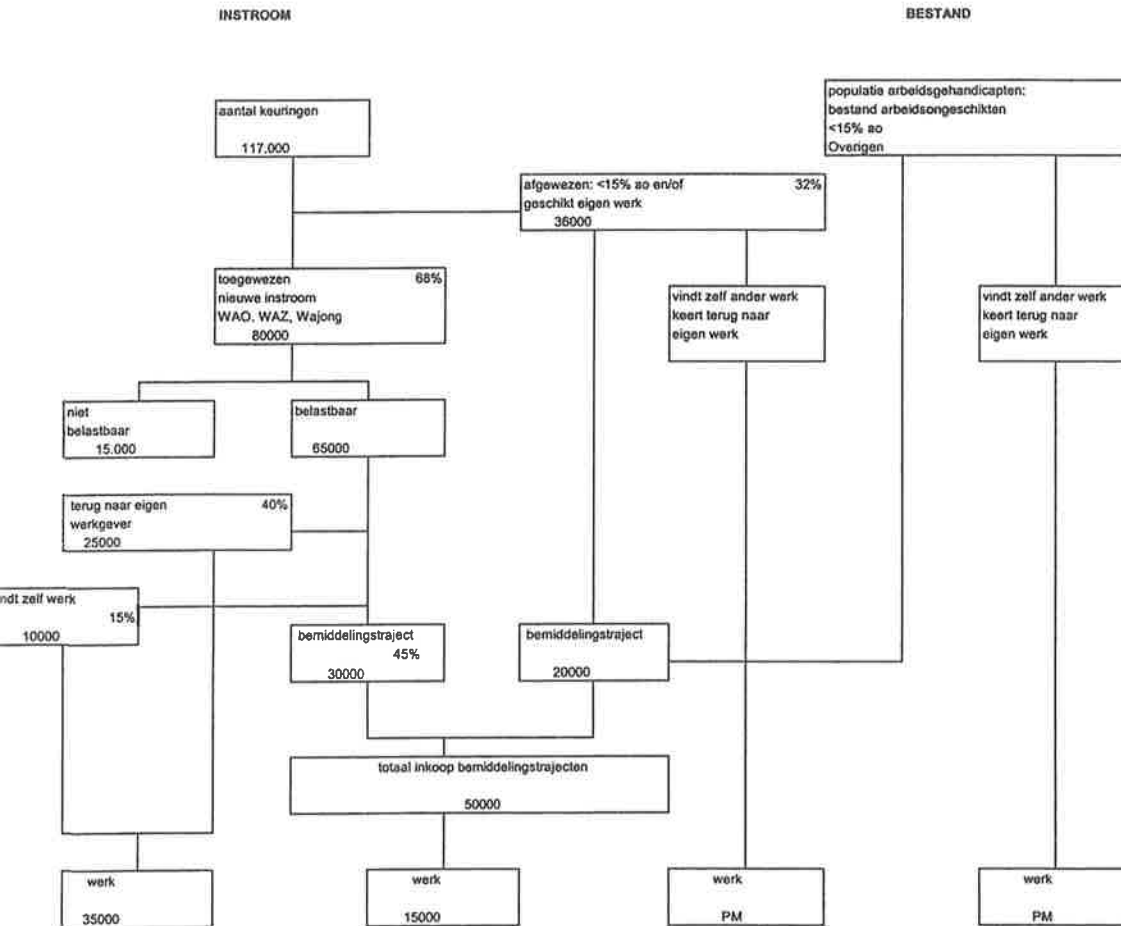
¹⁰⁴ Onder bereik wordt hier verstaan: het aantal arbeidsgehandicapten dat in bemiddeling wordt genomen, alsmede het aantal arbeidsgehandicapten waaraan of waarvoor, buiten bemiddelingstrajecten om, Rea-instrumenten zijn toegekend.

Onder effectiviteit wordt verstaan: het aantal bemiddelingstrajecten dat met arbeidsinpassing wordt afgesloten, alsmede het aantal arbeidsinpassingen dat buiten bemiddelingstrajecten om, maar wèl met toekenning van Rea-instrumenten, wordt gerealiseerd of in stand gehouden.

¹⁰⁵ Rapport van de Tripartiete Werkgroep Reïntegratie arbeidsgehandicapten, november 1998.

Figuur 11.1 geeft de verwachtingen ten tijde van de parlementaire behandeling van Rea (1996/1997) schematisch weer.

Figuur 11.1 Prognose op jaarbasis bemiddeling arbeidsgehandicapten bij aanvang van de Wet Rea (bron:SZW,2000)



Uit deze figuur blijkt dat de veronderstellingen destijds waren dat 68% van de circa 117.000 personen, die jaarlijks (naar toenmalige inzichten) opgaan voor een arbeidsongeschiktheidsbeoordeling, een arbeidsongeschiktheidsuitkering krijgt en dat 32%, veelal wegens een arbeidsongeschiktheidspercentage <15% wordt afgewezen. Voor de aldus 80.000 nieuwe arbeidsongeschikten gold de verwachting dat bijna 20% (15.000 personen) niet belastbaar zou zijn en het merendeel (ongeveer 80%) nog wel belastbaar en derhalve tot arbeid in staat. Van deze 65.000 nieuwe arbeidsongeschikten, zo werd verondersteld, keert 40% al vrij vlot weer terug naar de eigen werkgever en vindt 15% zelf werk. Voor de resterende 45%, zijnde 30.000 nieuwe arbeidsongeschikten, geldt dus dat ze kennelijk niet kunnen terugkeren naar de eigen werkgever en evenmin zelf werk kunnen vinden. Deze groep is aangewezen op bemiddeling om weer aan de slag te komen. Bij de introductie van Rea werd voorzien dat uvi's voor deze groep jaarlijks 30.000 bemiddelingstrajecten zouden inkopen bij Arbeidsvoorziening of andere intermediairs.

Daarnaast werd voorzien dat uvi's jaarlijks nog eens 20.000 bemiddelingstrajecten zouden inkopen ten behoeve van:

- personen die bij de arbeidsongeschiktheidskeuring <15% arbeidsongeschikt waren beoordeeld en derhalve afgewezen voor een arbeidsongeschiktheidsuitkering
- personen die al langer een arbeidsongeschiktheidsuitkering hebben (zittend bestand arbeidsongeschikten) en overige arbeidsgehandicapten.¹⁰⁶

Buiten deze reïntegratietrajecten om zouden naar verwachting jaarlijks 35.000 nieuwe uitkeringsgerechtigden, in voorkomende gevallen met toepassing van een Rea-instrument, zelf werk vinden bij een nieuwe werkgever (10.000) of alsnog terug kunnen naar de eigen werkgever (25.000). Tenslotte zou een niet nader gekwantificeerd aantal personen uit de populatie arbeidsgehandicapten (en/of hun (nieuwe) werkgever) aanspraak maken op Rea-instrumenten voor arbeidsinpassing bij een nieuwe werkgever dan wel instandhouding van de arbeidsinpassing bij de eigen werkgever.

¹⁰⁶ Bijvoorbeeld personen, waarvan minder dan vijf jaar geleden de arbeidsongeschiktheidsuitkering is beëindigd.

Cijfermatige toetsing complex

Wat het schema en de cijfermatige toetsing van de veronderstellingen extra complex maakt, is dat voor de instroom en voor de werkhervatting vanuit het bestand zonder traject verschillende tijdsdimensies gelden. Voor de instroom geldt dat die plaatsvindt in een afgebakende periode, in dit geval van één jaar, maar dat (de start van) het reïntegratietraject en het kunnen vaststellen van het resultaat doorlopen naar latere jaren. De werkhervatting vanuit het bestand betreft wel de werkhervattingen in de afgebakende periode van één jaar. Toetsing van het gehele model is pas mogelijk enkele jaren nadat iedereen beoordeeld is voor de arbeidsongeschiktheidsverzekering en alle trajecten zijn afgerond.

Gemeentepopulatie

Met de introductie van Rea zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten met een uitkering van de gemeentelijke sociale dienst. De verwachting was dat vanuit deze populatie jaarlijks een bemiddelingsaanbod zou voortkomen van maximaal 10.000 personen. Ook hierbij was de verwachting dat bij circa 30% van deze groep de reïntegratie zou uitmonden in arbeidsinpassing. Dat wil zeggen jaarlijks 3.000 plaatsingen.

Populatie Arbeidsvoorziening

De reïntegratie van de overige arbeidsgehandicapten is opgedragen aan Arbeidsvoorziening. Ten aanzien van deze populatie was de verwachting dat sprake zou kunnen zijn van een bemiddelingsaanbod van 3.200 arbeidsgehandicapten.

Tot zover de verwachtingen bij de start van de wet Rea.

11.3 Bemiddeling bij uvi-populatie

Van reïntegratievisie tot trajectplan

Wanneer de arbeidsdeskundige vermoedt dat de cliënt niet terug kan naar de eigen werkgever, stelt hij/zij een reïntegratievisie op, die vervolgens verzonden wordt naar Arbeidsvoorziening. Deze verricht daarop een kwalificerende intake met de reïntegratievisie als vóórinformatie en komt op grond daarvan tot een opvatting of de cliënt verder in behandeling wordt genomen. Is dat het geval, dan wordt een bemiddelingsplan/trajectplan opgesteld. Op

grond daarvan kan de uvi besluiten tot inkoop van een bemiddelingstraject. De uvi kan er ook voor kiezen het verzoek aan Arbvo te beperken tot de kwalificerende intake en het opstellen en laten uitvoeren van het trajectplan uitbesteden aan een privaat reïntegratiebedrijf.

Het bemiddelingsproces van de uvi-populatie in de periode 1-7-1998 tot 1-1-2000 wordt in beeld gebracht aan de hand van twee gegevensbronnen, het REMON-bestand van het Lisv en het Vakwerkbestand van Arbeidsvoorziening. De gegevens uit beide bronnen vertonen discrepanties die bij de analyse van de bemiddelingsresultaten aan de orde zullen komen. In tabel 11.1 zijn de basisgegevens samengevat.

Tabel 11.1 Bemiddeling van de uvi-populatie gestart na 1-7-1998 volgens de REMON en Vakwerkbestanden over de periode 1 juli 1998 – 31 december 1999.

	REMON	Vakwerk
Opgestelde reïntegratievisies	91.000	
Overgedragen aan Arbvo	44.800	75.359
Ingekochte trajecten	58.670	
Bij Arbvo	51.270	
Bij derden	7.400	
Gestarte trajecten		40.125
Wacht op traject		1.665
Geen traject aangeboden		33.566
Traject beëindigd met en zonder arbeidsinpassing		19.201
Arbidsinpassing	5.280	6.490
Bij eigen werkgever	845	
Traject nog lopend		20.924

bron: SZW, 2000; bewerking TNO

In het vervolg van deze paragraaf wordt bij de bespreking van deze procesgegevens onderscheid gemaakt tussen:

- nieuwe instroom; dat wil zeggen arbeidsongeschikten, die in 1998 of 1999 zijn ingestroomd in een van de arbeidsongeschiktheidsregelingen;
- zittend bestand; dat wil zeggen arbeidsongeschikten, die vóór 1998 zijn ingestroomd in een van de arbeidsongeschiktheidsregelingen;
- personen zonder arbeidsongeschiktheidsuitkering; dat zijn personen die bij de keuring <15% arbeidsongeschikt werden bevonden of personen waarvoor in het ziektejaar al reïntegratieactiviteiten worden ondernomen.

Reïntegratievisies

Volgens REMON hebben de uvi's in de beschouwde periode in totaal bijna 91.000 reïntegratievisies opgesteld. Bijna 40% hiervan had betrekking op nieuwe instroom WAO (ingestroomd in 1998 of 1999), ruim 35% op het zittend WAO-bestand (ingestroomd vóór 1998) en de rest op arbeidsgehandicapten zonder uitkering in het eerste ziektejaar.

Verzonden en niet verzonden reïntegratievisies

Uvi's dragen reïntegratievisies over aan Arbeidsvoorziening als zij besluiten voor betrokkenen een kwalificerende intake te laten verrichten. Lang niet alle reïntegratievisies worden echter overgedragen. Volgens REMON waren ultimo 1999 nog maar 44.800 van de bijna 91.000 opgestelde reïntegratievisies daadwerkelijk overgedragen aan Arbeidsvoorziening.

Uvi's kunnen verschillende redenen hebben om reïntegratievisies niet te verzenden. Zo kan betrokkene ouder zijn dan 57,5 jaar, geen restcapaciteit meer hebben, direct bemiddelbaar zijn of naar verwachting binnenkort weer aan de slag kunnen bij de eigen werkgever.

Met name de reden "geen restcapaciteit" komt vaak voor (bijna 30%; een hoger percentage dan de 20% die in paragraaf 11.2 genoemd is).

Overigens is van bijna 60% van de niet verzonden reïntegratievisies de reden van niet doorzending onbekend. Het is hierbij de vraag of visies werkelijk niet verzonden worden of dat sprake is van onderregistratie. Inertie van administratieve processen kan er de oorzaak van zijn dat visies pas met grote vertraging worden verzonden. Om diezelfde reden (administratieve inertie) is ook sprake van onderregistratie in REMON.¹⁰⁷

Inkoop reïntegratietrajecten

Als Arbeidsvoorziening beslist dat een cliënt in bemiddeling kan worden genomen, dan stelt Arbvo een arbeidsintegratieplan/trajectplan op.

¹⁰⁷ Uit het onderzoek "Na Rea; Verbetering in reïntegratie?" van Bureau Astri komt naar voren dat de registratie in REMON op een aantal punten achterloopt bij de actualiteit.

Op grond daarvan kan de uvi besluiten tot inkoop van (delen van) het voorgestelde reïntegratietraject.¹⁰⁸ Volgens REMON hebben de uvi's in de periode 1 juli 1998 - 31 december 1999 in totaal 58.670 trajecten ingekocht (bijna 51.270 (=87,4%) bij Arbeidsvoorziening en 7.400 (=12,6%) bij derden).

Uit de geaggregeerde (completere en actuelere) Lisv-cijfers komt naar voren dat de uvi's in de betrokken periode in totaal 65.185 reïntegratietrajecten hebben ingekocht.

Uit REMON blijkt dat trajecten vooral zijn ingekocht voor het zittend bestand:

- nieuwe instroom: 27%;
- zittend bestand: 42%;
- personen zonder uitkering: 31%.

Uit achterliggende cijfers blijkt dat het zittend bestand in hoge mate betrekking heeft op personen die in 1997 in de arbeidsongeschiktheidsuitkering zijn gekomen.

Toename in de tijd

Er is in de eerste anderhalf jaar van Rea duidelijk een toename waar te nemen in het aantal *ingekochte* trajecten. Volgens de REMON-gegevens over de ingekochte trajecten werd 26% ingekocht in het tweede halfjaar 1998, 34% in het eerste halfjaar 1999 en 40% in het tweede halfjaar 1999.¹⁰⁹ Volgens geaggregeerde Lisv-cijfers werden in het tweede halfjaar 1998 14.299 trajecten ingekocht en in heel 1999 50.886. Opmerkelijk is dat volgens de geaggregeerde ('completere en actuelere') cijfers van het Lisv over de tweede helft van 1998 ongeveer 1000 trajecten minder zijn ingekocht dan volgens de informatie uit REMON.¹¹⁰

¹⁰⁸ Aanvankelijk verrichte Arbeidsvoorziening ook de kwalificerende intake van cliënten die daarna door de opdrachtgever (uvi of gemeente) voor verdere dienstverlening werden doorgestuurd naar andere intermediairs. In 1999 is voor deze gevallen de kwalificerende intake vervangen door het stempelen van de reïntegratievisies van betrokken cliënten (de zogenaamde stempelprocedure). Deze cliënten kunnen direct worden aangemeld bij andere intermediairs. Zie hoofdstuk 8.

¹⁰⁹ Bron: "Kwartaaloverzicht Arbeidsongeschiktheid" 2^e kwartaal 1999 (december 1999) en 1^e kwartaal 2000 (juli 2000)

¹¹⁰ Herberekening op basis van REMON leidt tot 26% van 58.670= 15.254 ingekochte trajecten terwijl de geaggregeerde overzichten melding maken van 14.299 ingekochte trajecten. (TNO)

Mogelijk is dit een illustratie van het feit dat de uvi's een aanlooptijd nodig hebben gehad om zich op de nieuwe omstandigheden van Rea in te stellen, of op het registreren volgens het nieuwe informatievoorschrift REMON.

Discrepantie reïntegratievisie gestarte trajecten

Volgens REMON hebben de uvi's in de periode 1 juli 1998 - 31 december 1999 44.800 reïntegratievisies verzonden. Tevens geeft de informatie in REMON aan dat 30% van de trajecten is gestart zonder dat een reïntegratievisie zou zijn verzonden. Volgens opgave van Arbeidsvoorziening hebben uvi's in dezelfde periode 75.359 cliënten aangemeld. Uit deze discrepantie blijkt dat of nog veel meer personen bij Arbeidsvoorziening zijn aangemeld zonder reïntegratievisie of dat de registratie van dit procesgeven in REMON fors te kort schiet.

Er blijkt ook een vrij aanzienlijke discrepantie tussen de opgave van de uvi's van het aantal bij Arbeidsvoorziening *ingekochte* reïntegratietrajecten en de opgave van Arbeidsvoorziening van het aantal *gestarte* trajecten (40.122). Volgens REMON zijn ongeveer 51.000 trajecten ingekocht. Extrapolatie op basis van de geaggregeerde Lisv-gegevens leidt zelfs tot het aantal van bijna 57.000 (87,4% van 65.185) trajecten die zijn ingekocht bij Arbeidsvoorziening.

De discrepantie tussen het aantal ingekochte trajecten volgens het Lisv en het aantal gestarte trajecten kan een registratie- of definitieprobleem zijn. Uvi's registreren dan bijvoorbeeld het opstellen van een bemiddelingsplan ten onrechte al als ingekocht bemiddelingstraject. Het Ministerie veronderstelt dat het verschil vooral gezocht moet worden in de (lange) tijd die verstrijkt tussen inkoop van een traject en het daadwerkelijk starten daarvan, zoals in vorige hoofdstukken al naar voren is gekomen. Dit zou kunnen impliceren dat de trajecten ingekocht zijn en alsnog kunnen starten. Dit blijkt echter niet uit de statistische gegevens van Arbeidsvoorziening die over de betreffende periode melding maken van bijna 1.700 (tabel 11.1) nog te starten trajecten.

Uit onderzoek blijkt dat van de arbeidsgehandicapten, voor wie volgens REMON een bemiddelingstraject is ingekocht, na ongeveer een half jaar bijna de helft (45%) zegt dat men (nog) geen begeleiding heeft gehad.¹¹¹

¹¹¹ Uit het onderzoek van Bureau Astri "Na Rea: verbetering reïntegratie?" blijkt dat er geruime tijd overheen kan gaan voordat arbeidsgehandicapten, voor wie een

Het niet tijdig ontvangen van begeleiding kan voor arbeidsgehandicapten aanleiding zijn zich uit de door Arbeidsvoorziening begeleide reïntegratie terug te trekken. De conclusie dat het aantal ingekochte trajecten dat het Lisv rapporteert niet overeenstemt met het aantal ingezette trajecten.

Deze conclusie wordt bevestigd door het uit Vakwerk blijkende gegeven, dat na opvallend veel aanmeldingen (ruim 33.000, circa 45%) geen traject volgt. Daar kunnen verschillende redenen voor zijn.

In de eerste plaats kan Arbeidsvoorziening bij de kwalificerende intake tot de conclusie komen dat betrokkene niet tot de doelgroep van Arbeidsvoorziening behoort.¹¹² Dit kan niet los worden gezien van de constatering, die eerder is gedaan, dat volgens de registratie in REMON uvi's veel cliënten aanmelden zonder reïntegratievisie op te stellen of over te dragen. Daardoor wordt de kans groter dat Arbeidsvoorziening bij de kwalificerende intake tot de conclusie komt geen verdere dienstverlening te verstrekken. Eerder werd ook al geconstateerd dat verzending van een reïntegratievisie doorgaans wel leidt tot inkoop van een bemiddelingstraject. Anderzijds is er het in hoofdstuk 6 geuite verwijt van de uvi-functionarissen dat Arbvo de arbeidsgehandicapten te vaak in fase 4 indeelt.

In de tweede plaats kan het zijn dat cliënten na een kwalificerende intake bij Arbeidsvoorziening een bemiddelingstraject volgen bij een andere intermediair. Dat gebeurde in 1999 meer dan in voorgaande jaren. In 1998 en 1999 gold nog de 80% gedwongen winkelnering bij Arbeidsvoorziening, maar deze is in 1999 feitelijk reeds losgelaten.

Tot slot kan het zijn dat cliënten, vanwege de (lange) tijd die verstrijkt tussen inkoop en daadwerkelijke start van een bemiddelingstraject, op eigen kracht werk gevonden hebben dan wel zich teruggetrokken hebben van de arbeidsmarkt voordat het tot effectuering van een traject is gekomen.

De procesinformatie is niet volledig en eenduidig genoeg om deze inhoudelijke verklaringen te kunnen onderbouwen.

bemiddelingstraject is ingekocht, ook daadwerkelijk begeleid wordt. Betrokkenen zijn geïnterviewd 8 à 9 maanden na einde wachttijd. De peildatum, waarop in REMON is gekeken of voor betrokkene een traject was ingekocht, lag daar ongeveer 4 maanden vóór. De betrokken 45% zegt dus dat na minimaal 4 à 5 maanden na inkoop van een traject nog geen begeleiding heeft plaatsgevonden.

¹¹² Arbeidsvoorziening richt zich voornamelijk op arbeidsgehandicapten in fase 2 of 3.

Trendgegevens trajecten Vakwerk

Voor Arbeidsvoorziening viel de implementatie van de Wet Rea samen met de overgang van Gak-AI naar Arbeidsvoorziening. In hoofdstuk 8 werden de gevolgen hiervan al gememoreerd. Het mag als vaststaand worden aangenomen dat de overgang van het reïntegratieapparaat van het Gak naar Arbeidsvoorziening en de daarbij optredende organisatorische problemen (waaronder met name ook de uittocht van gekwalificeerd personeel naar de private marktsector), alsmede de door Rea geïntroduceerde nieuwe omstandigheden en verantwoordelijkheidsverdeling, een belangrijke rol hebben gespeeld bij de terugslag in het activiteitsniveau van reïntegratie in 1998. Tabel 11.2 illustreert de trendbreuk.

Tabel 11.2 De aanmelding bij Arbvo van 8 halfjaarscohorten, gebaseerd op Vakwerk

	2 ^e halfjaar 1996	1 ^o halfjaar 1997	2 ^e halfjaar 1997	1 ^o halfjaar 1998	2 ^e halfjaar 1998	1 ^o halfjaar 1999	2 ^e halfjaar 1999	1 ^o halfjaar 2000
aanmeldingen uvi's	29985	28266	32396	27706	26205	24817	24336	22678
geen traject	4952	8503	9268	10444	11636	11206	10725	7256
nog geen traject	45	83	91	156	288	426	952	8217
gestarte trajecten	24988	19680	23037	17106	14261	13185	12659	7405
beëindigde trajecten	22172	16853	19950	13371	9239	6380	3602	833

bron: SZW, 2000

De ontwikkelingen na 1998, zoals die uit de tabel blijken, lijken niet aan te geven dat die terugslag al overwonnen is. Daarbij moet echter bedacht worden dat met ingang van 1999 sprake is van vrije inkoop en uvi's (volgens REMON 7.700) trajecten zijn gaan inkopen bij andere intermediairs. Overigens is de toename hiervan in de eerste drie kwartalen nog relatief beperkt. In het eerste kwartaal van 1999 zijn 960 trajecten bij derden ingekocht, in het derde kwartaal 2.232.¹¹³

In 1999 zijn er volgens het Lisv beduidend meer trajecten ingekocht, dan de registratie volgens Vakwerk aangeeft. Deze registratie-verschillen zijn dermate groot, dat het doen van inhoudelijke uitspraken op basis van de afzonderlijke informatiebronnen zonder nader onderzoek discutabel is. Combineren we beide bronnen en nemen we aan dat er ongeveer 8.200 trajecten zijn

¹¹³ Lisv, trendrapportage arbeidsongeschiktheid 200, p. 91.

ingekocht én gestart bij private bemiddelaars en 40.105 bij Arbeidsintegratie dan ligt het aantal gestarte trajecten op ongeveer 48.300, hetgeen niet hoger is dan in de pré-Rea-situatie en onder het beoogde aantal.

Het resultaat, de arbeidsinpassing

In tabel 11.1 is ook het aantal succesvolle arbeidsinpassingen aangegeven. De registratie van het kenmerk 'plaatsing' in REMON is onbetrouwbaar: te veel gevallen 'onbekend'. Daarom leidt het Lisv in REMON plaatsing af van het laatst toegekende instrument.¹¹⁴ Het aantal arbeidsinpassingen, dat als resultaat van trajecten uit REMON is afgeleid, is lager dan het aantal plaatsingen volgens opgave van Vakwerk (5.280 versus 6.490). Dit verschil houdt vermoedelijk verband met het feit dat het Lisv arbeidsinpassing afleidt van ingezette instrumenten. Arbeidsinpassing kan echter ook gerealiseerd worden zonder dat daarvoor de inzet van een werkgevers- of werknemersvoorziening nodig is. Dit type arbeidsinpassing wordt door REMON dus niet waargenomen. Arbvo registreert die arbeidsinpassingen wel.

Een verklaring kan ook gelegen zijn in registratieverschillen. Arbeidsvoorziening registreert arbeidsinpassingen als zodanig. Een persoon, die meerdere malen achter elkaar geplaatst wordt, telt bij Arbeidsvoorziening meerdere malen mee als plaatsing. In de verantwoordingscijfers van Arbeidsvoorziening is dit gemaximeerd tot twee. REMON registreert op persoonsniveau, waardoor meerdere, achtereenvolgens plaatsvindende arbeidsinpassingen van een en dezelfde persoon als één resultaat meetelt.

Zoals hiervoor al is aangegeven beschikt het Lisv naast de opgave uit REMON over van uvi's afkomstige geaggregeerde cijfers over het aantal behaalde plaatsingen. Deze cijfers geven weer hoeveel plaatsingen er in een bepaald jaar zijn gerealiseerd, maar maken geen onderscheid naar het jaar

¹¹⁴Het toekennen van een plaatsingssubsidie wijst bijvoorbeeld op plaatsing bij een nieuwe werkgever. Het toekennen van een voorziening voor eigen werk wordt geïnterpreteerd als het terugplaatsen bij de oude werkgever in de oude functie. Een complicatie is dat soms niet duidelijk om wat voor plaatsing het precies gaat. Bijvoorbeeld, "pakket op maat" maakt geen onderscheid naar oude of nieuwe werkgever. Ook komt het voor dat de laatst toegekende voorziening een plaatsing die eerder heeft plaatsgevonden "maskeert". Dit is bijvoorbeeld het geval als een toekenning van een plaatsingssubsidie aan een nieuwe werkgever wordt gevolgd door het toekennen van een vervoersvoorziening aan de arbeidsgehandicapte die bij die werkgever in dienst is getreden. In zulke gevallen deelt het Lisv de plaatsing in de categorie "plaatsing/herplaatsing".

waarin het traject is ingekocht. Uit deze cijfers blijkt dat er in 1998 12.145 (5.491 in het tweede halfjaar) plaatsingen zijn gerealiseerd en in 1999 11.105. In deze aantallen zitten ook plaatsingen die het resultaat zijn van oude, voor inwerkingtreding van Rea, ingekochte reïntegratie trajecten. De plaatsingen uit REMON (5.280) en Vakwerk (6.490) zijn een deelpopulatie van deze geaggregeerde plaatsingscijfers, namelijk de plaatsingen die (tot ultimo 1999) het resultaat zijn van na inwerkingtreding van Rea ingekochte reïntegratietrajecten. Het verschil tussen geaggregeerde plaatsingscijfers en REMON- en Vakwerk-plaatsingscijfers illustreert dat reïntegratie een langlopend proces is. De resultaten van trajecten worden pas na enige jaren in de volle omvang zichtbaar.

Van de plaatsingen volgens REMON is nagegaan wat de aard van de instroom en plaatsing is. Deze uitsplitsing staat weergegeven in tabel 11.3

Tabel 11.3 Plaatsingen in de periode 1-7-'98 tot 1-1-2000 vanuit trajecten die gestart zijn na 1-7-'98 naar aard instroom en aard plaatsing op basis van REMON

	<i>eigen werkgever, oude functie</i>	<i>eigen werkgever, nieuwe functie</i>	<i>andere werkgever</i>	<i>plaatsing of herplaatsing</i>	<i>zelfstandige</i>	<i>totaal</i>
instroom	17%	4%	64%	13%	1%	100% = 1340
bestand	14%	1%	63%	21%	2%	100% = 2666
geen ao	19%	3%	69%	9%	1%	100% = 1274
totaal	16%	2%	65%	16%	1%	100% = 5280

bron: SZW, 2000

De voor de hand liggende constatering (bemiddelingstrajecten beogen immers arbeidsinpassing bij een nieuwe werkgever te realiseren) is dat arbeidsinpassing overwegend (in 65% van de gevallen) heeft plaatsgevonden bij nieuwe werkgevers. Maar het is opmerkelijk dat terugkeer naar de eigen werkgever in de oude functie toch vrij vaak voorkomt (16%). Immers, aan het besluit om een reïntegratietraject te starten ligt de eerdere vaststelling van de uvi ten grondslag dat betrokkene niet meer kan terugkeren naar de eigen werkgever. Kennelijk veranderen tijdens het reïntegratietraject omstandigheden waardoor terugkeer naar de oude werkgever mogelijk wordt of zijn door arbodienst en uvi niet alle mogelijkheden onderkend.

Arbeidsinpassing is met name gerealiseerd voor personen afkomstig uit het zittend bestand. De arbeidsgehandicapten, die met een reïntegratietraject aan het werk zijn gekomen, bleken voor 50% afkomstig uit het zittend bestand,

voor 25% uit de nieuwe instroom en voor 25% uit de categorie personen zonder arbeidsongeschiktheidsuitkering.¹¹⁵

Deze percentages komen grosso modo overeen met de percentages die gelden voor de verdeling van de ingekochte bemiddelingstrajecten over de drie groepen.

De effectiviteit

De effectiviteit van de reïntegratietrajecten kan pas definitief worden berekend als alle trajecten beëindigd zijn. Zowel beëindiging van het traject als plaatsing worden in REMON slecht geregistreerd. Vandaar dat SZW de effectiviteit heeft berekend aan de hand van het Vakwerkbestand. De 19.201 beëindigde bemiddelingstrajecten hebben in totaal 6.490 arbeidsinpassingen opgeleverd (zie tabel 11.1). Dit komt neer op een bemiddelingseffectiviteit van bijna 34%. Hierbij dient opgemerkt te worden dat een persoon die meermalen achter elkaar geplaatst wordt ook maximaal twee keer mee telt als resultaat. Aangezien de effectiviteit gebaseerd wordt op plaatsingen in dienstverbanden van minimaal 6 maanden lijkt de kans op dubbeltellingen klein en de mogelijke overschatting van de effectiviteit van bemiddelingstrajecten gering. Over de bemiddelingseffectiviteit van de trajecten bij de private bemiddelaars is nog weinig bekend. Over de eerste drie kwartalen van 1999 heeft het Lisv eerste resultaten gepubliceerd. In een tabel is het aantal ingekochte trajecten weergegeven naar publieke (Arbvo) en overige aanbieders en de plaatsingen vanuit die trajecten.¹¹⁶ Op basis van deze gegevens is de voorlopige bemiddelingseffectiviteit van de trajecten bij Arbvo 22% en bij de overige aanbieders 16%. Mogelijk wordt het lager percentage van de overige aanbieders veroorzaakt doordat de trajecten niet vergelijkbaar zijn. Maar een niet onbelangrijke statistische verklaring is dat de trajecten bij de overige aanbieders gemiddeld recenter zijn ingekocht dan die bij Arbvo en de observatieperiode voor deze trajecten dus korter is zodat een lager percentage verwacht mag worden. Duidelijk is dat het een zeer voor-

¹¹⁵Dit kunnen overigens ook personen zijn die "einde wachttijd" nog niet gehaald hebben al in het ziektejaar naar een nieuwe werkgever zijn bemiddeld.

¹¹⁶ Lisv Trendrapportage arbeidsongeschiktheid 2000, pag. 92.

lopige vergelijking betreft waaraan nog geen inhoudelijke conclusie verbonden mag worden.¹¹⁷

Trend in effectiviteit

Genoemde overschatting van de effectiviteit in het Vakwerkbestand is echter ook in voorgaande jaren het geval, zodat een trendanalyse houvast kan geven.

Onderstaande tabel laat de bemiddelingseffectiviteit zien van beëindigde trajecten van 8 cohorten bemiddelingstrajecten, die in het tweede half jaar van 1996, het eerste en tweede half jaar van 1997, 1998 en 1999 en in het eerste half jaar van 2000 zijn gestart. Door TNO Arbeid is aan de tabel een extra regel toegevoegd, namelijk de bemiddelingseffectiviteit berekend ten opzichte van de geopende trajecten in plaats van de beëindigde trajecten.

Tabel 11.4 De bemiddelingseffectiviteit in 8 cohorten (bron IOO)

	2 ^e halfjaar 1996	1 ^e halfjaar 1997	2 ^e halfjaar 1997	1 ^e halfjaar 1998	2 ^e halfjaar 1998	1 ^e halfjaar 1999	2 ^e halfjaar 1999	1 ^e halfjaar 2000
beëindigde trajecten	22172	16853	19950	13371	9239	6380	3602	833
arbeidsinpassing	5986	4817	4152	3688	3006	2194	1310	239
bemiddelingseffectiviteit								
beëindigde trajecten,	27 %	29 %	21 %	29 %	33 %	34 %	36 %	29 %
geopende trajecten,	24 %	24 %	18 %	22 %	21 %	17 %	10 %	3 %

bron: SZW, 2000; bewerking TNO

Uit de tabel blijkt dat de effectiviteit van de *afgesloten* bemiddelings-trajecten sinds de introductie van Rea is verbeterd ten opzichte van de periode daarvoor. Weliswaar ligt het percentage over het eerste half jaar 2000, voorzover tot dusver gemeten, weer wat lager, maar dit betreft ten opzichte van eerdere cohorten een relatief zeer beperkt aantal waarnemingen, waar nog geen conclusies aan mogen worden verbonden. In hoofdstuk 8 zijn de bevindingen van onderzoeksbureau IOO op de Vakwerkgegevens uit 1997, 1998 en 1999 gememoreerd waaruit blijkt dat de bemiddelingseffectiviteit

¹¹⁷ De mate van voorlopigheid blijkt ook uit de uitplitsing van de cijfers die niet juist kan zijn. Zo realiseren de overige aanbieders voor Gak Nederland een effectiviteit van slechts 4 % en voor het USZO het onmogelijke percentage van 300%. (TNO)

voor zowel het cohort in het eerste kwartaal aangemelde personen als voor het cohort personen dat in het eerste kwartaal van het betreffende jaar een aanbodversterkend traject heeft afgerond, is afgenomen van 1997 naar 1999.¹¹⁸ Waarschijnlijk worden vooral de succesvolle en relatief gemakkelijke trajecten het eerst afgesloten. Wat overblijft zijn de moeilijke gevallen waarbij het onwaarschijnlijk is dat de korte termijneffectiviteit wordt gehaald. De bemiddelingseffectiviteit van de geopende trajecten vertoont dan ook het omgekeerde beeld en neemt logischerwijs af na de introductie van de wet Rea: des te recenter het cohort, des te minder trajecten er zijn beëindigd met een plaatsing.

De inzet van instrumenten bij arbeidsinpassing na een traject

Omdat het Lisv arbeidsinpassing afleidt van het laatst toegepaste instrument vormt het overzicht van toegepaste instrumenten het spiegelbeeld van het aantal en soort arbeidsinpassing. Het realiseren van een arbeidsinpassing vergt veelal de inzet van meerdere instrumenten. Vaak worden al dan niet tegelijk zowel werkgeversvoorzieningen als werknemersvoorzieningen toegekend. Tabel 11.5 geeft aan welke instrumenten zijn toegekend bij bemiddelingstrajecten die tot arbeidsinpassing hebben geleid.

Uit het overzicht blijkt dat bij arbeidsinpassing bij de oude werkgever naast de werkgeversvoorziening “voorziening eigen werk” in ruimschoots de helft van de gevallen ook sprake is van een werknemersvoorziening (voornamelijk scholing). Bij arbeidsinpassing bij een nieuwe werkgever komt de gecombineerde inzet van werkgevers- en werknemersvoorzieningen veel minder voor, namelijk in ruim een kwart van de gevallen. Ook hier vormt scholing de belangrijkste werknemersvoorziening. Bij de categorie “plaatsing of herplaatsing” is qua instrumentatie sprake van een zeer gevarieerd beeld. Uit de toegepaste instrumenten valt op te maken dat het hier ongeveer even vaak gaat om arbeidsinpassing of behoud daarvan op grond van een toegekende werkgeversvoorziening (relatief vaak loondispensatie) en een werknemersvoorziening, die de werknemer in staat stelt zijn werk te verrichten (persoonlijke ondersteuning, vervoersvoorziening).

¹¹⁸ Buurman e.a. “Tussen Gak en Arbeidsvoorziening” pag. 34.

Tabel 11.5 *Ingezette instrumenten bij de verschillende arbeidsinpassingen (kolompercentages)*

	<i>eigen werk- gever, oude functie</i>	<i>eigen werk- gever, nieuwe functie</i>	<i>andere werkgever</i>	<i>plaatsing of herplaatsing</i>	<i>zelfstandige</i>	<i>totaal</i>
geplaatst	845	104	3433	833	65	5280
waarvan met:						
werkgeversvoorziening						
<i>plaatsingsbudget</i>	2%	3%	100%	18%	2%	68%
<i>herplaatsingsbudget</i>	0%	100%	0%	0%	0%	2%
<i>pakket op maat</i>	0%	2%	0%	8%	0%	2%
<i>voorziening eigen werk</i>	100%	3%	3%	2%	5%	19%
<i>loondispensatie</i>	0%	2%	4%	31%	0%	8%
werknemersvoorziening						
<i>scholing</i>	45%	19%	15%	14%	25%	20%
<i>proefplaatsing</i>	8%	6%	2%	2%	3%	3%
<i>reïntegratie-uitkering</i>	1%	3%	2%	1%	0%	1%
<i>vervoersvoorziening</i>	2%	0%	1%	14%	6%	3%
<i>persoonlijke ondersteuning</i>	2%	1%	5%	42%	11%	11%
<i>overig (wo loonsuppletie)</i>	0%	2%	2%	16%	3%	4%
zelfstandigen voorziening						
<i>inkomenssuppletie</i>	0%	0%	0%	0%	2%	0%
<i>toelage zelfstandige</i>	0%	0%	0%	0%	74%	1%
<i>starterskrediet</i>	0%	0%	0%	0%	28%	0%

bron: SZW, 2000

11.4 Bemiddeling bij de gemeente-en arbvopopulatie

Bemiddeling van gemeentecliënten

Tabel 11.6, gebaseerd op cijfers van Vakwerk, laat zien dat gemeenten in de eerste anderhalf jaar van Rea bijna 15.000 arbeidsgehandicapten hebben aangemeld bij Arbeidsvoorziening. Dit relatief grote aantal aanmeldingen ten opzichte van de uvi- en Arbvo-populatie hangt samen met het feit dat gemeenten in die periode hun zittend bestand hebben doorgenomen en cliënten die naar hun oordeel in aanmerking kwamen voor een reïntegratietraject hebben overgedragen aan Arbeidsvoorziening.¹¹⁹ Het aantal arbeidsgehandicapten dat zonder traject weer uitstroomt is echter buitengewoon hoog: ruim 60%. De reden hiervan is dat gemeenten moeite hebben om Reacliënten in hun bestanden te herkennen en daarom allerlei cliënten doorstu-

¹¹⁹ Buurman e.a. "Tussen Gak en Arbeidsvoorziening" hoofdstuk 2, paragraaf 2.3.

ren naar Arbeidsvoorziening, die vervolgens veelal het predikaat fase 4 geeft. In hoofdstuk 7 en 8 is deze problematiek al uitgebreid aan de orde gekomen.

Tabel 11.6 De bemiddeling van de populatie van de gemeenten en van Arbeidsvoorziening in beeld gebracht aan de hand van gegevens van het Vakwerkbestand over de periode 1 juli 1998 – 31 december 1999.

	Gemeentepopulatie	Arbvo-populatie
Aangemeld bij Arbvo	14.617	1.726
Gestarte trajecten	3.891	623
Wacht op traject	1.836	204
Geen traject aangeboden	8.890	899
Traject beëindigd met en zonder arbeidsinpassing	1.216	221
Arbeidsinpassing	259	99
Traject nog lopend	2.675	402

bron: SZW, 2000; bewerking TNO

Aangezien de verantwoordelijkheid voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten met een uitkering van de gemeentelijke sociale dienst pas met de introductie van Rea aan gemeenten is opgedragen kan geen goede vergelijking worden gemaakt met het activiteitsniveau van gemeenten vóór Rea. Tot Rea was die verantwoordelijkheid namelijk toegewezen aan het Gak. Uit het eerder genoemde IOO-rapport is wel een vergelijking mogelijk tussen de eerste kwartalen van de jaren 1997, 1998 en 1999. Daaruit blijkt de grote bruto-instroomstijging van doorgestuurde gemeentecliënten van 868 in 1997 tot 2.137 in 1999 (+146%). Ook de netto-instroom van personen die in een traject gekomen zijn, is van 1997 naar 1999 gestegen van 401 tot 646 in het eerste kwartaal, maar deze stijging blijft achter bij de stijging van de bruto-instroom (+61%).

Effectiviteit van de arbeidsinpassing van de gemeentepopulatie

In tabel 11.6 is aangegeven dat Arbeidsvoorziening in de beschouwde anderhalf jaar 3.891 bemiddelingstrajecten heeft gestart ten behoeve van arbeidsgehandicapten aangemeld door gemeenten. Van deze trajecten zijn er inmiddels 1.216 beëindigd, waarvan 259 met een arbeidsinpassing. Dit komt neer op een effectiviteit van circa 21%. Dit is een lager percentage dan ten aanzien van de uvi-populatie, hetgeen bevestigt dat de gemeentepopulatie moeilijker te bemiddelen is, zoals in de hoofdstukken 7 en 8 ook al is bevestigd. Volgens de methode van IOO kunnen ook nu (in dit geval halfjaarscohorten) vergeleken worden om een trend in beeld te brengen vanaf de start

van de Wet Rea tot het eerste halfjaar van 2000. De bemiddelingseffectiviteit van de afgesloten gevallen schommelt tussen de 20% tot 25%, maar omdat de aantallen vrij klein zijn kunnen hier geen conclusies aan verbonden worden.

Bemiddeling van cliënten van Arbeidsvoorziening

De reïntegratie-inspanningen ten behoeve van de eigen populatie van Arbeidsvoorziening is bescheiden (zie ook hoofdstuk 8): ruim 1.700 cliënten zijn in de eerste anderhalf jaar van Rea aangemeld en maar 623 trajecten zijn daadwerkelijk gestart (tabel 11.6).

Effectiviteit van de arbeidsinpassing van de populatie van Arbeidsvoorziening

Van de 623 begonnen trajecten zijn er inmiddels 221 beëindigd, waarvan 99 met het positieve resultaat van arbeidsinpassing met een dienstverband van minimaal zes maanden. Dit komt neer op een bemiddelingseffectiviteit van circa 45%. Dit hoge percentage bevestigt de relatief gunstige arbeidsmarktpositie van deze populatie, die in hoofdstuk 8 is genoemd. Vanwege de kleine aantallen is een halfjaarscohortvergelijking over meerdere jaren niet zinvol.

11.5 Populatie zonder bemiddelingstraject, met instrumenten aan het werk

Beperkte analyses

Arbeidsgehandicapten die zonder bemiddelingstraject, maar wel met inzet van Rea-instrumenten aan het werk zijn gekomen of gebleven, zijn bijvoorbeeld werkende arbeidsgehandicapten voor/aan wie een werkgeversvoorziening/werknemersvoorziening wordt toegekend, teneinde het eigen werk te kunnen blijven uitoefenen of werkloze arbeidsgehandicapten die zelf een nieuwe werkgever hebben gevonden, waarbij de nieuwe werkgever en/of de werkloze gehandicapte aanspraak maken op een voorziening.

De effectiviteit van Rea (in termen van het percentage van de arbeidsgehandicapten dat met toepassing van een Rea-instrument maar zonder traject succesvol een werkplek heeft behouden of verkregen ten opzichte van alle arbeidsgehandicapten die zijn uitgevallen of dreigen uit te vallen) kan bij deze populatie niet onderzocht worden. De populatie is een samenraapsel

van verschillende Rea-doelgroepen en bovendien is per definitie bij deze werkenden de reïntegratie een succes. De noemer – het aantal reïntegraties of het aantal personen waarvoor/voor wie de inzet van instrumenten in aanmerking komt – is in tegenstelling tot de voorgaande paragrafen niet beschikbaar.

De analyses beperken zich tot de uvi-populatie. Van de gemeentepopulatie en populatie van Arbeidsvoorziening zijn, wat dit type arbeidsinpassing betreft, geen gegevens gepubliceerd.

Arbeidsinpassingen bij oude en nieuwe werkgever

Evenals bij arbeidsinpassing als gevolg van bemiddelingstrajecten heeft het Lisv ook hier arbeidsinpassing afgeleid van de laatst toegekende voorziening. In totaal werden aldus 16.772 arbeidsinpassingen afgeleid. Tabel 11.7 geeft een verdeling van dit aantal naar nieuwe instroom, zittend bestand en geen ao-uitkering enerzijds en soort arbeidsinpassing anderzijds.

Tabel 11.7 De aard van de arbeidsinpassing bij de nieuwe instroom AO-uitkering, het zittend bestand en personen die minder dan 15% arbeidsongeschikt zijn verklaard

	<i>eigen werkgever, oude functie</i>	<i>eigen werkgever, nieuwe functie</i>	<i>andere werk- gever</i>	<i>plaatsing of herplaatsing</i>	<i>zelfstandige</i>	<i>totaal</i>
instroom	28%	23%	33%	15%	1%	100% = 3073
bestand	16%	5%	51%	26%	2%	100% = 5885
geen ao	32%	5%	16%	46%	0%	100% = 7814
totaal	25%	9%	31%	33%	1%	100% = 16772

bron: SZW, 2000; bewerking TNO

Plaatsing of herplaatsing¹²⁰ komt het meest frequent voor en concentreert zich bij personen zonder ao-uitkering. Uit de toegekende instrumenten (zie hierna) valt op te maken dat het hier vooral gaat om werknemers die ondersteuning behoeven in de zin van een vervoersvoorziening of persoonlijke ondersteuning.

Opmerkelijk is dat ook veel plaatsingen worden gerealiseerd bij een nieuwe werkgever (31%, zijnde 5.261 personen), blijkbaar zonder een bemiddelingstraject. Vastgesteld kan worden dat buiten reïntegratietrajecten om meer plaatsingen bij een nieuwe werkgever of bij de eigen werkgever in een

¹²⁰ D.w.z. er kan niet eenduidig worden herleid of er sprake is van herplaatsing bij eigen werkgever of plaatsing bij een nieuwe werkgever.

nieuwe functie zijn gerealiseerd dan als resultaat van reïntegratietrajecten, die in de voorgaande paragrafen aan de orde zijn gekomen.

Als resultaat van bemiddelingstrajecten zijn volgens de registratie in REMON in totaal 3.537 arbeidsgehandicapten bij een nieuwe werkgever (of bij de eigen werkgever in een nieuwe functie) geplaatst.¹²¹ Het aantal overeenkomstige plaatsingen zonder traject, maar wel met gebruikmaking van een Rea-instrument bedroeg bijna het dubbele: 6.703.¹²² Deze cijfers suggereren dat twee van de drie arbeidsinpassingen (Rea-gerelateerde) reïntegraties bij een nieuwe werkgever of in een nieuwe functie bij eigen werkgever op eigen kracht tot stand komen en dat bij één van de drie arbeidsinpassingen reïntegratiebegeleiding een rol heeft gespeeld. Zoals eerder opgemerkt past hierbij de kanttekening dat REMON te lijden heeft van onderregistratie.

Van de hervatters van de nieuwe ao-instroom die gebruik maken van een Rea-instrument blijft circa 50% bij de eigen werkgever in de oude functie. Bij personen zonder ao-uitkering is dat bijna 80% (plaatsing of herplaatsing is hierbij meegeteld omdat het daarbij ook vooral lijkt te gaan, zo blijkt uit de toegepaste instrumenten, om behoud van arbeidsinpassing bij de oude werkgever).

Voor het zittend bestand is het Rea-instrumentarium voornamelijk gebruikt voor arbeidsinpassing bij een nieuwe werkgever.

Aard van de instrumenten

In totaal zijn er volgens REMON-gegevens in de onderzochte periode bij 16.772 personen instrumenten ingezet buiten bemiddelingstrajecten om. Bij de werkgeversvoorzieningen gaat het vooral om het plaatsingsbudget (bij 32% van de 16.772 personen) en voorzieningen eigen werk (bij 26%), op enige afstand gevolgd door het herplaatsingsbudget (bij 9%). Bij de werknemersvoorzieningen zijn het met name de vervoervoorzieningen (bij 20% van de 16.722 personen) en de persoonlijke ondersteuning (9%). Proefplaatsing (<1%) en reïntegratieuitkering (1%) komen weinig voor.

¹²¹ Bron: SZW, 2000; tabel 5, zie ook tabel 11.3 van dit hoofdstuk.

¹²² Bron: SZW, 2000; tabel 8.

11.6 Resultaat in relatie tot bijgestelde streefcijfers

Oorspronkelijke streefcijfers aanpassen aan volumestijging WAO

Sinds 1996 is de jaarlijkse instroom in de arbeidsongeschiktheidregelingen sterker toegenomen dan bij de introductie van Rea werd verwacht. Met name sinds 1997 is weer sprake van een krachtige endogene volumeontwikkeling, die de effecten van het gevoerde volumebeleid overvleugelt. Vanwege de tegenvallende volumeontwikkeling van arbeidsongeschiktheid mogen de in de periode 1 juli 1998 – 31 december 1999 geleverde Rea-prestaties niet zonder meer worden vergeleken met de destijds uitgesproken verwachtingen. Tevens is aanpassing nodig aan nieuwe inzichten. Zo leidt de krapte op de arbeidsmarkt tot een hogere inschatting van het percentage personen dat terug kan keren naar de oude werkgever of op eigen kracht werk kan vinden dan bij de parlementaire behandeling van Rea werd aangenomen. Anderzijds blijkt een groter deel van de arbeidsongeschikten in de nieuwe instroom niet belastbaar dan bij de parlementaire behandeling van Rea werd aangenomen. Uitgaande van een sluitende aanpak bij de relevante nieuwe instroom van arbeidsongeschiktheid (zie paragraaf 11.2) leidt het bijgestelde model tot de volgende verwachtingen:

- Inkoop van 36.510 reïntegratietrajecten ten behoeve van de nieuwe instroom. Daarnaast inkoop van 10.000 trajecten t.b.v. het zittend bestand en 12.250 trajecten t.b.v. gehandicapten zonder ao-uitkering;
- 56.530 nieuwe uitkeringsgerechtigden uit de nieuwe instroom die, al dan niet met toepassing van een Rea-instrument, zelf werk vinden bij een nieuwe werkgever of alsnog terug kunnen naar de eigen werkgever;
- 22.750 personen, die bij de arbeidsongeschiktheidskeuring <15% werden bevonden die, al dan niet met toepassing van een Rea-instrument, zelf werk vinden bij een nieuwe werkgever of alsnog terug kunnen naar de eigen werkgever.

Evenals bij de parlementaire behandeling van Rea wordt er van afgezien een kwantitatieve verwachting uit te spreken omtrent het aantal personen uit het bestand arbeidsgehandicapten (uitkeringsgerechtigden WAO, WAZ, Wajong, arbeidsgehandicapten zonder ao-uitkering en arbeidsgehandicapte werknemers), voor wie in verband met het verwerven van een nieuwe werkring bij de eigen of bij een nieuwe werkgever, dan wel in verband met behoud van de eigen werkring, om toepassing van een Rea-instrument

wordt gevraagd. In tabel 11.8 plaatsen we de oorspronkelijke prognose en de bijstelling naast elkaar.

Tabel 11.8 Oorspronkelijke en bijgestelde prognose voor uvi-populatie voor het eerste anderhalf jaar Rea

	prognose Oorspronkelijk	prognose aangepast
Aantal reïntegratietrajecten:		
Nieuwe AO-instroom	45.000	36.510
Zittend bestand		10.000
Arbeidsgehandicapten zonder AO-uitkering		12.250
Aantal hervattingen vanuit reïntegratietrajecten	22.500	17.628
Aantal hervattingen buiten reïntegratietrajecten:		
Nieuwe AO-instroom	52.500	56.530
Nieuwe arbeidsgehandicapten zonder AO-uitkering	Niet gespec.	22.750
Uit bestand arbeidsgehandicapten	P.M.	P.M.

bron: SZW, 2000; bewerking TNO

De oorspronkelijke prognose gaat uit van 75.000 trajecten in anderhalf jaar die leiden tot 22.500 plaatsingen. De bijstelling gaat uit van 57.760 reïntegratietrajecten in anderhalf jaar die dienen te resulteren in 17.628 plaatsingen. Ten opzichte van de Ausgangssituation ten tijde van de parlementaire behandeling, namelijk 60.000 trajecten in anderhalf jaar en 15.000 plaatsingen, worden er volgens de bijgestelde prognose ruim 1.240 trajecten minder verwacht en bijna 2.628 plaatsingen meer.

Prognose met feitelijk resultaat vergeleken

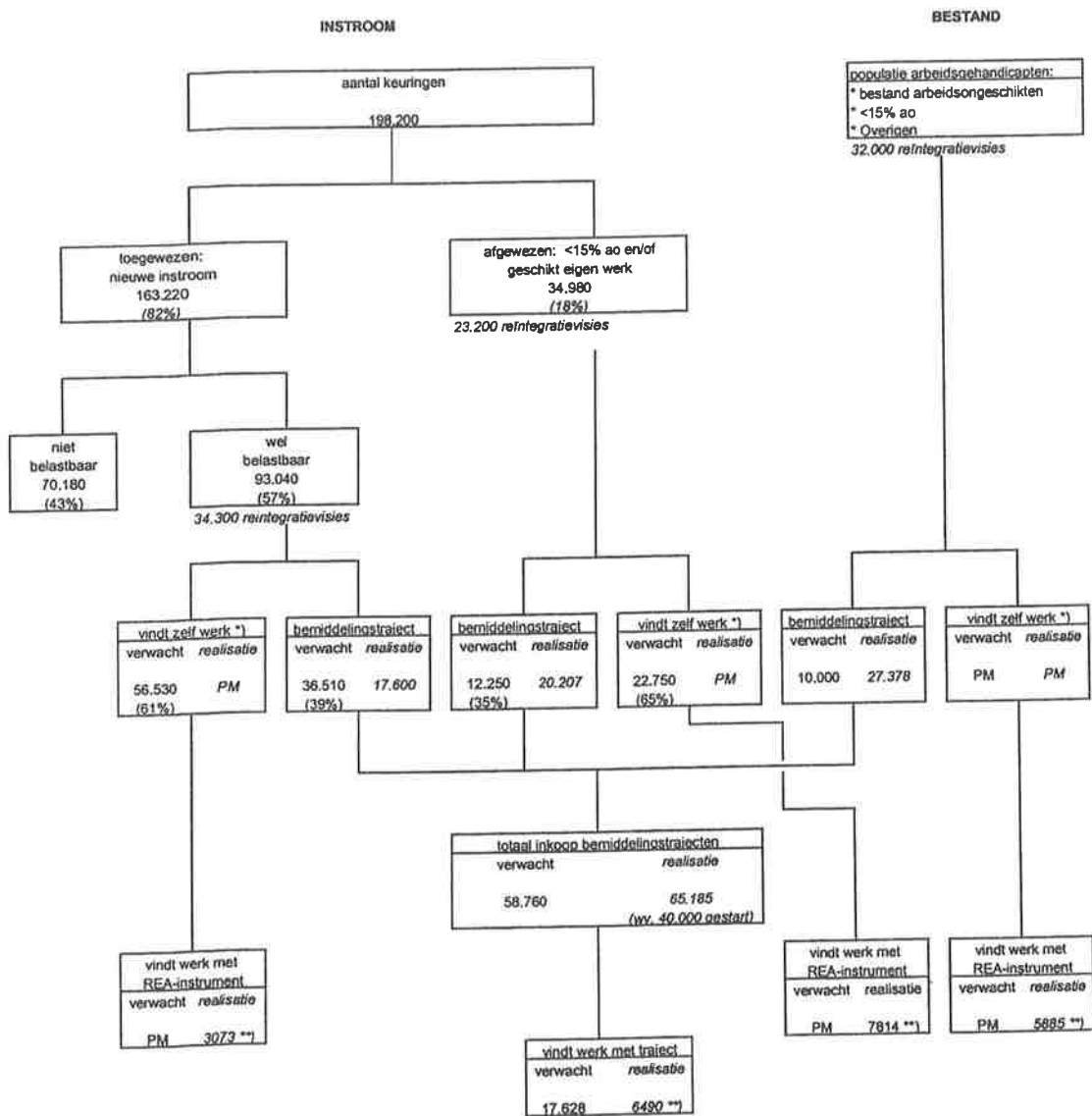
De prognose is samen met de realisatie in de eerste anderhalf jaar Rea weergegeven in een figuur (figuur 11.2) die qua structuur vrijwel overeenkomt met figuur 11.1. De in de beschouwde periode feitelijk geleverde prestaties wijken op het eerste gezicht fors van deze (ex post) prognose af. In de figuur zijn de geprognosticeerde prestaties vergeleken met de gerealiseerde prestaties. Deze laatste zijn in de figuur cursief gedrukt. De prestaties zijn gebaseerd op REMON, de geaggregeerde Lisv gegevens en Vakwerk-gegevens van Arbeidsvoorziening.

In plaats van de geprognosticeerde 36.510 trajecten ten behoeve van de nieuwe instroom WAO, WAZ, Wajong zijn er 17.600 trajecten ingekocht. Het aantal trajecten ten behoeve van het zittend bestand en arbeidsgehan-

dicapten zonder arbeidsongeschiktheidsuitkering is daarentegen tamelijk fors overschreden: 22.250 verwacht versus 47.585 gerealiseerd (27.378 ingekocht voor het zittend bestand en 20.207 ingekocht voor personen zonder ao-uitkering).

Zoals reeds is opmerkt in paragraaf 11.3 blijkt uit achterliggende cijfers dat het zittend bestand in hoge mate betrekking heeft op personen die in 1997 in de arbeidsongeschiktheidsuitkering zijn gekomen. Dat kan een aanwijzing zijn dat uitvoeringsinstellingen zich weliswaar in belangrijke mate oriënteren op de nieuwe instroom, maar er geruime tijd over doen voordat een nieuwe arbeidsongeschikte daadwerkelijk een reïntegratietraject wordt aangeboden.

Figuur 11.2 Resultaten REA (cursief) versus verwachtingen in de periode 1 juli 1998 t/m 31 december 1999.
 bron: SZW, 2000



*) Inclusief terugkeer naar oude werkgever. Volgens EPI-onderzoek is van het aantal personen einde wachttijd (198.200) na een half jaar ca. 40% (79.280) aan de slag. Het aantal van 79.280 valt uiteen in 56.530 van degenen die tot de WAO zijn toegetreden en 22.750 personen die wegens < 15% ao niet tot de WAO zijn toegetreden. De overige (belastbare) personen komen in principe in aanmerking voor een bemiddelingstraject.

**) Noot: het gerealiseerde aantal arbeidsinpassingen per 31/12/1999. Arbeidsinpassingen op basis van ingezette voorzieningen/trajecten die na deze datum plaatsvinden zijn niet in deze cijfers opgenomen.

Nieuwe instroom en zittend bestand bijeen genomen steekt het aantal ingekochte reïntegratietrajecten ten behoeve van de uvi-populatie gunstig af tegen de bijgestelde verwachtingen: 58.760 verwacht versus 65.185 feitelijk ingekocht. Zoals eerder opgemerkt is een zorgelijk punt dat van de 57.604 bij Arbeidsvoorziening ingekochte trajecten er slechts 40.125 feitelijk tot effectuering zijn gekomen. Dit doet de ambities van de uvi's, zoals die blijken uit de inkoopcijfers, voor een aanzienlijk deel weer teniet. Aannemende dat alle ongeveer 8.200 trajecten die privaat zijn ingekocht,¹²³ wel zijn gestart betekent dit dat er totaal ongeveer 48.300 trajecten zijn gestart en moet de conclusie zijn dat er ten opzichte van de oorspronkelijke prognose 26.700 trajecten te weinig zijn gerealiseerd en ten opzichte van de bijgestelde prognose 10.460 trajecten te weinig.

Verwacht werd dat in de beschouwde periode ruim 56.530 nieuwe uitkeringsgerechtigden zelf een nieuwe werkring zouden vinden, dan wel terug zouden kunnen keren naar de eigen werkgever, in voorkomende gevallen met toepassing van Rea-instrumenten. Verwacht werd ook dat 22.750 personen met een WAO-percentage <15% zelf een nieuwe werkring zouden vinden, dan wel terug zouden kunnen keren naar de eigen werkgever, al dan niet met toepassing van Rea-instrumenten. In praktijk blijken Rea-instrumenten aan deze werkhervattingen in relatieve zin maar een bescheiden bijdrage te hebben geleverd. Dit wordt ook bevestigd door onderzoek. Instrumenten worden wel ingezet, maar de werkgever draagt veelal zelf de kosten.¹²⁴ Het Ministerie becijfert dat in de beschouwde periode 3.073 nieuwe uitkeringsgerechtigden en 7.814 personen met een WAO-percentage <15% met toepassing van een Rea-instrument zijn teruggekeerd naar de eigen werkgever respectievelijk bij een nieuwe werkgever terecht gekomen en 5.885 personen vanuit het zittende bestand.

¹²³ Volgens REMON is 12,6% van de trajecten bij een private bemiddelaar ingekocht. $12,6\% \text{ van } 65.185 = 8213$.

¹²⁴ Van Vuuren e.a. De baas en ziekte. Ziekte de baas. TNO Arbeid (2000).

11.7 Kosten

Ramingen en realisaties Fondsnota's

In zijn fondsnota's doet het Lisv verslag van de financiële ontwikkelingen (Realisatie en prognoses) van de fondsen van de sociale verzekeringen (waaronder het Rea-fonds) die het Lisv in beheer heeft. Aan deze fondsnota's heeft SZW de gegevens ontleend omtrent de bedragen die met uitvoering van Rea in de periode 1 juli 1998 – 31 december 1999 gemoeid zijn en de prognoses voor 2000 en 2001. Met de uitvoering van Rea in de eerste anderhalf jaar was in totaal 1.180 mln gld gemoeid (336 mln gld in het tweede half jaar 1998 en 845 mln gld in 1999) Voor 2000 en 2001 worden respectievelijk 1.097 en 1.116 mln geraamd.

Tabel 11.9 Financieel overzicht Rea-kosten voor uvi-populatie (mln gld)

Financieel overzicht Rea	(2 ^e halfjaar) 1998	1999	prognose 2000	prognose 2001
doorloop oude Aaf-voorzieningen	116	48	46	25
subsidies scholingsinstituten	3	25	29	30
subsidies aan werkgevers	14	147	225	289
voorziening werkplek	1	18	26	27
herplaatsingssubsidie	2	18	25	27
plaatsingssubsidie	11	108	165	223
pakket op maat		5	9	12
overig		- 2		
mutatie verplichtingen latere jaren		58	26	25
voorziening werknemers (incl. doorloop oude Aaf-voorzieningen ¹)	84	196*	237	212
voorziening niet werknemers/Rea- uitkeringen ²	35	100	156	171
inkoop trajecten	47	163	273	257
uitvoeringskosten uvi's	37	108	105	107
totaal	336	845	1097	1116

Bron: SZW, 2000

* van de 196 mln in 1999 112 mln verband met oude Aaf-voorzieningen

¹ vervoersvoorziening, loonsuppletie, etc

² scholing, voorzieningen t.b.v. scholingen, pgb, reïntegratie-uitkeringen, ziekgeld (29 b ZW)

De (geraamde) uitgaven sinds de introductie van de wet Rea laten een opgaande lijn zien. Die stijging doet zich zowel voor bij de uitgaven voor sub-

sidies (voor werkgevers) en voorzieningen (voor werknemers) als bij de uitgaven voor inkoop van bemiddelingstrajecten en Rea-uitvoeringskosten van de uitvoeringsinstellingen. Het stijgende uitgavenverloop van subsidies voor werkgevers (met name plaatsingssubsidies) en voorzieningen voor werknemers en niet-werknemers houdt verband met het toegenomen activiteitsniveau na Rea. Het aantal subsidies en voorzieningen dat wordt toegekend is fors gestegen, zoals blijkt uit tabel 11.10.

Tabel 11.10 Aantal toegekende reïntegratie-instrumenten per kwartaal

	98 III	98 IV	99 I	99 II	99 III	99 IV
toegekende werkgeversvoorzieningen	758	2544	2502	2748	4341	5589
toegekende werknemersvoorzieningen	1648	3633	3328	2540	3650	7322*
zelfstandigen voorzieningen	201	57	30	16	51	48
totaal	2607	6234	5860	5304	8042	12959

**Dit cijfer is vertekend. Door de afschaffing van het speciaal onderwijs kwamen de daarbij behorende vervoersvoorzieningen in het schooljaar 1999/2000 voor rekening van Rea. De verwachting is dat hiervan ook nog in schooljaar 2000/2001 sprake zal zijn*

bron:SZW, 2000

Met name wat betreft het aantal plaatsingssubsidies verwacht het Lisv dat die groei zich krachtig voortzet. In 1999 liepen er in totaal 10.500¹²⁵ plaatsingssubsidies. In haar juni nota spreekt het Lisv de verwachting uit dat dit aantal in 2000 zal zijn opgelopen tot 20.400 en in 2001 tot 32.300. Deze verwachting is gebaseerd op een toename van het aantal bemiddelingstrajecten.

De oploop van de kosten van inkoop van reïntegratietrajecten houdt voor een deel verband met het toegenomen activiteitsniveau (toename aantal ingekochte trajecten). De stijging wordt echter vooral veroorzaakt doordat vanaf 1-7-1998 nieuwe financiële verplichtingen expliciet ten laste van Rea worden gebracht en pas in 2001 de structurele situatie bereikt zal worden. Daarnaast speelt de omstandigheid dat met ingang van 1999 de verplichting is ontstaan BTW te betalen over inkoop bij Arbeidsvoorziening. Hiermee is een bedrag van circa 40 miljoen per jaar gemoeid. Ook zijn de gemiddelde kosten per traject gestegen.¹²⁶ De cijfers geven aan dat het Lisv verwacht dat

¹²⁵ Vanwege de eerder genoemde onderregistratie in REMON wijkt dit getal, dat afkomstig is van de fondsadministratie, iets af van het aantal plaatsingssubsidies in REMON.

¹²⁶ Buurman e.a. 2000.

in 2001 de privatisering van de bemiddelingsmarkt ook financiële vruchten afwerpt en de kosten van de inkoop dalen van 273 miljoen naar 257 miljoen.

Inrichtingskosten

De uitvoeringskosten van de uvi's zijn vooral gestegen als gevolg van inrichtingskosten. Dit zijn investeringsuitgaven die uvi's in 1999 hebben gedaan en in de komende jaren ook nog zullen doen in hun uitvoeringsorganisatie van de Wet Rea. Het gaat hierbij om verbeteracties van de organisatie, procedures, hard- en software etc. De jaarlijkse orde van grootte hiervan wordt geschat op circa 30 mln.

Vergelijking van de kosten voor en na Rea

Het Lisv heeft een analyse gemaakt van uitgaven aan reïntegratieinstrumenten voor en na de invoering van Rea. Daarbij zijn de instrumenten gerubriceerd naar de volgende groepen:

- a) subsidies aan bedrijven: vóór Rea waren dat loonkostensubsidies, na Rea zijn dat daarnaast de (her)plaatsingsbudgetten, pakketten op maat etc;
- b) subsidies aan instellingen: deze subsidies komen ten goede aan scholingsinstellingen;
- c) voorzieningen voor personen: werkvoorzieningen, scholing, voorziening aanpassing werkplek etc;
- d) uitkeringen: ZW-uitkeringen ten laste van de fondsen, loonsuppletie, reïntegratieuitkeringen etc.

De uitgaven voor deze groepen hebben zich als volgt ontwikkeld:

Tabel 11.11. Uitgaven aan instrumenten voor en na Rea voor uvi-populatie (mln gld)

	1995	1996	1997	1998	1999
subsidies aan bedrijven	40,3	63,0	84,3	124,1	183,8
subsidies aan instellingen	6,8	9,4	6,4	5,2	4,4
voorzieningen voor personen	164,1	154,5	168,8	175,9	234,2
uitkeringen	10,7	38,3	42,9	60,0	114,5
totaal	221,9	265,2	302,4	365,2	536,9

Duidelijk valt waar te nemen dat er sinds 1998 een uitgavenversnelling heeft plaatsgevonden. De uitgaven 1998 liggen 20% boven de uitgaven 1997. De uitgaven 1999 liggen weer 40% boven de uitgaven 1998. De waargenomen

stijging van 1998 op 1999 doet zich in alle uitgavencategorieën voor. Wat betreft subsidies aan bedrijven hangt dit, zo blijkt uit de Lisv-analyse, samen met de introductie en succes van de (her) plaatsingssubsidies. Wat betreft voorzieningen aan personen hangt de uitgavenstijging samen met de werkvoorzieningen en wat betreft de uitkeringen vooral met toegenomen ZW-uitkeringen en met reïntegratieuitkeringen.

Toerekening aan Rea-inspanningen

Niet alle kosten in het eerste anderhalf jaar van Rea (tabel 11.9) zijn (rechtstreeks) aan de in diezelfde periode ondernomen reïntegratie-inspanningen in het kader van Rea toe te rekenen. Dat geldt met name voor:

- doorloop van oude Aof- en Aaf- subsidies (totaal 276 mln);
- mutatie verplichtingen (58 mln);¹²⁷
- bijdrage scholingsinstituten (totaal 28 mln);
- projecten en inrichtingskosten uitvoering (totaal 30 mln).

Van de totale kosten van de eerste anderhalf jaar van 1.180 mln is een bedrag van 392 mln niet (rechtstreeks) aan in die periode geleverde reïntegratie-inspanningen te relateren. Van de resterende 788 mln wordt op basis van een naar rato benadering 497 mln toegerekend aan reïntegratie-inspanningen die volgens ingekochte trajecten verlopen en 291 mln aan reïntegratie-inspanningen buiten trajecten om.

Kosten reïntegratie met en zonder traject

Arbeidsgehandicapten, die niet terug kunnen naar de oude werkgever en ook niet geacht worden zelf vlot een andere werkgever te vinden, en bijgevolg voor arbeidsinpassing zijn aangewezen op bemiddeling naar een nieuwe werkgever, vragen doorgaans aanzienlijk zwaardere reïntegratieinspanningen dan arbeidsgehandicapten die, met toepassing van een Rea-instrument, zelf werk vinden of hun werk bij de eigen werkgever behouden. De kosten van een gerealiseerde plaatsing vanuit trajecten zullen dan ook aanzienlijk hoger zijn dan de kosten van plaatsingen buiten trajecten om. In deze paragraaf wordt een indicatie van die kosten te gegeven. Het gaat om een indicatie omdat zoals hiervoor is aangegeven de kosten niet exclusief en exact aan gerealiseerde reïntegratieactiviteiten in het kader van Rea zijn toe te rekenen.

¹²⁷ Het betreft hier een opwaartse bijstelling van het bedrag dat met doorloop van oude Aof- en Aaf-voorzieningen gemoeid zal zijn.

De in de eerste anderhalf jaar Rea voor reïntegratietrajecten ingezette 497 mln moeten worden afgezet tegen de 16.596 plaatsingen die in de periode 1 juli 1998 - 31 december 1999 zijn gerealiseerd.¹²⁸ Dit komt neer op circa 30.000 gulden per gerealiseerde plaatsing. Hierin zijn dus ook de kosten verdisconteerd van de trajecten die niet tot plaatsing hebben geleid. Dit bedrag van 30.000 geldt overigens als een voorlopig cijfer, dat in de toekomst nog fors kan oplopen. Plaatsings- en herplaatsingssubsidies worden immers in principe voor drie jaar toegekend. Dat betekent dat op z'n vroegst na drie jaar de werkelijke totale kosten van gerealiseerde plaatsingen zullen kunnen worden vastgesteld. Het hierboven genoemde bedrag van 30.000 gulden heeft betrekking op een periode van anderhalf jaar, waarbij ook nog geldt dat de meeste plaatsingen in 1999 zijn gerealiseerd en dus nog maar een looptijd van hooguit één jaar hebben. De verwachting van het ministerie is dat de integrale kosten van een gerealiseerde plaatsing uiteindelijk zullen oplopen tot ongeveer 50.000 gulden.

Tegenover de 497 mln voor trajecten staat de inzet van 291 mln voor 16.722, buiten reïntegratietrajecten om, gerealiseerde arbeidsinpassingen. Dit komt neer op bijna 18.000 gulden per gerealiseerde plaatsing. Ook dit bedrag kan als gevolg van feit dat (her)plaatsingssubsidies in principe voor drie jaar worden toegekend de komende jaren nog oplopen. Die oploop zal hier overigens minder zijn, omdat hier slechts 40% van de plaatsingen is gerealiseerd met (her)plaatsingssubsidies, tegen ruim 80% bij plaatsingen vanuit trajecten. Voorzichtig geschat zullen de kosten van plaatsingen buiten trajecten om uiteindelijk 25.000 à 30.000 kunnen bedragen.

Volledige kosten niet bekend

Met het voorgaande overzicht zijn de kosten van de inzet van wettelijke instrumenten echter niet volledig in beeld gebracht. Een belangrijk instrument als premiekorting en -vrijstelling betekent een inkomstenderving van de fondsen en is hier niet meegenomen. Dit geldt ook voor de bij werkgevers populaire Specifieke AfdrachtKorting (Spak), een gunstige belastingfaciliteit voor investeringen in materiële werkaanpassingen. Tevens zouden

¹²⁸ De kosten van subsidies en voorzieningen in tabel 10 betreffen namelijk ook de subsidies en voorzieningen die zijn ingezet in trajecten die voor 1 juli 1998 zijn gestart, maar pas na die datum tot plaatsing hebben geleid

bijvoorbeeld de kosten en baten van sancties in beeld gebracht moeten worden.

11.8 Samenvatting en conclusies

Beperkte gegevens

In dit slothoofdstuk is getracht de effectiviteit van de Wet Rea in kaart te brengen aan de hand van macrocijfers. Idealiter zouden hiervoor over een periode van minimaal 5 jaar instroom-, doorstroom- en uitstroomgegevens beschikbaar moeten zijn van de verschillende categorieën arbeidsgehandicapten, met daarbij hun arbeidsparticipatie en de inzet van instrumenten waaronder arbeidstoeleiding en bemiddeling. De beschikbare informatiebronnen laten dit niet toe en bovendien is de Wet Rea nog te kort in werking voor een dergelijke trendanalyse. Het REMON-bestand van het Lisv vertoont nog tekortkomingen. Nu kon in de beschouwde periode het Vakwerkbestand van Arbeidsvoorziening nog te hulp komen, omdat de gedwongen winkelnering nog grotendeels intact was. In een volgende periode beschrijft dit bestand echter alleen de ontwikkelingen van de KLIQ-cliënten, zodat dit niet meer mogelijk zal zijn. Zeer problematisch zijn de grote verschillen in de beschikbare cijfers. Hierdoor worden de resultaten en conclusies van de evaluatie sterk afhankelijk van de informatiebron die gehanteerd wordt. Een adequate informatievoorziening blijft voorlopig een groot punt van zorg. Dit temeer daar de publieke kosten van reïntegratie sneller lijken te stijgen dan het inzicht in de effectiviteit.

Streefcijfers niet gehaald bij de uvi-populatie

Voor de werkzoekende arbeidsgehandicapten zijn bij de invoering van de Wet Rea streefcijfers aangegeven voor de aantallen bemiddelingstrajecten en het beoogde resultaat. De ramingen werden gebaseerd op de uitgangssituatie dat de uvi's in anderhalf jaar 60.000 trajecten realiseren die leiden tot 15.000 plaatsingen. De taakstelling luidde om in anderhalf jaar 75.000 reïntegratietrajecten (+25%) en 22.500 plaatsingen (effectiviteit van 25 naar 30%) te realiseren. De stijgende WAO-instroom, de krapte op de arbeidsmarkt en het hogere aandeel WAO-ers dat niet meer belastbaar wordt geacht, gaven het Ministerie van SZW aanleiding om de prognose bij te stellen. De ex-post bijstelling resulteert in 58.760 trajecten leidend tot 17.268 plaatsingen. Ten opzichte van de uitgangssituatie ten tijde van de parlemen-

taire behandeling van de wet Rea, namelijk 60.000 trajecten in anderhalf jaar en 15.000 plaatsingen, worden er dus 1.240 trajecten minder verwacht en 2.268 extra plaatsingen.

Het Lisv geeft in haar geaggregeerde cijfers aan dat de uvi's in de eerste anderhalf jaar van Rea 65.185 trajecten hebben ingekocht waarvan het merendeel bij Arbeidsvoorziening. De cijfers van Arbeidsvoorziening geven aan dat bijna eenderde van deze trajecten (nog) niet gerealiseerd is. Aannemende dat alle trajecten die privaat zijn ingekocht, wel zijn gestart betekent dit dat er totaal ongeveer 48.300 trajecten zijn gestart en moet de conclusie zijn dat er ten opzichte van de oorspronkelijke prognose 26.700 trajecten te weinig zijn gerealiseerd en ten opzichte van de bijgestelde prognose 10.460 trajecten te weinig. Ten opzichte van de uitgangssituatie ten tijde van de parlementaire behandeling zijn er 11.700 trajecten minder gestart.

De macro-analyses bevestigen de bevindingen uit de eerdere hoofdstukken dat implementatieproblemen met de Rea, de overgang van Arbeidsintegratie naar Arbeidsvoorziening en personeelsgebrek bij uvi's en Arbeidsintegratie de effectiviteit van de wet in de eerste anderhalf jaar negatief hebben beïnvloed. Het is zelfs onduidelijk of anderhalf jaar na de invoering van de wet Rea het aantal trajecten globaal bezien wel of niet het préRea-niveau heeft bereikt. De Lisv-cijfers over de ingekochte trajecten in 1999 doen veronderstellen dat er sprake is van verbetering en dat in 1999 zelfs de taakstelling voor dat jaar is gerealiseerd. Combinatie van Vakwerk-gegevens van Arbeidsvoorziening met REMON-gegevens van het Lisv leidt echter tot de conclusie dat in 1999 nog geen verbetering zichtbaar geweest.

Bemiddelingseffectiviteit mogelijk verbeterd?

Als doelstelling voor de bemiddelingseffectiviteit is een effectiviteitsverbetering gesteld van 30% succesvol afgesloten reïntegraties in plaats van 25%. In de onderzochte anderhalf jaar heeft Arbeidsvoorziening 19.201 trajecten beëindigd, waarvan 6.490 met een succesvolle arbeidsinpassing. Dit komt neer op een 'bemiddelingseffectiviteit' van circa 34%. Mogelijk is het succespercentage van deze trajecten verbeterd ten opzichte van de pré-Rea-periode. Veel trajecten zijn echter nog niet afgesloten zodat nog niet duidelijk is of dit korte termijn succespercentage ook gerealiseerd zal worden bij de arbeidsgehandicapten met een langdurig reïntegratietraject. Uit

bevindingen van onderzoeksbureau IOO op de Vakwerkgegevens uit 1997, 1998 en 1999 blijkt echter dat de bemiddelingseffectiviteit gemeten op cohortniveau is afgenomen van 1997 naar 1999. Waarschijnlijk worden vooral de succesvolle en relatief gemakkelijke trajecten het eerst afgesloten. Wat overblijft zijn de moeilijke gevallen waarbij het onwaarschijnlijk is dat genoemde korte termijneffectiviteit wordt gehaald.

In 1998 en 1999 zijn in toenemende mate trajecten ingekocht bij overige aanbieders. In het laatste kwartaal van 1999 is 20% van de trajecten ingekocht bij een private bemiddelaar. De voorlopige bemiddelingseffectiviteit van de trajecten die in de eerste drie kwartalen 1999 zijn ingekocht bij een private bemiddelaar ligt vooralsnog lager dan de trajecten die bij Arbvo zijn ingekocht (respectievelijk 16% en 22%). Dit betreft echter een zeer voorlopige vergelijking waaraan nog geen inhoudelijke conclusie verbonden mogen worden.

Overigens zijn veel reïntegratie-instrumenten voor arbeidsinpassing bij een nieuwe werkgever toegekend zonder dat er sprake was van een bemiddelingstraject. Dit geeft aan dat een groot deel van de arbeidsgehandicapten zich heeft weten te plaatsen of te herplaatsen met de inzet van één of meerdere reïntegratie-instrumenten zonder dat er een traject is ingekocht. Daarnaast zijn er ook arbeidsgehandicapten die met hulp van de werkgever of op eigen kracht, zonder gebruik te maken van het wettelijk instrumentarium (weer) aan het werk komen bij de eigen of andere een werkgever. Eenduidig cijfermatig inzicht ontbreekt echter.

Inspanningen gemeenten aanzienlijk

In de eerste anderhalf jaar van Rea zijn in het gemeentelijke domein aanzienlijke Rea-inspanningen gerealiseerd. Dit hangt ook samen met het feit dat gemeenten hun bestanden hebben doorgenomen op reïntegreerbare arbeidsgehandicapten. Alhoewel dit proces niet vlekkeloos is verlopen, zijn uit de gemeentelijke populatie bijna 4.000 personen in een traject opgenomen. Dit aantal ligt weliswaar ver af van de aanvankelijk uitgesproken verwachtingen maar het aantal is in ieder geval hoger dan in de periode voorafgaand aan Rea. De 259 arbeidsinpassingen op 1.216 beëindigde trajecten betekenen een effectiviteit van circa 21%. Dit is een lager percentage dan ten aanzien van de uvi-populatie, hetgeen bevestigt dat de gemeentepopulatie moeilijker te bemiddelen is, zoals in de hoofdstukken 7 en 8 ook al is

betoogd. Maar ook hier past het voorbehoud dat deze bemiddelings-effectiviteit slechts een voorlopige schatting is.

Geringe inspanningen ten aanzien van Arbvo-populatie

De reïntegratie-inspanningen bij Arbvo voor de eigen populatie hebben zich ten opzichte van oorspronkelijke verwachtingen minder voortvarend ontwikkeld; slechts ruim 600 trajecten gestart ten opzichte van de aanvankelijk verwachte 4.800. De bemiddelingseffectiviteit ligt echter relatief gunstig (99 arbeidsinpassingen op 221 beëindigde trajecten, circa 45%). Dit bevestigt met enig voorbehoud de relatief goede arbeidsmarktpositie van deze populatie, die in hoofdstuk 8 is genoemd.

Kosten en baten

De kosten van de toepassing van wettelijke reïntegratie-instrumenten zijn op dit moment niet volledig in beeld te brengen. Voor Arbeidsvoorziening en de gemeenten zijn deze kosten nog niet gepubliceerd. Ook voor de uvi's is bijvoorbeeld de omvang van gedeerde premie-inkomsten door toepassing van premiereductie in het kader van PEMBA nog onbekend. Wanneer echter de bekende kosten uit de fondsnota's van het Lisv afgezet worden tegen de opbrengt aan geslaagde arbeidsinpassingen blijkt het volgende. De kostenontwikkeling laat een stijgend verloop zien, hetgeen samenhangt met het toegenomen gebruik van voorzieningen. Van 1997 op 1998 zijn de instrumentuitgaven met 20% gestegen. Van 1998 op 1999 zelfs met 40%.

Dit stemt overeen met de kostenstijging bij Arbeidsvoorziening. IOO¹²⁹ berekent de stijging van de totale kosten voor de bemiddelingsactiviteiten voor arbeidsgehandicapten op 53% van 1997 naar 1999. Ook de kostprijs van de afzonderlijke producten, met uitzondering van de zogeheten kopproducten (dat zijn met name intake-activiteiten) is gestegen.

In de eerste anderhalf jaar Rea is 497 mln ingezet om via bemiddelings-trajecten arbeidsinpassingen te realiseren. De geraamde kosten per arbeidsinpassing bedragen bijna f30.000,- per arbeidsinpassing. De verwachting van het Ministerie is dat dit bedrag nog kan oplopen tot circa f50.000,- in de structurele situatie. Daartegenover staat de inzet van 291 mln buiten bemiddelingstrajecten om arbeidsinpassingen te bewerkstelligen of te behouden.

¹²⁹ Buurman e.a 'Tussen Gak en Arbeidsvoorziening' Arbeidsvoorziening Zoetermeer, 2000

Uitgaande van het aantal van 16.722 kost een arbeidsinpassing gemiddeld bijna f18.000,-. De verwachting is dat dit bedrag nog kan oplopen tot f25.000 à f30.000,- in de structurele situatie.

Deze verschillen zijn vrij fors, hetgeen nogmaals het belang van een goede indicatiestelling benadrukt (zie hoofdstuk 9) om ervoor te zorgen dat deze middelen effectief besteed worden; het juiste traject/instrumentarium voor de juiste persoon. Zijn de kosten van de reïntegratie-inspanningen al slechts ten dele in kaart te brengen, voor de baten geldt dat nog sterker. De publieke financiële baten dienen gezocht te worden in bespaarde WW-uitkeringen en in het verlagen of voorkomen van de arbeidsongeschiktheid. De private financiële baten liggen bij de bedrijven die een arbeidsgehandicapte aannemen en bij de werkende arbeidsgehandicapte zelf. De feitelijke financiële private en publieke baten zijn vooralsnog niet goed in beeld te brengen of te schatten.

Literatuur

Officiële evaluatierapporten:

Amstel R van, Putten D van, Vinke H. Het arbodienstenpanel,: rapportage derde peiling. De ervaringen met één jaar REA. TNO Arbeid, rapport nr 1090003, Hoofddorp 2000.

Andries F, Tijken HJ. Inspanningen van bedrijven. Werkgevers over (re)integratie van werknemers met een chronische spierziekte (NMA). SZW Werkdocument Den Haag Ministerie van SZW 2000.

Brande B van den, Homburg G. Op een presenteerblaadje. De Wet REA door werkgevers beoordeeld. SZW, werkdocument nr. 143, Min van SZW Den Haag, 2000.

Buurman M, Kok L, Kruisbergen E, Ingen van D. Tussen Gak en Arbeidsvoorziening. De dienstverlening aan arbeidsgehandicapten voor én na de fusie. Arbeidsvoorziening, Zoetermeer 2000.

Ctsv. Rapport over de implementatie van de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten. Ctsv, Zoetermeer 2000.

Cuelenare B, Overzier P, Veerman T.J. Ervaringen met REA van arbeidsgehandicapten bij arbeidsvoorziening en gemeenten. SZW Werkdocument 169. Ministerie van SZW Den Haag, 2000.

Deursen CGL van, Reuling AMH, Veerman TJ. SZW,- werkgeverspanel 1998-1999. Elsevier, Den Haag, 2000.

Deursen CGL van. De 12-maandszieken van januari 1998: het reïntegratieproces na 2½ jaar, tussenverslag ten behoeve van de REA-evaluatie SZW. As/tri Leiden juli 2000.

Jehoel-Gijsbers G, Giezen AM van der. Tussenrapportage REA – EPI '99, voorlopige resultaten. As/tri Leiden juli 2000.

Jehoel-Gijsbers G, Giezen AM van der. Na REA: verbetering in reïntegratie? Lisv, Amsterdam 2000.

Jehoel-Gijsbers G, Hento I, Overzier P. Reïntegratietrajecten bij arbeidsgehandicapten. Tussenrapportage. As/tri, Leiden juni 2000.

Kok DLJ, Van Dijk PEM, Hulshof ME, Van Leeuwen PA, Schmidt DPJ. Eindrapport audit implementatie wet REA bij Lisv, uvi's, Arbeidsvoorziening en gemeenten. Incl. Bijlage-rapport. SZW Werkdocument 170 en 171. Ministerie van SZW Den Haag, 2000

Kruisbergen E., Kok L., Broeke L Ten. Ontwikkelingen in de Wajong. IOO, Zoetermeer (publicatie in voorbereiding).

Lisv. Kroniek van de sociale verzekeringen. Lisv, Amsterdam 2000.

Lisv. Jaarbericht 1999. Lisv, Amsterdam 2000.

Lisv. Trendrapportage arbeidsongeschiktheid 2000. Lisv, Amsterdam 2000.

Lisv. Jaaroverzicht arbeidsgehandicapten 1998. Lisv, Amsterdam 2000.

Lisv. Rapportage werkgroep K&B, Informatie over reïntegratie. Nota d.d. augustus 1998.

Molenaar-Cox PGM, Giezen AM van der. Langdurige arbeidsongeschiktheid in 1999, trends 1991-1999. Astri, Leiden, oktober 2000.

Rijken PM, Spreeuwenberg P, Baanders AN, Dekker J. Patiëntenpanel Chronisch Zieken; Kerngegevens 1999. Nive I Utrecht

SGBO Wet Rea: bevindingen uit het onderzoek 'Een sluitende aanpak voor het zittende bestand; een onderzoek naar de stand van zaken in 2000. Notitie SGBO, z.j., z.a.

Schellekens EILM, Dagevos J., Dagevos JFLMM, Ter Huurne AG. Kwetsbare groepen op de arbeidsmarkt; reacties van werkgevers op het overheidsbeleid in de periode 1998-1999. Elsevier, Den Haag 2000.

Smit AA, Haan HF de, Meijers JM, Tijken JH. De uitvoering van de wet REA bij Arbeidsvoorziening en gemeenten. TNO Arbeid. SZW Werkdocument 168. Ministerie van SZW, Den Haag, 2000.

SZW. Kwantitatieve analyse eerste anderhalf jaar REA. Min van SZW, Den Haag (nota in voorbereiding).

Vinke H, Gent MJ van, Besseling JJM. De uitvoering van de Wet REA bij uitvoeringsinstellingen. Lisv, Amsterdam 2000.

Overige reacties:

Arbeidsvoorziening. Notitie ten behoeve van de hoorzittingen op 17 en 18 februari 2000 van de Vaste Commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer naar de praktijk van reïntegratie van gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Bijlage bij brief d.d. 4 februari 2000.

Dongen A van. Mensen denken dat ze de enige zijn, maar dat is niet zo; bevindingen uit onderzoek naar de reïntegratiepraktijk bij een uitvoeringsinstelling. Gelders WAO Beraad, Apeldoorn 2000.

FNV. Knelpunten bij reïntegratie van arbeidsgehandicapten: operatie Stofkam. Notitie bij brief aan min van SZW, d.d. 3 juli 2000.

Gehandicaptenraad en Wocz. Reactie van Gehandicaptenraad en Wocz op Het nader kabinetsstandpunt "Toekomstige structuur van de uitvoering werk en inkomen" Utrecht 8 maart 2000.

Landelijk overleg vrouwen en arbeidsongeschiktheid Acopolyps 1999; een rapportage over vrouwen en reïntegratie. LOV, Leeuwarden, maart 2000.

Nationale Nederlanden. Brief aan Ministerie van SZW d.d. 9 augustus 2000 van beleidsadviseur. Nationale Nederlanden, Employee Benefits, Rotterdam.

Remedium, alg secr. P.J. Verhoog. Memo: Ervaringen met aanvragen REA-subsidie. 24 augustus 2000

SFS. De ervaringen van SFS/PembaPreventiePlan met reïntegratie en de wet REA. Notitie bij brief van dhr A.E. Dogterom d.d. 18 augustus 2000. SFS, Rijswijk.

Overige literatuur:

Aalst M van der, Grijpstra D. Arbeidsvoorziening en gedeeltelijk arbeidsgeschikten, eindrapport. Arbeidsvoorziening Facilitair Bedrijf, Afdeling Onderzoek. Arbvo Rijswijk 1997 (O&A rapport 97-02).

Andries F, Haan HF de, Gründeman RWM. Het werk van werknemers met een voorziening of uitkering. TNO Amsterdam 1998.

Andries F. Op de voet gevolgd. TNO Arbeid, Hoofddorp (publicatie in voorbereiding).

Andriessen S. Ziekteverzuim van hervattende (ex)arbeidsongeschikten. VUGA Den Haag 1997.

Berendsen L, Burger JC, Koehler JBI, Spijkerboer PM. Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1998. Ctsv, Zoetermeer 1998.

Bergsma EN, Mullenders P. Bemiddeling in perspectief; de uitvoering van de arbeidsbemiddeling van gedeeltelijk arbeidsgeschikten in de periode 1995-1997. Ctsv, Zoetermeer 1998.

Besseling JJM, Gent MJ van, Verboon FC. Campagne reïntegratie. Rapportage effectmeting. Lisv, Amsterdam mei, 1999.

Lisv. Premiedifferentiatie WAO 2000 Lisv, Amsterdam 2000.

Besseling JJM, Gent MJ van, Brouwer E. Van TAV tot REA: bedrijfsbeleid en ziekteverzuim. Elsevier, Den Haag 1999.

Besseling JJM, Giezen AM van der, Vos EL de. Omvang van de doelgroep voor bemiddelingstrajecten in het WAO-bestand. Lisv, Amsterdam 1998.

Besseling JJM, Kolk W van der. Gezondheid van arbeidsongeschikten. Lisv, Amsterdam 1998.

Besseling JJM, Smaal M. Reïntegratiepraktijk arbeidsgehandicapten. Lisv, Amsterdam 1997.

Bosselaar H, Prins R. PRB: Proef Regio's Begonnen. Elsevier Den Haag 1999.

Brandes M. Onderzoek onder cliënten met een WAJONG-uitkering. Lisv, Amsterdam, februari 2000.

Bruinsma H., Jongh H de. Werkenden in de WAO. Lisv Amsterdam 2000.

Bruinsma H., Jongh H de. Werkenden in de WAO. ESB 25 feb. 2000.

Buurman M, Moolenaar D, Kok L. Tussenmeting niveau van de dienstverlening van Arbeidsvoorziening-AI in 1998. IOO bv, werkdocument nr. 100, Den Haag 2000.

CPB Arbeidsbemiddeling en reïntegratie van werklozen CPB, Den Haag, werkdocument 118, 2000.

CPB Centraal Economisch Plan 2000. CPB, Den Haag 2000.

Cremer R, Wevers CWJ. Private Intermediairs Arbeidstoeleiding; Rapportage inventarisatiestudie. TNO Arbeid, intern rapport r9900322, Hoofddorp 1999.

Ctsv, Augustusrapportage Arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1997.

Ctsv, Bemiddeling in uitvoering 1997.

Ctsv, Augustusrapportage handhaving 1997, Ctsv, Zoetermeer 1997.

Ctsv, Bemiddeling van gedeeltelijk arbeidsgeschikten, Ctsv, Zoetermeer 1997

Cuelenaere B (red.). Reïntegratie van zieke werknemers; Verslag van een symposium 27 oktober 1999. Ctsv, Zoetermeer 2000.

Cuelenaere B. Verder na langdurig ziekteverzuim; een onderzoek naar trajecten van mannen en vrouwen. FSW EUR, Rotterdam 1997.

Divosa. Handreiking Wet op de (Re)integratie Arbeidsgehandicapten Divosa, geactualiseerde versie september 1999.

Fase WJPM. Wie zal dan de wachter bewaken SMA, nr 7/8 1999.

Giezen AM van der, Jehoel-Gijsbers GJM. Zoekgedrag, bemiddeling en reïntegratie van langdurig arbeidsongeschikten in 1998. Lisv, Amsterdam 2000

Giezen AM van der, Veerman TJ. Werkhervatting na rugklachten; uitvoering reïntegratie-activiteiten tijdens het eerste ziektejaar. Ctsv, Zoetermeer 1997.

Gründemann RWM, Nijboer ID. WAO-intrede en werkherhvatting. Proefschrift. NIA TNO Amsterdam 1998.

Hoogendijk B. Privaatrechtelijke aspecten van reïntegratie. SMA feb. 1999.

Houtman I, Smulder PGW, Klein Hesselink J. (red.) Trends in arbeid 1999. TNO Arbeid/Samson, Hoofddorp 1999.

Huurne AG ter. ZARA-werkgeverspanel rapportage najaar 1996. Vuga, Den Haag 1997.

Huurne AG ter. ZARA-werkgeverspanel rapportage 1996-1997. Vuga, Den Haag 1997.

Ipsa Facto: Arbeidstoeleiding lichamelijk gehandicapten, eindrapport; Houten juni 2000.

Kamerstukken met nr 25478 : Vaststelling van nieuwe regels met betrekking tot de (re)integratie van arbeidsgehandicapten (Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten. Zoals: Nadere memorie van antwoord 23 maart 1998.

Kleermaeker MM de. Reïntegratie-experimenten vanuit de wet REA; proeftuinen voor toekomstig beleid? SMA nr 3, 2000.

Klosse S. Heeft de Wet Rea bestaansrecht? SMA nr. 2. febr. 1998.

Koehler JBI, Spijkerboer PM (red). Augustusrapportage arbeidsongeschiktheidsverzekeringen 1999. Ctsv, Zoetermeer 1999.

Kok L, Hoen A, Stafleu M. Nulmeting niveau van de dienstverlening Gak-AI en Arbeidsvoorziening. IOO bv, werkdocument nr. 76, Den Haag, 1998.

Kolk W van der, Besseling JJM, Kerk Th aan de. Klanttevredenheid Arbeidsintegratie. Gak Nederland bv, rapport S en O nr. 206, Amsterdam 1998.

Kruisbergen E, Kok I, Broeker I ten. Ontwikkelingen in de Wajong. IOO bv, Zoetermeer, 2000

Lisv. Referentiediensten 2000 Lisv, Amsterdam 1999.

Lisv. Cijfers eerste jaar Wet Rea. Lisv, Amsterdam september 1999.

Meershoek A, Plass S, Horstman K, Vos R. Zicht op reïntegratie Ctsv, Zoetermeer 2000.

Min van SZW. Notitie Overzicht reïntegratie-inspanningen (z.a., z.j).

Min SZW. Voortgangsnota Arbeidsongeschiktheidsregelingen. Den Haag, april 2000.

Min van SZW. Sectoranalyse WAO. Concept Den Haag 2000.

Molenaar-Cox PGM, Prins R. Het werkhervattingsproces na een WAO-beoordeling. Ctsv, Zoetermeer, 1998.

Noordam FM. Dertien aantekeningen bij de wet REA. SMA feb. 1999.

Nyfer De weg naar werk; Reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Nyfer speciale studies nr. 10, Breukelen 1997.

Petersen CJ, Sprenger WJ. Maatschappelijke factoren, die het reïntegratieproces beïnvloeden GMD, Amsterdam 1983.

Prins R, Meijerink EMC. Reïntegratie-instrumenten in het buitenland; researchnota in het kader van de voorbereiding van de 'Wet op de Reïntegratie'. VUGA, Den Haag, 1997.

Schellekens EILM, et al. SZW-werkgeverspanel 1997-1998. Elsevier, Den Haag.

SCP. Rapportage gehandicapten, Den Haag, 1998.

SCP. Sociaal Cultureel Rapport , Den Haag, 2000.

Smaal M, Besseling JJM. Werkgevers over reïntegratie-instrumenten en de aanname van gedeeltelijk arbeidsongeschikten. Tica, Amsterdam 1997.

Smitskam CJ, Vos EL de. Reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten. PS-special 4 1999. Kluwer, Deventer.

Smulders PGW. Balans van 30 jaar ziekteverzuimonderzoek; de resultaten van 318 studies samengevat. NIPG-TNO Leiden 1984.

Sparrius C.F. Rea's reïntegratie-instrumentarium en verantwoordelijkheidsverdeling: een verbetering? SMA febr. 1999 nr. 2.

Stichting van de Arbeid Nota 'Beperking ziekteverzuim en instroom in de WAO' Star, Den Haag Oktober 1999.

Stichting van de Arbeid. Nota 'Verkennde analyse naar de samen stelling van het bestand arbeidsongeschikte personen in het kader van de WAO, hun feitelijke werkzaamheden en potentiële inzetbaarheid op de arbeidsmarkt". Star, Den Haag juli 2000.

SZW. Nader rapport inzake de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten 29 augustus 1997.

SZW: 'De Nederlandse verzorgingsstaat, sociaal beleid en economische prestaties in internationaal perspectief' juni 2000.

Veerman TJ, et al. ZARA-werkgeverspanel rapportage 1995-1996. Ministerie van SZW 1996.

Vinke H, Andriessen S, Houtman I, Rijnders S, Vuuren CV van, Wevers CWJ. Vrouwen en reïntegratie. NIA TNO rapport nr. r9800141\2570002, Hoofddorp 1998.

Vinke H, et al. Nul- en tussenmeting Campagne reïntegratie Lisv, Amsterdam 1998.

Vinke H, et al. Vrouwen en reïntegratie. Hoofddorp, TNO Arbeid 1999

Vos EL de, et al. Aanstellingskeuringenbeleid en de invulling en uitvoering van de Wet op de Medische keuringen. Concept. Hoofddorp, TNO Arbeid 2000.

Vos EL de, Wassenaar e.a. Evaluatie van reïntegratie. 2000

Vos EL de, Smit A, Cremer R, Haan F de. Bekeken kans op werk. Mogelijkheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor arbeidsgehandicapten. TNO Arbeid rapport 3007.023/0540, Hoofddorp.

Vos EL de, Smitskam CJ. Reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten 2000. TNO Arbeid intern rapport r9900583, Hoofddorp 2000.

Vos EL de, Wevers CWJ. Effectiviteit van reïntegratiemaatregelen. PS Document nr. 14, oktober 1998.

Vrijhof BJ. Individuele verzuimbegeleiding. Proefschrift TNO Arbeid Hoofddorp 2000.

Vuuren CV van, Andriessen S, Gent MJ van, Smit AA, Vinke H, Wevers CWJ. De baas en ziekte. Ziekte de baas; Reïntegratie in het MKB. TNO Arbeid, Hoofddorp 2000.

Wentholt K. Coördinatie tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke reïntegratie. SMA feb. 1999.

Wevers CWJ. De nieuwe (re)integratiewet. TBV 5, nr 6 1997.

Wevers CWJ, Vos EL de, Cremer R. Research-nota 1998 Reïntegratie-instrumenten. Min van SZW werkdocument nr. 100, Den Haag 1998.

Wevers CWJ, Nijboer ID, Smulders PGW, Vos EL de. Research-nota reïntegratie-instrumenten. VUGA, Den Haag 1997.

WRR Van verdelen naar verdienen; afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw. WRR, Den Haag 1997.

Stichting van de Arbeid Nota 'Beperking ziekteverzuim en instroom in de WAO' Star, Den Haag Oktober 1999.

Stichting van de Arbeid. Nota 'Verkennde analyse naar de samen stelling van het ebestand arbeidsongeschikte personen in het kader van de WAO, hun feitelijke werkzaamheden en potentiële inzetbaarheid op de arbeidsmarkt'. Star, Den Haag juli 2000.

SZW Nader rapport inzake de Wet op de (re)integratie arbeidsgehandicapten 29 augustus 1997.

Ministerie van SZW: 'De Nederlandse verzorgingsstaat, sociaal beleid en economische prestaties in internationaal perspectief' juni 2000.

Veerman TJ, et al. ZARA-werkgeverspanel rapportage 1995-1996. Ministerie van SZW 1996.

Vinke H, Andriessen S, Houtman I, Rijnders S, Vuuren CV van, Wevers CWJ. Vrouwen en reïntegratie. NIA TNO rapport nr. r9800141\2570002, Hoofddorp 1998.

Vinke H, et al. Nul- en tussenmeting Campagne reïntegratie Amsterdam Lisv 1998.

Vinke H, et al. Vrouwen en reïntegratie. Hoofddorp TNO Arbeid 1999

Vos EL de, et al. Aanstellingskeuringenbeleid en de invulling en uitvoering van de Wet op de Medische keuringen. Concept. Hoofddorp TNO Arbeid 2000.

Vos EL de, Wassenaar e.a. Evaluatie van reïntegratie. 2000 (exacte literatuurverwijzing volgt nog)

Vos EL de, Smit A, Cremer R, Haan F de. Bekeken kans op werk. Mogelijkheden aan de onderkant van de arbeidsmarkt voor arbeidsgehandicapten. TNO Arbeid rapport 3007.023/0540, Hoofddorp.

Vos EL de, Smitskam CJ. Reïntegratie-instrumenten voor arbeidsgehandicapten 2000. TNO Arbeid intern rapport r9900583, Hoofddorp 2000.

Vos EL de, Wevers CWJ. Effectiviteit van reïntegratiemaatregelen. PS Document nr. 14, oktober 1998.

Vrijhof BJ. Individuele verzuimbegeleiding. Proefschrift Hoofddorp TNO Arbeid 2000.

Vuuren CV van, Andriessen S, Gent MJ van, Smit AA, Vinke H, Wevers CWJ. De baas en ziekte. Ziekte de baas; Reïntegratie in het MKB. Hoofddorp, januari 2000.

Wentholt K. Coördinatie tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke reïntegratie. SMA feb. 1999.

Wevers CWJ. De nieuwe (re)integratiewet. TBV 5, nr 6 1997.

Wevers CWJ, Vos EL de, Cremer R. Research-nota 1998 Reïntegratie-instrumenten. NIA TNO rapport 2580107/r9800066, Amsterdam 1998/ min van SZW werkdocument nr. 100.

Wevers CWJ, Nijboer ID, Smulders PGW, Vos EL de. Research-nota reïntegratie-instrumenten. VUGA, Den Haag 1997.

WRR Van verdelen naar verdienen; afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw. WRR, Den Haag 1997.

Bijlage 1: Evaluatieonderzoeken Wet Rea

Audit implementatie wet Rea bij Lisv; uvi's; arbeidsvoorziening en gemeenten.

Bureauonderzoek op basis van de door de instellingen zelf verstrekte documentatie. Er zijn per instelling twee tot drie extra gesprekken gevoerd (doorgaans met stafmedewerkers), die vooral waren gericht op het verwerven van alle relevante documenten en niet zozeer op het horen van opvattingen. Uiteraard werd in die gesprekken soms ook een toelichting gegeven op bepaalde documenten of juist op het ontbreken ervan. Het onderzoek is afgesloten met een "hoor en wederhoor"-ronde met het voor de uitvoering van de Wet Rea verantwoordelijk management van de betrokken instellingen. In deze rondes zijn de afzonderlijke deelrapporten per organisatie nog een laatste maal ter toetsing en bespreking voorgelegd. Daarbij is gebleken dat de instellingen zich doorgaans goed konden vinden in de deelrapportages.

De uitvoering van de wet Rea bij arbeidsvoorziening en gemeenten:

Voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen zijn diverse onderzoeksmethoden ingezet. Het onderzoeksdesign is overwegend kwalitatief van aard geweest. Centraal hebben de face-to-face interviews met uitvoerenden en hun direct leidinggevenden gestaan. Hun bevindingen worden ondersteund door informatie uit casuïstiek.

Bij 18 gemeenten zijn in totaal 46 interviews gehouden (13 leidinggevenden, 16 beleidsmedewerkers, 5 Rea-coördinatoren en 12 uitvoerenden). De verdeling van deze 18 gemeenten naar grootteklasse is als volgt: 8 grote, 4 middelgrote en 6 kleine gemeenten.

Alle AI-vestigingen in de 10 geselecteerde en benaderde RBA-regio's hebben aan het onderzoek meegewerkt. In totaal zijn hierbij 28 interviews gehouden (10 regio-managers, 11 arbeidsdeskundigen en 7 integratieconsulenten). De interviews zijn zeer intensief geweest en duurden anderhalf tot twee uur. Van elk interview is een verslag opgesteld.

Naast de bovengenoemde face-to-face interviews is voor elke RBA-regio door middel van telefonische interviews aanvullende informatie verzameld over de wijze waarop cliënten die behoren tot de eigen populatie arbeidsgehandicapten van Arbeidsvoorziening door Arbeidsbureaus worden herkend en doorverwezen naar AI.

Als aanvulling op het kwalitatieve deel van het onderzoek is een beknopte schriftelijke enquête gehouden onder alle gemeenten in Nederland. Hiervoor is het adressenbestand van Divosa gebruikt. Van de 523 aldus verspreide vragenlijsten zijn 368 ingevuld geretourneerd. Hiervan kwamen echter 27 vragenlijsten te laat binnen en was bij vier vragenlijsten de grootteklasse niet aangegeven. De netto-respons van de enquête bedraagt hierdoor 64,4%,

De uitvoering van de wet Rea door de uitvoeringsinstellingen:

Bij het opstellen van de onderzoeksopzet is expliciet gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksopzet aan de hand van cases en uitgebreide interviews naar aanleiding van deze cases met 22 arbeidsdeskundigen. Op basis van deze bevindingen is tevens is een klankbordgroep geraadpleegd met daarin beleidsmedewerkers van de vijf uvi's. Primair richt het onderzoek zich op de uitvoerders in de praktijk. Hierbij staat de arbeidsdeskundige/ casemanager weliswaar centraal, maar zijn tevens de overige actoren benaderd voor hun inbreng in de casuïstiek en hun ervaringen met Rea in relatie tot de uvi's.

Per uitvoerder zijn in principe drie feitelijke cases uit hun praktijk behandeld die verschillende cruciale momenten in het proces weergeven.

De eerste casus betreft een aanvraag van een Rea-voorziening voor een verzuimende werknemer bij wie een arbodienst de arbeidsgehandicaptentoets heeft uitgevoerd en de uvi gevraagd wordt de voorziening ter beschikking te stellen. De aanvraag zal veelal voor einde wachttijd plaatsvinden.

De tweede casus betreft de situatie dat geen Rea-voorziening is aangevraagd en de uvi zelf moet vaststellen of belanghebbende arbeidsgehandicapt is. In veel gevallen is belanghebbende op wettelijke gronden arbeidsgehandicapt. Maar als belanghebbende bij einde wachttijd minder dan 15 % arbeidsongeschikt is en geen WAO-uitkering ontvangt, is de uitslag van de arbeidsgehandicaptentoets bepalend voor de vraag of iemand arbeidsgehandicapt is. Het onderzoek richt zich op de laatste groep.

De derde casus betreft een belanghebbende voor wie de uvi bemiddeling inkoop bij een bemiddelaar. Hieraan vooraf gaat veelal de claimbeoordeling en het opstellen van een reïntegratievisie. De inkoop geschiedt veelal na einde wachttijd.

Van belang is om op te merken dat de Wet Rea nog relatief kort geleden is ingevoerd. Uitgaande van een implementatieperiode voor de Wet Rea van een half jaar, zullen nog geen of weinig bemiddelingstrajecten waarin actief

gebruikt is van het Rea-instrumentarium beëindigd zijn wegens het bereiken van de ingekochte bemiddelingstermijn.

Per casus is allereerst aan de hand van een schriftelijke vragenlijst feitelijke informatie, die relevant is voor dit onderzoek, verzameld. Vervolgens zijn met de 22 arbeidsdeskundigen aanvullende interviews gehouden waarin is doorgevraagd over de onderzoeksonderwerpen zoals arbeidsgehandicaptentoets, casemanagement, (niet-)gebruik Rea-instrumentarium, herplaatsings/reïntegratieresultaat, knelpunten, branchespecifieke invulling/resultaten etc. in de specifieke casus alsook in algemene zin.

Als controle en uitbreiding van de informatie is de arbodienst die een arbeidsgehandicaptentoets heeft uitgevoerd en een Rea-voorziening heeft aangevraagd (casus I) met een schriftelijke vragenlijst over deze casus benaderd (13 lijsten retour). Bij vier arbodiensten is vervolgens een telefonisch interview afgenomen.

Tenslotte hebben 19 bemiddelaars bij wie de uvi's de bemiddeling ingekocht hebben (casus III) eveneens een schriftelijke vragenlijst, toegespitst op bemiddelingsactiviteiten, retour gestuurd. Vijf bemiddelaars zijn vervolgens telefonisch benaderd voor een aanvullend interview.

Ervaringen met de wet Rea van arbeidsgehandicapten bij arbeidsvoorziening en gemeenten:

Het onderzoek betreft 159 interviews met Rea-lienten van Arbvo en 128 interviews met Rea-lienten van gemeenten. De meeste interviews vonden telefonisch plaats; daarnaast zijn binnen elk van de twee client-groepen 15 face-to-face interviews gehouden.

Na Rea; verbetering in reïntegratie.

Schriftelijke en telefonische enquête onder 3427 personen die een half jaar eerder -in augustus 1999- een jaar ziek waren (representatieve steekproef).

Tussen Gak en Arbeidsvoorziening.

Veel van de benodigde gegevens zijn uit het cliëntvolgsysteem *Vakwerk* gehaald. Verder is geput uit de financiële administratie. Omdat de jaarcijfers niet altijd de specifieke informatie opleveren die nodig is, is voorts informatie verzameld door en detail naar twee specifieke groepen cliënten te kijken.

Van 1997-1999 zijn ieder jaar de cliënten die in het eerste kwartaal van het jaar zijn ingeschreven met elkaar vergeleken. Voor deze groep is een grondige analyse van de productie en kosten beschikbaar. Bovendien kan het effect (de plaatsingen) zo aan de voor de cliënt geleverde inzet worden gekoppeld.

Aangezien nog niet alle cliënten die aan het begin van het jaar zijn ingestroomd aan het eind van het jaar een traject hebben afgerond, levert dit een beperkt inzicht in de effectiviteit van de dienstverlening. Daarom is ook een bestand geanalyseerd van mensen die in het eerste kwartaal een aanbodversterkend traject hebben afgerond en dus klaar zijn voor bemiddeling naar werk.

Op grond van interviews met de opdrachtgevers kunnen we de tevredenheid van klanten op de volgende onderdelen beoordelen:

de intake en het opstellen van het bemiddelingsplan;

de uitvoering van het bemiddelingsplan en het effect van de bemiddeling.

Op een presenteerblaadje.

Er zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van veertig ondernemingen en instellingen. Voor de selectie is gebruik gemaakt van het SZW-werkgeverspanel. Vanuit het SZW-panel is aan Regioplan een bestand aangeleverd met 238 werkgevers die allemaal met reïntegratie van arbeidsgehandicapten te maken hadden gehad. Van hen hadden er 132 Rea-instrumenten toegepast en 106 niet. Uit de beide deelbestanden van Rea-gebruikers en niet-Rea-gebruikers zijn met behulp van een statistisch computerprogramma aselect 35 Rea-gebruikers en 25 niet-Rea-gebruikers getrokken, in totaal dus 60 werkgevers. Daarbij is gecontroleerd op spreiding over sectoren, bedrijfsgrootte en regio's.

Met vertegenwoordigers van 24 Rea-gebruikende ondernemingen en 16 niet-Rea-gebruikende ondernemingen zijn interviews gehouden. Dit waren overwegend functionarissen Personeel & Organisatie (P&O) en voor het overige directeurs of salarisadministrateurs belast met P&O-beleid. Negen ondernemingen (vijf Rea-gebruikers en vier niet-Rea-gebruikers) hebben om uiteenlopende redenen medewerking aan het onderzoek geweigerd.

De interviews zijn tussen half oktober en begin december 1999 gehouden. Het rapport is in zijn geheel op deze veertig interviews gebaseerd.

Arbodienstenpanel

Periodieke enquête onder vertegenwoordigers van 79 (een ruime meerderheid) gecertificeerde arbodiensten.

Bijlage 2: Kritische kanttekeningen Wet Rea bij aanvang

1. Verantwoordelijkheidsverdeling werkgever uvi toch niet zo duidelijk (Wentholt 1999)

Als vaststaat dat voor de arbeidsgehandicapte werknemer binnen zijn bedrijf geen passende arbeid voorhanden is neemt de uvi de reïntegratieverantwoordelijkheid over. Dit zou moeten gebeuren aan de hand van het (in overleg met de werknemer opgestelde) reïntegratieplan dat voor de 13^e week bij de uvi bekend moet zijn. Dit reïntegratieplan is van cruciaal belang om de uvi zij wettelijke taak van poortwachter voor de WAO, ZW en en WW te laten uitvoeren. Deze observatie heeft nog niets aan belang ingeboet, want medio 2000 zijn reïntegratieplan en poortwachtersfunctie nog steeds niet bevredigend vormgegeven, zoals de Staatssecretaris aangeeft in zijn brief aan de Tweede Kamer.

Hoewel de uvi de reïntegratieverantwoordelijkheid heeft als herplaatsing bij de eigen werkgever niet mogelijk is, geniet de werknemer gedurende 2 jaar ontslagbescherming en blijft de werkgever ex art. 7:611 BW gehouden om naar passende arbeid uit te zien. De omstandigheden kunnen zich immers wijzigen, zowel bij werkgever als werknemer. De werkgever kan zelfs met loonvordering van de werknemer of het Lisv geconfronteerd worden.

Publieke en privaatrechtelijke regelingen lopen hier door elkaar. Zowel uvi als werkgever blijven verantwoordelijk en zouden beide actief moeten in zoeken naar passend ander werk. Feitelijk zal de werkgever geen verantwoordelijkheid voelen.

Bij de parlementaire behandeling van de Wet Rea zijn vergelijkbare onduidelijkheden in de verantwoordelijkheidsverdeling bij eigen risicodragers wel besproken.

2. Verantwoordelijkheidsverdeling uvi gemeenten complex (Wentholt 1999)

Ook bij een 'dubbele' uitkering is het Lisv/uvi de verantwoordelijke voor de inzet van Rea-instrumentarium. Heeft de uvi geen reïntegratietraject opgestart dan kan de gemeente een Wiw-voorziening inzetten. De gemeente kan in het kader van de Wiw-dienstbetrekking weer wel een Rea-voorziening nodig achten. Bij uitstroom uit de Wiw naar regulier werk is het de gemeente die de nieuwe werkgever een Rea-budget verstrekt, maar de VNG en het Lisv zouden afspraken moeten maken dat de uvi hieraan meebetaalt. Om het

allemaal nog ingewikkelder te maken kan ook nog Arbeidsvoorziening erbij betrokken zijn.

3. Te optimistisch over samenwerking en afstemming (Klosse 1998, Wevers 1997)

Bestuurlijk en in de praktijk blijft de toepassing van reïntegratie-instrumenten complex. Dit geldt zeker voor bepaalde groepen (zoals mensen met gecombineerde uitkeringen) en voor de onvermijdelijke systeemovergangen (WW-uitkering loopt af en er moet een Bijstandsuitkering worden aangevraagd) die ook te maken hebben met de inkooprelaties, omdat de daadwerkelijke reïntegratie door derden – en in toenemende mate – door private partijen wordt uitgevoerd.

Wanneer in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel deze complexiteit van regelgeving en bestuurlijke verhoudingen ter sprake komen, worden alle kaarten gezet op een spoedige totstandkoming van de CWI's. Deze ontwikkelingen worden zelfs aangevoerd om aan te geven dat aan de motie Schimmel wordt voldaan (Kamerstukken II 1994-95, 24221 m12), namelijk het bevorderen van een vroege start van het reïntegratieproces bij een nieuwe werkgever. Enige zorg om het afbreukrisico van een dergelijk omvangrijke operatie lijkt meer op zijn plaats. Inderdaad blijkt medio 2000 dat de ontwikkelingen met betrekking tot deze belangrijke randvoorwaarde voor het succes van de Wet Rea veel trager zijn gegaan dan voorzien.

4. Privaatrechtelijke reïntegratie-instrumenten nog steeds complex (Klosse 1998, Hoogendijk 1999, Noordam 1999)

Er zijn nogal wat privaatrechtelijke bepalingen waar reïntegratieaspecten aan kleven (bijvoorbeeld opzegverbod tijdens ziekte of ontbinding wegens gewichtige redenen resp. art. 7:670 lid 3 BW en art. 7:685 BW en daarnaast vooral het beginsel van goed werkgeverschap, art. 7:611 BW, en ontheffing loondoorbetalingsplicht bij weigering aangeboden passend werk door werknemer, art. 7:629 lid 3 sub c BW). Het komt erop neer dat de vraag wat verstaan moet worden onder passende arbeid in elk concreet geval aan de hand van de omstandigheden zal moeten worden beantwoord, waarbij de gerichtheid op het eigen werk of ander werk belangrijk is. Passende arbeid kan ook bij een andere werkgever zijn. Hierbij is het voor de rechtspositie van de werknemer tevens van belang hoe ruim het begrip 'bedongen arbeid' is gedefinieerd. Daarnaast is er jurisprudentie van de Hoge Raad waaruit afgeleid

zou kunnen worden hoever de verplichting van de werkgever gaat passende arbeid aan te bieden.

De bedoeling is dat het publiekrechtelijk instrumentarium van de Wet Rea de privaatrechtelijke regelingen ondersteunt. Hiervoor is nodig dat de werknemer als arbeidsgehandicapt wordt aangemerkt door middel van de arbeidsgehandicaptentoets. De arbeidsgehandicapte kan dit predikaat weigeren en kan daarmee het beroep van de werkgever op Rea-instrumenten belemmeren. Sparrius (1999) is van mening dat deze weigering op grond van art. 7:611 BW (goed werknemerschap) niet gerechtvaardigd is (zie ook Klosse 1998, Noordam 1999). Bij dit alles is het reïntegratieplan dat werkgever samen met werknemer en arbodienst heeft opgesteld essentieel.

De vraag is in hoeverre het predikaat arbeidsgehandicapte de arbeidsmarktpositie juist niet nadelig beïnvloed.

Overigens stelt Noordam dat reïntegratie per definitie een onderwerp is in het grensgebied van arbeidsrecht (privaat) en sociale zekerheidsrecht (publiek) en dat er aan deze samenhang in de Wet Rea veel meer aandacht besteed had moeten worden. In dit verband concludeert hij dat de vaststelling door het Lisv dat de publiekrechtelijke reïntegratietaak van de werkgever is beëindigd, dwingend moet doorwerken in de privaatrechtelijke relatie werkgever/werknemer.

5. Onafhankelijkheid arbodienst (Klosse 1998)

Zowel bij de parlementaire behandeling als in verschillende juridische commentaren zijn vraagtekens geplaatst bij de door de regering veronderstelde onafhankelijkheid van de arbodiensten. Gevreesd is dat het belang van de werkgever voor de arbodienst zwaarder zou wegen. Waarbij er steeds impliciet van wordt uitgegaan dat dit belang meestentijds beëindiging van de arbeidsovereenkomst zou zijn.

6. Verspreiding reïntegratie-instrumentarium over verschillende wetten (De Vos en Smitskam 1997, Sparrius 1999, Noordam 1999)

De verspreiding van regelgeving over vele wetten komt de overzichtelijkheid van het wettelijk reïntegratie-instrumentarium niet ten goede. Dit stelt hoge eisen aan de voorlichting, hetgeen afbreuk doet aan de toegankelijkheid van het instrumentarium.

Noordam stelt dat gezien de vereisten voor kwalitatief goede wetgeving er één Wet op de reïntegratie had behoren te komen, die alle instrumenten om-

vat en niet alleen mikt op personen die vanwege hun arbeidshandicap een moeilijke arbeidsmarktpositie innemen, maar ook op anderen, bijvoorbeeld langdurig werklozen: één uitvoeringsorgaan, één financieringsstroom. Zolang een dergelijke regeling ontbreekt heeft een wet als Rea bestaansrecht.

7. Doelstelling van de wet wel helder? (Noordam 1999)

De wetgever heeft een tiental knelpunten geformuleerd maar geeft niet aan in welke mate deze knelpunten – op zich en in samenhang – door Rea moeten worden opgelost. Maar de oplossing van deze knelpunten is slechts een middel om het geformuleerde doel – meer geslaagde reïntegraties – te bereiken. In de memorie van toelichting wordt gesproken van 5000 extra arbeidsinpassingen per jaar (tot 15.000) onder verantwoordelijkheid van het Lisv en van 1500 in de gemeentelijke sfeer. Noordam vindt de cijfermatige onderbouwing zwak en betwijfelt de haalbaarheid.

8. Stimulering eigen verantwoordelijkheid arbeidsgehandicapte (Noordam 1999)

Een van de door de regering gesignaleerde knelpunten was dat het reïntegratie-instrumentarium onvoldoende was afgestemd op het stimuleren van de eigen verantwoordelijkheid van de cliënt. Opmerkelijk is dat in de wet de vrijheid van de arbeidsgehandicapte slechts in beperkte mate is vergroot, terwijl er binnen het instrumentarium een verschuiving heeft plaatsgevonden van werknemers- naar werkgeversvoorzieningen. Het persoonsgebonden reïntegratiebudget die de handelingsvrijheid van reïntegrant vergroot is een experiment.

9. Toetsing (her)plaatsingsbudget (Klosse 1998, Noordam 1999)

Aanspraak op het (her)plaatsingsbudget ontstaat van rechtswege en het uitvoeringsorgaan heeft geen weigeringsbevoegdheid meer.

Er mag echter getwijfeld worden aan een in de praktijk enigszins reële toetsing middels het reïntegratieplan of het inderdaad een andere functie betreft bij verstrekking van het herplaatsingsbudget.

Het (her)plaatsingsbudget wordt gekoppeld aan het indienstnemen of herplaatsen van arbeidsgehandicapten, maar had het niet meer gekoppeld moeten worden aan concrete activiteiten van de werkgever?

10. Blijvende beperkingen arbeidsgehandicapten? (Wevers 1997)

In de Memorie van Toelichting wordt sterk benadrukt dat negatieve beeldvorming een rol speelt: de feitelijke beperkingen zouden slechts in een minderheid van de gevallen een rol spelen. Daarom blijft de wetgever sterk uitgaan van de tijdelijkheid van het instrumentarium. Is de arbeidsgehandicapte eenmaal aan de slag dan zal de behoefte aan steun vanuit het instrumentarium veelal sterk verminderen (MvT p. 24). De vraag is of niet bij een veel grotere groep dan de wetgever hier suggereert de beperkingen van blijvende aard zijn en voortdurende aandacht voor aangepast en geschikt werk noodzakelijk is.

Bij de verdere implementatie van de wet is het inmiddels mogelijk door een herhaling van de arbeidsgehandicaptentoets instrumenten als art. 29b ZW en kwijtschelding korting basispremie WAO te verlengen.

11. Nog teveel nadruk op schadebeperking (Klosse 1998)

De nadruk van het Rea-instrumentarium ligt nog steeds sterk op schadelastbeperking en dus op behoud van werk en terugkeer naar werk van (gedeeltelijk) arbeidsgeschikten. Verantwoordelijkheidsverdeling en procedures blijven in veel gevallen complex. De vraag is of het vanuit het oogpunt van arbeidsparticipatie niet effectiever zou zijn geweest de aandacht te richten op een effectief poortwachtersmodel en vroegtijdig ingrijpen.

Literatuur

Hoogendijk B. Privaatrechtelijke aspecten van reïntegratie. SMA febr. 1999 nr 2.

Klosse S. Heeft de Wet Rea bestaansrecht? SMA febr. 1998 nr. 2.

Noordam F.M. Dertien aantekeningen bij de Wet Rea. SMA febr. 1999 nr 2.

Sparrus C.F. Rea's reïntegratie-instrumentarium en verantwoordelijkheidsverdeling: een verbetering? SMA febr. 1999 nr 2.

Wentholt K. Coördinatie tussen privaatrechtelijke en publiekrechtelijke reïntegratie. SMA febr. 1999 nr 2.

Wevers C.W.J. De nieuwe (re)integratiewet. TBV 5, nr.6 (december 1997)

Bijlage 3 Uitvoeringsproces gemeenten

Hieronder volgen drie kaders waarin verschillen tussen gemeenten naar voren komen bij de vormgeving van het uitvoeringsproces. In het eerste kader vertelt de teamleider Zorg, sectie Werk en tevens consulent van een kleine gemeente hoe hij te werk gaat.

Teamleider Zorg, sectie Werk en consulent van een kleine gemeente: "Ik zit voor de gemeente in een regionale werkgroep waarin de Wet Rea is voorbereid. Mijn collega's geven het aan mij door als zij vermoeden dat er sprake is van een arbeidshandicap. Ik ken de cliënten van het zittend bestand en weet of er belemmeringen zijn. Deze mensen heb ik opgeroepen voor een gesprek. Als ze het ermee eens zijn vul ik een aanmeldingsformulier in en vraag een Rea-toets aan. Vervolgens neemt AI het over. Het aanmeldingsformulier dat ik gebruik, is ontwikkeld door AI. AI stelt het trajectplan op en kan tot f 7.000,- zelfstandig werken. Bij meer kosten moet toestemming gevraagd worden aan mij. Ik werk naar eigen inzicht. Als het even kan plaats ik iemand op een ID-baan en hoeft AI niet verder te bemiddelen. Dat is pas efficiënt".

Bij wijze van contrast is in onderstaand kader een voorbeeld opgenomen van de organisatie van het uitvoeringsproces van een grote gemeente.

Coördinator activering van een grote gemeente: "Herkenning van de arbeidsgehandicapte vindt bij nieuwe instroom in onze gemeente plaats door het arbeidsbureau en bij heronderzoek door de bijstandscounselant. Vervolgens wordt deze groep (fase 2-4) doorgeleid naar de activeringsgroep waar iedereen op een traject wordt gezet: Rea, Wsw, Wiw, activering of rust. In samenwerking met de contactpersoon van een ingehuurd Rea-adviesbureau (dat tevens de Rea-toetsen uitvoert) wordt besloten wie wordt uitgenodigd voor een Rea-toets. Als de uitslag bekend is gaat de coördinator weer met deze contactpersoon aan tafel zitten om vast te stellen naar welk bureau zij de cliënt het beste kunnen toesturen voor een traject. Het uitverkoren bureau stelt een trajectplan op, dit wordt al dan niet goedgekeurd door de coördinator in samenspraak met de contactpersoon van het Rea-adviesbureau. In de toekomst zullen de bijstandscounselanten als case manager gaan fungeren. Zij krijgen dan een kleinere case-load.

Tot slot volgt een voorbeeld van een grote gemeente waar gekozen is voor een pilot om eerst ervaringen op te doen en om pas na een evaluatie hiervan de Wet Rea breder in te voeren. Verschil met de andere gemeenten is tevens

dat de GGD eerst beoordeelt of er belemmeringen zijn om te werken voordat een Rea-toets plaatsvindt.

Rea-coördinator van een grote gemeente: "Aangezien de Wet Rea voor ons een hele nieuwe materie was hebben we ervoor gekozen de uitvoering in eerste instantie te beperken tot een pilot op drie wijkkantoren en de Wiv-stichting. Alle bijstandconsulenten van deze drie kantoren verwijzen cliënten door naar de Rea-coördinator zodra er een 'vermoeden van Rea' bestaat.

Zij roept de cliënten op voor een intakegesprek. Indien de cliënt aangeeft niet te kunnen werken, wordt een sociaal-medisch advies ingewonnen bij het indicatiebureau van de GGD met het oog op ontheffing van de arbeidsverplichting. Als de GGD oordeelt dat er geen werkbelemmeringen zijn, wordt de cliënt ingedeeld in de fase nader te bepalen en opgeroepen door een consulent van de afdeling Toeleiding. Wanneer het oordeel van de GGD is dat de cliënt wel kan werken maar dat er beperkingen zijn, kan deze voor een tweede gesprek bij de GGD opgeroepen worden. Op basis hiervan moet de GGD adviseren over de noodzaak van een Rea-toets, sociale activering of verdere bemiddeling. Indien van toepassing, dan vult de Rea-coördinator (wordt toeleidingsconsulent) met de cliënt een Rea-aanmeldingsformulier in. Al stelt na de Rea-toets een trajectplan op en voert dit zelf uit of de Wiv-organisatie doet dit.

Bijlage 4: Informatiebronnen

Bij deze kwantitatieve analyse is gebruik gemaakt van de volgende informatiebronnen:

1. Lisv-gegevens op gevalsniveau, die zijn ontleend aan de monitor die het Lisv voor het registreren van Rea-toepassingen door de uvi's in het leven heeft geroepen (REMON). Voor inzicht in achtergrondkenmerken van arbeidsongeschikten waarop Rea is toegepast, heeft het Lisv het REMON-databestand gekoppeld met het databestand van de arbeidsongeschiktheidsverzekeringen (PIAV). De REMON-gegevens betreffen Rea-toepassingen, die in de periode 1 juli 1998 - 31 december 1999 zijn verricht en in die periode in REMON geregistreerd.
2. Geaggregeerde Lisv-gegevens over in 1998 en 1999 ingekochte reïntegratietrajecten en gereali-seerde plaatsingen. Deze gegevens zijn ontleend aan informatievoorschrift M99.054;
3. Kwartaalstatistieken Arbeidsongeschiktheid van het Lisv;
4. Geaggregeerde gegevens van Arbeidsvoorziening AI over arbeidsgehandicapten die door uvi's, Arbeidsvoorziening en gemeenten in de periode 1 juli 1998 - 31 december 1999 bij Arbeidsvoorziening AI zijn aangemeld voor het volgen van een reïntegratietraject. Het betreft gegevens over het aantal aangemelde cliënten, aantal gestarte reïntegratietrajecten en het resultaat van beëindigde trajecten. Deze gegevens zijn ontleend aan het cliëntvolgsysteem (Vakwerk) van Arbeidsvoorziening.
5. "Tussen Gak en Arbeidsvoorziening" van het IOO In dit rapport wordt het niveau van de dienstverlening i.e. de bemiddeling van arbeidsgehandicapten van voor en na 1 januari 1998 (overgang van Gak-AI naar Arbeidsvoorziening) met elkaar vergeleken;
6. "Na Rea: Verbetering reïntegratie?" van Astri. In dit rapport zijn de uitkomsten gepubliceerd van enquêtes die gehouden zijn onder 12 maand zieken. Deze enquête had betrekking op verschillende aspecten van reïntegratie: werkhervatting, zoekgedrag, inzet reïntegratieinstrumenten, begeleiding etc.
7. Lisv nota's over de financiële ontwikkeling van de Lisv-fondsen: oktober nota 1999, januari nota 2000 en juni nota 2000. Deze nota's geven informatie over de financiële ontwikkeling - ramingen en (voorlopige)

realisaties - van o.a. het Rea-fonds i.e. het fonds waaruit de activiteiten en instrumenten, die in het kader van Rea worden ondernomen en toegepast, worden gefinancierd.

Er moet met een aantal beperkingen rekening worden gehouden:

1. In REMON-cijfers is sprake van onderregistratie. Uvi's blijken hun gegevens omtrent Rea-toepassing met vertraging in REMON op te voeren. Geaggregeerde Lisv-gegevens laten hogere aantallen ingekochte reïntegratietrajecten en gerealiseerde plaatsingen zien. Beide cijfers worden in deze analyse gepresenteerd. De geaggregeerde Lisv-cijfers zullen met name als uitgangspunt worden genomen voor het beoordelen van het bereik en resultaat van Rea. De REMON-cijfers zullen worden gebruikt voor decompositie naar verschillende kenmerken;
2. De informatievoorziening over Rea-toepassingen in het gemeentelijke domein is gebrekkig. Bedoeld was dat de WIW-statistiek (monitor voor toepassing en uitwerking van de Wet inschakeling werkzoekenden) tevens de verrichtingen van gemeenten in het kader van Rea zou registreren. Metingen die Research voor Beleid in 1999 heeft gedaan gaven zeer beperkte resultaten weer. Hieraan is de conclusie verbonden dat de WIW-monitor (thans nog) onvoldoende betrouwbare informatie oplevert. De omvang van de Rea-toepassing in het gemeentelijk domein moest dan ook met name ontleend worden aan de registratie van Vakwerk.