

**TNO-rapport
14923/25015**

Inzicht in reïntegratie

Een onderzoek naar kritieke succesfactoren van het monitoren van reïntegratie op basis van een casestudie naar Remon.

Datum 20 december 2003

Auteurs B.M.F. Fermin
E.L. De Vos
J.J.M. Besseling

Alle rechten voorbehouden. Niets uit dit rapport mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van TNO.

Indien dit rapport in opdracht werd uitgebracht, wordt voor de rechten en verplichtingen van opdrachtgever en opdrachtnemer verwezen naar de Algemene Voorwaarden voor Onderzoeks- opdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2003 TNO

Inhoudsopgave

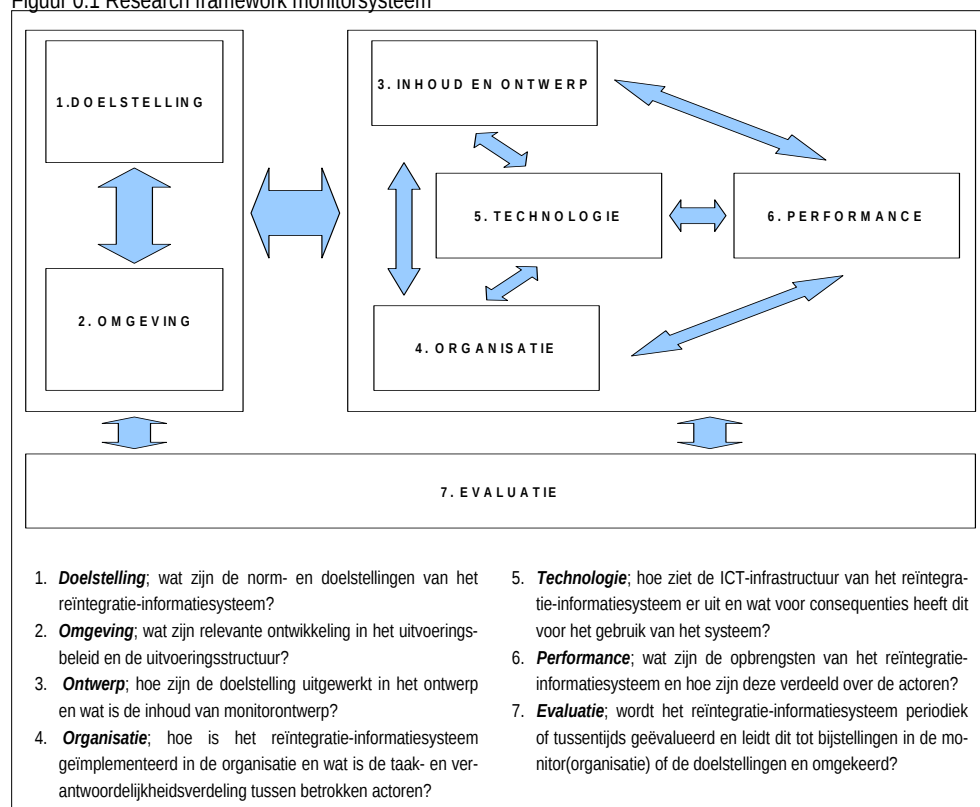
Samenvatting.....	3
1 Inleiding.....	7
2 Achtergrond monitoring reïntegratie	9
2.1 Inleiding.....	9
2.2 Monitoren van beleid in het algemeen.....	9
2.3 Actuele ontwikkelingen reïntegratie	11
2.4 Informatievoorziening kan de vele veranderingen niet volgen.....	13
3 Onderzoeksvragen en aanpak.....	17
3.1 Inleiding.....	17
3.2 Onderzoeksvraagstelling.....	17
3.3 Aanpak onderzoek	18
4 Resultaten casestudie Remon.....	21
4.1 Inleiding resultaten	21
4.2 Doelstellingen Remon.....	21
4.3 Omgeving: externe condities Remon.....	24
4.4 Inhoud en ontwerp van de Remon	27
4.5 Implementatie en organisatie van Remon.....	32
4.6 ICT Infrastructuur van de Remon	35
4.7 Performance van de Remon	37
4.8 Tussentijdse evaluaties en bijstellingen	39
4.9 Conclusies casestudie Remon	41
5 Modelontwikkeling: kritieke succesfactoren voor monitoren van reïntegratie.....	47
5.1 Inleiding.....	47
5.2 Expliciteren van beleidsdoelstellingen in relatie tot de prioriteit.....	47
5.3 Afstemmen van instrument op omgeving en externe condities	48
5.4 Ontwerp monitor.....	48
5.5 Implementatie en functioneringswijze monitororganisatie.....	49
5.6 ICT-infrastructuur.....	50
5.7 Performance en opbrengsten.....	52
5.8 (Periodieke) evaluatie	52
5.9 Slotwoord.....	53
Literatuur	55
Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen.....	57
Bijlage II: Variabelen Remon	59

Samenvatting

Inleiding

TNO heeft onder de titel 'ICT en Sociaal beleid' onderzoek verricht naar de mogelijkheden van gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in de sociale zekerheid en met name voor het proces van reïntegratie. In dit rapport worden aan de hand van een casestudie naar de Reïntegratie Monitor kritieke succesfactoren voor het opzetten, implementeren en evalueren van een (beleids)monitor voor reïntegratie benoemd. De analyse is gestructureerd volgens zeven onderling gerelateerde aandachtspunten van een onderzoeksmodel.

Figuur 0.1 Research framework monitorsysteem



Een handicap bij het monitoren van de uitvoering van overheidsbeleid is dat de omgeving permanent verandert en steeds andere eisen stelt aan de monitor. Tot 1994 was opdrachtverlening en uitvoering van reïntegratie van arbeidsgehandicapten een taak van één organisatie, de GMD. Vanaf 1994 ontstaat binnen de publieke uitvoering het onderscheid tussen opdrachtgever (bedrijfsvereniging) en opdrachtnemer (GAK- Arbeidsintegratie). In die periode starten de voorbereidingen voor de Reïntegratie Monitor. Vanaf 1998 wordt de reïntegratie zowel publiek (Arbvo-Arbeidsintegratie) als privaats uitgevoerd. In 2002 is de uitvoering van de reïntegratie volledig geprivatiseerd en met de introductie van het nieuwe poortwachtermodel krijgt de private werkgever verantwoordelijkheid voor de opdrachtverlening voor de reïntegratie, ook naar een andere werkgever.

UWV heeft als opvolger van Remon een nieuw UWV-breed registratiesysteem, MIR-UWV genaamd, op alle kantoren geïmplementeerd. Bij het verschijnen van dit rapport

is Remon voor UWV geen leidende bron meer voor de reïntegratiegegevens van arbeidsgehandicapten.

Bevindingen casestudie

Om richting te geven aan de casestudie zijn drie onderzoeksvragen benoemd en in de studie beantwoord.

1. Wat beoogt het reïntegratie-informatiesysteem en wat zijn de resultaten/effecten? Door de ontwikkelgroep onder leiding van het Ctsv (de voorganger van het huidige IWI) is destijds als doelstelling geformuleerd:

Het volgen van de ontwikkeling in de tijd van het aantal, de aard en de resultaten van wettelijke reïntegratie-inspanningen voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten alsmede het snel kunnen signaleren van saillante ontwikkelingen op dat gebied.

Met de invoering van de wet REA juli 1997 is de oorspronkelijke doelgroep (WAGW-populatie) verruimd tot de populatie van arbeidsgehandicapten. Om de bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden zou de gehele doelgroep arbeidsgehandicapten in de Remon moeten worden opgenomen. Deze eis is bij de implementatie omwille van de uitvoerbaarheid losgelaten.

Het uitgangspunt om met Remon een *volgstatistiek* op te zetten, waarbij cliënten vanaf het begin van een reïntegratietraject of- instrument worden gevolgd tot aan het resultaat van die inspanning, is bij de implementatie van het ontwerp gesneuveld. De (informatiesystemen van de) Uvi's waren niet in staat de gegevens in de benodigde vorm aan te leveren, waardoor Remon noodgedwongen is verworden tot *incidentstatistiek*: de Uvi's leverden alleen informatie aan over de aangevraagde Rea-instrumenten op persoonsniveau (sofi-nummer). Aan het Lisv de taak om op basis van deze losse *incidenten* en persoonsgegevens een traject 'samen te stellen'.

Eén van de belangrijkste vragen die ten grondslag ligt aan Remon, 'hoe vaak beëindigen reïntegratie-inspanningen met een plaatsing bij de eigen of een nieuwe werkgever', bleek op basis van de gegevens van de Uvi's niet te beantwoorden.

De respondenten zijn het er daarom over eens dat de beoogde doelstellingen van Remon niet of slechts in beperkte mate zijn geslaagd.

2. Hoe is de afstemming met andere informatiesystemen van de Uvi's geregeld en hoe pakt dit in de praktijk uit?

De afstemming van Remon met de andere informatiesystemen van de Uvi's is niet of nauwelijks aan de orde geweest tijdens de ontwikkeling en implementatie van de reïntegratiemonitor. Het Lisv heeft zich beperkt tot het opleggen van een informatievoorschrift, maar kon en wilde zich, gezien het toenmalige besturingsmodel, niet bemoeien met de wijze waarop de Uvi's de gegevens registreerden, bewaarden, verzamelden en aanleverden.

Remon is geen gesloten ICT-systeem, maar een systeem van afspraken die door de Uvi's op verschillende wijze is ingevuld. Zo ontrok een Uvi de informatie rechtstreeks uit de 'aanpalende' primaire systemen, terwijl een andere Uvi een separaat systeem bouwde voor de vulling van Remon en weer een andere Uvi de informatie periodiek 'overtipte' uit schriftelijk dossiers. Het gevolg was een slechte vulling van het 'sys-

teem' aan de basis en onvoldoende kwaliteit van de aan het Lisv geleverde bestanden met informatie.

3. Wat waren de knelpunten bij de implementatie van Remon en wat heeft bijgedragen/afbreuk gedaan aan de realisatie van de doelstellingen van Remon?

Remon was een 'erfenis' van het Ctsv. Het Ctsv droeg, in een tijd dat (de informatievoorziening over) reïntegratie weinig prioriteit had en als proces binnen de Uvi's nog niet was uitgekristalliseerd, een (te) ambitieus plan over aan het Lisv. De 'erfenis' werd bovendien overgedragen in een tijd dat de uitvoeringsstructuur aan grote verandering onderhevig was. Er werd geëxperimenteerd met marktwerking en privatisering en de tegenstellingen tussen Lisv als opdrachtgever en Uvi's als uitvoerders groeiden. Bij de Uvi's bestond weinig draagvlak voor dit opgelegde cliëntvolgsysteem voor een domein dat op korte termijn geprivatiseerd zou gaan worden. Met andere woorden: het informatiemodel paste slecht bij het nieuwe besturingsmodel en de nieuwe uitvoeringsstructuur. Bovendien was de informatiehuishouding van de Uvi's op dit gebied niet op orde en een deel van de gegevens kon niet opgeleverd worden.

Kritieke succesfactoren voor een reïntegratie-informatiesysteem volgens de zeven aandachtspunten van het onderzoeksmodel

1. Expliciteren van beleidsdoelstellingen

Van basaal belang voor het laten slagen van een monitor-systeem is dat de beleidsdoelstellingen die gemonitord moeten worden eenduidig worden geëxpliciteerd in overeenkomst met het politieke draagvlak van het te monitoren probleem. Uit de case van Remon blijkt dat zonder politieke prioriteit en de vertaling daarvan in concrete doelen, te behalen resultaten en bijbehorende middelen een beleidsmaatregel weinig kans van slagen heeft. (Politieke c.q. ambtelijke) druk van buitenaf is cruciaal.

2. Afstemmen van instrument op omgeving en externe condities

Een uitgangspunt in de kwaliteitszorg is dat je een systeem pas goed kan beschrijven en monitoren op het moment dat daar al een redelijke consensus over bestaat. Nu is de sociale zekerheid constant in beweging, maar de Remon-case laat zien dat het ontwikkelen, implementeren en uitvoeren van een monitor in een situatie die sterk aan verandering onderhevig is (zowel qua besturingsfilosofie als uitvoeringsstructuur) al snel gedoemd is te mislukken.

3. Ontwerp monitor

Het is van belang om een centrale informatievisie te ontwikkelen om te voorkomen dat een monitor als kerstboom wordt opgetuigd om op alle mogelijke vragen een antwoord te kunnen geven, met als gevolg dat het resultaat in de praktijk bezwijkt onder zijn eigen gewicht.

Een deel van de respondenten is van mening dat bij het ontwikkelen van een monitor men zeer terughoudend moet zijn in de omschrijving van de informatiebehoefte. Een beperkt aantal, maar betrouwbare gegevens levert meer inzicht in ontwikkelingen dan veel, maar onbetrouwbare of moeilijk te duiden gegevens. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar in de praktijk is dit blijkbaar toch problematisch.

4. Implementatie en functioneren monitororganisatie

Om een monitorsysteem te laten slagen is betrouwbare en kwalitatief hoogwaardige informatie nodig. Deze is alleen te verkrijgen als de partij die de informatie moet leveren zelf ook een belang heeft bij een goede registratie. Als die gegevens van essentieel belang en niet op een andere wijze te verzamelen zijn, dan is het afdwingen van de registratie noodzakelijk, maar dit is in de praktijk van de publieke uitvoering echter

niet altijd even eenvoudig. Door te onderzoeken hoe de processen bij de betreffende actoren verlopen, zowel wat betreft de informatievoorziening als het primaire proces, kan bepaald worden wat de meest optimale methode is om de ‘verplichte’ informatie het minst arbeidsintensief vast te leggen.

Bij het inrichten van de monitororganisatie dient rekening te worden gehouden met taken en verantwoordelijkheden. Als bijvoorbeeld de (statistiek) afdeling van UWV de cijfers moet verzamelen, dan dient de afdeling in een zodanige positie te zitten of te komen dat zij het bewaken van de aanlevering ook waar kan maken, zowel naar de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de systemen als naar de medewerkers die in de uitvoering zitten en met de registratie van de gegevens de basis leggen voor hun statistiekstaak.

5. ICT-infrastructuur

Een ICT-probleem dat Remon parten heeft gespeeld zijn de verschillen in ICT-beleid en –inrichting van de verschillende Uvi’s. Met de vorming van UWV is de basis gelegd voor een meer uniform ICT-beleid en –infrastructuur. Toch is het risico van niet op elkaar aansluitende systemen, zeker als de andere ketenpartners er bij worden betrokken, nog steeds een reëel probleem in de sociale zekerheid.

6. Performance en opbrengsten

Of een monitor een succes is, wordt door de verschillende actoren op verschillende merites beoordeeld. Hiermee dient bij het ontwikkelen van een monitor en het informatievoorschrift rekening te worden gehouden, omdat een partij die zelf geen of onvoldoende baat heeft van de opbrengsten van een monitor al snel geneigd zal zijn haar rol aan de monitor minder prioriteit te geven, met alle gevolgen van dien. In geval van Remon had het Lisv vooral een eigen en een externe noodzaak voor het opzetten van de informatievoorziening. Het verkrijgen van een intern draagvlak bij de Uvi’s is dan ook niet gelukt

7. (Periodieke) evaluatie

Periodieke evaluaties behoren standaard onderdeel uit te maken van het monitoringsproces, zowel tijdens de ontwikkeling en de implementatie als tijdens de operationele fase van een monitor. De implementatie behoeft stelselmatig monitoring en evaluatie zodat het implementatieplan kan worden bijgesteld. Naast periodieke evaluaties zal de kwaliteit van de gegevens permanent moeten worden bewaakt. Dit zou niet alleen een taak van de statistiekafdeling moeten zijn, maar een zorg voor de gehele organisaties. Dit kan worden gestimuleerd door de uitkomsten van de kwaliteitsbewaking terug te koppelen naar de uitvoering.

Slot

Hoewel de aandachtspunten in het onderzoeksmodel geen kant en klare oplossingen bieden, kan het model wel de ontwikkeling voor een reïntegratiemonitor en de te nemen beslissingen op een inzichtelijke wijze ondersteunen. Het gepresenteerde model is niet alleen bruikbaar voor UWV, maar is ook geschikt voor twee partijen die op korte termijn in toenemende mate verantwoordelijk worden voor het reïntegreren van zieke en arbeidsgehandicapte werkzoekenden en werknemers: de gemeentelijke sociale diensten enerzijds en grote werkgevers of brancheorganisatie anderzijds.

1 Inleiding

Door TNO is in de jaren 1999-2002 een onderzoekprogramma uitgevoerd onder de titel ICT en sociaal beleid. Doel van het instituutsoverschrijdende programma is het leveren van een bijdrage aan een goed gebruik van de mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie (ICT) in sociaal beleid. Als aandachtspunt is gekozen de sociale zekerheid en met name het proces van reïntegratie¹. In maart 2001 is een gezamenlijke presentatie geweest voor medewerkers van het ministerie van andere belangstellenden². Het project heeft geleid tot meerdere publicaties van TNO Arbeid³ en het voorliggende rapport is de laatste in de reeks. Uitgangspunt bij de projecten was dat de inzet van beslissingsondersteunende systemen kan leiden tot optimale beslissingen bij de inzet van reïntegratie-activiteiten voor arbeidsgehandicapten en kan leiden tot betere beleidsinformatie. Tezamen duiden we dit aan als informatisering van de reïntegratie.

In onderhavig rapport wordt aan de hand van een casestudie naar de Reïntegratie Monitor (Remon) de kritieke succesfactoren van het monitoren van reïntegratie onderzocht. De casestudie naar Remon dient primair om te komen tot een model en inzichten in de essentiële stappen en randvoorwaarden die nodig zijn om nieuw beleid op het terrein van de sociale zekerheid te kunnen ondersteunen met beleidsinformatie (zowel voor SZW, UWV en gemeenten). Echter, bij de vorming van UWV was men zich van de tekortkomingen van Remon reeds bewust en heeft UWV ervoor gekozen om een nieuw UWV-breed registratiesysteem, MIR-UWV genaamd, op alle kantoren te implementeren. Bij het verschijnen van dit rapport is Remon voor UWV geen leidende bron meer waaruit de belangrijkste gegevens omtrent de reïntegratie van arbeidsgehandicapten wordt gegenereerd. De lezer van dit rapport moet zich er derhalve van bewust zijn dat de in dit rapport geschetste gebeurtenissen en situaties omtrent de ontwikkeling en implementatie van Remon in het verleden liggen en niet van toepassing zijn op de huidige UWV-situatie of op de huidige manier van het vervaardigen van beleidsinformatie met betrekking tot reïntegratie.

¹ L.J.Pennings, J.J.M. Besseling e.a. ICT in het reïntegratieproces. TNO STB Delft 2001.

² J.J.M. Besseling en B.M.F. Fermin. Informatisering van reïntegratie; paper voor work shop 'ICT en sociaal beleid' op 21 maart 2001. TNO Arbeid Hoofddorp 2001.

³ B.P.T. Achten, J.J.M. Besseling en B.M.F. Fermin. Inzicht in ketenspecifieke succes- en faalfactoren, toegepast op de reïntegratieketen voor (ontslag)werklozen. TNO Arbeid, Hoofddorp 2002. J.J.M. Besseling. Informatisering van reïntegratie: wat voeren de uitvoerders uit? Paper voor Symposium 2001 'Een tweede eeuw sociale zekerheid: sociale integratie in de 21e eeuw' Den Haag, 15-16 juni 2001. J.J.M. Besseling en B.M.F. Fermin. ICT en sociaal beleid; oriëntatie op de mogelijkheden van een expertsysteem met artificiële intelligentie. TNO Arbeid Hoofddorp 2001. B.M.F. Fermin Elke schakel telt, keteninformatisering en e-government in de sociale zekerheid; een casestudie naar de implementatie van het Inlichtingenbureau. TNO Arbeid Hoofddorp 2003. B.M.F. Fermin. Sturen en meten in het CWI; ICT en uitvoering sociale zekerheid, een casestudie. TNO Arbeid Hoofddorp 2001. H. Vinke, B.M.F. Fermin en J.J.M. Besseling Beslissingsondersteuning bij reïntegratie plannen voor arbeidsgehandicapten. TNO Arbeid, Hoofddorp 2002. E.L. de Vos. Verandering, prestatie-indicatoren en de inzet van ICT in het domein van de sociale zekerheid. TNO Arbeid Hoofddorp 2000.

Reïntegratie lijkt in toenemende mate een maatschappelijk belang van de eerste orde, maar de beschikbaarheid van beleidsinformatie is nog steeds problematisch⁴. Om reïntegratie te bevorderen is met de inwerkingtreding van de Wet Rea in 1998 de definitie van de doelgroepen die van het wettelijk reïntegratie-instrumentarium gebruik kunnen maken, verruimd. De beleidsintentie die aan de Wet Rea ten grondslag ligt is het bereiken van een sluitende aanpak: uiteindelijk dient elke arbeidsgehandicapte binnen een afgesproken tijdsbestek een reïntegratieaanbod te krijgen. Een belangrijke aanleiding voor Remon is de wens van de overheid om de uitvoering van de sluitende aanpak te kunnen volgen. Ook in de plannen van de Commissie Donner ligt de nadruk op vroegtijdige reïntegratie. Met het onderzoeksprogramma Activering en Reïntegratie waarin het project is afgerond beoogt TNO Arbeid bij te dragen aan het bevorderen van de arbeidsparticipatie van personen met een ongunstige arbeidsmarktpositie waaronder arbeidsgehandicapten.

Het rapport opent in hoofdstuk 2 met een schets van achtergronden waartegen de ontwikkeling en implementatie van Remon moet worden gezien: aan welke eisen behoort een monitor te voldoen; wat is het historisch perspectief waarin het onderwerp reïntegratie moet worden geplaatst en wat zijn de knelpunten ten aanzien van de informatievoorziening?

In hoofdstuk 3 beschrijven we de onderzoeksaanpak en het research framework dat resulteert in zeven aandachtsgebieden.

In hoofdstuk 4 beschrijven we de resultaten van de casestudie onderverdeeld naar de zeven aandachtsgebieden.

In hoofdstuk 5 geven we tenslotte enkele inhoudelijke conclusies naar aanleiding van de casestudie en bespreken we de kritieke succesfactoren voor de implementatie van een reactiveringsinformatiesysteem.

⁴ Zie onder meer rapport Algemene Rekenkamer, 2003.

2 Achtergrond monitoring reïntegratie

2.1 Inleiding

Een informatiesysteem voor het monitoren van reïntegratieactiviteiten komt niet uit de lucht vallen. Al zolang de sociale zekerheid bestaat is de informatievoorziening rond reïntegratie van arbeidsgehandicapten en de betrouwbaarheid daarvan onderwerp van discussies en verandertrajecten. Voor het kunnen plaatsen van de informatiebehoefte, de knelpunten en de gekozen oplossingen, is het van belang een beeld te schetsen van de context waarbinnen een reïntegratie-informatiesysteem is ontwikkeld en geïmplementeerd. Welke veranderingen in de sociale zekerheidswetgeving speelden een rol en wat waren de gevolgen daarvan voor de uitvoeringsstructuur en de informatievoorziening die deze veranderingen telkens moest zien te volgen?

In dit hoofdstuk gaan wij eerst in op het begrip *monitor* en de rol daarvan voor de ontwikkeling en evaluatie van overheidsbeleid. Daarna schetsen we een beeld van hoe de verantwoordelijkheden voor de reïntegratie van arbeidsgehandicapten in een tijdsbestek van minder dan 10 jaar ingrijpend zijn veranderd en nog gaan veranderen. Vervolgens gaan wij in op de gevolgen daarvan voor de informatievoorziening over reïntegratie van arbeidsgehandicapten.

2.2 Monitoren van beleid in het algemeen⁵

Het begrip *monitor* is afkomstig uit de procesindustrie, waar monitors worden gebruikt om de procesgang te bewaken en waar nodig bij te sturen of om bijvoorbeeld de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen of straling te controleren. Het begrip is overgenomen door de gezondheidszorg en is later ook bij de ontwikkeling en uitvoering van (overheids)beleid gemeengoed geworden. Het begrip *monitor* vindt zijn oorsprong in het Latijn en betekent zoveel als *waarschuwer* of *vermaner*.

De huidige belangstelling voor het ontwikkelen en gebruiken van monitoren ten behoeve van beleid is een logisch gevolg van de actuele bestuurlijke visie van de overheid. In deze visie, mede ingegeven door (afnemende) financiële mogelijkheden, streeft overheid naar meer sturing op afstand, onder meer door decentralisatie en deregulering en het lager leggen van verantwoordelijkheden. De keerzijde van deze ontwikkeling is dat de informatie-asymmetrie tussen overheid en de uitvoering van overheidsbeleid (op afstand) groter wordt. Met de toename van de informatie-asymmetrie neemt ook het belang toe van een goede informatievoorziening over de inzet van publieke middelen en de doelbereiking. Een monitor kan een goed instrument zijn om de informatieasymmetrie te verminderen. Een goede monitor moet aan vijf criteria voldoen:

1. de informatieverzameling wordt periodiek en systematisch uitgevoerd (permanent is voor beleid niet nodig);
2. de verzamelde informatie is actueel;
3. de gebruikte indicatoren zijn steeds per item dezelfde (anders zijn perioden niet meer vergelijkbaar; er mogen wel nieuwe indicatoren worden toegevoegd);

⁵ Dit hoofdstuk is o.m. gebaseerd op bijdragen uit de bundel 'Nederland aan de monitor', Engbersen e.a., 1997.

4. de verzamelde informatie is beleidsrelevant (monitor is niet doel op zich, maar afgestemd op specifiek beleid);
5. de monitor kent een ijkpunt (bijvoorbeeld doel of Ausgangssituatie, om vast te kunnen stellen of verbetering optreedt).

Een monitor kan verschillende functies hebben zoals bijvoorbeeld een signalerings- of een alarmfunctie. Voor de overheid ligt de kracht van monitoring in de beschrijvende functie. De kwaliteit van de monitor is afhankelijk van de indicatoren (relevante meetpunten en juiste schaal) die worden gebruikt om een ontwikkeling of de uitvoering te volgen. Daarnaast is het van cruciaal belang dat gebruik wordt gemaakt van een voor alle deelnemende actoren gemeenschappelijk en eenduidig begrippenkader of gegevenswoordenboek.

Los van de kwaliteit van de gebruikte indicatoren mag echter nooit worden vergeten dat een monitor slechts een *beeld* van de werkelijkheid geeft. Monitoren is niets anders dan een poging om een greep te krijgen op de weerbarstige sociale werkelijkheid met als doel (overheids)management in staat te stellen adequate beslissingen te nemen en/of de resultaten van deze beleidsbeslissingen te bepalen. Hoewel de verleiding groot is om de uitkomsten van een monitor als *harde cijfers* te presenteren, blijkt dat in de praktijk vaak niet terecht. Om de kwantitatieve informatie van een monitor te kunnen duiden, zou in de meeste gevallen de informatie van de monitor op zijn minst moeten worden aangevuld met kwalitatief onderzoek. Door deze gebreken is menig monitorsysteem geen lang leven beschoren of kan het niet voldoen aan de gewekte verwachtingen. Hiervoor geven Van der Laan en Potting een aantal verklaringen⁶:

- er wordt relatief veel geld en tijd geïnvesteerd in het verzamelen van gegevens en weinig aan het verwerken er van tot bruikbare informatie (met elkaar in verband gebrachte en geïnterpreteerde gegevens);
- er bestaat een hardnekkige mythe dat als gegevens eenmaal zijn verzameld, men kan volstaan met één druk op de knop om betekenisvolle informatie te genereren die geschikt is voor de bijstelling van het handelen (in praktijk blijkt o.m. dat informatiebestanden onderling niet vergelijkbaar zijn, de kwaliteit van de gegevens te wensen overlaat, zodat allerlei statistische technieken niet aangewend kunnen worden);
- de meeste informatiesystemen zijn zo algemeen opgezet dat ze eerder functioneren als containers waarin gevallen zonder veel moeite kunnen worden gedumpt, dan als fijn gevoelige instrumenten die gedetailleerde waarneming voor specifieke beleidsterreinen mogelijk maken.

Een monitor bestaat bij de gratie van de geregistreerde gevallen, en daar gaat het nogal eens mis is onze ervaring. Niet alleen blijkt in de praktijk dat de kwaliteit (actualiteit, fouten, omissies) van de registraties vaak te wensen overlaten ook de volledigheid (worden alle gevallen geregistreerd?) van de informatie is vaak een probleem. De onvolledigheid van de informatie kan het gevolg zijn van onderregistratie, maar ook een gevolg van het gebruik van meerdere, naast elkaar bestaande gegevensopslagmogelijkheden. Zo wordt bij de uitvoering van het sociale zekerheidsbeleid veelal meerdere systemen gebruikt die niet altijd goed op elkaar aansluiten en wordt daarnaast vaak ook nog gebruik gemaakt van papieren dossiers, waarin bijvoorbeeld gespreksverslagen worden opgeborgen. Dergelijke informatie is vaak kwalitatief van aard en rijk aan betekenis, maar kan door de weinig systematische wijze van opslaan niet (direct) gebruikt worden voor monitoren. Het niet koppelen aan elkaar van de verschillende informatiebronnen kan de oorzaak zijn van verschillen van mening die kunnen ontstaan

⁶ In: Engbersen e.a., 1997.

tussen management (cijfers) en uitvoering (individuele gevallen). Bovendien taant de motivatie van de uitvoerend medewerkers voor het monitoren vaak door het uitblijven van terugkoppeling op hun handelen. Het gevolg is dat er verschillen in behoeften en belangen kunnen ontstaan tussen management en uitvoering wat betreft het bijhouden van de monitor. Uitvoerende medewerkers hebben veelal behoefte aan een manier om relevante informatie over een cliënt gestructureerd en tijdig vast te leggen en indien nodig snel beschikbaar te hebben. Zij zijn dan ook meer geïnteresseerd in de dossier- en rapportfaciliteiten van een registratiesysteem dan in de jaarcijfers. Deze verschillen in belangen tussen uitvoering en praktijk heeft ook tot gevolg dat de verschillende gebruikers verschillende eisen stellen aan de informatie die daarin opgeslagen wordt. Informatie die voor het primaire proces van belang is, is dan ook niet altijd even geschikt voor het genereren van statistische overzichten en andersom. Wellicht is het in de toekomst mogelijk gebruik te maken van beslissingsondersteunende systemen om enerzijds de dossiervorming systematisch te ondersteunen en betrouwbare monitoring mogelijk te maken en anderzijds medewerkers werkinhoudelijk feedback te geven (middels bijvoorbeeld casebased reasoning)⁷. Op dat moment maakt het invullen van (intake)formulieren en reïntegratieplannen onderdeel uit van de *dossiervorming* en de werkmethodiek. Zolang dat niet realiseerbaar is, kan worden afgevraagd óf systematische monitoring het meest aangewezen instrument is óf dat gericht onderzoek of steekproefsgewijze registratie niet beter op zijn plaats is (bespaart uitvoerend werk immers veel rompslomp).

Een bijkomende handicap voor het gebruik van monitoren ten behoeve van overheidsbeleid is dat de omgeving permanent verandert en steeds andere eisen stelt aan de monitor. In de volgende paragraaf gaan wij daarom in op relevante beleidsontwikkelingen op het terrein van reïntegratie en de informatievoorziening daarover.

2.3 Actuele ontwikkelingen reïntegratie

Verantwoordelijkheid reïntegratie

Sinds 1967 heeft de overheid meerdere wetten uitgevaardigd die direct (WAO, WAGW, TAV, Amber, Rea) of indirect (TZ, TBA, Pemba) betrekking hebben op reïntegratieregelingen voor de doelgroep die sinds de wet Rea arbeidsgehandicapten heet⁸. Voor de toepassing van reïntegratieactiviteiten komt het in de praktijk aan op de uitvoeringsorganisaties. En ook op dit terrein is er de afgelopen decennia veel veranderd. Met name de scheiding tussen opdrachtgeverschap en uitvoering en de discussie welke taken in welke mate geprivatiseerd konden worden, zijn thema's die telkens terugkomen.

In 1967 werd bij de invoering van de WAO door de wetgever de keuze gemaakt de gevalsbehandeling in tweeën te knippen. Het eerste ziektejaar was de verantwoordelijkheid van de bedrijfsverenigingen, terwijl de verantwoordelijkheid voor de WAO-beoordeling aan het einde van dat jaar en het vervolgtraject werd opgedragen aan de Gemeenschappelijke Medische Dienst (GMD). Voor de uitvoering van de reïntegratie- en bemiddelingstaak van (gedeeltelijk) WAO-ers naar een nieuwe werkgever moest het GMD gebruikmaken van de expertise van Arbeidsvoorziening. Met de invoering van de WAGW in 1987 ging de bemiddelingstaak naar de GMD.

⁷ Zie H. Vinke, B.M.F. Fermin en J.J.M. Besseling Beslissingsondersteuning bij reïntegratieplannen voor arbeidsgehandicapten. TNO Arbeid, Hoofddorp 2002.

⁸ Wevers e.a. 2001.

Met de (tijdelijke) Organisatiewet Sociale Verzekeringen (OSV 1995) werd de GMD formeel opgeheven (feitelijk was dit al eerder gebeurd). De verantwoordelijkheid voor de individuele gevalsbepaling en dus ook de reïntegratietaken werd belegd bij de bedrijfsverenigingen, met Gak-ArbeidsIntegratie als de grootste uitvoeringsorganisatie voor de reïntegratie.

In de discussies rond de OSV 1997 ging het name om vraagstukken van het toezicht en de verhouding tussen publiek en privaat. In de nieuwe structuur werd reïntegratie een centrale taak van de nieuwe uitvoeringsorganisatie Lisv (met ingang van 1 maart 1997 de opvolger van het in 1995 geïntroduceerde Tijdelijk Instituut voor Coördinatie en Afstemming en de bedrijfsverenigingen). Het voert te ver hier uitgebreid in te gaan op de andere taken van het Lisv, zoals informatievoorziening. Het Lisv besteedde de feitelijke uitvoering van onder meer de WW en de WAO uit aan vijf uitvoeringsinstellingen (Uvi's) en mandateerde aan deze de beslissingsbevoegdheid.⁹

Scheiding claimbeoordeling en reïntegratie

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

Voor Gak-AI bleef ook na 1997 de toekomst echter onzeker, hetgeen te maken had met de voorgenomen overheveling in 1998 van de bemiddelingstaak naar Arbeidsvoorziening op grond van 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. Het gevolg hiervan is dat de afzonderlijke Uvi's de begeleiding en bemiddeling van arbeidsgehandicapten tot aan de samenvoeging tot één UWV per 1 januari 2002 verschillend organiseerden.

De nabije toekomst: SUWI en een nieuw Poortwachtersmodel

Ook sinds de invoering van de Wet Rea in 1998 is het niet rustig geweest in sociale zekerheidsland. De OSV '97 was immers tijdelijk en met de invoering van 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) kreeg in het voorjaar van 2000 uiteindelijk wel brede steun. SUWI-2 legt met ingang van 1-1-2002 de beoordeling van het recht op uitkering (WW, WAO, WAZ en Wajong) in het publieke domein en bij één organisatie, UWV (Uitvoering Werknemers Verzekeringen). Het concept van de onderling concurrerende Uvi's in SUWI-1 is hiermee van de baan. In 131 Centra voor Werk en Inkomen (CWI) is onder meer de publieke poot van Arbeidsvoorziening ondergebracht. De opdrachtverlening tot reïntegratie van de UWV-cliënten blijft in het publieke domein, de uitvoering van reïntegratie komt echter in het private domein. Reïntegratiebedrijven, waaronder de geprivatiseerde afsplitsing van Arbeidsvoorziening (KLIQ), maar ook arbodiensten en het uitzendwezen moeten concurreren bij het verkrijgen van opdrachten voor reïntegratie van UWV of gemeenten. Maar ook individu-

⁹ Destijds 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 worden ook de ambtenaren (Uszo) geleidelijk onder de werknemersverzekeringen gebracht.

ele werkgevers kunnen rechtstreeks opdrachten verstrekken aan reïntegratiebedrijven. Met de invoering van de Wet Verbetering Poortwachter per 1 april 2002 wordt de reïntegratietaak zelfs in toenemende mate bij de werkgever belegd. Werkgevers kunnen deze taak overigens delegeren naar bijvoorbeeld branche-organisaties die bestuurd worden door sociale partners. Deze beleidsverschuivingen hebben niet alleen invloed op de organisatie van de uitvoering maar ook op de informatisering van de reïntegratie. In paragraaf 2.4 gaan wij daar verder op in.

In onderstaand schema plaatsen we het onderwerp in historisch perspectief.

Tabel 2.3.1: Opdrachtverlening en uitvoering reïntegratie arbeidsgehandicapten 1993-2002

	Opdrachtgever voor reïntegratie	Uitvoerder/opdrachtnemer reïntegratie
Tot 1994	GMD	
1994-1998	5 BV'en/Uvi's	GAK-AI, ARBVO-GAG
1998-2000	5 Uvi's, circa 500 gemeenten, Arbvo	Arbvo- AI en private reïntegratiebedrijven
2001	5 Uvi's, circa 500 gemeenten, Arbvo	Private reïntegratiebedrijven en Kliq
Na 1-1-2002	1 UWV, circa 500 gemeenten, circa 20.000 (?) werkgevers op jaarbasis	Private reïntegratiebedrijven incl. Kliq

Uit het schema blijkt de ontwikkeling van het scheiden van opdrachtgeving en uitvoering van reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Tot 1994 was opdrachtverlening c.q. indicatiestelling en uitvoering een taak van de GMD. Vanaf 1994 is er sprake van een verder uitkristalliseren van het onderscheid opdrachtgever en opdrachtnemer. In de periode tot 1998 lag zowel de opdrachtverlening als de uitvoering in het publieke domein. Vanaf 1998 start de privatisering van de uitvoering van de reïntegratie naast de publieke uitvoering door Arbvo-AI. In 2002 is de uitvoering van de reïntegratie volledig geprivatiseerd en wordt, met de introductie van het nieuwe poortwachtermodel, ook de werkgever verantwoordelijk voor de opdrachtverlening voor de reïntegratie naar een andere werkgever toe niet alleen tijdens maar ook na het eerste ziektejaar voor de duur van het dienstverband. De overheid verwacht van de volledige privatisering van reïntegratie een kwaliteits- en een effectiviteitsimpuls.

2.4 Informatievoorziening kan de vele veranderingen niet volgen

Het moge duidelijk zijn dat de wisselingen in taken en verantwoordelijkheden gevolgen heeft voor de wijze waarop informatie over de reïntegratie van arbeidsgehandicapten wordt vastgelegd en verantwoord. Niet alleen definities zijn in de loop der tijd veranderd, maar ook de registratiesystemen, met alle gevolgen van dien. De GMD gebruikte één systeem, de Registratie Individuele Gevalsbehandeling (RIG), voor de registratie van zowel haar adviezen als haar activiteiten waaronder de bemiddelingsinspanningen. Daarna hanteerden de bemiddelingseenheden van het Gak het stand-alone-systeem Vakwerk dat Arbeidsvoorziening-AI en KLIQ tot voor kort nog hanteerden. De vijf Uvi's hadden voor de verantwoording van hun opdrachtgeverschap voor reïntegratie ieder een eigen oplossing gevonden. Daarnaast introduceerde het Lisv in 1998 het nieuwe informatiesysteem Remon (REïntegratieMONitor) voor het volgen van de reïntegratie-inspanningen voor (ex) werknemers. Het Lisv was eigenaar en beheerder van dit systeem. De Uvi's kregen de opdracht om volgens een vast informatievoorschrift uit hun primaire processen gegevens op persoonsniveau te verstrekken. Het informatiesysteem Remon bouwde voort op een analyse van de informatiebehoefte en de

registratiemogelijkheden onder leiding van het Ctsv¹⁰. In hoofdstuk 4 gaan wij nader in op de ontwikkeling en implementatie van Remon. Op voorhand kan al worden opgemerkt dat ondanks alle goede pogingen, inspanningen en investeringen, niet alle stappen van het bemiddelingsproces adequaat in Remon werden geregistreerd, stroomgegevens incompleet waren en bij het afsluiten van de gevalbehandeling de cliënt uit het beeld kon verdwijnen. Daarnaast was er sprake van onderregistratie in Remon. Onderstaande vergelijking (tabel 2.4.1) met geaggregeerde statistische gegevens die het Lisv verzamelde bij de Uvi's, volgens eveneens een vast informatievoorschrift, laat zien hoe groot de verschillen zijn tussen gegevens uit verschillende bronnen (de geaggregeerde Lisv-gegevens laten hogere aantallen ingekochte reïntegratietrajecten en gerealiseerde plaatsingen zien dan Remon).

Inconsistente en onvolledige informatie

Een grote belemmering voor het verkrijgen van zicht op wat de uitvoerders uitvoeren in het kader van de wet Rea vormt de inconsistentie en onvolledigheid van de beschikbare informatie. Bij de eerste evaluatie van de Wet Rea in 2001¹¹ bleek bijvoorbeeld dat de drie bronnen die toen beschikbaar waren en informatie verstrekten over het domein van de sociale verzekeringen (Remon, geaggregeerde Lisv-gegevens en Vakwerk) leidden tot substantieel verschillende uitkomsten. In tabel 2.4.1 staat aangegeven hoeveel reïntegratietrajecten zijn gestart in de periode 1-7-98 tot 1-1-2000 en hoeveel plaatsingen in betaalde arbeid er zijn gerealiseerd op basis van gegevens uit de drie bronnen.

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.

Tabel 2.4.1 Rea-inspanningen en prestaties voor Uvi-cliënten in de eerste anderhalf jaar Rea, volgens drie bronnen.

	Remon	Lisv (statisch 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 Wevers e.a (2001).

De conclusies over de effecten van de wet Rea en de inspanningen van de uitvoerders zijn dus sterk afhankelijk van de gehanteerde informatiebron. Het Lisv kwam op basis van haar cijfers tot de conclusie dat de doelstelling van het aantal ingekochte bemiddelingstrajecten (50.000) in 1999 was gehaald, maar dat de effectiviteit van de ingekochte bemiddelingstrajecten voornamelijk achterbleef bij het gestelde doel (30% plaatsingen). Het Lisv gaf 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 (Arbvo). Op dit punt leiden de gegevens van Arbvo tot grote vraagtekens voor wat betreft de Lisv-cijfers. Weliswaar stemde het aantal aangemelde Uvi-

¹⁰ Nool en Spijkerboor, 1997.

¹¹ Wevers e.a. 2001.

cliënten bij Arbvo (75.359) globaal overeen met het aantal trajecten waar de Uvi's bij Arbvo om hadden verzocht, maar bij een substantieel deel ervan, namelijk 45%, was volgens Arbvo echter geen traject gestart. Volgens Arbvo zijn 40.125 trajecten feitelijk van start gegaan. Wanneer aangenomen wordt dat alle trajecten, waarvan het Lisv heeft aangegeven dat die privaat zijn ingekocht, wel zijn gestart, betekent dit dat er voor de Uvi-populatie in de periode 1-7-98 tot 1-1-2000 (de eerste anderhalf jaar van de Wet Rea) ongeveer 48.300 trajecten zijn gestart in plaats van 65.185 volgens het Lisv. Ook de effectiviteit van de werkzaamheden van de uitvoerders verschilt per bron en varieert van 9 tot 25% gerealiseerde plaatsingen voor de gestarte trajecten¹².

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 kan worden aangepast zodat de arbeidsgehandicapte herplaatst kan worden. Het Lisv maakt in 1999 melding van 13.789 plaatsingen op basis van ingezette Rea-instrumenten zonder een traject. Het Ministerie becijferde (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.

Huidige situatie

Hoewel sinds de eerste evaluatie van de Wet Rea veel is veranderd, zijn niet alle problemen opgelost. De Algemene Rekenkamer¹³ signaleert in 2003 dat betrouwbare beleidsinformatie nog ontbreekt. Door de inwerkingtreding van SUWI en daarmee de samenvoeging van de vijf Uvi's (en hun systemen) tot één UWV, de volledige privatisering van de reïntegratiedienstverlening (verdeelt over vele tientallen reïntegratiebedrijven met ieder hun eigen registratiesysteem) en de toenemende verantwoordelijkheid voor werkgevers voor reïntegratie is het zelfs waarschijnlijker dat de problematiek van de informatisering van reïntegratie nog lange tijd actueel zal zijn. Overigens zijn de ontwikkelingen niet gestopt met de implementatie van Remon en heeft UWV inmiddels en nieuw informatiesystemen ontwikkeld voor de reïntegratiegegevens van werklozen en arbeidsgehandicapten: MIR-UWV (Module Inkoop Reïntegratie). Gegevens over de toekenning van de wettelijke Rea-instrumenten en overige reïntegratievoorzieningen zullen in de toekomst eveneens op een nieuwe UWV-brede applicatie (AVZ-VIZIER) worden gebaseerd.

In het volgende hoofdstuk gaan we nader in op de ontwikkeling, implementatie en knelpunten van Remon om op basis daarvan te komen tot een omschrijving van de kritieke succesfactoren voor het monitoren van reïntegratie.

¹² Met de komst van de Wet Rea halverwege 1998 is de doelgroep arbeidsgehandicapten uitgebreid en kunnen ook cliënten die onder de verantwoordelijkheid van Arbeidsvoorziening of de gemeenten vallen als arbeidsgehandicapten in aanmerking komen voor reïntegratie-instrumenten. Voor de gemeentepopulatie geldt dat een nieuwe informatievoorziening opgezet moest worden die gekoppeld werd aan de zogeheten WIW-monitor (monitor voor toepassing en uitwerking van de Wet inschakeling werkzoekenden). Deze leverde geen betrouwbare informatie op voor de evaluatie van de wet REA. Arbeidsvoorziening kon gebruik maken van het informatiesysteem Vakwerk.

¹³ Algemene Rekenkamer, 2003.

3 Onderzoeksvragen en aanpak

3.1 Inleiding

Centrale doelstelling van dit onderzoek is (een eerste aanzet tot) het formuleren van kritieke succesfactoren voor het opzetten, implementeren en evalueren van een (beleids)monitor voor reïntegratie. Hiertoe hebben wij een relevante case geselecteerd die wij aan de hand van onderstaand *research-framework* hebben geanalyseerd, gebruikmakend van informatie en ervaringen van personen¹⁴ die vanuit verschillende organisaties en disciplines betrokken zijn geweest bij het ontwikkelen en implementeren van een reïntegratie-informatiesysteem. Het is nadrukkelijk niet de doelstelling van deze casestudie om tot een evaluatie van het betreffende informatiesysteem te komen. De beperkte omvang van de casestudie en de gebruikte methode lenen zich niet voor het doen van algemeen geldende uitspraken over de ontwikkeling, implementatie en functioneren van het systeem. Om te komen tot de formulering van kritieke succesfactoren hebben wij in dit onderzoek de nadruk gelegd op een uitgebreide procesevaluatie, die voor kwalitatieve uitspraken mogelijk maakt over implementatie en (voorlopige) resultaten en effecten.

3.2 Onderzoeksvraagstelling

Om richting te geven aan de casestudie zijn drie onderzoeksvragen benoemd

- Wat beoogt het reïntegratie-informatiesysteem en wat zijn de resultaten/effecten?
- Hoe is de afstemming met andere relevante informatiesystemen geregeld en hoe pakt dit in de praktijk uit?
- Wat waren de knelpunten bij de implementatie van het reïntegratie-informatiesysteem en wat heeft bijgedragen aan de realisatie van norm- en doelstellingen van het reïntegratie-informatiesysteem?

Om invulling te geven aan de casestudie zijn wij uitgegaan van een algemeen framework voor de bestudering van een informatiesysteem. Uitgangspunten bij de bestudering van een informatiesysteem zijn:

8. *Doelstelling*; wat zijn de norm- en doelstellingen van het reïntegratie-informatiesysteem, welke strategie is gehanteerd en wat zijn de beoogde resultaten en effecten? Omdat de doelstelling wordt ontwikkeld in wisselwerking met de omgeving waarbinnen het informatiesysteem moet gaan functioneren, onderzochten wij vervolgens de omgeving.
9. *Omgeving*; wat zijn relevante ontwikkeling in het uitvoeringsbeleid en de uitvoeringsstructuur en wat betekent dat voor de afzonderlijke actoren? De doelstellingen en de context waarbinnen die doelstelling moeten worden gerealiseerd, monden uit in een ontwerp.
10. *Ontwerp*; hoe zijn de doelstelling uitgewerkt in het ontwerp en wat is de inhoud van monitorontwerp? Vervolgens is van belang om te onderzoeken hoe het ontwerp is geïmplementeerd in de organisatie.
11. *Organisatie*; hoe is het reïntegratie-informatiesysteem geïmplementeerd in de organisatie, wat is de taak- en verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrok-

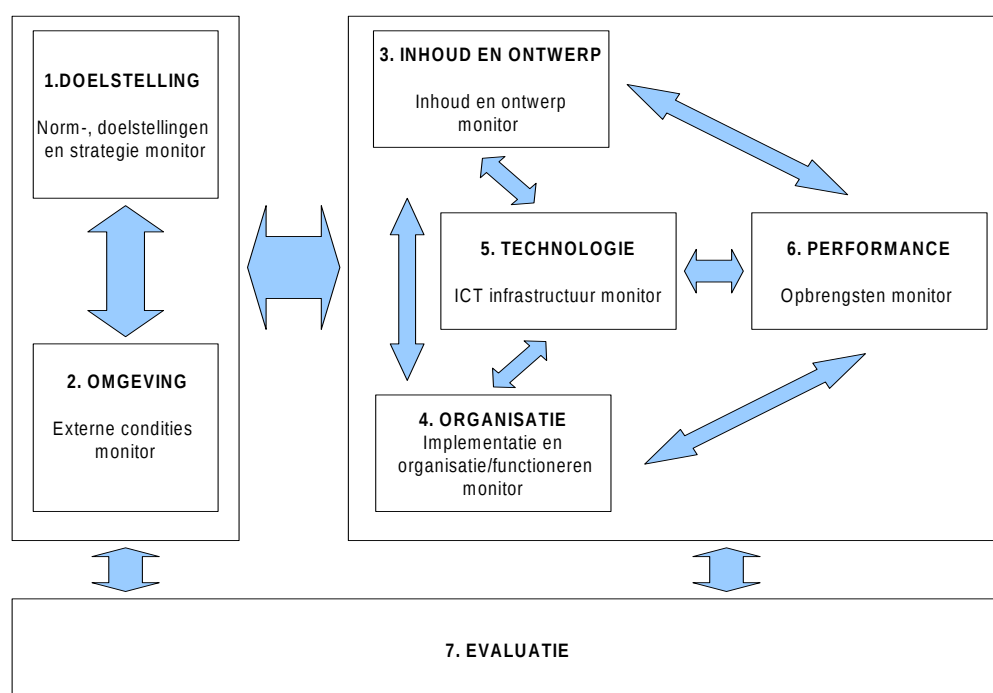
¹⁴ Zie voor een overzicht van geïnterviewde personen bijlage 1.

ken actoren en hoe verloopt het monitoringsproces? Van belang is tevens hoe deze monitororganisatie wordt ondersteund middels de technologie.

12. *Technologie*; hoe ziet de ICT-infrastructuur van het reïntegratie-informatiesysteem er uit en wat voor consequenties heeft dit voor het gebruik van het systeem? De resultante van ontwerp (3), organisatie (4) en technologie (5) bepalen voor een belangrijk deel de performance.
13. *Performance*; wat zijn de opbrengsten van het reïntegratie-informatiesysteem, hoe zijn deze verdeeld over de actoren en beschouwen de actoren Remon als succesvol?
14. *Evaluatie*; tenslotte hebben wij de vraag gesteld of het reïntegratie-informatiesysteem periodiek of tussentijds is geëvalueerd. Hebben enerzijds de uitkomsten van evaluatie(s) geleid tot bijstellingen in de monitor(organisatie) of de doelstellingen en anderzijds hebben wijzigingen in (beleids)doelstellingen geleid tot een herformulering van de informatiebehoefte en het instrument waarmee die informatie moet worden vergaard.

In onderstaande figuur is het research framework schematisch weergegeven. De samenhang tussen de verschillende factoren is hierbij met pijlen aangegeven.

Figuur 3.2.1 Research framework



3.3 Aanpak onderzoek

Om de onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden, hebben wij als eerste een relevante case geselecteerd. Wij hebben in deze casestudie gekozen voor de reïntegratiemonitor *Remon* die vanaf 1997 door het Lisv is geïmplementeerd en tot in de beginperiode van UWV heeft gefunctioneerd. *Remon* is om verschillende redenen een interessante en relevante case:

- *Remon* is ontwikkeld en geïmplementeerd vanuit de wens van de overheid om zicht te krijgen op de inspanningen en resultaten van reïntegratieactiviteiten en

de sluitende aanpak. Aan Remon ligt dan ook een mede door de overheid ingegeven informatiemodel ten grondslag (zie paragrafen 4.2 en 4.4).

- Remon is een informatiesysteem dat is gebaseerd op het verzamelen van gegevens die werden geregistreerd bij meerdere actoren in het veld van de sociale zekerheid. In feite is Remon daarmee een keteninformatiseringsoplossing. Dit is interessant omdat ook in de huidige situatie reïntegratie-informatiesystemen in toenemende mate rekening moeten houden met het gegeven dat in een deels geprivatiseerde uitvoering gegevens bij meerdere publieke en private actoren moeten worden verzameld om een volledig beeld te kunnen genereren van die uitvoering.
- Remon is een informatiesysteem dat inmiddels (vrijwel) niet meer wordt gebruikt. Hierdoor is het mogelijk om zowel de ontwikkeling en de implementatie als de problemen en de bijstellingen van het systeem te kunnen analyseren. Bovendien kunnen hierdoor de bevindingen van het systeem met enige afstand worden gereflecteerd.

Gezien de doelstelling van deze casestudie zijn wij op zoek geweest naar met name kwalitatieve uitspraken. Hiervoor hebben wij een tiental interviews afgenomen in 2002. In de interviews is uitvoering gesproken over de doelstellingen, de resultaten en de knelpunten in de praktijk en welke bedoelde en onbedoelde effecten zijn waar te nemen. Daarbij is onder meer nagegaan wat volgens de geïnterviewden kritieke succes en faalfactoren zijn (geweest). De interviews zijn afgenomen aan de hand van een itemlijst die gebaseerd is op bovenstaand research-framework.

Naast de interviews is gebruik gemaakt van al dan niet grijze literatuur. Het schriftelijke materiaal is gebruikt voor het beschrijven van de achtergrond (hoofdstuk 2) en voor de bestudering en beschrijving van de doelstellingen (4.2) en het ontwerp van Remon (4.4). Tevens is impliciet en expliciet gebruik gemaakt van de ervaringen die opgedaan zijn met de evaluatie van de wet REA en andere onderzoeksprojecten¹⁵ op dit terrein.

¹⁵ Bijvoorbeeld J.J.M. Besseling, H. Tijken. Spoor 2 als transparante kaartenbak. TNO Arbeid Hoofddorp, 2000 Vertrouwelijk onderzoeksrapport voor Cadans.

4 Resultaten casestudie Remon

4.1 Inleiding resultaten

In dit hoofdstuk presenteren wij de resultaten van de literatuurstudie en de interviews met personen die direct of minder direct betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling en implementatie van Remon. De interviews zijn gehouden aan de hand van een itemlijst die is gebaseerd op de onderzoeksvragen. Zoals aangegeven is het primaire doel van deze casestudie een verdergaande kennis- en methodiekontwikkeling en niet zo zeer een evaluatie van de Remon. Hiertoe hebben wij de resultaten van de casestudie geordend aan de hand van de zeven factoren van het research-model (zie figuur 3.2.1). Door deze ordening willen wij het model een inhoudelijke invulling geven. Hierbij merken wij op dat de verschillende factoren in het model onderling zijn gerelateerd en elkaar dus beïnvloeden. Oorzaak en gevolg zijn niet altijd even goed te herleiden. Dit betekent dat sommige uitspraken of ontwikkelingen niet exclusief zijn toe te wijzen aan één enkele factor uit het model. De zeven factoren (aandachtsgebieden) van het research framework die wij hier achtereenvolgens behandelen zijn:

1. Doelstellingen Remon
2. Omgeving: externe condities Remon
3. Inhoud en ontwerp van de Remon
4. Implementatie en organisatie van Remon
5. ICT Infrastructuur van de Remon
6. Performance van de Remon
7. Tussentijdse evaluaties en bijstellingen

4.2 Doelstellingen Remon

In deze paragraaf gaan we in op de vraag wat de norm- en doelstellingen van Remon zijn, welke strategie is gehanteerd en wat de beoogde resultaten en effecten zijn.

Projectdoelstelling

Voor het evalueren van een beleidsmaatregel is het van belang om eerst het oorspronkelijke doel van de betreffende beleidsmaatregel vast te stellen. Het Remon¹⁶-project kent twee fasen. In de eerste fase (september 1996 – maart 1997) is een beschrijving gemaakt van de informatiebehoefte, waarbij het Ctsv fungeerde als opdrachtgever. In de tweede fase (vanaf oprichting Lisv maart 1997 tot medio 2002) is onder de verantwoordelijkheid van het Lisv gewerkt aan de realisatie van de gewenste informatiestroom.

De eerste fase is uitgevoerd door de *ontwikkelgroep Remon* bestaande uit een vertegenwoordiging van (eind)gebruikers (SZW, Ctsv, Tica, Uvi's) en onder voorzitterschap van het Ctsv. In de projectopzet van de ontwikkelgroep, die ten grondslag ligt aan Remon, is de volgende doelstelling geformuleerd¹⁷:

¹⁶ De naam *Remon* wordt pas in latere instantie gebruikt. Bij aanvang van het project wordt gesproken over de Reïntegratiemonitor.

¹⁷ Nool en Spijkerboer, 1997.

Kader 4.2 Doelstellingen Remon

Het volgen van de ontwikkeling in de tijd van het aantal, de aard en de resultaten van wettelijke reïntegratie-inspanningen voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten¹⁸ alsmede het snel kunnen signaleren van saillante ontwikkelingen op dat gebied.

De informatiebehoefte is mede ingegeven door het beleid met betrekking tot de *sluitende aanpak*, waarbij het van belang is om zicht te krijgen en te houden op de instroom en de daarop volgende mutaties. Remon moest volgens het ontwerp van Nool en anderen antwoord geven op de volgende vragen:

- hoeveel mensen komen in principe in aanmerking voor Rea-inspanningen;
- bij hoeveel daarvan worden daadwerkelijk Rea-inspanningen verricht;
- om welke redenen worden bij anderen geen Rea-inspanningen verricht;
- welke inspanningen zijn, door de bank genomen, die Rea-inspanningen;
- hoe vaak beëindigen die inspanningen met een plaatsing bij de eigen of een nieuwe werkgever

In het ontwerp van de ontwikkelgroep wordt gesproken over een ‘laag ambitieniveau’: een eerste inzicht in een aantal zeer basale aspecten van het reïntegratieproces. De opstellers van het ontwerp zijn zich er van bewust dat, ondanks het lage ambitieniveau, de beantwoording van het informatievoorschrift door de complexiteit van het reïntegratieproces, nogal wat administratieve inspanningen vereiste. Vanuit dit perspectief noemen Nool en Spijkerboer het ambitieniveau ‘hoog’: de administratieve systemen van de Uvi’s waren in de regel nog niet ingesteld op het volgen van gevallen in de tijd, zeker niet als er verschillende processen aan de orde waren¹⁹.

Hoewel de ontwikkelgroep Remon bestond uit een vertegenwoordiging van alle betrokken partijen, waaronder medewerkers van de Uvi’s, lijkt, op basis van de gesprekken die wij voor dit onderzoek hebben gevoerd, het toenmalige draagvlak onder de betrokken partijen minder groot dan de samenstelling van de ontwikkelgroep in eerste instantie doet vermoeden. Een aantal respondenten geeft aan de rapportage met de projectopzet als een ‘koude douche’ te hebben ontvangen. Er stonden wel goede ideeën in de projectopzet, maar de uitvoerbaarheid van het plan was volgens de meeste respondenten zeer beperkt. In de opzet is niet of onvoldoende geanticipeerd op een context die sterk aan verandering onderhevig was. Het model was in de opzet te ambitieus en te complex voor de destijds beoogde structuur van de sociale zekerheid. Volgens een aantal van de toenmalige gebruikers heeft het Ctsv zich vooral bezig gehouden met het opstellen van een theoretisch model en zich niet bekommerd om de praktische uitvoerbaarheid er van.

In de ‘nieuwe’ structuur (vanaf maart 1997) trad het Lisv op als coördinerend instituut dat opdrachten verleende aan vijf Uvi’s die (op termijn) met elkaar moesten gaan concurreren om die opdrachten. Bij de operationalisatie van de Ctsv-doelstellingen heeft het Lisv gekozen voor de opzet van een *cliëntvolgsysteem*. Volgens meerdere respondenten paste het idee van een cliëntvolgstatie niet bij een uitvoeringsopvatting waarin de Uvi’s met elkaar moesten gaan concurreren, zeker niet in een tijd dat reïntegratie kwantitatief gezien nog een politiek non-issue was. Bovendien kon de uitvoering van het Remon-plan door de nieuwe uitvoeringstructuur van de sociale zekerheid niet

¹⁸ In de opzet van Nool wordt nog uitgegaan van de omschrijving van arbeidsgehandicapte volgens de WAGW. Bij de implementatie van Remon is gebruik gemaakt van de uitgebreide definitie uit de Wet Rea.

¹⁹ Nool en Spijkerboer, 1997.

meer worden afgedwongen door het Lisv. In de volgende paragrafen komen wij uitgebreid terug op dit spanningsveld.

Volgens de respondenten kleefden er zowel organisatorische als methodologische²⁰ knelpunten aan de projectopzet. In de implementatiefase is het bereik van het instrument ingeperkt, al bleven de belangrijkste doelen – aantal en soort ingestroomde klanten, aantal en aard van de instrumenten en de resultaten daarvan – wel overeind.

Rol overheid / SZW

Bij het opstellen van de onderzoeksvraag voor deze casestudie zijn we er impliciet van uitgegaan dat de overheid voor de bewaking van de uitvoering van haar beleid een duidelijk omschreven informatiebehoefte heeft. Tijdens de interviews hebben we daarom ook gesproken over de rol van SZW in het Remonproject. Uit de gesprekken komt echter naar voren dat SZW wel een betere informatievoorziening wilde dan tot dan toe het geval was bij SVr/Ctsv, maar dat het ministerie nagelaten heeft haar informatiebehoefte voldoende te specificeren. Was de omschrijving van de algemene informatiebehoefte van SZW al tamelijk ongedifferentieerd, de vraag naar de uitvoering en de resultaten van de reïntegratietaak was in die tijd al helemaal onderbelicht. De SVr/Ctsv en SZW hebben met hun vertegenwoordiging in de projectgroep weliswaar een voorzet gegeven, maar op het moment dat Tica/Lisv de ontwikkeling en implementatie heeft overgenomen, was er vanuit SZW nog maar weinig aandacht voor het traject. Volgens enkele respondenten is tot voor kort nooit grote druk uitgeoefend door SZW om te komen tot een goede informatievoorziening over de reïntegratietaak.

Voor de evaluatie van de wet REA dichtte het Lisv en het ministerie echter wel een belangrijke rol toe aan Remon. Uit een overzicht van de te beantwoorden evaluatie vragen van het ministerie van SZW d.d. 3-1-00 verwacht het ministerie dat Remon informatie oplevert over ‘de arbeidsgehandicaptentoetsen, het aantal ingezette reïntegratie-inspanningen, het aantal arbeidsgehandicapten dat met een reïntegratie-inspanning is gereïntegreerd’. Door koppeling met andere bestanden moest Remon ook informatie opleveren over de duurzaamheid van de reïntegratie.

Sinds de inwerkingtreding van SUWI is de druk overigens groter geworden. Het Lisv heeft bij de voorbereiding en uitvoering van beleid wel altijd overleg met SZW gevoerd, ook over de invoering van Remon, maar in dat overleg was SZW meestal volgend. Als er al een specifieke informatiebehoefte bij SZW bestaat dan is dat volgens de respondenten veelal een ad hoc behoefte, vaak ingegeven door politieke motieven en de waan van de dag. Eén van de belangrijkste criteria waaraan dergelijke ad hoc informatie moet voldoen is de snelheid waarmee het moet worden opgeleverd (‘liever gisteren dan vandaag’).

In de interviews wordt het volgende beeld geschetst: de praktijk is dat als een wet van kracht gaat SZW zich pas na drie jaar realiseert dat een wet na vier jaar moet worden geëvalueerd en formuleert vervolgens snel een informatievraag. Het Lisv probeerde wel te anticiperen op dergelijke vragen van SZW door zelf informatievoorschriften op te stellen, maar deze sloten niet altijd aan bij de vraag van SZW die ‘na drie jaar’ werd gesteld. De afwijkende informatiebehoefte van SZW was soms het gevolg van een ander perspectief, maar kon ook het gevolg zijn van een beleidsdoelstelling die sinds de invoering van de te evalueren wet was verschoven.

Doorgaans wordt er bij de uitvaardiging van een wet geen opdracht gegeven voor het verrichten van een nulmeting, waartegen de resultaten van een beleidsmaatregelen

²⁰ Zie verder paragraaf 4.4.

kunnen worden afgezet. De gesproken deskundigen geven aan dat een dergelijk meting eventueel met terugwerkende kracht kan worden uitgevoerd, maar dat daar veel tijd mee is gemoeid.

Per 1 januari 2002 heeft SZW een uitgebreide set voor informatie neergelegd, voornamelijk gebaseerd op bestaande voorschriften van het Lisv, aangevuld met eigen wensen. Dit is (mede) het gevolg van de invoering van de SUWI-wet en –regelgeving. Hierin is een registratieverplichting opgenomen waarin precies omschreven staat welke gegevens UWV moet bijhouden en welke elementen maandelijks, per kwartaal en jaarlijks moeten worden gerapporteerd (reïntegratie alleen per kwartaal en per jaar). Deze informatievoorschriften bestaan overigens alleen uit elementen niet uit rapportagevoorschriften of –formats. Volgens enkele respondenten blijft SZW echter ook buiten deze set om informatievragen formuleren en moeite houden met de mededeling dat, als de gevraagde informatie niet voorhanden is, het enige tijd kan duren voordat de betreffende gegevens zijn vergaard. In de meeste gevallen is het probleem niet zo zeer de vraag of de items worden geregistreerd, maar wel waar de gegevens (zo snel) vandaan kunnen worden gehaald. Volgens de respondenten betekent het opzetten van een goede monitor in ieder geval voldoende tijd investeren in het opstarten van de voorziening. SZW heeft echter nog al eens de neiging om wetten of wetswijzigingen per direct of zeer snel in te voeren en bovendien van UWV te verwachten dat vanaf de eerste dag kan worden gemonitord.

4.3 **Omgeving: externe condities Remon**

In het analysemodel dat wij hebben gebruikt bij de interviews wordt een wisselwerking veronderstelt tussen *doelstellingen* enerzijds en *condities* van de *omgeving* anderzijds. Deze wisselwerking is tweeledig. In de eerste plaats hebben beleidsdoelstellingen invloed op de omgeving waarop de doelstellingen zich richten: de bedoelde en onbedoelde effecten van beleid. Omgekeerd worden ook de te formuleren doelstellingen en de prioritering die daarin wordt aangebracht, beïnvloed door de omgeving waarop de doelstellingen zich richten. Beleid zal immers pas succesvol kunnen zijn en draagvlak ontmoeten als de (beleids)doelstellingen aansluiten bij de condities van de betreffende omgeving. Bij de ontwikkeling en implementatie van Remon lijkt met name de sterk veranderende omgeving waarbinnen het systeem moest gaan functioneren van invloed te zijn geweest op het (uitblijven van het) succes er van. Hieronder schetsen wij op basis van de interviews een beeld van de condities en de omgeving die van invloed zijn geweest op de ontwikkeling, de implementatie en het uiteindelijke functioneren van Remon.

Politieke en bestuurlijke informatiebehoefte

In tijd dat Remon is ontwikkeld en geïmplementeerd (1996 – 1998) speelden een aantal ontwikkelingen die een bepalende invloed hebben gehad op het uiteindelijke functioneren van Remon. Het voorstel voor de reïntegratiemonitor is geïnitieerd vanuit de Sociale Verzekeringsraad (SVr). Als publieke toezichthouder moest de raad goed zicht hebben op de uitvoering van reïntegratie-activiteiten. De behoefte paste bij de rol van toezichthouder die de SVr destijds had; naast toezicht houden op een recht- en doelmatige uitvoering was de SVr verantwoordelijk voor de statistiekfunctie. Bovendien zou er geen andere instantie denkbaar zijn die met een dergelijke taak belast zou kunnen worden. In die tijd bestond het Lisv nog niet. Toen de SVr in 1997 overging in de Ctsv is deze informatiebehoefte overgenomen door het Ctsv. Omdat ook het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid (SZW) behoefte had aan meer informatie over de reïntegratie-inspanningen voor arbeidsgehandicapten is er op initiatief van het Ctsv

een projectgroep geformeerd met daarin vertegenwoordigers van het Ministerie van Sociale Zaken, het Ctsv, de vijf Uvi's en het Tica.

Veranderende besturingsfilosofie

In dezelfde tijd werd op grond van de OSV '95 en OSV '97 ook de uitvoeringsstructuur grondig aangepast. Het in 1995 opgerichte Tica ging per maart 1997 over in het Lisv. In de nieuwe structuur werd het Lisv gepositioneerd als opdrachtgever, die jaarlijks contracten over de uitvoering van de WW en WAO moest afsluiten met de vijf uitvoeringsinstellingen (de Uvi's). De aanvankelijke doelstelling was dat de Uvi's op termijn zouden gaan concurreren bij het verkrijgen van de uitvoeringsopdrachten. Deze concurrentiedoelstelling is later met SUWI weer komen te vervallen, maar heeft wel tot gevolg gehad dat de Uvi's zich, juist in de tijd dat Remon moest worden geïmplementeerd, zich, sterker dan verwacht, voorbereidden op de aangekondigde privatisering. Dit deden de Uvi's door het oprichten van private B-poten waarin de commerciële activiteiten konden worden ondergebracht. Deze verandering van structuur en het besturingsmodel had tot gevolg dat het Lisv als opdrachtgever alleen de eisen waarin de door de Uvi's te verstrekken informatie moest voldoen (informatievoorschriften) kon opleggen, maar geen invloed (meer) uit kon oefenen op de inrichting van de primaire processen en de wijze waarop de gegevens aan de bron werden geregistreerd. Dit concept stond op zeer gespannen voet met de opzet van Remon, dat in feite van het Lisv verlangde dat het de Uvi's een cliëntvolgsysteem op gevalsniveau zou opleggen.

SZW was zich destijds bewust dat deze ontwikkelingen bij de Uvi's mogelijk problemen zou opleveren bij daadwerkelijk implementatie van de monitor. Zo was het voor SZW evident dat er enige terughoudendheid zou bestaan ten aanzien van investeringsbeslissingen bij de Uvi's voor het maken van eventuele, voor Remon noodzakelijke, aanpassingen. Omdat SZW ongeacht dit risico wilde monitoren, betekende dat al tijdens de eerste fase werd ingecalculeerd dat sommige gegevens van andere organisaties dan de Uvi's moesten worden betrokken.

Oprichting Lisv

In deze periode werd tevens de statistiekfunctie van de SVr/Ctsv overgeheveld naar het net opgerichte Lisv. Reden hiervoor was dat de politiek had besloten dat de toezichts- en de statistiektaak niet in één partij mochten worden verenigd. Bij dit besluit speelde mee dat de Uvi's niet onverdeeld tevreden waren met de informatievoorziening van de SVr, die te gekleurd zou zijn. In eerste instantie is een poging ondernomen om een aparte stichting voor de statistiek op te richten, voortbouwend op met name de ervaringen van de onderzoeks- en statistiekafdelingen van GAK en Cadans. Dit voorstel is echter gestruikeld op een gebrek aan draagvlak bij de Uvi's. De statistiektaak is vervolgens bij het Lisv belegd. Het gevolg was wel dat de voorbereidingstijd voor de inrichting van de statistiekfunctie voor het Lisv sterk werd verkort. Pas in januari 1997 konden de eerste mensen voor de statistiekafdeling van het Lisv worden geworven, terwijl de taak formeel al per 1 maart 1997 door het Lisv van het Ctsv moest worden overgenomen. Feitelijk was de nieuwe afdeling operationeel per juli 1997.

Volgens enkele respondenten was het Ctsv niet onverdeeld tevreden met de overheveling van de statistiektaak naar het Lisv. Het Ctsv zou voordeel hebben van deze taak bij het uitvoeren van haar toezichtstaak. Deze vermeende onvrede van het Ctsv leek volgens een respondent van invloed op de uitgangspunten van het Remonproject. Het Ctsv heeft in de ogen van de betreffende respondent als 'steek' naar het Lisv een zeer ambitieuze opzet van de monitor afgeleverd, dat te ingewikkeld was, gegeven de toenmalige uitvoeringsstructuur, zonder zich te bekommeren over de praktische uitvoerbaarheid.

Reïntegratie is geen 'core-business'

Naast bovengenoemde politiek strategische factoren speelde ook de (politieke) prioriteit die destijds aan reïntegratie werd gegeven een rol bij de implementatie van Remon. Ten tijde van de introductie van Remon is de inkoop van reïntegratie voor de Uvi's nog een relatief nieuw proces. Tot die tijd had Gak/Arbvo Arbeidsintegratie in feite het monopolie op de uitvoering van reïntegratie. Nu moesten de Uvi's, die op termijn ook nog eens onderling moesten gaan concurreren, zich voorbereiden op het uitbesteden van reïntegratie aan een private markt. Het gevolg was dat Remon moest worden geïmplementeerd in juist die onderdelen van de uitvoeringsorganisaties waar de vorming van strategie en beleid en de inrichting van het primaire proces nog in volle gang waren. Het duurde enige tijd voordat de Uvi's hun reïntegratietaak hadden heringericht en gepositioneerd. Van oudsher lag die taak bij de arbeidsdeskundige. De omvang van de taak maakte een afzonderlijke inkoopfunctie noodzakelijk. Het verstrekken van Rea-voorzieningen vormde niet noodzakelijkerwijs een onderdeel van de inkoopfunctie. Het onderliggende proces dat Remon beoogde te monitoren viel uiteen en groeide uit elkaar, al is dat niet door de geïnterviewden gesignaleerd als knelpunt. Zowel de politiek als de uitvoeringsorganisaties leken vooral aandacht te hebben voor de inrichting van de uitvoeringsstructuur en veel minder voor de cijfermatige effecten van reïntegratie. Volgens meerdere respondenten heeft de statistiek in het algemeen en het thema reïntegratie in het bijzonder weinig prioriteit gekregen. De toch al lage prioriteit werd bovendien nog eens ondergraven door de voorgenomen privatisering van de reïntegratietaak. Waarom zou een Uvi zich druk maken om een taak die straks toch naar de private markt zou gaan? Het gevolg was dat de meeste aandacht uit bleef gaan naar de tijdig- en rechtmatigheid van de claimbeoordeling en de uitkeringsverstrekking.

Ontwikkeling reïntegratiemarkt

Zoals we in paragraaf 2.3 hebben beschreven ging in ongeveer dezelfde periode dat Remon werd ontwikkeld de publieke reïntegratietaak voor arbeidsgehandicapten van de GMD, via GAK Arbeidsintegratie over naar Arbeidsvoorziening Arbeidsintegratie (Arbvo AI). Hierdoor hadden de Uvi's en het Lisv geen direct contact meer met de grootste uitvoerder van reïntegratie. De relatie met Arbvo AI werd nog eens bemoeilijkt door een wantrouwen over de cijfers van Arbeidsvoorziening. Daardoor is in die tijd veel aandacht uitgegaan naar het vergelijken van bestanden en 'gesteggel' over cijfers. Ook de relaties tussen het Lisv en de Uvi's enerzijds en tussen het Lisv en de uitvoerders van reïntegratie anderzijds waren aan het veranderen door de (geplande) invoering van privatisering en marktwerking. Door de privatisering van de reïntegratiemarkt, kon het Lisv (weer) rechtstreeks op basis van contracten in discussie met Arbvo over de aanlevering van informatie. Anderzijds ontstond bij de Uvi's in die tijd de notie dat er veel geld aan reïntegratie kon worden verdiend. De private *B-poten* werden opgericht waarin onder meer reïntegratie-activiteiten werden onder gebracht. Hierdoor kon het gebeuren dat een van de grootste uitvoerders de te reïntegreren verzekerden liever doorsluisde naar de eigen private reïntegratie-uitvoerder dan naar Arbvo en daar ook op stuurde. De voortdurende onhelderheid van Arbvo over de cijfers en de wel zeer gretige houding van de Uvi's naar commerciële activiteiten, noodzaakte het Lisv om voor een ander besturingsmodel te kiezen, namelijk de (openbare) aanbesteding van reïntegratiecontracten. Door deze ontwikkelingen is Remon op de achtergrond geraakt. Bovendien veranderde door de keuze voor een aanbestedingsregime de informatiebehoefte van het Lisv. Hoewel het volgen van de individuele verzekerde van belang bleef, verschoof de besturingsfilosofie naar het aanbesteden en sturen op afgebakende groepen verzekerden, de zogeheten *kavels*. Op Lisv-niveau leidde deze beleidswijziging overigens niet tot een aanpassing van het, op de oude besturingsfilosofie ge-

baseerde, Remon-informatievoorschrift. Men bleef nog een tijd met Remon ‘doormoderen’, volgens een van de respondenten.

Resumerend

Uitgaande van de bovenstaande schets van de *omgeving* kan achteraf gezegd worden dat Remon is ontwikkeld en geïmplementeerd in een periode dat zowel het beleid als de uitvoeringsstructuur (bestuurlijk en organisatorisch) sterk aan het veranderen waren. Hierdoor kan getwijfeld worden aan de mate waarin het ontwerp van Remon nog *paste* in de nieuwe omgeving. Daar komt bij dat de Uvi's in diezelfde periode in het algemeen werden geconfronteerd met (te) veel aanpassingen die tegelijkertijd moesten worden gerealiseerd, waarbij het thema reïntegratie, niet tot de *core-business* werd gerekend en er voor de implementatie van Remon nauwelijks extra financiële middelen werden uitgetrokken.

Op basis van de externe condities lijkt het niet verwonderlijk dat het Remonproject in onvoldoende mate is geslaagd. Vrijwel alle respondenten zijn het er over eens dat in de nieuwe situatie de context gunstiger is. Doordat ‘het Lisv’ nu onderdeel uitmaakt van de organisatie UWV, is afscheid genomen van het opdrachtgever-opdrachtnemermodel, dat het verplicht opleggen van een specifieke registratiemethodiek in de weg stond. Enkele respondenten tekenen hierbij wel aan dat ook in de nieuwe situatie de statistiek nog steeds een wisselende prioriteit heeft en dat ook de belangen nog steeds sterk verschillend zijn, mede als gevolg van het gegeven dat mensen nog steeds veelvuldig wisselen van positie. De nieuwe situatie kan in sommige opzichten zelfs nadelig zijn. Het Lisv kon immers als opdrachtgever de Uvi's opdrachten geven en informatievoorschriften dwingend opleggen. UWV daarentegen is één organisatie en kent geen drukmiddel als een dwingend informatievoorschrift. UWV sluit voor het verzamelen van gegevens overigens wel SLA's af met de uitvoeringsunits.

4.4 Inhoud en ontwerp van de Remon

Na het beschrijven van de (beleids)doelstellingen van Remon en de externe condities die een rol hebben gespeeld bij de ontwikkeling en implementatie, gaan wij in deze paragraaf in op de inhoud en het ontwerp van Remon. Van belang daarbij is de vraag in hoeverre het ontwerp aansluit bij de doelstellingen en de omgeving waarbinnen het ontwerp moet worden geïmplementeerd.

Zoals reeds vermeld is Remon, of de reïntegratiemonitor zoals die aanvankelijk werd genoemd, in twee fase tot stand gekomen: in de eerste fase (van september 1996 tot maart 1997) is de informatiebehoefte beschreven en in de tweede fase (vanaf maart 1997) is het informatievoorschrift opgesteld en is de monitor(organisatie) opgebouwd, kortom de realisatie van de gewenste informatiestroom. De eerste fase is uitgevoerd door een ontwikkelgroep, onder voorzitterschap van het Ctsv, waarin toekomstige gebruikers en andere betrokken partijen waren vertegenwoordigd (SZW, Ctsv, Tica en Uvi's). De tweede fase is uitgevoerd onder de verantwoordelijkheid van het net opgerichte Lisv.

Fase 1(september 1996 – maart 1997)

Uitgaande van de doelstelling van Remon (zie paragraaf 4.2) heeft de ontwikkelgroep Remon de volgende uitgangspunten geformuleerd voor de monitor:

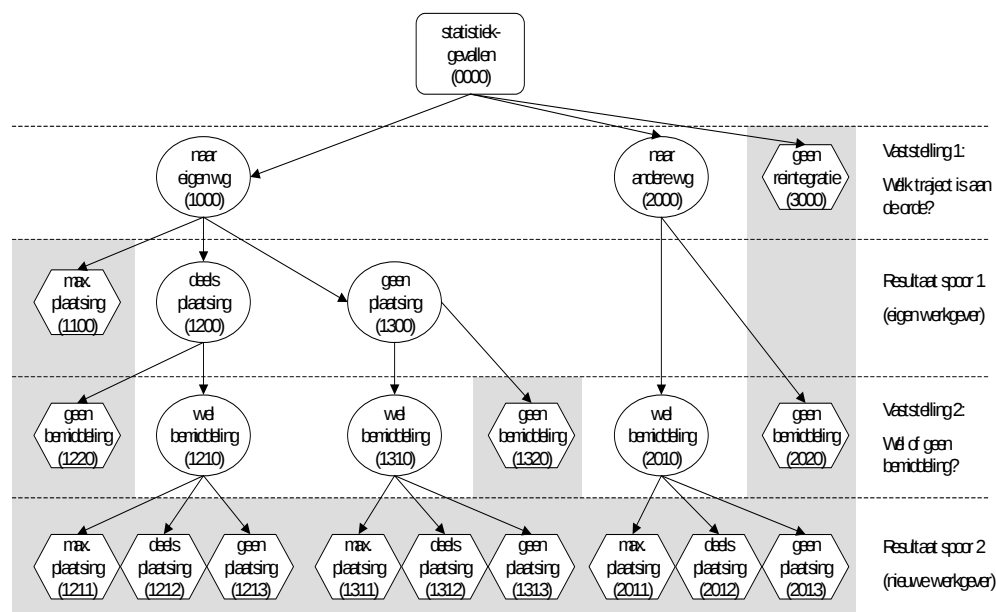
- telling op gevalsniveau (sofi-nummer + aanvangsdatum reïntegratietraject);
- alleen registratie van de reïntegratie-inspanningen om mensen weer aan het werk te krijgen;

- gebaseerd op administratieve gegevens van de uitvoering.

Nieuw aan het ontwerp van Remon was het volgen van een cliënt in de tijd. In Remon werd vanaf het eerste begin van een reïntegratie-inspanning een statistiekgeval geopend dat in tijd gevolgd kon worden. De bedoeling was dat alle inspanningen die voor één persoon werden ingezet aan het statistiekgeval werden toegekend en dat bij uitstroom (plaatsing, beëindiging reïntegratie zonder succes etc) het statistiekgeval werd gesloten. De informatiebehoefte zoals die door de ontwikkelgroep is vastgesteld, hield in dat Remon elk kwartaal (binnen 4 weken na afsluiting van een kwartaal) tabellen of bestanden zou opleveren die door elke SZW en Tica naar eigen inzicht konden worden gebruikt. Daarnaast was er behoefte aan additionele gegevens ten behoeve van de statistiek (zoals geslacht, leeftijd, opleiding, persoonlijke omstandigheden, uitkeringsgegevens, arbeidsgegevens, gegevens hoofdwerkkring, perceptie van cliënt zelf, etc) waarbij een frequentie van eenmaal per jaar voldoende werd geacht. Remon zou volgens de ontwikkelgroep nog niet kunnen werken met kengetallen omdat de gebruikers destijds nog niet zo ver waren dat zij deze goed konden omschrijven. De ontwikkelgroep sloot echter niet uit dat op termijn, op het moment dat de nog te ontwikkelen kengetallen hun waarde bewezen zouden hebben, de aanlevering vanuit Remon beperkt zou kunnen worden tot die kengetallen. In de eerste fase heeft de ontwikkelgroep enkele voorbeelden voor tabellen uitgewerkt. De definitieve vaststelling van het aantal tabellen en/of bestanden diende in een later stadium (fase 2) te worden vastgesteld, evenals de aanleveringsvorm. Remon moest in ieder geval per kwartaal inzicht geven in de in-, door- en uitstroom van cliënten naar een aantal kenmerken en daarnaast een overzicht geven van de cumulatieve ontwikkeling per kwartaalcohort.

Uitgaande van de Remon-doelstellingen (zie paragraaf 4.2) heeft de ontwikkelgroep in de eerste fase het reïntegratieproces gemodelleerd volgens een eenduidige systematiek (zie schema 4.4.1). De doelgroep die in het schema vast moest worden gelegd, werd gevormd door zieke werknemers (na enige maanden maar voor einde wachttijd), andere AAW aanvragers (m.n. zelfstandigen en WAJONG), alle WAO-herkeurden en tenslotte de zelfmelders en degenen die werden verwezen door derden²¹. Om het beeld te completeren en om de gegevens van cliënten die reïntegratie ontvingen in perspectief te kunnen plaatsen, stelde de ontwikkelgroep vast dat ook de gegevens van cliënten die 80-100% arbeidsongeschikt zijn op medische gronden moesten worden geregistreerd.

²¹ Met de invoering van de Wet Rea in 1998 is de doelgroepomschrijving aangepast aan de Rea-formulering en ook is het onderwerp niet meer reïntegratie-inspanningen maar REA-inspanningen, dus ook voor personen die geen reïntegratietraject volgen.

Schema 4.4.1: Stroom-status-schema Reïntegratieproces²²

Toelichting: De ovaaltjes in schema zijn tussenstations (= lopende gevallen) en de zeshoeken zijn eindstations (sluiting dossier). Op het eerste niveau van het schema moet de vraag worden beantwoord welk traject aan de orde is (1e cijfer status; 3000= niet belastbaar of werkt volledig voor restcapaciteit). Indien er sprake is van een traject naar de eigen werkgever, wordt op het tweede niveau van het schema vastgelegd wat het resultaat van dat traject is (resultaat spoor 1; 2e cijfer status). Als terugkeer naar de eigen werkgever niet mogelijk is, of als een cliënt nog over een restcapaciteit beschikt, wordt op het derde niveau de vraag beantwoord in hoeverre wel of geen bemiddeling wordt ingezet (3e cijfer status). Tenslotte kan op niveau 4 worden vastgelegd in welke mate een cliënt aan het werk is bij nieuwe werkgever (resultaat spoor 2; 4e cijfer status).

Van de gevallen die in Remon werden opgenomen, werden de volgende kenmerken geregistreerd:

- status (spoor 1, spoor 2 of geen ondersteuning en welke trajecten zijn daarvoor doorlopen);
- herkomst van het geval (nieuw ziektegeval, AAW-aanvragers, herkeurden of anderen);
- betreffende Uvi;
- bedrijfstak van de eigen werkgever en eventueel de nieuwe werkgever;
- soort dienstverband van de oude en eventueel de nieuwe werkgever;
- redenen van uitblijven van Rea-ondersteuning per spoor;
- ingezette instrumenten per spoor;
- redenen beëindiging ondersteuning per spoor;
- eventuele mutatie AO tussen aanvang en afsluiting geval;
- zo mogelijk iets over rol Uvi bij uiteindelijke plaatsing.

De ontwikkelgroep was zich er van bewust dat de opzet van de monitor bij de verdere ontwikkeling mogelijk aangepast zou worden aan de behoeften en mogelijkheden van de gebruikers. Zo was het aannemelijk dat enkele definities (zoals aanvangdatum, restcapaciteit, in te zetten reïntegratie-instrumenten, etc) zo nu en dan een actualisering behoeften. De ontwikkelgroep stelde echter nadrukkelijk het hanteren van het status-

²² Nool en Spijkerboer, 1997.

stroom-schema als een kritieke succesfactor van Remon. Het vastleggen volgens het schema was volgens hen noodzakelijk voor de uniformiteit van de begrippen.

De ontwikkelgroep was van mening dat met bovenstaande opzet een eerste inzicht in een aantal zeer basale aspecten van het reïntegratieproces kon worden gegeven. Een hoger ambitieniveau werd door de ontwikkelgroep, gezien de tijd waarin Remon ontwikkeld werd, niet realistisch geacht. Enerzijds diende rekening te worden gehouden met reeds geplande wettelijke ontwikkelingen (zoals OSV '97, Wet Rea, WIW, Pemba en SWI) die mogelijk voor extra problemen zouden zorgen bij het implementeren en het operationeel houden van de monitor. Anderzijds beseftte de ontwikkelgroep dat de Uvi's, gezien de ingezette marktwerking en privatisering van de reïntegratietaak, zich waarschijnlijk terughoudend zouden opstellen ten aanzien van het doen van extra investeringen voor eventueel noodzakelijke aanpassingen. Vandaar het 'lage ambitieniveau' en het beperken van Remon tot 'basale' vragen.

De tijdsdruk op Remon had voor een deel te maken met de urgentie van de (informatie)behoefte bij het SVr/Ctsv en SZW om de uitvoeringsinstanties te kunnen beoordelen. De behoefte aan informatie was groot omdat de ervaring leerde dat reïntegratietrajecten 'lastige trajecten' waren. Reïntegratie kon en kan zowel bij de eigen werkgever als bij een andere werkgever plaatsvinden, waardoor het voor de overheid moeilijk is inzicht te krijgen in de verrichtingen en de vorderingen van de reïntegratietrajecten. De verschillende Uvi's en de onderverdelingen die daarin werden gehanteerd, maakten het beeld niet inzichtelijker. Men wilde daarom in ieder geval op gevalsniveau steekproeven kunnen trekken. Het SVr/Ctsv en SZW zaten op één lijn wat betreft de wensen en verwachtingen ten aanzien van de reïntegratiemonitor. In de eerste fase van Remon werden ook regelmatig voorbesprekingen gevoerd tussen beide partijen, ter voorbereiding op de vergaderingen van de projectgroep.

De meningen van de Uvi's enerzijds en SVr/Ctsv anderzijds, maar ook de meningen van de Uvi's onderling, over de haalbaarheid en de wenselijkheid van een reïntegratiemonitor liepen regelmatig uiteen. Sommige Uvi's stonden redelijk positief tegenover een dergelijke monitor, terwijl andere Uvi's de nodige vraagtekens plaatsten. Een aantal Uvi's zou in bestuurlijke zin niet bereid zijn geweest tot medewerking aan een Remon waarin op gevalsniveau zou worden geregistreerd. Er leefde een zekere vrees bij de Uvi's om een 'kijkje in de eigen keuken te geven'. De Uvi's hadden immers net de overgang vanuit de bedrijfsverenigingen gemaakt en stonden aan de vooravond van de voorgenomen invoering van marktwerking.

Naast bestuurlijke en strategische bezwaren, kleefden volgens de Uvi's ook uitvoeringstechnische bezwaren aan de opzet van Remon. De Uvi's monitorde reeds hun eigen processen ten behoeve van efficiency en effectiviteit, hetgeen voor de eigen bedrijfsvoering voldoende was. De Uvi's wensten daarom in het algemeen zoveel mogelijk aan te sluiten bij hun eigen, reeds bestaande informatiestromen. Maar ook als deze informatiestroom onvoldoende inzicht over reïntegratie op zou leveren, gaven de Uvi's, gezien de administratieve belasting voor de uitvoering, eerder de voorkeur aan het houden van een periodieke (tweejaarlijkse) steekproef, dan aan de invoering van een 'continue' monitor. Een bijkomend pijnpunt voor de Uvi's was dat de extra investeringen op het punt van informatievoorziening niet apart konden worden begroot. SVr/Ctsv bleef ondanks deze bezwaren vasthouden aan een aparte en permanente informatiestroom. De toezichthouder wilde namelijk meer grip krijgen op de inhoud van de systemen. De bestaande systemen van de afzonderlijke Uvi's waren voor SVr/Ctsv een black box, waardoor zij moest vertrouwen op de mededelingen van de afzonderlijke Uvi's over de gegevens uit de systemen.

Fase 2 (maart 1997 – medio 2002)

De opzet van Remon, zoals die in de eerste fase door de ontwikkelgroep is ontworpen, moest in de tweede fase, onder verantwoordelijkheid van het net opgerichte Lisv, worden geïmplementeerd (vanaf maart 1997). De ontwikkelgroep heeft bij het overdragen van het stokje aan het Lisv nog een aantal aandachtspunten meegegeven voor de tweede fase:

- kom zo snel mogelijk tot eenduidige definiëring (ook van uitzonderingsgeval- len) zodat bij alle nieuwe en lopende ICT-projecten rekening gehouden kan worden met de gegevens voor Remon;
- het registratiesysteem moet gezien de ontwikkelingen flexibel van opzet te zijn;
- de ideale vorm is een menugestuurd registratiesysteem dat aan de bron kan worden ingevuld, ondersteunend is voor de uitvoering en periodiek af is te tappen voor de verantwoordingsinformatie;
- de realisering van Remon vergt meerdere jaren, daarom adviseert de ontwik- kelgroep een twee-sporen aanpak:
 - op korte termijn beperkte acties die leiden tot resultaten;
 - grotere aanpassingen (waarschijnlijk nieuw informatiesysteem) op langere termijn.

Het Lisv is inderdaad begonnen met het eerste spoor van de geadviseerde twee-sporen-aanpak. Volgens enkele respondenten was het in de eerste fase opgestelde doel en ontwerp van Remon te ambitieus en sloot het onvoldoende aan bij de toenmalige uit- voeringsstructuur en -verhoudingen. Het Lisv heeft daarom het ontwerp in de eerste plaats ingeperkt om het werkbaar te maken voor de Uvi's. Het idee om de totale AG- doelgroep, die met de invoering van de wet REA is verruimd is tot alle arbeidsgehandi- capten, te registreren en te volgen werd verlaten. Remon werd beperkt tot alleen die personen die reïntegratie-instrumenten ontvingen. Deze Ctsv-eis zou Remon tot een te complex systeem maken. Bovendien beschikte het Lisv al over andere gegevensbron- nen die inzicht gaven in de totale populatie. Door deze aanpassing van het ontwerp was het echter niet meer mogelijk om enkel op basis van de Remon-gegevens de gegevens van cliënten die reïntegratie ontvingen in het perspectief van de gehele doelgroep te plaatsen.

Een tweede aspect dat is losgelaten tijdens de implementatiefase is de systematiek van een gevalvolgsysteem. Het Ctsv had in het ontwerp het uitgangspunt opgenomen dat Remon inzicht moest geven in de reïntegratieactiviteiten en de vorderingen en re- sultaten daarvan op *gevalsniveau*. Dit uitgangspunt is door het Lisv vrij letterlijk ver- taald in het informatievoorschrift van Remon, dat het karakter had van een gevalvolg- systeem²³. Achteraf concludeert één van de betrokkenen dat doel en middel met elkaar zijn verward. Tegen het informatievoorschrift bestonden grote weerstanden vanuit de verschillende Uvi's. Zowel tussen als binnen de Uvi's werden verschillende (deel)sy- stemen gehanteerd die het volgens de Uvi's lastig maakten om tot een gevalvolg- systeem te komen. In de uiteindelijke Remon is deze doelstelling losgelaten. Het Lisv heeft, uitgaande van de toenmalige context, mogelijkheden en middelen, een aan- gepaste variant van Remon ingevoerd. Het ingevoerde systeem is gebaseerd op de voorkomende reïntegratie-instrumenten en op de registratie van de toekenning van die instrumenten in combinatie met een sofi-nummer (incidentstatistiek). De statistiekaf- deling van het Lisv nam de taak op zich om vervolgens de verschillende toegekende reïntegratie-instrumenten, zoals die door de Uvi's werden geregistreerd, aan een statis-

²³ M01.055.

tiekgeval toe te wijzen. Dat laatste bleek in de praktijk een lastige opgave. Het openen van een statistiekgeval was nog wel helder, maar het toekennen van vervolginspanningen aan een statistiekgeval en de beëindiging daarvan bleek problematischer. Afhankelijk van de Uvi waren er ongeveer twintig reïntegratie-inspanningen die konden worden geregistreerd. Op het moment dat een Uvi een nieuwe inspanning registreerde, was voor het Lisv de vraag of deze toegewezen moest worden aan een reeds bestaand statistiekgeval of dat er sprake was van een nieuw statistiekgeval. In sommige gevallen was de vermoedelijk duur van een traject duidelijk en was de toewijzing aannemelijk, bij andere inspanningen was dat niet altijd evident. Voor sluiting van statistiekgevallen gold dezelfde onzekerheid. Reden hiervan was dat één sofi-nummer in principe twee of meer statistiekgevallen toegekend kon krijgen indien er sprake was van twee of meer losstaande reïntegratietrajecten en/of voorzieningen. Als gevolg van deze problematiek is de monitorfunctie van Remon uiteindelijk ingeperkt. Een statistiekgeval in Remon kende een begin- en een einddatum. Van de afzonderlijke reïntegratie-inspanningen die aan het geval werden toegewezen, werden echter geen begin- en einddata opgenomen. Bovendien werd de einddatum van het statistiekgeval kunstmatig gegenereerd. Volgens enkele respondenten bleken de Uvi's in de praktijk vaak geen einddatum en resultaat van de reïntegratie-inspanningen (met name wel/geen werkhervatting) in te vullen, waarschijnlijk als gevolg van onvoldoende eigen informatie over resultaten en de discussie over de kwaliteit van die informatie. Door deze onvolledige informatie in de aanvangsfase van Remon was het Lisv (IPG) niet in staat informatieproducten op te stellen. Om dit toch te bereiken was het Lisv genoodzaakt zelf een kwaliteitsslag te maken. Dit is bereikt door het resultaat van de reïntegratie-inspanningen weg te laten, een beperking van het informatievoorschrift en het (kunstmatig) toekennen van een einddatum en eindresultaat. Dit laatste is bereikt door het definiëren van bepaalde instrumenten als 'beëindiginginstrumenten'. Bijvoorbeeld het toekennen van een herplaatsingssubsidie is een beëindiginginstrument met werkhervatting.

Resumerend

In de tweede fase zijn de operationele doelstellingen van de monitor gedefinieerd. Door veranderingen in de regelgeving is de doelgroep enigszins gewijzigd. Het oorspronkelijke concept werd door het Lisv als te complex beschouwd, maar ook het aangepaste informatievoorschrift dat het Lisv opstelde werd door de Uvi's als te complex beschouwd. De keuze van het Lisv om de Ctsv-doelstelling te operationaliseren in een cliëntvolgsysteem bleek een complicerende factor voor het succes van Remon. Los van deze keuze was één van de kernproblemen die hebben geleid tot het slechte functioneren van Remon het niet in staat zijn van de Uvi's om informatie en met name een essentieel element als resultaten van reïntegratie (voldoende betrouwbaar) aan te leveren aan het Lisv.

4.5 Implementatie en organisatie van Remon

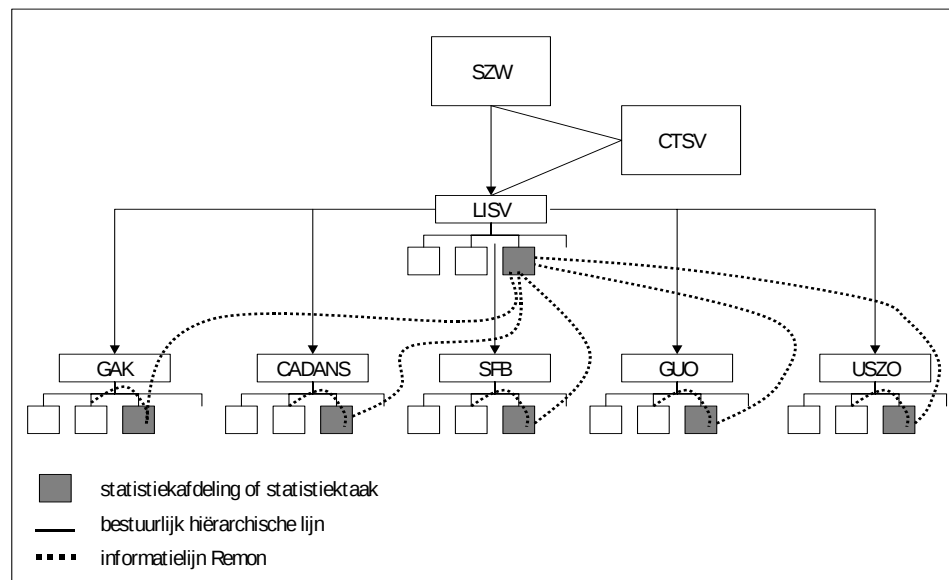
Onder deze noemer is onderzocht welke partijen betrokken waren in de infrastructuur van de monitororganisatie. Verder is onderzocht hoe de verantwoordelijkheden, de rollen en het management in de monitororganisatie waren verdeeld en geïntegreerd. Ook de primaire processen en transacties zijn binnen dit kader onder de loep genomen.

Partijen in de monitororganisatie

In de infrastructuur van de monitororganisatie van Remon waren meerdere partijen betrokken. Het ministerie van SZW als beleidsverantwoordelijke en het Ctsv als toezichthouder hadden als belanghebbenden een rol in de monitororganisatie. Deze twee partijen hebben alleen directe invloed gehad op Remon in de ontwikkelfase van de

monitor (fase 1). Bij de implementatie en de vulling van Remon speelden SZW en Ctsv alleen een rol op afstand. De Remon-organisatie als operationele monitor werd gevormd door het Lisv en de vijf Uvi's.

Schema 4.5.1: Remon-organisatie



Het Lisv als coördinerend instituut en opdrachtgever voor de uitvoering van de WW en WAO heeft het informatievoorschrift van Remon opgesteld en was verantwoordelijk voor het aggregeren van de gegevens, de analyse, het samenstellen van informatieproducten en de aanlevering daarvan aan SZW en Ctsv. De taak van de Uvi's was om de betreffende gegevens periodiek volgens het informatievoorschrift aan te leveren aan het Lisv. In de praktijk betekende dat de afdeling van het Lisv die verantwoordelijk was voor de statistiek (IPG) de Remon-gegevens kreeg aangeleverd door de statistiekafdelingen²⁴ van de Uvi's, die weer afhankelijk waren van de systemen van de uitvoeringsafdelingen en niet in de laatste plaats van het management en de medewerkers van de afdelingen waar de gegevens moesten worden geregistreerd. In dit complexe netwerk (zie schema 4.5.1) speelde, naast de verschillende belangen, de scheiding tussen organisaties, verantwoordelijkheden en uitvoering een belangrijke rol in het functioneren van de Remon-organisatie.

Verantwoordelijkheidsverdeling en macht verhoudingen (bij implementatie)

De toenmalige uitvoeringsstructuur had consequenties voor de wijze waarop Remon is geïmplementeerd. Het Lisv heeft vanuit haar opdrachtgevende taak een informatievoorschrift opgesteld, er vanuit gaande dat de opdrachtnemers conform dit voorschrift zouden aanleveren. Vanuit haar taakopvatting als opdrachtgever bemoeide het Lisv zich niet met de processen binnen de Uvi's. De Uvi's daarentegen bereidden zich voor op een gedeeltelijk privatisering van de uitvoering. Reïntegratie was een van de taken die op lijst stond om geprivatiseerd te worden. Bovendien leken de Uvi's in die tijd in toenemende mate bang voor fouten in de rechtmatigheid, waardoor mogelijk onvoldoende acht is geslagen op de kwaliteit van reïntegratiecijfers. Al met al kreeg reïntegratie en zeker de informatievoorziening daarover weinig prioriteit.

²⁴ Niet elke Uvi beschikte over een eigen statistiekafdeling. In dat geval werden de gegevens aangeleverd door een andere afdeling die verantwoordelijk was voor die taak.

Het Lisv zag dit probleem wel aankomen, maar dacht aanlevering te kunnen afdwingen. De relatie tussen het Lisv en de Uvi's was in de eerste jaren 'suboptimaal' en er bestond een groot wederzijds wantrouwen. Ook speelde een rol dat de Uvi's afgerekend werden op referentieprodukten en een forse bezuinigingstaakstelling opgelegd kregen van het Lisv. De vulling van Remon werd opgenomen in de contracten met de Uvi's en de extra handelingen werd vergoed. Toen de aanlevering van de gegevens toch in gebreke bleef is het Lisv gaan werken met sancties op het niet nakomen van de aanleveringsafspraken. Maar omdat de collectief gefinancierde Uvi's geen vermogen mochten opbouwen, declareerden de Uvi's elke boete vervolgens weer als onkosten bij het Lisv. Het dreigen en opleggen van boetes had niet het gewenste effect en droeg op z'n hoogst bij aan het verder op de spits drijven van de verhoudingen tussen het Lisv en de Uvi's. Enkele respondenten zeggen achteraf dat het Lisv waarschijnlijk meer draagvlak zou hebben ondervonden als zij zich had beperkt in de omvang van haar informatievoorschrift. Maar ook in het nog jonge Lisv speelden intern verschillende belangen een rol. Zowel tussen het management dat zich had gecommitteerd aan het Remon-ontwerp en geen gezichtsverlies wilde leiden en de uitvoerende statistiekafdeling, maar ook tussen medewerkers die zich hard maakten voor een volwaardige onderzoeksafdeling en medewerkers die zich wilden beperken tot een zuivere statistiektaak.

Los van de verhoudingen tussen het Lisv en de Uvi's op managementniveau, speelden nog een ander organisatiekenmerk de aanlevering van gegevens parten. Het Lisv was als opdrachtgever afhankelijk van de Uvi's voor aanlevering van gegevens. Op uitvoeringsniveau betekende dit dat de statistiekafdeling van het Lisv voor de benodigde gegevens afhankelijk was van de statistiekafdelingen van de Uvi's. De statistiekafdelingen waren op hun beurt weer afhankelijk van de registratie van de gegevens op de afdelingen AG en/of reïntegratie. De statistiekafdelingen hadden, als uitvoerder van secundaire processen, binnen de Uvi's echter beperkte macht en konden daardoor intern onvoldoende invloed uitoefenen op naleven van de registratieafspraken. Dit werd nog eens versterkt doordat in die tijd reïntegratie, zeker wat betreft de cijfers, een 'non-issue' was.

Knelpunten en belangentegenstellingen

In de interviews zijn meerdere knelpunten in het netwerk genoemd. De statistiekafdeling van het Lisv had moeite met het ontwerp van Remon. Remon was opgezet als een cliëntvolgsysteem, wat een te ambitieus uitgangspunt was voor een organisatie die alleen de opdrachten verstreekte voor de uitvoering, maar niet zelf die uitvoering aanstuurde. Een probleem hierbij was dat op hoger niveau het Lisv in eerste instantie de lijn van het Ctsv-model heeft gevolgd. De statistiekafdeling is pas in een later stadium betrokken toen de richting van het project al voor een groot deel was bepaald. Daarmee waren de mogelijkheden van de statistiekafdeling om tot een goede en werkbare monitor te komen beperkt. Zo is de aanvankelijk geformuleerde informatiebehoefte te letterlijk bij de Uvi's neergelegd en is niet gekeken naar aansluiting van het Remonvoorschrift op de processen en de gegevenselementen bij de Uvi's. Het (inhoudelijk) 'bemoeien' met de processen en de registratie paste weliswaar niet in het toenmalige besturingsmodel, maar in de gekozen oplossing ontbrak een voldoende wisselwerking met de mogelijkheden van de Uvi's. Daar komt bij dat de implementatie van Remon onder grote tijdsdruk stond en er (te) weinig capaciteit voor was vrij gemaakt. De wijzigingen die Lisv in de opzet van Remon doorvoerde, werden niet door alle partijen gewaardeerd. Sommige respondent spreken in dit verband over onbeargumenteerde keuzes die het Lisv heeft gemaakt bij de inrichting van Remon.

4.6 ICT Infrastructuur van de Remon

Met deze factor wordt inzicht gegeven in de soort standaarden en technologieën die in de monitor(organisatie) worden gebruikt. Tevens wordt hier uitgewerkt hoe de verschillende systemen in de monitor(organisatie) met elkaar communiceren en hoe de kwaliteit van gegevens en de gegevensoverdracht in de gehele monitor(organisatie) is verzekerd.

Informatie-infrastructuur

In technische zin was Remon geen (monitor)systeem waaraan een sluitende ICT-infrastructuur ten grondslag ligt en waarbij de data rechtstreeks uit de bronsystemen werd onttrokken. Remon was ‘slechts’ een naam voor een statistiekverzameling die volgens een vastgestelde systematiek wordt gegenereerd en opgeleverd. Vanuit dit perspectief was Remon wel een systeem te noemen. In feite komt het er op neer dat de vijf Uvi’s volgens het informatievoorschrift van het Lisv periodiek en al dan niet geautomatiseerd gegevens aanleverden, op basis waarvan het Lisv vervolgens informatieproducten over reïntegratie van arbeidsgehandicapten opstelde. Het Lisv heeft wel het informatievoorschrift (welke informatie, moet in welk formaat en met welke periodiciteit worden aangeleverd) opgesteld, maar heeft de Uvi’s vrijgelaten in de wijze waarop deze informatie moest worden verzameld en aangeleverd. Het gevolg is dat de informatie-infrastructuur die Remon moest vullen per Uvi verschillend was opgezet. Afhankelijk van onder meer de bestaande en de reeds in ontwikkeling zijnde systemen en de informatiecultuur hebben de Uvi’s verschillende keuzes gemaakt voor de wijze van verzameling en aanlevering. Een grote Uvi ontrok bijvoorbeeld de gevraagde informatie uit vijf verschillende (primaire) systemen en verzond die als samengesteld bestand naar het Lisv. Een andere Uvi had daarentegen gekozen voor de ontwikkeling van een separaat systeem voor de vulling van Remon dat door de medewerkers naast het primaire systeem moest worden gevuld. Bij de kleinere Uvi’s, die een beperktere informatietraditie hadden en bovendien niet beschikten over een eigen statistiekafdeling en de reïntegratiedossiers vaak voor een groot deel alleen op papier hadden opgeslagen, was het aanleveren van de bestanden aan het Lisv een kwestie van eens in de zoveel tijd een uitzendkracht inhuren die stapels dossiers moest invoeren ten behoeve van Remon.

Aansluiting op afzonderlijk Uvi-systemen

De Uvi’s, die in die periode bezig waren met de ontwikkeling van nieuwe primaire systemen, hebben de vulling van Remon²⁵ proberen mee te nemen als specificatie voor de nieuw te bouwen systemen. De Uvi’s hebben destijds in meer of minder expliciete mate aan het Lisv gevraagd waar zij met het oog op de informatievoorziening over reïntegratie rekening mee moesten houden. Deze vragen zouden echter door het Lisv te veel zijn opgevat als technische in plaats van inhoudelijke vragen. De verantwoordelijkheid van het Lisv hield op bij het informatievoorschrift waardoor een overall visie ontbrak. Omdat de lijnen en de signalen in het veld op dit punt nogal diffuus waren, is het integreren van de Remon-specificaties in de eigen systemen matig gelukt. De opzet van Remon kwam veelal niet overeen met de opzet die de Uvi’s, onder meer met het oog op de voorgenomen marktwerking, voor hun eigen systemen hadden ontworpen. Dit is op zich niet onlogisch is: de informatiebehoefte voor het maken van statistieken is immers anders dan de informatiebehoefte van een consulent die het casemanagement doet of van een management dat moet sturen en zich moet verantwoorden. Een mogelijke oorzaak van deze onvoldoende aansluiting is dat de ontwikkeling en implementatie

²⁵ Zie bijlage 2 voor een beschrijving van de Remon-variabelen.

van Remon in eerste instantie is opgepakt door een projectgroep van vooral beleidsmensen en onderzoekers, waardoor mogelijk onvoldoende gekeken is welke informatiebehoefte in de lijn bestond.

Onvermijdelijk maar wel problematisch voor Remon is dat in de uitvoering het primaire proces altijd voorrang kreeg boven (de kwaliteit van de) informatievoorziening en statistiek. Bovendien voelden de Uvi's zich in het algemeen, als gevolg van de opdrachtgever-opdrachtnemer structuur niet verantwoordelijk voor wat er met hun informatie bij het Lisv gebeurde. Terwijl omgekeerd het Lisv als opdrachtgever zich onvoldoende interesseerde in de primaire processen van de Uvi's en de consequenties van hun informatievoorschriften. Op het moment dat de tekortkomingen van het systeemontwerp werden geconstateerd was Remon al operationeel en hadden sommige Uvi's al systemen ontwikkeld die daarop gebaseerd waren. Aanpassingen waren daarom niet mogelijk of moeilijk. Hierbij speelt mee dat in de tijd dat de UWV-vorming bekend werd er van bovenaf is besloten geen of zo min mogelijk nieuwe informatievoorschriften op te laten stellen.

Sommige Uvi's hadden wel de intentie om het eigen systeem Remon-proof te maken, maar in de praktijk is het daar nooit van gekomen. Niet zo zeer vanwege onwil, maar omdat de benodigde aanpassingen vaak zo fundamenteel waren dat de grondvesten van het primaire systeem ter discussie werden gesteld. Bovendien stelde het Lisv geen of weinig geld beschikbaar voor het ombouwen van de bestaande systemen, waardoor het ook weinig prioriteit kreeg van de afdeling automatisering.

Kwaliteitsborging informatievoorschrift

Kwaliteit van gegevens wordt het beste geborgd als de uitvoerders van het primaire proces verantwoordelijk zijn voor en belang hebben bij een goede registratie. In meer of mindere mate hadden de Uvi's ook belang bij informatie over hun reïntegratieprocessen al werd het belang groter c.q. zichtbaarder toen de Uvi's na verloop van geruime de inkoopfunctie gingen inrichten in een afzonderlijke functionele eenheid. Toen was de implementatie van Remon echter reeds achter de rug.

Het format van het Lisv sloot onvoldoende aan bij die behoefte en/of de mogelijkheden van een Uvi om die informatie op te leveren. Het probleem hierbij is dat het uiteindelijke informatievoorschrift op basis van onderhandelingen tussen Lisv en Uvi's tot stand is gekomen, met als gevolg dat de uitkomst eigenlijk voor geen van de partijen bevredigend was: het informatievoorschrift veranderde op deze wijze van een 'ideaal plaatje' tot een mager plaatje van informatie dat door alle Uvi's viel 'op te hoesten'.

Bij een proces zoals reïntegratie zijn zowel voor de uitvoering als voor de monitoring gegevens van andere afdelingen nodig. Bij de ontwikkeling van Remon is niet nagedacht hoe met dit gegeven om te gaan met betrekking tot aspecten als registratie, opslag van gegevens, levering van gegevens, verantwoordelijkheden etc. Daarbij komt dat mensen in hun eigen proces een noodzaak moeten voelen om informatie vast te leggen, anders is de kwaliteit er van lastig te borgen. Dit was bij Remon een probleem. Het Lisv heeft een informatievoorschrift opgesteld voor de Uvi's, maar onvoldoende gekeken naar de wijze waarop de gegevens die in de systemen worden vastgelegd, tot stand komen en wat de gevolgen daarvan zijn voor de kwaliteit van die gegevens. Bovendien was de ingangscontrole op de kwaliteit van de geleverde informatie onvoldoende geborgd. Het Lisv 'voerde' weliswaar ingangscontroles uit, maar had deze taak neergelegd bij de Uvi's. Daarnaast is er veel gediscussieerd over vragen als 'wie wordt in het systeem opgenomen en wie niet en op grond van welke criteria?'. Dergelijk discussies leidden niet altijd tot eenduidige consensus. Omdat de wijze waarop gegevens in de sociale zekerheid tot stand komen vaak gepaard gaat met veel subjectieve beslis-

singen, is het gevolg dat de door de Uvi's aangeleverde informatie niet altijd goed was te duiden en het Lisv zich geconfronteerd met interpretatieproblemen.

Huidige situatie

Volgens de meeste respondenten kan het geschetste probleem goed opgelost worden wanneer men over één registratiesysteem beschikt in plaats van de vijf verschillende systemen van de voormalige uitvoeringsinstellingen waarvan het Lisv afhankelijk was ten tijde van Remon.

Met de komst van UWV is de situatie veranderd. Sinds 2002 beschikt het uitvoeringsorgaan over een UWV-breed registratiesysteem waarin de reïntegratiegegevens met betrekking tot de aanbesteding van trajecten worden ingevoerd. Dit systeem, MIR-UWV (Module Inkoop Reïntegratie), is gebaseerd op een oud GAK-systeem. Wat betreft de reïntegratietrajecten publiceert UWV vanaf 'Aanbesteding 2002' gegevens op basis van MIR-UWV.

Gegevens over de toekenning van de wettelijke REA-instrumenten en overige reïntegratievoorzieningen zullen in de toekomst eveneens op basis van een UWV-brede applicatie kunnen worden gemaakt. Vermoedelijk is deze applicatie medio 2004 operationeel. Totdat deze applicatie, AVZ-VIZIER, is geïmplementeerd en volledig is te gebruiken voor het maken van beleidsinformatie, wordt Remon nog operationeel gehouden om kerncijfers omtrent de toekenning van wettelijke REA-instrumenten te kunnen maken.

Resumerend

Remon is een computersysteem dat het Lisv beheerde. Het systeem had geen directe relatie met de informatiesystemen van de Uvi's. Uvi's verstrekten informatie op basis van een informatievoorschrift. De primaire processen waar de Uvi's hun informatie uit haalden, verschilden onderling en de statistiekafdelingen waren voor hun gegevens afhankelijk van andere afdelingen. De wijze waarop de Uvi's de gevraagde informatie produceerden, verschilden dan ook sterk. Dat heeft geleid tot grote verschillen in kwaliteit van de geleverde informatie terwijl beide partijen slechts een partiële invulling gaven of konden geven aan de kwaliteitsborging.

4.7 Performance van de Remon

Deze factor beschrijft wanneer participanten in de monitor(organisatie) het geheel als succesvol beschouwen. In welke mate zijn de doelstellingen geslaagd en hoe wordt bijvoorbeeld de 'opbrengst' aan informatie over de verschillende participanten verdeeld.

Alle personen die wij voor dit onderzoek hebben gesproken zijn het er min of meer mee eens dat Remon, uitgaande van de doelstelling waarmee Remon is ontwikkeld, niet succesvol is. In paragraaf 4.2 staat de volgende doelstelling zoals die in de ontwerpfase is geformuleerd: *'het volgen van de ontwikkeling in de tijd van het aantal, de aard en de resultaten van wettelijke reïntegratie-inspanningen voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten alsmede het snel kunnen signaleren van saillante ontwikkelingen op dat gebied'*. De matige performance is volgens de respondenten enerzijds gelegen in de reeds beschreven mismatch tussen (de uitgangspunten van) het ontwerp en de toenmalige besturings- en organisatiestructuur, de lage prioriteit van informatievoorziening en de reïntegratietaken en de voorgenomen privatisering en marktwerking. Anderzijds zijn er ook een aantal onvolkomenheden in het ontwerp die afbreuk doen aan de beoogde performance.

Remon als volgsysteem

Een onderdeel van de doelstelling van Remon was het ‘volgen van de ontwikkeling in de tijd van het aantal en de aard van de wettelijke reïntegratie-inspanningen voor arbeidsgehandicapten’. Deze doelstelling is slechts ten dele geslaagd, deels als gevolg van gebreken in het ontwerp en deels als gevolg van aanpassing in het ontwerp in de implementatiefase. In het ontwerp van Remon was het de bedoeling om op recordniveau (sofi-nummer) cliënten te volgen. In de praktijk bleek echter dat reïntegratie-instrumenten meerdere keren kunnen worden ingezet, waarbij het niet altijd duidelijk is of er sprake was van een nieuw traject of dat het instrument (statistisch) moest worden toegewezen aan een reeds lopend traject. In het ontwerp is er bovendien voor gekozen om de aanvraagdatum van een instrument als startpunt van een statistiekgeval te nemen, hetgeen wat anders is en betekent dan de toekenningsdatum van een instrument. Deze onvolkomenheden tezamen met de onvolledigheid van de door de Uvi's aangeleverde bestanden hadden tot gevolg dat het Lisv ondoenlijk was om reïntegratie-inspanningen op recordniveau te volgen. Het idee van volgstatistiek is toen verlaten ten gunste van incidentstatistiek.

Effectmeting

Het tweede deel van de doelstelling beoogt inzicht in 'de resultaten van de wettelijke reïntegratie-inspanningen voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten'. Ook deze doelstelling bleek in de praktijk moeilijk realiseerbaar.

Omdat de noodzakelijke informatie niet kon worden opgeleverd, ontbraken in de Uvi-bestanden de resultaten van de instrumenten. Het Lisv was daarom genoodzaakt tot een kunstgreep en besloot het resultaat in eerste instantie af te meten aan de toekenning van specifieke instrumenten waaruit logischerwijs een positief resultaat kon worden afgeleid. Toen bleek dat de aantallen plaatsingen na inzet van instrumenten te laag uitviel, is Remon gekoppeld aan het systeem voor Verzekerde Personen Dienstverbanden (VPD). Maar ook het VPD-systeem heeft zijn beperkingen. In geval een arbeidsgehandicapten na een reïntegratietraject terugkeert bij zijn of haar oude werkgever, al dan niet in de oude functie, is dat niet zichtbaar in het VPD-systeem²⁶.

Aan het genereren van bestuurlijk informatie zit zowel een technische als een inhoudelijk kant. Het onderscheid is, zeker op voorhand, vaak moeilijk te maken. Dit geldt des te meer als het gebied nog onontgonnen is, zoals bij reïntegratie het geval is. Alle statistische uitkomsten zijn dan in principe goed omdat vergelijkingsmateriaal (nog) ontbreekt. Inhoudelijk gezien ligt dat anders. Bij de evaluatie van de wet REA dienden de gegevens van Remon voor het monitoren van het effect van de wet. Volgens enkele respondenten is het meten van effecten, van in dit geval de Wet Rea, met een monitor altijd problematisch. Je mist immers een controlegroep om de effecten te kunnen vaststellen²⁷ en bij Remon ontbraken ook gegevens over de situatie voor de invoering van REA (de nulmeting). Bijkomend probleem is dat succesvolle reïntegratie in eerste instantie geen effect heeft op het WAO-volume, maar op het WW-volume. Een groot deel van de gedeeltelijk arbeidsgeschikten heeft namelijk naast de WAO een WW-uitkering. Alleen het WW-gedeelte kent een sollicitatieplicht en het is ook de WW-uitkering die (het eerste) stopt bij het weer aan het werk gaan. Bovendien is het effect van reïntegratie mede afhankelijk van economische factoren en de gevolgen van andere wetten en wetswijzigingen.

²⁶ In de meeste gevallen volgt binnen twee jaar ZW geen ontslag en staat iemand op het moment van herplaatsing nog geregistreerd in het VPD.

²⁷ Voor een alternatieve benadering zie Vos e.a. 2002.

Volgen van saillante ontwikkelingen

Doel was tevens om meer inzicht te krijgen in de doelgroep alsmede ‘het snel kunnen signaleren van saillante ontwikkelingen op dat gebied’. Remon moest de volgende vragen kunnen beantwoorden: hoe ziet de doelgroep er uit?; wie krijgt wel en wie krijgt geen instrument en waarom niet?

Ook deze doelstelling was volgens de respondenten met Remon niet goed realiseerbaar. De vraag naar inzicht in de doelgroepen die in aanmerking komen voor Rea-inspanningen kon reeds uit andere informatiestromen worden afgeleid. Het implementeren van Remon was daarvoor niet noodzakelijk. Informatie over de redenen waarom bij sommige verzekerden geen Rea-inspanningen worden verricht, kon sowieso niet uit Remon worden gehaald, omdat de gegevens die nodig zijn om die vraag te beantwoorden niet uit het systeem te herleiden waren. Het uitvoeren van een enquête zou in dat geval een geëigender instrument zijn. Bovendien kunnen dergelijke vragen alleen worden beantwoord als de Uvi's werken met een systematiek van sluitende aanpak. Dat was niet het geval.

Verdeling informatieopbrengsten

Mede bepalend voor het succes van een monitorsysteem is de mate waarin de opbrengsten van die informatie wordt verdeeld over de actoren die bijdragen aan het systeem. Op het moment dat een partij geen of weinig baat ondervindt van het gebruik van een systeem, is de kans groot dat hun bijdrage aan het systeem weinig prioriteit krijgt. In dat geval kan een iteratief effect ontstaan: door een lage prioriteit en het daaraan inherente risico van onderregistratie neemt de kwaliteit van de opbrengst van een systeem af, met als gevolg dat de waarde van de opbrengst voor de gebruikers (nog verder) omhoog gaat, waardoor vervolgens de prioriteit en het draagvlak voor de vulling van een systeem weer verder wordt ondermijnd.

Een dergelijke problematiek heeft ook de performance van Remon parten gespeeld. Door de reeds genoemde belangtegenstellingen en de bestuurlijke en organisatorisch mismatch van Remon, is de vulling van het systeem vanaf het begin een constant gevecht geweest tussen de statistiekafdeling van het Lisv en de statistiekafdelingen van de Uvi's. Het zou echter te simpel zijn om de problemen met Remon terug te voeren op een ‘gevecht’ tussen statistiekafdelingen. De statistiekafdelingen van de Uvi's waren in de meeste gevallen wel van goede wil, maar waren voor de aanlevering van de gegevens en de kwaliteit daarvan afhankelijk van de afdelingen die de primaire processen uitvoerden. De betreffende medewerkers die informatie voor Remon moesten registreren waren onder meer de verzekeringsartsen en de arbeidsdeskundigen die zich opstelden als professionals met de daarbij behorende eigen beslissingsruimte. Zeker in een periode waarin reïntegratie nog geen hot-issue was, mag het niet verbazen dat deze professionals weinig behoefte hadden aan extra administratieve taken om een monitorsysteem te vullen waar zijzelf weinig baat bij hadden. Het draagvlak voor Remon onder het management van de Uvi's was ook niet in alle gevallen even groot. De opbrengst van Remon bestaat uit statistische en beleidsinformatie. De waarde voor het management van de Uvi's, dat in die tijd zich voorbereidde op marktwerking en privatisering, was daarom beperkt.

4.8 Tussentijdse evaluaties en bijstellingen

Onder deze noemer zijn wij nagegaan of het functioneren, de performance en de realisatie van de Remon-doelstellingen periodiek dan wel incidenteel zijn geëvalueerd en of deze evaluatie hebben geleid tot (voorstellen voor) verbetering of aanpassing van het systeem in de meest brede zin van het woord. Tevens is gevraagd in hoeverre verande-

ring in overheidsbeleid die gevolgen hadden voor de uitvoeringsorganisaties, zijn beoordeeld op de consequenties voor Remon.

Zo ver ons bekend, zijn er in de beginfase geen geplande en integraal uitgevoerde (tussentijdse) evaluaties geweest op het functioneren van Remon en de mate van realisatie van de doelstellingen. Eind 2000, begin 2001 is door het Lisv een analyse gemaakt van de wijze waarop de Uvi's informatie genereren voor Remon en een beschouwing over de kwaliteit van de informatie. Eerdere uitgebreide analyses hebben wij niet gezien. Dat betekent overigens niet dat het Lisv geen aandacht had voor het functioneren van Remon, want ook op eerdere momenten is in interne documenten melding gemaakt van onvoldoende functioneren van Remon. Vanaf de beginperiode hebben de verschillende actoren kritisch naar Remon gekeken. Uit de verhalen van de respondenten komt een beeld naar voren van een systeem dat vanaf het begin een blijvend onderwerp van discussie is geweest. Die discussies leidden ook regelmatig tot maatregelen gericht op het verbeteren van het systeem; van aanpassingen in het ontwerp tot aan maatregelen om de aanlevering van data te verbeteren (infrastructuur). Er was dus geen sprake van geplande en systematische evaluaties, maar eerder van een voortdurende stroom van signaleren van knelpunten en het doen van voorstellen en aanpassingen. De vraag is echter of het Lisv hierbij de aanpassingen telkens getoetst heeft aan een centrale visie: 'wat zijn de hoofduitgangspunten van het Remon-systeem die persé in stand moeten worden gehouden?' en 'zijn de aanpassingen in lijn met deze hoofduitgangspunten?'. Het lijkt er echter op dat de meeste maatregelen ad hoc tot stand zijn gekomen en niet allemaal even gericht hebben bijgedragen aan het realiseren van de oorspronkelijke doelstellingen van Remon.

Volgens de respondenten is het systeemontwerp uit de eerste fase (het model uit boekje van Nool e.a.) al bij het verschijnen van het boekje verlaten omdat het onvoldoende aansloot bij de praktijk. Dit ondanks het feit dat in de ontwikkelgroep in fase 1 medewerkers van de Uvi's betrokken waren. Enkele respondenten betwijfelen achteraf of wel de juiste personen op het juiste moment bij het project zijn betrokken. Voor de ontwerpfasen, maar eigenlijk voor de gehele ontwikkeling van een informatiesysteem, geldt de vraag welke kennis en dus welke personen op dat moment in het proces moeten worden betrokken. Per fase kan deze kennisbehoefte wisselen. Doordat de ontwikkeling van Remon met ICT te maken had, werden vaak ICT'ers ingeschakeld in de projectgroepen. Het gevolg is dat vragen of mogelijkheden veelal vanuit een ICT-perspectief werden beantwoord. De vraag of een voorstel ICT-technisch gezien mogelijk is, kan een geheel ander antwoord opleveren dan de vraag of een voorstel inhoudelijk en bestuurlijk ook wenselijk is en aansluit bij de uitvoeringspraktijk. De inhoudelijke en bestuurlijke vragen zijn daardoor in veel gevallen niet aan de orde gekomen. Het Lisv beschikte destijds niet over een goede methodiek om per fase de juiste mensen te betrekken, waardoor onvoldoende (inhoudelijke) keuzes zijn gemaakt. Dit probleem is overigens niet uniek, maar speelt bij de meeste automatiseringstrajecten een kenmerkende rol.

In geval van Remon is deze kennisproblematiek nog eens versterkt door een ander spanningsveld. Het niet voeren van een inhoudelijke discussie over Remon is volgens een aantal respondenten mede te wijten aan de verhouding tussen het Lisv en de Uvi's. De keuze van het Lisv om een cliëntvolgsysteem in te willen voeren, stuitten bij de Uvi's op voorhand al op veel weerstand. Het gevolg was dat veel discussie verzandde in de vraag over de noodzaak van een dergelijk systeem. Deze patstelling belemmerde een inhoudelijk discussie en evaluatie van Remon. Aan de vraag wat en hoe er precies gemonitord moest worden, kwamen de partijen daarom nauwelijks toe.

Mede omdat op beleidsniveau discussies niet altijd tot consensus leidden moest de ‘strijd’ op uitvoeringsniveau worden beslecht. Vanaf het moment dat Remon van start is gegaan is de vulling van het systeem een constant gevecht geweest tussen de statistiekafdelingen van het Lisv en de Uvi’s met als doel het verbeteren van de kwaliteit van de bestanden. Door de lage prioriteit die de informatievoorziening over reïntegratie in die periode had, bleven de resultaten van deze verbeteringsacties beperkt. Een voorbeeld van het niet vertalen van de consequenties van (bijgestelde) beleidsbeslissingen naar de uitvoering is de invoering van het aanbestedingsregime. Nadat de overheid en het Lisv waren teruggekomen op de voorgenomen marktwerking tussen de Uvi’s, hebben SZW en het Lisv besloten om de contracten voor reïntegratie (openbaar) aan te besteden in de private markt. Deze ingrijpende beleidswijziging heeft destijds niet of nauwelijks geleid tot een herijking van de Remon-doelstelling en een herformulering van de informatiebehoefte. Het Lisv heeft het item ‘reïntegratiebedrijf’ in die tijd wel opgenomen in de bestanden. Deze wijziging heeft overigens niet geleid tot een aanpassing van het informatievoorschrift. Overzichten die op basis van dit item zijn gemaakt zijn echter nooit gepubliceerd vanwege grote verschillen met de eigen opgaven van reïntegratiebedrijven.

Remon was gebaseerd op individuele statistiekgevallen. Het uitgangspunt van het aanbesteden van reïntegratiecontracten is het sturen op kavels. Desondanks heeft het Lisv Remon met al zijn registratieproblemen nog een tijd in de lucht gehouden.

4.9 Conclusies casestudie Remon

Doel van deze casestudie was om middels een procesanalyse te komen tot meer generieke kennis over het monitoren van reïntegratie. Hoe kunnen we de opgedane kennis en ervaring gebruiken voor het optimaliseren van de informatievoorziening? Om het proces van ontwikkeling en implementatie van Remon te analyseren hebben wij, gebruikmakend van een research framework (zie 3.2), de volgende onderzoeksvragen proberen te beantwoorden.

1. Wat beoogt Remon en wat zijn de resultaten?

De ontwikkelgroep onder leiding van het Ctsv heeft in de eerste fase van Remon de volgende doelstelling geformuleerd:

Het volgen van de ontwikkeling in de tijd van het aantal, de aard en de resultaten van wettelijke reïntegratie-inspanningen voor gedeeltelijk arbeidsgeschikten alsmede het snel kunnen signaleren van saillante ontwikkelingen op dat gebied.

Remon moest volgens het ontwerp antwoord kunnen gaan geven op de volgende vragen:

- hoeveel mensen komen in principe in aanmerking voor reïntegratie-inspanningen;
- bij hoeveel daarvan worden daadwerkelijk reïntegratie-inspanningen verricht;
- om welke redenen worden bij anderen geen reïntegratie-inspanningen verricht;
- welke inspanningen zijn, door de bank genomen, die reïntegratie-inspanningen;
- hoe vaak beëindigen die inspanningen met een plaatsing bij de eigen of een nieuwe werkgever.

De doelstelling en de boogde resultaten (beantwoorden van de beleidsvragen) van Remon lijken slechts in zeer beperkte mate te zijn geslaagd. Met de invoering van de wet Rea juli 1997 is bovendien de oorspronkelijke doelgroep (WAGW-populatie) verruimd tot de populatie van arbeidsgehandicapten. Om de bovenstaande vragen te kunnen beantwoorden zou dus de gehele doelgroep arbeidsgehandicapten (AG) in de Remon moeten worden opgenomen. Deze eis was weliswaar uitgangspunt in het ontwerp, maar is bij de implementatie omwille van de uitvoerbaarheid al snel losgelaten. De informatie in Remon is uiteindelijk beperkt tot alleen dat deel van de AG-populatie dat reïntegratie-instrumenten ontvangt. Het beoogde inzicht in de doelgroep en in de vraag waarom bij een deel daarvan geen reïntegratie-inspanningen werden verricht, kon daardoor niet (alleen) op basis van Remon worden gegeven.

Ook het uitgangspunt om met Remon een *volgstatistiek* op te zetten, waarbij cliënten vanaf het begin van een reïntegratietraject of- instrument worden gevolgd tot aan het resultaat van die inspanning, is ook al snel bij de implementatie van het ontwerp gesneuveld. De (informatiesystemen van de) Uvi's waren niet in staat de gegevens in de benodigde vorm aan te leveren, waardoor Remon noodgedwongen is verworpen tot *incidentstatistiek*: de Uvi's leverden alleen informatie aan over de aangevraagde Rea-instrumenten op persoonsniveau (sofi-nummer). Aan het Lisv de taak om op basis van deze losse *incidenten* en persoonsgegevens een traject 'samen te stellen'. Het gevolg was dat door de hiervoor noodzakelijke kunstgrepen de toewijzing van reïntegratie-inspanningen aan trajecten deels gebaseerd moest worden op een subjectieve beoordeling door het Lisv. Ook één van de belangrijkste vragen die ten grondslag liggen aan Remon, 'hoe vaak beëindigen reïntegratie-inspanningen met een plaatsing bij de eigen of een nieuwe werkgever', bleek op basis van de gegevens van de Uvi's niet te beantwoorden. Derhalve leidde het Lisv voor de statistiek het resultaat af van de inzet van specifieke 'plaatsingsinstrumenten'. Het mag niet verbazen dat als gevolg van deze kunstgrepen de betrouwbaarheid van de informatieproducten werd verminderd. Dit werd nog eens verergerd door de lage kwaliteit (o.a. onderregistratie) van de bestanden die de Uvi's aanleverden. Het Lisv heeft wel geprobeerd om kwaliteit te verbeteren door nadere afspraken met Uvi's te maken en Remon te koppelen met andere bestanden, maar zonder al te veel resultaat. De respondenten zijn het er over eens dat de beoogde doelstellingen van Remon niet of slechts in beperkte mate zijn geslaagd.

2. Hoe is de afstemming met andere informatiesystemen van de Uvi's geregeld en hoe pakt dit in de praktijk uit?

De afstemming van Remon met de andere informatiesystemen van de Uvi's is geen of nauwelijks een van bovenaf aangestuurd proces geweest in de ontwikkeling en implementatie van de reïntegratiemonitor. Het Lisv heeft zich beperkt tot het opleggen van een informatievoorschrift, maar kon en wilde zich, gezien het toenmalige besturingsmodel, niet bemoeien met de wijze waarop de Uvi's de gegevens registreerden, bewaarden, verzamelden en aanleverden. In het besturingsmodel trad het Lisv op als opdrachtgever en de Uvi's als opdrachtnemer voor de uitvoering van de WW en WAO. In dit model, waarbij de Uvi's zich aan het voorbereiden waren op concurrentie en privatisering, was de inrichting van de primaire proces en de informatievoorziening daarover een verantwoordelijkheid van de opdrachtnemer. Het Lisv kon bij het afsluiten van contracten alleen afspraken maken over de aan te leveren (verantwoordings)informatie; de informatievoorschriften. Remon is daarmee geen gesloten ICT-systeem, maar een systeem van afspraken die door de Uvi's op verschillende wijze is ingevuld. Zo ontrok een Uvi de informatie rechtstreeks uit de 'aanpalende' primaire systemen, terwijl een andere Uvi een separaat systeem bouwde voor de vulling van Remon en weer een andere Uvi de informatie periodiek 'overtipte' uit schriftelijk dos-

siers. Het gevolg was een slechte vulling van het ‘systeem’ aan de basis en onvoldoende kwaliteit van de aan het Lisv geleverde bestanden met informatie.

Een belangrijke oorzaak van dit ‘afstemmingsprobleem’ is dat het concept van een cliëntvolgsysteem (CVS) niet aansluit bij de toenmalige verhouding tussen het Lisv en de Uvi’s. Het Lisv verstreek opdrachten en kon en mocht niet sturen op de werkprocessen van de Uvi’s maar alleen op de resultaten van de uitvoering, terwijl het opleggen van een CVS juist diep ingrijpt in de primaire processen. Bovendien waren de re-integratieafdelingen van de Uvi’s in die tijd niet op orde. De taak was immers net overgedragen van Arbeidsvoorziening, waarbij op voorhand duidelijk was dat de uitvoering van re-integratie zou worden geprivatiseerd. Maar ook in meer ideale omstandigheden wordt het concept van een CVS als een zwaar instrument gezien voor het verzamelen van gegevens voor statistiek. Een CVS is bedoeld voor het ondersteunen van werkprocessen voor casemanagement en dat was geen taak voor het Lisv. Overigens had het Lisv zich wel tot taak gesteld niet alleen statistische gegevens te verzamelen en beschikbaar te stellen, maar ook individuele cliënten te kunnen volgen als uitkeringsgerechtigde en werkende. De informatieafdeling van het Lisv beschikte in tegenstelling tot het Ctsv en haar voorgangers wel over gegevens op persoonsniveau. Daarnaast hadden de Uvi’s blijkbaar weinig of geen belang bij het aanleveren van betrouwbare informatie over re-integratie. Ook nadat het Lisv over de brug was gekomen met extra vergoedingen, bleef het vullen van Remon een probleem. Uvi’s beschikten echter ook niet over alle gewenste gegevens, zoals bijvoorbeeld het resultaat van een re-integratietraject.

3. Wat waren de knelpunten bij de implementatie van Remon en wat heeft bijgedragen/afbreuk gedaan aan de realisatie van de doelstellingen van Remon?

Kort door de bocht speelde de volgende problemen Remon parten:

- *de ‘erfenis’ van het Ctsv*; het Ctsv droeg, in een tijd dat (de informatievoorziening over) re-integratie weinig prioriteit had en als proces binnen de Uvi’s nog niet was uitgekristalliseerd, een (te) ambitieus plan over aan het Lisv;
- *schuivende panelen*; de ‘erfenis’ werd overgedragen in een tijd dat de uitvoeringsstructuur aan grote verandering onderhevig was en er werd geëxperimenteerd met marktwerking en privatisering, met ander woorden: het informatiemodel niet paste bij het nieuwe besturingsmodel en de nieuwe uitvoeringsstructuur;
- *re-integratie was cijfermatig geen issue*; re-integratie en zeker de cijfermatige verantwoording daarvan had in de tijd van Remon een lage (politieke) prioriteit met als gevolg dat de informatiehuishouding van de Uvi’s op dat gebied niet op orde was en een deel van de door het Lisv voorgeschreven gegevens niet eens opgeleverd konden worden.

Ten eerste is Remon ontwikkeld en geïmplementeerd in een tijd dat het beleid en de uitvoering van de sociale zekerheid een zeer turbulente ontwikkeling door maakten. De sociale partners verloren in toenemende mate hun invloed op de uitvoering, beleidsmatig werd gezocht en geëxperimenteerd naar een balans tussen publieke en private uitvoeringstaken, waarbij ook de publieke uitvoering via marktwerking moest worden geprikkeld tot efficiency en effectiviteit. De bedrijfsverenigingen verdwenen en het Lisv (met voorloper Tica) werd opgericht als opdrachtgever voor de uitvoering van de WW en WAO. De re-integratetaak werd van het GMD, via het GAK overgeheveld naar Arbeidsvoorziening, waar de Uvi’s de uitvoering van re-integratie, als voorbereiding op de privatisering, moesten inkopen. Een gevolg van deze turbulente ontwikke-

lingen is dat de verhoudingen tussen de actoren verschoven en daarmee de belangen. Bovendien droegen de vele reorganisaties die daar het gevolg van waren bij aan een sterke interne oriëntatie.

Een andere factor die Remon parten heeft gespeeld, waren de niet aansluitende belangen van de verschillende partijen. Bij zowel de ontwikkeling en implementatie van Remon als de aanlevering van bestanden zijn meerder partijen en afdelingen betrokken. In feite kun je daarom spreken over een netwerk of keteninformatisering. Om een keten te kunnen laten functioneren moeten de belangen van deelnemende partijen overeenkomen of aansluiten. Bij Remon lijkt dit niet het geval. Het Ctsv wilde meer inzicht in de black box van reïntegratie, het Lisv had zich gecommitteerd aan het ontwerp en wilde geen gezichtsverlies lijden, maar beschikte niet over de middelen om een model op te leggen aan de uitvoering. De Uvi's daarentegen waren op dat moment sterk gericht op de voorgenomen marktwerking en privatisering en hadden vooral belang bij het verwerven van een zo'n sterk mogelijk (commerciële) uitgangspositie en dus vanuit concurrentieoverwegingen weinig belang om andere partijen volledig inzicht te geven.

De Uvi's hadden daarom weinig belang om zich druk te maken over de aanlevering van gegevens op een gebied dat straks bovendien privaat zou worden. Afgezien van mogelijke commerciële belangen van de Uvi's was de gedachte in die tijd dat als reïntegratie eenmaal geprivatiseerd was, de tucht van de markt dit soort (informatie)problemen vanzelf zou oplossen. Een haalbaarheidstudie met de vraag of en op welke termijn Remon als informatiesysteem realiseerbaar is, rekening houdend met de nieuwe uitvoeringsstructuur en de gewijzigde wetgeving (REA), is niet uitgevoerd voorafgaand aan de invoering van het herziene concept.

Los van de turbulente ontwikkelingen en de belangtengestellingen speelde ook mee dat *reïntegratie*, zeker in de tijd dat Remon werd ontwikkeld en geïmplementeerd, weinig prioriteit had, zowel in de politiek als in de uitvoering van de sociale zekerheid. Deze lage prioriteit is deels inherent aan de doelstellingen van de wet. De WW en de WAO zijn beide inkomensverzekering. De core business van Uvi's was en is daarom nog steeds het beoordelen van de claims en het verstrekken van uitkeringen, naast het innen van de premies. Na de claimbeoordeling verdwijnen verzekerden vrij anoniem in het bestand. Zeker in de begintijd van Remon, maar ook nu nog, doen de Uvi's feitelijk niet aan bestandsbeheer. Reïntegratie is een afgeleide taak, met als doel beheersing van de schadelast. De prikkels voor een publieke verzekeraar om sterk te sturen op reïntegratie waren destijds echter zeer gering. Een respondent concludeerde dan ook dat (het monitoren van) reïntegratie blijkbaar niet past bij het handelingskarakter van de Uvi's en haar medewerkers.

Deze houding werd nog eens versterkt doordat ook in de politiek reïntegratie en zeker de informatievoorziening daarover weinig prioriteit kreeg. Voor de implementatie van Remon werden dan ook geen of nauwelijks extra middelen uitgetrokken: het systeem moest gefinancierd worden uit de reguliere middelen voor de statistiek. Hierdoor werd de onderhandelingspositie van het Lisv ten opzichte van de Uvi's nog verder ondergraven.

Een ander aspect dat een rol heeft gespeeld is het verschil in informatiebehoefte van de verschillende partijen. Waar SZW behoefte heeft aan beleidsinformatie, heeft het Lisv behoefte aan bestuurlijke informatie en de Uvi-directies aan managementinformatie om de uitvoering te kunnen sturen. Bij de ontwikkeling van Remon lijkt met dit spanningsveld onvoldoende rekening gehouden. De overheid en ook het Lisv vragen met hun informatiebehoefte vaak veel van de administratieve organisaties van uitvoerings-

instellingen. Volgens de respondenten heeft SZW nagelaten haar informatiebehoefte voldoende te specificeren en zich bij de ontwikkeling niet druk heeft gemaakt over de werkbaarheid van de monitor. Remon is mede daardoor een te geconstrueerd model geworden dat als beleidsinstrument bleef haperen. Remon heeft niet mee geademd en is niet doorontwikkeld om te gaan voorzien in de nieuwe informatiebehoefte van het Lisv over de inkoop van trajecten. Door het ontbreken van een breed gedragen visie ontbrak zowel de externe (SZW, Lisv) als de interne (Uvi's) aansturing van Remon.

5 Modelontwikkeling: kritieke succesfactoren voor monitoren van reïntegratie

5.1 Inleiding

Om de bevindingen van de casestudie op een hoger, generiek niveau te brengen, hebben wij een vertaalslag gemaakt naar de formulering van kritieke succesfactoren voor het monitoren van reïntegratie-activiteiten. Hiertoe hebben wij de bevindingen geordend aan de hand van de zeven factoren uit het research framework. De gedachte hierachter is dat het framework ons inziens niet alleen gebruikt kan worden bij (tussentijdse) evaluaties, maar ook een kaderstellende rol kan spelen bij de ontwikkeling van een monitorsysteem. Het framework kan een leidraad bieden bij het formuleren van een centrale visie, waarbij de afzonderlijke factoren op hun onderlinge samenhang kunnen worden beoordeeld, of bij het ex-ante beoordelen van wat mogelijke effecten zijn van bijstellingen binnen één van die factoren. Net als bij de analyse van de case geldt ook hier dat de uitspraken niet altijd eenduidig zijn toe te wijzen aan één factor. Tenslotte merken wij nog op dat een deel van de uitspraken ‘open deuren’ lijken, maar waarvan in de praktijk blijkt dat die regelmatig worden veronachtzaamd en afbreuk doen aan het succes van een ICT-implementatie. Misschien moeten juist die zaken die vanzelfsprekend lijken met de grootst mogelijke alertheid worden gevolgd, om te voorkomen dat de ‘eerste hobbels’ voortvarend worden genomen en de schade daarvan pas op te merken als de trein al in een bepaalde, lastig om te draaien, richting rijdt.

5.2 Expliciteren van beleidsdoelstellingen in relatie tot de prioriteit

Van basaal belang voor het laten slagen van een monitor-systeem is dat de beleidsdoelstellingen die gemonitord moeten worden eenduidig worden geëxpliciteerd in overeenkomst met het politieke draagvlak van het te monitoren probleem. Uit de case van Remon blijkt dat zonder politieke prioriteit en de vertaling daarvan in doelen, te behalen resultaten en bijbehorende middelen een beleidsmaatregel weinig kans van slagen heeft. (Politieke c.q. ambtelijke) druk van buitenaf is cruciaal. De VBTB-gedachte²⁸ vindt overigens steeds meer ingang in alle beleidsvelden, maar wordt nog niet altijd geoperationaliseerd.

Om beleid te kunnen monitoren zou de overheid tot een heldere definitie van haar informatiebehoefte moeten komen. Volgens de respondenten zou idealiter al voordat een wet van kracht wordt, de overheid moeten vaststellen op welke criteria de wet dient te worden geëvalueerd en vervolgens de betreffende uitvoeringsorganisatie voldoende de tijd geven om de monitoring van de wet voor te bereiden. De praktijk van in de sociale zekerheid is echter dat wetten en wijzigingen daarop meestal binnen een zeer kort tijdsbestek moeten worden ingevoerd.

Verder moet gerealiseerd worden dat het op zijn minst één à twee jaar duurt voordat een wet goed is geïmplementeerd. Het heeft dan ook weinig zin om een wet nog bin-

²⁸ Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording: de overheid wil in haar begroting expliciet aangeven wat de doelen zijn van de inzet van publieke middelen om vervolgens eveneens expliciet te kunnen verantwoorden welke doelen zijn bereikt met de ingezette middelen.

nen die twee jaar te evalueren²⁹. Wel zou binnen die periode de implementatie zelf kunnen worden geëvalueerd, met als doel eventuele bijstelling van het implementatieproces. Daarnaast is de vraag van belang of een wet zich leent voor een eenduidige evaluatie van de effectiviteit. De Wet Rea bijvoorbeeld is, ondanks de aanvankelijk bedoelingen, uiteindelijk toch een bonte verzameling met een veelheid aan toeters en bellen geworden. Een eenduidige evaluatie wordt daardoor bemoeilijkt.

5.3 Afstemmen van instrument op omgeving en externe condities

Een uitgangspunt in de kwaliteitszorg is dat je een systeem pas goed kan beschrijven en monitoren op het moment dat daar al een redelijke consensus over bestaat. Nu is de sociale zekerheid constant in beweging, maar de Remon-case laat zien dat het ontwikkelen, implementeren en uitvoeren van een monitor in een situatie die sterk aan verandering onderhevig is (zowel qua besturingsfilosofie als uitvoeringsstructuur) al snel is gedoemd te mislukken. Het is daarom van groot belang alvorens te gaan monitoren dat alle betrokken partijen in gelijke mate prioriteit stellen aan het onderwerp en dat te monitoren processen zo uniform mogelijk zijn beschreven inclusief een paragraaf over welke gegevens moeten worden vastgelegd ten behoeve van de monitor. In geval Remon waren de betreffende processen nog sterk in ontwikkeling en verschilden bovendien per Uvi, met als gevolg dat het informatievoorschrift van het Lisv door elke Uvi op een andere wijze moest worden beantwoord.

Een ander aspect dat de ontwikkeling van een monitor parten speelt is dat het vaak meerdere jaren vergt voor een systeem operationeel is, terwijl in de tussentijd de wetgeving of zelfs de gehele uitvoeringsstructuur kan zijn aangepast. Dit knelpunt heeft ook bij Remon een rol gespeeld. Bij de vraag naar de evaluatie van een wet of een maatregel is het aan te bevelen te onderzoeken in hoeverre het instrument dat hiertoe moet worden ontwikkeld past bij de omgeving waarbinnen het moet worden gebruikt. Wellicht is het inrichten van een complexe monitor dan niet altijd de beste oplossing en is het verrichten van een enquête of onderzoek een passender instrument

5.4 Ontwerp monitor

Een deel van de respondenten is van mening dat bij het ontwikkelen van een monitor men zeer terughoudend moet zijn in de omschrijving van de informatiebehoefte. Een beperkt aantal, maar betrouwbare gegevens levert meer inzicht in ontwikkelingen dan veel, maar onbetrouwbare of moeilijk te duiden gegevens. Dit lijkt vanzelfsprekend, maar in de praktijk is dit blijkaar toch problematisch.

Het is daarom van belang om een centrale informatievisie te ontwikkelen: bijvoorbeeld wat wil ik weten en heb ik nodig om te kunnen sturen (en te verantwoorden), hoe kom ik aan die informatie en hoe sluit mijn vraag en methode om die vraag te beantwoorden aan bij de uitvoeringspraktijk? Andere aspecten van de informatievisie is het onderscheid in bestuurlijke informatie en informatie die nodig is voor statistiek en onderzoek. Een systeem zou vooral moeten signaleren. Een signaal kan een indicatie voor nader onderzoek zijn (dat niet perse uitgevoerd hoeft te worden op basis van bestaande of geregistreerde gegevens). Hiermee voorkom je dat een monitor wordt opgetuigd als kerstboom om op alle mogelijke vragen een antwoord te kunnen geven, met als gevolg dat het resultaat in de praktijk bezwijkt onder zijn eigen gewicht.

Vanuit een centrale informatievisie kan een informatievoorschrift worden opgesteld, waarin eenduidige criteria en eisen zijn benoemd waaraan de gegevens moeten vol-

²⁹ Respondenten wijzen in dit verband op de evaluatie van de Wet Rea.

doen. Sluit daarbij zo veel mogelijk aan op de reeds bestaande systeem en de bestuurlijke informatievoorziening (BIV). Niet alleen tijdens de ontwikkeling van een monitoring, maar ook bij elke uitbreiding van het de informatiebehoefte dient kritisch te worden bewaakt hoe de vraag het beste kan worden beantwoord (waar staat het gegeven geregistreerd of moet het worden geregistreerd òf zijn er andere meer passender methoden, zoals een steekproef of een regulier onderzoek?). Tevens dient beoordeeld te worden wat mogelijke consequenties zijn van het gebruik van bepaalde gegevens als kengetallen. (Monitor)gegevens geven slechts een (selectief) beeld van de werkelijkheid. Het risico is echter groot dat de betreffende partijen het beeld met de werkelijkheid gaan verwarren en gaan sturen op de kengetallen, met mogelijke onbedoelde effecten als gevolg een probleem bij het specificeren van de informatiebehoeftes is dat beleidsmakers altijd willen weten wat het succes of de effectiviteit van het beleid is, maar dat de succes- of effectmaat veelal niet eenduidig wordt benoemd. Het meten van effecten van bijvoorbeeld de Wet Rea met een monitor is altijd problematisch. De respondenten wijzen op het gemis van een controlegroep en op multicausale verbanden. Het risico hierbij is dat de monitor te veel gaat vragen, terwijl de waarde van de uitkomsten beperkt is. Als het oorzakelijk verband lastig is te destilleren (zoals bij het verband tussen reïntegratie-investeringen en besparingen op de uitkering), zou het beter zijn om te kiezen voor een meetbare kosten/baten-analyse en die aan te vullen met *aannames* over oorzakelijke verbanden.

Bovendien stelt de effectiviteitsvraag andere eisen aan de kwaliteit (betrouwbaarheid, validiteit) van de gegevens dan voor bijvoorbeeld het monitoren van financieel beleid of voor statistiek. Door gegevens voor alle doeleinden geschikt te willen maken en alles op één hoop te vegen, ontstaat al snel een probleem. Vaak worden doelen voor informatieverzameling te algemeen geformuleerd en willen vragende partijen alles weten wat maar te meten valt zonder daarbij kritisch af te vragen waar de gegevens voor nodig zijn en wat de waarde er van is. De vraag naar effecten van beleid is legitiem en cijfers zijn daarvoor altijd noodzakelijk. Het is echter een misvatting dat cijfers voor 100% betrouwbaar kunnen zijn: het beeld zal altijd worden vertroebeld. Bij het opstellen van een monitor moeten de partijen zich bewust zijn van deze beperkingen en niet te veel willen. Een respondent geeft hierbij de volgende illustratie. De huidige discussie in UWV gaat niet alleen over aantallen trajecten maar ook over reïntegratie en duurzame plaatsingen. Hierbij lijkt te worden vergeten dat reïntegratie en plaatsingen feitelijk de uitkomsten zijn van een onderhandelingen tussen en werkgever en de te reïntegreren cliënt. UWV kan op dat proces maar beperkte invloed op uitoefenen. Waarom dan zo rigide vasthouden aan dergelijke resultaatsomschrijvingen? Waarom beperkt UWV zich niet tot het meten van de uitstroom uit de uitkering en eventueel het uitblijven van hernieuwde instroom? Zet bijvoorbeeld de kosten van reïntegratie af tegen de besparingen op de uitkeringen. Met een model is dat te doen. Praten over kwaliteit van werk of een plaatsing is een heel andere grootte en ligt voor een groot deel buiten het bereik van UWV. Het verdient de voorkeur om te monitoren op vergelijkbare grootheden die werkelijk binnen het bereik van UWV-beleid liggen. Monitoring betekent ook het nuanceren van het belang van cijfers.

5.5 Implementatie en functioneringswijze monitororganisatie

Om een monitorsysteem te laten slagen is betrouwbare en kwalitatief hoogwaardige informatie nodig. Deze is alleen te verkrijgen als de partij die de informatie moet leveren zelf ook een belang heeft bij een goede registratie. Dit is bijvoorbeeld het geval als de informatie wordt onttrokken aan een productiesysteem van het primaire proces, dat bij voorkeur is gekoppeld aan de toekenning van financiële middelen. Een volledige

registratie moet dan bijvoorbeeld een voorwaarde zijn voor het uitkeren van de betaling. De statistiek kan dan de feitelijke betaalmomenten tellen. De betaalmomenten moeten dan wel herleidbaar zijn naar een individueel soft-nummer. Ook als in de toekomst reïntegratie meer bij werkgevers komt te liggen, kan tot op bepaalde hoogte informatie worden afgedwongen door deze informatie als vereiste op te nemen voor het verkrijgen van vergoedingen.

Zo veel mogelijk aansluiting bij de belangen van de verschillende actoren moet dus het uitgangspunt zijn. Toch zal niet voorkomen kunnen worden dat sommige mensen/afdelingen zaken moeten registreren die niet direct voor hen van belang zijn. Als die gegevens van essentieel belang en niet op een andere wijze te verzamelen zijn, dan is het afdwingen van de registratie noodzakelijk. Het afdwingen blijkt in de praktijk van de publieke uitvoering echter niet altijd even eenvoudig. Daarom is het van belang dat de noodzaak van de registratie duidelijk wordt gecommuniceerd met alle betrokkenen, waarbij voor hen duidelijk wordt welke rol zij spelen in de keten van informatievoorziening. Daarnaast zou onderzocht kunnen worden hoe de processen bij de betreffende actoren verlopen, zowel wat betreft de informatievoorziening als het primaire proces, om te bepalen wat de meest optimale methode is om de ‘verplichte’ informatie het minst arbeidsintensief vast te leggen.

Naast aansluiting op de werkprocessen dient bij het inrichten van de monitororganisatie rekening te worden gehouden met taken en verantwoordelijkheden. Als bijvoorbeeld de (statistiek) afdeling van UWV de cijfers moet verzamelen, dan dient de afdeling in een zodanige positie te zitten of te komen dat zij het bewaken van de aanlevering ook waar kan maken, zowel naar de medewerkers die verantwoordelijk zijn voor de systemen als naar de medewerkers die in de uitvoering zitten en met de registratie van de gegevens de basis leggen voor hun statistiekstaak.

Voor het gehele proces van monitoren (van ontwikkeling, implementatie tot bijstelling) geldt dat het van cruciaal belang is om de juiste expertise (personen) op het juiste moment in te schakelen. In de praktijk blijkt dit telkens een lastig probleem, maar zeker bij ICT-oplossingen wordt vaak te snel doorverwezen naar (externe) ICT-experts of de afdeling automatisering. ICT is echter ‘slechts’ het middel is om de informatieasymmetrie tussen uitvoering en bestuur of overheid te overbruggen. Een ICT-expert kan dan ook nooit worden belast met de vraag welke informatie nodig is voor het beantwoorden van beleidsvragen of met de vraag hoe de informatieverzameling het beste aansluit bij (de belangen van) het primaire proces.

5.6 ICT-infrastructuur

De voor dit onderzoek gesproken personen zijn geen van allen betrokken bij de ‘harde’ kant van ICT. De beschikbare hard- en software is voor de betrokkenen een gegeven. Wel hebben geïnterviewde medewerkers van de informatieafdeling van het Lisv binnen die context Remon als informatiesysteem ontwikkeld en geïmplementeerd. Zij hebben dan ook met name uitspraken gedaan vanuit het perspectief van de gebruikers en het beheer.

Bij de ontwikkeling van een monitor speelt telkens de vraag wat wel en wat niet te registreren en waar gebruik te maken van authentieke bronnen. Enerzijds wordt de wens geuit om de ICT-infrastructuur zo veel mogelijk aan te sluiten op authentieke bronnen (registratiesystemen primaire processen). Maak gebruik van de kennis over keteninformatisering: zo veel mogelijk informatie eenmalig laten vastleggen en beheeren (voorkom dubbele uitvraag, registratie en beheerproblemen). Extra administratieve

belasting van de uitvoering gaat niet alleen ten koste van de tijd die besteed kan worden aan uitvoerende taken, maar vergroot ook de kans op 'onderregistratie'.

Bij aanwijzing van eventuele authentieke bronnen speelt de kwaliteit van die bronnen echter een bepalende rol. Zo lijkt het efficiënt om de plaatsingsgegevens van reïntegratie niet meer apart te laten vastleggen, maar gebruik te maken van de gegevens uit het systeem waarin de dienstverbanden van werknemers staan geregistreerd ten behoeve van de premie-inning en het vaststellen van de arbeidshistorie van een persoon die werkloos wordt. Het gebruik van deze gegevens betekent echter ook het binnenhalen van veel ruis (de gegevens zijn bijvoorbeeld niet altijd even actueel en volledig en herplaatsingen bij de eigen werkgever zijn soms niet zichtbaar). Een andere reden om toch vast te houden aan een eigen registratie van plaatsingen is dat bij het afsluiten van contracten met reïntegratiebedrijven het percentage plaatsingen de basis vormt voor de afrekening (no cure no or less pay). Voor het bepalen van de eindafrekening zal UWV de plaatsingen van een reïntegratiebedrijf dus toch moeten bijhouden.

Voor het monitoren van reïntegratie is geopperd om de noodzakelijke informatie bij de private reïntegratiebedrijven vandaan te halen. De mogelijkheid is door UWV niet onderzocht. In de aanbesteding heeft UWV er voor gekozen dat reïntegratiebedrijven per kwartaal verantwoordingsinformatie aan UWV leveren, om sturing van de opdrachten mogelijk te maken. Er is in de aanbesteding contractueel met de reïntegratiebedrijven afgesproken dat elk kwartaal voorafgaand aan publicatie van reïntegratiecijfers, de gegevens volgens de reïntegratiebedrijven worden afgestemd met de gegevens die UWV uit de eigen database genereert. UWV controleert onder meer op registratie van het aantal plaatsingen.

De vraag is of de informatie van de reïntegratiebedrijven voldoende elementen bevatten die bovendien kwalitatief hoogwaardig genoeg zijn om de informatievoorziening voor beleid en statistiek daar volledig op af te stemmen. De gegevens die reïntegratiebedrijven periodiek in de kwartaalcohortrapportages verstrekken, zijn waarschijnlijk niet toereikend door het ontbreken van informatie op sofi-nummerniveau. Reïntegratiebedrijven sturen op individueel niveau wel facturen aan UWV, waaruit afgeleid kan worden wat per persoon is geleverd per persoon, maar die komen op dit moment niet in een systeem bij reïntegratiebedrijven dat gebruikt kan worden voor de informatievoorziening. Daarbij komt dat reïntegratiebedrijven een commercieel belang hebben bij het opstellen van rapportages. Enige vorm van controle en dus registratie en monitoring door UWV blijft daarom waarschijnlijk nodig.

Een ander ICT-probleem dat Remon parten heeft gespeeld zijn de verschillen in ICT-beleid en -inrichting van de verschillende Uvi's. Met de vorming van UWV is mogelijk de basis gelegd voor een meer uniform ICT-beleid en -infrastructuur. Toch is het risico van niet op elkaar aansluitende systemen, zeker als de andere ketenpartners er bij worden betrokken, nog steeds een reëel probleem in de sociale zekerheid. De vraag is welke rol de overheid hierin wil spelen. Volgens de respondenten is SZW altijd zwak geweest in de vraag hoe zij met ICT willen omgaan. Ter voorbereiding op de inwerkingtreding van de Wet SUWI is weliswaar een ICT-concept ontwikkeld en is er een coördinerend Bureau Keteninformatisering Werk & Inkomen opgericht, maar de werkelijk invulling van de eigen ICT-infrastructuur wordt overgelaten aan de verschillende ketenactoren. Wellicht is het effectiever als SZW een verplichtend informatie-model oplegt. Het probleem hierbij is dat een dergelijk model niet goed aansluit bij de keuze voor uitvoering door Zelfstandige BestuursOrganen (ZBO's). Daarnaast zou op dit moment hier waarschijnlijk geen draagvlak voor zijn bij SZW. SZW lijkt een tweeslachtige houding te hebben ten aanzien van ICT en cijfers. Alleen specialistische afdeling zijn geïnteresseerd in discussie over ICT en cijfers. Op 'hoog' niveau lijken

cijfers echter van ondergeschoven belang, tot het moment dat er cijfers opgehoest moeten worden voor de Sociale Nota of voor de beantwoording van politieke vragen, dan is er ineens wel veel aandacht.

5.7 Performance en opbrengsten

De performance of opbrengsten van de monitor (wanneer is de monitor een succes) wordt door de verschillende actoren op verschillende merites beoordeeld. Hiermee dient bij het ontwikkelen van een monitor en het informatievoorschrift rekening te worden gehouden, omdat een partij die zelf geen of onvoldoende baat heeft van de opbrengsten van een monitor al snel geneigd zal zijn haar rol aan de monitor minder prioriteit te geven, met alle gevolgen van dien. Van belang bij het ontwikkelen van een monitor is dat het systeem daarom (zo veel mogelijk) gebouwd wordt voor alle betrokken actoren, zowel voor intern als voor extern. Dit betekent dat rekening moet worden gehouden met de verschillende informatiebehoeften, zodat de actoren in meer of mindere mate mee kunnen delen in het succes van een monitor. In geval van Remon had het Lisv alleen een externe noodzaak voor het opzetten van de informatievoorziening. Het verkrijgen van een intern draagvlak bij de Uvi's is dan ook niet gelukt.

Zoals al eerder beschreven bevordert het de kwaliteit van de monitoropbrengsten als de informatieleverancier(s) belang heeft bij het registreren van de informatie (dit is bijvoorbeeld het geval als de gegevens noodzakelijk zijn in het proces of de basis vormen voor een factuur). Het belang kan ook worden bewerkstelligd door terugkoppeling te geven op de geleverde informatie, bijvoorbeeld in de vorm van een benchmark.

Bij het ontwikkelen van een monitor moet echter goed worden nagedacht over mogelijke consequenties van de opbrengst (de informatieproducten of op te leveren cijfers), of deze nu ex- of intern worden gebruikt. Een reëel risico van cijfers is dat partijen ze onderling vergelijken terwijl de betrouwbaarheid van die cijfers (te) laag kan zijn. Zo zijn de fase-indelingen van werkzoekenden en de arbeidsongeschiktheidspercentages bijvoorbeeld niet altijd kloppend. Een kwalitatieve onderbouwing van de cijfers is dan ook al snel gewenst. De opbrengsten van een monitor moeten daarom zorgvuldig gebruikt worden en gewaakt moet worden voor het maken van te simpele gevolgtrekkingen op basis van cijfers.

5.8 (Periodieke) evaluatie

Periodieke evaluaties behoren standaard onderdeel uit te maken van het monitoringsproces, zowel tijdens de ontwikkeling en de implementatie als tijdens de operationele fase van een monitor. Dergelijke evaluaties dienen niet (alleen) ad hoc plaats te vinden, maar systematisch en gestructureerd volgens een model, zoals het voor dit onderzoek gebruikte research framework. In de evaluatie worden de ontwikkeling en de opbrengsten van de monitor afgezet tegen de beoogde doelen en wordt nagegaan of aanpassingen in de beleidsdoelen of besturingsfilosofie moeten leiden tot aanpassingen in bijvoorbeeld het ontwerp van de monitor. Dit betekent dat bijvoorbeeld na het opstellen van een ontwerp eerst een haalbaarheidsonderzoek moet worden uitgevoerd om het ontwerp te toetsen. De uitkomsten van een dergelijk onderzoek kunnen leiden tot bijstelling van het ontwerp. Van belang is dat, evenals in de ontwerpfase, bij de evaluaties inhoudelijke deskundigen worden betrokken. De meeste respondenten zijn het er over eens dat in geval van Remon de interne vertaalslag van inhoud naar de automatiseringskant problematisch was. De implementatie dient planmatig te geschieden met concrete doelstellingen en planning, waarvan in de haalbaarheidsstudie is vastgesteld

dat ze SMART zijn. De implementatie behoeft stelselmatig monitoring en evaluatie zodat het implementatieplan kan worden bijgesteld.

Naast periodieke evaluaties zal de kwaliteit van de gegevens permanent moeten worden bewaakt. Dit zou niet alleen een taak van de statistiekafdeling moeten zijn, maar een zorg voor de gehele organisaties. Dit kan worden gestimuleerd door de uitkomsten van de kwaliteitsbewaking terug te koppelen naar de uitvoering. Hierdoor wordt niet alleen bijgedragen aan het bestendigen van het draagvlak, maar wordt de uitvoering tevens de mogelijkheid geboden om op de gegevens te reageren en indien nodig te corrigeren.

5.9 Slotwoord

De casestudie naar de reïntegratiemonitor Remon laat zien hoe lastig het is om een monitorsysteem op te zetten in te implementeren in een situatie waarin zowel het beleid als de uitvoering, die daar invulling aan moet geven, sterk aan verandering onderhevig zijn. Een situatie waarin bovendien meerdere actoren, met even zoveel eigen belangen, een rol spelen in de tot standkoming en het functioneren van een monitor. Toch mag dit ons inziens geen excuus zijn voor het accepteren van kwalitatief laagwaardige opbrengsten van een monitor of het achterwege laten van monitoring. De uitvoering van overheidsbeleid speelt zich immers altijd af in een dynamisch veld waarop verschillende krachten van invloed zijn die slechts ten dele zijn te beïnvloeden door de overheid. Ondanks deze moeilijkheden blijft het van belang te streven naar goede informatievoorziening over de uitvoering van overheidsbeleid, zoals reïntegratie van arbeidsgehandicapten. Het belang hiervan is niet alleen gelegen in het kunnen verantwoorden door de overheid en uitvoeringsinstellingen van de besteding van publieke middelen, maar ook in het meer handen en voeten geven aan de discussie over de netto- en kosteneffectiviteit van reïntegratie en niet in de laatste plaats in de mogelijkheid voor de professional om terugkoppeling te krijgen op zijn handelen waardoor continue kwaliteitsverbetering mogelijk wordt.

Juist om dat de uitvoering van reïntegratiebeleid plaatsvindt in een complex en dynamisch veld waarop zowel publieke als private partijen actief zijn, is het volgens ons noodzakelijk om bij het ontwikkelen en implementeren van een monitorsysteem elke wezenlijke stap te 'toetsen' aan een centrale informatievisie, gebaseerd op een model zoals in deze studie is gehanteerd. Door het gestructureerd in kaart brengen van de verschillende deelgebieden in het model ontstaat een totaal beeld van beleidsdoelen, omgeving, middelen, betrokken partijen en gewenste uitkomsten en de verhoudingen tussen deze deelgebieden. Hierdoor wordt het mogelijk om in elke fase van het ontwikkel- en implementatietraject van een monitor de impact van een (aanpassings)voorstel op één van de deelgebieden zo goed mogelijk af te zetten tegenover de consequenties daarvan op de andere deelgebieden in het model. Hoewel het model geen kant en klare oplossingen biedt, kan het wel de conceptontwikkeling voor een reïntegratiemonitor en de te nemen beslissingen op een inzichtelijke wijze ondersteunen. Het gepresenteerde model is volgens ons niet alleen bruikbaar voor UWV, maar is ook geschikt voor twee partijen die op korte termijn in toenemende mate verantwoordelijk worden voor het reïntegreren van zieke en arbeidsgehandicapte werkzoekenden en werknemers: de gemeentelijke sociale diensten enerzijds en grote werkgevers of brancheorganisatie anderzijds.

Literatuur

Achten B.P.T., J.J.M. Besseling, en B.M.F. Fermin. Inzicht in ketenspecifieke succes- en faalfactoren, toegepast op de reïntegratieketen voor (ontslag)werklozen. TNO Arbeid, Hoofddorp 2002.

Algemene Rekenkamer. Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer, Sdu Uitgevers, 's-Gravenhage 2003.

Besseling J.J.M. en B.M.F. Fermin. Informatisering van reïntegratie; paper voor workshop 'ICT en sociaal beleid' op 21 maart 2001. TNO Arbeid Hoofddorp 2001.

Besseling J.J.M. en B.M.F. Fermin. ICT en sociaal beleid; oriëntatie op de mogelijkheden van een expertsysteem met artificiële intelligentie. TNO Arbeid Hoofddorp 2001.

Besseling J.J.M. Informatisering van reïntegratie: wat voeren de uitvoerders uit? Paper voor Symposium 2001 'Een tweede eeuw sociale zekerheid: sociale integratie in de 21e eeuw' Den Haag, 15-16 juni 2001.

Besseling J.J.M. en H. Tijken. Spoor 2 als transparante kaartenbak. TNO Arbeid Hoofddorp, 2000 Vertrouwelijk onderzoeksrapport voor Cadans.

Engbersen R., J. Eggermont, R. Gabriëls en A. Sprinkhuizen (redactie). Nederland aan de monitor, het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen, NIZW, 1997.

Fermin B.M.F. Elke schakel telt, keteninformatisering en e-government in de sociale zekerheid; een casestudie naar de implementatie van het Inlichtingenbureau. TNO Arbeid Hoofddorp 2003.

Fermin B.M.F. Sturen en meten in het CWI; ICT en uitvoering sociale zekerheid, een casestudie. TNO Arbeid Hoofddorp 2001.

Lisv. Kaderstelling Reïntegratie 1999-2000. Bestuursstuk B 3/675. Lisv Amsterdam 31-03-99.

Lisv. Mededeling M01.055.

Nool J.W. en P.M. Spijkerboer. Project Opzet Reïntegratiemonitor, Ctsv, Zoetermeer 1997.

Pennings L.J., J.J.M. Besseling E.F.T. Buiël, A.J. van Dijk, A.C.M. Dumay, J. Giezen, M.P. de Graaff, E.L. de Vos en C.M.M.P. Wetzel. ICT in het reïntegratieproces. TNO STB Delft 2001.

Plomp R. en B. Spaan. Evaluatie bezoek Uvi's. interne Lisv-notitie d.d. 21 februari 2001. Lisv Amsterdam 2001.

Vinke H., B.M.F. Fermin en J.J.M. Besseling. Beslissingsondersteuning bij reïntegratieplannen voor arbeidsgehandicapten. TNO Arbeid, Hoofddorp 2002.

Vos E.L. de. Verandering, prestatie-indicatoren en de inzet van ICT in het domein van de sociale zekerheid. TNO Arbeid Hoofddorp 2000.

Vos E.L. de, C.W.J. Wevers, B.M.F. Fermin, A.O.J. Heyma, J.H. Abbring, B. van der Klauw, P.W.C. Koning. Daadwerkelijk effectief; prestatiemeting van reïntegratie en activering. TNO Arbeid Hoofddorp 2002.

Wevers C.W.J., J.J.M. Besseling en E.L. de Vos. De Realiteit, Integrale evaluatie Wet Rea, Elsevier Doetinchem, 2001.

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewde personen

Bijlage II: Variabelen Remon

Inleiding

Het Lisv heeft in verband met de informatieplicht over de effecten van de reïntegratie-inspanningen van de uitvoerders een aantal instrumenten ontwikkeld, waarvan de belangrijkste is de Remon.

Een arbeidsgehandicapte wordt door middel van reïntegratie-inspanningen ondersteund van uit de Uvi bij het vinden van werk. Deze inspanningen vinden plaats in het kader van een reïntegratietraject. Met behulp van de Reïntegratiemonitor Remon wordt een arbeidsgehandicapte en de ten behoeve van hem/haar verrichte inspanningen gevolgd en wordt geregistreerd wat de resultaten van deze inspanningen zijn. In de Remon worden geen financiële gegevens uitgevraagd. Deze worden apart uitgevraagd in de Remon-fin. Remon en Remon-fin kunnen gekoppeld worden via het gevalsnummer van Remon. Hieronder wordt allereerst ingegaan op de Remon. Daarbij is vooral aandacht voor de vragen met betrekking tot (her)plaatsingsbudgetten en het pakket op maat. Daarna wordt de Remon-fin beschreven³⁰.

Remon

De reïntegratiemonitor kan de volgende informatie opleveren:

- voor wie worden reïntegratie-inspanningen verricht;
- welke en hoeveel reïntegratie-inspanningen zijn er verricht of aangevraagd;
- wat het resultaat van deze inspanningen is.

In de monitor worden alle arbeidsgehandicapten gevolgd waarvoor een reïntegratie-inspanning door de uitvoeringsinstellingen wordt aangevraagd/ verricht vanaf 1 juli 1998. De groep arbeidsgehandicapten wordt in artikel 2 REA beschreven.

Opbouw informatievoorschrift

De variabelen uit dit informatievoorschrift worden in drie soorten ingedeeld, namelijk:

1. algemene variabelen, die betrekking hebben op de arbeidsgehandicapte waarvoor reïntegratie-inspanningen worden verricht;
2. variabelen die betrekking hebben op de reïntegratie-inspanningen die voor de arbeidsgehandicapte worden verricht;
3. variabelen die betrekking hebben op het resultaat van de reïntegratie-inspanningen.

Als er binnen een reïntegratietraject sprake is van de eerste reïntegratie-inspanning voor een arbeidsgehandicapte, wordt het algemene deel ingevuld. Vervolgens worden de reïntegratie-inspanningen voor de arbeidsgehandicapte gevolgd en wordt deel 2 'de reïntegratie-inspanningen' ingevuld. Bij de sluiting van het statistiekgeval wordt het deel 'resultaat' ingevuld.

³⁰ De beschrijving is gebaseerd op een intern stuk van Lisv (voorjaar 1998).

Wijze van gegevensverstrekking

Om deze informatie tot stand te brengen is ten behoeve van de gegevensverzameling gekozen voor een gegevensverzameling, per arbeidsgehandicapte en per openingsdatum van haar/ zijn reïntegratietraject, in één regel met gegevens (een record).

Opening en sluiting van een statistiekgeval

Als opening en sluiting van het statistiekgeval is voor de volgende momenten gekozen:

1. een statistiekgeval wordt geopend op het moment dat er een eerste reïntegratie-inspanning door de betreffende arbeidsgehandicapte of door zijn/ haar werkgever bij de uitvoeringsinstelling wordt aangevraagd of toegekend (verricht);
2. de monitor sluit vier maanden nadat de arbeidsgehandicapte wordt geplaatst, herplaatst of een voorziening heeft gekregen en de monitor sluit op het moment dat het reïntegratie traject om een andere reden wordt afgesloten (zie hieronder).

Beschrijving variabelen: Het (her)plaatsingsbudget en pakket op maat

28. Naam	Herplaatsingsbudget	
Omschrijving	Een subsidie in de vorm van een herplaatsingsbudget verstrekt of aangevraagd door de (eigen) werkgever van de arbeidsgehandicapte (Artikel 16 REA).	
Formaat	N1	
Waardebereik	<u>Code</u>	<u>Omschrijving</u>
	0	(nog) Niet aangevraagd
	1	Wel aangevraagd, nog niet verstrekt
	2	Is verstrekt
	3	Afgewezen
	9	Onbekend
29. Naam	Plaatsingsbudget	
Omschrijving	Een subsidie in de vorm van een plaatsingsbudget verstrekt of aangevraagd door de (nieuwe) werkgever van de arbeidsgehandicapte (Artikel 17 REA)	
Formaat	N1	
Waardebereik	<u>Code</u>	<u>Omschrijving</u>
	0	(nog) Niet aangevraagd
	1	Wel aangevraagd, nog niet verstrekt
	2	Is verstrekt
	3	Afgewezen
	9	Onbekend
30. Naam	Pakket op maat	
Omschrijving	Via een samengestelde variabele wordt ingevuld of er aan de werkgever van de arbeidsgehandicapte werknemer een subsidie in de vorm van een pakket op maat is verstrekt of dat de werkgever daar een aanvraag voor heeft ingediend (Artikel 18 REA).	
	Via deze samengestelde variabele is het mogelijk om verschillende combinaties in te vullen. Zo kan bijvoorbeeld worden ingevuld:	
	22300 dit betekent dat er een loonkostensubsidie en een scholingsvoorziening is toegekend maar de voorziening voor het aanpassen van werk is afgewezen.	
Formaat	N5	
Waardebereik	<u>Code</u>	<u>Omschrijving</u>

00000	(nog) Niet aangevraagd
11111	Wel aangevraagd, nog niet verstrekt
20000	Er is een pakket op maat verstrekt met een loonkostensubsidie (en een inwerk- en begeleidingssubsidie) (lid 3 onder a en b)
	Er is een pakket op maat verstrekt met een subsidie in de kosten van scholing (lid 3 onder c)
02000	
00200	Er is een pakket op maat verstrekt met een voorziening voor het aanpassen van werk (lid 3 onder d)
	Er is een pakket op maat verstrekt met een voorziening voor het aanpassen van de werkomgeving (lid 3 onder d)
00020	
00002	Er is een pakket op maat verstrekt met een 'andere' voorziening (lid 3 onder e)
	Er is een pakket op maat verstrekt met een loonkostensubsidie (en een inwerk- en begeleidingssubsidie) (lid 3 onder a en b)
22000	en een subsidie in de kosten van scholing (lid 3 onder c)
...	
33333	Afgewezen
99999	Onbekend

ALLE VARIABLEN IN Remon

Nr.	Naam
	Algemene variabelen
01	Verslagperiode
02	Uitvoeringsinstelling
03	Sofi-nummer
04	Datum opening statistiekgeval
05	Sectornummer
06	Gevalsnummer
07	Geslacht
08	Geboortejaar
09	Postcode
10	Niveau hoogst afgeronde opleiding bij aanvang reïntegratietraject
11	Soort arbeidsongeschiktheidsuitkering
12	Mate arbeidsongeschiktheid bij aanvang reïntegratietraject
13	Afstand tot de arbeidsmarkt bij aanvang reïntegratietraject
14	Aantal gewerkte uren
15	Aantal werkzame uren
16	Aantal uren mogelijk
17	Datum einde wachttijd
18	Subcategorie
19	Dienstverband
20	Eigen risicodragers
21	Zelfstandige
22	Dummy
	De Reïntegratie-inspanningen
23	Opstellen reïntegratieplan
24	Reïntegratieconsult
25	Reïntegratievisie opstellen
26	Reïntegratievisie verzenden
27	Inkoop bemiddelingstraject
28	Herplaatsingsbudget
29	Plaatsingsbudget
30	Pakket op maat

31	Persoonsgebonden budget
32	Subsidie kosten voorziening eigen werk
33	Voorziening scholing
34	Proefplaatsing
35	Voorziening deelname activiteit
36	Reïntegratie-uitkering
37	Werkvervoersvoorziening
38	Leefvervoersvoorziening
39	Voorziening persoonlijke ondersteuning
40	Communicatievoorziening voor doven
41	Loondispensatie
42	Loonsuppletie
43	Inkomenssuppletie zelfstandigen
44	Toelage arbeidsgehandicapte zelfstandigen
45	Starterskrediet
46	Dummy

	Resultaat
47	Reden sluiting statistiekgeval
48	Sectornummer plaatsing
49	Soort dienstverband plaatsing
50	Duur dienstverband plaatsing
51	Aantal uren plaatsing
52	Mate van arbeidsongeschiktheid bij plaatsing
53	Resultaat scholing
54	Datum sluiting statistiekgeval

Remon-FIN

Ook deze reïntegratiemonitor start op 1 juli 1998. In de informatiemededeling Remon worden geen financiële gegevens uitgevraagd. Deze worden apart uitgevraagd. Remon en Remon-fin kunnen gekoppeld worden via het gevalsnummer van Remon.

Wijze van gegevensverstrekking

Om deze informatie tot stand te brengen is gekozen voor een gegevensverzameling, per arbeidsgehandicapte en openingsdatum van haar / zijn reïntegratietraject, in een regel met gegevens (een record).

Deze gegevens dienen in het recordformaat, zoals weergegeven in de recordbeschrijving, op diskette te worden aangeleverd.

Tijdstip van verzending

De datum van ingang is 1 juli 1998. Verzending vindt plaats zo spoedig mogelijk na afsluiting van het kwartaal, doch uiterlijk binnen drie weken daarna.

Opening en sluiting

Ten behoeve van de gegevensverzameling moet per betaalde reïntegratie-inspanning gegevens (een record) worden bijgehouden.

De uitvoeringsinstellingen moeten op deze wijze een bestand gevuld met betaalde reïntegratie-inspanning opbouwen.

Dit betekent dat het kan zijn dat er voor één arbeidsgehandicapte tijdens één reïntegratietraject meerdere records bijgehouden moeten worden.

Een reïntegratie-inspanning wordt in het kwartaal waarin de betaling geregistreerd wordt in het systeem opgevoerd.

Het moment waarop Remon-fin geopend en gesloten wordt, zal in veel gevallen afwijken van de opening en sluiting van Remon.

VARIABELEN IN Remon-FIN

Naam
Verslagperiode
Uitvoeringsinstelling
Sectornummer
Sofi-nummer
Gevalsnummer Remon
Reïntegratie-inspanning
Datum aanvang reïntegratie-inspanning
Datum beëindiging reïntegratie-inspanning
Uitgekeerde bedrag reïntegratie-inspanning
Pakket op maat: Loonkostensubsidie en Inwerk- en Begeleidingssubsidie
Pakket op maat: scholing
Pakket op maat: aanpassing werk
Pakket op maat: aanpassing werkomgeving
Pakket op maat: 'andere voorziening'
Starterskrediet

Omschrijving variabelen Remon-fin

De algemene variabelen van Remon-fin zijn overeenkomstig Remon. We gaan hier in op enkele belangrijke andere variabelen.

Verslagperiode
Het jaar en het kwartaal waarover verslag wordt gedaan.

	<u>Omschrijving</u>
19983	Derde kwartaal (juli t/m september) van 1998
19994	Vierde kwartaal (oktober t/m december) van 1999
20002	Tweede kwartaal (april t/m juni) van 2000

Reïntegratie-inspanning

Deze variabele bepaalt per record welke reïntegratie-inspanning betaalbaar is gesteld.

	<u>Omschrijving</u>
01	Bemiddelingstraject
02	Communicatievoorziening: t.b.v werk
03	Communicatievoorziening: t.b.v. scholing
04	Herplaatsingsbudget
05	Inkomenssuppletie zelfstandige
06	Leefvervoersvoorziening: auto
07	Leefvervoersvoorziening: buitenwagen
08	Leefvervoersvoorziening: aanpassing vervoermiddel
09	Leefvervoersvoorziening: km-vergoeding
10	Leefvervoersvoorziening: overige Loonsuppletie
11	Pakket op maat
12	Persoonsgebonden budget
13	Plaatsingsbudget
14	Reïntegratie-uitkering
15	Starterskrediet
16	Toelage arbeidsgehandicapte zelfstandige
17	Voorziening eigen werk, scholing of training/begeleiding van de werknemer
18	Voorziening eigen werk, noodzakelijke aanpassingen werk
19	Voorziening eigen werk, noodzakelijke aanpassing werkomgeving
20	Voorziening eigen werk, 'overige maatregelen
21	Voorziening deelname activiteit
22	Voorziening scholing c.q opleiding
23	Voorziening voor zowel scholing (opleiding) als een voorziening voor kunnen volgen van scholing
24	Voorziening die nodig zijn om proefplaatsing mogelijk te maken
25	Voorziening persoonlijke ondersteuning
26	Werkvervoersvoorziening: auto
27	Werkvervoersvoorziening: buitenwagen
28	Werkvervoersvoorziening: aanpassing vervoermiddel
29	Werkvervoersvoorziening: km-vergoeding
30	Werkvervoersvoorziening: overige
31	

Datum aanvang reïntegratie-inspanning

De datum waarop de reïntegratie-inspanning is aangevangen. De aanvangsdatum is de ingangsdatum van de beschikking (aanvang reïntegratie-inspanning) of de beschikkingsdatum als de ingangsdatum niet bekend is.

Datum beëindiging reïntegratie-inspanning

Bij deze variabele dient de theoretische einddatum te worden ingevuld. Dat wil zeggen dat de periode waarvoor de toekenning geldt, wordt opgeteld bij de aanvangsdatum.

Bij een voorzieningen zoals bijvoorbeeld hulpmiddel te gebruiken bij arbeid of bij een plaatsingsbudget is de beëindigingsdatum dezelfde datum als de datum aanvang.

Bij een starterskrediet is dit de datum waarop de lening is afgelost of de datum vanaf wanneer de uitvoeringsinstelling niet meer borg staat.

Uitgekeerd bedrag reïntegratie-inspanning

Hier dient het bruto-bedrag (in hele guldens) te worden ingevuld, dat betaalbaar gesteld is voor deze reïntegratie-inspanning door de uitvoeringsinstelling, in deze verslagperiode.

Indien het instrument een starterskrediet betreft wordt 'N.v.t.' 8888888888 ingevuld.

Bij een pakket op maat moet hier het totale bedrag worden ingevuld en vervolgens uitgesplitst in de variabele (10, 11 12 13 en 14).

Pakket op maat: Loonkostensubsidie en Inwerk en Begeleidingssubsidie

Indien het record een pakket op maat betreft; hoeveel heeft de uitvoeringsinstelling voor loonkostensubsidie en inwerksubsidie betaalbaar gesteld voor deze arbeidsgehandicapte in deze verslagperiode?

Pakket op maat: Loonkostensubsidie en Inwerk en Begeleidingssubsidie

Indien het record een pakket op maat betreft; hoeveel heeft de uitvoeringsinstelling voor loonkostensubsidie en inwerksubsidie betaalbaar gesteld voor deze arbeidsgehandicapte in deze verslagperiode?

Pakket op maat: aanpassing werk

Indien het record een pakket op maat betreft; hoeveel heeft de uitvoeringsinstelling voor het aanpassen van werk betaalbaar gesteld voor deze arbeidsgehandicapte in deze verslagperiode?

Pakket op maat: aanpassing werkomgeving

Indien het record een pakket op maat betreft; hoeveel heeft de uitvoeringsinstelling voor het aanpassen van de werkomgeving betaalbaar gesteld voor deze arbeidsgehandicapte in deze verslagperiode?

Pakket op maat: 'andere voorziening'

Indien het record een pakket op maat betreft; hoeveel heeft de uitvoeringsinstelling voor een 'andere' voorziening betaalbaar gesteld voor deze arbeidsgehandicapte in deze verslagperiode?