

Vergaderjaar 2004–2005

26 448

Structuur van de uitvoering werk en inkomen (SUWI)

Nr. 183

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 januari 2005

De vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer heeft mij gevraagd te reageren op het verzoek de motie Noorman-den Uyl c.s. onverkort uit te voeren en derhalve de regeling voor een individuele reïntegratieovereenkomst (IRO) zo aan te passen dat voor trajecten voor zeer moeilijk plaatsbare cliënten een financieringsverhouding van 80%–20% (inspanning versus resultaat) geldt. In deze brief zal ik mijn standpunt ten aanzien van de uitvoering van deze motie toelichten.

Tevens is bijgevoegd de «Eerste voortgangsrapportage IRO»¹. Deze voortgangsrapportage biedt inzicht in de implementatie van de IRO-regeling en geeft bovendien een eerste zicht op de werking en het gebruik van de IRO-regeling. Een eerste indruk is dat de IRO-regeling cliënten, reïntegratiebedrijven en UWV de mogelijkheid biedt te komen tot maatwerk. Cliënten zijn tevreden over de mogelijkheid zelf een reïntegratiebedrijf te kiezen en vorm te geven aan hun reïntegratie. Reïntegratiebedrijven slagen erin cliëntgericht te werken, bijvoorbeeld met trajecten met meer persoonlijke begeleiding. In een kwart van de IRO-trajecten wordt scholing ingezet.

Motie Noorman-den Uyl c.s.

Met de IRO heeft het kabinet een nieuwe regeling geïntroduceerd die meer keuzemogelijkheden voor cliënten van UWV met betrekking tot hun reïntegratie combineert met efficiënte besteding van middelen door middel van (partiële) resultaatfinanciering. Over de optimale uitvoering van de IRO-regeling heb ik meermalen van gedachten gewisseld met de Tweede Kamer. Een element in deze discussie is het financiële kader voor met name zeer moeilijk plaatsbare cliënten. In mijn brieven van 13 oktober 2004 en 17 november 2004 heb ik de Tweede Kamer geïnformeerd over het protocol voor zeer moeilijk plaatsbare cliënten en de aanpassing van het financiële kader van de IRO-regeling voor deze groep cliënten. Uit de

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

brief van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer begrijp ik dat de argumenten voor de vormgeving van het financiële kader van de IRO-regeling niet door uw Kamer gedeeld worden.

De motie Noorman-den Uyl c.s. stelt dat de IRO-regeling voor deze groep moet voldoen aan 4 voorwaarden:

- weinig administratieve lasten;
- voor zeer moeilijk plaatsbaren een no cure – less pay verhouding van 80–20%;
- een separaat scholings-integratiebudget voor zeer moeilijk plaatsbaren met een financieringsverhouding van 80–20%;
- flexibiliteit en maatwerk op het uitgangspunt van het hoofd aannemerschap bij zeer moeilijk plaatsbaren.

Ik zal op deze punten afzonderlijk ingaan.

Weinig administratieve lasten

Ik steun deze voorwaarde zonder meer, niet alleen voor zeer moeilijk plaatsbaren maar voor alle cliënten. Bij de opzet en uitvoering van de IRO-regeling geldt als uitgangspunt het vaststellen van heldere regels enerzijds en het beperken van administratieve lasten voor cliënten, reïntegratiebedrijven en UWV anderzijds. Om de beperking van administratieve lasten te waarborgen is dit een aandachtspunt in de monitoring van de IRO-regeling.

Een no cure – less pay verhouding van 80–20% voor zeer moeilijk plaatsbaren

Tijdens het algemeen overleg op 23 juni 2004 heb ik met de vaste commissie over dit onderwerp van gedachten gewisseld. Ik deel de mening van de Tweede Kamer dat maatwerk essentieel is, ook bij de reïntegratie van zeer moeilijk plaatsbaren. Daarom heb ik UWV gevraagd het begrip «zeer moeilijk plaatsbaren» te operationaliseren om met heldere criteria deze cliënten te identificeren, zodat het mogelijk is voor hen afwijkende voorwaarden vast te stellen. Daarbij is van belang dat UWV bij de uitwerking van de financiële voorwaarden voor zeer moeilijk plaatsbaren, niet alleen heeft gekeken naar de mogelijkheid de mate van resultaatfinanciering aan te passen, maar ook naar de mogelijkheid van aanpassing van de maximale trajectprijs. Immers op beide manieren kan recht worden gedaan aan trajecten voor mensen met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt. Bij de opstelling van het protocol «zeer moeilijk plaatsbaren» heeft UWV de LCR en Borea betrokken.

Ik heb uw Kamer in mijn brieven van 13 oktober 2004 en 17 november 2004 geïnformeerd over de uitwerking van het begrip zeer moeilijk plaatsbaren en over het voorgestelde financiële kader. Ik heb UWV gevraagd de mogelijkheid van een no cure – less pay verhouding van 50–50% met een hogere trajectprijs te onderzoeken. UWV heeft mij daarop geïnformeerd dat UWV voornemens is het ten hoogste verschuldigd bedrag voor cliënten op wie het protocol voor zeer moeilijk plaatsbare cliënten van toepassing is, vast te stellen op € 7 500. Voor overige cliënten geldt een maximumbedrag van € 5 000.

De motie Noorman-den Uyl c.s. stelt dat voor zeer moeilijk plaatsbaren een no cure – less pay verhouding van 80–20% moet gelden. Bij een trajectprijs van € 5 000 betekent dit dat het reïntegratiebedrijf € 4 000 krijgt bij aanvang van het traject en € 1 000 na een succesvolle plaatsing. Ook de LCR en Borea hebben, in hun brief aan de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer van 10 december 2004, gepleit voor deze financieringswijze waarbij vooral op basis van

inspanning wordt afgerekend. Zij vrezen dat reïntegratiebedrijven het risico van scholing anders te groot vinden. Tevens wijzen zij op de mogelijkheid dat cliënten geen reïntegratiebedrijf vinden dat als hoofd- of onderaannemer wil fungeren en dat kleine reïntegratiebedrijven geen trajecten voor zeer moeilijk plaatsbaren zullen uitvoeren wegens het te grote risico.

Informatie over de kosten en inzet van scholing bij trajecten, IRO of regulier, voor zeer moeilijk plaatsbaren ontbreekt. Het is derhalve niet mogelijk te toetsen hoe groot het risico is dat Borea en LCR vrezen. Ik ben van mening dat het financiële kader waar ik u in de brief van 17 november jl. over heb geïnformeerd, eveneens de mogelijkheid biedt scholing in te zetten. De risicoloze investering die het reïntegratiebedrijf kan doen is in dit systeem nagenoeg gelijk. Een reïntegratiebedrijf krijgt, voor een traject voor het ten hoogste verschuldigd bedrag van € 7 500, bij de aanvang van het traject € 3 750 en bij een succesvolle plaatsing nogmaals € 3 750. De prikkel om vervolgens daadwerkelijk te komen tot een succesvolle en dus duurzame plaatsing is in dit laatste systeem evenwel aanmerkelijk groter. Een grote plaatsingsprikkel is met name bij een IRO van belang, omdat een onsuccesvolle IRO weinig gevolgen heeft voor het reïntegratiebedrijf. Dit in tegenstelling tot de reguliere aanbesteding, waarbij onsuccesvolle trajecten de kans op een nieuw contract met het UWV aanzienlijk verkleinen. Een voldoende bedrag als risicoloze investering in combinatie met een hogere plaatsingsprikkel voor het reïntegratiebedrijf is ook in het belang van de cliënt.

Uit de brief van de vaste commissie concludeer ik dat de commissie mijn argumenten voor een no cure – less pay verhouding van 50–50% voor deze trajecten echter niet deelt. Ik heb UWV daarom gevraagd het financiële kader voor zeer moeilijk plaatsbare cliënten vast te stellen op een ten hoogste verschuldigd trajectbedrag van € 5 000 met een no cure – less pay verhouding van 80–20%, zoals in de motie Noorman-den Uyl c.s. is opgenomen. Voor de goede orde wijs ik erop dat UWV in uitzonderingsgevallen een hoger bedrag kan toekennen, als de cliënt kan aantonen dat een hoger bedrag dan € 5 000 nodig is om op de arbeidsmarkt geplaatst te worden.

Het spreekt vanzelf dat in de monitoring en het evaluatieonderzoek nauwgezet gevolgd moet worden of de vermindering van de resultaatsfinanciering voor zeer moeilijk plaatsbaren en het scholingsprotocol bijdragen aan de mogelijkheid voor hen van de IRO-regeling succesvol gebruik te maken, resulterend in duurzame werkhervatting. Tijdens de verschillende overleggen met de vaste commissie heb ik als voorwaarde voor de IRO gesteld dat de prijs/prestatie verhouding van IRO trajecten niet mag achterblijven bij die van reguliere trajecten. Daarnaast is het niet de bedoeling dat de IRO-trajecten een leiden tot een uitholling van de reguliere trajecten in de aanbestedingsprocedure. Ik zal deze aspecten nadrukkelijk evalueren. Indien deze effecten daadwerkelijk optreden, dan zal het noodzakelijk zijn de financiële voorwaarden voor de IRO opnieuw te bezien.

Een separaat scholings-integratiebudget voor zeer moeilijk plaatsbaren met een financieringsverhouding van 80–20%

Voor scholing geldt dat maatwerk van belang is. Het moet mogelijk zijn scholing in te zetten in een IRO-traject. Tegelijkertijd geldt dat de inzet van scholing moet worden afgestemd op de noodzaak om langs de kortste weg duurzame werkhervatting te realiseren. Reïntegratiebedrijven onderkennen een financieel risico bij de inzet van scholing in IRO-trajecten, zo blijkt uit de «Eerste voortgangsrapportage IRO». Tegelijkertijd blijkt dat

reïntegratiebedrijven bij de huidige financieringssystematiek waarin voor de scholing geen apart budget wordt toegekend in ongeveer een kwart van de trajecten overgaan tot de inzet van scholing. UWV, LCR en Borea leggen op dit moment de laatste hand aan een protocol «scholing». Doel van dit protocol is vooraf zo goed mogelijk te kunnen onderkennen voor welke cliënten scholing noodzakelijk kan zijn, opdat de trajectprijs daarop afgestemd kan worden. Ik zal de Kamer zo spoedig mogelijk nader informeren over dit punt nadat UWV mij heeft geïnformeerd over het protocol «scholing».

Flexibiliteit en maatwerk op het uitgangspunt van het hoofd aannemerschap bij zeer moeilijk plaatsbaren

De IRO biedt mogelijkheden om andere dienstverleners dan de gebruikelijke reïntegratiebedrijven als hoofdaannemer voor een IRO te laten fungeren. Een cliënt kan zelf voorstellen met welk reïntegratiebedrijf een IRO wordt gesloten. Voorwaarde is dat dit bedrijf zich beroepsmatig richt op de inschakeling van mensen in het arbeidsproces. Ook een bedrijf dat van oudsher geen reïntegratiebedrijf is, maar zich gaat richten op de inschakeling van mensen in het arbeidsproces, kan dus in aanmerking komen voor het hoofd aannemerschap in het kader van een IRO. Dit bedrijf moet, net als ieder reïntegratiebedrijf, voldoen aan de (kwaliteits)criteria zoals opgesteld door het UWV. Het bedrijf dat als hoofdaannemer fungeert, kan vanzelfsprekend gebruik maken van dienstverlening van andere bedrijven dan reïntegratiebedrijven. Hierbij kan gedacht worden aan specifieke dienstverleners op het terrein van scholing, trainingen of assessments. De IRO biedt dus flexibiliteit en mogelijkheden om maatwerk te leveren bij reïntegratie. Dit aspect is vanzelfsprekend meegenomen in de monitoring en evaluatie.

Eindoordeel over de motie

De punten uit de motie Noorman-den Uyl c.s. komen in de uitwerking van de IRO-regeling terug. De regeling kent beperkte administratieve lasten, uit de eerste evaluatie blijkt niet dat er zich problemen voordoen met het hoofd aannemerschap en er wordt een speciaal protocol ontwikkeld om te waarborgen dat ook de zeer moeilijk plaatsbaren voldoende scholing ontvangen. Daarnaast zal voor deze groep zeer moeilijk plaatsbaren voor een ten hoogste verschuldigd bedrag van € 5 000,- een no cure – less pay verhouding van 80–20% gelden.

Eerste Voortgangsrapportage IRO

Tijdens het Algemeen Overleg op 17 december 2003 over de individuele reïntegratieovereenkomst (IRO) heb ik toegezegd de Tweede Kamer met voortgangsrapportages tot 2008 jaarlijks te informeren over de implementatie en resultaten van de IRO-regeling. In 2008 zal de feitelijke evaluatie van de IRO-regeling plaatsvinden. Op 23 juni 2004 heb ik toegezegd ook de experimenten met het persoonsgebonden reïntegratiebudget (PRB) te betrekken bij deze voortgangsrapportages.

Op 11 maart 2004 heeft Staatssecretaris Rutte de Tweede Kamer toegezegd een half jaar na invoering van de IRO-regeling te komen met een tussenrapportage met een overzicht van de stand van zaken. De «Eerste voortgangsrapportage IRO» biedt dit overzicht. Onderzoeksbureau APE heeft hiertoe onderzoek verricht. Deze voortgangsrapportage beschrijft de implementatie van de IRO-regeling en geeft een beeld van de eerste praktijkervaringen van cliënten, reïntegratiebedrijven en UWV. Tevens wordt een eerste overzicht geboden van het gebruik en de kosten in de eerste drie kwartalen van 2004. Waar mogelijk worden bevindingen vergeleken

met ervaringen met de reguliere trajecten en met de PRB-trajecten in de experimenten.

Medio 2005 volgt een tweede voortgangsrapportage IRO. In deze rapportage zal het accent meer liggen op gebruik, kosten en de eerste resultaten van de IRO. Hiermee zal deze tweede rapportage meer het karakter van evaluatie hebben. Deze tweede voortgangsrapportage zal ook een uitgebreider overzicht bevatten van het gebruik, de kosten en resultaten van trajecten in de PRB-experimenten, zoals ik heb toegezegd naar aanleiding van de motie-Weekers c.s.

De «Eerste voortgangsrapportage IRO» biedt inzicht in een drietal elementen van de IRO-regeling:

- de implementatie van de IRO-regeling;
- eerste ervaringen met de werking van de IRO-regeling;
- eerste inzicht in gebruik en kosten van de IRO-regeling.

Implementatie van de IRO-regeling

Vanaf januari 2004 is UWV gestart met de implementatie van de IRO-regeling. Tegelijkertijd heeft UWV cliënten al de mogelijkheid geboden aanvragen voor IRO-trajecten in te dienen, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de IRO-regeling. Het spreekt vanzelf dat in dit proces door UWV en reïntegratiebedrijven gezocht moet worden naar nieuwe werkwijzen. In de «Eerste voortgangsrapportage IRO» zijn aandachtspunten benoemd bij de verschillende fases van het IRO-traject. Deze betreffen bijvoorbeeld de voorlichting over de IRO (geen te hoge verwachtingen bij de cliënt creëren), de verschillen tussen UWV-vestigingen bij de beoordeling van IRO-aanvragen en het starten van het IRO-traject door het reïntegratiebedrijf vóórdat de overeenkomst is ondertekend. Voor veel aandachtspunten is het nog te vroeg is om te beoordelen of sprake is van een probleem dat vraagt om een oplossing of dat het gaat om een tijdelijke situatie of ontwikkeling die inherent is aan het implementeren van nieuwe regelgeving. Dit laatste zal zijn versterkt door de onzekerheden en onduidelijkheden in de periode tot aan de inwerkingtreding van de IRO-regeling. De volgende voortgangsrapportage kan meer duidelijkheid geven. Desondanks biedt de rapportage al wel enig inzicht in de invoering en werkwijze van UWV en de reïntegratiebedrijven. De rapportage kan daarom voor UWV en reïntegratiebedrijven aanleiding zijn te bezien of de werkwijze verder verbeterd kan worden. Hierbij is te denken aan het aspect van de voorlichting over de voorwaarden van de regeling en de verschillende uitvoeringspraktijk in UWV-regiokantoren. Ik heb UWV gevraagd op deze punten de uitvoering waar mogelijk te verbeteren.

Eerste ervaringen met de werking van de IRO-regeling

De «Eerste voortgangsrapportage IRO» laat zien dat er in de periode tot oktober 2004 2293 aanvragen voor een IRO zijn gedaan. De kernpunten van de IRO-regeling zijn de keuze door de cliënt van het reïntegratiebedrijf en het zelf opstellen van het reïntegratieplan. De voortgangsrapportage laat zien dat op deze punten cliënten van UWV tevreden tot zeer tevreden zijn. De tevredenheid uit zich ook in een toenemend aantal aanvragen voor een IRO-regeling. Een eerste indruk is derhalve dat de IRO-regeling voor cliënten, reïntegratiebedrijven en UWV mogelijkheden biedt binnen de huidige kaders tot maatwerk te komen.

De rapportage laat zien dat de verschillende actoren moeten wennen aan hun nieuwe rol. Dit is merkbaar op verschillende punten. Reïntegratiebedrijven moeten zich meer gaan richten op cliënten als opdrachtgever. Dit leidt ertoe dat cliënten verschillende offertes laten maken om de voor

hen kwalitatief beste dienstverlening te kunnen kiezen. Dit betekent hogere acquisitiekosten voor de reïntegratiebedrijven, maar is inherent aan een concurrerende reïntegratiemarkt. Positief aspect van de sterkere focus van reïntegratiebedrijven op cliënten is een toename van de transparantie van de reïntegratiemarkt voor cliënten.

De IRO is bedoeld voor cliënten die zelf een idee hebben voor hun reïntegratie en zelf een keuze voor een reïntegratiebedrijf willen maken. Slechts een klein deel van de cliënten blijkt geheel zelf een reïntegratieplan op te stellen. Reïntegratiebedrijven en UWV ondersteunen hen bij de opstelling van dit plan. Het lijkt daarom zinvol goede voorlichting te geven over met name de mate van zelfstandigheid en eigen initiatief, die de IRO van de cliënt vraagt. UWV moet cliënten informeren over de mogelijkheid van een IRO, de cliënt zal zelf moeten bepalen of de IRO iets voor hem of haar is. Daarbij dient UWV goed in het oog te houden dat ook de IRO gericht is op de kortste weg naar duurzaam werk. Onderdeel van de marginale toetsing van UWV moet zijn of een IRO-traject kan leiden tot duurzame reïntegratie met een efficiënte inzet van publieke middelen.

Voor wat betreft de inhoud van trajecten lijkt het huidige financiële kader cliënten en reïntegratiebedrijven voldoende mogelijkheid te bieden voor het leveren van maatwerk. Elementen die hierbij in het oog springen zijn meer aandacht aan de persoonlijke begeleiding en meer cliëntgerichtheid. Bij de IRO maakt de cliënt vaker de keuze voor scholing dan bij een regulier traject: in een kwart van de IRO-trajecten wordt scholing ingezet. Partiële resultaatfinanciering blijkt geen te groot financieel risico te vormen om scholing in te zetten.

Gezien het feit dat de gemiddelde trajectprijs van de IRO slechts in geringe mate afwijkt van die van reguliere trajecten, roept dit wel de vraag op waarom dergelijke elementen zoals persoonlijke begeleiding en scholing geen onderdeel (kunnen) uitmaken van reguliere trajecten. In de regulier aanbestede trajecten lijken dan ook meer mogelijkheden voor maatwerk te liggen dan reïntegratiebedrijven nu onderkennen. De ervaringen met de IRO zouden opdrachtgevers en opdrachtnemers kunnen benutten meer elementen van maatwerk (scholing, persoonlijke begeleiding, cliëntgerichtheid) op te nemen in regulier aanbestede trajecten.

Gebruik en kosten van de IRO-regeling

De «Eerste voortgangsrapportage IRO» biedt inzicht in het gebruik en de trajectkosten van de IRO-regeling over de eerste drie kwartalen van 2004. Van de gebruikers van de IRO-regeling blijkt 64% WW-gerechtigde tegen 36% arbeidsgehandicapten. In vergelijking tot de regulier aanbestede trajecten valt op dat onder de groep arbeidsgehandicapten relatief veel Wajonggerechtigden, veel volledig arbeidsongeschikten en veel arbeidsgehandicapten met als diagnose psychische stoornissen telt.

Wanneer de trajectprijs bekeken wordt, dan valt op dat de gemiddelde IRO-trajectprijs convergeert naar € 5 000. Dit ligt in de lijn der verwachting, maar conflicteert met de gedachte dat de IRO gericht is op maatwerk. Maatwerk impliceert immers verscheidenheid in de inhoud van trajecten en daarmee in de prijs van trajecten. Voor WW-gerechtigden blijkt de gemiddelde trajectprijs hoger dan voor arbeidsgehandicapten, terwijl deze verhouding voor reguliere trajecten andersom is. In de vervolgrapportage zal nadrukkelijk bekeken worden in hoeverre de trajectprijs van de IRO voor WW-gerechtigden interfereert met de gemiddelde trajectprijs van reguliere trajecten.

Plaatsingsresultaten

Zoals aangegeven heb ik als voorwaarde voor de IRO-regeling gesteld dat de prijs/prestatie verhouding van IRO trajecten niet mag achterblijven bij die van de reguliere trajecten. Gezien de korte tijd sinds inwerkingtreding, kan hier op dit moment nog geen oordeel over gevormd worden. De «Eerste voortgangsrapportage IRO» krijgt medio 2005 een vervolg met een tweede rapportage. Deze rapportage zal een eerste evaluatiemoment zijn. In de vervolgrapportage wordt niet alleen gekeken naar gebruik en resultaten van IRO-trajecten, maar worden ook gebruik, kosten en resultaten van de PRB-trajecten uit de experimenten in het onderzoek betrokken. Daarnaast zullen de geconstateerde aandachtspunten in deze rapportage wederom worden bezien.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
A. J. de Geus