



Opdrachtgever

Divosa



Opdrachtnemer

Meccano, Astri / Hans Bosselaar, Rienk
Prins

Onderzoek

Einddatum – 1 januari 2010

Categorie

Interventies/re-integratie-interventies

In eigen hand. Persoonsgebonden budgetten bij reïntegratie

Conclusie

Persoonsgebonden budgetten (pgb's) voor re-integratie werken. Hoewel de kosten wat hoger zijn en de trajecten vaak wat langer duren, leiden trajecten waar klanten zelf de regie over hebben tot een hogere uitstroom naar betaald werk. Naar schatting is de uitstroom 30 tot 50 procent hoger dan bij reguliere trajecten. Ook de klanttevredenheid en de betrokkenheid van klantmanagers is groter. Niets werkt kennelijk zo motiverend als je lot in eigen hand nemen. In eigen hand vormt de eindevaluatie van zes jaar experimenteren met persoonsgebonden re-integratiebudgetten.

Bron: Divosa

Link naar bestand

<http://www.onderzoekwerkeninkomen.nl/rapporten/owal8xvk>

Persoonsgebonden budgetten (pgb's) voor reïntegratie werken. Hoewel de kosten wat hoger zijn en de trajecten vaak wat langer duren, leiden trajecten waar klanten zelf de regie over hebben tot een hogere uitstroom naar betaald werk. Naar schatting is de uitstroom 30 tot 50 procent hoger dan bij reguliere trajecten. Ook de klanttevredenheid en de betrokkenheid van klantmanagers is groter. Niets werkt kennelijk zo motiverend als je lot in eigen hand nemen. Deze publicatie *In eigen hand* vormt de eindevaluatie van vier jaar experimenteren met persoonsgebonden reïntegratiebudgetten.

In eigen hand

Persoonsgebonden budgetten bij reïntegratie

In eigen hand - Persoonsgebonden budgetten bij reïntegratie



Divosa

In eigen hand

Persoonsgebonden budgetten bij reïntegratie

“Men dient voor ogen te houden dat niets qua
voorbereiding moeilijker, qua succes twijfelachtiger en
qua uitwerking gevaarlijker is dan zich opwerpen als iemand
die vernieuwing wil doorvoeren.” – Machiavelli





Deze publicatie is geschreven door Meccano en Astri in opdracht van de gemeente Zoetermeer en Divosa:

Astri	Meccano
Stationsweg 26	Prins Hendriklaan 12
2312 AV Leiden	3583 EL Utrecht

Divosa is de vereniging van gemeentelijke managers op het terrein van werk, inkomen en participatie. Divosa wil dat iedereen aan de samenleving kan deelnemen, bij voorkeur door te werken. De vereniging ondersteunt haar leden bij deze missie.

Divosa

<i>Bezoekadres</i>	<i>Postadres</i>	T 030 233 23 37
Verenigingsbureau Divosa	Postbus 407	F 030 233 37 26
Oudenoord 174	3500 AK Utrecht	E cb@divosa.nl
3513 EV Utrecht		I www.divosa.nl

COLOFON

Uitgave

© januari 2010, Divosa

ISBN/EAN: 978-90-75892-41-3

Auteurs

Hans Bosselaar (meccano kennis voor beleid) en Rienk Prins (Astri)

Interviews

Lenie Beukema en Ivo Kuijpers (www.deonderlinge.eu)

Eindredactie

Yolanda van Empel, VEMP redactie & pr

Ontwerp

Rolf Resink, Karin Vermeer (hetismooiwerk.nl)

Foto's

Mona van den Berg (www.monavandenbergh.nl)

In eigen hand

Persoonsgebonden budgetten bij reïntegratie



Karima Achelhi had een prb en werkt nu als opbouwwerkster en geeft vaak cursussen

Woord vooraf

Er is iets merkwaardigs aan de hand met persoonsgebonden reïntegratiebudgetten. Als je er mee gewerkt hebt, ben je positief. Want persoonsgebonden budgetten helpen. Ze bevorderen zelfredzaamheid en betrokkenheid. En toch worden ze verbazend weinig toegepast. In verreweg de meeste gemeenten krijgen bijstandsgerechtigden van alles. Maar vaak geen persoonsgebonden reïntegratiebudget.

Hoe kan dat eigenlijk? Op het eerste gezicht lijkt er geen vuiltje aan de lucht. Een persoonlijk budget past precies bij wat we allemaal willen. Het stelt klanten in staat om de regie te nemen over hun eigen reïntegratie. Om beslissingen te nemen over hun eigen leven. Geen confectie maar maatwerk. Geen paternalisme, maar eigen verantwoordelijkheid. Uiteraard blijft de sociale dienst betrokken. Maar de kern van de zaak is dat klantmanagers vertrouwen hebben in de talenten van hun klanten. Natuurlijk zijn er mensen voor wie een persoonsgebonden budget te hoog gegrepen is. Maar niemand legt me uit dat dat de meerderheid is. Waarom dan zo zuinig?

Misschien omdat ze niet goed werken. Maar de evaluatie wijst anders uit: persoonsgebonden budgetten werken. De feiten spreken nooit voor zich, maar het ziet er positief uit. De uitstroom is hoger bij persoonsgebonden budgetten dan bij de normale aanpak. De klanten zijn tevredener. Het kost een beetje meer, maar de betere resultaten wegen daar ruimschoots tegenop. Goed besteed belastinggeld dus.

Ik hoor de sceptici al brommen: was de vergelijking wel eerlijk? Zijn de klanten misschien hoger opgeleid? Nee, eenderde van de klanten uit de evaluatie heeft een lagere opleiding. Zijn ze dan misschien relatief kort werkloos? Nee, de helft van de prb-klanten heeft langer dan drie jaar een uitkering, zo blijkt uit de evaluatie. Zijn ze misschien makkelijker? Nou nee, er is niets dat daarop wijst. In de evaluaties zagen we dezelfde patronen als onder andere bijstandsgerechtigden: schuldhulpverlening, bijzondere bijstand en speciale gezondheidsvoorzieningen. Gewone klanten dus.

Eén vraag is lastig. Zijn de ‘prb’ers’ misschien gemotiveerder dan gemiddeld? Dat zou namelijk best eens kunnen. Maar dat komt door het persoonsgebonden budget zelf. Want niets werkt zo motiverend als je lot in eigen hand kunnen nemen. Een persoonsgebonden budget houdt klanten bij de les. Recent onderzoek van de Inspectie voor Werk en Inkomen toont aan dat de motivatie bij reguliere trajecten meestal afneemt. Maar met een persoonsgebonden budget worden klanten steeds gemotiveerder.

Wonderlijk. 431 gemeenten doen hun uiterste best om bijstandsgerechtigden weer te laten meedoen. Dat is hard werken in de tijd waarin we leven.

En ondertussen laten ze een krachtig instrument gewoon links liggen. En zo missen ze gouden kansen.

En dat is zonde. Sociale diensten staan momenteel voor kolossale opgaven.

En dan mag het niet zo zijn dat je voortreffelijke instrumenten niet benut omdat je ze niet gewend bent. Gemeenten moeten steengoed zijn in het reïntegreren van mensen. En waar ze dat nog niet zijn, wordt het tijd voor een bescheiden revolutie in het belang van burgers die van hun gemeente afhankelijk zijn.

Inge Hoiting en Martine Kummer van de gemeente Zoetermeer en het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hebben aan deze revolutie flink bijgedragen. Zij zorgden voor IPW-subsidie voor dit project. Ook Hanne Overbeek van Divosa heeft jarenlang de persoonsgebonden reïntegratiebudgetten hoog op de agenda gehouden. En door die vereende krachten kwamen de broodnodige feiten, de inspirerende verhalen en de praktische ondersteuning bijelkaar in dit boekje. De beste dank voor hen zou zijn als alle gemeenten er vanaf vandaag royaal gebruik van gaan maken.

René Paas
Voorzitter Divosa

Inhoudsopgave

Samenvatting	9
1. Inleiding	19
1.1. Voorgeschiedenis	21
1.2. Veranderingen op diverse niveaus	22
1.3. Doelstelling en reikwijdte van het project	23
1.4. ‘Opdracht’ van het ministerie SZW	24
1.5. Benchmark	25
1.6. Opbouw	26
[deel 1] Interview met klant en klantmanager ‘Het prb ging direct over mij’	27
2. Pgb’s: hart van vernieuwing?	33
2.1. Pgb voor reïntegratie	35
2.2. De pgb-regelingen voor reïntegratie: een overzicht	36
2.3. De uitgangspunten van de regelingen vergeleken	39
2.4. Gemeentelijke motieven voor pgb-initiatieven	40
2.5. Wil de klant meer regie en verantwoordelijkheid?	48
2.6. Willen uitvoerders regie en verantwoordelijkheid delen?	49
2.7. Strijdende belangen en prioriteiten: ervaringen met de invoering van pgb’s	52
2.8. Conclusies	56
[deel 2] Interview met klant en klantmanager ‘Ik heb alles zelfstandig gedaan’	58
3. Inrichting en uitvoering van pgb’s in de praktijk	65
3.1. Inleiding	67
3.2. Samenstelling van het budget	68
3.3. Organisatorische opties bij de uitvoering van pgb’s	69
3.4. De uitvoeringsfasen 1, 2 en 3: voorlichting, oriëntatie, selectie en beoordeling	72
3.5. Fase 4 t/m 6: uitvoeren, monitoren en verantwoorden	79
3.6. Begeleiding bij de aanvraag en uitvoering van een pgb-plan	83
3.7. Conclusies	87

[deel 3] Interview met klant en klantmanager
'Mijn houding moet veranderen' 89

4. Pgb's-reïntegratie in de praktijk	93
4.1 Wie maken gebruik van prb?	96
4.2 Wat doen klanten met hun budget?	98
4.3 Hoe verloopt het prb-proces	103
4.4 Resultaten: reïntegratie en klanttevredenheid	104
4.5 Conclusies	111

[deel 4] Interview met klant en klantmanager
'Ik moest wel wat overwinnen' 112

5. Doe-boek	119
DOE-deel 1: Handreiking voor de inrichting van pgb in gemeenten	
DOE-deel 2: Gemeentelijke visies op de competenties van de pgb-functionaris	125
DOE-deel 3: Competentieprofielen voor de pgb-klantmanager en de pgb-klant	129
DOE-deel 4: Voorbeeld Format Persoonsgebonden Reïntegratieplan Gemeente Groningen	130
6. Bijlage Projectverantwoording	
Literatuur	141

Samenvatting

Persoonsgebonden budgetten (pgb's) voor reïntegratie werken. Dat is de belangrijkste conclusie van vier jaar experimenteren. Hoewel de kosten wat hoger zijn en de trajecten vaak wat langer duren, leiden trajecten waar klanten zelf de regie over hebben tot een hogere uitstroom naar betaald werk. Naar schatting is de uitstroom 30 tot 50 procent hoger dan bij reguliere trajecten. Ook de klanttevredenheid en de betrokkenheid van klantmanagers is groter.

VOORGESCHIEDENIS EN ACHTERGROND

Sinds de invoering van de WWB in 2004 maken diverse gemeenten gebruik van het persoonsgebonden reïntegratiebudget (prb). In eerste instantie voor klanten met een WWB-uitkering, maar sinds kort ook voor werkzoekenden zonder uitkering, de zogenaamde nuggers. En dat zijn niet de enige groepen die met een pgb hun eigen reïntegratie kunnen regisseren: voor werkenden in de Wsw en mensen met een Wsw-indicatie is er een pgb begeleid werken (pgb bw). Verder is er het persoonlijk inburgeringsbudget (pib) voor inburgeraars. Het pib wordt meestal ingezet voor de combinatie van een reïntegratie- en een inburgeringstraject. De verschillende pgb-varianten maken het mogelijk om klanten (meer) regie te geven over hun reïntegratie en bieden hen veel vrijheid in het kiezen van reïntegratiediensten en -dienstverleners. Maar tussen het bieden van een wettelijke mogelijkheid en het daadwerkelijk benutten ervan zit in de praktijk vaak nog veel ruimte. Dat blijkt uit het onderzoek waarvan deze publicatie het verslag is (zie inleiding). In het onderzoek zijn zo'n veertig gemeenten samen opgetrokken om ervaring op te doen met pgb's voor reïntegratie. Samen maakten zij de resultaten zoveel als mogelijk zichtbaar.

Aanspraak ja of nee?

Sommige pgb's zijn verplicht, zoals het pgb bw. Werknemers van SW-bedrijven of geïndiceerde personen op de wachtlijst hebben er recht op. Gemeenten zijn verplicht om een pgb bw-verordening op te stellen. Bij andere pgb's heeft de gemeente meer beslissingsvrijheid en speelruimte. Zo is de aanspraak op een prb of pib afhankelijk van het beleid van de gemeente. Klanten die een pib wensen, kunnen gemeenten wel aanspreken om een expliciete keuze te maken voor of tegen het verstrekken van pib's.

PGB: ANDERE KLANTVISIE, ANDERE UITVOERINGS-CULTUUR

Binnen pgb-initiatieven van gemeenten bestaan twee stromingen. Sommige gemeenten voeren het pgb vooral vanuit praktisch oogpunt in. Zij zien het pgb als een extra instrument dat aan het reguliere repertoire wordt toegevoegd en de reïntegratieresultaten helpt verbeteren. Zij voeren het pgb in de beleids- en uitvoeringsregels in en wachten af of klanten er gebruik van willen maken. Waar uitvoeringsorganisaties het pgb voornamelijk instrumenteel benaderen, blijkt de kans groot dat er weinig tot geen pgb's verstrekt worden. Dat komt doordat gemeenten na de invoering van de regeling geen extra impuls meer geven aan de inhoudelijke werkwijze van de organisatie, of aan de infrastructuur zoals begeleiding en informatievoorziening.

Tegenover de 'instrumentele' benadering staat de benadering van gemeenten die met de invulling van het pgb voor reïntegratie een meer principiële verandering voor ogen hebben: meer verantwoordelijkheid en regie voor de klant. Het is met name de uitvoering die voorop gaat in het ontwikkelen van deze 'vraaggestuurde aanpak'. Zij zien pgb's als een logisch gevolg van hun veranderende klantvisie. In die visie staan het handelen van de klant, de klantmanager en andere betrokken partijen zoals coaches, reïntegratiebedrijven (rib's) en werkgevers centraal. Bij deze pgb's draait het om investeren in de zelfredzaamheid van burgers. De uitvoering is ervan overtuigd dat de kans dat burgers zo een passende en duurzame plek op de arbeidsmarkt vindt groter is.

Klanten en klantmanagers die betrokken zijn bij de uitvoering van een pgb, nemen nadrukkelijk een cultuurverandering waar. Namelijk: van denken en handelen vanuit wantrouwen naar denken en handelen vanuit vertrouwen.

NIEUWE ROL VAN KLANT EN KLANTMANAGER

Bij de 'principiële' verandering vraagt het pgb om invulling van twee rollen van de klant. Ten eerste heeft de klant de regierol, waarbij alles draait om richting en aard van de reïntegratie. Ga ik mij omscholen of blijf ik mijn oude vak uitoefenen? Is er genoeg werk op mijn vakgebied? Hoe ga ik mijn werk combineren met de zorg voor mijn kinderen?

Daarnaast heeft de klant nog een nieuwe rol, namelijk die van consument op de reïntegratiemarkt. Hierbij gaat om keuzes voor bepaalde aanbieders en de inkoop van hun diensten en producten.

De veranderende visie op de klant, verandert ook de rol van de klantmanager. De klantmanager heeft niet meer zoals voorheen het initiatief, maar coacht en ondersteunt. Dit leidt tot zowel praktische als principiële vragen. Hoever reikt de regie van de klant? Wat betekent een pgb voor de professionaliteit van de klantmanager?

Omdat de uitvoering van pgb's voor gemeenten een bijzondere 'tak van sport' is, specialiseren gemeenten zich vaker in de uitvoering ervan. Zo stellen gemeenten in toenemende mate pgb-functionarissen aan en leiden deze op. Ook richten sommige gemeenten een pgb-bureau op voor een effectieve en efficiënte uitvoering. Gemeenten werken dan met competentieprofielen en opleidingstrajecten voor deze medewerkers.

CONCRETE INRICHTINGS-EN UITVOERINGSVRAGEN

Hoogte van een pgb-budgetten

Gemeenten pionieren nog steeds bij de uitvoering van pgb's. Toch ontstaat er groeiende consensus over de meest handzame en heilzame aanpak. Er is zo langzamerhand consensus tussen gemeenten over het maximumbedrag voor een persoonsgebonden budget voor werkzoekenden op de reguliere arbeidsmarkt: € 5000. Dat bedrag biedt voldoende armslag voor een brede range aan trajecten. Ook is het voldoende begrensd om een doelmatige verantwoorde uitvoering te waarborgen. Rond pgb bw en pib is nog te weinig ervaring voor een eventuele consensus van gemeenten over de hoogte van de verschillende budgetten en uitgaven.

Uitbesteden of zelf doen?

Ook de uitvoering door gemeenten groeit steeds meer naar elkaar toe. Twijfelden aanvankelijk veel gemeenten over uitbesteden of zelf doen, de praktijk laat zien dat veel van de deelnemende gemeenten de regie (weer) in eigen hand nemen.

Succesvolle wervingsstrategieën

Het bereiken van klanten die met een pgb hun eigen reïntegratie willen regiseren, blijkt een terugkerend knelpunt bij gemeenten. De praktijk leert dat persoonlijke voorlichting over pgb's door klantmanagers het meest effectief is. In de praktijk komt dit niet altijd goed van de grond. Niet alleen doordat

de voorlichting, werving en selectie vanuit de gemeente niet goed loopt. Ook zien klanten vaak zelf, om uiteenlopende redenen, af van een pgb. Bijvoorbeeld omdat zij opzien tegen het zoeken van de juiste dienstverleners op de overvolle reïntegratiemarkt.

Falende selectiecriteria

Bij de selectie van prb-klanten letten gemeenten aanvankelijk op harde kenmerken zoals het opleidingsniveau en de duur van de werkloosheid. Gaandeweg selecteren gemeente vooral op de zachte kenmerken, met name de motivatie en zelfredzaamheid van de klant.

Selectie op motivatie en zelfredzaamheid is aan het begin van een pgb-traject van een klant echter moeilijk, zo leert de ervaring. Niet altijd is het goed in te schatten. Bovendien draagt een traject zélf bij aan de toename van de motivatie en (getoonde) zelfredzaamheid. Om die reden starten veel gemeenten het prb-traject met een oriëntatiefase, waarin zowel de klant als de klantmanager een beeld krijgen van het te verwachten verloop van het prb-traject.

Voorzichtige ketensamenwerking

Doordat gemeenten nog volop aan het leren zijn, komen voor de hand liggende stappen zoals de samenwerking met UWV rond de iro, vooralsnog niet of nauwelijks van grond. De eerste gemeente die samenwerkt met UWV op het gebied van prb en iro is Rotterdam.

Hoewel gemeenten en UWV met prb, pgb bw en iro vergelijkbare regelingen uitvoeren, komt op de werkpleinen de samenwerking nog nauwelijks van de grond. Gegeven de ontwikkelingen op de werkpleinen ligt het voor de hand om dat wel te doen. Het 'goeie' van de prb-aanpak moet dan gecombineerd worden met 'het goeie' van de iro-aanpak.

DE UITVOERING OP KLANTNIVEAU

Begeleiding

Bij veel gemeenten is er voor klanten een mogelijkheid voor begeleiding en coaching gecreëerd in de fase waarin het reïntegratieplan tot stand moet komen. De behoefte aan begeleiding van de klant is groot. De praktijk leert dat veel klanten hun aanvraag en reïntegratieplan niet (helemaal) zelf schrijven, maar hulp krijgen van reïntegratiebedrijven, onafhankelijke arbeidsadviseur, klantmanagers, familieleden of anderen.

De beoordeling van aanvragen

De beoordeling van ingediende plannen varieert. Sommige gemeenten hanteren de 'nee-tenzij'-redenering: zij keuren een plan in principe goed en kennen een pgb toe, *tenzij* er een duidelijke contra-indicatie is. Bijvoorbeeld in geval van overduidelijke onhaalbaarheid. Andere gemeenten hebben een actievere houding: zij zoeken in het directe contact naar overeenstemming met de klant over de uiteindelijke doelstelling, aanpak en haalbaarheid van het plan.

Betaling en opdrachtgeverschap

Alle gemeenten kiezen ervoor om het budget niet in handen van de klant te geven. De financiële afhandeling varieert van het voorschieten door de klant, die vervolgens de facturen in rekening brengt bij de gemeente, het doorsturen van facturen door de klant naar de gemeente tot het direct indienen van facturen bij de gemeente door de dienstverleners zelf. Geen enkele gemeente meldt problemen met de financiële afhandeling van betalingen.

Gemeenten gaan verschillend om met de vraag wie bij het pgb de opdrachtgever is voor de aanbieder van diensten en producten: de klant of de gemeente. Dat heeft te maken met de vraag of het inkopen met pgb al dan niet onder de officiële aanbestedingsregels valt.

Als de pgb'er individueel opdrachtgever is, dan is het mogelijk om bij andere dienstverleners in te kopen dan bij de aanbieders die reeds door de gemeenten zijn gecontracteerd voor de reguliere trajecten.

Monitoring van de voortgang

De monitoring van de uitvoering van het pgb-plan is nog in ontwikkeling. Diverse gemeenten verwachten dat klanten zelf regelmatig (mondeling of schriftelijk) verslag uitbrengen van hun vorderingen. Verder blijken gemeenten op zeer uiteenlopende wijzen de klant-, traject- en resultaatgegevens bij te houden (in dossiers, digitaal) en erover te rapporteren.

Integrale dienstverlening

Pgb kan een belangrijke rol spelen bij de totstandkoming van integrale dienstverlening. Dit onderzoek stuitte op voorbeelden waarbij de samenloop tussen prb met andere voorzieningen zoals bijzondere bijstand, schuldhulpverlening, kinderopvang, slachtofferhulp en speciale gezondheidsvoorzieningen van de grond kwam.

DE IMPLEMENTATIE VAN PGB'S

Invoering van pgb's in verschillende tempo's

De snelheid van invoering bij gemeenten van (de verschillende vormen van) pgb's loopt nogal uiteen. Het prb in de WWB, dat niet wettelijk verplicht is, wordt meestal ingevoerd via pilots en experimenten. Gemeenten willen vaak eerst ervaring opdoen met deze nieuwe werkwijze, zoals opstellen van de regeling en organiseren van de uitvoering.

Bijna alle pilotprojecten worden na de experimentele fase positief beoordeeld waarna het prb structureel wordt ingevoerd. Als gemeenten er extra menskracht en aandacht aan blijven besteden, blijft de instroom in de regeling doorgaan. Daar waar de beleidsmatige en organisatorische de aandacht verslapt, zakt het gebruik van prb vaak in.

Zonder focus kennelijk geen praktijk. Na verloop van tijd treedt bij een aantal gemeenten toch bewustzijn op: zij investeren dan alsnog in de prb-uitvoeringsorganisatie. Zo hebben de gemeenten Eindhoven, Groningen en Rotterdam na een 'dip' de aandacht voor prb aanzienlijk geïntensiveerd. Deze gemeenten zijn nu volop bezig met de doorontwikkeling van deze vraaggestuurde variant voor reïntegratie.

Bij het pgb bw ligt de situatie anders: gemeenten moesten verplicht met het pgb bw aan de slag. De 'nieuwe' Wsw schreef hen dat immers voor in 2008. De feitelijke invoering van het pgb bw gaat steeds meer leven. Dat heeft zeker te maken met het op gang komen van de aanvragen door de klanten. Die blijken vooral te komen van klanten op de wachtlijst, de Wsw-geïndiceerden. Voor werkenden in de Wsw lijkt de overstap naar begeleid werken nog (te)veel onzekerheid met zich mee te brengen. Zo zijn sommige 'Wsw'ers' huiverig voor de mogelijke gevolgen voor de arbeidsvoorwaarden. Immers, wie overstapt naar een andere werkgever dan de SW-organisatie gaat ook onder een andere, mogelijk minder gunstige, CAO vallen.

De invoering van het pib komt mondjesmaat van de grond. Waarschijnlijk doordat er weinig vraag naar is van inburgeraars. Gemeenten nemen over het algemeen niet het initiatief om het 'pib' nader in te vullen. Wel zijn er enkele voorbeelden van gemeenten die het pib inzetten in combinatie met voorzieningen voor reïntegratie.

VIER VOORWAARDEN VOOR ACTIEVE IMPLEMENTATIE

Al met al kunnen uit de ervaringen met prb, pgb bw en pib vier voorwaarden gedestilleerd worden voor een actieve implementatie van pgb's:

- 1) formele regeling,
 - 2) recht voor de klant,
 - 3) effectuering van het recht door de klant,
 - 4) draagvlak bij de uitvoering.
-
- 1) **Er moet een heldere gemeentelijke verordening zijn.** Om voor de klant te waarborgen dat de verordening tot stand komt, kan de wet de gemeente verplichten de pgb-regeling in een verordening uit te werken, zoals met pgb bw gebeurd is. Dat gaat verder dan een eventuele verplichting om in een algemene (reïntegratie)verordening de mogelijkheid tot een pgb vast te leggen.
 - 2) **Het recht op een pgb spreekt voor zich.** Een wettelijke regeling van dit recht heeft voordelen: van het recht in de Wsw is met name een signaal uitgegaan aan gemeenten om de pgb-mogelijkheid voor de klant serieus te nemen én een signaal aan klanten dat zij hiervan gebruik kunnen maken.
 - 3) **De gemeente moet wel met pgb's aan de slag** als er daadwerkelijk klanten zijn die er aanspraak op (durven) maken. Dit stelt eisen aan de verdere infrastructuur rond pgb. Zoals een (actieve) voorlichting, werving en eventuele ondersteuning voor de klant bij de kennismaking met regeling.
 - 4) **Ook de uitvoeringsorganisatie moet het pgb omarmen.** Dat wil zeggen: een visie op de klant en de uitvoering die het management ondersteunen, zodat werken met pgb's in praktijk kan worden gebracht.

DE RESULTATEN

Veel uitstroom naar werk

Prb's en de vergelijkbare iro hebben een hogere uitstroom naar betaald werk tot gevolg. De uitstroom is tussen de 30 en 50 procent hoger dan bij reguliere trajecten. Ten aanzien van de prb-resultaten is wellicht nog enige voorzichtigheid geboden, omdat het aantal gemeenten dat actief prb's aanbiedt relatief beperkt is. Een hoog percentage werkt zelfs al tijdens het traject. Namelijk: 23 procent om de WWB'ers en 51% van de 'nuggers'.

Gewone klanten

Het lijkt er niet op dat prb'ers makkelijker te bemiddelen zijn. Eenderde van de klanten uit de evaluatie heeft een lagere opleiding. En de helft van de geëvalueerde prb-klanten ontvangt langer dan drie jaar een uitkering. In de evaluaties blijkt ook samenloop met andere voorzieningen als schuldhulpverlening, bijzondere bijstand, speciale gezondheidsvoorzieningen en slachtofferhulp. Gewone klanten dus.

Motivatie

De resultaten van de prb-uitstroom zijn wellicht enigszins rooskleurig ten opzichte van de gehele WWB-populatie door een oververtegenwoordiging van bijzonder gemotiveerde klanten onder de prb-gebruikers. Aan de andere kant: een prb draagt bij aan het vasthouden en bevorderen van de motivatie van de klant, evenals de inzet van reïntegratietrajecten 'op maat'. Die zijn aanwijsbaar van invloed op een grotere uitstroom naar werk.

Tegenover de bovengemiddelde uitstroom staat dat de kosten voor een prb-traject gemiddeld hoger zijn dan die van reguliere reïntegratietrajecten. Mede op basis van de iro-onderzoeken is de schatting dat de kosten circa 25 procent hoger liggen; prb-trajecten kosten gemiddeld ruim € 4000 per traject.

Het kan natuurlijk zijn dat de extra kosten de moeite waard zijn, als deze een hogere uitstroom naar werk tot gevolg hebben. Voor iro is dit inmiddels via onderzoek vastgesteld. Voor prb is deze berekening in de huidige benchmark nog niet goed te maken, doordat nog veel klanten het prb-traject nog niet hebben afgerond.

Grote tevredenheid onder klanten en klantmanagers

Zowel klanten als klantmanagers zijn positief over werken met pgb's. De klanten hebben meestal zelf al duidelijke ideeën over hun reïntegratietraject en de besteding van het pgb – niet zelden vanwege negatieve ervaringen met reguliere toeleidingstrajecten. Die sterke motivatie bij aanvang van het pgb-traject blijft vrijwel altijd tijdens het traject overeind.

Onder klantmanagers komen voor- en tegenstanders van pgb's voor. Werken met pgb's is voor klantmanagers meestal een nieuwe uitdaging; het stelt andere eisen aan hun vakmanschap.


Wat zijn lessen van het project?

- A. Het kost tijd om een doordacht pgb-initiatief van de grond te krijgen. Gemeenten die er (meer) mee aan de slag willen kunnen de hier gedocumenteerde kennis en ervaring gebruiken, wat mogelijk tot een snellere en pragmatischer invoering leidt.
- B. Er is een breed draagvlak nodig wil een pgb-initiatief structureel kans van slagen hebben: in de politiek, bij het management en op de werkvloer. Zij moeten de noodzaak voelen en de randvoorwaarden scheppen om pgb tot een succes te maken. Maar ook de klanten zelf moet durven en willen.
- C. Veel gemeenten bieden hun WWB-klanten nog geen prb aan. In de WWB noch de aanspraak voor de klant, noch de verplichting voor gemeenten tot nadere uitwerking in een verordening opgenomen. Het is een discussie waard of een wettelijke aanspraak ook onderdeel van de WWB zou moeten zijn.
- D. De innovaties in het uitvoeringsproces zijn nog volop aan de gang. Invoering van pgb's leidt tot een nieuwe verdeling van de verantwoordelijkheid tussen gemeente, klant en aanbieders van diensten en producten. Werken met pgb's past prima in de moderne uitvoeringscultuur. Zowel de klant als de uitvoeringsorganisatie weten dat zij vanuit hun eigen rol een eigen verantwoordelijkheid hebben voor het slagen van de reïntegratie. Een aantal kwesties staan open zoals de specialisatie van de klantmanagers of de ontwikkeling van de back office. Verdere aandachtspunten zijn: de empowerment van de klant om daadwerkelijk gebruik te durven/kunnen maken van een pgb, de plaatsing van een klant na afloop van het pgb-traject. De nazorg die veel geplaatste klanten – gedurende enige tijd – op prijs stellen en de houding en ervaringen van de 'eindgebruiker' (de werkgever die een pgb-klant in dienst heeft genomen) vragen ook aandacht.
Is de nieuwe werkgever gebaat bij een werknemer in wiens zelfredzaamheid geïnvesteerd is?



1

Inleiding

A photograph showing two women in conversation. On the right, a woman with blonde hair (Margriet Pen) is looking towards the left. On the left, an older woman with white hair is speaking. The background is a blurred indoor setting.

Margriet Pen (rechts) had een prb en werkt nu als verzorgende.

1. Inleiding

1.1. Voorgeschiedenis

Het persoonsgebonden budget (pgb) is in Nederland langzamerhand een begrip. Al in de jaren negentig van de vorige eeuw waren er experimenten met pgb's voor verschillende soorten zorg. Het persoonsgebonden budget is in de gezondheidszorg niet meer weg te denken. Het 'pgb' is voor velen dan ook synoniem voor het persoonsgebonden budget in de zorg (pgb). Het budget werd in de zorg vooral een succes door meer maatwerk, grote klanttevredenheid en een goed bereik. Ook uit andere sectoren kwam de roep voor invoering van een pgb.

PRB, PIB, PGB BW...

De eerste experimenten met persoonsgebonden budgetten voor reïntegratie van arbeidsgehandicapten startten in 1998. Het pgb voor reïntegratie kent inmiddels diverse wettelijke varianten. Voor werkzoekenden die klant zijn van UWV is er de Individuele Re-integratie Overeenkomst (iro). En in veel gemeenten is er een prb (persoonsgebonden reïntegratiebudget) voor mensen met een WWB-uitkering. En niet alleen voor bijstandsgerechtigden. Ook veel werkzoekenden zonder uitkering, de 'nuggers', kunnen in veel gemeenten gebruikmaken van een prb. Daarnaast is er een pgb begeleid werken (pgb bw) voor mensen die werken in de sociale werkvoorziening en mensen met een Wsw-indicatie. Ook bieden sommige gemeenten inburgeraars een persoonlijk inburgeringsbudget aan, kortweg 'pib'. De inburgeraar volgt dan meestal een inburgeringstraject en zoekt tegelijkertijd naar betaald werk.

Deze verschillende varianten van het persoonsgebonden budget maken het mogelijk dat mensen (meer) regie krijgen over hun reïntegratie. In de praktijk zit er echter nog veel ruimte tussen het bieden van een wettelijke mogelijkheid en het daadwerkelijk benutten ervan. Tussen de droom en de daad staan dan wel geen wetten meer in de weg, maar nog zeker praktische bezwaren en vragen. Vandaar dat de afgelopen jaren zo'n veertig gemeenten een project startten om het werken met een persoonsgebonden budget handen en voeten te geven: de zogenaamde pgb-projecten. Zowel voor de klant als voor de betrokken uitvoerders, bestuurders en professionals. Deze publicatie gebruikt pgb als verzamelterm voor alle persoonsgebonden budgetten bij de gemeenten (prb, pib, pgb bw) en PGB voor pgb in de gezondheidszorg.

OVER HET PGB-PROJECT

De publicatie *Aan het werk met prb: van regisseur naar coach* (Divosa 2006) deed verslag van de eerste fase van het pgb-project. In deze fase is alleen binnen de WWB geëxperimenteerd. De tweede fase is uitgevoerd in het kader van het Innovatie Programma Werk en Bijstand (IPW) van het ministerie van SZW. Het project valt daarin onder Programmaliijn 3: samenhangende dienstverlening aan de klant. Het bouwt voort op werkwijzen en de ervaringen met prb's en iro's (zie hoofdstuk 2) die nu voor andere doelgroepen werden benut. Deze publicatie doet verslag van de tweede fase van het pgb-project.

Het project is uitgevoerd onder leiding van de gemeente Zoetermeer en ondersteund door Divosa. Naast financiering van het ministerie van SZW werd een deel van het project, rond het persoonlijk inburgeringsbudget, mogelijk gemaakt door het ministerie van VROM.

1.2 Veranderingen op diverse niveaus

Bij de tweede fase van het project waren ruim veertig gemeenten betrokken. Doel: de dienstverlening in het kader van WWB, Wsw en Inburgering meer consistent opzetten. Vraaggerichte procesinrichting staat voorop. Die vraaggerichte benadering krijgt vorm door toekenning van persoonsgebonden budgetten begeleid werken (pgb bw), persoonsgebonden reïntegratiebudgetten (prb's) of door persoonlijke inburgeringsbudgetten (pib's) door gemeenten.

Invoering van persoonsgebonden budgetten vraagt om aanpassingen op diverse niveaus:

1. de regelgeving,
2. de organisatie en de inrichting van de regeling,
3. de dagelijkse uitvoering van de regeling.

Het eerste niveau betreft het wettelijke (nationale of gemeentelijke) kader. De klant krijgt de mogelijkheid of het recht om zelf het initiatief en de verantwoordelijkheid te nemen voor indiening en uitvoering van een reïntegratieplan. Dit is het kader dat de taken en verantwoordelijkheden van de klant, de uitvoeringsorganen (UWV en gemeente) en andere betrokkenen zoals reïntegratiebedrijven en dienstverleners omschrijft.

Het tweede niveau draait om de veranderende positie en verantwoordelijkheid van diverse betrokken partijen. Zoals Bosselaar (2005) aangeeft kan de klantsturing op

- twee niveaus plaatsvinden. Dat geeft de klant (twee) keuzes bij vraagsturing:
- a. een principiële keuze ten aanzien van het inrichten van het reïntegratietraject: *de regierol voor de klant*,
 - b. praktische keuzes en verwerven van bepaalde diensten en producten: *de consumentenrol van de klant*.

De visie van gemeenten op deze twee rollen is van belang voor de inrichting van persoonsgebonden budgetprogramma's. Een gemeenschappelijk referentiekader van uitvoeringsfunctionaris en klanten is van belang, zo leert de 'iro-praktijk' bij UWV en gemeenten die al ervaring met het prb hebben. Als klant en uitvoeringsfunctionaris geen gemeenschappelijk referentiekader hebben, kan onduidelijkheid ontstaan over bijvoorbeeld de reikwijdte van de eigen verantwoordelijkheid van de klant. Of over de (resterende) beslissingsbevoegdheid van de klantmanager. Vaak is een cultuuromslag nodig om de ingrijpende verandering in de klantmanager-klantrelatie vorm te geven.

Ook vraagt de dagelijkse uitvoering om heroriëntatie of aanpassing, het derde niveau. Het gaat om onderdelen van het uitvoeringsproces zoals voorlichting en werving, klantbegeleiding bij het opstellen van het plan, toetsing van het plan, monitoring van de uitvoering, financiële afwikkeling en handhaving. En verder: de organisatorische ondersteuning van de klant. Bijvoorbeeld bij het opstellen van een plan of bij de inkoop van diensten en het geven van voorlichting.

1.3 Doelstelling en reikwijdte van het project

Vanuit de genoemde niveaus stonden in het pgb-project 'fase 2' het in kaart brengen van lessen en ervaringen centraal, evenals het ondersteunen van gemeenten. Daarbij ging het om:

- a. ontwikkeling van het gemeentelijke beleidskader, de inrichting van de gemeentelijke regeling en van de werkprocessen die nodig zijn om de regeling uit te voeren.
- b. expertiseontwikkeling van betrokken projectleiders, casemanagers en andere betrokkenen.

De twee belangrijkste instrumenten die werden ingezet om dit te bereiken zijn:

1. workshops voor beleidsverantwoordelijken, projectleiders en klantmanagers, en
2. een benchmark, die systematisch kwalitatieve en kwantitatieve gegevens van de deelnemende gemeenten verzamelt.

Daarnaast werden diverse ondersteunende activiteiten uitgevoerd zoals voorlichting, publicaties en een digitale nieuwsbrief. Bovendien vond verdere verspreiding van kennis plaats door 'regionale ambassadeurs'. Die ambassadeurs ondersteunden en informeerden (andere) gemeenten bij de gedachtevorming over de inrichting van hun vraaggestuurde reïntegratie-aanpak.

Zoals aangegeven bouwt het pgb-project 'fase 2' voort op de ervaringen met de invoering van prb in de 12 'voorlopergemeenten' in 2005-2006. Het project bestond uit de volgende onderdelen:

- a. verzamelen van resultaten en van verdere leerervaringen met prb bij de 'oude' gemeenten.
- b. ondersteunen bij de voorbereiding, invoering en monitoring in 'nieuwe' gemeenten die met prb aan de slag willen.
- c. ondersteunen bij de voorbereiding, invoering en monitoring van pgb begeleid werken in de Wsw.
- d. ondersteunen bij de voorbereiding en invoering van het persoonlijk budget voor inburgeraars (pib) op grond van de Wet inburgering.

Tevens schonk het project aandacht aan twee andere initiatieven rond pgb's voor reïntegratie: de mogelijke ketensamenwerking tussen enkele gemeenten en regionale UWV-verstagingen rond prb en de verbreding van het project naar de vergelijkbare Eigen Keuze Overeenkomst (eko) in het onderwijs.

1.4 'Opdracht' van het ministerie SZW

Met de subsidieverstrekking aan het project beoogt het ministerie van SZW kennis op te doen, te verbreden en te verspreiden rond innovaties in de WWB.

Daarvoor heeft het ministerie een apart programma (IPW) ontwikkeld en middelen vrijgemaakt.

Dit project maakt deel uit van programmaliijn 3. Het zoomt in op de vragen naar diensten die klanten aan de frontoffice van uitkeringsinstanties stellen. Bij het werken met persoonsgebonden budgetten staat de klant bij uitstek centraal. Dat wil zeggen: de klant stelt een eigen plan met begroting op. Doel: vergroten van de kansen op de arbeidsmarkt en vinden van betaald werk. Klanten kunnen daarbij ondersteuning krijgen van de klantmanager of een (externe) ondersteuner.

Na goedkeuring van het plan krijgt de klant het budget ofwel een trekkingsrecht toegekend om het plan tot uitvoering te brengen en de betreffende producten en diensten in te kopen.

Het is aan gemeenten om de organisatie (de front- en backoffice) hierop in te richten. Zo, dat de klant zich zodanig geïnformeerd, ondersteund en gefaciliteerd weet dat hij komt tot een realistisch, doelmatig en effectief reïntegratieplan.

Dat plan kan bovendien na toetsing en goedkeuring uitgevoerd worden.

Daarvoor heeft het ministerie een aantal deelvragen geformuleerd, die dit onderzoek beantwoordt:

- welke ruimte heeft een klantmanager nodig?
- welke eisen stelt het pgb aan de klantmanager?
- hoe kan de backoffice de frontoffice faciliteren in het pgb-proces?
- welke eisen stelt het pgb aan uitvoeringsorganisaties?

Deze vragen komen aan bod in deze publicatie.

1.5 Benchmark

In het eerste prb-project (2006) is al een benchmark uitgevoerd rond de toen lopende prb-projecten. In overleg met de deelnemers werd een monitor opgesteld. Daarvoor werd een lijstje van gegevens bijgehouden, die van belang zijn om zicht te krijgen op de voortgang en de resultaten van de prb-regeling in de deelnemende gemeenten:

- a. verzamelen van kwalitatieve (proces)gegevens over de inrichting van de prb-projecten de vormgeving en de uitvoering van prb op klantniveau. Deze informatie bleek van belang om in het innovatieve proces van elkaar te leren en elkaar te inspireren;
- b. verzamelen van kwantitatieve gegevens om de inzet en reïntegratieprestaties op het terrein van prb te meten en te kunnen vergelijken.

Voor een interimrapportage (Bosselaar en Prins 2008) is eind 2008 een vragenlijst uitgezet onder de projectleiders van de diverse pgb-projecten. Echter, de meeste gemeenten kenden nog weinig 'pgb-klanten'; de regeling was in de meeste gemeenten nog in een pril stadium. Daarom was een verzameling van registratiegegevens over klanten, budgetten, bestedingen en resultaten nog niet zinvol. Voor deze eindrapportage zijn in samenwerking met de betrokken gemeenten vier instrumenten ontwikkeld, mede voorbouwend op de eerste benchmark:

- *een projectleidersvragenlijst*: projectleiders beschrijven hierin inrichting en uitvoering van de prb-trajecten: initiatief en doelstelling van het plan, dagelijkse uitvoering en organisatie.

- *een klantregistratieformulier*: informatie over de pgb klanten, het plan, traject en eventueel situatie na afronding van het budget.
- *een vragenlijst voor een telefonische interview met enkele klanten* over hun visie en ervaringen in de diverse deelprojecten.
- *een vragenlijst voor een telefonisch interview met enkele klantmanagers* om hun visie en ervaringen in de deelprojecten in kaart te brengen.

In een vroeg stadium is met de deelnemende gemeenten contact opgenomen over de instroom van klanten, de registratie, et cetera. Daaruit bleek dat twee factoren de verzameling van klantgegevens beperken:

- a. inhoudelijke redenen, zoals vertraging in de (officiële) start van de invoering van pgb's, lage instroom in de nieuwe regeling, twijfel over de start in verband met de economische crisis (dit geldt met name voor pgb in Wsw), of terugtrekken uit het project.
- b. organisatorische en technische redenen, zoals personele wisselingen, verloop, onderbrenging van de betreffende dienst in een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Verder zijn er gemeenten waar het bijhouden van gegevens geen prioriteit heeft of waar – na de pilot fase van pgb – deze klanten niet meer als zodanig te herkennen zijn in het gemeentelijke registratiesysteem.

De kracht van de evaluatie zit in de volgende factoren:

- focus op regelgeving, instrumenten, processen (uitvoeringsniveau en gemeentelijk projectniveau) en uitkomsten.
- kwantitatieve en kwalitatieve gegevens, versterken van het inzicht/interpretaties van de uitkomsten.
- langetermijnonderzoek (2006-2009) en eerder onderzoek (1998-2003).
- vergelijkingsmogelijkheden met ander onderzoek naar vergelijkbare instrumenten (iro en pgb).

1.6 Opbouw

Deze publicatie is voor een belangrijk deel gebaseerd op de uitkomsten van de benchmark. Daarnaast worden gegevens uit eerdere pgb-onderzoeken gebruikt. Ook worden, waar mogelijk, de uitkomsten van de benchmark vergeleken met onderzoeken naar vergelijkbare instrumenten als de iro, het pgb in de gezondheidszorg en een enkel onderzoek uit het buitenland. In hoofdstuk 4 komen de kwantitatieve resultaten uitgebreid aan de orde, waarbij ook vergelijkingen worden gemaakt met andere onderzoeken. Het rapport sluit af met conclusies in hoofdstuk 5. Tot slot is in de bijlage een zogenaamd DOE-deel opgenomen met een aantal nuttige handreikingen.

[deel 1]

Interview met klant en klantmanager

‘Het prb ging direct over mij’

Een klant moet invloed hebben op zijn reïntegratietraject. Dat uitgangspunt heeft de gemeente Utrecht hoog in het vaandel. Daarom is Utrecht al enige jaren bezig met persoonsgebonden reïntegratiebudgetten (prb's). Doel: verantwoordelijkheid van de klant vergroten en duurzame uitstroom uit de uitkering bevorderen – en via die weg ‘versterking’ van de samenleving. ‘Zo is het vastgelegd in onze missie’, vertelt Petra Bergs, klantmanager bij de gemeente Utrecht. ‘Met het prb krijgen klanten het gereedschap in handen om daadwerkelijk verantwoording te nemen voor hun situatie. Ontwikkelen van zelfredzaamheid; dat is de kern waar het prb het instrument voor is.’

Utrecht voerde het prb niet van de een op de andere dag in. Eerst startte de gemeente met een ‘prb-pilot’: een succes. De resultaten waren goed. Vervolgens vertaalde de gemeente de resultaten naar een nieuwe aanpak. Petra: ‘Een apart, intern reïntegratiebureau richt zich specifiek op de persoonsgebonden reïntegratiebudgetten.’ Want een van de conclusies van de pilot was om het prb in de gemeentelijke organisatie apart te borgen. Dat was nodig

omdat het om een specifieke aanpak gaat. Petra: ‘Sinds september 2008 zijn we een aparte organisatie binnen de gemeente.’

Bijstandsgerechtigden kunnen bij dit interne reïntegratiebureau een prb aanvragen. Daarvoor stellen zij eerst een reïntegratieplan op en leggen dit ter goedkeuring voor aan het bureau. Wanneer die het plan goedkeurt, is de klant gehouden dat binnen een jaar uit te voeren. Een reële kans op werk is het uitgangspunt bij de beoordeling van de plannen.

Zo wilde Gabriëlle Vissers, een van Petra's ‘prb-klanten’, graag uitstromen als officemanager. Dat stond ook in haar prb-plan. Missie geslaagd, want Gabriëlle werkt nu alweer twee jaar als officemanager. Gabriëlle deed er één jaar over om haar prb-traject uit te voeren. De gesprekken tussen Petra en Gabriëlle stonden in het teken van begeleiding en coaching. Gabriëlle goed begeleiden bij de uitvoering van ‘haar’ reïntegratieplan vereist ander competenties van een klantmanager, stelt Petra. Wat voor begeleiding heeft een prb-klant nodig? Wat vraagt dat van de klantmanager?

Klantmanager: 'Je bent meer coach dan controleur'

Waarom voor een prb

Het persoonsgebonden budget bleek een gouden greep voor Gabriëlle. Voor dat zij een prb aanvraagt, heeft ze al het nodige meegemaakt op het gebied van reïntegratie. Door persoonlijke omstandigheden raakt Gabriëlle een tijdje de regie over haar eigen leven kwijt, en is genoodzaakt om een bijstandsuitkering aan te vragen. De gemeente biedt haar vervolgens een regulier reïntegratietraject aan. 'In 2005 belandde ik in een klasje van een reïntegratiebedrijf', vertelt Gabriëlle. 'Wat ik daar deed was niet zo zinvol. Mijn klas bestond uit een zeer gemêleerde groep inburgeraars, mensen die de taal nauwelijks spraken. Af en toe was er een persoonlijk gesprek met een consulent. Wat ik me herinner is dat het een aardig mens was, maar niet veel meer dan dat. Ik solliciteerde veel, schreef goede brieven; ik heb gymnasium gedaan. En ik werd ook regelmatig voor een gesprek uitgenodigd. Maar steeds werd ik afgewezen wanneer ik eerlijk over mijn twijfels bij de baan in kwestie uitte. Twijfels had ik vooral over of ik al zo ver was om te gaan werken.'

In een folder van de gemeente las Gabriëlle een bericht over prb's. 'Eerst informeerde ik bij mijn reïntegratiebedrijf, maar die raadde het af', vertelt zij.

'Het zou te moeilijk voor me zijn. Maar ik dacht: ach, laat ik toch wat meer informatie opvragen.' Tijdens een informatieavond over het prb ontmoette zij Petra, haar klantmanager. 'Het aantrekkelijke van een prb was dat ik direct het gevoel had dat het over mij ging. Voor mij was het ook een manier om mijn eigen zelfstandigheid weer terug te krijgen, met als doel duurzaam uit de uitkering. Zelf vorm geven aan je reïntegratie helpt daarbij. Het traject sluit aan op je mogelijkheden, problemen en vragen – een ander voordeel.'

Regie krijgen en nemen

Gabriëlle: 'Ik heb vervolgens een afspraak gemaakt voor een oriënterend gesprek. Dat was positief en verhelderend. Wat ik me vooral herinner is dat we uitvoerig over regie en de verschillen in positie gesproken hebben.' Dat is belangrijk, benadrukt ook Petra. 'Regie geven aan de klant wil niet zeggen dat je alle vrijheid geeft. Als ambtenaar ben ik ook gebonden aan bijvoorbeeld de correcte besteding van gemeenschapsgeld, en die gebondenheid brengt ook verantwoordelijkheden met zich mee. Over die verschillende rollen hebben we gesproken, maar vooral over waarom zij een prb zou willen. Het vraagt immers ook het nodige van een klant.'

Voor de klantmanager is dat eerste gesprek, net zoals voor de klant, van groot belang, stelt Petra. Je moet een open mind hebben en houden, zo leert de ervaring. 'De klantmanager moet onbevooroordeeld kijken en goed luisteren naar wat de vraag van de klant is. En niet in eerste instantie vanuit de regelgeving denken wat kan, mag – en vooral wat niet kan en niet mag.' Alles draait om de erkenning van het primaat van de eigen wensen van de klant, zo luidt de visie van de gemeente. Die erkenning is wellicht wel de belangrijkste verandering die het prb met zich meebrengt. Maar, benadrukt Petra, dat is niet hetzelfde als vrijheid, blijheid. 'Dat beeld bestaat misschien, maar we geven weldegelijk kaders en grenzen aan. Wel moeten die zo breed mogelijk zijn. Een klant moet ruimte hebben en krijgen zijn of haar traject te volgen en niet de voorgeschreven stappen van de gangbare trajecten.'

Het tweede gesprek tussen Petra en Gabriëlle ging concreet over de inhoud van een mogelijk prb-traject. Vooral het tempo waarin Gabriëlle weer aan de slag zou kunnen was een belangrijk onderwerp. 'Na jaren in een uitkering en de 'reguliere' reïntegratie wil je simpelweg weer snel aan de slag en alles snel op de rit. Maar de vraag is of snel ook goed is.' Petra: 'Het dilemma was, en is, de snelheid; niet alleen in prb-trajecten.

De klant wil zo graag. Maar het is een lastige afweging tussen snelheid en wat kan. De afspraak was om eerst te experimenteren of snel aan de slag een reële optie is.' In overleg is door Petra in dat gesprek contact gezocht met een werkgever. Gabriëlle was bij dat gesprek. Stelregel voor de begeleiding van klanten is zo transparant mogelijk zijn. Met een werkgever is een gesprek gearrangeerd, maar dat was geen succes. Daarna is het prb-traject gestart.

Inrichting traject

Dat traject moet dus een reële kans op werk bieden. De klant mag breed denken, zo is het uitgangspunt in Utrecht. De klant mag ook een groots gedurfd doel aangeven; dat is niet aan de gemeente. Dat vraagt ook een andere rol van de klantmanager. Petra: 'Je bent meer coach dan controleur. Als coach van de klant moet je motiveren, stimuleren. Maar de klant moet zelf de richting aangeven. Je mag als klantmanager wel adviezen geven. Ik hoor niet tot die stroming die vindt dat je niet actief mag meedenken. Zolang je het niet overneemt van de klant mag of moet je ook actief willen meedenken, feedback geven. Zo'n invulling van het klantmanagerschap geeft ook beperkingen. Je kunt niet voor iedereen de rol van coach vervullen en dat kun je niet voor iedereen zijn. Soms ontmoet je iemand die in je allergie zit en die

moet een collega dan helpen. Het blijft tenslotte mensenwerk. Het is je eigen professionaliteit om aan te geven met wie het klikt en met wie niet.'

Het vraagt ook wel het nodige van de klanten. Naast motivatie nemen prb-klanten verantwoordelijkheid, tonen initiatief en beschikken ze over probleemoplossendvermogen. Ook zijn ze zelfredzaam en hebben een realistisch zelfbeeld. Niet alle eigenschappen moet de klant al hebben, maar ze moeten wel in potentie aanwezig zijn.

Gabriëlle wilde een baan in de administratieve sfeer en om daar te komen moest zij meer vertrouwen ontwikkelen. Gabriëlle: 'Ik wilde vooral een coach die me hielp bij het oplossen van een aantal obstakels. Obstakels die ook de weg naar werk blokkeerden. Het trajectplan heb ik zelf geschreven. Vervolgens heb ik zelf een coach gezocht. De gemeente heeft wel een groep vaste coaches waarmee zij goede ervaringen heeft, maar ik had een andere coach leren kennen.' Petra heeft voordat ze goedkeuring gaf wel een indringend gesprek gehad met deze coach. 'De reden daarvoor is dat ik me moet verantwoorden over de keuze van personen of organisaties aan wie we opdrachten gunnen. Het is uiteraard ook ter bescherming van de klant tegen mooie, maar valse beloftes.'

Ook over het trajectplan spraken klant en klantmanager uitgebreid. Gabriëlle:

'Ik kreeg vooral heel zakelijk commentaar van Petra. Ze stelde veel vragen, ook lastige. Dat gaf mij wel het gevoel dat het echt mijn traject was: een uitdaging voor mij om het traject uit te voeren. Dat vraagt wel iets van je.' Het trajectplan moet ook voldoen aan een aantal standardeisen, conform de SMART-methodiek: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Na goedkeuring startte Gabriëlle met uitvoering van haar plan – een prettige uitdaging. De begeleiding van Petra was op afstand, maar wel zeer betrokken.

Niet vrijblijvend

Dat een prb niet vrijblijvend is en wel moet leiden tot werk, daarvan was Gabriëlle goed doordrongen. Gedurende het traject hoort Petra van een functie die wellicht iets zou zijn voor Gabriëlle. Gabriëlle solliciteert – nu met succes. Zij werkt er nu tot volle tevredenheid alweer een tijd. Petra: 'Het bijzondere van de trajecten is dat je te maken hebt met enorm gemotiveerde klanten die bezig zijn om een herstart te maken. Het vertrouwen dat klanten dat ook kunnen en willen, dat is de basis. En dat werkt twee kanten op.' Omgekeerd krijg je ook het vertrouwen van de klant. Dat geeft meer ruimte en verdieping in je relatie met de klant. Het is niet werken vanuit wantrouwen en controle, maar vanuit het vertrouwen dat het iemand gaat lukken om weer op de rails te komen.

Mensen moeten eerst hun zelfbeschikking krijgen, en als dat eenmaal gebeurt dan lukt het wel. Doordat de klant zelf de regie heeft over zijn reïntegratietra-

ject ziet hij werk bovendien niet langer als 'noodzakelijk kwaad om van SoZaWe af te zijn', maar als beloning voor de eigen inspanning. En dat werkt.'



2

Pgb's: hart van vernieuwing?

Wiesje Monster had een prb en werkt nu als psycholoog.



2. Pgb's: hart van vernieuwing?

Wat zijn de uitgangspunten van werken met pgb's voor reïntegratie? Zijn pgb's alleen een nieuw instrument? Of gaat het om een andere visie op de klant? En waarom komt het ene pgb-initiatief wel van de grond en het andere niet?

2.1 Pgb voor reïntegratie

Mensen met een uitkering worden geacht werk te zoeken. De afhankelijkheid van een uitkering moet immers zoveel mogelijk beperkt worden; 'meedoen' is het adagium. Wie dat niet alleen lukt, kan hulp krijgen. Bijvoorbeeld door het volgen van een reïntegratietraject. Het proces van toekenning en doorlopen van een reïntegratietraject kent grofweg de volgende stappen:

- 1) vaststellen of de klant in aanmerking komt voor een reïntegratietraject,
- 2) opstellen van een inhoudelijk reïntegratieplan (regierol),
- 3) inkopen van de benodigde diensten en producten (consumentenrol),
- 4) doorlopen van het reïntegratieplan,
- 5) uitstroom naar werk.

De verantwoordelijkheid voor het doorlopen van deze fases lag lange tijd bij de uitvoeringsorganisaties: UWV Werkbedrijf (voorheen CWI), UWV en de gemeenten. De instanties verwachtten van werkzoekenden dat zij vooral de verantwoordelijkheid namen voor het doorlopen van het traject en uitstroom naar werk (stappen 4 en 5). Maar beleid en uitvoering zoeken steeds vaker naar mogelijkheden om klanten meer verantwoordelijk te maken voor fase 2 en 3: het inkopen en opstellen van een reïntegratieplan. Meer betrekken van werkzoekenden bij de regierol is het streven. Werkzoekenden komen zo ook meer in de rol van consument op de reïntegratiemarkt. Bovendien, zij krijgen zo de verantwoordelijkheid over hun eigen reïntegratiebudget. Werkzoekenden stellen een plan op om een plek te veroveren op de arbeidsmarkt en kopen zelf de noodzakelijke ondersteuning in. Dat doen zij overigens niet alleen, en zij moeten zich ook aan regels houden (zie ook hoofdstuk 3).

2.2 De pgb-regelingen voor reïntegratie: een overzicht

Persoonsgebonden budgetten in de sociale zekerheid zijn arrangementen waarbij de werkzoekende de doorslaggevende stem heeft bij de besteding van de beschikbare of toegekende middelen. De werkzoekende moet het toegekende bedrag wel besteden binnen de doelstelling van de betreffende voorziening. Zo kan een klant met een pgb in de gezondheidszorg zijn budget alleen besteden 'binnen het zorgdomein', terwijl een werkzoekende het pgb uitsluitend kan uitgeven aan een traject om zijn arbeidsmarktpositie te verbeteren. Op het terrein van reïntegratie bestaan drie persoonsgebonden budgetten: prb, pgb begeleid werken en pib. Ook bestaan er vergelijkbare vraaggestuurde reïntegratiearrangementen binnen de sociale zekerheid zoals de iro en de eko (eigen keuze overeenkomst onderwijs).

PRB IN DE WWB

Sinds de invoering van de WWB in 2004 hebben gemeenten de financiële middelen voor het bieden van de inkomenswaarborg, het zogenoemde I-deel van het WWB-budget, volledig overgedragen gekregen van de Rijksoverheid. Deze overdracht van middelen ging gepaard met de prikkel om het aantal uitkeringsgerechtigden te beperken. Gemeenten die in een jaar minder klanten in de bijstand hebben dan volgens een objectief rekenmodel verwacht mag worden, mogen de hieruit voortvloeiende besparing op het I-deel behouden en naar eigen inzicht besteden. Dat is de zogenaamde financiële prikkel van de WWB. Gemeenten hebben naast het I-deel ook een zogenoemd werkbudget, ofwel: W-deel. Dit budget is geoormerkt voor reïntegratieactiviteiten. Met het oog op de uitvoering van de wet zijn gemeenten gehouden de nadere invulling bij verordening te regelen. Veel gemeenten hebben de mogelijkheid tot het verstrekken van een prb in de verordening opgenomen. Daarnaast startte een beperkt aantal gemeenten projecten gericht op de in- en uitvoering van prb. Met een prb kunnen klanten zoals gezegd zelf hun reïntegratietraject opstellen en inkopen, tot een maximumbedrag van zo'n € 5000,- zo leert de praktijk. Aan de toekenning van prb zijn meestal aanvullende eisen verbonden (zie hoofdstuk 3).

HET PGB BW IN DE WSW

De 'gemoderniseerde' Wsw ging 1 januari 2008 van kracht. Doel: herijking van de relaties tussen SW-bedrijven, gemeenten en individuele klanten. Voor laatstgenoemde is vooral de pgb bw in de wet opgenomen. De nieuwe verhoudingen in de Wsw moeten leiden tot meer uitstroom van Wsw'ers uit de 'beschutte

werkomgeving' van de SW-bedrijven naar de reguliere arbeidsmarkt.

Met het pgb bw kunnen geïndiceerden zelf hun plaatsing bij een werkgever regelen. Het pgb bw kan aangevraagd worden door iedereen met een Wsw-indicatie die werkt 'in de Wsw' of volgens de wachtlijst aanspraak kan maken op een Wsw-plaatsing. Het budget bedraagt circa € 27.080 of € 33.850 per jaar, afhankelijk van de indicatie. Een hoger budget is mogelijk, maar de gemeente hoeft dat niet toe te kennen. Het budget kan besteed worden aan een kostenvergoeding (loonkostensubsidie) voor de werkgever, voor de begeleidende organisatie en voor eenmalige aanpassingen van de werkplek. De hoogte van het toegekende bedrag is gebaseerd op het plan ingediend door de geïndiceerde.

Van dat bedrag worden de door de gemeente te maken uitvoeringskosten afgetrokken. De gemeente blijft de beheerder van het budget en draagt zorg voor de betaling aan de werkgever en de begeleidingsorganisatie.

Kenmerkend voor de pgb bw is dat het in de wet als een recht voor elke Wsw-geïndiceerde is geformuleerd. Deze heeft recht op begeleid werken met een pgb, als de aanvraag aan de wettelijke eisen en de daarop gebaseerde gemeentelijke voorwaarden voldoet. De nadere voorwaarden voor de toekenning van een pgb moeten gemeenten vastleggen in de pgb-verordening.

Aanpak pgb bw Enschede: Begeleid Werken staat voorop

De gemeente Enschede noemt het pgb bw bewust een persoonsvolgend budget (pvb) om te benadrukken dat de gebruikers het budget niet letterlijk 'in handen' krijgen. Enschede geeft voorrang aan begeleid werken. Om die reden is een relatief ongunstige (dus recente) positie op de wachtlijst niet beperkend voor deelname aan een pvb; bij het SW-bedrijf is een speciale pvb-adviseur in dienst. Deze informeert, adviseert en faciliteert.

Sinds juli 2008 worden alle nieuwe aanmelders bij de Wsw-organisatie over het pvb op de hoogte gebracht. Daarnaast is inmiddels de helft van de mensen op de wachtlijst ook voorgelicht. Alle mensen op de wachtlijst krijgen verder een folder over het pvb.

Verder is er informatie te vinden op de website van de gemeente. Ook wil de gemeente een gids samenstellen van begeleidingsorganisaties waaruit klanten kunnen kiezen. Dat leverde tot dusverre 130 belangstellenden op. 28 Wsw'ers zitten in een traject, waarvan ook jobfinding deeluitmaakt. Dit gebeurt op basis van no cure no pay.

HET PIB IN DE WET INBURGERING

Vanaf 1 januari 2007 kunnen gemeenten inburgeraars een persoonlijk inburgeringsbudget (pib) aanbieden. Voor 'vrijwillige' inburgeraars is dit per 2008 formeel in de Wet inburgering geregeld, en per 2009 ook voor 'verplichte' inburgeraars. De regeling houdt in dat de inburgeraar een verzoek kan doen om een pib aangeboden te krijgen. De gemeente beoordeelt welke inburgeraar voor een pib in aanmerking komt. Als de gemeente met een verzoek voor een pib instemt, stelt de inburgeraar – met of zonder hulp – een inburgeringsprogramma op. De inburgeraar kiest de aanbieders van diensten en producten voor het uitvoeren van het inburgeringstraject. De gemeente sluit de contracten met de gekozen aanbieders. Een pib is primair gericht op de inkoop van inburgeringsdiensten zoals een taal cursus. Voor inburgeraars die een uitkering ontvangen op grond van de WWB is vanaf januari 2009¹ in principe altijd sprake van een gecombineerd traject gericht op inburgering (taalkennis) en inschakeling op de arbeidsmarkt (scholing, solliciteren). Deze publicatie schenkt vooral aandacht aan deze zogenaamde duale trajecten.

DE INDIVIDUELE REÏNTEGRATIEOVEREENKOMST IN DE WW, WIA EN WAJONG

Genoemde pgb-regelingen worden allemaal uitgevoerd door gemeenten. Werkzoekenden met een WW, WIA of Wajong-uitkering kunnen sinds 2004 via de individuele reïntegratieovereenkomst (iro) zelf een reïntegratiebedrijf kiezen. Dat betekent dat de rol van de casemanager van UWV, de arbeidsdeskundige of werkcoach, beperkter is dan bij reguliere reïntegraties. Want dan ligt de verantwoordelijkheid voor het opstellen van het plan en de contractering bij de UWV-medewerker. Ook in het verdere reïntegratieproces met een iro is de eigen inbreng van de klant een belangrijke leidraad. Immers, de reïntegratiebedrijven moeten klantgericht te werk gaan om de gunst van de klant te verwerven en behouden.

DE EIGEN KEUZE OVEREENKOMST IN HET ONDERWIJS

Het Participatiefonds biedt sinds augustus 2007 voor het onderwijs de Eigen Keuze Overeenkomst (eko). Althans, voor diegenen die nog niet eerder een traject hebben gevolgd. Werkzoekenden uit de onderwijssector kunnen onder voorwaarden zelf een reïntegratiebedrijf kiezen. De eko is de eigen versie van de iro van het Participatiefonds in het onderwijs.

¹ Per 1 januari 2009 is de Wet participatiebudget ingevoerd. De wet biedt gemeenten de mogelijkheid om voorzieningen voor reïntegratie, educatie en inburgering gericht te combineren, zonder last te hebben van 'schotten' tussen de verschillende financieringsregimes.

2.3 De uitgangspunten van de regelingen vergeleken

Tussen de afzonderlijke regelingen en bij de inrichting van de uitvoering zijn er veel verschillen en overeenkomsten. Deze publicatie gaat vooral in op de persoonsgebonden budgetten uit het project (zie bijlage), waarbij gemeenten primair verantwoordelijk zijn voor de uitvoering. Zo nu en dan wordt ook een vergelijking met de iro gemaakt. Een vergelijking met de eko is niet goed mogelijk. Dit komt doordat het Participatiefonds geen decentrale uitvoering kent. De klanten vragen hun eko centraal (telefonisch) aan. Zij hebben geen face to face-contacten met bijvoorbeeld een reïntegratiecoach. Ook is rond de verdere uitvoering van de eko geen bijzondere informatie- of coachingsstructuur ontwikkeld. Tussen 1 augustus 2007 en 1 januari 2008 zijn volgens het jaarverslag 2007 van het Participatiefonds 14 eko's gesloten, in 2008 waren dat er 27.

De eerste vergelijking betreft de wettelijke aanspraak van klanten op een persoonsgebonden budget voor reïntegratie, zoals hiervoor beschreven. Tabel 2.1 geeft het overzicht.

Tabel 2.1. Verschillen en overeenkomsten aanspraak pgb regelingen reïntegratie

	prb	pgb bw	pib	iro
aanspraak	per gemeente	wettelijk recht	wettelijk recht	wettelijk
klant	verschillend (reïntegratieverordening)		om pib te vragen	recht ²
kern van de regeling	'eigen' budget klant voor samenstelling en inkoop reïntegratietraject (zie hfst. 4)	'eigen' budget voor Wsw-geïndiceerde om werkplek te realiseren	klant krijgt 'eigen' budget inburgering evt. i.c.m reïntegratie	klant zoekt zelf reïntegratiebedrijf. Dat stelt samen met klant reïntegratietraject op

² Sinds 2009 voert UWV in het kader van het plan van aanpak reïntegratie van het ministerie van SZW (Tweede Kamer, 2008–2009, 28 719, nr. 60) een selectiever beleid. Dat wil zeggen dat niet alle klanten een reïntegratietraject (meer) krijgen. UWV bepaalt eerst de afstand tot de arbeidsmarkt. Als op grond van de afstand tot de arbeidsmarkt een volledig reïntegratietraject geïndiceerd is, kan de klant zijn recht op een iro effectueren.

2.4 Gemeentelijke motieven voor pgb-initiatieven

De achtergrond van de pgb-initiatieven van gemeenten vergeleken, dan zijn twee stromingen te onderscheiden. Zo zijn er gemeenten die het pgb invullen en uitvoeren vanuit praktische motieven. Daarnaast zijn er gemeenten die met de invulling van het pgb voor reïntegratie een principiële verandering voor ogen hebben.

PRAKTISCHE MOTIEVEN

Gegeven de uiteenlopende aanspraak van klanten (zie paragraaf 2.1) is bij gemeenten ook een sprake van uiteenlopende redenen om beleid te maken rond een pgb en nadere uitvoeringsregels op te stellen. Voor de ene regeling is de gemeente wettelijk verplicht om beleid (en dus uitvoeringsregels) te maken, voor de andere niet. Tabel 2.2. geeft dit weer.

Tabel 2.2. Verschillen en overeenkomsten gemeentelijk beleidsinitiatief pgb reïntegratie

	prb	pgb bw	pib
wettelijke regie	gemeente kan op eigen initiatief beleid maken	gemeente moet beleid maken	gemeente kan wachten met beleid maken tot verzoek van inburgeraars
aantal pgb-verordeningen	20-40% gemeenten prb in reïntegratie-verordening ³	alle gemeenten hebben pgb bw-verordening ⁴	er zijn enkele pib-verordeningen/-regelingen bekend ⁵

Uit tabel 2.2 komt duidelijk naar voren dat de wettelijke verplichting om een pgb-verordening op te stellen effectief is om gemeenten te stimuleren om beleid te maken. De vraag is of een verordening ook daadwerkelijk leidt tot de actieve invoering van een pgb. De eerste indruk is dat dit niet het geval is. In het kader van dit onderzoek (het prb-project fase 2, zie inleiding) zijn twee reeksen van

³ Divosa (2009) meldt: 60% van de gemeenten biedt klanten geen mogelijkheid voor een prb. Uit de studie Invulling beleidsvrijheid Wet werk en bijstand van de Inspectie Werk en Inkomen uit 2005 blijkt dat minimaal twintig procent van de gemeenten in z'n reïntegratieverordening het persoonsgebonden reïntegratiebudget heeft opgenomen.

⁴ Dit blijkt een beknopte inventarisatie onder de aan dit project deelnemende gemeenten; er zijn geen gemeenten bekend die geen pgb-verordening hebben vastgesteld

⁵ Zeven gemeenten nemen deel aan een Vrom-project voor het inrichten van PIB-initiatieven. Daarnaast zijn bij ons voorbeelden bekend uit Hilversum, Eindhoven en zijn initiatieven in enkele andere plaatsen in ontwikkeling.

workshops gehouden voor gemeenten die actief met een pgb bw aan de slag wilden gaan. De eerste reeks startte in 2008, het jaar van de invoering van pgb bw. In dat jaar was de animo beperkt; uiteindelijk deden zo'n acht gemeenten actief mee. Een enkele deelnemende gemeente gaf aan actief met pgb bw aan de slag te willen. Voor veel gemeenten was dat de voornaamste zorg om de verordening rond te krijgen. Eind 2009 startte een nieuwe serie workshops waarvoor de animo aanzienlijk groter was. Nu waren er ruim 20 gemeenten geïnteresseerd, waarvan een enkele gemeente aangaf al actief pgb bw's te verstrekken. Wsw-geïndiceerden dienden een aanvraag voor een pgb bw in. Dat was voor de meeste gemeenten in de tweede serie workshops de belangrijkste reden om met het pgb aan de slag te gaan. De combinatie van de verplichting om een verordening op te stellen, de wettelijke aanspraak van de klant én het daadwerkelijk indienen van aanvragen bepalen samen waarschijnlijk de groei van het aantal gemeenten dat een actief pgb bw-beleid voert. De betrokkenheid van de uitvoeringsinstantie is ook van belang (zie hoofdstuk 3).

Hoewel pib ook een zekere wettelijke aanspraak kent, is het aantal actieve gemeenten rond pib beperkt. Tijdens een eerste voorlichtingsbijeenkomst over pib in mei 2008, georganiseerd door Divosa en het ministerie van VROM, waren circa 50 gemeenten aanwezig. De animo voor gezamenlijke vervolgactiviteiten was echter beperkt. Op grond van de grote, maar onbeantwoorde inspanningen van Divosa op dit terrein, luidt de conclusie dat gemeenten de aanvragen van inburgeraars afwachten voordat zij actief beleid maken. Dat dit zo'n vaart niet loopt, heeft mogelijk te maken met de onbekendheid van de regeling en de kennis en assertiviteit van de mogelijke aanvragers. Waar de kennis en assertiviteit van aanvragers ontbreekt, is het sociale netwerk van belang dat wel op de hoogte is van de regeling en kan helpen om initiatief (over) te nemen. Het sociale netwerk van Wsw-geïndiceerden is over het algemeen groter en ter zake adequater dan dat van veel inburgeraars.

Het is opvallend dat zo'n 20 procent van de gemeenten een prb-mogelijkheid in de reïntegratieverordening heeft opgenomen. Zeker gezien er geen aanspraak van klanten of wettelijke taak voor gemeenten bestaat ten aanzien van het prb. Dat heeft te maken met de geschiedenis van het prb. Sinds 1998 wordt er al geëxperimenteerd met prb's en iro's: voor klanten van UWV is de iro al sinds 2004 wettelijk van kracht en behoorlijk succesvol geïmplementeerd (zie Schrijvershof e.a. 2008). Dit betekent overigens niet dat gemeenten het prb op grote schaal inzetten. Uit een inventarisatie onder de deelnemende gemeenten aan dit onderzoek, komt het beeld naar voren dat de meeste gemeenten die niet deel-

nemen aan het onderzoek geen actief beleid voeren rond prb. De deelnemende gemeenten doen dit wel, met enkele honderden prb-verstrekkingen als resultaat.

Het onderzoek keek ook naar de achtergrond van de prb-initiatieven bij gemeenten. In de rapportage 2006 (Bosselaar e.a. 2006) was te lezen dat de meeste prb-initiatieven in het project op instigatie van de uitvoeringsorganisaties worden opgetuigd. Dat wil zeggen: de uitvoering is ook hier bepalend of het gemeentelijke beleid concreet handen en voeten krijgt en wordt doorgezet. Dit laatste is eveneens de conclusie van de prb-initiatieven die na een actieve start zijn ingezakt zoals in Rotterdam, Groningen en Eindhoven. Ook in deze steden waren het de uitvoeringsorganisaties die het prb nieuw leven inbliezen.

PRINCIPIEEL MOTIEF: REGIE BIJ DE KLANT

Werken de praktische motieven om een pgb te ontwikkelen en implementeren door in de verdere vormgeving ervan? Dat is zeker het geval. Vooral de initiatieven rond prb kennen een veel 'zwaardere' voorbereiding en organisatorische inrichting dan de initiatieven met het pgb bw. Dat komt, ten eerste, doordat initiatieven met het prb financieel, organisatorisch en politiek nog ingebed moeten worden in het gemeentelijk beleid. Vooral de financiële en politieke inbedding is bij het pgb bw al gebeurd. Dat betekent dat 'prb-initiatieven' vaak starten met een experiment of pilot en dat structurele invoering afhankelijk is van de resultaten in de eerste fase.

Maar het verschil gaat verder. Het opzetten van een prb-initiatief is over het algemeen ook veel fundamenteeler dan een pgb bw-initiatief. Veel pgb bw-initiatieven worden gestart vanwege de wettelijke verplichting. Bij prb is het een keuze van het bestuur of uitvoeringsorganisatie om aan de reguliere uitvoering een nieuwe modaliteit toe te voegen. Dat impliceert vaak een analyse van de reguliere uitvoering, een daaruit voortvloeiende vraag of probleem en de verwachting en doelstelling om het probleem met de nieuwe aanpak op te lossen.

Gemeenten die voor prb kiezen, kiezen in casu voor de versterking van de invloed van de klant op zijn reïntegratie. Twee motieven domineren: de wens om de verantwoordelijkheid van de klant te benadrukken en de wens om door een grotere invloed van de klant meer maatwerk en meer (duurzame) reïntegraties te realiseren.

Uit de volgende tabellen uit de tussenrapportage (2008) blijkt het verschil in de onderbouwing van de prb- en pgb bw-initiatieven.

Tabel 2.3 Visie en doelstellingen van gemeenten met prb-initiatieven

Gemeente	Visie op regie door de klant	Doel van het project/de regeling
<i>'Oude' gemeenten (2006)*</i>		
Breda	klant heeft regie over reïntegratietraject; klant is verantwoordelijk voor inkoop diensten en producten	<ul style="list-style-type: none"> testen van centrale rol van de klant nagaan of prb leidt tot meer efficiency, maatwerk en kwalitatief betere trajecten nagaan of prb leidt tot actievere opstelling en meer zelfstandigheid klant
Brunssum	klant kiest zelf rib en geeft (mede) invulling aan zijn plan	<ul style="list-style-type: none"> inzicht in eigen rol klant kennis/ervaring met iro
Delft	idee en initiatief van de klant staan centraal; klant krijgt maximale ruimte	<ul style="list-style-type: none"> meerwaarde onderzoeken van eigen rol klant, maatwerk en zelfstandigheid klant opdoen van kennis en ervaring met prb
Eindhoven	de regie wordt zoveel mogelijk bij de klant gelegd	<ul style="list-style-type: none"> opdoen van kennis en ervaring ten aanzien van de uitvoering en effectiviteit van prb methodieontwikkeling
Groningen	niet als zodanig geformuleerd, in ontwikkeling	<ul style="list-style-type: none"> onderzoek naar combinatie meer efficiency, meer klanttevredenheid, meer uitstroom door meer keuzevrijheid en meer zelfredzaamheid
Rotterdam	klant krijgt maximale ruimte binnen de wettelijke grenzen	<ul style="list-style-type: none"> onderzoek naar de samenstelling van de doelgroep in relatie tot de inzetbaarheid van prb
Utrecht	niet geformuleerd (loopt al sinds 1998)	<ul style="list-style-type: none"> vanwege de relatief hoge kosten alleen inzetbaar voor uitstroom naar betaald werk
Wageningen (2007)	klant krijgt optimale vrijheid. Mocht prb niet direct tot werk leiden dan telt ook de ervaring om zelf sturing te hebben gegeven aan een traject	<ul style="list-style-type: none"> bevorderen uitstroom (40%) versterking motivatie en zelfvertrouwen bij deelnemers

Gemeente	Visie op regie door de klant	Doel van het project/de regeling
<i>'Oude' gemeenten (2008)*</i>		
Noordoostpolder (2009)	niet geformuleerd	<ul style="list-style-type: none"> • bevorderen uitstroom met prb als extra instrument
<i>'Nieuwe' gemeenten (2008)*</i>		
Almere	klant krijgt de vrijheid en de verantwoordelijkheid voor samenstelling eigen reïntegratietraject	<ul style="list-style-type: none"> • opdoen van kennis en ervaring met prb • inzicht in de effectiviteit van prb
Capelle aan de IJssel (2010)	klant moet maximale speelruimte krijgen	<ul style="list-style-type: none"> • meer effectieve reïntegratietrajecten door af te stappen van vast omlijnde trajecten
Vlaardingen	het prb stelt de eigen verantwoordelijkheid van de werkzoekende centraal en biedt de mogelijkheid de uitvoering volledig in eigen handen te nemen.	<ul style="list-style-type: none"> • testen of prb in de setting/bij de doelgroep past
Zoetermeer	niet geformuleerd	<ul style="list-style-type: none"> • inzicht in de effectiviteit van prb voor moeilijk bemiddelbare groepen

* Oude gemeenten namen deel aan het eerste project 2005-2006, nieuwe gemeenten aan het tweede, 2008-2009. Van de 'nieuwe' gemeente Deventer ontvingen we geen opgave.

Tabel 2.3 laat zien dat bij gemeentelijke prb-initiatieven nadrukkelijk het bieden van optimale vrijheid en verantwoordelijkheid aan de klant voorop staat. Tijdens experimenten willen gemeenten daar ervaring mee opdoen. Dat kan leiden, zo blijkt uit het onderzoek, tot de structurele invoering van het prb.

Uit het Plan van Aanpak prb gemeente Vlaardingen

'De klant centraal'. Dat is het uitgangspunt van de gemeente Vlaardingen. Het prb is een nieuwe en specifieke benadering om dit te bereiken door middel van 'vraagsturing'. Vraagsturing kan worden opgevat als het verschuiven van bevoegdheden en/of verantwoordelijkheden voor het reïntegratietraject van de uitvoerende instellingen naar de klant. De achterliggende visie is dat er op het vlak van reïntegratie veel meer mogelijk is dan gedacht. En ook dat de basis voor succesvolle arbeidsintegratie ligt in het aansluiten bij de individuele vraag van de klant, waarbij de wensen en het initiatief van de werkzoekende zelf voorop staat. Veel klanten zijn in het verleden op diverse fronten de regie over hun leven kwijtgeraakt. Erkenning van het primaat van de eigen wensen is voor klanten de eerste en misschien wel de belangrijkste verandering die het prb met zich meebrengt.

Het prb stelt de eigen verantwoordelijkheid van de werkzoekende centraal en biedt de mogelijkheid de uitvoering volledig in eigen handen te nemen. De klant krijgt immers zoveel mogelijk de regie en is vrij om diensten en dienstverleners te kiezen om de reïntegratie vorm te geven. Zelf werken aan reïntegratie moet gezien worden als onderdeel van het proces van maatschappelijk herstel. Door aan de slag te gaan met het prb neemt naar verwachting het zelfvertrouwen van de klant toe, evenals het geloof in eigen kunnen.

Een projectleider

"Wij willen in onze uitvoering klantmanagers de ruimte geven om individueel in te kopen en zo meer maatwerk te leveren. Maar dat klopte volgens ons eigenlijk niet...Wij vonden dat we dan ook consequent moesten zijn en dat de klant dan ook zoveel mogelijk speelruimte moest krijgen. Zo is de gedachte van een prb geboren."

Vergroten van de gemeentelijke regie ten opzichte van de markt van dienstverleners staat bij het prb nog nauwelijks op de agenda. Dat is anders dan bij pgb bw in de Wsw, waarbij met name de SW-bedrijven de belangrijkste dienstverleners zijn. Tabel 2.4 is afkomstig uit de tussenrapportage over pgb bw begin 2009.

Tabel 2.4 Visie en doelstellingen van gemeentelijke pgb bw-initiatieven (eerste groep)

Gemeente	Visie klantregie geformuleerd	Doel geformuleerd
Apeldoorn	ja	meer uitstroom uit SW-bedrijven bevorderen participatie op reguliere arbeidsmarkt
Eindhoven	ja	bevorderen participatie op reguliere arbeidsmarkt methodieontwikkeling
Enschede	ja	betere doorstroming van wachtlijst bevorderen participatie op reguliere arbeidsmarkt
Gouda	nee	bevorderen participatie op reguliere arbeidsmarkt betere doorstroming van wachtlijst
Groningen	nee	nee
Helmond	nee	meer uitstroom uit SW-bedrijven meer klanttevredenheid
Leiden	ja	bevorderen participatie op reguliere arbeidsmarkt. meer klanttevredenheid
Wageningen	nee	nee
Zoetermeer	nee	betere doorstroming van wachtlijst meer uitstroom uit SW-bedrijven

Tabel 2.4 toont dat rond pgb bw in de meeste gemeenten weinig aandacht is voor het formuleren van een visie op klantregie. Daarnaast zijn de doelstellingen van hun pgb bw-initiatieven niet zozeer gericht op het inzicht verkrijgen in en het vergroten van de regie van de klant, maar vooral op het realiseren van uitstroomresultaten. Met andere woorden: de invoering van pgb bw moet vooral de gegroeide praktijk van de beperkte uitstroom doorbreken en verbeteren. Dat dit moet gebeuren door de regierol van de klant te vergroten is meer de doelstelling van de modernisering van de Wsw dan van de afzonderlijke gemeenten. Deze invalshoek is verklaarbaar. In de Wsw is, op het eerste gezicht, geen ruimte voor experimenten met klantregie. Immers, de uitkeringsinstantie is verplicht om een pgb bw toe te kennen, weliswaar onder voorwaarden. Deze verplichting

sluit experimenten met de invulling van de uitvoering niet uit. De praktijk laat echter zien dat gemeenten weinig belangstelling hebben voor een proef. Alleen Eindhoven benut de eerste periode van het pgb bw expliciet om ervaring op te doen met het bieden en bevorderen van de regierol aan de klant.

In de tweede groep deelnemers aan de pgb bw-workshops is overigens een kentering waarneembaar. Gemeenten en de SW-organisaties gaan alsnog, door de ingediende aanvragen, aan de slag met de vraag wat de regie van de klant inhoudt of in kan houden. En wat betekent dat voor de uitvoering van de wet?

Visie op pgb-bw-project regio Eindhoven

Effectieve invloed is alleen mogelijk wanneer mensen hun wensen kunnen kenbaar maken. Niet iedereen is daar even goed toe in staat. Dat kan ondervangen worden door het bieden van ondersteuning door een pgb bw-adviseur. Er is bewust gekozen voor de benaming 'adviseur'; de deelnemer vraagt zelf om advies en bepaalt zelf waarvoor.

De deelnemer bepaalt dus zelf of en waarbij hij hulp nodig heeft en schakelt – zonedig of gewenst – de adviseur in. Immers, de deelnemer heeft zelf regie over zijn traject en hij moet dan ook zelf kunnen kiezen of hij hulp nodig heeft bij het voeren van zijn regie. [...] De adviseur neemt geen besluiten, hij ondersteunt de deelnemer. Hij moet niet voor de deelnemer denken, maar met de deelnemer meedenken. Hij moet niet de regie van de deelnemer overnemen, maar hem in staat stellen zelf zijn regie te voeren. Een goede pgb-bw-adviseur ondersteunt zijn deelnemers zodanig dat de deelnemer in de loop van het traject steeds meer zelfstandig zijn regie kan voeren. [...] De toegang tot de pgb-bw-adviseur moet laagdrempelig zijn en eenvoudig bereikbaar.

De conclusie lijkt gerechtvaardigd dat de wettelijke aanspraak van klanten op een pgb, gemeenten wel in actie brengt. Maar deze brengt niet per definitie een sterke inhoudelijke verandering van het beleid en de uitvoering met zich mee. De daadwerkelijke aanspraak leidt er wel toe dat gemeenten aan de slag gaan met concretisering van de versterking van de invloed van klanten op hun reïntegratie. De sterk inhoudelijke aanpak komt van meet af aan meer tot stand als gemeenten 'uit zichzelf' het initiatief oppakken om de regierol van de klant te vergroten. De gemeentelijke beleidsvrijheid brengt echter met zich mee dat in veel gemeenten klanten, een enkele mogelijkheid hebben op een pgb voor reïntegratie op grond van de WWB. Is het wenselijk is om alle klanten een pgb-mogelijkheid te bieden? Dat kan mogelijk geconcludeerd worden aan de hand van het vervolg van deze publicatie.

2.5 Wil de klant meer regie en verantwoordelijkheid?

Wensen klanten meer regie en verantwoordelijkheid zoals de bestuurlijke en uitvoerende initiatiefnemers van gemeentelijke pgb's voor ogen hebben? Er was geen gelegenheid om op dit gebied uitgebreid onderzoek onder de klanten met een pgb uit te voeren.

Bij de iro-evaluatie is wel onderzoek gedaan onder klanten. Veel klanten vragen bij UWV zelf om een iro om zo meer invloed op hun reïntegratie te krijgen (Schrijvershof e.a. 2008), zo blijkt uit het onderzoek. Bij de iro hebben klanten niet de absolute regie bij het opstellen van het reïntegratietraject. Dat gebeurt samen met het reïntegratiebedrijf. Bij het prb kunnen klanten in verschillende gemeenten meer regie op zich nemen. Uit onderzoek naar prb's in 2001 (Bosselaar en Prins) blijkt dat klanten de regie wel willen voeren, maar dat zij zich regelmatig laten bijstaan door derden. Meer dan de helft van de klanten had zich laten adviseren door een of meer personen, zo bleek uit het onderzoek uit 2001. Klanten willen graag de regie voeren omdat zij al min of meer duidelijke ideeën hebben van hun reïntegratie en met prb de mogelijkheid kregen om hun ideeën waar te maken. Dat motief komt naar voren uit de kwalitatieve interviews in dit onderzoek. De ideeën zijn bij diverse geïnterviewde klanten ontstaan door negatieve ervaringen in een regulier toeleidingstraject. Zo hebben zij (ook) een duidelijk beeld van wat ze niet willen.

Ook de klanten die in de gezondheidszorg gebruikmaken van een PGB doen dit vooral uit de wens om meer regie te hebben over de aangeboden diensten, i.c. de zorg en vrij te zijn in de keuze van de dienstverleners. In de gezondheidszorg maakte in 2006 bijna 10 procent van de gerechtigden gebruik van een PGB. Negen van de tien zouden een volgende keer weer voor een PGB kiezen (Ramakers 2007).

Een klant (WWB)

"In het prb-traject voelde ik me voor het eerst écht gezien en gehoord. Tot dan toe ging ik met lood in de schoenen naar de instanties. Ze wilden steeds net iets anders dan ik. Nu voelde ik me vanaf het eerste gesprek gesteund. Er werd een beroep gedaan op mijn zelfredzaamheid en ik ben tot het uiterste gegaan."

Al met al is er een groep klanten die de regie en verantwoordelijkheid over de eigen reïntegratie wil voeren. Hoewel waarschijnlijk veel klanten de regie niet alléén wil voeren. Hoe groot het aandeel klanten in de gemeentelijke populatie is dat zelf de regie wil voeren, kan in dit onderzoek niet vastgesteld worden.

Een klant (nugger)

"Prb was gewoon een cadeau. Ik heb jarenlang als directiesecretaresse gewerkt. Tijdens het opgroeien van m'n kinderen had ik wel wat los-vastbaantjes, maar nu is mijn kennis niet meer actueel genoeg om zo aan de slag te kunnen als directiesecretaresse. Met een prb heb ik zelf in de hand welke baan ik ga kiezen."

Een klant (WWB)

"Het voordeel van een prb-traject is dat je heel doelgericht bezig bent. Je weet: na de opleiding ga je aan het werk in iets wat je leuk vindt. En dat is nog gelukt ook."

Een klant (WWB)

"Ik heb mijn hele leven gewerkt, waaronder jaren bij een groot accountantskantoor. Dat ging mis, omdat ik niet kon werken met Excel. Toen ik zonder werk kwam ben ik met mijn Excel-certificaten gaan halen. Heel mijn hoop is om toch een keer SPD (bedrijfsadministratie) te doen. Met het persoonlijk budget komt dat eindelijk weer dichterbij."

2.6 Willen uitvoerders regie en verantwoordelijkheid delen?

Wat betekent werken met pgb's voor klantmanagers? Dat was een terugkerend thema tijdens de workshops die in het kader van dit onderzoek zijn georganiseerd. Het zal niet verbazen dat onder klantmanagers zowel voor- als tegenstanders zijn van pgb's. De 'tegenstand' komt enerzijds voort uit de visie op de klant. Kan de klant het wel? Zal de klant wel genoeg zijn best doen? Anderzijds kampen sommige klantmanagers met gemengde gevoelens door de gevolgen van de pgb voor hun functie. Wil ik de regie wel uit handen geven? Levert het mij meer werk op? Zullen de resultaten goed zijn?

Tijdens de interviews is gesproken met klantmanagers die ervaring hebben met klanten met een pgb. Zij stonden meestal van meet af aan al positief tegenover het pgb. Soms waren zij zelfs als pgb-klantmanager gerekruteerd. Toch is het interessant om uit de interviews te vernemen of hun positieve houding overeind is gebleven, of wellicht versterkt.

Een projectleider

"Bij ons wat prb vooral een idee van de wethouder. De animo bij de klantmanagers was heel beperkt. Ik moest de eerste tijd heel erg duwen. Gelukkig was er één klantmanager heel enthousiast. Hij heeft veel reclame gemaakt bij zijn collega's. Daarna ging het beter lopen".

Maar vervolgt de projectleider:

"De klantmanagers zijn nog lang niet allemaal om. Dat komt ook door de crisis. Ze leggen op dit moment de nadruk op snelle uitstroom. En prb leidt meestal niet tot snelle uitstroom."

Een klantmanager

"Soms weet je dit gaat het niet worden, maar een klant gaat toch een traject in. Dan wordt het later eventueel weer aangepast. Dat is voor jezelf ook wel lastig, als je op voorhand vermoedt dat het niet goed zal gaan. Maar de klant bepaalt het traject, geeft zelf grenzen aan en heeft zelf de vrijheid die te bepalen."

Het beeld dat we van de betrokken klantmanagers krijgen is over het algemeen positief. In de eerste plaats ervaren diverse klantmanagers door prb een elementaire verandering in de organisatie en bij zichzelf. Het wordt het beste duidelijk uit het volgende citaat:

Een klantmanager

"Ik heb intussen veel geleerd. Ik ga samen met de klant aan het werk. De klant kan meer dan je denkt. Het vergt inzet, daar moet je wel wat mee doen en mee willen doen. Je hart moet er liggen, je moet betrokken willen zijn."

Diverse klantmanager schetsen een omslag in de omgang met hun klanten. Daarbij staat opbouwen van wederzijds vertrouwen meer centraal dan in het reguliere proces. Juist dat geven van vertrouwen omschrijven diverse klantmanagers als een breuk met de reguliere werkwijze. Die was volgens hen meer gebaseerd op wantrouwen en controle.

Werken vanuit vertrouwen kan het ook voor klantmanagers leuk maken om met pgb's te werken, zoals blijkt uit de volgende citaten.

Een klantmanager

"Bij gewone trajecten moet ik klanten vaak verwijzen, vaak aanspreken op hun houding of gedrag. Dat is bij prb- klanten minder noodzakelijk: zij handelen vanuit een intrinsieke motivatie."

Een klantmanager

"Het plan van aanpak is echt het kindje van de klant. Men gaat er ook met meer verantwoordelijkheidsgevoel mee om: klanten met een persoonlijk budget koppelen eerder terug hoe activiteiten gaan, maken zelf dingen bespreekbaar."

Een projectleider

"De presentaties van de klanten van hun reïntegratieplan zijn heel leuk om mee te maken."

Daarnaast kan werken met pgb's ook een nieuwe uitdaging zijn voor de klantmanager; het stelt ook nieuwe eisen aan het vakmanschap. Diverse klantmanagers geven aan dat zij een beroep moeten doen op andere competenties.

Een klantmanager

"Je moet openstaan voor de dromen en ambities van een klant. Niet vanuit de regelgeving denken wat kan, mag en vooral wat niet kan en niet mag. Want daar zijn we goed in getraind als klantmanager. Denken vanuit de regelgeving en niet vanuit de vraag van de klant."

Een klantmanager

"Voor mij betekent het vanuit de klant gaan denken en daar vervolgens de mogelijke regelingen bij te benutten, niet andersom. Dat wil niet zeggen: vrijheid, blijheid. Dat beeld bestaat wel, maar we geven wel degelijk kaders en grenzen aan. Die moeten wel zo breed als mogelijk zijn. Een klant moet ruimte hebben en krijgen zijn of haar traject te volgen en niet de voorgeschreven stappen van de gangbare trajecten."

2.7 Strijdende belangen en prioriteiten: ervaringen met de invoering van pgb's

Pgb's zijn voor de meeste betrokken meer dan een nieuwe instrument in de uitvoering, zo leren de vorige paragrafen. Het zijn of de wetgever of de lokale beleidsmakers en uitvoerders die pgb's zien als de start of accentuering van het vergroten van de rol van klanten bij hun reïntegratie. Ook voor veel klanten biedt pgb de gewenste mogelijkheid om (meer) grip te hebben op het reïntegratietraject. De invoeringen en voortzetting verloopt echter niet altijd even soepel, zo leert de praktijk. De volgende tabel laat het verloop van de invoering van pgb's zien:

Tabel 2.5. De structurele invoering van pgb's reïntegratie

	prb (2004)	pgb bw (2008)	pib (2007/2009)
initiële invoering	beperkt aantal gemeenten start pilots	alle gemeenten stellen (verplichte) pgb verordening vast	enkele gemeenten oriënteren zich op pib i.c.m. reïntegratie
structurele invoering	20% - 40% gemeenten prb in reïntegratie-verordening	beperkt aantal gemeenten geeft uitvoering nader vorm	er zijn enkele pib-verordeningen/-regelingen bekend ⁶
stand van zaken 2009	pilotgemeenten zoeken naar nadere vormgeving van de uitvoering	een 'tweede' groep gemeenten geeft uitvoering nader vorm	weinig activiteit rond vormgeving van pib - reïntegratie waarneembaar

DE INVOERING VAN PRB

In de vijf jaar dat gemeenten werken met prb's is er niet veel veranderd, zo blijkt uit de tabel. De mogelijkheid om prb's te verstrekken is in de loop van de tijd wel in vele reïntegratieverordeningen opgenomen. Maar meer als uitbreiding van het bestaande reïntegratie-instrumentarium dan als daadwerkelijke vernieuwing van de uitvoering. Dat geldt niet voor gemeenten die in de afgelopen jaren met prb geëxperimenteerd hebben en aan dit project deelnamen. In de loop van de jaren zijn zo'n 15 gemeenten actief met de prb's aan de slag gegaan.

⁶ Zeven gemeenten nemen deel aan een Vrom-project voor het inrichten van PIB-initiatieven. Daarnaast zijn voorbeelden bekend uit Hilversum, Eindhoven en zijn initiatieven in enkele andere plaatsen in ontwikkeling.

Tabel 2.6 Ontwikkelingen rond prb in de deelnemende gemeenten

Invoering prb	Gemeente	Aantal verstrekte prb's
structurele invoering, geen bijzondere aandacht voor de uitvoering	Wageningen, Brunssum, Noordoostpolder, Zoetermeer, Leiden, Tilburg, Delft, Deventer	maximaal enkele per gemeente
structurele invoering, wel aandacht voor de uitvoering	Utrecht, Breda, Vlaardingen	Utrecht: honderden Breda: tegen de honderd Vlaardingen: 10 in 2009 en beoogd 20 in 2010
structurele invoering, eerst geen aandacht voor de uitvoering met inzakkend gebruik, sinds 2009/2010 wel aandacht voor de uitvoering	Groningen, Rotterdam, Eindhoven	Groningen: ruim 30 Eindhoven: circa 60 en enkele honderden beoogd in 2010 Rotterdam: circa 1500 beoogd in 2010
nog aan het experimenteren	Almere, Capelle a/d IJssel,	Almere: 44 gestart in 2009 Capelle: 50 beoogd in 2010
niet van de grond gekomen (voorzover bekend)	Oldambt, Waddinxveen	onbekend

Tabel 2.6 laat zien dat gemeenten uit het project die prb structureel hebben ingevoerd zonder veel aandacht voor de verdere uitvoering, enkele prb's hebben verstrekt in de loop van de jaren. De gemeenten die wel aandacht hadden voor de verdere uitvoering, bijvoorbeeld door inzet van prb-klantmanagers de inrichting van een prb-bureau of (zie hoofdstuk 4), hebben veel meer prb's verstrekt.

⁷ Rotterdam gaat ervanuit dat 10% van de klanten beter af is met een niet-regulier traject. Voor hen is rio bedoeld.

Dit komt neer op circa 1.500 rio's op jaarbasis.

Een projectleider

“Als ik één ding heb geleerd is het dat je doorlopend aandacht voor prb moeten houden. Op alle niveaus: teamleider, afdelingsmanager en wethouder. En je hebt mensen nodig die prb echt de moeite waard vinden en zich niet snel uit het veld laten slaan.”

Een bijzondere categorie vormen Eindhoven, Rotterdam en Groningen. Na hun experiment hebben zij de verdere uitvoering van prb aanvankelijk min of meer op z'n beloop gelaten. In Rotterdam is het prb tijdelijk stopgezet. In de andere twee gemeenten is het prb structureel ingevoerd, zonder extra aandacht voor de uitvoering. Het gevolg was dat in de jaren erna nauwelijks van prb gebruik werd gemaakt. Eindhoven en Groningen haalden prb weer 'uit de kast' in 2009, en gaven het een nieuwe impuls. Dit gebeurde op initiatief van de uitvoeringsorganisaties die zochten naar mogelijkheden om klanten meer verantwoordelijkheid te geven voor hun reïntegratie. De uitvoeringsinstanties zijn bezig met een cultuuromslag in deze richting. De prb past goed in deze cultuuromslag, en kan deze zelfs een extra impuls geven.

Een projectleider:

“We werken met een nieuw visiedocument. Daarin gaan we veel meer uit van de kwaliteit van de klant. Dat betekent dat we af moeten van het 'aanboddenken'. Tot voor kort werkten we met 80 reïntegratieproducten waar de klantmanager en de klant het maar mee moesten doen. Dat past niet in onze nieuwe visie. Prb wel.”

De kennis en ervaring uit de experimentele fase deed de uitvoeringsorganisaties besluiten prb opnieuw op te tuigen, maar nu ook met structurele aandacht voor de uitvoeringsorganisatie rond prb (zie de diverse boxen in deze publicatie).

Uit de startnotitie visie en kaders prb/pib van de gemeente Eindhoven (2009)

De gemeente Eindhoven heeft de afgelopen jaren geëxperimenteerd met het prb en het pgb begeleid werken. Het gaat om budgetten waarmee de doelgroepen zelf de regie voeren over de ontwikkeling en uitvoering van de eigen (reïntegratie)plannen. Zo stelt Eindhoven de eigen verantwoordelijkheid van de werkzoekende centraal. Ook biedt de gemeente werkzoekenden perspectief op kansen en mogelijkheden op de arbeidsmarkt. Over het algemeen is het resultaat van deze experimenten positief. Inmiddels is de werkwijze en methodiek van het pgb structureel geïmplementeerd. Uit de pilot prb bleek dit instrument een effectieve manier van reïntegratie. Het prb werkt empowerend en versterkt daarmee op zich al de positie van de klant.

Mede door de positieve ervaringen gaat Eindhoven de persoonsgebonden budgetten (op dit moment prb, pib) structureel vormgeven als serieus alternatief voor de reguliere toeleiding naar reïntegratietrajecten.

De resultaten en effecten van persoonsgebondenbudgetten moeten voor meer mensen beschikbaar komen. Om dat te bereiken zet de gemeente een bureau op dat voortbouwt op de ervaringen met het prb- en pgb-bureau uit de eerdere pilots in de regio. Dit zal een belangrijke bijdrage leveren aan de verdere ontwikkeling van vraagsturing in Nederland, zo is de verwachting. Het kan een nieuwe impuls geven aan het beleidsmatig en organisatorisch denken binnen gemeenten over de manier waarop voorzieningen het best ingezet kunnen worden voor de doelgroep.

DE INVOERING VAN PGB BW

De aandacht voor pgb bw is in eerste instantie te verklaren door de wettelijke verplichting van gemeenten om een pgb-verordening vast te stellen. Een enkele gemeente zoals Eindhoven, Enschede, Den Haag ging direct met het pgb aan de slag, als gewenste uitbreiding van de mogelijkheden om Wsw-geïndiceerden aan de slag te krijgen. Voor veel gemeenten was het vaststellen van de pgb-verordening het einde van de inspanningen rond pgb bw. 'We zullen wel zien wat er op ons af komt', zo was de gedachte. In de loop van het jaar kwamen de aanvragen van rechthebbenden op gang waardoor gemeenten alsnog aan de slag gingen met de verdere invulling van de uitvoering van het pgb bw. Gemeenten die meedoen aan de nieuwe reeks workshops rond de uitvoering van pgb bw hebben samen al tussen de 50 en 100 pgb bw's toegekend.

DE INVOERING VAN PIB

Na de eerste voorlichtingsbijeenkomst over pib van het ministerie van VROM en Divosa, waar rond de 50 gemeenten op afkwamen, is het stil geworden rond het pib. Er zijn gemeenten die pib's verstrekt hebben, maar het aantal is beperkt. Er zijn geen gemeenten bekend die rond de samenloop van inburgering met pib en reïntegratie hun uitvoering hebben aangepast. Eindhoven start in 2010 een pgb-bureau op het werkplein waar klanten terecht kunnen voor een prb en een pib.

2.8 Conclusies

De achtergronden van de totstandkoming van gemeentelijke pgb-initiatieven voor reïntegratie stonden in dit hoofdstuk centraal. De praktijk leert dat de totstandkoming van een pgb-praktijk niet alleen bestaat uit het opstellen van een regeling. Een structurele aanpassing van de uitvoering is noodzakelijk om pgb's daadwerkelijk 'tot leven' te brengen.

Bij gemeenten waar pgb's een belangrijk uitvoeringsmodaliteit voor reïntegratie (aan het worden) zijn, ligt het initiatief voornamelijk bij de uitvoerende instanties. Zij gaan voorop in het ontwikkelen van deze vraaggerichte aanpak. Waar de uitvoeringsorganisatie de initiatiefnemer is of het politieke besluit actief omarmt, komt dat voort uit een drive om daadwerkelijk tot een andere visie op de klant te komen. En vandaaruit tot een andere rolverdeling tussen klantmanager en klant.

De ontwikkeling van de regels en de uitvoering is bij het pgb bw verhoudingsgewijs snel gegaan. Dit heeft alles te maken met de dubbele prikkel die naar gemeenten uitgaat om het pgb bw mogelijk te maken: de wettelijke verplichting tot het opstellen van een verordening in combinatie met het wettelijk recht van de klant op het pgb, waar klanten ook daadwerkelijk een beroep op doen.

Het draagvlak voor de regie- en consumentenrol van de klant is daarmee echter niet gegarandeerd. Wat dat betreft heeft een deel van de gemeenten met een prb een meer inhoudelijke, principiële ontwikkeling doorgemaakt. Voor hen is werken met pgb's onderdeel of soms aanjager van een cultuurverandering gericht op het vergroten van de verantwoordelijkheid van de klant en het ontwikkelen van een coachende rol van de klantmanager. Bij de gemeenten die nu initiatieven rond pgb bw en prb ontwikkelen is deze meer inhoudelijke invalshoek steeds vaker te zien.

Waar uitvoeringsorganisaties pgb voornamelijk instrumenteel benaderen, is de kans groot dat er weinig tot geen pgb's verstrekt gaan worden. Dat is bijvoorbeeld te zien bij gemeenten die prb structureel invoeren en verder noch een impuls aan de inhoudelijke werkwijze van de organisatie noch aan infrastructuur zoals begeleiding, informatie geven. Hetzelfde is waarneembaar bij de ontwikkeling van pib en pgb bw bij veel gemeenten.

Werken met pgb's kan zowel voor klanten als klantmanagers een positieve ervaring zijn.

Interview met klant en klantmanager

‘Ik heb alles zelfstandig gedaan’

‘Mijn weg naar werk’. Zo heet de powerpointpresentatie die Liya Bushmeleva toont aan Jill van Nassou, haar klantmanager bij de gemeente Almere, en Miriam Tom, haar begeleider van Tempo Team. De presentatie geeft een helder beeld van Liya’s prb-traject. Omgaan met powerpoint leerde de Kazachstaanse – die vijf jaar geleden met haar zestienjarige zoon naar Almere verhuist en trouwt met een Nederlandse man – tijdens een cursus. De cursus volgt zij als onderdeel van haar prb-traject bij een reïntegratiebureau.

De presentatie laat de verschillende stappen zien die Liya heeft gezet bij het vinden van werk. En dat niet alleen. Ook vormt de powerpoint Liya’s verantwoording van haar prb-traject aan de gemeente. De reden dat ook Miriam bij de presentatie aanwezig is, is omdat Almere de begeleiding van Liya heeft uitbesteed aan Tempo Team. Klantmanagers van de gemeenten toetsen de besteding van het prb-budget en komen alleen in actie als zich problemen voordoen. Bij Liya is dat niet het geval. Tijdens de presentatie maakt Liya voor

het eerst kennis met Jill, die sinds drie maanden bij het project prb van de gemeente is betrokken. Dat stokje heeft zij overgenomen van Linda van der Heijden, die ook bij het gesprek aanwezig is. Zij heeft het prb-traject in Almere opgestart, en was tot voor kort het aanspreekpunt voor klanten die een prb-traject doorlopen.

Aanleiding: waarom een prb?

Liya volgt het traject omdat zij geen werk vond in Nederland. Na negen maanden wachten op haar definitieve verblijfsvergunning, gaat zij op zoek naar een baan. ‘Vaak solliciteerde ik op administratieve functies’, vertelt de Kazachstaanse, ‘maar mijn leeftijd, afkomst en nationaliteit, en nog niet perfecte beheersing van de taal bleken obstakels. Ook had ik nog helemaal geen werkervaring in Nederland.’ Met hulp van het prb-project hoopt Liya haar vaardigheden, kennis en ervaringen aan de huidige Nederlandse eisen aan te passen. Intussen is haar kennis van de Nederlandse taal met sprongen vooruitgegaan. Alleen een licht accent

Klantmanager: ‘Wij zien de voortgang vanaf een afstand’

verraadt haar herkomst. ‘Ik wil mij zekerder voelen en administratief werk vinden’, benadrukt Liya.

Dat is heel ander werk dan waarvoor zij in Kazachstan is opgeleid. Liya haalde daar aan de universiteit de graad toegepaste wiskunde. ‘Een van de redenen waarom ik nog niet wil gaan schoonmaken’, vertelt zij. ‘Ik liet mijn diploma hier waardereren, en het werd gewaardeerd als bachelorgraad wiskunde richting informatica. Met de opmerking dat de kennis is verouderd. Maar het denkniveau blijft daar. Toch hoor ik vaak bij banenmarkten: ga maar schoonmaakwerk doen. Maar dat wil ik zo lang mogelijk uitstellen. Daarom heb ik gekeken waar werk is en waar ik mijn kennis kan gebruiken. Dat is in de administratieve sector. Ik ben goed met cijfers, en met informatie.’

Liya ontdekt dat functies als administratief, boekhoudkundig of financieel-administratief medewerker veelgevraagde banen zijn. Om op dat vlak werk te vinden bezoekt Liya banenmarkten en leest zij de kranten op vacatures. ‘Ook krijg ik iedere dag vacatures van online uit-

zendbureaus.’ Toch loopt Liya vaak met haar neus tegen de deur. ‘De insteek van werkgevers is vaak zo negatief. Ik zal niet zeggen discriminatie, maar disrespect.’

Als Liya hoort van de mogelijkheid om een prb aan te vragen, springt zij daar meteen op in. ‘Een artikel in de krant van zaterdag, een pagina van het stadhuis, of zoiets. Ik lees het altijd, ja. Ik zag met grote letters staan: De gemeente zoekt mensen zonder uitkering. Dat ben ik, dacht ik. Dus maandag stond ik direct bij het CWI (nu UWV Werkbedrijf, red.) op de stoep om me aan te melden.’ Jill: ‘De ‘nuggers’ (niet-uitkeringsgerechtigden, red.) die geïnteresseerd waren in het prb-traject meldden zichzelf aan bij het CWI. De mensen die een uitkering ontvangen zijn over het algemeen geselecteerd door de klantmanager. Alleen mensen die zeer gemotiveerd zijn, komen namelijk daadwerkelijk voor een prb in aanmerking. Het vraagt best veel van de klant.’

De gemeente Almere gaat ervanuit dat de ‘prb’er veel in huis heeft. Linda: ‘Je

moet eigenlijk alles zelf regelen met het begeleidend bureau. Veel contact met de klantmanager is er niet. Als het traject niet lekker loopt wel, maar wanneer alles goed loopt en het traject op schema ligt, komen wij bijna niet in beeld.' Voor Liya betekent dit dat zij na een toelatingsgesprek met het CWI inderdaad zelf aan de slag gaat. 'Ik hoorde dat ik zelf een soort businessplan voor het traject moest schrijven. En dat moest gewoon goed zijn om een prb toegekend te krijgen.'

Maar het was niet gemakkelijk om alles op papier te zetten. Liya: 'Mijn man kon mij niet helpen, maar ik heb het toch gedaan.' Toen was het wachten, wachten, wachten. Maar er kwam geen brief. Doe ik nu mee of niet?, dacht Liya vaak. 'Ik ging naar sociale zaken van de gemeente, ik moest het gewoon weten. Daar kreeg ik te horen: ja mevrouw, u doet mee.'

Een plan maken, een plan uitvoeren

In korte tijd stelt Liya vervolgens een plan op. Zij onderzoekt welke opleiding geschikt is. Ook zoekt ze contact met reïntegratiebedrijven en stelt een schema op voor een jaar. In dat schema staat waar en hoe ze haar budget aan opleiding en reïntegratie kan besteden. Liya: 'De opleiding begon snel, dus was het zaak om het prb-plan ook snel af

te ronden. Linda was toen mijn klantmanager. Ik heb een briefje naar haar gestuurd: ik wil graag de opleiding beginnen op 10 maart. Kan ik beginnen of niet? Ik had geen geld om het zelf te betalen.' Gelukkig kreeg zij al snel een reactie van de gemeente. Linda beoordeelde Liya's prb-plan en ging akkoord: Liya kon starten met haar opleiding. 'De gemeente keurt vrijwel alle plannen goed, mits het trajectplan aan de gestelde voorwaarden voldoet', licht Linda toe. 'We kunnen bijvoorbeeld wel adviseren dat, als het niveau van de Nederlandse taal te laag is, de deelnemer een cursus Nederlands naast moet doen om het plan realistischer en meer haalbaar te maken. Voor de klant vind ik het persoonlijk leuk dat het niet een voorbedacht plan is. Ze mogen zelf beslissen, zelf een richting kiezen. Iedereen doet iets totaal anders; iets waar hun eigen hart en gevoel ligt.'

De begeleiding van de prb'ers heeft Almere naast Tempo Team uitbesteed aan de Geldergroep. Doordat Lidya zo snel haar plan van aanpak af had, kwam deze begeleiding pas op gang nadat het plan was goedgekeurd. Liya maakt rapportages over wat zij heeft gedaan en kan bij haar begeleider terecht voor vragen. Over die begeleiding is Liya te spreken. 'Eén keer per maand heb ik

contact, per telefoon of persoonlijk – een geweldige ervaring. Mensen doen hun werk goed. En ja, het is ook hun prestatie als ik iets presteer. Af en toe praten wij over mijn traject en geeft mijn begeleider suggesties of ideeën. Het lukt niet altijd natuurlijk, maar het is gewoon een goed contact van mens tot mens.'

Liya zocht zelf een geschikt reïntegratiebedrijf. Zij zocht via internet en is daarna met een paar bureaus gaan praten. Dat maakte het mogelijk om een voor haar geschikt bureau te vinden. De begeleider van Tempo Team heeft ook contact met de directeur van het reïntegratiebureau, met name over het vinden van een baan. Ook over de steun van het reïntegratiebedrijf is Liya tevreden. 'Door mijn budget te bewaken kon ik alleen 17 dagdelen krijgen. Dat heb ik ook gedaan. Nog steeds mag ik, als ik vragen heb of iets nodig heb, contact opnemen. Zij vinden altijd tijd voor mij, zij kennen mij een beetje. Dus ik krijg alle mogelijke ondersteuning die ik nodig zou kunnen hebben. Ook helpen ze mij bijvoorbeeld wanneer ik een referentiebrief nodig heb.'

Een relatie op afstand

Liya heeft met veel professionals te maken: mensen van het reïntegratiebedrijf, van Tempo Team, van de gemeente

Almere. De relatie met de gemeente is de meest afstandelijke, omdat de gemeente de begeleiding van prb'ers uitbesteedt. De klantmanager van de gemeente bewaakt wel de uitgaven van het prb: zij keurt het plan van aanpak goed en vraagt tussentijds van prb'ers een presentatie. Voor Liya was dat niet altijd even duidelijk, zeker omdat zij haar plan van aanpak zelf heeft gemaakt. 'Ik heb nauwelijks contact gehad met de klantmanager van sociale zaken. Alleen over de presentatie. Dus eigenlijk heb ik het hele traject zelfstandig gedaan. Ik zou wel intensiever contact willen hebben.'

'Zelfdoen' past bij het prb, maar het is ook een pragmatische keuze, stellen Linda en Jill. Klantmanagers hebben veel mensen onder hun hoede. Daarom is gekozen voor uitbesteding van de begeleiding van prb'ers. Bij de opzet van het project is niet gekozen voor een apart prb-bureau. Prb-trajecten zijn onderdeel van het pakket van drie klantmanagers. Voor deze klantmanagers is het prb iets wat 'bovenop' de normale werkzaamheden komt. Een intensieve begeleiding is, aldus Linda en Jill, gezien de huidige caseload niet echt haalbaar. 'Dan zou je klantmanagers moeten inzetten die alleen maar het prb doen of een flinke verlaging van hun caseload hebben.'

Een goed punt om mee te nemen in de evaluatie van het project, stelt Jill. 'Het is nog een pilot, dus het kan de volgende keer alleen maar beter. Als je nu ook van een klant hoort dat een persoonlijke en intensievere begeleiding vanuit de gemeente op prijs gesteld wordt, dan denk ik: deze signalen moeten we absoluut meenemen in de evaluatie. Nu zien wij de voortgang vanaf een afstand die wellicht te groot is. We moeten er goed over na denken hoe we dit de volgende keer vorm geven. Misschien is de conclusie inderdaad dat het beter is om in te zetten op een aparte klantmanager voor deze doelgroep.'

Tot slot

Het project van Liya duurt uiterlijk tot 1 april 2010, inmiddels is driekwart van de tijd verstreken. Ook moet Liya binnen het budget € 5000 blijven. 'Morgen (medio december 2009, red.) ga ik mijn laatste examen voor basisniveau administratief medewerker doen. En

in januari hoop ik verder te gaan met financieel administratief medewerker, dus boekhouding en administratief boekhouding. Deze week ben ik klaar met de opleiding voor administratief medewerker, die negen maanden duurde. Als ik tenminste geslaagd ben. Tot nu toe had ik een 9 en een 7. En dan krijg ik twee diploma's: receptioniste/telefoniste en administratief medewerker. Als ik de volgende module ga doen, krijg ik nog een diploma: administratief financieel medewerker.' Het prb heeft Liya ondersteund. Zij concludeert in haar powerpointpresentatie: 'Volgens mij is een administratief en boekhoudkundig medewerker de meest gevraagde baan op de arbeidsmarkt. Ik geloof dat ik met het diploma Administratief Financieel Medewerker, mijn wiskundige achtergrond en veelzijdige vaardigheden meer kansen krijg om zo snel mogelijk een betaalde baan te vinden. Bovendien ben ik gemotiveerd en is mijn zelfvertrouwen gegroeid.'

Yasin Omar Amin had een prb en werkt nu als kapper





3

**Inrichting en uitvoering
van pgb's in de praktijk**

3 Inrichting en uitvoering van pgb's in de praktijk⁸

Hoe voeren gemeenten pgb-trajecten uit? Wat zijn de richtlijnen, werkwijzes en procedures?

3.1 Inleiding

Voor de uitvoering van pgb's ontwikkelen gemeenten richtlijnen, werkwijzes en procedures. In het werkproces zijn zes (eventueel zeven) fasen te onderscheiden, samen het pgb-traject. Dit hoofdstuk gaat in op de inrichting van de uitvoering van prb aan de hand van deze fasen.

Tabel 3.1 Fasen in de uitvoering van een pgb-traject

Fase	Inhoud	Begeleiding
1. algemene voorlichting en evt. werving	verspreiden van algemene informatie over de regeling t.b.v. potentiële gebruikers en verwijzers; concrete werving van geïnteresseerden.	
2. individuele voorlichting, oriëntatie en selectie	voorlichten van personen met concrete belangstelling, eventueel eerste formele toetsing van geschiktheid van klant voor pgb.	
3. aanvraag	opstellen en indienen van de pgb-aanvraag en -plan.	
4. beslissing	toetsen van geschiktheid van de klant voor pgb c.q. beoordelen van en beslissen over de pgb-aanvraag.	
5. (monitoring van de) uitvoering van het plan	besteding van budget, uitvoering pgb/plan en betaling van pgb-besteding(en) van klant.	
6. verantwoording en betaling	toetsen van de uitgaven van klant, evt. voeren van eindgesprek.	
7. evt. nazorg	na plaatsing van de klant in betaalde arbeid kan nog enige begeleiding worden aangeboden.	

⁸Dit hoofdstuk komt voor een deel overeen met hoofdstuk 4 uit de tussenrapportage 2008.

Dit komt doordat gemeenten in de tussentijd veelal niet de inrichting van de uitvoering van pgb hebben veranderd.

De tabel is een schematische weergave, in de praktijk doen zich afwijkingen voor. In sommige gemeenten vallen fasen samen of worden niet of nauwelijks ingevuld. Gemeenten kunnen klanten begeleiding aanbieden tijdens de verschillende fasen van het prb-traject, verplicht of facultatief (de laatste kolom in de tabel). Maar voordat dit hoofdstuk ingaat op de inrichting van de uitvoering van pgb's, staat het stil bij de samenstelling van de verschillende budgetten. Ook staat het stil bij een aantal organisatorische opties van gemeenten voor de uitvoering van pgb's. In dit hoofdstuk staat weinig informatie over de inrichting van het pib in combinatie met reïntegratie. De deelnemende gemeenten aan dit project hebben hiermee tot nog toe niet of nauwelijks ervaring opgedaan.

3.2 Samenstelling van het budget

Sinds de invoering van de WWB hebben gemeenten de eigen verantwoordelijkheid om de budgetten voor individuele reïntegratietrajecten vast te stellen. Ook voor het prb hebben gemeenten dus die ruimte. Voor het vaststellen van een maximumbedrag voor prb sluiten de 'oude gemeenten' aan bij de gemiddelde bedragen voor reguliere reïntegratie. Over het algemeen kost een traject rond de € 5.000. Een enkele gemeente komt hoger uit. Aanvankelijk was het prb van de gemeente Utrecht aanzienlijk hoger dan dit bedrag, namelijk € 10.000. Inmiddels is dit naar beneden bijgesteld naar de 'gebruikelijke' € 5.000. Ook de iro gaat in principe uit van een maximum van € 5.000 per traject. Het bedrag moeten klanten besteden aan zaken als oriëntatie, begeleiding en scholing. Bekostigen van investeringen in een eigen, te starten, onderneming is bij alle gemeenten uitgesloten vanwege de strijdigheid met het Besluit Bijstandsverlening zelfstandigen.

Bij de bepaling van de bedragen voor pgb bw hebben gemeenten minder ruimte. Zij hebben per Wsw-klant recht op een vastgelegd maximumbedrag. Van dat bedrag moeten de kosten voor begeleiding, tegemoetkoming in de loonkosten van de werkgever en eenmalige aanpassing van de werkplek betaald worden. Uit het budget worden dus grotendeels andere kosten betaald dan uit het prb-budget.

Opvallend verschil tussen het pgb bw en het prb is dat bij de berekening van het budget bij pgb bw ook de uitvoeringskosten worden meegenomen. Dat heeft te maken met de financieringsmethode van de rijksoverheid. Maar het is een interessant gegeven. Gemeenten konden in de eerste benchmark in 2006 namelijk op geen enkele wijze inzage geven in uitvoeringskosten die het prb met zich meebrengt.

Bij de eerste inschatting van gemeenten van de uitvoeringskosten blijkt overigens dat ook in pgb bw-verband hier nog weinig duidelijkheid over bestaat. De bedragen waar gemeenten in 2008 vanuitgaan, variëren van zo'n € 500 tot meer dan € 5.000 per traject. In dat laatste geval gaat het om Eindhoven, die voor de uitvoering van het pgb bw een apart pgb-bureau heeft ingericht.

3.3 Organisatorische opties bij de uitvoering van pgb's

Bij de afzonderlijke onderdelen van het uitvoeringsproces van pgb blijken gemeenten een aantal overstijgende keuzes te (moeten) maken.

EXPERIMENT OF STRUCTUREEL

De introductie van pgb's is meer dan het invoeren van een nieuw instrument. Dat bewijzen de gemeenten die deelnemen aan het project. Vooral gemeenten die met prb aan de slag gaan kiezen ervoor om eerst te experimenteren. Bij gemeenten 'van het eerste uur' ging het onder andere om de inrichting en uitwerking van de regeling zelf. De 'nieuwe' gemeenten konden gebruikmaken van de ervaringen van de eerste prb-gemeenten. Zij richtten hun experimenten vooral op het inregelen van de werkprocessen en organiseren van de begeleiding van klanten.

Gemeenten hadden die ruimte niet bij de invoering van het pgb bw. Zij moesten werkenderwijs leren omgaan met de diverse aspecten van de uitvoering. De leerprocessen rond pgb bw en prb zijn over het algemeen vergelijkbaar. Dit hoofdstuk gaat verder in op de afzonderlijke aspecten en leerprocessen.

EEN GEMEENTELIJK PGB-BUREAU

Over het algemeen passen de gemeenten pgb in hun reguliere organisatie in. Soms kiezen zij ervoor om bepaalde werkzaamheden uit te besteden. Dat is anders bij de gemeenten Eindhoven en Breda. Bij de start van het prb (Eindhoven en Breda) en bij de invoering van pgb bw (Eindhoven) richtten deze gemeenten een apart prb- respectievelijk pgb-bureau. Het bureau verzorgt de intake en de begeleiding van klanten. Ook draagt het zorg voor een aantal organisatorische en (financieel-)administratieve werkzaamheden. Met de oprichting van het bureau streven de gemeenten diverse doelen na. Zo moet het bureau bijdragen aan de herkenbaarheid, bereikbaarheid en toegankelijkheid van het pgb. In 2010 maakt Eindhoven een soort doorstart met prb, waarbij het prb-bureau op het werkplein wordt gehuisvest.

Ook voor het pgb bw heeft Eindhoven een pgb-bureau ingericht. Daarnaast ver-richt het ook specifieke pgb-werkzaamheden zoals voorlichting, het pgb-klantmanagement en administratieve activiteiten. Ook brengt het pgb-bureau het pgb onder de aandacht bij collega's die betrokken zijn bij reïntegratie. Zo bouwt de betrokken medewerker een specialisme op. Dat is nodig, omdat het klantmanagement bij een pgb substantieel afwijkt van het reguliere klantmanagement.

UITBESTEDEN OF ZELF DOEN

Bij de inrichting van een pgb-initiatief maken diverse gemeenten de keuze om een aantal zaken uit te besteden. Bijvoorbeeld om het primaire proces tijdens de experimentele fase niet te zeer te belasten. Belangrijker is de overweging om door uitbesteding de onafhankelijkheid van de functionaris te benadrukken of garanderen. In dit project besteedt ongeveer de helft van de gemeenten de begeleiding van de klant bij het vormgeven van het reïntegratietraject uit. Opvallend is dat diverse gemeenten na verloop van tijd deze rol alsnog naar zich toe trekken. Vooral de kosten die aan een uitbesteding verbonden zijn en de overtuiging dat het beter is om zelf de pgb-klant te begeleiden, brachten gemeenten tot dit besluit. Voorwaarde was wel dat de betreffende klantmanager geschikt is om deze (andere) manier van klantmanagement handen en voeten te geven (zie later in dit hoofdstuk).

Een projectleider

“Het is belangrijk in de experimentele fase dat de klantmanagers geen extra last hebben van het experiment. Daarom is uitbesteding van de begeleiding een goede oplossing. Daar komt bij dat we door de uitbesteding van de begeleiding een knip maken tussen de begeleiding en de toetsing. Dat geeft duidelijkheid voor de klant en voor de klantmanager.”

De uitbesteding van een aantal taken rond het pgb bw brengt in de praktijk een bijzonder probleem met zich mee. Veel gemeenten besteden de uitvoering van de SW uit aan het plaatselijke SW-bedrijf of werkvoorziening². Ook de uitvoering van het pgb bw wordt in de praktijk veelal uitbesteed aan deze SW-organisaties. Van de consulent die werkt bij de SW-organisatie wordt verwacht dat hij de SW'-er bijstaat geacht de Wsw'er bij te staan in zijn ontwikkeling. Maar ook in zijn keuze om bijvoorbeeld het werk in het SW-bedrijf te verruilen voor een begeleidwer-

²In dat geval is er sprake van een gemeenschappelijke regeling, waarbij de Wsw voor meerdere gemeenten gezamenlijk wordt uitgevoerd. Bestuurders van de betrokken gemeenten hebben hierbij zitting in het bestuur van deze organisatie.

kenbaan buiten het SW-bedrijf. Het kan ook zijn dat de Wsw'er ervoor kiest om de begeleiding op de begeleidwerplek niet door het SW-bedrijf uit te voeren, maar door een private begeleidingsorganisatie. Zoals een organisatie voor job-coaching. Beide keuzes kunnen in strijd zijn met het commerciële belang van het SW-bedrijf; belangenverstrengeling ligt op de loer.

Uit de methodiekbeschrijving pgb bw Eindhoven (2009)

Onafhankelijkheid van de pgb-adviseur is van belang. Maar hoe waarborg je die? Wanneer de Wsw-geïndiceerde kiest voor het pgb kan de begeleiding niet gedaan worden door het Ergon-traject Begeleid werken.

Alleen een pgb-adviseur die werkt bij een bureau dat valt onder het GRWRE* en niet verbonden is aan uitvoerders of opdrachtnemers mag de begeleiding op zich nemen. Alleen op deze manier is gegarandeerd dat de wensen, mogelijkheden en perspectieven van de Wsw'ers centraal blijven staan.

GRWRE staat formeel voor de Gemeenschappelijke Regeling Werkvoorzieningschap Regio Eindhoven. Het is de Wsw-organisatie voor de regio Eindhoven, genaamd Ergon.

SAMENWERKING

Diverse organisaties zijn bezig met de uitvoering van reïntegratietrajecten waarbij (meer) regie van de klant voorop staat. Hoewel de concrete regelingen en dus de uitvoering verschillen, kunnen gemeenten en uitvoeringsorganisaties ervoor kiezen om samen te werken. Vooral op het gebied van zaken als voorlichting en begeleiding. Dit onderzoek kijkt daarom ook naar waar samenwerking mogelijk is. Ook is gemeenten gevraagd of zij bereid zijn om te experimenteren met dergelijke samenwerkingen. Voor de meeste gemeenten bleek dit echter een stap te ver; zij hebben vaak al hun handen vol aan de invoering van het pgb in de eigen organisatie. Maar gemeenten laten zich niet helemaal onbetuigd. Zo is Rotterdam eind 2009 tot een concrete aanpak gekomen waar samenwerking met het UWV voorop staat.

De Rotterdamse Integratie Overeenkomst (RIO)

In Rotterdam ontstond eind 2008 het initiatief om samen met UWV en gemeenten reïntegratiebureaus samen te werken bij de uitvoering van vraaggestuurde reïntegratie. Dit initiatief ontstond mede na de workshop ketensamenwerking rond prb. De gemeente zocht aansluiting bij de iro, uitgevoerd door UWV. Rotterdammers kunnen op het werkplein een beroep doen op de iro (WW, WIA en Wajong) of op de rio (WWB en NUG).

Klanten en klantmanagers van SoZaWe kunnen bij de inzet van een rio kiezen uit die reïntegratiebedrijven die het UWV heeft gecontracteerd voor de uitvoering van de iro en die klanten van SoZaWe in traject willen nemen. SoZaWe sluit met deze bedrijven voor deze trajecten een aparte overeenkomst af. Eind 2009 hadden 140 'iro-reïntegratiebedrijven' zich voor de uitvoering van rio's gemeld.

In een aantal gemeenten is ook samenwerking gezocht bij de uitvoering van prb en pib. Dat sluit aan bij de samenvoeging van het reïntegratiegeld uit de WWB, het zogenoemde werk- of W-deel, de inburgeringsgelden en de middelen voor educatie in het Participatiebudget (zie hoofdstuk 1). Met name Eindhoven is hier ver mee; het pgb-bureau dat in 2010 gaat functioneren is er zowel voor inburgeraars met een pib als voor prb'ers. En ook in Groningen is al ervaring opgedaan met de samenloop tussen pib en reïntegratie.

3.4 De uitvoeringsfasen 1, 2 en 3: voorlichting, oriëntatie, selectie en beoordeling

VOORLICHTING

De introductie van zowel het pgb bw als prb gaat meestal gepaard met voorlichting. Bijvoorbeeld via voorlichtingsbijeenkomsten en landelijke en lokale media. Diverse gemeenten maken gebruik van een folder over het pgb. Algemene voorlichting is echter meestal onvoldoende om potentiële pgb'ers te verleiden, zo bleek al uit de benchmark in 2006.

Opvallend is het verschil tussen de reactie op algemene voorlichting van niet-uitkeringsgerechtigden en die van werkzoekenden met een uitkering. Zowel Almere als Breda boden het prb expliciet aan nuggers aan. De belangstelling van nuggers voor een prb bleek aanzienlijk groter dan die van uitkeringsgerechtigde werkzoekenden.

Het prb-aanbod werd door nuggers ervaren als een onverwachte kans op (financiële) ondersteuning bij hun reïntegratie, zo luidt de mogelijke verklaring. Werkzoekenden met een uitkering kunnen immers min of meer rekenen op een regulier reïntegratieaanbod.

Voor de uitkeringsgerechtigde werkzoekenden lijkt persoonlijke voorlichting de beste manier om hen te interesseren voor pgb's. Vooral de klantmanager of consulent kan een belangrijke rol spelen bij deze persoonlijke voorlichting. Gemeenten hebben en verwachten hier de meeste resultaten van, zo blijkt uit de benchmark van 2008. Dat betekent overigens niet dat alle gemeenten zwaar inzetten op voorlichting over prb/pgb bw aan hun medewerkers. Consulents en klantmanagers van de dienst SZW in Vlaardingen hebben op verzoek hun caseload gescreend op geschikte kandidaten voor prb. Dat deden zij aan de hand van vastgelegde instroomcriteria. Twintig klanten meldden zich vervolgens aan voor een prb. De sociale dienst organiseerde voor deze klanten een informatiebijeenkomst. Na afloop van de informatiebijeenkomst meldde circa de helft zich daadwerkelijk aan voor een prb.

Ook bij de iro vormt de voorlichting van de reïntegratiecoach (WW) of arbeidsdeskundige (WIA en Wajong) de belangrijkste schakel naar de gebruiker. Bijna tweederde van de iro-klanten weet via de reïntegratiecoach of arbeidsdeskundige van het bestaan van de iro. Zo'n 20 procent kent de iro via het CWI, het huidige UWV Werkbedrijf (Schrijvershof e.a. 2008).

Uit de interviews met klanten blijkt dat zij vaak toevallig op de hoogte komen van het budget. Of hun klantmanager benadert hen hier actief over.

Een klant (WWB):

"Ik was op internet aan het zoeken naar een opleiding. Op een website, een of ander forum, las ik toen over de mogelijkheid van een prb. Ik heb vervolgens contact opgenomen met mijn klantmanager."

Een andere klant:

"Mijn klantmanager vertelde mij van het budget. Toen ik liet weten dat ik belangstelling had werd ik uitgenodigd op een informatieochtend. Ze hebben daar alles goed uitgelegd en je kon ook vragen stellen, dus na die ochtend was alles duidelijk."

Belangrijk verschil tussen de iro en het prb is dat veel klantmanagers van UWV hun klanten daadwerkelijk over de iro voorlichten. Dit past ook bij het gegeven dat iro een wettelijk recht is van de klant. Uit de interviews met de prb-projectleiders blijkt dat dat rond prb niet gebeurt. Enerzijds komt dit door het beperkte aantal prb's die gemeenten willen verstrekken. Vooral in de (experimentele) opstartfase speelt dit een rol. Aan de andere kant beschouwen veel klantmanagers prb niet als adequaat alternatief voor de reïntegratie van bijstandsgerechtigden, zo bleek ook tijdens de workshops en in de interviews. UWV-klantmanagers geven circa de helft van de klanten de keus tussen een iro en een regulier traject, zo blijkt uit de iro-evaluatie. Bijna alle klantmanagers stellen dat het voorkomt dat zij hun klant een iro aanraden.¹⁰

Ten slotte is er geen hiërarchie tussen een iro en een regulier traject. Diverse klantmanagers zetten alleen een iro als reïntegratie via een regulier traject niet kansrijk lijkt. Dat neemt overigens niet weg dat de meeste UWV-klantmanagers bij gelijke kwaliteit de voorkeur geven aan een regulier traject boven een iro-traject.

De voorlichting over pgb's loopt in de praktijk ook via de commerciële aanbieders op de reïntegratiemarkt – een fenomeen uit vooral de iro-praktijk. Reïntegratie-bedrijven werven klanten door hen te wijzen op het feit dat zij met een iro zelf hun eigen rib kunnen kiezen. Circa 10 procent van de iro-klanten is via een rib op de hoogte gekomen van het bestaan van de iro, zo blijkt uit de iro-evaluatie. Ook uit de interviews met de gemeentelijke projectleiders rond pgb bw komen signalen dat begeleidingsorganisaties klanten werven door reclame te maken voor het pgb bw.

Rond prb is een dergelijke ontwikkeling (nog) niet waarneembaar. Dat kan komen doordat prb's niet landelijk geregeld zijn en de iro en het pgb bw wel. Werken met het pgb bw en de iro biedt rib's de mogelijkheid om buiten de reguliere wachtlijst- en aanbestedingspraktijk toch in aanmerking te komen voor het begeleiden van individuele werkzoekenden (vgl. Schrijvershof e.a. 2008).

Overigens was een tussenvorm tussen algemene en persoonlijke voorlichting/werving rond pgb bw in Eindhoven relatief succesvol. De gemeente schreef alle potentiële pgb bw-klanten (op de wachtlijst) een brief die hen wees op het bestaan van het pgb bw. De ontvangers konden zich via een strookje aanmelden voor een oriënterend gesprek. Dat bleek een goede manier zijn om potentiële

gebruikers te bereiken. De gemeente ontving 80 reacties op de in totaal 300 verzonden brieven.

ORIËNTATIE EN SELECTIE

Voorlichting is een belangrijke stap in de zelfselectie van kandidaten voor pgb's. Nadere voorlichting over vooral de verwachte rol van de klant doet een substantieel deel van de belangstellenden toch besluiten om een regulier traject te kiezen. Uit de interviews met projectleiders komt naar voren dat klanten voornamelijk afzien van het pgb, omdat zij hun rol en verantwoordelijkheid te zwaar achten. Het afhaken van klanten kan natuurlijk te maken hebben met de inhoud en de toon van de voorlichting. Daar is nog geen onderzoek naar gedaan.

Nadat klanten zijn bereikt en een deel belangstelling heeft getoond, is voor veel gemeenten de vraag of deze klanten 'geschikt' zijn voor een pgb. Op grond van de pgb bw-regeling is het niet mogelijk om klanten voor een pgb bw te selecteren of uit te sluiten.

Het recht op pgb bw is, onder voorwaarden, in de Wsw vastgelegd. Bij prb is het uiteindelijk de klantmanager die bij gemeenten de beslissing neemt over de toekenning van prb. Daarbij vindt selectie plaats op drie gronden, zo leren de gemeentelijke initiatieven:

- a) afbakening van de formele personenkring,
- b) de competenties van de klant,
- c) de inhoud van het reïntegratieplan.

AD A. SELECTIE VANWEGE DE AFBAKENING VAN DE PERSONENKRING

Het is op grond van de Wsw niet mogelijk klanten (nader) uit te sluiten van het recht op een pgb bw. Alleen klanten die al begeleid werken kunnen niet alsnog van het pgb bw gebruikmaken. Verder geldt de afbakening dat klanten op de wachtlijst wel volgens de (gemeentelijke) regels 'aan de beurt' moeten zijn. Voor prb kunnen gemeenten wel eigen regels maken om klanten toe te laten of uit te sluiten. Belangrijkste criterium is dat de klant niet al in een andere toeleidings-traject mag zitten. Tevens zijn er enkele voor de hand liggende criteria zoals het woonachtig zijn in de betreffende plaats. Verder stellen veel gemeenten nog nadere criteria (zie tabel 3.2).

¹⁰ Dit geldt overigens aanzienlijk meer voor reïntegratiecoaches (WW), dan voor arbeidsdeskundigen (WIA/Wajong).

Tabel 3.2 Formele bijzondere selectiecriteria voor toelating tot prb per gemeente

Gemeente	Bijzondere formele criteria
<i>Oude gemeenten (criteria 2006)</i>	
Breda	geen
Delft	maximaal 1 jaar afstand tot de arbeidsmarkt
Eindhoven	geen
Groningen	minimaal 6 maanden werkloos
Rotterdam	minimaal 6 maanden werkloos geen passend regulier aanbod beschikbaar
Utrecht	geen passend regulier aanbod beschikbaar gerede kans op uitstroom
Wageningen (2007)	geen passend regulier aanbod beschikbaar
Noordoostpolder (2009)	geen
<i>Nieuwe gemeenten (2008/2009)</i>	
Almere	geen
Vlaardingen	geen, behalve dat klant interesse toont in prb als toeleidingsmogelijkheid
Zoetermeer	minimaal 1 jaar WWB-uitkering en deel uitmakend van de volgende specifieke doelgroepen: <ul style="list-style-type: none"> • 45+ • alleenstaande ouder met kinderen onder 12 jaar • langdurig gedeeltelijk arbeidsongeschikt

Uit tabel 3.2 blijkt dat een deel van de gemeenten prb ziet als sluitstuk van het reguliere reïntegratiebeleid. Als er via het reguliere reïntegratieaanbod geen mogelijkheden (meer) zijn dan bieden Rotterdam en Utrecht de mogelijkheid tot een prb. Ook in de nieuwe 'prb'-regeling van de gemeente Rotterdam, de rio (zie box op pagina 72), is het een voorwaarde dat reïntegratie via een regulier traject naar verwachting niet tot resultaat leidt. Zoetermeer behoudt de regeling voor aan de groepen die minder flexibel inzetbaar zijn op de arbeidsmarkt en mogelijk met een prb hun complexe(re) situatie kunnen oplossen. In Utrecht is dit zelfs een formeel uitgangspunt, maar uit de stukken en interviews blijkt niet dat dit als zodanig ook gehanteerd wordt. Voor Rotterdam was dit onder de oude prb-regeling wel het geval. Dat leidde (mede) tot de beperkte instroom in de experimentele regeling. Het lijkt er dus op dat dit criterium in theorie en praktijk niet altijd even zwaar wordt gewogen. Het is ook niet altijd goed vast te stellen

of alle reguliere wegen bewandeld zijn, en als dan een klant met een goede prb-aanvraag komt.

AD B. SELECTIE OP BASIS VAN DE COMPETENTIES VAN DE KLANT

In de workshops is regelmatig stilgestaan bij het selectieproces; ook bij het informele selectieproces voor een pgb bw. De vraag is of klanten op basis van bepaalde persoonlijke kenmerken voor een pgb geselecteerd kunnen worden. Diverse onderzoeken tonen aan dat harde kenmerken, zoals het opleidingsniveau, onvoldoende waarborg bieden voor een adequate selectie. Het gaat meer om 'zachte' persoonskenmerken van de klant als zelfredzaamheid, doorzettingsvermogen, een realistisch zelfbeeld en motivatie. Daarom hanteren gemeenten verschillende strategieën:

Oordeel klantmanagers

De meest voorkomende strategie is om bij de uiteindelijke keuze voor het aanbieden of toekennen van een prb af te gaan op het oordeel van de klantmanagers. Van hen wordt verwacht over de zachte persoonskenmerken van een klant het best een oordeel te kunnen vellen. De discussie over dit onderwerp in de workshops gaat vaak over de vraag of klantmanagers en consultants daadwerkelijk de 'zachte' competenties van de klant goed in kunnen schatten.

Oriëntatiefase

Daarom vullen diverse prb-gemeenten hun strategie voor de selectie via de klantmanager aan met de zogenoemde oriëntatiefase. In die fase kan een deel van het budget beschikbaar zijn om een trajectplan op te stellen of de contouren ervan scherp te krijgen. Het oriënteren op een traject en het opstellen van een trajectplan is zowel voor de klant als voor de klantmanager/consulent een goede gelegenheid om een inschatting te maken of het prb-traject kans van slagen heeft. Delft heeft na evaluatie de oriëntatiefase aan het uitvoeringstraject toegevoegd. Deze fase biedt klanten drie maanden de tijd om met steun van een externe organisatie een trajectplan op te stellen. Bij de nieuwe gemeenten, zoals Almere en Vlaardingen, is de oriëntatiefase vast onderdeel van de aanpak geworden.

Ja-tenzij-redenering

Ten slotte gaat Groningen uit van de ja-tenzij-redenering voor de selectie van klanten. Dat wil zeggen: vooraf kijkt de gemeente niet zozeer of de klant over bepaalde competenties beschikt, maar of er ernstige contra-indicaties zijn voor

het verstrekken van een prb. Is dat niet het geval dan krijgt de klant het budget. Wel moet de klant vervolgens wel met een adequaat plan op de proppen komen. Groningen hanteert de ja-tenzij-regel nadrukkelijk in combinatie met een uitgebreid ondersteuningsaanbod.

AD C. SELECTIE OP BASIS VAN HET PGB BW-/PRB-PLAN

Bij het afwijzen van een aanvraag op basis van een als onvoldoende beoordeeld (traject)plan is geen sprake van selectie. De beoordeling van het plan kan zeker samenvallen met de klantbeoordeling.

Veel gemeenten hanteren naast harde beoordelingscriteria voor het trajectplan, zoals het inhuren van een door de gemeente geaccepteerde aanbieder, ook zachtere criteria als concreetheid en doelmatigheid of het realiteitsgehalte van het plan. Deze criteria kunnen (niet altijd) los gezien worden van de klant die het plan indient.

Almere en Wageningen willen bij de beoordeling van deze criteria uitgaan van het principe ja-tenzij. Dat wil zeggen: een trajectplan kennen zij in principe toe tenzij er onoverkomelijke contra-indicaties voor de uitvoering of het beoogde resultaat zijn.

Selectie bij iro (IWI 2006):

“Arbeidsdeskundigen gaan verschillend om met de toewijzing van iro’s. Persoonlijke voorkeuren, inzichten en ervaringen van arbeidsdeskundigen met klanten en verschillende reïntegratiebedrijven spelen een rol. Gevolg is dan ook dat de keuze voor een regulier dan wel iro-traject in de praktijk onder soortgelijke omstandigheden verschillend kan uitpakken.” De volgende constructies kwam IWI in de praktijk tegen. “Er zijn arbeidsdeskundigen die kiezen voor een regulier traject voor niet zelfredzame klanten omdat zij vinden dat men voor een iro wel enige mate van zelfredzaamheid moet hebben. Sommige arbeidsdeskundigen menen juist dat niet zelfredzame klanten het best gediend zijn met een iro-traject omdat dit volgens hen meer maatwerk levert. Andere arbeidsdeskundigen plaatsen weer zelfredzame klanten in reguliere trajecten (‘redden het zelf wel’). Ook zijn er arbeidsdeskundigen die in alle situaties iro als eerste optie hebben.” IWI signaleert dat er geen eenduidige uitgangspunten zijn die de arbeidsdeskundige ondersteunen bij de keuze voor het meest geschikte traject voor een klant.”

In het pgb bw is de beoordeling van de haalbaarheid van een plan veelal direct gekoppeld aan de arbeidsplaats die de klant heeft verworven. De beoordeling kan dan ook zeker niet los gezien worden van de aanvrager. Om van tevoren de haalbaarheid van een duurzame plaatsing goed in te schatten, gebruiken diverse gemeenten de mogelijkheid of verplichting om een assessment af te nemen.

Gemeenten hanteren het assessment meestal niet om de haalbaarheid van een prb-plan te beoordelen. De oriëntatiefase bij prb kan min of meer als een assessment worden beschouwd. In die fase toetst de gemeente immers of de klant in staat is om de regie over zijn reïntegratie te voeren.

Een klantmanager:

“De oriëntatiefase bestaat uit drie maanden waarin de klant (begeleid door een bureau) zelf een plan van aanpak opstelt. Een aantal mensen vond dat te pittig.”

Bij de beoordeling van het prb-trajectplan vraagt één onderwerp bijzondere aandacht. Dat is het criterium dat het plan de kortste weg naar werk zou moeten impliceren. Veel gemeenten hanteren dit criterium sinds de invoering van de WWB. In de workshops leverde dat regelmatig discussie op. Krijgt het uitgangspunt van ‘de kortste weg naar werk’ zo niet teveel gewicht? En frustrert het niet de optimale vrijheid en duurzame uitstroom? Gemeenten neigen dit criterium minder zwaar te laten wegen dan het criterium dat het trajectplan moet leiden tot duurzame reïntegratie, zo bleek tijdens de workshops. De interviews met enkele klantmanagers bevestigen dit beeld. In het Plan van Aanpak prb kiest de gemeente Vlaardingen voor de benadering dat ‘de kortste weg naar duurzame arbeid’ het uitgangspunt van het prb-plan moet zijn.

3.5 Fase 4 t/m 6: uitvoeren, monitoren en verantwoorden

PGB BW

In de fase van uitvoeren van pgb’s gaat het bij de pgb bw (vanzelfsprekend) om begeleid werken. De werkgever ontvangt de loonkostensubsidie, de begeleidingsorganisatie voert de begeleiding van de klant tegen de afgesproken prijs uit. Het is een langdurige relatie tussen alle betrokken partijen, die qua monitoring en financiële afhandeling in de loop van de tijd weinig aan verandering onderhevig is. In dit onderzoek zijn er nog onvoldoende plaatsingen geweest om over de uitvoeringspraktijk uitspraken te kunnen doen.

PRB

Bij prb wordt het plan juist vóór indiensttreding bij een werkgever uitgevoerd. Ofwel: daadwerkelijk inkopen van de voorgenomen diensten en de benutting en betaling ervan vindt plaats voor de uitstroom naar werk. Bij de uitvoering van het plan worden steeds weer nieuwe stappen gezet. Daardoor is de uitvoering, monitoring en betaling een relatief ingewikkelde aangelegenheid. Noch bij pgb bw noch bij prb krijgen klanten het budget overigens daadwerkelijk in handen. Tabel 3.3 geeft weer hoe de monitoring en de financiële afhandeling van prb bij gemeenten formeel is geregeld. De tabel is voor de 'oude' gemeenten gebaseerd op de informatie uit de projectleidersvragenlijst uit 2006, aangevuld met informatie die de deelnemende gemeenten in 2008 hebben toegezonden.

Tabel 3.3 Monitoring en budgetbeheer per prb per gemeente

Gemeente <i>Oude gemeenten (2006)</i>	Monitoring en verantwoording	Beheer budget
Breda	klant houdt klantmanager op de hoogte tijdens vaste voortgangsgesprekken	financiële afdeling SZW
Delft	klant levert voortgangsrapportages (vast format), presentieformulieren	gemeente
Eindhoven*	onbekend	onbekend
Groningen	klant houdt zijn consultant op de hoogte en is verantwoordelijk voor alle benodigde informatie hiervoor. Consultant ruimt barrières op	klant is verantwoordelijk, gemeente betaalt aan de aanbieder
Rotterdam	onbekend	gemeente betaalt rechtstreeks
Utrecht	voortgangsbewaking door prb-coaches	aan rib
Wageningen (start 2007)	klant houdt klantmanager op de hoogte tijdens voortgangsgesprekken op initiatief van klantmanager. Klantmanager gaat per gesprek na wat klant nog nodig heeft	via twee vaste rib's (tot 2008), daarna beheer via de gemeente. Klant dient facturen in, gemeente betaalt rechtstreeks aan de dienstverlenende instantie
Noordoostpolder (start 2009)	nog niet geregeld	nog niet geregeld

Gemeente <i>Nieuwe gemeenten (2008)</i>	Monitoring en verantwoording	Beheer budget
Almere	extern coachingsbureau monitort de voortgang, klantmanager volgt dit op afstand. Coachingsbureau rapporteert 3x in 15 maanden	klant dient facturen in, gemeente betaalt rechtstreeks aan de dienstverlenende instantie
Capelle a/d/ IJssel* (start 2010)	onbekend	onbekend
Deventer	onbekend	onbekend
Vlaardingen	coach houdt toezicht, telefonische verantwoording is mogelijk	gemeentelijke dienst doet betalingen, klant houdt eigen budget in de gaten
Zoetermeer	klantmanager en klant leggen afspraken over periodiek voortgangsoverleg vast in het plan.	klantmanager beheert budget. Rib stuurt facturen rechtstreeks naar de klantmanager

*geen informatie van de gemeente ontvangen

INKOOP

De verantwoordelijkheid van de klant

Zowel het pgb bw als prb impliceren dat de klant verantwoordelijk is voor het leggen van contacten met de beoogde werkgever of dienstverlener. Dat is voor de meeste gemeenten evident. Bij het pgb bw beoordeelt de gemeente meestal de keuze van de klant al tijdens de beoordeling van het pgb-plan. Bij prb ligt dit anders. Daar bepaalt de klant, op basis van offertes, meestal zelf de keuze voor de dienstverlener. Aanvragen en beoordelen van de offertes is de verantwoordelijkheid van de klant. Wel kan de klant zich laten adviseren bij de keuze van de te benaderen dienstverleners en de beoordeling van de uiteindelijke offertes. Meestal is dat de klantmanager, de onafhankelijke arbeidsadviseur of een ingehuurde coach.

Klanten slagen er meestal goed in om diensten in te kopen op de reïntegratiemarkt. Dat is althans het beeld dat uit de interviews naar voren komt. Dit beeld komt in grote lijnen overeen met onderzoek naar de praktijk van de iro en het pgb in de gezondheidszorg. Ook daar kan een ruime meerderheid van de klanten met de inkoop uit de voeten. Maar dit is zeker niet voor iedereen het geval. Zo'n 30 procent van de iro-klanten vindt het moeilijk om een rib te kiezen (Schrijvershof e.a. 2008). En circa 10 procent van de PGB-klanten in de gezond-

heidszorg laat het inkopen van diensten en producten over aan een ingehuurde consulent (Ramakers 2007). De moeite van de iro-klanten zit 'm niet in het inzicht in de algemene beschikbaarheid van aanbieders, maar in de beoordeling van de kwaliteit of de passendheid van het rib.

WIE IS OPDRACHTGEVER?

Nadat de klant zijn keuze heeft gemaakt is het de vraag wie de daadwerkelijke opdrachtgever is aan de dienstverlener. Dit onderwerp is van belang vanwege de vraag of de geldende gemeentelijke en Europese aanbestedingsregels van toepassing zijn op individuele prb's. Almere, Groningen en Rotterdam staan in hun beleidsnotities over prb nadrukkelijk stil bij dit punt. Rotterdam maakt niet langer gebruik van prb, maar van individuele reïntegratieovereenkomsten. Deze geven de klantmanager de mogelijkheid om samen met de klant een reïntegratiebedrijf (rib) te kiezen buiten de centraal aangewezen rib's. Of de gemeente het risico loopt dat de keuze voor het rib valt onder de Europese aanbestedingsregels, daar zijn de gemeenten nog niet uit. Wanneer de iro-dienstverlening valt onder aanbestedingsregels, dan moeten de trajecten bij de rib's openbaar aanbesteed worden.

Voor Almere en Groningen is dit geen vraag, omdat zij nog steeds uitgaan van prb en de individuele klant beschouwen als opdrachtgever bij de uitvoering van zijn prb-plan. De klant vraagt de offertes aan, sluit het contract en ontvangt ook de factuur. Het feit dat de gemeente de factuur betaalt, heeft volgens de gemeenten geen invloed op het opdrachtgeverschap van de klant.

De monitoring

Vanwege het meer complexe karakter van de uitvoering van het prb is de monitoring van de uitvoering van belang. Uit tabel 4.3 blijkt dat hiervoor, op hoofdlijnen, twee modaliteiten bestaan. Het onderscheid tussen beide vloeit rechtstreeks voort uit de visie van de gemeenten op de regie van de klant. Gemeenten die de regie van de klant voorop stellen geven vaak aan dat de klant zelf een belangrijke verantwoordelijkheid heeft in het beoordelen van de voortgang van de uitvoering van het prb-plan. Daarbij gaat het zowel om de inhoudelijke voortgang als die in de tijd.

De voortgangsmonitoring in Almere:

“Nadat mensen een half jaar aan de slag zijn moeten zij verplicht een presentatie houden voor de klantmanager en de begeleidende coach. Dit vindt plaats op een neutrale locatie, bijvoorbeeld een buurthuis. Klanten presenteert daar wat zij tot dan toe bereikt hebben of er problemen zijn waar zij tegenaan lopen et cetera.”

Op het punt van de verantwoording zijn Almere, Breda en Groningen het meest expliciet. Zij houden de klant primair verantwoordelijk voor het initiatief om aan de klantmanager te rapporteren over de voortgang. Hoe de klant rapporteert, dat bepalen de klant en de klantmanager samen.

Een klant (WWB)

“De klantmanager had mij gevraagd haar op de hoogte te houden. De klantmanager belt mij ook af en toe om te vragen hoe het gaat. Ik kan ook altijd contact met haar opnemen.”

Een andere klant (WWB)

“Helemaal in het begin moest ik wel eens in de twee weken langs komen om over de voortgang te praten. Toen het eenmaal goed ging was dit één keer per maand of twee maand. Eigenlijk naar gelang hoe het gaat. Met school had de gemeente natuurlijk ook contact, dus ze waren goed op de hoogte.”

De betaling

Over het algemeen geldt dat bij het pgb bw en prb bw alle overeengekomen diensten worden betaald. Vanwege de onbekende uitkomsten van prb's hanteren veel gemeenten de regel *no cure less pay*. Dat wordt ook gehanteerd bij pgb-bw jobfinding.

Om het principe van *no cure less pay* te kunnen effectueren zijn klanten gehouden een traject bij één dienstverlener in te kopen, zo stelt Groningen. Deze laatste kan wel afzonderlijke diensten elders inkopen. Op deze manier kan de gemeente ten opzichte van de hoofdaannemer de resultaatsfinanciering waar maken.

3.6 Begeleiding bij de aanvraag en uitvoering van een pgb-plan

Begeleiding van klanten is een essentieel onderdeel van de uitvoering van pgb's. Zowel bij het opstellen van een reïntegratieplan als bij de uitvoering ervan. Klanten hebben veel behoefte aan advies en feedback. Dat beeld kwam al uit de eerste prb-onderzoeken naar voren (Bosselaar en Prins 2001). Ook uit het onderzoek onder projectleiders blijkt dit. Bij de iro gaat het overigens niet alleen over het geven van advies en feedback. Het gaat ook over het concreet opstellen van het reïntegratieplan. Ruim 40 procent van de iro-klanten geeft aan dat zij hun reïntegratieplan samen met het reïntegratiebedrijf hebben opgesteld. Het plan is

in ruim 30 procent geheel door het rib opgesteld, zo geven klanten aan. Dat komt overigens ook doordat in het geval van een iro, UWV het rib contracteert en als eindverantwoordelijke voor het opstellen van het reïntegratieplan beschouwt.

UWV contracteert het rib overigens op voorstel van de klant.

In welke mate begeleiders het plan van hun prb-klant geheel of gedeeltelijk opstellen is in dit onderzoek niet vast te stellen. Er is geen kwantitatief onderzoek onder klanten uitgevoerd.

Uit de interviews

Eén van de ondervraagde klanten is even in verwarring als gevraagd wordt naar het opstellen van het plan. "Er was geen plan, het is allemaal mondeling gegaan." Later zegt ze dat het door haar gekozen reïntegratiebedrijf haar plan heeft opgesteld. Dit kan ze terugzien in de papieren, die ze er even bij pakt. Ze vindt het prettig dat ze het plan niet zelf heeft hoeven opstellen. "Ik wist niet hoe het allemaal in elkaar zat." Juist ook omdat ze zich de afgelopen jaren in haar zoektocht naar werk zo verloren voelde vond ze het fijn dat er steun en leiding was, zo vertelt ze. Nog weer later in het gesprek zegt ze over het opstellen van het plan: "Ik had eerst een gesprek met een contactpersoon van het reïntegratiebedrijf. Twee week later werden mij twee (dezelfde) plannen toegestuurd. Daarmee ben ik toen naar de klantmanager gegaan. We hebben ze samen doorgenomen, ze werden goed bevonden en ondertekend. Eén exemplaar nam ik weer mee naar huis, het andere was voor de klantmanager."

Gemeenten vinden het belangrijk om (potentiële) pgb-klanten ondersteuning aan te bieden. Dat liet de rapportage van het project in 2006 al zien. Zowel de 'oude' als de 'nieuwe gemeenten' hechten aan de ondersteuning van de klant. Maar er is een duidelijke kentering zichtbaar in de organisatie van de ondersteuning. Er zijn geen 'oude gemeenten' meer die de begeleiding van de klant extern inhuren. Groningen is tot de conclusie gekomen dat het inhuren van een extern bureau geen toegevoegde waarde heeft en vooral tot extra bureaucratische rompslomp leidt. Ook voor Utrecht is dit de reden geweest om af te zien van de begeleiding door externen. Alleen de 'nieuwe' gemeente Almere huurt voor het 'prb-experiment' een externe begeleidingsorganisatie in.

Echter, de functie van prb-coach of prb-klantmanager komt nog nauwelijks tot ontwikkeling. Deze gespecialiseerde klantmanager staat de klant vanuit de gemeente bij, zowel bij de oriëntatie op en het samenstellen en uitvoeren van het reïntegratietraject. Over het algemeen is de opvatting bij de projectleiders

dat reguliere klantmanagers niet 'zomaar' geschikt zijn als prb-klantmanager. Het vereist specifieke competenties en methodieken die vaak niet worden aangesproken in het reguliere uitvoeringsproces. Vooral het coachend begeleiden van de prb-klant is een belangrijk verschil met het reguliere proces. Gemeenten selecteren de prb-klantmanager aan de hand van een aantal competenties (zie DOE-boek). Ook volgen deze klantmanagers vaak een opleidingstraject voor deze functie.

Een projectleider

"Klantmanagers zijn gewend om de klant aan de hand te nemen. Maar dat is niet meer de bedoeling. Je moet de klant in zijn reïntegratieproces ondersteunen. Dat betekent in de eerste plaats dat klantmanagers moeten leren loslaten en samen met de klant, op basis van vertrouwen, aan de slag gaan. In plaats van met oplossingen te komen, moeten onze mensen leren vragen te stellen."

In Vlaardingen en Groningen bestaat de opleiding vooral uit een training 'on the job'. Die verzorgt een klantmanager van buiten de organisatie die al gewend is coachend te begeleiden. Naast deze individuele training kiest Groningen ervoor om de klantmanagers via intervisie verder toe te rusten op de nieuwe rol en werkwijze.

Een projectleider

"De klantmanager en de klant krijgen veel vrijheid. De opdracht is om tot een SMART-reïntegratieplan te komen. Zonder kader en vaste procedures. Daar moeten we met z'n allen aan wennen. Wij zien intervisie voor klantmanagers als een belangrijke manier om de onzekerheid op te vangen en tot goede resultaten te komen."

Het is moeilijk vast te stellen waar de coaching van een klantmanager ophoudt en bemoeienis begint.

Een klantmanager

“Als klanten moeite hebben met het schrijven van een plan van aanpak, maar dit wel zonder tussenkomst van een reïntegratiebedrijf of externe coach willen doen – denk aan laaggeschoolden – dan vinden er meer gesprekken plaats. Naast het voeren van gesprekken komt het ook voor dat ik min of meer het plan op papier zet. Soms gaan we gewoon samen achter de computer zitten. Als ik dat niet doe, zou de drempel voor klanten soms te hoog zijn om een prb aan te vragen. Neem nou iemand die precies weet wat hij wil, maar onvoldoende schrijfvaardigheid heeft om een plan op papier te zetten. Dan helpen we daarbij.”

Naast de coachende begeleiding van gemeenten zelf, wijzen sommige gemeenten klanten tevens op de mogelijkheid om zich te laten ondersteunen door de onafhankelijk arbeidsadviseur. Breda heeft bijvoorbeeld nadrukkelijk afspraken gemaakt met de organisatie van onafhankelijk arbeidsadviseurs ter plaatse. Met het inschakelen van prb-klantmanagers halen gemeenten het vraagstuk binnen van de ‘spagaat van de prb-klantmanager’, zoals een deelnemer aan de workshop in Utrecht het treffend omschrijft. De prb-klantmanager heeft de taak de klant te coachen, maar is tegelijkertijd verantwoordelijk voor de beoordeling van het trajectplan van de klant op rechtmatigheid, doelmatigheid en haalbaarheid. Met vooral dit laatste criterium hebben klantmanagers van UWV bij de beoordeling van iro-trajecten moeite. Doordat klanten met alternatieve plannen en beroepsperspectieven komen, vinden veel werkcoaches en arbeidsdeskundigen van UWV het moeilijk om de haalbaarheid van de uiteindelijke uitstroom naar werk van het trajectplan te beoordelen (Schrijvershof e.a. 2008).

Hoe moet de begeleiding van de pgb bw-vrager eruitzien? Aan deze vraag besteden weinig gemeenten bij het pgb bw aandacht, zo bleek al eerder. Alleen in Eindhoven is hiervoor onder meer het pgb-bureau ingericht; een medewerker van de sw-organisatie verzorgt vanuit dit bureau de begeleiding van (potentiële) aanvragers. Om belangenverstrengeling te voorkomen is het niet mogelijk dat de sw-organisatie de begeleiding biedt na de start van het pgb bw traject, jobfinfing en jobcoaching op de werkplek. Andere gemeenten bieden deze bijzondere begeleiding in de eerste fase, voorzover bekend, niet aan hun klanten aan. Zij richten hiervoor geen bijzondere mogelijkheid in.

3.7 Conclusies

PGB VOLOP IN ONTWIKKELING: GEMEENTEN IN DE LEERSTAND

Gemeenten staan nog volop in de leerstand. Gemeenten zijn op verschillende vlakken aan het pionieren zowel met het prb als met pgb bw. Aan de andere kant is er ook al een proces van bestendiging gaande, waarbij een soort onuitgesproken consensus in de aanpak wordt bereikt. Dat heeft enerzijds te maken met de uitwisseling tussen gemeenten en tussen regelingen, anderzijds is er kennelijk een ‘meest natuurlijke weg’ om met pgb’s rond reïntegratie aan de slag te gaan. Ten aanzien van de hoogte van het persoonsgebonden budget is voor werkzoekenden op de reguliere arbeidsmarkt de consensus bereikt met een (in principe) maximumbedrag van € 5000. Dat biedt kennelijk voldoende armslag voor een brede range aan trajecten. En is voldoende begrenst om een met het oog op de doelmatigheid verantwoorde uitvoering van pgb’s voor reïntegratie te realiseren. Ook ten aanzien van het uitbesteden of in eigen beheer uitvoeren van pgb’s voor reïntegratie kiezen gemeenten meer en meer dezelfde weg. Men neemt in principe de regie (weer) in eigen hand.

Ten slotte worden er weinig prb’s versteekt in gemeenten die prb structureel invoeren. De extra aandacht vermindert na de experimentele fase. Diverse gemeenten die dit hebben ervaren, hebben prb weer opgepakt, maar investeren nu nadrukkelijk in de prb-uitvoeringsorganisatie.

PGB-GEMEENTEN ZIJN NOG DRUK MET ZICHZELF

Het feit dat gemeenten nog volop aan het leren zijn, betekent ook dat wellicht voor de hand liggende stappen, als de samenwerking met UWV rond de iro, niet of nauwelijks van de grond komen. De eerste gemeente die deze stap heeft gemaakt is Rotterdam. Gezien de wijze waarop gemeenten van elkaar leren, zullen vele de ontwikkeling in Rotterdam met belangstelling volgen.

PGB’S ZIJN MEER EN MEER EEN UITVOERINGSSPECIALISATIE

Het in eigen hand houden van de uitvoering en de wetenschap dat de uitvoering van pgb’s een bijzondere tak van sport is, brengt gemeenten ertoe om de uitvoering van pgb’s te specialiseren. Zo worden steeds vaker pgb-functionarissen aan- of vrijgesteld en opgeleid. Ook de oprichting van pgb-bureaus is een manier om een effectieve en efficiënte uitvoering van pgb’s voor reïntegratie na te streven. Het werken met gespecialiseerde pgb-functionarissen leidt ertoe dat gemeenten gaan werken met competentieprofielen en opleidingstrajecten voor deze medewerkers. Het DOE-boek in de bijlage biedt een overzicht van de inhoudelijke vereisten die hierbij, op basis van de eerste ervaringen, kunnen worden geformuleerd.

MEESTE KLANTMANAGERS TERUGHOUDEND BIJ HET AANBIEDEN VAN PGB'S

Ten aanzien van het bereiken van klanten is ook een duidelijke lijn in de ervaringen van de gemeenten te ontdekken. Het meest effectief in het realiseren van het gebruik van pgb's is het aanbieden van deze keuze door de afzonderlijke klantmanagers. In de praktijk komt dit om uiteenlopende redenen niet goed van de grond. Hierbij zij vermeld dat het niet alleen met de werving en selectie te maken heeft dat de belangstelling voor of instroom in een pgb-regeling achterblijft bij de verwachtingen. Ook klanten zelf zien, om uiteenlopende redenen, af van een pgb. Anders dan bij iro komt prb nog weinig onder de aandacht van potentiële gebruikers via de werving door commerciële reïntegratiebureaus. Op het terrein van pgb bw komen de eerste signalen hieromtrent wel uit de uitvoeringspraktijk naar voren.

AANDACHT VOOR BEGELEIDING KLANT BIJ PGB BW BLIJFT ACHTER

Bij prb is de inrichting en uitvoering niet alleen gericht op het verschuiven van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar de klant, maar is ook de nodige aandacht voor de ondersteuning van de klant bij zijn nieuwe rol. Bij pgb bw is de ondersteuning van de klant alleen uitgewerkt in de gemeente Eindhoven. In de rest van de deelnemende gemeenten is de aandacht vooral gevestigd op de beleidsdoelstelling om, al dan niet met pgb bw, de uitstroom uit de sw-bedrijven richting de reguliere arbeidsmarkt te realiseren.

UITVOERINGSKOSTEN PRB ONGEWIS

Voor prb is het interessant te zien of gemeenten er in slagen daadwerkelijk grip te krijgen op de uitvoeringskosten. Vervolgens is de vraag hoe deze in de begroting van de uitvoering van prb mee te nemen. Door de uitvoeringskosten af te trekken van het beschikbare budget wordt de hoogte van het pgb afhankelijk van de doelmatigheid van de gemeente. Dat is een lastig punt. Als er echter een verband bestaat tussen eventuele hoge kosten en een succesvol pgb-traject (van klanttevredenheid tot realisatie van de arbeidsmarkt doelstelling) is dit minder bezwaarlijk. Het volgende onderzoek komt hierop terug.

[deel 3]

Interview met klant en klantmanager

‘Mijn houding moet veranderen’

Hoe gaat het met de begeleiding van je jobcoach? Dat vraagt Theo van de Meulengraaf, klantmanager aan Anneke Rooyakkers. Theo begeleidt Anneke bij haar pgb-traject dat ze volgt bij SW-bedrijf Ergon in Eindhoven. Anneke antwoordt: ‘Wel goed, maar er zit weinig schot in.’ Met dat antwoord neemt Theo geen genoegen: ‘Het moet verder gaan dan dat. Je mag meer verwachten. Daar moet ik je als klantmanager bij helpen. Jij moet tegen mij zeggen: ik vind dat ik te weinig ondersteuning krijg van mijn jobcoach. Want je mag verwachten dat de organisatie die jou begeleidt een netwerk heeft en jou ondersteunt.’ Anneke: ‘Ja, er moet iets aan mijn houding veranderen.’ Theo: ‘Ik haak daar steeds op in: jij bepaalt mee, jij bent degene om wie het gaat. Die rol is voor jou.’

Aan die rol moet Anneke klaarblijkelijk nog wat wennen. Na een lange periode van werkloosheid krijgt zij een Wsw-indicatie, en belandt op een wachtlijst voor een begeleidwerkenplek. De wachtlijst voor Wsw'ers is lang, maar Anneke wil niet twee jaar wachten. Daarom besluit ze om een pgb aan te vragen. Het gesprek met Theo vindt plaats als Anneke een aantal maanden

in haar pgb-traject zit en druk bezig is met het vinden van een goede werkplek. De termijn voor deze zogenaamde jobfinding loopt over niet al te lange tijd af. Bij Theo kan ze met haar vragen terecht. En vragen heeft Anneke genoeg. Bij aanvang van het traject waren dat vragen als: Welk bureau kan mij het beste helpen? Waarom is een dienstverband voor een jaar nodig? Theo volgt nu de voortgang van haar traject. Hoe verloopt de begeleiding? Wordt er een goed plan van aanpak gemaakt? Hoe staat 't met de jobfinding en -coaching? Ook stelt Theo de zogenaamde loonsuppletie vast. Dat is de hoogte van de subsidie die de werkgever krijgt als Anneke gaat werken.

Start pgb: waarom, wie neemt initiatief?

Hoe verloopt Anneke's weg naar en tijdens het pgb-traject? Anneke krijgt een burn out als zij werkt als lerares op een vmbo-school en privé-problemen krijgt. Daarna is het voor haar moeilijk om werk te vinden. Steeds was het zoeken naar een goede balans tussen wat haalbaar is, en wat wenselijk. Dat was lang een ingewikkeld. 'Ik ging vaak te snel aan de slag en viel dan onherroepelijk weer terug', vertelt Anneke. 'Het is soms moeilijk uit te leggen aan

Klantmanager: 'Voeren van regie is soms ingewikkeld'

anderen, maar iets teveel, dan ging ik gewoon onderuit.' Uiteindelijk komen Anneke's capaciteiten goed tot haar recht als vrijwilliger bij een hospice. Doordat Anneke dan nog deels een WW-uitkering ontvangt, moet ze elke week solliciteren. Voordeel daarvan is dat het UWV haar begeleidt bij haar sollicitaties. Het probleem was alleen dat solliciteren niet tot resultaten leidde. Haar begeleiders bij UWV hadden er op een gegeven moment geen vertrouwen meer in dat Anneke op eigen kracht een baan zou vinden, en adviseerden haar om een Wsw-indicatie aan te vragen. Anneke: 'Dat was wel schrikken. Maar ik dacht: wanneer ik het niet doe, ben ik mijn hele begeleidingsdraad kwijt. En ik voelde wel dat ik er met alleen solliciteren niet kwam.' Eenmaal op de wachtlijst van de Wsw blijkt het mogelijk om een pgb aan te vragen, en daardoor sneller aan de slag te kunnen. Anneke neemt dan zelf het initiatief om een pgb aan te vragen, waarna Theo haar uitnodigt voor een gesprek. Zo gaat het balletje rollen.

Regie bij de klant

Door het pgb komt Anneke niet alleen sneller van de wachtlijst af. Ook de benadering van een pgb-traject is compleet anders. Theo benadrukt voortdurend dat Anneke zelf keuzes kan maken over haar traject. Zo wijst de gemeente haar

geen begeleider aan, Anneke moet zelf kiezen. Daarom heeft Anneke gesprekken met verschillende zogenaamde jobcoachingsbureau's. Dat zij die zelf kiest of bepaalt, geeft haar een kick. Anneke: 'Je hebt snel de neiging om op je knieën te gaan zitten: wie wil me helpen? En het pgb maakt dat ik kan zeggen: zo wil ik niet geholpen worden.' De steun van Theo is belangrijk. Hij stimuleert haar voortdurend om zelf te kiezen. Anneke: 'Theo zei: als het niet klikt dan wijs je het bureau af. Dus ik durf nu makkelijk 'nee' tegen zeggen. Als ik eraan terugdenk krijg ik nog een kick.' Anneke kiest uiteindelijk een bureau dat uitgaat van haar talenten. Anneke: 'Ik herinner me het eerste gesprek nog goed. Ik vertelde over het vrijwilligerswerk dat ik in de terminale zorg doe. Het bureau reageerde positief en zag mogelijkheden. Dat ze aansluiten op mijn werk als vrijwilliger in de zorg, dat wilde ik graag. Dat gaf mij een heleboel vertrouwen.'

Tijdens het traject hebben Anneke en Theo geregeld contact. Theo: 'Ik volg het wel. Ook als ik in een rapportage, die ik iedere twee maanden van het bureau krijg, merk dat daar aanleiding voor is. Soms neem ik ook contact op om te vragen hoe het traject verloopt. En ook aan Anneke vraag ik regelmatig: heb je al heb je al zicht op werk, want ik

heb nog geen bericht ontvangen en je termijn loopt binnenkort af?

Theo maakt zich zorgen over de voortgang van het traject en of de begeleiding wel goed is. De vraag is hoe actief Theo dan zou moeten ingrijpen. Het jobcoachingsbureau heeft wel een plan van aanpak gemaakt, dat Anneke ook getekend heeft. Maar de uitvoering van dat plan verloopt moeizaam. Juist het voeren van regie is soms ingewikkeld. Anneke: 'Ik heb al heel snel zoiets van: laat gaan. Achteraf denk ik dat het zinvol was geweest als ik met dat plan naar Theo was gegaan. Dan had hij kunnen zeggen: ja, maar wil je niet in de praktijk wat werken? Heb je over scholing gevraagd en heb je dat gevraagd?'

Theo: 'Ik zit met de vraag: is het de kandidaat wel duidelijk dat hij of zij de regie heeft? Want ik heb het idee dat die organisatie je maar een beetje bezighoudt. Er gebeurt erg weinig. Dat klopt niet helemaal. Dan kan ik wel achter die rapportage aanzitten, maar Anneke heeft de regie. In de papieren staat dat zij dat plan van aanpak inlevert. Dat heeft ze niet gedaan.'

Regie nemen moet je leren

De oude routine is dat klanten doen wat er van hen gevraagd wordt. Pgb draait dat om. Dat vraagt niet alleen iets van de begeleider, maar ook van de klant zelf. Regie nemen moet je (weer) leren. Anneke: 'Aan de ene kant word ik genoeg geprikkeld om die eigen regie te houden, terwijl er aan de andere kant ook bijge-

stuurd moet worden.' Belangrijk in de begeleiding voor Anneke is het zichtbaar maken van haar rol, keer op keer. Anneke: 'Dat ik wel dingen mag verlangen. Terugvallen in een passieve houding en de regie uit handen geven, liggen steeds op de loer. Dat gevaar is groter dan ik zelf gedacht had. Ik dacht: laat mij mijn eigen boontjes maar doppen, ik kom er wel. Dus die nadruk op: jij mag van dat bureau dat en dat verwachten, is belangrijk.'

Regie geven vraagt ook om een andere houding van begeleider en organisatie. Theo: 'Pgb is een andere filosofie. Interessant en leuk om te doen, maar het heeft wel wat voeten in de aarde. Ik run in feite mijn eigen organisatie, houd zelf de boeken bij, onderneem zelf acties die op dat moment nodig zijn. Ik zit niet vast aan strakke protocollen; het gaat immers om die unieke kandidaat. De werkwijze is begeleid werken en daar komt nog wat bij. Hoe je tot resultaat komt, is anders. Het verschil zit in de verantwoordelijkheid en de kennis van de kandidaat. De kandidaat staat centraal en die ziet ook wat er aan hem besteed wordt aan geld. Dat maakt de kandidaat ook bewuster van het traject – een groot voordeel.'

Anneke: 'Ik ben blij met deze werkwijze, want ik weet wat bij me past. Gelukkig heb ik niet gezegd: laat maar, ik ga wel twaalf uur bij Ergon werken, het maakt me niet meer uit wat het is. Die neiging heb ik soms en dan is het toch fijn als de gemeente je daar op aanspreekt.'



4

**Pgb's-reïntegratie
in de praktijk**



Marc Uwland, had een prb en werkt nu als
secretarief medewerker

4 Pgb's-reïntegratie in de praktijk

Welke klanten maken gebruik van pgb's-reïntegratie? Waar besteden ze hun budget aan? En, wat zijn de resultaten?

Dit hoofdstuk gaat in op de cijfermatige resultaten van de benchmark. De resultaten zijn onder te verdelen in de uitstroomresultaten op de arbeidsmarkt en de tevredenheid van de klant zelf. De resultaten worden vergeleken met cijfers van andere onderzoeken over het gebruik van pgb's. Daardoor krijgen de conclusies over de eventuele meerwaarde van pgb's ten opzichte van reguliere reïntegraties meer reliëf.

Voor dit hoofdstuk is gebruikt gemaakt van de klantregistratieformulieren die door de deelnemende gemeenten zijn ingevoerd. Voor het pib en pgb bw bleek het nog te vroeg om de benodigde klantgegevens te verkrijgen. Alleen Enschede kon klantgegevens over het pgb bw leveren. Voor het pib in combinatie met reïntegratie waren nog geen gegevens beschikbaar. Dit komt doordat de gemeenten die deelnamen aan dit onderzoek nog nauwelijks pib's hebben verstrekt. Over de cijfers rond pgb bw en pib wordt later in afzonderlijke publicaties gerapporteerd.

Almere, Breda, Deventer, Utrecht, Vlaardingen en Wageningen leverden actuele gegevens over het prb. Almere en Utrecht leverden zowel gegevens van klanten uit de WWB met een prb als van nuggers met een prb. Breda leverde alleen gegevens van nuggers met een prb, omdat in de rapportageperiode geen prb aan WWB'ers werd verstrekt. Voor de analyses van prb's die vóór 2008 werden verstrekt, maakte het onderzoek gebruik van de cijfers van Rotterdam en Utrecht. Waar dit verantwoord was, zijn de gegevens van de 'oude' en 'nieuwe gemeenten' voor de analyses samengevoegd. Uiteindelijk bestaat het bestand voor de analyses uit 224 cases, waarvan niet alle gegevens compleet zijn. Per tabel wordt aangegeven over hoeveel cases de analyses zijn uitgevoerd.

4.1 Wie maken gebruik van prb?

PERSOONSKENMERKEN

Deze paragraaf kijkt naar een aantal algemene kenmerken van prb'ers. Zoals in eerdere onderzoeken naar prb en iro, komt ook in dit onderzoek naar voren dat vrouwen (56%) verhoudingsgewijs iets meer gebruik maken van het prb dan mannen (44%). Voor niet-uitkeringsgerechtigden is dit verschil veel groter: 81% versus 19%. Dat is opvallend, omdat de verdeling tussen mannen en vrouwen onder nuggers volgens onderzoek ongeveer gelijk is (Groot e.a. 2007). Naar leeftijd zijn de klanten onder de 35 jaar (26%) iets ondervertegenwoordigd ten opzichte van de klanten tussen de 35 en 45 jaar (37%). 38 procent van de klanten die gebruikmaken van het prb is 45 jaar of ouder (38%).

De meeste uitkeringsgerechtigde prb'ers hebben bij aanvang van het prb-traject al enige of langere tijd een uitkering. 40% ontvangt tussen de 1 en 3 jaar een bijstandsuitkering, en 50% van de prb'ers zit langer dan 3 jaar in de uitkering bij aanvang van het traject. De groep heeft daarmee over het algemeen een moeilijker positie op de arbeidsmarkt dan de iro-populatie. Daarvan ontvangt bijna de helft minder dan een jaar een uitkering, terwijl 30% tussen de 1 en 3 jaar een uitkering ontvangt (Schrijvershof e.a. 2008). Met name voor de vergelijking van de uitstroomcijfers richting werk (zie later in dit hoofdstuk), is dit een belangrijk gegeven.

Ook het opleidingsniveau kan bij de bestudering van de uiteindelijke uitstroomresultaten van belang zijn. De volgende tabel maakt onderscheid tussen de WWB'ers met een prb en nuggers. De gevonden verschillen tussen beide groepen zijn statistisch niet significant.

Tabel 4.1 prb en iro-klanten naar opleidingsniveau

	WWB	NUG	Totaal WWB/NUG	WW	AO
laag	31% (33)	31% (36)	31% (69)	28 %	60 %
middel	46% (41)	38% (53)	42% (94)	45 %	28 %
hoog	31% (34)	23% (27)	27% (61)	27%	12 %
totaal	100 % (108)	100 % (116)	100 % (224)	100%	100%

Bron iro-cijfers: Schrijvershof e.a. 2008

De verdeling van prb'ers en iro-klanten met een WW-uitkering is nagenoeg gelijk. Het aandeel hoogopgeleiden met een iro is hoog in vergelijking met de reguliere reïntegratiepopulatie van UWV (Schrijvershof 2008).

Op een aantal persoonskenmerken na zijn er geen opvallende verschillen tussen WWB'ers in het reguliere toeleidingstrajecten en klanten met een prb. Zo is rond de 60% autochtoon en heeft circa 40% een niet-Nederlandse etnische achtergrond. Dat is conform de verdeling binnen de totale WWB-populatie, zo blijkt uit gegevens van het CBS.

ZACHTE KENMERKEN: MOTIVATIE

Wat zijn de effecten van een pgb op de uitstroom naar werk? Voor die analyse is het van belang om niet alleen naar de 'harde', maar ook naar 'zachte' persoonskenmerken te kijken zoals motivatie, gezondheid en zelfvertrouwen. Want die kunnen de analyse beïnvloeden. De belangrijkste is de motivatie van de klant.

Dit onderzoek deed geen vragenlijstonderzoek onder klanten. Wel is klantmanagers gevraagd om gegevens over 'hun' prb'ers vast te leggen. Zij vergeleken de prb'ers op zachte persoonskenmerken met een 'gemiddelde' werkzoekende met een WWB-uitkering. Er zijn weinig gemeenten die deze vraag voor hun klanten hebben ingevuld. Eén gemeente deed dit wel. Tabel 2.2 geeft de uitkomsten weer. De gemeente verstrekt een prb aan WWB'ers en nuggers. De beide groepen verschillen echter op deze kenmerken niet significant van elkaar, vandaar dat ze in deze tabel zijn samengevoegd.

Tabel 4.2 Relatieve beoordeling van de zachte kenmerken van prb klanten

	motivatie	zelfredzaamheid	zelfbewustheid/actief handelen	getoond initiatief	sociale vaardigheden	realistisch zelfbeeld
meer	64 %	42 %	50%	68%	29 %	19 %
evenveel	27%	40 %	38%	26%	61 %	65%
minder	9%	18%	12 %	6%	10 %	16 %
totaal	100 % (34)	100 % (33)	100 % (32)	100% (34)	100 % (31)	100 % (31)

De tabel geeft een indicatie dat het gaat om een bijzondere groep werkzoekenden. Gemiddeld de helft van de groep scoort relatief hoog op de meeste zachte persoonskenmerken. De tabel laat echter ook zien dat de andere helft niet wezenlijk verschilt van de 'gemiddelde' werkzoekende met een WWB-uitkering. Opvallend is dat de groep zich in meerderheid niet onderscheidt op de kenmerken (sociale) vaardigheden en realistisch zelfbeeld. Dit zijn twee kenmerken die juist van belang zijn bij de uiteindelijke toetreding op de arbeidsmarkt.

De prb-populatie bestaat bij aanvang verhoudingsgewijs uit relatief meer gemotiveerde klanten. Dat betekent niet dat de motivatie ook stand houdt gedurende het reïntegratietraject. IWI (2006) constateert dat de motivatie van de klant gedurende het reïntegratietrajecten gemiddeld daalt. [...] Deze trend keert ten positieve naarmate de klant meer invloed en maatwerk ervaart. Het IWI legt een voorzichtig verband met een vraaggestuurde aanpak als het iro en het instandhouden van de motivatie gedurende het reïntegratietraject.

Een klant (WWB)

"Ik denk dat met prb het geld beter besteed wordt, zinvoller. Ook omdat je aan je toekomstperspectief werkt. Je moet mobiliseren en het mobiliseert je eigen krachten.

Prb geeft een andere energie. Je leeft eerst vanuit een verdedigende energie: water trappelend, je hoofd boven water houdend, voortdurend jezelf verdedigend en nu mag en kan je weer zwemmen."

4.2 Wat doen klanten met hun budget?

Het prb-onderzoek uit 2006 (Bosselaar en Prins 2006) gaf een eerste inzicht in de gemiddelde hoogte van de verstrekte budgetten. Gemiddeld werd € 5.260 verstrekt. Het gemiddelde werd enigszins vertekend door de relatief hoge bedragen die de gemeente Utrecht toeweest aan prb'ers. Tabel 4.3 geeft de gemiddelde bedragen weer van de gemeenten aan de hand van de klantregistratieformulieren. De bedragen uit 2006 komen uit het eerdere onderzoeksrapport (idem).

Tabel 4.3 Gemiddelde toegekende prb-budget per gemeente

gemeente	gemiddeld in euro's
Deventer (2009)	2203
Vlaardingen (2009)	3216
Eindhoven (2006)	3695
Breda (2006)	3774
Almere (2009)	4252
Wageningen (2009)	4656
Rotterdam (2006)	5223
Utrecht (2009)	7310

De tabel laat zien dat de € 5000 per traject die over het algemeen in de prb-regelingen is opgenomen, gemiddeld niet wordt gehaald. Utrecht zit zoals gezegd gemiddeld wel boven dit bedrag. De gemeente ging in het verleden echter van een aanzienlijk hoger maximumbudget uit (€ 10.000). Dat is eind 2008 verlaagd naar € 5.000. Wanneer de budgetten van de gemeenten met de actuele bedragen gemiddeld worden exclusief Utrecht, dan ligt het gemiddelde iets boven de € 4000 per prb-traject. De kosten van een prb zijn daarmee duidelijk hoger dan van een regulier traject, waarvan de kosten gemiddeld € 2.900 bedragen (ministerie van SZW, 2008). Deze bedragen zijn vergelijkbaar met de kosten van de iro. Van de iro is bekend dat de kosten ten opzichte van reguliere trajecten iets hoger zijn (gemiddeld factor 1,3). De extra kosten zitten onder meer in extra individuele begeleidingskosten (Schrijvershof 2008).

Een klantmanager

"Het budget is € 5.000 exclusief BTW. Of dit gehele budget besteed wordt, verschilt per klant: heeft men een aardige vooropleiding en alleen een oprfiscursus en/of een intensief jobhuntingtraject nodig of ook begeleiding en coaching? Trajecten waarbij gebruik wordt gemaakt van een reïntegratiebedrijf zijn veelal € 5.000, ander type trajecten zijn minder duur. Heel af en toe wordt het budget ook besteed aan materiële zaken: denk aan iemand die de koksopleiding ging volgen en een messenset nodig had. Maar, dergelijk uitgaven mogen alleen bekostigd uit het budget als het aantoonbaar gerelateerd is aan de opleiding of de kans op werk."

Waar geven prb'ers het budget aan uit? Het kan goed zijn dat de typen uitgaven per gemeente verschillen. Tabel 4.4 is dan ook uitgesplitst naar de gemeenten die hierin inzicht hebben gegeven.

Tabel 4.4 prb-besteding prb-klienten per gemeente (nuggers en WWB'ers)

	Almere (n=44)	Breda (n=86)	Wageningen (n=3)	Utrecht (n=61)	Deventer (n=3)	Vlaardingen (n=23)	Totaal (n=220)
- coaching	91% (40)	52% (45)	33% (1)	80% (49)	0	61% (14)	68% (149)
- scholing/ opleiding (kennis)	57% (25)	66% (57)	67% (2)	70% (43)	100% (3)	61 (14)	65% (144)
- (studie) materiaal	22 % (10)	0	33% (1)	44 % (27)	67% (2)	30% (7)	21 % (47)
- scholing/ opleiding vaardigheden	30% (13)	3% (3)	33% (1)	30% (18)	33% (1)	13% (3)	18% (39)
- bemiddeling naar Arbeid	41% (18)	8% (7)	0	8% (5)	0	22% (5)	16 % (35)

Tabel 4.4 laat zien dat ook prb'ers kiezen voor extra coaching naast de begeleiding door de klantmanager. Het hoge percentage ingekochte coaching in Almere is opvallend, maar verklaarbaar. In Almere is coaching een vast onderdeel van een traject. In tegenstelling tot andere gemeenten wordt deze coaching altijd extern ingekocht, vandaar dit hoge percentage. Deze externe coaching komt overigens niet ten laste van het eigen budget van de klant.

Opvallend is dat ook andere gemeente regelmatig coaching inkopen, terwijl gemeenten zelf ook veel uren aan coaching van prb'ers besteden. Veel prb'ers besteden hun budget aan inhoudelijke scholing. Zowel WWB'ers als nuggers doen dit¹², zo blijkt uit de cijfers.

¹²Uitzondering hierop vormen de NUG-ers in Almere. Zij kiezen vooral scholing in praktische vaardigheden.

SCHOLINGSTRAJECTEN ROTTERDAM

Projectleider Rotterdam

“Wij zagen bij de uitvoering van ons prb-experiment in 2005 dat er heel veel opleiding met het budget werd ingekocht. Toen wij met het experiment stopten hebben we daarom het product scholingstrajecten met baangarantie ontwikkeld. Als klanten in aanraking komen met een vacature en hun opleiding is te laag, dan zetten we daar de gewenste opleiding voor in, onder voorwaarde dat de werkgever de klant daadwerkelijk aanneemt. Dit is een belangrijke aanpassing door de ervaringen met prb van ons beleid. Vroeger zetten we vooral algemene trajecten in. Nu is er een concrete matching in combinatie met een opleiding. Werkgevers kunnen zelfs aangeven welk scholingsinstituut de voorkeur heeft. Het is een hele succesvolle aanpak.”

Bij het vergelijken van iro- met prb-trajecten (Schrijvershof 2008), komen enkele opvallende overeenkomsten en verschillen naar voren. De belangrijkste overeenkomsten liggen in de range aan diensten en producten die de trajecten bevatten. Die komt in belangrijke mate overeen. Opvallend is dat in veel iro-trajecten ook de coaching of begeleiding op de werkplek is opgenomen na plaatsing. Dat gebeurt in circa 30 procent van de gevallen. Bij prb-trajecten gebeurt dat niet expliciet¹².

De vergelijking laat verder zien dat prb-klienten vaker gebruikmaken van coaching dan iro-klienten: 68% versus ruim 40%. Iro-klienten maken vrijwel evenveel gebruik van scholing als prb'ers, maar verschilt inhoudelijk wel. Bij iro-trajecten gaat het meestal om praktische trainingen zoals sollicitatietrainingen. Bij prb-trajecten komt de inhoudelijke opleiding aanzienlijk meer voor. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat iro-klienten gemiddeld een kortere afstand hebben tot de arbeidsmarkt (met name WW-gerechtigden) dan prb'ers.

Een klantmanager

“De een besteedt z'n budget aan een rijopleiding en een taxipas, een ander aan een opleiding en begeleiding door een reïntegratiebedrijf bij het vinden van werk, weer een ander aan een cursus bloemschikken en hoe zich te presenteren naar werkgevers toe. Dat is allemaal afhankelijk van wat iemand wil. ‘Willen’ is het belangrijkste uitgangspunt. Dat vergroot de kans van slagen.”

¹²In het registratieformulier is dit geen aparte uitgavencategorie, maar gemeenten kunnen dit kwijt onder 'overig, nl'.

Ook in deze categorie is de nazorg niet veel vermeld.

Opvallend is overigens dat de iro-trajecten qua samenstelling niet veel verschillen van de reguliere trajecten van UWV-klienten. Dat heeft mogelijk te maken met de verplichte inschakeling van reïntegratiebedrijven. Dat zijn vaak dezelfde rib's die UWV inschakelt bij de reguliere trajecten. In dit onderzoek is niet gekeken of de trajecten veel afwijken van reguliere toeleidingstrajecten.

In tabel 4.4 zijn niet opgenomen de overige bijzondere onderdelen van trajecten. Het gaat onder meer om de volgende producten en diensten:

- steun starten eigen bedrijf 9% (vooral Utrecht en Breda),
- rijlessen 9% (Almere en Utrecht),
- computers 20% (voornamelijk Utrecht enkele nuggers in Almere),

Een projectleider prb

“Wij gaan ervanuit dat klanten zelf hun traject opstellen en inkopen. Ze worden bij het opstellen van hun plan ondersteund door een coach. Soms stappen klanten voor het opstellen en uitvoeren van een plan direct naar een re-integratiebedrijf. Het is dan opvallend dat deze plannen precies op het maximumbedrag van € 5.000 uitkomen”.

Deelnemers aan de tweede reeks Wsw-workshops hebben dezelfde ervaring.

Een deelnemer

“Het lijkt erop dat de begeleidingsorganisaties en de werkgevers het op een akkoordje gooien. Bij hun aanvraag komen ze precies op het maximum toe te kennen budget uit.”

Naast reïntegratietrajecten kunnen klanten van gemeenten ook gebruikmaken van andere gemeentelijke voorzieningen zoals schuldhulpverlening en kinderopvang. Het is van belang dat dit, zonodig, adequaat gecombineerd wordt met de onderdelen van het prb. Uit tabel 4.5 blijkt de samenloop tussen prb en andere gemeentelijke voorzieningen.

Tabel 4.5 Samenloop prb en andere gemeentelijke voorzieningen

	WWB	nuggers	totaal
Samenloop	39% (25)	14% (4)	31% (69)
nee	61% (40)	86% (25)	69% (94)
totaal	100% (65)	100% (29)	100% (94)

Het is duidelijk dat er prb'ers regelmatig ook gebruikmaken van andere gemeentelijke voorzieningen. Wel onderscheidt de maatschappelijke positie van nuggers zich van de WWB-klienten met een prb. De meeste samenloop betreft de combinatie van prb en schuldhulpverlening en extra middelen ten behoeve van scholing, zo blijkt uit de afzonderlijke registratieformulieren. Daarnaast gaat het incidenteel om bijzondere bijstand, bijzondere gezondheidsvoorzieningen zoals extra gebitsanering of een nieuw matras. Of om maatschappelijke zaken als slachtofferhulp.

4.3 Hoe verloopt het prb-proces

In de klantregistratie van dit onderzoek is een aantal vragen opgenomen over de doorloop van het proces van aanvraag van prb tot en met de afronding en eindverantwoording. Wat is de doorlooptijd van aanvraag tot toekenning? Wat is het aantal contactmomenten? En wat de inbreng van de klant?

Gemeenten registreren maar in beperkte mate deze gegevens en kunnen zij deze (eenvoudig) uit hun registratiesystemen halen. Dat betekent dat het invullen van de registratieformulieren op deze onderdelen veel tijd heeft gekost. Daardoor is de respons op deze vragen te beperkt om een verantwoord inzicht te geven. Wel was de respons over één vraag voldoende om hier inzicht in te geven. Namelijk: was er sprake van meer of minder contacturen met de klant vergeleken met een regulier reïntegratietraject? Dit geeft tabel 4.6 weer.

Tabel 4.6 Contacturen WWB en nuggers per gemeente vergeleken met reguliere trajecten

	Almere	Wageningen	Deventer	Vlaardingen	Totaal
duidelijk meer	13	2	0	9	24 (43%)
gemiddeld	16	1	3	0	20 (36%)
duidelijk minder	12	0	0	0	12 (21%)
totaal	33	100% (116)	3	0	56

De tabel gaat over de inspanning van de interne gemeentelijke organisatie. Over Almere moet vermeld worden dat naast de eigen begeleiding door de werkcoach ook een externe coach voor de begeleiding betrokken is, terwijl Vlaardingen deze coaching intern organiseert. Het prb levert gemiddeld extra inspanning op ten aanzien van de begeleiding van de klant, of deze nu intern of extern is georganiseerd, zo luidt de voorzichtige conclusie. Almere monitort haar eigen prb-experiment. Het gemiddelde aantal uren begeleiding in de oriëntatiefase, waarin het reïntegratieplan wordt opgesteld, bedraagt 10 à 12 uur, zo blijkt uit dit onderzoek.

Een klantmanager (niet uit Almere):

“We willen klanten regelmatig zien. Sommigen geven zelf ook aan wanneer ze behoefte hebben aan een gesprek. Bij de start van het traject had ik bijna wekelijks contact, na de start van de opleiding is dat teruggebracht tot één keer per maand.”

4.4 Resultaten: reïntegratie en klanttevredenheid

Om de (meer)waarde van het prb te kunnen beoordelen is het natuurlijk van belang om te weten of reïntegratietrajecten die met een prb gefinancierd zijn daadwerkelijk leiden tot uitstroom naar betaalde arbeid. Deze paragraaf presenteert de cijfers uit de benchmark 2008-2009. Daarna worden de uitkomsten aangevuld met uitkomsten uit de andere onderzoeken naar prb en iro. Hoe verhouden deze uitkomsten van de benchmark zich tot die van reguliere gemeentelijke toeleidingstrajecten?

DE BENCHMARK 2008-2009

In de benchmark van 2005-2006 zijn klantgegevens verzameld van zes gemeenten. Deze gemeenten hebben nadien zonder uitzondering het prb structureel ingevoerd. Vervolgens zijn er diverse gemeenten bijgekomen die met prb aan de slag zijn gegaan. Het onderzoek zou in staat moeten zijn aan de hand van de gegevens meer dan 10 gemeenten te rapporteren over de resultaten van prb. Helaas is dit niet het geval. De gemeenten die in 2006 gegevens konden opleveren, konden dit omdat zij een prb-experiment uitvoerden of deelnamen aan de benchmark. Na afronding van het experiment werd prb vaak structureel ingevoerd. Echter, dit leidde bij een aantal gemeenten tot verslapping van de aandacht voor prb, met een terugval in het aantal prb'ers als gevolg. Het is dus niet mogelijk om in de huidige rapportage over nieuwe prb-trajecten te rapporteren, met uitzondering van Utrecht.

In de periode 2008-2009 startten andere gemeenten met prb. Over deze gemeenten kan het onderzoek wel rapporteren. Met dien verstande dat veel klanten op het moment van de dataverzameling nog in hun prb-traject zaten.

Het onderzoek gaat eerst in op de reïntegratieresultaten op grond van de gegevens in de benchmark 2008-2009. Tabel 4.7 geeft het overzicht van de uitstroomresultaten naar werk van de deelnemende gemeenten.

Tabel 4.7 Uitstroomresultaten naar werk van prb-klanten benchmark 2008-2009

	WWB (n=97)	NUG (n=49)*	Totaal (n=146)
werk tijdens prb en nog werkend	23%	51%	32%
werk na prb en nog werkend	4%	2%	3%
werk tijdens/na prb, niet meer werkend	4%	0	3%
geen werk prb traject loopt nog	44%	35%	41%
geen werk na afronding traject	10%	2%	8%
onbekend	14%	10%	13%

Bron: gegevens van Almere, Deventer, Vlaardingen, Wageningen, Utrecht

Alle uitstroomcijfers naar werk uit tabel 4.7 bij elkaar opgeteld, dan is het uitstroompercentage 38 procent. Opvallend is dat eenderde van de klanten met een prb tijdens het traject werk heeft gevonden. De nuggers trekken dit percentage omhoog; van hen gaat de helft al tijdens het prb aan de slag.

Bij de geslaagde reïntegraties gaat het in iets meer dan de helft om een werkervaringsplaats, detachering of proefplaatsing. Bij de andere (krappe) helft gaat het om aanstelling in vast of tijdelijk dienstverband, uitzendwerk of het starten van een eigen onderneming. Zo'n 20 procent is uitgestroomd naar reguliere betaalde arbeid. Hoe dit percentage zich ontwikkelt en in welke mate de lopende projecten tot uitstroom naar betaald werk leiden, is afwachten. Leiden de detacheringen bijvoorbeeld tot betaald werk? Circa 8 procent van de cases heeft niet definitief tot uitstroom geleid, zo is in dit stadium vast te stellen.

Waar komen klanten met een prb zoal terecht? Dit onderzoek geeft een niet volledige opsomming van de uitstroom in alle aan de benchmark deelnemende gemeenten. Prb-klanten zijn werkzaam als administratief medewerker, apothekers- of doktersassistent, schoonheidsspecialiste, rij-instructeur, yogadocente, chauffeur. Verder zijn prb'ers uitgestroomd naar de volgende branches en sectoren: boekhandel, bouw, GGZ, horeca, ict, jeugdzorg, kinderopvang, onderwijs, 'paardenwereld', beveiliging, tandtechniek, thuiszorg en tuincentrum.

DUURZAAMHEID VAN DE UITSTROOM

Door het ontbreken van langetermijngegevens is het niet goed mogelijk de duurzaamheid van reïntegraties met prb in kaart te brengen. In Rotterdam bleek het mogelijk om van 43 deelnemers aan het prb-experiment de actuele arbeidsmarktstatus te achterhalen.¹³ Deze zeer beperkte exercitie levert niet meer dan een illustratie op van de mogelijkheden tot duurzame uitstroom met een prb (tabel 4.8).

Tabel 4.8 Arbeidsmarktsituatie van 43 klanten in Rotterdam ultimo 2009, met een prb-traject afgerond tussen 01-01-2006 en 27-11-2007

Situatie najaar 2009	Aantal	
betaald werk:		
aan het werk gekomen tijdens/na prb, nu nog werkend	14	
aan het werk gekomen tijdens/na prb, terug in uitkering, weer werkend	9	
na beëindiging prb werkend als zelfstandige	1	
na werk, nu langdurig in de ziektewet	1	
totaal werkend		25 (58%)
niet werkend:		
aan het werk gekomen tijdens/na prb, nu niet meer werkend	7*	
in regulier reïntegratietraject/ leerwerktraject	2	
in uitkering, geen verdere info	5	
anders	1	
totaal niet werkend		15 (35%)
onbekend		3
totaal		43 (100%)

* Vier van deze klanten hebben tijdens of na prb een dienstverband gehad van meer dan 6 maanden.

De tabel laat zien dat van de 43 teruggevonden cases 25 personen (58%) twee à drie jaar na hun prb-traject (ultimo 2009) betaald werk hebben. En ook dat nog vijf van de personen die nu geen werk hebben (12%) na hun prb in een duurzame arbeidsrelatie (langer dan 6 maanden) terecht zijn gekomen. Van diegenen die tijdens of na het prb, een dienstverband hebben gehad van minimaal zes maanden is het dienstverband in de afgelopen jaren niet altijd continu geweest sinds de uitstroom. Zo zijn er in Rotterdam aan 58 klanten prb-trajecten toegekend. Er zijn (minimaal) 30 duurzame reïntegraties gerealiseerd. Dat komt volgens de algemeen gehanteerde definitie neer op een percentage duurzame uitstroom van ruim 50 procent.

BEOORDELING VAN DE UITSTROOMCIJFERS

Het resultaat van het prb krijgt meer betekenis als deze wordt afgezet tegen de resultaten van reguliere reïntegratietrajecten. In de beleidsverantwoording 2008 (SZW 2008) geeft het ministerie inzicht in de verschillende reïntegratiecijfers. De uitstroom naar betaald werk van bijstandgerechtigden is na de invoering in 2004 toegenomen. De meest recente cijfers betreffen WWB'ers die in 2004 een reïntegratievoorziening kregen. De uitstroom naar betaald werk van deze groep lag twee jaar later op 19 procent.

Voor nuggers is dit overigens een heel ander verhaal. Van deze groep lag het uitstroombestand in dezelfde periode op 61%. Alle door het ministerie van SZW aangehaalde onderzoeken laten zien dat de reïntegratiecijfers van WWB'ers verhoudingsgewijs laag zijn. Ook is er een negatief verband tussen de duur van de werkloosheid en de uiteindelijke kans op toetreding tot de arbeidsmarkt. Veel WWB'ers zijn langdurig werkloos. 50 procent van de prb'ers in de benchmark zat langer dan drie jaar in de uitkering bij aanvang van het prb-traject (zie paragraaf 4.1).

¹³Het gaat om 34 cases van de uiteindelijk 58 waaruit het experiment in Rotterdam bestond.

Daarom neemt dit onderzoek ook andere onderzoeken op dit terrein in ogen-schouw. Zeker met het oog op de beperkte beschikbaarheid van de gegevens voor de beoordeling van de effectiviteit van prb. Tabel 4.9 zet de uitstroomcijfers uit de verschillende onderzoeken op een rij.

Tabel 4.9 Uitstroomcijfers uit diverse onderzoeken naar iro en prb

onderzoek	uitstroom- percentage	waarvan min. 6 maanden werkzaam)	verschil t.o.v. regulier	toelichting
prb-exeriment wet Rea (Bosselaar e.a. 2003)	37%	22% (min. 6 mnd. werkzaam)	reguliere uitstroom UWV in die periode circa 30%	voornamelijk arbeidsgehandi- capten; geen definitieve cijfers want 42% zat nog in traject
prb-benchmark 2005-2006 Divosa (Bosselaar en Prins 2006)	24%		reguliere uitstroom onder WWB: 19% NUG: 61% ¹⁴	geen definitieve cijfers, want 34% nog in prb-traject en 10% onbekend
iro-eindevaluatie (Schrijvershof e.a. 2008)	WW rond 50% WAO rond 40%	idem (Contract van min.6 mnd)	gemiddeld circa 30% meer plaatsingen	onderzoek betreft alleen plaatsingen van min. 6 mnd.
prb-benchmark 2008-2009 (= deze rapportage)	38%, incl. detacheringen en proefplaat- singen	onbekend	reguliere uitstroom onder WWB: 19% NUG: 61% ¹⁵	voorlopige cijfers, 41% nog in prb- traject en inclusief NUG-ers

Alle onderzoeken in tabel 4.9 tonen een relatief hoge uitstroom naar werk van klanten met een prb of iro. In de prb-onderzoeken is steeds een mogelijke onder-schatting van de resultaten aanwezig, doordat veel klanten in de betreffende onderzoeken nog in hun reïntegratietraject zaten.

De vraag is natuurlijk of de hoge uitstroom het gevolg is van het werken met een prb of dat dit terug te voeren is op de eigenschappen van de deelnemende klanten. Daarbij lijkt het vooral van belang naar een aantal zachte kenmerken te

kijken, zoals de motivatie van de klant. Gelderblom en De Koning (2007) consta-teren op grond van een uitgebreid literatuuronderzoek dat er een verband mag worden verondersteld tussen de zachte persoonskenmerken van klanten en het verloop en het resultaat van hun reïntegratietraject. Zij stellen dat de effecten van motivatie op zoekgedrag overtuigender zijn dan op de uiteindelijke baan-kans.

Daarom is in dit onderzoek gevraagd naar de zachte kenmerken van prb'ers. In paragraaf 4.1 (tabel 4.2) bleek dat de 'gemotiveerden' in de prb-populatie over-vertegenwoordigd zijn. Uit de evaluatie van de iro komt hetzelfde beeld (Schrij-vershof 2008). Dat heeft mogelijk niet (alleen) te maken met de relatie tussen de motivatie van de klant en de keuze voor een iro. Maar ook met de selectie door de klantmanagers bij UWV, die, zo onderzochten Schrijvershof e.a., de iro meer geschikt vinden voor gemotiveerde klanten.

Dat motivatie een reden kan zijn voor het kiezen voor een prb of iro is niet alleen van belang bij de start van een traject, maar ook in het vervolg. Waar de motivatie doorgaans afneemt bij klanten in een reïntegratietraject is dit niet het geval als de klant invloed heeft op het traject, constateert IWI (2006). Er mag een wisselwerking worden verondersteld tussen de intrinsieke motivatie van de klant en de motivatie die prb en iro oproepen c.q. versterken, vanwege de invloed die de klant met iro en prb heeft op zijn reïntegratietraject. Daarnaast meent IWI (idem) dat de klantinvloed op zichzelf bijdraagt aan maatwerk, waardoor dit ook bijdraagt aan relatief goede uitstroomresultaten van prb en iro.

Prb en iro leiden tot hogere uitstroomresultaten naar werk dan de reguliere toeleiding, zo kan vastgesteld worden. Deze kan voor een deel worden verklaard doordat relatief veel gemotiveerden voor een prb kiezen. Werken met een prb, waarbij de eigen regie van de klant een belangrijke rol heeft, draagt vervolgens bij aan het vasthouden en vergroten van de motivatie om het reïntegratietraject tot een goed einde te brengen. Ook draagt het bij aan het op maat opstellen en uitvoeren van het reïntegratieplan. Dit geheel aan factoren lijkt bepalend te zijn voor de relatief hoge uitstroomcijfers van het prb en de iro. Echter, in het onderzoek is nog niet mogelijk geweest om vast te stellen hoe deze afzonderlijke aspecten zich tot elkaar verhouden.

¹⁴ SZW 2008 beleidsdoorlichting reïntegratie.

¹⁵ SZW 2008 beleidsdoorlichting reïntegratie.

KLANTTEVREDENHEID

Zoals gezegd zijn in dit onderzoek geen vragenlijsten onder klanten uitgezet. Dat maakt het niet mogelijk om een algemeen beeld over de klanttevredenheid over prb te schetsen. De interviews in deze publicatie geven het beeld van grote tevredenheid onder de prb-klanten; alle geïnterviewde klanten vertellen een positief verhaal over hun traject en de ervaringen met de klantmanager.

Daarom is het volgens de auteurs niet nodig nieuw onderzoek te doen onder klanten met een persoonsgebonden (reïntegratie)budget. In ander onderzoek naar pgb's, prb's en iro is al het nodige klanttevredenheidsonderzoek uitgevoerd en is het beeld overwegend positief tot zeer positief.

Ook tijdens de vorige benchmark (Bosselaar en Prins 2006) was het beeld niet anders. Datzelfde blijkt uit onderzoek onder pgb'ers in de gezondheidszorg (Ramakers 2007), waarin negen van de tien budgethouders aangeven tevreden tot zeer tevreden te zijn over het pgb als instrument om zelf zorg in te kopen en te organiseren. Vooral de vrije keuze in hulpverleners, het hebben van de regie over de zorg, zelf de inhoud en het tijdstip van de zorg te bepalen, zijn belangrijke voordelen. Ook biedt het pgb de mensen de gelegenheid die hulp in te kopen die aansluit bij hun behoefte. Door 42 procent van de budgethouders is dit laatste expliciet benoemd. Eveneens negen van de tien budgethouders kiest een volgende keer beslist weer voor een pgb.

In de iro-eindevaluatie (Schrijvershof e.a. 2008) is klanten gevraagd naar hun tevredenheid om zelf een rib te mogen kiezen. Klanten zijn erg tevreden over de vrijheid die de iro biedt bij het kiezen van een reïntegratiebedrijf. Zij waarderen het gemiddelde ruim boven de 7, terwijl 'reguliere' klanten deze gemiddeld met een 5,2 à 5,3 beoordelen. Ook zijn klanten over het algemeen tevreden over de taken die ze hebben bij de uitvoering van de iro, zoals het uitkiezen van een rib. Dat neemt overigens niet weg dat een kwart van de iro-klanten dit laatste wel moeilijk vindt. Er zijn voldoende mogelijkheden om zich bij deze keuze te laten adviseren.

4.5 Conclusies

Deze benchmark bevestigt cijfermatig het positieve beeld van eerdere prb-onderzoeken over de effectiviteit en klanttevredenheid van het prb. Het beeld komt ook overeen met onderzoeken naar vergelijkbare instrumenten als de iro en het pgb in de gezondheidszorg. Dit beeld kan echter nog niet vastgesteld worden voor het pgb bw of pib, omdat hiervan nog onvoldoende gebruik wordt gemaakt om een verantwoord beeld te schetsen.

Het prb draagt verhoudingsgewijs meer bij aan reïntegratie op de betaalde arbeidsmarkt dan reguliere reïntegratietrajecten. De effectiviteit van prb's wordt voor een deel verklaard doordat relatief veel gemotiveerde werkzoekenden ervan gebruik maken. Daarnaast draagt het prb bij aan het vasthouden en bevorderen van de motivatie. Ook draagt het bij aan het totstandkomen van adequate reïntegratietrajecten 'op maat'. Dat samen lijkt de verklaring voor de verhoudingsgewijs goede reïntegratieresultaten van prb.

Net als iro-trajecten zijn prb's verhoudingsgewijs duurder, gelet op de kostprijs van het traject. De kosten per plaatsing zijn echter lager zijn dan bij reguliere trajecten, omdat de uitstroom naar betaalde arbeid hoger is, zo blijkt uit het iro-onderzoek. Voor het prb is dit nog niet te berekenen, omdat veel klanten waarover in de benchmark is geregistreerd nog met de uitvoering van hun reïntegratietraject bezig zijn.

Werken met pgb's draagt tevens bij aan een grotere tevredenheid van de klant over het uitvoeringsproces en het reïntegratietraject.

Interview met klant en klantmanager

‘ik moest wel wat overwinnen’

Hoogopgeleid maar tien jaar uit het arbeidsproces. Dat is Simone, een veertigjarige neerlandica. Bij toeval komt zij terecht bij de onafhankelijk arbeidsadviseur. Na haar studie werkt Simone als docent aan een hogeschool en als tekstschrijver. Daarnaast is ze bezig met het maken van kunst en haar gezin. Simone: ‘Dat kreeg steeds meer de overhand, zodat ik na tien jaar gestopt ben als docent en vooral als kunstenaar werkte. Op een gegeven moment miste ik simpelweg collega’s. En kunst zag ik toch steeds meer als een hobby. Ik begon weer te solliciteren, maar werd twee of drie keer afgewezen. Ik dacht: dat is niet erg, ik loop toch tien jaar achter. Daarom ben ik meer informatie over banen gaan zoeken, en kwam bij toeval bij een onafhankelijk arbeidsadviseur terecht.’

Tijdens het gesprek met die onafhankelijk arbeidsadviseur kwam ook het prb voor werkzoekenden die, zoals Simone, geen uitkering hebben, ter sprake. ‘Daar had ik nog nooit van gehoord, maar het leek mij erg interessant. Juist omdat ik dan ook een opleiding kon volgen. Op advies van de onafhankelijk arbeidsadviseur heb ik een prb aangevraagd.’ Zodoende kwam Simone bij Gert Jan ter

Borg terecht. Gert Jan is klantmanager en één van de verantwoordelijken voor een project van de Bredase directie Sociale Zaken om de zogeheten niet-uitkeringsgerechtigden (nuggers) te begeleiden naar werk.

‘Vanwege de verwachte uitbreidings- en vervangingsvraag van banen in de periode tot 2015, wil de gemeente Breda de arbeidsparticipatie van de Bredanaars verhogen’, licht Gert Jan toe. ‘We willen dat Bredanaars maximaal participeren naar vermogen. Dat is vastgelegd in de Bredase visie op arbeidsmarktbeleid 2009-2015 ‘Iedereen doet mee, want iedereen is nodig’. De gemeente Breda heeft onlangs de prestigieuze landelijke prijs gewonnen, voor de beste beleidsnotitie van het land op het terrein van werk, inkomen en zorg.’

In 2009 startten drie medewerkers van de gemeente Breda met een specifiek project gericht op nuggers. De ambitie: in 2009 en 2010 jaarlijks honderd nuggers begeleiden naar werk. Daarbij zet de gemeente het prb in om nuggers beter te helpen. Gert Jan: ‘Uiteraard spreken we veel en veel meer mensen die we goed verwijzen, maar de focus ligt op werk.’ Naast de visie om meer ‘vraaggericht’ te

werken, hoopt Breda het arbeidspotentieel in de gemeente te verbreden. Dat is nodig, zeker met het oog op de vergrijzing en de te verwachten tekorten op de arbeidsmarkt.

‘Voor het project werden nuggers meegenomen in het dagelijks werkproces van Sociale Zaken en UWV Werkbedrijf’, vertelt Gert Jan. ‘Doordat de lijnen nu korter zijn, kunnen we sneller handelen – met betere resultaten als gevolg.’ Vanuit verschillende bestanden zijn burgers in Breda aangeschreven om hen te informeren over de mogelijkheden en hen uit te nodigen om deel te nemen. Ook zijn er advertenties geplaatst in lokale weekbladen. ‘Maar goed, zoals Simone laat zien komen ook mensen op eigen initiatief naar ons toe. Dat eigen initiatief past ook goed bij het instrument prb’, aldus Gert Jan.

Regie en projectplan

Na het gesprek met de onafhankelijk arbeidsadviseur was voor Simone de volgende stap: aanvragen van een prb. Een grote stap voor de meeste nuggers. Simone: ‘Ik heb geen uitkering en ineens zit je tussen uitkeringsgerechtigden op een werkplein. Ik moest wel wat overwinnen.’ Simone zocht vooral een

coach om met meer zelfvertrouwen naar potentiële werkgevers te stappen. Van de onafhankelijk arbeidsadviseur kreeg zij ter oriëntering een lijst met mogelijke coaches waar de gemeente mee werkt. Daarna voerde Simone een reeks van oriënterende gesprekken met deze coachingbureaus. ‘Dat is echt een bron van ervaring en informatie voor mij geweest’, aldus Simone. ‘De gesprekken gingen vooral over zakelijkheid of spiritualiteit. Opmerkelijk was dat vele coaches dezelfde vraag stelden. Namelijk: ben jij zakelijk of spiritueel? Op mijn beurt stelde ik iedere coach dezelfde vraag: ‘Als iemand zoals ik, die hoogopgeleid is en een aantal jaren uit het arbeidsproces is, bij u in traject komt, wat is dan het resultaat? Kunt u een of twee voorbeelden noemen van mensen met wie ik me kan identificeren?’ Het teleurstellende was: dat kon niemand. ‘Er kwamen vooral laagopgeleiden bij de bureaus. En ik kreeg het gevoel dat ze mij vooral als iemand met 5000 euro op zak zagen. Kortom: het sloot niet aan op mijn wens om vooral aan de slag te gaan.’

Via kennissen kwam Simone bij een ander bureau terecht. Een bureau dat wel aansprak, maar geen relatie met de

Klantmanager: 'Ingewikkeld spanningsveld tussen afstand houden en meesturen'

gemeente had. Het aantrekkelijke was de combinatie van individuele ondersteuning en groeps gesprekken, vond Simone. 'Dat je ook andere mensen ontmoet en ervaringen uitwisselt.'

Focus op werk

Naast een prb-traject wees de gemeente Simone ook op een functie als NT2-trainer bij een re-integratiebureau. Gert-Jan: 'In eerste gesprekken kijken we toch naar waar de mogelijkheden en kansen liggen. Zo ook bij Simone. Aan de hand van haar cv kijken we: waar liggen haar mogelijkheden? En vrijwel meteen hebben we haar doorverwezen naar het re-integratiebureau voor deze vacature. Ik dacht: dat zou wel eens iets kunnen zijn voor haar, daar liggen kansen.'

Simone was terughoudender. Gert-Jan: 'Dat merkte ik direct: dat ging wel erg snel. Dat ging het ook. Binnen een week had ze al een sollicitatiegesprek. Dat had ze natuurlijk nooit verwacht toen ze hier binnenkwam.' De baan bij het re-integratiebureau was een lastige keuze. Simone wilde het liefst een coachingstraject én een baan, maar koos, ook op advies van de klantmanager, aanvankelijk voor de baan. De baan kwam te vroeg en paste niet: iemand die zelf werk zoekt is niet de juiste per-

soon om anderen te ondersteunen bij re-integratie.

Dat erkent ook de gemeente. Gert-Jan: 'Ik ben niet degene die dan zegt: je moet dat. Dat is de regie die de kandidaat zelf moet voeren. We helpen wel met sturen, want ons doel is natuurlijk om mensen aan het werk te krijgen. Maar we creëren als klantmanager wel kansen, we proberen er een richting aan te geven. Bovendien, in het begin ken je elkaar ook niet. Dan is het een kwestie van aftasten, het leren kennen van een kandidaat. En als ik een kandidaat voor het eerst tegenover me heb dan moet ik vanuit mijn eigen gevoel gaan nadenken: wat wil ze, wat kan ze? Welke richting kunnen we op? En hoe gaan we nu verder? Zo zijn we ook gestart. We hebben een paar sporen uitgezet van; dit kan wat zijn.' Simone doet uiteindelijk het verzoek om toch gebruik te maken van een prb en een coachingstraject te doorlopen.

Aanvraag prb

De filosofie van een prb is dat de klant eigen initiatief toont, zijn eigen regie voert en een voorstel indient, eventueel met hulp van een klantmanager. De toestemming voor een prb wordt dan

ook kritisch bekeken door de gemeente. Simone: 'Het is niet: 'Het is het budget, doe er maar wat mee'. Ik moest heel erg motiveren waarom ik dat belangrijk vond. Wat wil je nou eigenlijk? En waarom dat bureau?' Deze houding van de gemeente is wel positief, vindt Simone. 'Wat belangrijk is, is dat je uitgedaagd en geprikkeld wordt. Wat wil ik nu? Wil ik aan de slag of wil ik mezelf nog meer scholen? Uiteindelijk hebben we maar drie gesprekken gehad, maar dat was voldoende. Je krijgt ook de ruimte en het vertrouwen van je klantmanager om zelf je richting te bepalen. Aan mijn traject zat geen baangarantie vast. In mijn aanvraag lag de nadruk op persoonlijke groei en opbouwen van zelfvertrouwen voor de arbeidsmarkt. Belangrijk is dan het vertrouwen dat je krijgt en dat je niet gaat feestvieren met een zak gemeentegeld.'

Gert-Jan: 'Regie bij de klant, eigen verantwoordelijkheid en vertrouwen geven zijn kernbegrippen. Zeker voor mensen met wie je geen uitkeringsrelatie hebt, is er vooral vertrouwen en enthousiasme. Het is vrijblijvend, tussen aanhalingstekens. We stellen ook maar een beperkt aantal eisen aan trajectplannen. De kandidaat is volledig vrij in het zoeken van een traject. In het plan moeten wel een paar elementen zitten: zelfbewustwording, bemiddeling en nazorg. Voor de gemeente is het van belang dat de investering zich

uitbetaalt in een betaalde baan.'

In Breda is vanuit directie Sociale Zaken sprake van een goede samenwerking met de ketenpartners, waaronder het UWV Werkbedrijf en de onafhankelijk arbeidsadviseur. De klant heeft de ruimte om bij meerdere functionarissen te rade te gaan. 'Voor de klantmanager is dat geen bedreiging', aldus Gert-Jan. 'Integendeel het is mensenwerk, sommige mensen hebben behoefte aan een second opinion. Ik vertegenwoordig toch de gemeente en je moet de verschillende rollen en posities goed met elkaar bespreken.'

Uitvoering traject

Het budget eenmaal toegekend, dan is de klantmanager betrokken op afstand. Gesprekken kunnen worden gevoerd rondom de rapportages die de uitvoerder moet inleveren, maar ook op aanvraag van de klant. Gert-Jan: 'Ik bespreek de rapportage met de klant. Het gaat om controle: klopt het wat er staat? Maar een prb gaat breder. Hoe gaat het traject? Voldoet het bureau? Zit je voor je gevoel op koers? Mogelijk voeren we dan meerdere gesprekken. Het verschilt simpelweg per kandidaat. De ene kandidaat heeft meer behoefte aan ruggespraak dan de andere. Dat maatwerk moet je als gemeente ook leveren.' De gemeente zit dicht op deze trajecten; het heeft ook een andere interne organisatie tot gevolg. Een deel

van de verantwoording en controle werd vroeger door een aparte afdeling gedaan. Nu doen de klantmanagers van het project dat zelf. Voordeel: er kan meer vaart gemaakt worden. 'De klant heeft nu vaak binnen een week een beslissing van de gemeente', aldus Gert Jan.

Nauw betrokken zijn wil niet zeggen dat je de regie van de klant overneemt. Juist niet. Maar het blijft wel een ingewikkeld spanningsveld tussen afstand houden en meesturen.

Gert Jan: 'In de gesprekken ga je vanuit je eigen expertise al snel een richting aangeven. Ik wil natuurlijk ook resultaten boeken, en dan is het verleidelijk om ook zo te denken. Zeker voor mensen met een open vraag als 'ik wil wel iets in de zorg'. Dan zijn er wel trajecten die wellicht iets voor een klant zouden kunnen zijn, en die worden dan ook besproken.'

'We zijn ook betrokken omdat we dat willen en moeten zijn', vervolgt Gert Jan. 'We hebben ook financiële verantwoording af te leggen. De klant is wel

de opdrachtgever van het traject. Dat heeft als voordeel dat we als gemeente niets met de aanbestedingsprocedure te maken hebben. Maar wij moeten ons wel verantwoorden. Mensen komen binnen en zijn helemaal enthousiast. Ik zeg het altijd in een gesprek: als je een prb inzet, dan krijg je dat geld absoluut niet zelf in handen.'

'Dat klopt', beaamt Simone. 'Enerzijds had ik het idee dat ik het budget kon inzetten zoals ik dat wilde, wat een fijn idee is. Maar tegelijkertijd ben je je bewust van de randvoorwaarden.' Eigen regie, vertrouwen en blijvende motivatie, zijn randvoorwaarden voor een succesvol traject. Volgens Gert-Jan zeker bij nuggers: een goede relatie, gebaseerd op vertrouwen, tussen Nugger en klantmanager is van belang.

Nog voor het aflopen van het traject kreeg Simone vanuit haar eigen netwerk een baan aangeboden, als docent op een school voor expats. Ditmaal was het vertrouwen er wel.



André Roeffen had een prb en werkt nu als clown



Doe-boek



Zuzana Raymova had een prb en werkt nu als tolk/vertaalster tjechisch

5 Doe-boek

De afgelopen jaren heeft Divosa met de gemeenten Zoetermeer en een groot aantal gemeenten gewerkt aan de implementatie van het persoonsgebonden budget in vooral de WWB en de Wsw bw. Daardoor zijn ook een groot aantal handige inzichten en documenten verzameld. Een aantal van deze inzichten en documenten zijn opgenomen in deze slotrapportage in een DOE-deel. Gemeenten die aan de slag gaan kunnen in dit DOE-deel nuttige informatie vinden.

- Handreiking voor de inrichting van pgb.
- Gemeentelijke visies op competenties van een pgb coach.
- Competentieprofielen voor de pgb-klantmanager en de pgb-klant.
- Voorbeeld Format Persoonsgebonden Reïntegratieplan.

Meer informatie is te vinden op de website van Divosa, www.divosa.nl dossier persoonsgebonden budget

DOE-deel 1: Handreiking voor de inrichting van pgb in gemeenten

Er is een verschil tussen vraaggestuurde en vraaggerichte reïntegratie. Bij vraaggestuurde reïntegratie ligt het primaat van de uitvoering geheel bij de klant. In de eerste plaats heeft hij zelf de regie. Hij bepaalt dus welke weg hij wil bewandelen: wel geen scholing, overstap naar ander beroep of niet, zelfstandig of in loondienst et cetera. In de tweede plaats heeft de klant de vrijheid om te passende diensten en dienstverleners te kiezen. Hij heeft ook de rol van de consument op de reïntegratiemarkt. Tegenover vraaggestuurde reïntegratie staat vraaggerichte reïntegratie. Nu behoudt de gemeente (klantmanager) de regie over het reïntegratietraject van de klant, maar hij probeert wel zoveel mogelijk ruimte te geven aan de wensen van de klant. De uitvoering van de iro lijkt op deze uitvoering, waarbij UWV (of de gemeente) de klant verplicht laat bijstaan door een door de klant gekozen reïntegratiebedrijf en waarbij de klantmanager het RIB in voorkomende gevallen aan- of bijstuurt. De angst bij vraagsturing is vaak dat de klant niet-adequate keuzes maakt. Bijvoorbeeld doordat hij onvoldoende geïnformeerd is over de mogelijkheden op de arbeidsmarkt of de diensten en dienstverleners op de reïntegratiemarkt onvoldoende kent.

DE WEDERKERIGE UITVOERING VAN PGB'S

Uitgebreide informatie- en ondersteuningssystemen kunnen dit risico beperken, maar een actieve coachende rol van de klantmanager kan hier ook toe bijdragen. Wanneer de klantmanager zich als coach opstelt en tevens de wettelijke en beleidsmatige grenzen in het proces met de klant inbrengt kan dit als een wederkerige uitvoering van pgb worden beschouwd: de klant en de klantmanager dienen samen te komen van een optimale mix van wensen en belangen. Dat stelt eisen aan de rolvulling van de klant en van de klantmanager (zie doe-deel 2 en 3). Voor de inrichting van de uitvoering heeft het eveneens consequenties die in onderstaande tabel worden benoemd.

De inrichting van pgb-initiatieven

Voor de inrichting van een pgb-initiatief is van belang om eerst helder te hebben welk type reïntegratie de gemeente voor ogen staat ('absoluut vraaggestuurd', vraaggestuurd op basis van wederkerigheid' of 'vraaggericht'). Wie de principiële keuze heeft gemaakt kan vervolgens het onderstaande aan de pgb-praktijk ontleende schema gebruiken om het initiatief verder in te richten. Bestaande initiatieven kunnen het schema gebruiken om de inrichting ervan te evalueren en te verbeteren.

Tabel B1 Inrichtingsmogelijkheden van pgb-initiatieven

	Vraaggestuurde reïntegratie o.b.v. volledige verantwoordelijkheid klant	Vraaggestuurde reïntegratie o.b.v. wederkerige uitvoering	Vraaggerichte reïntegratie
Algemene aspecten van pgb			
Visie	klant heeft regie en keuzevrijheid	klant heeft regie en keuzevrijheid	klant krijgt eigen ruimte van klantmanager reïntegratiebudget
Budget	oriëntatie- en reïntegratiebudget klantmanagers stellen	oriëntatie- en reïntegratie budget	
Werving en algemene voorlichting	alle klanten op de hoogte van het pgb	klantmanagers stellen alle klanten op de hoogte van pgb	klantmanagers geven gerichte voorlichting aan door hen geselecteerde potentiële
Toelating van klanten tot pgb			
Primaire toelating tot prb (harde selectiecriteria)	iedereen mits voldaan aan harde selectiecriteria: <ul style="list-style-type: none"> • WWB-gerechtigd • duur werkloosheid • beschikbaar • geen ander lopend traject 	iedereen mits voldaan aan harde selectiecriteria: <ul style="list-style-type: none"> • WWB-gerechtigd • duur werkloosheid • beschikbaar • geen ander lopend traject 	uitzondering (alleen als reguliere aanbod niet volstaat) en voldaan aan harde selectiecriteria <ul style="list-style-type: none"> • WWB-gerechtigd • duur werkloosheid • beschikbaar • geen ander lopend traject
Nadere selectie (zachte selectiecriteria als motivatie, zelfredzaamheid, mate van initiatief, zelfbeeld)	klant bepaalt zelf of hij van pgb gebruik maakt, gemeente toetst in eerste instantie niet aan zachte criteria, alleen afwijzing op basis van harde contra-indicaties (ja, tenzij...)	Klant en klantmanager bespreken regelmatig de geschiktheid van de klant op basis van de ideeën en plannen van de klant kijkend naar: <ul style="list-style-type: none"> • realiteitsgehalte van de plannen • mate van initiatief • zelfredzaamheid 	klantmanager toetst aan zachte criteria

	Vraaggestuurde reïntegratie o.b.v. volledige verantwoordelijkheid klant	Vraaggestuurde reïntegratie o.b.v. wederkerige uitvoering	Vraaggerichte reïntegratie
Totstandkoming en beoordeling pgb-plan			
Informereren over reïntegratiemarkt, arbeidsmarkt etc.	algemeen informatieaanbod van de gemeente, klant kan individuele informatie en advies met pgb inkopen	algemeen informatieaanbod van de gemeente, klant wordt individueel geïnformeerd door de klantmanager	algemeen informatieaanbod van de gemeente, klant wordt individueel geïnformeerd door de klantmanager
Begeleiding	klant kiest zelf voor inschakelen begeleiding en voor begeleidende instantie	Klant gaat zelf aan de slag met trajectplan met coaching en feedback van de klantmanager	Klantmanager of externe bureau ondersteunt verplicht klant bij opstellen plan
Aard van de beoordeling prb-plan	marginale toetsing (ja, tenzij...)	inhoudelijke toetsing klantmanager op basis van het totstandkomingsproces	inhoudelijke toetsing klantmanager
Criteria beoordeling plan	inhoudelijke criteria • plan leidt in redelijkheid tot betaald werk • binnen budget • evt. kortste weg naar werk	inhoudelijke criteria • plan leidt in redelijkheid tot betaald werk • binnen budget • evt. kortste weg naar werk	inhoudelijke criteria • plan leidt in redelijkheid tot betaald werk • binnen budget en doelmatigheid • evt. kortste weg naar werk
Uitvoering prb-plan, monitoring en verantwoording			
Inkoop	klant kiest zelf aanbieders en contracteert aanbieders	klant kiest en contracteert zelf aanbieders met evt. feedback van de klantmanager	klant koopt in bij door gemeenten geselecteerde aanbieders, gemeente contracteert
Beheer prb-budget	gemeente beheert budget, klant factureert bij gemeente	gemeente beheert facturatieadres in overleg met de klant, klant heeft virtueel budget bij de gemeente	aanbieder factureert bij gemeente

	Vraaggestuurde reïntegratie o.b.v. volledige verantwoordelijkheid klant	Vraaggestuurde reïntegratie o.b.v. wederkerige uitvoering	Vraaggerichte reïntegratie
Uitvoering prb-plan, monitoring en verantwoording			
Steun/begeleiding bij uitvoering prb-plan	klant kan voor uitvoering plan steun inkopen	klant krijgt feedback op de voortgang van de klantmanager	klantmanager of ingehuurde begeleider kan klant bij uitvoering
Monitoring en verantwoording	klant rapporteert mondeling of schriftelijk aan de klantmanager	klant rapporteert mondeling of schriftelijk aan de klantmanager	ondersteunen rib/aanbieder rapporteert aan klantmanager

DOE-deel 2 Gemeentelijke visies op de competenties van de pgb-functionaris

VOORBEELD 1.

UIT DE STARTNOTITIE VISIE EN KADER PRB/PIB GEMEENTE EINDHOVEN 2009

De kwaliteit van de casemanager 'pb' (persoonlijk budget)

- De casemanager pb moeten goed geselecteerd en geïnstrueerd worden op basis van een profiel en methodisch gecoacht en aangestuurd worden in hun werkzaamheden ten behoeve van de methodiek- en rolontwikkeling.
- De kwaliteit van de casemanager pb is van groot belang voor het welslagen van het project:
 - de persoon en kwaliteiten van de casemanager pb moeten aansluiten bij de specifieke methodiek van vraaggestuurd werken, waarbij creativiteit, flexibiliteit, motiveren en het centraal stellen van de werkzoekende met zijn wensen, mogelijkheden en perspectieven van groot belang zijn;
 - omdat het gaat om de ontwikkeling van een nieuw instrument dienen de casemanager pb ook om te kunnen gaan met ruimte en onduidelijkheid en in staat zijn inhoudelijk mee te ontwikkelen.

VOORBEELD 2. PRB-MISSIE EN VISIE GEMEENTE UTRECHT

De prb-coach is professioneel, kijkt objectief naar de plannen van de klant, herkent vaardigheden van de klant, herkent mogelijke risico's en is in staat die te benoemen en, waar mogelijk, weg te nemen.

VOORBEELD 3. UIT HET PLAN VAN AANPAK PRB VLAARDINGEN 2007

De prb-coach heeft de volgende taken:

- beoordelen van geschiktheid van klanten voor het prb-traject aan de hand van de selectie- en instroomcriteria.
- ondersteunen van de klant bij het opstellen van het prb-trajectplan.
- klant inzicht geven in de reïntegratiemarkt: welke bedrijven zijn er, over welke producten beschikken zij en wat is de kwaliteit van deze producten is?
- verschaffen van informatie omtrent opleidingen, opleidingsinstituten, etc.
- adviseren van de klant met betrekking tot een reïntegratiedienstverlener.
- bieden van ondersteuning bij de totstandkoming en uitvoering van de verschillende onderdelen van het prb-trajectplan. Er wordt een contract inclusief een bekostigingssystematiek opgesteld door de coach prb, wat vervolgens ondertekend wordt door zowel de klant als de consultant SZ.
- ondersteunen van de klant in geval van een stagnatie in de procesgang.
- adviseren en ondersteunen van de klant tijdens het prb-traject.
- adviseren van de klant op het gebied van wetgeving rondom sociale zekerheid en arbeidsrecht.

VOORBEELD 4. UIT DE VOORTGANGSRAPPORTAGE PERSOONSGEBONDEN BUDGET GRONINGEN 2008

De prb-coach

Een kleine groep consultants (8) is geïnstrueerd om de uitvoering van het prb te begeleiden. Op deze manier kan in een kleine setting kennis en ervaring worden opgedaan. De verworven deskundigheid kan in een later stadium worden overgedragen aan collega consultants. Uit ervaring blijkt, dat de invoering van het prb veel vragen oproept, zoals:

- Wat is een goed reïntegratieplan?
- Moet de klant het plan echt zelf schrijven?
- Mag een opleiding?
- Hoe vaak is redelijk om een plan op een neer te laten gaan tussen de coach en de klant?
- Hoe beoordeel je het arbeidsmarktperspectief?
- Wat is nu exact de rol van een prb coach?

VOORBEELD 5.

UIT DE METHODIEKBESCHRIJVING PGB BEGELEID WERKEN GRWRE EINDHOVEN 2009 Profiel van de pgb-adviseur

Het profiel van de pgb-adviseur valt uiteen in drie aspecten: houding, vaardigheden en kennis. Op basis van de verkregen informatie uit de methodieksessies, bestandsanalyse en pilot kunnen we het volgend profiel onderscheiden:

Houding

- Geruststellend.
- Vertrouwen wekken.
- Duidelijkheid scheppen (over rollen/verantwoordelijkheden).
- Activeren/prikkelen (m.b.v. voorbeelden beeldend maken).
- 'Gevende houding' (m.b.t. informatie).
- Adviseren.
- Cliënt serieus nemen.
- Informerend/ondersteunend/adviserend, maar niet beslissend.
- 'Opvoedend' (formulieren op tijd inleveren, bijv.).
- Adviserend daar waar hier behoefte aan is.
- Wensen, mogelijkheden en perspectieven van de deelnemer centraal stellen.
- Laagdrempelig en eenvoudig bereikbaar.
- Niet voor de deelnemer denken, maar met de deelnemer meedenken.
- Niet de regie van de deelnemer overnemen, maar de deelnemer in staat stellen zelf zijn regie te voeren.
- Onbevooroordeeld.
- Onafhankelijk.
- Open houding naar mensen.
- 'Werk' als referentiekader hanteren.
- Neutraal zijn.
- Bewustzijn van wat men als pgb-adviseur inzet (bijv. nabijheid-afstand, eigen persoonskenmerken).
- Ontspannen.
- Reflectief zijn.
- Kritisch en zakelijk.
- Oplossings- en resultaatgericht.
- Oplettend m.b.t. de procesgang t.a.v. bepaling loonkostensubsidie: afstemming met opdrachtnemer en werkgever/tijdig ingezet worden.
- Transparant zijn naar alle partijen.
- Uitnodigen tot vertellen. Nieuwsgierig zijn.

- Positief kritisch t.o.v. opdrachtnemers en werkgevers.
- Proactief.
- Doorzettingsvermogen.
- Alert zijn op het centraal laten staan van de pgb-deelnemer. Niet het eigen belang/gevoel/oordeel vooropstellen in contact met andere partijen.

Vaardigheden

- Coördinatie.
- Alert blijven op het behoud van zelfstandigheid/eigen keuzes van de deelnemer.
- Aftasten hoeveel begeleiding nodig en gewenst is.
- Bepalen waar grenzen liggen: binnen pgb algemeen en in rol als adviseur.
- Haalbaarheid inschatten van pgb voor deelnemer.
- Doorverwijzen van organisaties/werkgevers bij vragen.
- Communicatief zijn: gemakkelijk contacten leggen en onderhouden.
- Geduldig zijn, rust uitstralen.
- Intuïtief en empathisch zijn: gevoelsmatig bij mensen aansluiten en dit uiten, zich kunnen verplaatsen in de ander.
- Overzicht houden.
- Juiste inschatting kunnen maken van de passendheid van de werksituatie in relatie tot de beperkingen van de werknemer c.q. deelnemer.
- Juiste inschatting kunnen maken in wat voor werksituatie de werknemer terecht komt t.b.v. loonwaardebepaling.
- Tactisch kunnen manoeuvreren tussen (tegenstrijdige) belangen van verschillende partijen.
- Kunnen volgen/monitoren zonder daarbij inbreuk te maken op de eigen regie/keuzevrijheid van de pgb-deelnemer.
- Nauwgezetheid t.a.v. financiën.

Kennis

- Kennis over pgb.
- Kennis over cognitieve beperkingen (globaal) en vaardigheden (leermethoden).
- Kennis over reïntegratie.
- Kennis over wet- en regelgeving.
- Kennis over wat de mogelijkheden zijn binnen pgb en waar de grenzen liggen.
- Kennis over ondersteunende organisaties (sociale kaart).
- Kennis over het concept van jobfinding en jobcoaching.
- Kennis over ziektebeelden, arbeidshandicaps en problematieken (globaal).
- Kennis over de doelgroepen.
- Kennis over menselijk gedrag.

- Kennis van gesprekstechnieken.
- Kennis van methoden van loonwaardebepaling.
- Kennis van branches en werksoorten.
- Kennis van alternatieve (financiële) regelingen voor werkgevers bij in dienst nemen van werknemers met een arbeidshandicap of beperking.
- Kennis over systemen voor loonwaardebepaling (i.c. Atlander-norm).
- Kennis over rechten en plichten van werknemers en CAO's.

DOE-deel 3 Competentieprofielen voor de pgb-klantmanager en de pgb-klant

Het is van belang om bij de uitvoering van pgb door een pgb-functionaris te kijken naar de afzonderlijke rollen die worden vervuld en de daarbij behorende competenties. De competenties voor de afzonderlijke rollen bepalen het competentieprofiel voor de complete functie van de pgb-klantmanager.

Op basis van de verschillende profielen van gemeenten en de uitkomsten uit de interviews komen wij tot de volgende rollen en competenties. Deze zijn gebaseerd op het competentiewoordenboek van de Fontys Hogeschool.

DE PGB-KLANTMANAGER

Mogelijk profiel van de pgb-klantmanager

Rol	Competenties
Algemene eigenschappen	open, niet (te snel) oordelend, kunnen werken zonder strakke kaders, nieuwsgierig, prikkelend
Werver/aanbieder pgb	visie, aanvoelen, mondeling communiceren, klantgericht handelen
Selecteur	visie, analyseren, flexibel/anticiperen, oordelen, klantgericht handelen
Praatpaal/adviseur/coach	visie, coachen, aanvoelen, mondeling communiceren, klantgericht handelen
Toetser	beslissen, leren, marktgericht handelen, klantgericht handelen
Monitor	analyseren, oordelen, probleem oplossen, mondeling communiceren

DE KLANT

In het beschikken over en benutten van competenties zijn niveaus aan te wijzen. Veelal wordt uitgegaan van vier niveaus. Het is voor het uitvoeren van een pgb-traject niet perse nodig om op alle competenties op het hoogste niveau te zitten.

In de eerste plaats, omdat de competenties door de klantmanager of externe partijen aangevuld kunnen worden, in de tweede plaats, omdat een klant zijn competenties gedurende het traject kan ontwikkelen.

Het is aan de klant- en de pgb- klantmanager samen om vast te stellen welke competenties op welk niveau aanwezig zijn, hoe hiermee om te gaan en of en onder welke voorwaarden het opstellen en uitvoeren van een pgb-plan haalbaar is.

Mogelijk profiel van de pgb-klant

Rol	Competenties
Algemene eigenschappen	motivatie, discipline (samen doorzettingsvermogen), zelfredzaamheid, zelfinzicht
Oriënteren	Visie, analyseren, oordelen
Opstellen plan	visie, plannen en organiseren, resultaatgericht (SMART) handelen,
Uitvoeren plan	zelfstandig handelen, communiceren
Evalueren en bijstellen	marktgericht handelen, oordelen, zelfstandig handelen, kostenbewust handelen,
Werk zoeken	analyseren, oordelen, probleem oplossen, resultaatgericht handelen visie, marktgericht handelen, resultaatgericht handelen

DOE-deel 4 Voorbeeld Format Persoonsgebonden Reïntegratieplan Gemeente Groningen

WAT HOORT ER ALLEMAAL TE STAAN IN HET REÏNTEGRATIEPLAN?

In uw reïntegratieplan staat onder meer waarom u denkt dat een persoonlijk reïntegratieplan (prb) goed bij u past. En wat er volgens u moet gebeuren om weer aan het werk te kunnen.

WAT U IN IEDER GEVAL IN UW REÏNTEGRATIEPLAN MOET SCHRIJVEN:

Naam en voornaam

Telefoonnummer

E- mail

Burgersservicenummer (BSN)

Cliëntnummer SOZAWE

Inhoudsopgave	Wat zijn de titels van de verschillende hoofdstukken van uw plan (zie hieronder) en op welke pagina staan deze?
Voorwoord	Hoe is uw situatie momenteel? De stappen die u tot nu toe hebt ondernomen om uit de uitkering te komen. Waarom de keuze voor een prb?
Inleiding	Het doel van het prb is dat u werk vindt. Welk doel wilt u nog meer bereiken met het prb? Wat hebt u daarvoor nodig?
Arbeidsmarktperspectief	Wat zijn de mogelijkheden van het gekozen beroep, uw gekozen richting? Geef hiervan een korte omschrijving. Is er voldoende werk in de regio binnen het beroep dat u uit wilt gaan oefenen? U kunt daarbij gebruik maken van vacature-informatie of branchecijfers. Wat maakt dat u geschikt bent om in dit beroep/ in deze richting te gaan werken?
Randvoorwaarden	Wat moet ten minste door u geregeld worden om het traject uit te kunnen voeren? Zijn er belemmeringen?
Opbouw van het traject	Een globale omschrijving van de verschillende activiteiten die u in uw traject onderneemt en in welke periode u met welke activiteit begint. Ook staat hierin het resultaat wat u verwacht van het traject. Is uw doel haalbaar? Is er een uitvoerbaar plan met aanvaardbare inspanningen?
Begroting	Wat is de prijs van de producten /activiteiten die u nodig hebt om uw doel te bereiken? U geeft een opsomming van de activiteiten en hoeveel ze kosten. U levert van iedere activiteit bij voorkeur twee offertes van twee organisaties of instellingen.
Bijlagen	De opgevraagde offertes. Overige belangrijke informatie.

Een plan is een vrijwillige beperking van jouw oneindige mogelijkheden.



6

Bijlage
Projectverantwoording

Ahmed Ahmadi had een prb en is nu sociaal beheerder bij sleep-inn



6 Bijlage

Projectverantwoording

Algemene projectorganisatie

Aanvrager

Gemeente Zoetermeer i.s.m. Divosa

Projectgroep

Inge Hoiting (Zoetermeer, 2007)

Martine Kummer (Zoetermeer)

Hanne Overbeek (Divosa)

Marije van Dodeweerd (Divosa)

Hans Bosselaar (Meccano)

Rienk Prins (AStri)

Jannet van Egmond (AStri)

Erica Maurits (AStri, 2008)

Vera Veldhuis (AStri, 2009)

Klankbordgroep

Maarten Freriks, ID-plein

Gerard Koelemij, VNG

(tot medio 2008)

Janny Hoeflak, LCR

Mirella van der Heide,

ministerie VROM

Belinda Bonting,

gemeente Wageningen.

Caroline van Wijgerden, Cedris

Michelle van de Scheur,
ministerie van SZW

Carin Biegnolé, Villa Sophia.

Henri ten Brinke, onafhankelijk
arbeidsadviseur

Kerst Zwart, Welder (voorzitter)

Publiciteit

Marije van Dodeweerd

(Divosa, 2008)

Saskia Schrijver (Divosa, 2009)

Uitvoerenden

Workshops: Meccano/AStri

Benchmarkonderzoek:

Meccano/AStri

Financiering

Workshops, benchmark en

rapportage: Ministerie van Sociale

Zaken en Werkgelegenheid

PROJECT PGB BW IN DE WSW

Deelnemende gemeenten

Apeldoorn
Eindhoven
Enschede
Gouda
Groningen
Helmond
Leiden
Leidschendam-Voorburg
Waddinxveen
Wageningen
Wychen (tot medio 2008)
Zoetermeer

Workshops 2007/2008

5 workshops met als onderwerpen:

- Modernisering Wsw en de plaats van pgb (m.m.v. SZW)
- De pgb-verordening (m.m.v. VNG)
- Praktijkvoorbeeld Eindhoven (m.m.v. gemeente Eindhoven en PSW)
- De pgb-klant (m.m.v. MEE en CG-raad)
- Het pgb-bureau (m.m.v. Haeghe-groep)
- De loonwaardeberekening (m.m.v. Lander-Groep)
- Communicatie over pgb (m.m.v. VCP)

Workshops 2009

Terugkomend gezamenlijk met WWB oude en nieuwe gemeenten
November 2009: eerste bijeenkomst tweede groep WSW gemeenten.

Uitvoerenden

Workshops en rapportage: Meccano/AStri

Financiering

Workshops en rapportage: ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
(Benchmark en onderzoek: IPW-subsidie)

PROJECT PRB IN DE WWB

Deelnemers 'oude gemeenten'

Breda
Brunssum
Delft
Eindhoven
Groningen
Leiden
Rotterdam
Tilburg
Utrecht
Wageningen
Noordoostpolder

Deelnemers 'nieuwe gemeenten'

Almere
Capelle a/d IJssel
Deventer
Vlaardingenveld
Waddinxveen
Zoetermeer

Workshops 2007/2008

4 workshops met als onderwerpen:

- Prb en de rol van de klantmanager (oude gemeenten, m.m.v. gemeente Breda)
- De inrichting van prb-initiatieven (nieuwe gemeenten, m.m.v. PSW)
- Selectie van klanten (nieuwe gemeenten, m.m.v. gemeente Wageningen)
- Prb en zorgtrajecten (nieuwe gemeenten, m.m.v. gemeente Tilburg)
- Gezamenlijke workshop beleidsmedewerkers en klantmanagers (oude en nieuwe gemeenten, m.m.v. PSW en de Welder Groep)

Workshop 2009

Terugkomend prb en pgb met als onderwerp:

- Wie zijn de partners bij de verspreiding van prb's en pgb's?
- Naar een gezamenlijke strategie voor de verspreiding van prb en pgb BW
Met bijdragen van diverse externe instanties (Landelijke klantenraad, ID-plein, Kenniscentrum Welder, Lid Gemeenteraad Utrecht).

PROJECT PIB IN DE WI

Deelnemers

Barneveld
Delfzijl
Den Haag.
Hilversum
Intergemeentelijke sociale dienst Voorne, Putten, Rozenburg
Intergemeentelijke sociale dienst Midden Holland
Katwijk
Leiden
Leidschendam-voorburg
Oegstgeest
Oldambt
Oosterhout
Rijswijk
Rotterdam
Tilburg.
Utrecht
Vlaardingen
Winterswijk
Zaanstad
Zoetermeer
Zwolle

Workshops 2007/2008

Startbijeenkomst 13 mei 2008
Drie workshops, te weten

Workshop 1

Kennismaking met PIB:

- Wat zijn de financiële risico's,
- Wat vraagt het van case managers
- Hoe ga je om met aanbieders van trajecten (m.m.v. gemeente Haarlem en ministerie Vrom)

Workshop 2

Visie op vraagsturing en naar een gemeentelijk plan van aanpak (m.m.v. ministerie Vrom, gemeenten Tilburg, Leiden en Hilversum). Thema's:

- Voor wie is PIB bedoeld (m.m.v. gemeente Leiden)
- Vraagsturing als uitgangspunt (m.m.v. gemeente Hilversum)
- Bouwstenen voor een plan van aanpak (m.m.v. gemeente Tilburg)
- Aan de slag met een plan van aanpak

Workshop 2009

- Toelichting stand van zaken PIB's: inleiding door Martin Zilvermit en Hendrik Poppens (VROM)
- Waar staan de deelnemers? Inventarisatie ambities, plannen en vragen van de aanwezige gemeenten
- Aan de slag met beleid en plannen van aanpak (m.m.v. gemeente Hilversum en gemeente Zwolle)

Uitvoerenden

Workshops en rapportage: Meccano/ASTri/Prae-advies

Financiering

Workshops en rapportage: ministerie Vrom
(Benchmark en onderzoek: IPW-subsidie)

Overige initiatieven

prb in de keten, samenwerking met AKO in voorbereiding, overleg samenwerking UWV. Eigen keuze overeenkomst, overleg vervangingsfonds.

Benchmark

In 2006 is een benchmark uitgevoerd rond de toen lopende prb-projecten, deze is in de herfst van 2008 herhaald onder alle deelnemende gemeenten aan de diverse pgb-projecten.

In 2006 is in overleg met de deelnemers een monitor opgesteld, dat wil zeggen: een lijstje van gegevens die van belang zijn om zicht te krijgen op de voortgang en de resultaten van prb in de deelnemende gemeenten. Daarbij gaat het enerzijds om kwantitatieve gegevens om de inzet en prestaties op het terrein van prb te meten en te kunnen vergelijken. Daarnaast gaat het om het verzamelen van kwalitatieve (proces)gegevens over zowel de inrichting van de prb-projecten als ten aanzien van de vormgeving en de uitvoering van prb op klantniveau.

Deze zijn van belang om in het innovatieve proces, waarin de gemeenten participeren, van elkaar te leren en elkaar te inspireren.

Ten behoeve van de aanlevering van deze gegevens werden – in samenwerking met de gemeenten – twee instrumenten ontwikkeld:

- een projectleidersvragenlijst, waarin de projectleiders op systematische wijze de inrichting en uitvoering van de prb trajecten konden beschrijven (initiatief en doelstelling van het plan, dagelijkse uitvoering, organisatie, etc.);
- een klantregistratieformulier, waarop gegevens over de prb klanten en hun traject worden bijgehouden om aan de onderzoekers aan te leveren.

Voor de benchmark 2008 is gebruik van de projectleidersvragenlijst alsmede gemeentelijke projectinformatie. De benchmark van 2009 is gebaseerd op:

- interviews met projectleiders,
- interviews met case managers,
- interviews met klanten,
- registratiegegevens van enkele gemeenten met een adequate registratie.

Verder is gebruikgemaakt van documentatie (rapporten, beleidsnotities, interne evaluaties) van de deelnemende gemeenten.

Literatuur

Bosselaar, H., (2005)

De vraag als antwoord. Vraagsturing en sociaal beleid: voorwaarden en risico's. Den Haag, Reed Business Information.

Bosselaar, H. en R. Prins, (2008)

Werkenderwijs met pgb, tussenrapportage over gemeentelijke initiatieven met persoonsgebonden budgetten, Utrecht, Divosa.

Bosselaar, H. en R. Prins, (2006)

Aan het werk met prb. Van regisseur naar coach, Utrecht, Divosa.

Bosselaar, H., R. Prins en P. Molenaar-Cox, (2003)

PRB: Positieve Resultaten Bereikt, een onderzoek naar ervaringen en effecten, Den Haag, Raad voor Werk en Inkomen.

Bosselaar, H. en R. Prins, (2001)

PRB: Proef Rechtvaardigt Bezinning. Eindverslag van een experiment met persoonsgebonden reïntegratiebudgetten, Den Haag, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Commissie fundamentele herbezinning Wsw, (2008)

Werken naar vermogen, advies van de commissie fundamentele herbezinning Wsw.

Divosa, (2009)

Divosa-monitor 2009. Meer dan ooit. Sociale diensten en participatiebevordering, Divosa Utrecht.

Gelderblom, A. en J. de Koning (2007)

Effecten van 'zachte' kenmerken op de reïntegratie van de WWB, WW en WAO populatie, SEOR Rotterdam.

Groot, I., M. de Graaf-Zijl en J.P. Hop, (2007)

Re-integratie van niet-uitkeringsgerechtigde Werkzoekenden Inzet en effectiviteit van re-integratietrajecten bij nuggers, SEO Amsterdam.

IWI, ((2006)

De burger aan zet. Onderzoek naar de invloed van herbeoordeelde WAO-gerechtigden op hun re-integratie, IWI Den Haag.

IWI, (2008)

Met invloed meer werk. Vervolgonderzoek naar het effect van klantinvloed op de re-integratie van herbeoordeelde WAO-gerechtigden, IWI Den Haag.

Glendinning, C., D. Challis, J. Fernández, S. Jacobs, K. Jones, M. Knapp, J. Manthorpe, N. Moran A. Netten, M. Stevens, M, Wilberforce (2008)

Evaluation of the Individual Budgets Pilot Programme Final Report, Social Policy Research Unit, University of York, York.

Kokx, M., (2008)

“PRB: Verschuivende verantwoordelijkheden?” master thesis, Universiteit Utrecht.

Ministerie SZW (2008)

Beleidsdoorlichting re-integratie, Ministerie van SZW Den Haag.

Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2006)

Vershil maken Eigen verantwoordelijkheid na de verzorgingsstaat, SWP Amsterdam.

Ramakers, C. (2007)

Beleidsamenvatting in: Ramakers et al, Evaluatie persoonsgebonden budget nieuwe stijl 2005-2006, ITS Nijmegen.

Staatssecretaris VWS (2007)

PGB in perspectief, brief aan de Tweede Kamer, d.d. 9 november 2007, Ministerie van VWS Den Haag.

Schrijvershof, C., C. Thijs, K. Visscher en L. Aarts, (2008)

Eindevaluatie IRO, APE Den Haag.

Sociaal economische raad (2008)

Langdurige zorg verzekerd: Over de toekomst van de AWBZ, SER, Den Haag.

Thornton C. et al (2007).

Evaluation of the Ticket to Work Program Assessment of Post-Rollout Implementation and Early Impacts, Volume 1, Mathematica Policy Research Washington, DC.

