



## Cliënten kunnen vraag niet uiten

**Auteur(s):**

Does, B.,  
Geuns, R., van,  
Jurgens, K.

*De auteurs zijn werkzaam bij Regioplan Beleidsonderzoek te Amsterdam.*

**Verschenen in:**

ESB, 87e jaargang, nr. 4376, pagina 683, 27 september 2002

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

reïntegratie

*Institutionele belemmeringen zorgen ervoor dat arbeidsgehandicapten de vraag naar reïntegratie niet uiten. Het persoonsgebonden reïntegratiebudget kan helpen dit wel te doen.*

**Het veronderstelde ontbreken van de wens van arbeidsgehandicapten om te reïntegreren, wordt door critici van persoonsgebonden reïntegratiebudgetten opgevoerd als een van de oorzaken dat deze niet goed zouden werken. Wij stellen dat niet zozeer de vraag naar reïntegratie in alle gevallen ontbreekt, maar dat deze door institutionele belemmeringen ontmoedigd wordt. Het persoonsgebonden reïntegratiebudget kan, doordat het de verantwoordelijkheid teruglegt bij de arbeidsgehandicapte, daarom een middel zijn om de vraag beter tot uiting te brengen. In dit artikel gaan we in op deze institutionele belemmeringen en laten we zien op welke wijze een persoonsgebonden budget hiervoor een oplossing biedt.**

### De reïntegratie

De reïntegratiemarkt is geen vrije markt, waarop het principe van vraag en aanbod van toepassing is omdat de vraag van arbeidsgehandicapten in de huidige reïntegratiepraktijk ernstig wordt beknot. Verschillende onderzoeken wijzen uit dat het uiten van vraag naar reïntegratie en de keuzevrijheid minder eenvoudig is dan het lijkt<sup>1</sup>. Ongetwijfeld bevindt zich in de wao-populatie een groep arbeidsgehandicapten die geen behoefte aan reïntegratie heeft, maar daar staat een groep tegenover die dat wel heeft. Onderstaand worden de belemmeringen voor hun vraag naar reïntegratie geïllustreerd.

#### Onduidelijkheid over het proces

Ten eerste komt het gebrek aan vraag naar reïntegratie bij een deel van de wao'ers voort uit een gebrek aan inzicht in het proces van keuringen en reïntegratie. Een aantal factoren speelt mee: de medicalisering, de overdracht van arbodienst via uitvoeringsinstelling naar reïntegratiebedrijf, de ondoorzichtigheid van termen als 'arbeidsongeschiktheidspercentage' en 'theoretische verdien capaciteit'. Deze factoren zijn onderdeel van de institutionele belemmeringen die ertoe leiden dat een flink deel van de zieke werknemers en arbeidsongeschikten langzaam de regie over de situatie kwijtraakt, welke vervolgens wordt overgenomen door arbodienst en het uwv. Helaas zorgen financiële prikkels ervoor dat reïntegratie niet de belangrijkste doelstelling is bij het handelen van deze regievoerende instellingen. Dit institutioneel falen alsmede de onzekerheid van wao'ers over de financiële consequenties en gezondheidsrisico's bij reïntegratie, leidt tot een berusting van een deel van de wao'ers in de uitkeringssituatie. De behoefte aan reïntegratie verdwijnt. Wij betwijfelen of dit een vrije keuze is. En voor zover het een keuze is, betreft het een rationele keuze voor zekerheid en tegen onzekerheid.

#### Onduidelijkheid over oplossing

Het tweede punt, waarom keuzevrijheid bij reïntegratie niet zo eenvoudig is, steekt de kop op wanneer wao'ers wel willen reïntegreren. Uit diverse onderzoeken blijkt dat arbeidsgehandicapten die willen werken, vele hindernissen ervaren en gefrustreerd raken door de complexe uitvoering<sup>2</sup>. Voorbeelden van deze obstakels zijn de onduidelijkheid bij welke partij de arbeidsgehandicapte voor begeleiding bij reïntegratie moet zijn (arbeidsdeskundige van het uwv of het reïntegratiebureau), de onduidelijkheid of een wao'er toestemming krijgt om te reïntegreren van de arbeidsdeskundige, alsmede de problemen bij de uitvoeringsinstellingen zoals lange wachttijden, fouten bij overdracht van dossiers, bureaucratische en ingewikkelde procedures en capaciteitsproblemen. Wij denken dat 'het zelf niet makkelijk het initiatief kunnen nemen tot reïntegratie' bijdraagt aan het berustingsproces.

### Het belang van vraagsturing

Het overheidsbeleid wordt steeds vaker gebaseerd op vraagsturing. Dit sluit aan bij de omslag in het maatschappelijk denken, van bescherming naar participatie en het toenemende beroep op de eigen verantwoordelijkheid van burgers. Door vraagsturing kan beleid meer aansluiten bij deze ontwikkeling. Belangrijk is dat wordt uitgegaan van de competentie en vaardigheid van de burger.

Ook binnen de sociale zekerheid vindt vernieuwing plaats met meer aandacht voor een actieve rol van de burger, bijvoorbeeld in de bijstandswet (Abw) en de nabestaandenwet (Anw). Op het terrein van de wao doet zich een zelfde vernieuwing voor. Zo geldt voor zieke

werknemers sinds 1 april 2002 de Wet Poortwachter die een beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van zieke werknemers bij reïntegratie, en hebben wao'ers sinds kort inspraak in de keuze voor een reïntegratiebedrijf.

### *Drie argumenten voor vraagsturing*

Vraagsturing kan op drie verschillende manieren de reïntegratiekansen van wao'ers en zieke werknemers vergroten. Ten eerste door de wao'er een centrale rol te geven in het reïntegratieproces zodat berusting in de wao-situatie wordt voorkomen. In de huidige constellatie wordt de eigen verantwoordelijkheid en daarmee de noodzaak om te werken weggenomen.

Ten tweede kan vraagsturing een hulpmiddel zijn bij het vergroten van de motivatie. Het onderzoek van Regioplan (voetnoot 1) naar langdurige wao'ers laat zien dat motivatie een essentiële voorwaarde is om succesvol te reïntegreren. Vraagsturing gaat uit van de individuele behoefte van de burger. Bij de massale inkoop van reïntegratietrajecten werd hier tot voor kort geen rekening mee gehouden. De motivatie voor reïntegratie wordt vergroot wanneer hier verandering in komt.

Ten derde zal vraagsturing de positie van de cliënt versterken door een betere toegang tot informatie en actieve voorlichting. Een eerste stap op het transparant maken van de reïntegratiemarkt is gezet met het opzetten van de Reïntegratiemonitor (inmiddels op de website van de rwi). Er is op dat terrein echter een wereld te winnen.

### **Persoonsgebonden reïntegratiebudget**

Een instrument voor vraagsturing is het persoonsgebonden reïntegratiebudget (prb). Het geeft een goede mogelijkheid voor het individu om de vraag naar reïntegratie te uiten en is voor een deel van de wao'ers een goede, toegankelijke aanvulling op het aanbod van reguliere trajecten. Critici, waaronder Kok, voeren een aantal argumenten tegen het prb aan, die ons inziens bij nadere beschouwing niet relevant zijn.

Eén kritiekpunt betreft het falen van de overheid. Het prb zou er niet toe bijdragen dat de wens en behoefte van de arbeidsgehandicapte samenvallen met het maatschappelijk belang of de wensen van de politiek. De oorzaak hiervan ligt echter al veel eerder in het proces van arbeidsongeschiktheid, namelijk bij het ontnemen van de eigen verantwoordelijkheid. Verder kan de behoefte om te reïntegreren worden beïnvloed door voorlichting, intensieve begeleiding (wat niet hoeft te betekenen dat de regie van de arbeidsgehandicapte wordt afgenomen) maar ook door financiële prikkels en stimulerende maatregelen. De bijstand heeft laten zien dat een dergelijke aanpak kan werken <sup>3</sup>.

Verder zouden de resultaten van het persoonsgebonden reïntegratiebudget tot nu toe negatief zijn. Echter, de resultaten van het experiment zijn niet omvangrijk genoeg om een dergelijke uitspraak te doen. De meeste trajecten zijn nog niet afgerond en door externe redenen kwamen veel trajecten niet van de grond.

Ongerustheid over het te gemakkelijk beschikbaar stellen van geld voor het prb, is ten aanzien van het experiment mogelijk terecht. Maar de overheid heeft hieruit de les getrokken om bij invoering van het landelijke persoonsgebonden reïntegratiebudget de regels aan te scherpen, terwijl het experiment juist regelluw was. Daarnaast zouden de resultaten bij prb-trajecten moeten worden vergeleken met die van reguliere trajecten. Pas wanneer de prb-trajecten minder effectief of duurder blijken te zijn, is kritiek terecht.

### *Vergelijking met zorg*

Een vergelijking met de zorg (waar al langer een persoons gebonden budget is ingevoerd) levert op het eerste gezicht argumenten op tegen het prb. Een eerste argument dat uit deze vergelijking voortkomt, is het gebrek aan noodzaak tot reïntegratie, hetgeen de vraag negatief beïnvloedt. Hier wordt echter voorbijgegaan aan het feit dat de vraag naar reïntegratie geen statisch gegeven is en onder druk staat door institutionele belemmeringen. Verder staat volgens critici het gebrek aan kennis bij wao'ers over hun arbeidscapaciteit en de reïntegratiemarkt, de effectiviteit van het prb in de weg. Dit kan eenvoudig worden opgelost door een betere informatieverstrekking. Ook in de beginperiode van het persoonsgebondenbudget in de zorg was men sceptisch over de capaciteit van patiënten om zorg in te kopen maar na vijftien jaar is duidelijk geworden dat het een goede optie is die zelfs tot verbeteringen aan de aanbodkant leidt.

### **Conclusie**

De aanname dat de wens tot reïntegratie veelal ontbreekt en dat hierdoor persoonsgebonden budgetten niet werken, gaat voorbij aan zwaarwegende institutionele factoren die het uiten van de vraag belemmeren. Er zijn wel problemen in de huidige reïntegratiepraktijk maar dit hoeft niet te betekenen dat het prb niet effectief kan zijn. Vraagsturing en het persoonsgebonden reïntegratiebudget kan een methode zijn om cliënten ondanks deze institutionele belemmeringen beter in staat te stellen om hun behoefte aan reïntegratie te realiseren. Vraagsturing kan een goede aanvulling vormen om wao'ers een grotere rol te laten spelen en reïntegratie toegankelijker en effectiever te maken.

Dit artikel is mede gebaseerd op een onderzoek dat door Regioplan is uitgevoerd in opdracht van de Stichting Instituut GAK

---

1 GAK, Bemiddelbaarheid van WAO-gerechtigden, Amsterdam, 2001; Lisv - 80 arbeidsgehandicapten op weg naar werk, Amsterdam, 2000; Regioplan - Langdurig WAO'ers: voorgoed aan de kant?, Amsterdam, 2001; SFB UOSV- Rapportage analyse WAO-bestand, Amsterdam, 2001.

2 Zie o.a. H.-J. Batelaan e.a., WAO'ers voorgoed aan de kant?, LISV/Regioplan, Amsterdam, 2000. en R. van Geuns e.a. Een zittend of lopend WAO-bestand, in: Maandblad Reïntegratie. 2002, jgr. 2, nr. 4, blz. 6-12.

**3** Boorsma e.a. Een activerende bijstand, Den Haag, 1994; G. v.d. Berg, B vd. Klaauw, Arbeidsmarkteffecten van sancties in de RWW, Amsterdam, 1998; U. Aron e.a., Evaluatie poortwachtersfunctie en nieuwe partnerbegrip, Den Haag, 1999.

Copyright © 2002 - 2003 Economisch Statistische Berichten ( [www.economie.nl](http://www.economie.nl) )