

TNO-rapport

15515/25374/Eindrapport

Polarisavenue 151
Postbus 718
2130 AS Hoofddorp

www.arbeid.tno.nl

25374

**Eindrapportage tweede fase ondersteuning plan
van aanpak CWI Wsw-indicatiestelling**

T 023 554 93 93
F 023 554 93 94

Datum	25 februari 2004
Auteurs	B.M.F. Fermin A.M. Hazelzet J. Minderhoud A.J.M. Revenboer
M.m.v :	G. Langer W.S.M. Piek H. Vinke C.W.J. Wevers

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

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

Inhoudsopgave

Management samenvatting	5
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding: modernisering Wsw	13
1.2 Activiteiten project	13
1.2.1 Eerste fase: voorbereiding	13
1.2.2 Tweede fase: pilots	14
1.3 Doel van de pilots	15
1.4 Gegevensverzameling	16
1.5 Leeswijzer.....	16
2 Het werkproces	19
2.1 Inleiding.....	19
2.2 Algemene conclusie over het ontwerp-werkproces	19
2.3 Deelproces 1: Aanmelding en advisering	20
2.3.1 Omschrijving deelproces 1: aanmelding en advisering	20
2.3.2 Bevindingen huidige praktijk: van vrijblijvende tot dwingende voorsortering	20
2.3.3 Aanpassingen deelproces 1	21
2.3.4 Aanbevelingen implementatie deelproces 1	22
2.3.5 Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen deelproces 1.....	23
2.4 Deelproces 2: Onderzoek en beoordeling	24
2.4.1 Omschrijving deelproces 2: onderzoek en beoordeling.....	24
2.4.2 Bevindingen pilots en huidige praktijk	24
2.4.3 Aanpassingen deelproces 2	26
2.4.4 Aanbevelingen implementatie deelproces 2	27
2.4.5 Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen.....	28
2.5 Deelproces 3: indicatiebesluit en overdracht	29
2.5.1 Omschrijving deelproces 3	29
2.5.2 Bevindingen pilots en huidige praktijk	29
2.5.3 Aanpassingen deelproces 3	30
2.5.4 Aanbevelingen implementatie deelproces 3	30
2.5.5 Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen.....	31
2.6 Overige indicatietaken CWI	31
2.6.1 Herindicatie.....	31
2.6.2 Adviesaanvraag ontslag	32
2.6.3 Bezwaar- en beroepsprocedures	32
2.6.4 Kwaliteitsborgingstaken	32
2.6.5 Aanbevelingen overige taken.....	32
3 Taken, functies en organisatie werkproces.....	33
3.1 Inleiding.....	33
3.2 Taken indicatieproces	33
3.3 Uitvoering van indicatietaken in CWI	34
3.3.1 Administratieve taken	34
3.3.2 Inhoudelijke en beoordelingstaken	35
3.3.3 Belangrijke randvoorwaarden.....	36
3.3.4 Formele besluitvorming en aansturing.....	37
3.3.5 Taakverdeling	39
3.3.6 Relatieve of exclusieve deskundigheid?	40
3.3.7 Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen.....	42

3.4	Essentiële procesondersteuning	42
3.4.1	ICT-ondersteuning proces.....	42
3.4.2	Privacy en dossierbeheer	43
4	De beoordeling	45
4.1	Inleiding.....	45
4.2	Dossier beoordeling	45
4.2.1	Hoe zijn de dossiers beoordeeld?.....	45
4.2.2	Welke kandidaten zijn beoordeeld?.....	46
4.2.3	Vragen als leidraad voor dit hoofdstuk.....	46
4.3	Ervaringen met de aangepaste beslistabel en de nadere beoordelingsrichtlijnen.....	46
4.3.1	De 'nieuwe' beslistabel.....	46
4.3.2	Definiëring twee nadere beoordelingsrichtlijnen voor 'bovengrensgevallen'	48
4.3.3	Ervaringen met de 'nieuwe' beslistabel en met de twee nadere beoordelingsrichtlijnen..	48
4.3.4	Belangrijkste bevindingen en conclusies	50
4.4	Ervaren beoordelingsproblemen	50
4.4.1	Verschillende aspecten beoordelingsproblemen	50
4.4.2	Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen.....	52
4.5	Uitkomsten beoordelingen.....	53
4.5.1	Inleiding.....	53
4.5.2	Eindbeoordeling.....	53
4.5.3	Noodzaak inschakelen externe expertise	53
4.5.4	Beoordeling 'behoren tot doelgroep'	54
4.5.5	Beoordelingen arbeidshandicapcategorie en begeleid werken	55
4.5.6	Hoe zeker zijn CWI-consulenten van hun beoordelingen?.....	56
4.6	Rechtvaardiging primaat bij CWI-adviseur vanuit een meer theoretische beschouwing..	57
4.6.1	De begrippen stoornis, beperking, handicap in relatie tot de eerste twee beslisstappen...	57
4.6.2	Twee 'informatieroutes' om te komen tot een onderbouwde beoordeling	60
4.6.3	Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen.....	61
5	Invoeringswijzer.....	63
5.1	Inleiding.....	63
5.2	Start snel met goede opleidingen en trainingen	63
5.3	Stuur indachtig de inhoud van de materie aan	64
5.4	Stem de beleidsuitgangspunten en uitvoerings- en beoordelingsrichtlijnen optimaal af ..	65
5.5	Maak gebruik van lokale expertise en netwerken	65
5.6	Communiceer intern én extern goed	66
5.7	Richt 'Toonkamers' in	67
5.8	Belangrijkste aanbevelingen	68
	Referentielijst	69

Management samenvatting

Modernisering Wsw: indicatiestelling naar CWI

Het huidige kabinet gaat de komende twee jaar de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) moderniseren. De eerste stap in dit moderniseringstraject is de overdracht op 1 oktober 2004 van de Wsw-indicatiestelling naar Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Met de bedoeling dat door de landelijke aansturing van CWI een meer onafhankelijke, uniforme en efficiënte indicatiestelling ontstaat.

Voor CWI is dit een belangrijke nieuwe taak: voor het eerst zal zij een voor beroep en bezwaar vatbare beschikking afgeven van zo'n 18.000 (her)indicaties per jaar. Het betreft mensen die nog niet de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt en die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn. In totaal zijn er zo'n 90.000 SW-plaatsen met een budget van 2,1 miljard euro per jaar. Vanaf de zomer 2003 ondersteunt TNO Arbeid CWI om deze overdracht in goede banen te leiden.

In de huidige situatie ligt de verantwoordelijkheid voor de Wsw-indicatiestelling bij de gemeenten. Sommige gemeenten hebben deze verantwoordelijkheid neergelegd bij een gemeenschappelijke regeling waarvan de samenwerkende gemeenten het bestuur vormen. In bijna alle gevallen organiseren de sociale werkvoorzieningsbedrijven de Wsw-indicatiestelling in opdracht van de gemeente of in opdracht van de gemeenschappelijke regeling. Dat betekent veelal dat het sociale werkvoorzieningsbedrijf het administratieve proces beheert en uitvoert. Ook contracteren de sociale werkvoorzieningsbedrijven de indicatiecommissie die verplicht moet worden ingezet en/of de individuele leden die op basis van hun expertise worden ingezet voor de Wsw-indicatiestelling. Deze indicatiecommissies zijn multidisciplinair samengesteld.

Aanpak: pilots en expertmeetings

TNO Arbeid heeft een ontwerp-werkproces ontwikkeld met inbreng van het uitvoeringsveld en mede gebaseerd op eerder opgedane kennis en ervaringen met de uitvoering van de indicatiestelling. Dit ontwerp-werkproces is op zeven pilotlocaties getest. TNO Arbeid heeft CWI-vestigingen ondersteund bij het maken van afspraken met verschillende partijen en het uitvoeren van de pilots. CWI medewerkers in de pilot hebben intensief kennis gemaakt met de materie van de Wsw-indicatiestelling. Daarnaast zijn samen met CWI een aantal themabijeenkomsten georganiseerd met mensen uit het veld om specifieke thema's als inhuur van aanvullende expertise, aanmeldingsfase en overdracht ná indicatiestelling uit te diepen. Ook is TNO Arbeid betrokken bij de aanpassing van de 'beslistabel' die de basis vormt voor de beoordeling van een Wsw-indicatiestelling. Daarnaast is met het opzetten van de pilots en het erbij betrekken van de stakeholders, draagvlak ontwikkeld met betrekking tot de overgang van de Wsw-indicatiestelling..

Door de betrokkenheid en inzet van de CWI-adviseurs Werk en Inkomen en zeker ook door de inzet vanuit het veld (zowel op de locaties als tijdens de themabijeenkomsten) zijn in een relatief kort tijdsbestek belangrijke elementen aangedragen voor onze analyse van de pilots. Daarbij is tevens geleerd van de huidige uitvoeringspraktijk op de pilotlocaties. 'Best practices' die TNO Arbeid in de huidige uitvoeringspraktijk is tegengekomen, zijn betrokken bij de voorstellen die in dit rapport worden gedaan; het is immers niet de bedoeling nuttige en bestaande expertise verloren te laten gaan.

Het aantal pilotlocaties was voldoende; enerzijds hebben wij een, binnen marges, gelijklopende benadering ten aanzien van het indicatiestellingsproces van de CWI-adviseurs Werk en Inkomen geconstateerd. Anderzijds was de huidige uitvoeringspraktijk op de zeven locaties al dermate van elkaar verschillend, dat wij concluderen dat er in de huidige uitvoeringspraktijk geen sprake is van een eenduidig werkproces of een uniforme indicatiestelling.

Klantvriendelijk en efficiënt werkproces door CWI uitvoerbaar

Proces is uitvoerbaar gebleken

Volgens TNO Arbeid is het ontwerp-werkproces uitvoerbaar gebleken. Op basis van de informatie uit de pilots en themabijeenkomsten is het concept bijgesteld tot het hierna weergegeven aanbevolen werkproces. Kwaliteitsborgingsmethoden maken er onlosmakelijk deel van uit ter bevordering van onafhankelijkheid en uniformiteit van de indicatiestelling.

Mogelijkheid voor informeren en adviseren

In de huidige uitvoeringspraktijk blijkt dat mogelijke kandidaten vóórdat zij een formele aanvraag indienen, worden geadviseerd gebruik te maken van een andere voorliggende voorziening, zoals bijvoorbeeld een reïntegratietraject. Uit oogpunt van klantvriendelijkheid en efficiëntie stellen wij dat het tot op zekere hoogte mogelijk is om op basis van voorlichtingsmateriaal een cliënt te wijzen op passender voorzieningen. Klant houdt evenwel recht op aanvraag.

Geen administratieve selectie, wel standaard een intakegesprek

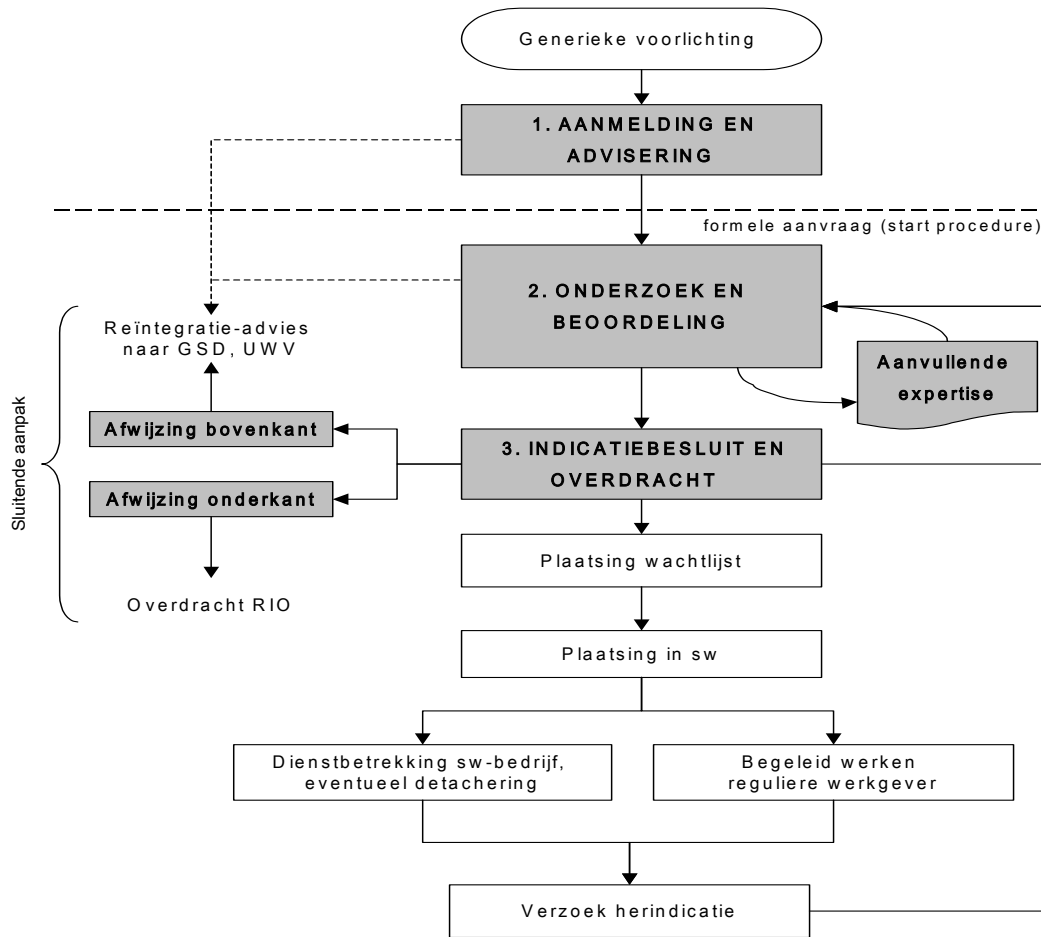
Eén van de aanpassingen betreft het laten vallen van een mogelijke schifting. In het begin van het proces. Uit de pilots blijkt dat in de voorfase niet op basis van alleen het dossier een schifting te maken valt tussen cliënten die evident wel of niet tot de Wsw-doelgroep horen en cliënten waarvoor nader onderzoek noodzakelijk is. Wij bevelen tevens aan om bij iedere aanvraag een intakegesprek te voeren met de Wsw-kandidaat.

In het onderstaande schema is ons definitief procesvoorstel weergegeven dat bestaat uit drie procesonderdelen. Het betreft:

- Aanmelding & advisering.
- Onderzoek & beoordeling.
- Indicatiebesluit & overdracht.

In de rapportage zijn deze procesonderdelen verder uitgewerkt. Ten aanzien van de huidige situatie betekent deze verandering tevens dat de multidisciplinaire beoordeling door de indicatiecommissie wordt vervangen door een monodisciplinaire beoordeling door een CWI-medewerker op HBO-plus niveau. Slechts op specifieke indicatieonderdelen wordt, zonedig, externe expertise ingezet. Deze externe expert wordt op basis van een concrete vraagstelling om advies gevraagd.

Globaal procesmodel Wsw-indicatie CWI



De grijs gearceerde velden betreffen het indicatieproces Wsw dat wordt overgedragen aan het CWI

Globale omschrijving activiteiten per deelproces

1. Aanmelding en advisering

Start proces = cliëntvraag Wsw

- Voorlichten over procedure en eisen indicatiestelling.
- Korte inventarisatie motief en achtergrond cliënt.
- Zo mogelijk adviseren alternatieve voorziening of dienstverlening.
- Uitreiken intakeformulier.

Eind = Geïnformeerde cliënt / afgegeven intakeset Wsw (naar stap 2)

Aard contact cliënt = persoonlijk (informatieverstrekking en advisering)

2. Onderzoek en beoordeling (formele start procedure)

Start = ingevuld intakeformulier

- Checken volledigheid intakeset en zonodig rappelleren cliënt.
- Completeren dossier: zo nodig opvragen en bewaken ontvangst relevante informatie.
- Cliënt uitnodigen voor intakegesprek.
- Voorbereiden intakegesprek: analyse dossier op basis beslistabel.
- Voeren intakegesprek.
- Zo mogelijk adviseren alternatieve voorziening of dienstverlening.
- Zo nodig opvragen aanvullende informatie of rapportages.
- Zo nodig inzetten van expertise (medisch, psychologisch, arbeidskundig of test 4*10 criterium).
- Bewaken ontvangst rapportages en/of expertiseverlagen.
- Volgens beslistabel en toelichting opstellen gemotiveerd concept indicatiebesluit en -advies.

Eind = concept indicatiebesluit en -advies (naar stap 3)

Aard contact cliënt = persoonlijk (intakegesprek en eventueel schriftelijk en/of telefonisch).

3. Indicatiebesluit en overdracht

Start = concept indicatiebesluit en -advies

- Toetsing concept indicatiebesluit en -advies.
- Bij twijfel nadere nader onderzoek instellen (terug naar stap 2).
- Afgeven beschikking aan cliënt.
- Informeren gemeente/Sw-bedrijf over besluit en adviseren over aanvullende voorzieningen.
- Bij negatieve beschikking zowel cliënt als gemeente/UWV/RIO adviseren over alternatieven (warme overdracht / sluitende aanpak).

Einde proces = Indicatiebesluit Wsw naar cliënt en gemeente/Sw-bedrijf of warme overdracht

Aard contact cliënt = schriftelijk (beschikking).

Uniforme beoordeling door competente professionals binnen CWI

Primaat indicatiebeoordeling bij de CWI-adviseur Werk & Inkomen

Het primaat van de indicatiebeoordeling Wsw ligt bij de CWI-adviseur en niet bij de arts of een andere deskundige, hetgeen conform wet- en regelgeving is. De CWI-adviseur beoordeelt de indicatieaanvraag aan de hand van de beslistabel. Hij of zij baseert zich daarbij telkens op ter zake doende informatie en rapportage(s) met oordelen of adviezen van deskundigen (die voldoen aan de wettelijke eisen, zoals actualiteit). Op het moment dat de reeds bestaande en verzamelde rapportage(s) geen relevante of eenduidige informatie bevatten voor het beantwoorden van een vraag uit de beslistabel, stelt de CWI-adviseur een gerichte vraag aan de daartoe geëigende externe deskundige. Onze conclusie is dat de CWI-adviseur deze indicatiebeoordeling met de bijbehorende discretionaire ruimte kan uitvoeren. Reden hiervan is onder andere dat er vanuit het huidige werkproces duidelijke parallellen liggen met taken zoals het voeren van intakegesprekken en het beoordelen welk soort reïntegratiemogelijkheden de klant heeft. Voorwaarde is wel dat de medewerkers wel voldoende opleiding en training te krijgen in het stellen van de indicatie en het gericht vragen van advies aan een externe deskundige. Tevens blijkt dat de stakeholders (zowel op de pilotlocaties als tijdens de themabijeenkomsten) deze mening zijn toegeedaan, wat het draagvlak voor de overgang duidelijk vergroot.

Beslistabel hanteerbaar

De CWI medewerkers hebben bij de beoordeling van 'levensechte' dossiers op de pilotlocaties gewerkt met een beslistabel en enkele beoordelingsrichtlijnen die op de beslistabel zijn gebaseerd. Zowel de beslistabel als de beoordelingsrichtlijnen zijn naar onze mening voor de beoogde medewerkers hanteerbaar en structureren de beoordeling, mits de beslistabel/beoordelingsrichtlijnen nog op enkele kleinere punten worden aangepast. In het afgelegde traject van de afgelopen maanden zijn de aanpassingen in de beslistabel betrokken bij de pilots en een themabijeenkomst. Samen met CWI is daarover contact met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid geweest.

Enkelvoudige expertiseaanvraag voldoende

Daarnaast komen we tot de conclusie dat een enkelvoudige expertiseaanvraag voldoende is en dat er meestal geen noodzaak is om een multidisciplinair advies te vragen. Wel zal de enkelvoudige expertiseaanvraag gericht en ondubbelzinnig geformuleerd moeten worden gerelateerd aan de stappen uit de beslistabel. In het stellen van deze adviesaanvraag zullen de CWI-medewerkers ook getraind moeten worden.

Voorwaarden informatie-uitwisseling met ketenpartners

Binnen een landelijk kader dienen afspraken gemaakt te worden over de informatieoverdracht tussen betrokken partijen. Zowel ten aanzien van 'aanleverende' als 'afnemende' ketenpartners. Goede informatieoverdracht is belangrijk voor het beheersen van de doorlooptijden van het hele proces. Daarbij gaat het over informatie die CWI ontvangt van onder andere gemeent, UWV en ZMLK-scholen. De afspraken betreffen ook de informatieoverdracht vanuit CWI als er een negatieve beschikking wordt afgegeven. In die gevallen zal aan een 'warme overdracht' gewerkt moeten worden. Bij een positieve indicatiebeschikking zal bezien moeten worden welke informatie de gemeente en/of het SW-bedrijf zelf nog nodig heeft voor de plaatsing. Hierover zullen nog nadere afspraken gemaakt moeten worden. In alle gevallen adviseren wij om landelijk afspraken te maken met UWV of branche-organisaties die op lokaal niveau verder kunnen worden ingevuld in werkafspraken.

Ten aanzien van de herindicatie geldt dezelfde normering als voor de indicatie, hoewel de herindicaties als zodanig niet in de pilots getest zijn. Afspraken betreffen informatie die de gemeenten dan wel het SW-bedrijf aanlevert om de herindicatie te bespoedigen. Naar ons idee zal dat ook met werkafspraken die binnen het landelijk afgesproken kader vallen, geregeld kunnen worden.

‘Invoeringswijzer’ voor een succesvolle implementatie

Op basis van onze ervaringen bij de voorbereidingen, het opzetten en monitoren van de pilots en de themabijeenkomsten komen wij tot een zestal aandachtspunten voor een succesvolle implementatie:

1. Start snel met goede opleidingen en trainingen

Het is van groot belang dat de medewerkers de beoordelingen goed en uniform uitvoeren. Hiertoe dient CWI landelijke opleidingen en trainingen te organiseren om kennisverdieping met betrekking tot de Wsw-indicatiestelling te bereiken om van daaruit de uniformiteit van het indicatiestellingsproces en-output te borgen. Een volledige training voorkomt dat er per vestiging een 'eigen' richting van de indicatiestelling ontstaat. De opleidingsdagen vormen een goed middel om daarnaast een start te maken met de intervisie tussen de betrokken medewerkers.

De medewerkers die buiten CWI worden aangetrokken, dienen ook deze nieuwe medewerkers het opleidings- en trainingsprogramma te doorlopen om zich de nieuwe kennis en het uniforme proces eigen te maken. Ook al zijn ze goed ingevoerd in de huidige situatie van Wsw-indicatiestelling. Zo zullen namelijk de werkwijze en accenten binnen de indicatiestelling nieuw of anders zijn. Tevens zullen deze medewerkers kennis en ervaring moeten opbouwen met betrekking tot de reguliere CWI-taken.

2. Stuur aan indachtig de inhoud van de materie

Borging van de kwaliteit en uniformiteit dient een intergaal onderdeel te worden van de uitvoering van de Wsw-indicatie. Daarbij dient in de periode vóór de formele start als in de eerste periode erná de kwaliteitsborging van het werkproces en de indicatiestelling extra nadruk te krijgen.

Voor de klant maar ook voor stakeholders die kritisch de uitvoering zullen blijven volgen. Dit betekent naar onze mening dat in de aansturing ook extra waarborgen dienen te worden opgenomen om dit te bereiken. Specifiek daarbij is het bijhouden van uitvoeringsvragen in de praktijk en de antwoorden die daarop worden geformuleerd. Voor de gehele CWI-organisatie zouden moeten gelden om de uniformiteit, onafhankelijkheid en efficiëntie te waarborgen en de discretionaire ruimte te beheersen. Door gebruik te maken van een (landelijke) helpdesk en een expertsysteem kunnen CWI-adviseurs optimaal worden ondersteund.

Wij adviseren om de kwaliteit van het indicatieproces bij alle CWI-vestigingen te borgen zodat in de uitvoeringspraktijk geen diversiteit ontstaat. Wij zijn van mening dat de kwaliteitsbewaking en deskundigheidsbevordering het best in een kwaliteitscirkel georganiseerd kunnen worden vanuit drie niveau's die interacteren met elkaar; vestigingsniveau, districtsniveau en landelijk niveau.

3. Stem beleidsuitgangspunten en uitvoerings- en beoordelingsrichtlijnen optimaal af

In het verlengde van het vorige punt vinden wij het van belang om de beleidsuitgangspunten die door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn geformuleerd ten aanzien van de Wsw-indicatiestelling optimaal af te stemmen op de uitvoeringsrichtlijnen van CWI. Daarbij zal naar ons idee de interactie in beide richtingen moeten werken. Vanuit de uitvoeringspraktijk van CWI kunnen initiatieven worden aangedragen om beleidsuitgangspunten af te stemmen over bijvoorbeeld optimalisering van sluitende aanpak en nadere invulling van het begrip ‘begeleid werken’. Deze interactie is naar onze mening van belang om zowel de uniformiteit als het ketenproces vanuit het oogpunt van de cliënt optimaal te borgen.

4. Maak gebruik van lokale expertise en netwerken

Wij stellen voor om de landelijke kaderstellende afspraken eventueel nader in te vullen met lokale werkafspraken. Deze dienen bestaande lokale 'best practices', zoals wij die zijn tegengekomen op de pilotlocaties, tot hun recht te laten komen. Doorverwijzingen lenen zich bijvoorbeeld goed voor het opstellen van een landelijke raamovereenkomst. Tegelijk kan het zijn dat een huidige lokale werkwijze niet strookt met de landelijke kaderafspraken. CWI zal dan moeten kijken naar de meest efficiënte oplossing. Omdat niet alle CWI-vestigingen even goed thuis zijn in het regionale SW-veld, lijkt het zinvol om daar op korte termijn nader kennis mee te maken. Zo raden wij aan startbijeenkomsten te organiseren vanuit de circa 30 locaties waar CWI de Wsw-indicatiestelling gaat uitvoeren.

5. Communiceer intern én extern goed

Uit de voorbereiding en uitvoering van de pilots en themabijeenkomsten is opnieuw het belang van een adequate informatievoorziening naar voren gekomen. Dit geldt zowel voor de CWI medewerkers die goed geïnformeerd dienen te zijn als voor de externe omgeving. Uiteraard zullen ook de kandidaten en de huidige geïndiceerden goed geïnformeerd dienen te worden. Wij denken dan aan:

- Uitbreiden intranetsite met actuele informatie.
- Nieuwsbrief voor alle interne en externe betrokkenen (wellicht ook digitaal) .
- Bijeenkomsten in het land organiseren gericht op de ketenpartners in de regio.
- Bijeenkomsten voor stakeholders (Gemeenten, SW, indicatiecommissies e.d.) wellicht in samenwerking met de branche-organisatie.

6. Richt ‘Toonkamers’ in

Er zijn op zeven CWI-vestigingen pilots gehouden. Wij adviseren om een aantal van deze pilots te laten doorlopen en in te richten als ‘toonkamers’ voor de Wsw-indicatiestelling bij CWI. Doel van deze ‘toonkamers’ zou naar ons idee het volgende moeten zijn:

- ‘Fine-tunen’ van het proces, testen ICT-applicaties, gereedmaken van formulieren, uitvoeren beoordelingen, opleidingen voor de periode tot de landelijke uitrol.
- Locaties die bezocht (kunnen) worden door CWI medewerkers die de Wsw-indicatiestelling gaan uitvoeren, waarbij te denken valt aan het lopen van stage op deze locaties.
- Locaties die bezocht kunnen worden door zowel landelijke als regionale stakeholders met de bedoeling om te informeren en draagvlak te creëren voor de overgang van de Wsw-indicatiestelling naar CWI.

Ter afsluiting

Op basis van de pilots, het voortraject, de themabijeenkomsten en onze eerdere ervaringen op dit terrein is het voor CWI naar onze mening mogelijk om op basis van een goede uitrolstrategie de Wsw-indicatiestelling succesvol uit te voeren. Door deze aanpak is, samen met CWI, het draagvlak vergroot voor de overgang van de Wsw-indicatiestelling naar CWI.

In het rapport wordt op basis van de pilots en themabijeenkomsten veel materiaal gepresenteerd dat CWI behulpzaam kan zijn bij de verdere uitrol en implementatie van de Wsw-indicatiestelling.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding: modernisering Wsw

Het huidige kabinet gaat de komende twee jaar de sociale werkvoorziening moderniseren. De eerste stap in dit moderniseringstraject is de overdracht op 1 oktober 2004 van de Wsw-indicatiestelling naar het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI). Met de bedoeling dat door de landelijke aansturing door CWI ten opzichte van de huidige uitvoeringspraktijk een meer onafhankelijke, uniforme en efficiënte indicatiestelling ontstaat. Voor CWI is dit een belangrijke nieuwe taak: voor het eerst zullen zij een voor beroep en bezwaar vatbare beschikking afgeven van zo'n 18.000 (her)indicaties per jaar. Het betreft mensen die nog niet de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt en die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn. In totaal zijn er zo'n 90.000 SW-plaatsen met een budget van 2,1 miljard euro per jaar.

In de huidige situatie ligt de verantwoordelijkheid voor de Wsw-indicatiestelling bij de gemeenten. Sommige gemeenten hebben deze verantwoordelijkheid neergelegd bij een gemeenschappelijke regeling waarvan de samenwerkende gemeenten het bestuur vormen. In bijna alle gevallen organiseren de sociale werkvoorzieningsbedrijven de Wsw-indicatiestelling in opdracht van de gemeente of in opdracht van de gemeenschappelijke regeling. Dat betekent veelal dat het sociale werkvoorzieningsbedrijf het administratieve proces beheert en uitvoert. Ook contracteren de sociale werkvoorzieningsbedrijven de indicatiecommissie die verplicht moet worden ingezet en/of de individuele leden die op basis van hun expertise worden ingezet voor de Wsw-indicatiestelling. Deze indicatiecommissies zijn multidisciplinair samengesteld.

In de pilots is uitgegaan van de situatie waarbij de multidisciplinaire beoordeling door de indicatiecommissie is vervangen door een monodisciplinaire beoordeling door een CWI-medewerker op HBO-plus niveau. In de pilots is de indicatie uitgevoerd door de adviseur Werk & Inkomen van CWI. De CWI-medewerker beoordeeld de indicatieaanvraag aan de hand van de beslistabel. Hij of zij baseert zich daarbij telkens op ter zake doende informatie en rapportage(s) met oordelen of adviezen van deskundigen (die voldoen aan nader te definiëren eisen, zoals actualiteit). Op het moment dat de reeds bestaande en verzamelde rapportage(s) geen relevante of eenduidige informatie bevatten voor het beantwoorden van een vraag uit de beslistabel, stelde de CWI-adviseur een gerichte vraag aan de daartoe geëigende externe deskundige.

In de pilots is bezien of CWI-medewerkers in principe in staat zijn om te beoordelen en of zij voor het vormen van een goed beeld van de beperking van de Wsw-kandidaat advies van een externe deskundige (arts, psycholoog, arbeidskundige) nodig achten.

1.2 Activiteiten project

1.2.1 *Eerste fase: voorbereiding*

Vanaf juni 2003 ondersteunt TNO Arbeid CWI bij de voorbereiding van de overdracht van de Wsw-indicatiestelling. De datum voor de overdracht is gesteld op 1 april 2004. Het project dat TNO Arbeid heeft uitgevoerd kende twee fasen. In de eerste fase (juni – september 2003) is een oriënterend literatuur- en veldonderzoek uitgevoerd. In deze fase zijn relevante onderzoeksrapportages bestudeerd en zijn interviews gehouden met een aantal SW-bedrijven over het huidige indicatieproces. Op basis van deze informa-

tie heeft TNO Arbeid een pilotplan opgesteld voor het instellen en uitvoeren van zeven pilots (zie bijlage 1).

Daarnaast heeft TNO Arbeid een concept-ontwerp voor een 'gestroomlijnd' indicatieproces en nadere beoordelingsrichtlijnen opgeleverd (zie bijlage 3). Deze twee documenten vormden de basis voor de uit te voeren pilots. De betreffende documenten zijn in oktober 2003 door de klankbordgroep, waarin naast CWI en het ministerie SZW ook Cedris, VNG, CG-Raad, Federatie van Ouderverenigingen, Landelijke Cliëntenraad en CWI-cliëntenraad zitting hebben, goedgekeurd. Hiermee kon de tweede fase van het project officieel van start.

1.2.2 *Tweede fase: pilots*

Om het ontwerp-werkproces en de beoordelingsrichtlijnen uit fase 1 te testen, zijn in de tweede fase de zeven pilots opgezet, uitgevoerd en geëvalueerd. Daarbij is gebruik gemaakt van de kennis en ervaring die bij 'ketenpartners' is opgebouwd. Op zeven CWI-locaties zijn pilots ingesteld: Beverwijk, Den Haag, Groningen, Maastricht, Nijmegen, Schiedam en Tilburg. De projectleiding van CWI heeft zorggedragen voor de selectie van deze pilotlocaties. Op de pilotlocaties hebben medewerkers van CWI, gemeente, SW-bedrijf en indicatiecommissie met veel energie en betrokkenheid samengewerkt aan de uitvoering van de pilots. De pilots zijn uitgevoerd in de periode van oktober 2003 tot medio januari 2004. Op de locaties was de vestigingsmanager verantwoordelijk voor de uitvoering van de pilots. Ter ondersteuning van de pilotlocaties heeft TNO Arbeid aan elke pilotlocatie een TNO-coördinator toegewezen. Tussen de coördinatoren heeft regelmatig afstemmingsoverleg plaats gevonden.

Op de zeven pilotlocaties zijn startbijeenkomsten gehouden met de medewerkers van CWI en de ketenpartners. Daarnaast is er voor de CWI-medewerkers een instructiebijeenkomst en een tweedaagse training georganiseerd. Ondersteund door TNO Arbeid zijn op alle pilotlocaties concrete werkafspraken gemaakt tussen alle betrokken actoren (CWI, gemeente, SW-organisatie en indicatiecommissie). Als handreiking voor de in- en uitvoering heeft TNO Arbeid voor de CWI-vestigingsmanagers van de pilotlocaties het 'Draaiboek pilots Wsw-indicatiestelling CWI' gemaakt. Daarnaast zijn er voor de locaties een aantal documenten ontwikkeld zoals monitorformulieren en statusoverzichten om het proces op dossierniveau te kunnen monitoren. Gedurende de pilotperiode zijn 191 dossiers behandeld volgens het 'nieuwe' ontwerp-werkproces. TNO Arbeid heeft tijdens de uitvoering van de pilots een inhoudelijk faciliterende functie vervuld en de behandeling van de dossiers gemonitord.

In verband met de begrensde doorlooptijd van de pilots zijn van de 191 behandelde dossiers er uiteindelijk 100 (positief dan wel negatief) geïndiceerd.

Uit de startbijeenkomsten en de daaropvolgende contacten tussen de pilotlocaties en de TNO-coördinator is gebleken dat de wijze waarop het huidige proces indicatiestelling Wsw is georganiseerd en ingevuld per locatie sterk verschilt. Bij het maken van de uitvoeringsafspraken per locatie hebben de TNO-coördinatoren ernaar gestreefd zo veel mogelijk tegemoet te komen aan deze heterogeniteit van de lokale uitvoering en tegelijkertijd te bewaken dat tijdens de pilot het voorgestelde werkproces en de beoordelingssystematiek op (voor de evaluatie cruciale onderdelen zoals competentie medewerkers en in te zetten externe expertise) uniforme wijze is uitgevoerd.

Op 27 november 2003 heeft TNO Arbeid haar eerste ervaringen opgetekend in de "Tussenrapportage" die aan CWI is uitgebracht. Mede op basis hiervan is de datum van overgang Wsw-indicatiestelling naar CWI verschoven naar 1 oktober 2004.

Verder is er een terugkomdag georganiseerd, zijn aan de hand van memo's beoordelingsvraagstukken behandeld en zijn er drie themabijeenkomsten georganiseerd met deskundigen uit het veld. Deze themabijeenkomsten gingen over de aanmeldingsfase

vóór de formele aanvraag, de fase ná de indicatiestelling en de inhuur van deskundige expertise (arts, psycholoog, arbeidskundige).

1.3 Doel van de pilots

Op basis van de hiervoor geformuleerde doelstelling om de Wsw-indicatie bij CWI onder te brengen, zijn de volgende doelstellingen en bijbehorende te beantwoorden vragen voor de pilots geformuleerd:

1. Het testen van het werkproces (zie bijlage 2: ontwerp-werkproces). Hierbij geldt de vraag of het proces voldoet en waar eventuele aanpassingen noodzakelijk zijn. Gezien de korte doorlooptijd van de pilots concentreren wij ons daarbij met name op de kritische beoordelingsmomenten in het proces (zie hoofdstuk 2 voor het proces), te weten:
 - A. *(Administratieve) beoordeling op grond van het dossier*
Is op basis van alleen het dossier een schifting te maken tussen cliënten die evident wel of niet tot de Wsw-doelgroep horen en cliënten waarvoor nader onderzoek (minimaal een intakegesprek) noodzakelijk is? (beoordeling in deelproces 2: vooronderzoek)
 - B. *Beoordeling op grond gesprek en eventuele expertise*
Is het voor een functionaris op HBO-plus niveau (bij CWI de adviseur Werk & Inkomen) haalbaar om op basis van het dossier, een intakegesprek en eventuele expertise tot een indicatiestelling te komen? (beoordeling in deelproces 3: onderzoek)
 - C. *Beoordeling op grond van multidisciplinair advies*
Voor welke dossiers is een enkelvoudige expertisevraag onvoldoende en is de inzet van een gecombineerde expertisevraag (multidisciplinair advies) noodzakelijk om tot een beoordeling te komen? Wat zijn de kenmerken van dergelijke dossiers en om wat voor aantallen gaat het bij benadering? (beoordeling in deelproces 3: onderzoek)
2. Het uitwerken en testen van beoordelingsrichtlijnen, gebaseerd op het wettelijke kader indicatiestelling Wsw:
 - A. Hoe hanteerbaar zijn de beoordelingsrichtlijnen voor de beoogde CWI-medewerkers?
 - B. Leidt het werken met de beoordelingsrichtlijnen tot indicatiestellingen conform het wettelijke kader (scherpe en transparante selectie).
3. Bepalen voorwaarden voor effectieve en efficiënte informatie-uitwisseling tussen de ketenpartners.
 - A. Welke eisen stelt een 'ketenprocesmodel' aan de informatieoverdracht tussen de betrokken partijen (bijvoorbeeld landelijke afspraken, informatieformats, etc.) zodat er geen dublures of gaten ontstaan in de informatie-uitwisseling tussen ketenpartners?
 - B. Hoe zou de herindicatie er uit dienen te zien als onderdeel van het 'ketenprocesmodel'.

Aan deze laatste twee vragen is tijdens de pilots relatief weinig aandacht besteed. Enerzijds omdat de herindicatie in principe overeenkomt met de indicatie zelf. Anderzijds omdat tijdens themabijeenkomsten is ingegaan op de informatievoorziening tussen ketenpartners.

1.4 Gegevensverzameling

Tijdens de voorbereiding van de pilots heeft TNO in overleg met de opdrachtgever de doelstellingen en aanpak verder uitgewerkt en de vragen geoperationaliseerd in monitorformulieren en vragenlijsten voor de interviews. Daarnaast is bekeken welke eisen de uitvoering van de indicatiestelling stelt aan de betreffende CWI-medewerkers en wat de kenmerken zijn van het indicatieproces.

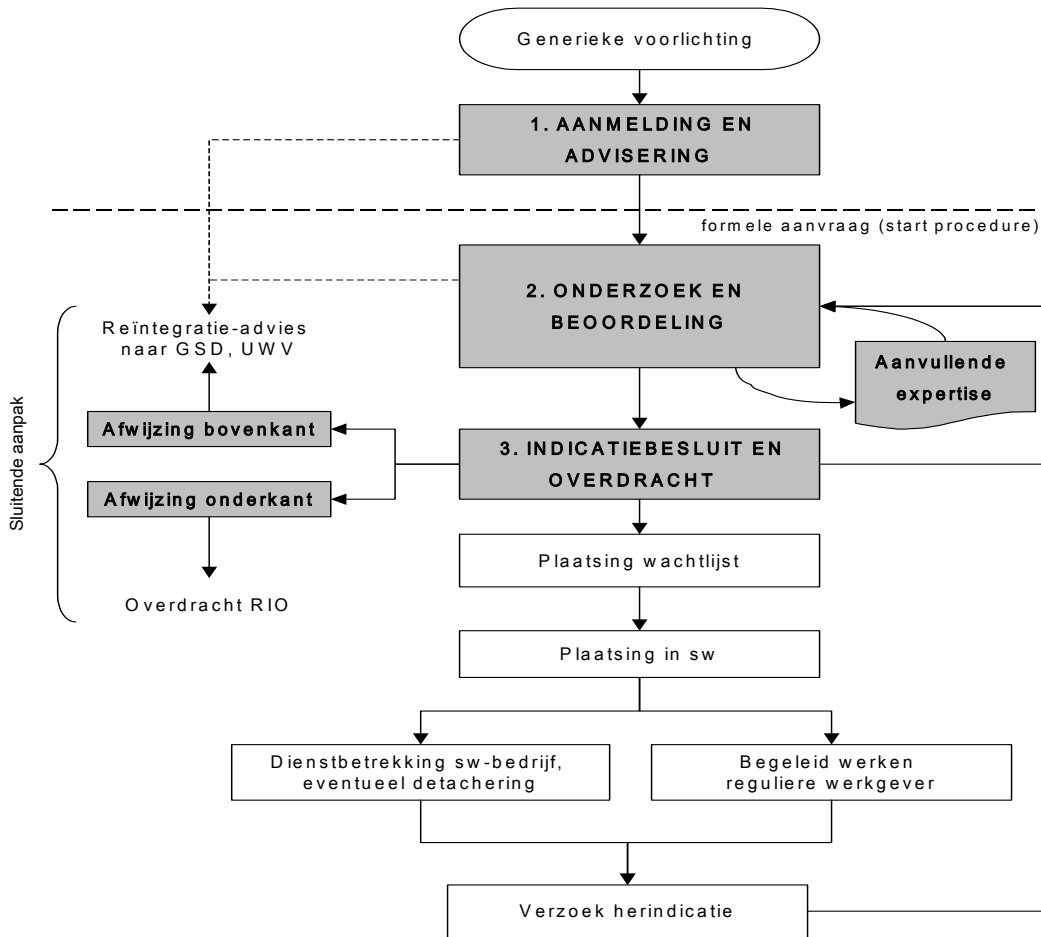
1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt het werkproces zoals wij dat voorstellen beschreven. Daarbij wordt successievelijk ingegaan op aanmelding & advisering, onderzoek & beoordeling en indicatiebesluit & overdracht. In hoofdstuk 3 gaan wij in op de taken, functies en organisatie van het werkproces. Hoofdstuk 4 gaat in op de beoordeling en in hoofdstuk 5 geven wij de 'Invoeringswijzer' waarbij actiepunten zijn geformuleerd voor een succesvolle uitrol.

Daarnaast zijn zeven bijlagen ter informatie opgenomen in een apart document.

Globaal procesmodel Wsw-indicatie CWI

Globale omschrijving activiteiten per deelproces



De grijs gearceerde velden betreffen het indicatieproces Wsw dat wordt overgedragen aan het CWI

1. Aanmelding en advisering

Start proces = cliëntvraag Wsw

- o Voorlichten over procedure en eisen indicatiestelling.
- o Korte inventarisatie motief en achtergrond cliënt.
- o Zo mogelijk adviseren alternatieve voorziening of dienstverlening.
- o Uitreiken intakeformulier.

Eind = Geïnformeerde cliënt / afgegeven intakeset Wsw (naar stap 2)

Aard contact cliënt = persoonlijk (informatieverstrekking en advisering).

2. Onderzoek en beoordeling (formele start procedure)

Start = ingevuld intakeformulier

- o Checken volledigheid intakeset en zonodig rappelleren cliënt.
- o Completeren dossier: zo nodig opvragen en bewaken ontvangst relevante informatie.
- o Cliënt uitnodigen voor intakegesprek.
- o Voorbereiden intakegesprek: analyse dossier op basis beslistabel.
- o Voeren intakegesprek.
- o Zo mogelijk adviseren alternatieve voorziening of dienstverlening.
- o Zo nodig opvragen aanvullende informatie of rapportages.
- o Zo nodig inzetten van expertise (medisch, psychologisch, arbeidskundig of test 4*10 criterium).
- o Bewaken ontvangst rapportages en/of expertiseverlagen.
- o Volgens beslistabel en toelichting opstellen gemotiveerd concept indicatiebesluit en -advies.

Eind = concept indicatiebesluit en -advies (naar stap 3)

Aard contact cliënt = persoonlijk (intakegesprek en eventueel schriftelijk en/of telefonisch).

3. Indicatiebesluit en overdracht

Start = concept indicatiebesluit en -advies

- o Toetsing concept indicatiebesluit en -advies.
- o Bij twijfel nadere nader onderzoek instellen (terug naar stap 2).
- o Afgeven beschikking aan cliënt.
- o Informeren gemeente/Sw-bedrijf over besluit en adviseren over aanvullende voorzieningen.
- o Bij negatieve beschikking zowel cliënt als gemeente/UWV/RIO adviseren over alternatieven (warme overdracht / sluitende aanpak).

Einde proces = Indicatiebesluit Wsw naar cliënt en gemeente/Sw-bedrijf of warme overdracht

Aard contact cliënt = schriftelijk (beschikking).



2 Het werkproces

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft het door ons aanbevolen werkproces weer. Hieronder behandelen wij per deelproces de bevindingen en aanbevelingen voor de inrichting van het werkproces. In de omschrijving van het deelproces geven wij telkens aan welke taken volgens ons op basis van de pilotervaringen onderdeel uit zouden moeten maken van het primaire proces.

2.2 Algemene conclusie over het ontwerp-werkproces

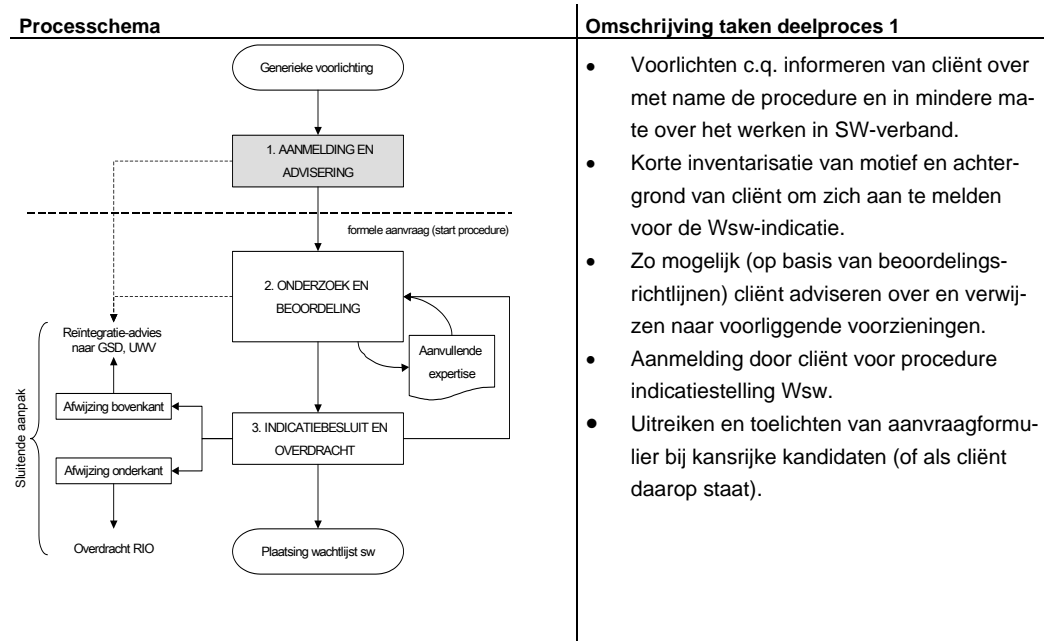
Het ontwerp-werkproces is in de pilots getest en geëvalueerd. Daarnaast zijn specifieke onderdelen van het proces besproken op drie themabijeenkomsten met experts uit het veld. De algemene conclusie is dat het ontwerp-werkproces een logisch en werkbaar model is. Op onderdelen dient het ontwerp-werkproces aangepast of verfijnd te worden. De belangrijkste conclusies over het ontwerp-werkproces zijn:

- Een formele afwijzing 'aan de poort' of op basis van alleen een dossier is niet mogelijk. Wel kan een CWI-adviseur, bij de inschatting dat cliënt niet tot de Wsw-doelgroep behoort, adviseren geen aanvraag in te dienen en gebruik te maken van een passender voorziening of dienstverlening.
- Een intakegesprek moet in alle gevallen een standaardonderdeel zijn van de indicatieprocedure.
- Een CWI-adviseur is in staat om de indicatiebeoordeling uit te voeren en met de discretionaire ruimte om te gaan. Voorwaarden hierbij zijn een goed opleidings- en coachingstraject en, indien nodig, het gebruik kunnen maken van gerichte adviezen van ingehuurde expertise.

In het oorspronkelijke ontwerp-werkproces was een onderscheid aangebracht in een deelproces waarin een dossieronderzoek plaats diende te vinden en een deelproces waarin het intakegesprek en de eventuele expertise was opgenomen. Op grond van de eerste twee bovenstaande conclusies is dat onderscheid niet langer zinvol; elke cliënt dient immers een intakegesprek te krijgen. In dit rapport presenteren wij daarom een aangepast, aanbevolen werkproces waarin de twee betreffende deelprocessen zijn samengevoegd tot één deelproces, te weten 'onderzoek en beoordeling'. De samenvoeging doet ons inziens meer recht aan de praktijk van de indicatieprocedure. Het beoordelingsproces bestaat uit het op een systematische wijze verzamelen en beoordelen van informatie, waarbij de informatie uit het dossier het startpunt is. Deze informatie wordt aangevuld met informatie uit het intakegesprek en de eventueel noodzakelijke expertise. De in dit hoofdstuk weergegeven processtappen zijn in bijlage 2 "Aanbevolen werkproces Wsw-indicatiestelling" in stroomschema's beschreven.

2.3 Deelproces 1: Aanmelding en advisering

2.3.1 Omschrijving deelproces 1: aanmelding en advisering



In overleg met CWI is besloten om ons advies over de eerste fase in het indicatieproces te baseren op een inventarisatie van de huidige uitvoeringspraktijk op de pilotlocaties en een bijeenkomst met experts over dit thema. De voorlichtingsfase van het indicatieproces is derhalve niet, zoals de overige procesonderdelen, getest op de CWI-pilotlocaties. Het belangrijkste motief voor deze keuze is dat de logistieke omleiding van het bestaande voorlichtings- en aanmeldingsproces en de communicatie daarover met (potentiële) cliënten een te tijdrovende en complexe aangelegenheid zou zijn die niet in verhouding zou staan met het tijdelijke karakter van de pilots.

2.3.2 Bevindingen huidige praktijk: van vrijblijvende tot dwingende voorsortering

Uit de pilots blijkt dat in de huidige uitvoeringspraktijk de aanmeldingsfase zeer verschillend is georganiseerd: van geen voorlichting, via periodiek collectief voorlichten tot alleen individueel voorlichten (oriënterend gesprek). Ook rondleidingen op de SW-locaties kunnen deel uitmaken van de voorlichtingsfase. De verschillen in de wijze van organiseren in de huidige uitvoeringspraktijk van de aanmeldingsfase lijken onder meer ingegeven door het wel of niet bestaan van een wachtlijst van het SW-bedrijf of door motieven om via de voorlichting ‘bovengrensgevallen’ te weerhouden van aanmeldingen.

In de huidige uitvoeringspraktijk kan op alle locaties de aanmelding gedaan worden door betrokkene zelf of door een begeleidende instantie (institutionele verwijzers) die namens betrokkene aanmeldt. Hoewel in de meeste gevallen geen schriftelijke afspraken zijn gemaakt met institutionele verwijzers, zijn er wel voorbeelden te vinden van afspraken die leiden tot een regulering van de aanmelding. Het risico van dergelijke afspraken is dat betrokkene zelf nauwelijks op de hoogte is van de aanmelding. Ook bestaat in het uitvoeringsveld de indruk dat de aanmelding via reïntegratiebedrijven toeneemt, terwijl in veel gevallen deze groep cliënten niet in aanmerking komt voor de

Wsw. Omdat de vrijwilligheid van de aanmelding en de motivatie om in SW-verband te werken van belang wordt geacht, benadrukken alle bij de pilot betrokken SW-bedrijven daarom de noodzaak om voorafgaand of in het begin van de procedure persoonlijk contact te hebben met de cliënt.

Een andere constatering is dat in de huidige praktijk op sommige locaties ook het SW-bedrijf als verwijzer optreedt. Het betreft in deze gevallen veelal cliënten die op basis van afspraken tussen gemeente en SW-bedrijf tijdelijk zijn geplaatst op stage- of leerwerkplekken in het kader van een ‘work-first-benadering’. Cliënten die volgens het begeleidende SW-bedrijf in aanmerking komen voor de Wsw worden vervolgens verwezen voor een indicatie-Wsw. De bevinding van de huidige indicatiestellers is dat het lastig en weinig klantvriendelijk is om een cliënt die reeds enige tijd op een dergelijke basis in een SW-bedrijf heeft gewerkt negatief te indiceren.

Bij alle pilots vindt er in de huidige uitvoeringspraktijk gedurende de aanmeldingsfase een voorsortering plaats. In de meeste gevallen gebeurt dit tijdens een eerste (telefonisch) gesprek op basis van meer of minder expliciete criteria of beoordelingsrichtlijnen. Indien het SW-bedrijf inschat dat een cliënt niet tot de SW-doelgroep behoort, dan wordt geadviseerd af te zien van de aanvraag of deelname aan de verdere procedure. In enkele gevallen gebeurt de voorsortering dwingend doordat met institutionele verwijzers afspraken zijn gemaakt over wie doorverwezen mag worden dan wel door het schriftelijk ‘afwijzen’ van cliënten die op grond van beoordelingsrichtlijnen (nog) niet in aanmerking komen voor de Wsw. Let wel, er is hier géén sprake van een formele beschikking, maar van het stopzetten of aanhouden van de procedure. Een formele afwijzing in dit stadium van de procedure is niet mogelijk. Cliënten hebben het *recht* om geïndiceerd te worden. Een afwijzing kan dan ook alleen plaatsvinden op grond van een deskundige onderbouwing.

2.3.3 *Aanpassingen deelproces 1*

Op basis van de pilotervaringen en de themabijeenkomst constateren wij dat de eerste fase van het indicatieproces, zoals voorgesteld in het ontwerp-werkproces, een werkbaar en bij de praktijk aansluitend model is. Zowel in het ontwerp-werkproces als in de praktijk is de functie van de eerste fase het informeren van de cliënt over de indicatieprocedure en het adviseren welke voorziening voor de cliënt het meest passend is. Op basis van de pilots, de trainingdagen en de themabijeenkomsten hebben wij de hieronder beschreven zaken in deelproces 1 van het ontwerp-werkproces te worden geanneerd of geëxpliciteerd:

1. Mogelijkheid voor advisering (voorsortering)

In het ontwerp-werkproces is de activiteit ‘checken doelgroep’ opgenomen waarin op basis van een eerste voorlichtend contact met de cliënt de kans op een positieve indicatie wordt beoordeeld. Indien cliënt ‘evident kansloos’ wordt beoordeeld, zou CWI in het kader van de sluitende aanpak alternatieven moeten aanbieden. In dit stadium van de indicatieprocedure blijkt het echter nog niet mogelijk te beoordelen of een cliënt evident wel of niet tot de doelgroep behoort. Er blijkt dan nog onvoldoende informatie is over de aard van de beperkingen en de consequenties daarvan voor het kunnen functioneren in regulier werk (al dan niet met werkaanpassingen). Wel is het tot op zekere hoogte mogelijk en aan te bevelen om op basis van een inschatting van de kansen, een cliënt te adviseren af te zien van een formele aanvraag en te verwijzen naar een passende voorziening. Een goede inschatting van de kansen van een cliënt in de indicatieprocedure is alleen mogelijk indien:

- De inschatting wordt gemaakt door ervaren adviseurs W&I die kennis hebben van de beoordelingscriteria, relevante arbeidsmarktkennis en mogelijkheden voor werkplekaanpassingen.

- Er eenduidige criteria of beoordelingsrichtlijnen worden geformuleerd op basis waarvan elke adviseur W&I in een voorlichtend gesprek de cliënt kan adviseren al dan niet een aanvraag voor de indicatiestelling-Wsw in te dienen. In de praktijk blijkt het overigens lastig om eenduidige beoordelingsrichtlijnen te formuleren. In hoofdstuk 4 gaan wij hier nader op in.

In beide gevallen geldt dat de inschatting alleen kan leiden tot een *advies* en niet tot een formele *afwijzing*. Tijdens een bijeenkomst met experts uit het veld over dit thema is geadviseerd de mogelijkheid tot het formuleren van beoordelingsrichtlijnen te onderzoeken. Het formuleren en hanteren van beoordelingsrichtlijnen bevordert niet alleen de uniformiteit in de aanmeldingsfase, maar is daarnaast een instrument om extra kaders vast te stellen voor de indicatiestelling.

2. *Definiëren formele start procedure*

Een tweede nuancering die in het ontwerp-werkproces moet worden aangebracht is een eenduidige definiëring van de formele start van de aanvraag. In het ontwerp-werkproces wordt hierover geen expliciete uitspraak gedaan. In de huidige uitvoeringspraktijk start in veel gevallen de indicatieprocedure formeel op het moment dat de cliënt een volledig ingevuld aanvraagformulier, inclusief de wettelijk vereiste bescheiden, heeft aangeleverd. Wij adviseren om dit moment ook in CWI te definiëren als formele start van de indicatieprocedure.

Het voordeel hiervan is dat een onderscheid aangebracht kan worden tussen een voor beide partijen meer vrijblijvende aanmeldingsfase (deelproces 1) en de formele start van de procedure die voor beide partijen verplichtingen meebrengt (deelproces 2).

3. *Rol cliënt bij aanmelding*

Gezien het belang van vrijwillige aanmelding en om te voorkomen dat cliënten door institutionele verwijzers worden doorverwezen zonder daarvan op de hoogte te zijn gesteld, adviseren wij om expliciet te stellen dat een cliënt zelfstandig de aanvraag bij CWI moet indienen. Dit houdt in dat bij de aanmelding of aanvraag de cliënt persoonlijk in contact moet treden met of bereikbaar moet zijn voor CWI, opdat de CWI-adviseur de vrijwilligheid van de aanmelding en de motivatie van de cliënt kan toetsen (uiteraard geen reden voor afwijzing). Hierbij dient gerealiseerd te worden dat ondersteuning door een begeleidende instantie of familie regelmatig noodzakelijk en voor sommige doelgroepen (zoals verstandelijk gehandicapten) zelfs vrijwel onmisbaar is.

2.3.4 *Aanbevelingen implementatie deelproces 1*

Inbedding in CWI-organisatie

Een bijzonderheid van CWI is dat er landelijk 130 locaties zijn, terwijl de Wsw-indicatie straks wordt uitgevoerd op een beperkt aantal (circa 30) locaties. De vraag die CWI moet beantwoorden, is waar moeten cliënten zich laten informeren en aanmelden: bij de eigen CWI-vestiging of bij de vestiging waar de Wsw-indicatiestelling wordt uitgevoerd? Wij adviseren om de opbouw van deskundigheid in eerste instantie te beperken tot de circa 30 indicatielocaties en de overige locaties slechts een voorlichtende rol te laten spelen. Hierbij speelt mee dat het in de praktijk lastig blijkt om algemeen geldende beoordelingsrichtlijnen te formuleren voor de advisering aan de poort.

Op het moment dat de deskundigheid beheersbaar is (opleidings- en kwaliteitsborgingsmogelijkheid), kan CWI overwegen om de overige locaties in toenemende mate een rol te laten spelen in de aanmeldingsfase. Het opnemen van de voorlichtende en adviserende taken ten behoeve van de SW-indicatie op termijn in de reguliere informatie en adviesfunctie van CWI heeft ons inziens een aantal voordelen. Ten eerste verhoogt het aanbieden van (informatie over) de volledige CWI-dienstverlening op elke

locatie de klantvriendelijkheid. Ten tweede wordt het hierdoor mogelijk toe te werken naar een vorm van geïntegreerde indicatiestelling. Deze ‘voorsorterende’ werking op de CWI-locaties voorkomt bovendien dat een ‘onnodige’ werklast terecht komt bij het beperkte aantal gespecialiseerde indicatieadviseurs. Tevens voorkomt het dat er bij de cliënt verwachtingen worden gewekt die niet waar gemaakt kunnen worden.

Uniformering van de aanmeldingsfase

In de huidige uitvoeringspraktijk blijkt de wijze waarop de aanmeldingsfase is ingericht en de rol die met name institutionele verwijzers daarin spelen sterk te verschillen. De verschillen per locatie zijn mede ingegeven door het type instellingen en de organisatiegraad van het betreffende sociaal-medische netwerk in een regio. Wij adviseren, omwille van de herkenbaarheid en beheersbaarheid, te kiezen voor een landelijke uniforme inrichting van de aanmeldingsfase. Wel zou het ons inziens mogelijk moeten zijn om op vestigings- of districtsniveau afspraken te kunnen maken met instellingen die in staat zijn direct een compleet dossier¹ aan te leveren over een verkorte aanmeldingsprocedure en direct te starten met deelproces 2. De verschillen die daardoor in de uitvoering kunnen ontstaan wat betreft de wijze van aanmelden en aanlevering van informatie hoeven geen afbreuk te doen aan de gewenste uniformiteit, mits de lokale invulling transparant en controleerbaar is.

2.3.5 *Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen deelproces 1*

Belangrijkste bevindingen:

- Organisatie van aanmelding verschilt in de huidige uitvoeringspraktijk per locatie, waarbij ook het SW-bedrijf optreedt als verwijzer.
- Aanleverende partijen spelen in de huidige uitvoeringspraktijk in sommige gevallen een belangrijke en sturende rol bij aanmelding.
- Voorsortering van instroom kan alleen resulteren in een advies en niet in een formele afwijzing.

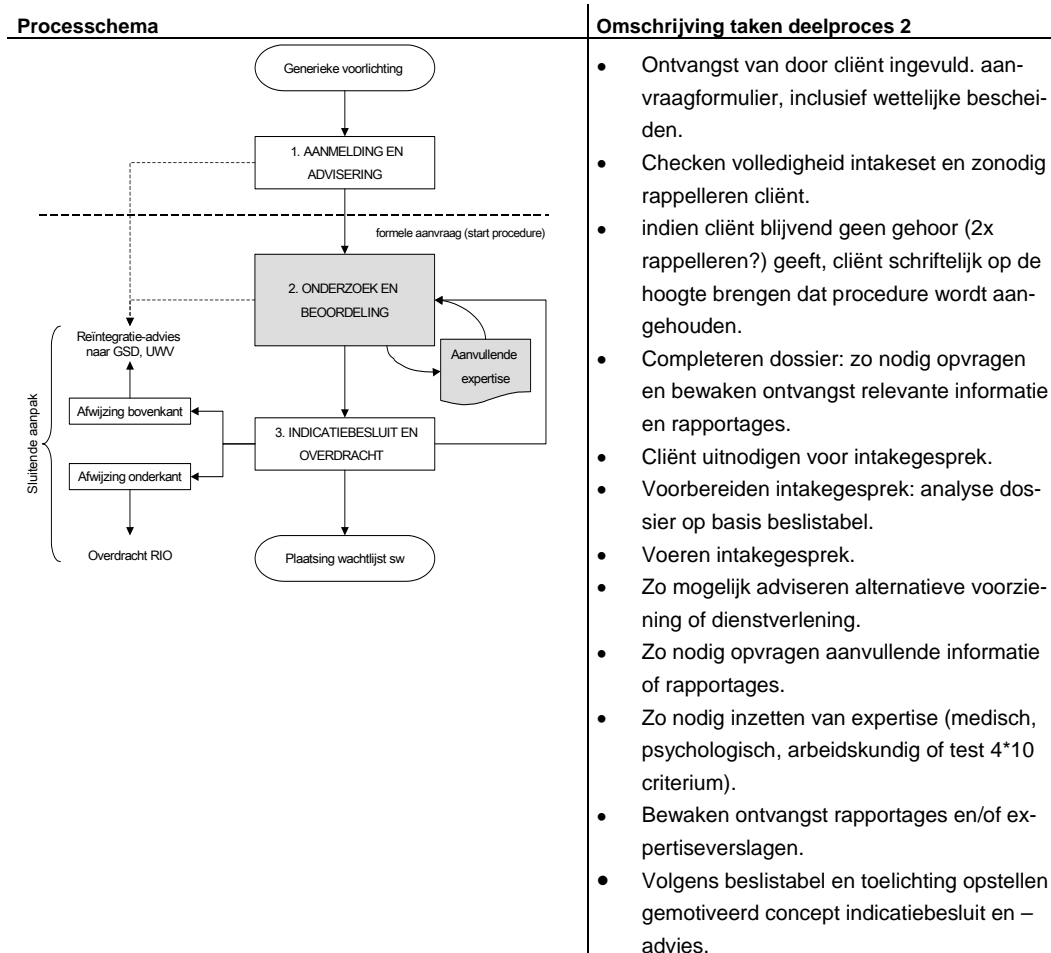
Aanbevelingen:

- Breng onderscheid aan tussen aanmelding (informatie) en aanvraag (formele start indicatieprocedure) om advisering (voorsortering) mogelijk te maken.
- Organiseer het voorlichtings- en aanmeldingsproces in eerste instantie op een beheersbaar aantal locaties.

¹ Wat onder een compleet dossier wordt verstaan, dient CWI nog nader te definiëren.

2.4 Deelproces 2: Onderzoek en beoordeling

2.4.1 Omschrijving deelproces 2: onderzoek en beoordeling



2.4.2 Bevindingen pilots en huidige praktijk

Uit de pilots blijkt dat een aantal zaken bepalend zijn voor de inrichting en het verloop van deelproces 2:

Rol SW-casemanager bij invullen aanvraagformulier

Het invullen van het veelal uitgebreide aanvraagformulier en het verzamelen van de wettelijke vereiste bescheiden blijkt in de praktijk voor kandidaten een aanzienlijke klus. Een deel van de kandidaten lukt dit alleen met ondersteuning. Op het moment dat er geen sprake is van ondersteuning door institutionele verwijzers of verwanten, ondersteunt de casemanager van het SW-bedrijf de kandidaat bij het invullen van het aanvraagformulier en het voldoen aan de wettelijke vereisten voor de aanvraag. Deze ondersteuning kost veel tijd en vergt ook specifieke kwaliteiten van de betreffende medewerker. In het algemeen wordt ondersteuning wel als zinvol ervaren omdat het kan voorkomen dat op een later moment alsnog informatie boven tafel komt, die anders al in het begin van het proces bekend had kunnen zijn. Ook CWI adviseurs die aan de pilots hebben deelgenomen onderkennen het belang van ondersteuning, maar geven

daarbij aan dat indien deze ruimte aan CWI's wordt gegeven dat ook vertaald moet worden in een juiste inschatting van de normtijd van deze activiteit.

Het opvragen van informatie bij derden

In de huidige uitvoeringspraktijk blijkt het opvragen van rapportages en informatie voor een belangrijk deel de doorlooptijd van het gehele indicatieproces te bepalen. Opvallend hierbij is dat de spreiding van de doorlooptijd groot is. In sommige gevallen wordt de informatie binnen enkele werkdagen aangeleverd, terwijl in andere gevallen meerdere weken en soms maanden kunnen verstrijken alvorens de informatie wordt aangeleverd. Ook komt het voor dat zelfs geen gehoor wordt gegeven aan een verzoek om informatie te verstrekken. Om de beheersbaarheid van dit deel van het proces te verbeteren zijn in de huidige uitvoeringspraktijk waar mogelijk afspraken gemaakt met partijen waarbij regelmatig informatie wordt opgevraagd.

Ook blijken niet alle rapportages en informatie even bruikbaar voor het indicatieproces. Rapportages of informatie die bruikbaar zijn, bevatten uitspraken over:

- De aard van de beperkingen van een cliënt (zie hoofdstuk 4 voor het onderscheid tussen stoornissen, beperkingen en handicaps). Bij voorkeur blijkt uit de rapportages reeds welke aanpassingen en/of voorzieningen noodzakelijk zijn voor de cliënt om te kunnen werken.
- Pogingen die concreet zijn ondernomen om al dan niet gesubsidieerd regulier werk te vinden. Bij welke werkgevers zijn pogingen ondernomen, om wat voor soort functies gaat het, en om welke redenen is het niet gelukt.

Welke informatie is relevant en mag CWI-adviseur opvragen?

In de huidige uitvoeringspraktijk wordt in dit stadium van de procedure in alle gevallen medische informatie, na machtiging door cliënt, door of uit naam van een arts opgevraagd. De betreffende privacy-wetgeving en beroepscode vereisen bovendien dat alleen *gerichte* informatie wordt opgevraagd die alleen door een bij het proces betrokken arts mag worden gelezen en geïnterpreteerd. In de huidige uitvoeringspraktijk gaat de opgevraagde informatie daarom in het dossier en wordt formeel niet (inhoudelijk) beoordeeld door de casemanager van het SW-bedrijf.

In het procesmodel voor CWI is het opvragen van medische informatie (diagnoses) op dit moment in het werkproces echter (nog) niet per definitie nodig (zie hoofdstuk 4). In het voorgestelde werkproces ligt het primaat van de beoordeling bij de CWI-adviseur en niet bij de arts of een andere deskundige. Een CWI-adviseur mag inderdaad geen medische informatie opvragen en inzien, maar kan feitelijk ook niets met zuiver medische informatie. Alleen informatie over de beperkingen en gevolgen voor het werk van een cliënt zijn voor de CWI-adviseur zinvol bij de voorbereiding van het intakegesprek en de indicatiebeoordeling. Dit is geen medische informatie, in de regel afkomstig van arbeidsdeskundigen en mag door CWI-adviseurs worden opgevraagd en geïnterpreteerd. Het opvragen van medische informatie is pas nodig op het moment dat de CWI-adviseur in een intakegesprek de beperkingen van een cliënt niet kan duiden of twijfelt aan de aard van de beperkingen (zie ook hoofdstuk 4). De CWI-adviseur kan dan een gerichte onderzoeksvraag stellen aan een arts.

Noodzaak standaard intakegesprek

In de huidige uitvoeringspraktijk komt het niet voor dat alleen op basis van het dossier (aanvraagformulier plus opgevraagde rapportages en informatie) een formeel indicatiebesluit kan worden genomen. Ook op basis van de pilotervaringen en de themabijeenkomsten moeten we concluderen dat in dit stadium van de procedure een afwijzing op basis van alleen een dossier niet mogelijk is. Het veld en de pilotmedewerkers zijn het vrijwel unaniem eens over de noodzaak om, naast het dossieronderzoek, minimaal

een intakegesprek met de cliënt te voeren voordat het indicatiebesluit kan worden genomen. De argumenten om met elke cliënt standaard een intakegesprek te houden, zijn:

- In veel gevallen levert het intakegesprek extra of aanvullende informatie op die van belang is voor de indicatiebeoordeling.
- Het beeld van een cliënt dat op basis van dossieronderzoek ontstaat, wordt vaak naar aanleiding van een intakegesprek bijgesteld. Veronderstellingen die een CWI-adviseur op basis van het dossier vormt, dienen daarom in een persoonlijk gesprek te worden getoetst.
- De vrijwilligheid en de motivatie van een cliënt zijn volgens het veld belangrijke criteria. Deze criteria kunnen alleen in een intakegesprek worden getoetst.
- Gezien de doelstelling van de sluitende aanpak is het van belang om de cliënt te spreken om passende alternatieven te kunnen adviseren indien cliënt niet tot de Wsw-doelgroep behoort.

CWI-adviseurs vinden dat zij tijdens de pilots goed in staat waren om de intakegesprekken voor de Wsw-indicatie te voeren. Het intakegesprek in het indicatieproces is tot op zekere hoogte vergelijkbaar met het kwalificerende intakegesprek (Kwint) in het huidige CWI. De ervaring leert wel dat het intakegesprek voor de Wsw-indicatie diepgaander is. De pilotmedewerkers spreken in dit verband over een 'verdiepte Kwint'. Gezien de Wsw-doelgroep is het van belang dat de arbeidsmarktkennis van de CWI-adviseur van de 'onderkant' van de arbeidsmarkt (zowel wat betreft vraag als aanbod) wordt versterkt. Ook is het van belang om kennis op te bouwen over beperkingen en handicaps.

Aanvraag expertise

In de pilots is voor de aanvraag van expertise gebruik gemaakt van de bestaande contracten. Opvallend in de huidige uitvoeringspraktijk is dat niet de casemanagers van het SW-bedrijf maar de leden van de indicatiecommissies vaststellen of en wat voor soort (expertise) onderzoek moet worden verricht. Veelal wordt zowel de vaststelling van de noodzaak als de uitvoering van het onderzoek uitgevoerd door deskundigen die zitting hebben in de indicatiecommissie. Een waarschijnlijk gevolg van deze ruimte is dat op veel locaties de expertise zwaar wordt ingezet. Op de noodzaak en de kwaliteit van de expertise wordt slechts in enkele gevallen door Sw-bedrijf of gemeente gestuurd. Uitgaande van de ervaringen tijdens de pilots en de trainingdagen achten wij CWI-adviseurs in staat gerichte onderzoeksvragen te formuleren. Een voorwaarde hierbij is dat het leren vaststellen van de noodzaak en het formuleren van de onderzoeksvraag onderwerp van de opleiding moet zijn.

Gebruik beslistabel

Uit de pilots blijkt dat CWI-adviseurs in staat zijn de beslistabel op een adequate wijze te gebruiken, mits ze goed zijn opgeleid en gebruik kunnen maken van ter zake doende en gerichte deskundige adviezen. Omdat het gebruik van de beslistabel de kern vormt van de indicatiestelling en daarom van cruciaal belang is voor de kwaliteit van de indicatiestelling, gaan wij in een apart hoofdstuk (4) specifiek in op de ervaringen van de pilotmedewerkers met de beslistabel.

2.4.3 *Aanpassingen deelproces 2*

Op basis van de ervaringen in de pilots, de trainingdagen en de themabijeenkomsten concluderen wij dat deelproces 2 van het ontwerp-werkproces op onderdelen aangepast en geëxpliciteerd moet worden. Het betreft het volgende onderdeel:

Geen afwijzingen op basis van dossier

Om mogelijkheden voor efficiencywinst te onderzoeken is de aanname dat een deel van de cliënten op basis van dossiergegevens geïndiceerd kan worden, *bewust* in het ontwerp-werkproces opgenomen. Gedurende de pilots hebben wij argumenten verzameld om de houdbaarheid van deze veronderstelling te toetsen. Op basis van de eerder genoemde argumenten zijn wij van mening dat een *afwijzende beschikking* op basis van alleen een dossier niet mogelijk is. Wel blijft zoals eerder gemeld het mogelijk om op basis van het dossier een cliënt te *adviseren* af te zien van de verdere procedure. Een direct gevolg van deze aanpassing is dat het intakegesprek als een *standaardactiviteit* in het proces wordt opgenomen.

2.4.4 *Aanbevelingen implementatie deelproces 2*

Landelijke kaderafspraken met ketenpartners

Gezien de tijd die gemoeid is met het opvragen van informatie adviseren wij deze termijnen waar mogelijk beheersbaar te maken. Enerzijds kunnen op basis van landelijk geldende kaders afspraken worden gemaakt met relevante landelijke en regionale partijen over het aanleveren van informatie. Hierbij zou het streven moeten zijn om op zo hoog mogelijk niveau afspraken te maken met landelijke (koepel) organisaties zoals Cedris, UWV, VNG en het ministerie van VWS. Daarnaast adviseren wij in het proces een maximale termijn te benoemen voor het opvragen, rappelleren en ontvangen van rapportages en informatie. Indien de rapportages en/of informatie (na rappelleren) niet binnen de vastgestelde termijn wordt aangeleverd, verdient het ons inziens de voorkeur om de noodzakelijke informatie zelf te genereren door het uitzetten van een expertiseonderzoek.

Organisatie van expertise

Om de CWI-adviseur in staat te stellen een uniforme indicatiebeoordeling te laten uitvoeren, dient CWI een aantal randvoorwaarden in te vullen. Behalve een passend opleidingstraject, zijn landelijke formats nodig om tot een gerichte en volledige formulering van de onderzoeksvraag te komen voor externe deskundigen.

Om de beslistabel te kunnen invullen moet een CWI-adviseur indien noodzakelijk gebruik kunnen maken van gerichte en kwalitatief hoogwaardige adviezen van experts. Hiertoe dient CWI één of meerdere andere partij te contracteren. Van belang daarbij is dat de huidige rolverdeling wordt omgedraaid: CWI bepaalt welk onderzoek noodzakelijk is en wat de vraagstelling voor het onderzoek is. Door een juiste vorm van contractering moet een heldere opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie ontstaan. Afspraken die in de contracten moeten worden opgenomen betreffen onder meer doorlooptijden en de wijze waarop aan CWI wordt gerapporteerd. Hierbij bevelen wij aan om zowel de CWI-adviseur voor zijn of haar onderzoeksvraag als de expert voor zijn/haar gerichte advies gebruik te laten maken van vaststaande informatieformats.

Bij het contracteren van expertisebureaus dient CWI er rekening mee te houden dat zij, als gevolg van een bezwaar- en beroepsprocedures, contra-expertise moet kunnen aanvragen. CWI zou bijvoorbeeld standaard met twee of drie landelijke expertisebureaus kunnen werken die ieder een deel van de onderzoeken krijgt en die eventuele contra-expertise kunnen uitvoeren op de bevindingen van het andere bureau. Door een dergelijke constructie wordt het tevens mogelijk de afzonderlijke prestaties te vergelijken. Wij adviseren om geen langdurige contracten af te sluiten om de kwaliteit van de expertise periodiek te kunnen evalueren en te koppelen aan de verlenging van de contracten. Deze kwaliteitsbewaking krijgt in de huidige uitvoeringpraktijk onvoldoende aandacht en dient door CWI expliciet te worden georganiseerd.

2.4.5 *Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen*

Belangrijkste bevindingen:

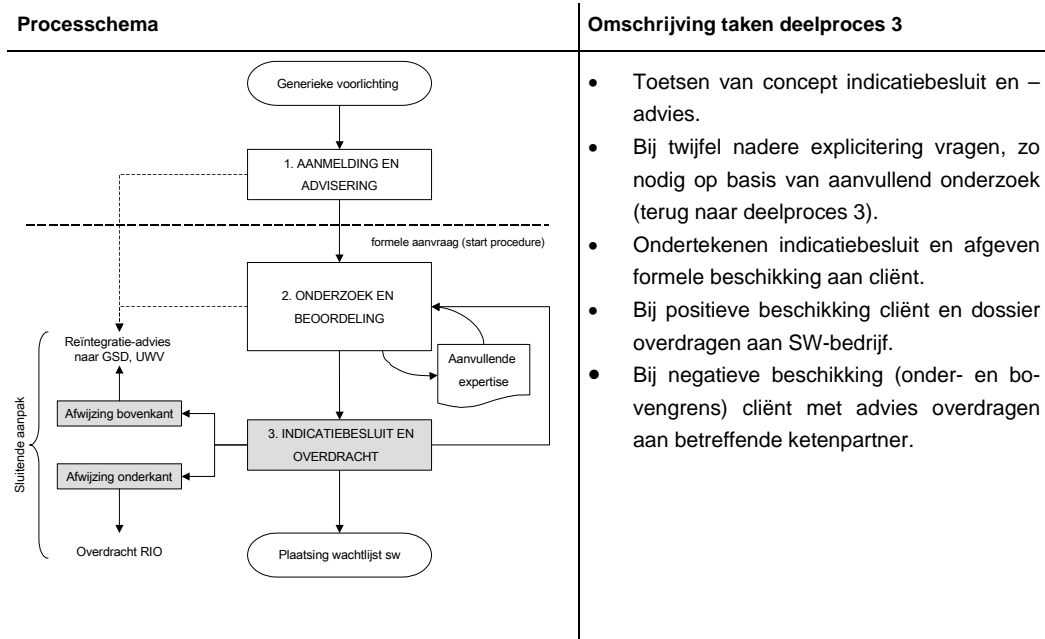
- De tijdsduur tot de ontvangst van opgevraagde informatie is een lastig beheersbaar te maken onderdeel van het indicatieproces.
- Het inzien van medische informatie is gebonden aan beperkingen op grond van privacy wetgeving en beroepscode.
- Het afwijzen van cliënten op basis van alleen een dossier is niet mogelijk en niet wenselijk: onderzoek (minimaal een intakegesprek) moet een standaardonderdeel van de indicatieprocedure zijn.
- CWI-adviseur lijkt in staat te zijn om een intakegesprek te voeren en op grond daarvan te bepalen af aanvullend onderzoek noodzakelijk is.
- In de huidige uitvoeringspraktijk heeft de ingehuurd expertise een leidende rol en is er nauwelijks toetsing op de kwaliteit; in het ontwerp-werkproces is deze rolverdeling omgedraaid en ligt het primaat van de beoordeling bij CWI.

Aanbevelingen:

- In deze fase van het proces is het alleen zinvol om informatie over de beperkingen van een cliënt op te vragen (dus nog geen medische informatie opvragen). Spreek voor zover mogelijk kaders af met landelijke en regionale partijen over het aanleveren van rapportages en informatie.
- Contracteer expertisebureaus op basis van een heldere opdrachtgever/opdrachtnemerrelatie; mede vanuit de noodzaak om contra-expertise in te kunnen schakelen, bevelen wij aan contracten aan te gaan met meerdere expertisebureaus.
- De kwaliteitsbewaking dient expliciet te worden georganiseerd en primair gericht te zijn op de indicatiebeoordeling en de expertiseadvies die daarbij worden gebruikt.

2.5 Deelproces 3: indicatiebesluit en overdracht

2.5.1 Omschrijving deelproces 3



2.5.2 Bevindingen pilots en huidige praktijk

Rol manager in indicatieproces

De bij de pilots betrokken CWI-vestigingsmanagers zien voor zichzelf alleen een formele rol in de besluitvorming van de indicatiestelling. Los van de vraag of de vestigingsmanagers voldoende kennis hebben om de indicatiebeoordeling inhoudelijk te kunnen toetsen, kan volgens hen de kwaliteitstoetsing en de bewaking van de uniformiteit het meest effectief op landelijk of districtsniveau worden georganiseerd (zie verder 3.3.4).

Overdracht dossier naar gemeente/SW-bedrijf

In de huidige uitvoeringspraktijk blijken er verschillende afspraken te bestaan over de inhoud van het dossier en de wijze waarop deze wordt overgedragen aan de gemeente en de facto aan het SW-bedrijf. De verschillen in mate van gedetailleerdheid van het advies aan het SW-bedrijf is daarbij het meest opvallend. Deze verschilt per locatie van ‘dun’ naar ‘dik’. Op sommige locaties lijkt een deel van het onderzoek dat het SW-bedrijf moet doen om tot een passende plaatsing te komen naar voren te zijn geschoven, naar de indicatiestelling. Op andere locaties doen SW-bedrijven nagenoeg niets met de aangeleverde informatie. De dossier worden op meerdere locaties via een ‘warme overdracht’ aangeleverd aan het SW-bedrijf.

Overdracht RIO

In geval van een negatieve indicatie blijkt er in de huidige praktijk weinig sprake te zijn van een ‘warme overdracht’. Het RIO ontvangt op sommige locaties een kennisgeving en in een enkel geval draagt (de facto) het SW-bedrijf dossiergegevens over aan het RIO. Wel hebben wij geconstateerd dat op veel locaties het RIO cliënten standaard

doorverwijst naar de Wsw-indicatie, waardoor deze in feite wordt gebruikt als contra-indicatie voor de AWBZ. In een aantal gevallen zijn op lokaal niveau afspraken gemaakt dat cliënten niet in aanmerking komen voor de AWBZ zonder een negatieve Wsw-indicatie (ondergrens).

2.5.3 *Aanpassingen deelproces 3*

De beschrijving van taken in deelproces 4, zoals opgenomen in het ontwerp-werkproces, voldoet in de praktijk. Aanpassing van dit procesonderdeel is dan ook niet nodig, behoudens onderstaande aanbevelingen.

2.5.4 *Aanbevelingen implementatie deelproces 3*

Splitsing taken formele verantwoordelijkheid en toetsing kwaliteit

Op basis van gesprekken met het veld en met de bij de pilots betrokken CWI-vestigingsmanagers adviseren wij om een splitsing aan te brengen in de uitvoering van de taken in deelproces 4. De CWI-vestigingsmanager dient formeel verantwoordelijk te zijn voor het indicatiebesluit en het afgeven van de beschikking. De inhoudelijk toetsing en kwaliteitsborging van de indicatiebeoordelingen en -besluiten dient vanwege de na te streven landelijke uniformiteit en onafhankelijkheid op een hoger, bij voorkeur landelijk niveau te worden georganiseerd (zie verder 3.3.4).

Overdracht aan gemeente/SW-bedrijf en andere ketenpartners

Gezien de verschillen die bestaan in de huidige uitvoeringspraktijk inzake de wijze en inhoud van de over te dragen informatie is het voor CWI noodzakelijk om tijdens de implementatie gesprekken aan te gaan met de gemeenten en SW-bedrijven om de relatie te 'hercontracteren' en te uniformeren. Het ligt voor de hand om te kiezen voor een landelijk uniforme wijze van rapportering aan gemeenten en SW-bedrijven. Hiertoe zou in overleg met Cedris op landelijk niveau een standaard format voor lokale werkafspraken opgesteld kunnen worden. In de gesprekken met SW-bedrijven en op themabijeenkomst met experts uit het veld over dit onderwerp is reeds besproken welke rapportage-items van belang zijn voor een sluitend ketenproces.

Voor het organiseren van de gewenste ketenaanpak met de overige relevante partijen kan niet of nauwelijks worden aangesloten bij de huidige praktijk. Daarom zullen er, bij voorkeur op landelijk niveau of op basis van landelijk vast te stellen kader, eerst op beleidsniveau afspraken moeten worden gemaakt met de betreffende ketenpartners over de wijze waarop cliënten en dossiers worden overdragen. Daarnaast zal CWI afspraken moeten maken over het gebruik van Wsw-indicatie als contra-indicatie voor de AWBZ.

2.5.5 *Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen*

Belangrijkste bevindingen:

- De vestigingsmanagers CWI zien hun rol in het indicatieproces vooral als formeel verantwoordelijke voor de uitvoering.
- Informatieoverdracht verschilt per locatie in de huidige uitvoeringspraktijk: van ‘dun’ naar ‘dik’.
- Een negatieve indicatie-Wsw wegens ondergrens blijkt in veel gevallen een noodzakelijke contra-indicatie voor de AWBZ.

Aanbevelingen:

- Om een landelijke uniforme en onafhankelijk indicatiebeoordeling te kunnen waarborgen, adviseren wij een knip aan de brengen tussen de taken van formele besluitvorming (door vestigingsmanager) en de inhoudelijke kwaliteitstoetsing van de besluiten (bij voorkeur op districts- en landelijk niveau).
- Standaardiseer informatieoverdracht aan gemeenten en SW-bedrijven op basis van landelijke afspraken daarover met Cedris (opstellen format lokale werkafspraken).
- Maak afspraken met ketenpartners over overdracht van cliënten en informatie in geval van ‘bovengrens’.
- Maak afspraken over het gebruik van de Wsw-indicatie als (contra) indicatie voor de AWBZ.

2.6 **Overige indicatietaken CWI**

De overdracht van de indicatiestelling-Wsw naar CWI heeft tot gevolg dat CWI niet alleen verantwoordelijk wordt voor het uitvoeren van de indicatiestelling-Wsw, maar tevens een aantal aanpalende activiteiten moet gaan organiseren en uitvoeren. Het betreft de volgende taken:

- Herindicaties Wsw.
- Afhandelen adviesaanvragen voor ontslag.
- Afhandelen van bezwaar- en beroepsprocedures.

In de pilots zijn deze taken slechts zijdeling aan bod gekomen.

2.6.1 *Herindicatie*

In de pilots hebben wij ons geconcentreerd op het algemene indicatieproces Wsw. Er zijn derhalve geen dossiers voor herindicatie in behandeling genomen door de CWI-adviseurs. De herindicatietaak is wel besproken met de bij de pilots betrokken SW-bedrijven of gemeenten. Op grond daarvan trekken wij de volgende conclusies:

- De herindicatie is methodisch vergelijkbaar met de eerste Wsw-indicatiestelling (zelfde beslisboom).
- Op veel locaties wordt in geval van herindicaties géén standaard intakegesprek met de cliënt gevoerd. De herindicatie wordt in principe uitgevoerd op basis van het dossier en het eerste indicatiebesluit. De cliënt wordt alleen uitgenodigd in geval van twijfel of onvoldoende dossiervorming en ingeval de herindicatie afwijkt van de eerste indicatie.
- De verantwoordelijkheid voor dossiervorming voor de herindicatie ligt bij het SW-bedrijf.

2.6.2 *Adviesaanvraag ontslag*

De adviesaanvraag ontslag is niet aan de orde gekomen tijdens de pilots.

2.6.3 *Bezwaar- en beroepsprocedures*

CWI gaat voor het eerst een voor bezwaar en beroep vatbare beschikking afgeven. Dit heeft tot gevolg dat CWI gelijktijdig met de implementatie van het indicatieproces de afhandeling van beroepen en bezwaren moet gaan organiseren. Het is hierbij van belang om beide procedures goed op elkaar af te stemmen. Het zorgvuldig en deskundig onderbouwen van de indicatiebesluiten en het geven van een schriftelijke toelichting daarop aan de cliënt kan voorkomen dat onnodig bezwaar en beroep wordt aangetekend. Daarnaast is het afhandelen van een bezwaar en beroep gediend met de transparantie van het werkproces en de dossiervorming. De afstemming tussen beide procedures zou een permanent en dynamisch proces moeten zijn: ervaringen uit bezwaar- en beroepsprocedures kunnen leiden tot bijstelling van procesrichtlijnen en beoordelingscriteria.

Om tot een onafhankelijk behandeling van bezwaren en beroepen te komen bevelen wij aan om de verantwoordelijkheid voor deze procedure niet te beleggen bij de betreffende vestigingsmanager maar bij een onafhankelijk juridische afdeling op districts- of landelijk niveau.

Een mogelijk gevolg van een bezwaar- en beroepsprocedure is dat CWI een contra-expertise aan moet kunnen vragen. Bij de contractering van expertisebureaus dient hiermee rekening te worden gehouden.

2.6.4 *Kwaliteitsborgingstaken*

De borging van de kwaliteit en uniformiteit van de indicatiestelling-Wsw dient een essentieel onderdeel te zijn van het indicatieproces. De kwaliteit wordt enerzijds geborgd door de toetsing van de procesuitvoering en de uitkomsten maar is tevens afhankelijk van de inrichting van de procesondersteuning (zie hoofdstuk 3).

2.6.5 *Aanbevelingen overige taken*

In de pilots hebben wij ons in overleg met CWI geconcentreerd op de (eerste) indicatiestelling. De overige taken dienen daarom door CWI voorafgaand aan de implementatie nader te worden geïnventariseerd en georganiseerd. Hierbij kunnen de volgende aanbevelingen worden meegenomen.

- Beleg verantwoordelijkheid dossiervorming voor herindicatie bij gemeente/SW-bedrijf.
- Beleg de verantwoordelijkheid voor de afhandeling van bewaar- en beroepsprocedures op een onafhankelijke juridische afdeling niet vestigings- maar op districts- of landelijk niveau.

3 Taken, functies en organisatie werkproces

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de taken van het indicatieproces weergegeven en de uitvoering van de indicatietaken binnen CWI daarbij worden ook randvoorwaarden en functies belicht.

3.2 Taken indicatieproces

Het werkproces indicatiestelling-Wsw kent drie typen taken: administratie, inhoudelijke beoordeling en formele besluitvorming. De taken in het indicatieproces bestaan in grote lijnen uit de volgende werkzaamheden:

Administratieve taken:

- Verwerken aanmelding en/of aanvraag en zonodig rappelleren cliënt bij onvolledigheid gegevensverstrekking.
- Opvragen informatie bij derden en bewaken ontvangst.
- Uitnodigen intakegesprek.
- Verzenden onderzoeksvragen en bewaken ontvangst.
- Vastleggen en beheren gegevens tijdens proces (dossievorming en archivering).
- Procesbewaking (termijnen).

Inhoudelijke (beoordelings-) taken:

- Informeren van cliënt over indicatieproces.
- Toetsen volledigheid aanvraagformulier.
- Adviseren over voorliggende voorzieningen (op basis van richtlijnen/beoordelingsrichtlijnen).
- Vaststellen op te vragen informatie (welke informatie bij welke persoon / of instantie).
- Analyseren en beoordelen ontvangen informatie.
- Voeren intakegesprek en opstellen intakerapportage.
- Vaststellen noodzaak aanvullend onderzoek en formuleren expertisevraag.
- Analyseren en beoordelen expertiserapportage(s) en -adviezen.
- Invullen beslistabel.
- Formuleren concept indicatiebesluit en advies.
- Communicatie met kandidaat, gemeente, SW-bedrijf en overige relevante externe partijen (op uitvoeringsniveau).

Formele besluitvorming en aansturing:

- Toetsing kwaliteit concept indicatiebesluit en -advies (proces voorafgaand aan besluit).
- Formele besluitvorming indicatiebesluit en afgeven beschikking.
- Aansturing en beheersing procesuitvoering.
- Communicatie en afstemming met SW-bedrijf en andere ketenpartners (op beleidsniveau).

Hieronder geven wij per taakgroep aan of en zo ja onder welke voorwaarden de verschillende type taken kunnen worden uitgevoerd in de bestaande organisatie van CWI.

3.3 Uitvoering van indicatietaken in CWI

3.3.1 *Administratieve taken*

Tijdens de pilots heeft TNO aan de deelnemende CWI-medewerkers gevraagd wat hun inschatting is over de uitvoering van de administratieve taken van het indicatieproces. De opvallendste bevinding van de CWI-medewerkers is dat de administratieve taken van het indicatieproces van een geheel andere orde zijn dan zij op dit moment gewend zijn. De administratieve taken in het indicatieproces zijn bepalend voor een groot deel van de uit te voeren activiteiten en blijken tijdrovend. Bovendien is het een proces dat over een langere tijdperiode wordt uitgevoerd en gebonden is aan wettelijke termijnen. Naast de hoeveelheid administratie, speelt daarom procesbewaking een grote rol. Volgens de CWI-medewerkers is de omvang en de aard van de administratieve last niet vergelijkbaar met één van de huidige dienstverleningsproducten van CWI. Dit betekent enerzijds dat CWI bij de voorbereiding op de implementatie van het indicatieproces voldoende aandacht moet besteden aan het inventariseren, organiseren en faciliteren van de administratieve taken. Anderzijds dient onderzocht te worden hoe de administratieve lasten kunnen worden verminderd. Door het wegvallen van de onafhankelijke indicatiecommissies kan mogelijk een deel van de administratieve vereisten die aan de dossiervorming worden gesteld (op termijn) komen te vervallen. Verder zijn hierover ook nadere afspraken te maken met de ketenpartners.

Met inachtneming van deze bevinding, zijn volgens de pilotmedewerkers de meeste administratieve taken in het indicatieproces in principe goed uitvoerbaar door een administratief medewerker op MBO-niveau. Hierbij zijn wel kanttekeningen gemaakt:

- Op dit moment kent CWI in het algemeen weinig administratief medewerkers en worden veel van de administratieve taken door de adviseurs W&I zelf uitgevoerd. De omvang van de administratie in het huidige indicatieproces is echter zo groot dat kwalitatief goede administratieve ondersteuning noodzakelijk is.
- De aard van de administratieve taken in het indicatieproces vergt een competentieniveau dat op dit moment en in het algemeen niet aanwezig is bij administratief medewerkers van CWI. Het opbouwen en archiveren van papieren dossiers is een voorbeeld van een administratieve taak waarmee CWI op dit moment geen ervaring heeft. Doordat de Wsw-indicatie een voor beroep vatbaar besluit is en het dossier van een cliënt medische informatie kan bevatten, is de administratie van het proces bovendien aan strikte regels gebonden.
- De hoeveelheid administratie is onder meer het gevolg van veel kopieerwerk dat in de huidige uitvoeringspraktijk noodzakelijk is voor de dossiervorming en de overdracht van gegevens aan het SW-bedrijf. Onderzocht dient te worden of en op welke wijze dit soort administratieve handelingen kan worden beperkt, zo mogelijk door digitalisering van het administratieve proces en de gegevensoverdracht.

Aan een deel van de administratieve taken ligt bovendien een inhoudelijk beoordelingstaak ten grondslag. Het checken van de volledigheid van een ingevuld aanvraagformulier en de wettelijk vereisten bescheiden is vrij eenvoudig. Voor het opvragen van reeds bestaande rapportages zal echter bepaald moeten worden welke informatie bij welke organisatie of persoon moet worden opgevraagd. Bovendien dient de informatievraag gericht te zijn. Dit betekent dat, zeker in eerste instantie, de adviseur W&I de informatievraag zal moeten bepalen en omschrijven. Door het opbouwen van een administratief specialisme en het gebruik maken van formats voor het opvragen van informatie moet het mogelijk zijn dat op termijn de administratief medewerker een groter aandeel in het werkproces kan krijgen.

3.3.2 *Inhoudelijke en beoordelingstaken*

Het cruciale verschil met de huidige uitvoeringspraktijk is dat het primaat van de beoordeling verschuift van de onafhankelijke indicatiecommissie naar CWI en daarmee naar de CWI-adviseur die de indicatiebeoordeling moet uitvoeren. Wij gaan hierbij uit van de volgende definitie:

Het primaat van de indicatiebeoordeling Wsw ligt bij de CWI-adviseur en niet bij de arts of een andere deskundige. De CWI-adviseur beoordeelt de indicatieaanvraag aan de hand van de beslistabel. Hij of zij baseert zich daarbij telkens op ter zake doende informatie en rapportage(s) met oordelen of adviezen van deskundigen (die voldoen aan nader te definiëren eisen, zoals actualiteit). Op het moment dat de reeds bestaande en verzamelde rapportage(s) geen relevante of eenduidige informatie bevatten voor het beantwoorden van een vraag uit de beslistabel, stelt de CWI-adviseur een gerichte vraag aan de daartoe geëigende externe deskundige.

Uit de pilotervaringen en de trainings- en terugkomdagen blijkt dat de CWI-adviseurs zichzelf in staat achten de Wsw-indicatiestelling uit te voeren, mits CWI voldoet aan een aantal randvoorwaarden. TNO onderschrijft deze bevinding. Uit de themabijeenkomsten blijkt dat deze conclusie ook bij de stakeholders voldoende draagvlak geniet. De gestelde randvoorwaarden hebben met name betrekking op een gedegen en uitgebalanceerd opleidings- en inwerkprogramma, heldere richtlijnen en een goed bereikbare inhoudelijke ondersteuning (zie verder 3.3.3). Dit is niet alleen noodzakelijk omdat de indicatiestelling-Wsw een nieuwe taak is voor CWI, maar tevens omdat de CWI-adviseur straks een andere rol in het proces krijgt dan de casemanager van het SW-bedrijf in het huidige proces. In het huidige proces wordt de beoordeling uitgevoerd door de indicatiecommissie en vervult de casemanager en ondersteunende taak. Uitgangspunt van CWI-proces daarentegen is dat het primaat van de beoordeling bij de medewerkers komt te liggen, waarbij de adviseur zijn of haar beoordeling baseert op eigen deskundigheid en op aangevraagde adviezen van experts.

Uitgaande van de ervaringen van de CWI-medewerkers en de eigen bevindingen tijdens de pilots is TNO Arbeid van mening dat de CWI-adviseurs in staat zijn om de indicatiebeoordeling uit te voeren en de discretionaire ruimte van de beoordeling adequaat te gebruiken. Wij baseren ons hierbij op de volgende argumenten:

- Uit de discussies die tijdens de trainingsdagen en terugkomdag zijn gevoerd naar aanleiding van casuïstiekbespreking blijkt dat de CWI-adviseurs feeling hebben gekregen met het indicatieproces. Zij waren in staat belangrijke begrippen als stoornis, beperking, handicap toe te passen en bleken zodoende de betekenis van vragen uit de beslistabel die te maken hebben met 'behoren tot doelgroep' goed te kunnen doorgronden. Bovendien zijn de adviseurs zich ervan bewust dat op basis van alleen de dossiergegevens de beoordeling vrij simpel kan lijken, maar dat in een intakegesprek informatie boven tafel kan komen die een heel ander licht schijnt op de situatie van de kandidaat en de beoordeling ineens veel complexer doet aanzien.
- Uit de pilotlocaties hebben ons geen geluiden bereikt waaruit blijkt dat de CWI-adviseurs de indicatiestelling niet kunnen of niet willen uitvoeren. Zij hebben met veel enthousiasme meegedaan aan de pilots en zien de Wsw-indicatiestelling als een welkome verdieping in hun huidige takenpakket.
- De CWI-adviseurs waren, nadat zij een start hadden gemaakt met de dossierbehandeling, vrij snel in staat een aantal belangrijke beoordelingsdilemma's te benoemen (zie bijlage 5).
- CWI-adviseurs hebben kennis van inhoud en criteria om fase 2, 3 en 4 trajecten in te zetten.

- De medewerkers beseffen dat op hun schouders een grote verantwoordelijkheid rust: aan de ene kant moeten zij bij hun beoordeling voldoende recht doen aan de individuele omstandigheden en problemen van een kandidaat zonder aan de andere kant de scherpe doelgroepcriteria te kunnen negeren en daarmee dus de ‘poort naar de Wsw open te zetten’.
- De CWI-adviseurs vinden dat de intakegesprekken qua aanpak lijken op gesprekken die worden gevoerd ten behoeve tot de bepaling van de afstand tot de arbeidsmarkt (Kwint en Kansmeter). Zij voelen zich goed in staat een intakegesprek te voeren.
- CWI heeft geen historie met de SW-doelgroep waardoor zij zeggen - in vergelijking met de SW-casemanagers en indicatiecommissie - minder last te hebben van een van de ‘klassieke’ beoordelingsfouten: teveel rekening houden met individuele omstandigheden met als gevolg (te soepel) oordelen vanuit een te grote sociale betrokkenheid met de cliënt (in de uitvoeringspraktijk hebben wij daar een aantal voorbeelden van gezien).
- De TNO-coördinatoren hebben ondervonden dat de CWI-adviseurs op een gelijkwaardige wijze kunnen discussiëren met casemanagers van het SW-bedrijf en met leden van indicatiecommissies.
- De CWI-medewerkers achten zichzelf goed in staat expertiseverslagen te lezen en te interpreteren. Belangrijke voorwaarde is wel dat externe experts geen ‘open verhalen’ aanleveren, maar een antwoord geven op een specifieke vraagstelling.
- De indicatiestelling kan opgeknipt worden in een aantal, in principe van elkaar losstaande, beoordelingsstappen. Elke beoordelingsstap vereist een op zichzelf staande expertise. Een competente CWI-adviseur plus moet in staat zijn informatie van verschillende experts te verzamelen, te analyseren en te interpreteren in het licht van de beslistabel. In hoofdstuk 4 wordt op deze gedachtegang vanuit een meer theoretisch kader ingegaan.

3.3.3 *Belangrijke randvoorwaarden*

Om de beoordelingstaak adequaat, uniform en wetsconform te kunnen uitvoeren, dient CWI voorafgaand aan, maar ook tijdens en na, de implementatie de volgende randvoorwaarden in te vullen en te bewaken:

Opleidings- en inwerkprogramma

CWI dient een gedegen en uitgebalanceerd opleidings- en inwerkprogramma te ontwikkelen en aan te bieden, waarin onder meer aandacht besteed wordt aan:

- Het werkproces, de beoordelingssystematiek en de wettelijke context.
- Het behandelen van casuïstiek en het bespreken van beoordelingsdilemma’s.
- Het oefenen van een goed intakegesprek: de ervaring met het voeren van kwalificerende intakegesprekken (Kwint) biedt een goede basis, maar door het globale karakter van de Kwint is deskundigheidsbevordering noodzakelijk (CWI-adviseurs spreken met betrekking tot de intake voor het indicatieproces over een ‘verdiepte Kwint’).
- Het gebruik van de beslistabel en het leren opstellen van een beargumenteerd en bezwaarproef concept indicatiebesluit en –advies.
- Het leren inschakelen van expertise en het formuleren van gerichte onderzoeksvragen.
- Een uitbreiding van arbeidskundige en arbeidsmarktkennis: de huidige kennis van de CWI-adviseurs moet aangevuld worden met kennis van de onderkant van de arbeidsmarkt (zowel vraag- als aanbodkant en de mogelijkheden van werkaanpassingen) om een inschatting te kunnen maken of een SW-kandidaat wel of niet in een reguliere omgeving kan werken.

- Een globale kennis van medische terminologie om in ieder geval tijdens het intakegesprek het verhaal van een cliënt te kunnen plaatsen.

Professionalisering van de adviseur

CWI dient permanent aandacht te besteden aan het professionaliseren van de indicatieadviseurs door het inrichten van deskundigheidsondersteuning en -bevordering (hierbij kunnen ICT-toepassingen ondersteunend zijn):

- Een helpdesk waar CWI-adviseurs terecht kunnen voor inhoudelijke beoordelingsvraagstukken.
- Het onderhouden en vergroten van kennis en ervaring door bijvoorbeeld intervisie, intercollegiale toetsing, steekproeftrekking, etc.
- Het initiëren van discussies over antwoorden op vragen en oplossingen voor beoordelingsdilemma's die inherent zijn aan het beoordelingsproces.
- Het blijven ontwikkelen van feeling voor aanwijzingen in het dossier die extra oplettendheid vragen, zoals wisselende banen/werkgevers, onderschatting gevolgen psychische klachten door gebrek aan zelfinzicht bij mensen met psychische aandoeningen.

Protocollering van de beoordeling

CWI dient voor de adviseur de uitvoering van zijn of haar beoordelingstaken te faciliteren door het ontwikkelen en beschikbaar stellen van richtlijnen en protocollen:

- Een helder en volledig intakeprotocol en rapportageformat.
- Zo helder en eenduidig mogelijke beoordelingsrichtlijnen (beslistabel en toelichting daarop, beoordelingsrichtlijnen, toetsen van de bruikbaarheid en het concretiseren van de richtlijnen verdient om blijvende aandacht).
- Een format voor het opstellen van het besluit en de overdracht van het dossier naar gemeente (bij positieve indicatie).
- De beschikbaarheid van snel in te schakelen deskundigen (expertise) die rapporteren volgens een vooraf overeengekomen format.
- Lijst met richtlijnen ten aanzien van de kwaliteit van deskundigenrapportages (bv. eisen aan actualiteit informatie, geëigende meetinstrumenten).
- Handreikingen (naslagwerken) over soort werkaanpassingen gekoppeld aan type beperking.
- Een overzicht ('databank') van werkaanpassingen die de laatste tijd bij reguliere werkgevers zijn gerealiseerd.

3.3.4 *Formele besluitvorming en aansturing*

In het ontwerp-werkproces is de CWI-vestigingsmanager zowel verantwoordelijk voor het afgeven van het uiteindelijke indicatiebesluit als voor de inhoudelijke toetsing van het concept indicatiebesluit zoals dat door de CWI-adviseur is opgesteld. Op basis van de pilotervaringen en een bijeenkomst van de vestigingsmanagers van de pilotlocaties, adviseren wij de taak van de vestigingsmanager te beperken tot een formele verantwoordelijkheid voor het indicatieproces op zijn of haar vestiging. De toetsing van de kwaliteit van de indicatiestelling dient echter op een hoger niveau (district en/of landelijk) te worden belegd.

Dit betekent dat de vestigingsmanagers een gemandateerde eindverantwoordelijkheid krijgen voor de uitvoering van de indicatiestelling en het afgeven van het indicatiebesluit (beschikking). De vestigingsmanagers van de pilotlocaties zijn van mening dat zij in staat zijn het proces goed aan te sturen. De vestigingsmanagers zijn ons inziens tevens in staat om bij het tekenen van het indicatiebesluit, die indicatiestelling in 'technische' zin te toetsen: 'Is het proces volgens afspraak uitgevoerd?', 'Is er juist gebruik gemaakt van de beschikbare informatie en eventuele expertise?' en 'Is het indicatiebe-

sluit afdoende beargumenteerd en onderbouwd?'. Vanuit het oogpunt van beheersbaarheid hebben de vestigingsmanagers de suggestie gegeven om een senior-adviseur of teamcoördinator² een coördinerende taak in het proces te geven om de zorgvuldigheid, de kwaliteit en de voortgang van het proces te bewaken.

Om het proces te kunnen aansturen, hebben de vestigingsmanagers behoefte aan sturingsinformatie. Hiertoe dienen relevante procesgegevens te worden opgenomen in de reeds operationele landelijke Management Informatie Portal en prestatie-indicatoren te worden benoemd. Ook het opnemen van gegevens in een interne benchmark zou (op termijn) bij kunnen dragen aan het gewenste prestatieniveau en de uniformiteit van de uitvoering. Een aantal vestigingsmanagers van de pilotlocaties benadrukken hierbij wel het belang om eerst het proces en de deskundigheid goed 'in te regelen' alvorens te gaan sturen op cijfers.

Vanwege de formele verantwoordelijkheid, maar ook om te kunnen communiceren en afspraken te maken met het SW-bedrijf en andere ketenpartners is het van belang dat de verantwoordelijke vestigingsmanagers inhoudelijk en wetstechnisch goed op de hoogte zijn van het indicatieproces Wsw. Hiervoor dient een op deze taken afgestemd opleidings- en inwerkprogramma te worden ontwikkeld.

Kwaliteitstoetsing en -borging

De toetsing van de (inhoudelijke) kwaliteit van de indicatiebesluiten en –adviezen en de deskundigheidsbevordering dient op een hoger niveau dan de vestiging te worden georganiseerd. Deze mening van de betrokken vestigingsmanagers wordt onderschreven door TNO Arbeid. Eén van de argumenten om de Wsw-indicatiestelling over te dragen van de gemeenten naar CWI is immers de behoefte aan een onafhankelijke en uniforme uitvoering. Omwille van de onafhankelijkheid en uniformiteit is het van cruciaal belang de uitgangspunten en de kwaliteitsbewaking op landelijk en districtsniveau te organiseren. Alleen op deze wijze kan CWI borgen dat de uitvoering en afspraken met gemeente en het SW-bedrijf op lokaal niveau in lijn zijn met de uitgangspunten van het landelijke beleid.

Wij zijn van mening dat de kwaliteitsbewaking en deskundigheidsbevordering het best in een kwaliteitscirkel georganiseerd kan worden vanuit drie niveau's die interacteren met elkaar:

- Vestigingsniveau.
- Districtsniveau.
- Landelijk niveau.

Daarbij kan op vestigingsniveau middels intervisie en collegiale toetsing de kwaliteit bewaakt en verhoogd worden. Op districtsniveau kan de kwaliteit worden bewaakt op basis van (benchmark) gegevens van de vestigingen. In het verlengde hiervan kunnen de districten de vestigingen ondersteuning bieden.

Hiertoe zouden deskundigen van het districtskantoor die verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke kwaliteit van de indicatiebesluiten de volgende taken kunnen uitvoeren:

- Het steekproefsgewijs of structureel toetsen van de indicatiebesluiten en –adviezen.
- Bereikbaar zijn als vraagbaak voor CWI-adviseur bij twijfelgevallen.

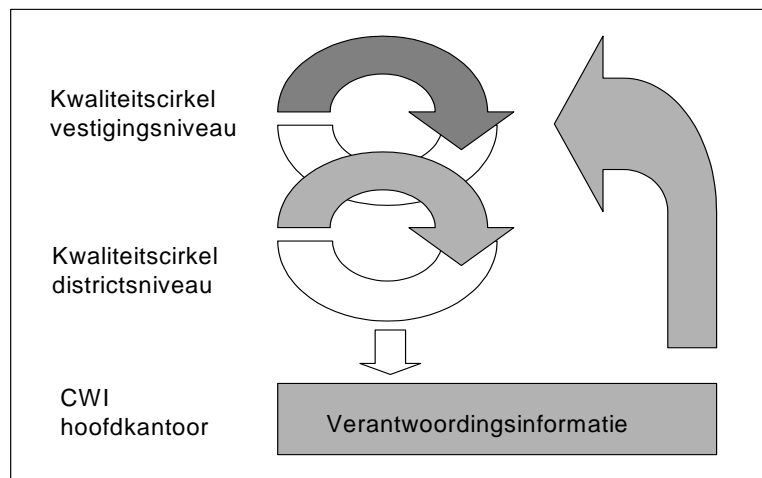
² De genoemde functie van senior-adviseur of teamcoördinator heeft in de pilots geen expliciete rol vervuld, maar volgens de vestigingsmanagers beschikt elk CWI over één of meer senior-adviseurs die onder aansturing van de vestigingsmanager coördinerende taken vervullen.

- Bewaken en organiseren van deskundigheidsbevordering (intervisiebijeenkomsten, opleiding en bijscholing).

Op landelijk niveau kan de informatie worden geaggregeerd en gebundeld tot (externe) verantwoordingsinformatie. Tegelijkertijd zal deze informatie gebruikt kunnen worden om de kwaliteit te bevorderen en verder te borgen. Ook kunnen meer beleidsmatige aangelegenheden die naar voren komen, met het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid worden besproken.

In figuur 1 is de kwaliteitscirkel schematisch weergegeven.

Figuur 1: Drie niveau's van kwaliteitsborging en deskundigheidsbevordering

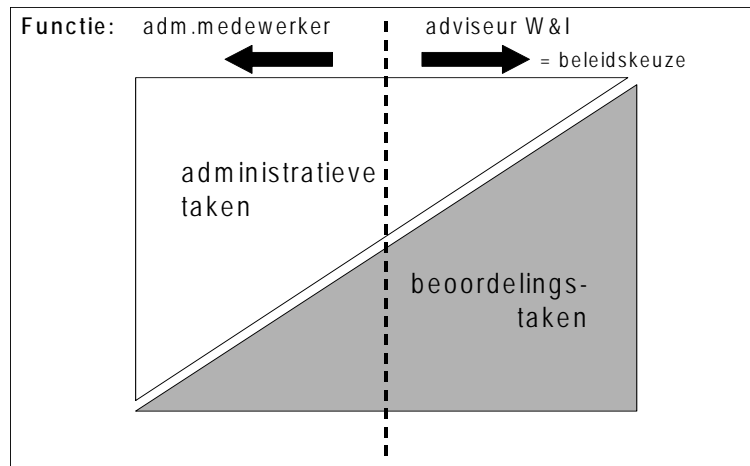


Daarnaast bevelen wij aan om op landelijk niveau een expertisecentrum in te richten die de districten en vestigingen ondersteunt bij het opbouwen van de expertise en toeziet op de uniformiteit van de implementatie en de uitvoering. Parallel aan de pilotfase heeft TNO separaat een meer gedetailleerd voorstel voor de kwaliteitsbewaking van het indicatieproces gedaan.

3.3.5 *Taakverdeling*

De uitvoeringstaken in het indicatieproces (de administratieve en de inhoudelijke taken) kunnen worden verdeeld over twee typen functionarissen: de administratief medewerker en de adviseur Werk en Inkomen (W&I). In de twee functies zullen beide taken terugkomen, al spreekt het vanzelf dat de focus bij de administratief medewerker ligt op de administratieve taken en bij de adviseur op de inhoudelijke (beoordelings-) taken. Het bepalen welk type taken het best past bij welk type functionaris is een beleidsvraagstuk dat mede wordt ingegeven door de mate van de beslissingruimte bij de inhoudelijke beoordelingstaken, de wijze waarop de te beoordelen informatie wordt aangeleverd en de mate van ICT-ondersteuning. De vraag die moet worden beantwoord is: welke competenties zijn noodzakelijk om, uitgaande van de bestaande richtlijnen en uitvoeringsvoorwaarden, de betreffende taak uit te voeren?

Figuur 2: Bepaling taakverdeling



Het antwoord op de bovengestelde vraag bepaalt in welke verhouding de taken over de twee typen functionarissen kunnen worden verdeeld (zie figuur 2). CWI dient voorafgaand aan de implementatie van het indicatieproces te bepalen of in de huidige situatie de verticale (functiescheidings)lijn in het figuur meer naar links of juist meer naar rechts moet worden geschoven. Omdat de indicatiestelling een nieuwe taak betreft en de beslistabel een beroep doet op de (nog te ontwikkelen) deskundigheid van de beoordelaar, bevelen wij aan om bij de implementatie alle beoordelingstaken in het proces bij de adviseur te leggen. Op het moment dat CWI expertise heeft opgebouwd, is het in principe mogelijk om de administratief medewerker een groter aandeel in het werkproces te geven. Hetzelfde geldt als CWI in overleg met SZW in staat is de beoordelingsrichtlijnen verdergaand te concretiseren (inperking beslissingsruimte). Daarnaast speelt de automatiseringsgraad een belangrijke rol bij de taakverdeling. ICT-toepassingen kunnen enerzijds de administratief medewerker ondersteunen in (eenvoudige) beoordelingstaken en anderzijds de CWI-adviseur ondersteunen bij de administratieve verwerking van de gegevens. De toedeling van taken aan de verschillende functies kan dus in verloop van tijd verschuiven.

Wij adviseren om voorafgaand aan de implementatie landelijk uniforme functieprofielen op te stellen en deze op het moment dat het proces, de kwaliteitsborging en de professionalisering goed is ingeregeld opnieuw te bezien. Uitgaande van deze landelijk vaststaande functieprofielen is het te overwegen om op termijn de districten c.q. indicatielocaties beperkte vrijheid te geven in het afstemmen van de taken op de regionale situatie. Zoals aangeven bepaalt de wijze hoe de informatie aan CWI wordt geleverd immers voor een deel welke competenties en deskundigheid nodig zijn om de die informatie te beoordelen. Uit de pilots blijkt dat de wijze van aanleveren van informatie sterk wordt bepaald door het type instellingen in een district en de afspraken die daarmee zijn gemaakt.

3.3.6 *Relatieve of exclusieve deskundigheid?*

Een andere kwestie die moet worden aangevoerd is de vraag of de indicatiestelling-Wsw moet worden georganiseerd als een exclusieve of als een relatieve deskundigheid. In geval van exclusieve deskundigheid wordt de taak en deskundigheid belegd bij een beperkt aantal medewerkers die exclusief zijn aangewezen of aangetrokken voor deze taak. Bij een relatieve deskundigheid wordt de taak bij een grotere groep medewerkers belegd, die daarnaast ook andere CWI-taken uitvoeren. Beide varianten hebben voor- en nadelen.

Bij een keuze voor een exclusieve deskundigheid is de opbouw van expertise en de bewaking van de kwaliteit eenvoudiger te beheersen. Bovendien is, omdat de adviseurs geen andere CWI-taken uitvoeren, de mobiliteit groter. Desgewenst kan CWI in dit geval ervoor kiezen om de betreffende adviseurs, vanuit één of enkele locaties in een district, op afspraak hun taken te laten uitvoeren op alle CWI-locaties. Het nadeel van deze variant is dat er binnen CWI een specialisme ontstaat. Dit brengt het risico van medicalisering van de indicatiestelling met zich mee. Een andere nadeel is dat vanuit de keuze voor een exclusieve deskundigheid het lastiger wordt om een geïntegreerde indicatiestelling en een sluitende aanpak te organiseren.

Op basis van met name dit laatste argument geven de vestigingsmanagers en de adviseurs in de pilots de voorkeur aan het organiseren van de indicatiestelling als een relatieve deskundigheid. Hierbij wordt wel aangetekend dat ook het combineren van de indicatietaak met andere CWI-taken risico's met zich meebrengt. Zo wordt het niet onwaarschijnlijk geacht dat bij een hoge instroom voor de WW en Abw de indicatietaak onder druk komt te staan. De aanvragen WW en mindere mate Abw zijn taken die, anders dan de indicatietaak, binnen een kort tijdsbestek moeten worden uitgevoerd en waarbij de termijnen worden uitgedrukt in werkdagen.

Wanneer CWI kiest, gelet op zijn missie, voor de relatieve deskundigheid, achten wij het extra van belang om aandacht te geven aan het opbouwen van deskundigheid door een intensief opleidings- en trainingsprogramma.

Indien (eventueel) medewerkers van buiten CWI worden aangetrokken dan zullen deze nieuwe medewerkers, ook al zijn ze goed ingevoerd in de huidige situatie van Wsw-indicatiestelling, het opleidings- en trainingsprogramma dienen te doorlopen om zich de nieuwe kennis eigen te maken. Zo zullen de werkwijze en accenten binnen de indicatiestelling nieuw of anders zijn zoals de benodigde kennis arbeidsmarktkennis. Tevens zullen deze medewerkers, vanuit de gedachte van de relatieve deskundigheid, kennis en ervaring moeten opbouwen van de reguliere CWI-taken.

3.3.7 *Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen*

Belangrijkste bevindingen:

- Administratieve taak maakt een aanzienlijk deel uit van indicatieproces.
- CWI-adviseur is in principe in staat om indicatiebeoordeling uit te voeren en de discretionaire ruimte van de beoordeling adequaat te gebruiken, mits aan een aantal voorwaarden is voldaan.

Aanbevelingen:

- Zorg dat de randvoorwaarden die zijn benoemd in paragraaf 3.3.3 worden ingevuld (onder meer een uitgebalanceerd opleidingsprogramma en een goed bereikbare helpdesk).
- Train bij de start van de implementatie van het proces op de diverse onderdelen waarbij het uitgangspunt relatieve deskundigheid is.
- Zorg dat bij de implementatie de administratieve organisatie op orde is.
- Beperk de taak van de CWI-vestigingsmanager tot de formele verantwoordelijkheid.
- Kwaliteitsborging is essentieel voor de borging van het primaire proces van de indicatiestelling en moet op landelijk niveau worden georganiseerd.
- Zorg voor een passend opleidingsprogramma voor verantwoordelijke vestigingsmanager om rol in 'ketenoverleg' waar te kunnen maken.
- Zorg voor een goede opleiding en training voor zowel de Wsw-indicatiestelling als voor de reguliere CWI-taken voor medewerkers die van buiten CWI komen, ook al zijn ze goed ingevoerd in de huidige Wsw-indicatiestelling.

3.4 **Essentiële procesondersteuning**

3.4.1 *ICT-ondersteuning proces*

Het indicatieproces Wsw is een proces dat een doorlooptijd van meerdere weken kent, gebonden is aan wettelijke termijnen en is opgedeeld in een aantal opeenvolgende stappen. Het is daarom van essentieel belang dat het indicatieproces wordt ondersteund met een cliëntvolgsysteem, waarin de belangrijkste gegevens van en afspraken met de cliënt kunnen worden vastgelegd. Ook afspraken met derden, zoals organisaties waar rapportages zijn aangevraagd of experts waar onderzoeksvragen zijn uitgezet, moeten kunnen worden geregistreerd. Om de procesvoortgang te kunnen bewaken, moet het systeem automatisch rappelleren op de met de cliënt en derden overeengekomen data, evenals bij het verstrijken van de wettelijke termijnen. In de huidige uitvoeringspraktijk wordt in veel gevallen gebruik gemaakt van Imwin als cliëntvolgsysteem. Daarnaast worden vaak nog diverse Excel- of Accessbestanden bijgehouden om de administratie compleet te krijgen.

Volgens zowel de huidige casemanagers als de CWI-adviseurs is de indicatiestelling een proces dat gekenmerkt wordt door het verwerken van een grote hoeveelheid informatie afkomstig van verschillende bronnen. Zij zijn dan ook van mening dat het tijdig op orde hebben van adequate ICT-ondersteuning om deze informatie op een overzichtelijke wijze te kunnen vastleggen en te ordenen één van de cruciale voorwaarden is om het indicatieproces goed te kunnen uitvoeren. Een adequaat ICT-systeem voor het indicatieproces voldoet minimaal aan de volgende vereisten:

- Bieden van ondersteuning voor de CWI-adviseur bij de uitvoering van het indicatieproces (cliëntvolgsysteem).

- Voldoen als bron voor bewaking van de nog nader te specificeren kwaliteitscriteria en de uniformiteit van de indicatiestellingen.
- Voldoen als bron voor het genereren van periodieke sturings- en managementinformatie.
- En zeker niet in de laatste plaats voldoen als verantwoordingsbron om eventuele bezwaar- en beroepsprocedure op een beheerste wijze te kunnen afhandelen.

Wij adviseren zo snel mogelijk te starten met het inventariseren van de administratieve vereisten van het indicatieproces om vandaar uit te komen tot een programma van eisen voor de informatievoorziening en de ontwikkeling van een geschikte applicatie. Waar mogelijk moet deze applicatie worden geïntegreerd in het nieuwe CWI-systeem SONAR. Mocht dit niet tijdig lukken, dan zal tijdelijk gebruik moeten worden gemaakt maken van Imwin of een ander cliëntvolgsysteem.

3.4.2 *Privacy en dossierbeheer*

CWI is op grond van haar huidige taken bekend met het omgaan met persoonlijke en vertrouwelijke informatie. De Wsw-indicatiestelling stelt echter hogere eisen aan de zorgvuldigheid van het omgaan met persoonlijke gegevens dan CWI is gewend. Wij wijzen in dit verband op twee essentiële zaken die in de uitvoering moeten worden geborgd.

Voor het opvragen en doorsturen van medische informatie is een expliciete machtiging van de cliënt noodzakelijk. Deze machtiging is noodzakelijk voor zowel het opvragen van rapportages en informatie in het begin van het indicatieproces als voor het overdragen van (eventuele) medische informatie aan het SW-bedrijf aan het einde van het proces.

Een tweede aspect dat moet worden geborgd is het beheer van cliëntgegevens en het (papieren) dossier. De privacywetgeving stelt strenge eisen aan het beheer van persoonsgegevens. In het algemeen geldt dat vertrouwelijke informatie in afsluitbare kasten of ruimtes moet worden gearhiveerd. Medische informatie moet bovendien worden gescheiden van algemene persoonsgegevens en ook de toegang tot de informatie dient te worden geautoriseerd. Het beheersen van de dossiervorming is tevens noodzakelijk omdat het indicatiebesluit een voor beroep vatbare beschikking betreft.

Voor zover ons bekend heeft CWI op dit moment geen vergelijkbare voorzieningen. Derhalve zal CWI voorafgaand aan de implementatie moeten onderzoeken welke precieze vereisten van toepassing zijn en op welke wijze de naleving hiervan kan worden gewaarborgd.

4 De beoordeling

4.1 Inleiding

In de vorige hoofdstukken stonden de processtappen centraal die doorlopen moeten worden voor een efficiënt Wsw-indicatiestellingsproces. Dit hoofdstuk gaat in op de drie hoofdvragen die bij de beoordeling van een indicatieaanvraag beantwoord moeten worden:

- Beoordeling of een kandidaat tot de doelgroep behoort of niet en zo ja, de beoordeling wat betreft:
- De indeling in arbeidshandicapcategorie.
- Of de kandidaat in aanmerking komt voor begeleid werken.

Benadrukt wordt dat bij de monitoring van de beoordelingen van de drie hoofdvragen *niet* is gekeken naar de juistheid van de beoordeling en dus geen uitspraken gedaan kunnen worden of de beoordelingen van de CWI-adviseurs ‘beter’ of ‘slechter’ zijn dan die van de huidige uitvoerders, de indicatiecommissies. Zo’n onderzoek kan alleen onder gecontroleerde omstandigheden plaatsvinden. Een analyse van de uitkomsten van de beoordelingen kan daarentegen wél leiden tot nuttige aanwijzingen over zaken die in de uitrolfase aangepakt moeten worden, zoals een nadere invulling van de (vervolg-)trainingen, ontwikkeling van ondersteunende formulieren, inrichting helpdesk, monitoring en daaraan gekoppelde kwaliteitsmaatregelen.

4.2 Dossier beoordeling

4.2.1 *Hoe zijn de dossiers beoordeeld?*

Om praktijkervaring op te doen met de beoordeling van Wsw-indicatievragen hebben CWI-medewerkers op zeven pilotlocaties in totaal 191 dossiers in behandeling genomen. Daarvan zijn er 100 beoordeeld op de hoofdvraag ‘behoren tot de doelgroep’. Er is (zo veel mogelijk) gewerkt met actuele Wsw-indicatieaanvragen. De CWI-pilotlocaties hebben met de gemeente (vaak de casemanager van de sociale werkvoorziening) afspraken gemaakt over de wijze en het moment van overdracht van intake-sets (dossiers) naar de CWI-locaties. Na die overdracht hebben de pilotlocaties de dossiers in behandeling genomen, dus de stappen van het concept-werkproces doorlopen. Uiteraard heeft het CWI geen beschikkingen afgegeven; alleen gemeenten kunnen in de huidige situatie rechtsgeldige beschikkingen afgeven. De finale toetsing van alle indicatieadviezen van de CWI gebeurde in de pilotfase alleen door de onafhankelijke indicatiecommissies. Daarnaast zijn dossiers behandeld die reeds afgehandeld waren door de indicatiecommissie. Door de CWI-medewerkers in eerste instantie de beoordeling van de indicatiecommissie niet te laten zien, is ook een beeld ontstaan van de behandeling van deze dossiers. Verder hebben CWI-medewerkers één of meerdere bijeenkomsten van de indicatiecommissies bijgewoond waar dossiers zijn behandeld die zij (ook) hadden voorbereid. Daarbij is ook inhoudelijk gesproken over de dossiers tussen leden van de indicatiecommissie en de CWI-medewerkers.

Om gebruik te maken van de aanwezige kennis van het huidige indicatiestellingproces is in sommige gevallen een beroep gedaan op de kennis van de leden van de indicatiecommissie en van de medewerkers van het SW-bedrijf. Ook de TNO-coördinatoren hebben als vraagbaak gefungeerd voor de CWI-medewerkers.

4.2.2 Welke kandidaten zijn beoordeeld?

De kandidaten die in de pilotfase zijn beoordeeld, waren gemiddeld 38 jaar. Er zijn meer mannen (64%) dan vrouwen (36%) beoordeeld. De aanmeldingen zijn via diverse kanalen binnengekomen. Zie tabel 1.

Tabel 1: Kanalen van aanmelding

Kanaal van aanmelding	Percentage
Kandidaten die zichzelf hebben aangemeld	28%
Verwijzingen door reïntegratiebedrijven	20%
GSD	5%
UWV	3%
SPD/RIAGG	3%
VSO-MLK	2%
Anders*	39%

* onder andere via bedrijfsarts, begeleid woneninstellingen, Wiw-organisaties, sociale werkvoorziening, behandelend sector (psycholoog, psychiater) en combinaties van kanalen (bijvoorbeeld Wiw-organisatie en GSD; CWI en GSD; kandidaat en reïntegratiebedrijf).

4.2.3 Vragen als leidraad voor dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk worden de volgende vragen beantwoord:

1. Leveren de beslisstappen en de nadere beoordelingsrichtlijnen handreikingen bij de beoordelingen?
2. Welke problemen zijn de CWI adviseurs tegengekomen bij de beoordeling van de dossiers en waar kunnen deze aan toegeschreven worden?
3. Welke aanvullende expertises hebben de CWI adviseurs aangevraagd om te komen tot een beoordeling?
4. Wat zijn de uitkomsten van de beoordelingen van de CWI adviseurs ten aanzien van de drie hoofdvragen van de indicatiestelling: 'behoren tot doelgroep', 'indeling in arbeidshandicapcategorie' en 'indicatie begeleid werken'?
5. Hoe zeker zijn de consultants van hun beoordelingen?
6. Welke conclusies kunnen getrokken worden uit die uitkomsten ten aanzien van de vervoltrainingen, facilitering, monitoring en kwaliteitsborging?
7. Welke theoretische argumenten zijn aan te dragen voor de bewering in hoofdstuk 2 dat het primaat van de Wsw-indicatiestelling in goede handen is bij een competente CWI adviseur?

4.3 Ervaringen met de aangepaste beslistabel en de nadere beoordelingsrichtlijnen

4.3.1 De 'nieuwe' beslistabel

Om het beoordelingsproces rondom de indicatiestelling te structureren is in de Wsw (1998) een viertal beslistabellen opgenomen: 'behoren tot doelgroep', 'indeling in arbeidshandicapcategorie', 'indicatie scholing' en 'indicatie begeleid werken' (bijlage 3a). Het was bekend dat in die beslistabellen een aantal onduidelijkheden en tegenstrijdigheden zaten³. Daarom hebben het ministerie van SZW, CWI en TNO Arbeid ten behoeve van de pilot een aantal wijzigingen aangebracht in die bestaande beslistabellen:

- De beoordelingen van 'behoren tot doelgroep', 'arbeidshandicapcategorie', 'indicatie begeleid werken' zijn als afzonderlijke beoordelingen gehandhaafd, maar in

³ Nieuwsbrieven BKS.W.

de beslistabel gekoppeld. Daarmee wordt het doorlopen van de voor alle drie de beslissingen noodzakelijke stappen 'dwingend' (automatischer).

- De arbeidshandicapcategorieën licht en matig zijn samengevoegd tot matig. Dit betekent dat vragen over verlaagde eisen ten aanzien van werktempo en over niet-verstrekkendheid van de voorzieningen zijn komen te vervallen.
- De beoordeling 'indicatie begeleid werken' is een marginale beoordeling geworden: drie beslisstappen zijn komen te vervallen en de beoordeling moet nu gebaseerd zijn op het criterium 'begeleid werken, tenzij er zwaarwegende redenen zijn om dit niet te indiceren'.
- De tabel voor het scholingsadvies is vervallen.

De wijzigingen hebben geresulteerd in een 'nieuwe', aangepaste beslistabel, bestaande uit een tiental opeenvolgende beslisstappen die leiden tot ja-nee-beslissingen. Bij elke stap hoort een toelichting die uitlegt wat bedoeld wordt met de specifieke stap en hoe te komen tot een ja-nee-keuze. Zo wordt de beoordelaar van CWI als het ware door de tabel 'geloofdst'. Tabel 2 presenteert de hoofdvragen en bijbehorende beslisstappen.

Tabel 2: Hoofdvraag en bijbehorende beslisstappen 'nieuwe' beslistabel

Nummer beslisstap	Hoofdvraag: Behoort de persoon tot de doelgroep van de Wsw?
1.	Is er sprake van beperkingen?
2.	In staat tot passende arbeid, zonder noodzaak van aanpassingen?
3.	Type noodzakelijke aanpassingen?
4.	Aanpassingen realiseerbaar buiten de Wsw in een normale werkomgeving?
5.	Aanpassingen realiseerbaar binnen de Wsw?
6.	In staat tot regelmatige arbeid in Wsw-verband, met noodzakelijke aanpassingen? Mogelijke uitkomsten: •Ja. •Nee, want bovengrens ('te goed'). •Nee, want ondergrens ('te slecht'). Hoofdvraag: Indien persoon tot de doelgroep behoort: in welke arbeidshandicapcategorie kan de persoon worden ingedeeld?
7.	Zijn noodzakelijke aanpassingen verstrekkend?
8.	In staat tot prestatie van 50% of meer van normale prestatie? Mogelijke uitkomsten: •Licht/matig. •Ernstig. Hoofdvraag: indien persoon tot de doelgroep behoort: wordt de persoon in staat geacht tot begeleid werken in een arbeidssituatie buiten een sw-bedrijf?
9.	Kunnen technische en/of organisatorische aanpassingen met Wsw-subsidie gerealiseerd worden bij een reguliere werkgever?
10.	Kan begeleiding op de werkvloer gelimiteerd blijven tot 15% van de werktijd? Mogelijke uitkomsten: •Ja. •Nee.

De beslistabel waarmee in de pilotfase is gewerkt, is opgenomen in bijlage 3c. Voor een compleet overzicht van de verschillen tussen de 'nieuwe' tabel en de huidige beslistabellen (opgenomen in het Bisw) en de redenen die daaraan ten grondslag liggen,

wordt verwezen naar bijlage 3b. Overigens is het van belang te melden dat beslisstappen die verband houden met de beoordeling wel of geen doelgroep, niet zijn gewijzigd.

De ‘nieuwe’ beslistabel is ter informatie voorgelegd aan een aantal praktijkdeskundigen. Zij waren, los van een aantal detailopmerkingen, van mening dat de ‘nieuwe’ beslistabel een verbetering is ten opzichte van de huidige beslistabellen.

4.3.2 *Definiëring twee nadere beoordelingsrichtlijnen voor ‘bovengrensgevallen’*

Tijdens de trainingsdagen die voor de CWI-adviseurs zijn georganiseerd om hen zo optimaal mogelijk voor te bereiden op de ‘echte’ dossierbehandeling tijdens de pilotfase, is naar voren gekomen dat de CWI-ers grote behoefte hebben aan nadere beoordelingsrichtlijnen (dus specificering van beslisstappen) die zouden kunnen leiden tot een vroegtijdige ‘opsporing’ van kandidaten die ‘te goed’ zijn om in aanmerking te komen voor de sociale werkvoorziening. In het bijzijn van een aantal praktijkdeskundigen is hierover tijdens de training onder leiding van TNO uitgebreid gediscussieerd. Ook hoofdstuk 2 gaat uitgebreid in op de dilemma’s die hiermee samenhangen.

Uiteindelijk is tijdens de trainingsdagen consensus bereikt over twee nadere beoordelingsrichtlijnen die tot een snelle afwijzing (bovenkant) zouden kunnen leiden:

1. Afwijzen indien de kandidaat in een reïntegratietraject zit, zonder concrete aanwijzingen dat dit misloopt of mis gaat lopen. De gedachtegang was dat eerst alle inspanningen gericht moeten zijn op plaatsing in een reguliere baan, voordat een persoon in aanmerking kan komen voor een relatief dure gesubsidieerde arbeidsplaats in de sociale werkvoorziening.
2. Afwijzen indien de kandidaat nog een relatie heeft met de werkgever (nog loon ontvangt). In kader van de Wet Verbetering Poortwachter dragen zowel de werkgever als de werknemer verantwoordelijkheid voor de reïntegratie, hetzij in het eigen bedrijf, hetzij bij een andere werkgever. In het kader van de WULBZ geldt die verantwoordelijkheid voor de duur van twee jaar.

4.3.3 *Ervaringen met de ‘nieuwe’ beslistabel en met de twee nadere beoordelingsrichtlijnen*

De CWI-adviseurs hebben de beslistabel trouw gebruikt bij hun beoordelingen en vinden dat deze hun hierbij het nodige houvast biedt én hen ondersteunt bij de onderbouwing van het indicatiebesluit.

‘De beslistabel maakt de indicatiestelling minder lastig dan verwacht’ (CWI-adviseur op terugkomdag)

‘De beslistabel is prima leidraad en een goed hulpmiddel’ (CWI-adviseur in interview)

‘... Het is een prettige manier van werken, omdat je stap voor stap je beslissing kunt onderbouwen en motiveren. Dit is gemakkelijk voor het uiteindelijk te geven (onderbouwde) advies’ (CWI-adviseur in verslag aan vestigingsmanager)

Opvallend was dat tijdens de trainingsbijeenkomsten onder de CWI-adviseurs consensus bestond over de twee beoordelingsrichtlijnen maar, nadat zij ‘echt’ met de dossierbehandeling waren begonnen, zij gaandeweg terughoudender werden in strikte toepassing ervan. Strikte toepassing van de beoordelingsrichtlijnen (indien van toepassing, dan volgt automatisch afwijzing), zonder informatie over de problematiek van de kandidaat en de aanpak en uitkomsten van het reïntegratietraject, kan in hun ogen nooit voldoende reden zijn om een aanvraag af te wijzen.

‘Ik ben een dossier tegengekomen waarbij een manager na een zwaar auto-ongeluk nog alleen maar op zeer laag cognitief niveau functioneert. Deze meneer meldde zich voor de Wsw aan, nog in zijn eerste ziektejaar. Dan kan ik het toch niet maken om zo’n man af te wijzen voor de Wsw met de mededeling dat het in het kader van de Wet Poortwachter de verantwoordelijkheid van de werkgever is om eerst de mogelijkheden van herplaatsing in een andere functie of plaatsing bij een ander bedrijf te onderzoeken.’” (CWI-adviseur in interview).

De boodschap van het bovenstaande citaat is dat iedere beoordeling telkens weer vraagt om een zorgvuldige weging van argumenten. De CWI-adviseurs vinden dat de beslistabel hen daarbij helpt, hoewel ze tegelijkertijd aangeven dat toepassing ervan ook vragen oproept (zie paragraaf 4.4). De CWI-adviseurs beseffen terdege dat een beoordeling conform de intentie van de wet meer dan eens op gespannen voet staat met een zorgvuldige afweging van individuele omstandigheden en belangen. Zij vinden dat de beslistabel en de nadere beoordelingsrichtlijnen hen behoeden voor het te zwaar laten meewegen van individuele omstandigheden die er bij de beoordeling niet toe mogen doen (bijvoorbeeld leeftijd of beschikbaarheid van passende functies). Aan de andere kant is de algemeen gedeelde opvatting: *‘als je een kandidaat de sociale werkvoorziening in wilt krijgen, dan krijg je hem of haar erin’*. Dit citaat illustreert het bestaan van discretionaire ruimte (interpretatieruimte) dat eenmaal inherent is aan de Wsw-indicatiestelling (zie ook paragraaf 4.4.1).

De nadere beoordelingsrichtlijnen zijn ook aan de orde gebracht in een overleg met het ministerie van SZW. Het ministerie is van mening dat de nadere beoordelingsrichtlijnen een logische uitwerking betreffen van de intentie van de wet.

4.3.4 *Belangrijkste bevindingen en conclusies*

Belangrijkste bevindingen:

- TNO constateert dat de CWI-adviseurs zich bewust zijn van het feit dat de Wsw-indicatiestelling geen administratief beoordelingsproces is (strikte toepassing van beslisregels ‘indien dit, dan dat’), maar een inhoudelijke toetsing vereist waarbij de beoordelaar de ruimte heeft, binnen de kaders en intentie van de wet, recht te doen aan individuele omstandigheden (discretionaire ruimte).
- De beslistabel biedt de CWI-adviseurs houvast bij de beoordeling en helpt bij de formulering van argumenten die tot die beoordeling hebben geleid.
- De twee nadere beoordelingsrichtlijnen zijn bruikbaar en geven richting aan de beoordeling (‘aftasten’ bovengrens), mits rekening wordt gehouden met de individuele problematiek van de kandidaat.

Aanbevelingen

- Ook al is een van de twee nadere beoordelingsrichtlijnen van toepassing, dit alleen is niet voldoende om een kandidaat af te wijzen. Het doorlopen van de beslistabel blijft noodzakelijk om een afwijzing goed te kunnen onderbouwen.
- Omdat de CWI-adviseurs relatieve nieuwkomers zijn, is het raadzaam de ‘nieuwe’ beslistabel voor commentaar voor te leggen aan een aantal ervaren praktijkdeskundigen (zijn de beslisstappen duidelijk en consistent?).
- Bij de onderbouwing van de beoordeling is het van belang alle overwegingen die tot eindoordeel leiden schriftelijk vast te leggen, onder verwijzing van in het dossier aanwezige bevindingen (eigen bevindingen of door anderen verricht onderzoek).
- De beoordelingsrichtlijn dat een kandidaat in principe niet tot de doelgroep behoort als hij of zij nog in een reïntegratietraject zit waarvan de uitkomst nog niet vaststaat, verwijst impliciet naar een onderliggende beleidsvraag: ‘moet CWI bij kandidaten die nog in een reïntegratietraject zitten nu wel of juist geen oordeel geven over de kwaliteit van het uitgestippelde traject en de daaruit voortvloeiende activiteiten?’ Dit is een typisch voorbeeld van een kwestie die nadere afstemming vereist tussen CWI en het ministerie van SZW. Want de uitkomst daarvan bepaalt hoe strikt de beoordelingsrichtlijnen gehanteerd kunnen worden en in welke mate deze bij de onderbouwing van een afwijzing of niet in behandeling nemen van de aanvraag gebruikt kunnen worden.

4.4 **Ervaren beoordelingsproblemen**

4.4.1 *Verskillende aspecten beoordelingsproblemen*

Tijdens de training, de terugkomdag en naar aanleiding van de dossierbehandeling hebben de CWI-adviseurs een aantal vragen aan TNO Arbeid voorgelegd. In bijlage 5 wordt daarvan een opsomming gegeven. Nadere analyse van de vragen leert dat deze zijn terug te voeren op verschillende aspecten:

- Het bestaan van discretionaire ruimte, die nu eenmaal inherent is aan het Wsw-indicatieproces. Aanvankelijk hadden de CWI-adviseurs zich niet gerealiseerd dat zij als beoordelaar een zekere beslissingsruimte hebben waarbij door subtiele omstandigheden ‘het dubbeltje soms de ene, en soms de andere kant opvalt’. Gaandeweg de pilot zijn de CWI-ers hier bewuster van geworden en waren ze ook in staat de beoordelingsdilemma’s die daarmee samenhangen, te benoemen.
- Ontbreken van concrete voorbeelden van bepaalde termen uit de beslistabel. De CWI-adviseurs missen concrete voorbeelden die termen uit de beslistabel zouden kunnen verduidelijken. Zo vragen de adviseurs zich af waar zij aan moeten denken

bij 'ingrijpende technische voorzieningen', 'vergaande' aanpassing in werktempo', 'vergaande' taakdeling.

- Gebrek aan kennis bij CWI-adviseurs van verschillende coderingssystemen (zoals ICIDH, ICD, DSM-IV), aard van beperkingen gekoppeld aan benodigde werkaanpassingen, (beloop en prognose van) verschillende ziektebeelden.
- De onduidelijkheid bij CWI-adviseurs over het al dan niet bestaan van 'a priori toelatingen'. De CWI-adviseurs meldden dat in de huidige praktijk voor een aantal indicatiecommissies bijvoorbeeld schizofrenie, verslavingsproblematiek, 80-100% arbeidsongeschiktheid automatisch leiden tot een toelating tot de doelgroep.
- Onduidelijkheid of de beoordeling van de afstand tot de arbeidsmarkt (Kansmeter, Kwint), de REA-toets en de mate van arbeidsongeschiktheid (WAO) als onderbouwing kunnen worden gebruikt bij het opstellen van het Wsw-indicatiebesluit.
- Onduidelijkheid of een aantal verplichte onderdelen in de huidige wet- en regelgeving (ICIDH-codering, ingevuld intakeprofiel) ook in de nieuwe wet- en regelgeving als verplichting wordt opgenomen.

Er zijn veel vragen gesteld over de vierde beslisstap ('zijn de noodzakelijke aanpassingen realiseerbaar buiten de Wsw in een normale arbeidsomgeving?'). De CWI-adviseurs maken zich zorgen over het feit dat CWI aan de ene kant de taak heeft als 'poortwachter' van de Wsw op te treden, maar aan de andere kant geconfronteerd wordt met een afbouw van gesubsidieerde arbeid (Wiw-/ID-banen) en 'uitholling' van de REA-voorzieningen. De CWI-adviseurs vrezen dat met die afbouw het gat tussen enerzijds minder dure voorzieningen en anderzijds de sociale werkvoorziening als duurste vorm van gesubsidieerde arbeid, erg groot wordt. Zij hopen dat zij 'hun rug recht kunnen houden' bij kandidaten die eigenlijk niet in de sociale werkvoorziening thuishoren, maar tegelijkertijd gezien hun problematiek geen schijn van kans maken op een reguliere baan. Wat hierbij ook nog eens meespeelt is dat tijdens de pilot één op de vijf kandidaten via een reïntegratiebedrijf werd aangemeld voor de Wsw, vaak zonder dat informatie werd gegeven over de inhoud en uitkomst van het reïntegratietraject. Volgens de intentie van de wet behoren kandidaten die nog in een reïntegratietraject zitten en waarvan de uitkomst nog niet vaststaat vooralsnog niet tot de doelgroep. Aan de andere kant twijfelen de adviseurs W&I aan de effectiviteit van de reïntegratietrajecten en vrezen ze dat bij afwijzing een kandidaat van het kastje naar de muur wordt gestuurd.

'Wat mij de laatste tijd opvalt is dat de arbeidsdeskundige in zijn rapportage aangeeft dat de cliënt arbeidsgeschikt is en dat het reïntegratiebedrijf de cliënt uiteindelijk aanmeldt voor de Wsw-indicatiestelling.' (CWI-adviseur)

Zolang reïntegratiebedrijven door gemeenten en UWV worden beloond voor plaatsing van hun klant op de Wsw-wachtlIJst (wordt voor sommige doelgroepen beschouwd als succesvolle plaatsing), zal voor hen de verleiding groot zijn om tegen zo min mogelijke inspanningen een persoon op de Wsw-wachtlIJst geplaatst te krijgen. Door de Wet Werk en Bijstand en door de stelselherziening WAO verwachten we dat, op basis van de huidige situatie, het aantal aanvragen via reïntegratiebedrijven alleen maar zal toenemen.

4.4.2 Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen

Belangrijkste bevindingen:

De vragen die de CWI adviseurs hebben gesteld naar aanleiding van hun dossierbeoordeling, zijn terug te voeren op verschillende aspecten. Nadere analyse van die aspecten leert dat:

- Het Wsw-beoordelingsproces een zekere discretionaire ruimte kent. Deze valt moeilijk met nadere regelgeving in te perken, en dat is bovendien niet wenselijk. Het is juist waardevol dat die ruimte er is, zodat aan individuele omstandigheden recht kan worden gedaan. Wel vereist dit aandacht voor het beheersbaar houden van de wijze waarop de beoordelaars omspringen met die interpretatieruimte.
- Er de komende maanden gewerkt moet worden aan verdere kennisontwikkeling en expertiseopbouw bij CWI-adviseurs. De vragen die naar voren zijn gebracht kunnen daarbij richtinggevend zijn.

Aanbevelingen:

- TNO Arbeid adviseert CWI initiatieven te nemen, speciaal gericht op (verdere) professionalisering van de CWI-adviseur. Een breed scala van mogelijkheden staat hierbij ter beschikking: opzetten van een helpdesk waar CWI-adviseurs uit de regio snel een adequaat advies kunnen krijgen, intervisie, intercollegiale toetsing, supervisie, organisatie van ‘expertmeetings’ (ten behoeve van nadere uitwerking en vastlegging aspecten beslistabel), organisatie consensusgroepen, opbouw databestand(en) met voorbeelden van ‘vergaande’ technische aanpassingen, voorbeelden van personen die ondanks hun arbeidshandicap toch reguliere werken, gekoppeld aan beschrijving van werkaanpassingen, etc.
- TNO Arbeid adviseert CWI in ieder geval tijdens de opbouwfase/uitrol de beoordelingsproblemen te blijven monitoren (bij voorkeur op centraal niveau), daarvan een goede analyse te maken en vervolgens vast te stellen welke acties noodzakelijk zijn. In de analyse moet CWI betrekken welke vragen vertaald moeten worden in beleidsvragen (dus afstemming vereisen met het ministerie van SZW) en welke vragen door CWI zelf opgepakt moeten worden (al dan niet vertaald in nadere beoordelingsrichtlijnen en werkinstructies). Wij adviseren CWI bij de analyse van de beoordelingsproblemen ook een onderscheid te maken tussen beoordelingsproblemen waarvoor CWI zelf een oplossing kan bedenken en beoordelingsproblemen die alleen in samenwerking met het ministerie van SZW aangepakt kunnen worden.
- Door de Wet Werk en Bijstand en door de stelselherziening WAO verwachten we dat, op basis van de huidige situatie, het aantal aanvragen via reïntegratiebedrijven alleen maar zal toenemen. CWI wordt geadviseerd het initiatief te nemen tot overleg met het ministerie van SZW en de gemeenten om ‘kansloze’ indicatieaanvragen via reïntegratiebedrijven te voorkomen.

4.5 Uitkomsten beoordelingen

4.5.1 *Inleiding*

TNO heeft een monitorformulier ontwikkeld waarmee het gehele werkproces op dossierniveau kon worden gevolgd. Het was de bedoeling dat elke keer wanneer een CWI-functionaris een dossier ter hand nam, hij of zij na afloop de vragenlijst zou invullen (dit konden dus verschillende CWI-functionarissen zijn). Dit stelde TNO Arbeid in staat om per dossier, per fase in de dossierbehandeling te monitoren wat de stand van zaken in het betreffende dossier was (wie eraan heeft gewerkt, in welk deelproces het dossier zich bevond, of er (geen) expertiseonderzoek is aangevraagd en waarom (niet), waarom de CWI-beoordelaar wel of niet tot een oordeel heeft kunnen komen, welke informatie minimaal aanwezig moet zijn om tot een oordeel te komen, etc.).

4.5.2 *Eindbeoordeling*

In totaal zijn er van 191 in behandeling genomen dossiers, monitorformulieren ontvangen. Bij ongeveer de helft (52%) van die dossiers hebben de pilotlocaties beoordeeld of de kandidaten in hun ogen wel of niet tot de doelgroep behoorden, en (zo ja) tot welke arbeidshandicapcategorie zij in hun ogen behoorden en of zij in aanmerking kwamen voor begeleid werken.

Twee verklaringen kunnen worden aangedragen voor het relatief lage gemiddelde percentage eindbeoordelingen van 'doelgroep ja of nee'. In de eerste plaats was de doorlooptijd van de periode waarin de CWI-ers aan de gang konden met de behandeling van dossiers, kort. Er is veel tijd gaan zitten in de voorbereiding op die 'behandelingsfase' (bereiken van *commitment* bij de vestigingsmanager van de CWI-pilotlocatie, afstemming en werkafspraken tussen de CWI-ers, de casemanager van het sw-bedrijf en de indicatiecommissie). Dientengevolge bleven er maximaal 10 weken over (op sommige locaties zelfs minder dan die 10 weken) voor de behandeling van dossiers. Dit is een relatief korte periode in vergelijking met de huidige gemiddelde doorlooptijd van 16 weken. In de tweede plaats komt uit de monitorformulieren naar voren dat in ruim een derde van de dossiers aanvullend expertiseonderzoek noodzakelijk werd geacht. De aanvraag van expertiseonderzoek leidt tot langere doorlooptijden, zodat van een aantal dossiers de noodzakelijke gegevens nog niet beschikbaar waren ten tijde van het einde van de pilotfase. Deze dossiers konden dan ook niet beoordeeld worden. Uit analyse van de monitorformulieren is gebleken dat de locaties die aan relatief minder eindbeoordelingen zijn toegekomen, ook vaker expertise-onderzoek hebben aangevraagd. Zo gaf een van die pilotlocaties aan, vanuit het argument van 'onzekerheidsreductie', dat zij standaard een expertiseonderzoek heeft aangevraagd.

4.5.3 *Noodzaak inschakelen externe expertise*

Bij 36% van de dossiers waarbij de CWI-adviseurs de hoofdvraag 'behoren tot doelgroep' met een 'ja' of een 'nee' hebben beantwoord, werd het noodzakelijk geacht aanvullende expertise in te schakelen. Vervolgens is de adviseurs gevraagd aan te geven welke expertise zij zouden willen inschakelen. De meeste behoefte hadden zij aan psychologisch onderzoek (56%). Medisch onderzoek werd in 36% en arbeidsdeskundig in 21% van de gevallen noodzakelijk geacht. De vragen die zij beantwoord wilden zien, hadden betrekking op aard van de klachten en beperkingen, de belastbaarheid, de benodigde werkaanpassingen, de ernst van de behandeling en het verloop van de ziekte. In paragraaf 4.6 wordt vanuit een meer theoretische beschouwing ingegaan op de vraag op welk moment in het beslisproces welke externe expertise noodzakelijk is.

4.5.4 *Beoordeling 'behoren tot doelgroep'*

Eerder is al aangegeven dat de CWI-ers bij 100 van de 191 dossiers, waarvan een monitorformulier is ingevuld, antwoord is gegeven op de hoofdvraag 'behoren tot doelgroep'. Die 100 beoordeelde dossiers zijn nader geanalyseerd, de uitkomsten daarvan worden gepresenteerd in deze paragraaf en in paragraaf 4.5.5 en 4.5.6.

Het blijkt dat de CWI-adviseurs vinden dat 60% van de beoordeelde dossiers zou moeten leiden tot een toelating tot de Wsw en 40% tot een afwijzing. De landelijke cijfers wijzen uit dat 21% wordt afgewezen, terwijl 79% wordt toegelaten.⁴ Het percentage dossiers waarbij de CWI-adviseur tot de slotsom komt dat de kandidaat tot de doelgroep behoort, ligt lager dan het landelijke gemiddelde gemeten over 2002. Het percentage afwijzingen ligt dus hoger dan het landelijk gemiddelde.

In het algemeen lijken de CWI-pilotlocaties dus 'strenger' te oordelen dan de huidige uitvoerders, de indicatiecommissies. De 'strengere' beoordeling lijkt vooral te danken aan een relatief hoger percentage afwijzingen aan de bovenzijde (32% tegen 16% landelijk). Op de meeste pilotlocaties hebben de CWI-adviseurs hun beoordeling van 'behoren tot doelgroep' vergeleken met de adviezen van de commissies. Ook uit die vergelijking komt een beeld naar voren dat de CWI-adviseurs relatief vaker een kandidaat afwijzen aan de bovenzijde.

Zoals eerder aangegeven gaat het hier niet om de 'juistheid' van de beoordelingen, maar om de vertaling naar noodzakelijke activiteiten in de uitrolfase tot 1 oktober 2004 en de periode daarna. Op grond van de gevonden percentages kunnen we concluderen dat een goede monitoring van de uitkomsten van de beoordelingen (besluiten die worden afgegeven) van belang is. Dit maakt het mogelijk om de resultaten van de beoordelingen op individueel niveau en op het niveau van de CWI-locaties te analyseren, om snel onwenselijke beoordelingstendenties (te streng of te soepel) op te sporen en om daar op tijd op te kunnen bijsturen.

Het onderstaande voorbeeld geeft een goede illustratie van de discussies die zijn gevoerd tussen CWI-adviseurs en indicatiecommissies over de doelgroepbepaling:

Korte beschrijving casus

Jonge vrouw, geen werk, volledig arbeidsongeschikt. Uit arbeidsdeskundig rapport blijkt: 'deze persoon kan met jobcoach wellicht reïntegreren. Is het proberen waard.' Vervolgens wordt een traject van een jaar ingezet. Ten tijde van de Wsw-aanvraag loopt dit traject een half jaar, waarover het reïntegratiebedrijf aangeeft dat de eerste resultaten 'slecht zijn', er 'geen enkele verbetering' is. Het reïntegratiebedrijf geeft aan 'weinig vertrouwen te hebben in een succesvolle reïntegratie'.

Korte beschrijving discussie tussen CWI en indicatiecommissie

CWI na intake: 'er loopt op dit moment een traject waarvan we niet weten wat de uitkomst is, deze vrouw kan nog in reguliere arbeid terechtkomen'.

De indicatiecommissie vindt daarentegen: 'jobcoach of niet, je kan aannemen dat dit gewoon niet gaat werken. Waarom een half jaar zitten wachten? Doe maar in de indicatie, beëindig het traject.'

CWI: 'Hier zijn we het niet mee eens. Eerst moeten we het resultaat van de reïntegratie-inspanning afwachten voordat we ook maar aan SW denken.'

Commissie: 'We hebben genoeg informatie om haar te indiceren'.

⁴ Plooi P., Mandos E., Santen P. van. *Jaarrapport Wsw-statistiek 2002*. Leiden 2003.

Beoordeling

CWI: behoort niet tot doelgroep.

Commissie: Wsw-indicatie voor een jaar.

De bovenstaande casus ondersteunt onze indruk dat de CWI-adviseurs, in vergelijking met de indicatiecommissies, bij hun beoordeling meer gericht zijn op de individuele omstandigheden ‘in het hier en nu’. Zo weegt de huidige stand van zaken in het reïntegratietraject meer mee dan een inschatting van de kans op een reguliere plaatsing. De indicatiecommissies lijken daarentegen hun beoordeling meer te baseren op een inschatting of voorspelling in de toekomst (bijvoorbeeld over de kans op een reguliere plaatsing na afloop van het reïntegratietraject, of bijvoorbeeld prognose van een ziektebeeld en samenhangende beperkingen). Overigens doen we hier geen uitspraken over wie een juist oordeel geeft, we constateren alleen dat er sprake is van een verschillende weging van argumenten. Bovendien gaven de CWI-adviseurs aan dat de indicatiecommissies de leeftijd (55+) van de kandidaat in relatie met de arbeidsmarktkansen vaak als argument gebruiken om de kandidaat toch maar een positief doelgroepadvies af te geven.

4.5.5 *Beoordelingen arbeidshandicapcategorie en begeleid werken*

Van de personen die tot de doelgroep worden gerekend, dient te worden aangegeven in welke arbeidshandicapcategorie zij vallen en of zij in aanmerking komen voor begeleid werken. Zoals gezegd is in de pilotfase gewerkt met een ‘nieuwe’ beslistabel. De beslissstappen die betrekking hebben op de bepaling van de doelgroep verschillen niet van die van de beslistabel waarmee de huidige uitvoerders, de indicatiecommissies, nu werken. Vandaar dat in paragraaf 4.5.3 de beoordelingen van de CWI-ers op dit punt zijn vergeleken zijn met de landelijke cijfers (Wsw-statistiek). Daarentegen verschillen de beslissstappen van de nieuwe beslistabel die betrekking hebben op de hoofdvragen ‘indelen in arbeidshandicapcategorie’ en ‘indicatie begeleid werken’ wel op een aantal belangrijke punten van de huidige beslistabel (zie bijlage 3b). Dit is de reden dat de uitkomsten van die beoordelingen van de CWI-adviseurs in de pilots niet vergeleken kunnen worden met de landelijk gemiddelden.

Bij ongeveer driekwart van de dossiers kwamen de CWI-adviseurs tot de conclusie dat er sprake was van een lichte/matige arbeidshandicap. Daarentegen wordt circa een kwart in de arbeidshandicapcategorie zwaar ingedeeld. De bekendheid van de CWI-ers van cliënten met een grote afstand tot de arbeidsmarkt (zij zien al veel ‘arbeidsmarktrelende’ aan zich voorbij komen) kan een verklaring zijn voor de in het algemeen ‘lichte’ indeling.

Bij slechts een kwart van de dossiers kwamen de CWI-adviseurs tot een indicatie begeleid werken. Dit (lage) percentage is opvallend omdat juist de verwachting was dat de nieuwe formulering van de beslissstappen in de ‘nieuwe’ beslistabel (marginale toetsing, begeleid werken indiceren tenzij er zwaarwegende redenen zijn om hiervan af te zien) zou leiden tot een relatief hoog aantal positieve indicaties. Een mogelijke verklaring is dat in de trainingen niet veel aandacht is besteed aan deze beoordeling en dat de betekenis van het instrument begeleid werken de CWI-adviseurs niet helemaal duidelijk is geworden.

4.5.6 *Hoe zeker zijn CWI-consulenten van hun beoordelingen?*

De mate waarin consulenten zeggen zeker te zijn van hun beoordeling kan handvatten bieden voor de opzet van het (vevolg-)trainingsprogramma. Daarom is aan de CWI-adviseurs gevraagd hoe zeker zij zijn over hun oordelen op de drie hoofdvragen.

De CWI-adviseurs zijn zekerder van hun oordeel dat een kandidaat wel tot de doelgroep behoort (79% zeker tot zeer zeker) dan van hun oordeel dat de kandidaat daar niet toe behoort (60% zeker tot zeer zeker). Wat verder opvalt is dat de CWI-adviseurs, in vergelijking met hun doelgroepbepaling, minder zeker zijn van hun beoordeling van de indeling in arbeidshandicapcategorie en van de indicatie begeleid werken. Dit betekent dus dat er tijdens de training nog veel aandacht moet worden besteed aan deze twee hoofdvragen.

Belangrijkste bevindingen:

- Door de korte doorlooptijd van de pilotfase waarin de dossiers zijn behandeld, in combinatie met de lange doorlooptijden die gemoeid zijn met het opvragen van aanvullend expertiseonderzoek, zijn de CWI-adviseurs niet in staat geweest alle in behandeling genomen dossiers ook daadwerkelijk te beoordelen.
- In vergelijking met de landelijke cijfers komen de CWI-adviseurs vaker tot het oordeel dat een kandidaat niet tot de doelgroep behoort.
- In tegenstelling tot de verwachting komt slechts een klein deel van de beoordeelde kandidaten volgens de CWI-adviseurs in aanmerking voor begeleid werken.
- De CWI-consulenten zijn in de regel vrij zeker van hun beoordeling of een persoon tot de doelgroep behoort of niet. Die ‘zekerheidspercentages’ liggen lager voor de overige beoordelingen.
- Een belangrijk punt van discussie betreft vanuit welk referentiekader wordt beoordeeld: is het een beoordeling van de huidige situatie en omstandigheden van de kandidaat of moet meer een oordeel gevormd worden over de toekomstige situatie en zo ja voor welke termijn? Dit dilemma speelt overigens ook bij de WAO-beoordelingen.

Aanbevelingen:

- Bij de (vervolg)trainingen moet aandacht geschonken worden aan wanneer in het beoordelingsproces welke expert het beste kan worden ingeschakeld. Tevens wordt aanbevolen ruim aandacht te besteden aan de betekenis en doel van begeleid werken en de beoordeling wanneer een kandidaat daarvoor in aanmerking komt.
- De verschillen in het ‘beoordelingsgedrag’ van de CWI-locaties onderschrijft het belang van de registratie van de uitkomsten van de beoordelingen. Dit maakt bijsturing mogelijk van CWI-locaties die te streng of wellicht te soepel ‘beoordelingsgedrag’ vertonen.
- Zorg voor een open cultuur waarin CWI-adviseurs zich veilig genoeg voelen om met elkaar in discussie gaan over concrete casussen.
- Beheersing van de discretionaire ruimte vereist een goede landelijke sturing van de kwaliteit van de beoordelingen. Het zal averechts werken om deze discretionaire ruimte tot in detail met allerhande maatregelen in te perken. Wij pleiten er wel voor om de discretionaire ruimte te beheersen. Een belangrijk element daarin is monitoring van de beoordelingen. Dit genereert enerzijds managementinformatie op basis waarvan een keuze kan worden gemaakt welke maatregelen (zoals intervisie, intercollegiale toetsing, visitatie peer review) het beste ingezet kunnen worden om de kwaliteit (eenduidigheid, objectiviteit en transparantie) van de beoordelingen te borgen.

Anderzijds biedt het de CWI-beoordelaars individueel nuttige inzichten in mogelijke leerpunten. Ook maken goede monitorgegevens een vergelijking mogelijk tussen CWI-locaties (*benchmarking*).

De overheveling van de Wsw-indicatiestelling naar een landelijke organisatie als CWI biedt in deze opzichten vele voordelen boven de huidige uitvoering door verschillende uitvoeringsorganisaties (indicatiecommissies) die niet door een landelijke organisatie worden aangestuurd

Zoals aangegeven blijft het een individuele beslissing binnen de grenzen van de discretionaire ruimte die er altijd zal zijn. Het is niet zinvol deze ruimte tot in detail in te perken. Wij pleiten er daarom ook voor dat de beslissing transparant en toetsbaar onderbouwd wordt.

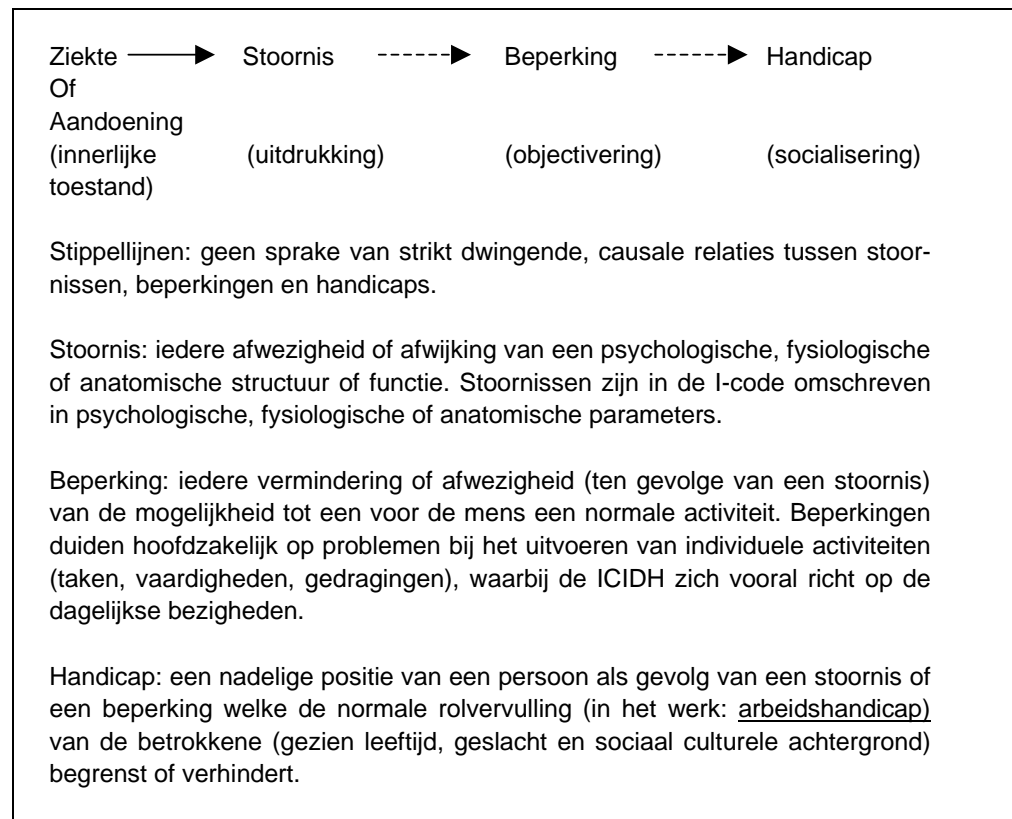
- Bouw een raadpleegbaar 'expertsysteem' op dat gevoed wordt met bijvoorbeeld vragen van CWI-beoordelaars.
- Initieer een discussie met praktijkdeskundigen, CWI-ers en het ministerie van SZW over het referentiekader van de beoordeling.

4.6 **Rechtvaardiging primaat bij CWI-adviseur vanuit een meer theoretische beschouwing**

In hoofdstuk 2 luidt de conclusie dat de Wsw-indicatiestelling kan worden uitgevoerd door een competente CWI-adviseur. Ook vanuit theoretische argumenten is de opvatting dat het primaat van de Wsw-indicatiestelling kan worden toevertrouwd aan een competente CWI-adviseur, goed staande te houden. Daarvoor is het eerst van belang de begrippen stoornis, beperking en arbeidshandicap te verhelderen, alsmede aan te geven hoe (met deze begrippen in het achterhoofd) de beslistabel kan worden doorlopen (paragraaf 4.6.1). Daarop voortbouwend wordt in paragraaf 4.6.2 een tweetal mogelijke 'informatieroutes' gepresenteerd die de CWI-adviseur kan volgen bij zijn of haar zoektocht naar objectieve gegevens die als onderbouwing gebruikt kunnen worden voor het opstellen van het indicatiebesluit.

- 4.6.1 *De begrippen stoornis, beperking, handicap in relatie tot de eerste twee beslisstappen*
 Kennis van de begrippen stoornis, beperking en handicap is noodzakelijk om de eerste twee stappen van de beslistabel goed te kunnen doorlopen en, daaruit afgeleid, te kunnen bepalen welke informatie van welke expert nodig is. Het onderstaande plaatje geeft de betekenissen weer van de begrippen ziekte, stoornis, beperking, handicap.

Figuur 3: Stoornis, beperkingen en handicap in hun onderlinge samenhang (naar begrippenreeks ICIDH, bron: COG, 1980).



De samenhang tussen de begrippen stoornis, beperking en handicap laat zien dat:

- Er een verband is tussen gezondheidsproblemen en de maatschappelijke gevolgen ervan, tussen klachten en het functioneren in de werksituatie.
- Dit een theoretisch kader verschaft voor het verschijnsel dat twee personen met dezelfde gezondheidsproblemen daarvan verschillende effecten (in het werk, maar ook daarbuiten) kunnen ondervinden.
- De ICIDH zich niet richt op het classificeren van ziekten, maar op het classificeren van de met ziekten samenhangende gezondheidsproblemen die zich op drie verschillende niveaus kunnen voordoen: op stoornis-, beperkingen- of handicapniveau. De diagnose is dus niet primair van belang.
- Geen sprake hoeft te zijn van eenduidige causale relaties tussen de niveaus. Zo kan er sprake zijn van een beperking zonder dat daar een duidelijke stoornis aan ten grondslag ligt.

TNO Arbeid stelt dat de eerste stap van de beslistabel ('is er sprake van beperkingen?') gerelateerd kan worden aan het begrip *beperkingen* in de zin van ICIDH. De tweede beslisstap ('in staat tot passende arbeid, zonder noodzakelijk van aanpassingen') heeft betrekking op het ICIDH-begrip *arbeidshandicap*. Is het antwoord op de vraag 'ja', dan is er *geen* sprake van een arbeidshandicap: de beperkingen hebben geen gevolgen voor het functioneren in een arbeidssituatie, want er zijn geen aanpassingen nodig. Luidt het antwoord op vraag 2 'nee', dan is er *wel* sprake van een arbeidshandicap: de beperkingen hebben zodanige gevolgen voor het vervullen van een arbeidsrol dat er aanpassingen noodzakelijk zijn. In de volgende paragraaf wordt toegelicht wat deze uitgangspunten betekenen voor het opvragen van informatie bij experts.

Voortbouwend op de begrippen stoornis, beperking en handicap kan een aantal uitgangspunten geformuleerd worden bij het doorlopen van de beslistabel en de in te schakelen expertise:

- Het opknippen van de beslistabel in een tiental afzonderlijke beslisstappen leidt tot inzicht in op welk moment het advies van een externe expert écht nodig is.
- Alleen het antwoord op beslisstap 1 vereist onderbouwing met (para)medische informatie. Alleen wanneer het dossier geen consistente of onvolledige informatie bevat over de aanwezigheid van beperkingen, is informatie van een arts of psycholoog over de beperkingen en de onderliggende stoornis en prognose ('wordt het beter, erger of blijft het stabiel?') wenselijk voor de onderbouwing.
- Bij beslisstap 2 en 3 gaat het om de vaststelling of de beperkingen werkaanpassingen noodzakelijk maken (beslisstap 2) en zo ja, om welke werkaanpassingen het dan gaat (beslisstap 3). Bij beslisstap 2 is het volgens het model niet van belang vast te stellen welke stoornis aan de beperkingen ten grondslag ligt, het gaat immers om de vaststelling van de consequenties van de beperkingen voor het functioneren in een arbeidssituatie. De arbeidsdeskundige lijkt dé expert op dit terrein, een arboarts kan hier ook iets over zeggen. Een arts uit de curatieve sector (behoudens wellicht een revalidatiearts) kan in onze ogen niet de specifieke gevolgen van de beperkingen voor het functioneren in een arbeidssituatie beoordelen. Bovendien kan een competente adviseur W&I, die kennis heeft van de arbeidsmarkt en van diverse soorten werkaanpassingen en in staat is tot een goed intakegesprek (hoe gaat de kandidaat om met de beperkingen?) ook tot een ja- of nee-beslissing komen.
- Het doorlopen van de beslisstap 4 tot en met 8 vereisen niet per definitie een advies van een specifieke expert. De CWI-adviseur kan veelal zelf tot een beslissing komen, mits hij of zij voldoende kennis heeft van de (regionale) arbeidsmarkt, van de werkaanpassingen die gerealiseerd zijn bij regionale werkgevers en van de sociale werkvoorziening. Bovendien is informatie over het arbeidsverleden noodzakelijk om tot een ja- of nee-antwoord te komen.
- Bij twijfel over benodigde aanpassingen (beslisstap 3) en over de realiseerbaarheid van noodzakelijke aanpassingen bij een reguliere werkgever (beslisstap 4) kan de CWI-adviseur gericht advies inwinnen bij een arbeidsdeskundige of een arbeidsmarktdeskundige.
- Wanneer de CWI-adviseur twijfelt of kandidaat tot reguliere arbeid binnen de Wsw in staat is (beslisstap 6) of bij twijfel over het prestatievermogen (beslisstap 7) kan een gericht arbeidskundig onderzoek aangevraagd worden.
- Bij twijfel over het doorlopen van de beslisstappen (5, 9, 10) is het de vraag of inwinnen van advies bij externe adviseurs wel zoden aan de dijk zet. Een consult bij een collega is wellicht al voldoende om tot een goede afweging te komen.

Op basis van deze stellingen kan de CWI-adviseur twee 'informatieroutes' volgen om te komen tot een onderbouwde beoordeling.

4.6.2 Twee 'informatieroutes' om te komen tot een onderbouwde beoordeling

Op grond van theoretische argumenten gepresenteerd in de vorige paragraaf en op basis van de uitkomsten van de discussies tijdens de training, terugkomdag en naar aanleiding van de ervaringen die zijn opgedaan met de dossierbeoordelingen zijn twee 'informatieroutes' naar voren gekomen die de CWI-adviseur kan kiezen om te komen tot een onderbouwde, op objectieve feiten gebaseerde beoordeling:

1. *Opvragen informatie en intakegesprek.*

De CWI-adviseur komt tot een oordeel 'alleen' op basis van de opgevraagde informatie en het intakegesprek. De verzamelde gegevens bevatten informatie over:

- a. De aard van de beperkingen (vaak van een verzekeringsarts, behandelend arts psycholoog, psychiater, arbeidsdeskundige en van de kandidaat zelf) óf over,
- b. De gevolgen van de beperkingen voor het verrichten van arbeid (van een arboarts, verzekeringsarts, arbeidsdeskundige, kandidaat zelf, kan een competente adviseur W&I ook zelf afleiden uit de beschikbare informatie).
- c. De benodigde aanpassingen (vaak van een arbeidsdeskundige, kan competente adviseur W&I eventueel ook zelf afleiden uit aard van de beperkingen).
- d. De adviseurs vinden dat de indicatiestelling nooit alleen gebaseerd mag zijn op de informatie die tijdens een intakegesprek wordt verzameld: een kandidaat kan er belang bij hebben om niet alles te vertellen, het komt ook voor dat kandidaten niet in staat zijn om precies te beschrijven wat er aan de hand is. Aan de andere kant mag de beoordeling ook niet alleen plaatsvinden op grond van de verzamelde informatie: het komt nogal eens voor dat de indrukken gevormd op basis van de schriftelijke informatie naar aanleiding van het intakegesprek 'behoorlijk moeten worden bijgesteld'.

'Wat de gevolgen zijn van een beperking voor het kunnen werken is heel persoonlijk. De ene persoon kan soms veel minder of meer dan een ander persoon met vergelijkbare beperkingen. Het lijkt erop dat de persoonlijke motivatie hierbij een rol speelt. Daarom is een intakegesprek altijd noodzakelijk voor de oordeelsvorming.' (CWI-adviseur, in interview)

2. *Aanvraag expertise*

Indien de CWI-adviseur vindt dat er geen voldoende objectieve, recente, consistente en plausibele informatie beschikbaar is om de verschillende beslisstappen te doorlopen wordt aanvullend onderzoek aangevraagd bij een expert. Dit kan zijn een arts, een psycholoog of een arbeidsdeskundige. Daarbij kan een specifieke vraag geformuleerd, gerelateerd aan een of meerdere beslisstappen. Daarna wordt de expertrapportage geanalyseerd en geïnterpreteerd waarbij de vraag of de gewenste informatie beschikbaar is leidend is (is de informatie nu wel consistent, plausibel, objectief?). Zo niet, dan wordt een nieuwe specifieke vraag gedefinieerd en uitgezet bij een relevante expert.

Deze twee varianten zijn ook tijdens een van de drie themabijeenkomst besproken met een aantal experts uit het veld (leden indicatiecommissies, SW-casemanagers, CWI-adviseurs). We mogen concluderen dat hier draagvlak voor was, mits de Wsw-indicatiestelling wordt uitgevoerd door een competente CWI-adviseur.

Dan rest nog de vraag of de inzet van een multidisciplinaire team dan niet meer noodzakelijk is. Deze vraag is ook in een van de themabijeenkomsten door TNO aan de orde gesteld. Een aantal experts uit het veld zijn van mening dat een multidisciplinaire beoordeling in sommige gevallen onontkoombaar is. Zo vinden zij dat in die gevallen waarover de CWI-beoordelaar, ondanks de beschikbaarheid van kwalitatief goede informatie (actueel, consistent, volledig), nog steeds grote twijfels heeft of kandidaat nu net wel of net niet tot de doelgroep behoort, de adviseur moet kunnen terugvallen op experts uit verschillende vakgebieden die bij elkaar komen, argumenten uitwisselen en tot een gezamenlijk oordeel komen. Daar staat tegenover dat vanuit de redentie dat elke beslissap afzonderlijk doorlopen kan worden (en ook telkens andere informatie vraagt), een multidisciplinaire team niet noodzakelijk is. Bovendien blijkt uit onderzoek van Veerman e.a.⁵ de uitkomsten van de beoordelingen van de huidige uitvoerders, de multidisciplinaire indicatiecommissie, van elkaar verschillen. Het is dus maar de vraag wat de meerwaarde is van een beoordeling door een multidisciplinair team, bijvoorbeeld ten aanzien van de eenduidigheid van beoordelingen.

4.6.3 *Belangrijkste bevindingen en aanbevelingen*

Belangrijkste bevindingen:

- De begrippen stoornis, beperking, handicap bieden een goede kapstok voor het begrijpen van de beslistabel.
- De inbreng van medische expertise bij de indicatiestelling is eigenlijk alleen noodzakelijk bij onduidelijkheid rondom de interpretatie van beperkingen en, indien het lastig is vast te stellen welke aanpassingen nodig zijn, bij de vaststelling van stoornissen.
- Een groot aantal beslissstappen kan een goed getrainde CWI-adviseur zelfstandig zetten. Want de kern van de beoordelingen ‘behoren tot doelgroep’, ‘indeling in arbeidshandicapcategorie’ en ‘indicatie begeleid werken’ draait om de inbreng van kennis op het terrein van beperkingen en werkaanpassingen (en de koppeling daarvan), arbeidsmarktkennis en kennis van de sociale werkvoorziening.
- De inzet van een specifieke expert dient gerelateerd te zijn aan een beslissstap van de beslistabel. Dit behoedt de CWI-adviseur voor het nodeloos inzetten van expertise.

Aanbevelingen:

- Als de CWI-adviseurs straks de eindverantwoordelijkheid dragen voor de beoordeling, zullen zij bij twijfel (snel) geneigd zijn een expert in te schakelen. We adviseren CWI de ‘eerste afvang’ van vragen van CWI-adviseurs goed te organiseren (bijvoorbeeld in de vorm van een direct te raadplegen helpdesk, internet-discussiegroep). Dit kan onnodige kosten (en tijd) die aanvraag van expertise nu eenmaal met zich meebrengt, voorkomen.
- Een beoordeling door een CWI-er heeft als risico dat er onvoldoende zicht is op alle relevante omstandigheden die tezamen een positieve indicatie inhouden, maar onafhankelijk van elkaar niet zwaar genoeg zijn om een persoon tot de doelgroep te rekenen. Het is echter vanuit het oogpunt van efficiency en ter

⁵ Veerman TJ, Cuelenare B, Doorn, Van M. Wsw: Het proces van aanmelding tot en met plaatsing. Onderzoek uitgevoerd in opdracht van de Raad voor Werk en Inkomen (RWI). Den Haag: RWI, 2003.

voorkoming van medicalisering van de beoordeling een goede zaak de CWI-adviseur een centrale rol te geven bij de indicatiestelling.

- Aanbevolen wordt dat CWI in overleg treedt met beroepsgroepen (psychologen, arbeidsdeskundigen en verzekeringsartsen) over richtlijnen ten aanzien van de actualiteit van onderzoeksgegevens en te gebruiken testinstrumentarium.
- Alles draait om zorgvuldigheid. Dit betekent dat de CWI-adviseur zich bij het trekken van conclusies (de beoordeling) steeds moet laten leiden door argumenten die zijn ontleend aan objectieve gegevens en tegelijkertijd zich ervan moet vergewissen dat de conclusies logisch volgen op de argumenten. Want bij de behandeling van eventuele bezwaar- en beroepsprocedures zullen juist deze elementen worden meegewogen.

5 Invoeringswijzer

5.1 Inleiding

Er zijn zowel inhoudelijke als procesmatige voorwaarden die er toe bijdragen dat de Wsw-indicatiestelling bij CWI succesvol geïmplementeerd kan worden. In dit slot-hoofdstuk geven we aanbevelingen voor de implementatie van de indicatiestelling, zowel met betrekking tot de fase tot de formele start van de indicatiestelling bij CWI als de eerste periode ná de formele start.

5.2 Start snel met goede opleidingen en trainingen

Zoals uit de vorige hoofdstukken is gebleken, hebben gedurende de pilots de medewerkers van CWI *feeling* gekregen voor de Wsw-indicatiestelling. Op basis van de pilots schatten we in dat adequate training het kennisniveau en praktische inzicht bij de CWI-medewerkers op een verantwoord niveau te brengen.

De CWI-breed te organiseren opleidingen en trainingen dienen ten eerste om kennisverdieping met betrekking tot de Wsw-indicatiestelling te bereiken en om van daaruit de uniformiteit van het indicatiestellingsproces te borgen. Een volledige training voorkomt dat er per vestiging een 'eigen' richting in het indicatiestelling ontstaat. De opleidingsdagen vormen een goed middel om de intervisie tussen de betrokken CWI-medewerkers te versterken.

Het opstellen van een goed opleidings- en trainingprogramma zal voorafgaand aan de invoeringsdatum plaats moeten vinden. Het is belangrijk dat CWI deze opleidingen en trainingen goed faciliteert en gedurende het verdere proces ruime aandacht blijft geven aan dit onderdeel. Aandachtspunten voor CWI zijn hierbij:

- De trainingen dienen vergelijkbaar met de aanpak in de pilot in een vroeg stadium ingezet te worden, zodat de uitrol ten volle ondersteund wordt.
- De tijdsbesteding voor de trainingen en opleidingen is afhankelijk van het beoogde kennisniveau bij de diverse medewerkers (administratief medewerker, adviseur werk en inkomen, vestigingsmanager en voor eventueel extern aangetrokken medewerkers⁶) en de mate waarin CWI de trainingen 'on the job' of los van het werkproces wil laten plaatsvinden. Op basis van de pilots stellen we een trainingsprogramma van totaal 10 tot 15 dagen voor, waarin alle medewerkers voldoende geëquipeerd kunnen worden. Ná de formele start blijven intervisie op de vestigingen en terugkomdagen op districts- of landelijk niveau van belang om de kwaliteit te borgen.
- De trainingen dienen ook gericht te zijn op de omgeving waarin de Wsw-indicatie zich afspeelt. Voorbeelden van onderwerpen die daarbij aan bod moeten komen, zijn: wettelijk kader, kwaliteitsborging, relatie met voorliggende voorzieningen, terminologie en het soort arbeid in SW-bedrijven, begeleid werken en dergelijke.
- Inhoudelijk is de Wsw-materie goed geschikt voor een thematische opbouw van trainingen.

⁶ CWI zal mogelijk in een nog te bepalen procedure medewerkers werven die zich tot op heden met de indicatiestelling hebben bezig gehouden en in dienst zijn van gemeente of SW-bedrijf.

Een training over het inhuren van externe expertise kan bijvoorbeeld los georganiseerd worden van de training over het afgeven van de uiteindelijke beschikking. Het arbeidskundig kennisgebied is de belangrijkste pijler voor de benodigde kennis en vaardigheden.

- Indien er medewerkers van buiten CWI worden aangetrokken dan zullen deze nieuwe medewerkers, ook al zijn ze goed ingevoerd in de huidige situatie van Wsw-indicatiestelling, het opleidings- en trainingsprogramma dienen te doorlopen om zich de nieuwe kennis en het uniforme proces eigen te maken. Zo zal namelijk de werkwijze en accenten binnen de indicatiestelling nieuw of anders zijn zoals de benodigde arbeidsmarktkennis. Tevens zullen deze medewerkers kennis en ervaring moeten opbouwen van de reguliere CWI-taken.
- Aanwezigheid van leden van Raad van Bestuur en medewerkers van CWI-hoofdkantoor bij de opleiding en trainingen laten het belang zien dat CWI hecht aan een goede uitvoering van de Wsw-indicatiestelling als nieuwe taak en vergroot het draagvlak bij de uitvoering ervan.

5.3 **Stuur indachtig de inhoud van de materie aan**

Borging van de kwaliteit en uniformiteit dient een intergaal onderdeel te worden van de uitvoering van de Wsw-indicatie. Daarbij dient in de periode vóór de formele start als in de eerste periode erná de kwaliteitsborging van het werkproces en de indicatiestelling extra nadruk te krijgen. De klanten en stakeholders zullen kritisch de uitvoering blijven volgen. Dit betekent naar onze mening dat in de aansturing ook extra waarborgen dienen te worden opgenomen om deze kwaliteit te bereiken. Specifiek voorbeeld is het bijhouden van uitvoeringsvragen in de praktijk en het terugkoppelen vanuit landelijk of districtsniveau van de antwoorden die daarop worden geformuleerd. De geformuleerde antwoorden maken deel uit van de kwaliteitsverbetering en dienen dan ook te gelden voor alle CWI-vestigingen die de Wsw-indicatiestelling uitvoeren om zo de uniformiteit te waarborgen en de discretionaire ruimte te beheersen. De informatie vormt de basis van een zo genaamd 'expertsysteem'.

Verder raden wij aan om bij de fase vóór de start van te voren vast te stellen wat op het terrein van invoering de operationele doelen zijn. Maak deze helder en begrijpelijk voor alle betrokkenen. Belangrijke variabelen hierbij zijn: het tijdspad, het kennisniveau in de vestigingen, het proces van de implementatie en de kwantitatieve eenheden als aantal medewerkers, normtijden en normaantallen dossiers. Evalueer tussentijds of de doelstellingen worden behaald.

Tevens adviseren wij om de kwaliteit van het indicatieproces bij alle CWI-vestigingen uniform te borgen zodat in de uitvoeringspraktijk geen diversiteit ontstaat. Wij zijn van mening dat de kwaliteitsbewaking en deskundigheidsbevordering het best vanuit een kwaliteitscirkel georganiseerd kunnen worden vanuit drie niveau's die interacteren met elkaar: vestigingsniveau, districtsniveau en landelijk niveau.

Daarbij kan op vestigingsniveau middels intervisie en collegiale toetsing de kwaliteit bewaakt en verhoogd worden. Vanuit het district kan op basis van benchmarkgegevens van de vestigingen de kwaliteitsborging op de vestigingen ondersteund worden. Verantwoordelijk voor de organisatie ervan zijn de deskundigen van het districtskantoor die verantwoordelijk zijn voor de inhoudelijke kwaliteit van de indicatiebesluiten. Op landelijk niveau kan de informatie worden geaggregeerd en gebundeld tot (externe) verantwoordingsinformatie.

Om intern kennis en opgebouwde expertise vast te leggen en uit te wisselen is het noodzakelijk dat CWI gebruik maakt van een digitaal expertsysteem en een helpdesk,

bijvoorbeeld via intranet. Deze keuze zal in een vroeg stadium van de implementatie gemaakt moeten worden, opdat CWI gedurende de invoering van de Wsw-indicatie ruim de tijd heeft de inhoudelijke communicatie te optimaliseren.

Daarnaast vragen we apart aandacht voor de administratieve ondersteuning. De indicatiestelling Wsw is voor alle betrokkenen een nieuw onderdeel in het werkproces. Er komt een grote hoeveelheid administratieve taken bij. Voor een optimale ondersteuning van de CWI-medewerkers zal CWI deze ondersteuning moeten faciliteren. Bijvoorbeeld in de vorm van ICT-applicatie die geïntegreerd wordt in de bestaande ondersteuningsstructuur. Daarnaast zullen nieuwe medewerkers van begin af aan ingewerkt moeten worden in dit administratieve proces.

Ook is het van belang dat alle ondersteunende documenten aanwezig zijn in het standaardwerkpakket van de CWI-medewerkers. De ICDH-classificatie en de DSM-IV diagnosecodes zijn hier voorbeelden van. Voor de medewerkers van CWI zijn deze stukken van belang om het oordeel te onderbouwen.

5.4 Stem de beleidsuitgangspunten en uitvoerings- en beoordelingsrichtlijnen optimaal af

In het verlengde van het vorige punt vinden wij het van groot belang om de beleidsuitgangspunten die door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) worden opgesteld optimaal af te stemmen met de uitvoerings- en beoordelingsrichtlijnen van CWI. Daarbij zal naar ons idee de interactie beide richtingen op moeten werken. Het beleid van SZW zal idealiter aansluiten bij de richtlijnen van CWI. Vanuit de uitvoeringspraktijk van CWI kunnen initiatieven worden aangedragen met name richting beleid van het ministerie van SZW voor bijvoorbeeld optimalisering van een sluitende aanpak en nadere invulling van het begrip 'begeleid werken'.

Het structureel verzamelen van zowel kwantitatieve als inhoudelijke informatie over de Wsw-indicatie vergroot de mogelijkheden van CWI om het proces zo transparant en open mogelijk te houden. De informatie die CWI verzamelt dient als input voor de afstemming tussen CWI en SZW. Deze interactie is naar onze mening van groot belang om zowel de koppeling tussen beleid en uitvoering optimaal te realiseren als ook om het ketenproces vanuit het oogpunt van de cliënt optimaal te borgen.

5.5 Maak gebruik van lokale expertise en netwerken

Het landelijke en lokale krachtenveld waarin CWI de Wsw-indicatie gaat uitvoeren heeft directe invloed op de manier waarop het proces uitgevoerd wordt. Alle betrokken partijen (o.a. CWI, UWV, Regionale Indicatie Organen, SW-bedrijven, landelijke koepels van scholen en gemeenten) hebben er belang bij goede afspraken te maken. CWI zal daarom op landelijk niveau kaderstellende afspraken moeten aangaan met partijen die betrokken zijn bij de indicatiestelling. Deze overeenkomsten moeten criteria bevatten over de wijze waarop dossiers worden aangeleverd en teruggekoppeld, de doorlooptijden, het leveren van aanvullende diensten en informatie en de formele en zakelijke aspecten van de overeenkomst.

De landelijke kaderstellende afspraken worden indien gewenst aangevuld met lokale werkafspraken. Deze dienen bestaande lokale 'best practices' tot hun recht te laten komen. Er moet enige ruimte blijven voor lokale invulling van afspraken ten aanzien van landelijke kaders. Doorverwijzingen lenen zich bijvoorbeeld goed voor het opstellen van een landelijke raamovereenkomst. Er kan vastgelegd worden wanneer er doorverwezen wordt, hoe het dossier er uitziet en welke rolverdeling wenselijk is. Tegelijk kan

het zijn dat dit niet strookt met de lokale werkwijze. CWI zal dan moeten kijken naar de meest efficiënte oplossing.

Niet alle CWI-vestigingen zijn even goed thuis in het regionale SW-veld. Dit betekent voor sommige CWI-vestigingen dat het lokale netwerk van begin af aan zal moeten worden opgebouwd. Voor deze is het raadzaam om voorafgaand aan de invoeringsdatum startbijeenkomsten te organiseren waar de visie van CWI op de Wsw-indicatiestelling wordt toegelicht. Onder meer om stakeholders bekend te maken met de nieuwe situatie. Deze bijeenkomsten versterken de lokale relaties en vergroten het draagvlak in het regionale veld waarin de CWI-vestiging gaat opereren. Dit geldt met name voor CWI vestigingen waar er geen match is tussen de regionale indeling zoals CWI zal hanteren met betrekking tot de Wsw-indicatiestelling en de regionale situatie zoals deze door het netwerk wordt ervaren. Belangrijk is dat deze CWI-vestigingen zich tijdig in het lokale netwerk thuis maken en bekend worden.

5.6 Communiceer intern én extern goed

CWI zal voor en na de invoeringsdatum rekening moeten houden met twee vormen van communicatie: de interne en externe communicatie.

De interne communicatie zal zich in eerste instantie dienen te richten op het veranderingsproces dat CWI in feite ingaat. Concreet betekent dit dat CWI in een vroeg stadium zal moeten aangeven:

- Bij welke vestigingen de Wsw-indicatie uitgevoerd gaat worden.
- In welke termijn de implementatie gaat plaatsvinden.
- Hoe de implementatie vormgegeven wordt en.
- Hoe de Wsw-indicatie zich verhoudt tot bestaande werkprocessen.

Zie ook de thema's van paragraaf 5.2 en 5.3.

De externe communicatie zal gefocust moeten zijn op de stakeholders en de spelers in het lokale veld. Dit bevordert de transparantie en helderheid maar vergroot tevens het benodigde draagvlak bij de betrokken partijen. Dit kan bijvoorbeeld via de eerder beschreven startbijeenkomsten.

Daarnaast kan CWI het werkproces dusdanig transparant maken dat het voor externe partijen inzichtelijk wordt hoe CWI de indicatiestelling inricht. Dit kan bijvoorbeeld door goede voorlichting te geven aan alle betrokkenen, terugkoppeling te geven aan de doorverwijzende partijen, brochures, via het internet, etcetera.

De externe communicatie is uiteraard ook gericht op de kandidaten zelf. Ons advies is om tijdens de implementatie richtlijnen en hulpmiddelen voor de communicatie met de cliënt op te nemen in het werkproces. Onze suggestie is om hierbij gebruik te maken van standaardbrieven 'op te hangen' aan ICT-applicaties waarbij rekening gehouden wordt met de wettelijke termijnen. Dit bevordert de kwaliteit van de communicatie en garandeert tijdigheid en helderheid in het proces.

5.7 Richt 'Toonkamers' in

Momenteel is de meeste kennis over hoe het nieuwe Wsw-indicatiestellingsproces in CWI functioneert aanwezig bij de pilotlocaties die er reeds ervaring mee hebben. Wij adviseren om een aantal van deze pilots te laten doorlopen en in te richten als 'toonkamers' voor de Wsw-indicatiestelling bij CWI. Doel van deze toonkamers zou naar ons idee het volgende moeten zijn:

- 'Fine-tunen' van het proces, testen van ICT-applicaties, gereedmaken van formulieren, beoordeling, opleidingen voor de periode tot de landelijke uitrol. Daarbij kan aangesloten worden bij de monitoringmethodiek zoals die in de pilots is gehanteerd met als bijkomend voordeel dat de verwachte progressie inzichtelijk en expliciet is.
- Locaties die bezocht (kunnen) worden door CWI medewerkers die de Wsw-indicatiestelling gaan uitvoeren. Te denken valt aan het lopen van stage op deze locaties.
- Locaties die bezocht kunnen worden door zowel landelijke als regionale stakeholders. Dit is gericht op het informeren en verder uitbouwen van draagvlak voor de overgang van de Wsw-indicatiestelling naar CWI.

5.8 Belangrijkste aanbevelingen

Om de aanbevelingen die in onze ogen leiden tot een soepeler verloop van de implementatie en uitrol wat bondiger te presenteren, volgt hieronder de samenvatting van de aanbevelingen van dit hoofdstuk:

Belangrijkste aanbevelingen

Opleidingen en trainingen

- Tijdig starten.
- Van te voren helderheid over doelen, inhoud en uitvoering trainingen verschaffen.
- Uniform trainingsprogramma.
- Intervisie bevorderen en verankeren in de werkwijze.
- Trainingen ook richten op de randvoorwaarden.
- Aanwezigheid van CWI hoofdkantoor vergroot draagvlak.

Stuur indachtig de inhoud van de materie aan

- Goede kwaliteitsborging is essentieel.
- Uniforme kwaliteitsborging inzetten.
- Landelijk organiseren van deskundigheidsbevordering.
- Schep helderheid in operationele doelen tijdens de implementatie
- Richt een helpdesk en expertsysteem in.
- Verstrek de benodigde hulpmiddelen ter ondersteuning van het SW-indicatiestellingsproces.

Stem beleidsrichtlijnen en uitvoeringsrichtlijnen optimaal af

- Zorg voor optimale interactie tussen Szw-richtlijnen en uitvoeringsrichtlijnen CWI.
- Dat betreft met name sluitende aanpak, begeleid werken en ketenaspecten.
- Structureel verzamelen van kwantitatieve en inhoudelijke informatie vergroot de transparantie en openheid.

Maak gebruik van lokale expertise en netwerken

- Maak landelijke kader-afspraken met betrokken spelers.
- Geef ruimte aan de invulling met lokale werkafspraken.
- Organiseer startbijeenkomsten en geef voorlichting aan het lokale netwerk.

Communiceer intern en extern goed

- Wees intern helder in de informatie over het proces van de implementatie en operationele doelen (fasering, locaties e.d.).
- Zorg voor een adequate informatievoorziening richting CWI-medewerkers.
- Goede communicatie richting externe spelers bevordert de transparantie.
- Maak het proces inzichtelijk voor externe partijen.
- Ontwikkel richtlijnen voor de communicatie met cliënten.

Richt Toonkamers in

- Maak gebruik van expertise in pilotlocaties.
- Richt Toonkamers in waar andere CWI-vestigingen kennis kunnen maken met Wsw-indicatie.
- Gebruik Toonkamers voor fine-tuning, stages en vergroten van draagvlak bij stakeholders en CWI-medewerkers.

Referentielijst

1. Hazelzet A., Wevers C., Cremer R., Koene C. en Lindhout L. *Indicatie Sociale Werkvoorziening, praktijkvoorbeeld*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Den Haag 2000.
2. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Overzicht REA-voorzieningen*. Den Haag 2003.
3. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. *Wijzigingen in ('oude') beslis-tabellen Bijlage I, II, III en IV behorende bij Besluit indicatie sociale werkvoorziening, artikel 3, versie 1.0*. Den Haag 2003.
4. Plooi P., Mandos E., Santen P. van. *Jaarrapport Wsw-statistiek 2002*. Leiden 2003.
5. Veerman TJ, Culenaere B., Doorn M. van. *Wsw: Het proces van aanmelding tot en met plaatsing*. Den Haag 2003.
6. *Stoornis, beperkingen en handicap in hun onderlinge samenhang* (naar begrippenreeks ICIDH0:COG, 1980).