

TNO-rapport  
r0000221\2590008

# Kwaliteit van oordeelsvorming. Een verkennend onderzoek naar kwaliteitsbeleid bij de Wsw-indicatiestelling

TNO Arbeid

Polarisavenue 151  
Postbus 718  
2130 AS Hoofddorp

Telefoon 023 554 93 93  
Fax 023 554 93 94

Datum  
7 september 2000

Auteur(s)  
A.M. Hazelzet  
C.A.M. Mul

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 Onderzoeksopdrachten aan TNO, dan wel de betreffende terzake tussen partijen gesloten overeenkomst. Het ter inzage geven van het TNO-rapport aan direct belanghebbenden is toegestaan.

© 2000 TNO Arbeid

TNO Arbeid (voorheen NIA TNO) is een kennisintensieve dienstverlener voor bedrijfsleven en overheid op het gebied van strategische arbeidsvraagstukken. Met als uitgangspunt een optimale inzet van mensen, houdt TNO Arbeid zich bezig met de innovatie van arbeid, organisatie en technologie, bevordering van arbeidsparticipatie en versterking van arbeidsomstandighedenbeleid.



Nederlandse Organisatie voor toegepast-  
natuurwetenschappelijk onderzoek TNO





## Inhoud

Samenvatting .....	i
1. Inleiding.....	1
1.1 Introductie .....	1
1.2 Achtergrond van het project .....	2
1.3 Doel en inhoud rapport.....	2
1.4 Vraagstelling en methode.....	3
1.5 Kanttekeningen bij de opzet.....	4
1.6 Begripsafbakening.....	5
1.7 Leeswijzer .....	6
2. De nieuwe Wet sociale werkvoorziening (Wsw) .....	7
2.1 Introductie .....	7
2.2 De geschiedenis van de sociale werkvoorziening en het wettelijk kader in vogelvlucht.....	7
2.3 Het nieuwe karakter van de Wsw: de belangrijkste verschillen met de ‘oude’ WSW.....	10
2.3.1 Introductie .....	10
2.3.2 Wsw: doelgroepenomschrijving, onafhankelijke indicering en herschikking van verantwoordelijkheden.....	10
2.3.3 Onafhankelijke indicering .....	11
2.3.4 Herschikking van verantwoordelijkheden.....	11
2.3.5 De Wsw: aandacht voor scholing en begeleid werken.....	12
2.4 Enige kerncijfers.....	13
3. De Wsw-indicatiestelling .....	15
3.1 Introductie .....	15
3.2 Oorsprong van de Wsw-indicatiestelling .....	15
3.3 Aard van het Wsw-indicatiestellingsproces .....	15
3.3.1 Aanmelding .....	16
3.3.2 Aanvraag voor advies.....	16
3.3.3 Onderzoek commissie .....	17
3.3.4 Advies van de onafhankelijke indicatiecommissie .....	19
3.3.5 Het indicatiebesluit.....	19
3.3.6 Plaatsing op wachtlijst.....	20
3.4 Duur, kosten en frequentie van de Wsw-indicatiestelling .....	20
3.4.1 Duur onderzoek indicatiecommissie .....	21
3.4.2 Kosten onderzoek indicatiecommissie .....	24
3.4.3 Frequentie indicatiestelling .....	24
4. Relevante actoren vormgeving en uitvoering van de Wsw-indicatiestelling.....	27
4.1 De voorwaardenscheppende instanties.....	28

4.1.1	Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als wetgevende en faciliterende instantie.....	28
4.1.2	Het Bureau Kwaliteitszorg Sociale Werkvoorziening.....	28
4.1.3	De gemeenten als voorwaardenscheppende instantie.....	30
4.1.4	Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als toezichthoudend orgaan.....	30
4.1.5	De sector Bestuursrecht van de rechtbank als handhavend orgaan .....	30
4.1.6	De Vereniging van Nederlands Gemeenten .....	30
4.1.7	Het Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening .....	31
4.1.8	Beroepsverenigingen .....	32
4.1.9	Federatie van Ouderverenigingen.....	32
4.2	Uitvoerende instanties .....	33
4.2.1	De gemeenten als uitvoerende organisatie .....	33
4.2.2	De onafhankelijke indicatiecommissies .....	34
4.2.3	Sw-bedrijven .....	34
5.	Kwaliteit van de Wsw-indicatiestelling.....	35
5.1	Inleiding.....	35
5.2	Introductie van enkele kernbegrippen .....	35
5.3	Eisen aan de Wsw-indicatiestelling.....	37
5.3.1	Eisen van de overheid.....	38
5.3.2	Eisen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.....	44
5.3.3	Eisen NOSW .....	45
5.3.4	Eisen van de kandidaten .....	46
5.4	Kwaliteitsmaatregelen indicatiestelling sociale werkvoorziening.....	47
5.4.1	Maatregelen ter bevordering van de proceskwaliteit.....	47
5.4.2	Maatregelen ter bevordering van de outputkwaliteit.....	48
5.4.3	Maatregelen ter bevordering van de professionalkwaliteit.....	49
5.4.4	Kwaliteitsborgings- en kwaliteitsverbeteringstrategieën.....	50
5.5	Kwaliteit van de Wsw-indicatiestelling: de huidige stand van zaken .....	51
5.5.1	Introductie .....	51
5.5.2	Knelpunten in de praktijk vanaf de inwerkingtreding van de Wsw .....	51
5.5.3	Beoordelingsproblematiek indicatiecommissies .....	55
6.	Voorwaarden voor kwaliteitsbeleid bij Wsw-indicatiestelling; conclusies en aanbevelingen .....	59
6.1	Introductie.....	59
6.2	Ontwikkelingsstadium van het Wsw-indicatiestellingsproces .....	59
6.3	Bereidheid tot kwaliteitszorg bij gemeenten .....	60
6.4	Bereidheid tot kwaliteitszorg bij deskundigen indicatiecommissie.....	61
6.5	Kans op gezamenlijk ontwikkelen van criteria.....	61
6.6	Conclusies en aanbevelingen.....	61
6.6.1	Conclusies .....	61
6.6.2	Aanbevelingen.....	63
7.	Literatuur .....	67

## Samenvatting

Deze rapportage is geschreven in het kader van het TNO Doelfinancieringsprogramma Activering en Reïntegratie, thema 4 "Kwaliteit van oordeelsvorming in de sociale zekerheid, arbodienstverlening en arbeidstoeleiding". Doel van deze projectlijn is kwaliteitsbevordering van oordeelsvorming over individuele arbeidsmogelijkheden door kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering. In 1999 zijn binnen dit thema vier deelprojecten gedefinieerd: 1. "Kwaliteit van oordeelsvorming: Wsw-indicatiestelling", 2. "Oordeelsvorming ten behoeve van arbeidstoeleiding van moeilijk bemiddelbaren", 3. "Stroomlijning van oordeelsvorming in de sociale zekerheid, arbodienstverlening en arbeidstoeleiding" en 4. "Kennisdisseminatie". Het rapport is geschreven in het kader van het eerstgenoemde deelproject en sluit direct aan op de projectwerkzaamheden van het vorige jaar. De resultaten van die projectactiviteiten zijn opgenomen in het rapport 'Kwaliteit van oordeelsvorming' (Mul, Verkleij, Hazelzet, De Roos, 1999).

Onderdeel van de nieuwe Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is de onafhankelijke indicatiestelling door een commissie die losstaat van de belangen van gemeenten en het sociale werkvoorzieningsbedrijf. De Wsw-indicatiestelling heeft als doel alleen die personen te indiceren voor de sociale werkvoorziening voor wie de Wsw is bedoeld: personen die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn. Als is komen vast te staan dat een persoon tot de doelgroep van de Wsw gerekend kan worden, geeft de indicatiecommissie ook een advies ten aanzien van scholing en/of begeleid werken.

Dit rapport beschrijft de kwaliteitseisen die gelden bij de Wsw-indicatiestelling, hoe die eisen geoperationaliseerd worden en welke maatregelen door welke actoren genomen zijn ter bevordering van de uitvoering van oordeelsvorming volgens de gestelde eisen. Een ander belangrijk onderdeel van het rapport is een eerste indruk van de tot nu toe geleverde kwaliteitsprestaties ('state of the art'). Het rapport wordt besloten met aanbevelingen voor de (verdere) ontwikkeling van kwaliteitsbeleid bij Wsw-indicatiestelling.

De actoren die betrokken zijn bij de oordeelsvorming in het kader van de Wsw kunnen onderscheiden worden naar partijen die een voorwaardenscheppende of een uitvoerende rol vervullen. Voorwaardenscheppende instanties zijn het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, het bureau Kwaliteitszorg Sociale Werkvoorziening, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening, de Federatie van Ouderverenigingen, de Sector Bestuursrecht van de rechtbank en beroepsverenigingen van deskundigen die deel uitmaken van indicatiecommissie. Tot de uitvoerende instanties behoren de gemeenten, de indicatiecommissies en de Sw-organisaties.



De overheid heeft een groot aantal criteria in de wet- en regelgeving opgenomen die in haar ogen bij de indicatiestelling sociale werkvoorziening van belang zijn: tijdigheid, zorgvuldigheid, inzichtelijkheid, uniformiteit, objectiviteit, volledigheid indicatieadvies en -besluit, onafhankelijkheid en deskundigheid. Ten opzichte van een aantal van deze criteria stelt de overheid zich dwingend op:

- tijdigheid en inzichtelijkheid van het indicatieproces
- volledigheid van het indicatieadvies en het -besluit van de gemeente
- onafhankelijkheid en deskundigheid van de leden van de commissie.

De overheid hanteert daarbij concrete, duidelijke normen (bijvoorbeeld doorlooptijden indicatieaanvraag, -advies en -besluit). Het betreft eisen waarvoor de gemeenten verantwoordelijk en derhalve aanspreekbaar zijn.

De overheid stelt zich daarentegen minder dwingend op ten aanzien van kwaliteitscriteria die betrekking hebben op de wijze waarop de deskundigen van de indicatiecommissies omgaan met de kandidaat, onderzoek doen, hun argumentaties geven en uiteindelijk tot een indicatieadvies komen. Deze opstelling ligt in lijn met de strategie die door de overheid is gekozen: de formulering van 'open' wet- en regelgeving voor de Wsw-indicatiestelling waarbij een zekere discretionaire ruimte, hier gedefinieerd als de mate waarin de beoordelaar toepassing van de wet kan afstemmen op de specifieke kenmerken van de individuele aspirant Wsw-er, wordt geboden aan de professionals. Dit kan ook niet anders, aangezien de indicatiestelling sociale werkvoorziening een kennisintensief beoordelingsproces betreft.

De eisen die de andere actoren stellen aan de Wsw-indicatiestelling komen voort uit de wettelijke kaders die door de overheid op dit punt zijn vastgelegd. Toch bestaat er tussen de actoren wel verschil in opvatting over welke eisen als kritisch moeten worden bestempeld voor een goede Wsw-indicatiestelling en welke van minder belang worden geacht.

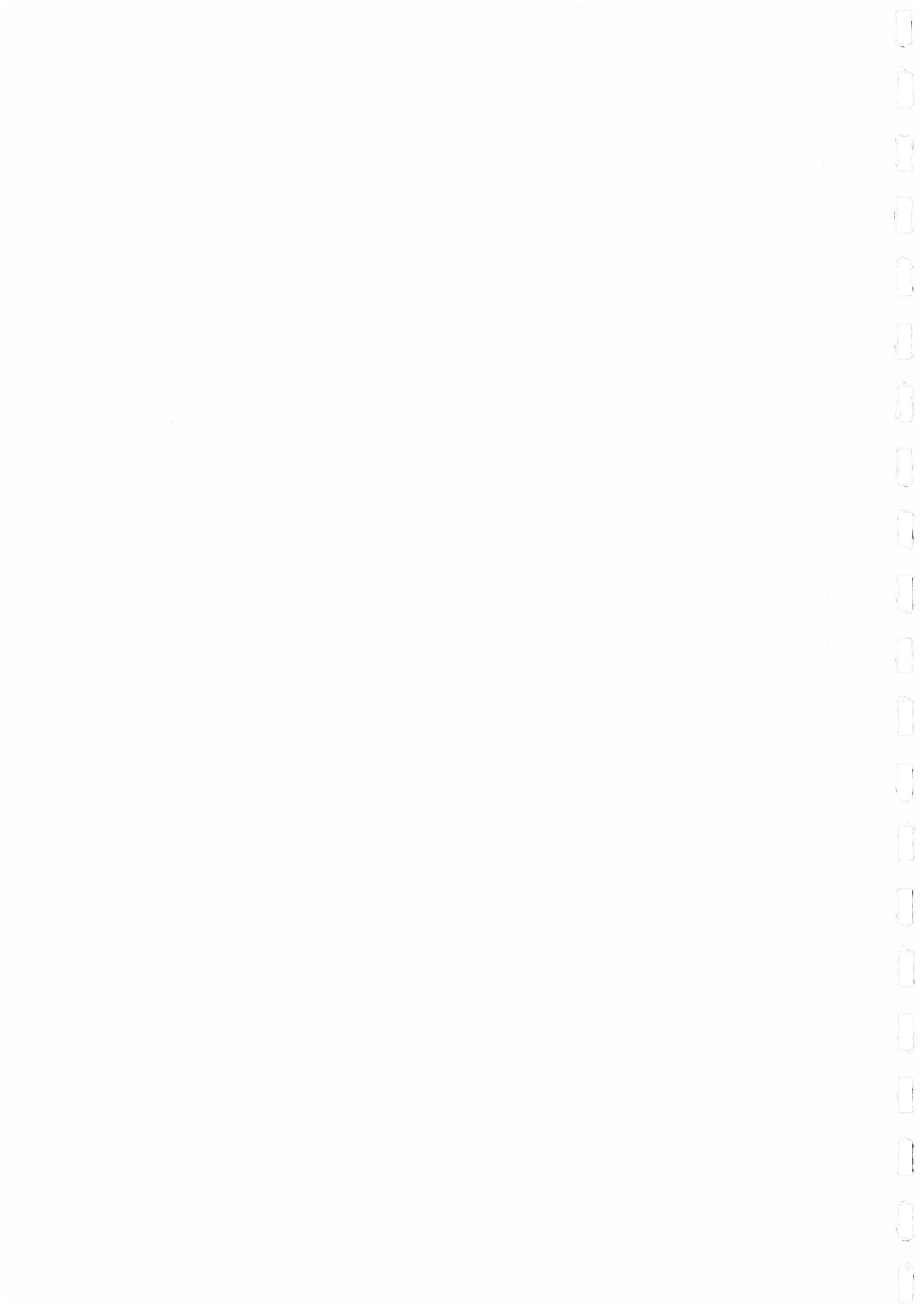
Kwaliteitsbevorderende impulsen zijn in de afgelopen periode met name uitgegaan van overheid (Bureau Kwaliteitszorg Sociale Werkvoorziening) en van professionals (artsen en psychologen); gemeenten zijn weinig actief en nemen een afwachterende houding aan. Echter, er zijn geen gegevens beschikbaar die betrouwbare uitspraken over de kwaliteit van de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling mogelijk maken. In het verlengde hiervan wordt geadviseerd systematisch onderzoek te (laten) verrichten. De in het rapport gepresenteerde kwaliteitseisen, prestatie-indicatoren en normen bieden hiervoor een zeer bruikbaar raamwerk. Bovendien kunnen de knelpunten en oordeelsvormingsproblematiek van de uitvoeringspraktijk (potentiële bedreigingen voor de kwaliteit van de oordeelsvorming Wsw-indicatiestelling!) die in deze rapportage naar voren komen op hun actualiteit getoetst worden.

Zolang de kwaliteitszorg bij gemeenten nog niet van de grond is gekomen, is aan te bevelen dat de *landelijke overheid* - met haar grote belang bij effectieve kwaliteitszorg inzake Wsw-oordeelsvorming - haar stimuleringsbeleid in deze continueert. Van de ontwikkeling van een duidelijk handhavingbeleid ten aanzien van de Wsw-indicatiestelling zal een stimulerende werking uitgaan van de (door veldpartijen verder te ontwikkelen en toe te passen) kwaliteitszorg. Het is aan te bevelen dat dit

beleid in nauw overleg tussen het Bureau Kwaliteitszorg Sociale Werkvoorziening en de departementale directie Toezicht van het departement tot stand wordt gebracht.

Geadviseerd wordt dat *gemeenten* een systeem van interne audits opzetten, waarmee periodiek de organisatie en het functioneren van de Wsw-indicatiestelling kan worden beoordeeld. De uitkomsten hiervan kunnen als startpunt fungeren voor de bijsturing van de kwaliteit van de dienstverlening. Ook wordt aanbevolen te streven naar deskundigheidsbevordering van functionarissen die betrokken zijn bij het proces van indicatiestelling.

De Wsw-indicatiestelling is een vorm van kennisintensieve dienstverlening waarbij het wenselijk is dat de deskundigen in het beoordelingsproces een zekere discretionaire ruimte hebben. Dit houdt in dat bij dit type oordeelsvorming de kwaliteit ervan zal moeten worden geborgd door het stellen van voorwaarden aan de deskundigheid van de *professionals*. Naast de eisen die de wetgever stelt wordt gepleit voor deskundigheidsbevordering van de professionals die is toegesneden op de specifieke kennis die zij nodig hebben ten behoeve van bijvoorbeeld de scholings- en begeleid werken-indicatie. Deze kennis kan bijvoorbeeld worden opgebouwd door intercollegiale toetsing of intervisie. Aangezien bij de oordeelsvorming in het kader van de Wsw-indicatiestelling vier verschillende disciplines zijn betrokken wordt aanbevolen dat deze kwaliteitsinitiatieven zich langs twee sporen voltrekken: zowel aandacht voor de individuele deskundigheid maar ook expliciet voor de interdisciplinaire oordeelsvorming die tussen de vier deskundigen tot stand moet komen.



## 1. Inleiding

### 1.1 Introductie

De overheid heeft een reeks maatregelen getroffen met als doel langdurige werkloosheid terug te dringen en de kansen van uitkeringsgerechtigden op herintreding in het arbeidsproces te bevorderen. Een onderdeel daarvan is de nieuwe Wet sociale werkvoorziening (Wsw) die op 1 januari 1998 in werking is getreden. Daarnaast kunnen ook worden genoemd de Regeling Extra Werkgelegenheid voor langdurig werklozen (Melkert-I regeling) en de op basis van het regeerakkoord 1998 hieraan toegevoegde Instroom- en Doorstroombanen (ID-banen), de Wet vermindering opdrachten (Wva). Bovendien mag in dit rijtje de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw), die eveneens op 1 januari 1998 van kracht is geworden, niet ontbreken. Een belangrijke overeenkomst tussen de Wsw en Wiw is dat de doelgroepen van beide te maken hebben met hindernissen die de toegang tot de reguliere arbeidsmarkt bemoeilijken of zelfs onmogelijk maken. Daarentegen vormen de Wsw-werknemers een bijzondere categorie omdat zij wegens een arbeidshandicap alleen onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn.

Een belangrijke wijziging van de Wsw in vergelijking met haar voorganger de WSW betreft onder andere een nieuwe, strakkere omschrijving van de doelgroep en de daarmee samenhangende nieuwe wijze van indiceren van kandidaatwerknemers voor de sociale werkvoorziening. Want alleen personen die nog niet de leeftijd van 65 jaar hebben bereikt, als werkzoekenden staan ingeschreven bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie én door een lichamelijke, verstandelijke of psychische beperking uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn, mogen worden gerekend tot de doelgroep. Om de besluitvorming over toelating tot de sociale werkvoorziening zorgvuldig te laten verlopen, onafhankelijk van de behoeften van het bedrijfsproces van de Sw-organisaties, is in de Wsw opgenomen dat een door de gemeente aangewezen of opgerichte onafhankelijke commissie van deskundigen gevraagd wordt hierover een advies te geven. Als aanvulling daarop worden in de nieuwe wet- en regelgeving deskundigheidseisen gesteld aan de leden van de indicatiecommissie.

Echter, niet alle aspecten van de Wsw-indicatiestelling zijn direct en eenduidig terug te voeren op de wet- en regelgeving. De indicatiestelling sociale werkvoorziening is immers een kennisintensief beoordelingsproces. Een kennisintensief beoordelingsproces kenmerkt zich doordat de verzameling en de verwerking van een grote hoeveelheid informatie niet volledig kan worden vastgelegd in objectieve regels. De oordeelsvorming door de professional, hier de deskundige van de indicatiecommissie, is dan ook cruciaal bij de vertaling van de intentie van de wet naar de toepassing in het individuele geval (maatwerk). De wet- en regelgeving voor de Wsw-indicatiestelling biedt dus aan de deskundigen van de indicatiecommissie een zekere interpretatieruimte ofwel discretionaire ruimte. Met het bieden van dergelijke beslissingsvrijheid aan deskundigen, ontstaat het risico dat burgers die aanspraak maken



op Wsw-regeling een ongelijke behandeling te beurt valt doordat - onbedoelde - beoordelingsverschillen kunnen optreden tussen indicatiecommissies.

Bijgevolg kan de overheid er niet zonder meer vanuit gaan dat beleidsontwikkeling en vertaling daarvan in wet- en regelgeving voldoende garantie biedt voor kwalitatief goede oordeelsvorming. Als eindverantwoordelijke hecht zij er belang aan geïnfomeerd te worden over de uitvoeringspraktijk opdat vastgesteld kan worden of die praktijk conform haar (beleids)doelstellingen functioneert. Dit rapport komt tegemoet aan deze informatiebehoefte: het geeft een overzicht van de stand van zaken rondom de implementatie van nieuwe regelgeving voor Wsw-indicatiestelling.

## **1.2 Achtergrond van het project**

Deze rapportage is geschreven in het kader van het TNO Doelfinancieringsprogramma Activering en Reïntegratie, thema 4 "Kwaliteit van oordeelsvorming in de sociale zekerheid". Doel van deze projectlijn is kwaliteitsbevordering van oordeelsvorming over individuele arbeidsmogelijkheden door kennisontwikkeling en deskundigheidsbevordering ten behoeve van beleids- en uitvoeringsinstanties. De projectlijn strekt zich uit tot oordeelsvorming in de domeinen sociale zekerheid, arbodienstverlening en arbeidstoeleiding en is een vervolg op de activiteiten die in 1998 en eerdere jaren zijn uitgevoerd binnen de projectlijn Assessment (Thema 5 Programma Arbeid & Handicap).

In 1999 is het thema "Kwaliteit van oordeelsvorming in de sociale zekerheid" verdeeld in een viertal deelprojecten: 1. "Kwaliteit van oordeelsvorming: Wsw-indicatiestelling", 2. "Oordeelsvorming ten behoeve van arbeidstoeleiding van moeilijk bemiddelbaren", 3. "Stroomlijning van oordeelsvorming in de sociale zekerheid, arbodienstverlening en arbeidstoeleiding" en 4. "Kennisdisseminatie".

De onderhavige rapportage is geschreven in het kader van het eerstgenoemde deelproject en sluit direct aan op de projectwerkzaamheden van het afgelopen jaar. De resultaten van die projectactiviteiten zijn opgenomen in het rapport 'Kwaliteit van oordeelsvorming' (Mul, e.a., 1999).

## **1.3 Doel en inhoud rapport**

Dit rapport beoogt een overzicht te geven van aard en kwaliteit van de oordeelsvorming dat plaatsvindt in het kader van de Wsw-indicatiestelling. Onder indicatiestelling in het kader van de Wsw wordt in dit rapport verstaan het gehele proces van verzamelen en interpreteren van gegevens teneinde een definitief besluit te kunnen nemen of een persoon wel dan wel niet behoort tot de doelgroep van de sociale werkvoorziening. Daarbinnen is een belangrijke oordeelsvormende taak weggelegd voor de indicatiecommissie, maar ook andere actoren zoals de gemeente(besturen) spelen een rol (zie ook hoofdstuk 4).



Het rapport beschrijft de kwaliteitseisen die gelden bij Wsw-indicatiestelling, hoe die eisen geoperationaliseerd worden en welke maatregelen door welke actoren genomen zijn ter bevordering van de uitvoering van oordeelsvorming volgens de gestelde eisen. Een ander belangrijk onderdeel van het rapport is een eerste indruk van de tot nu toe geleverde kwaliteitsprestaties ('state of the art'). Het rapport wordt besloten met aanbevelingen voor de (verdere) ontwikkeling van kwaliteitsbeleid bij Wsw-indicatiestelling.

In dit rapport wordt het analysekader gevolgd dat in 1997 en 1998 is ontwikkeld in het project Kwaliteit van oordeelsvorming van het Doelfinancieringsprogramma Arbeid en Handicap. In dit verband is het van belang op te merken dat met de inwerkingtreding van de nieuwe Wsw in 1998 een ingrijpende verandering is doorgevoerd ten aanzien van de wijze van indicering. Vanuit historisch perspectief gezien is de (ver)nieuw(d)e Wsw een wet die een behoorlijke omslag vereist in de werkwijze van de uitvoerders. Bij de analyse en beoordeling van de kwaliteitsmaatregelen en -prestaties wordt met deze bijzondere omstandigheden rekening gehouden.

#### 1.4 Vraagstelling en methode

In overleg met het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zijn vraagstelling en aanpak van het project nader uitgewerkt. De bestudering van de (kwaliteit) van de Wsw-indicatiestelling is gericht op de beantwoording van de volgende vragen:

- Wat is het wettelijk kader waarbinnen Wsw-indicatiestelling plaatsvindt?
- Wat is de aard van het Wsw-indicatiestellingsproces?
- Hoe lang duurt het onderzoek, welke kosten zijn eraan verbonden en hoe vaak dient de indicatiestelling plaats te vinden?
- Wie zijn de betrokken actoren en uitvoerende instanties?
- Wat is de huidige stand van zaken met betrekking tot kwaliteitsbeleid inzake Wsw-indicatiestelling, ofwel:
  - Welke kwaliteitseisen zijn er geformuleerd (en door wie)? Hoe verhouden deze zich tot elkaar? Kunnen deze in een samenhangend stelsel worden ondergebracht?
  - (Hoe) zijn de kwaliteitscriteria uitgewerkt in prestatie-indicatoren en normen?
- Welke kwaliteitsmaatregelen worden genomen en door wie?
- Welke kwaliteitsprestaties worden er tot nu toe geleverd op het gebied van uitvoering van de Wsw-indicatiestelling?
- Welke toekomstige ontwikkelingen zijn er te verwachten ten aanzien van kwaliteitsverbeterings- en borgingsstrategieën bij Wsw-indicatiestelling?
- Aan welke randvoorwaarden voor kwaliteitsbeleid wordt wel voldaan en aan welke niet?
- Hoe kan de kwaliteit van de Wsw-indicatiestelling - rekening houdend met geschetste ontwikkelingen - (verder) verbeterd worden?

In eerste instantie is door middel van literatuuronderzoek en documentenanalyse getracht op een systematische, inzichtelijke wijze het indicatieproces, de wetgeving, betrokken actoren, kwaliteitscriteria, uitwerkingen daarvan in prestatie-indicatoren en normen en kwaliteitsmaatregelen in kaart te brengen. Dit is een nuttige, maar

tegelijkertijd tijdrovende onderneming geworden aangezien het gekozen analysekader vaak een vertaalslag vereiste van de informatie die in de verschillende bronnen (wetteksten, protocollen en rapportages) is opgenomen. Vervolgens is geprobeerd op grond van de beschikbare bronnen een eerste indruk te krijgen van de geleverde kwaliteitsprestaties ten aanzien van uitvoering van de Wsw-indicatiestelling. Hierover zijn nog maar weinig gegevens beschikbaar. Dit komt doordat het gaat om een nog vrij jonge wet, waar het veld sinds het begin van 1998 uitvoering aan moet geven. Derhalve is ervoor gekozen interviews af te nemen bij een aantal sleutelinformanten in het veld. Uiteraard heeft dit consequenties voor de pretentie van de beweringen die in deze rapportage worden gedaan; deze zijn voorsnog indicatief van aard (zie ook paragraaf 1.5). De sleutelinformanten zijn werkzaam bij de volgende organisaties of instellingen:

- Bureau Kwaliteitszorg Sociale Werkvoorziening
- Het Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening
- De Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- De Federatie van Ouderverenigingen.

Daarnaast heeft TNO Arbeid zittingen bijgewoond van twee indicatiecommissies.

## 1.5 Kanttekeningen bij de opzet

De programmalijn "Kwaliteit van oordeelsvorming" wil een bijdrage leveren aan het verbeteren van de oordeelsvorming over de arbeidsmogelijkheden van individuen. De wettelijke grondslag voor de indicatiestelling voor de sociale werkvoorziening, de (nieuwe) Wsw, van kracht sinds 1 januari 1998, verschilt op vele punten van die van voor 1998. In relatie tot het doel van de programmalijn is in dit project de keuze gemaakt het onderzoek te richten op de situatie vanaf de invoering van de nieuwe Wsw.

Op basis van een verkennende studie biedt dit rapport een vrij compleet overzicht van het kwaliteitsbeleid (inhoud, instrumenten, actoren) dat met de inwerkingtreding van de (nieuwe) Wsw, met name voor het proces van indicatiestelling, in gang is gezet. Maar wij pretenderen niet dat in dit rapport een volledig en betrouwbaar beeld wordt gegeven van de stand van zaken rond invoering van de indicatiestelling Wsw. Evenmin is dit een evaluatieonderzoek: hoewel hier en daar een vergelijking met de oude situatie wordt gemaakt, is het project er niet op gericht geweest systematisch de verschillen met de situatie van voor 1998 in kaart te brengen. Noch is dit onderzoek erop gericht te bepalen in hoeverre de doelen van de nieuwe wet (reeds) zijn bereikt. Wel wordt beoogd met deze studie nieuwe ideeën en impulsen te genereren voor allen die betrokken zijn bij implementatie, uitvoering en verdere ontwikkeling van de indicaties voor de sociale werkvoorziening.

Dat het onderzoek handelt over een nog jonge wet heeft onder andere tot gevolg dat er nog maar weinig gegevens over toepassing (aard en kwaliteit) en resultaten geregistreerd zijn. Omdat het verschil tussen oude en nieuwe wet, juist ten aanzien van de indicatiestelling groot is, kan men bovendien aannemen dat de verslagperiode vooral een opstart- en implementatiesituatie betreft. Veel van de in dit rapport beschreven waarnemingen hebben betrekking op situaties die nog volop in ontwikke-

ling zijn (waren): opstartproblemen, ontwikkelen van efficiënte en goede procedures, maken van werkafspraken, communicatiestructuur, afstemmen van taken en bevoegdheden. Het is thans lastig vast te stellen in hoeverre de in dit onderzoek gesignaleerde ontwikkelingen, verschijningsvormen en knelpunten bij de Wsw-indicatiestelling samen (blijken te) hangen met implementatie en leerprocessen omtrent de nieuwe wet. In casu: in hoeverre ten aanzien van deze punten (reeds) wijzigingen zijn opgetreden, is op basis van dit onderzoek niet te zeggen. Evenmin is bekend op welke schaal de waargenomen verschijnselen zich voordoen (dan wel hebben voorgedaan).

## 1.6 Begripsafbakening

We geven hier eerst de officiële definities volgens NEN-ISO 8402:

*Kwaliteitsbeleid:*

De doelstellingen van een (bedrijfs)organisatie ten aanzien van kwaliteit, alsmede de wegen en de middelen daartoe, zoals deze formeel tot uitdrukking komen in een verklaring van de directie.

*Kwaliteitszorg:*

Dat aspect van de totale managementfunctie dat het kwaliteitsbeleid bepaalt en ten uitvoer brengt.

*Kwaliteitsborging:*

Het geheel van alle geplande en systematische acties die nodig zijn om in voldoende mate het vertrouwen te geven dat een product of dienst voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen.

*Kwaliteit:*

Geheel van eigenschappen en kenmerken van een product of dienst dat van belang is voor het voldoen aan vastgelegde of vanzelfsprekende behoeften. De eisen van de klant, de opdrachtgever staan centraal.

Daarnaast gelden de volgende definities:

*Kwaliteitscriteria:*

Indien men wil werken aan kwaliteit van een product of dienst zal eerst moeten worden bepaald welke eigenschappen relevant of kritisch zijn voor die kwaliteit. Deze kritische kwaliteitskenmerken zijn de criteria.



*Prestatie-indicatoren:*

Uitwerkingen of operationalisaties van kwaliteitscriteria op basis waarvan beoordeling kan plaatsvinden of de gewenste kwaliteit geleverd wordt.

*Kwaliteitsnormen:*

Per prestatie-indicator dienen normen vastgesteld te worden: hoe dient op dit punt gepresteerd te worden?

*Kennisintensieve dienstverlening:*

Het verlenen van diensten door personen die geacht worden door langdurige opleiding en/of ervaring verkregen specifieke competentie te bezitten in een bepaald kennisgebied en over de vaardigheden te beschikken om deze kennis in de praktijk toe te passen (Maas, 1995).

*Assessment: (hier verder oordeelsvorming genoemd)*

Het volgens methodisch onderbouwde richtlijnen verzamelen en interpreteren van informatie teneinde uitspraken te kunnen doen over huidige en toekomstige arbeidsmogelijkheden van individuen.

*Wsw-indicatiestelling:*

Alle fasen in het proces van aanmelding van een persoon voor indicatie tot en met een beschikking van het gemeentebestuur.

Voor een uitgebreide uiteenzetting van centrale begrippen en diverse onderdelen van kwaliteitsstrategieën, wordt verwezen naar hoofdstuk 2 van het rapport 'Kwaliteit van oordeelsvorming'.

## 1.7 Leeswijzer

Als vervolg op dit inleidende eerste hoofdstuk, worden in hoofdstuk 2 de hoofdelementen van de nieuwe Wsw beschreven. In hoofdstuk 3 komen de verschillende fasen van het Wsw-indicatiestellingsproces aan de orde, alsmede de termijnen die door de verschillende actoren in acht moeten worden genomen. Vervolgens wordt ingegaan op de duur, kosten en frequentie van het onderzoek dat door de indicatiecommissie wordt uitgevoerd. In hoofdstuk 4 wordt een overzicht gegeven van de relevante actoren die bij de vormgeving en uitvoering van de Wsw-indicatiestelling betrokken zijn. Hoofdstuk 5 beschrijft de eisen die de actoren stellen aan de indicatiestelling en de kwaliteitsmaatregelen die zij inmiddels hebben ondernomen. Het hoofdstuk wordt besloten met de huidige stand van zaken ten aanzien van de kwaliteit van de indicatiestelling sociale werkvoorziening. In hoofdstuk 6 wordt de vraag behandeld of wordt voldaan aan de voorwaarden die gelden voor het (verder) ontwikkelen van kwaliteitsbeleid op het gebied van de Wsw-indicatiestelling. Tenslotte volgen de conclusies en aanbevelingen.

## **2. De nieuwe Wet sociale werkvoorziening (Wsw)**

### **2.1 Introductie**

Per 1 januari is de nieuwe Wet sociale werkvoorziening (Wsw) na een ingrijpend wetgevingstraject van kracht geworden. De Wsw beoogt primair de gemeenten in staat te stellen een werkgelegenheidsbeleid te voeren dat is toegesneden op de individuele behoeften van de doelgroep. De wet biedt de mogelijkheid tot het werken in Sw-bedrijven, maar biedt daarnaast ook ruimte tot begeleid werken in reguliere arbeid buiten de sociale werkvoorziening. Belangrijk onderdeel in de nieuwe wet is de onafhankelijke indicatiestelling die ertoe moet leiden dat alleen personen die niet in aanmerking komen voor een reguliere baan worden toegelaten tot de sociale werkvoorziening.

Dit hoofdstuk geeft een beknopte beschrijving van de geschiedenis van de sociale werkvoorziening (paragraaf 2.2) en geeft, in relatie tot de Wsw-indicatiestelling, een overzicht van de belangrijkste wijzigingen die zijn opgenomen in de nieuwe Wsw ten opzichte van de oude WSW (paragraaf 2.3). Het hoofdstuk wordt besloten met de presentatie van enkele kerncijfers die betrekking hebben op de Wsw-indicatiestelling (paragraaf 2.4).

### **2.2 De geschiedenis van de sociale werkvoorziening en het wettelijk kader in vogelvlucht**

De sociale werkvoorziening heeft zich geleidelijk ontwikkeld van een werkverschaffing voor langdurig werklozen tegen een zeer bescheiden loon (19e eeuw) tot voldoende werkgelegenheid tegen functiebeloning voor diverse categorieën gehandicapten. De totstandkoming van de Gemeentelijke Sociale Werkvoorzieningsregeling voor handarbeiders (GSW) en de Sociale Werkvoorzieningsregeling voor Hoofdarbeiders (SWH) begin '50, luiden in feite de start in van de Nederlandse sociale werkvoorziening. Deze twee landelijke regelingen hadden tot doel werk onder aangepaste omstandigheden te verschaffen aan gehandicapte handarbeiders. De regelingen hebben geleid tot een aanzienlijke verbetering van de mogelijkheden tot arbeidsparticipatie van personen met een handicap. Een 'gewone' werknemersstatus was richtinggevend voor de introductie van een landelijk geregeld loonsysteem en ontwikkeling van arbeidsvoorwaarden. Doordat vanaf 1955 het aantal werknemers dat was aangewezen op aangepaste arbeid meer dan verdubbeld was tot bijna 30 000 in 1965, ontstond de noodzaak van een wettelijke regeling met als doel een eenduidig kader te scheppen voor het aanbieden van arbeid onder aangepaste omstandigheden aan personen die door een handicap niet in de gelegenheid zijn om onder normale omstandigheden te werken. Daartoe trad in 1969 de Wet Sociale Werkvoorziening (WSW) in werking. De invoering van deze wet betekende dat de gemeente de formele taak kreeg de totstandkoming van arbeid voor gehandicapten onder aangepaste

omstandigheden te bevorderen. Tevens werd een kader geschapen van voorwaarden waaronder het Rijk een financiële bijdrage verstrekt.

De eerder geschetste groei van het aantal werknemers kreeg als gevolg van de inwerkingtreding van de WSW opnieuw een impuls; het werknemersbestand groeide van 30 000 in 1965 aan tot 85 000 in 1995 (Riegen, 1998). De overheid trachtte deze groei en de daarmee gepaard gaande sterk stijgende lasten een halt toe te roepen door de invoering van een groot aantal wetwijzigingen. Een zeer ingrijpende wijziging werd bij wet van 28 september 1988 (Stb. 1988, 440) doorgevoerd. Hiermee werd een wettelijke basis gecreëerd voor een meerjarig beleidsexperiment 'Budgetfinanciering, decentralisatie en deregulering'. Het belangrijkste onderdeel van de 'BDD-operatie' was de invoering van een systeem van budgetfinanciering in plaats van het stelsel van 'open eindfinanciering' door het Rijk. Aan toekenning van het Rijksbudget werden voorwaarden verbonden:

- correcte uitvoering van de wet, in rechtmatige en in doelmatige zin;
- daadwerkelijke plaatsing van werknemers waarvoor budget is verstrekt.

De duur van het beleidsexperiment werd in principe beperkt tot de jaren 1989 - 1992. Een extern adviesbureau heeft een evaluatie uitgevoerd naar de ervaringen hiermee in brede zin. De twee rapportages van het externe adviesbureau en de op grond daarvan geformuleerde conclusies zijn aan de Tweede Kamer aangeboden in mei 1991 (Kamerstukken II 1990-1991, 21 800 XV, nr. 71) en september 1993 (Kamerstukken II, 1993-1994, 23 400 XV, nr. 30).

In de loop van 1993 is begonnen met de vormgeving van een conceptwetsvoorstel tot herziening van de WSW. Spoedig werd duidelijk dat niet kon worden volstaan met een herziening van de bestaande wetgeving. Gewijzigde opvattingen over de betekenis van de sociale werkvoorziening als werkgelegenheidsinstrument voor personen met een handicap, veranderingen in de bestuurlijke omgeving en de noodzaak tot afstemming met andere geïntroduceerde arbeidsmarktinstrumenten, zoals banenpools en de Jeugdwerkgarantiewet, maakten een bredere herijking van de WSW noodzakelijk (bron: Wet sociale werkvoorziening, 24 787, 1996). Met het oog op deze herijking gaf de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in december 1993 een kleine commissie van onafhankelijke deskundigen (de commissie Houben) de opdracht hem te adviseren over de 'toekomstbestendigheid' van het inmiddels voorbereide conceptwetsvoorstel tot wijziging van de WSW. In haar tussenbericht van 10 maart 1994 adviseerde de commissie het conceptwetsvoorstel vooralsnog niet in procedure te brengen. In juni 1994 verscheen van de hand van de commissie Houben het rapport 'In werk voorzien: contouren voor een versterking en verbreding van de werkvoorziening'. De commissie stelt zich in dit rapport op het standpunt dat een verdergaande herziening van de regelgeving nodig is voor het bieden van een oplossing voor een tweetal geconstateerde knelpunten:

1. een verwarring van verantwoordelijkheden op gemeentelijk niveau en
2. vervaging van doelgroep van de sociale werkvoorziening.

Ten aanzien van het eerst genoemde probleem wijst de commissie er onder andere op dat de Sociale Werkvoorzieningen geconfronteerd worden met een (vaak moeilijk te verenigen) dubbele doelstelling ten opzichte van de bedrijfsvoering: de sociale



doelstelling om arbeid onder aangepaste omstandigheden aan te bieden versus het streven naar een sluitende exploitatie als financieel economische doelstelling. Daarbij komt nog dat de gemeente verantwoordelijkheid draagt voor exploitatietekorten, maar dat zij tegelijkertijd de (eind)verantwoordelijkheid draagt voor de indicatiestelling en selectie van kandidaat-werknemers. De commissie vindt dat verantwoordelijkheden voor de normstelling, indicatiestelling, bemiddeling, het verschaffen van arbeidsplaatsen en de financiering zo veel mogelijk gescheiden moeten worden. Onafhankelijke indicatiestelling is om die reden gewenst.

Het tweede probleem dat de commissie Houben constateerde, komt voort uit feit dat het steeds moeilijker wordt een grens te trekken tussen verschillende groepen werklozen; er zijn ook vele anderen op grote afstand van de arbeidsmarkt geraakt die een minimale kans hebben op het verwerven van een baan zonder steun van de overheid. De commissie was van oordeel dat een vernieuwde WSW betrekking moet hebben op al diegenen die door een (lichamelijke, verstandelijke, psychische of sociale) handicap, ofwel in de persoon gelegen factoren, een grote afstand hebben tot de arbeidsmarkt.

In samenhang met de problemen die de commissie Houben signaleerde is de toenevende druk op de sociale werkvoorziening ook een reden geweest om te komen tot herijking van de sociale werkvoorziening in brede zin. Het aantal personen dat werkzaam is binnen de sociale werkvoorziening is vanaf 1989 gegroeid. De uitstroom uit de sociale werkvoorziening is echter beperkt gebleven. Dit leidde tot steeds langere wachtlijsten en hogere gemiddelde wachttijden. Verder gaande groei van de sociale werkvoorziening zou volgens de overheid, mede gezien de financiële consequenties, geen soelaas bieden (Riegen, 1998).

Om het probleem van de groeiende wachtlijsten het hoofd te bieden, werden oplossingen gezocht in aanpassing van de doelgroepbepaling en herziening van de wijze van indicatiestelling. Het vraagstuk van de indicatiestelling kreeg hierbij speciale aandacht. Teneinde de objectiviteit bij de beoordeling en beslissing omtrent de vraag of iemand tot de doelgroep van de sociale werkvoorziening behoort, te waarborgen zou de indicatiestelling voortaan buiten de beïnvloedingssfeer van het management van de sociale werkvoorzieningsorganisatie moeten komen te liggen. Hiermee diende voorkomen te worden dat bij de indicatiestelling de plaatsingsmogelijkheden in een werkverband en de behoeften van het bedrijfsproces van de sociale werkvoorziening een rol spelen.

In lijn met de geconstateerde problemen en wenselijke oplossingsrichtingen is de nieuwe Wsw tot stand gekomen en op 11 september 1997 in het Staatsblad nr. 465 gepubliceerd. Overigens maakt deze wet onderdeel uit van een reeks maatregelen die getroffen zijn om langdurige werkloosheid terug te dringen en de kansen van uitkeringsgerechtigden op (her)intreding in het arbeidsproces te bevorderen, evenals de Wet inschakeling werkzoekenden (Wiw) en de Wet vermindering afdrachten (Wva).

## 2.3 Het nieuwe karakter van de Wsw: de belangrijkste verschillen met de 'oude' WSW

### 2.3.1 Introductie

Doel van de (nieuwe) Wsw is, dat personen die tot de doelgroep behoren, in staat worden gesteld te werken onder aangepaste omstandigheden, zodanig dat hun arbeidsbekwaamheden op zijn minst behouden blijven en zo mogelijk worden bevorderd zodat zij op den duur weer arbeid kunnen aanvaarden op de reguliere arbeidsmarkt. De gemeenten hebben vanaf 1 januari 1998, op grond van artikel 2 eerste lid Wsw, de plicht om zoveel mogelijk inwoners die daartoe geïndiceerd zijn een dienstverband onder aangepaste omstandigheden aan te bieden.

De belangrijkste wijzigingen van de Wsw in vergelijking met de WSW betreffen:

- een nieuwe, strakkere omschrijving van de doelgroep;
- een nieuwe wijze van indiceren van kandidaat-werknemers;
- een herschikking van de bestuurlijke verantwoordelijkheden tussen Rijk en gemeenten;
- een verdere normalisering van de arbeidsvoorwaarden en de medezeggenschap van werknemers in de Sociale Werkvoorziening;
- een nieuwe invulling van de bekostiging van gemeenten;
- een nadere afstemming met andere regelingen op het terrein van gesubsidieerde arbeid.

In het kader van dit rapport is het interessant om dieper in te gaan op de drie eerst genoemde punten. Immers, de strakkere omschrijving van de doelgroep hebben geleid tot een andere inrichting van de wijze waarop het oordeel tot stand komt of een persoon wel of niet is aangewezen op een arbeidsplaats in sociale werkvoorziening. Daarbij komt nog dat de herschikking van de verantwoordelijkheden belangrijke consequenties heeft voor de organisatie van de uitvoering van de indicatiestelling.

### 2.3.2 Wsw: doelgroepenomschrijving, onafhankelijke indicering en herschikking van verantwoordelijkheden

De in de oude wet geldende *omschrijving van de doelgroep* gaf te veel speelruimte om personen toe te laten, die niet strikt op de werkvoorziening waren aangewezen en voor wie ook andere (goedkopere) mogelijkheden openstonden. Het gevolg was dat personen in de sociale werkvoorziening terecht kwamen (bijvoorbeeld overtollige werknemers die na een reorganisatie werden overgeheveld naar de Sw-organisatie, maar ook personen met lichamelijke beperkingen die met eenvoudige technische middelen gecompenseerd hadden kunnen worden) die na een (her)scholings-, bemiddelingstraject en/of aanpassing van het werk een goede kans zouden hebben gehad op het behoud of verwerven van een reguliere baan. De grote vraag naar arbeid in de sociale werkvoorziening die het aanbod van dergelijke arbeid in ruime mate overtrof, maakte het noodzakelijk maatregelen te nemen ten behoeve van de volumebeheersing. Daarom is besloten dat alleen personen tot de sociale werkvoorziening behoren die tot regelmatige arbeid in staat zijn, voor wie specifiek aangepaste omstandigheden nodig zijn om hun lichamelijke, psychische of verstan-



delijke beperking te compenseren. Een belangrijke aanvullende voorwaarde is dat die voorzieningen niet in een gewoon bedrijf kunnen worden gerealiseerd.

In de doelgroepomschrijving van de nieuwe wet (art. 1, eerste lid onder a) is dus nauwkeuriger aangegeven dat alleen personen die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden (ofwel er is een noodzaak tot specifieke aanpassing van werkplek en werkomgeving, specifieke uitsplitsing van taken, specifieke werkbegeleiding, aanpassing van werktijd en/of werktempo) tot regelmatige arbeid in staat zijn, in aanmerking komen voor plaatsing in de sociale werkvoorziening (art. 1 Wsw, eerste lid). Hiermee is meteen het belang aangegeven van een kwalitatief goede indicatiestelling, het centrale thema in deze rapportage. Een ander belangrijk aspect van de scherpere doelgroepomschrijving is het met zekere regelmaat (her)beoordelen of betrokkene hieraan nog voldoet. Herindicatie vindt niet plaats bij personen die reeds voor de inwerkingtreding van de Wsw (vanaf 1 januari 1998) op basis van de oude WSW werkzaam zijn en die hun arbeidsovereenkomst onder de nieuwe wet hebben voortgezet. Herindicatie geldt wel voor personen die vanuit de 'oude' situatie op de wachtlijst staan en op 1 januari 1998 nog niet zijn geplaatst. Deze herindicatie dient binnen twee jaar na invoering van de Wsw plaats te vinden (dus vóór 1 januari 2000). Daarnaast dienen ook personen te worden geherindiceerd die na 1 januari 1998 in dienst zijn getreden van een Sw-bedrijf.

### 2.3.3 Onafhankelijke indicering

Teneinde de besluitvorming over *toelating tot de Sociale Werkvoorziening* zorgvuldig te laten verlopen, onafhankelijk van de behoeften van het bedrijfsproces van de Sw-organisatie, is in de Wsw opgenomen dat een door de gemeente aangewezen of opgerichte onafhankelijke commissie van deskundigen gevraagd wordt hierover een advies te geven. Op basis van dit advies neemt het gemeentebestuur een beslissing. De Wsw bevat onder meer - deels vrij gedetailleerde - voorschriften voor de indicatiestelling Wsw. Hierin wijkt de Wsw sterk af van de oude wetgeving; ook in vergelijking met andere sociale verzekeringen zijn de voorschriften in de nieuwe Wsw voor toewijzing en uitsluiting van de voorziening veel strakker. Kernbegrippen in deze voorschriften zijn objectiviteit, onafhankelijkheid en uniformiteit (Nota van Toelichting bij het Besluit indicatiestelling sociale werkvoorziening). In paragraaf 5.2 worden deze eisen nader uitgewerkt. De indicatiestelling Wsw van na 1 januari 1998 wijkt daarmee op essentiële punten af van de oordeelsvorming van voor die datum.

### 2.3.4 Herschikking van verantwoordelijkheden

In de loop van de jaren hebben zich aanzienlijke veranderingen afgetekend in de *verdeling van verantwoordelijkheden en bevoegdheden* tussen het Rijk en de gemeenten. Met name in de eerste twee decennia na de totstandkoming van de WSW was er sprake van een zeer intensieve rijksbemoeyenis met de wijze waarop gemeenten de sociale werkvoorziening uitvoerden. Het beleidsexperiment in 1989 was de aanzet voor het verschuiven van bevoegdheden en verantwoordelijkheden naar lokaal niveau. Bij de vormgeving van de Wsw heeft deze ontwikkeling zich verder doorgezet. De oorspronkelijke zorgtaak van de rijksoverheid voor de Sw-werknemer

is in gewijzigde vorm grotendeels bij de gemeente komen te liggen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wsw. Echter, zij kunnen delen van de feitelijke uitvoering uitbesteden aan een rechtspersoon. De rechtsbetrekking tussen de gemeente en de rechtspersoon (bijvoorbeeld een Sw-bedrijf in de vorm van een stichting of een naamloze vennootschap) dient te worden vastgelegd in een aanwijzingsbesluit van de gemeente (art. 2, derde lid, Wsw). De verantwoordelijkheid voor de wet, en dus ook de verantwoordingsplicht tegenover de rijksoverheid, gaat daardoor niet over: de gemeente blijft volledig aanspreekbaar en dient zelf alle noodzakelijke informatie aan het rijk te verstrekken. Art. 1, lid 2 van de Wsw biedt gemeenten ook de mogelijkheid om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de wet volledig over te dragen. Indien bij een gemeenschappelijk regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) de uitvoering van deze wet volledig is overgedragen aan het bestuur van een openbaar lichaam als bedoeld in artikel 8, eerste lid van die wet, treedt dat bestuur (vaak intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een werkvoorzieningschap) voor de toepassing van deze wet in plaats van de betrokken gemeentebesturen. Een bij regeling krachtens deze bepaling ingesteld openbaar lichaam is rechtspersoon. Volledige overdracht van de verantwoordelijkheid en aanspreekbaarheid naar het Rijk voor de uitvoering van de Wsw is alleen in dit geval mogelijk.

De keuze van een uitvoeringsmodaliteit van de Wsw heeft gevolgen voor de relaties met de rijksoverheid; ofwel de gemeente is voor de rijksoverheid verantwoordelijk en aanspreekbaar voor de volledige uitvoering, ofwel het bestuur van het openbaar lichaam is volledig verantwoordelijk en aanspreekbaar. De Wgr kent nog andere vormen van intergemeentelijke samenwerking. Op grond van artikel 8, tweede lid van de Wgr kan in bijzondere gevallen in plaats van een openbaar lichaam, een gemeenschappelijk orgaan worden ingesteld. Aan een dergelijk orgaan kunnen in het algemeen alle bevoegdheden worden overgedragen. De enige beperking daarbij is dat het gemeenschappelijk orgaan geen rechtspersoon is en derhalve geen privaatrechtelijke rechtshandelingen kan verrichten (zoals het in dienst nemen van werknemers op arbeidsovereenkomst).

### **2.3.5 De Wsw: aandacht voor scholing en begeleid werken**

Artikel 3 van de Wsw bepaalt dat de arbeid die de werknemer verricht, gericht moet zijn op het behoud dan wel de bevordering van de arbeidsbekwaamheid, waarbij rekening moet worden gehouden met het advies dat hierover in de (her-) indicatiebeschikking is opgenomen. Artikel 5, lid 3, Besluit indicatie sociale werkvoorziening bepaalt vervolgens dat in de indicatie moet worden vermeld of de persoon in staat wordt geacht om deel te nemen aan een scholingstraject en welk scholingsniveau hierbij wordt voorgesteld.

Bij dit onderwerp van indicering gaat het alleen om scholing:

- in het kader van het leerlingwezen
- voor de Wsw voorkomende functies.

Met begeleid werken wordt de integratie van personen met een arbeidshandicap nagestreefd buiten de (beschutte) omgeving van dagverblijf en Sw-bedrijf. De Wsw maakt het mogelijk een tot de doelgroep behorende persoon tevens te indiceren voor

'begeleid werken'. In voorkomende gevallen heeft de persoon in kwestie de keuze tussen een 'arbeidsplaats in een Sw-bedrijf' (Sw-dienstbetrekking bij de gemeente) en een 'reguliere baan in het kader van begeleid werken' (arbeidsovereenkomst bij reguliere werkgever). Een gemeente die voor een Wsw-geïndiceerde een subsidie ontvangt, kan deze subsidie voor beide vormen van plaatsing aanwenden. In geval van begeleid werken compenseert die subsidie een deel van de loonkosten van de werkgever (samenhangende met een lage productiviteit) en de kosten van bemiddeling, begeleiding en (eventuele) werkaanpassing (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Gevolgen van de invoering van de Wsw, 1997).

## 2.4 Enige kerncijfers

In het nu volgende wordt een aantal kerncijfers over de Wsw op een rijtje gezet (bron: Riegen, 2000; Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 26 200 XV, nr. 9 en vergaderjaar 1999-2000, 26 800 XV, nr. 17; Professionele Standaard Indicatiestelling Sociale Werkvoorziening<sup>1</sup>, 2000):

- Landelijk zijn er ongeveer 65 onafhankelijke indicatiecommissies.
- Per jaar worden er 20 000 – 25 000 indicaties en herindicaties verricht.
- In 1998 is de wachtlijst met in totaal 4268 personen afgenomen. De wachtlijst per 31 december 1998 bedroeg 15 761 personen, tegen 20 029 personen op 1 januari 1998. Deze afname wordt deels veroorzaakt door de lagere instroom op grond van de gunstige situatie op de arbeidsmarkt en op grond van de verscherpte indicatie. Over de ontwikkelingen in 1999 zijn nog geen gegevens bekend.
- In 1998 zijn 4838 personen onderzocht die op de oude wachtlijst stonden (voor 1998). Daarvan is 80% (opnieuw) geïndiceerd als behorend tot de doelgroep en 20% afgewezen (17% werd als te goed beoordeeld en 3% voldeed niet aan de minimumeisen). Geconcludeerd wordt dat de in 1998 uitgevoerde herindicaties van de personen op de wachtlijst een opschonende werking heeft gehad.
- Van de personen die opnieuw zijn geïndiceerd valt 19% in de handicapcategorie licht, 61% in matig en 20% in ernstig.
- In totaal zijn in 1998 3683 personen uitgestroomd uit de wachtlijst zonder herindicatie of plaatsing. Zij hebben geen gehoor gegeven aan de oproep voor herindicatie, of hebben anderszins te kennen gegeven geen belangstelling meer te hebben voor een plaats in de werkvoorziening.
- Voorts zijn 3708 'nieuwe personen' die zich in 1998 hebben aangemeld voor de sociale werkvoorziening onderzocht. Daarvan is 68% geïndiceerd als behorend tot de doelgroep, 30% als te goed en 2% als te slecht beoordeeld. Van de personen die tot de doelgroep behoren is 19% ingedeeld in handicapcategorie licht, 60% in matig en 21% in ernstig. De indeling in categorieën van de 'nieuwe personen' sluit dus aan bij de gebleken samenstelling van de oude wachtlijsten.
- In 1998 waren gemiddeld 90 077 personen (84 321 standardeenheden<sup>1</sup>) in de Wsw werkzaam, tegenover 87 976 personen (82 408 standardeenheden) in 1997. Aan het einde van 1998 bedroeg het werknemersbestand 90 154 personen,

---

<sup>1</sup> Een standardeenheid is de eenheid die overeenkomt met een arbeidsplaats van 36 uur voor een werknemer die is ingedeeld in de arbeidshandicapcategorie matig.

waarvan 90 129 personen in een dienstbetrekking (78 203 intern, binnen een Sw-bedrijf, 11 926 extern, gedetacheerd vanuit een Sw-bedrijf) en 25 personen met een arbeidsovereenkomst (begeleid werken). Voor 2000 is het aantal arbeidsplaatsen vastgesteld op 85 161 standardeenheden (exclusief de aantallen ten gevolge van het Regeerakkoord).

- In 1998 zijn 3059 personen uit de Wsw gestroomd, waarvan 13% naar arbeid buiten de Wsw. Hiermee zet de stijgende lijn ten opzichte van 1996 (5%) en 1997 (6%) zich door. De overige uitstroom vindt plaats om redenen als pensio-nering en een overgang naar de dagopvang.
- De subsidie per standardeenheid bedraagt in zowel 1999 als 2000 ongeveer fl. 45 000. Dit is een lichte stijging ten opzichte van de rijkssubsidie vóór de in-voering van de Wsw (fl. 40 000 per jaar).
- In 2000 gaat er in de Wsw zo'n 3,9 miljard om:
  - ✓ 18,8 miljoen centraal budget
  - ✓ 3873 miljoen decentraal te verdelen budget (is opgebouwd uit totaal aantal standardeenheden x subsidie per standardeenheid).
- Tegenover het bedrag van 3,9 miljard staat dat jaarlijks een bedrag van onge-veer fl. 808 miljoen bespaard wordt aan arbeidsongeschiktheidsuitkeringen.



### **3. De Wsw-indicatiestelling**

#### **3.1 Introductie**

Onderdeel van de nieuwe Wet sociale werkvoorziening (Wsw) is de onafhankelijke indicatiestelling door een commissie die losstaat van de belangen van gemeenten en het sociale werkvoorzieningsbedrijf (Sw-bedrijf). De Wsw-indicatiestelling heeft als doel alleen die personen te indiceren voor de sociale werkvoorziening voor wie de Wsw is bedoeld: personen die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn. Als is komen vast te staan dat een persoon tot de doelgroep van de Wsw gerekend kan worden, geeft de indicatiecommissie ook een advies ten aanzien van scholing en/of begeleid werken.

In dit hoofdstuk komt achtereenvolgens aan bod de oorsprong van de indicatiestelling, de aard van het indicatiestellingsproces, duur, kosten en frequentie.

#### **3.2 Oorsprong van de Wsw-indicatiestelling**

De *Wsw-indicatiestelling* vindt zijn oorsprong in de volgende wet- en regelgeving:

- Wet sociale werkvoorziening (Wsw), artikelen 11 en 12 (Staatsblad nr. 465).
- Besluit indicatie sociale werkvoorziening, afgekort als het Bisw (Staatsblad 1997, 469). Dit besluit regelt de indicatie van personen voor de sociale werkvoorziening. In de Wsw is deze opgedragen aan het gemeentebestuur. Het Besluit geeft voorschriften met betrekking tot de aanvraag, het onderzoek, het advies en de beslissing op de aanvraag tot indicatie. Verder bevat het besluit onder andere een indeling naar arbeidshandicapcategorieën, regels over de wachtlijst, het advies bij voorgenomen opzegging van de dienstbetrekking, de werkwijze bij indicatie en overgangsrecht in verband met de bestaande wachtlijsten voor de sociale werkvoorziening.
- Regeling indicatie sociale werkvoorziening, afgekort als de Risw (Stert. 1997, 215). Deze Risw geeft nadere voorschriften ter uitwerking van de Wsw en het Besluit indicatie sociale werkvoorziening.

#### **3.3 Aard van het Wsw-indicatiestellingsproces**

Deze paragraaf beschrijft de verschillende fasen die in het proces van indicatiestelling kunnen worden onderscheiden. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de aanmelding voor indicatiestelling bij de gemeente, adviesaanvraag aan de indicatiecommissie, onderzoek van de indicatiecommissie, advies indicatiecommissie, indicatiebesluit en plaatsing op de wachtlijst. De belangrijkste bronnen voor deze beschrijving zijn de wet- en lagere regelgeving (zie paragraaf 3.2). Deze geven echter geen volledig inzicht in activiteiten, keuzemomenten en de rol die de verschillende

actoren daarin spelen, daar de wetgever veel ruimte laat aan de lokale overheden (gemeenten) om zelf vorm te geven aan het indicatieproces. Daarom is gekozen voor het VNG-modelprotocol als andere belangrijke informatiebron. Het modelprotocol beschrijft fasegewijs het proces van indicatiestelling en is bedoeld als handreiking voor gemeenten waarin met name de praktische kant ervan wordt belicht. Gemeenten zijn vrij om dit protocol te gebruiken of een ander protocol op te stellen, zolang dit maar binnen de voorgeschreven wet- en regelgeving past. Volgens het Bureau Kwaliteitszorg Sociale Werkvoorziening die werkbezoeken heeft afgelegd aan alle indicatiecommissies in den lande (zie ook paragraaf 4.1.2), is het VNG-modelprotocol een belangrijke leidraad voor de werkwijze die indicatiecommissies volgen bij de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling. Volgens het BKSW wordt deze in de praktijk vaak zonder aanpassingen overgenomen.

### 3.3.1 Aanmelding

De aanvraag tot indicatie voor de sociale werkvoorziening moet door of namens (door een wettelijk vertegenwoordiger, mentor, of het arbeidsbureau) de kandidaat bij de woongemeente worden ingediend. Dit gebeurt door een aanvraagformulier in te vullen. In de aanvraag wordt aangegeven of betrokkene toestemming geeft voor het - zo nodig - raadplegen van behandelend artsen of psychologen en voor het gebruik van bij hen aanwezige gegevens (art. 2, lid 2, Bisw). De aanmelding wordt alleen in behandeling genomen als een bewijs van inschrijving in de gemeente alsmede een bewijs van werkzoekende bij de Arbeidsvoorziening wordt overlegd (art. 2, lid 3 Bisw).

### 3.3.2 Aanvraag voor advies

De gemeente<sup>2</sup> dient de aanvraag binnen 4 weken door te leiden naar de commissie (art. 2, lid 5 Bisw). De gemeenten mogen een intakefunctionaris<sup>3</sup> aan de commissie toevoegen (Toelichting art. 2 Bisw). Deze functionaris heeft geen formele bevoegdheid, maar kan wel een rol vervullen bij het 'intaken' van aanvragers en het bewaken van een voorspoedige en goede procesgang. Het VNG-protocol beschrijft de werkzaamheden die de intakefunctionaris in deze fase op zich kan nemen. Kort samengevat komt het erop neer dat de intakefunctionaris in een gesprek met de kandidaat het aanvraagformulier en de machtigingsformulieren checkt en eventueel aanvult met nieuwe gegevens. Daarnaast informeert hij de kandidaat over de vervolgpprocedure. Na het intakegesprek bereidt de intakefunctionaris het onderzoek door deskundigen van de indicatiecommissie voor. Zo vervolgt hij bijvoorbeeld de dossiervorming, vraagt bij behandelaars namens de deskundigen en binnen de gestelde randvoorwaarden (bijvoorbeeld toestemming van de kandidaat) beschikbare gegevens op en maakt een planning voor de onderzoeken door de verschillende deskundigen (bron: VNG-protocol).

---

<sup>2</sup> met 'de gemeente' wordt in deze rapportage ook bedoeld gemeentebesturen of bestuurlijke eenheden

<sup>3</sup> deze functionaris wordt ook wel 'casemanager' genoemd.

### 3.3.3 Onderzoek commissie

Ten behoeve van de advisering over de aanvraag tot indicatie verricht de commissie onderzoek. De indicatiecommissie wordt gevormd door tenminste een arts, psycholoog, arbeidskundige en arbeidsmarktdeskundige. Naast deze deskundigheden kan de gemeente nog maximaal drie andere deskundigen benoemen (Risw, art. 4). Dit is bedoeld om de oordeelsvorming ten behoeve van de advisering zo nodig te versterken met meer specifieke deskundigheid als bijzondere kenmerken van de aanvragers daartoe aanleiding geven. In artikel 3 (eerste lid) van het Bisw is vastgesteld dat de oordeelsvorming van de commissie zich, met inachtneming van de verschillende beslistabellen, dient te richten op:

- De beperkingen van betrokkene van lichamelijke, verstandelijke en psychische aard.
- De mogelijkheid dat betrokkene in staat is passende arbeid te verrichten onder normale omstandigheden, zonder dat er sprake is van voorzieningen of maatregelen.
- De voorzieningen of maatregelen die voor betrokkene noodzakelijk zijn en de vraag of deze binnen redelijke grenzen in een normale arbeidsomgeving kunnen worden gerealiseerd.
- De mogelijkheid, dat betrokkene met de voorzieningen of maatregelen in staat is regelmatig arbeid in de sociale werkvoorziening te verrichten. Deze vier onderwerpen komen terug in de Beslistabel 'behoren tot doelgroep'. Het doorlopen van deze Beslistabel helpt de indicatiecommissie bij de beoordeling of de persoon tot de doelgroep behoort of niet.
- De indeling in de arbeidshandicapcategorie 'licht', 'matig' of 'ernstig' (Beslistabel 'indeling in arbeidshandicap categorie').
- De wenselijkheid en mogelijkheid dat betrokkene in aanmerking komt voor een scholingstraject ten behoeve van de bevordering van de arbeidsbekwaamheid en vergroting van de kans op arbeid onder normale omstandigheden (Beslistabel 'geïndiceerd voor scholing').
- De geschiktheid van betrokkene voor begeleid werken<sup>4</sup> (Beslistabel 'geïndiceerd voor begeleid werken'). Dit is een nieuwe vorm van arbeidsinpassing voor personen bij wie integratie wordt nagestreefd buiten de beschutte werkomgeving van dagverblijven en buiten het traditionele sociale werkvoorzieningsbedrijf.

De commissie dient zoveel mogelijk gebruik te maken van beschikbare gegevens die anderen al hebben over de kandidaat (Nota van Toelichting bij art. 3 Bisw). Daarnaast moet de commissie bij het onderzoek het intakeprofiel gebruiken (Bisw, artikel 3, derde lid). Het intakeprofiel is als bijlage bij artikel 10 van de Risw toegevoegd.

De wet- en regelgeving geeft geen precieze richtlijnen over de wijze waarop onderdelen van het onderzoek op elkaar moeten worden afgestemd en hoe de indicatiecommissie uiteindelijk tot een standpuntbepaling van het advies moet komen. Het

---

<sup>4</sup> In het modelprotocol van de VNG is opgenomen dat het ontbreken van belangstelling voor begeleid werken bij betrokkene kan leiden tot een negatieve indicatie. Dit is een onjuiste interpretatie van de wetgeving: de indicatiestelling voor begeleid werken dient geheel los te staan van de belangstelling van de persoon hiervoor (zie ook Nieuwsbulletin 3, BKSWS).



VNG-modelprotocol geeft hier wél aanbevelingen over. Het VNG-modelprotocol stelt voor het onderzoek volgens een bepaalde volgorde of 'routing' te laten verlopen. Geadviseerd wordt het eerste onderzoek te laten verrichten door de arts. Dit onderzoek kan relevante gegevens voor de psycholoog opleveren, die daarna onderzoek verricht, gevolgd door het onderzoek van de arbeidskundige en tenslotte de arbeidsmarktdeskundige. Daarnaast geeft het modelprotocol adviezen over het onderzoeksprogramma dat gevolgd kan worden door de arts, psycholoog, arbeidskundige en arbeidsmarktdeskundige. Hierin wordt een onderscheid gemaakt tussen dossieronderzoek, kort onderzoek en nader onderzoek (zie voor uitleg paragraaf 3.4.1). Het onderzoek kan worden verricht door de deskundigen van de indicatiecommissie zelf, of worden uitbesteed aan externen.

De commissie dient vervolgens aan de hand van toetsbare bevindingen tot een gemotiveerde *besluitvorming* te komen op de volgende onderdelen (bron: Nota van Toelichting bij Besluit indicatie sociale werkvoorziening):

- of betrokkene beperkingen heeft van lichamelijke, verstandelijke of psychische aard
- of betrokkene vanwege die beperkingen aangewezen is op werken onder aangepaste omstandigheden
- of betrokkene met deze beperkingen, en onder aangepaste omstandigheden in staat is om regelmatig te werken.

Na een positief advies over de indeling in de doelgroep van de Wsw, wordt de kandidaat ingedeeld in een van de drie arbeidshandicapcategorieën (licht, matig of ernstig). Ook deze indeling geschiedt op basis van de bij het onderzoek verkregen bevindingen, waarbij de mate van arbeidshandicap wordt bepaald aan de hand van noodzakelijke voorzieningen of maatregelen, in combinatie met het vastgestelde prestatieniveau. Vervolgens gaat de indicatiecommissie na of de kandidaat geïndiceerd is voor scholing in het kader van het leerlingwezen, in termen van de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) de beroepsbegeleidende leerweg, en voor scholing voor uitsluitend in de Wsw voorkomende functies. Tenslotte wordt vastgesteld of de kandidaat geïndiceerd is voor begeleid werken.

Op basis van 'onder andere de ingevulde intakeprofielen vindt uiteindelijk de standpuntbepaling over het indicatieadvies plaats' (VNG-modelprotocol, p. 22). Over de totstandkoming van het uiteindelijke advies zegt het modelprotocol: 'De stelregel kan zijn dat de commissie unaniem in haar oordeel "behorend tot de doelgroep" moet zijn. Indien de deskundigen blijvend van mening verschillen, kan in eerste instantie besloten worden nader onderzoek te verrichten of een second opinion te vragen bij een andere indicatiecommissie. (...) als dan nog geen consensus kan worden bereikt, zal de commissie een meerderheidsbesluit moeten nemen.' (VNG-modelprotocol, p. 29).

Volgens het BKSWS willen de meeste commissies tot volledige consensus komen. Slechts bij hoge uitzondering gaan zij over tot een formele stemming.



Van het onderzoek dient een schriftelijk rapport te worden opgemaakt en verslag te worden gedaan van de wijze waarop het onderzoek is verricht en van de bevindingen (Bisw, art. 3, vierde lid).

### **3.3.4 Advies van de onafhankelijke indicatiecommissie**

Art. 4 van het Bisw (eerste lid) bepaalt dat het advies van de commissie aan het gemeentebestuur naast persoonsgegevens in ieder geval het schriftelijk rapport van het onderzoek bevat. De commissie geeft binnen zes weken na ontvangst van de aanvraag tot indicatie van het gemeentebestuur een advies, tenzij de commissie nader onderzoek wil verrichten. In dat geval brengt de commissie in ieder geval binnen 16 weken advies uit (art. 4, tweede lid van het Bisw). Deze termijn is nodig omdat diepgaander test- en praktijkonderzoek doorgaans door derden moeten worden verricht dat doorgaans een langere doorlooptijd met zich mee brengt.

In artikel 6 van de Risw is bepaald aan welke vereisten de arts en de psycholoog moeten voldoen. Voor hen gelden beroepsethische regels en wettelijke bepalingen, die verzending van het advies aan de gemeente verbiedt indien de kandidaat daar niet mee akkoord gaat. De gemeente kan in zulke gevallen geen beschikking afgeven en de kandidaat niet tot de doelgroep rekenen.

### **3.3.5 Het indicatiebesluit**

In artikel 11 (eerste lid) van de Wsw staat dat het gemeentebestuur op grond van het advies van een onafhankelijke indicatiecommissie het indicatiebesluit bij beschikking vaststelt. Het indicatiebesluit dient binnen 4 weken na ontvangst van het advies van de indicatiecommissie (Bisw, art. 5, eerste lid) te worden genomen. De beslissing van het gemeentebestuur kan uitsluitend gemandateerd worden aan een gemeenteambtenaar (Bisw, art. 5, tweede lid). Gerekend vanaf de datum dat de aanvraag tot indicatie bij de gemeente is ingediend, moet binnen 14 weken (of binnen 24 weken bij nader onderzoek), vaststelling van indicatie plaatsvinden. De indicatie bevat (Bisw, art. 5, derde lid):

- het advies van de commissie
- de vermelding of betrokkene tot de doelgroep behoort
- de eventuele voorzieningen of maatregelen die in eerste aanleg noodzakelijk worden bevonden
- de arbeidshandicapcategorie waarin betrokkene is ingedeeld
- de vermelding of betrokkene in staat wordt geacht tot begeleid werken
- de vermelding of betrokkene in staat wordt geacht deel te nemen aan een scholingstraject
- het intakeprofiel (zoals bedoeld in art. 3 derde lid)
- de geldigheidsduur van de indicatie.

De wet- en regelgeving laat zich niet uit over in welke gevallen of situaties de gemeente af kunnen wijken van het advies dat is afgegeven door de indicatiecommissie. Op grond van de Algemene wet bestuursrecht vraagt een afwijkende beslissing echter wel een grondige motivering. Het VNG-modelprotocol zegt in dit verband het volgende:

*'Het advies van de indicatiecommissie is voor het gemeentebestuur zwaarwegend. (...) Aangezien de indicatiecommissie onafhankelijk en op grond van een op specifieke deskundigheid gebaseerd oordeel tot haar advies komt, zal er over het algemeen weinig reden zijn om van dit advies af te wijken.... Een grond waarop van het advies wordt afgeweken zou kunnen zijn een te zeer verdeeld advies van de commissie over het als dan niet behoren van de kandidaat tot de doelgroep van Wsw-geïndiceerden waarin in het nadeel van de kandidaat is geadviseerd, of een tegenstrijdigheid in de onderbouwing van de conclusies, de dossiergegevens en het advies van de indicatiecommissie' (p.33).*

Volgens zowel het BKSWS als de Federatie van Ouderverenigingen wijken de gemeenten zelden af van het advies van de indicatiecommissies.

De indicatie wordt "zo spoedig mogelijk" na vaststelling toegezonden aan de aanvrager (Bisw, art. 5, vierde lid). Dit besluit moet volgens de Algemene wet bestuursrecht gemotiveerd worden.

Aangezien het indicatiebesluit nadrukkelijk een besluit betreft van het gemeentebestuur of van een door haar gemandateerde ambtenaar of bestuurder (wethouder/schapsvoorzitter), zijn bezwaar- en beroepsmogelijkheden van toepassing zoals opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dit bezwaar moet gericht zijn tegen het orgaan dat de indicatiebeslissing heeft genomen. Het bevoegde orgaan dat de beschikking heeft getroffen, moet de zaak vervolgens in overweging nemen en opnieuw een beslissing nemen. De kandidaat kan zich op zijn beurt tegen deze beschikking voor beroep wenden tot de sector Bestuursrecht van de arrondissementsrechtbank.

### **3.3.6 Plaatsing op wachtlijst**

Omdat de vraag naar arbeid in de sociale werkvoorziening het aanbod overtreft, zullen personen van wie na 1 januari 1998 is vastgesteld dat zij tot de doelgroep van de sociale werkvoorziening behoren in het algemeen eerst op een wachtlijst worden geplaatst. In artikel 7 van het Besluit zijn regels opgenomen die gelden voor plaatsing op de wachtlijst. De gemeente is verantwoordelijk voor het beheer van deze wachtlijst. Bij plaatsing op de wachtlijst moeten onder andere gegevens beschikbaar zijn over arbeidshandicapcategorie, begeleid werken, scholing en intakeprofiel.

## **3.4 Duur, kosten en frequentie van de Wsw-indicatiestelling**

In paragraaf 3.3 is een beschrijving gegeven van de verschillende fasen van het gehele indicatieproces, alsmede de termijnen die door de verschillende actoren volgens de wet in acht moeten worden genomen. Deze paragraaf gaat in op de duur, kosten en frequentie van het onderzoek dat door de indicatiecommissie wordt uitgevoerd. Het VNG-modelprotocol is de enige bron die uitgebreid ingaat op deze zaken. Het protocol is ontwikkeld aan de hand van de uitkomsten van het project Onafhankelijke Indicatiestelling Wsw Noorden des Lands dat in 1997 is uitgevoerd. In dit project

hebben een zevental gemeenten en Compaz Noord in een pilot volgens de nieuwe wijze van indicering gewerkt en op grond daarvan een eindrapportage en handreikingen opgesteld. De in het VNG-modelprotocol opgenomen gegevens over duur, kosten en frequentie betreffen tentatieve ramingen; zij zijn immers gebaseerd op de eerste ervaringen met de uitvoering van de nieuwe indicatiestelling (zelfs vóór de officiële inwerkingtreding van de Wsw in 1998).

### **3.4.1 Duur onderzoek indicatiecommissie**

#### *Intake*

De totale tijdsinvestering van de intakefunctionaris tijdens de aanmeldingsfase (intakegesprek) zal per kandidaat drie tot vier uur bedragen (VNG-modelprotocol, p. 20).

#### *Onderzoek*

De tijd die door de leden van indicatiecommissie wordt besteed aan het onderzoek is afhankelijk van de keuze voor het type onderzoek. Het VNG-modelprotocol onderscheidt de volgende soorten onderzoek: dossieronderzoek en aanvullend onderzoek: 1. medisch onderzoek, 2. kort onderzoek en 3. nader onderzoek. Hieronder wordt ingegaan op de adviezen die het VNG-protocol geeft ten aanzien van deze soorten onderzoek.

#### *Dossieronderzoek*

Met een *dossieronderzoek* kan worden volstaan als tijdens en na de intake 'voldoende' gegevens zijn verzameld om het intakeprofiel en de beslistabellen verantwoord in te kunnen vullen. In principe kunnen alle deskundigheden die zijn vertegenwoordigd in de indicatiecommissie (arts, de psycholoog, arbeidskundige en arbeidsmarktdeskundige) een dossieronderzoek uitvoeren. De gegevens in het dossier dienen volgens het VNG-modelprotocol dan wel 'volledig, actueel en plausibel' te zijn. De 'voorwaarden' die worden gesteld aan deze gegevens zijn in het modelprotocol per deskundigheid nader uitgewerkt (zie Tabel 1).

De tijd die de deskundigen volgens het VNG-modelprotocol kwijt zijn aan het dossieronderzoek bedraagt 1,5 uur (arts) à 2 uur (psycholoog, arbeidskundige en arbeidsmarktdeskundige). Dat de arbeidsmarktdeskundige de meeste tijd besteedt aan het dossieronderzoek hangt waarschijnlijk samen met het feit dat deze deskundige de taak heeft de bevindingen van de andere deskundigen die naar voren komen uit het dossieronderzoek en/of medisch onderzoek, kort dan wel nader onderzoek, te relateren aan de plaatsingsmogelijkheden van kandidaat op de regionale en reguliere arbeidsmarkt.



Tabel 1 'Voorwaarden' en duur uitvoering dossieronderzoek per discipline (bron: VNG-protocol)

Deskundige indicatiecommissie	Voorwaarden	Duur*
Arts	Wanneer gegevens uit verkregen dossier(s) betrekking hebben op belastbaarheid, in sommige gevallen is het noodzakelijk gegevens op te vragen bij behandelend specialisten. Vaak worden voor het beschikbaar stellen van deze gegevens extra kosten in rekening gebracht.	1,5 uur
Psycholoog	Wanneer op basis van dossiergegevens antwoord kan worden gegeven op de vraag of er sprake is van een verstandelijke en/of psychische beperking dan wel stoornis in relatie tot verrichten van arbeid. (Vaak blijkt dit uit de gegevens die de arts doorstuurt aan de psycholoog). Zo niet, dan wordt een kort aanvullend psychologisch onderzoek verricht in de vorm van een gesprek met de betrokkene.	2 uur (+ drie kwartier bij gesprek)
Arbeidskundige	Wanneer beschikbare dossier inzicht geeft in handvaardigheid	2 uur
Arbeidsmarkt-deskundige	De arbeidsmarktdeskundige kan volstaan met dossieronderzoek. Hij of zij relateert de bevindingen van de andere drie deskundigen aan de plaatsingsmogelijkheden van de kandidaat op de regionale reguliere arbeidsmarkt en gesubsidieerde arbeidsmarkt. Het is de taak van de arbeidsmarktdeskundige de kennis van de regionale arbeidsmarktsituatie te betrekken in de oordeelsvorming zoals de relatie met betreffende branches en functies.	2 uur

\* inclusief verslaglegging, invullen intakeprofiel en vergadertijd indicatiecommissie

Het VNG-modelprotocol meldde dat 'de dossiervorming nog niet overal goed van de grond is gekomen' (p. 24) zodat het voor de leden van de indicatiecommissie vaak niet mogelijk is op basis van alleen dossieronderzoek tot een advies te komen (dit geldt met name voor nieuwe kandidaten). Ruim een jaar later signaleren Willems & Verkleij (1999) op dit punt ook problemen. Aanvullend onderzoek is dan nodig om tot een gefundeerd advies te komen. Dit kan zijn: medisch onderzoek, kort onderzoek of nader onderzoek. Onduidelijk is of dit ook wordt gedaan.

#### Aanvullend onderzoek

1. *Medisch onderzoek.* In de regel zal de arts op basis van de ziektegeschiedenis en een lichamelijk onderzoek, zonodig aangevuld met informatie van de behandelers (huisarts, psycholoog, specialist) een goed medisch beeld kunnen vormen van de beperkingen en de gevolgen voor de belastbaarheid. De totale tijdsbesteding van de arts wordt geschat op 2 uur en een kwartier.
2. *Kort onderzoek.* De psycholoog en arbeidskundige kunnen een kort onderzoek verrichten (zie tabel 2). Voor de arts geldt in regel alleen een standaardonderzoek. De arbeidsmarktdeskundige voert geen aanvullend onderzoek uit, maar kan volstaan met alleen dossieronderzoek.

*Tabel 2 Voorwaarden en duur uitvoering kort onderzoek door psycholoog en arbeidskundige (bron: VNG-protocol)*

Deskundige indicatie-commissie	Voorwaarden	Duur*
Psycholoog	Wanneer door beperkte inzet van psychologische testinstrumenten de psychische en verstandelijke beperkingen voldoende in beeld kunnen worden gebracht. Een kort psychologisch onderzoek bestaat uit een beperkte inzet van psychologisch testinstrumentarium en een gesprek met de psycholoog.	2 uur en drie kwartier
Arbeidskundige	Onderzoek naar de arbeidshandelingen van de kandidaat om te bezien of de kandidaat geschikt is voor bijvoorbeeld technische of administratieve beroepen.	2 uur

\* inclusief verslaglegging, invullen intakeprofiel en vergadertijd indicatiecommissie

3. *Nader onderzoek.* Voor de psycholoog en arbeidskundige kunnen zich situaties voordoen waarbij nader onderzoek noodzakelijk is (zie Tabel 3). Voor de arbeidskundige geldt dit specifiek voor personen die behoren tot de 'ondergrens' en 'bovengrens' ('kritische grenzen'). Ook de vraag tot welke arbeidshandicapcategorie de betrokkene behoort kan nader onderzoek noodzakelijk maken.

*Tabel 3 Voorwaarden en duur uitvoering nader onderzoek door psycholoog en arbeidskundige (bron: VNG-protocol)*

Deskundige indicatiecommissie	Voorwaarden	Duur*
Psycholoog	Wanneer kort onderzoek onvoldoende gegevens oplevert over ernst, aard en implicaties van psychische en verstandelijke beperkingen voor arbeid. In dat geval zal gebruik gemaakt worden van aanvullende vragenlijsten en vindt een inventarisatie plaats van de psychopathologie m.b.v. diagnostisch gesprek.	4 uur
Arbeidskundige	Wanneer uit gegevens van voorafgaande onderzoeken blijkt dat kandidaat niet meer tot doelgroep sociale werkvoorziening behoort en tot zorgindicatie in aanmerking zou komen. Hierbij kan bepaald worden of en in hoeverre een kandidaat in staat is tot regelmatige arbeid. Hij/zij dient dan aan de volgende minimumvereisten te voldoen: in staat meer dan één functie te vervullen, beperkt noodzakelijke begeleiding behoeft, minimaal één uur aaneengesloten kan werken en een minimumprestatie van 10% kan leveren ('4 x 10-regel' voor de ondergrensbepaling). Ook kan een nader onderzoek worden verricht om vast te stellen welke voorzieningen en aanpassingen nodig zijn of op welke terreinen scholing of instructie nodig is.	4 uur

\* inclusief verslaglegging, invullen intakeprofiel en vergadertijd indicatiecommissie

Volgens het VNG modelprotocol is de kandidaat in de regel twee dagdelen bezig met het psychologisch (nader) onderzoek en twee weken met het arbeidskundig (nader) onderzoek.

Geconcludeerd wordt dat de duur van het onderzoek afhangt van de beschikbaarheid van dossiergegevens en de complexiteit van de indicatie. Elke deskundige dient hierin een eigen afweging te maken.

### *Advies*

Volgens het VNG-protocol bedraagt de tijdsinvestering voor het vaststellen van een advies door de indicatiecommissie een half uur: een kwartier voorbereidingstijd (bestudering dossier) en een kwartier vergadertijd.

#### **3.4.2 Kosten onderzoek indicatiecommissie**

Uit de pilot die is uitgevoerd in Zeeland is gebleken dat vaak niet kon worden volstaan met alleen dossieronderzoek omdat de verzamelde gegevens ontoereikend waren voor een zorgvuldig oordeel. Derhalve moest vaak aanvullend onderzoek worden uitgevoerd. Deze ervaringen ondersteunen wat het VNG-modelprotocol hierover zegt (zie paragraaf 3.4.1). Op grond van de ervaringen die zijn opgedaan in de pilot in Zeeland, is gebleken dat een zorgvuldige en juiste advisering alleen mogelijk is bij 'een forse investering' in met name onderzoeksactiviteiten die alle relevante informatie boven tafel krijgen. Om welke 'forse investeringen' het gaat is niet bekend; er zijn geen gegevens beschikbaar over de (gemiddelde) kosten van de activiteiten die door de leden van de indicatiecommissie worden uitgevoerd om te komen tot een indicatieadvies. Bovendien is onbekend of de deskundigen bij het ontbreken van dossiergegevens consequent besluiten tot een nader of aanvullend onderzoek.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat de verschillende veldorganisaties die deskundigen leveren aan de indicatiecommissies uiteenlopende contracten afsluiten met gemeenten over uitvoering en kosten van het onderzoek ten behoeve van het uit te brengen indicatieadvies. Sommige indicatiecommissies adviseren uitsluitend op basis van bestudering van het dossier, terwijl andere commissies (delen van) het onderzoek zelf verrichten. Voor de gemiddelde kosten van de indicaties worden bedragen genoemd die variëren van fl. 450 tot fl. 1 200, en soms zelfs meer. De lage prijsstelling van fl. 450 lijkt niet verenigbaar met de richtlijnen in het VNG-modelprotocol die impliceren dat de verschillende deskundigen bij elkaar minimaal 9,5 uur nodig hebben om een indicatieadvies te geven (duur dossieronderzoek en advies).

#### **3.4.3 Frequentie indicatiestelling**

Een belangrijk aspect van de Wsw is het met zekere regelmaat beoordelen of betrokkene nog voldoet aan de doelgroepomschrijving. Dit is de reden dat de indicatie van een kandidaat-Wsw-er die op de wachtlijst is geplaatst een geldigheidsduur kent van maximaal 3 jaar, terwijl de geldigheidsduur van een herindicatie van een werknemer die reeds werkzaam is in Wsw-verband, maximaal 2 jaar bedraagt (Risw, artikel 2, respectievelijk eerste en tweede lid). Wanneer de geldigheidsduur van de indicatie of herindicatie wordt onderbroken door het aanvaarden van een dienstbetrekking is bepaald dat de geldigheidsduur van de indicatie of herindicatie na het aanvaarden van arbeid nog maximaal 2 jaar duurt (Bisw, art.2, derde lid). In artikel 2, vierde lid van het Bisw staat dat iedere volgende herindicatie van een werknemer met wie een dienstbetrekking is aangegaan een geldigheidsduur kent van maximaal 3 jaar. Uiterlijk twee maanden voor het verstrijken van de 'lopende' indicatieperiode vraagt de gemeente bij de commissie advies aan ten behoeve van herindicaties.

Bij de herindicatie wordt in principe dezelfde procedure doorlopen als bij de indicatie (bron: VNG-modelprotocol).

De werknemers die op 31 december 1997 al een dienstbetrekking in de sociale werkvoorziening hadden worden alleen indien zij daar zelf toe verzoeken, ge(her)indiceerd voor begeleid werken.





## 4. Relevante actoren vormgeving en uitvoering van de Wsw-indicatiestelling

Cremer, Mul & Wevers (1997) geven een overzicht van actoren die betrokken zijn bij oordeelsvorming over individuele werknemers. Deze kunnen onderscheiden worden naar partijen die een voorwaardenscheppende of een uitvoerende rol vervullen. Van dit overzicht is gebruik gemaakt bij de vaststelling van de actoren die relevant zijn voor de vormgeving en uitvoering van de Wsw-indicatiestelling (zie Tabel 4)

*Tabel 4 Overzicht van voorwaardenscheppende en uitvoerende instanties bij indicatiestelling Wsw*

Voorwaardenscheppende instanties	Uitvoerende instanties
<b>Landelijke overheid:</b>	- Gemeenten
- Ministerie van SZW	- Onafhankelijke indicatiecommissies
- Bureau Kwaliteitszorg Sociale Werkvoorziening (BKSW)	- Sw-bedrijven
<b>Locale overheid:</b>	
- Gemeenten	
<b>Sociale partners:</b>	
- geen	
<b>Organisaties sociale zekerheid:</b>	
- geen	
<b>Handhavende organen en toezichhoudende organen:</b>	
- Ministerie van SZW: Directie Toezicht	
- Sector Bestuursrecht van de rechtbank	
<b>Koepels, belangenorganisaties:</b>	
- VNG	
- NOSW	
- Beroepsverenigingen deskundigheden die deel uitmaken van indicatiecommissie (KNMG, VOA, NIP)	
- artsen in Sw-verband	
<b>Consumenten/cliëntenorganisaties:</b>	
- Federatie van Ouderverenigingen (FvO)	

Uit paragraaf 3.2 is naar voren gekomen dat de wet- en lagere regelgeving de belangrijkste informatiebronnen zijn als het gaat om taken en verantwoordelijkheden van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de gemeenten(besturen) en de indicatiecommissie inzake de Wsw-indicatiestelling. Teneinde de rol van de andere actoren te kunnen vaststellen is een documentenanalyse uitgevoerd en een aantal interviews afgenomen.

## 4.1 De voorwaardenscheppende instanties

### 4.1.1 Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als wetgevende en faciliterende instantie

Het Ministerie geeft door middel van uitgebreide wet- en lagere regelgeving voorschriften voor de wijze waarop de Wsw-indicatiestelling moet worden uitgevoerd. Aangezien de Wsw-indicatiestelling kan worden getypeerd als een vorm van kennisintensieve dienstverlening waarbij diverse deskundigen betrokken zijn, is het niet mogelijk maar bovenal niet wenselijk de gehele vormgeving van het proces en de output ervan volledig vast te leggen in gedetailleerde richtlijnen. De regels laten discretionaire ruimte aan de professionele uitvoerder. De uitvoerder zal in het beoordelingsproces een eigen interpretatie van de algemene regels voor de betreffende casus moeten maken, waarbij hij zich laat leiden door de doelstelling van de wet en zich voorts baseert op de actuele stand van zaken in zijn vakgebied. Het Ministerie heeft zich ten doel gesteld het veld zo veel mogelijk te faciliteren bij de implementatie van de Wsw door:

- De oprichting van het Bureau Kwaliteitszorg Sociale Werkvoorziening dat ressorteert onder de directie Arbeidsmarkt (zie voor nadere uitleg paragraaf 4.1.2).
- Financiering van projecten waarbij de (kwaliteit van de) uitvoering van de indicatiestelling sociale werkvoorziening centraal staat. Twee voorbeelden:
  - Kwaliteitszorg Indicatiestelling Sociale Werkvoorziening Zeeland (pKWIS). In deze pilot hebben de gemeentebesturen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de SW in Zeeland en de Zuid-Hollandse eilanden als proeftuin gefungeerd. Doelstelling van de pilot was “een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van een landelijke standaard voor de onafhankelijke indicatiestelling Wsw, door de ontwikkeling van kwaliteitsrichtlijnen voor zowel de procedures als de inhoud van de indicatiestelling.” (Willems & Verkleij, 1999).
  - ‘Gevalsbeschrijvingen indicatiestelling sociale werkvoorziening’. Doelstelling van dit project, dat wordt uitgevoerd door TNO Arbeid is de vervaardiging van een voorbeeldenboek, waarin een groot aantal - levensechte, maar niet noodzakelijkerwijs werkelijke - cases worden besproken. De cases dienen een illustratie te zijn van de zogenaamde ‘kritische zones’ ofwel grensgevallen (bijvoorbeeld net wel of net niet behorend tot doelgroep) in de oordeelsvorming.
- Openstellen van een servicelijn waar het veld terecht kan met vragen over de Wsw.
- Participatie in een regiegroep (zie voor uitleg paragraaf 4.1.6).

### 4.1.2 Het Bureau Kwaliteitszorg Sociale Werkvoorziening

Het Bureau Kwaliteitszorg Sociale Werkvoorziening (BKSW) heeft de taak gekregen ‘gemeenten, bestuurlijke eenheden, indicatiecommissies en andere belanghebbenden in de sector sociale werkvoorziening te informeren over de indicatiestelling en daaraan verwante onderwerpen’ (Nieuwsbrief nummer 1, oktober 1998, p. 1). Bovendien heeft het Bureau een adviserende, ondersteunende, stimulerende en voorlichtende functie ten aanzien van de kwaliteitszorg van de Wsw-indicatiestelling. In de uitvoering van deze functies heeft het Bureau een dubbele rol, namelijk die van

expert (ten behoeve van de beantwoording van de in het veld gerezen vragen) en die van procesbegeleider (bij de ontwikkeling van passende procedures en professionele werkwijzen door gemeenten, indicatiecommissies en beroepsgroepen die daarin deelnemen). Vanuit deze taakstelling hebben de leden van het BKS<sub>W</sub> werkbezoeken afgelegd aan alle indicatiecommissies in den lande, 'waarin vooral aandacht wordt besteed aan de kwalitatieve invulling en vormgeving van de indicatiestelling en begeleid werken' (Nieuwsbrief<sup>5</sup> voor de sector sociale werkvoorziening over de indicatiestelling, nummer 1, oktober 1998, p. 1). Uit deze werkbezoeken is gebleken dat het veld behoefte heeft aan een nadere toelichting op een aantal onderwerpen, zoals bijvoorbeeld de indicatiestelling 'begeleid werken'. Deze onderwerpen worden door het BKS<sub>W</sub> behandeld in de door hen samengestelde 'Nieuwsbulletins voor de sector sociale werkvoorziening over de indicatiestelling'. Daarnaast geven de Nieuwsbulletins onder andere antwoord op (meestal telefonische) vragen die het BKS<sub>W</sub> krijgt voorgelegd uit de uitvoeringspraktijk, een nadere toelichting op de wet- en regelgeving, een toelichting op de beslismodellen en een nadere uitwerking van de kwaliteitscriteria. De Nieuwsbulletins worden op brede schaal verspreid onder gemeenten en commissies, gezien hun betrokkenheid met de Wsw-indicatiestelling. Naast de (zes) nieuwsbulletins die zijn uitgebracht, is de brochure 'Elementen Kwaliteitszorgsysteem Indicatie sociale werkvoorziening' een ander belangrijk product dat is verschenen van de hand van het BKS<sub>W</sub>. Ook speelt het BKS<sub>W</sub> een consulterende rol bij de ontwikkeling van een voorbeeldenboek 'Gevalsbeschrijvingen indicatiestelling sociale werkvoorziening'. Dit voorbeeldenboek, dat in november 2000 gereed is, zal het resultaat zijn van een project dat TNO Arbeid vanaf oktober 1999 in opdracht van het Ministerie van SZW (directie A&O) uitvoert. Het voorbeeldenboek dient een breed scala aan voorbeelden op te leveren dat een goede afspiegeling is van de beoordelingsproblemen waarmee de leden van de indicatiecommissie in de praktijk van alledag geconfronteerd worden. Door het systematisch beschrijven van argumentaties, motiveringen en daaruit volgende indicatie-adviezen bij een breed spectrum aan beoordelingsproblemen, worden aan de praktijk concrete handreikingen gedaan hoe - op onderdelen - in vergelijkbare gevallen geoordeeld dient te worden.

Daarnaast zal het BKS<sub>W</sub> in 2000 een procesevaluatie uitvoeren waarin in kaart wordt gebracht hoe ver het veld landelijk gezien is gevorderd met de implementatie van de (nieuwe) eisen die de Wsw stelt aan de uitvoering van de indicatiestelling. Hiertoe heeft het Bureau een (tweede) werkbezoek afgelegd aan alle indicatiecommissies in den lande. Het BKS<sub>W</sub> verwacht in de tweede helft van 2000 hierover een rapport te kunnen uitbrengen. In dit verband wordt benadrukt dat het BKS<sub>W</sub> zijn faciliterende rol behoudt en dat de controle van de prestaties die door de betrokken actoren worden geleverd de verantwoordelijkheid is van de Directie Toezicht van het Ministerie (zie ook paragraaf 4.1.4). Eind 2000, 3 jaar na inwerkingtreding van de Wsw, wordt het Bureau opgeheven.

---

<sup>5</sup> De naamgeving van de 'Nieuwsbrief' voor de sector sociale werkvoorziening over de indicatiestelling' is vanaf 1999 veranderd in 'Nieuwsbulletin indicatiestelling sociale werkvoorziening'.



#### **4.1.3 De gemeenten als voorwaardenscheppende instantie**

De verantwoordelijkheid voor de vormgeving van het proces van indicatiestelling ligt bij al dan niet samenwerkende gemeenten, die daartoe een onafhankelijke indicatiecommissie moeten instellen, aanwijzen of oprichten (art. 12, eerste lid, Wsw). Het gemeentebestuur dient te zorgen voor 'ondersteuning van de commissie, waarbij in elk geval aandacht wordt besteed aan de kwaliteitszorg, zulks met inachtneming van bij ministeriële regeling te stellen regels' (art. 12, Wsw). Met dit gegeven is in het Bisw (art. 9) het gemeentebestuur opgedragen zorg te dragen voor de ondersteuning van de commissie, waarbij in elk geval aandacht wordt besteed aan de kwaliteitszorg. Op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen (art. 8) is het toegestaan dat gemeenten de verantwoordelijkheid voor de wet volledig overdragen aan het bestuur van een openbaar lichaam. Alleen bij een volledige overdracht verschuiven alle verantwoordelijkheden die de Wsw oplegt, naar het aangewezen openbaar lichaam (in de praktijk is dit vaak een intergemeentelijke samenwerking in de vorm van een werkvoorzieningschap). Het werkvoorzieningschap is daarmee dus ook automatisch verantwoordelijk voor de kwaliteitszorg rondom de indicatiestelling (zie ook paragraaf 2.3.2).

#### **4.1.4 Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid als toezicht-houdend orgaan**

In artikel 14 van de Wsw staat 'De commissie, ...., verstrekt desgevraagd aan Onze Minister kosteloos alle inlichtingen die hij voor de informatievoorziening, de beleidsvorming, de uitoefening van het toezicht en de uitoefening van toezicht nodig heeft'. De toezichthoudende rol is impliciet ingevuld door het BKSJ, dat vergaderingen heeft bijgewoond van alle indicatiecommissies in den lande. Het doel van deze bezoeken was niet zozeer gelegen in het controleren van de werkwijze van indicatiecommissie als wel in het geven van adviezen en handreikingen voor bevordering van de wetsconforme uitvoering. Deze insteek kwam voort uit de keuze van het Ministerie de uitvoeringspraktijk te faciliteren bij het zich eigen maken van de implicaties van de nieuwe wetgeving en geheel nieuwe wijze van indicering.

Zoals gezegd wordt het BKSJ eind 2000 opgeheven. Vooralsnog is niet duidelijk op welke wijze de dienstverlening van het Bureau verder zal worden vormgegeven (Nieuwsbulletin nummer 6, april 2000). Bovendien is nog niet bekend hoe de toezichthoudende taak van het Ministerie vanaf 2001 zal worden ingevuld.

#### **4.1.5 De sector Bestuursrecht van de rechtbank als handhavend orgaan**

Indien de kandidaat (of zijn vertegenwoordiger) zich niet neer wil leggen bij de beslissing van het gemeentebestuur op zijn bezwaar, dan kan hij zich voor beroep wenden tot de sector Bestuursrecht van de arrondissementsrechtbank.

#### **4.1.6 De Vereniging van Nederlands Gemeenten**

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is, samen met het NOSW, nauw betrokken geweest bij de ontwikkeling van de nieuwe wet- en regelgeving sociale werkvoorziening. Daarnaast heeft de VNG deel uitgemaakt van een gezamenlijke regiegroep die in het leven was geroepen om de implementatie van de nieuwe wet te begeleiden en de lagere regelgeving verder uit te werken (Besluit indicatie, Besluit



financieel verdeelmodel en Besluit Begeleid werken). Naast de VNG hadden ook het Ministerie van SZW en het NOSW daarin zitting. Een voorbeeld van een gezamenlijk initiatief is de organisatie van een aantal voorlichtingsdagen over de nieuwe Wet Sociale Werkvoorziening.

Daarnaast heeft de VNG via ledenbrieven haar leden schriftelijk geïnformeerd over belangrijke veranderingen in de nieuwe wetgeving, de laatste stand van zaken ten aanzien van de ontwikkeling van de lagere regelgeving en over onderwerpen die tijdens de voorlichtingsbijeenkomsten aan de orde zijn geweest. Als aanvulling daarop heeft de VNG een telefonische helpdesk ingericht voor vragen van leden en bestuurlijke eenheden over de gemeentelijke invulling van de nieuwe wetgeving, alsmede de verhouding van gemeenten tot derden (waaronder Arbeidsvoorziening) en uitvoeringsinstellingen, en over Arbeidsvoorwaarden dienstbetrekkingen Wsw.

Ook heeft de VNG (in overleg met het Ministerie van SZW en het Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening) een handreiking ontwikkeld voor de indicatiestelling op basis van de Wsw. In dit zogeheten VNG-modelprotocol wordt fasegevoegs het proces van indicatiestelling beschreven. Gemeenten zijn vrij dit protocol te gebruiken of een ander te maken, mits dit maar wel binnen de kader van de voorgescreven wet- en regelgeving past.

#### **4.1.7 Het Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening**

Het Nationaal Overlegorgaan Sociale Werkvoorziening (NOSW) is de brancheorganisatie van uitvoeringsorganisaties voor de sociale werkvoorziening. Er zijn in totaal 97 Sw-organisaties. In NOSW-verband worden de uitvoeringsorganisaties vertegenwoordigd door een bestuurder/wethouder of de hoogst geplaatste eindverantwoordelijke in de werkorganisatie. Daarnaast is het NOSW mede-oprichter van een beroepsvereniging van arbeidskundigen (zie ook paragraaf 5.4.3).

Het NOSW stelt zich op het standpunt dat de Sw-bedrijven een uitbreiding van hun takenpakket dienen te overwegen in de richting van reïntegratiediensten voor alle personen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Hiermee wordt onder de aandacht gebracht dat de diensten gericht dienen te zijn op individuele personele trajecten ten behoeve van (re)integratie in de arbeid. Productie is daarbij niet meer van primair belang, maar een middel om dat doel te bereiken.

Het NOSW probeert door een dialoog aan te gaan met verschillende partijen en door het verrichten van onderzoek, invloed uit te oefenen op de (verdere) vormgeving van de Wsw-indicatiestelling. Zo heeft het NOSW samen met de VNG en het Ministerie van SZW geparticipeerd in een regiegroep en een rol gespeeld bij de ontwikkeling van het VNG-modelprotocol. Ook is het NOSW betrokken bij de ontwikkeling van modellen ten behoeve van de stroomlijning van de gegevensuitwisseling tussen de indicatiecommissies en externe deskundigen.

Daarnaast onderzoekt het NOSW de effecten van de Wsw waar het gaat om uitkomsten van indicatiestellingen en herindicaties alsmede ontwikkelingen in de wachtlijst (lengte en samenstelling). Het NOSW inventariseert deze gegevens eens per kwartaal door middel van het uitzetten van vragenlijsten bij bedrijfseenheden van de so-

ciale werkvoorziening. Het NOSW is ook betrokken bij de inventarisatie van problemen die casemanagers tegenkomen bij de dossiervorming.

#### **4.1.8 Beroepsverenigingen**

Een van de eisen die de wetgever stelt aan de deelname van artsen en psychologen aan de indicatiecommissie is de registratie bij de beroepsverenigingen (art. 6, eerste lid en tweede lid van de Risw). De arts wordt geacht over voldoende deskundigheid te beschikken 'indien hij is ingeschreven in het Register van Sociaal Geneeskundigen, tak arbeids- en bedrijfsgeneeskunde, dan wel tak verzekeringsgeneeskunde of het register sociale geneeskunde, hoofdstroom arbeid en gezondheid, van de Sociaal-Geneeskundige Registratiecommissie van de Koninklijke Nederlandse Maatschappij ter bevordering van de Geneeskunst' (art. 6, lid 1). De psycholoog heeft voldoende deskundigheid indien 'hij als psycholoog geregistreerd staat in het register van het Nederlands Instituut van Psychologen, dan wel als gezondheidspsycholoog in het register bedoeld in artikel 3 van de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg (Wet BIG), en indien hij beschikt over gerichte kennis en ervaring op het gebied van de psychodiagnostiek' (art. 6, lid 2). Voor de arbeidsmarktdeskundigen en arbeidskundigen geldt een dergelijke registratieverplichting niet aangezien zij zich niet (arbeidsmarktdeskundige) of pas recent (arbeidskundigen) hebben georganiseerd in een beroepsvereniging. De arbeidskundige bezit voldoende deskundigheid indien hij/zij in bezit zijn van een getuigschrift van een op grond van de Wet op het Hoger Onderwijs bekostigde Technische Hogeschool alsmede een applicatiecursus VOA-3 van VOA, Vereniging voor Bedrijfskunde te Woerden en ervaring in proces- en arbeidsanalyse (art. 6, lid 3). Een arbeidsmarktdeskundige bezit volgens de wet voldoende deskundigheid 'indien hij over een getuigschrift beschikt van een op grond van de Wet op Hoger Beroepsonderwijs bekostigde Sociale Academie, richting arbeidsmarktpolitiek/ personeelsbeleid, alsmede van kennis en ervaring op het gebied van de arbeidsmarkt in de betreffende regio' (art. 6, lid 4).

De beroepsverenigingen kunnen een rol spelen bij de kwaliteitsborging en verbetering van de indicatiestelling. Hierbij kan gedacht worden aan de ontwikkeling van protocollen, keuze van instrumentarium en intervisie. De eerste stappen daartoe zijn reeds gezet door de psychologen en artsen (zie paragraaf 5.4.3).

#### **4.1.9 Federatie van Ouderverenigingen**

De Federatie van Ouderverenigingen (FvO) maakt zich sterk voor de belangenbehartiging van mensen met een verstandelijke handicap en hun ouders. De FvO besteedt veel aandacht aan de voorlichting aan ouders, cliënten en bestuurders over de Wsw. Zij heeft hierover een informatiepakket samengesteld waarin voorlichting wordt gegeven over diverse aspecten van de wet en over hoe begeleid werken in de nieuwe wet is geregeld. In het kader van de belangenbehartiging werd vooral de nieuwe rol van de gemeenten benadrukt. Voor de regionale bestuurders betekende dit dat zij de gemeenten hebben benaderd met vragen over de wijze waarop de gemeenten de indicatie en begeleid werken in het kader van de wet hebben geregeld.

De FvO heeft ook scholen voor speciaal onderwijs aangeschreven om hen te informeren over de mogelijkheden voor mensen met een verstandelijke handicap in het kader van de nieuwe Wsw. De FvO is de afgelopen periode bij een aantal bezwaar-

procedures als direct belangbehartiger opgetreden. Ook heeft zij bij een aantal andere bezwaarprocedures op 'afstand geadviseerd'. Daarnaast wordt de FvO zo nu en dan betrokken bij bezwaarschriften die rechtstreeks via advocaten en rechtsbijstandverzekeraars bij de gemeenten worden ingediend. Geconcludeerd kan worden dat de FvO een belangrijke informatiebron is als het gaat om een eerste beoordeling van de kwaliteit van de oordeelsvorming vanuit cliëntperspectief.

## 4.2 Uitvoerende instanties

### 4.2.1 De gemeenten als uitvoerende organisatie

De gemeenten moeten uitvoering geven aan de wetgeving vanuit verschillende rollen en verantwoordelijkheden. In paragraaf 4.1.3 zijn de taken van de gemeente belicht vanuit haar rol als voorwaardenscheppende instantie. Deze paragraaf gaat in op de taken van de gemeente als uitvoerder van de Wsw-indicatiestelling. Deze spitsen zich toe op:

- Benoeming van de leden en plaatsvervangend leden van de commissie (Bisw, art. 4, eerste lid). De benoeming van de plaatsvervangende leden is noodzakelijk omdat de commissie slechts adviezen kan vaststellen in aanwezigheid van alle vier deskundigheden (art. 5 Wsw). Om de oordeelsvorming ten behoeve van het indicatie-advies nog meer te versterken, kan het gemeentebestuur nog maximaal drie andere deskundigen benoemen in de commissie als de kenmerken van de aanvragers daartoe aanleiding geven (Bisw, art. 4, tweede lid).
- Bij besluit vastleggen van de taak en werkwijzen van de indicatiecommissie, alsmede haar eigen taak en werkwijze bij de indicatie (art.10, eerste lid van het Bisw), namelijk:
  - de wijze waarop het onderzoek plaatsvindt
  - wie bij het onderzoek moeten of kunnen worden geraadpleegd
  - de taak, respectievelijk verantwoordelijkheid van de afzonderlijke deskundige leden van de commissie bij de verschillende onderzoeken
  - de wijze waarop de bevindingen in het schriftelijk rapport worden neergelegd en
  - de wijze waarop de commissie tot haar oordeel komt.
- Informatievoorziening aan de betrokkene over procedure en toetsingscriteria indicatiestelling (Nota van Toelichting bij het Bisw, toelichting op artikel 3).
- Besluit omtrent de indicatie of een persoon die voor indicatie is aangemeld wel dan wel niet behoort tot de doelgroep. Er is een aantal mogelijkheden:
  - volgen van advies van indicatiecommissie;
  - gemotiveerd afwijzen van het door de commissie uitgebrachte advies;
  - aanhouding van de beslissing, met terugverwijzing naar de commissie met het verzoek om nader onderzoek.
- Mededeling over het indicatiebesluit aan de betrokkene en de commissie die het advies heeft uitgebracht.
- Plaatsing op en beheer van de wachtlijst geïndiceerden sociale werkvoorziening.



#### **4.2.2 De onafhankelijke indicatiecommissies**

De leden van de commissie verrichten onderzoek en adviseren het gemeentebestuur op basis van dat onderzoek over de aanvraag tot indicatie. Voor een uitgebreide uiteenzetting van de taken en verantwoordelijkheden van de leden van de indicatiecommissie wordt verwezen naar paragraaf 3.3.3 en 3.3.4.

De leden van de onafhankelijke commissie, ofwel indicatiecommissie dienen over specifieke deskundigheden (art. 6 van het Bisw) te beschikken en bepaalde functies kunnen niet met het lidmaatschap worden gecombineerd (art 5 van het Bisw). Aangezien beide bepalingen te maken hebben met de kwaliteitsborging van het proces (onafhankelijkheid) en betrokken professionals, wordt hier verder op ingegaan in hoofdstuk 5.

#### **4.2.3 Sw-bedrijven**

De gemeentebesturen mogen taken mandateren aan een gemeenteambtenaar. Dit kan ertoe leiden dat bijvoorbeeld een directeur van een Sw-bedrijf de bevoegdheid krijgt te beslissen over een indicatieadvies. Rondom deze beslissingsbevoegdheid dienen er procedures te zijn over hoe gehandeld dient te worden in gevallen waarin wordt afgeweken van het indicatieadvies van de indicatiecommissie. Er dient bijvoorbeeld duidelijk gemaakt te worden op welke grond het advies niet wordt overgenomen. Het Ministerie stelt zich op het standpunt dat bij heroverweging van het indicatieadvies dat is afgegeven door de onafhankelijke indicatiecommissie een equivalente wijze van indicatiestelling in acht moet worden genomen.

Een Sw-bedrijf kan ook een functionaris leveren die als intakefunctionaris wordt toegevoegd aan de indicatiecommissie. Deze functionaris is geen lid van de indicatiecommissie en heeft geen formele bevoegdheden. Hij kan wel een rol vervullen bij de facilitering en bewaking van een goede procesgang (intake, opvragen gegevens bij derden, planning vergadering indicatiecommissie, vastleggen van adviezen) (bron: VNG-modelprotocol). Het komt voor dat deze functionaris de aanbieding van het dossier aan de commissie vergezeld laat gaan van zijn eigen opvatting over de indicatieaanvraag (preadvies).



## **5. Kwaliteit van de Wsw-indicatiestelling**

### **5.1 Inleiding**

In hoofdstuk 5 wordt de huidige stand van zaken ten aanzien van de kwaliteit van de indicatiestelling sociale werkvoorziening belicht. Hierbij wordt gebruik gemaakt van het analysekader dat in het TNO-rapport 'Kwaliteit van oordeelsvorming' (Mul, e.a., 1999) is gepresenteerd. Na de uitleg van enkele belangrijke kernbegrippen (paragraaf 5.2) wordt ingegaan op de kwaliteitseisen die de overheid, het BKS<sub>W</sub>, gemeenten (bron: VNG), Sw-bedrijven (bron: NOSW) en kandidaten (bron: FvO) hanteren ten aanzien van de indicatiestelling sociale werkvoorziening. Voor zover uitgewerkt, worden de prestatie-indicatoren en normen op een rijtje gezet (paragraaf 5.3). Daarna volgt een overzicht van de kwaliteitsmaatregelen die worden genomen om de kwaliteit van de Wsw-indicatiestelling te borgen en verbeteren (paragraaf 5.4). Paragraaf 5.5 besluit dit hoofdstuk met een eerste indruk van de kwaliteit van de uitvoering van de indicatiestelling.

Vooraf dient te worden benadrukt dat de Wsw een nieuwe wet betreft die heeft geleid tot ingrijpende veranderingen in de wijze waarop en onder wiens verantwoordelijkheid de indicatiestelling dient te worden uitgevoerd. Een ander nieuw element in de wet- en regelgeving is de aan de gemeenten opgedragen verantwoordelijkheid een kwaliteitszorgsysteem te ontwikkelen. De 2,5 jaar die nu zijn verstreken sinds de inwerkingtreding van de Wsw in januari 1998, is relatief kort te noemen (in vergelijking met bijvoorbeeld de wetgeving rondom de WAO-claimbeoordeling). Uit dit hoofdstuk komt naar voren dat dit consequenties heeft voor de mate waarin de kwaliteitscriteria door het veld zijn geformuleerd, naar buiten toe zijn gecommuniceerd en nader zijn uitgewerkt. Ook is het van belang vooraf te melden dat de overheid er bewust voor heeft gekozen in de wet- en regelgeving geen gedetailleerde voorschriften op te nemen over de manier waarop de gemeenten hun verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg dienen in te vullen. In plaats daarvan heeft de overheid ervoor gekozen de gemeenten bij dit implementatieproces de eerste jaren na de inwerkingtreding van de Wsw te laten ondersteunen door het BKS<sub>W</sub>.

### **5.2 Introductie van enkele kernbegrippen**

Bij kwaliteit staan de eisen van de klant, de opdrachtgever centraal. Deze eisen, of kwaliteitskenmerken, heten de criteria. Overigens is bij kennisintensieve dienstverlening in veel gevallen de klant niet in staat, niet deskundig genoeg om alle relevante eisen zelf te benoemen. Het is dan de taak van de leverancier (gedefinieerd als leverende, producerende of dienstverlenende organisatie) om de eisen van de klant (gedefinieerd als opdrachtgever, cliënt, eindgebruiker) te vertalen en samen tot afspraken te komen (zie Mul e.a., 1999).

Om iets te kunnen zeggen over de kwaliteitsprestaties die geleverd worden, dienen de kwaliteitscriteria operationeel te worden in prestatie-indicatoren. Dit zijn

meetbare aspecten van de dienstverlening die tezamen een goed beeld vormen van het al dan niet voldoen van de dienstverlening aan de gestelde criteria. De prestatie-indicatoren kunnen achteraf, na afronding van het proces worden gemeten (output-meting). Bij dienstverlening is echter niet alleen de output, maar ook het proces zelf van groot belang. Ook daarvoor dienen dus prestatie-indicatoren te worden geformuleerd. Hiervoor is het van belang te zoeken naar aspecten van het proces die voor het voldoen aan de criteria van cruciaal belang zijn. Deze zogenaamde 'kritische punten' dienen goed geregeld te worden in procedures, verantwoordelijkheidsverdeling, werkinstructies, etc. In de kennisintensieve dienstverlening, dus ook bij de Wsw-indicatiestelling, is het persoonlijk handelen van de deskundigen een kritisch punt. Ook deze dienen te worden vertaald in zogenaamde persoonsgerichte prestatie-indicatoren. Kennis, vaardigheden en ervaring zijn hier voorbeelden van.

Per prestatie-indicator dient vervolgens een norm vastgesteld te worden die aangeeft hoe op dit punt gepresteerd dient te worden. Uitgangspunt van kwaliteit is dat de criteria en normen in principe worden vastgesteld door de dienstverlenende organisatie in overleg met de opdrachtgever. Kwaliteitscriteria en normen kunnen betrekking hebben op het *proces en systeem*, op de *output* en de *professional*. Tabel 5 geeft de betekenis weer van deze 'kwaliteitstypen' (naar: Mul, e.a., 1999).

Tabel 5 Overzicht kwaliteitstypen

Kwaliteit van:	Betreft:
Output	het product/de dienst als resultaat van een voortbrengings- of dienstverleningsproces
Proces	het voortbrengings- of dienstverleningsproces zelf, met speciale aandacht voor kritische aspecten van dat proces
Systeem	een samenhangende groep processen of een gehele organisatie
Professional	de medewerker die van cruciaal belang is in het voortbrengings- of dienstverleningsproces

Kwaliteitsborging wordt gedefinieerd als 'het geheel aan geplande en systematische acties die nodig zijn om in voldoende mate het vertrouwen te geven dat een product of dienst voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen (NEN-ISO 8402). Kwaliteitsborging vindt plaats op twee manieren (Mul e.a., 1999):

1. regelmatige en systematische controle of volgens vastgelegde afspraken wordt gewerkt;
2. regelmatige en systematische metingen van de prestaties wat betreft de vastgelegde prestatie-indicatoren, waarbij beoordeeld wordt of de normen worden gehaald.

De beoordeling of aan de normen wordt voldaan kan een organisatie zelf doen, door zelfcontrole/interne audits door eigen mensen. Echter deze wijze van controle heeft geen externe waarde. Dit hoeft geen enkel bezwaar te zijn als de organisatie erop gericht is haar eigen prestaties ten opzichte van de norm te kennen, deze te analyseren en eventueel aan te passen en te verbeteren. Als de externe waarde wél van belang is, omdat bijvoorbeeld klanten (of de wetgever) eisen dat aan bepaalde normen wordt voldaan, dan moet de organisatie een keuze maken uit de volgende drie vormen van externe controle:

1. audit door klant, vanuit diens norm
2. branchevisitatiecommissie
3. externe onafhankelijke certificeerder.

Een audit uitgevoerd door de klant heeft, behalve voor de leverancier zelf, alleen waarde voor die specifieke klant. De visitatiecommissie en onafhankelijke certificeerder zijn wijzen van beoordeling die een bredere werking hebben. Voor uitgebreide uiteenzetting van allerlei borgingssystematieken wordt verwezen naar deel I van het rapport 'Kwaliteit van oordeelsvorming' (Mul, e.a., 1999).

### 5.3 Eisen aan de Wsw-indicatiestelling

Voor het welslagen van kwaliteitsbeleid is het zeer wenselijk niet alleen de formeel aangewezen instantie normbepalend te laten zijn (in dit geval betreft dit het Ministerie), maar ook (andere) klantgroepen een stem in het kapittel te geven (Mul, e.a., 1999). Afhankelijk van het dienstverleningsproces kunnen dit diverse partijen zijn. Ten aanzien van het indicatieadvies dat wordt afgegeven door de onafhankelijke indicatiecommissie zijn er drie verschillende typen klanten te onderscheiden:

- Opdrachtgevers:
  - de Rijksoverheid (wetgever, belangenbehartiger burgers en financier Sw-plaatsen);
  - gemeenten (opdrachtgever indicatiecommissie).
- Afnemers:
  - Sw-bedrijven die verantwoordelijk zijn voor het aanbieden van passende arbeid van een kandidaat met een positieve indicatiebeschikking (willen graag informatie over type functie en noodzakelijke aanpassingen);
  - gemeenten als 'eindgebruiker' van het indicatieadvies van de indicatiecommissie;
  - de toeleidende organisaties (sociale dienst, uitvoeringsinstelling werknemersverzekering, arbeidsbureau/uitzendbureaus, onderwijsinstellingen, hulpverleningsorganisaties, gezinsvervangende tehuizen, instellingen).
- Cliënten: kandidaten die aanspraak willen maken op een indicatie voor de sociale werkvoorziening (hieronder vallen ook belangenbehartigers).

Bij de Wsw-indicatiestelling bekleden de gemeenten een dubbelrol: aan de ene kant zijn zij (als eindverantwoordelijke voor het gehele indicatieproces) leverancier, aan de andere kant treden zij op als opdrachtgever van de indicatiecommissie. Kortom, aan de gemeenten worden eisen gesteld, maar zij stellen zelf ook eisen aan anderen.

Het zou te ver voeren om alle criteria die worden gehanteerd door alle afnemers in het kader van dit rapport na te gaan. TNO Arbeid heeft ervoor gekozen de eisen die gesteld worden aan de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling in eerste instantie vanuit de optiek van de overheid te belichten. Dit betreft immers eisen waar elke indicatiecommissie of gemeente aan moet voldoen.

Daarna worden de kwaliteitskenmerken gepresenteerd die door deskundigen van het BKSW op schrift zijn gesteld. Het BKSW kan namelijk gezien worden als een des-



kundige vertegenwoordiging van de overheid. Bovendien heeft het BKS<sub>W</sub> de taak via de door hen uitgebrachte Nieuwsbulletins de indicatiecommissies op de hoogte te brengen van kwaliteitskenmerken die in hun ogen van belang worden geacht. Gezien hun 'dubbelrol' is het ook interessant om de eisen van de gemeenten op een rijtje te zetten. Tenslotte worden de kwaliteitskenmerken die het NOS<sub>W</sub> en de FvO hanteren gepresenteerd.

### 5.3.1 Eisen van de overheid

Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid heeft door middel van uitgebreide en wet- en lagere regelgeving gedetailleerde voorschriften gegeven over de wijze waarop de Wsw-indicatiestelling moet worden uitgevoerd. Hiermee is de overheid als wetgever de belangrijkste actor bij de formulering van eisen die gesteld worden aan het uit te brengen indicatieadvies, maar ook aan de wijze waarop dit advies tot stand dient te komen. Derhalve heeft TNO Arbeid de Wsw, het Besluit indicatiestelling sociale werkvoorziening (Bisw), de uitwerking van het Besluit in de Regeling indicatiestelling sociale werkvoorziening (Risw) en de Nota van Toelichting bij het Bisw aan een grondige analyse onderworpen en getracht de eisen, ofwel criteria van de overheid ten aanzien van de (uitvoering van) de indicatiestelling in een samenhangend stelsel onder te brengen.

Tabel 6 toont de criteria die uit de genoemde wet- en lagere regelgeving gedestilleerd zijn (eerste kolom). Daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen criteria die betrekking hebben op proces-, output- of professionalkwaliteit. De tweede en derde kolom presenteren achtereenvolgens de bijbehorende prestatie-indicatoren en normen. De opsomming die wordt gegeven in Tabel 6 suggereert geen volledige overzicht te geven van alle geformuleerde criteria, prestatie-indicatoren en normen, hoewel wij de indruk hebben dat de belangrijkste daarvan wel in de tabel terugkomen. Tenslotte is het nog van belang om te vermelden dat de prestatie-indicatoren en normen die **vetgedrukt** in de tabel worden gepresenteerd, verwijzen naar wettelijke eisen en zijn derhalve terug te vinden in de Wsw, Bisw of Risw. De overige (niet-vetgedrukte) prestatie-indicatoren en normen, die veelal terugkomen in de toelichtingen op de wet, zijn niet eisenstellend maar meer bedoeld als ondersteunende richtlijnen waarmee de uitvoerders hun voordeel kunnen doen.



Tabel 6 Criteria, prestatie-indicatoren en normen geformuleerd door de overheid (wetgeving)

<i>Criteria</i>	<i>Prestatie-indicatoren</i>	<i>Normen</i>
<i>T.a.v. proceskwaliteit:</i>		
<i>Tijdigheid</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aanvraag tot indicatie binnen 4 weken door het gemeentebestuur doorgeleid naar commissie (Bisw, art. 2, lid 5).</li> <li>2. De commissie adviseert binnen 6 weken na ontvangst aanvraag, bij nader onderzoek binnen 16 weken (Bisw, art. 4, lid 2).</li> <li>3. Het gemeentebestuur stelt binnen 4 weken na ontvangst van het advies van de commissie de indicatie vast (Bisw, art. 5, lid 1).</li> </ol>	M.b.t. prestatie-indicator 1, 2, 3. doorlooptijden van respectievelijk 4, 6 (of 16) en 4 weken.
<i>Zorgvuldigheid</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aan kandidaat toestemming vragen voor raadpleging artsen/psychologen en voor het gebruik maken van medische of psychologische gegevens (Bisw, art. 2).</li> <li>2. Tijdige, regelmatige en volledige informatie aan aangemelde en aanmelder over voortgang en resultaten toelating (b.v. Nota van Toelichting Bisw, punt 3).</li> <li>3. Indicatiecommissie ziet erop toe dat testonderzoek of arbeidssimulatie door derden op zorgvuldige wijze plaatsvindt (Nota van Toelichting Bisw, punt 5).</li> <li>4. De betrokkene dient bij de indicatiestelling van meet af aan op de hoogte te zijn van procedures en toetsingscriteria (Nota van Toelichting Bisw, artikelsgewijze behandeling, art. 3).</li> <li>5. Gezamenlijke besluitvorming (Risw, art. 8).</li> </ol>	M.b.t. prestatie-indicator nr. 5: De indicatiecommissie kan alleen maar een besluit nemen indien alle deskundigheden (of plaatsvervangend leden) genoemd in art 12, tweede lid van de Wisw, aanwezig zijn (Risw, art. 8). Met betrekking tot prestatie-indicator nr. 1. De onderdelen die in het besluit opgenomen moeten worden (Nota van Toelichting Bisw, artikelsgewijze toelichting, art. 10): - de wijze waarop het onderzoek plaatsvindt;; - wie bij het onderzoek moeten of kunnen worden geraadpleegd; - de taak, respectievelijk de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke deskundige leden van de commissie bij de verschillende onderzoeken; - de wijze waarop de bevindingen in het schriftelijke rapport worden neergelegd en de wijze waarop de commissie tot haar oordeel komt.
<i>Inzichtigheid</i>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 'De wijze waarop de gemeente en de commissie bij de indicatie (...), te werk gaan moet worden vastgelegd in een besluit (Bisw, art. 10)</li> </ol>	
<i>Uniformiteit</i> (in werkwijze van de commissie)	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bij het onderzoek moet gebruik gemaakt worden van een intakeprofiel (artikel 3, derde lid Besluit).</li> <li>2. Bij het opstellen van het indicatieadvies dient gebruik te worden gemaakt van de vier bestisstabellen (Bisw, art. 3).</li> <li>3. Het onderzoek van de indicatiecommissie dient zich te richten op een aantal vastgestelde onderdelen (Bisw, artikel 3).</li> </ol>	M.b.t. prestatie-indicator 3. Het onderzoek moet zich, met inachtneming van de bestisstabellen richten op (zie Bisw, artikel 3, eerste lid): - de beperkingen van betrokkene van lichamelijke, verstandelijke en psychische aard (Beslistabel 'behoren tot doelgroep'); - de mogelijkheid dat betrokkene in staat is passende arbeid te verrichten onder normale omstandigheden, zonder dat er sprake is van voorzieningen of maatregelen (Beslistabel 'behoren tot doelgroep'); - de voorzieningen of maatregelen die voor betrokkene noodzakelijk zijn en de vraag of deze binnen redelijke grenzen in een normale arbeidsomgeving kunnen worden gerealiseerd (Beslistabel 'behoren tot doelgroep'); - de mogelijkheid, dat betrokkene met de voorzieningen of maatregelen in staat is regelmatig arbeid in de sociale werkvoorziening te verrichten (Beslistabel 'behoren tot doelgroep'); - de indeling in arbeidshandicapcategorie (Beslistabel 'indeling in arbeidshandicapcategorie'); - de wenselijkheid en mogelijkheid dat betrokkene in aanmerking komt voor een scholingstraject en begeleid werken (Beslistabel 'geïndiceerd voor scholing' en Beslistabel 'geïndiceerd voor begeleid werken').

**Criteria** *Prestatie-indicatoren**T.a.v. outputkwaliteit:*

*Objectiviteit*  
toetsbare overwegingen  
indicatiecommissie

1. Geobjectiveerde bevindingen en relevante biografische gegevens dienen als basis voor de beslissing (Nota van Toelichting Bisw, punt 3)
2. Er moet aangegeven worden welke feiten en bevindingen tot conclusies hebben geleid bij de beantwoording van de vragen 1) of betrokkene lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen heeft, 2) of betrokkene vanwege die beperkingen aangewezen is op werken onder aangepaste omstandigheden en 3) of betrokkene met deze beperkingen onder aangepaste omstandigheden in staat is om regelmatig te werken (Nota van Toelichting Bisw, punt 4).

1. Advies van de commissie dient een aantal onderdelen te bevatten (Bisw, art. 4).

*Volledigheid* indicatieadvies en -besluit

*M.b.t. prestatie-indicator nr. 2:*

Alle overwegingen die tot een eendoordel leiden, worden schriftelijk vastgelegd, onder verwijzing naar in het dossier aanwezige bevindingen van eigen of door anderen verricht onderzoek (Nota van Toelichting Bisw, toelichting bij beslistabellen).

*M.b.t. prestatie-indicator nr. 1:*

Het advies bevat naast persoonsgegevens van betrokkene in ieder geval het schriftelijk rapport van het onderzoek (zie Bisw, art. 4, eerste lid).

In het uit te brengen advies worden stoornissen en functionele beperkingen met name genoemd en welomschreven, en daarnaast weergegeven in termen en codes (Nota van Toelichting Bisw, punt 4).

Weergave in termen en codes uit internationale statistische classificatie van ziekten en aanverwante gezondheidsproblemen (ICD-10, WHO, 1992) en de Internationale Classificatie van Stoornissen, Beperkingen en Handicaps (ICIDH, WHO, 1980), een en ander onder verwijzing naar betreffende rapporten en de gebruikte onderzoeksmethoden (Nota van Toelichting Bisw, punt 4).

*M.b.t. prestatie-indicator nr. 2.* De indicatie bevat de volgende onderdelen (Bisw, art. 5, derde lid):

- het advies van de commissie:
- de vermelding of betrokkene tot de doelgroep behoort;
  - de eventuele voorzieningen of maatregelen die in eerste aanleg noodzakelijk worden bevonden;
  - de gehandicapten categorie waarin betrokkene is ingedeeld;
  - de vermelding of betrokkene in staat wordt geacht tot begeleid werken;
  - de vermelding of betrokkene in staat wordt geacht deel te nemen aan een scholingstraject;
  - het intakeprofiel (zoals bedoeld in art. 3 derde lid);
  - de geldigheidsduur van de indicatie.

2. Het indicatiebesluit van de gemeente dient verschillende onderdelen te bevatten (Bisw, art. 5).

*T.a.v. professionaliteit:*

*Onafhankelijkheid*

1. Het gemeentebestuur stelt een onafhankelijke indicatiecommissie, dan wel wijst een onafhankelijke commissie aan die haar na het verrichten van onderzoek adviseert omtrent de indicatie (art. 12 Wsw, eerste lid).

*M.b.t. prestatie-indicator nr. 1:*

Incompabiliteiten functies met het lidmaatschap van de commissie (zie Risw, art 5, eerst en tweede lid). Een lid van de commissie kan niet tevens zijn:

- 'lid van de gemeenteraad van de gemeente die de commissie heeft ingesteld of aangewezen'
- 'werknemer in dienst van, of bestuurslid werkend ten behoeve van, een door de gemeente voor de uitvoering van de wet aangewezen rechtspersoon'
- 'werknemer in dienst van, of bestuurslid werkend ten behoeve van, een door de gemeente ingeschakelde begeleidingsorganisatie (...)'
- 'werknemer in dienst van een interne of externe Arbeidsdienst (...), die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de verplichtingen die voortvloeien uit art. 18, tweede lid van de Arbeidsomstandighedenwet in de sociale werkvoorziening van de gemeente'
- 'een lid van de commissie laat zich vervangen (...), indien zijn betrekkingen met de aanvrager, de gemeente of de door de gemeente aangewezen rechtspersoon of ingeschakelde begeleidingsorganisatie een onafhankelijk oordeel bij de besluitvorming in de weg staat'

2. Gegevens waarop oordeel indicatiecommissie gevormd wordt, worden uitsluitend geleverd door onafhankelijke onderzoekers (en niet bijvoorbeeld op stageverslagen van de sociale werkvoorziening waar kandidaat wellicht geplaatst gaat worden) (Nota van Toelichting Bisw, toelichting bij beslistabel 1).





Uit Tabel 6 komt naar voren dat de overheid een groot aantal criteria in de wet- en regelgeving heeft opgenomen die in haar ogen bij de indicatiestelling sociale werkvoorziening van belang zijn: tijdigheid, zorgvuldigheid, inzichtelijkheid, uniformiteit, objectiviteit, volledigheid indicatieadvies en -besluit, onafhankelijkheid en deskundigheid. Een aantal van deze criteria heeft de overheid nader uitgewerkt in prestatie-indicatoren en normen. Dit geldt voor de criteria:

- tijdigheid en inzichtelijkheid van het indicatieproces;
- volledigheid van het indicatieadvies en het -besluit van de gemeente;
- onafhankelijkheid en deskundigheid van de leden van de commissie.

De overheid hanteert daarbij concrete, duidelijke normen (bijvoorbeeld doorlooptijden indicatieaanvraag, -advies en -besluit van respectievelijk 4, 6 (of 16) en 4 weken). Het betreft eisen waarvoor de gemeenten (of gemandateerde organen) verantwoordelijk en derhalve aanspreekbaar zijn.

De overheid stelt zich daarentegen minder dwingend op ten aanzien van de prestaties die geleverd moeten worden op de criteria:

- zorgvuldigheid
- uniformiteit
- toetsbare overwegingen.

Dit betreft criteria die betrekking hebben op de wijze waarop de deskundigen van de indicatiecommissies omgaan met de kandidaat, onderzoek doen, hun argumentaties geven en uiteindelijk tot een indicatieadvies komen. Deze opstelling ligt in lijn met strategie die door de overheid is gekozen: de formulering van 'open' wet- en regelgeving voor de Wsw-indicatiestelling waarbij een zekere discretionaire ruimte, hier gedefinieerd als de mate waarin de beoordelaar toepassing van de wet kan afstemmen op de specifieke kenmerken van de individuele aspirant Wsw-er, wordt geboden aan de professionals. Dit kan ook niet anders, aangezien de indicatiestelling sociale werkvoorziening een kennisintensief beoordelingsproces betreft. Een kennisintensief beoordelingsproces kenmerkt zich doordat de verzameling en de verwerking van een grote hoeveelheid informatie niet volledig kan worden vastgelegd in objectieve regels. De oordeelsvorming door de professional, hier de deskundige van de indicatiecommissie, is dan ook cruciaal bij de vertaling van de intentie van de wet naar de toepassing in het individuele geval. Het Ministerie heeft door middel van de oprichting van het BKSW geprobeerd de deskundigen hierbij vanaf de inwerkingtreding van de Wsw in 1998 te ondersteunen.

Voor de totstandkoming van een kwaliteitsontwikkelingsproces is het van belang dat alle betrokken actoren zich buigen over de vraag aan welke kwaliteitseisen de Wsw-indicatiestelling dient te voldoen. In zijn rol als procesbegeleider heeft het BKSW hiertoe een belangrijke aanzet willen geven door de ontwikkeling van vier kernbegrippen van kwaliteit:

- juistheid
- inzichtelijkheid/herleidbaarheid
- onafhankelijkheid
- zorgvuldigheid.



Het BKS<sub>W</sub> vindt *juistheid* van fundamenteel belang, omdat dit kwaliteitskenmerk betrekking heeft op de vraag of het advies wordt gegeven zoals bedoeld in de wet. Het BKS<sub>W</sub> is van mening dat

*'de overige kwaliteitsaspecten zijn aan juistheid ondergeschikt en moeten meer als voorwaardelijke kwaliteiten worden gezien. Onafhankelijkheid in de oordeelsvorming zal de juistheid ervan bevorderen, maar niet garanderen. Inzichtelijkheid maakt de juistheid van de oordeelsvorming toetsbaar. Zorgvuldigheid tenslotte garandeert een respectvolle behandeling, die ook weer niet als vanzelf in een juist oordeel hoeft te resulteren'* (bron: Nieuwsbrief nummer 2, december 1998, p. 3).

Op basis van deze kwaliteitscriteria stelt het BKS<sub>W</sub> zichzelf bij de werkbezoeken die worden afgelegd een groot aantal vragen<sup>6</sup>, die kunnen worden gezien als verbijzondering van de globale kwaliteitskenmerken. Zo doende krijgt het BKS<sub>W</sub> een indruk van de vorderingen die het veld boekt ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling en kan zij dit 'kwaliteitsontwikkelingsproces' verder stimuleren door het geven van toelichting en adviezen (tijdens de werkbezoeken en/of in de Nieuwsbulletins).

Wanneer de door het BKS<sub>W</sub> geformuleerde kwaliteitskenmerken vergeleken worden met de criteria die in de wet- en regelgeving zijn opgenomen dan valt het volgende op:

- de BKS<sub>W</sub>-criteria onafhankelijkheid, inzichtelijkheid/herleidbaarheid en zorgvuldigheid en uitwerkingen daarvan in de vorm van vragen sluiten goed aan en geven bruikbare aanvullingen op de door de wetgever geformuleerde criteria onafhankelijkheid, objectiviteit/toetsbare overwegingen en zorgvuldigheid;
- de uitwerking van het BKS<sub>W</sub>-kwaliteitskenmerk juistheid sluit minder goed aan op de wettelijke eisen omdat binnen dit ene BKS<sub>W</sub>-criterium elementen zijn opgenomen die bij de wettelijke kwaliteitsdefinities verspreid zijn over een aantal criteria (o.a. volledigheid van het advies en deskundigheid).

Overigens dient te worden opgemerkt dat wettelijk is geregeld dat de gemeente - en niet het BKS<sub>W</sub>- verantwoordelijk is voor de ontwikkeling van kwaliteitszorgsysteem voor de Wsw-indicatiestelling (zie ook paragraaf 5.4.4). Een nadere uitwerking van de bij wet geformuleerde kwaliteitscriteria vormt hier een onderdeel van. De inspanningen die het BKS<sub>W</sub> op dit punt geleverd heeft, moeten dan ook vooral beschouwd worden als een poging het veld te stimuleren en te ondersteunen bij het vormgeven van deze verantwoordelijkheid.

### **5.3.2 Eisen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten**

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van het indicatieproces, vanaf het moment dat een aanvraag tot indicatie wordt ontvangen tot en met de beslissing

---

<sup>6</sup> Voor een opsomming van deze vragen wordt verwezen naar het tweede Nieuwsbulletin voor de sector sociale werkvoorziening over de indicatiestelling (december 1998)

van het gemeentebestuur. De eisen die de VNG primair stelt aan het indicatiestellingsproces vloeien voort uit de 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur': tijdigheid, zorgvuldigheid en rechtmatigheid. Met betrekking tot tijdigheid dienen de gemeenten erop toe te zien dat de termijnen die zijn gesteld ten aanzien van doorleiding van de indicatie-aanvraag naar de indicatiecommissie (binnen 4 weken), het advies van de commissie (binnen 6 weken en bij nader onderzoek binnen 16 weken na ontvangst indicatie-aanvraag) en de vaststelling van de indicatie (binnen 4 weken na ontvangst van het advies) worden gehaald. Gerekend vanaf de datum dat de aanvraag tot indicatie is ingediend, moet dus binnen 14 weken (binnen 24 weken bij nader onderzoek) vaststelling van de indicatie plaatsvinden. Vanuit de regierol voor het gehele proces die de gemeenten toebedeeld hebben gekregen heeft de VNG het modelprotocol indicatiestelling Wsw ontwikkeld, waarin fasegewijs het proces van indicatiestelling wordt beschreven. De eisen ten aanzien van de zorgvuldigheid die zijn neergelegd in het VNG-modelprotocol sluiten aan op de eisen die de overheid op dit punt formuleert (zie ook tabel 6, paragraaf 5.3.1). Met rechtmatigheid tenslotte wordt bedoeld dat alleen personen in de Wsw terecht mogen komen die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn.

Tot op heden hebben de gemeenten geen kwaliteitseisen ontwikkeld ten aanzien van de oordeelsvorming indicatiestelling sociale werkvoorziening. Dit valt te verklaren uit het feit dat de gemeenten zich primair verantwoordelijk voelen voor een goed verloop van het gehele indicatieproces en niet zozeer voor (de kwaliteit van) de inhoudelijke beoordeling of een persoon wel of niet tot de doelgroep behoort. Deze beoordeling vindt immers plaats in de door de gemeente samengestelde of aangewezen onafhankelijke indicatiecommissie, waarin verschillende deskundigheden zijn vertegenwoordigd. Om te voorkomen dat het werk van de commissie zich geheel onttrekt aan het gezichtsveld van het gemeentebestuur en andere betrokkene, wordt de gemeenten in het VNG-modelprotocol aangeraden de indicatiecommissie een jaarverslag te laten maken. Deze zouden zowel kwantitatieve gegevens (aantallen aanmeldingen, uitval, ratio wel-niet-geïndiceerden, aantal keren dat kan worden volstaan met dossieronderzoek, kort onderzoek en nader onderzoek, etc.) als kwalitatieve gegevens (argumentatie, werkwijze, etc.) dienen te bevatten. Onduidelijk is of en op welke schaal deze rapportages worden opgesteld.

### 5.3.3 Eisen NOSW

Het NOSW hecht groot belang aan de juistheid van de indicatiestelling. Want Sw-organisaties moeten immers opvolging geven aan de afgegeven indicaties en zijn bijvoorbeeld niet gebaat bij een scholingsindicatie voor een persoon voor wie dat niet haalbaar of zinvol blijkt. Dit geldt eveneens in het geval van een indicatie voor begeleid werken waarbij de kandidaat na de intakefase of na meerdere bemiddelingspogingen door de ingeschakelde begeleidingsorganisatie als een 'niet op een begeleid werkenplek plaatsbare kandidaat' wordt terugverwezen naar de Sw-organisatie.

Het NOSW is van mening dat er alleen toekomst is voor de Sw-bedrijven mits zij de volgende twee doelstellingen kunnen waarmaken:

- ‘generator’ van werk voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt;
- ‘arbeidsontwikkelingsbedrijf’ gericht op verbetering van de arbeidsmogelijkheden.

Dit vereist volgens het NOSW een behoorlijke cultuuromslag binnen de Sw-bedrijven omdat de directeuren zich nu nog meer ‘producent’ voelen dan ‘arbeidsontwikkelaar’. In het verlengde hiervan vindt het NOSW dat de Wsw-indicatiestelling ondergebracht zou moeten worden in een geïntegreerde indicatiestelling uitgevoerd in CWI-verband waarin naast beoordeling van de rechtmatigheid van een indicatie-aanvraag ook adviezen worden gegeven aan personen die niet tot de doelgroep behoren. Het NOSW betreurt het namelijk dat onder de huidige omstandigheden geen alternatieven worden geboden aan personen die ‘te goed’ zijn (zogenaamde bovengrensgevallen) of te slecht zijn (ondergrensgevallen). Het NOSW stelt een ‘gelaagde’ indicatiestelling voor waarbij in eerste instantie de poortwachterfunctie voorop staat; de kandidaat zal geïndiceerd moeten worden voor de reguliere arbeidsmarkt, gesubsidieerde arbeid of zorg. Vervolgens dient op basis van alle verzamelde informatie over de cliënt een op het individu toegesneden scholings-, bemiddelings- en plaatsingstraject uitgestippeld te worden. Cliënten die geïndiceerd zijn voor de sociale werkvoorziening zouden een arbeidsontwikkelingstraject moeten worden aangeboden met als doel uiteindelijk door te stromen naar regulier werk.

Het NOSW is van mening dat de processen bij de CWI's inmiddels zover gestroomlijnd zijn dat beschikbare informatie benut kan worden ten behoeve van de Wsw-indicatiestelling. Ook de ontwikkeling van individuele trajecten behoort volgens haar plaats te vinden onder de vlag van de CWI's omdat daar deskundigheid aanwezig is over de aansluiting tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt (nationale vacaturebank en de nationale sollicitantenbank, actieve bemiddeling, informatie en advies). Het NOSW vindt dat niet verwacht kan worden dat indicatiecommissies een dergelijke taak op zich nemen. Door scherpe prijsafspraken ontbreekt het de indicatiecommissies immers aan tijd om naast het ‘keuringsaspect’ (beoordeling wel of geen doelgroep) tot in detail in te gaan op aspecten als passende maatregelen, scholings- en brantheadvies.

#### **5.3.4 Eisen van de kandidaten**

De eisen die de Federatie van Ouderverenigingen (FvO) als de belangenbehartiger van de groep verstandelijke gehandicapten formuleert ten aanzien van de Wsw-indicatiestelling zijn:

- *Ten aanzien van de outputkwaliteit:*
  - gemotiveerde en onderbouwde adviezen
  - beschrijving van het gehanteerde testinstrumentarium
  - beschrijving van de afwegingen die de doorslag hebben gegeven bij de besluitvorming.



- *Ten aanzien van de proceskwaliteit:*
  - er dient standaard aanvullend onderzoek te worden verricht indien er geen (recente) rapportages voorhanden zijn of het reëel is aan te nemen dat de kandidaat zich positief of negatief heeft ontwikkeld ten opzichte van de testresultaten uit het verleden.
- *Ten aanzien van professionalkwaliteit:*
  - gebruik beslistabellen
  - aanstellen intakefunctionaris die losstaat van het Sw-bedrijf.

Ondanks het feit dat het FvO geen representatieve vertegenwoordiger is van alle Wsw-kandidaten, levert het bovenstaande overzicht interessante gezichtspunten op die wellicht ook door andere groepen kandidaten met lichamelijke en psychische beperking (en hun vertegenwoordigers) van belang worden geacht. Opvallend is bijvoorbeeld dat de FvO niet eens groot belang hecht aan de juistheid van het indicatieadvies, want 'beslissingen in het kader van de Wsw-indicatiestelling kunnen vaak net linksom of rechtsom uitvallen'. Het gaat er veel meer om dat het indicatieadvies herleidbare, inzichtelijke informatie bevat op basis waarvan eventueel bezwaar aangekend kan worden bij de gemeente.

#### **5.4 Kwaliteitsmaatregelen indicatiestelling sociale werkvoorziening**

In deze paragraaf worden de kwaliteitsmaatregelen gepresenteerd die door verschillende actoren worden genomen ten einde de kwaliteit van de uitvoering van de indicatiestelling sociale werkvoorziening te verbeteren. In paragraaf 5.4.1 worden de maatregelen beschreven die worden genomen ter bevordering van de proceskwaliteit. In paragraaf 5.4.2 wordt ingegaan op de maatregelen ten behoeve van de outputkwaliteit en in paragraaf 5.4.3 passeren de maatregelen de revue die zijn gericht op verbeteringen van de professionalkwaliteit. In paragraaf 5.4.4 worden de maatregelen genoemd die bedoeld zijn ter bevordering van alle typen kwaliteit, dus gericht zijn op zowel proces-, als output, als professionalkwaliteit.

##### **5.4.1 Maatregelen ter bevordering van de proceskwaliteit**

Inmiddels hebben de uitvoerders maar ook een aantal voorwaardenscheppende organisaties een aantal protocollen en standaarden ontwikkeld ten behoeve van met name een kwalitatief goede procesgang. Tabel 7 geeft hiervan een opsomming.



Tabel 7 Opsomming ontwikkelde standaards en protocollen

Protocol/standaarden	Ontwikkeld door:	Bron/vindplaats:
<i>Intakeprofiel</i>	Ministerie van SZW	Bijlage 1 bij artikel 10 van de Risw.
<i>Beslistabellen</i>	Ministerie van SZW	Bijlage I tot en met IV behorende bij het Bisw, artikel 3.
<i>VNG-modelprotocol met daarin opgenomen:</i>	VNG, in samenspraak met het Ministerie van SZW en het NOSW	VNG-modelprotocol
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Checklist intakegesprek</li> <li>• Voorbeeldaanvraagformulier</li> <li>• Dossiers toeleidende organisaties</li> </ul>		
<i>Producten project Zeeland:</i>	Gemeentebesturen, AOB-Zuid Nederland en TNO Arbeid	Samenspel, 1 jaar Wsw, 1 jaar onafhankelijke indicatiestelling (Willems & Verkleij, 1999)
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protocol voor de ontvankelijkheidsverklaring</li> <li>• Aanmeldingsprotocol</li> <li>• Protocollen voor bezwaar- en beroepsprocedures</li> </ul>		
<i>Professionele Standaard Indiciestelling Sociale Werkvoorziening*</i>	Werkgroep Psychologen in de Sociale Werkvoorziening	Professionele Standaard Indiciestelling Sociale Werkvoorziening (NIP, 2000)
<i>Richtlijn 'Handelen van de bedrijfs- en verzekeringsarts bij de medische oordeelsvorming en advisering ten behoeve van de indicatiestelling 'Sociale Werkvoorziening' (concept)*</i>	Stuurgroep Richtlijnontwikkeling van bedrijfsartsen werkzaam in de sociale werkvoorziening en met medewerking van het BKS.W.	Nog niet beschikbaar.

\* ook te typeren als maatregelen ten behoeve van de bevordering professionaliteit.

Het is echter nog onduidelijk of de uitvoerders van de Wsw-indicatiestelling gebruik maken van deze protocollen en standaarden. Uit de bezoeken die zijn afgelegd aan de indicatiecommissies is de indruk naar voren gekomen dat de commissies vaak zelf ontwikkelde formulieren en checklisten gebruiken.

#### 5.4.2 Maatregelen ter bevordering van de outputkwaliteit

In de geraadpleegde bronnen zijn er twee standaarden naar voren gekomen die de indicatiecommissie kunnen ondersteunen bij de opstelling van het indicatieadvies:

- Standaardadvies indicatiecommissie sociale werkvoorziening. Met deze standaard kunnen de deskundigen van de indicatiecommissie op een gestructureerde wijze de verschillende elementen van de indicatiestelling (doelgroep, arbeids-handicapcategorie, scholingsindicatie, begeleid werken, samenvatting indicatieadvies) vastleggen. Deze standaard is ontwikkeld door het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de VNG en het NOSW en opgenomen in het VNG-modelprotocol.
- In de rapportage Samenspel, 1 jaar Wsw, 1 jaar onafhankelijke indicatiestelling (Willems & Verkleij, 1999) wordt een rapportageprotocol gepresenteerd voor de verslaglegging van het indicatieadvies waarin zowel de nadruk wordt gelegd op inzichtelijkheid en volledigheid. Dit rapportageprotocol is ontwikkeld door gemeentebesturen, AOB-Zuid Nederland en TNO Arbeid.

Het is onduidelijk of de genoemde standaarden voldoende bekend zijn en in welke mate deze gebruikt worden door het veld.

#### **5.4.3 Maatregelen ter bevordering van de professionalkwaliteit**

De artsen en psychologen hebben vanuit hun beroepsgroep inmiddels belangrijke stappen gezet om kwaliteitsrichtlijnen te ontwikkelen. Om de kwaliteit van de oordeelsvorming van psychologen in indicatiecommissies te borgen en te verbeteren heeft de werkgroep Psychologen in de Sociale Werkvoorziening van het Nederlands Instituut van Psychologen een standaard ontwikkeld die aanwijzingen geeft over de werkwijze van de psycholoog bij de oordeelsvorming Wsw-indicatiestelling en richtlijnen formuleert met betrekking tot de beoordeling van de kwaliteit van gegevens die niet zelf zijn verzameld. De Werkgroep Bedrijfsartsen in de Sociale Werkvoorziening van de Nederlandse Vereniging voor Arbeids- en Bedrijfsgeneeskunde (NVAB) heeft in samenwerking met het BKSWS een conceptrichtlijn ontwikkeld waarin kwaliteitseisen zijn opgenomen op het punt van onderzoek, analyse, rapportage en geheimhouding. De conceptrichtlijn beoogt een uniforme werkwijze van artsen te bevorderen. Onduidelijk is welke activiteiten de arbeidskundigen zullen ontplooiën op het gebied van kwaliteitszorg. Inmiddels zijn er initiatieven zich te verenigen in internationaal verband. De oprichting van de Internationale Vereniging Arbeidskundigen (Inovat) is daar een voorbeeld van. Deze vereniging is bezig met de ontwikkeling van een beroepsprofiel voor arbeidskundigen die lid zijn van een indicatiecommissie. Momenteel onderzoeken twee bestuursleden van Inovat (op persoonlijke titel) in samenwerking met de Universiteit van Maastricht de bruikbaarheid en validiteit van arbeidskundige instrumenten voor de Wsw-indicatiestelling. De arbeidsmarktdeskundigen blijven vooralsnog achter bij deze ontwikkelingen, daar zij nog niet in een georganiseerd verband opereren. Dit is ook een discipline waarvan van tevoren het minst duidelijk was welke positie zij in de commissie zouden moeten innemen (Willems & Verkleij, 1999).

Het BKSWS benadrukt het belang van intervisie en intercollegiale toetsing 'zolang de voor hun oordeelsvorming gewenste professionele werkstandaarden en specifieke onderzoeksinstrumentarium ontbreken' (Nieuwsbrief nummer 2, december 1998, p.4). Uit de bestudeerde stukken blijkt niet of deze aanbeveling op grote schaal en op structurele wijze door het veld ter harte wordt genomen. Het BKSWS doet wel melding van het feit dat '..... de werkwijze van indicering inmiddels ook een punt van bespreking is tussen commissies onderling. Er hebben daartoe al enkele "intervisiebijeenkomsten" plaatsgevonden, waar de commissies elkaar niet alleen informeerden over hun werkwijze en ervaringen, maar ook gezamenlijk oplossingen zochten voor gesignaleerde problemen en onderlinge verschilpunten' (bron: Nieuwsbrief nummer 1, oktober 1998, p.2). Ook zouden er binnen het verband van de beroepsvereniging van psychologen (NIP) inmiddels regionale intervisiebijeenkomsten plaatsvinden van psychologen betrokken bij de Wsw-indicatiestelling.

In dit verband is van belang melding te doen van het feit dat het Ministerie TNO Arbeid de opdracht heeft gegeven een voorbeeldenboek te ontwikkelen. Het primaire doel van het voorbeeldenboek is de facilitering van deskundigen van de indicatie-

commissie door handreikingen te bieden hoe de discretionaire ruimte die de wet- en regelgeving bieden, benut kan worden. Het voorbeeldenboek, dat in november 2000 gereed komt, zal daartoe een breed scala aan voorbeelden opleveren die een goede afspiegeling zijn van de beoordelingsproblemen waarmee de leden van de indicatiecommissie in de praktijk van alledag geconfronteerd worden.

#### 5.4.4 Kwaliteitsborgings- en kwaliteitsverbeteringstrategieën

Art. 12, lid 5, Wsw schrijft voor dat de gemeente verantwoordelijk is voor 'de ondersteuning van de commissie waarbij in elk geval aandacht wordt besteed aan kwaliteitszorg'. De wetgever heeft in de Regeling indicatie Sociale Werkvoorziening een nadere aanduiding gegeven van de elementen die het kwaliteitszorgsysteem dient te bevatten (art 9). Lid 2 noemt de proces en procedurestappen en de noodzaak van interne en externe toetsing. Lid 3 omschrijft dat er sprake moet zijn van een gemeenteraadsbesluit waarin een en ander is vastgelegd, een intakeprofiel en een vorm van deskundigheidsbevordering van functionarissen die zijn betrokken bij het proces van indicatie. De wetgever heeft echter geen uitgewerkte eisen geformuleerd voor het kwaliteitssysteem van borging en metingen, dat nodig is om te kunnen beoordelen of inderdaad aan de gestelde eisen, normen wordt voldaan. De gemeenten hebben de vrijheid deze zelf te structureren en te organiseren.

In het Nieuwsbulletin voor de sector indicatiestelling sociale werkvoorziening (nummer 4, mei 1999) beantwoordt het hoofd van het BKSWS de vraag 'Hoe staat het nu eigenlijk met de verplichting die de gemeenten hebben ten aanzien van de ontwikkeling van een kwaliteitszorgsysteem?' als volgt:

*'Om eerlijk te zeggen, daar lijkt tot dusver niet zoveel van de zijn gekomen'. En dat terwijl het toch heel belangrijk is dat het gehele indicatieproces goed en toetsbaar wordt beschreven, inclusief wat de rol van de gemeente zelf daarbij is, meer dus dan alleen maar de indicatiecommissie.'* (p. 16).

Deze constatering heeft het BKSWS aangezet de brochure 'Elementen Kwaliteitszorgsysteem Indicatie sociale werkvoorziening' samen te stellen. Deze brochure biedt handreikingen waarmee gemeenten worden bijgestaan bij het opstellen van een kwaliteitszorgsysteem. Immers, er zal eerst een kwaliteitszorgsysteem moeten worden uitgewerkt, alvorens sprake kan zijn van kwaliteitsborging en -verbetering. De leden van het Bureau hebben zich hierbij georiënteerd op de ISO-systematiek, voortbouwend op de door hen ontwikkelde kwaliteitsaspecten *juistheid, onafhankelijkheid, inzichtelijkheid/herleidbaarheid* en *zorgvuldigheid*. Gemeenten kunnen hun kwaliteitszorgsysteem volgens dit model opbouwen, waarmee al dan niet formele certificering kan worden nagestreefd. Dit model is een onderdeel van een verzameling aan kwaliteitsinstrumenten, die door het BKSWS met medewerking uit het veld wordt ontwikkeld.

Geconcludeerd wordt dat sinds de invoering van Wsw diverse actoren activiteiten ontplooid hebben om de kwaliteit van de uitvoering op een hoger peil te brengen. Gemeenten of indicatiecommissies zijn echter nog niet in staat systematische ge-



vens te verzamelen op grond waarvan zij gericht kunnen werken aan verbetering van proces en output van de indicatiestelling .

## **5.5 Kwaliteit van de Wsw-indicatiestelling: de huidige stand van zaken**

### **5.5.1 Introductie**

In het voorgaande is geconcludeerd dat een systematische verzameling van goed gedocumenteerde gegevens over de Wsw-indicatiestelling vooralsnog ontbreekt. Betrouwbare uitspraken over de tot dusverre geleverde kwaliteitsprestaties zijn nog niet mogelijk. Het is wel mogelijk om, aan de hand van de indrukken die de leden van het BKSWS in de loop der tijd hebben opgedaan bij hun werkbezoeken, een beeld te schetsen van de problemen die de uitvoerders (hebben) ervaren bij de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling. Andere bronnen die informatie hebben opgeleverd over de knelpunten in de uitvoeringspraktijk zijn de interviews die zijn afgenomen bij het NOSW, de FvO, de VNG en de rapportage over een pilot die in Zeeland is uitgevoerd (Willems & Verkleij, 1999). In paragraaf 5.5.2 worden deze gegevens op een rijtje gezet. In paragraaf 5.5.3 worden de uitkomsten gepresenteerd van een door TNO Arbeid uitgevoerd onderzoek naar de beoordelingsproblematiek die zich aftekent rondom de oordeelsvorming Wsw-indicatiestelling (Hazelzet, Meijers, 2000).

### **5.5.2 Knelpunten in de praktijk vanaf de inwerkingtreding van de Wsw**

Hieronder volgt een opsomming van knelpunten die de leden van het BKSWS in de loop der tijd zijn tegengekomen, knelpunten die sleutelinformanten van het NOSW, de FvO en de VNG in de interviews met TNO Arbeid naar voren hebben gebracht en knelpunten die bij de uitvoering van de Wsw-indicatiestelling in het kader van de pilot in Zeeland naar voren zijn gekomen:

1. Knelpunten ten aanzien van de proceskwaliteit:
  - ‘... is een periodieke interne en externe toetsing voorgeschreven; tot dusver lijkt die toetsing nog nauwelijks nader uitgewerkt’ (Nieuwsbrief nummer 2, december 1998, p. 4).
  - De beschikbare informatie is vaak onvoldoende toegesneden op specifieke vraagstelling welke de commissie krachtens de wet moet beantwoorden. Nader onderzoek is doorgaans geboden, hiertoe dient binnen 6 weken na ontvangst van de aanmelding te worden besloten. In veel gevallen levert het tijdverlies op wanneer pas na behandeling door de commissie tot een nader onderzoek wordt besloten. Daarvoor zijn namelijk dan nog maximaal 10 weken beschikbaar (bron: Willems & Verkleij, 1999).
  - Ook het NOSW meldt dat de bij externe deskundigen opgevraagde (onderzoeks)gegevens vaak zo lang op zich laten wachten, dat de termijn die is vastgesteld voor het opstellen van het indicatieadvies in gevaar komt.
2. Knelpunten ten aanzien van de outputkwaliteit:
  - Het BKSWS is tijdens de eerste werkbezoeken tegengekomen dat de indicatieadviezen van de indicatiecommissies werden onderbouwd met te ‘dunne’ motiveringen en argumentaties. Deze constatering is van toepassing op alle vier



onderdelen van de indicatie. Het Bureau vermoedt dat de magere onderbouwing van het indicatieadvies te maken zou kunnen hebben met de noodzakelijk geworden snelheid van werken; de commissies zijn door de grote concurrentie vaak genoodzaakt te indiceren op basis van een zeer scherpe prijsstelling. Het gevolg hiervan is dat de gemiddelde (onderzoeks)tijd die aan een kandidaat besteed kan worden, beperkt is. Dit betekent dat de commissies in het algemeen beperkte mogelijkheden hebben om nader onderzoek te (laten) verrichten. Een andere verklaring die het BKSWS aandraagt is de onderzoekstraditie van de WSW, waarmee vele commissieleden die nu volgens de nieuwe Wsw-richtlijnen moeten indiceren, in de loop der jaren zo vergroeid zijn geraakt. Immers, waar voorheen in de oude WSW traditie oordeelsvorming op basis van intuïtie en ervaring volstonden, wordt in de nieuwe wet een manier van indiceren verwacht waarbij de explicitering van interpretaties op basis van objectieve onderzoeksgegevens de basis dienen te zijn voor een indicatiebeoordeling. Tenslotte noemt het BKSWS in dit verband nog de beperkte mate waarin de uitvoeringspraktijk is gestandaardiseerd of geprotocolleerd (bijvoorbeeld in vergelijking met de WAO-claimbeoordeling). Het is vooralsnog onbekend in welke mate het veld zich heeft verbeterd.

- Zowel het NOSW als de FvO vinden dat de scherpe prijsafspraken die worden gemaakt tussen gemeenten en veldorganisaties die deskundigen leveren aan indicatiecommissies, ten koste gaan van de kwaliteit van de indicatiestelling.
- *Het blijkt echter dat de andere onderdelen van de indicatiestelling niet altijd worden gegeven, ook als dit het geval zou moeten zijn. Zo wordt een indicatieadvies over begeleid werken en scholing niet altijd gegeven als betrokkene te kennen geeft daarvoor niet te voelen. Dit is niet juist. Ook al is het een recht van betrokkene de positieve indicatie begeleid werken al dan niet te 'verzilveren', de indicatie moet altijd worden gesteld.* (Nieuwsbrief nummer 2, december 1998, p. 2).
- *Het is gebleken dat op dit punt de adviezen niet altijd even uitgebreid zijn. Er wordt bijvoorbeeld in het formele advies alleen gebruik gemaakt van standaardformuleringen zoals die in de regelgeving voorkomen. Dit is te weinig. ...., moet in het advies zélf duidelijk zijn wat er precies aan de hand is en, ...., duidelijk verwezen worden naar het commissiedossier, waarin wél de precieze beschrijving is opgenomen.* (Nieuwsbrief nummer 2, december 1998, p. 3).
- *Op het punt van inzichtelijkheid en herleidbaarheid lijkt er nog zeker wel wat te verbeteren. De motiveringen in de adviezen, voor zover wij daar zicht op hebben, zijn vaak globaal, en verwijzen soms alleen maar naar de algemene termen, die in de regelgeving zijn gebruikt* (Simons, hoofd BKSWS in het Nieuwsbulletin Begeleid werken, nummer 4, mei 1999, p. 15).
- De intakefunctionaris is niet altijd in staat een compleet dossier aan de indicatiecommissie aan te leveren. Gebleken is dat het niet eenvoudig is om de benodigde gegevens (inschrijvingsbewijs Arbeidsbureau, uittreksel bevolkingsregister, ontbreken inzicht of de kandidaat werk, uitkering of Wiw-betrekking heeft, eerder medisch onderzoek, psychologische tests, stagerapporten, etc.) al voor de aanvang van de indicatieadvisering (kosteloos) te verkrijgen. Dit gold in het bijzonder voor de dossiers die werden overlegd in het kader van de

- wachtljstindicaties; vaak was slechts summier bekend wat de reden van een eerdere plaatsing op de wachtljst was (Willems & Verkleij, 1999).
- De verslaglegging van nader onderzoek dat was uitbesteed aan andere deskundigen was voor de indicatiecommissie vaak onvoldoende om tot een bepaling van de aard van een handicap en de zwaarte van de benodigde voorzieningen te komen. Vrijwel altijd was nader contact met de deskundige nodig (Willems & Verkleij, 1999).
  - Het NOSW wijst op het gevaar dat personen die worden afgewezen voor de sociale werkvoorziening (zowel ‘bovengrens-’ als ondergrensgevallen’) ‘nog met lege handen staan’ omdat hun geen alternatieve trajecten worden aangeboden.
  - De FvO is van mening dat de gedetailleerdheid van de adviezen van de indicatiecommissies onvoldoende is; vaak ontbreken motiveringen en overzichten van het meetinstrumentarium dat door de deskundigenleden is gebruikt. Hoewel zij haar mening baseert op dossiers van een aantal kandidaten die zich in bezwaarprocedures hebben laten vertegenwoordigen door de FvO, denkt zij te maken te hebben met ‘een topje van de ijsberg’.
  - De FvO vermoedt dat de intakefunctionaris, die vaak in dienst is van een Sw-bedrijf, het eindadvies kan beïnvloeden door de selectie van dossierstukken te baseren op een eigen inschatting van welke stukken belangrijk zijn en welke niet.
  - Het NOSW vraagt zich af of de indicatiecommissie wel tot een juist oordeel kan komen op twee cruciale beslistmomenten: inschatting welke voorzieningen realiseerbaar zijn in het reguliere bedrijf en een precieze beoordeling van het prestatievermogen van de cliënt (net wel of net geen 50% van een normale arbeidsprestatie). Deze beoordelingen vergen respectievelijk een grote kennis van de regionale arbeidsmarkt en betrouwbare onderzoeksgegevens. Betwijfeld wordt of aan deze voorwaarden wordt voldaan.
3. Knelpunten ten aanzien van de professionaliteit:
- Het BKS<sub>W</sub> heeft vlak na inwerkingtreding van de Wsw zo nu en dan de indruk gekregen dat de deskundigen van de indicatiecommissies de richtlijnen die in de wetgeving worden gegeven ten aanzien van de Wsw-indicatiestelling, zich op onderdelen nog onvoldoende eigen hadden gemaakt. Zo kwam het bijvoorbeeld voor dat de vier beslistabellen niet werden gebruikt, terwijl de wet voorschrijft dat de indicatiecommissie alleen op basis daarvan tot een oordeel kan komen. De leden van het BKS<sub>W</sub> zijn enkele deskundigen van indicatiecommissies tegengekomen die zich onvoldoende verdiept hadden in het gedachtegoed van de beslistabellen.
  - *Over de status en de betekenis van het Intakeprofiel blijken nogal eens misvattingen te bestaan.* (Nieuwsbrief nummer 2, december 1998, p. 4).
  - *Tijdens door het bureau afgelegde bezoeken aan indicatiecommissies is opgevallen dat het fenomeen ‘begeleid werken’ bij deskundigen in de commissies soms nog weinig bekendheid geniet.* (Nieuwsbulletin nummer 3, februari 1999, p. 3).
  - *‘Zoals gezegd, met de onafhankelijkheid lijkt het niet zo slecht gesteld. Ook de intentie om zorgvuldig te werken zien wij duidelijk aanwezig....’* (Simons,

hoofd BKSWS in het Nieuwsbulletin Begeleid werken, nummer 4, mei 1999, p. 15).

- Als gevolg van de scherpe prijsafspraken vreest de FvO dat vele dossiers worden behandeld als hamerstukken. Bovendien wordt volgens de FvO nauwelijks nader onderzoek verricht, terwijl juist bij mensen met een verstandelijk handicap test- en observatiegegevens nodig zijn. Deze groep heeft namelijk in het algemeen geen arbeidsverleden zodat er geen gegevens beschikbaar zijn over noodzakelijke aanpassingen en prestatievermogen.
- De FvO heeft naar aanleiding van een voordracht die zij heeft gehouden voor deskundigen van een aantal indicatiecommissies de indruk gekregen dat de deskundigenleden vaak geen idee hebben wat een indicatie voor begeleid werken inhoudt. Vertegenwoordigers van SZW die ook bij deze bijeenkomst aanwezig waren 'schrokken zich dood', aldus de geïnterviewde.
- Ook het NOSW is van mening dat de uitvoeringspraktijk onvoldoende bekend is met de betekenis van begeleid werken.
- De VNG signaleert dat in het veld onduidelijkheid bestaat over de scholingsinstrumenten die in het kader van de Wsw kunnen worden aangesproken.

Ondanks de gesignaleerde knelpunten is het BKSWS van mening dat de indicatiecommissies 'bemand worden door praktisch goede deskundigen'. Het Bureau heeft er dan ook alle vertrouwen in 'dat zij uitstekend in staat zijn hun werk te doen.' Overigens is het BKSWS van mening dat er nog wel verschillen zijn tussen indicatiecommissies voor wat betreft de kwaliteit van hun werkwijze.

Benadrukt wordt dat op grond van deze indrukken ook geen harde conclusies kunnen worden getrokken over de stand van zaken ten aanzien van de kwaliteit van de Wsw-indicatiestelling omdat:

- De werkbezoeken van het BKSWS geen toetsend karakter hadden, maar primair gericht waren op een inventarisatie van de problemen van het veld bij de indicatiestelling teneinde haar handreikingen te kunnen bieden de gesignaleerde problemen op te lossen en in de toekomst te voorkomen.
- Het onduidelijk is of opgedane indrukken nog actueel zijn. De meeste indrukken zijn namelijk gebaseerd op observaties van ruim anderhalf jaar geleden. Sinds die tijd kunnen in het kwaliteitsontwikkelingsproces positieve veranderingen zijn doorgevoerd die nog niet zijn gedocumenteerd.
- Niet duidelijk is in welke mate de knelpunten die naar voren zijn gekomen in de pilot Zeeland representatief zijn voor knelpunten die andere indicatiecommissies ervaren. Vooralsnog ontbreken hierover in ieder geval systematische gegevens.
- Niet duidelijk is of de indrukken van de belangenbehartiger van de kandidaten met een verstandelijke handicap, de FvO, representatief zijn voor kandidaten met een lichamelijke en/of psychische handicap (en hun belangenbehartigers).

Wel kan gesteld worden dat wanneer bovenstaande knelpunten nog steeds actueel zijn, deze een bedreiging vormen voor de kwaliteit van de Wsw-indicatiestelling. Hiermee is het belang aangestipt van de uitvoering van een grondig onderzoek, op basis waarvan wel conclusies kunnen worden getrokken over de huidige stand van



zaken en in het verlengde daarvan aanbevelingen kunnen worden geformuleerd over passende kwaliteitsverbeterende maatregelen.

Uit het interview dat is afgenomen bij de FvO blijkt dat zij sterke twijfels heeft over de kwaliteit van de oordeelsvorming zoals deze op dit moment wordt uitgevoerd. De 'bodemprijzen' die worden berekend voor de indicaties leiden er volgens haar toe dat 'adviezen hamerstukken worden'. Deze mening wordt overigens gedeeld door een indicatiecommissie die door TNO Arbeid bezocht is.

De FvO 'claimt' een objectief onderzoek:

*'(...) op basis waarvan hard kan worden gemaakt of de indrukken van het BKS<sub>W</sub>, NOS<sub>W</sub> en VNG inderdaad kloppen dat het wel meevalt met de kwaliteit tegenover de mening van de FvO dat er sprake is van een droevige kwaliteit' (bron: interview FvO).*

### 5.5.3 Beoordelingsproblematiek indicatiecommissies

In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid voert TNO Arbeid het project "Gevalsbeschrijvingen indicatie sociale werkvoorziening" uit. Doel van het project is een voorbeeldenboek samen te stellen met 'voorbeeldige' voorbeelden van argumentaties bij de behandeling van indicatieaanvragen sociale werkvoorzieningen (Wsw). In het kader van de eerste fase van het project heeft TNO Arbeid in november '99 een telefonische enquête gehouden onder 23 voorzitters van Wsw-indicatiecommissies. Op basis van de enquête diende een duidelijk beeld te worden verkregen van de beoordelingsproblematiek die zich afspeelt rondom de indicatiestelling sociale werkvoorziening. In de navolgende tekst wordt een aantal voorbeelden gegeven van beoordelingsproblemen die zich in de praktijk voordoen (bron: Hazelzet, Meijers, 2000):

- **Bovengrensproblematiek:**
  - ✓ *Vaststelling stoornissen (vraag 1 beslistabel 'behoren tot de doelgroep').* Dit probleem speelt zich met name af bij vage lichamelijke en psychische klachten. In deze situaties zijn vaak geen aanzienlijke afwijkingen van het gemiddelde te constateren, waardoor er geen duidelijke stoornissen en beperkingen kunnen worden bepaald. Dit impliceert uitsluiting van de doelgroep. Echter het feit dat klachten niet objectiveerbaar zijn maakt de betrokkene nog niet automatisch geschikt voor de reguliere arbeidsmarkt, zo is de opvatting van veel geïnterviewden.
  - ✓ *Vaststelling van de ernst van de beperkingen in relatie tot arbeid in een normale werkomgeving (vraag 2 en 3 beslistabel 'behoren tot de doelgroep').* Bijna alle geënquêteerden geven aan dat het zeer lastig is om conform de wetgeving te bepalen of een persoon met bepaalde beperkingen in staat is op de reguliere arbeidsmarkt aan het werk te gaan al dan niet met behulp van Rea of Wiw voorzieningen.
  - ✓ *Vaststelling van redelijke grenzen voor noodzakelijke voorzieningen en/of maatregelen in een overigens normale arbeidsomgeving (vraag 4 beslistabel 'behoren tot de doelgroep').* Ook de vraag of voorzieningen en/of maatregelen binnen redelijke grenzen gerealiseerd kunnen worden, blijkt in de prak-



tijk niet makkelijk te beantwoorden. Het gaat om twee verschillende beoordelingsproblemen. Ten eerste: *wat* is nog als 'redelijk' te beschouwen? Ten tweede: *voor welke werkgever* moet dat worden bepaald? In relatie tot dit probleem worden veelal indicaties van mensen met ernstige lichamelijke beperkingen genoemd. Wanneer zijn de grenzen van de redelijkheid bereikt? Kan men dit voorzieningenniveau verwachten in een overigens normale arbeidsomgeving?

- Ondergrensproblematiek:
  - ✓ *Vaststelling van redelijke grenzen voor noodzakelijke voorzieningen en/of maatregelen in de sociale werkvoorziening* (vraag 5 beslistabel 'behoren tot de doelgroep'). Evenals bij de bovengrensgevallen spelen hier twee beoordelingsproblemen, namelijk: *wat* is nog als 'redelijk' te beschouwen en *voor wie* moet dat worden bepaald: voor de sociale werkvoorziening in het algemeen of voor het specifieke Sw-bedrijf waarvoor wordt geïndiceerd? Deze problemen doen zich zowel voor ten aanzien van kandidaten met lichamelijke beperkingen als met psychische/ psychiatrische beperkingen. Een illustreerend voorbeeld voor de laatste groep kandidaten is: de problematiek ten aanzien van de vaststelling of mensen met zeer complexe psychische/psychiatrische stoornissen in combinatie met psychosociale beperkingen, plaatsbaar zijn binnen de sociale werkvoorziening.
  - ✓ *Vaststelling ernst van de beperkingen in relatie tot gesubsidieerde arbeid* (vraag 6 beslistabel 'behoren tot de doelgroep'). Bij de ondergrensgevallen staat men niet - zoals bij de bovengrensgevallen - voor het probleem of de kandidaat met zijn of haar beperkingen wel of niet plaatsbaar is in een normale arbeidsomgeving, maar of de kandidaat tot de Wsw populatie behoort of doorverwezen moet worden naar de zorgsector. Voorts ontstaan er problemen bij de vraag of een kandidaat met bepaalde beperkingen wel of niet in staat is - met de noodzakelijke voorzieningen - regelmatige arbeid te verrichten in Wsw-verband (inachtneming van de te verwachten kans van slagen). Een voorbeeld in dit kader is de bepaling van huidige en toekomstige belastbaarheid van personen met psychische/psychiatrische stoornissen. Want bij mensen met zeer complexe psychosociale beperkingen (waaronder: agressief, onberekenbaar, of duldt geen menselijk contact) ontstaat de vraag of de hoeveelheid persoonlijke begeleiding gelimiteerd kan blijven tot een tiende van de werktijd.
- Problemen bij de inschatting van scholingsmogelijkheden in het kader van de beroepsbegeleidende leerweg (vraag 2 beslistabel 'geïndiceerd voor scholing'). Het blijkt lastig te zijn om antwoord te geven op twee vragen: 'Heeft het wel zin om zo'n scholingstraject met de betrokkene aan te gaan?', en 'Komt deze vorm van scholing eigenlijk wel ten goede aan het individu?'. Dit vloeit voort uit het feit dat een positieve scholingsindicatie een verplichtend karakter heeft. Bovendien geldt dat de kosten van een beroepsbegeleidende leerweg relatief hoog zijn en de betrokkene slechts het minimumloon uitbetaald krijgt.
- Problemen bij de inschatting van vereiste begeleiding in kader van begeleid werken (vraag 4 beslistabel 'begeleid werken'). Dit geldt vooral wanneer het mensen met psychische beperkingen betreft.

Naast bovenstaande inhoudelijke beoordelingsproblemen ten aanzien van de beslissstabellen, blijken de commissies ook beoordelingsproblemen te ondervinden doordat de kwaliteit van de informatievoorziening onvoldoende is: de informatie is niet duidelijk, niet volledig of niet consistent. Een illustratief voorbeeld van tegenstrijdigheden in een dossier is, wanneer vanuit arbeidsdeskundig onderzoek (uvi) aangeleverde gegevens niet overeenkomen met de uitkomsten van medisch onderzoek of het onderzoek van de psycholoog. Dit kan zowel bij de bovengrens gevallen voorkomen, als bij de ondergrens gevallen.

Voorts hebben vrijwel alle geënquêteerden aangegeven bij het indicatiestellingproces geconfronteerd te worden met morele dilemma's. Deze dilemma's komen voort uit de spanning tussen enerzijds de inhoud van wet en regelgeving en anderzijds de onrechtvaardige geachte uitkomsten bij (strikte) toepassing van die regels in een aantal individuele gevallen. Uit de praktijk van alledag blijkt namelijk dat een aantal achtergrondfactoren veel invloed hebben op de kansen van het individu op de vrije arbeidsmarkt. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan: leeftijd; werkloosheidsverleden of arbeidsverleden; opleidingsniveau; etniciteit; achterstand in taal. Volgens de respondenten komt het vaak voor dat personen op grond van louter hun lichamelijke, psychische of verstandelijke beperkingen formeel niet tot de doelgroep kunnen worden gerekend, terwijl zij (door een combinatie van hun klachten) met deze achtergrondgegevens tegelijkertijd geen schijn van kans hebben buiten de sociale werkvoorziening. Bij een negatieve indicatie belanden deze mensen tussen wal en schip; veel commissies vinden dat (eigenlijk) onacceptabel.

De geschetste (beoordelings)problematiek die in het kader van het TNO-project 'Gevalsbeschrijvingen indicatiestellingen sociale werkvoorziening' naar voren is gekomen kan een bedreiging betekenen voor een wetsconforme en uniforme oordeelsvorming. Of hier werkelijk sprake van is kan niet beoordeeld worden, want ook hierover ontbreken systematische gegevens. Het Ministerie tracht dit in elk geval te voorkomen door het (laten) ontwikkelen van een voorbeeldenboek. In dit boek worden op een systematische wijze argumentaties, motiveringen en daaruit volgende indicatie-adviezen bij een breed spectrum aan beoordelingsproblemen gepresenteerd. Hiermee wordt de praktijk concrete handreikingen gedaan hoe - op onderdelen - in vergelijkbare gevallen (wetsconform) geoordeeld dient te worden. Door het lezen van het voorbeeldenboek zullen de leden van de indicatiecommissie zich inzicht verwerven in hoe in schijnbaar vergelijkbare gevallen motiveringen en argumentaties tot een positief of negatief indicatie-advies kunnen leiden. Hierbij wordt aan de deskundigen van de indicatiecommissie duidelijk gemaakt welke invloed weging van argumentaties kan hebben op het eindadvies. In deze zin is het voorbeeldenboek een belangrijk instrument bij de deskundigheidsbevordering van de leden van de indicatiecommissie.





## **6. Voorwaarden voor kwaliteitsbeleid bij Wsw-indicatiestelling; conclusies en aanbevelingen**

### **6.1 Introductie**

Deel 1 van het rapport 'Kwaliteit van oordeelsvorming' (Mul, e.a., 1999) wordt afgesloten met een opsomming van voorwaarden waaraan voldaan dient te worden voordat men op enig terrein kwaliteitsbeleid (verder) kan ontwikkelen. In dit hoofdstuk wordt nagegaan in hoeverre de Wsw-indicatiestelling aan deze voorwaarden voldoet. Het gaat om de volgende punten:

- het ontwikkelingsstadium van het oordeelsvormingsproces
- bereidheid tot kwaliteitszorg bij de oordeelsvormende organisaties/ management
- bereidheid tot kwaliteitszorg bij de oordeelsvormende professionals
- bereidheid bij de verschillende klantgroepen om gezamenlijk met de uitvoerende organisatie criteria en normen vast te stellen.

Deze punten worden achtereenvolgens in paragraaf 6.2 tot en met paragraaf 6.5 behandeld. In paragraaf 6.6 worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd.

### **6.2 Ontwikkelingsstadium van het Wsw-indicatiestellingsproces**

De wet biedt duidelijke kaders en geeft gedetailleerde richtlijnen over de taken en verantwoordelijkheden van de uitvoerders, de onafhankelijke indicatiecommissie en de gemeenten, in het gehele traject van indicatieaanvraag tot en met plaatsing op de wachtlijst. Het beoordelings- ofwel besluitvormingsproces dat plaatsvindt binnen de indicatiecommissie is voldoende uitgekristalliseerd. De vier beslistabellen 'behoren tot doelgroep', 'indeling in arbeidshandicap categorie', 'geïndiceerd voor begeleid werken' en 'geïndiceerd voor scholing' die door het Ministerie zijn ontwikkeld structuren de besluitvorming in een aantal (variërend van 4 tot 7) te onderscheiden beslissingen. Deze beslissingen zijn geformuleerd als opeenvolgende ja/nee keuzes. Bij elke beslistabel hoort een toelichting die de indicatiecommissie als het ware door de tabel 'loodst': het geeft uitleg en richtlijnen over hoe de commissie tot de ja/nee keuzes kan komen. De meerwaarde van beslistabellen en toelichtingen is dat zij de discretionaire ruimte begrenzen, doordat ze het indicatieproces structureren in ruim twintig onderscheiden beslissingen.

Binnen de wettelijke kaders hebben zowel de psychologen als de artsen nadere richtlijnen ontwikkeld over te volgen procedures en relevante beoordelingsaspecten in relatie tot hun professionele domein (bijvoorbeeld vaststelling verstandelijke en psychische beperkingen door de psycholoog). Daarentegen hebben deze professionals geen richtlijnen of handreikingen ontwikkeld die ingaan op de vraag onder welke omstandigheden aanvullend en/of nader onderzoek noodzakelijk is en welke (test)instrumenten hiervoor het meest geschikt zijn.

De arbeidsmarktdeskundigen tenslotte ontberen ook een gericht instrumentarium; men werkt puur op eigen deskundigheid. Willems en Verkleij (1999) hebben de indruk dat in de huidige praktijk allerlei tests worden toegepast die niet voor de indicatievraagstelling ontworpen of bruikbaar zijn.

Ook de door de indicatiecommissie en gemeenten te leveren output is omschreven. Voor de onafhankelijke indicatiecommissie geldt dat hun indicatieadvies aan de gemeente een aantal gegevens dient te bevatten. Ook het product van de gemeenten, het indicatiebesluit, dient in te gaan op een aantal vaste onderwerpen (zie opsomming criteria, prestatie-indicatoren en normen tabel 6, paragraaf 5.3.1).

Geconcludeerd wordt dat er sprake is een gemeenschappelijk (wettelijk) kader dat aangeeft welke stappen in het gehele traject van de Wsw-indicatiestelling door wie genomen moeten worden en welke producten daaruit dienen voort te komen. De vraag welke (test)instrumenten nu wel en welke niet geschikt zijn voor gebruik bij toetsing van hypothesen in het kader van de Wsw-indicatiestelling blijft vooralsnog onbeantwoord.

### **6.3      Bereidheid tot kwaliteitszorg bij gemeenten**

Uiteraard is er bij de ontwikkeling en uitvoering van een kwaliteitszorg- en kwaliteitsborgingsysteem vanuit haar wettelijke verantwoordelijkheid een primaire taak weggelegd voor de gemeente. Zij worden hiertoe door de wetgever verplicht; zij zijn de eerste verantwoordelijken als het gaat om de ontwikkeling van een kwaliteitszorgsysteem met interne en externe toetsing. In mei 1999 uitte het hoofd van het BKS<sub>W</sub> in het Nieuwsbulletin (nummer 4) zijn twijfels over de vorderingen die de gemeenten boeken op dit punt. Sinds de verspreiding van de brochure 'Elementen Kwaliteitszorgsysteem Indicatie sociale werkvoorziening' in september 1999, heeft het BKS<sub>W</sub> de indruk dat de gemeenten zich nu echt beginnen te realiseren dat zij op dit punt de nodige initiatieven moeten gaan ontplooien om aan die verplichting te voldoen. Het feit dat tot nu toe zeer weinig gemeenten een operationeel kwaliteitszorgsysteem hebben, hoeft niet te betekenen dat zij niet bereid zijn hieraan te werken. Er is een aantal factoren aan te dragen die niet zozeer te maken hebben met de bereidheid als wel met de mogelijkheden van gemeenten hiermee aan de slag te gaan. Het is makkelijk voor te stellen dat er gemeenten zijn die door personeelstekort geen functionarissen kunnen vrijmaken voor zo'n omvangrijke klus. Ook is het zeer wel mogelijk dat de meeste gemeenten geen functionarissen in dienst hebben die specifieke kennis van zaken hebben die noodzakelijk is voor het in gang zetten van zo'n veranderingsproces.

## 6.4 Bereidheid tot kwaliteitszorg bij deskundigen indicatiemissie

Uit paragraaf 5.4.3 komt naar voren dat met name psychologen en artsen die indicatiestellingen uitvoeren, zich steeds actiever gaan bezighouden met de vraag op welke wijze zij kunnen bijdragen aan kwaliteitsborging en -verbetering van hun handelswijze. Binnen de groep arbeidskundigen hebben de eersten zich inmiddels aangesloten bij een beroepsvereniging (bijvoorbeeld Innovat). De arbeidsmarktdeskundigen blijven achter bij deze ontwikkelingen.

## 6.5 Kans op gezamenlijk ontwikkelen van criteria

In paragraaf 4.5.1 hebben we gezien dat de wet- en regelgeving gedetailleerde informatie geeft over een groot aantal kwaliteitscriteria, prestatie-indicatoren en normen ten aanzien van de uitvoering en uitkomsten van de Wsw-indicatiestelling. De kwaliteitseisen die door de andere actoren worden geformuleerd sluiten daar goed op aan. Geconcludeerd wordt dat er voldoende basis is om tot gemeenschappelijke kwaliteitseisen te komen. Er zijn echter wel verschillen in visies tussen de overheid (nadruk op juistheid van het advies), de VNG (nadruk op rechtmatigheid, tijdigheid en zorgvuldigheid), het NOSW (nadruk op kwalitatieve uitspraken over individuen) en de FvO (nadruk op transparantie van het indicatieadvies) over welke criteria van fundamenteel belang zijn voor goede oordeelsvorming. Echter, (gezamenlijke) initiatieven op het terrein van kwaliteitsborging en verbetering kunnen niet losgezien worden van de op stapel staande veranderingen in de uitvoeringstructuur van de sociale zekerheid. Door onder andere de oprichting van CWI's wordt het noodzakelijk de indicatiestellingen van verschillende arbeidsmarktinstrumenten (Wsw, Wiw, ID-banen, kwalificerende intake) met elkaar te stroomlijnen. Dit kan leiden tot een verschuiving in de eisen die door de overheid én door de andere actoren worden gesteld aan de Wsw-indicatiestelling.

## 6.6 Conclusies en aanbevelingen

### 6.6.1 Conclusies

- De Wsw, zoals van kracht per 1.1.98, bevat in vergelijking met de oude wet en ook in vergelijking met andere sociale verzekeringen vrij dichte regelgeving over het selectieproces en de toekenningscriteria voor de inzet van de in deze wet ge-regelde instrumenten.
- De landelijke overheid heeft in vergelijking met andere in de afgelopen periode ingevoerde sociale verzekeringen vrij veel initiatieven genomen ter ondersteuning van de invoering van de Wsw.
- Wet- en regelgeving inzake de sociale werkvoorziening geeft gedetailleerde informatie over een groot aantal kwaliteitscriteria, prestatie-indicatoren en normen. Er zijn echter wel verschillen in visies tussen overheid (BKSW), gemeenten



(VNG), cliënten en het NOSW ten aanzien van de te hanteren kwaliteitskenmerken. Een aantal kwaliteitscriteria dienen nog nader uitgewerkt te worden.

- Kwaliteitsbevorderende impulsen zijn in de afgelopen periode met name uitgegaan van overheid (BKSW) en van professionals; gemeenten zijn weinig actief en nemen een afwachtende houding aan.
- Er is een belangrijk verschil in inzicht tussen BKSW en FvO over de kwaliteit van de indicatiestelling. De FvO vindt dat de lage prijsstelling de oorzaak is van te veel kwalitatief onvoldoende indicaties.
- Er zijn echter geen gegevens beschikbaar die betrouwbare uitspraken over huidige kwaliteit mogelijk maken. Goede gegevens zijn onontbeerlijk voor de ontwikkeling van passende verbeteringstrajecten. Dit inzicht is bovendien nodig indien de overheid overweegt corrigerende maatregelen te nemen.
- De in het rapport gepresenteerde eisen, prestatie-indicatoren en normen, maar zeker ook het uitgebreide overzicht van knelpunten en beoordelingsproblemen kunnen worden gebruikt als kader voor de ontwikkeling van een evaluatieprotocol ter bestudering van de vorderingen die het veld boekt bij de implementatie van de Wsw-indicatiestelling.
- Tot op heden wordt door de overheid nog geen vorm van toezicht uitgeoefend ten aanzien van de wettelijke verplichting dat gemeenten aandacht besteden aan kwaliteitszorg inzake de Wsw-indicatiestelling.
- Op zichzelf is het begrijpelijk dat vanuit het handhavingbelang van de overheid in eerste instantie de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de wet- en regelgeving zal worden getoetst. Desondanks is het voor de overheid, als belangenbehartiger van de burgers, ook van belang aandacht te vragen voor en het veld te stimuleren tot de ontwikkeling van kwaliteitskenmerken die door kandidaten (en hun vertegenwoordigers) van belang worden geacht voor een kwalitatief goede uitvoering van de indicatiestelling. Want wat is de waarde van een wetsconforme uitvoering van de indicatiestelling als de kandidaat zeer ontevreden is met (een meestal negatief) indicatiebesluit en geen andere mogelijkheden meer ziet om aan de slag te komen? Of: wat is een *juist* oordeel waard als de kandidaat op een weinig respectvolle manier is behandeld? Dergelijke vragen kunnen ook gesteld worden vanuit de optiek van gemeenten, een andere belangrijke 'klant': wat is een wetsconforme uitvoering waard als de gemeenten overladen worden met bezwaarschriften van kandidaten?
- Het indicatiestellingproces voor de sociale werkvoorziening is op zichzelf duidelijk uitgewerkt in aan aantal processtappen. Maar daarbinnen zijn nog niet alle elementen uitgekristalliseerd, zoals bijvoorbeeld de eisen die de deskundigenleden aan het onderzoek moeten stellen.
- Het is voorsnog onduidelijk hoe groot de kans is dat betrokken actoren tot een gezamenlijke uitwerking van het evaluatiekader kunnen komen.
- Het is de vraag in hoeverre de verplichting die is opgelegd aan gemeenten een kwaliteitszorgsysteem te ontwikkelen, aansluit op activiteiten die zij in het algemeen ontplooiën ten aanzien van kwaliteitsverbetering. Als zij dit al doen, dan zullen die in eerste instantie gericht zijn op de primaire processen. Kwaliteitszorg voor de indicatiestelling heeft wellicht geen hoge prioriteit omdat de uitvoering ervan is overgedragen aan een onafhankelijke commissie.

## 6.6.2 Aanbevelingen

### *Kwaliteitsborging door gemeenten*

Geadviseerd wordt dat gemeenten een systeem van interne audits opzetten, waarmee periodiek de organisatie en het functioneren van de Wsw-indicatiestelling kan worden beoordeeld. De in het rapport gepresenteerde criteria, prestatie-indicatoren en normen kunnen dienen als raamwerk voor de door gemeenten uit te voeren controles en doorlichtingen van de werkzaamheden van de commissie. De uitkomsten hiervan kunnen als startpunt fungeren voor de bijsturing van de kwaliteit van de dienstverlening.

Een ander onderdeel van het kwaliteitszorgsysteem is de deskundigheidsbevordering van functionarissen die betrokken zijn bij proces van indicatiestelling. De gemeente is wettelijk verplicht dit te regelen en te verifiëren. Willems & Verkleij (1999) pleiten uit efficiencyoverwegingen, maar ook met het oog op uniformiteit en gelijkvormigheid voor een gezamenlijk initiatief van gemeenten op overkoepelend niveau. Zij doen in dit verband een oproep aan de VNG om zich actief op te stellen bij nadere (procedurele) protocollering.

En heel concrete aanbeveling voor gemeenten is tot slot, dat zij de indicatiecommissie op de hoogte stellen van de afwijkende indicatiebesluiten en bijbehorende motiveringen. Op deze wijze verkrijgt de indicatiecommissie inzicht in het 'effect van haar advisering'.

### *Kwaliteitszorg: rol van de landelijke overheid*

Zolang de kwaliteitszorg bij gemeenten nog niet van de grond is gekomen, is aan te bevelen dat de landelijke overheid - met haar grote belang bij effectieve kwaliteitszorg inzake Wsw-oordeelsvorming - haar stimuleringsbeleid in deze continueert. Voor de wijze waarop dit kan gebeuren is een aantal suggesties te geven.

De FvO pleit voor kwaliteitsafspraken tussen indicatiecommissies (gezamenlijk formuleren van minimale vereisten, i.c. het opstellen van een beoordelingsrichtlijn (BRL). Indicatiecommissies die zich aan die richtlijnen houden kunnen dan op basis van de BRL gecertificeerd worden. Aan gemeenten kan dan de eis gesteld worden dat zij alleen indicatiecommissie in de arm nemen die gecertificeerd zijn. De overheid zou een dergelijk initiatief kunnen ondersteunen.

Er zijn aanwijzingen dat er soms te weinig geld wordt uitgetrokken voor de Wsw-indicaties. Dit brengt de FvO ertoe te pleiten voor separate financiering van een deel van de indicaties. De commissies zouden op basis van een beargumenteerde aanvraag aanspraak moeten kunnen maken op financiering van vervolgonderzoek uit een apart, door de landelijke overheid te beheren fonds.

Van de ontwikkeling van een duidelijk handhavingsbeleid ten aanzien van de Wsw-indicatiestelling zal een stimulerende werking uitgaan van de (door veldpartijen verder te ontwikkelen en toe te passen) kwaliteitszorg. Het is aan te bevelen dat dit beleid in nauw overleg tussen het BKSWS en de departementale directie Toezicht van het departement tot stand wordt gebracht. Daarbij is het wenselijk dat dit beleid een gefaseerde opbouw krijgt, rekening houdend met de verstrekkende gevolgen van invoering van de nieuwe Wsw voor lokale overheden, uitvoerders van de Wsw-indicaties en de Sw-bedrijven. Het helder communiceren over inhoud (toetsingscri-

teria; consequenties eventueel sancties) en wijze van uitvoering (o.a. tijdsplanning) van het handhavingsbeleid zal de effectiviteit ervan ten goede komen.

### *Kwaliteitsborging van professionals*

De Wsw-indicatiestelling is een vorm van kennisintensieve dienstverlening waarbij het wenselijk is dat de deskundigen - weliswaar binnen de gestelde wettelijke kaders - in het beoordelingsproces een zekere discretionaire ruimte hebben. Dit houdt in dat bij dit type oordeelsvorming de kwaliteit ervan zal moeten worden geborgd door het stellen van voorwaarden aan de deskundigheid van de professionals. Naast de eisen die de wetgever stelt (artikel 6 van de Regeling indicatie sociale werkvoorziening) wordt gepleit voor deskundigheidsbevordering van de professionals die is toegesneden op de specifieke kennis die zij nodig hebben ten behoeve van bijvoorbeeld de scholings- en begeleid werken indicatie. Deze kennis kan bijvoorbeeld worden opgebouwd door intercollegiale toetsing of intervisie.

Omdat bij de oordeelsvorming Wsw vier verschillende disciplines zijn betrokken wordt aanbevolen dat deze kwaliteitsinitiatieven zich langs twee sporen voltrekken: zowel aandacht voor de individuele deskundig(heid)en maar ook expliciet voor de interdisciplinaire oordeelsvorming die tussen de vier deskundigen tot stand moet komen.

Concrete onderwerpen waarop bijscholing is gewenst:

- wanneer er wel en wanneer er geen aanvullend onderzoek nodig is
- de keuze van geschikt testinstrumentarium
- te stellen minimumeisen aan onderzoeksrapporten en dossier
- inhoud indicatie scholing en begeleid werken
- inzicht in aard van de beperkingen en daaruit voortvloeiende aanpassingen op de werkplek.

### *Aandacht voor onafhankelijkheid van de indicaties*

Punt van aandacht is het onafhankelijkheidscriterium. Hier zijn twee redenen voor. Ten eerste hebben veel gemeenten de uitvoering gemandateerd aan Sw-schappen, of hier nauw aan gelieerde organen. Hierdoor kan zich de 'dubbele-petten-problematiek' voordoen: de opdrachtgever van de indicatiecommissie is tegelijkertijd direct belanghebbende bij de uitkomsten van de indicaties. Bij de behandeling van bezwaarschriften kan het voorkomen dat de belangen van beide partijen door een en dezelfde persoon worden behartigd<sup>7</sup>.

Ten tweede kan de onafhankelijkheid van de indicatie worden aangetast door de inbreng van de intakefunctionaris. De intakefunctionaris speelt een cruciale rol bij de verzameling en selectie van relevante stukken. De kwaliteit van het oordeel van de indicatiecommissie hangt mede af van de gegevens die via de intaker beschikbaar worden gesteld<sup>8</sup>. Voor deze functionaris gelden geen wettelijke eisen voor wat be-

<sup>7</sup> Bron: Uitkomst telefonische enquête naar beoordelingsproblemen dat is uitgevoerd ten behoeve van de vervaardiging van een voorbeeldenboek Wsw-indicatiestelling.

<sup>8</sup> Er zijn gevallen bekend waarbij de intakefunctionaris standaard aan het dossier zijn persoonlijke visie toevoegt, het zogenaamde preadvies. Bron: zie voetnoot 7.



treft onafhankelijkheid. Maar in de praktijk is het usance dat de intakefunctionaris wordt geleverd door het Sw-bedrijf dat de potentiële werkgever is van de kandidaat. Het is niet denkbeeldig dat door beide omstandigheden de onafhankelijkheid van de adviezen in het geding is. Een nadere oriëntatie op deze problematiek is gewenst.

#### *Onderzoek*

Aanbevolen wordt systematisch onderzoek te (laten) verrichten, onder meer naar een representatieve steekproef van Wsw-indicaties opdat de huidige kwaliteit in kaart kan worden gebracht. In dit rapport zijn suggesties voor concrete meetpunten gedaan. Dergelijk onderzoek kan de empirische basis verschaffen voor de prioritering van bovengenoemde (en wellicht andere) kwaliteitsbevorderende maatregelen. Het is aanbevelenswaardig dat alle relevante actoren (Ministerie van SZW, VNG, NOSW en vakbonden) betrokken worden bij de vraagstelling en opzet van het onderzoek. Dit zal namelijk de kans vergroten op het bereiken van consensus over de prioritering van de kwaliteitseisen en – na meting van de prestaties – de noodzakelijke kwaliteitsbevorderende activiteiten.



## 7. Literatuur

BREURE JA, HEITE DLM, REINDERS TAJ, RIEGEN HAJ, TOET MJ, VRIE NJ VAN DE. Stroomlijning van de gesubsidieerde arbeid. PS Special. Deventer: Kluwer, 1997.

BUREAU KWALITEITZORG SOCIALE WERKVOORZIENING. Elementen Kwaliteitszorgsysteem Indicatie sociale werkvoorziening. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1999.

BUREAU KWALITEITZORG SOCIALE WERKVOORZIENING. Nieuwsbrief voor de sector sociale werkvoorziening over de indicatiestelling. Jaargang 1, oktober 1998, nummer 1. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

BUREAU KWALITEITZORG SOCIALE WERKVOORZIENING. Nieuwsbrief voor de sector sociale werkvoorziening over de indicatiestelling. Jaargang 1, december 1998, nummer 2. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

BUREAU KWALITEITZORG SOCIALE WERKVOORZIENING. Nieuwsbulletin indicatiestelling sociale werkvoorziening. Themanummer over begeleid werken. Maart 1999, nummer 3. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

BUREAU KWALITEITZORG SOCIALE WERKVOORZIENING. Nieuwsbulletin indicatiestelling sociale werkvoorziening. Mei 1999, nummer 4. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

BUREAU KWALITEITZORG SOCIALE WERKVOORZIENING. Nieuwsbulletin indicatiestelling sociale werkvoorziening. Oktober 1999, nummer 5. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

BUREAU KWALITEITZORG SOCIALE WERKVOORZIENING. Nieuwsbulletin indicatiestelling sociale werkvoorziening. April 2000, nummer 6. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

CREMER R, MUL CAM, WEVERS CWJ. Oordeelsvorming over arbeid en gezondheid van individuele werknemers: eindrapport. Amsterdam: NIA TNO, 1997. NIA TNO rapport 3007.005/0549/fat. VERTROUWELIJK

ERNST & YOUNG CONSULTING. Samenhang in oordeelsvorming. Onderzoek naar de mogelijkheden tot integratie indicatiestelling werk & inkomen. Opgesteld in opdracht van het Landelijk Procesmanagement SWI. Den Haag, augustus 1999.

GOOSSENS, RJM. Tekstuitgave Wet sociale werkvoorziening. 's Gravenhage: Elsevier bedrijfsinformatie bv, 2000.



HAZELZET AM, MEIJERS JM. Project Gevalsbeschrijvingen indicatiestelling sociale werkvoorziening". Terugkoppeling veldorganisaties: uitkomsten telefonische enquête. Hoofddorp: TNO Arbeid, 2000.

JONG CS DE. De Sw-organisatie klaar voor de toekomst? Deel II: Scenario's voor de toekomst. Werkdocument opgesteld in opdracht van het NOSW. Utrecht: Ernst & Young Consulting, 1999.

MUL CAM, VERKLEIJ HEM, HAZELZET AM, ROOS F de. Kwaliteit van oordeelsvorming. Een verkennend onderzoek naar kwaliteitsbeleid bij periodiek arbeidsgezondheidskundig onderzoek PAGO, medische aanstellingskeuringen en WAO-claimbeoordeling. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, 1999.

NEDERLANDS INSTITUUT VAN PSYCHOLOGEN. Professionele Standaard Indiciestelling Sociale Werkvoorziening. Amsterdam: NIP, 2000.

RIEGEN HAJ. Een nieuwe Wet sociale werkvoorziening (Wsw). PS Document, 1998, nummer 1, 4-18.

RIEGEN HAJ. Tekstuitgave Wet sociale Werkvoorziening. Deventer: Samsom, 2000.

STAATSBLAD VAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN. Wet sociale werkvoorziening. Stbld 465, 1997.

STAATSCOURANT. Regeling indicatie sociale werkvoorziening. Stcr 215, 7 november 1997.

STAATSBLAD VAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN. Besluit indicatie sociale werkvoorziening. Stbld 469, 1997.

STAATSBLAD VAN HET KONINKRIJK DER NEDERLANDEN. Wet van 11 september 1997, houdende nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening). Stbld 465, 1997.

TWEEDE KAMER DER STATEN GENERAAL. Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening). Memorie van Toelichting. Tweede kamer, vergaderjaar 1995-1996, 24 787, nr. 3.

TWEEDE KAMER DER STATEN GENERAAL. Vaststelling van de begroting van de uitgaven en van de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 1999, vergaderjaar 1998-1999, 26 200 XV, nr. 9.

TWEEDE KAMER DER STATEN GENERAAL. Vaststelling van de begroting van de uitgaven en van de ontvangsten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2000, vergaderjaar 1999-2000, 26 800 XV, nr. 17.

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN. Modelprotocol indicatiestelling sociale werkvoorziening. Den Haag: VNG uitgeverij, 1997.

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN. Ledenbrief 10 september 1997. Lbr. 97/161. Den Haag: VNG.

VERENIGING VAN NEDERLANDSE GEMEENTEN. Ledenbrief 5 november 1997. Lbr. 97/211. Den Haag: VNG.

WILLEMS W, VERKLEIJ HEM. Samenspel. 1 jaar Wsw, 1 jaar onafhankelijke indicatiestelling. Resultaten van de Pilot "Kwaliteitszorg Indicatiestelling Sociale Werkvoorziening Zeeland". Tilburg: AOB Zuid-Nederland, 1999.