

Vergaderjaar 1996–1997

**24 787**

## **Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening)**

**Nr. 10**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELE- GENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 7 maart 1997

#### **1. Inleiding**

In het wetgevingsoverleg van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer d.d. 24 februari 1996 over het wetsvoorstel Nieuwe regeling inzake de sociale werkvoorziening (Wet sociale werkvoorziening, kamerstukken II, 1996/97, 24 787, nr. 9) heb ik toegezegd de Kamer een nadere brief te zullen doen toekomen inzake o.a. de hoofdlijnen van de indicatiestelling, de toepassing van de aangehangen beslistabel en de regelgeving met betrekking tot het bekostigingsmodel. Met deze brief wordt aan deze toezegging voldaan.

De opbouw van deze brief is als volgt.

In paragraaf 2 wordt ingegaan op de indicatiestelling. Naast de hoofdlijnen van de voorgenomen regelgeving wordt tevens ingegaan op de specifieke taken van de indicatiecommissie inzake ontslag, tot slot komen de kosten van de indicering aan de orde.

In paragraaf 3 wordt op hoofdlijnen ingegaan op de voorgenomen regelgeving en vormgeving van de kwaliteitszorg en het waarom van de arbeidshandicapindeling.

In paragraaf 4 wordt ingegaan op het begeleid werken.

In paragraaf 5 wordt nader ingegaan op de ontslagproblematiek.

In paragraaf 6 wordt de bekostiging behandeld, waarbij ook nader wordt ingegaan op de «zachte landing».

In paragraaf 7 worden de blindenwerkplaatsen behandeld.

Tot slot wordt in paragraaf 8 ingegaan op de eventuele huisvestingsproblematiek van vóór 1989.

Enkele onderdelen zijn nader uitgewerkt in een bijlage bij deze brief.

Bij deze brief doe ik u ook, met name op het punt van de ontslagprocedure, een tweede nota van wijziging op het wetsvoorstel toekomen.

## **2. De indicatie**

### *2.1. Regels met betrekking tot de indicatie en het indicatieprotocol*

In het Besluit indicatie sociale werkvoorziening zullen onder andere regels worden opgenomen over de aanvraag van de indicatie, het onderzoek door de indicatiecommissie, het advies van de commissie, de doelgroepvaststelling, de wachtlijst en de herindicatie. De hoofdlijnen op basis waarvan het besluit – voor zover een en ander niet uit de wet zelf voortvloeit – volgens mijn inzicht zal worden ingevuld, worden hierna aangegeven.

De eerste stap in het traject van indicatiestelling betreft de aanvraagprocedure. Het initiatief tot indicatie zal over het algemeen van de betrokkene zelf uitgaan, terwijl de aanmelding ook namens betrokkene door derden (arbeidsbureau, GSD en dergelijke) kan worden gedaan, bijvoorbeeld als betrokkene daartoe zelf niet in staat is.

Het besluit zal regelen waarop het onderzoek van de indicatiecommissie zich moet richten. Het gaat om die aspecten, die van belang zijn om vast te stellen of betrokkene tot de doelgroep behoort; dit betreft de bij de nota naar aanleiding van het verslag reeds meegezonden beslistabel. Tevens moet worden nagegaan of betrokkene in aanmerking kan komen voor begeleid werken of dat voor hem een scholingstraject open staat; hiervoor zullen nog beslistabellen worden ontwikkeld. Ook bij het onderzoek wordt ervan uitgegaan, dat zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van bij anderen (bijvoorbeeld artsen of verwijzende instanties) beschikbare gegevens over betrokkene. Geregeld moet worden dat daarbij derden kunnen worden geraadpleegd. Het raadplegen van derden geschiedt niet zonder toestemming van betrokkene.

Binnen de protocollering vervullen de beslistabellen en het profielenstelsel een belangrijke rol. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid zal, in samenspraak met betrokkenen een modelprotocol voor gemeenten ontwikkelen. Voor betrokkene dienen bij de indicatiestelling de procedure en de toetsingscriteria duidelijk te zijn. Hiertoe zal een zogenaamd sollicitatieprofiel – waarbij betrokkene zelf kan aangeven hoe deze denkt over de eigen mogelijkheden en beperkingen – aan het profielensysteem worden toegevoegd, alsmede een intakeprofiel van betrokkene, dat door de deskundigen van het indicatieteam wordt ingevuld.

De onafhankelijkheid en zorgvuldigheid bij de indicatie wordt gerealiseerd doordat de leden van de indicatiecommissie deskundigen zijn, die geen binding hebben met de uitvoeringsorganisatie, en die werken volgens een goedgekeurd protocol. In voorkomende gevallen kan de commissie ook volstaan met een kort onderzoek. Soms is nader specialistisch onderzoek noodzakelijk, omdat dit binnen de commissie niet goed kan worden uitgevoerd. In die situaties kunnen externen worden ingeschakeld.

De eisen ten aanzien van onafhankelijkheid, het niveau van de deskundigheden en de onverenigbaarheid van andere functies met het lidmaatschap van de indicatiecommissie worden na overleg met betrokkenen opgesteld. Vooruitlopend op de definitieve regeling, dat wil zeggen de ministeriële regeling, wordt momenteel gedacht aan de volgende onverenigbaarheden:

- een lid van de indicatiecommissie kan niet zijn een ambtenaar in dienst van het rijk, de gemeente of de samenwerkende gemeenten;
- een lid van de indicatiecommissie kan niet zijn een persoon in dienst van de door de gemeente voor de uitvoering aangewezen rechtspersoon;

- een lid van de indicatiecommissie kan niet zijn een gemeenteraadslid van de gemeente of een der gemeenten die de indicatiecommissie heeft aangewezen of opgericht;
- een lid van de commissie kan niet zijn een persoon in dienst van een rechtspersoon die tot doel heeft begeleiding in het kader van begeleid werken te verrichten.

Ten aanzien van de werkwijze van de commissie zal worden bepaald dat een lid van de commissie zich laat vervangen, indien hij uit andere hoofde een beroepsmatige- of persoonlijke relatie onderhoudt met een kandidaat. Voor elk lid van de commissie moet derhalve een plaatsvervanger beschikbaar zijn, die over dezelfde deskundigheden beschikt.

Het advies van de commissie komt bij meerderheid tot stand. Voor het overige is met betrekking tot de werkwijze van de indicatiecommissie van belang dat de commissie uit haar midden een – periodiek roulerend – voorzitter en plaatsvervangend voorzitter kiest. Dit zal in het modelprotocol worden opgenomen.

Er zullen in het indicatiebesluit nadere voorschriften moeten worden gegeven over de inhoud van het advies van de indicatiecommissie. Het advies zal naast de persoonsgegevens van betrokkene nog een aantal andere gegevens moeten bevatten, waarbij te denken is aan:

1. datum van aanvraag, van onderzoek, en van het uitgebrachte advies;
2. een opsomming van het school-, opleidings- en arbeidsverleden van betrokkene;
3. het advies om betrokkene al dan niet te rekenen tot de doelgroep, de indeling in een arbeidshandicapcategorie, de te nemen maatregelen en te treffen voorzieningen, en welk functieniveau in eerste aanleg voor betrokkene geëigend wordt geacht, en of deze mogelijk voor begeleid werken in aanmerking komt.

Het advies bevat naast een korte, welomschreven typering van de beperkingen, het oordeel van de commissie, gemotiveerd aan de hand van het voorgeschreven beslismodel, waarbij gebruik gemaakt wordt van omschrijvingen en coderingen van, of aansluiten bij, de internationale statistische classificatie van ziekten en aanverwante gezondheidsproblemen (ICD-10, WHO, 1992) en/of de Internationale Classificatie van Stoornissen, Beperkingen en Handicaps (ICIDH, WHO, 1980).

De indeling in arbeidshandicapcategorie komt tot stand op grond van een beoordeling van de verstrekkendheid van de noodzakelijke voorzieningen of maatregelen en van het prestatieniveau. Dit is toegelicht in de toelichting bij de beslistabel, die als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II, 1996/97, 24 787, nr. 7) is opgenomen. Deze beslistabel zal als bijlage bij het Besluit indicatie worden opgenomen.

Vervolgens is het aan het gemeentebestuur om op basis van het advies een beslissing te nemen over de indicatie. In het Besluit indicatie zullen voorschriften omtrent de indicatiebeschikking worden opgenomen. Er zal aangegeven worden welke elementen in elk geval in de indicatiebeschikking moeten worden opgenomen. Dit betreft het advies van de indicatiecommissie, de elementen, genoemd in artikel 12, eerste lid, van de wet, de voorzieningen of maatregelen die noodzakelijk zijn, alsmede het intake- en sollicitatieprofiel, en de geldigheidsduur van de indicatie. Met betrekking tot de geldigheidsduur van de indicatie (van belang voor het moment waarop herindicatie noodzakelijk is) zullen nog nadere regels worden gesteld. Hierbij zal worden uitgegaan van een maximale geldigheidsduur van 5 jaar.

Voor de indeling in arbeidshandicapcategorieën – waarop elders in deze brief wordt ingegaan – worden in het besluit ook nader regels opgenomen.

Plaatsing op de wachtlijst dient te geschieden op volgorde van datum van aanvraag tot indicatie. Er zullen regels worden gesteld over de registratie van gegevens van personen op de wachtlijst. Het zal in elk geval gaan om naam- en adresgegevens, geboortedatum, datum van aanvraag tot indicatie, en de indicatiegegevens. Verder zijn er regels nodig over het in voorkomende gevallen beëindigen van de plaatsing op de wachtlijst, en de overdracht naar een wachtlijst van een andere gemeente, bij verhuizing.

Het besluit zal voorwaarden bevatten betreffende de termijnen van de herindicatie. De aanvraag tot herindicatie wordt gedaan uiterlijk twee maanden voor het verstrijken van de geldigheidsduur van de indicatie, doch niet eerder dan vier maanden voor het verstrijken daarvan. Het gemeentebestuur kan een herindicatie gemotiveerd op een eerder moment instellen, doch niet eerder dan nadat de dienstbetrekking met betrokkene ten minste zes maanden heeft geduurd. Tijdens de eerste zes maanden na indiensttreding kan alleen betrokkene zelf gemotiveerd om een herindicatie verzoeken. Overigens verloopt de aanvraag tot herindicatie in principe langs dezelfde procedure als de indicatie.

Ik heb het voornemen de regeling met betrekking tot de indicatie en herindicatie zo vorm te geven, dat een terugkeergarantie tot de personenkring van de Wsw conform de thans bestaande situatie is geregeld. Hiermee is een daartoe strekkende vraag vanuit de leden van de CDA-fractie beantwoord.

Ten slotte ligt het voor de hand dat ook gemeentebestuur zijn eigen taak en werkwijze bij de indicatie, herindicatie en voorgenomen opzegging van de dienstbetrekking, vastlegt in een besluit.

## *2.2. Specifieke taken indicatiecommissie in het kader van ontslag*

Tot de taak van de commissie behoort op grond van artikel 6, derde lid, van de wet ook het adviseren bij voorgenomen ontslag in andere situaties dan het niet willen meewerken aan een herindicatie of het na een onaantastbaar geworden herindicatie niet willen meewerken aan plaatsing elders. Het proces van herindicatie bij ontslag, als geregeld in het oorspronkelijke derde lid, stemt niet overeen met de toelichting van de rol van de indicatiecommissie als aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag. Dit punt is ook aan de orde geweest tijdens het op 24 februari jl. gehouden wetgevingsoverleg. Het zou onjuist zijn om, bij ontslag om een andere redenen dan het niet willen meewerken aan een herindicatie of het na een onaantastbaar geworden herindicatie niet willen meewerken aan plaatsing elders, betrokkene eerst het gehele herindicatietraject te laten doorlopen alvorens tot opzegging kan worden overgegaan. In feite zou dit een dubbele ontslagbescherming betekenen, zoals terecht door mevrouw Kalsbeek-Jasperse is opgemerkt. Namelijk eerst via het herindicatietraject met haar beroepsmogelijkheden en vervolgens via het civiele recht. Om die reden zal artikel 6, derde lid, met een tweede nota van wijziging zodanig worden aangepast dat de commissie een advies uitbrengt over het voorgenomen ontslag en de gemeente vervolgens op basis van dat advies tot een beslissing komt. De beslissing van het gemeentebestuur kan vervolgens alleen bij de civiele rechter worden getoetst.

## *2.3. De kosten van indicering*

De VNG heeft aangegeven dat mogelijke extra kosten verband houdende met de indicatiestelling door SZW dienen te worden vergoed. Vooralnog blijkt niet dat de totale kosten beduidend hoger zullen

uitvallen dan die welke tot dusverre door de gemeenten worden gemaakt. Er dient in de nWsw wel meer werk te worden verricht, onder andere ten gevolge van de herindicaties, doch hier staat tegenover dat er een kostenbesparing kan worden bereikt door middel van een verhoging van de efficiency onder andere door gebruik van de beslistabellen.

Ter toelichting het volgende. De bruto kosten voor indicatie van aanmeldingen in de huidige situatie blijken in de praktijk uit te komen op f 1400 per aanmelding. Hierbij is begrepen intake, keuring, psychologisch onderzoek, selectieteam en aanvullend onderzoek. Bij indicatiestelling in de nieuwe Wsw zal hieraan f 1200 per aanmelding worden uitgegeven. De kosten per herindicatie zullen f 700 bedragen.

De ramingen van SZW komen op landelijke totaalkosten voor indicering van aanmelders (15 000) op ongeveer f 18 mln. De inschatting is dat momenteel ongeveer f 21 mln. wordt uitgegeven. Het NOSW raamt de kosten, op basis van een enquête, aanzienlijk hoger (f 50 mln.) doch heeft hiervoor geen gedetailleerde onderbouwing kunnen geven.

De wachtlijst (22 000 personen) kent een spontane uitstroom van 5 000 per jaar, dit is 10 000 in twee jaar. Er moeten dus in twee jaar 12 000 gevallen geherindiceerd worden.

De kosten van herindicering van de huidige wachtlijst worden geschat op circa f 700 per persoon. De totale kosten voor een periode van twee jaar komen daarmee op ongeveer f 4 mln. per jaar. Daarna zijn er geen kosten meer voor herindicatie van deze wachtlijst.

De kosten van herindicering van de nieuwe populatie zijn op dit moment moeilijk te ramen. De eerste kosten ontstaan pas na drie jaar voor het deel van de nieuwe instroom dat dan nog in de SW werkzaam is. Het structurele niveau wordt waarschijnlijk pas na 15 á 20 jaar bereikt. Het ligt daarom in de rede in het jaarlijks overleg met de VNG de geleidelijke wijzigingen terzake adequaat te verwerken.

### **3. Kwaliteitszorg**

#### *3.1. De gemeentelijke taak inzake kwaliteitszorg en de ondersteuning van de commissie*

Artikel 13, vijfde lid, Wsw, draagt het gemeentebestuur op zorg te dragen voor de ondersteuning van de indicatiecommissie, waarbij in elk geval aandacht wordt besteed aan de kwaliteitszorg. De vereisten waaraan de gemeentelijk zorg dient te voldoen, en die nog in een ministeriële regeling zullen worden opgenomen, zijn de volgende.

De gemeente draagt zorg voor een zodanige ondersteuning van de indicatiecommissie, dat deze haar taak adequaat kan uitoefenen. De commissie moet beschikken over adequate huisvesting, kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel en voldoende financiële middelen. De gemeente moet waarborgen dat aan deze voorwaarden is voldaan. Indien de gemeente een externe commissie inhuurt kan een en ander geregeld worden in het contract.

Op de positie van een eventuele intake-functionaris die door het gemeentebestuur aan de commissie zou kunnen worden toegevoegd, wordt nader ingegaan in de bijlage.

Het ligt in de rede primair te kiezen voor procedurele voorschriften. Van belang is dat het gemeentebestuur jaarlijks vastlegt welke inspanningen ter zake worden geleverd. Bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat het gemeentebestuur jaarlijks een analyse pleegt en daarover een rapport opstelt, dat vervolgens ter beschikking van de Minister komt. Een dergelijk rapport geeft weer wat in het daaraan voorafgaande jaar is

gedaan en in het daaropvolgende jaar volgens plan wordt gedaan op het terrein van kwaliteitszorg en ondersteuning van de commissie. De regeling zou punten van aandacht moeten bevatten die in elk geval in het rapport aan de orde moeten komen. Verder kan worden bepaald dat het gemeentebestuur richtlijnen aan de commissie geeft met betrekking tot de kwaliteit van de taakuitoefening.

Mogelijke aandachtspunten voor eerdergenoemd rapport staan aangegeven in de bijlage.

### *3.2. De centrale taak met betrekking tot de kwaliteitsborging van de indicatie*

Ik heb het voornemen de centrale taak met betrekking tot de kwaliteitsborging in te vullen door middel van de kernelementen visitatie, advisering en stimulering.

Het adviseren van de gemeentelijke indicatiecommissies en gemeentebesturen omtrent de procedurele en inhoudelijke kant van de indicatie is een essentieel element. Vanuit een centraal punt kan hiertoe een visitatiestructuur worden ontwikkeld, die tevens de mogelijkheid biedt «best practices» onderling uit te wisselen. Het organiseren van bijeenkomsten voor betrokkenen, waarbij informatie kan worden uitgewisseld, behoort tot de mogelijkheden. Bedoeling hiervan is een leerproces op gang te brengen en te bevorderen dat de indicatie landelijk op eenduidige en kwalitatief verantwoorde wijze geschiedt.

Bij de uitvoering van de centrale taken kan worden teruggegrepen op wat gemeenten zelf doen. De gemeentelijke rapportage inzake de ondersteuning en kwaliteitszorg biedt een handvat om vanuit het centraal niveau te reageren, in de zin van advisering en stimulering. Informatie die bij de uitvoering van deze centrale taak wordt gegenereerd, wordt uiteraard teruggesloten naar de gemeentebesturen en de indicatiecommissies, en naar de minister. Voor de gemeentebesturen en de commissies is dit van belang om voldoende «feed-back» te krijgen, en om hun eigen prestaties te kunnen vergelijken met die van andere gemeentebesturen respectievelijk indicatiecommissies. Voor de minister is de terugkoppeling van belang omdat deze belangrijke beleidsinformatie kan bevatten.

In de aanvangsfase zal een centrale kwaliteitsfunctie worden vormgegeven onder verantwoordelijkheid van de minister. In de toelichting bij de nota van wijziging is aangegeven dat deze deskundigheid mogelijk kan worden ingehuurd en anders door het departement zal worden gerealiseerd.

Vooralsnog wordt gedacht aan een groep deskundigen waarin deels dezelfde disciplines vertegenwoordigd zijn als wettelijk is voorgeschreven voor de gemeentelijke commissies.

Duidelijk is dat deze intensieve wijze van kwaliteitsbevordering slechts een beperkte tijd hoeft plaats te vinden. Gelet ook op de voorgenomen tijdelijkheid van deze centrale aanpak, is de functie als zodanig niet in de wet zelf omschreven. Dat hoeft ook niet, omdat het een stimulerende taak is, die gemeenten niet direct bindt. De bevindingen van deze groep worden aan de minister en de gemeenten gerapporteerd.

Hierbij wil ik er nog op wijzen dat voor een nadere toetsing van de werkwijze van de indicatiecommissie namens de minister inzage verlangd kan worden in de medische- en psychologische dossiers. Een en ander zal vanzelfsprekend met grote waarborgen van privacybescherming omgeven zijn.

### *3.3. Het waarom van de arbeidshandicapindeling*

De kern van de nieuwe doelgroepdefiniëring is, dat niet zozeer de

(medische) beperkingen op zich bepalend moeten zijn voor indicatie tot de SW, maar meer de mate waarin die beperkingen de afstand tot de arbeidsmarkt bepalen. Het gaat daarbij om de noodzaak tot specifieke aanpassing van werkplek en werkomgeving, de specifieke uitsplitsing van taken, de specifieke werkbegeleiding, de aanpassing van werktempo en ten slotte de arbeidsduur of prestatie-eisen.

Al deze facetten hebben een relatie met de kosten (en opbrengsten) van een medewerker en kunnen dientengevolge van invloed zijn op de mate waarin iemand een afstand tot de arbeidsmarkt heeft. Door een relatie te leggen tussen deze facetten ontstaat een logische verbinding met de verschillende subsidiebedragen (zie hiervoor ook paragraaf 5 inzake de bekostiging). Hiermee wordt uiteindelijk beoogd de kansen voor plaatsing van de verschillende categorieën gelijk te trekken, omdat kostenverschillen worden geëlimineerd.

Uit de toelichting op de beslistabel voor de arbeidshandicapcategorie-indeling blijkt hoe bovengenoemde aspecten een rol spelen in de indeling licht, middel of zwaar arbeidsgehandicapt.

De verschillende deskundigen die in de indicatiecommissie zijn samengebracht waarborgen dat er een compleet en genuanceerd beeld ontstaat van betrokkene op alle bovengenoemde facetten. Daarmee wordt voorkomen dat het accent in de beoordeling te eenzijdig komt te liggen bij slechts één facet, namelijk de medische handicap. Vervolgens vindt twee jaar na indiensttreding een herindicatie plaats, waarbij de arbeidshandicap-indeling mede aan de hand van de praktijk wordt getoetst.

Tot nu toe wordt slechts een onderverdeling gemaakt naar lichamelijk, verstandelijk en psychisch gehandicapt. Dit leidt tot een vrij grove rubricering van talloze uiteenlopende aandoeningen en beperkingen. Bovendien kan het leiden tot arbitraire en geforceerde beslissingen omdat bijvoorbeeld personen met een meervoudige handicap in één bepaalde handicapcategorie moeten worden ingedeeld.

Bij de nieuwe arbeidshandicapcategorie-indeling ontstaat een veel genuanceerder beeld, de «algemene aard» van de handicap zegt in veel gevallen niets over functionele beperkingen in het werk. Zo wordt het in de toekomst beter mogelijk om vast te stellen of een vergaand of volledig verlies van doorgaans onmisbare lichamelijke functies óf geen rol van betekenis speelt bij bepaalde activiteiten, óf nagenoeg geheel gecompenseerd kan worden door technische voorzieningen of door buitengewone vaardigheden van de persoon zelf, die daarbij mogelijk tot grote prestaties kan komen, ondanks de forse beperkingen.

Aan de andere kant kan het samengaan van meerdere beperkingen leiden tot een beduidende handicap, zelfs als deze beperkingen afzonderlijk mogelijk relatief mild zijn. Ook dit is in het nieuwe systeem van indiceren goed vast te stellen.

Dit geldt evenzeer voor de vaststelling van de prestatiemogelijkheden waarbij wordt uitgegaan – rekening houdend met de geïndiceerde aangepaste omstandigheden – van het beargumenteerd oordeel van de deskundigen van de indicatiecommissie. In geval van twijfel zullen de uitkomsten van arbeidskundig testonderzoek en/of arbeidssimulatie duidelijkheid moeten verschaffen.

De uiteindelijke feitelijke arbeidsprestatie, die immers sterk mede afhankelijk is van buiten de persoon gelegen factoren, wordt niet als criterium beschouwd.

De potentiële arbeidsprestatie dient te worden ingeschat in één van de drie niveaus: kleiner dan 10%, tussen 10 en 50% of boven 50%. Bovendien worden meerdere elementen in de beschouwing betrokken, zoals uit bovenstaande opsomming blijkt, omdat deze elementen mede bepalend zijn voor de mate waarin er behoefte is aan aangepaste arbeid.

Een uitvoerigere argumentatie, waarbij ook wordt ingegaan op het voorstel van de NOSW en een suggestie van de leden van de RPF-fractie, is opgenomen in de bijlage.

#### **4. Het begeleid werken**

Tijdens het wetgevingstechnisch overleg zijn door alle aanwezige kamerleden nadere vragen gesteld over artikel 7 waarin (de financiering van) het begeleid werken een plaats in de Wsw is gegeven. Voorzover daarover nog misverstanden zouden bestaan, wil ik op de eerste plaats stellen dat het hier uitsluitend gaat om begeleid werken voor SW-geïndiceerden. Het komt dus niet in de plaats van andere vormen van begeleid werken.

Hieronder ga ik op de volgende vragen nader in:

- de argumentatie om het begeleid werken op basis van de Wsw mogelijk te maken;
- de mogelijke belemmering van de toegankelijkheid van het begeleid werken door inpassing in de Wsw;
- de betekenis van het advies voor begeleid werken van de indicatie-commissie;
- de vraag of artikel 7 niet een meer imperatief karakter zou moeten krijgen;
- de vraag of het werk van de Stichting Rozij/Werk te Zwolle door het bepaalde in artikel 7 niet onmogelijk zou worden gemaakt;
- het voorstel om het begeleid werken in het Voorjaarsoverleg onder de aandacht van de sociale partners te brengen.

##### *4.1. Waarom begeleid werken in de Wsw?*

De motieven om het begeleid werken ook een plaats in de Wsw te geven zijn in de Memorie van toelichting en de Nota naar aanleiding van het verslag genoemd. De directe aanleiding en daarmee het voornaamste motief is gelegen in twee kamerbreed gedragen moties (kamerstukken II 1992/93, 22 800 XV, nr. 39; kamerstukken II 1995/96, 24 400 XV, nr. 29), waarin is gevraagd om een oplossing voor het verschil in inkomen tussen Wsw-werknemers en personen die begeleid werken op basis van de Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomsten uit arbeid.

In het huidige sociale verzekerings- en voorzieningenstelsel biedt alleen de Wsw de mogelijkheid om personen met een arbeidshandicap functieloon te garanderen. In de nieuwe situatie komt elke Wsw-geïndiceerde, al dan niet met een arbeidsongeschiktheidsuitkering, in beginsel in aanmerking voor bemiddeling naar een reguliere baan waarbij, persoonlijke ondersteuning en een loonkostensubsidie voor de werkgever worden gefinancierd uit een rijkssubsidie op basis van de Wsw. Deze subsidie komt in de plaats voor de huidige combinatie van vergoeding persoonlijke ondersteuning, loondispensatie op grond van artikel 8 van de Wet arbeid gehandicapte werknemers (Wagw) en artikel 11 van de Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomsten uit arbeid (die de werknemer een inkomen op minimumniveau garandeert). Dit betekent dat de werknemer in de nieuwe situatie het functieloon krijgt uitbetaald en dat de werkgever in dat geval geen beroep meer zal kunnen doen op de loondispensatie ex. artikel 8 van de Wagw.

Om aan de wens van de Kamer, neergelegd in twee moties, uitvoering te geven, zal de financiering van het begeleid werken voor personen met een Wsw-indicatie het beste op basis van de Wsw kunnen worden geregeld.



Voor de overige argumenten om het begeleid werken mede in te passen in de Wsw verwijs ik naar de Nota naar aanleiding van het verslag (paragraaf 3.6). Samenvattend hebben deze motieven betrekking op:

- het vergroten van de keuzevrijheid van een Wsw-geïndiceerden tussen een «traditionele» Wsw-arbeidsplaats en een begeleid werkenplaats;
- het bieden van een directe opvang in de sociale werkvoorziening voor begeleid werkers die onverhoopt in hun reguliere baan worden ontslagen;
- het vergroten van de doelgroep voor begeleid werken (de huidige Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomsten uit arbeid die een inkomen van ten minste 100% WML garandeert, geldt alleen voor AAW/WAO-ers);
- het beperken van de financiële risico's van gemeenten bij de uitvoering van de Wsw.

#### *4.2. De rol van de Uvi's bij begeleid werken*

In de discussie bestond naar mijn indruk onduidelijkheid over de toepassing van het instrument begeleid werken door de Uvi's. Het voornemen is om de huidige Regeling persoonlijke ondersteuning voor gehandicapte werknemers onder te brengen in de voorgenomen Wet op de reïntegratie. Uvi's kunnen dit instrument als werkvoorziening dus blijven inzetten, zodat van een mogelijke belemmering van de toeganke-lijkheid van het begeleid werken door inpassing in de Wsw geen sprake zal zijn. Echter de gemeenten dragen straks de verantwoordelijkheid voor plaatsing van Wsw-geïndiceerden op een begeleid werkenplaats en de Uvi's voor arbeidsgehandicapten zonder Wsw-indicatie. In beide gevallen kunnen degenen die begeleid willen werken zich direct tot een werkgever wenden, maar afhankelijk of betrokkenen wel of geen Wsw-indicatie hebben beslist de gemeente respectievelijk een Uvi over de toekenning van de begeleiding.

Voor alle duidelijkheid merk ik op dat voor zover Uvi's het instrument begeleid werken toepassen dit alleen betrekking heeft op de begeleiding op de werkplek en niet op het bieden van de huidige inkomensgarantie tot 100% WML. Artikel 11 van de Regeling samenloop arbeidsongeschiktheidsuitkering met inkomsten uit arbeid – dat uitsluitend van toepassing is op personen met een Wsw-indicatie – wordt immers ingetrokken en wordt vervangen door een functieloongarantie op basis van artikel 7 Wsw (voor zover de som van de loonkostensubsidie aan de werkgever en de begeleidingskosten de rijkssubsidie niet te boven gaat) .

#### *4.3. De rol van de indicatiecommissie*

De vragen die betrekking hadden op de betekenis van het advies voor begeleid werken van de Wsw-indicatiecommissie en de wenselijkheid van een imperatief karakter van artikel 7 hangen onderling samen, zodat deze in de beantwoording worden gecombineerd.

De betekenis van het advies van de Wsw-indicatiecommissie dat een Wsw-geïndiceerde in staat wordt geacht om begeleid te werken is helder. Een dergelijk advies legt de gemeente een inspanningsverplichting op om een begeleid werkenplaats te zoeken (Memorie van toelichting, p. 19). Een tekort aan begeleid-werkenplaatsen kan een overweging zijn om het advies van de indicatiecommissie niet te volgen en een «traditionele» Wsw-arbeidsplaats aan te bieden. Aan het onmogelijke kan immers niemand worden gehouden, ook een gemeente niet. Is betrokkene echter van mening dat de gemeente onvoldoende inspanningen heeft gepleegd dan staat een bezwaar- en beroepsprocedure op grond van de Algemene wet bestuursrecht open. In dit verband moet ook niet worden uitgesloten

dat betrokkenen (of zijn ouders of verzorgers) zelf initiatieven nemen om een begeleid-werkenplaats te vinden.

Het (onafhankelijke) advies van de indicatiecommissie voor begeleid werken is derhalve van belang. Het geeft de geïndiceerde bepaalde rechten en dwingt gemeenten een – aantoonbare – optimale inspanning te plegen om deze arbeidsplaatsen te vinden.

#### *4.4. De positie van Stichting Rozij/Werk*

In het overleg is de vraag opgeworpen in hoeverre het werk van de Stichting Rozij/Werk zou worden belemmerd door het begeleid werken in de Wsw in passen, waarbij in het bijzonder aandacht is gevraagd voor de door de Stichting Rozij/Werk gevolgde methodiek die is gericht op toeleiding naar werk en niet zozeer op begeleiding op de werkplek.

Allereerst kan worden meegedeeld dat de Nieuwe Algemene Bedrijfsvereniging, Gak Nederland bv en de Stichting Rozij/Werk ingaande 1 januari 1997 voor de duur van één jaar een contract hebben gesloten inzake arbeidstoeleiding en arbeidsintegratie van verstandelijk gehandicapte jongeren. Daarin is vastgelegd welke procedure moet worden gevolgd met betrekking tot de toeleiding van verstandelijk gehandicapte jongeren naar Rozij, welke diensten en producten Rozij op het gebied van arbeidstoeleiding en persoonlijke ondersteuning op de werkplek aan de NAB levert, tegen welke tarieven, in welke aantallen, de wijze van informeren en verantwoorden en van afrekenen.

De Stichting Rozij/Werk kan ook in de toekomst haar diensten aan Uvi's blijven aanbieden, maar dan op basis van de Wet op de reïntegratie. Het werkterrein van de Stichting Rozij/Werk wordt zelfs verbreed. Naast Uvi's kunnen straks ook gemeenten desgewenst de Stichting Rozij/Werk als begeleidingsorganisatie op basis van de Wsw inschakelen.

In dit verband is ook gevraagd waarom in artikel 7, eerste lid, onderdeel b, de verplichting is opgenomen dat betrokkenen dienen te worden begeleid door personen die zijn verbonden aan een rechtspersoon die tot doel heeft deze begeleiding te verrichten.

Waarom wordt niet toegestaan dat de werkgever zelf de begeleiding verzorgt en daarvan de kosten worden vergoed?

De belangrijkste reden is dat de begeleiding van deze werknemers specifieke deskundigheid vergt. Een rechtspersoon die tot doel heeft de begeleiding te verrichten en ook aan bepaalde kwaliteitsvereisten zal moeten voldoen, dient de garantie bieden dat de begeleiding op een professionele wijze plaatsvindt. Voor zover het gaat om begeleiding die een werkgever zelf kan bieden, laat deze zich moeilijk onderscheiden van de leiding die normaal gesproken aan de werkzaamheden van werknemers wordt gegeven. In de Nota naar aanleiding van het verslag is om die reden eerder aangegeven dat de financiering van interne begeleidingsuren fraudegevoelig moet worden geacht (p. 33). Bovendien acht ik de betrokkenheid van de begeleidingsorganisatie gewenst, omdat we hier spreken over personen die vanwege hun (verstandelijke) handicap in de regel niet in staat zullen zijn om in een werksituatie hun belangen m.b.t. de arbeidsvoorwaarden, -omstandigheden en -verhoudingen naar voren te brengen. De inschakeling van een begeleidingsorganisatie dient een waarborg te vormen dat het werk en de werkomstandigheden van de begeleid werker zijn afgestemd op zijn arbeidsmogelijkheden en -beperkingen.

Tevens is gevraagd naar mijn bereidheid om in het Voorjaarsoverleg een toepassing op grotere schaal van het begeleid werken bij de sociale partners te bepleiten. In het overleg heb ik u reeds toegezegd daartoe het initiatief te zullen nemen.

## 5. De ontslagproblematiek

Tijdens het wetgevingsoverleg zijn, met name door de heer Rosenmüller, enkele nadere vragen gesteld over artikel 6 van het wetsvoorstel. Daarop ga ik nu nader in.

Nu in het kader van de Wet sociale werkvoorziening is gekozen voor een reguliere arbeidsovereenkomst, zijn ook zoveel mogelijk de reguliere regels met betrekking tot de beëindiging van de arbeidsovereenkomst van toepassing op de sociale werkvoorziening. De beëindiging van de arbeidsovereenkomst wordt binnenkort beheerst door afdeling 9, van titel 10 van boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (de artikelen 667 tot en met 686). Deze algemene regeling is onverkort van toepassing op de sociale werkvoorziening. De nieuwe Wet sociale werkvoorziening vult dit stelsel slechts aan op de punten genoemd in artikel 6 van het wetsvoorstel. In die situaties gaat de Wet sociale werkvoorziening als speciale wet vóór op de algemene regels van het Burgerlijk Wetboek.

Het eerste lid bevat de algemene verplichting mee te werken aan het behoud dan wel bevorderen van de arbeidsbekwaamheid en aan het verkrijgen van arbeid onder normale omstandigheden, voor zover betrokkene daartoe in staat wordt geacht. Het is de gemeente die hiervoor verantwoordelijk is, waarbij de indicatie en herindicatie belangrijke hulpmiddelen zijn.

De in artikel 6, tweede en derde lid, opgenomen regels zijn noodzakelijk omdat de arbeidsplaatsen in de sociale werkvoorziening alleen beschikbaar mogen zijn voor personen die behoren tot de doelgroep. In artikel 6, tweede lid, is opgenomen wanneer het gemeentebestuur de arbeidsovereenkomst moet opzeggen en in artikel 6, derde lid, is opgenomen wanneer het gemeentebestuur de arbeidsovereenkomst kan opzeggen. Hoewel het streven is om tot een maximale normalisering van de rechtspositie te komen, heb ik er op dit punt voor gekozen om de thans geldende bepalingen (artikel 28 van de Wet Sociale Werkvoorziening) te handhaven. Gezien het specifieke karakter van de voorziening moet deze uitsluitend beschikbaar zijn voor diegene die daar ook feitelijk op zijn aangewezen. Dat betekent dat indien een werknemer passende arbeid onder normale omstandigheden kan gaan verrichten, de dienstbetrekking zo spoedig mogelijk wordt beëindigd, zodat plaats gemaakt wordt voor iemand op de wachtlijst.

Het wetsvoorstel regelt dat het gemeentebestuur de arbeidsovereenkomst moet opzeggen op grond van de redenen genoemd in artikel 6, tweede lid, van het wetsvoorstel. Als de gemeente niettemin de arbeidsovereenkomst met betrokkene wil voortzetten is dat mogelijk, maar dan wel op basis van een arbeidsovereenkomst die geen relatie meer heeft met de Wsw. Dit kan bijvoorbeeld ook een detacheringsovereenkomst zijn op basis van de Wiw, waarbij een kostendekkende vergoeding wordt gegeven.

Formeel betekent e.e.a. dat de oude arbeidsovereenkomst wordt opgezegd en tegelijkertijd een nieuwe arbeidsovereenkomst met betrokkene wordt aangegaan.

Wat betreft het begrip passende arbeid in het wetsvoorstel het volgende. Aan dit begrip wordt geen andere uitleg gegeven dan op basis van de huidige wet. Passende arbeid is dus alle arbeid die voor de krachten en bekwaamheden van de werknemer is berekend, tenzij aanvaarding om reden van lichamelijke, geestelijke of sociale aard niet van hem kan worden gevergd. Opzegging is slechts mogelijk als een concreet aanbod van passende arbeid is geweigerd. Het is het gemeentebestuur dat hier, uiteraard in alle zorgvuldigheid, invulling aan geeft.

Tegen een gegeven ontslag kan worden opgekomen bij de kantonrechter. De werknemer zal hiertoe zelf, net als nu, het initiatief moeten nemen. Het gemeentebestuur zal daarbij moeten motiveren dat het ontslag een redelijk gevolg is van (het niet accepteren van) een reële doorstroommogelijkheid.

Dan de relatie met het begrip passende arbeid in de sociale zekerheidswetgeving. De uitleg die aan dit begrip in de sociale zekerheidswetgeving wordt gegeven is niet zonder meer toepasbaar op de sociale werkvoorziening. Het begrip passende arbeid speelt een grote rol bij de re-activering van personen die geen werk hebben maar een uitkering. Bij de Wsw gaat het niet om een uitkeringsgerechtigde maar om het vinden van passende arbeid voor iemand die blijkens een onaantastbare herindicatiebeschikking niet langer tot de doelgroep van de Wsw behoort en dus ander werk moet krijgen. In een dergelijke situatie ligt het voor de hand dat de gemeente de Arbeidsvoorzieningsorganisatie inschakelt om een passend werkaanbod te vinden. Weigert betrokkene een dergelijke concreet aanbod, dan is dit voor de gemeente een reden voor ontslag. Het is aan de gemeente om te beslissen of in die situatie tot het opzeggen van de arbeidsovereenkomst wordt overgegaan. Daarbij kan de gemeente, rekening houdend met het feit dat betrokkene vanuit een werksituatie naar een andere functie moet uitzien, wel gebruik maken van de criteria die bij het begrip passende arbeid in de sociale zekerheidswetgeving gelden. Die criteria zijn vastgelegd in de richtlijn passende arbeid van 19 maart 1996 (Stcrt. 60). Genoemde richtlijn geeft aan wat in redelijkheid van betrokkene kan worden gevergd bij een concreet werkaanbod vanuit een uitkeringssituatie. In genoemde richtlijn zijn drie meer objectieve criteria aangegeven, te weten:

- de aard van het werk, gerelateerd aan het vroegere beroep en niveau van het werk dat wordt bepaald door de opleiding en werkervaring;
- de beloning voor het werk, en
- de reisduur.

Genoemde criteria zullen in het algemeen bij ontslag vanuit de sociale werkvoorziening minder strikt kunnen worden gehanteerd dan in de sociale zekerheidswetgeving. Zo zal met name arbeid dat beneden het Wsw-loonniveau wordt beloond minder snel als passend worden aangemerkt dan in de sociale verzekeringswetten. Bovendien moet het feit worden meegewogen dat betrokkene gedurende een zekere tijd was aangewezen op arbeid in de sociale werkvoorziening.

Aan de andere kant moet wel worden bedacht dat betrokkene tegelijkertijd niet meer tot de doelgroep van de sociale werkvoorziening behoort en dus een gesubsidieerde plaats bezet houdt voor iemand die wel op dergelijke arbeid is aangewezen. Bij een passend aanbod zal de gemeente derhalve, rekeninghoudend ook met de tijd dat voor betrokkene reeds naar een dergelijke aanbod is gezocht, tot opzegging moeten overgaan.

Het is uiteindelijk de kantonrechter die hierover in een concrete situatie zal oordelen.

Het weigeren van passende arbeid kan vervolgens nog gevolgen hebben voor het recht op een WW-uitkering (sanctie). De wijze waarop hiermee door bevoegde uitvoeringsorganisaties wordt omgegaan is identiek aan andere situaties waarbij passende arbeid wordt geweigerd.

Op de taak van de indicatiecommissie bij ontslag (derde lid van artikel 6) ben ik reeds in deze brief ingegaan.

Aan artikel 6 is voorts nog een nieuw vierde lid toegevoegd. Dat lid maakt het, naar analogie van artikel 13, mogelijk nadere regels te stellen over het advies, de werkwijze en de samenstelling van de commissie bij de uitoefening van haar taak op grond van artikel 6, derde lid, van de wet. Gedacht wordt thans aan het verplicht voorschrijven van het gebruik-

maken van de regels met betrekking tot de preventieve ontslagtoets, een en ander conform de afspraak hieromtrent in het arbeidsvoorwaarden-overleg sociale werkvoorziening, en de uitbreiding van de samenstelling van de commissie met een jurist, met kennis van het ontslagrecht, bij de advisering over ontslagzaken.

## **6. De bekostiging**

### *6.1. Beperkingen van het huidige verdeelmodel*

De wens om in het kader van de nieuwe regelgeving voor de sociale werkvoorziening ook te voorzien in een nieuwe wijze van bekostiging is ingegeven door een aantal onbedoelde effecten die door het bestaande verdeelmodel (kunnen) worden teweeg gebracht. Het gaat daarbij om de volgende elementen.

In de bestaande systematiek worden de in het referentiejaar  $t$  gerealiseerde aantallen arbeidsplaatsen tot uitgangspunt genomen voor de in de periode  $t+2$  beschikbare middelen. Bestuurlijke eenheden met een toenemend aantal arbeidsplaatsen krijgen daardoor hun groei met een vertraging van twee jaar gefinancierd met rijksbudget, zij het dat bij een gelijk blijvend totaalbudget een landelijke groei in aantallen arbeidsplaatsen ten koste gaat van de vergoeding per arbeidsplaats. Bestuurlijke eenheden met een gelijkblijvend volume worden hierdoor geconfronteerd met een verminderde rijksbijdrage.

Met de nieuwe bekostigingssystematiek wordt dit ongewenste effect weggewomen. Dit wordt bereikt door voor de toedeling van volume en budget voor 1998 de feitelijke verdeling van de arbeidsplaatsen in 1996 als basis te nemen. Dit betekent dat voor 1998 de toedeling van het budget geschiedt op grond van het gerealiseerde volume 1996, vermenigvuldigd met de vergoedingscomponent van de middencategorie. In latere jaren zal het te realiseren volume na overleg met de VNG beleidsmatig worden bepaald. Verschuivingen tussen bestuurlijke eenheden zullen met name ontstaan door de relatieve lengte van de wachtlijsten van bestuurlijke eenheden.

Een tweede onbedoelde neveneffect van het bestaande financieel verdeelmodel is dat het bij de indienstname van nieuwe werknemers een impliciete stimulans voor bestuurlijke eenheden bevat om juist die werknemers in dienst te nemen waarvan wordt verondersteld dat zij in staat zijn tot de hoogste arbeidsprestatie. Weliswaar worden in het model onbeïnvloedbare kostenverschillen die samenhangen met verschillen in samenstelling van de werknemerspopulatie gemitigeerd met behulp van correctiefactoren voor gemiddelde leeftijd en aard van de handicap, maar de mutaties die in de loop van de tijd in deze factoren zijn blijven optreden hebben de vraag doen rijzen of werkelijk sprake was van onbeïnvloedbare factoren. In de nieuwe bekostigingssystematiek wordt met verschillen in netto-kosten rekening gehouden door de indeling – op onafhankelijke en objectieve wijze – van nieuwe werknemers in drie arbeidshandicapcategorieën, met daar aan verbonden verschillende bekostigingsbedragen. In paragraaf 3.3 is al op de gronden voor de indeling ingegaan.

Voor het overige stemt het nieuwe financiële verdeelmodel in veel opzichten overeen met het thans gehanteerde model. Ook in het nieuwe model wordt jaarlijks een deel van de geraamde vacatureruimte die ontstaat door de uitstroom van werknemers herverdeeld tussen bestuurlijke eenheden op grond van de relatieve lengte van de wachtlijsten.

## 6.2. Het volume arbeidsplaatsen

Evenals in het bestaande verdeelmodel zal in het nieuwe verdeelmodel worden gerekend met standaard-eenheden, in de vorm van arbeidsplaatsen met een 36-urige werkweek die gedurende het gehele kalenderjaar vervuld worden. Dit betekent dat dienstbetrekkingen van minder dan 36 uur beslag evenredig aan de arbeidsduur worden meegeteld.

Nieuw is dat dienstbetrekkingen tevens worden gewogen op grond van de zwaarte van de arbeidshandicap van de werknemer. De wegingsfactoren worden bepaald met behulp van een periodiek te herhalen econometrisch onderzoek, dus op grond van een benadering van de werkelijke verschillen in netto-kosten. In het jaarlijks overleg met de VNG zal worden gesproken over de aan het onderzoek te verbinden conclusies voor de wegingsfactoren voor de daarop volgende jaren.

Omdat steeds wordt gewerkt met de statistische gegevens van voorafgaande jaren, zullen de nieuwe wegingsfactoren pas twee jaar na de inwerkingtreding van de wet effect hebben. Uitgaande van een inwerkingtreding per 1 januari 1998 zullen immers de budgetten voor 1998 en 1999 nog volledig worden bepaald op grond van de realisatiecijfers over het jaar 1996, waarin nog geen sprake is van een indeling in arbeidshandicap-categorieën.

## 6.3. De wachtlijst

Het volume arbeidsplaatsen wordt in het nieuwe verdeelmodel, net als voorheen, bepaald aan de hand van de gebleken behoefte aan SW-arbeitsplaatsen. Deze behoefte kent twee componenten, te weten:

- de werknemers, die reeds een arbeidsplaats vervullen;
- de personen die geïndiceerd zijn voor de sociale werkvoorziening en daartoe op de wachtlijst zijn geplaatst.

Omdat het ook in de toekomst mogelijk moet zijn om het aanbod van arbeidsplaatsen in overeenstemming te brengen met de lokaal geïndiceerde vraag zal de omvang van de wachtlijst een variabele blijven in het verdeelmodel.

Gedurende de eerste twee jaar na de inwerkingtreding van de wet zijn voor de bekostiging uitsluitend nog de gegevens over de «oude» wachtlijsten beschikbaar. In het verdeelmodel zullen deze gegevens op dezelfde wijze worden gehanteerd als thans reeds geschiedt. Dat betekent dat gemeenten/bestuurlijke eenheden in staat zullen zijn een kwart van hun vacatureruimte direct te vervullen terwijl driekwart wordt herverdeeld over gemeenten/ bestuurlijke eenheden aan de hand van de relatieve lengte van de wachtlijsten. Gemeenten met een langer dan gemiddelde wachtlijst krijgen extra arbeidsplaatsen toegekend en gemeenten met een korte wachtlijst leveren een deel van hun vacatures in. Vacatures die het gevolg zijn van uitstroom naar regulier werk zullen, net als thans, te allen tijde mogen worden herbezet.

Gedurende de eerste twee jaren na de inwerkingtreding van de wet (1998 en 1999) zal er per bestuurlijke eenheid veelal sprake zijn van twee wachtlijsten. Eén wachtlijst betreft de huidige wachtlijst, waarvan nog niemand is geïndiceerd conform de per 1998 geldende indicatiebeslistabel. Op deze wachtlijst worden na inwerkingtreding van de wet geen nieuwe kandidaten meer geplaatst. De reeds op deze wachtlijst geplaatste personen worden in beginsel geherïndiceerd op het moment dat daadwerkelijk een arbeidsplaats beschikbaar komt. Gegeven het ervaringsgegeven dat jaarlijks een kwart van de personen op de wachtlijst

eigener beweging verdwijnt en gelet op de jaarlijkse opnamecapaciteit van de sociale werkvoorziening van 4 à 5 000 arbeidsplaatsen, zal naar verwachting deze oude wachtlijst na ongeveer twee jaren na inwerking-treding van de nWsw vrijwel zijn verdwenen. Voor nog resterende personen zal in overleg met gemeenten een passend alternatief worden gezocht.

De andere wachtlijst bevat de kandidaat-werknemers, die zich na 1 januari 1998 hebben gemeld voor werk in de sociale werkvoorziening. Deze mensen worden door de indicatiecommissie geïndiceerd, waardoor bij plaatsing van deze kandidaat-werknemers in het bedrijf ook de wegingsfactor bekend is op basis waarvan de bekostiging plaats vindt.

Deze wachtlijst wordt verhoogd met het aantal werknemers dat is geplaatst op arbeidsplaatsen die voor eigen rekening door de gemeente worden gerealiseerd en verminderd met het aantal niet gerealiseerde plaatsen. Dit laatste is noodzakelijk om gemeenten die zich een extra inspanning getroosten door extra personen te plaatsen niet in de verdeling te benadelen en vice versa.

De twee wachtlijsten zullen voor de jaren 2000 en 2001 beide een factor zijn in het financieel verdeelmodel. In het overleg met de VNG zal worden bezien in welke mate ook in deze jaren een deel van de vacaturerimte voor directe herbezetting in aanmerking moet komen. Met ingang van het begrotingsjaar 2002 zal vervolgens uitsluitend de nieuw geïndiceerde wachtlijst nog een factor in het verdeelmodel zijn.

#### *6.4. De vaststelling van de subsidie na afloop van het budgetjaar*

De nieuwe bekostigingssystematiek voorziet in een definitieve vaststelling van de rijksvergoeding aan de gemeente na afloop van het boekjaar. De definitieve vaststelling geschiedt op grond van het feitelijk gerealiseerde aantal arbeidsplaatsen, gewogen naar de arbeidshandicaps van de werknemers. Omdat het ongewenst en onhaalbaar wordt geacht de zittende populatie volledig te herindicieren worden werknemers die voor inwerkingtreding van de wet al een dienstbetrekking hadden, administratief ingedeeld in de middencategorie.

De wegingsfactoren voor nieuwe werknemers worden gebaseerd op een indeling in drie categorieën van arbeidshandicap en daarbij behorende vergoedingenniveaus. Bij de vaststelling achteraf van de rijksvergoeding over de eerste twee jaar na de inwerkingtreding van de wet zullen voor de categorieën licht en midden gelijke vergoedingsbedragen worden gebruikt. Voor de berekening van de hoogte van de bedragen zal voor dat jaar eenmalig de door Moret, Ernst en Young ontwikkelde benadering worden gehanteerd, waarbij de indeling in loonschalen wordt gebruikt als benadering van de – nog niet bekende – verdeling van de mate van arbeidshandicap. Dit zal geschieden op basis van de geaccordeerde cijfers uit de jaarverslaggeving voor 1996.

In de daaropvolgende jaren zal geleidelijk zicht ontstaan op de werkelijke verdeling tussen de drie arbeidshandicap-categorieën en de feitelijk netto-kostenverschillen per categorie. Landelijk zal dan per categorie worden beschouwd wat de feitelijke netto-kosten zijn op grond van de ontwikkeling van de gemiddelde bruto-loonkosten, de uitvoeringskosten en de netto toegevoegde waarde. Dit technisch onderzoek zal jaarlijks – ambtelijk in samenspraak met het bureau van de VNG – in het voorjaar plaatsvinden, vooraf aan het bestuurlijk overleg met de VNG, waarin op grond van de bevindingen gesproken zal worden over de verhoudingen tussen netto-kosten en de rijksvergoeding per

arbeidshandicap-categorie. Op basis van de vastgestelde vergoedingsbedragen kunnen vervolgens de wegingsfactoren worden bepaald.

#### *6.5. Het mitigeren van herverdeeleffecten*

In het verdeelmodel zullen voorzieningen worden getroffen om eventuele herverdeeleffecten die het gevolg zijn van de invoering van een nieuwe bekostigingssystematiek te mitigeren. Daartoe zal een algemene garantie worden geboden dat een gemeente/ bestuurlijke eenheid van jaar op jaar niet meer dan 5% in budget teruggaat. Als structurele voorziening, om het hoofd te kunnen bieden aan onvoorziene en niet te verzekeren ontwikkelingen in de organisatorische sfeer van de uitvoering, die de correcte uitvoering van de wet belemmeren, zal na overleg met de VNG tevens een voorziening worden uitgewerkt, waarvan de werking overeen zal komen met die van de huidige artikel 41, lid 5 van de WSW.

Voor de eerste twee jaar na inwerkingtreding van de nieuwe wet zal, in aanvulling op de structurele voorzieningen, bovendien de mutatie van de rijksvergoeding per arbeidsplaats worden beperkt tot maximaal 1,5%. Op die wijze kunnen de effecten van het afschaffen van de correctiefactoren vooruitlopend op het effectief worden van de wegingsfactoren naar arbeidshandicap worden opgevangen.

### **7. De blindenwerkplaatsen**

Ik heb toegezegd om ten aanzien van de blindenwerkplaatsen nader in te zullen gaan op de zogeheten handicapgebonden meerkosten.

Begin 1993 heeft VB-advies een onderzoek gepubliceerd naar de (meer)kosten van de sociale werkverbanden voor blinden en slechtzienden. Het onderzoeksrapport is op 19 februari 1993 aan de Voorzitter van de vaste commissie voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid van de Tweede Kamer aangeboden (kamerstukken II 1992-1993, 22 800 XV, nr 66). De onderzoekers concludeerden dat er sprake is van meerkosten bij de twee onderzochte blindenwerkplaatsen en wel f 8100,- per arbeidsplaats bij Proson (voorheen Sonneheerdt) en f 7100,- per arbeidsplaats bij Blizo. Van deze meerkosten hing, volgens de onderzoekers, ongeveer 30% samen met de handicap (tussen f 1900,- tot f 2500,-). De overige meerkosten (ca f 5000,-) worden bepaald door de wijze waarop de werkverbanden organisatorisch functioneren.

Ongeveer f 800,- van de handicap gebonden meerkosten werd veroorzaakt door een lager ziekteverzuim. Vóór 1993 bevatte het financieel verdeelmodel een impliciete incentive voor ziekteverzuim. Bij ziekte werd de loonbetaling door de bedrijfsvereniging overgenomen, het toegekende budget werd echter niet verlaagd. Bedrijven met een hoog ziekteverzuim «verdienden» daardoor aan het verzuim. Werkplaatsen met een laag ziekteverzuim – blinden hebben traditioneel een laag ziekteverzuim – gingen er daarentegen relatief gezien op achteruit. Aan deze situatie is met ingang van 1993 een einde gekomen ten gevolge van de invoering van premiedifferentiatie in de Ziektewet.

In het mondeling overleg met de Kamer op 19 oktober 1993 (kamerstukken II 1993-1994, 23 400 XV, nr. 12), heeft de toenmalige staatssecretaris voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegezegd om, op basis van de hiervoor genoemde onderzoeksresultaten, met de besturen van de desbetreffende bestuurlijke eenheden in overleg te zullen treden om te zoeken naar een tijdelijke (financiële) oplossing van de gerezen problemen.



Concreet betekende dit dat aan de blindenwerkplaatsen een compensatie werd gegeven voor de handicapgebonden meerkosten van f 1700,- (f 2500,- minus f 800,-) per arbeidsplaats. Deze bijdrage is vanaf 1994 jaarlijks toegekend, zolang er geen structurele oplossing was gevonden voor de handicapgebonden meerkosten. Overigens bestaat de populatie door de recente jaren heen bij Proson gemiddeld voor 50% uit visueel gehandicapten en bij Blizo uit circa 60% visueel gehandicapten. De bijdrage is echter toegerekend aan de totale SW-populatie van de blindenwerkplaatsen, zodat een extra financieel voordeel ontstond.

Daarnaast is in 1994 en 1995 50% van de overige meerkosten, te weten f 2500,- gecompenseerd, echter onder de nadrukkelijke verwachting dat deze kosten binnen een redelijke termijn zouden worden afgebouwd.

Om een vergelijking mogelijk te kunnen maken tussen de huidige financiële situatie van de blindenwerkplaatsen en de situatie na inwerking-treding van de nWsw, heb ik het jaar 1997 als uitgangspunt genomen. Zoals ik de Commissie reeds heb medegedeeld met mijn brief van 11 oktober 1995, wordt door de bestuurlijke eenheden, waartoe de beide blindenwerkplaatsen behoren, gebruik gemaakt van het financieel verdeelmodel om het toegekende budget verder naar de diverse onderdelen toe te delen. Dit heeft tot gevolg dat het effect van de in het verdeelmodel gehanteerde correctiefactoren wordt versterkt. Indien de bestuurlijke eenheden in de toekomst deze handelwijze consequent blijven hanteren, heeft dat direct een positief effect op het budget van de betrokken blindenwerkplaatsen, zoals onderstaande tabel aantoont.

**Gevolgen van indeling in de middencategorie voor de zittende populatie van de blindenwerkplaatsen (basis= budget 1997, bedragen per fte)**

Bestuurlijke eenheid:	DSW-Nunspeet (906,9 fte's)	WSD-Boxtel) (1030 fte's)
Blindenwerkplaats:	Proson (150 fte's, waarvan visueel gehandicapt: 90)	Blizo (100 fte's, visueel gehandicapt: 50)
1. Aan BE toegekend budget	f 41 757	f 42 450
2. Door BE aan blindenwerkplaats toegekend	f 38 344	f 40 493
3. Aanvulling ivm handicapgebonden meerkosten	f 1 700	f 1 700
4. Saldo budget blindenwerkplaats (2 + 3)	f 40 044	f 42 193
5. Budget bij indeling in de middencategorie (1998 e.v.)	f 42 618	f 42 618
6. Verschil ten opzichte van huidige budget van de BE (5 - 1)	+ f 861	+ f 168
7. Verschil ten opzichte van huidig door BE aan blindenwerkplaats toegekend budget (5-2)	+ f 4 274	+ f 2 125

Ten opzichte van het budget dat de BE'en Nunspeet en Boxtel in 1997 ontvangen, betekent indeling in de categorie midden een financieel voordeel van respectievelijk  $906,9 \times f 861 = f 780 840$  en  $1030 \times f 168 = f 173 040$ .

Voor de blindenwerkplaatsen Proson en Blizo werkt dit voordeel als volgt uit: respectievelijk  $150 \times f 4 274 = + f 641 100$  en  $100 \times f 2 125 = + f 212 500$ .

In de toekomst kan dit nog verder oplopen wanneer blijkt dat blinden die zijn aangewezen op een blindenwerkplaats worden ingedeeld in de categorie zwaar. In die gevallen zal per plaats circa f 10 000,- extra budget worden toegekend.

Inmiddels ben ik in het bezit gesteld van een voorstel van de beide blindenwerkplaatsen om de toekomst van deze werkplaatsen veilig te stellen. In het voorstel wordt daartoe een drietal opties aangereikt, te weten:

1. toekennen handicapgebonden meerkosten ( f 42 300 + f 1 700 = f 44 000);
2. conform voorstel NOSW blinden / slechtzienden een extra vergoeding geven;
3. een overgangsregeling voor de komende 20 jaar; waarbij als uitgangspunt geldt dat de huidige populatie blinden en slechtzienden in de zwaarste handicapcategorie worden geplaatst en worden gesubsidieerd conform de nWsw.

Hoewel ik van mening ben dat uit oogpunt van een acceptabele exploitatie en vanuit consistentie van de bekostigingsmethodiek een aparte behandeling van de blindenwerkplaatsen niet nodig is, ben ik bereid een inspanning te plegen om uit deze langdurige impasse te komen. Aangezien optie 3 het dichtst in de buurt komt van het mij voor ogen staande bekostigingsmodel, ben ik bereid om de de visueel gehandicapten in de huidige populatie van de blindenwerkplaatsen collectief administratief in te delen in de zwaarste arbeidshandicapcategorie. Voor Proson betekent dit een extra financieel voordeel – dat wil zeggen boven het voordeel dat reeds ontstaat door de indeling in de midden categorie – van circa f 900 000, voor Blizo is dat circa f 500 000. Ik ga er daarbij wel van uit dat de indicatie van blinden voor de sociale werkvoorziening in de toekomst via de reguliere indicatieprocedure loopt. Blinden zullen in de toekomst dus niet per definitie tot de zwaarste arbeidshandicapcategorie worden gerekend.

## **8. Huisvestingslasten bij SW-bedrijven**

Tijdens het wetgevingsoverleg is aandacht gevraagd voor de problematiek van bedrijven die vóór 1989 besloten hebben om te investeren in nieuwe huisvesting. Zij zouden nog steeds hinder ondervinden van de kapitaallasten.

Op de eerste plaats moet ik vaststellen dat zich de afgelopen jaren bij mij slechts één bedrijf heeft gemeld met een beroep op extra financiële ondersteuning in verband met kapitaallasten ten gevolge van investeringen uit het verleden. Het verzoek van deze bestuurlijke eenheid, Kollum, is door mij afgewezen. Het bestuur heeft zich vervolgens tot de rechter gewend, die het beroep eveneens heeft afgewezen. Op dit moment ligt de zaak ter beoordeling bij de Centrale Raad.

Ik wil hieronder schetsen welke procedures de afgelopen jaren zijn gevolgd ten aanzien van de toekenning van een tegemoetkoming in de huisvestingslasten.

Vóór de invoering van de budgetfinanciering per 1 januari 1989 was – zoals bekend – sprake van een zogeheten «open eind» financiering. Dit hield in dat de loonkosten voor de SW'ers volledig werden vergoed, terwijl ter dekking van het exploitatietekort een aanvullende vergoeding van 80% door het Rijk werd gegeven. De overige 20% moest door de gemeenten zelf worden gedragen. In het exploitatieresultaat waren de lasten van investeringen meegenomen, dus ook de lasten ten gevolge van investeringen in huisvesting. De investeringsbeslissing als zodanig was en is echter de verantwoordelijkheid van de gemeente. Met de rijksconsulent diende te worden overlegd in verband met de relevantie van deze kosten voor de eventuele aanvullende rijksvergoeding.

Bij de invoering van budgetfinanciering met ingang van het begrotingsjaar 1989 zijn langs twee lijnen voorzieningen getroffen voor extra lasten in de sfeer van huisvesting. Omdat in het verdeelmodel dat gedurende de eerste twee jaar zou worden gehanteerd werd uitgegaan van het basisjaar 1985, is in de eerste plaats een voorziening getroffen voor extra huisvestingslasten die in de jaren 1985–1988 nog waren ontstaan. Daarvoor werd een bedrag van f 5,7 miljoen in het budget opgenomen. Aan de bestuurlijke eenheden is verzocht gegevens inzake huisvestingskosten aan te leveren over de periode van vóór 1989. Deze gegevens zijn gebruikt in de berekening van de meerlasten die als factor in de budgetten 1989 en 1990 zijn meegenomen. De bestuurlijke eenheden zijn op 6 april 1988 schriftelijk van de voorlopige uitkomsten van de berekeningen van het budget in kennis gesteld.

Daarnaast werden extra middelen ter beschikking gesteld voor nieuwe investeringen in huisvesting, bedoeld om nog bestaande achterstanden in huisvesting weg te werken. Hiervoor werd een bedrag van f 4 miljoen, oplopend tot 24 miljoen in 1994 uitgetrokken. De gemeente diende vooraf om een bijdrage in de laatstgenoemde middelen te verzoeken. Bij de toekenning werd de gemeente medegedeeld dat de toeslag tijdelijk zou zijn en de kosten derhalve in de toekomst – dat wil zeggen na 1994 of zo veel eerder als bedoelde meerkosten zich niet langer zouden voordoen – door de gemeente zelf moesten worden opgebracht, bij voorkeur uit de exploitatie-opbrengst van de werkverbanden c.q. het gemeenschappelijk aandeel in de uitvoeringskosten van de wet.

Ter illustratie geef ik in onderstaande tabel weer welke bedragen de afgelopen jaren voor extra huisvestingslasten beschikbaar zijn gesteld.

	budgetopbouw lasten t/m 1998	extra budget 1 989 t/m 1994	Totaal extra ivm huisves- ting
1989	5 702 190	4 000 000	9 702 190
1990	5 414 634	8 000 000	13 414 634
1991	5 364 207	12 000 000	17 364 207
1992	4 992 086	16 000 000	20 992 086
1993	4 756 403	20 000 000	24 756 403
1994	4 549 711	24 000 000	28 549 711
Totaal	30 779 231	84 000 000	114 779 231

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
A. P. W. Melkert

**VOORGENOMEN REGELGEVING EN BELEID INZAKE INDICATIE EN BEKOSTIGING NIEUWE WSW****1. Regels met betrekking tot de indicatie en het indicatieprotocol**

Eerste stap in het traject van indicatiestelling betreft de aanvraagprocedure. Het initiatief tot indicatie zal in eerste instantie van de betrokkene zelf uitgaan of namens betrokkene worden gedaan, bijvoorbeeld als betrokkene daartoe zelf niet in staat is.

Omdat indicering altijd op vrijwillige basis geschiedt, is bij een aanvraag door een ander dan de betrokkene medeondertekening door deze laatste nodig. Ondertekent de betrokkene zelf de aanvraag niet, dan wordt van de reden daarvan mededeling gedaan bij de aanvraag. Betrokkene kan bij de aanvraag zelf gegevens over zijn toestand voegen. Ook kan hij verwijzen naar behandelende artsen of psychologen en het gebruik maken van bij dezen aanwezige medische gegevens. Dit laatste kan niet zonder expliciete toestemming van betrokkene. Bij de aanvraag dient te worden aangegeven of betrokkene toestemming verleent.

Bij de aanvraag moet een bewijs van inschrijving in een gemeente alsmede een bewijs van inschrijving als werkzoekende bij de Arbeidsvoorzieningsorganisatie worden gevoegd. Het gemeentebestuur – aan wie de aanvraag tot indicatie wordt gericht – moet ervoor zorgen dat de aanvraag zo snel mogelijk onder de aandacht van de indicatiecommissie wordt gebracht. Denkbaar is dat de gemeenten hiervoor een intakefunctionaris (of daarmee vergelijkbare functie) aan de commissie toevoegt; op de positie van deze functionaris kom ik later in deze brief nog terug.

Om tot haar advies te komen, zal de commissie een onderzoek moeten verrichten. Het besluit dient te regelen waarop dit onderzoek zich moet richten. Het gaat om die aspecten, die van belang zijn om vast te stellen of betrokkene tot de doelgroep behoort; dit betreft de beslistabel.

Tevens moet in het onderzoek worden nagegaan of betrokkene in aanmerking kan komen voor begeleid werken als bedoeld in hoofdstuk 3 van de wet of dat voor hem een scholingstraject open staat; hiervoor zullen nog beslistabellen worden ontwikkeld. Ook bij het onderzoek wordt ervan uitgegaan, dat zoveel mogelijk gebruik gemaakt wordt van bij andere beschikbare gegevens over betrokkene. Geregeld moet worden dat daarbij derden kunnen worden geraadpleegd. Het raadplegen van derden geschiedt niet zonder toestemming van betrokkene.

Ten behoeve van de werkwijze in de gemeentelijke indicatiecommissies zal in overleg met de VNG een indicatieprotocol worden opgesteld.

Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de inbreng uit de «praktijk op de vloer». Tevens zal rekening moeten worden gehouden met de aanbevelingen en suggesties die zijn gedaan in het rapport «Medische beoordelingen in het kader van de toelating tot de personenkring van de Wsw» van de Inspectie van de Gezondheidszorg dat op een eerder tijdstip naar de Kamer is verzonden (mijn brief van 29 november 1996, kenmerk AM/RAW/96/2578). Het is van belang dat duidelijk wordt wanneer «nader onderzoek» noodzakelijk is en wie en wat de duur van het onderzoek bepaalt.

Binnen de protocollering vervullen de beslistabellen en het profielenstelsel een belangrijke rol. De protocollering dient zodanig te zijn dat de kwaliteit voor zich spreekt. Hoewel een uniform landelijk indicatieprotocol aantrekkelijk is, moet er – gezien de eigen gemeentelijke verantwoordelijkheid – vooralsnog de voorkeur aan gegeven worden te werken met een landelijk modelprotocol. De gemeenten worden dan de vrijheid gelaten om, rekening houdend met meer algemeen geformuleerde eisen, te komen

met een eigen protocol. Dat is ook van belang omdat de werkwijze van de indicatiecommissies niet strikt hetzelfde hoeft te zijn. In de beginfase kan de (in te huren of aan te stellen) instantie die met de kwaliteitsbewaking zal worden belast daarbij behulpzaam zijn.

Belangrijk voor de zorgvuldigheid van de indicatie- en toelatings-procedure is, dat van meet af aan bij de indicatiestelling de procedure en de toetsingscriteria ook duidelijk gemaakt worden aan de betrokkene. Niet alleen het toevoegen van een zogenaamde sollicitatieprofiel aan het profielensysteem – waarbij betrokkene zelf kan aangeven hoe deze denkt over de eigen mogelijkheden en beperkingen – kan hierbij een rol van betekenis spelen, maar ook het opnemen van een Intakeprofiel van betrokkene, dat door deskundigen van het indicatieteam wordt ingevuld (zie hieromtrent ook mijn brief aan uw Kamer over de evaluatie van het profielensysteem SW van 31 januari 1997, kenmerk AM/RAW/97/20).

Als bijlage bij het profielensysteem zal eveneens een functie-voorbeeldenreeks worden opgenomen.

De onafhankelijkheid en zorgvuldigheid bij de indicatie wordt in de nWsw gerealiseerd door middel van een door de gemeente aan te wijzen of in te stellen commissie van deskundigen, onder de conditie dat de leden van deze commissie onafhankelijk zijn in hun oordeelsvorming, onder meer doordat zij geen binding hebben met de uitvoeringsorganisatie, en doordat zij werken volgens een door de minister goedgekeurd protocol.

In het wetgevingsoverleg over het wetsvoorstel Wsw is aan de orde geweest hoe zou moeten of kunnen worden uitgesloten dat delen van de indicatie worden uitbesteed aan bij de uitvoering van de Wsw betrokkenen. Hierover kan het volgende worden opgemerkt. De feitelijke indicatie, op basis waarvan het advies van de indicatiecommissie tot stand komt, wordt uitsluitend opgesteld door de leden van de indicatiecommissie, die volstrekt onafhankelijk opereren. Bij deze indicatiestelling is in voorkomende gevallen ook kort onderzoek door de commissie aan de orde. Het is denkbaar dat soms nader specialistisch onderzoek noodzakelijk is, dat binnen de commissie niet goed kan worden uitgevoerd. In die situaties kunnen externen worden ingeschakeld. Bij een dergelijk deelonderzoek zou in voorkomende gevallen zelfs de sociale werkvoorziening betrokken kunnen zijn. Een dergelijk onderzoek is in geen geval bepalend, maar kan er toe dienen het advies van de indicatiecommissie nader te onderbouwen. Bepalend is de indicatie (advies) van de deskundigen in de onafhankelijke commissie, die volgens de beslistabel en op grond van de nog te ontwikkelen protocollen tot stand komt.

In verband met de onafhankelijkheid en deskundigheid van de indicatiecommissie wil ik allereerst ingaan op de positie van functionarissen – in dienst van de SW – die zich thans met de indicatie bezig houden. Door de fractie van GroenLinks is in het wetgevingsoverleg met name gevraagd in hoeverre het strijdig is met de gedachte achter artikel 13 dat bestaande test- en trainingsafdelingen van SW-bedrijven zich organisatorisch losmaken van de bedrijven om zodoende in de toekomst een rol te kunnen spelen op de indicatiemarkt.

De deskundigheid van de toekomstige indicatiecommissies is voorgescreven. Organisaties die een rol willen spelen bij de indicering zullen hier dus aan moeten voldoen. Belangrijk punt is inderdaad de onafhankelijkheid. Als er geen actuele binding is met het SW-bedrijf, acht ik het geen bezwaar dat huidige indiceerders – mits geschikt – in de toekomst rechtstreeks bij de indicatiestelling betrokken zijn. Uiteraard zal dan een volledige scheiding ten opzichte van het SW-bedrijf moeten worden doorgevoerd. In situaties waarin het slechts om het uitvoeren van

specialistische deelonderzoeken in opdracht van de indicatiecommissie gaat, is een strikte scheiding niet noodzakelijk, zoals ik in het voorgaande al heb aangegeven.

Voordeel kan zijn dat bestaande deskundigheid niet verloren gaat. Een ander punt van belang is dat de trainingsafdelingen vaak voor meerdere werkverbanden tegelijk werken; dit betekent een bundeling waarmee efficiencywinst als gevolg van schaalvoordelen geboekt kan worden. Overigens ligt het voortouw voor de oprichting of aanwijzing van een indicatiecommissie bij het gemeentebestuur.

Overigens worden de eisen ten aanzien van onafhankelijkheid, het niveau van deskundigheden en de onverenigbaarheid van andere functies met het lidmaatschap van een commissie na overleg met het veld in een ministeriële regeling opgesteld. Wat dit betreft is het van belang goed na te gaan in hoeverre er geen «belangenverstrengeling» ontstaat. De aanbevelingen in het reeds eerder gememoreerde en onlangs aan de Kamer aangeboden rapport van de Inspectie voor de Gezondheidszorg zijn hierbij zeker van betekenis.

De onafhankelijkheid zal via de band van definiëring van onverenigbaarheid van functies moeten worden gewaarborgd. Vooruitlopend op de definitieve uitwerking kan worden gemeld dat momenteel wordt gedacht aan in elk geval de volgende onverenigbaarheden:

- een lid van de indicatiecommissie kan niet zijn een ambtenaar in dienst van de gemeente of de samenwerkende gemeenten;
- een lid van de indicatiecommissie kan niet zijn een persoon in dienst van de door de gemeente voor de uitvoering aangewezen rechtspersoon;
- een lid van de indicatiecommissie kan niet zijn een gemeenteraadslid van de gemeente of een der gemeenten die de indicatiecommissie heeft aangewezen of opgericht;
- een lid van de indicatiecommissie kan niet zijn een persoon in dienst van een rechtspersoon die tot doel heeft begeleiding in het kader van begeleid werken te verrichten.

Voor het overige is het van belang, zoals gesteld in de toelichting bij de nota van wijziging (kamerstukken II, 1996/97, 24 787, nr. 8), dat de commissieleden een onafhankelijke positie hebben ten opzichte van de kandidaat en zijn laatste werkgever. Dit behoeft niet via een omschrijving van onverenigbaarheid van functies te worden opgelost. Met betrekking tot de werkwijze van de commissie zal moeten worden bepaald dat een lid van de indicatiecommissie zich laat vervangen, indien hij uit andere hoofde een beroepsmatige relatie onderhoudt met de kandidaat die het betreft. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan een behandelend arts, die als lid van de indicatiecommissie geen uitspraken mag doen over een cliënt die hij buiten het kader van de indicatiestelling Wsw in behandeling heeft.

Hieruit volgt dat voor elk lid van de indicatiecommissie een plaatsvervanger beschikbaar moet zijn, die over dezelfde deskundigheden beschikt. Gemeenten kunnen onderling afspreken dat leden van de indicatiecommissies die voor de betrokken gemeenten werken over en weer als plaatsvervanger optreden. Dit kan ook voordelen hebben ten aanzien van het uitwisselen van ervaring.

Er zullen in het indicatiebesluit nadere voorschriften moeten worden gegeven over het advies van de indicatiecommissie. Het advies zal naast de persoonsgegevens van betrokken nog een aantal andere gegevens moeten bevatten, waarbij te denken is aan:

1. datum van aanvraag, van onderzoek, en van het uitgebrachte advies;
2. een opsomming van het school-, opleidings- en arbeidsverleden van betrokkene;

3. het advies om betrokkene al dan niet te rekenen tot de doelgroep, de indeling in een arbeidshandicapcategorie, de nemen maatregelen en te treffen voorzieningen, en welk functieniveau in eerste aanleg voor betrokkene geëigend wordt geacht, en of deze mogelijk voor begeleid werken in aanmerking komt.

Het advies bevat naast een korte, welomschreven typering van de beperkingen, het oordeel van de commissie, gemotiveerd aan de hand van het voorgeschreven beslismodel, waarbij gebruik gemaakt wordt van omschrijvingen en coderingen van, of aansluiten bij de internationale statistische classificatie van ziekten en aanverwante gezondheidsproblemen (ICD-10, WHO, 1992) en/of de Internationale Classificatie van Stoornissen, Beperkingen en Handicaps (ICIDH, WHO, 1980).

De indeling in arbeidshandicapcategorie komt tot stand op grond van een beoordeling van de verstrekking van de noodzakelijke voorzieningen of maatregelen en van het prestatieniveau. Dit is toegelicht in de toelichting bij de beslistabel, die als bijlage bij de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II, 1996/97, 24 787, nr. 7) is opgenomen. Deze beslistabel zal als bijlage bij het Besluit indicatie worden opgenomen.

Het advies van de commissie komt bij meerderheid tot stand. Het ligt niet voor de hand unanimitieit in de advisering voor te schrijven; de leden van de indicatiecommissie moeten op basis van de inhoudelijke en procedurele voorschriften vanuit hun eigen specifieke deskundigheid een eigen afweging kunnen maken. Om zeker te stellen dat er altijd een meerderheidsadvies van de commissie is, zal een procedure moeten worden ontwikkeld voor de situatie waarin de stemmen binnen de commissie eventueel staken. Dit kan door in de regelgeving te bepalen dat in geval van staken van de stemmen, de stem van de voorzitter de doorslag geeft.

Voor het overige is met betrekking tot de werkwijze van de indicatiecommissie van belang dat de commissie uit haar midden een voorzitter en een plaatsvervangend voorzitter kiest. Denkbaar is roulatie voor te schrijven, waarbij ik overweeg de benoeming van de voorzitter te binden aan een termijn van twee jaar.

Vervolgens is het aan het gemeentebestuur op basis van het advies een beslissing te nemen over de indicatie. In geval gemeenten op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen de Wet sociale werkvoorziening gezamenlijk uitvoeren wordt de beslissing door het bestuur van de bestuurlijke eenheid genomen; dit volgt uit artikel 1, tweede lid, van de Wsw. Op dit moment zijn er zo'n honderd bestuurlijke eenheden.

Nadat het gemeentebestuur heeft vastgesteld dat de commissie het advies procedureel conform de wet en de daarop berustende bepalingen heeft uitgebracht, stelt zij formeel in de indicatie vast of betrokkene tot de doelgroep behoort. Het gemeentebestuur doet dit uitsluitend aan de hand van het advies van de commissie, en wel binnen vier weken na ontvangst van dat advies.

In de toelichting bij de nota van wijziging is aangegeven dat het in principe het gemeentebestuur vrij staat om de beslissingsbevoegdheid te mandateren. Hierbij is volgens de toelichting met name te denken aan mandatering aan gemeenteambtenaren of aan de indicatiecommissie. Ik overweeg momenteel in het Besluit indicatie mandatering tot deze situaties te beperken. Een volledig vrij gebruik van de mandateringsbevoegdheid – binnen de grenzen van de Algemene wet bestuursrecht – zou immers niet passen gezien de beoogde objectiviteit en onafhankelijkheid van de indicatie. Aan belanghebbenden, zoals de sociale werkvoorziening, mag in geen geval de beslissingsbevoegdheid worden gemandateerd.

De voorschriften die in het Besluit indicatie omtrent de indicatiebeschikking zelf moeten worden opgenomen, liggen in het verlengde van de bepalingen die al in de wet zijn opgenomen. Het ligt in de rede voor te schrijven om in de indicatie op te nemen:

- a. het advies van de indicatiecommissie;
- b. indien nader onderzoek is ingesteld, de uitkomsten van dat onderzoek;
- c. de vermelding of betrokkene tot de doelgroep behoort;
- d. indien betrokkene tot de doelgroep behoort, de voorzieningen of maatregelen die noodzakelijk zijn, alsmede het intake- en sollicitatieprofiel;
- e. indien betrokkene tot de doelgroep behoort, de arbeidshandicapcategorie waarin betrokkene, is ingedeeld;
- f. de vermelding of betrokkene in aanmerking komt voor begeleid werken;
- g. de vermelding of betrokkene in aanmerking komt voor toepassing van een scholingstraject;
- h. de geldigheidsduur van de indicatie.

Met betrekking tot de geldigheidsduur van de indicatie (van belang voor het moment waarop een herindicatie noodzakelijk is) zullen nog nadere regels worden gesteld.

Voor de indeling in arbeidshandicapcategorieën worden in het besluit ook nadere regels opgenomen. Hiervoor zij verder verwezen naar het gedeelte van deze bijlage en de brief waarin nader op het «waarom van de arbeidshandicapindeling» wordt ingegaan.

Tenzij een betrokkene direct kan worden geplaatst of aan begeleid werken kan meedoen – eventueel in combinatie met scholing – wordt hij op een wachtlijst geplaatst. De plaatsing op de wachtlijst en het beheer van de wachtlijst door de gemeente zal aan regels worden gebonden.

Plaatsing op de wachtlijst dient te geschieden op volgorde van datum van aanvraag tot indicatie. Hiermee wordt voorkomen dat personen, voor wie een langere onderzoeksperiode noodzakelijk is om de indicatie vast te stellen, ten aanzien van de volgorde van plaatsing op de wachtlijst van de langere onderzoeksperiode nadeel ondervinden.

Regels zullen worden gesteld over de registratie van gegevens van personen op de wachtlijst. Het zal in elk geval om de volgende gegevens gaan:

- a. persoonsgegevens als naam, adres, postcode, woonplaats, geboortedatum, sofinummer;
- b. de datum van aanvraag tot indicatie, en
- c. de indeling in arbeidshandicapcategorie, onderscheiden naar indicaties voor de sociale werkvoorziening, begeleid werken en scholing, alsmede het intake- en sollicitatieprofiel.

Verder zullen er regels worden gesteld over het beëindigen van de plaatsing op de wachtlijst (bijvoorbeeld in geval van aanvaarding van arbeid, het als gevolg van herindicatie niet meer tot de doelgroep behoren, verhuizing naar een andere gemeente) en de overdracht naar de wachtlijst van een andere gemeente (bij verhuizing).

Overigens zal er – los van de feitelijke wachtlijst – nog een afzonderlijke registratie plaatsvinden van personen die thans reeds op de wachtlijst staan maar in de nieuwe situatie na herindicatie niet meer aan de doelgroepcriteria blijken te voldoen. Dit is al aangekondigd in de nota naar aanleiding van het verslag (kamerstukken II, 1996/97, 24 787, nr. 7, blz. 3). Afzonderlijke registratie wordt nodig geacht om duidelijk zicht te houden op de positie van deze groep en de voor hen beschikbare alternatieven. Met betrekking tot de informatieplicht van gemeenten, die dwingt tot het voeren van een adequate registratie terzake, zullen nog



regels worden gesteld (artikel 14, derde en vijfde lid Wsw). Voorshands ga ik ervan uit dat deze regeling tijdelijk is, dat wil zeggen een registratie van twee jaar.

Zoals ik heb opgemerkt in het wetgevingsoverleg over de Wsw is het niet de bedoeling op voorhand regels te stellen over de volgorde waarin personen die op de wachtlijst staan, daadwerkelijk worden geplaatst. Artikel 2, vierde lid, Wsw, biedt wel de mogelijkheid hieromtrent regels te stellen, indien dit in de toekomst noodzakelijk zou zijn.

Zodra er ruimte voor plaatsing in de sociale werkvoorziening ontstaat, zal in overleg tussen het gemeentebestuur (of de bestuurlijke eenheid) en de sociale werkvoorziening bekeken worden welke persoon van de wachtlijst voor een vacante sw-plaats in aanmerking komt. De gemeente is dus in zodanige mate bij de feitelijke toelating tot de sociale werkvoorziening betrokken dat zij haar verantwoordelijkheid in deze in voldoende mate kan waarmaken.

Een belangrijk aspect van de nieuwe Wsw is het met een zekere regelmaat beoordelen of betrokkene nog voldoet aan de doelgroepomschrijving. Hiervoor is het instrument van de herindicatie in het leven geroepen. Herindicatie vindt niet plaats met betrekking tot personen die reeds vóór de inwerkingtreding van de wet op basis van de oude Wet Sociale Werkvoorziening werkzaam zijn en die dienstbetrekking onder de nieuwe wet hebben voortgezet.

Concreet stel ik mij voor dat in het Besluit onder andere voorwaarden worden gesteld die betrekking hebben op termijnen. De aanvraag van een herindicatie wordt gedaan uiterlijk twee maanden voor het verstrijken van de geldigheidsduur van de indicatie, doch niet eerder dan vier maanden voor het verstrijken daarvan. Het gemeentebestuur kan een herindicatie gemotiveerd op een eerder moment instellen, doch niet eerder dan nadat de dienstbetrekking met betrokkene ten minste 6 maanden duurt. Dit ligt in de rede om te voorkomen dat betrokkene bij daadwerkelijke indiensttreding bij een bedrijf niet gelijk met een herindicatie kan worden geconfronteerd. Tijdens de «gewenningsperiode» kan alleen betrokkene zelf gemotiveerd om een herindicatie verzoeken.

De aanvraag tot herindicatie doorloopt in principe dezelfde procedure als de indicatie.

Wel kan daarbij gebruik worden gemaakt van gegevens die reeds ten behoeve van de indicatie zijn vastgelegd. Een belangrijk element van de herindicatie vormt de beoordeling van de wijze waarop betrokkene in de sociale werkvoorziening of in het begeleid werken functioneert. Hierbij moet gebruik worden gemaakt van het eerdergenoemde profielensysteem. De sociale werkvoorziening levert hiertoe mede de benodigde gegevens.

De commissie vraagt de gegevens met betrekking tot de SW-loonbaan bij de sociale werkvoorziening op. De formele basis hiervoor ligt in artikel 16, vierde lid, van de wet.

Het profielensysteem biedt de mogelijkheid om bij de herindicatie na te gaan in hoeverre met het aanvankelijke advies rekening is gehouden. Als er geen bijzonderheden zijn kan de beschikking op de herindicatie binnen twee maanden worden genomen. Als de gemeente bij een aanvraag van herindicatie verwacht dat nader onderzoek noodzakelijk is, kan zij een aanvraag tot herindicatie ook eerder in werking zetten en wel tot uiterlijk vier maanden voordat de geldigheidsduur van de indicatie afloopt. Ook in deze situatie kan de beschikking op de aanvraag nog tijdig worden genomen. Het Besluit kan een bepaling bevatten dat een indicatie nog maximaal 2 maanden geldig blijft indien niet tijdig op een aanvraag van herindicatie is beslist.

De herindicatie wordt weer aan betrokkene meegedeeld. Indien betrokkene in een bedrijf werkzaam is wordt ook dat bedrijf van de herindicatie in kennis gesteld.

Ik heb het voornemen de regeling met betrekking tot de indicatie en herindicatie zo vorm te geven dat een terugkeergarantie – tot de personenkring van de Wsw – op afdoende wijze is geregeld. Hiermee is een daartoe strekkende vraag vanuit de leden van de CDA-fractie beantwoord. Het ligt in de rede uit te gaan van een terugkeergarantie voor de periode van maximaal een jaar, zoals ook in de huidige situatie het geval is.

Ten slotte ligt het voor de hand dat het gemeentebestuur de taak en werkwijze van de indicatiecommissie alsmede haar eigen taak en werkwijze bij de indicatie, herindicatie en voorgenomen opzegging van de dienstbetrekking, vastlegt in een besluit. Uit oogpunt van de relatie met de kwaliteitsborging – waarop ik later nog terugkom – en de gewenste transparantie van de uitvoeringspraktijk, overweeg ik dit voor te schrijven.

## **2. De gemeentelijke taak inzake kwaliteitszorg en de ondersteuning van de commissie**

Artikel 13, vijfde lid, Wsw, draagt het gemeentebestuur op zorg te dragen voor de ondersteuning van de indicatiecommissie, waarbij in elk geval aandacht wordt besteed aan de kwaliteitszorg. Tevens is bepaald dat de gemeentebesturen de hierbij te stellen ministeriële regels in acht zullen nemen. De vereisten waaraan de gemeentelijke zorg dient te voldoen, en die in de ministeriële regeling zullen worden opgenomen, zijn de volgende.

De gemeente draagt zorg voor een zodanige ondersteuning van de indicatiecommissie, dat deze haar taak adequaat kan uitoefenen. De commissie moet beschikken over adequate huisvesting, kwantitatief en kwalitatief voldoende personeel en voldoende financiële middelen. De gemeente moet waarborgen dat aan deze voorwaarden is voldaan. Indien de gemeente een externe commissie inhuurt kan een en ander geregeld worden in het contract.

In personele zin kan volstaan worden met een beperkte mate van ondersteuning. De kerntaak van de indicatiecommissie – de beoordeling en het advies – kan slechts door deskundigen uit of in opdracht (voor zover het nader onderzoek betreft) van de commissie worden verricht. Het gemeentebestuur kan desgewenst een «intake-functionaris» aan de indicatiecommissie toevoegen voor met name de loketfunctie en eventueel ondersteunende werkzaamheden in de secretariële sfeer. Om buiten te twijfel te stellen dat een dergelijke functionaris niet als lid van de commissie inhoudelijk invloed uitoefent op het advies van de commissie, dienen de werkzaamheden van een toegevoegd (dat wil zeggen niet formeel van de commissie deel uitmakend) ambtelijk functionaris in een taakomschrijving te worden vastgelegd, waarbij het toekennen van formele bevoegdheden in het kader van de advisering door de commissie uitgesloten is. Het uitgesloten zijn van formele bevoegdheden behoeft niet nader te worden voorgeschreven omdat de wet al bepaalt dat geen ambtenaren in de commissie zitting kunnen hebben. In het licht van deze waarborgen acht ik het niet nodig te eisen dat een dergelijke toegevoegd functionaris niet in gemeentelijke dienst is.

In de sfeer van materiële en financiële ondersteuning en de kwaliteitszorg is eveneens regeling nodig. Hierbij is niet aan de orde inhoudelijke voorschriften te geven over de wijze van en mate waarin ondersteuning wordt verleend. Dit is ook niet goed te omschrijven.

Bovendien moet voorkomen worden dat wordt getreden in de gemeentelijke verantwoordelijkheid; de gemeente moet zelf keuzes kunnen maken, die voor een deel samenhangen met de wijze van totstandkoming van de commissie (opgericht dan wel aangewezen door de gemeente).

Het ligt in de rede primair te kiezen voor procedurele in plaats van inhoudelijke voorschriften. Van belang is dat het gemeentebestuur jaarlijks vastlegt welke inspanningen terzake worden geleverd. In de regeling kan worden bepaald dat het gemeentebestuur jaarlijks een zelfanalyse pleegt en daarover rapport opstelt. Een dergelijk rapport geeft dan zowel voor de gemeente als het Rijk weer wat in het daaraan voorafgaande jaar is en in het daaropvolgende jaar volgens plan wordt gedaan op het terrein van kwaliteitszorg en ondersteuning van de commissie. De regeling zou punten van aandacht moeten bevatten die in elk geval in het rapport aan de orde moeten komen. Een dergelijke rapportage kan ook een rol vervullen in het kader van het uitwisselen van «best practices» tussen gemeenten. Het biedt een goede mogelijkheid tot aansluiting op de centrale taken betreffende de kwaliteitsbevordering, die door of vanwege de minister worden uitgevoerd. Verder zou moeten worden bepaald dat het gemeentebestuur richtlijnen aan de commissie geeft die betrekking hebben op de kwaliteit van de taakuitoefening.

Vooralsnog lijken mij de volgende aandachtspunten waarop de gemeentebesturen beleid zouden moeten voeren van belang:

- a. de wijze waarop in algemene zin de kwaliteit van de indicatiestelling wordt bevorderd;
- b. de wijze, waarop de indicatiecommissie het kwaliteitsaspect betreft bij de uitvoering van de aan deze commissie opgedragen taken;
- c. de wijze waarop het gemeentebestuur de kwaliteit van de werkwijze van de indicatiecommissie telkenmale toetst bij de beslissing omtrent de indicatie;
- d. de doorlooptijd van de indicatiestelling;
- e. de wijze van rapportage aan de indicatiecommissie bij geconstateerde onvolkomenheden ten aanzien van de kwaliteit van de werkwijze van deze commissie;
- f. de wijze en mate van personele, materiële en financiële ondersteuning van de commissie door het gemeentebestuur ten behoeve van de taakuitoefening door deze commissie, waaronder begrepen de wijze waarop de commissie in staat wordt gesteld indien dit noodzakelijk wordt geacht delen van het onderzoek te laten uitvoeren door derden;
- g. de wijze waarop de deskundigheid van de commissie op het terrein van de sociale werkvoorziening wordt bevorderd.

### **3. De centrale taak met betrekking tot de kwaliteitsborging van de indicatie**

De kwaliteitsborging en -bevordering zal bestaan uit verschillende elementen. Visitatie, advisering en stimulering zijn kernwoorden in deze aanpak.

Het adviseren van de gemeentelijke indicatiecommissies en gemeentebesturen omtrent de procedurele en inhoudelijke kant van de indicatie is een essentieel element. Vanuit een centraal punt kan hiertoe een visitatiestructuur worden ontwikkeld, die tevens de mogelijkheid biedt «best practices» onderling uit te wisselen. Het organiseren van bijeenkomsten voor betrokkenen, waarbij informatie kan worden uitgewisseld, behoort tot de mogelijkheden. Bedoeling hiervan is een leerproces op gang te brengen en te bevorderen dat de indicatie landelijk op eenduidige en kwalitatief verantwoorde wijze geschiedt. Het ligt voor de hand dat over de advisering aan de indicatiecommissies overleg plaatvindt met het betrokken gemeentebestuur; deze is immers verantwoordelijk voor het functioneren van de commissie.

Bij de uitvoering van deze centrale taak kan worden aangesloten bij wat gemeenten zelf moeten doen. Zoals ik hiervoor in deze brief heb aangegeven, bestaat het voornemen gemeentebesturen te verplichten hun inspanningen ter zake van de ondersteuning van de commissies, waaronder de kwaliteitszorg, jaarlijks vast te leggen. Bij de uitvoering van de centrale taken kan hierop worden teruggegrepen. De gemeentelijke rapportage inzake de ondersteuning en kwaliteitszorg biedt een handvat om vanuit het centraal niveau op te reageren, in de zin van advisering en stimulering.

Informatie die bij de uitvoering van deze centrale taak wordt gegenereerd, wordt uiteraard teruggedirigeerd naar de gemeentebesturen en de indicatiecommissies, alsmede naar de minister. Voor de gemeentebesturen en de indicatiecommissies is dit van belang om voldoende «feed-back» te krijgen, en ook om hun eigen prestaties te kunnen vergelijken met die van andere gemeentebesturen resp. indicatiecommissies. Voor de minister is de terugkoppeling van belang omdat deze belangrijke beleidsinformatie kan bevatten.

De centrale taak met betrekking tot de kwaliteitsbevordering moet niet worden gezien als een toezichtsfunctie. Uiteraard zal bij de toezichtsuitoefening niet worden voorbijgegaan aan signalen die in het kader van de centrale kwaliteitsbevordering naar voren komen, dit ook om de efficiency van het toezichthouden zelf te dienen. De aanwijzingsbevoegdheid moet in dat licht worden gezien als een uiterste middel waarmee de balans tussen de gemeentelijke en de ministeriële verantwoordelijkheid in evenwicht kan worden gehouden. De aanwijzingsbevoegdheid omvat de mogelijkheid om gemeenten te bewegen tot het inwinnen van en rapporteren over contra-expertise op opzet en werking van de deskundigen-beoordeling, zoals die deel uitmaakt van de indicering.

Zoals gesteld in de toelichting bij de nota van wijziging op het wetsvoorstel Wsw geschiedt de kwaliteitsbevordering en -bewaking in samenspel tussen ministerie en gemeenten. De centrale aansturing van de kwaliteit is een taak van de minister. Oordeelsvorming op basis van inhoudelijke deskundigheid van de indicatiestelling is hierbij vereist. Dit behoort niet direct tot het primaire proces van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Dit betekent dat er in de aanvangsfase een instantie met de kwaliteitsbevordering en -stimulering zal worden belast onder verantwoordelijkheid van de minister. In de toelichting bij de nota van wijziging is aangegeven dat deze deskundigheid mogelijk kan worden ingehuurd en anders door het departement moet worden gerealiseerd. De wijze van positionering van deze instantie ten opzichte van het departement, zal nog nader worden bezien. Voor de gemeenten is dit op zichzelf niet relevant.

Vooralsnog wordt gedacht aan een groep deskundigen waarin deels dezelfde disciplines vertegenwoordigd zijn als wettelijk is voorgeschreven voor de gemeentelijke commissies.

Duidelijk is dat deze intensieve wijze van kwaliteitsbevordering slechts een beperkte tijd behoeft plaats te vinden. Nadat de werkwijze en kwaliteit van gemeentelijke commissies is geëvalueerd, uiterlijk twee jaar na invoering van de wet, kan in overleg met het veld worden bezien of de centrale aanpak met betrekking tot de kwaliteitsbevordering kan worden opgeheven. Doel is op gemeentelijk niveau een zodanige werkwijze te realiseren, dat het Besluit indicatiestelling mét de protocollering verder voldoende garanties biedt dat de indicatiestelling op de juiste wijze geschiedt. Gelet ook op de voorgenomen tijdelijkheid van deze centrale aanpak, is de functie als zodanig niet in de wet zelf omschreven. Dat hoeft ook niet, omdat het een stimulerende taak is, die gemeenten niet direct bindt. De voorgenomen centrale functie moet vooral worden gezien als

onderdeel van een intensief implementatietraject met betrekking tot de nieuwe wijze van indiceren.

#### **4. Het waarom van de arbeidshandicapindeling**

Met de VNG, het NOSW, de bonden, de Gehandicaptenraad en de Federatie van Ouderverenigingen is meermalen bestuurlijk overleg gevoerd waarin onder andere het waarom van de arbeidshandicapindeling is toegelicht. Dit heeft met het NOSW niet op alle punten tot volledige overeenstemming geleid.

Kern bij de nieuwe doelgroep-definiëring is, dat niet zozeer de beperkingen op zich bepalend moeten zijn voor indicatie tot de SW, maar meer de mate waarin die beperkingen de afstand tot de arbeidsmarkt bepalen.

Het gaat dan daarbij om:

- de noodzaak tot specifieke aanpassing van werkplek en werkomgeving;
- de specifieke uitsplitsing van taken;
- de specifieke werkbegeleiding;
- de aanpassing van werktempo;
- de arbeidsduur of productiviteitseisen.

Ook binnen de doelgroep is op basis van de bovenstaande elementen sprake van verschillen in afstand tot de arbeidsmarkt. Deze verschillen in afstand, te benoemen als mate van arbeidshandicap, gaan bij tewerkstelling onder aangepaste omstandigheden gepaard met verschillen in kosten en opbrengsten. Om de kans op plaatsing onafhankelijk te maken van de genoemde afstand, is voor een gedifferentieerde indeling in categorieën «arbeidshandicap» gekozen, voorzien van een gedifferentieerde vergoeding. Hiermee wordt een beter gefundeerde compensatie geboden in vergoeding voor verschillen die door de gemeente in netto kosten worden gemaakt bij het creëren van arbeid voor verschillende categorieën van de doelgroep.

Uit de toelichting op de beslistabel over de arbeidshandicapcategorielindeling blijkt dat alle eerdergenoemde aspecten een rol spelen in de categorie-indeling licht, middel of zwaar arbeidsgehandicapt. De keuze voor deze indelingscriteria vloeit daarmee logisch voort uit de indicatiecriteria die beschreven zijn in de eerste beslistabel (over de indicatiestelling).

De middencategorie krijgt een standaardsubsiëring. Voor de categorie licht gehandicapten, die zonder veel extra ondersteuning of aanpassing behoorlijk kunnen functioneren in de arbeidssituatie, wordt een geringere subsidie redelijk geacht. Een extra subsidiëring wordt toegedacht voor de categorie zwaar gehandicapten, van wie verwacht wordt dat het functioneren matig tot zwak zal zijn ondanks een zwaardere inzet van ondersteuning of aanpassing. De verschillen in subsidie worden gestoeld op de gemiddelde verschillen in netto kosten.

Bij de nu nog geldende categorie-indeling gaat het om een onderverdeling in lichamelijk, verstandelijk en psychisch gehandicapten (gemakshalve de categorie «overigen» buiten beschouwing latend). Deze indeling is niet zo geschikt voor het nu beoogde doel, afgezien van de niet volledige consistentie met de indicatiecriteria.

Globaal wordt nu wel de aard, maar niet de ernst van de handicap geregistreerd. De drie handicaptypen worden gezien als rubriceringen of «vergaarbakken» van talloze uiteenlopende aandoeningen en beperkingen. Daarbij kan er soms ook nog sprake zijn van arbitraire en

geforceerde beslissingen bij de indeling van personen met een meervoudige handicap in één bepaalde handicapcategorie.

Bovendien zegt de «algemene aard» van de handicap in individuele gevallen op zich nog niets over de functionele beperkingen in het werk.

Lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen krijgen pas hun betekenis in het licht van de te verrichten activiteiten, om te kunnen beoordelen in hoeverre er sprake is van een handicap bij het verrichten van die activiteiten.

In extremo kan dit inhouden dat een vergaand of volledig verlies van doorgaans onmisbare lichamelijke functies óf geen rol van betekenis speelt bij bepaalde activiteiten, óf nagenoeg geheel gecompenseerd wordt door technische voorzieningen of door buitengewone vaardigheden van de persoon zelf, die daarbij mogelijk tot grote prestaties kan komen, ondanks de forse beperkingen.

Aan de andere kant kan het samengaan van meerdere beperkingen leiden tot een beduidende handicap, zelfs als deze beperkingen afzonderlijk mogelijk relatief mild zijn. Het is mede om deze redenen dat artsen en psychologen die met de selectie zijn belast grote aarzelingen hebben bij de huidige categorie-indeling als functionele handicapindeling.

Voor de vaststelling van de prestatiemogelijkheden wordt per individu uitgegaan – rekening houdend met de geïndiceerde aangepaste omstandigheden – van het beargumenteerd oordeel van de deskundigen van de adviescommissie, waarbij in geval van twijfel de uitkomsten op arbeidskundige testonderzoek en/of arbeidssimulatie duidelijkheid zullen verschaffen. De uiteindelijke feitelijke arbeidsprestatie, die immers mede afhankelijk is van buiten de persoon gelegen factoren, wordt niet als criterium beschouwd.

De potentiële arbeidsprestatie dient te worden ingeschat in een van de drie niveaus: kleiner dan 10%, tussen 10 en 50% of 50% en hoger. Hierbij is de volgende vraag cruciaal of bij een nieuwkomer deze inschatting gemaakt kan worden op basis van aangeleverde gegevens, medisch- en/of psychologisch onderzoek of door de arbeidskundige afgenomen testen, en bij twijfel zo nodig uit nader onderzoek. Hierbij kan gedacht worden aan een verblijf van enkele dagen tot weken in een (arbeids-) onderzoekcentrum. Vooralsnog wordt ingeschat dat in 10% van de gevallen nader onderzoek nodig zal zijn.

Het leidt geen twijfel dat gekwalificeerde deskundigen (niet de arbeidsmarkt-deskundige!) in staat zijn deze prestatie-inschatting te maken.

Ook in de huidige situatie worden overigens nog altijd bij toelating en in de praktijk inschattingen gemaakt, wanneer bepaald wordt of de oude 1/3 grens (33%) of de huidige 10% grens wordt gehaald. Bovendien worden meerdere elementen in de beschouwing betrokken, zoals uit bovenstaande opsomming blijkt, omdat deze elementen mede bepalend zijn voor de mate waarin er behoefte is aan aangepaste arbeid.

Na de eerste twee jaar na plaatsing in de werkvoorziening – in een aantal opzichten te beschouwen als proefperiode – volgt herindicatie. Hierbij wordt de indeling in een bepaalde arbeidshandicapcategorie opnieuw bezien, mede in het licht van de ervaringen die zijn opgedaan, rekening houdend met de mate waarin de adviezen van de indicatiecommissie in praktijk zijn gebracht.

De gedachte om een licht/zwaar handicapcategorie te hanteren volgens de klassieke medische indeling, zoals het NOSW voorstelt, lijkt op het eerste gezicht niet onaantrekkelijk, en is ook overwogen. Voor die handicapcategorieën, waarbij de aard van de beperkingen op voorhand

een handicap betekent in uiteenlopende omstandigheden, zou een dergelijke indeling bruikbaar zijn.

Zo zullen aanmerkelijke verstandelijke of psychische beperkingen in veel omstandigheden, ook in de werksituatie, een niet te miskennen handicap zijn.

Ten dele wordt dit uitgangspunt dan ook gevolgd zoals blijkt uit de toelichting op de tweede beslistabel, waaruit blijkt dat als verstrekkend worden gezien:

- organisatorische aanpassingen die inherent zijn aan alle functies die gewaardeerd worden beneden functieniveau B2;
- speciale werkbegeleiding, waarbij speciale kennis en vaardigheden van de leidinggevende vereist zijn, of waarbij de noodzakelijke intensiteit van begeleiding meer dan 50% hoger is dan bij een soortgelijke functie onder normale werkomstandigheden het geval zou zijn.

Deze bepalingen zullen in het algemeen van toepassing zijn voor verstandelijk en psychisch gehandicapten. Verder wordt in dezelfde toelichting gesteld dat van personen met een matige verstandelijke handicap (ZMLK-schoolverlaters) voorschans wordt verondersteld dat zij niet in staat zijn tot het leveren van een prestatie van 50% of meer. Dit geldt eveneens voor personen met een ernstige psychische handicap (diegenen die in een beschermde woonvorm verblijven en zij, die in de laatste vijf jaar voor de aanmelding twee jaar of langer in een psychiatrisch ziekenhuis verbleven).

In de praktijk zal dat dan ook betekenen dat voor vier van de zes groepen uit de door het NOSW voorgestane categorisering de indeling vrij gemakkelijk voor de hand ligt, tenzij de indicatiecommissie beargumenteerd tot andere conclusies komt. In zijn algemeenheid is de door het NOSW voorgestane indeling echter te onevenwichtig, omdat daarbij diegenen met een zware «algemene lichamelijke-», maar functioneel lichte handicap niet redelijk in zijn te delen, evenals diegenen met meerdere lichte functionele handicaps uit meer dan een «hoofdgroep»; deze kunnen tezamen immers een zware handicap vormen.

Een van tevoren gedefinieerde tweedeling van personen met lichamelijke beperkingen zou verder een uitgewerkte – en nimmer complete – atlas van daarop van toepassing zijnde beschrijvingen vragen, een bezwaar dat ook kleeft aan de suggestie die is gedaan door de fractie van de RPF.

Omdat bij de indicatiestelling volgens de toelichting van de eerste Beslistabel ter onderbouwing van de beslissing wel gebruik gemaakt wordt van de WHO Ziekteclassificatie en/of Classificatie van Beperkingen, kan voor andere doelen zoals het NOSW bepleit deze informatie ook in de toekomst gebruikt worden, voor zover privacywetgeving dit toelaat.