

Wvg:
***Zorg en kosten in balans;
Sturing mag scherper***

Rekenkamercommissie Heusden
Mei 2007

*“Een onderzoek naar de doeltreffendheid, doelmatigheid en
cliëntgerichtheid van de Wvg in de periode 2004/2006”*

Inhoudsopgave

1. Inleiding	2
1. Achtergrond en aanleiding	2
2. Doelstelling en Reikwijdte	2
3. Aanpak	4
4. Methodische verantwoording	5
2. Het landelijke Wvg-beleid en de Heusdense vertaling	7
1. Landelijke wet- en regelgeving	7
2. Gemeentelijke visie en beleid	8
3. De uitvoering van de Wvg in Heusden	10
1. De werkwijze bij de uitvoering van de Wvg	10
2. Aantal Wvg-clienten en voorzieningen	14
3. Kosten van de Wvg	15
4. De doeltreffendheid van het Wvg-beleid	16
1. Aantal cliënten en voorzieningen in perspectief	16
2. Maatschappelijk effect	19
5. De doelmatigheid van het Wvg-beleid	20
1. Wvg-kosten van Heusden, afgezet tegen andere gemeenten	20
2. Bestuurlijke grip op het budget en bestedingen	21
3. De uitvoering van Wvg-processen	25
4. Borging van kwaliteit	28
5. Kwaliteit van de uitbestede werkzaamheden	29
6. De cliëntgerichtheid van het Wvg-beleid	32
1. Naleving van het Wvg-protocol en cliënttevredenheid	32
2. Aantal aanvragen, afwijzingen, bezwaren en gegronde bezwaren	34
7. Analyse van de bevindingen	35
8. Conclusie en aanbevelingen	39
1. Aanbevelingen	40

Bijlage 1 Gebruikte literatuur

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewde personen

Bijlage 3 Lijst met afkortingen

1. Inleiding

1.1. Achtergrond en aanleiding

De Wet Voorzieningen Gehandicapten (Wvg) verplichtte iedere gemeente om inwoners met beperkingen voorzieningen te verstrekken, zodat zij zo goed mogelijk in staat zouden zijn om zelfstandig aan het maatschappelijk leven deel te kunnen nemen. Het ging hierbij om voorzieningen op het gebied van wonen, vervoer en rolstoelen. De wet, die in 1994 van kracht werd, is inmiddels opgegaan in de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO).

Diverse raadsfracties van de gemeente Heusden hebben twijfels geuit over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering van de Wvg. Er werden vraagtekens gezet bij het beleid, de uitvoering en de bedrijfsvoering. De rekenkamercommissie Heusden heeft na een 'verdiepingsronde' geconcludeerd dat er inderdaad voldoende aanleiding was om 'de uitvoering van de Wvg' te kiezen als eerste onderzoeksonderwerp voor de Rekenkamercommissie.

1.2. Doelstelling en reikwijdte

Doelstelling

Als onderzoeksvraag is gekozen: *In hoeverre is voor de gemeente Heusden de uitvoering van de Wvg doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht verlopen in de periode vanaf 1 januari 2004 tot 1 januari 2007?*

De afgeleide onderzoeksvragen zijn:

- *Wat betreft het beleid:*
 1. Wat is het wettelijke kader voor de uitvoering van de Wvg?
 2. Welke visie en beleidsdoelstellingen heeft de gemeente Heusden voor de Wvg geformuleerd?
- *Wat betreft de taken:*
 3. Welke Wvg-taken voert de gemeente Heusden zelf uit?
 4. Welke Wvg-taken heeft de gemeente Heusden uitbesteed ?
 5. Is de uitbesteding goed vormgegeven?
 - a. Zijn deze uitbestedingen juridisch voldoende vormgegeven?
 - b. Zijn de uitbestedingen geborgd in de gemeente Heusden, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau?
- *Wat betreft doelmatigheid, doeltreffendheid en cliëntgerichtheid:*
 6. In welke mate zijn de niet-uitbestede Wvg-taken doelmatig, doeltreffend en cliëntgericht uitgevoerd?
 7. In welke mate zijn de uitbestede Wvg-taken doelmatig, doeltreffend en cliëntgericht uitgevoerd?
- *Wat betreft conclusies en aanbevelingen*
 8. Welke conclusies en aanbevelingen zijn er te trekken c.q. te geven met betrekking tot de doelmatigheid, doeltreffendheid en cliëntgerichtheid van de uitvoering van de Wvg in de gemeente Heusden?

- *Wat betreft de doorkijk:*
 9. Wat betekenen de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek voor de WMO die per 1 januari 2007 in werking is getreden?

Reikwijdte

In de periode 2004 -2005 heeft de huisaccountant van Heusden een interne controle naar de rechtmatigheid van de Wvg-uitgaven uitgevoerd. Op alle onderdelen van de Wvg was deze volgens de accountant prima in orde. Daarom richt het onderzoek zich niet op dit aspect.

1.3. Aanpak

De rekenkamercommissie heeft het onderzoek in acht stappen uitgevoerd. Deze stappen zijn achtereenvolgens:

1. Project voorbereiden;
2. Normenkader opstellen;
3. Data verzamelen;
4. Technische reactie vragen;
5. Analyse uitvoeren;
6. Conclusies en aanbevelingen opstellen;
7. Bestuurlijke reactie vragen;
8. Eindrapportage opleveren.

Stap 1. Project voorbereiden

In deze stap zijn onder meer een onderzoeksplan en detailplanning opgesteld, is relevante informatie (dossiers, werkprocessen) verzameld en zijn drie adviesbureaus benaderd voor uitvoering van het onderzoek. Uiteindelijk is adviesbureau ConQuaestor Consulting geselecteerd.

Stap 2. Opstellen normenkader

Een normenkader is opgesteld aan de hand waarvan doeltreffendheid, doelmatigheid en cliëntgerichtheid kan worden afgemeten.

Stap 3. Dataverzameling

Vanuit het normenkader is gekeken naar de uitvoering van de Wvg in de gedefinieerde onderzoeksperiode. Data zijn verzameld door deskresearch en interviews (zie bijlage 1 en 2 voor een lijst met gebruikte literatuur en geïnterviewde personen).

Stap 4. Technische reactie

Het college is in de gelegenheid gesteld om binnen een periode van 3 weken te reageren ten aanzien van de juistheid en volledigheid van de data, het normenkader en de toepasbaarheid van het normenkader op de verzamelde feiten.

Stap 5. Uitvoering analyse

De gegevens zijn geanalyseerd in relatie tot het normenkader.

Stap 6. Opstellen conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamercommissie heeft zich gebogen over de onderzoeksresultaten om te komen tot conclusies en aanbevelingen.

Stap 7. Bestuurlijke reactie

De analyse en de conclusies en aanbevelingen zijn voorgelegd aan het college van B&W. Het college is gevraagd om haar reactie te geven binnen een periode van 4 weken (deze stap volgt nog).

Stap 8. Opleveren eindrapportage

Met de oplevering van het eindrapport aan de raad is het onderzoek afgerond. Een eventuele bestuurlijke reactie wordt toegevoegd aan het onderzoeksrapport (deze stap volgt nog).

1.4. Methodische verantwoording

De volgende uitgangspunten zijn gehanteerd bij het opzetten en uitvoeren van het onderzoek:

- Een onderscheid wordt gemaakt tussen meetpunt en norm;
- Verschillende bronnen zijn gebruikt;
- Cliëntgerichtheid wordt gehanteerd als apart criterium;
- De begrippen doeltreffendheid, doelmatigheid en cliëntgerichtheid zijn omschreven;
- Het aantal meetpunten is beperkt;
- Een voorbehoud wordt gemaakt ten aanzien van de beschikbaarheid van gegevens.

Een onderscheid wordt gemaakt tussen meetpunt en norm

Een onderscheid wordt gemaakt tussen het meetpunt (ofwel de indicator) en de norm. Stel dat als meetpunt geldt 'het aantal kilometers per uur wat binnen de bebouwde kom gereden mag worden' dan is de norm '50'.

Verschillende bronnen zijn gebruikt

Er zijn verschillende bronnen gebruikt bij het opstellen van het normenkader:

- Landelijke kaders, zoals de wettekst Wvg en het protocol;
- De gemeentelijke invulling van die landelijke kaders, zoals de gemeentelijke verordening en beleidsnotities;
- Openbare bronnen, zoals de VNG-site met gemeentelijke benchmarkgegevens www.watdoetjegemeente.nl en de benchmark Kerncijfers Wvg 2004 van het ministerie van VWS;
- Eigen kennis en ervaring bij rekenkamercommissie en externe adviseurs.

Cliëntgerichtheid wordt gehanteerd als apart criterium

Artikel 3 van de Wvg stelt dat 'het College van B&W verantwoorde voorzieningen aanbiedt, dat wil zeggen op doeltreffende, doelmatige en cliëntgerichte wijze'. Omdat de Wvg een belangrijk kader is, is dit aspect als derde punt van onderzoek onderkend, naast doeltreffendheid en doelmatigheid.

De begrippen doeltreffendheid, doelmatigheid en cliëntgerichtheid zijn omschreven

De begrippen doeltreffendheid, doelmatigheid en cliëntgerichtheid zijn vooraf als volgt omschreven:

- Doeltreffendheid (of effectiviteit): 'Heeft het Wvg-beleid het beoogde effect gehad?';
- Doelmatigheid (of efficiency): 'Wordt met zo min mogelijk Wvg-middelen zoveel mogelijk resultaat bereikt?';
- Cliëntgerichtheid: 'Wordt accuraat, snel en flexibel, op een vriendelijke, geduldige en begripvolle manier tegemoet gekomen aan wensen van cliënten, binnen de mogelijkheden die de wet en regelgeving t.a.v. Wvg biedt?'

Het aantal meetpunten is beperkt

Voor het beoordelen van doeltreffendheid, doelmatigheid en cliëntgerichtheid van de uitvoering van de Wvg door Heusden kan een veelheid aan meetpunten (en daarvoor geldende normen) worden gehanteerd. Echter, het gebruik van (te) veel meetpunten en normen brengt een aantal methodologische problemen met zich mee:

- meetgegevens zijn niet altijd voorhanden;
- de veelheid van gegevens doet soms afbreuk aan de duidelijkheid;
- de verhouding tussen opbrengst en inspanning is niet altijd in balans.

Daarom is gekozen voor een beperkt aantal belangrijke meetpunten met als doel een optimaal inzicht in de prestaties te verkrijgen.

Een voorbehoud wordt gemaakt ten aanzien van de beschikbaarheid van gegevens

De meetpunten en normen zijn opgeleverd onder voorbehoud van beschikbaarheid van gegevens bij de gemeente Heusden.

2. Het landelijke Wvg-beleid en de Heusdense vertaling

Het beleid en uitvoering van de Wvg door de gemeente Heusden moest plaatsvinden binnen diverse kaders. Deze kaders waren:

- Landelijke wet- en regelgeving;
- Gemeentelijke visie en beleid.

2.1. Landelijke wet- en regelgeving

De landelijke kaders bestonden uit:

- de Wet Voorziening Gehandicapten;
- Regeling inzake financiële tegemoetkomingen en eigen bijdrage (Rfdeb);
- Protocol Wvg;
- Jurisprudentie over het Wvg-beleid.

2.1.1. Wet Voorziening Gehandicapten (1994)

De Wet Voorziening Gehandicapten, die 1 april 1994 inwerking trad, had als doelstelling mensen met beperkingen voorzieningen te verstrekken, zodat zij zo goed mogelijk in staat zouden zijn om zelfstandig aan het maatschappelijk leven deel te nemen. Het ging hierbij om voorzieningen op het gebied van wonen, vervoer en rolstoelen.

Artikel 2 van de Wvg legde de verantwoordelijkheid voor het leveren van deze voorzieningen bij gemeenten. Hiertoe moest de gemeenteraad bij verordening regels vaststellen. De Wvg-voorzieningen zouden conform Artikel 3 'verantwoorde' voorzieningen moeten zijn, ofwel 'doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht'.

De Wvg was een 'open eind-regeling', hetgeen inhield dat elke aanvraag –die voldeed aan de criteria- in principe gehonoreerd moest worden. Een tekort aan financiële middelen mocht geen reden zijn om een aanvraag af te wijzen. Aan de andere kant kreeg de gemeenteraad conform Artikel 5 wel bepaalde vrijheid ten aanzien van:

- de gevallen en de vorm waarin voorzieningen kunnen worden verleend;
- de hoogte van de financiële tegemoetkomingen (die kon worden afgestemd op het inkomen van de gehandicapte).

Bovendien werd in Artikel 6 bepaald dat bij verlening van een voorziening in natura een eigen bijdrage gevraagd kon worden (waarbij de hoogte van die eigen bijdrage afgestemd kon worden op het inkomen van de gehandicapte).

2.1.2. Regeling inzake financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen (1994)

Artikel 5 van de Wvg bepaalde dat de minister van Sociale Zaken regels kon stellen met betrekking tot de financiële tegemoetkomingen. Met de Regeling inzake financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen (Rfdeb), die eveneens in april 1994 in werking trad, heeft de minister hieraan invulling gegeven.

Op grond van deze regeling werd de gemeentelijke beleidsvrijheid omtrent de financiële ondersteuning en het opleggen van eigen bijdrage ingeperkt. Doel hiervan was te garanderen dat Wvg-voorzieningen altijd -ook in financiële zin- bereikbaar moeten zijn. Zo werd voor

cliënten met een inkomen tot 1,5 keer de relevante bijstandsnorm, de eigen bijdrage beperkt tot € 45 per jaar. Voor cliënten met een inkomen boven 1,5 keer de relevante bijstandsnorm, mocht de eigen bijdrage niet hoger zijn dan een kwart van de draagkracht. Voor rolstoelen mocht geen eigen bijdrage gerekend worden.

2.1.3. Protocol Wvg (2002)

Uit een landelijke evaluatie van de Wvg bleek dat circa 15% van de gebruikers ontevreden was over de uitvoering van de Wvg. Omdat gemeenten op verschillende wijze uitvoering gaven aan de Wvg ontstond bij cliënten het gevoel dat sprake was van rechtsongelijkheid tussen burgers uit verschillende gemeenten.

Dit was aanleiding voor overleg tussen cliënten, gebruikersorganisaties, de VNG en de minister van SZW en het opstellen van een Wvg-protocol in maart 2002. Doel van het protocol was nader te definiëren wat verstaan moest worden onder een behoorlijke toepassing en uitvoering van de Wvg. Onderlinge verschillen in de uitvoering van de WVG door gemeenten zouden hierdoor gereduceerd worden.

In het protocol staan onder meer bepalingen over cliëntgerichtheid (met name over de aanvraagprocedure), over de voorzieningen (indien meerdere voorzieningen als adequaat kunnen worden aangemerkt, mag gekozen worden voor de goedkoopste), specifieke bepalingen over wonen, vervoer en rolstoelen, financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen.

Het protocol was niet bindend, maar van gemeenten werd wel verwacht deze norm te hanteren. De gemeente Heusden heeft - in haar beleidsnotitie Uitvoering Wvg 2003 - gezegd de uitgangspunten van het protocol te zullen volgen.

2.1.4. Jurisprudentie over het Wvg-beleid

Uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (over issues als 'wat is algemeen gebruikelijk?'; 'wat is medisch noodzakelijk?') vormden ook een kader voor de Heusdense uitvoering van het Wvg-beleid.

2.2. Gemeentelijk visie en beleid

De belangrijkste gemeentelijke kaders voor de uitvoering van het Heusdense Wvg-beleid waren:

- De Verordening Voorziening Gehandicapten;
- Verstrekkingenbesluit financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen;
- Verordening cliëntenparticipatie integraal Gehandicaptenbeleid.

2.2.1. Verordening Voorziening Gehandicapten (1994)

In deze verordening wordt de verstrekking van voorzieningen op het gebied van Wvg geregeld. Onderwerpen zijn onder meer:

- Wat zijn woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen?;
- In welke gevallen worden deze wel/niet verstrekt?;
- Hoe verlopen procedures om te verstrekken?

De verordening is aangepast in 1999 en 2003 en uiteindelijk in 2006 ingetrokken, in verband met de inwerkingtreding van de WMO.

2.2.2. Verstrekkingsbesluit financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen (1994)

Het verstrekkingsbesluit financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen voorzieningen gehandicapten is een nadere uitwerking van de Verordening. Het omvat een gedetailleerd overzicht van het geheel aan verstrekkingen, voor zowel woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen als rolstoelen. Er werd onder andere in geregeld:

- De hoogte van de financiële tegemoetkomingen;
- De hoogte van de eigen bijdrage voor voorzieningen in natura.

2.2.3. Verordening cliëntenparticipatie integraal Gehandicaptenbeleid (2002)

De samenwerking van de gemeente Heusden met het Gehandicaptenplatform Heusden (GPH), die al geruime tijd liep, kreeg in december 2002 kreeg een formele grondslag via deze verordening. De verordening regelde dat het GPH tijdig over beleidswijzigingen op het gebied van Wvg advies wordt gevraagd.

3. De uitvoering van de Wvg in Heusden

Voordat wordt ingegaan op doeltreffendheid, doelmatigheid en cliëntgerichtheid van het Wvg-beleid in Heusden, wordt in dit hoofdstuk een beeld gegeven van de feitelijke situatie op dit beleidsterrein. Daarbij wordt ingegaan op:

- De werkwijze bij de uitvoering van de Wvg;
- Het aantal Wvg-voorzieningen;
- De kosten van de Wvg.

3.1. De werkwijze bij de uitvoering van Wvg

Wat betreft de werkwijze van het Wvg-beleid in Heusden kan onderscheid gemaakt worden in de volgende processen:

- Het bestuurlijke proces;
- Het primair proces;
- De ondersteunende processen.

3.1.1. Het bestuurlijk proces

De volgende besluiten van gemeente Heusden waren van belang voor de uitvoering van de Wvg in de periode 2004/2006:

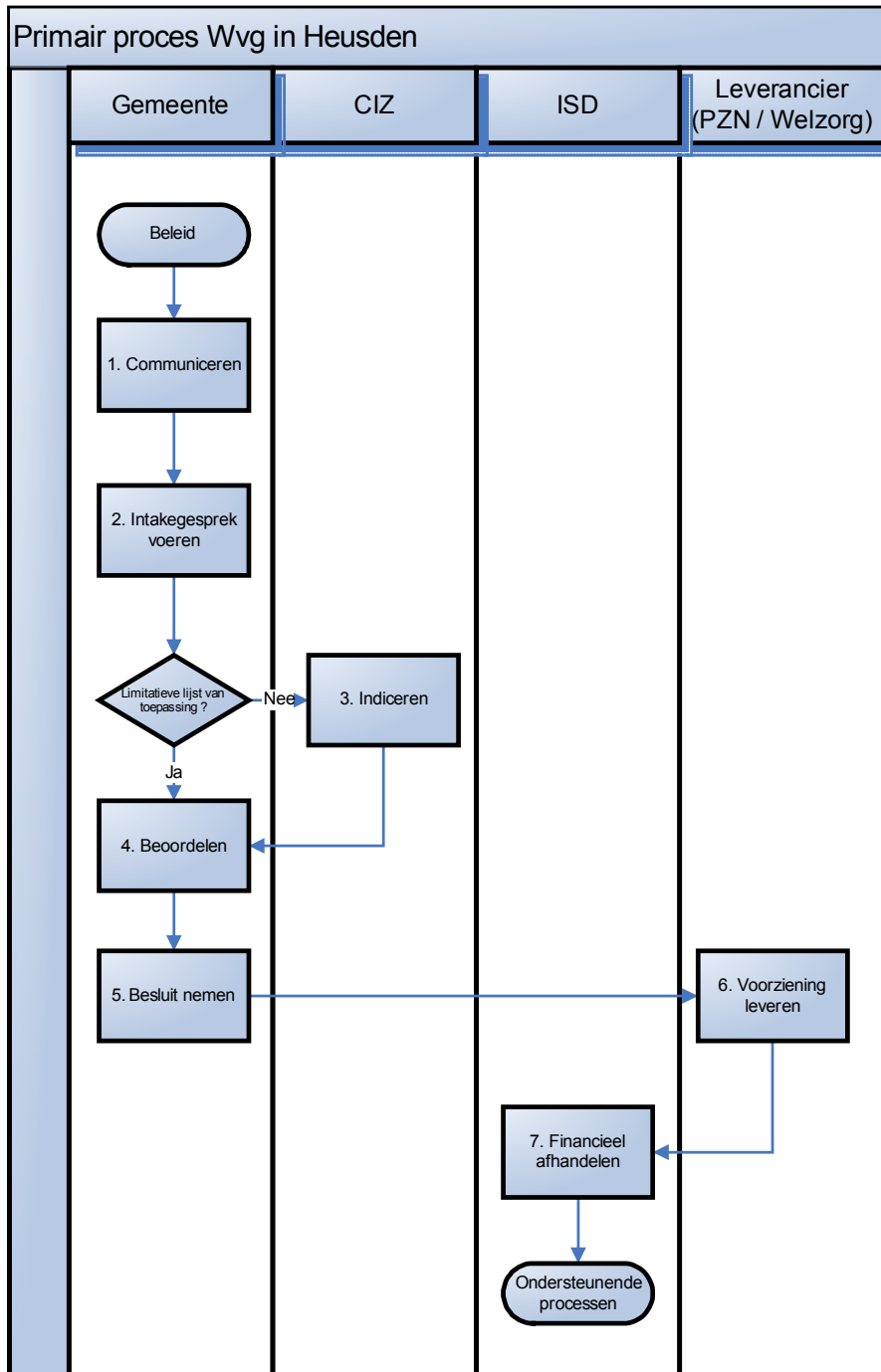
- Het vaststellen van Wvg-budgetten in programmabegrotingen;
- Het doorvoeren van bezuinigingen in 2002 en 2004;
- Het overhevelen van 'back-office'-taken aan de ISD in Waalwijk;

3.1.2. Het primair proces

Het primair proces van de Wvg bestaat in hoofdlijnen uit zeven processtappen. Figuur 1 geeft een grafische weergave van dit proces. Hieronder worden deze stappen beschreven (tussen haakjes staat de uitvoerder van de processtap):

- **Stap 1. Communiceren (gemeente).** Zorgconsulenten van de gemeente informeren (potentiële) Wvg-cliënten over de wet, de voorzieningen en toekenningscriteria. Dit gebeurt op verschillende manieren: persoonlijk (telefonisch, aan de balie), via (incidentele) berichtgeving in de Heusdense Courant en via de website. (Ook de stichting ZWOH (Zorg en Welzijn Ouderen Heusden) en het Gehandicaptenplatform Heusden informeren de doelgroep);
- **Stap 2. Intakegesprek voeren (gemeente).** Een consulent van het zorgloket van de gemeente verzorgt de intake, hetzij aan de balie, hetzij telefonisch, hetzij via een huisbezoek. Hierbij kijkt een consulent niet alleen naar de initiële aanvraag, maar onderzoekt pro-actief of de cliënt ook voor andere voorzieningen in aanmerking komt;

- **Stap 3. Indiceren (CIZ).** Het CIZ (Centrum Indicatiestelling Zorg) brengt een medisch advies uit over de noodzakelijke zorg. Zij doet dit aan de hand van gemeentelijke normen. In het geval van een woonvoorziening wordt Chambers Consultancy ingeschakeld voor het vertalen van het CIZ-advies naar een bouwkundig advies. In diverse gevallen kan een zorgconsulent zelf beslissen, zonder nader advies van het CIZ. Dit kan uitsluitend als de gevraagde voorziening op een zogenaamde 'limitatieve lijst' (die in samenspraak met CIZ is opgesteld) staat. Het gaat om kleine goedkopere voorzieningen. Voordeel is dat procedures sneller en goedkoper kunnen verlopen;
- **Stap 4. Beoordelen (gemeente).** De consulent kijkt naar de handicap, de wettelijke kaders, de inkomenssituatie van de cliënt en (eventueel) naar het medisch advies. Ook de kosten van de voorziening worden in kaart gebracht (eventueel door het opvragen van een offerte) om de hoogte van tegemoetkoming te bepalen;
- **Stap 5. Besluit nemen (gemeente).** De gemeente Heusden neemt een besluit en vervat die in de vorm van een beschikking (deze geeft uitsluitel over de toekenning dan wel afwijzing en in geval van een toekenning de hoogte van de tegemoetkoming). In geval van een toekenning, worden ISD en betrokken externe leveranciers van Wvg-voorzieningen op het gebied van wonen, vervoer of rolstoelen geïnformeerd;
- **Stap 6. Voorziening leveren (externe leverancier).** Een externe partij levert de Wvg-voorzieningen aan cliënten, in opdracht van de gemeente Heusden;
- **Stap 7. Financieel afhandelen (ISD).** Aan de hand van betaalopdrachten verzorgt de Intergemeentelijke Sociale Dienst (ISD Midden-Langstraat) in Waalwijk de betaling aan cliënten en leveranciers. Woonvoorzieningen duurder dan € 20.450 worden apart gedeclareerd bij het Ministerie van VWS.



Figuur 1. Vereenvoudigd model van het primaire Wvg-proces in Heusden.

3.1.3. Ondersteunende processen

Er zijn vier ondersteunende processen, namelijk:

- Heronderzoek uitvoeren;
- Archiveren;
- Bezwaarschrift behandelen;
- Maraps leveren.

3.1.3.1. Heronderzoek uitvoeren (gemeente)

De gemeente voert heronderzoeken uit om te beoordelen of Wvg-cliënten nog steeds recht hebben op hun voorziening.

3.1.3.2. Archiveren (gemeente)

De gemeente archiveert alle dossiers.

3.1.3.3. Bezwaarschrift behandelen

In geval van een afwijzing (of een bezwaar tegen de hoogte van de toekenning), kan een cliënt bezwaar maken. Bij het behandelen van een bezwaarschrift (4 tot 5x p/jaar) zijn de gemeenten en de ISD betrokken. Het proces bestaat uit de volgende stappen:

- **Bezwaarschrift beoordelen (gemeente).** Als de gemeente het bezwaar niet wil overnemen, wordt het bezwaar verwezen naar de bezwarencommissie;
- **Hoorzitting houden bij bezwarencommissie (ISD).** Het ISD doet nader onderzoek, schrijft een advies en voert ter zitting het pleidooi;
- **Besluit nemen (gemeente).** Aan de hand van de beslissing van de bezwarencommissie, neemt het College een beslissing.

3.1.3.4. Maraps leveren (ISD)

Deze zogenaamde 'zorg-maraps' bevatten de volgende informatie: het aantal Wvg-aanvragen per maand; de Wvg-uitgaven (per maand en gecumuleerd) (uitgesplitst naar woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelvoorzieningen); het verloop van de Wvg-uitgaven ten opzichte van het budget (uitgesplitst naar woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelvoorzieningen).

3.2. Aantal Wvg-cliënten en voorzieningen

De bevindingen over het aantal Wvg-cliënten en -voorzieningen in de jaren 2004/2006 zijn als volgt (zie ook tabel 1):

- jaarlijks zijn ruim 2.000 voorzieningen verstrekt;
- het aantal toegekende woonvoorzieningen liep van 230 (in 2004) terug naar 134 (in 2006);
- het aantal individuele vervoersvoorzieningen lag rond de 600;
- het aantal collectieve vervoersvoorzieningen lag iets boven 1.000;
- Het totaal aantal cliënten met een doorlopende Wvg-voorziening is niet bekend (diverse cliënten hebben meerdere Wvg-voorzieningen, zodat het werkelijk aantal Wvg-cliënten lager ligt dan de optelsom van het aantal voorzieningen)¹.

Meetpunten	2004	2005	2006
Aantal nieuw toegekende woonvoorzieningen. Zoals een woningaanpassing, verhuiskostenvergoeding, en roerende en overige woonvoorzieningen	230	203	134
Aantal uitstaande individuele vervoersvoorzieningen. Zoals scootermobielen, driewielfietsen en geld-verstrekingen voor kilometervergoeding of taxigebruk. Deze indicator geeft aan hoeveel personen op 31 december gebruik maken van een individuele vervoersvoorziening;	616	595	592
Aantal uitstaande collectieve vervoersvoorzieningen (deeltaxi). Deze indicator geeft aan hoeveel personen op 31 december gebruik maken van het collectieve vervoersysteem;	1017	1042	1065
Aantal uitstaande rolstoelen. Deze indicator geeft aan hoeveel personen op 31 december gebruik maken van een rolstoel via de Wvg	429	395	421
Totaal aantal voorzieningen	2292	2235	2212

Tabel 1. Aantal Wvg-cliënten en Wvg-voorzieningen in Heusden (totaal aantal niet bekend)

¹ Een doorlopende voorziening, zoals een vervoersvoorziening, loopt voor de cliënt door in het volgende jaar. Dit in tegenstelling tot een woonvoorziening of een auto-aanpassing, die slechts één keer in de boeken wordt opgenomen.

3.3. Kosten van de Wvg

De bevindingen over de kosten van de Wvg in de jaren 2004/2006 zijn als volgt (zie tabel 2):

- De uitgaven aan Wvg-voorzieningen liep van afgerond € 2,2 miljoen (2004) via € 2,5 miljoen (2005) naar € 2,4 miljoen (2006);
- De advieskosten daalde van € 183.000 (2004) naar € 96.000 (2006);
- De apparaatskosten groeide van € 303.000 (2004) tot € 390.000 (2005) en 523.000 (2006);
- De totale uitgaven die betrekking hadden op de uitvoering van de Wvg (dus inclusief advieskosten en apparaatskosten) bedroeg € 2,7 miljoen (2004) tot afgerond € 3,0 miljoen in 2005 en 2006.

	2004	2005	2006
Woonvoorzieningen	687.000	879.000	784.000
Vervoervoorzieningen	815.000	775.000	934.000
Rolstoelvoorzieningen	734.000	805.000	685.000
Totaal aan voorzieningen	2.236.000	2.459.000	2.403.000
Advieskosten (o.a. CIZ)	183.000	142.000	96.000
Apparaatskosten	303.000	390.000	523.000
Totale Wvg-Uitgaven	2.722.000	2.991.000	3.022.000

Tabel 2. Uitgaven (in €) die betrekking hebben op de uitvoering van de Wvg. Bron: Gemeenten Heusden (2004) en ISD (2005, 2006).

4. De doeltreffendheid van het Wvg-beleid

Het Heusdense Wvg-beleid had als doelstelling mensen met beperkingen voorzieningen te verstrekken die hen zo goed mogelijk in staat zou stellen om zelfstandig aan het maatschappelijke leven deel te nemen. Heeft het Wvg-beleid het beoogde effect inderdaad gehad? Om dit te bepalen wordt gekeken naar:

- Aantal cliënten en voorzieningen in perspectief;
- Het maatschappelijk effect.

4.1. Aantal cliënten en voorzieningen in perspectief

De doeltreffendheid van het Heusdense Wvg-beleid is in eerste instantie afhankelijk van het bereik van de doelgroep. De getallen in het vorige hoofdstuk zeggen iets over het bereik van de doelgroep in de gemeente Heusden, maar vertellen niet of dit beleid meer of minder doeltreffend is ten opzichte van andere gemeenten. Om dit te kunnen doen worden de cijfers van Heusden vergeleken met andere gemeenten. Hiervoor is gebruik gemaakt van een benchmark van de VNG.

Over de benchmark van de VNG

Aan de landelijke benchmark van de VNG hebben 26 gemeenten meegedaan, namelijk Amstelveen, Amsterdam, Arnhem, Beverwijk, Bernheze, Boxtel, Eindhoven, Emmen, Ede, Epe, Groningen, Haarlemmermeer, 's-Hertogenbosch, Leiden, Meppel, Papendrecht, Pijnacker-Nootdorp, Nijmegen, Roosendaal, Soest, Tilburg, Zaanstad, Zandvoort, Zoetermeer, Zuidhorn, Zwolle. Op basis van deze gemeenten is een landelijk gemiddelde geabstraheerd, waarmee Heusden vergeleken zal worden.

Daarnaast wordt Heusden vergeleken met een aantal individuele gemeenten, namelijk Bernheze, Boxtel, Meppel, Nunspeet, Wijchen en Zuidhorn. Uit onderzoek blijkt dat omvang van de bevolking, het aantal ouderen, het aantal huishoudens met een laag inkomen, het landelijk karakter en de bevolkingsdichtheid van invloed kunnen zijn op het aantal verstrekte voorzieningen en de kosten van Wvg. De genoemde gemeenten zijn goed vergelijkbaar met Heusden, gezien vanuit deze factoren.

De VNG-benchmark levert materiaal over de jaren 2004 en 2005. Andere benchmarks, zoals de benchmark van VWS, worden gebruikt als ondersteunend materiaal.

4.1.1. Het aantal woonvoorzieningen per 1.000 inwoners

Uit ons onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- Heusden heeft 5,3 (2004), 4,7 (2005) en 3,1 (2006) nieuw toegekende woonvoorzieningen per 1000 inwoners;
- Dat aantal ligt onder het landelijk gemiddelde (8) en VWS-benchmark (7,9 (2004));
- Meppel, Wijchen en Nunspeet liggen hoger, de andere gemeenten liggen lager dan de gemeente Heusden;
- De daling van de woonvoorzieningen is waarschijnlijk het gevolg van bezuinigingen (zie verder hoofdstuk 5).

Woonvoorzieningen	2004	2005	2006
Heusden	5,3	4,7	3,1
Bernheze		3	
Boxtel	3	3	
Meppel	10	10	
Nunspeet	11		
Wijchen	8		
Zuidhorn		3	
Landelijk gemiddelde	8	8	

Tabel 3. Het aantal nieuw toegekende woonvoorzieningen per 1.000 inwoners, zoals woningaanpassing, verhuiskostenvergoedingen en roerend en overige woonvoorzieningen.

4.1.2. Het aantal uitstaande individuele vervoervoorzieningen per 1.000 inwoners

Uit ons onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- Heusden telt 14,3 (2004) en 13,8 (2005, 2006) uitstaande individuele vervoervoorzieningen (zoals scootmobielen, driewiel fietsen en geldverstrekkingen voor kilometervergoeding of taxigebruik) per 1.000 inwoners;
- Dit aantal ligt hoger dan het landelijk gemiddelde;
- Het ligt ook hoger dan in de referentiegemeenten (behalve Wijchen).

Individuele vervoervoorzieningen	2004	2005	2006
Heusden	14,3	13,8	13,8
Bernheze		9	
Boxtel		11	
Meppel	10	10	
Nunspeet	12		
Wijchen	26		
Zuidhorn		4	
Landelijk gemiddelde	13	12	

Tabel 4. Het aantal uitstaande individuele vervoervoorzieningen per 1.000 inwoners, op 31 december.

4.1.3. Het aantal uitstaande collectieve vervoersvoorzieningen per 1.000 inwoners

Uit ons onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- Het aantal uitstaande collectieve voorzieningen (zoals de deeltaxi) in Heusden steeg van 23,6 (2004) naar 24,2 (2005) en 24,8 (2006) per 1000 inwoners;
- Deze aantallen lagen onder het landelijk gemiddelde;
- Bernheze en Nunspeet scoorden lager dan Heusden, terwijl Boxtel, Meppel en Zuidhorn een hoger aantal collectieve voorzieningen had.

Collectieve vervoersvoorzieningen	2004	2005	2006
Heusden	23,6	24,2	24,8
Bernheze		20	
Boxtel		31	
Meppel	40	43	
Nunspeet	16		
Wijchen			
Zuidhorn		92	
Landelijk gemiddelde	36	33	

Tabel 5. Het aantal uitstaande collectieve vervoersvoorzieningen per 1.000 inwoners.

4.1.4. Het aantal uitstaande rolstoelen per 1.000 inwoners

Uit ons onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- In Heusden lag het aantal uitstaande rolstoelen op 10 (2004), 9,2 (2005) en 9,8 (2006) per 1000 inwoners;
- Deze Heusdense getallen lagen ongeveer op het landelijk gemiddelde;
- De gemeenten uit de referentiegroep lagen iets hoger (behalve Zuidhorn lager en van Meppel in 2004 gelijk).

Rolstoelen	2004	2005	2006
Heusden	10	9,2	9,8
Bernheze		11	
Boxtel		12	
Meppel	10	12	
Nunspeet	12		
Wijchen	11		
Zuidhorn		9	
Landelijk gemiddelde	10	10	

Tabel 6. Het aantal uitstaande rolstoelen per 1.000 inwoners.

De tabellen in de paragrafen 4.1.1, 4.1.2, 4.1.3 en 4.1.4 leveren samengevat het volgende beeld op:

Samenvattend: Gemeente Heusden t.o.v. het landelijk gemiddelde	onder	boven	Ongeveer gelijk
Woningvoorziening	X		
Individuele vervoersvoorziening		X	
Collectieve vervoersvoorziening	X		
Rolstoelen			X

Tabel 7. Gemeente Heusden t.o.v. het landelijk gemiddelde.

4.2. Maatschappelijk effect

Los van de vraag hoeveel klanten zijn bereikt en hoeveel voorzieningen zijn verstrekt, kan de vraag gesteld worden of het maatschappelijk effect is gerealiseerd. Met andere woorden: 'Heeft de Wvg inderdaad bijgedragen aan het opheffen van belemmeringen en het bevorderen van de participatie van gehandicapten aan het maatschappelijk leven?'

Deze vraag is voorgelegd aan het Gehandicaptenplatform Heusden, aangezien het gaat om een stuk beleving van cliënten. (als controle is dezelfde vraag aan ambtenaren voorgelegd). De bevinding was als volgt:

- Het Gehandicaptenplatform Heusden meent dat het Heusdense Wvg-beleid inderdaad heeft bijgedragen aan het opheffen van belemmeringen en het bevorderen van de participatie van gehandicapten aan het maatschappelijk leven, waarbij gewezen wordt naar de aantallen voorzieningen en de tevredenheid van cliënten;
- Ook ambtenaren van Heusden menen dat het beleid doeltreffend was, onder verwijzing van dezelfde argumenten;
- Meer concreet bewijsmateriaal voor validering van dit meetpunt is niet beschikbaar.

Meetpunten	Norm	Bevinding
De Wvg heeft bijgedragen aan het opheffen van belemmeringen en het bevorderen van de participatie van gehandicapten aan het maatschappelijk leven.	Ja	Ja

Tabel 8. Maatschappelijk effect van Wvg-beleid.

5. De doelmatigheid van het Wvg-beleid

Bij doelmatigheid van het Wvg-beleid gaat het niet alleen om de kosten. Het gaat ook om de bestuurlijke grip op het uitgavenpatroon, de uitvoering van processen en het borgen van kwaliteit, zowel voor de interne bedrijfsvoering als de uitbestede werkzaamheden. Al deze aspecten komen in dit hoofdstuk aan de orde. Het hoofdstuk is als volgt ingedeeld:

- Wvg-kosten van Heusden, afgezet tegen andere gemeenten;
- Bestuurlijke grip op het budget en bestedingen;
- Uitvoering van Wvg-processen;
- Borging van kwaliteit;
- Kwaliteit van de uitbestede werkzaamheden.

Aandachtpunten bij interpretatie van kosten-aspecten en doelmatigheid

- 'Hoge' kosten duidt niet automatisch op een geringe doelmatigheid. Omgekeerd kan het ook duiden op een groot bereik ofwel een hoge doeltreffendheid;
- De gemeentelijke beleidsvrijheid qua verstrekkingen was beperkt (Regeling inzake Financiële tegemoetkomingen en eigen bijdrage en het Wvg-protocol), als gevolg waarvan een gemeente slechts in beperkte mate invloed kon uitoefenen op het uitgavenpatroon.

5.1. Wvg-kosten van Heusden, afgezet tegen andere gemeenten

In paragraaf 3.3. werd al een beeld geschetst van de Wvg-kosten voor de gemeente Heusden. Om te kunnen beoordelen of het Heusdense kostenniveau beter/slechter is dan in andere gemeenten, wordt een vergelijk gemaakt met benchmark-gegevens van VNG en VWS. Het gaat dan om de:

- Totale kosten per inwoner;
- Apparaatskosten per inwoner.

5.1.1. Totale kosten per inwoner

Uit ons onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- De totale Wvg-uitgaven bedroegen in Heusden € 63,21 (2004), € 69,39 (2005) en € 70,44 (2006) per inwoner;
- In 2005 lagen de Heusdense uitgaven iets boven het landelijke gemiddelde van € 63,37 per inwoner;
- In 2005 hadden Bernheze, Nunspeet en Zuidhorn lagere uitgaven, terwijl Boxtel, Meppel iets hogere uitgaven lieten zien. De uitgaven in Wijchen lagen op nagenoeg hetzelfde niveau.

Referentiepunt	Norm		
	2004	2005	2006
Heusden	63,21	69,39	70,44
Bernheze		63,61	
Boxtel		71,93	
Meppel		101,43	
Nunspeet		56,25	
Wijchen		68,85	
Zuidhorn		42,68	
Landelijk gemiddelde		63,37	

Tabel 9. Uitgaven per inwoner (in euro's) die betrekking hebben op de uitvoering van de Wvg in 2005 (2004 en 2006 in benchmark niet beschikbaar). Bron: VNG, gemeente Heusden.

5.1.2. Apparaatskosten per inwoner

Uit ons onderzoek komen de volgende bevindingen naar voren:

- De totale apparaatskosten per inwoner bedroeg in Heusden € 7 (2004), 9 (2005) en 12 (2006);
- In de periode 2002-2004 lag het landelijk gemiddelde op € 9 per inwoner (benchmark VWS);
- Over de stijging van de apparaatskosten in 2006 merkt de gemeente het volgende op: 'Op verzoek van de accountant is er in 2006 alsnog een collegiale toetsing uitgevoerd over voorgaande jaren waardoor extra uren zijn gemaakt. Daarnaast is door de consultants extra tijd geïnvesteerd in de digitalisering en kwaliteitsverbetering in het proces. Tot slot hebben de consultants in de aanloop naar de start van de Wet maatschappelijke ondersteuning (WMO) extra tijd moeten besteden aan verbetering van kennis en kwaliteit. En is per 1 oktober een coördinator voor het loket maatschappelijke ondersteuning aangesteld'.

Referentiepunt	Norm		
	2004	2005	2006
Heusden	7	9	12
Landelijk gemiddelde	9	10	

Tabel 10. Gemiddelde apparaatskosten per inwoner. Bron: Min.van VWS, SGBO, gemeente Heusden.

5.2. Bestuurlijke grip op budget en bestedingen

Alhoewel de Wvg-kosten in Heusden ten opzichte van benchmark-gegevens niet hoger lagen dan elders in Nederland, zag het Heusdense gemeentebestuur zich genoodzaakt bezuinigen op het Wvg-dossier door te voeren. Hieraan ten grondslag lag de toename van het aantal aanvragen, de terugkerende overschrijding van Wvg-budgetten en het gevoel dat 'Heusden wellicht te luxe was met haar Wvg-verstrekingen'.

In december 2002 is de **Notitie uitvoering Wvg 2003** door de gemeenteraad besproken en vastgesteld. Aanleiding was de toename van het aantal Wvg-aanvragen en de bijkomende

kostenstijging. De raad besloot tot een pakket aan bezuinigingsmaatregelen, waarvan de belangrijkste elementen waren:

- Het forfaitaire bedrag voor de deeltaxi á € 121,52 (op jaarbasis) werd afgeschaft (ter compensatie werd het aantal strippen verhoogd van 335 naar 375);
- Het forfaitaire bedrag voor gebruik van eigen auto werd verlaagd van € 911,40 naar € 607,60 op jaarbasis;
- Bij samenloop van vervoersvoorzieningen werden kortingen toegepast.

Het gehele pakket aan maatregelen zou moeten leiden tot een besparing van circa € 195.000. Hiermee zou een tekort in 2003 blijven bestaan, dit zou (incidenteel) betaald worden uit een (incidentele) meevaller in de vorm van een hogere uitkering uit gemeentefonds conform de septembercirculaire 2003.

In de **Notitie uitvoering Wvg 2004**, die overigens pas in de periode mei/juni/juli 2004 werd behandeld, werden opnieuw bezuinigingsmaatregelen voorgesteld. Aanleiding was dat in 2003 de kosten wederom het budget overschreden. Het ging om een pakket maatregelen met een waarde van € 198.000:

- Invoering eigen bijdrage woningaanpassingen;
- Afschaffing vergoeding voor kleine woningaanpassingen (zoals vervangen bad door douche, douchekop met glijstang, inductie of keramische kookplaat, mengkranen en verhoogd toilet) door deze 'algemeen gebruikelijk' te verklaren;
- Frequent heronderzoek naar gebruik scootmobielen;
- Afschaffing forfaitair bedrag eigen auto (en vervanging door strippen voor gebruik deeltaxi).

Na discussie in de raad werd de afschaffing forfaitair bedrag eigen auto weer teruggedraaid en bleef van het oorspronkelijke pakket met een waarde van € 198.000 een bedrag over van circa € 80.000.

Naast het doorvoeren van de bezuinigingen is volgens een woordvoerder van de gemeente Heusden tegelijkertijd het Wvg-budget in de programmabegroting van 2004 en 2006 verhoogd, teneinde de structurele tekorten van voorgaande jaren voorkomen. In de praktijk zijn financiële uitkomsten van het voorafgaande jaar vertaalt in de opbouw van de budgetten voor het lopende (via begrotingswijzigingen) en komende jaar (via de nieuwe begroting).

Meetpunt		2004	2005	2006
Bij begrotingen van jaar t, is afstemming met jaar t – 1 herkenbaar aanwezig.	Norm	Ja	Ja	Ja
	Bevinding	Ja	Ja	Ja

Tabel 11. Herkenbaarheid van begroting.

De onderstaande tabel laat zien dat vanaf 2004 tekorten deels zijn verdwenen:

- Op de post Wvg-verstrekingen waren overschotten in 2004 en 2006 en een tekort in 2005;
- Op de post apparaatskosten waren overschotten in 2004 en 2005 en een tekort in 2006.

	2004	2005	2006
Verstrekingen Wvg			
- begroot	2.252	2.252	2.330
- werkelijk	2.221	2.360	2.160
Tekort/overschot	+31	- 108	+170
(tekort/overschot in %)	1,3%	-4,8%	7,2%
Apparaatskosten Wvg			
- begroot	536	427	433
- werkelijk	304	393	523
Tekort/overschot	+ 232	+ 34	- 90
(tekort/overschot in %)	+43%	8%	-20%

Tabel 12. Begrote en werkelijke kosten Wvg. In deze bedragen zijn declaraties van dure woningaanpassingen inbegrepen. Dit betekent dat vergoedingen voor deze woonaanpassingen, die (mogelijk) in een later jaar bij de gemeente binnenkomen zijn verwerkt, zodat de werkelijke kosten lager uitkomen. De werkelijke uitgaven aan verstrekkingen bevatten tevens advieskosten. Bron: gemeente Heusden.

In tabel 12 op de volgende pagina wordt een beeld geschetst van de totale uitgaven (lasten) die betrekking hebben op de uitvoering van de Wvg. In deze tabel zijn de diverse voorzieningen op het gebied van wonen, vervoer en rolstoelen uitgesplitst en is het aantal voorzieningen toegevoegd.

Het overzicht lijkt aan te tonen dat de bezuinigingen hun effect hebben gehad: het aantal woonvoorzieningen (aanpassingen tot € 1.815) is gedaald; het aantal individuele vervoervoorzieningen is gedaald, terwijl het aantal collectieve vervoervoorzieningen licht steeg.

	2004	2005	2006
Woonvoorzieningen	687.000	879.000	784.000
<i>Aantal woonvoorzieningen</i>	230	203	134
aanpassing tot € 1.815	67.000	92.000	50.000
aanpassing van 1.815 tot 4.538	76.000	92.000	131.000
aanpassing van 4.538 tot 20.420	142.000	138.000	206.000
aanpassing van 20.420 tot 45.378	104.000	369.000	203.000
verhuizen en inrichten	68.000	34.000	58.000
onderhoud, keuring en reparatie	27.000	24.000	38.000
Overig	203.000	130.000	112.000
Vervoervoorzieningen	815.000	775.000	934.000
<i>Aantal collectieve vervoervoorzieningen</i>	1017	1042	1065
<i>Aantal individuele vervoervoorzieningen</i>	616	595	592
Collectief vervoer (PZN)	537.000	469.000	546.000
Forfaitair bedrag	227.000	214.000	276.000
Fiets	35.000	36.000	54.000
Gebruikskosten eigen auto	3.900	13.000	29.000
Overige kosten	12.000	43.000	28.000
Rolstoelvoorzieningen	734.000	805.000	685.000
<i>Aantal rolstoelen</i>	429	395	421
Bruikleenrolstoel	657.000	168.000	235.000
Aanpassen rolstoel	40.000	51.000	25.000
Onderhoud	6.000	118.000	4.000
Overig	31.000	468.000	65.000
Totaal aan voorzieningen	2.236.000	2.459.000	2.403.000
Advieskosten (o.a. CIZ)	183.000	142.000	96.000
Apparaatskosten	303.000	390.000	523.000
Totale Wvg-Uitgaven	2.722.000	2.991.000	3.022.000

Tabel 13. Uitgaven die betrekking hebben op de uitvoering van de Wvg. In deze bedragen zijn de dure woningaanpassingen (>€ 20.420), die bij het Ministerie gedeclareerd werden, inbegrepen. (deze zijn in tabel 11 afgetrokken). Ten aanzien van de kosten per product zijn alleen de grootste bedragen opgenomen. Bron: Gemeenten Heusden (2004) en ISD (2005,2006). Aantallen voorzieningen zijn bijgevoegd.

5.3. De uitvoering van Wvg-processen

Bij de bespreking van de uitvoering van de Wvg-processen volgen we dezelfde indeling als bij paragraaf 3.1:

- Het bestuurlijke proces;
- Het primair proces;
- De ondersteunende processen.

5.3.1. Kwaliteit van het bestuurlijk proces

Een goed inzicht in de Wvg-praktijk is nodig om goed te kunnen sturen. Vandaar dat 'de kwaliteit van het bestuurlijk proces' als meetpunt van doelmatigheid is toegevoegd. De bevindingen zijn als volgt:

- De gemeenteraad van Heusden heeft eind 2002 en medio 2004 uitgebreid stilgestaan bij het Wvg-dossier, naar aanleiding van tekorten en de wens om bezuinigingen door te voeren;
- In de periode 2004/2006 ontbraken jaarlijkse Wvg-stukken (jaarverslag, jaarplan) met relevante managementinformatie (afgezien van beknopte informatie in de programmabegroting en programmarekening);
- Raadsleden vinden het jammer dat inzicht in de uitvoering van de Wvg ontbreekt. (een jaarlijks beleidsplan en beleidsverslag ontbreekt);
- Ambtenaren van het zorgloket vinden het jammer dat het Wvg-beleid alleen op de agenda staat als bezuinigd moet worden;
- Het ontbreken van deze beleidsstukken was (mede) het gevolg van het wegbezuinigen van een beleidsambtenaar in 2004;
- ISD produceerde maandelijks een zorg-marap voor de gemeente Heusden (zie paragraaf 3.1.);
- Voor het Wvg-proces waren twee wethouders verantwoordelijk (één voor het Wvg-proces en één voor WWB en ISD). Dit was niet bevorderend voor een slagvaardig optreden van B&W richting ISD, zeggen wethouders en een hoge ambtenaar.

5.3.2. Kwaliteit van de primaire processen

Een tweede set van meetpunten voor doelmatigheid is gelegen in de kwaliteit van de primaire processen. Hierbij gaat het over de integrale bedrijfsvoering (van aanvraag via de beschikking tot de levering van de voorziening), waarbij het niet uitmaakt of de activiteit door de gemeente of door een externe partner wordt uitgevoerd (zie ook het stroomschema in paragraaf 3.2). De bevindingen zijn als volgt:

- De gemeente hanteert een 'limitatieve lijst', op basis waarvan een consulent in diverse gevallen zelf kan beslissen (zonder nader advies van het CIZ). Voordeel is dat procedures sneller kunnen verlopen, omdat een stap wordt overgeslagen en CIZ-advieskosten worden vermeden (de lijst is in samenspraak met CIZ opgesteld);
- In 2004 konden cliënten voor een intake naar Drunen, Heusden of Vlijmen. Uit oogpunt van doelmatigheid zijn eind 2004 (Heusden) en eind 2006 (Vlijmen) als intake-punt vervallen (in de ogen van het Gehandicaptenplatform had dit een negatief effect op de cliëntgerichtheid, maar de gemeente zegt dat in probleemgevallen een huisbezoek mogelijk is);
- Een aantal raadsleden heeft het beeld dat het CIZ en ook de gemeente 'te ruim' indiceert. Aanvragers zouden onterecht een positief indicatie-advies krijgen. Het gaat dan met name om een aanvraag voor de deeltaxi, waar de cliënt in staat zou zijn van het openbaar vervoer gebruik te maken. Dit beeld wordt tegengesproken door CIZ en Heusdense ambtenaren. CIZ geeft aan dat beoordeling gebeurt aan de hand van normen van de gemeente Heusden (die daarvoor leunt op het VNG). In theorie kan de ene gemeente ruimer indiceren dan de andere. Het ambtelijk apparaat vindt de beeldvorming evenmin correct, alhoewel zij aangeeft dat misbruik niet kan worden uitgesloten;
- Raadsleden hebben het gevoel dat soms (te) dure voorzieningen worden geleverd en/of dat voorzieningen vaker 'hergebruikt' kunnen worden. De gemeente daarentegen geeft aan dat de meest adequate voorziening wordt geselecteerd en dat voorzieningen vaak worden hergebruikt. Uit cijfers van Welzorg (zie tabel 14) kan niet worden vastgesteld dat (te) vaak nieuwe voorzieningen worden verstrekt. In het 4^e kwartaal van 2003 waren 24 van de 55 voorzieningen 'hervestrekkingen' en in het 1^e kwartaal van 2005 werden 26 van de 29 voorzieningen 'hervestrekt').

Soort middel	Kwartaal 4 2003	Kwartaal 1 2005
Actief rolstoel	3 van 5	6 van 7
Auto	0 van 2	
Driewiel fiets	0 van 3	1 van 1
Duwwandelwagen (kort gebruik)	1 van 1	1 van 1
Duwwandelwagen (langdurend)	0 van 2	
Electrische rolstoel	3 van 3	
Kinderrolstoel handbewogen	0 van 2	
Rolstoel algemeen gebruik		2 van 2
Rolstoel kort gebruik	5 van 11	8 van 8
Scootmobiel	10 van 20	7 van 9
Speciale tweewiel fiets		1 van 1
Tillift	0 van 2	
Tweewiel fiets met hulpmiddel	1 van 2	
Verrijdbare patiëntenlift	1 van 2	
Totaal	24 van 55	26 van 29

Tabel 14. Aantal keer dat een voorziening wordt hergebruikt. Bron: Welzorg

- Over de financiële afhandeling van ISD bestaan verschillende beelden:
 - De gemeente zegt niet tevreden te zijn over de service van ISD: Gesteld wordt dat de maandelijkse forfaitaire vergoedingen aan cliënten voor vervoersvoorzieningen niet tijdig worden betaald, waardoor klachten binnendruppelen bij de gemeenten (het zou gaan om vertragingen van gemiddeld twee dagen). Ook zou een (te) trage afhandeling van declaraties aan het Ministerie resulteren in (straf-) kortingen;
 - ISD zegt dat een late betaling mogelijk gevolg is van weekend of feestdagen en dat strafkorting slechts één keer is voorgekomen. Hierbij zou Heusden oorzaak zijn van de vertragingen;
- De doelmatigheid van de bedrijfsvoering wordt niet gemeten aan de hand van indicatoren.

5.3.3. Kwaliteit van de ondersteunende processen:

Een derde set van meetpunten voor doelmatigheid is gelegen in de kwaliteit van de ondersteunende processen. De bevindingen zijn als volgt:

- De gemeente voert heronderzoeken uit om te zien of cliënten nog steeds recht hebben op hun voorziening. Dit waren in 2004, 2005 en 2006 resp. 69, 80 en 59 heronderzoeken. Deze heronderzoeken werden niet planmatig uitgevoerd, maar op basis van een medisch advies van CIZ;
- De gemeente Heusden en het ISD hebben verschillende opvattingen over het archiveren. Heusden is van mening dat ISD dit zou moeten doen en dat zij dit aanvankelijk deden, maar ISD zegt daarvoor geen capaciteit te hebben. De gemeente Heusden heeft vervolgens het archiveren zelf weer opgepakt, met behulp van vakantiekrachten in 2004, 2005 en 2006;
- Heusden en ISD hebben verschillende beelden over de kwaliteit van de ISD-dienstverlening op het gebied van de behandeling van bezwaarschriften:
 - De gemeente is niet tevreden, want ISD 'belt (te) vaak de gemeente voor advies', heeft 'onvoldoende juridische kennis' en 'presenteert zich niet goed voor de Commissie', 'staat ver van de zaak' en 'denkt niet praktisch mee';
 - De juridische medewerkers bij ISD zeggen niet te weten dat Heusden kritiek heeft op de dienstverlening. Zij vinden het juist positief als zij bellen voor nadere inlichtingen en vinden hun service wel goed. Daarbij geven zij aan dat de verdeling van werkzaamheden tussen de gemeente en ISD niet duidelijk is geregeld en dat onderling weinig wordt gecommuniceerd tussen beide partijen ('Wil Heusden wel dat wij hen ondersteunen?');
 - In haar jaarverslag 2005 zegt de Commissie voor de bezwaar- en beroepschriften: 'De besluitvorming, evenals de vertegenwoordiging ter zitting van de commissie in Wvg-zaken is voor verbetering vatbaar, met name waar het betreft het vermogen adequaat te reageren op nieuw gebleken feiten en/of omstandigheden';
 - De Commissie voor Bezwaar- en beroepschriften heeft in 2006 twee keer afgeweken van het ISD-advies inzake een bezwaarschrift. De Rechtbank heeft ISD in beroep echter gelijk gegeven.

- Er zijn verschillende beelden over de kwaliteit van de dienstverlening van ISD op het gebied van de verzorging van Marap's:
 - Het zorgloket van Heusden klaagt dat pas in mei 2005 een eerste Marap is ontvangen en dat de hoeveelheid informatie beperkt is. Men wil ook niet-financiële informatie, zoals het aantal openstaande aanvragen, toegekende en afgewezen aanvragen, heronderzoeken, doorlooptijden. Men vindt dat hierdoor relevante informatie ontbreekt om invulling te geven aan sturing van de bedrijfsvoering;
 - ISD repliceert dat Heusden dan zelf moet aangeven wat men precies wil. Dat is niet gebeurd, zegt ISD.

Samenvattend over de kwaliteit van de bestuurlijke, primaire en ondersteunende processen:

Meetpunten	Norm	Bevinding
Elk jaar wordt een Wvg-jaarverslag en een Wvg-jaarplan opgesteld	Ja	Nee
Elk jaar wordt in de raad gesproken over het Wvg-beleid, aan de hand van een jaarverslag en een jaarplan	Ja	Nee
Bij de inrichting van het proces is doelmatigheid een parameter	Ja	Ja
De doelmatigheid van het proces wordt gemeten aan de hand van indicatoren	Ja	Nee
Er zijn geen knelpunten in de bedrijfsvoering, die een nadelig effect hebben op de doelmatigheid	Ja	Ja
		Nee (ISD).

Tabel 15. Meetpunten bij kwaliteit

5.4. Borging van kwaliteit

Een vierde set van meetpunten voor doelmatigheid is de borging van kwaliteit van de bedrijfsvoering. De bevindingen zijn als volgt:

- Voor beheersing van het proces hebben de medewerkers in de uitvoering een handboek Wvg. Dit handboek wordt dagelijks gebruikt en ook update gehouden;
- De medewerkers van de afdeling Zorg zorgen voor coördinatie op de werkvloer, bijvoorbeeld bij het opmaken van een beschikking;
- Voor afstemming over de uitvoering tussen ISD en de drie deelnemende gemeenten, waaronder Heusden, is op gezette tijden een afstemmingsoverleg (het zorg-overleg). Volgens Heusden leiden deze gesprekken niet tot significante verbeteringen. ISD daarentegen zegt dat Heusden vaak niet aanwezig was tijdens dit overleg;
- De gemeente-accountant heeft reeds opgemerkt dat beschikkingen niet collegiaal werden getoetst (dit valt verder buiten de reikwijdte van dit onderzoek);
- Bij Heusden is een afdeling Kwaliteitscontrole, maar die heeft niet naar het Wvg-proces gekeken.

Meetpunten	Norm	Bevinding
Procesbeschrijvingen en werkafspraken zijn aanwezig	Ja	Ja
Deze werkafspraken en dergelijke worden in de praktijk nageleefd	Ja	Ja

		Nee: ISD
N.a.v. behaalde prestaties wordt afgewogen of aanpassing van de werkwijze gewenst is	Ja	Ja

Tabel 16. Meetpunten bij de borging van kwaliteit.

5.5. Kwaliteit van de uitbestede werkzaamheden

Een vijfde set van meetpunten voor doelmatigheid is de mate waarin de kwaliteit van de uitbestede activiteiten op bestuurlijk en ambtelijk niveau is geborgd. De bevindingen zijn als volgt:

- **Chambers Consultancy** is leverancier van advies over woonaanpassingen:
 - Chambers is middels een contract in 1997 aangesteld;
 - Een contract is in 2000 en 2003 verlengd;
 - In 2003 is een alternatief overwogen, maar vanwege de service en prijsstelling werd de relatie voortgezet.
- **CIZ** is aangesteld voor het geven van medicatie-advies over de Wvg:
 - Onlangs is een nieuw contract met CIZ is afgesloten, met een ingangsdatum van januari 2007. Er zijn alternatieve leveranciers voor het geven van Wvg-medicatieadviezen (zoals GG & GD en commerciële bureau's), maar Heusden koos voor CIZ omdat deze voor de AWBZ verplicht is en het klantgericht en doelmatig is indicering zoveel mogelijk integraal te laten plaatsvinden (één leverancier voor alle keuringen);
 - De gemeente indiceert zelf ook, op basis van een 'limitatieve lijst'.
- Vanaf januari 2004 verzorgt de **ISD** –naast de uitvoering van de WWB- een aantal 'Wvg- back-office-taken voor Heusden:
 - Een stuurgroep met wethouders en ambtenaren uit de deelnemende gemeenten Heusden, Loon op Zand en Waalwijk begeleiden deze transformatie tot de oprichting van ISD in januari 2004;
 - In juni 2003 verscheen een uitgewerkt raadsvoorstel voor de vorming van een ISD, maar over de Wvg-processen en de relatie met de Zorgklokken werden geen afspraken gemaakt;
 - In december 2003 werden 'back-office-activiteiten' behorende bij de Wvg overgeheveld. Feitelijk voerde ISD de volgende activiteiten uit: betalingen verrichten, declaraties verzorgen, maraps produceren, ondersteuning bieden bij bezwaar- en beroepschriften;
 - De overheveling van deze activiteiten werd niet vergezeld met duidelijke afspraken over de onderlinge taakverdeling, werkprocessen en systemen. Bestaande afspraken werden verschillend geïnterpreteerd en de drie deelnemende gemeenten werkten verschillend samen met ISD;
 - Vanaf januari 2004 is overleg gevoerd over de afstemming tussen de drie zorgklokken en de ISD door de portefeuillehouders en ambtenaren op leidinggevend en uitvoerend niveau. Veel tijd ging zitten in wat precies onder

back-office activiteiten moest worden verstaan en hoe samengewerkt moest worden;

- De gesprekken leidden uiteindelijk in maart 2005 tot opstelling van een Uitvoerings-overeenkomst ISD-Gemeente Heusden, met daarin bepalingen over het takenpakket van de ISD op het gebied van zorg (Wvg, minimabeleid, vangnetregeling);
 - In mei 2005 verschijnt een memo met een advies vanuit de ambtelijke organisatie van Heusden aan de sector-directeur om niet tot ondertekening van deze overeenkomst over te gaan. Stellers vonden het überhaupt geen goed idee zorgtaken over te hevelen aan ISD, en adviseerden zorgtaken terug te halen;
 - De Uitvoeringsovereenkomst is vervolgens nooit ondertekend door Heusden;
 - Een interne crisis bij ISD leidt in augustus 2005 tot het gedwongen vertrek van de directeur, nadat eerder twee ISD-afdelingshoofden en een controller als gevolg van interne spanningen waren vertrokken;
 - Het Zorgloket van Heusden klaagt nog steeds over de dienstverlening van de ISD, terwijl ISD stelt dat in geval van klachten Heusden (meer) moet investeren in overleg met de ISD om te komen tot verbeteringen.
- **PZN** is de leverancier van vervoersvoorzieningen (deeltaxi):
 - PZN is aangesteld na een Europese aanbesteding in 2003 (door een gezamenlijke werkgroep, bestaande uit de Provincie en de gemeenten Boxtel, Haaren, Heusden, 's Hertogenbosch, Sint Michielsgestel, Schijndel en Vught);
 - Bij deze selectie was de prijs/kwaliteit-verhouding een criterium;
 - Er is een schriftelijke overeenkomst afgesloten, die bovendien regelmatig wordt geëvalueerd.
 - **Welzorg** in 's-Hertogenbosch is leverancier van hulpmiddelen:
 - Welzorg is aangesteld na een Europese aanbesteding in 2000 (door dezelfde werkgroep);
 - Bij deze selectie was de prijs/kwaliteit-verhouding een criterium. Het contract ging in per januari 2001 en had een looptijd van maximaal twee jaar;
 - In 2005 is opnieuw een aanbesteding georganiseerd, die volgens Heusden resulteerde in lagere prijzen;
 - De overeenkomst met Welzorg wordt regelmatig geëvalueerd;
 - Met de firma Otto Ooms is een overeenkomst gesloten voor de levering van trapliften, waardoor het mogelijk is trapliften in bruikleen te verstrekken en te herverstrekken.

Meetpunten	Norm	Bevinding
Bij de selectie van externe partners zijn meerdere aanbieders afgewogen	Ja	Ja Nee: ISD
Bij de selectie van de externe partner was prijs/kwaliteit-verhouding een criterium	Ja	Ja Nee: ISD
Met elke geselecteerde externe ketenpartner is een schriftelijke overeenkomst afgesloten	Ja	Ja Nee ISD

Er is sprake van contractbeheer (er wordt afgewogen of contractherziening nodig is)	Ja	Ja
		Nee: ISD

Tabel 17. Meetpunten bij de kwaliteit van de aanbesteding.

6. De cliëntgerichtheid van het Wvg-beleid

Het derde en laatste criterium is cliëntgerichtheid van het Wvg-beleid door de gemeente Heusden. Dit wordt gemeten aan de hand van de volgende meetpunten:

- Naleving van het Wvg-protocol en cliënttevredenheid;
- Het aantal aanvragen, afwijzingen, bezwaren en gegronde bezwaren.

6.1. Naleving van het Wvg-protocol en cliënttevredenheid

Om de cliëntgerichtheid te beoordelen is met een klantpanel (met de Gehandicaptenplatform Heusden) een interview gehouden. De uitkomsten zijn getoetst aan de beleving van het ambtelijk apparaat. De bevindingen zijn als volgt:

- Het GPH is het niet altijd eens met het Wvg-beleid, maar constateert dat men – conform de verordening- altijd wordt geraadpleegd bij beleidsvraagstukken;
- Het GPH vindt het jammer dat het aantal intakepunten is verminderd;
- GPH en ambtenaren menen dat de aanvraagprocedure –binnen de wettelijke mogelijkheden- zo min mogelijk belastend is;
- Vanaf het begin krijgen aanvragers duidelijkheid over de procedure;
- Een consulent meent dat onnodige bureaucratie niet altijd wordt vermeden, want cliënten moeten vaker dezelfde gegevens verstrekken;
- Bij een beschikking zit een afschrift van het indicatie-advies van CIZ, maar volgens het GPH is dit voor diverse cliënten niet leesbaar ('dokterstaal');
- In 2004 verstrekke Heusden in veel gevallen de beschikkingen niet binnen de wettelijke termijn van 8 weken. In 2005 en 2006 waren de doorlooptijden beter, alhoewel de doorlooptijden bij woningaanpassingen en autoaanpassingen de norm ver overschreden. Dit laatste is volgens de gemeente te wijten is aan traag handelen van het CIZ en/of Chambers Consultancy (zie tabel 18);
- Bij dreigende overschrijding van termijnen informeert de gemeente niet altijd de cliënt;
- Voor urgente aanvragen is wel een spoedprocedure mogelijk;
- De gemeente informeert de cliënt over de mogelijkheid een klacht in te dienen (overigens zijn er bij de gemeente Heusden in drie jaar tijd vier klachten binnengekomen, onder andere over de bejegening door een ambtenaar en een te lange afhandeltermijn);
- Cliënten en ambtenaren zijn tevreden over Welzorg en PZN, maar hebben wel enkele klachten:
 - Bij Welzorg gaat het om de service (lange reactietijd in geval van verzoek om reparatie rolstoel of ander vervoermiddel);
 - Bij PZN gaat het om de bejegening van cliënten door de chauffeurs (niet even de deur opendoen, niet afzetten bij de deur);
- De consulent onderzoekt niet alleen de initiële aanvraag, maar onderzoekt pro-actief of de cliënt ook voor andere voorzieningen in aanmerking komt;
- Het GPH heeft geen signalen dat het proces van beoordelen niet goed verloopt. De gemeente geeft aan zorgvuldig om te gaan met het afwijzen van aanvragen. In geval van een mogelijke afwijzing, wordt voor de zekerheid een CIZ-advies gevraagd (kan gebruikt worden in geval van beroepsprocedure) en wordt nadrukkelijk gekeken naar de hardheidsclausule;

- Een integraal inzicht in de cliënttevredenheid ontbreekt (er is geen cliënttevredenheidsonderzoek Wvg uitgevoerd);
- Zowel GPH als ambtenaren menen dat cliënten goed worden bejegend door het gemeentelijk personeel;
- GPH en ook de gemeente antwoorden positief op de samenvattende vraag of de gemeente voldoende cliëntgericht is.

	2004	2005	2006	Norm	Betrokken partijen
Woningaanpassing	21(230)	20 (203)	16 (134)	8 weken	Gemeente, CIZ, Chambers Consultancy, aanbieder
Forfaitair bedrag	11 (28)	5 (26)	7 (19)	8 weken	Gemeente, CIZ
Autoaanpassing	3 (1)	23 (2)	30 (1)	8 weken	Gemeente, CIZ, Welzorg
Div.vervoervrz.	17 (33)	12 (32)	9 (43)	8 weken	Gemeente, CIZ
Deeltaxi	8 (85)	6 (117)	6 (102)	8 weken	Gemeente, CIZ
Rolstoel	14 (161)	8 (152)	7 (135)	8 weken	Gemeente, CIZ,
Scootmobiel	15 (48)	9 (64)	8 (63)	8 weken	Gemeente, CIZ Welzorg

Tabel 18. Gemiddelde doorlooptijd in weken van toegekende aanvragen tussen aanvraag en beschikking (tussen haakjes: aantal toegekende aanvragen). CIZ is niet betrokken als 'limitatieve lijst' van toepassing is. Bron: gemeente Heusden.

Samenvatting van bovenstaande gegevens:

Meetpunten	Norm	Bevinding
De aanvraagprocedure is zo min mogelijk belastend	Ja	Ja
Vanaf het begin krijgen aanvragers duidelijkheid over de procedure	Ja	Ja
Onnodige bureaucratie wordt vermeden (hergebruik gegevens)	Ja	Nee
Aanvragers krijgen de beschikking over het indicatieadvies	Ja	Ja
Cliënten krijgen hun beschikking binnen 8 weken na indienen van de aanvraag	Ja	Nee
Bij dreigende overschrijding van termijnen informeert de gemeente de cliënt	Ja	Niet altijd
Voor urgente aanvragen is een spoedprocedure mogelijk	Ja	Ja
De gemeente informeert de cliënt over de mogelijkheid een klacht in te dienen	Ja	Ja
Cliënten zijn tevreden over Welzorg en PZN als leveranciers van voorzieningen op gebied van wonen en vervoer;	Ja	Deels
De consulent onderzoekt niet alleen de initiële aanvraag, maar onderzoekt pro-actief of de cliënt ook voor andere voorzieningen in aanmerking komt;	Ja	Ja
De gemeente betracht zorgvuldigheid, in geval van een mogelijke afwijzing van een aanvraag	Ja	Ja
Er is integraal inzicht in de cliënttevredenheid van Wvg-cliënten	Ja	Nee
Ongeacht de uiteindelijke beschikking (toekenning/afwijzing) is Heusden qua procesuitvoering van de Wvg voldoende cliëntgericht	Ja	Ja

Tabel 19. Meetpunten bij cliëntgerichtheid.

6.2. Aantal aanvragen, afwijzingen, bezwaren en gegronde bezwaren

Een andere indicator van de mate van cliëntgerichtheid is het aantal aanvragen voor de toekenning van een Wvg-voorzieningen, het aantal afwijzingen en het aantal gegronde bezwaren. Een hoog percentage gegronde bezwaar en/of beroep zou duiden op een slechte cliëntgerichtheid en slechte dienstverlening. Uit het volgende overzicht blijkt het volgende:

- Heusden krijgt 650 à 700 aanvragen per jaar voor een Wvg-voorziening;
- Het aantal gegronde bezwaren t.o.v. het aantal aanvragen lag onder 2%;
- De bezuinigingen van 2003 en 2004 leidde niet tot een hausse aan bezwaren;
- De landelijke VWS-benchmark duidt op circa 5 tot 10% afwijzingen.

Meetpunt			
	2004	2005	2006
Aantal aanvragen voor een Wvg-voorziening	667	714	639
Aantal Wvg- aanvragen afgewezen	81	118	142
Aantal Wvg- aanvragen afgewezen (in %)	(12%)	(16%)	(22%)
Aantal keer bezwaar tegen Wvg beschikkingen	8	14	14
Aantal keer bezwaar gegrond verklaard	0	6	2
Norm (aantal keer gegrond bezwaar/aantal aanvragen)	<2%	<2%	<2%
Prestatie	0%	0%	0%

Tabel 20. Aantal aanvragen en afwijzingen (exclusief Gehandicaptenparkeerkaart-procedures). Bron: gemeenten Heusden

7. Analyse van de bevindingen

Als onderzoeksvraag is gekozen: *In hoeverre is voor de gemeente Heusden de uitvoering van de Wvg doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht verlopen in de periode vanaf 1 januari 2004 tot 1 januari 2007?* Deze vraag kent diverse afgeleide onderzoeksvragen, waarvan hieronder de vragen 1 tot en met 7 worden behandeld. De vragen 8 en 9 (en de aanbevelingen) komen aan de orde in hoofdstuk 8.

Onderzoeksvraag 1. Wat is het wettelijke kader voor de uitvoering van de Wvg?

De landelijke wettelijke kaders bestaan uit de Wet Voorziening Gehandicapten; Regeling inzake financiële tegemoetkomingen en eigen bijdrage (Rfteb); het Protocol WvG; en Jurisprudentie over het Wvg-beleid.

Dit betekende het volgende:

- Heusden moest er voor zorgen dat mensen met beperkingen voorzieningen zouden krijgen, zodat zij zo goed mogelijk in staat zouden zijn om zelfstandig aan het maatschappelijk leven deel te nemen (voorzieningen op het gebied van wonen, vervoer en rolstoelen);
- Deze voorzieningen zouden verantwoorde voorzieningen moeten zijn, ofwel 'doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht';
- Heusden moest in principe elke aanvraag die voldeed aan de criteria honoreren. Een tekort aan financiële middelen mocht geen reden zijn om een aanvraag af te wijzen;
- Heusden had een bepaalde vrijheid ten aanzien van de gevallen en de vorm waarin voorzieningen kunnen worden verleend en de hoogte van de financiële tegemoetkomingen (die kon worden afgestemd op het inkomen van de gehandicapte). Bij de verlening van een voorziening in natura mocht een eigen bijdrage gevraagd worden (afgestemd op het inkomen van de gehandicapte);
- Deze beleidsvrijheid werd ingeperkt op grond van de regeling Rfteb;
- Heusden heeft zich gecommitteerd aan het landelijk Wvg-protocol met bepalingen over cliëntgerichtheid (met name over de aanvraagprocedure), de voorzieningen (indien meerdere voorzieningen als adequaat kunnen worden aangemerkt, mag gekozen worden voor de goedkoopste), specifieke bepalingen over wonen, vervoer en rolstoelen, financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen;
- Jurisprudentie over het Wvg-beleid ('wat is algemeen gebruikelijk?'; 'wat is medisch noodzakelijk?') vormde een laatste kader voor het Heusdense Wvg-beleid.

Onderzoeksvraag 2. Welke visie en beleidsdoelstellingen heeft Heusden voor de Wvg geformuleerd?

De belangrijkste gemeentelijke kaders voor de uitvoering van het Heusdense Wvg-beleid zijn vastgelegd in de Verordening Voorziening Gehandicapten; het verstrekkingenbesluit financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen en de Verordening cliëntenparticipatie integraal Gehandicaptenbeleid.

Dit betekende het volgende:

- De Verordening Voorziening Gehandicapten regelde de verstrekking van voorzieningen op het gebied van Wvg (wat zijn woonvoorzieningen,

vervoersvoorzieningen en rolstoelen?; In welke gevallen worden deze wel/niet verstrekt?; Hoe verlopen procedures om te verstrekken?);

- Het verstrekkingenbesluit omvat een gedetailleerd overzicht van het geheel aan verstrekkingen, voor zowel woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen als rolstoelen. Er wordt onder andere in geregeld de hoogte van de financiële tegemoetkomingen en de hoogte van de eigen bijdrage voor voorzieningen in natura;
- Op basis van de Verordening cliëntenparticipatie werd formeel geregeld dat het Gehandicapten Platform Heusden tijdig over beleidswijzigingen op het gebied van Wvg advies wordt gevraagd.

Onderzoeksvraag 3. Welke Wvg-taken voert de gemeente Heusden zelf uit?

De volgende taken voert de gemeente zelf uit:

- Beleid ontwikkelen;
- Communiceren;
- Intakegesprek voeren;
- Beoordelen;
- Besluit nemen;
- Heronderzoek uitvoeren;
- Archiveren;
- Bezwaarschrift beoordelen en besluit nemen.

Onderzoeksvraag 4. Welke Wvg-taken heeft de gemeente Heusden uitbesteed ?

De volgende taken heeft de gemeente Heusden uitbesteed (met tussen haakjes de externe partner van de gemeente):

- Indiceren (CIZ);
- Voorziening leveren (externe leveranciers);
- Financieel afhandelen (ISD);
- Hoorzitting houden bij bezwarencommissie (ISD);
- Maraps leveren (ISD).

Onderzoeksvraag 5. Is de uitbesteding goed vormgegeven?

De gemeente Heusden werkte samen met Chambers Consultancy (advies over woonaanpassingen), CIZ (medicatie-advies), ISD (uitvoering back-office-taken), PZN (verzorging deeltaxi) en Welzorg (leverancier van hulpmiddelen). Met uitzondering van ISD is de uitbesteding goed vormgegeven, want:

- Bij de selectie van deze partner zijn meerdere aanbieders afgewogen;
- Bij de selectie van deze partner was prijs/kwaliteit-verhouding een criterium;
- Met deze partner is een schriftelijke overeenkomst afgesloten;
- Er is sprake van contractbeheer (er wordt afgewogen of contractherziening nodig is).

De uitbesteding richting de ISD is niet goed vormgegeven. Het proces van uitbesteden en het beheer van de relatie tussen Heusden en ISD was onder de maat.

Onderzoeksvraag 6 en 7. In welke mate zijn de Wvg-taken doeltreffend, doelmatig, en cliëntgericht uitgevoerd?

Bij deze vraag wordt onderscheid gemaakt tussen het bestuurlijk proces, de primaire processen en de ondersteunende processen.

Bestuurlijk proces

Wat betreft de uitvoering van het bestuurlijk proces is niet een eenduidig antwoord te geven:

- In de periode 2004/2006 kreeg het onderwerp niet structureel aandacht. Het ontbrak aan jaarlijkse Wvg-stukken (jaarverslag, jaarplan) en volstaan werd met beknopte informatie in de programmabegroting en programmarekening;
- Daartegenover staat dat –naar aanleiding van tekorten- het dossier wel voldoende bestuurlijke aandacht kreeg;
- Voor het Wvg-proces waren twee wethouders verantwoordelijk (één voor het Wvg-proces en één voor WWB en ISD). Dit was niet bevorderend voor een slagvaardig optreden van B&W richting ISD;
- Het CPH is steeds bij (nieuw) beleid betrokken;
- De overheveling van back-office-taken aan ISD (en de aansturing daarna) verliep weinig professioneel.

De primaire processen

Over het algemeen verliep het primair proces doelmatig en cliëntgericht.

- Bij de intake werd de doelmatigheid verhoogd door sluiting van het loket in Heusden en Vlijmen (het CPH vond dit niet cliëntgericht, de gemeente geeft aan dat huisbezoeken mogelijk zijn in geval van problemen);
- Door het hanteren van een 'limitatieve lijst' door de gemeente werd de doelmatigheid verhoogd, aangezien het 'omzeilen' van het CIZ de doorlooptijd verbeterde en kosten bespaarde;
- Alhoewel oneigenlijk gebruik van Wvg-voorzieningen nooit uitgesloten kan worden, is uit ons onderzoek niet gebleken dat de gemeente of CIZ te ruim waren in het toekennen van aanvragen;
- Uit het onderzoek is niet gebleken dat het verstrekken beleid 'te luxe' is. De gemeente geeft aan dat de meest adequate voorziening wordt geselecteerd en dat voorzieningen vaak worden hergebruikt (dit laatste wordt bevestigd door cijfers van Welzorg);
- Over de financiële afhandeling van ISD bestaan bij de gemeente en ISD verschillende beelden;
- De doelmatigheid van de bedrijfsvoering werd niet gemeten aan de hand van indicatoren;
- De kwaliteit van de primaire processen was goed geborgd (met uitzondering van de werkafspraken tussen gemeente en ISD);
- De manier waarop Heusden haar Wvg-voorzieningen verstrekke was over het algemeen cliëntgericht;
- Het aantal klachten van cliënten was minimaal;
- Cliënten kregen (met name bij woningaanpassingen en autoaanpassingen) niet binnen acht weken een beschikking;
- De relatie tussen Heusden en ISD werd niet goed beheerd.

De ondersteunende processen

- Heronderzoeken werden door de gemeente niet planmatig uitgevoerd, maar op basis van een medisch advies van CIZ;
- Over de dienstverlening van ISD op het gebied van de behandeling van bezwaarschriften verschillen gemeente en ISD van mening. Duidelijk is dat er ruimte is voor verbetering van de onderlinge samenwerking en communicatie. De Commissie voor de bezwaar- en beroepschriften vindt de performance van de ISD tijdens zittingen niet optimaal;
- Er zijn verschillende beelden over de kwaliteit van de dienstverlening van ISD op het gebied van de verzorging van Marap's. Ook hier blijkt ruimte is voor verbetering van de onderlinge samenwerking en communicatie;
- De kwaliteit van de ondersteunende processen was goed geborgd (met uitzondering van de werkafspraken tussen gemeente en ISD);

Algemeen beeld van deze analyse

De uitvoering van de Wvg-processen is grotendeels doeltreffendheid, doelmatigheid en cliëntgericht verlopen. Er zijn diverse verbeterpunten, waarvan de overheveling van back-office-taken aan ISD en het management van de relatie met ISD het meest in het oog springt. Dit werd zowel bestuurlijk als ambtelijk niet goed geregeld.

8. Conclusie en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk komen de onderzoeksvragen 8 en 9 aan de orde. Tevens worden aanbevelingen gegeven:

- In hoeverre verliep de uitvoering van de Wvg doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht in de periode 1 januari 2004 tot 1 januari 2007?);
- Wat zijn de gevolgen voor de Wvg-taken, die met ingang van januari 2007 zijn ondergebracht bij de WMO?;
- Welke aanbevelingen kunnen gedaan worden voor de toekomst?

Onderzoeksvraag 8. In hoeverre verliep de uitvoering van de Wvg doeltreffend, doelmatig en cliëntgericht in de periode 1 januari 2004 tot 1 januari 2007?

Doeltreffendheid

Op basis van ons onderzoek trekken we de conclusie dat het Wvg-beleid van Heusden in voldoende mate doeltreffend was. Wij baseren deze conclusie op het volgende:

- Heusden verstrekke jaarlijks ruim 2.000 Wvg-voorzieningen, hetgeen betekende dat Heusden redelijk in lijn lag met het landelijk gemiddelde en een aantal referentiegemeenten;
- Het Gehandicaptenplatform Heusden (en ambtenaren van het Zorgloket) maken de inschatting dat het Heusdense Wvg-beleid inderdaad het gewenste effect had.

Doelmatigheid

Op basis van ons onderzoek trekken we de conclusie dat het Wvg-beleid van Heusden in voldoende mate doelmatig was. Dit baseren we op het volgende:

- De totale Wvg-kosten per inwoner in Heusden lagen iets boven het landelijke gemiddelde (en was ongeveer gelijk aan de referentiegemeenten);
- De apparaatskosten per inwoner lagen in lijn met het landelijk gemiddelde;
- In december 2002 en juli 2004 zijn bezuinigingen doorgevoerd in de Wvg-kosten;
- In het primaire proces zorgden een aantal maatregelen/omstandigheden voor een hoge(re) doelmatigheid, zoals de sluiting van twee intake-punten, het gebruik van de limitatieve lijst en het hergebruik van voorzieningen;
- Procesbeschrijvingen en werkafspraken waren aanwezig en werden nageleefd;
- De prijs/kwaliteit-verhouding van de externe partners Chambers Consultancy, CIZ, PZN en Welzorg was in orde.

Factoren die de doelmatigheid negatief beïnvloeden waren:

- Sturen op doelmatigheid was beperkt mogelijk door de summiere management-informatie, waaronder doelmatigheid-indicatoren;
- Heronderzoeken werden niet structureel uitgevoerd;
- De slechte samenwerking tussen Heusden en ISD.

Cliëntgerichtheid

Op basis van ons onderzoek trekken we de conclusie dat het Wvg-beleid van Heusden cliëntgericht was. Dit baseren we onder andere op het volgende:

- GPH en ook de gemeente antwoorden positief op de samenvattende vraag of de gemeente voldoende cliëntgericht is;

- De consulent onderzocht niet alleen naar de initiële aanvraag, maar ook of de cliënt voor andere voorzieningen in aanmerking komt;
- De gemeente ging voorzichtig om met het versturen van een afwijzing;
- Het aantal klachten en het aantal gegronde bezwaren was minimaal.

Verbeterpunten in de cliëntgerichtheid zijn:

- De doorlooptijden van aanvragen voor aanpassingen aan woning of auto;
- De lange reactietijd in geval van verzoek om reparatie van een rolstoel of ander vervoermiddel (Welzorg) en de bejegening van cliënten door de chauffeurs (PZN).

Onderzoeksvraag 9. Wat zijn de gevolgen voor de Wvg-taken, die met ingang van januari 2007 zijn ondergebracht bij de WMO?

De Wvg is met ingang van januari 2007 ondergebracht bij de WMO. Het doel van de WMO is het scheppen van een omgeving en het aanreiken van instrumenten en voorzieningen die ervoor zorgen dat mensen aan de samenleving en maatschappelijke processen kunnen deelnemen en die hun zelfredzaamheid herstellen of bevorderen.

Doel van deze wet is, waarin diverse wetten zijn samengevat, dat gemeenten een integraal beleid kunnen ontwikkelen op het gebied van wonen, welzijn en zorg. Vanuit financieel perspectief zijn er voor de korte termijn geen nadelige gevolgen, aangezien Den Haag vanaf 2007 geen kortingen heeft doorgevoerd op de WMO-budgetten. Op de langere termijn kunnen, volgens sommige deskundigen, kostenreducties wel plaatsvinden. Eén van de gedachten van de WMO is namelijk dat zorg voor hulpbehoevenden in eerste instantie moet rusten op de schouders van de 'civil society' (familie, vrienden, burens e.d.). Dit zou moeten leiden tot een ombuiging van kostenstijgingen in de zorg.

8.1. Aanbevelingen

Bij de aanbevelingen wordt een onderscheid gemaakt tussen algemene aanbevelingen met een breder bereik dan het onderzoeksterrein van de Wvg/Wmo en specifiek aan de inhoud van de Wvg gerelateerde aanbevelingen. De commissie onderstreept het belang van beide soorten aanbevelingen, maar wijst daarbij met klem op de gemeentebrede impact van de algemene aanbevelingen.

Algemene aanbevelingen:

1. Waarborg een professionele rolinvulling en besturing.

Breng de organisatie van de bestuurlijke en ambtelijke informatievoorziening in lijn met de rolverdeling zoals die in het besturingsmodel van de gemeente in het duale tijdperk noodzakelijk is. Definieer daarbij concreet de volgende informatiebehoefte:

- Kaderstellende en controlerende informatie voor de gemeenteraad, waarmee een kader wordt geschapen voor de uitvoering door het college en voor verantwoording aan de inwoners van Heusden*
- Bestuurlijke informatie voor het college, die invulling geeft aan de kaders gesteld door de gemeenteraad en de basis vormt voor de aansturing van de ambtelijke organisatie*

- c. *Management informatie voor de ambtelijke organisatie, die invulling geeft aan de door het college gedefinieerde bestuurlijke kader.*

Maak dit proces van benoemen van informatiebehoefte inzichtelijk en scherp, handelend vanuit het uitgangspunt dat er een onderscheid te maken is tussen 'dat wat aardig is om te weten' en 'dat wat noodzakelijk is om tot een professionele rolinvulling te komen'. Leg de focus daarbij uitsluitend op de laatste categorie.

2. *ISD? Hak knopen door!*

Investeer in een fundamentele discussie over de rol van de ISD bij de uitvoering van wettelijke taken namens de gemeente.

3. *Scherp sturen*

Maak bij samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld ISD, heldere afspraken over wie wat doet (verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden). Geef daarnaast ook aandacht aan de sturingsrelatie tussen de gemeente en het samenwerkingsverband. Let hierbij onder andere op het maken van duidelijke afspraken over te leveren prestaties, financiering en inhoud en tijdstippen van rapportage. Deze rapportagemomenten dienen aan te sluiten bij de gemeentelijke planning & control cyclus. In het kader van adequaat contractbeheer zijn vastgestelde momenten voor tussen- en eindevaluatie gewenst. Zorg tenslotte dat de sturingsrelatie binnen de eigen ambtelijke organisatie wordt geborgd.

De commissie hecht eraan te benadrukken dat de aanbevelingen een breder bereik hebben dan de Wvg en de Wmo. In dit kader wordt ook gewezen op belangwekkende ontwikkelingen op het gebied van de Wet Werk en Bijstand en de vernieuwing van de Wet Sociale Werkvoorziening. Deze (niet limitatief opgesomde) mutaties in de wetgeving leiden tot een verandering in de besturing van de uitvoering inclusief de organisatie van de bestuurlijke samenwerking.

Specifieke aanbevelingen:

4. *Onderneem gerichte actie om de doorlooptijd voor de afhandeling van aanvragen op grond van de Wvg (nu de Wmo) aanzienlijk te verkorten; Minimaal moet de norm van 8 weken gehaald worden.*
5. *Geef op een systematische wijze vorm aan het op gezette tijden uitvoeren van cliëntonderzoeken met betrekking tot de uitvoering van de Wmo.*

De commissie zal met belangstelling de beraadslagingen met betrekking tot en de uitvoering c.q. opvolging van de aanbevelingen volgen en is ervan overtuigd dat op deze wijze de positie van de burgers, de gemeenteraad en het dagelijkse bestuur nadrukkelijk aan kracht winnen. En dat is pure winst voor de gemeente Heusden!

Bijlage 1. Gebruikte literatuur

- de Wet Voorziening Gehandicapten;
- Regeling inzake financiële tegemoetkomingen en eigen bijdrage Wvg (Rfteb);
- Protocol Wvg;
- Verordening Voorziening Gehandicapten;
- Verstrekkingenbesluit financiële tegemoetkomingen en eigen bijdragen voorzieningen gehandicapten;
- Verordening cliëntenparticipatie integraal Gehandicaptenbeleid;
- Vorming ISD Midden Langstraat, raadsvoorstel 24 juni 2003;
- Onderzoek naar de problemen bij de ISD Midden-Langstraat, Joep Baartmans, 2005;
- Afstemming Zorgloketten – Back Office ISD, 21 juni 2004 (memo);
- Front Office Zorgloketten-Back Office ISD, 21 juni 2004 (memo);
- Uitvoeringsovereenkomst ISD-Gemeente Heusden (plus memo), 23 maart 2005;
- Relatie ISD-Zorgloket, 12 mei 2005 (memo);
- Financiële jaarstukken 2004/2005/2006;
- www.watdoetjegemeente.nl;
- Notitie Uitvoering Wvg 2003, oktober 2002, Heusden;
- Notitie Uitvoering Wvg 2004, april 2004, Heusden;
- Kerncijfers Wvg 2004, Ministerie van VWS;
- Vergelijken is verbeteren, benchmark Wvg, december 2005;

Bijlage 2. Lijst van geïnterviewde personen

Cliëntenorganisatie

- Linda van Geffen (tevens directeur Zorg en Welzijn Ouderen Heusden);
- Michel van Stiphout, bestuurslid Gehandicaptenplatform Heusden.

Gemeente Heusden (ambtelijk apparaat)

- John Goovaarts, coördinator Loket Maatschappelijke Ondersteuning;
- Bert Jansen, toenmalig sectordirecteur gemeente Heusden;
- Heleen van Ommen, medewerkster Front Office;
- Christine Schaarlaekens, secretaris Commissie Bezwaar & Beroep.

Gemeente Heusden (gemeenteraad en College van B&W)

- Caspar van den Brandt, raadslid;
- Hannie van den Dungen, raadslid;
- Jacques Klijs, toenmalig wethouder Sociale Zaken;
- Bart van Spaendonk, toenmalig wethouder Wvg.

ISD Middenlangstraat

- Eric van Agt, Hoofd Bedrijfsvoering/controller;
- Annelieke van Dijk, juridisch medewerker;
- Bert Hoep, senior medewerker Financiële Administratie;
- Enith van Schijndel, juridisch medewerker.

Niet beschikbaar voor interviews waren:

- René van Dinther, ex-ISD, nu gemeente Heusden;
- Hans Overbeek, ISD-directeur a.i.;
- Ad Vervest, toenmalig directeur ISD.

Bijlage 3. Lijst met afkortingen

B&W	College van Burgemeester en Wethouders
CIZ	Centrum Indicatiestelling Zorg
GPH	Gehandicapten Platform Heusden
ISD	Intergemeentelijke Sociale Dienst Midden-Langstraat
PZN	Personen- en Zorgvervoer Nederland
Rfteb	Regeling inzake financiële tegemoetkomingen en eigen bijdrage Wvg
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
Wvg	Wet Voorziening Gehandicapten
ZWOH	Zorg en Welzijn Ouderen Heusden