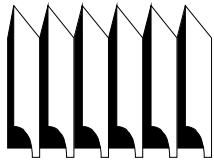


**gemeente zwolle**

RAPPORT  
REKENKAMERONDERZOEK  
EVALUATIE WET  
VOORZIENINGEN GEHANDICAPTEN

Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle, 29 oktober 1999



**gemeente zwolle**

Leden Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle:

J. Hagedoorn

Y.J. van Hijum

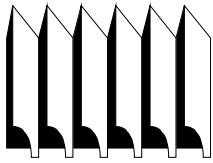
A. Slob

A.C.M. Smits

A.J.J. Wever

R.C.D. Berndsen

J.P.H.M. van Ogtrop



**gemeente zwolle**

RAPPORT

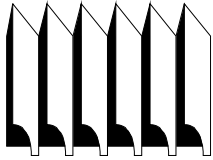
REKENKAMERONDERZOEK  
EVALUATIE WET  
VOORZIENINGEN GEHANDICAPTEN

INHOUD

Blz.

VOORWOORD.....	1
1. INLEIDING.....	3
1.1 ACHTERGROND.....	3
1.2 OPBOUW VAN HET RAPPORT.....	5
2. OPDRACHT EN AANPAK.....	7
2.1 OPDRACHT.....	7
2.2 AANPAK.....	7
3. DE WET VOORZIENINGEN GEHANDICAPTEN.....	15
3.1 LANDELIJKE UITGANGSPUNTEN WVG.....	15
3.2 VORMGEVING WVG IN ZWOLLE.....	16
3.3 WVG IN CIJFERS.....	16
4. BELEIDSVOORBEREIDING EN -ONTWIKKELING WVG.....	19
4.1 INLEIDING.....	19
4.2 ZORGVULDIGHEID ORGANISATIE EN PROCES VAN BELEIDSVORMING ...	20
4.3 ZORGVULDIGHEID VAN DE INHOUD VAN BELEIDSVORMING.....	28
5. UITVOERINGSPROCES WVG.....	31
5.1 INLEIDING.....	31
5.2 INRICHTING VAN HET UITVOERINGSPROCES.....	33
5.3 GEMEENTELIJKE REGIE OP HET UITVOERINGSPROCES.....	45
6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN.....	48
6.1 CONCLUSIES.....	48
6.2 AANBEVELINGEN.....	51

Bijlagen.



**gemeente zwolle**

## VOORWOORD

De uitvoering van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) in 1994 was voor de gemeente een nieuw beleidsterrein. Van de ervaringen die zijn opgedaan bij de vormgeving van dit beleidsterrein kan veel worden geleerd, zowel van de zaken die goed zijn gegaan als van de verbeterpunten.

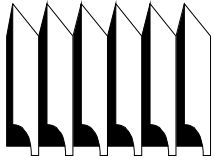
Vormgeven van een nieuw beleidsterrein vraagt om een goede voorbereiding. Beleidskaders moeten worden vastgesteld, een uitvoeringsorganisatie ingericht. Mogelijke ontwikkelingen moeten op realiteitswaarde worden geschat en worden ingebed in de beleidsstrategie. Ditzelfde geldt voor de procedures om het beleid en de uitvoering te monitoren op efficiency en maatschappelijk resultaat. Criteria moeten worden geformuleerd op basis waarvan eventueel beleid en uitvoering dienen te worden bijgesteld. Afbakening van bestuurlijke aansturing en ambtelijk management dient nader vorm te worden gegeven. Kortom, vormgeven van een nieuw beleidsterrein is complex en zeker geen alledaagse bezigheid.

De gemeenteraad van Zwolle heeft de Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle opdracht gegeven om de vormgeving van de wettelijke taakopdracht inzake voorzieningen voor gehandicapten binnen de gemeente Zwolle te evalueren. Hierbij treft u onze bevindingen aan.

Wat ons tijdens het onderzoek is opgevallen, is de grote mate van betrokkenheid, inzet en loyaliteit van de medewerkers die bij de uitvoering van de Wvg-taak waren betrokken. De kanttekeningen die wij plaatsen ten aanzien van de vormgeving van de uitvoering en de consequenties en mogelijke risico's die daarmee samenhangen, richten zich nadrukkelijk niet tegen deze medewerkers, maar dienen gelezen te worden in de context van bestuurlijke verantwoordelijkheid en ambtelijk management.

Een ander punt betreft het niveau van de voorzieningen. Daarmee kon en kan de gemeente Zwolle goed voor de dag komen. Ook al past in het licht van de doelstellingen van de wet en de beheersing van de kosten een kritische analyse en het maken van gerichte keuzen. Soms gaan maatregelen op het gebied van efficiency en verbetering van effectiviteit hand in hand. De leereffecten uit dit rapport kunnen daaraan bijdragen.

Het Wvg-onderzoek van de Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle richt zich op de periode april 1994 tot juli 1999. Ontwikkelingen na juli 1999 vallen dus buiten het bestek van dit onderzoek.



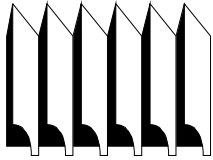
## **gemeente zwolle**

Toch wil ik namens de Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle niet verhullen dat tijdens het onderzoek ons is gebleken dat een aantal positieve ontwikkelingen in gang is gezet. Bijvoorbeeld de hoogwaardige intake bij bureau Wvg en een duidelijke verbetering van de communicatie met de belangenorganisaties, een verdienste van de huidige wethouder.

De Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle was onder de indruk van de loyale medewerking van direct betrokken ambtenaren en bestuurders, het voormalig management en de voormalige wethouder, de belangenorganisaties, de externe advies- en uitvoeringsorganisaties en niet in de laatste plaats een aantal willekeurig geselecteerde ontvangers van een Wvg-voorziening. Zonder deze medewerking was het niet mogelijk geweest een goed inzicht te verkrijgen in de feiten en de omstandigheden waaronder de vormgeving van het Wvg-beleid heeft plaatsgevonden en concreet invulling wordt gegeven aan de uitvoering van dit beleid.

Tot slot rest mij als voorzitter van de Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle alle leden van de Rekenkamer te bedanken voor hun niet aflatende ijver om dossiers door te spitten, betrokkenen te horen en op inspirerende en analytische wijze feiten en conclusies met elkaar te verbinden en te vertalen in aanbevelingen. We waren een team. Het onderzoek is afgerond, de analyses zijn gemaakt, conclusies getrokken en aanbevelingen geformuleerd. De Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle heeft haar opdracht uitgevoerd. Het woord is nu aan de gemeenteraad van Zwolle.

Mr. A.C.M. Smits, voorzitter Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle.



## **gemeente zwolle**

### 1. INLEIDING

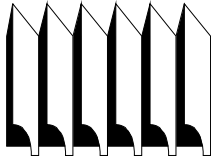
#### 1.1 ACHTERGROND

In augustus 1996 heeft de gemeenteraad besloten tot de instelling van een gemeentelijke rekenkamer. De taak van de rekenkamer is het uitvoeren van beleids-evaluaties, waarbij de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid centraal staan.

De rekenkamer is in 1997 begonnen met een onderzoek naar het gevoerde gemeentebeleid voor de leefbaarheid in de wijk Holtenbroek. In maart 1998 heeft de rekenkamer daarover gerapporteerd aan de raad. In december 1998 heeft de raad besloten dat de rekenkamer als tweede onderwerp de uitvoering van de Wet voorziening gehandicapten (Wvg) door de gemeente Zwolle voor haar rekening neemt.

De Wvg is geselecteerd uit een groot aantal (meer dan twintig) onderwerpen die door de raadsleden zijn aangedragen. De rekenkamer heeft de Wvg geselecteerd op basis van de volgende criteria:

- Het maatschappelijk effect van een te selecteren onderwerp is belangrijker dan de meer organisatorische aspecten. Dat impliceert tevens dat de maatschappelijke effecten reeds zichtbaar moeten zijn.
- Differentiatie van soorten onderzoek wordt nagestreefd. Het tweede onderzoek moet een andersoortig onderzoek zijn dan het eerste onderzoek naar de leefbaarheid in Holtenbroek, onder andere vanwege de leereffecten voor de rekenkamer en de raad.
- Het onderzoeksonderwerp moet zo veel mogelijk voldoen aan de in de verordening genoemde criteria:
  - het onderwerp moet op effectiviteit en efficiency kunnen worden getoetst
  - het moet een bestuurlijk relevant thema zijn, waarbij het onderwerp ook moet behoren tot de gemeentelijke invloedssfeer
  - het onderwerp moet financieel relevant zijn
  - het gemeentebestuur en het gemeentelijk apparaat moeten van de uitkomst kunnen leren
  - het onderwerp moet een structureel karakter hebben
  - de aanleiding voor een onderzoek moet niet primair gelegen zijn in een incident



## **gemeente zwolle**

- het onderzoek moet binnen ongeveer zes maanden effectieve doorlooptijd afgerond kunnen zijn
- het onderzoek moet binnen het beschikbare budget kunnen worden uitgevoerd.

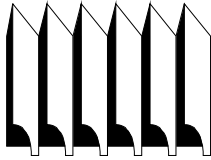
Uit de beoordeling van de ingediende onderwerpen is naar voren gekomen dat de Wvg en het armoedebeleid het meest geschikt zijn. Deze onderwerpen zijn namelijk maatschappelijk relevant, voldoen aan alle gestelde criteria, zijn anders dan het onderzoek naar de leefbaarheid in Holtenbroek en hebben als onderzoeksonderwerp een groot politiek draagvlak.

Vervolgens heeft de rekenkamer bekeken in hoeverre het mogelijk is om een onderzoeksopzet voor de onderwerpen Wvg en armoedebeleid op te zetten. Daaruit is gebleken dat een onderzoek naar de Wvg goed uitvoerbaar is, maar dat voor de specificatie van een onderzoek naar het Zwolse armoedebeleid eerst een vooronderzoek dient te worden uitgevoerd. Op basis daarvan heeft de rekenkamer voorgesteld om de Wvg als onderzoeksonderwerp te kiezen. De raad heeft ingestemd met het voorstel van de rekenkamer. De rekenkamer heeft vervolgens het onderzoek naar de Wvg uitgevoerd in de eerste helft van 1999. De resultaten daarvan zijn vervat in dit rapport.

De Gemeentelijke Rekenkamer heeft besloten om, alvorens de rapportage formeel aan te bieden aan de gemeenteraad, eerst de fractievoorzitters uit de gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders kennis te laten nemen van het conceptrapport en hierop te laten reageren. Deze kennismaking past in de zorgvuldigheid van hoor en wederhoor. Via de fractievoorzitters zijn reacties ontvangen van de fracties van de VVD, PvdA, CDA, Groen Links, GPV, D66 en Swollwacht. Deze hebben allen aangegeven dat het rapport van de rekenkamer voldoet om aangeboden te worden aan de gemeenteraad. Groen Links had ook een opmerking van feitelijke aard over de bezwarenprocedure. Op basis van deze reactie is de tekst op een onderdeel aangepast. Van de fracties RPF, Groenen, SP en PBZ hebben we geen reactie ontvangen.

Van het College van Burgemeesters en Wethouders is een schriftelijke reactie ontvangen (zie bijlage 1). Daarin is een aantal opmerkingen bij het rapport geplaatst. Hieronder bespreken wij deze opmerkingen en geven wij tevens aan op welke wijze deze in het rapport verwerkt zijn:

- Het College van Burgemeesters en Wethouders geeft aan dat het college niet op de hoogte is geweest van het bestaan van het conceptverstrekkingsboek waarvan de rekenkamer melding maakt.



## **gemeente zwolle**

De rekenkamer heeft op grond van deze opmerking haar informatiebronnen nogmaals geraadpleegd. Daaruit blijkt dat in de voorbereidingsgroep de urgentie van een verstrekkingenboek nadrukkelijk aan de orde is geweest. De werkgroep vond een snelle totstandkoming daarvan noodzakelijk omdat de Wvg een onbekend beleidsveld was en de nieuwe medewerkers voor een consequente uitvoering van de verstrekkingen aangewezen waren op zo'n verstrekkingenboek. In de werkgroep zijn ook de concrete lijsten van verstrekkingen de revue gepasseerd, die voorheen op basis van de AAW werden verstrekt. De concrete opstelling van het verstrekkingenboek behoorde niet tot de taak van de werkgroep, maar was een uitvoeringstaak waarvoor het management van de afdeling Sociale Zaken verantwoordelijk was. Het staat vast dat de werkgroep het management van de afdeling Sociale Zaken ten minste bevraagd heeft over de voortgang van het conceptverstrekkingenboek. Hoewel vanuit de voorbereidingsgroep aan ons is verteld dat het verstrekkingenboek in concept gereed was, is niet meer te achterhalen of een definitief concept van het verstrekkingenboek tot stand is gekomen op het moment dat de werkgroep haar werkzaamheden formeel beëindigde. Wij hebben het rapport op dit punt aangepast.

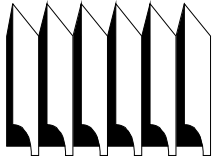
- Het College van Burgemeesters en Wethouders geeft aan dat het voor hen niet duidelijk is wat de rekenkamer bedoelt met: "dat het Zwolse bestuur geen invulling heeft gegeven aan de begrippen "toereikend" en "adequaat", dat het ambtelijk apparaat deze invulling voor zijn rekening heeft genomen en dat de rekenkamer dit onjuist vindt". De rekenkamer heeft een nadere uitleg opgenomen in het rapport om deze onduidelijkheid weg te nemen.
- Het College van Burgemeesters en Wethouders geeft aan dat zij het niet eens zijn met de conclusie van de rekenkamer dat de werkprocessen van het bureau Wvg niet sporen met de werkprocessen van Sociale Zaken. De rekenkamer heeft deze opmerking naast zich neergelegd omdat zij het daarmee oneens is. Op dit punt is het rapport dan ook niet aangepast.

Volgens de verordening op de rekenkamer worden het onderzoeksrapport en het commentaar van het college en de betrokken raadsadviescommissie(s) aan de raad ter beschikking gesteld. De raad bespreekt de rapportage en de commentaren en neemt een besluit over de geformuleerde conclusies en aanbevelingen.

### 1.2 OPBOUW VAN HET RAPPORT

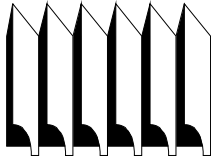
De opbouw van dit rapport is als volgt. In hoofdstuk 2 beschrijven wij de opdracht en de aanpak van het onderzoek. Daarna geven wij in hoofdstuk 3 een korte inleiding in de Wvg-materie.





## **gemeente zwolle**

In de hoofdstukken 4 en 5 behandelen wij de bevindingen van de rekenkamer. In hoofdstuk 4 gaan wij in op de beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling van de Wvg. In hoofdstuk 5 behandelen wij het uitvoeringsproces van de Wvg. In hoofdstuk 6 ten slotte komen de conclusies en aanbevelingen aan bod. Een aantal bijlagen completeert het rapport.



## **gemeente zwolle**

### 2. OPDRACHT EN AANPAK

#### 2.1 OPDRACHT

De gemeenteraad heeft in de vergadering van januari 1999, op voorstel van de rekenkamer, de volgende opdracht voor het onderzoek naar de Wvg vastgesteld.

*Evalueer de vormgeving van de wettelijke taakopdracht inzake voorzieningen voor gehandicapten binnen de gemeente. Geef daarbij specifieke aandacht aan de effectiviteit van de taakuitvoering, de organisatie van de taakuitvoering en de bestuurlijke samenhang in de taakuitvoering.*

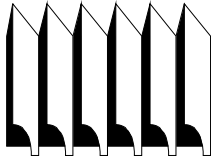
#### 2.2 AANPAK

##### *Algemeen*

Het onderzoek is uitgevoerd conform het plan van aanpak, dat is vastgesteld door de rekenkamer in haar vergadering van 8 december 1998 (zie bijlage 2). Wij merken op dat het onderzoek van de rekenkamer descriptief van aard is. Dit houdt in dat de uitspraken die wij op basis van het onderzoek in dit rapport verwoorden, het karakter van aannemelijkheden of waarschijnlijkheden hebben.

Het onderzoek is uitgevoerd in de periode januari tot en met juli 1999. Het onderzoek heeft betrekking op de uitvoering van de Wvg vanaf april 1994 tot juli 1999. In de onderzoeksperiode zijn de volgende activiteiten verricht.

FASE	ACTIVITEITEN	ONDERZOEKS-PERIODE
1. Oriëntatie	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het in kaart brengen van doelstellingen, ambities en prioriteiten op basis van bestaande verordening, uitgangspunten, afspraken, contracten en overlegresultaten alsmede van bestaand rijksbeleid.</li><li>• Het in kaart brengen van procesgang, middeleninzet en prestatieverloop.</li><li>• Het in kaart brengen van signalen omtrent de taakuitvoering.</li></ul>	Januari/februari 1999
2. Opstellen oriëntatieverslag	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het rapporteren over oriëntatieresultaten.</li><li>• Het aangeven van onderwerpen die in vervolgfases worden uitgediept.</li><li>• Het vaststellen van het evaluatiekader.</li></ul>	Maart 1999
3. Beoordelen effectiviteit taakuitvoering	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het voeren van gesprekken met vertegenwoordigers van doelgroepen en Wvg-uitvoerders.</li><li>• Het verzamelen van inzichten over toekomstige vraagontwikkeling.</li></ul>	April/mei/juni/juli 1999



## **gemeente zwolle**

FASE	ACTIVITEITEN	ONDERZOEKS-PERIODE
4. Beoordelen organisatie van taakuitvoering	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het voeren van gesprekken met uitvoerenden (in- en extern).</li><li>• Het raadplegen van bestaande documentatie van taakuitvoering.</li></ul>	April/mei/juni 1999
5. Beoordelen bestuurlijke samenhang in taakuitvoering	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het voeren van gesprekken met wethouders en andere bestuurlijk betrokkenen.</li><li>• Het kennis nemen van regionale en landelijke ontwikkelingen.</li></ul>	April/mei/juni 1999
6. Opstellen verslag met bevindingen, conclusies en aanbevelingen	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het opstellen van het eindrapport nadat hoor en wederhoor met het bestuur heeft plaatsgevonden.</li></ul>	Juni/juli/september 1999

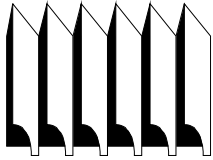
### *Fases 1 en 2: Oriëntatie en opstellen verslag*

In de oriëntatiefase hebben de rekenkamerleden enkele gesprekken gevoerd met wethouders en ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Wvg. Tevens hebben de rekenkamerleden een dossieronderzoek uitgevoerd aan de hand van raadsvoorstellen en achterliggende stukken (nota's en plannen). Op basis daarvan hebben de rekenkamerleden een verslag opgesteld van het verloop van de uitvoering van de Wvg van 1995 tot nu.

Daarnaast hebben de leden van de rekenkamer voorstellen gedaan voor thema's die nader onderzocht dienen te worden. De selectie van thema's is totstandgekomen op basis van twee criteria. Ten eerste moet een onderwerp aansluiten bij de door de raad geformuleerde onderzoeksoopdracht. Ten tweede hebben wij het criterium "wat valt ons op?" toegepast in de gesprekken met Wvg-verantwoordelijken en op het Wvg-dossier. De rekenkamer heeft de volgende onderzoeksthema's geselecteerd:

- *Beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling Wvg.* Bij de Wvg krijgen gemeenten beleidsvrijheid om lokale afstemming mogelijk te maken, integraal beleid te voeren en zorg op maat te leveren. Dit houdt in dat de gemeente niet alleen de uitvoering van de Wvg voor haar rekening dient te nemen, maar voor een deel ook de beleidsvoorbereiding en ontwikkeling van de Wvg.

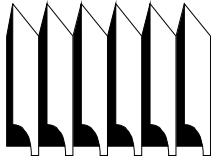
Het onderwerp "beleidsontwikkeling Wvg" gaat in op de vraag in hoeverre er bij de gemeente Zwolle sprake is geweest van een zorgvuldige beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling.



## **gemeente zwolle**

De centrale vragen bij dit onderwerp zijn:

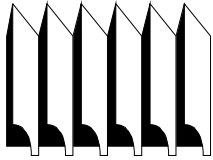
- In welke mate is de beleidsvrije ruimte van de Wvg vormgegeven in termen van doelen, de definiëring en concretisering van abstracte beleidsnormen (zoals "toereikendheid" en "adequaatheid" van de voorzieningen), en de concrete normstelling voor de uitvoering van de Wvg?
- In welke mate is het *proces* van beleidsvorming zorgvuldig geweest? Subvragen daarbij zijn:
  - In hoeverre zijn de uitgangspunten van de Wvg leidend geweest bij de vormgeving (en aanpassing) van de beleidsvrije ruimte in Zwolle?
  - In hoeverre heeft de gemeente Zwolle bij de vormgeving (en aanpassing) van het Wvg-beleid gestuurd op budgettaire neutraliteit?
  - In hoeverre heeft de gemeente bij de vormgeving (en aanpassing) van het Zwolse Wvg-beleid gebruikgemaakt van instrumenten van planning en control (prognoses, analyses, maraps, etc.)?
- In welke mate is de *inhoud* van het Wvg-beleid zorgvuldig vormgegeven? Subvragen daarbij zijn:
  - In hoeverre zijn abstracte beleidsnormen, zoals "toereikendheid" en "adequaatheid" van de voorzieningen, vormgegeven?
  - In hoeverre heeft de gemeente bij de uitvoering van de Wvg gebruikgemaakt van concrete normstellingen voor de toekenning van voorzieningen?
  - In hoeverre zijn de concrete normstellingen van de gemeente Zwolle dekkend voor de uitvoering van de Wvg in de praktijk? En wat is er gedaan met randgevallen?
  - In hoeverre is de uitvoering van de Wvg in de praktijk gelegitimeerd door het bestuur?
  - In hoeverre hebben "praktijkgevallen" geleid tot aanpassingen van het beleid?
- *Uitvoeringsproces Wvg.* Bij dit onderwerp richten wij ons op de wijze waarop het uitvoeringsproces van de Wvg in Zwolle is vormgegeven.



## **gemeente zwolle**

Wij besteden in het bijzonder aandacht aan:

- In welke mate is er sprake van een doelmatig uitvoeringsproces?
  - In welke mate zijn er bruikbare richtlijnen en instructies voor de Wvg-intakers?
  - In welke mate zijn er bruikbare richtlijnen en instructies voor de indicering?
  - In welke mate is er sprake van een geïntegreerd toekenningsproces voor de voorzieningen op het gebied van wonen, vervoer en rolstoelen?
  - In welke mate leiden de toekenningsbeslissingen in het kader van de Wvg tot bezwaarschriften?
  - In welke mate beïnvloedt de bijdrage van het Ergonomisch Adviesburo Zwolle (EAZ), de Geneeskundige en Gezondheidsdienst (GGD) en Welzorg Wvg het uitvoeringsproces?
  - In welke mate voert de gemeente de regie over het totale uitvoeringsproces?
  - Welke knelpunten doen zich voor bij het uitvoeringsproces van de Wvg (doorlooptijd, productiviteit, etc.)?
- In welke mate wordt voldaan aan de doelstelling van de Wvg dat het systeem van verstrekkingen doorzichtig en klantvriendelijk moet zijn?
- *Maatschappelijke effectiviteit van de Wvg.* Hierbij gaan wij in op de mate van maatschappelijke effectiviteit van de Wvg. Wij gebruiken als maatstaf van maatschappelijke effectiviteit de "oordelen" van Wvg-gebruikers en belangengroeperingen. Wij gaan met name in op de opvattingen van gehandicapten over de uitvoering van de Wvg in Zwolle en de mate waarin de Wvg inderdaad bijdraagt aan het bevorderen van de zelfstandigheid van gehandicapten. De volgende vragen staan daarbij centraal:
  - In welke mate draagt de Wvg in Zwolle bij aan de zelfstandigheid van gehandicapten?
  - In welke mate is de doelgroep tevreden over het voorzieningenniveau (de toereikendheid) van de Wvg?
  - In welke mate is de doelgroep tevreden over het proces van toewijzing van Wvg-voorzieningen?
  - In welke mate is de doelgroep tevreden over de klachtenafhandeling?



## **gemeente zwolle**

- In welke mate vindt de doelgroep dat de Wvg bijdraagt aan de doelstelling van de Wvg dat de voorzieningen moeten bevorderen dat gehandicapten zo lang en zelfstandig mogelijk kunnen participeren in het maatschappelijk leven?
- In hoeverre zijn belangenorganisaties betrokken bij de totstandkoming van het Wvg-beleid?

De onderwerpen "beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling Wvg" en "uitvoeringsproces Wvg" behandelen wij in dit rapport in aparte hoofdstukken. Het onderwerp "maatschappelijke effectiviteit" in de zin van "oordelen van Wvg-gebruikers" heeft betrekking op beide onderwerpen. Daarom komt de maatschappelijke effectiviteit van de Wvg in Zwolle aan bod bij zowel het onderwerp "beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling Wvg" als het onderwerp "uitvoeringsproces".

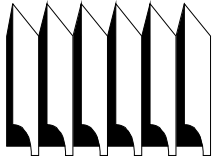
Voor elk van de onderwerpen hebben de rekenkamerleden onderzoekshypothesen geformuleerd. Aan de hand daarvan hebben wij de onderzoeksthema's nader onderzocht en hebben wij onze bevindingen getoetst.

### *Fases 3, 4 en 5: Beoordeling effectiviteit, organisatie en bestuurlijke samenhang van de taakuitvoering*

Aan de hand van de geselecteerde onderzoeksonderwerpen hebben wij nader ingezoomd op de Wvg. Daarvoor hebben wij gesprekken gevoerd met de verantwoordelijke wethouders en ambtenaren en met vertegenwoordigers van de doelgroep. Tevens hebben wij interviews gehouden met belangenorganisaties op het gebied van de Wvg en met een tiental Wvg-gebruikers. Daarnaast hebben wij nadere documentatie opgevraagd.

Op basis van de verzamelde inzichten heeft de rekenkamer een analyse uitgevoerd van de effectiviteit, organisatie en bestuurlijke samenhang van de taakuitvoering van de Wvg. Deze analyse heeft zich voltrokken in een proces van gemeenschappelijke meningsvorming tijdens de bijeenkomsten van de rekenkamer. De procedure is zodanig geweest dat de leden in koppels de gedachtenvorming hebben voorbereid rond de verschillende deelonderwerpen. Dit door middel van, zoals wij reeds aangaven, het formuleren van hypothesen en overwegingen. Deze zijn vervolgens door de rekenkamer als geheel besproken en op basis daarvan verder genuanceerd of verworpen. Om het proces van meningsvorming doeltreffend te laten verlopen, is de rekenkamer een aantal keren kort na elkaar bijeengekomen.

Bij het voorbereiden van de gedachtenvorming heeft de rekenkamer zich afgevraagd binnen welk kader zij de analyse en beoordeling van de beleidseffectiviteit concreet kan maken.



## **gemeente zwolle**

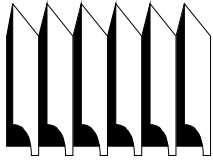
Als uitgangspunten voor zo'n kader heeft zij het volgende bepaald.

- Op basis van haar opdracht is de rekenkamer vooral gericht op het presenteren van inzichten die een leereffect voor het gemeentebestuur kunnen opleveren. Het gaat daarbij vooral om het leereffect terzake van goede besluitvorming door de raad en een adequaat toezicht op de uitvoering van die besluitvorming.

De rekenkamer geeft weliswaar een beoordeling van het functioneren van het ambtelijk apparaat en het bestuur, maar het is niet de bedoeling om de ambtelijke organisatie of andere (professionele) organisaties "af te rekenen". De essentie is dat bestuur en ambtelijk apparaat leren van de onderzoeksbevindingen van de rekenkamer.

Rekenkameronderzoek kan inzicht geven in de mogelijkheden om de kwaliteit van besluitvorming van de gemeenteraad te verbeteren. In die zin is de rekenkamer een instrument in de handen van de raad om zichzelf te "spiegelen" aan de praktijk van de beleidsrealisatie en te leren van opgedane ervaringen.

- De rekenkamer bestaat uit raadsleden en twee externe leden (van wie één ad-hoclid met specifieke expertise op het gebied van de Wvg). De raadsleden weten uit ervaring hoe het proces van politieke besluitvorming verloopt. Die ervaring geeft aanleiding om speciale aandacht te geven aan de wijze waarop doelstellingen in de beleidsvorming worden vastgesteld en, in de loop van de tijd, worden bijgesteld. Doelstellingen en ambities waarvan men weet dat zij hun actualiteit snel kunnen verliezen onder invloed van maatschappelijke ontwikkelingen. Doelstellingen en ambities waarvan men ook weet dat ze door de ambtelijke organisatie en organisaties in het maatschappelijk veld worden "vertaald" om instrumentatie en uitvoering van beleid praktisch mogelijk te maken. Bij het uitvoeren van beleidsevaluaties moet men zich rekenschap geven van het feit dat doelstellingen "verschuiven" in de loop van de tijd. De rekenkamer is zich ten volle bewust van de dynamiek die bij het voortdurend (her)formuleren en interpreteren van doelstellingen op het vlak van de Wvg aan de orde is.
- De rekenkamer heeft besloten op voorhand waarde te hechten aan signalen vanuit de maatschappij over de wijze waarop de uitwerking van het gemeentelijk beleid wordt ervaren. Signalen die een wetenschappelijk onderbouwd inzicht kunnen geven in effecten van beleid, maar vooral ook signalen die uit een puur subjectieve beleving door vertegenwoordigers van de doelgroep en betrokken organisaties opklinken.

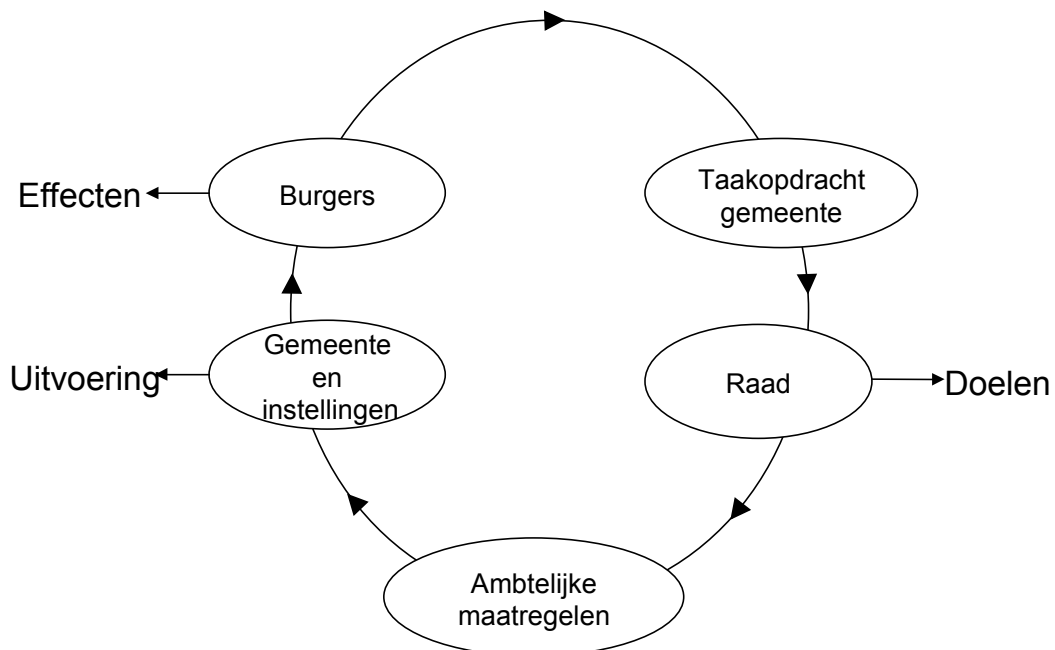


## **gemeente zwolle**

Dit vanuit de gedachte dat elke opvatting van burgers en anderen inzicht kan geven in de vraag of het gemeentelijke beleid conform de bedoelingen tot de gewenste resultaten leidt (of heeft geleid). Het gaat er dan niet zozeer om de achtergronden (of "waarheid") van opvattingen nader te onderzoeken, maar vooral om te begrijpen of, en zo ja waarom, het beleid van de gemeente daaraan bijdraagt, om zodoende op het spoor te komen van (delen van) dingen die niet goed zijn gegaan.

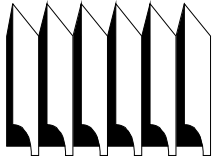
Eigenlijk dus een soort zoektocht naar de relatie tussen oorzaak en gevolg (wat werkt en wat werkt niet en waarom?) op het vlak van besluitvorming en de beïnvloeding van de uitvoering daarvan.

Bij de analyse heeft de rekenkamer gebruikgemaakt van het volgende schema.



Op basis van het voorgaande is de rekenkamer van opvatting dat haar onderzoeksbevindingen eerst en vooral betekenis hebben als constatering, bemerkingen en verwonderpunten over het gemeentelijk beleid in het licht van signalen over de uitwerking daarvan. Bevindingen die aanleiding kunnen geven tot een instant leereffect: "Dit moeten we nooit meer zo doen!". Maar ook bevindingen die pas op grond van diepergravend onderzoek tot echte antwoorden kunnen leiden: "Waarom heeft de betrokken organisatie onvoldoende deskundige capaciteit ingezet?".





## **gemeente zwolle**

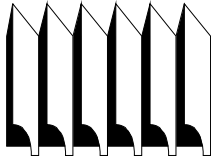
De rekenkamer heeft zich ten doel gesteld om conclusies te formuleren die betrekking kunnen hebben op:

- het algemene karakter van doelstellingen
- de wijze waarop doelstellingen in de loop van de tijd worden bijgesteld
- de mate waarin doelstellingen en maatregelen bij elkaar passen
- het algemene karakter van maatregelen
- het optreden van (leden van) het College van B. en W., de ambtelijke organisatie en andere actoren die (in opdracht van de gemeente) bij de uitvoering van het beleid zijn betrokken
- de wijze waarop de gemeenteraad toezicht houdt op de uitvoering van het beleid.

De rekenkamer is van mening dat op deze wijze het door de gemeenteraad beoogde leereffect ten aanzien van haar eigen besluitvorming in eerste instantie zo goed mogelijk kan worden nagestreefd.

### *Fase 6: Opstellen rapport met bevindingen, conclusies en aanbevelingen*

In de laatste fase heeft de rekenkamer het conceptrapport gesteld. Dat conceptrapport is voorgelegd aan de fractievoorzitters uit de gemeenteraad en het College van Burgemeester en Wethouders. Dit past in de zorgvuldigheid van hoor en wederhoor. Op basis van de reacties heeft de rekenkamer het definitieve eindrapport opgesteld.



## **gemeente zwolle**

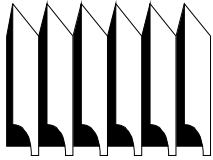
### 3. DE WET VOORZIENINGEN GEHANDICAPTEN

#### 3.1 LANDELIJKE UITGANGSPUNTEN WVG

Op 1 april 1994 is de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg) ingevoerd. De Wvg vervangt de Regeling geldelijke steun huisvesting gehandicapten (RGSHG) en hevelt een deel van de voorzieningen over naar gemeenten die tot dan toe op grond van de Algemene Arbeidsongeschiktheidswet (AAW) werden verstrekt. De wetgever heeft de volgende algemene beleidsuitgangspunten voor de Wvg vastgelegd:

- de voorzieningen moeten bevorderen dat gehandicapten zo lang en zelfstandig mogelijk kunnen participeren in het maatschappelijke leven
- de voorzieningen moeten bereikbaar zijn voor de gehele bevolking en alle inkomensgroepen, en niet alleen voor bevolkingsgroepen onder de 65
- het AAW-beleid wordt in principe voortgezet, maar met de voorwaarde dat beleid budgettair neutraal wordt uitgevoerd
- de voorzieningen dienen doelmatig te worden ingezet
- de gemeenten krijgen beleidsvrijheid om lokale afstemming mogelijk te maken, integraal beleid te voeren en zorg op maat te leveren
- de gemeentelijke zorgplicht betekent dat de gehandicapte recht heeft op een adequate (dat is toereikende, doeltreffende) oplossing voor zijn probleem, maar niet op een bepaalde voorziening
- een systeem van verstrekkingen dat doorzichtig en klantvriendelijk en tevens zo min mogelijk fraudegevoelig is.

Voor gemeenten betekent de invoering van de Wvg dat zij verantwoordelijk zijn voor het verstrekken van woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen. Tot de doelgroep van de Wvg behoren individuele personen die ten gevolge van ziekte of gebrek aantoonbare beperkingen ondervinden in het zelfstandig wonen en het zich binnen en buiten de woning verplaatsen. De gemeente heeft de zorgplicht verantwoorde voorzieningen te treffen. Dat wil zeggen dat de voorzieningen de beperkingen ten minste moeten verminderen, ofwel opheffen. Tevens dient een voorziening niet algemeen gebruikelijk te zijn. Dat wil zeggen dat een niet-gehandicapte in dezelfde omstandigheden geen gebruik zou maken van een dergelijke voorziening. Daarnaast dient een voorziening langdurig noodzakelijk te zijn.



## **gemeente zwolle**

### 3.2 VORMGEVING WVG IN ZWOLLE

De gemeente Zwolle heeft de hoofdlijnen van het te voeren Wvg-beleid bij de invoering in 1994 vastgelegd in het rapport "Decentralisatie Gehandicapten Voorzieningen". Daarin heeft de gemeente zich tot taak gesteld om, ondanks de opgelegde efficiencykorting door het Rijk, een doeltreffend en doelmatig voorzieningenaanbod te realiseren, waarbij de bevordering (en instandhouding) van een volwaardige en zelfstandige deelname van gehandicapten aan het maatschappelijke leven centraal staat (Decentralisatie Gehandicapten Voorzieningen, oktober 1993). Verder zijn de beleidskeuzen van de gemeente Zwolle voor de voorzieningen op het gebied van wonen, vervoer en rolstoelen vastgesteld.

De werking van het Zwolse Wvg-beleid is voor het eerst geëvalueerd in begin 1995 (voor het jaar 1994). Op basis daarvan zijn wijzigingen doorgevoerd in het beleid (mei 1995). Daarna heeft de gemeente een evaluatie uitgevoerd in 1996 (voor de jaren 1995 en 1996). Op basis daarvan is de Wvg-verordening wederom aangepast (september 1996). Tussen de evaluaties door heeft de gemeente nog wijzigingen doorgevoerd in december 1995, november 1997 en november 1998. In bijlage 4 is een volledig overzicht opgenomen van de beleidsuitgangspunten en aanpassingen van de Wvg vanaf 1994.

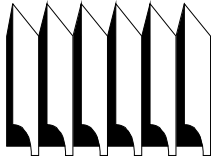
Bij de bestudering van de wijzigingen van het Zwolse Wvg-beleid valt op dat het bij de meeste wijzigingen om een verruiming van de verordening ging. Op de consequenties daarvan voor de kosten van de Wvg zoomen wij nader in in het volgende hoofdstuk over de bevindingen van de rekenkamer bij de Wvg.

### 3.3 WVG IN CIJFERS

#### 3.3.1 Kosten Wvg 1995 - 1999

In tabel 1 hebben wij de uitgaven in het kader van de Wvg en de Rijksbijdrage daarvoor in beeld gebracht voor de jaren 1995 tot en met 1999. Daaruit blijkt dat:

- De totale kosten van de Wvg meer dan verdubbeld zijn (van bijna 7 miljoen gulden in 1995 naar ruim 14 miljoen gulden in 1999).
- De kosten van de uitkeringsvormen Wvg ook meer dan verdubbeld zijn (van ruim 5 miljoen in 1995 naar ruim 12 miljoen in 1999). Daarbij zijn de kosten van:
  - de vervoersvoorzieningen ruim verdubbeld
  - de rolstoelvoorzieningen met 70% gestegen
  - de woonvoorzieningen verviervoudigd.



## **gemeente zwolle**

- De beheerskosten zijn gestegen van 1,5 miljoen naar ruim 2 miljoen. Daarbij zijn de kosten van:
  - bureau Wvg met 30% gestegen
  - adviezen voor vervoer en rolstoelvoorzieningen met 60% gestegen
  - adviezen/salaris woonvoorzieningen met 50% gestegen.
- De Rijksbijdrage voor de Wvg is gestegen van 8,2 naar 11 miljoen. Vanaf 1997 zijn de uitgaven voor de Wvg in Zwolle groter dan de Rijksbijdrage daarvoor.

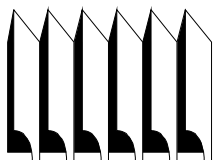
Tabel 1. Kosten Wvg 1995 - 1999.

KOSTENSOORTEN	UITGAVEN (x 1.000)				
	Jaarrekeningen				Begroting
	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Uitkeringsvormen Wvg</i>					
Vervoersvoorzieningen	2.497	2.201	3.817	4.877	5.366
Rolstoelvoorzieningen	2.149	2.350	2.892	2.977	3.650
AWBZ-vervoer	0	248	346	410	410
Woonvoorzieningen	808	1.985	2.471	3.619	3.200
Subtotaal uitkeringen	5.454	6.784	9.526	11.883	12.626
<i>Beheerskosten</i>					
Salariskosten bureau Wvg	916	996	1.171	1.189	1.200
Advieskosten vervoer- en rolstoelvoorzieningen	312	334	453	487	500
Advies-/salariskosten woonvoorzieningen	267	308	382	413	400
Subtotaal beheerskosten	1.495	1.638	2.006	2.089	2.100
Totale lasten	6.949	8.422	11.532	13.972	14.726
Rijksbijdrage	8.200	10.000	10.100	10.600	11.000

### 3.3.2 Wvg-aanvragen en bezitters van voorzieningen 1995 - 1998

In tabel 2 hebben wij het aantal aanvragen per uitkeringsvorm voor de periode 1995 - 1998 weergegeven. Daaruit blijkt dat het aantal aanvragen over de gehele linie gestegen is. De belangrijkste stijgingen in 1998 in vergelijking met 1995 zijn:

- een verdrievoudiging van het aantal aanvragen voor vervoersvoorzieningen (inclusief prolongatie)
- een stijging van 30% van het aantal aanvragen voor rolstoelen/scootermobielen
- een verdubbeling van het aantal aanvragen voor de woningaanpassingen.



## **gemeente zwolle**

Tabel 2. Aantal Wvg-aanvragen per uitkeringsvorm 1995 - 1998.

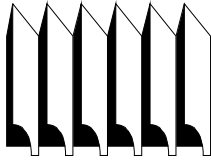
UITKERINGSVORMEN WVG	AANTAL AANVRAGEN			
	1995	1996	1997	1998
<i>Vervoersvoorzieningen</i>				
• voorzieningen incl. prolongatie	1.497	4.070	4.573	4.772
• voorzieningen excl. prolongatie	1.497	1.767	1.442	1.182
<i>Rolstoelvoorzieningen</i>				
• rolstoelen/scootermobielen	473	461	516	624
• schade rolstoel	0	17	35	96
• aanpassing rolstoel	42	132	203	180
• sportrolstoel	7	6	14	11
<i>Woonvoorzieningen</i>				
• woningaanpassingen	450	916	965	1.040
• onderhoud trapliften	79	153	131	140

In tabel 3 hebben wij het aantal bezitters van Wvg-voorzieningen in Zwolle uiteengezet. Daaruit blijkt dat het aantal bezitters van vervoersvoorzieningen sterk is gestegen: van 967 bezitters in 1995 tot 3.593 bezitters in 1999.

Tabel 3. Aantal Wvg-bezitters.

UITKERINGSVORMEN WVG	AANTAL BEZITTERS VAN VOORZIENINGEN				
	1995	1996	1997	1998	1999
<i>Vervoersvoorzieningen</i>					
• auto	392	473	649	834	949
• taxi	505	1.055	1.569	2.106	2.416
• AWBZ	70	70	162	199	228
Totaal vervoer	967	1.598	2.380	3.139	3.593
<i>Rolstoelvoorzieningen</i>					
• elektrische rolstoelen en scootmobielen	*	*	*	353	456
• handbogen/duw/driewiel-fietsen e.d.	*	*	*	728	830
Totaal rolstoelen	*	*	*	1081	1.286
<i>Woonvoorzieningen</i>					
• tilliften	*	*	*	12	15
Totaal wonen	*	*	*	12	15

\* = De gegevens zijn in het betreffende jaar niet specifiek bijgehouden.



## **gemeente zwolle**

### 4. BELEIDSVOORBEREIDING EN -ONTWIKKELING WVG

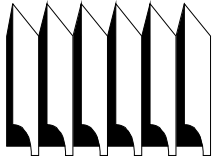
#### 4.1 INLEIDING

Bij de Wvg hebben gemeenten beleidsvrijheid gekregen om lokale afstemming mogelijk te maken, integraal beleid te voeren en zorg op maat te leveren. Dit houdt in dat de gemeente niet alleen de uitvoering van de Wvg voor haar rekening dient te nemen, maar voor een deel ook de beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling van de Wvg.

Het onderwerp "beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling Wvg" gaat in op de vraag in hoeverre er bij de gemeente Zwolle sprake is geweest van een zorgvuldige beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling. Een gedegen beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling is voor de Wvg in het bijzonder van belang omdat het hier een zogenoemde "open-eindregeling" betreft. Dit houdt in dat er geen plafond aan de kosten van de Wvg zit. Daarom is het van belang dat bij de beleidsvorming en -ontwikkeling voortdurend in de gaten wordt gehouden wat de financiële consequenties van beleidskeuzen zijn.

De centrale vraag bij dit onderwerp is: in welke mate is de beleidsvrije ruimte van de Wvg vormgegeven in termen van doelen, de definiëring en concretisering van abstracte beleidsnormen (zoals "toereikendheid" en "adequaatheid" van de voorzieningen), en de concrete normstelling voor de uitvoering van de Wvg? Deze vraag hebben wij opgesplitst in de volgende deelvragen:

- In welke mate is de *organisatie* en het *proces* van beleidsvorming zorgvuldig geweest? Subvragen daarbij zijn:
  - In hoeverre zijn de uitgangspunten van de Wvg leidend geweest bij de vormgeving (en aanpassing) van de beleidsvrije ruimte in Zwolle?
  - In hoeverre heeft de gemeente Zwolle bij de vormgeving (en aanpassing) van het Wvg-beleid gestuurd op budgettaire neutraliteit?
  - In hoeverre heeft de gemeente bij de vormgeving (en aanpassing) van het Zwolse Wvg-beleid gebruikgemaakt van instrumenten van planning en control (prognoses, analyses, maraps, etc.)?
- In welke mate is de *inhoud* van Wvg-beleid zorgvuldig vormgegeven? Subvragen daarbij zijn:
  - In hoeverre zijn abstracte beleidsnormen zoals "toereikendheid" en "adequaatheid" van de voorzieningen vormgegeven?
  - In hoeverre heeft de gemeente bij de uitvoering van de Wvg gebruikgemaakt van concrete normstellingen voor de toekenning van voorzieningen?



## **gemeente zwolle**

- In hoeverre zijn de concrete normstellingen van de gemeente Zwolle dekkend voor de uitvoering van de Wvg in de praktijk? En wat is er gedaan met randgevallen?
- In hoeverre is de uitvoering van de Wvg in de praktijk gelegitimeerd door het bestuur?
- In hoeverre hebben "praktijkgevallen" geleid tot aanpassingen van het beleid?

Daarnaast gaan wij in dit hoofdstuk ook in op een aantal aspecten van de maatschappelijke effectiviteit van de Wvg. Wij gaan in op de volgende vragen:

- In hoeverre zijn belangenorganisaties betrokken bij de totstandkoming van het Wvg-beleid?
- In welke mate draagt de Wvg in Zwolle bij aan de zelfstandigheid van gehandicapten?
- In welke mate is de doelgroep tevreden over het voorzieningenniveau (de toereikendheid) van de Wvg.

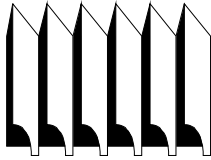
De hiervoor staande vragen beantwoorden wij hierna. In paragraaf 4.2 gaan wij in op de deelvragen over de organisatie en het proces van beleidsvorming. Daarbij gaan wij ook in op de betrokkenheid van belangenorganisaties bij de organisatie en het proces van beleidsvorming. Daarna komen in paragraaf 4.3 de deelvragen over de inhoud van het beleid aan bod. Wij geven daarbij ook een beeld van de opvattingen van Wvg-gebruikers over de inhoud ofwel het voorzieningenniveau van de Wvg.

### 4.2 ZORGVULDIGHEID ORGANISATIE EN PROCES VAN BELEIDSVORMING

#### *Organisatie beleidsvorming*

De Wvg was in 1994 een volledig nieuw beleidsterrein voor de gemeenten. Het beleidsveld Wvg strekte zich uit over meerdere organisatieonderdelen binnen de gemeente Zwolle. Daarom is bij de voorbereiding van de invoering van de Wvg in 1993 gekozen voor een interdisciplinaire aanpak. Dat wil zeggen dat een ambtelijke werkgroep is samengesteld uit de verschillende organisatieonderdelen waarover de Wvg zich uitstrekte. Deze werkgroep was belast met de voorbereiding van de invoering van de Wvg en haar stond een ontkokerde aanpak voor ogen.

De ambtelijke werkgroep werd geconfronteerd met bestuurlijke discussies en spanningen over competenties van de destijds betrokken wethouders (welzijn, volkshuisvesting en vervoer). Dat heeft echter geen negatieve invloed gehad op de uiteindelijke keuze voor een geïntegreerde aanpak en de organisatorische bundeling van de activiteiten.



## **gemeente zwolle**

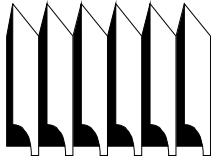
Op advies van de werkgroep werd het bureau Wvg ondergebracht bij de afdeling Sociale Zaken. De werkwijze en werkprocessen werden gekoppeld aan die van de afdeling Sociale Zaken. Daarbij valt op dat een werkinhoudelijke relatie met de werkzaamheden van de afdeling Sociale Zaken niet bestaat. Hierdoor neemt het bureau Wvg een enigszins geïsoleerde positie in binnen de afdeling Sociale zaken.

Bij de invoering van de Wvg in 1994 is een team samengesteld dat belast werd met de uitvoering van de Wvg binnen de gemeente Zwolle: het zogenoemde bureau Wvg. Het werd als volgt samengesteld: een bureauchef, administratief medewerkers, beslissers en consultants. De bemensing van het team vond plaats op basis van het beschikbare aanbod van intern te herplaatsen personeel van het Zwolse ambtelijk apparaat. Een analyse van benodigde kwalificaties heeft daarbij geen doorslaggevende rol gespeeld. De mogelijkheid bestaat dat daardoor bij het bureau Wvg onvoldoende kennis aanwezig is geweest op het gebied van indicering en beoordeling, innovatief vermogen en ontwikkelingsdynamiek. Dit is voor een deel gecompenseerd door externe adviezen in te winnen.

Naast het ontbreken van benodigde kennis was er binnen het Wvg-team slechts marginaal formatie geraamd voor beleidsontwikkeling. Namelijk vijf procent van de capaciteit van het hoofd Wvg. Mede daardoor heeft het management van de afdeling Sociale Zaken de taak van beleidsontwikkeling vrijwel volledig opgepakt. De beleidsmedewerker van de sector Welzijn heeft daarbij ondersteuning geboden. Aan de bestuurlijke kant heeft de betrokken portefeuillehouder vrijwel geen sturing gegeven aan de nadere concretisering van de Wvg.

Een nadere concretisering van de Wvg had kunnen plaatsvinden door het vaststellen van een verstrekkingsboek. De voorbereidingsgroep heeft de urgentie van een verstrekkingsboek benadrukt en het management van de afdeling Sociale Zaken ook bevraagd over de voortgang daarvan. Het management van de afdeling Sociale Zaken heeft bij de start van de Wvg echter afgezien van het verder concretiseren en in besluitvorming brengen van het conceptverstrekkingsboek. Met het vaststellen van het verstrekkingsboek zou zijn voorzien in de bestuurlijke afdekking van de nadere concretisering van de Wvg. Door het niet in besluitvorming brengen van het conceptverstrekkingsboek ontbrak er ten eerste de bestuurlijke stem bij de concretisering van de Wvg. Ten tweede hadden de Wvg-ambtenaren onvoldoende houvast bij het toekennen van voorzieningen in praktijk van de zogenoemde randgevallen. Daaraan heeft met name het management van de afdeling Sociale Zaken bij gebrek aan bestuurlijke kaders een nadere invulling gegeven.





## **gemeente zwolle**

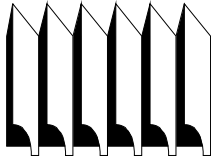
### *Proces van beleidsvorming: beleidsuitgangspunten en planning & control*

Bij invoering van de Wvg in 1994 heeft de wetgever een aantal algemene uitgangspunten van het Wvg-beleid geformuleerd (zie ook hoofdstuk 3). Met betrekking tot het proces van beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling zijn de volgende uitgangspunten van belang:

- de gemeenten krijgen beleidsvrijheid om lokale afstemming mogelijk te maken, integraal beleid te voeren en zorg op maat te leveren
- het AAW-beleid wordt in principe voortgezet, maar met de voorwaarde dat beleid budgettair neutraal wordt uitgevoerd.

De gemeente Zwolle heeft de hoofdlijnen van het te voeren Wvg-beleid vastgelegd in het rapport "Decentralisatie Gehandicaptenvoorzieningen" (zie tevens hoofdstuk 3). Bij de start van het Wvg-beleid is de gemeente Zwolle uitgegaan van een sober beleid. Daarbij zijn financieel gezien veilige marges aangehouden. Dit is gebeurd met het oog op de beoogde budgettaire neutraliteit. Bij het opstellen van de calculaties van de financiële consequenties van de Wvg is uitgegaan van een vraaggerichte indicering. In dat verband heeft de voorbereidingsgroep Wvg ook de urgentie benadrukt van het eerdergenoemde conceptverstrekkingsboek. Na de invoering van de Wvg in 1994 is een groot aantal aanpassingen doorgevoerd (in bijlage 4 is een volledig overzicht opgenomen van beleidsuitgangspunten en aanpassingen vanaf 1994 tot heden). Uit gesprekken met betrokken ambtenaren is naar voren gekomen dat er geen gedegen onderzoek en analyse ten grondslag heeft gelegen aan de beleidsaanpassingen. Grondige analyses van mogelijke ontwikkelingen en risico's ontbreken dan ook. Zo is bij de voorstellen tot verruiming van het beleid uitgegaan van landelijke prognoses met betrekking tot het gebruik van de Wvg. Een specifieke inschatting gericht op de mogelijke verruiming van de doelgroep en groei van het gebruik van de Wvg-voorzieningen in Zwolle is niet gemaakt. Een inschatting van de mogelijke verruiming en groei en de daarbijbehorende Wvg-kosten voor de Zwolse situatie was echter wel op haar plaats geweest. Temeer omdat de gemeente ten gevolge van haar actieve Wvg-voorlichtingscampagne ook een groei van de Wvg-doelgroep in Zwolle had kunnen verwachten. Daarnaast ontbreekt structurele monitoring van de uitvoering van het Wvg-beleid. Ook heeft het bureau Wvg geen alternatieve scenario's opgesteld voor het geval de prognoses niet reëel zouden zijn. Een belangrijke reden voor het ontbreken van de hiervoor genoemde punten is het gebrek aan formatie voor beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling.

De doorgevoerde veranderingen betreffen met name verruiming van het Wvg-beleid. Met name in de eerste helft van 1996 is een aantal belangrijke beleidsverruiming doorgevoerd.



## **gemeente zwolle**

Het betreft onder andere:

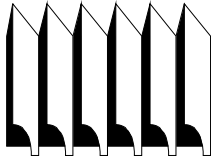
- het, met terugwerkende kracht tot 1 april 1994, overgaan tot 100% financiering van woningaanpassingen
- het eveneens voor 100% financieren van de losse woonvoorzieningen
- het primaat van verhuizen is zodanig gewijzigd, dat als de kosten lager zijn dan f 15.000,-- er geen verhuisplicht is
- de inkomensgrens voor vervoersvoorzieningen is komen te vervallen
- het bedrag voor interlokaal vervoer is verhoogd.

Uit gesprekken met het toenmalige management van de afdeling Sociale Zaken en de toenmalige wethouder Welzijn blijkt dat de beleidsverruiming zijn doorgevoerd als antwoord op de grote politieke druk van de gemeenteraad om het beleid te verruimen. Deze "grote politieke druk" hebben wij overigens niet af kunnen leiden uit de officiële stukken van de raad of van de raadscommissies. Wel hebben wij aangetroffen dat het College van B. en W. bij de voorbereiding van het beleidsplan 1998 Wvg twee voorstellen voor bezuinigingen niet heeft gehonoreerd. In het college-exemplaar worden namelijk twee bezuinigingen voorgesteld, te weten:

- het afschaffen van de financiële tegemoetkoming in en/of een vergoeding van de kosten van aanpassing van een eigen auto
- het afschaffen van de hogere tegemoetkoming in de kosten van gebruik van de eigen auto door rolstoelgeïndiceerden.

In de uiteindelijke raadsversie van het beleidsplan 1998 Wvg komen deze voorstellen echter niet meer terug. Daaruit leiden wij af dat het College van B. en W. op dit punt zelf invloed heeft uitgeoefend op het "ruim" houden van de Wvg in Zwolle.

Een belangrijk aspect bij de verruimingsvoorstellen vormden de prognoses ten aanzien van de financiële ontwikkelingen alsmede de ontwikkelingen van de doelgroep. Bij de start van het Wvg-beleid is uitgegaan van de prognose dat de doelgroep van de oude AAW zou verdubbelen. De VNG prognosticeerde dat gemiddeld in Nederland de doelgroep zou uitkomen op 2 tot 2,5% van de lokale bevolking. Tot en met 1996 kwamen deze prognoses overeen met de feitelijke ontwikkelingen in Zwolle. Daarna is de doelgroep gegroeid en in 1999 is dat percentage opgelopen tot 4%. Het gevolg daarvan is dat de kosten van de Wvg-uitkeringen in 1999 (f 12,6 miljoen gulden) bijna verdubbeld zijn ten opzichte van 1996 (f 6,7 miljoen gulden). Het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit wordt daarmee niet gerealiseerd.



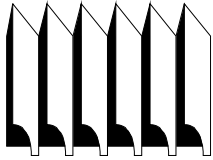
## **gemeente zwolle**

Uit de interviews met de betrokken wethouders en ambtenaren is naar voren gekomen dat de in 1996 gebruikte prognoses gebaseerd zijn op niet-geactualiseerde budgettaire informatie en niet nader onderzochte algemene prognoses van de VNG. Een vertaling van deze prognose naar de Zwolse situatie heeft eveneens niet plaatsgevonden. Uit de gesprekken is tevens naar voren gekomen dat er binnen het ambtelijk apparaat wel is gewerkt met aangepaste en op de Zwolse situatie toegespitste prognoses, maar dat deze door het management van de afdeling Sociale Zaken niet zijn doorgeleid naar de raad.

Het gaat om de begroting voor 1998 die het bureau Wvg medio 1997 heeft opgesteld. Deze begroting was gebaseerd op specifiek op de gemeente Zwolle toegespitste prognoses van inhoudelijke en financiële ontwikkelingen. Deze begroting spoorde niet met de prognoses waarop de raad de formatie-uitbreiding voor het bureau Wvg eerder dat jaar had goedgekeurd. In maart 1997 heeft het College van B. en W. namelijk besloten om de raad voor te stellen over te gaan tot een structurele uitbreiding van de formatie van het bureau Wvg. De uitbreiding kon volgens het College van B. en W. worden bekostigd uit het aanwezige overschot van 1,2 miljoen gulden. Daarbij was uitgegaan van de prognose van begin 1994. Op dat moment was binnen het bureau Wvg echter reeds berekend dat er geen sprake zou zijn van een structureel overschot van meer dan een miljoen en dat derhalve de voorgestelde dekking van extra formatieplaatsen dus ontbrak.

In opdracht van het toenmalig management van de afdeling Sociale Zaken is een nieuwe begroting opgesteld. Daarbij werden in plaats van de geactualiseerde en specifiek Zwolse prognose de meer algemene prognoses van de VNG gebruikt. Deze keuze is niet aan het College van B. en W., de raad of raadscommissie voorgelegd.

Het toenmalige management erkent dat er intern inderdaad discussie is geweest over de vraag welke prognoses gebruikt zouden worden voor de onderbouwing van de begroting van 1998. Het management heeft evenwel besloten om de op de Zwolse situatie toegespitste prognoses niet te gebruiken, omdat het management twijfelde aan de kwaliteit van de opgestelde prognoses. Daarnaast vond het management dat het gebruik van de algemene prognoses, gelet op de op dat moment bekende inzichten en interpretaties, het meest voor de hand lag. De in opdracht van het management opgestelde begroting ging uit van een lager benodigd bedrag van ongeveer 1,6 miljoen gulden en spoorde daardoor met de onderbouwing van de eerdergenoemde formatie-uitbreiding. Achteraf blijkt dat de conceptbegroting van het bureau Wvg wel degelijk een meer realistische prognose bevatte.



## **gemeente zwolle**

De voorstellen van het college tot verruiming van het Wvg-beleid van 1994 tot aan de begroting van 1998 zijn zonder veel discussie vrijwel unaniem door de raad aanvaard. Bij de bestudering van de raadsstukken valt op dat de bij de start van het Wvg-beleid geformuleerde uitgangspunten bij de verdere beleidsontwikkeling nauwelijks een rol hebben gespeeld. Dit geldt in het bijzonder voor de uitgangspunten "budgettaire neutraliteit" en "zorg voor communicatie met belangenorganisaties".

Met betrekking tot het uitgangspunt van "budgettaire neutraliteit" is de raad er continu van uitgegaan dat de doorgevoerde beleidsverruiming binnen de financiële kaders pasten. Op een nadere, kritische beschouwing van de financiële houdbaarheid van het Wvg-beleid in Zwolle is niet aangedrongen. Discussies over de financiële houdbaarheid van het Wvg-beleid hebben dan ook niet plaatsgevonden. Deze houding is mede veroorzaakt door de door het college gehanteerde landelijke prognoses van het Wvg-gebruik. Uitgaande van deze cijfers was het Wvg-beleid in Zwolle namelijk financieel houdbaar. Ook toen de betrokken ambtenaren in 1998 signalen afgaven dat het Wvg-budget overschreden zou worden, reageerden het college en de raad niet adequaat. Het college heeft in januari 1998 weliswaar een bezuinigingsvoorstel ingediend, maar de raad heeft daarmee niet ingestemd.

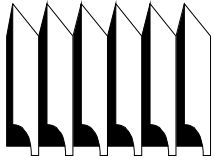
Ook het uitgangspunt "zorg voor communicatie met belangenorganisaties" heeft bij de beleidsontwikkeling bijna geen rol gespeeld. De raad heeft in 1997 door middel van een motie weliswaar aangedrongen op een verbetering van het overleg met de belangenverenigingen, maar een daadwerkelijke verbetering is niet gerealiseerd.

Pas toen het overduidelijk was dat de budgetoverschrijding van de Wvg ernstige vormen aannam, kwamen het college en de raad in het geweer. Dit is met name duidelijk geworden bij de behandeling van de begroting voor 1999.

### *Maatschappelijke effectiviteit: de betrokkenheid van belangenorganisaties bij het proces van beleidsvorming*

Een van de uitgangspunten van het Wvg-beleid van de gemeente Zwolle is dat belangengroeperingen betrokken worden bij de beleidsvorming van de Wvg. De bedoeling was om minimaal tweemaal per jaar te overleggen met belangenorganisaties in het zogenoemde platform "belangengroepenoverleg".

Uit interviews met de vertegenwoordigers van belangenorganisaties (in bijlage 5 is een lijst opgenomen van de geïnterviewde belangengroeperingen) komt naar voren dat zij vrijwel niet betrokken zijn geweest bij de beleidsvorming van de Wvg.



## **gemeente zwolle**

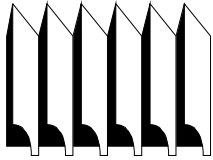
Alleen bij aanvang van de Wvg is sprake geweest van geregeld overleg. Daarna werd slechts incidenteel vergaderd. De rekenkamer merkt daarbij op dat de raad in 1997 in een motie heeft aangedrongen op overleg met de belangengroeperingen. Ondanks de motie heeft het college daaraan nauwelijks invulling gegeven.

Tevens hebben de belangengroeperingen aangegeven dat het overleg vaak stroef, weinig constructief en weinig open verliep. De belangengroeperingen hebben daarbij aangegeven dat het overleg op dit moment een stuk beter verloopt: het overleg vindt geregeld en in een meer open sfeer plaats.

### *Conclusies*

Ten aanzien van het gevoerde regime op het gebied van organisatie en proces van de beleidsvoorbereiding en -ontwikkeling concluderen wij het volgende:

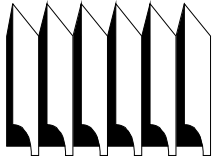
- *Organisatie.* De voorbereidingswerkgroep heeft goed voorwaardenschepend werk gedaan voor de invoering van de Wvg. Het bestuur heeft op een aantal punten (formatie voor beleidsontwikkeling, verstrekkingenboek, etc.) nagelaten om de juiste voorwaardenschepende maatregelen te nemen voor de uitvoering van de Wvg. Onze conclusies zijn:
  - De interdisciplinaire werkgroep heeft de voorbereiding van het Wvg-beleid goed opgepakt.
  - De beschikbare formatie voor beleidsontwikkeling is onvoldoende geweest. Daardoor was er te weinig capaciteit beschikbaar voor beleidsontwikkeling, onderzoek en planning en control.
  - Het Wvg-beleid in Zwolle is onvoldoende concreet gemaakt. Dit komt onder andere omdat het bestuur niet heeft aangedrongen op een nadere concretisering van het Wvg-beleid in bijvoorbeeld een verstrekkingenboek. Daarnaast heeft het management van de afdeling Sociale Zaken op dit punt een steek laten vallen, omdat het management het verstrekkingenboek waaraan in de voorbereiding voor het Wvg-beleid nadrukkelijk aandacht is besteed, nooit formeel heeft laten vaststellen. Dit heeft geleid tot beleidsvorming op de werkvloer.
- *Proces.* De gemeente Zwolle heeft bij de beslissingen omtrent verruiming van het beleid c.q. de voorzieningen onvoldoende gekeken naar de structurele houdbaarheid ofwel betaalbaarheid van het beleid.



## **gemeente zwolle**

In dat verband concluderen wij dat de beleidsontwikkeling ten aanzien van de Wvg op een aantal punten ernstig tekortgeschoten is:

- Het college en de raad hebben bij het verruimen van de Wvg-voorzieningen onvoldoende kritisch gekeken naar de structurele financiële houdbaarheid van het Wvg-beleid. Discussies over de financiële houdbaarheid van het Wvg-beleid hebben dan ook niet plaatsgevonden. Een belangrijke reden daarvoor was dat er geen inschatting is gemaakt van de consequenties van de beleidsverruiming voor de Zwolse situatie. Het leermoment hierbij is dan ook om in de toekomst met prognoses te werken die specifiek op de Zwolse situatie zijn toegespitst.
- Een gedegen planning en control van de ontwikkeling van het Wvg-beleid ontbrak. Zo is er geen inschatting gemaakt van de consequenties van de actieve voorlichtingscampagne door de gemeente voor het gebruik van de Wvg. Tevens ontbrak een grondige analyse van mogelijke ontwikkelingen en risico's. Ook zijn geen alternatieve scenario's opgesteld voor het geval de prognoses niet reëel zouden zijn. Tot slot heeft er geen structurele monitoring van het Wvg-beleid plaatsgevonden.
- Een aantal beleidsaanpassingen is doorgevoerd op basis van inadequate informatie. De voorstellen tot verruiming van het Wvg-beleid waren gebaseerd op niet-geactualiseerde gegevens en niet nader onderzochte algemene, landelijke prognoses van de VNG. Ook zijn de VNG-prognoses niet vertaald naar de Zwolse situatie.
- Een aantal beleidsaanpassingen is doorgevoerd op basis van onvolledige informatie. Bij het opstellen van de begroting voor 1998 hebben medewerkers van het bureau Wvg specifiek op de Zwolse situatie toegespitste prognoses opgesteld. Deze prognoses duiden op tekorten in de Wvg-begroting. Het management van de afdeling Sociale Zaken heeft zonder raadpleging van het College van B. en W. besloten om deze specifiek op Zwolle toegespitste prognoses te vervangen door de landelijke, algemene prognoses. De rekenkamer is van mening dat, gelet op de voorspelde tekorten, het management in ieder geval het College van B. en W. in kennis had moeten stellen van de uitkomsten van de specifiek op Zwolle toegespitste prognoses.



## **gemeente zwolle**

- Het ambtelijk apparaat heeft pas in een laat stadium signalen afgegeven over de budgettaire consequenties van de verruiming van het beleid. Mede daardoor heeft het bestuur deze signalen pas in een laat stadium kunnen oppakken, namelijk toen bleek dat de begroting in 1998 ruim overschreden werd.
- *Maatschappelijke effectiviteit.* Bij de beleidsvorming van de Wvg is onvoldoende gevolg gegeven aan het uitgangspunt van "zorg van communicatie met belangengroeperingen". Ondanks een motie van de raad heeft er geen structureel overleg plaatsgevonden met de belangengroeperingen en beoordelen de belangengroeperingen het overleg als weinig open en constructief.

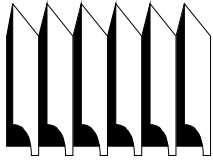
### 4.3 ZORGVULDIGHEID VAN DE INHOUD VAN BELEIDSVORMING

Een van de uitgangspunten van de Wvg is dat de gemeentelijke zorgplicht maakt dat een gehandicapte recht heeft op een *adequate* (dat is toereikende, doeltreffende) oplossing voor zijn probleem. De Wvg verplicht de gemeente dus om "toereikende" en "adequate" voorzieningen te verschaffen. Daarbij wordt niet aangegeven wat onder "toereikend" en "adequaat" moet worden verstaan. Dit houdt in dat gemeenten daaraan zelf een invulling moeten geven. De rekenkamer heeft daarbij de vraag onderzocht in hoeverre de gemeente het begrip "toereikend" expliciet heeft vastgelegd.

#### *Ontwikkeling invulling "toereikend"*

In de Wvg is op hoofdlijnen aangegeven wie op de terreinen van vervoer, woningaanpassingen en rolstoelen voor voorzieningen in aanmerking komt. De gemeente is zelf verantwoordelijk voor een nadere detaillering. Uit bestudering van de beleidsstukken en interviews met betrokkenen blijkt dat de gemeente Zwolle bij het begin van de Wvg geen expliciete invulling heeft gegeven aan de "toereikendheid" van de voorzieningen. Ook heeft het bestuur nagelaten om dit in het Wvg-beleid in samenspraak met belangenorganisaties nader in te vullen. Ondanks het eerdergenoemde feit dat "zorg voor communicatie met belangengroeperingen" een van de uitgangspunten van het Zwolse Wvg-beleid is.

Het eerdergenoemde verstrekkingenboek zou een rol hebben kunnen spelen bij de nadere definiëring van het begrip "toereikend". Zoals wij reeds aangaven, is het verstrekkingenboek nooit formeel vastgesteld. In een van de interviews stelt een betrokken ambtenaar dat het hanteren van een verstrekkingenboek bij aanvang van de Wvg bewust in de ijskast is gezet. Als reden daarvoor is genoemd dat de gemeente zonder een verstrekkingenboek flexibeler zou kunnen opereren.



## **gemeente zwolle**

Zoals wij reeds hebben aangegeven, is er vanaf 1994 een groot aantal wijzigingen doorgevoerd in de Wvg. Uit gesprekken met wethouders en ambtenaren is naar voren gekomen dat college en raad weinig belangstelling toonden voor de invulling van het begrip "toereikend". De aanpassingen van de Wvg-regeling hebben dan ook een ad-hockarakter. Op basis van voorvallen op de werkvloer zijn voorstellen voor aanpassing van de Wvg gemaakt. Een visie op de "toereikendheid" van de voorzieningen van de Wvg ontbreekt en ontbreekt nog steeds. Hierdoor is er sprake van een al werkende aanpassen van de Wvg-regeling.

Pas nadat in 1998 op grond van enkele managementrapportages forse overschrijdingen op het Wvg-budget werden geconstateerd, nam de raad tijdens de behandeling van de begroting voor 1999 voor de eerste maal bezuinigingsvoorstellen aan. Tevens heeft de raad nu meer aandacht voor het nader invullen van het begrip "toereikend". Onder druk van de financiële beperkingen wordt nu onder andere gewerkt aan het verstrekkingsboek.

### *Maatschappelijke effectiviteit: de toereikendheid van de voorzieningen*

De rekenkamer heeft wethouders, ambtenaren, vertegenwoordigers van belangengroeperingen en Wvg-gebruikers gevraagd naar de toereikendheid van de Wvg-voorzieningen. Uit de reacties van de geïnterviewden blijkt dat alle betrokkenen het niveau van voorzieningen van de Wvg als positief beoordelen.

De geïnterviewde wethouders en ambtenaren geven aan dat zij het niveau van voorzieningen in vergelijking met andere gemeenten voldoende vinden. Een enkeling vindt dat het Wvg-beleid "gouden randjes" heeft en op onderdelen een te hoog voorzieningenniveau biedt.

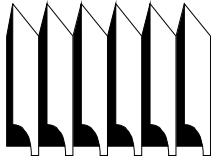
De vertegenwoordigers van de belangengroeperingen geven aan dat zij het niveau van voorzieningen tot nu toe goed vinden. Zij geven aan dat de plaatselijke Wvg-verordening veel beter is dan het landelijke beleid dat tot 1994 is gevoerd. De Wvg-gebruikers hebben aangegeven dat de Wvg-voorzieningen, los van de doorlopen procedure, in algemeen voldoen aan de behoeften. De geïnterviewde Wvg-gebruikers zijn over het algemeen dan ook tevreden over de toegekende voorzieningen.

### *Conclusie*

Wij beoordelen de zorgvuldigheid van de gemeente Zwolle bij de totstandkoming van de inhoud van het Wvg-beleid als volgt:

- *Inhoud.* Het Zwolse bestuur heeft bij aanvang van de Wvg geen nadere invulling gegeven aan begrippen als "toereikend" en "adequaat". Ook heeft het bestuur nagelaten om in overleg met belangenorganisaties invulling te geven aan het Wvg-beleid.

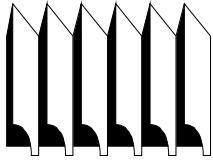




## **gemeente zwolle**

Het bestuur heeft pas oog gekregen voor de inhoud van het Wvg-beleid toen duidelijk werd dat de kosten van de Wvg de beschikbare budgetten overstegen. Wij concluderen dat het bestuur onvoldoende aandacht heeft gegeven aan de vormgeving van het niveau van voorzieningen in Zwolle.

- *Inhoud.* Het ambtelijk apparaat heeft de beleidsinvulling van de Wvg voor de begrippen "toereikend" en "adequaat" voor zijn rekening genomen. De rekenkamer is van mening dat een dergelijke vormgeving van beleid niet bij de ambtenaren, maar bij het bestuur thuishoort. Wij bedoelen daarmee dat beleidsontwikkeling en -invulling bestuurlijk ingekaderd en afgedekt moet zijn.
- *Maatschappelijke effectiviteit.* Het niveau van voorzieningen wordt over het algemeen door alle betrokkenen (wethouders, ambtenaren, vertegenwoordigers van belangengroeperingen en Wvg-gebruikers) als goed beoordeeld. Op basis daarvan concluderen wij dat het niveau van Wvg-voorzieningen voldoende is geweest.



## **gemeente zwolle**

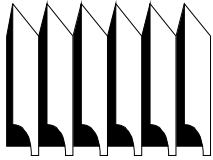
### 5. UITVOERINGSPROCES WVG

#### 5.1 INLEIDING

Bij dit onderwerp richten wij ons op de wijze waarop het uitvoeringsproces van de Wvg in Zwolle is vormgegeven. Bij de Wvg gelden een aantal uitgangspunten die van belang zijn voor de inrichting van het uitvoeringproces:

- *De voorzieningen dienen doelmatig te worden ingezet.* Dit landelijke uitgangspunt heeft de gemeente Zwolle als volgt opgepakt. De gemeente Zwolle geeft in het beleidsdocument "Decentralisatie Gehandicaptenvoorzieningen" (oktober 1993) aan dat "hoe rechtvaardiger een regeling wordt opgezet, des te ondoelmatiger is ze vaak" en "hoe doelmatiger, en dus minder verfijnd, een regeling wordt opgezet, des te groter is de kans dat ze minder rechtvaardig uitwerkt naar individuele gebruikers". In dat verband is de gemeente van mening dat bij de uitvoering van de Wvg gestreefd moet worden naar het snijpunt tussen rechtvaardigheid en doelmatigheid.
- *De gemeentelijke zorgplicht maakt dat de gehandicapte recht heeft op een adequate oplossing voor zijn probleem, maar niet op een bepaalde voorziening.* Dit houdt in dat bij het toekennen van Wvg-voorzieningen de aard van het probleem ofwel de behoefte van de aanvrager centraal moet staan. Het volstaat dus niet om alleen te beoordelen of de aanvrager recht heeft op de aangevraagde ofwel geclaimde voorziening.
- *Een systeem van verstrekkingen dat doorzichtig en klantvriendelijk is.* De gemeente Zwolle heeft dit landelijke uitgangspunt als volgt in haar Wvg-beleidsdocument (gemeente Zwolle, Decentralisatie Gehandicaptenvoorzieningen, oktober 1993). De individuele afhandeling van aanvragen in het kader van de Wvg moet klantgericht geschieden en wel zodanig dat het aanvragen van Wvg-voorzieningen (letterlijk en figuurlijk) laagdrempelig en toegankelijk is.

Een ander punt dat van belang is bij een doorzichtig en klantvriendelijk systeem van verstrekkingen, heeft betrekking op de zogenoemde één-loketgedachte. Dat wil zeggen dat een gehandicapte die gebruik wil maken van de Wvg-regeling, bij één loket of persoon terecht kan voor zijn hulpvragen. Van daaruit dient de behandeling tevens te worden gecoördineerd. Bij de totale afhandeling kunnen verschillende instanties betrokken zijn, maar de coördinatie daarvan vanuit één punt voorkomt dat de betrokkene zijn eigen weg moet vinden en bevordert afstemming van de voorzieningen.



## **gemeente zwolle**

De gemeente Zwolle heeft de één-loketgedachte als volgt in haar beleid vormgegeven (gemeente Zwolle, Decentralisatie Gehandicaptenvoorzieningen, oktober 1993). De gemeente Zwolle vindt dat voor de gehandicapte in ieder geval sprake moet zijn van een samenhang tussen de diverse vragen ten gevolge van de handicap waarmee de gehandicapte zich tot de gemeente wendt. Het is voor de gehandicapte dus praktisch en logisch om deze samenhang ook in de gemeentelijke uitvoeringsorganisatie zichtbaar te maken. De gang naar verschillende gebouwen of zelfs loketten dient waar mogelijk vermeden te worden.

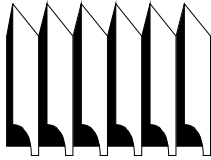
Op basis van de voorgaande uitgangspunten heeft de rekenkamer besloten om de wijze van inrichting en de daarmee gepaard gaande doelmatigheid en klantvriendelijkheid van het uitvoeringsproces in zijn totaliteit te onderzoeken. Daarbij zijn wij ingegaan op de volgende vragen:

- In welke mate zijn er bruikbare richtlijnen en instructies voor de Wvg-intakers?
- In welke mate zijn er bruikbare richtlijnen en instructies voor de indicering?
- In welke mate is er sprake van een geïntegreerd toekenningsproces voor de voorzieningen op het gebied van wonen, vervoer en rolstoelen?
- In welke mate leiden de toekenningsbeslissingen ten aanzien van de Wvg tot bezwaarschriften?
- In welke mate beïnvloedt de bijdrage van het EAZ, de GGD en Welzorg in relatie tot het bureau Wvg het uitvoeringsproces?
- Welke knelpunten doen zich voor bij het uitvoeringsproces van de Wvg (doorlooptijd, productiviteit, etc.)?
- In welke mate wordt voldaan aan de doelstelling van de Wvg dat het systeem van verstrekkingen doorzichtig en klantvriendelijk moet zijn?
- In welke mate voert de gemeente de regie over het totale uitvoeringsproces?

Daarnaast gaan wij in dit hoofdstuk ook in op een aantal aspecten van de maatschappelijke effectiviteit van de Wvg. Wij gaan in op de volgende vragen:

- In welke mate is de doelgroep tevreden over het proces van toewijzing van Wvg-voorzieningen?
- In welke mate is de doelgroep tevreden over de klachtenafhandeling?

De hiervoor staande vragen beantwoorden wij hierna. In paragraaf 5.2 gaan wij in op de doelmatigheid van het uitvoeringsproces in relatie tot de inrichting van het uitvoeringsproces.



## **gemeente zwolle**

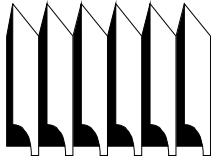
Daarbij besteden wij ook aandacht aan de tevredenheid van de Wvg-gebruikers over het uitvoeringsproces. Daarna besteden wij in paragraaf 5.3 apart aandacht aan de regievoering van de gemeente bij het uitvoeringsproces.

### 5.2 INRICHTING VAN HET UITVOERINGSPROCES

#### *Het uitvoeringsproces*

De Wvg bestaat uit drie soorten voorzieningen: woonvoorzieningen, vervoersvoorzieningen en rolstoelen. Het uitvoeringsproces voor de toekenning van de drie voorzieningen ziet er op hoofdlijnen als volgt uit (in bijlage 2 zijn procesbeschrijvingen voor de drie voorzieningen afzonderlijk opgenomen):

No.	PROCESSTAPPEN	PROCESACTIVITEITEN
1.	Aanvraag	Op verzoek van een cliënt verstuurt de bureaussecretaresse een aanvraagformulier. Bij binnenkomst van het aanvraagformulier wordt een bevolkingsuitdraai gemaakt van de aanvrager en wordt een dossier aangelegd. Via een werkverdelingssysteem worden aanvragen verdeeld over twee teams. Per aanvraag wordt een consulent toegewezen.
2.	Intake	De consulent verstuurt na de werkverdeling een schriftelijke bevestiging van ontvangst van de aanvraag. In deze brief wordt de aanvrager in kennis gesteld van de afhandelingstermijnen. Vervolgens wordt aan de hand van de werkvoorraad bepaald wanneer de cliënt wordt gebeld voor een afspraak. In de regel vindt binnen een week na dit telefonisch contact de intake plaats. Meestal wordt een afspraak gemaakt bij de cliënt thuis. De consulent doet tijdens de intake een hulpvraaganalyse en beoordeelt tevens of de aanvraag op grond van de Wvg kan worden afgehandeld. De consulent licht de cliënt voor over de procedure.
3.	Medisch-adviesaanvraag	Na de intake bepaalt de consulent of er een medisch advies moet worden gevraagd. Op basis van criteria wordt bepaald welke medisch adviseur moet worden ingeschakeld. Heel algemeen gesteld: bij "moeilijke" gevallen het Ergonomisch Adviesburo Zwolle (EAZ) en bij "eenvoudige" gevallen de Geneeskundige en Gezondheidsdienst (GGD). Bij vervoersvoorzieningen is dat in de regel de GGD. Bij rolstoelen is meestal geen onderzoek van een arts nodig.
4.	Medisch onderzoek	De medisch adviseur nodigt de cliënt uit en doet meestal een gericht medisch onderzoek. De conclusies worden met de cliënt besproken. De cliënt wordt erop gewezen dat het gaat om een advies. De gemeente beslist. De afspraak met de medisch adviseurs is dat het advies binnen 20 werkdagen gereed is. Bij woonvoorzieningen wordt onderzocht of een aanvrager onder andere in aanmerking komt voor een verhuisindicatie.
5.	Beoordeling medisch advies	Bij woonvoorzieningen wordt indien er sprake is van een verhuisindicatie, intern overgedragen aan de CAW-consulent.

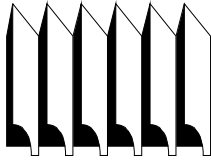


## **gemeente zwolle**

NO.	PROCESSTAPPEN	PROCESACTIVITEITEN
-	(Adviesaanvraag bij stadsbeheer/ toezicht en handhaving)	(Alleen van toepassing voor woonvoorzieningen.)
	(Beoordeling advies toezicht en handhaving)	(Alleen van toepassing voor woonvoorzieningen.)
6.	Rapportage	De consulent kan nu op basis van de intake en het medisch advies een rapport opstellen. Bij een afwijzing van de aanvraag wordt de cliënt hierover telefonisch geïnformeerd en worden eventuele bezwaren van de cliënt getoetst. Het rapport wordt intern overgedragen aan de beslissingsambtenaar.
7.	Beslissing	De beslissingsambtenaar beoordeelt alle stukken en maakt vervolgens de beschikking. Bij een toekenning voor het collectieve Wvg-vervoerssysteem wordt ook nog een aanmeldingsbrief voor de taxicentrale gemaakt. Bij een toekenning voor een rolstoelvoorziening wordt er ook een opdracht aan Welzorg tot levering van de rolstoel gemaakt.
8.	Afsluiting	De uitkeringsadministratie voert de verplichting op in het systeem. De cliënt ontvangt de beschikking.
-	(Start verbouw)	(Alleen van toepassing voor woonvoorzieningen.)
-	(Gereedmelding)	(Alleen van toepassing voor woonvoorzieningen.)
	(Beoordeling consulent)	(Alleen van toepassing voor woonvoorzieningen.)

Het traject van aanvraag tot beslissing wordt vrij strikt uitgevoerd volgens de hiervoor genoemde processtappen. Dit geldt voor de afhandeling van de aanvraag van alle drie de voorzieningen. Alleen bij cliënten met medisch evidente handicaps wordt het traject van de medisch adviseur overgeslagen. Dat geldt overigens alleen voor de toekenning van vervoersvoorzieningen en van kleine woningaanpassingen.

Voor de uitvoering van de Wvg-voorzieningen werkt de gemeente Zwolle met een aantal instanties samen. Voor de medische advisering is na aanbesteding gekozen voor de Geneeskundige en Gezondheidsdienst (GGD) en het Ergonomisch Adviesbureau Zwolle (EAZ). Voor de levering van rolstoelen, vervoermiddelen en andere hulpmiddelen is gekozen voor Welzorg Revalidatie. Voor de uitvoering van het collectieve vervoerssysteem is gekozen voor de Taxicentrale Zwolle. Bij woonvoorzieningen geeft de cliënt of de woningcorporatie zelf opdracht aan een aannemer voor de verbouwing.



## **gemeente zwolle**

### *Processtap: aanvraag en intake*

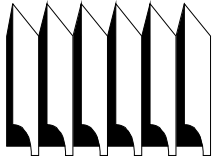
Uit interviews met betrokken ambtenaren komt naar voren dat aanvragen voor Wvg-voorzieningen in Zwolle over het algemeen niet worden beoordeeld vanuit een behoeftebepaling van de cliënt. Bij de afhandeling van Wvg-aanvragen in Zwolle is veel meer sprake van een claimgerichte afhandeling van aanvragen. Daarbij wordt per aanvraag ofwel claim beoordeeld of een cliënt daarvoor in aanmerking komt. De andere benadering houdt in dat eerst de behoefte van een cliënt in haar totaliteit wordt bepaald. Daarna wordt beoordeeld welke voorzieningen in de specifieke behoefte van de cliënt voorzien.

Naast de gesprekken met betrokken ambtenaren heeft de rekenkamer ook een feitenonderzoek uitgevoerd. Daarbij zijn op basis van een steekproef per hoofdvoorziening een aantal Wvg-aanvragen nader onderzocht. Het feitenonderzoek bevestigt het beeld van de claimgerichte afhandeling van Wvg-aanvragen. Aanvragen worden recht-toe-recht-aan afgehandeld, zonder dat gekeken wordt naar de behoeftstelling van een cliënt in zijn totaliteit.

De ambtenaren van het bureau Wvg erkennen de claimgerichtheid in het proces en geven aan dat dit samenhangt met de hoge werkdruk binnen het bureau. Tevens geeft het management van de afdeling Sociale Zaken aan dat de claimgerichtheid ook ontstaan is doordat in het verleden gewerkt werd met mensen die geen relevante werkervaring hadden met de Wvg. Dit komt omdat het bureau Wvg in eerste instantie is bemand uit het aanbod van intern te herplaatsen personeel van het Zwolse ambtelijk apparaat. Het management van de afdeling Sociale Zaken ziet overigens niets in het verlaten van de claimgerichte benadering. Volgens het management zou dat de regeling alleen maar duurder maken.

### *Processtap: indicatiestelling*

Een belangrijk onderdeel van de processtap aanvraag en intake vormt de indicatiestelling ofwel indicering. Bij de indicatiestelling wordt bepaald wat de behoeftstelling van de gehandicapte is: welke gebreken van de gehandicapte vallen onder de zorgplicht van de Wvg? Uit gesprekken met het hoofd Wvg en enkele Wvg-consulenten is naar voren gekomen dat de Wvg-consulenten bij invoering van de Wvg nog niet voldoende opgeleid waren om een zogenoemde "hoogwaardige intake" uit te kunnen voeren. Bij een hoogwaardige intake is het de bedoeling dat een consultant in voorkomende gevallen de indicatiestelling uitvoert zonder standaard een medisch advies in te winnen. Tevens blijkt uit de gesprekken dat de bemensing van het Wvg-team heeft plaatsgevonden op basis van het beschikbare aanbod van intern te herplaatsen personeel van het Zwolse apparaat.



## **gemeente zwolle**

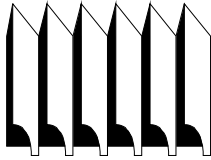
Een analyse van benodigde kwalificaties heeft daarbij geen doorslaggevende rol gespeeld. De mogelijkheid bestaat dat daardoor bij de start van de Wvg bij het bureau Wvg onvoldoende kennis aanwezig is geweest op het gebied van indicering en beoordeling. Deze kwetsbaarheid van de Wvg-uitvoering in de aanvangsperiode is voor een deel opgevangen door het inwinnen van medische adviezen. Daarbij is de rekenkamer van mening dat het te lang heeft geduurd om het benodigde opleidingsniveau bij de medewerkers van het bureau Wvg te bereiken. Indien de Wvg-consulenten reeds eerder voldoende opleiding zouden hebben gehad, zouden er mogelijk minder medische adviezen van het EAZ en de GGD nodig zijn geweest. Dat zou dan mogelijk een kostenbesparing opgeleverd hebben.

Inmiddels hebben de consultanten van het bureau Wvg cursussen gevolgd met betrekking tot de uitvoering van de Wvg (onder andere bij Welzorg). Daardoor is de intake hoogwaardiger geworden en hoeven de consultanten minder vaak een medisch advies in te winnen. De vertegenwoordigers van de GGD bevestigen dit. Zij wijzen erop dat de wijze van indicatiestelling zoals door de Wvg-consulenten gehanteerd op dit moment de mogelijkheid biedt van een te ruimhartig toewijzingsbeleid.

Een ander belangrijk aspect bij de aanvraag en intake vormt het ontbreken van het verstrekkingenboek. Het gevolg daarvan is dat er op de werkvloer geen duidelijke richtlijnen voor de indicering zijn. Dat houdt in dat alle bij de indicering betrokken instanties geen duidelijke richtlijnen hebben voor de intake en indicering: van de Wvg-consulenten tot en met de medisch adviseurs van het EAZ en de GGD. Alle betrokken ambtenaren betreuren dat het verstrekkingenboek nog steeds niet gereed is. Zodra het verstrekkingenboek gereed is, kan volgens de betrokken ambtenaren meer eenduidigheid in de besluiten ontstaan. Dat verhoogt de objectiviteit van de toekenning. Overigens geven de vertegenwoordigers van EAZ aan dat er bewust voor gekozen is om aanvankelijk zonder verstrekkingenboek te werken, om te bezien hoe de Wvg functioneerde.

### *Processtappen: medische advisering en onderzoek*

Ook de processtappen medische advisering en onderzoek kenmerken zich door een claimgerichte benadering. Ook hier concentreert de medisch adviseur zich in het overgrote deel van de gevallen op de vraag of de gevraagde voorziening moet worden toegekend. Meestal volgt het bureau Wvg het medisch advies bij het beoordelen van de aanvraag, ook als dit een negatief besluit is. In slechts enkele gevallen wordt na een negatief besluit de voorziening toch toegekend, of andersom.



## **gemeente zwolle**

Het EAZ en de GGD geven aan dat het gebied waarop zij adviseren tamelijk breed is. Het EAZ doet de "moeilijke gevallen" en de GGD doet de meer "eenvoudige gevallen". Uit interviews met het EAZ en de GGD komt naar voren dat de informatie-uitwisseling tussen het bureau Wvg en de medisch adviseurs van EAZ en GGD niet goed verloopt. De medisch adviseurs van het EAZ en de GGD beschikken namelijk niet over gegevens van de aanvraag en intake van een cliënt. De medisch adviseurs weten daardoor bijvoorbeeld niet of en in hoeverre indicatiestelling al heeft plaatsgevonden. Daardoor komt het voor dat de medisch adviseur met de Wvg-cliënt een procedure doorloopt die de cliënt reeds bij het bureau Wvg heeft doorlopen. Een ander voorbeeld is dat medisch adviseurs door het ontbreken van informatie over het voortraject niet weten welk soort medisch advies een Wvg-cliënt nodig heeft.

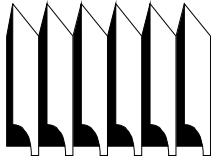
De medisch adviseurs van het EAZ en de GGD geven aan dat daardoor:

- het proces van medische advisering (en dus indicatiestelling) vertraagd wordt
- het indiceringstraject onduidelijk wordt voor de Wvg-cliënt.

Voor de Wvg-cliënt is het daardoor tevens niet duidelijk op welk punt deze zich bevindt in het totale Wvg-traject. Het EAZ en de GGD geven aan dat zij contact opnemen met de gemeente zodra zijzelf niet in staat zijn om te achterhalen welk medisch advies nodig is. De medisch adviseurs van het EAZ geven aan dat een betere informatievoorziening van de zijde van de gemeente nodig is om de processtap medische advisering vlotter te laten verlopen. Het EAZ vindt overigens dat de Wvg in Zwolle goed is geregeld en het EAZ heeft waardering voor de samenwerking met het bureau Wvg. Ook de medisch adviseurs van de GGD geven aan dat meer informatie over het voortraject bij het bureau Wvg en overleg met het bureau Wvg de processtap van medische advisering beter kan laten verlopen.

Het EAZ en de GGD geven tevens aan dat de Wvg-consulent meer een case-manager moet worden. Daarmee wordt bedoeld dat de Wvg-consulent gedurende het gehele Wvg-traject het aanspreekpunt moet zijn voor een Wvg-cliënt. Deze kan dan bij de Wvg-consulent als case-manager met allerlei vragen terecht. Ook nadat de toekenning reeds heeft plaatsgevonden. Volgens het EAZ en de GGD is de leverancier (Welzorg, TCZ, etc.) in de ogen van de Wvg-cliënt eerder degene tot wie men zich moet wenden. De Wvg-consulent als case-manager zou vanuit het oogpunt van klantvriendelijkheid en toegankelijkheid van het verstrekkingensysteem een enorme verbetering zijn.





## **gemeente zwolle**

### *Processtappen: beoordeling en beslissing*

De beslissers van het bureau Wvg geven aan dat bij de oordeelsvorming vooral gelet wordt op de aanwezigheid van alle benodigde stukken, zoals aanvraag, indicatie en advies. Een inhoudelijke heroverweging vindt niet plaats. De consultants geven aan dat dit een goed proces is. De beslissers hebben inhoudelijk te weinig verstand van zaken om zich te laten leiden door de overwegingen van de consultants: zij toetsen slechts het advies aan de geldende regelgeving. De beslissers geven overigens wel aan dat door de gestegen kennis bij het bureau, de adviezen van het EAZ en de GGD beter gewogen en genuanceerd bekeken kunnen worden dan in de beginjaren van de Wvg. Lastig vinden de beslissers van het bureau Wvg de claims op het gebied van woningaanpassingen, omdat men daarbij onvoldoende de alternatieven kan overzien.

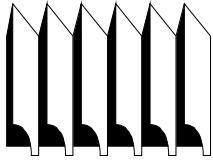
Een belangrijk aspect bij de processtappen beoordeling en beslissing vormen de doorlooptijden voor het toekennen van een Wvg-voorziening. In tabel 4 hebben wij de doorlooptijden weergegeven voor de behandeling van een Wvg-aanvraag (gerekend vanaf het moment van aanvraag tot en met de beslissing daarover). Daaruit blijkt dat de wettelijke gestelde termijn voor het behandelen van een Wvg-aanvraag maximaal twee maanden is. Verlenging daarvan is mogelijk als bij het indienen van de aanvraag wordt ingeschat dat de behandeltermijn langer zal zijn. Indien een verlenging nodig is, dient de Wvg-cliënt daarvan op de hoogte te worden gesteld. Naast de wettelijk gestelde termijn van twee maanden heeft het bureau Wvg eigen doelstellingen geformuleerd voor de doorlooptijden van Wvg-aanvraag tot en met beslissing:

- Woningaanpassingen en woningmatching: een doorlooptijd van vijf maanden.
- Kleine woningaanpassingen: een doorlooptijd van twee maanden.
- Rolstoelen en scootmobielen: een doorlooptijd van drie maanden.
- Collectief vervoer en vergoedingen voor eigen vervoer: een doorlooptijd van twee maanden.

Uit tabel 4 blijkt tevens dat de wettelijke termijn gerealiseerd wordt voor het toekennen van:

- collectief taxivervoer
- de vergoedingen voor eigen vervoer
- de kleine woningvoorzieningen.

De wettelijke termijnen voor rolstoelen en scootmobielen worden enigszins overschreden. De wettelijke termijnen worden ruim overschreden voor woningaanpassingen en woningmatching. Bij deze voorzieningen worden ook de door het bureau Wvg gestelde termijnen overschreden.



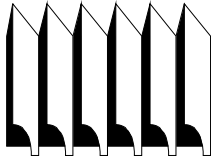
## **gemeente zwolle**

Tabel 4. Doorlooptijden van Wvg-intake tot en met beslissing 1997 en 1998.

WVG-VOORZIENINGEN	DOORLOOPTIJD NORMEN (IN AANTAL MAANDEN)		GEREALISEERDE DOORLOOPTIJDEN	
	Wettelijk gestelde termijn	Doelstelling bureau Wvg	1997	1998
Woningaanpassingen	2	5	5,5	5,5
Kleine woonvoorzieningen	2	2	2,0	2,0
Woningmatching (bemiddeling bij verhuizing)	2	5	5,5	5,3
Rolstoelen	2	3	2,9	2,5
Scootmobielen	2	3	2,4	2,0
Collectief taxivervoer (inclusief prolongatie)	2	2	0,6	0,5
Collectief taxivervoer (exclusief prolongatie)	2	2	1,9	1,8
Vergoeding eigen vervoer (inclusief prolongatie)	2	2	0,6	0,4
Vergoeding eigen vervoer (exclusief prolongatie)	2	2	2,5	2,0

De medewerkers van het bureau Wvg geven de volgende redenen voor de ruime overschrijdingen van de wettelijke termijnen bij woningaanpassingen en woningmatching:

- het aantal formatieplaatsen is te laag om de aanvragen voor woningaanpassing en woningmatching binnen de termijnen af te handelen
- de complexiteit van de aanvragen voor woningaanpassingen (bij woningaanpassingen is een medisch en een bouwkundig advies vereist) vraagt meer tijd dan de gestelde termijnen
- het opvragen van de benodigde informatie bij de ingeschakelde medisch adviseur voor het nemen van een beslissing over de toekenning van de voorziening vraagt vaak meer tijd dan de wettelijk gestelde termijnen
- het gebrek aan ergotherapeuten in het recente verleden heeft geleid tot achterstanden in het behandelen van aanvragen



## **gemeente zwolle**

- de achterstand bij het behandelen van woningaanvragen is nog niet ingelopen vanwege te weinig beschikbare formatie (de formatie is pas in maart 1997 definitief bepaald).

De hiervoor staande doorlooptijden hebben betrekking op de termijn van aanvraag tot en met beslissing. De feitelijke realisatie van de voorzieningen valt daar niet binnen. Voor de feitelijke realisatie van de woonvoorzieningen zijn geen wettelijke termijnen gesteld. Het bureau Wvg heeft zelf de doelstelling geformuleerd om binnen drie weken na de beslissing "de voorziening in het bezit van de klant te hebben". De medewerkers van het bureau geven aan dat deze doelstelling voor voorzieningen binnen het standaardpakket (standaardrolstoel met kleine aanpassingen, standaard taxi, kleine verbouwingen, verhoogd toilet, etc.) gerealiseerd wordt. Voor meer complexe woningaanpassingen en technisch ingewikkelde aanpassingen aan rolstoelen kan het soms maanden duren.

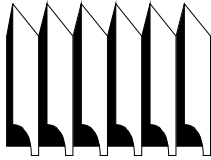
### *Processtap: bezwaren*

Het proces van het behandelen van bezwaarschriften bestaat uit twee stappen. In de eerste stap beoordeelt Sociale Zaken of de ingediende bezwaarschriften alsnog aanleiding geven tot het toekennen van de geclaimde voorziening. In tabel 5 hebben wij de behandeling van bezwaarschriften door Sociale Zaken in 1998 opgenomen. Daaruit blijkt dat Sociale Zaken 101 bezwaren heeft behandeld. Daarvan heeft Sociale Zaken 42 bezwaren gehonoreerd. Daarvan zijn 34 zaken gehonoreerd omdat er sprake is van nieuwe feiten (onder andere een tweede medisch advies, second opinion, etc.).

Tabel 5. Door Sociale Zaken behandelde bezwaarschriften Wvg 1998.

AFHANDELING BEZWAARSCHRIFTEN	1998
Aantal behandelde bezwaarschriften	101
Gehonoreerde bezwaarschriften:	42
• honorering op basis nieuwe feiten	34
• honorering op basis onjuiste afhandeling aanvraag	8

In de tweede stap behandelt de bezwarencommissie Wvg de niet-gehonoreerde bezwaren van Sociale Zaken. In tabel 6 hebben wij het aantal bezwaarschriften weergegeven dat in de periode 1994 tot en met 1998 is ingediend bij de bezwarencommissie Wvg. Daaruit blijkt dat de bezwarencommissie 42 bezwaren heeft behandeld in 1998.



## **gemeente zwolle**

Daarvan zijn 5 zaken volledig en 6 zaken gedeeltelijk gegrond verklaard. De zaken zijn grotendeels gegrond verklaard op basis van nieuwe feiten.

Er is in 1998 dus ruim 40% (42 van de 101 behandelde zaken) van de behandelde bezwaren door Sociale Zaken gehonoreerd. Daarnaast is ruim 25% (11 van 42 behandelde zaken) van de behandelde zaken gehonoreerd door de bezwarencommissie Wvg. Dit betekent dat in zijn totaliteit ongeveer 50% van het totaal aantal behandelde bezwaarschriften gehonoreerd is. Uit interviews met medewerkers van het bureau Wvg is naar voren gekomen dat op basis van het aantal toegekende bezwaarschriften geen wijzigingen in het beleid worden doorgevoerd. Na afhandeling van de bezwaarschriften wordt niet onderzocht in hoeverre daaruit consequenties voortvloeien voor het Wvg-beleid en de uitvoering daarvan. Daardoor komt het voor dat geconstateerde "dwalingen van beleid" bij de uitvoering van de Wvg onnodig herhaald worden.

Tabel 6. Bezwaarschriften tegen Wvg-beslissingen 1994 – 1998.

WVG-JAAR	AANTAL BEZWAARSCHRIFTEN					
	Ingediend <sup>1</sup>	Opgelost <sup>2</sup>	Behandeld <sup>3</sup>	Gegrond verklaard	Ongegrond verklaard	Overig <sup>4</sup>
1994	40	12	5	1	4	0
1995	50	19	29	3	17	9
1996	31	16	2	2	0	0
1997	33	17	21	4	13	4
1998	86	27	42	5	31	6

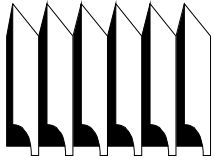
De consultants van het bureau Wvg geven als reden voor het redelijk hoge percentage van 50% voor de honorering van bezwaarschriften, dat bij de klachtenafhandeling te gemakkelijk wordt voorbijgegaan aan het advies van de consultant.

<sup>1</sup> Het aantal ingediende bezwaarschriften kan in andere tellingen hoger liggen, omdat in een bezwaarschrift soms meerdere zaken aan de orde zijn.

<sup>2</sup> Met "opgelost" wordt bedoeld dat de aanvraag alsnog is gehonoreerd. Dat kan bijvoorbeeld zijn naar aanleiding van nader ingewonnen advies of onjuiste toepassing van de regelgeving bij de eerste beoordeling.

<sup>3</sup> Het aantal behandelde zaken is niet gelijk aan het aantal ingediende en opgeloste zaken per jaar, omdat zaken niet allemaal in het jaar van aanvraag worden behandeld.

<sup>4</sup> In de categorie "overig" zitten bezwaarschriften die bijvoorbeeld voor een deel gegrond worden verklaard, in aanmerking komen voor een nader advies of in aanmerking komen voor een nieuwe aanvraag.



## **gemeente zwolle**

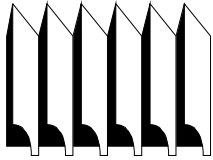
De consulent krijgt namelijk slechts zelden de gelegenheid om het advies nader te onderbouwen, terwijl de Wvg-cliënt wel gehoord wordt. Te gauw wordt dan volgens de consulenten toegegeven aan de (emotionele druk van de) cliënt. Volgens de GGD zijn de resultaten van de bezwaarprocedures in Zwolle veel hoger dan in de rest van de regio.

De medisch adviseurs van de GGD bevestigen het beeld van de Wvg-consulenten dat bij onenigheid over het medisch advies al gauw toegegeven wordt aan het bezwaarschrift van een Wvg-cliënt. De medisch adviseurs van het EAZ geven aan dat men hun soms wel om een heroverweging vraagt bij bezwaarprocedures. De beslissers van het bureau Wvg geven als reden voor het honoreringspercentage van 50% van de bezwaarschriften dat de hoge werkdruk bij de behandeling van een bezwaarschrift vaak leidt tot een wat "snelle" honorering van het bezwaar.

### *Maatschappelijke effectiviteit: ervaringen van Wvg-gebruikers met het Wvg-proces*

De leden van de rekenkamer hebben vijftien Wvg-gebruikers benaderd voor een interview over hun opvattingen over de uitvoering van de Wvg in Zwolle. Daaruit komt het volgende beeld naar voren. De ervaringen met het uitvoeringsproces van de Wvg zijn zeer wisselend. Enerzijds is er sprake van gevallen waarin "aanvragen zoek raken" en "binnen drie dagen beslist moet worden of een aangeboden woning acceptabel is". Anderzijds is er sprake van gevallen waarin het uitvoeringsproces meer dan correct is afgehandeld, zoals in het geval van de Wvg-consulent die na ingebruikname van de voorziening nog geïnformeerd heeft naar de tevredenheid van de cliënt. De mate van tevredenheid van de Wvg-gebruikers over het uitvoeringsproces is dan ook wisselend: van zeer tevreden tot zeer ontevreden.

Een van de meest in het oog springende oorzaken van de ontevredenheid van Wvg-cliënten is de wijze waarop zij behandeld worden door de Wvg-uitvoerders. Een aantal geïnterviewden geeft aan dat zij zich niet serieus genomen voelden met betrekking tot hun eigen visie op de benodigde voorzieningen. De geïnterviewden geven aan dat zij vanuit hun eigen ervaringen met hun handicap een behoorlijke kennis van zaken hebben opgebouwd met betrekking tot de benodigde voorzieningen. Deze ervaringskennis van de Wvg-cliënten is in een aantal gevallen volledig genegeerd. Een gevolg daarvan dat de geboden voorzieningen soms averechts werken. Sommige interventies van Wvg-consulenten geven de Wvg-cliënten het gevoel dat zij niet serieus worden genomen.



## **gemeente zwolle**

Bij het indienen van de aanvraag valt op dat de meeste Wvg-cliënten steun hebben van deskundige derden (onder andere revalidatie-instelling, aan de instelling verbonden technicus, kennissen die op de hoogte zijn van de gemeentelijke politiek). Deze derden hebben de Wvg-cliënten meestal attent gemaakt op de mogelijkheden van de Wvg. Daarnaast helpen deze de Wvg-cliënten bij het indienen van de aanvraag en het voldoen aan de overige vereisten in de Wvg-procedure. De geïnterviewde Wvg-cliënten geven aan dat het voor hen persoonlijk zonder hulp een stuk lastiger was geweest om de voorzieningen te regelen.

De geïnterviewden vinden de doorlooptijd van het moment van aanvraag tot en met de ingebruikname van de voorziening in het algemeen erg lang. De procedure wordt met name als lang ervaren omdat niet altijd wordt aangegeven wat de interne procedure bij het bureau Wvg is en hoeveel tijd daarmee gemoeid is. Daarbij bestaat enige mate van berusting: de Wvg-gebruikers hebben begrip voor de duur van de doorlooptijd en verwachten blijkbaar niet beter.

Verder hebben de geïnterviewden een behoorlijk aantal klachten over de levering van de voorzieningen door Welzorg en de TCZ. De klachten over Welzorg hebben betrekking op:

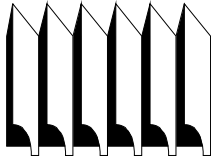
- de klantvriendelijkheid van de medewerkers van Welzorg
- het ontbreken van service in het weekend
- de lange tijden die nodig zijn voor het aanpassen van de voorzieningen.

De klachten over TCZ hebben betrekking op de ruime overschrijdingen van de wachttijden voor vervoer. Contractueel is met TCZ afgesproken dat een taxi een kwartier voor of na het afgesproken tijdstip ter plekke moet zijn. In de praktijk worden deze wachttijden ruim overschreden en soms komt er helemaal geen taxi opdagen. Ondanks overleg met de directeur van TCZ is er tot op heden nog geen verbetering opgetreden.

### *Conclusie*

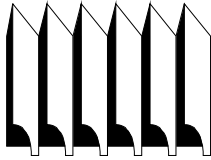
Wij concluderen ten aanzien van het uitvoeringsproces van de Wvg het volgende:

- *Claimgerichtheid.* In het Wvg- uitvoeringsproces wordt sterk oplossings- en claimgericht gewerkt. Een behoeftestelling van de cliënt in zijn totaliteit vindt niet plaats. Het uiteindelijke besluit, door de beslisser, wordt feitelijk alleen op formele gronden genomen: als aan alle formaliteiten is voldaan, dan wordt toegekend. Toetsing in breder verband (bijvoorbeeld met betrekking tot thuiszorg) vindt niet plaats. Dit strookt niet met het uitgangspunt van het Wvg-beleid in Zwolle dat het niet volstaat om alleen te beoordelen of de aanvrager recht heeft op de aangevraagde ofwel geclaimde voorziening.



## **gemeente zwolle**

- *Klantvriendelijkheid en doelmatigheid.* De gemeente Zwolle (bestuur, management en uitvoering) heeft het totale uitvoeringsproces onvoldoende kunnen beheersen, gerelateerd aan de gestelde uitgangspunten van klantvriendelijkheid en doelmatigheid. Onze conclusies zijn:
  - Het is onvoldoende duidelijk voor de Wvg-cliënten wie voor hen het vaste aanspreekpunt is in het totale uitvoeringsproces van de Wvg. De Wvg-consulent voorziet weliswaar in deze functie, maar Wvg-cliënten raken vaak het spoor bijster in het totale Wvg-traject.
  - De wettelijk vastgestelde doorlooptijden voor de behandeling van een Wvg-aanvraag worden ruim overschreden met betrekking tot woningaanpassingen en woningmatching. Bij het toekennen van rolstoelen en scootmobielen is sprake van een kleine overschrijding van de wettelijk vastgestelde norm. Dit is strijdig met het uitgangspunt van klantvriendelijkheid van de Wvg in Zwolle.
  - Het heeft te lang geduurd totdat de Wvg-consulenten voldoende opgeleid waren om een hoogwaardige intake uit te voeren. Daardoor moesten meer medische adviezen aangevraagd worden dan noodzakelijk. Op dit punt is het uitvoeringsproces van de Wvg dus onvoldoende doelmatig geweest. Inmiddels hebben de Wvg-consulenten de benodigde opleiding gevolgd en worden minder medische adviezen ingewonnen. Het ontbreken van een verstrekkingsboek heeft voor alle betrokkenen een negatieve invloed gehad op de kwaliteit van besluitvorming over de toewijzing van voorzieningen.
  - De informatie-uitwisseling tussen het bureau Wvg en het EAZ en de GGD is onvoldoende. Het EAZ en de GGD hebben geen informatie tot hun beschikking over de intake door de Wvg-consulent. Daardoor worden Wvg-cliënten onnodig geconfronteerd met eerder gestelde vragen en herhalen het EAZ en de GGD reeds uitgevoerde werkzaamheden. De informatiedoorgifte van het EAZ en de GGD aan het bureau Wvg is overigens ook niet optimaal. Het bureau Wvg moet soms onnodig lang wachten op de medische adviezen van het EAZ en de GGD.
- De behandeling en toekenning van bezwaarschriften zijn niet aangesloten op de beleidsvorming. Na afhandeling van de bezwaarschriften wordt niet onderzocht in hoeverre daaruit consequenties voortvloeien voor het Wvg-beleid. Daardoor komt het voor dat geconstateerde "dwalingen van beleid" bij de uitvoering van de Wvg onnodig herhaald worden.



## **gemeente zwolle**

Dat is klantvriendelijk, omdat Wvg-cliënten zo de kans lopen dat hun aanvraag onnodig wordt afgewezen. Het is ondoelmatig omdat een dergelijke afwijzing dan vervolgens weer leidt tot een bezwaarschrift dat wordt toegekend. Bovendien worden de (interne) bezwaarprocedures niet geheel zorgvuldig doorlopen. Hoge werkdruk bij het bureau Wvg blijkt een positieve invloed te hebben op de honorering van een bezwaar, terwijl een meer evenwichtige afweging mede op basis van een nadere toelichting door de consulent of medische adviseur achterwege blijft. Vanuit het oogpunt van adequate en zorgvuldige toepassing van de regels en gelijke behandeling voor Wvg-cliënten vindt de rekenkamer dit niet correct.

- *Maatschappelijke effectiviteit.* Het uitvoeringsproces verloopt in de ogen van de Wvg-cliënten niet vlekkeloos. Er worden soms vervelende fouten gemaakt, zoals zoekgeraakte aanvraagformulieren, het verstrekken van voorzieningen in een ongewenste uitvoering en het negeren van de deskundigheid van de Wvg-cliënt. Daarnaast vinden de Wvg-cliënten de doorlooptijden erg lang en is voor de Wvg-cliënt niet altijd duidelijk wie het aanspreekpunt is in de procedure. De Wvg-cliënten zijn over het algemeen wel tevreden over de voorziening die ter beschikking wordt gesteld.

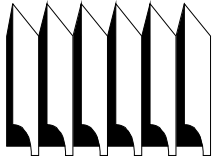
### 5.3 GEMEENTELIJKE REGIE OP HET UITVOERINGSPROCES

De uitvoering van de Wvg raakt meerdere sectoren: wonen, sociale zaken, gezondheid, financiën. Dit houdt in dat de gemeente Zwolle voor een goed verloop van de Wvg de regie moet voeren op de (interne) samenwerking tussen betrokken sectoren binnen de gemeente. Daarnaast werkt de gemeente bij de uitvoering van de Wvg samen met contractpartners als de GGD, het EAZ, Welzorg en TCZ. Dit houdt in dat de gemeente Zwolle voor een goed verloop van de Wvg ook regie moet voeren op de (externe) samenwerking met de genoemde contractpartners.

#### *Interne regievoering*

Tijdens de voorbereiding van de Wvg was er bestuurlijk niet één aanspreekpunt. Dit leidde tot discussie tussen de betreffende portefeuillehouders en legde daarnaast een extra druk op de inhoudelijke afstemming en communicatie tussen de werkgroepleden en de portefeuillehouders. Bij aanvang van de Wvg in 1994 trad de wethouder Welzijn op als verantwoordelijke wethouder en werd de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de totale Wvg bij Sociale Zaken ondergebracht. Uit interviews met de betrokken wethouders en ambtenaren blijkt dat de feitelijke aansturing en beleidsvorming werd overgelaten aan het management van Sociale Zaken. Centrale sturing en regie vanuit het College van B. en W. ontbraken.





## **gemeente zwolle**

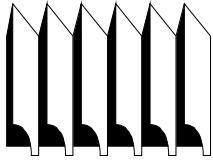
Dit beeld stemt overeen met de in het vorige hoofdstuk geconstateerde Wvg-beleidsarmoede van de kant van het bestuur. De betrokken ambtenaren bevestigen dat en geven aan dat het beleid feitelijk door het bureau Wvg en het hoofd sociale zaken werd vormgegeven en dat er van de zijde van het bestuur nauwelijks beleidsmatige randvoorwaarden werden gesteld. Het bureau kreeg tevens weinig feedback op beleidsvoorstellen die zij zelf ontwikkelde.

Uit gesprekken met wethouders en betrokken ambtenaren blijkt dat de beleidsmatige interactie tussen bestuur en ambtelijk apparaat pas op gang is gekomen toen de forse financiële overschrijdingen een feit waren. De regie over het proces van de Wvg is op dit moment verdeeld over de wethouder Welzijn (de grote lijn), de beleidsmedewerker van de sector Welzijn (beleidsmatig) en het bureauhoofd Wvg (details). Het initiatief voor het ontwikkelen van (financieel) beleid ligt bij het ambtelijk apparaat of de wethouder Welzijn. Verder wordt elke veertien dagen overleg gevoerd tussen de wethouder en de sectordirecteur over de uitvoering van de Wvg. Het contact met de rest van de organisatie verloopt via de wethouder Welzijn.

### *Externe regievoering*

De beleidsmatige aansturing van de uitvoeringspartners van het bureau Wvg verloopt via contracten. In die contracten is geregeld tegen welke prijs het EAZ en de GGD hun medische adviezen leveren en tegen welke prijs Welzorg en TCZ de voorzieningen leveren. Uit gesprekken met betrokken wethouders, ambtenaren en vertegenwoordigers van de contractpartners is gebleken dat de gemeente onvoldoende haar verantwoordelijkheid oppakt voor de regie over het totale uitvoeringsproces. Zo heeft de gemeente niet haar verantwoordelijkheid opgepakt om structurele afspraken te maken met het EAZ en de GGD over informatie-uitwisseling.

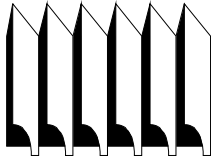
Daarnaast heeft de gemeente onvoldoende grip op de uitvoerders Welzorg en TCZ om gegronde klachten van Wvg-cliënten over de dienstverlening te verhelpen. De gesloten contracten worden elk jaar stilzwijgend verlengd zonder dat van de kant van de gemeente daadwerkelijk invloed is uitgeoefend op de kwaliteit van de dienstverlening. Er wordt wel aan gewerkt, maar echte oplossingen zijn nog niet afgedwongen. Verder hebben wij geen instrumenten (bijvoorbeeld rapportages over dienstverlening van Welzorg, nadere onderzoeken naar klachten, etc.) aangetroffen die kunnen bijdragen aan de regierol van de gemeente. Het zicht op het totale proces en de centrale regie daarop ontbreekt dan ook.



**gemeente zwolle**

*Conclusie*

Onze conclusie ten aanzien van de regievoering van de gemeente Zwolle over de Wvg is als volgt. Uit het proces van taakuitvoering wordt onvoldoende duidelijk op welke wijze de gemeente Zwolle haar verantwoordelijkheid voor het totale uitvoeringsproces waarmaakt. Dit geldt zowel voor de regie op de interne samenwerking binnen de gemeente als voor de regie op de externe samenwerking met contractpartners. De gemeente Zwolle voert onvoldoende regie op het totale uitvoeringsproces. Daardoor wordt de kwaliteit van de dienstverlening door de voorzieningenverstrekkers Welzorg en TCZ in de ogen van de gemeentelijke rekenkamer onvoldoende bewaakt. Daarnaast is de kwaliteit van de samenwerking met de medisch adviseurs van het EAZ en de GGD onvoldoende. Over en weer hebben consulenten en medisch adviseurs onvoldoende informatie tot hun beschikking. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om daarvoor oplossingen te vinden.



## **gemeente zwolle**

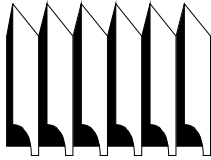
### 6. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk geven wij de conclusies en aanbevelingen van dit onderzoek. Eerst vatten wij de conclusies van dit onderzoek samen (paragraaf 6.1). Daarbij hebben wij de conclusies ingedeeld conform de onderzoeksonderwerpen zoals de gemeenteraad die in de opdracht voor het Wvg-onderzoek heeft vastgesteld (zie paragraaf 2.1). Daarna gaan wij in op onze aanbevelingen voor de uitvoering van de Wvg in de toekomst (paragraaf 6.2).

#### 6.1 CONCLUSIES

##### *Organisatie van de taakuitvoering*

- De voorbereidingswerkgroep heeft goed voorwaardenscheppend werk gedaan voor de invoering van de Wvg. Het bestuur heeft op een aantal punten (formatie voor beleidsontwikkeling, verstrekkingsboek, etc.) nagelaten om de juiste voorwaardenscheppende maatregelen te nemen voor de uitvoering van de Wvg.
- De gemeente Zwolle (bestuur, management en uitvoering) heeft de organisatie van het uitvoeringsproces op de volgende punten onvoldoende klantvriendelijk ingericht:
  - Het is onvoldoende duidelijk voor de Wvg-cliënten dat de Wvg-consulent hun vaste aanspreekpunt is in het totale uitvoeringsproces van de Wvg. Daardoor raken Wvg-cliënten soms het spoor bijster in de Wvg-procedure en is hun niet duidelijk tot wie zij zich moeten wenden met vragen en klachten.
  - De wettelijk vastgestelde doorlooptijden voor de behandeling van een Wvg-aanvraag worden ruim overschreden met betrekking tot woningaanpassingen en woningmatching. Bij het toekennen van rolstoelen en scootmobielen is sprake van een kleine overschrijding van de wettelijk vastgestelde norm.

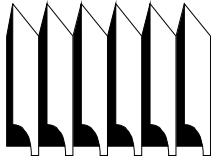


## **gemeente zwolle**

- De gemeente Zwolle (bestuur, management en uitvoering) heeft de organisatie van het uitvoeringsproces op de volgende punten onvoldoende doelmatig ingericht:
  - Het heeft te lang geduurd voordat de medewerkers de benodigde Wvg-opleidingen hebben kunnen volgen. Hierdoor heeft het onder andere te lang geduurd voordat de Wvg-consulenten in staat waren om een hoogwaardige intake uit te voeren. Hierdoor zijn onnodig kosten gemaakt voor het inwinnen van medische adviezen.
  - De informatie-uitwisseling tussen het bureau Wvg en het EAZ en de GGD is onvoldoende. Hierdoor worden procedurestappen onnodig "dubbel" uitgevoerd.
  - De behandeling en toekenning van bezwaarschriften is niet aangesloten op de beleidsvorming. Zo worden bij de behandeling van bezwaarschriften de betrokken Wvg-consulenten en -beslissers niet betrokken. Daarnaast wordt bij de toegekende bezwaarschriften niet gekeken in hoeverre daar consequenties uit voortvloeien voor de uitvoering van de Wvg.

### *Bestuurlijke samenhang in de taakuitvoering*

- Het Zwolse bestuur heeft bij de beslissingen omtrent verruiming van de Wvg-voorzieningen onvoldoende rekening gehouden met de structurele houdbaarheid van het beleid. In dat verband concluderen wij dat het Wvg-beleid op een aantal punten ernstig tekortgeschoten is:
  - Het college en de raad hebben bij het verruimen van de Wvg-voorzieningen onvoldoende rekening gehouden met het uitgangspunt van budgettaire neutraliteit.
  - Een gedegen planning en control van de ontwikkeling van het Wvg-beleid ontbrak.
  - Een aantal beleidsaanpassingen is doorgevoerd zonder dat het bestuur op de hoogte was van de uitkomsten van specifiek op de Zwolse situatie toegespitste prognoses over de kosten van de Wvg in de toekomst. De rekenkamer is van mening dat het bestuur, gelet op de verwachte tekorten in de prognoses, ten minste geïnformeerd had moeten worden over de ambtelijke discussie over de begrotingscijfers en de verschillende inzichten die daaraan ten grondslag lagen, zodat het bestuur de mogelijke risico's had kunnen meewegen in zijn uiteindelijke beslissingen.

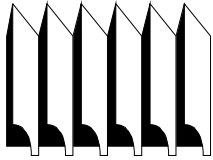


## **gemeente zwolle**

- Het ambtelijk apparaat heeft pas in een laat stadium signalen afgegeven over de budgettaire consequenties van de verruiming van beleid. Mede daardoor heeft het bestuur deze signalen pas in een laat stadium kunnen oppakken.
- Het Zwolse bestuur heeft bij aanvang van de Wvg geen nadere invulling gegeven aan begrippen als "toereikend" en "adequaate". Mede daardoor heeft het ambtelijk apparaat de beleidsinvulling van de Wvg voor de begrippen "toereikend" en "adequaate" opgepakt. De rekenkamer is van mening dat een dergelijke vormgeving van beleid niet bij de ambtenaren, maar bij het bestuur thuishoort. Wij bedoelen daarmee dat beleidsontwikkeling en -invulling bestuurlijk ingekaderd en afgedekt moet zijn.
- De gemeente Zwolle heeft onvoldoende regie gevoerd op het totale uitvoeringsproces van de Wvg. Daardoor wordt de kwaliteit van de dienstverlening door de voorzieningenverstrekkers Welzorg en TCZ onvoldoende bewaakt. Daarnaast is de kwaliteit van de samenwerking met de medisch adviseurs van het EAZ en de GGD onvoldoende. Over en weer hebben consultants en medisch adviseurs onvoldoende informatie tot hun beschikking. De rekenkamer is van mening dat het de verantwoordelijkheid is van de gemeente om daarvoor oplossingen te vinden.

### *Effectiviteit van de taakuitvoering*

- Het niveau van voorzieningen wordt over het algemeen door alle betrokkenen (wethouders, ambtenaren, vertegenwoordigers van belangengroeperingen en Wvg-gebruikers) als goed beoordeeld. Op basis daarvan concluderen wij dat het niveau van Wvg-voorzieningen voldoende is geweest.
- De belangengroeperingen zijn onvoldoende betrokken bij de beleidsvorming van de Wvg. Ondanks een motie van de raad heeft er geen structureel overleg plaatsgevonden met de belangengroeperingen. Daarmee is onvoldoende gevolg gegeven aan het uitgangspunt van "zorg van communicatie met belangengroeperingen".
- Het uitvoeringsproces verloopt in de ogen van de Wvg-cliënten niet vlekkeloos. Er worden soms vervelende fouten gemaakt, zoals zoekgeraakte aanvraagformulieren, het verstrekken van ongewenste voorzieningen en het negeren van de deskundigheid van de Wvg-cliënt. Daarnaast vinden de Wvg-cliënten de doorlooptijden erg lang en is voor de Wvg-cliënt niet altijd duidelijk wie het aanspreekpunt is in de procedure.



## **gemeente zwolle**

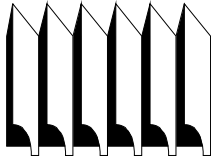
### 6.2 AANBEVELINGEN

De aanbevelingen van de Gemeentelijke Rekenkamer Zwolle voor de verbetering van de taakuitvoering van de Wvg zijn als volgt:

#### *Organisatie van de taakuitvoering*

- *Doelmatigheid*: De rekenkamer is van mening dat de doelmatigheid van de uitvoering van de Wvg op een aantal punten verbeterd moet worden:
  - *Versterken hoogwaardige intake*. Door het versterken van de zogenoemde hoogwaardige intake kunnen de doorlooptijd en de kosten van de Wvg worden teruggedrongen. Dit heeft voordelen voor zowel de Wvg-cliënten als de gemeente. Op dit moment duiden de ontwikkelingen erop dat de hoogwaardige intake in de toekomst gerealiseerd gaat worden door het regionaal Indicatieorgaan.

De cliënten hebben het voordeel dat de behandelingstermijn van hun aanvraag korter wordt doordat er geen medisch onderzoek plaatsvindt. De gemeente heeft het voordeel dat de kosten van het uitvoeringsproces verminderen omdat er minder medische adviezen van derden nodig zijn.
  - *Verbeteren informatie-uitwisseling tussen het bureau Wvg en de medisch adviseurs*. Wij stellen voor om de informatie-uitwisseling tussen het bureau Wvg en de contractpartners te verbeteren door de dossiers van het bureau Wvg beschikbaar te stellen aan de medisch adviseurs. Voor de doelmatigheid van het uitvoeringsproces is het in onze optiek nodig dat de medisch adviseurs bij de uitvoering van hun werkzaamheden kunnen beschikken over de dossiers van het bureau Wvg.
- *Klantvriendelijkheid*. De rekenkamer beveelt aan om de klantvriendelijkheid in het uitvoeringsproces van de Wvg te verbeteren. Een van de punten die daaraan een bijdrage kunnen leveren, is het verduidelijken aan de Wvg-cliënten dat iedere cliënt een vaste Wvg-consulent heeft. Bij deze Wvg-consulent kunnen zij terecht met al hun vragen over het gehele Wvg-traject. Verbetering van de voorlichting en informatievoorziening aan de Wvg-cliënten is hierbij op zijn plaats.



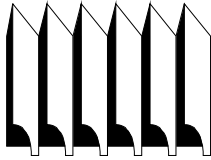
## **gemeente zwolle**

- *Lessen voor de toekomst.* De rekenkamer is van mening dat op een aantal punten lering moet worden getrokken uit het rekenkameronderzoek. Het gaat om de volgende punten:
  - *Positionering bureau Wvg.* De rekenkamer vindt dat bij de organisatorische positionering van het bureau Wvg onvoldoende is gekeken in hoeverre de werkprocessen van de Wvg aansluiten bij de bestaande procedures van Sociale Zaken. De rekenkamer is van mening dat bij het opzetten van nieuwe organisatieonderdelen nadrukkelijker gekeken moet worden in hoeverre bestaande procedures aansluiten op de werkprocessen van het nieuwe organisatieonderdeel. Indien blijkt dat er sprake is van onvoldoende aansluiting, dan beveelt de rekenkamer aan om direct passende procedures te ontwikkelen voor het nieuwe organisatieonderdeel of om de positionering van het nieuwe organisatieonderdeel te heroverwegen.
  - *Samenstelling bureau Wvg.* De rekenkamer vindt het risicovol om nieuwe organisatieonderdelen volledig samen te stellen uit te herplaatsen medewerkers. Het risico daarvan is namelijk dat daardoor een te groot verschil ontstaat tussen de benodigde en de beschikbare personeelskwaliteiten voor de uit te voeren taak.

De rekenkamer beveelt daarom aan om bij het opzetten van nieuwe organisatieonderdelen ook nadrukkelijk te toetsen in hoeverre het beschikbare te herplaatsen personeel qua kwaliteiten aansluit bij de benodigde personeelskwaliteiten. Indien het verschil daartussen te groot wordt, beveelt de rekenkamer aan om in ieder geval een deel van het benodigde personeel (extern) te werven.

### *Bestuurlijke samenhang in de taakuitvoering*

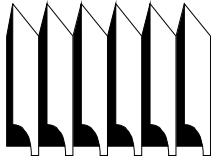
- *Primaat voor beleidsvorming Wvg hoort bij bestuur.* De rekenkamer is van mening dat het bestuur het primaat heeft voor de beleidsvorming van de Wvg. Uit het onderzoek van de rekenkamer blijkt dat bij onvoldoende bestuurlijke betrokkenheid de beleidsvorming op de werkvloer plaatsvindt. Wij vinden dat ongewenst. Wij bevelen het bestuur van de gemeente Zwolle dan ook aan om zijn verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming op te pakken en deze niet meer over te laten aan het ambtelijk apparaat. Een eerste stap op het gebied van bestuurlijke verantwoordelijkheid zou dan het opstellen en het vaststellen van het verstrekkingsboek moeten zijn.



## **gemeente zwolle**

- *Betere wisselwerking tussen beleidsvorming en uitvoering: duidelijke richtlijnen voor de uitvoering.* Naast de opvatting dat het primaat voor de beleidsvorming van de Wvg bij het bestuur thuishoort, vinden wij ook dat het bestuur verantwoordelijk is voor het uitzetten van een helder beleid met duidelijke richtlijnen voor de uitvoering. De onduidelijkheid over de "grenzen van het beleid" heeft ertoe geleid dat er onduidelijkheid ontstond op de werkvloer bij het toekennen van Wvg-voorzieningen. De rekenkamer is van mening dat duidelijke richtlijnen voor de uitvoering er aan bij kunnen dragen dat er meer duidelijkheid bestaat over het toekennen van voorzieningen en het afhandelen van bezwaarschriften. Daarnaast is de rekenkamer van mening dat bij de behandeling en toekenning van bezwaarschriften moet worden aangesloten op de beleidsvorming. Wij bevelen daarom aan om in de toekomst te bekijken in hoeverre toegekende bezwaarschriften consequenties hebben voor de beleidsvorming en uitvoering van de Wvg.
  
- *Verbeteren van de hulpmiddelen voor de beleidsvorming.* De rekenkamer is van mening dat de hulpmiddelen voor de beleidsvorming (raadsstukken, managementrapportages, etc.) op een aantal punten verbeterd kunnen worden. Daarbij gaat het niet alleen om de hulpmiddelen voor de beleidsvorming van de Wvg, maar ook om de hulpmiddelen voor de beleidsvorming binnen de gemeente Zwolle in haar totaliteit. Het gaat om de volgende punten:
  - *Voortdurend toetsen van beleidsvoorstellen aan de uitgangspunten.* Wij stellen voor om bij vaststelling van beleid de beleidsvoorstellen en -aanpassingen altijd te toetsen aan de oorspronkelijke uitgangspunten. Daarvoor is het nodig dat in raadsvoorstellen en beleidsdocumenten de oorspronkelijke uitgangspunten van het beleid worden opgenomen. Op die manier kan het gemeentebestuur bij de beoordeling van de beleidsvoorstellen ook een "uitgangspuntentoes" uitvoeren.
  
  - *Verbeteren van de informatievoorziening over het toekomstig gebruik van voorzieningen.* De rekenkamer is van mening dat de informatievoorziening over het verwachte gebruik van regelingen zoals de Wvg verbeterd moet worden. Wij vinden dat bij het ontwikkelen en vaststellen van beleid meer gebruikgemaakt moet worden van prognoses over het verwachte gebruik en de financiële consequenties daarvan. Daarbij dient tevens meer geïnvesteerd te worden in het opstellen en verkennen van mogelijke beleidsalternatieven voor het geval dat het bestaande beleid niet meer haalbaar is.



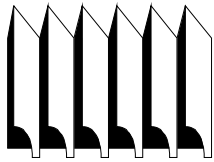


## **gemeente zwolle**

- *Versterken centrale regievoering van de gemeente op het uitvoeringsproces.* De rekenkamer is van mening dat de centrale regievoering van de gemeente versterkt moet worden. Wij vinden dat de gemeente veel nadrukkelijker haar verantwoordelijkheid voor het totale uitvoeringsproces moet oppakken. Met name de aansturing van de contractpartners in het uitvoeringsproces moet krachtiger worden ingevuld. Op dit moment is de gemeente niet in staat om problemen met betrekking tot de kwaliteit van dienstverlening bij het verstrekken van Wvg-voorzieningen door derden op te lossen. Wij vinden dat de gemeente zich onafhankelijker moet opstellen ten opzichte van de marktpartijen en oplossingen moet afdwingen. Dat kan onder andere gerealiseerd worden door jaarlijks de contracten met derden te evalueren en te bekijken of de contracten in materiële en financiële zin nog voldoen en dus verlengd kunnen worden.

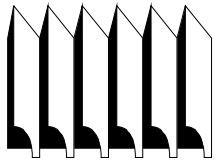
### *Effectiviteit taakuitvoering*

- *Continue aandacht voor de kwaliteit van het uitvoeringsproces.* Uit het rekenkameronderzoek komt een wisselend beeld naar voren met betrekking tot de tevredenheid van Wvg-gebruikers over het uitvoeringsproces. De rekenkamer is van mening dat de gemeente voortdurend aandacht moet hebben voor de kwaliteit van het dienstverleningsproces. Voor het waarborgen van de kwaliteit van de dienstverlening van de contractpartners past het, zoals wij al aangaven, dat de gemeente nadrukkelijker haar verantwoordelijkheid voor de regie oppakt. Bij de uitvoering door het bureau Wvg is het van belang dat de medewerkers van het bureau voortdurend alert blijven op mogelijkheden om de klantvriendelijkheid te vergroten. Een mogelijkheid om de klantvriendelijkheid te vergroten, is volgens de rekenkamer dat de Wvg-consulenten bij het vaststellen van de benodigde voorzieningen meer gebruikmaken van de deskundigheid van Wvg-gebruikers.
- *Betrekken van belangengroeperingen.* De rekenkamer is van mening dat belangengroeperingen meer bij de beleidsvorming van de Wvg betrokken moeten worden. Dit komt de kwaliteit van de beleidsvorming ten goede. Wij merken daarbij op dat de rekenkamer signalen heeft ontvangen dat de belangengroeperingen op dit moment reeds nadrukkelijker bij de beleidsvorming worden betrokken.



**gemeente zwolle**

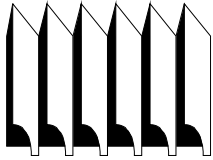
BIJLAGEN



**gemeente zwolle**

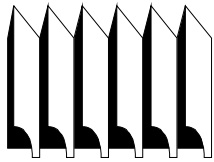
BIJLAGE 1

REACTIE VAN HET COLLEGE  
VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS  
OP HET CONCEPTRAPPORT  
EVALUATIE WVG



**gemeente zwolle**

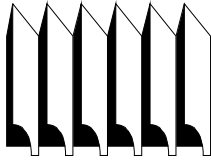
TVC: hier brief invoegen, wordt op papier aangeleverd en kan gewoon meegeko-  
pieerd worden.



**gemeente zwolle**

BIJLAGE 2

PLAN VAN AANPAK  
REKENKAMERONDERZOEK



## **gemeente zwolle**

### ONDERZOEKSOPZET WET VOORZIENING GEHANDICAPTEN

#### 1. INLEIDING

Sinds 1 april 1994 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van de Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg). Op grond van de Wvg heeft de gemeente als taak en zelfs als plicht om aan gehandicapte ingezetenen van de gemeente voorzieningen te verstrekken die moeten bijdragen aan een grotere zelfstandigheid van de gehandicapte. Het gaat dan om:

- vervoersvoorzieningen
- hulpmiddelen, onder andere rolstoelen
- woningaanpassingen.

Mogelijke aandachtspunten bij het evalueren van de uitvoering van de Wvg binnen de gemeente Zwolle zijn de volgende:

#### *De effectiviteit van taakuitvoering*

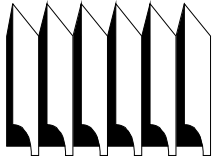
Zijn de voorzieningen beschikbaar voor de mensen die daar voor in aanmerking komen op grond van de gemeentelijke verordening? Is de toegang voldoende? Is de indicatiestelling optimaal?

#### *De efficiëntie in taakuitvoering*

Komt een zo groot mogelijk deel van het budget ten goede aan de voorzieningen zelf? Uit dit zich in het streven naar een minimum aan apparaatskosten en een maximum van efficiency? Is er bijvoorbeeld een zodanig hoogwaardige intake, die onnodige inschakeling van externe advisering voorkomt? Worden kleine woningaanpassingen via korte procedures afgewikkeld? Worden leveranciers samen met andere gemeenten in de regio gecontracteerd? enz.

#### *De kwaliteit van de taakuitvoering*

Is de afhandeling van de aanvragen voldoende klantgericht? Hoe zit het met de doorlooptijden? Zijn in de contracten inzake het collectief vervoer (waarvan de aanbieder vaak als monopolist optreedt) adequate voorwaarden omtrent wachttijden, e.d. opgenomen?



## **gemeente zwolle**

### *De optimale inzet van middelen*

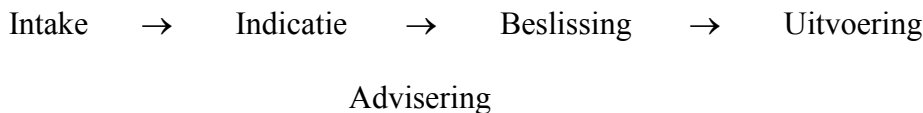
Zijn bij het vaststellen van de verordening beleidsprioriteiten gekozen die waarborgen dat zo goed mogelijk wordt tegemoetgekomen aan de kenmerken van de Zwolse doelgroepen? Wordt voor gehandicapten beneden de 65 jaar bijvoorbeeld een collectief vervoerssysteem aangeboden in plaats van relatief dure vervoersvergoedingen?

### *Financiële beheersing*

De Wvg-regeling is een "open-einde"regeling. Geconstateerd kan worden dat het Wvg-budget een stijgende lijn vertoont. Als er niets wordt gedaan, zal de stijging aanhouden. Is er een procesregie met duidelijke instructies voor indicatiestelling/ beschikkingen en budgetomvang, die het optreden van de verschillende betrokken actoren (binnen en buiten de gemeente) omvat? Is er meerjarig inzicht in de vermoedelijke kostenontwikkeling op grond van onderzoek aan de vraagkant en op basis van analyse van de uitgaven in het verleden?

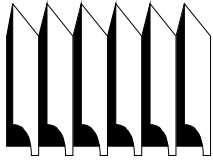
## 2. PROCES

Het proces van taakuitvoering van de Wvg ziet er als volgt uit:



In dit proces zitten de volgende elementen:

- *Intake* door de gemeente. De intake omvat mogelijk een deel van de indicatiestelling. Bepaald kan worden welke aanvragen dermate eenvoudig zijn dat ze door het loket zelf afgehandeld kunnen worden.
- *Indicatiestelling* door de gemeente.
- *Advisering*: meestal door hoofdaannemer GGD. Deze stelt zelfstandig adviezen op; het kan voorkomen dat advies wordt gevraagd aan gespecialiseerde ergotherapeuten. Bij de advisering door de GGD zit mogelijk een deel van de indicatie, namelijk het verder in beeld brengen van de problematiek van de aanvrager en het globaal aangeven van de oplossingsrichting.



## **gemeente zwolle**

- *Beslissing* over alle voorzieningen door de gemeente, neer te leggen in een beschikking.
- *Uitvoering* door of onder regie van de sector Welzijn, waarbij woonvoorzieningen worden geadviseerd door de sector Stadsbeheer.
- *Behandelen bezwaar- en beroepschriften.*
- *Rapportage* over alle uitgevoerde voorzieningen door de gemeente.

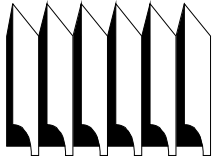
### 3. DOELSTELLING VAN HET ONDERZOEK

Het onderzoek van de rekenkamer kan onder meer worden gericht op het bereiken van de volgende resultaten:

1. Wegnemen van eventuele neveneffecten rond het bereiken van doelgroepen:
  - groepen worden niet bereikt
  - groepen worden onvoldoende bereikt
  - voorzieningen zijn niet adequaat
  - doelgroepen vertonen structurele ontevredenheid.
2. Mogelijke kwaliteitsverbetering in het verstrekkingenaanbod:
  - betere contracten met vervoerders
  - hechtere samenwerking met corporaties
  - betere contracten met hulpmiddelenleveranciers.
3. Mogelijke stroomlijning van de organisatie van de Wvg-uitvoering:
  - vergroten rationaliteit van procesverloop
  - optimaliseren samenwerking tussen gemeentelijke diensten.
4. Strakkere organisatie van de bestuurlijke verantwoordelijkheid:
  - beter vormgeven van de gemeentelijke regierol
  - heroverweging van beleidsmatige uitgangspunten en prioriteiten
  - duidelijkere afspraken met deelnemende partners (zoals GGD).

Duidelijk moet zijn dat op dit moment de Zwolse Rekenkamer nog te weinig inzicht heeft in de uitvoering van de Wvg. Het is daarom nog niet mogelijk om een specifieke onderzoeksfocus aan te geven.





## **gemeente zwolle**

Het is nodig om allereerst een oriënterend onderzoek naar de taakuitvoering te verrichten. Dit oriënterend onderzoek kan een aantal feitelijkheden in kaart brengen en kan resulteren in een keuze van de rekenkamer voor meer diepgaand onderzoek naar een aantal aspecten of onderdelen van de taakuitvoering. Ook kunnen daarbij de evaluatiecriteria nader worden vastgesteld. Dit overigens binnen het kader van de volgende algemene uitgangspunten: effectiviteit, organisatie en bestuurlijke samenhang. Deze algemene aandachtspunten kiest de Zwolse Rekenkamer omdat zij de taakuitvoering primair wenst te beoordelen vanuit het belang van de doelgroepen (maatschappelijke effectiviteit). Secundair vanuit de gedachte dat sprake is van een expliciete opdracht aan het gemeentebestuur om een nieuw proces van decentrale publieke dienstverlening vorm te geven waarbij, gegeven het karakter van de regeling, gestreefd moet worden naar een adequate beheersing van het beslag op gemeentelijke middelen. Als vertrekpunt geldt de gemeentelijke nota Decentralisatie Gehandicaptenvoorzieningen van april 1993.

### 4. ONDERZOEKSOPDRACHT

De Zwolse Rekenkamer formuleert de onderzoeksopdracht als volgt:

"Evalueer de vormgeving van de wettelijke taakopdracht inzake voorzieningen voor gehandicapten binnen de gemeente. Geef daarbij specifieke aandacht aan de effectiviteit van de taakuitvoering, de organisatie van de taakuitvoering en de bestuurlijke samenhang in de taakuitvoering."

### 5. AANPAK VAN ONDERZOEK

Het onderzoek zal de volgende activiteiten omvatten.

#### 1. *Oriëntatie*

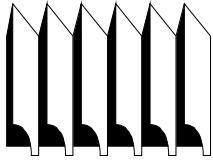
In kaart brengen van doelstellingen, ambities en prioriteiten op basis van bestaande verordening, uitgangspunten, afspraken, contracten en overlegresultaten alsmede van bestaand rijksbeleid.

In kaart brengen van procesgang, middeleninzet en prestatieverloop (logistieke en cijfermatige analyse).

In kaart brengen signalen omtrent taakuitvoering.

#### 2. *Opstellen oriëntatieverslag*

Rapporteren over oriëntatieresultaten. Aangeven van onderwerpen die in vervolgfases worden uitdiept. Vaststellen van evaluatiekader.



## **gemeente zwolle**

### *3. Beoordelen effectiviteit van taakuitvoering*

Voeren van gesprekken met vertegenwoordigers van doelgroepen en met uitvoerenden. Verzamelen van inzichten over toekomstige vraagontwikkeling.

### *4. Beoordelen organisatie van taakuitvoering*

Voeren van gesprekken met uitvoerenden (in- en extern). Raadplegen van bestaande documentatie over taakuitvoering.

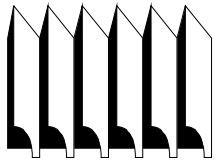
### *5. Beoordelen bestuurlijke samenhang in taakuitvoering*

Voeren van gesprekken met wethouders en andere bestuurlijke betrokkenen. Kennis nemen van regionale en landelijke ontwikkelingen.

### *6. Opstellen verslag met bevindingen, conclusies en aanbevelingen*

Opstellen eindrapport nadat hoor en wederhoor met bestuur heeft plaatsgevonden.

Het onderzoek kan op deze wijze binnen een doorlooptijd van zes maanden worden afgerond. De oriëntatiefase zal circa een maand doorlooptijd vergen. Op basis daarvan zal de rekenkamer een afweging maken van de verdere procedure. Er zal onder andere een gedetailleerde planning voor vervolgonderzoek worden opgesteld. Eventueel zal separaat een voorstel voor externe ondersteuning worden aangeboden. De activiteiten in de oriëntatiefase kunnen met beperkte ondersteuning van de betrokken sectoren Welzijn en Stadsbeheer door de rekenkamer zelf worden verricht.



**gemeente zwolle**

BIJLAGE 3

PROCESBESCHRIJVINGEN  
WVG-VOORZIENINGEN

## PROCESBESCHRIJVING VERVOERSVOORZIENING

### 1. AANVRAAG

Het overgrote deel van de aanvragen komt telefonisch of schriftelijk binnen. De bureaussecretaresse stuurt de cliënt altijd een aanvraagformulier toe, tenzij de aanvraag al is ingediend door middel van dit formulier. Bij terugkomst van dit aanvraagformulier wordt een bevolkingsuitdraai gemaakt en indien nodig een dossier aangelegd. Via een werkverdelingssysteem worden aanvragen verdeeld over twee teams. Per aanvraag wordt een consulent toegewezen.

### 2. INTAKE

De consulent verstuurt na de werkverdeling een schriftelijke bevestiging van de ontvangst van de aanvraag. In deze brief worden tevens termijnen vermeld over de afhandelingsduur. Vervolgens wordt bepaald aan de hand van de werkvoorraad wanneer de cliënt wordt gebeld voor een afspraak. In de regel vindt binnen een week na dit telefonisch contact de intake plaats. Meestal wordt er een afspraak bij de cliënt thuis gemaakt. De consulent doet tijdens de intake een hulpvraaganalyse en beoordeelt tevens of de aanvraag op grond van de Wvg kan worden afgehandeld. De consulent licht de cliënt voor over de procedure.

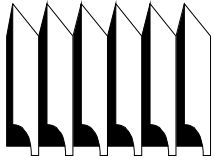
### 3. MEDISCH ADVIESAANVRAAG

Na de intake bepaalt de consulent of er een medisch advies moet worden gevraagd. Bij duidelijke medische handicaps of hoge leeftijd wordt geen medisch advies gevraagd. Op basis van criteria wordt bepaald welke medische adviseur wordt ingeschakeld. Heel algemeen gesteld: bij "moeilijke" gevallen EAZ en bij "eenvoudige" gevallen GGD. Bij een vervoersvoorziening is dat in de regel de GGD.

### 4. MEDISCH ONDERZOEK

De medisch adviseur nodigt de cliënt uit en doet meestal een gericht medisch onderzoek. De conclusies worden met de cliënt besproken. De cliënt wordt erop gewezen dat het gaat om een advies. De gemeente beslist. De afspraak met de medisch adviseurs is dat het advies binnen 20 werkdagen gereed is.

### 5. BEOORDELING MEDISCH ADVIES



## **gemeente zwolle**

### 6. RAPPORTAGE

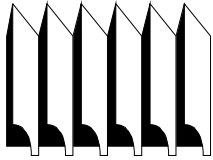
De consulent kan nu op basis van de intake en het medisch advies een rapport opstellen. Bij een afwijzing van de aanvraag wordt de cliënt hierover telefonisch geïnformeerd en worden eventuele bezwaren van de cliënt getoetst. Het rapport wordt intern overgedragen aan de beslissingsambtenaar.

### 7. BESLISSING

De beslissingsambtenaar beoordeelt alle stukken en maakt vervolgens de beschikking. Bij een toekenning voor het collectieve Wvg-vervoerssysteem wordt ook een aanmeldingsbrief aan de taxicentrale gemaakt.

### 8. AFSLUITING

De uitkeringsadministratie voert de verplichting op in het systeem. De cliënt ontvangt de beschikking. De taxicentrale verstrekt de cliënt een Wvg-vervoerspas.



**gemeente zwolle**

## PROCESBESCHRIJVING ROLSTOELVOORZIENING

### 1. AANVRAAG

Het overgrote deel van de aanvragen komt telefonisch of schriftelijk binnen. De bureaussecretaresse stuurt de cliënt altijd een aanvraagformulier toe, tenzij de aanvraag al is ingediend door middel van dit formulier. Bij terugkomst van dit aanvraagformulier wordt een bevolkingsuitdraai gemaakt en indien nodig een dossier aangelegd. Via een werkverdelingssysteem worden aanvragen verdeeld over twee teams. Per aanvraag wordt een consulent toegewezen.

### 2. INTAKE

De consulent verstuurt na de werkverdeling een schriftelijke bevestiging van de ontvangst van de aanvraag. In deze brief worden tevens termijnen vermeld over de afhandelingsduur. Vervolgens wordt bepaald aan de hand van de werkvoorraad wanneer de cliënt wordt gebeld voor een afspraak. In de regel vindt binnen een week na dit telefonisch contact de intake plaats. Meestal wordt er een afspraak bij de cliënt thuis gemaakt. De consulent doet tijdens de intake een hulpvraaganalyse en beoordeelt tevens of de aanvraag op grond van de Wvg kan worden afgehandeld. De consulent licht de cliënt voor over de procedure.

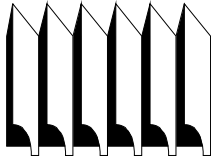
### 3. MEDISCH ADVIESAANVRAAG

Na de intake bepaalt de consulent of er een medisch advies moet worden gevraagd. Op basis van criteria wordt bepaald welke medische adviseur wordt ingeschakeld.

### 4. MEDISCH ONDERZOEK

Bij een rolstoelaanvraag is er meestal geen onderzoek nodig van een arts. Wel worden medische gegevens opgevraagd uit de behandelsector. Een ergotherapeut voert het onderzoek uit. Bij de indicatie voor een rolstoel zal dan in de regel ook een passing worden gedaan. Dit vindt plaats bij de hulpmiddelenleverancier (Welzorg). Na de selectie maakt Welzorg een offerte. De conclusies worden met de cliënt besproken. De cliënt wordt erop gewezen dat het gaat om een advies. De gemeente beslist.

De medisch adviseur maakt vervolgens het medisch advies en het selectieadvies en voegt de offerte toe. De afspraak met de medisch adviseurs is dat het advies binnen 20 werkdagen gereed is.



## **gemeente zwolle**

### 5. BEOORDELING MEDISCH ADVIES

### 6. RAPPORTAGE

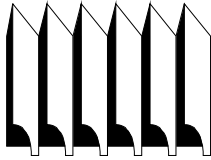
De consulent kan nu op basis van de intake en het medisch advies een rapport opstellen. Bij een afwijzing van de aanvraag wordt de cliënt hierover telefonisch geïnformeerd en worden eventuele bezwaren van de cliënt getoetst. Het rapport wordt intern overgedragen aan de beslissingsambtenaar.

### 7. BESLISSING

De beslissingsambtenaar beoordeelt alle stukken en maakt vervolgens de beschikking. Bij een toekenning voor een rolstoelvoorziening wordt er ook een opdracht aan Welzorg tot levering van de rolstoel gemaakt alsmede een bruikleenovereenkomst in tweevoud.

### 8. AFSLUITING

De uitkeringsadministratie voert de verplichting op in het systeem. De cliënt ontvangt de beschikking. Welzorg bestelt de rolstoel. Bij een verstrekking uit het standaardpakket vindt de levering meestal binnen 14 werkdagen plaats. Bij de uitlevering wordt de cliënt uitleg gegeven over het gebruik van de rolstoel en het onderhoud. De cliënt ondertekent de bruikleenovereenkomst en kan één exemplaar daarvan behouden. Welzorg stuurt het andere getekende exemplaar aan het bureau VG retour. De uitkeringsadministratie betaalt Welzorg aan de hand van de factuur.



**gemeente zwolle**

## PROCESBESCHRIJVING WOONVOORZIENING

### 1. AANVRAAG

Het overgrote deel van de aanvragen komt telefonisch of schriftelijk binnen. De bureaussecretaresse stuurt de cliënt altijd een aanvraagformulier toe, tenzij de aanvraag al is ingediend door middel van dit formulier. Bij terugkomst van dit aanvraagformulier wordt een bevolkingsuitdraai gemaakt en indien nodig een dossier aangelegd. Via een werkverdelingssysteem worden aanvragen verdeeld over twee teams. Per aanvraag wordt een consulent toegewezen.

### 2. INTAKE

De consulent verstuurt na de werkverdeling een schriftelijke bevestiging van de ontvangst van de aanvraag. In deze brief worden tevens termijnen vermeld over de afhandelingsduur. Vervolgens wordt bepaald aan de hand van de werkvoorraad wanneer de cliënt wordt gebeld voor een afspraak. In de regel vindt binnen een week na dit telefonisch contact de intake plaats. Meestal wordt er een afspraak bij de cliënt thuis gemaakt. De consulent doet tijdens de intake een hulpvraaganalyse en beoordeelt tevens of de aanvraag op grond van de Wvg kan worden afgehandeld. De consulent licht de cliënt voor over de procedure.

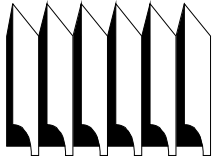
### 3. MEDISCH ADVIESAANVRAAG

Na de intake bepaalt de consulent of er een medisch advies moet worden gevraagd. Bij kleine woningaanpassingen (bijvoorbeeld een verhoogde wc-pot) zal de consulent zelf de noodzaak vaststellen en de selectie van de voorziening doen. Op basis van criteria wordt bepaald welke medische adviseur wordt ingeschakeld. Heel algemeen gesteld: bij "moeilijke" gevallen EAZ en bij "eenvoudige" gevallen GGD.

### 4. MEDISCH ONDERZOEK

De medisch adviseur stelt de medische noodzaak vast. De ergotherapeut zal via een huisbezoek vaststellen welke voorzieningen er in huis noodzakelijk zijn. Er wordt een programma van wooneisen opgesteld. Er kan al door de medisch adviseur een verhuisindicatie gesteld worden.





## **gemeente zwolle**

### 5. BEOORDELING MEDISCH ADVIES

Indien er een verhuisindicatie is, wordt de aanvraag intern overgedragen aan de CAW-consulent.

### 6. ADVIESAANVRAAG BIJ STADSBEHEER/TOEZICHT EN HANDHAVING

De bouwkundig adviseur van de afdeling Toezicht en Handhaving stelt op basis van het programma van wooneisen een bouwkundig onderzoek in. Zijn de geadviseerde voorzieningen in de woning te realiseren en hoe hoog zijn de kosten? Er worden daartoe offertes gevraagd.

### 7. BEOORDELING ADVIES TOEZICHT EN HANDHAVING

Indien de kosten hoger zijn dan *f* 15.000,--, worden de aanvragen intern overgedragen aan de CAW-consulent.

### 8. RAPPORTAGE

De consulent kan nu op basis van de intake, het medisch advies en bouwkundig advies een rapport opstellen. Bij een afwijzing van de aanvraag wordt de cliënt hierover telefonisch geïnformeerd en worden eventuele bezwaren van de cliënt getoetst. Het rapport wordt intern overgedragen aan de beslissingsambtenaar.

### 9. BESLISSING

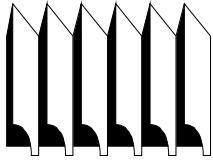
De beslissingsambtenaar beoordeelt alle stukken en maakt vervolgens de beschikking. Bij een toekenning voor een woonvoorziening wordt er een financiële tegemoetkoming beschikbaar gesteld. Onder de voorwaarden van de beschikking zijn ook uitvoeringsregels bepaald met betrekking tot de start van de werkzaamheden en de gereedmelding van de werkzaamheden.

### 10. AFSLUITING VAN DE AANVRAAGFASE

De uitkeringsadministratie voert de verplichting op in het systeem. De cliënt ontvangt de beschikking en bijbehorende voorwaarden.

### 11. START VERBOUW

De cliënt of de woningcorporatie geeft zelf opdracht aan een aannemer voor de verbouw. Het meldingskaartje wordt aan de afdeling Toezicht en Handhaving verstuurd.



**gemeente zwolle**

## 12. GEREEDMELDING

Na de verbouwing wordt het gereedmeldingskaartje verstuurd aan de afdeling Toezicht en Handhaving. De bouwkundig adviseur controleert of de aangebrachte voorziening correct is uitgevoerd en controleert de factuur. Bij eventuele afwijkingen met betrekking tot de offerte wordt advies gegeven.

## 13. BEOORDELING CONSULENT

De consulent beoordeelt het gereedmeldingsadvies. Bij afwijkingen wordt er gerapporteerd. De beslissingsambtenaar geeft een nieuwe aangepaste beschikking af. De uitkeringsadministratie betaalt de toegekende financiële tegemoetkoming uit.

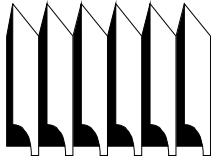
BIJLAGE 4

BELEIDSUITGANGSPUNTEN EN  
AANPASSINGEN WVG ZWOLLE

## BELEIDSUITGANGSPUNTEN EN AANPASSINGEN WVG ZWOLLE

### Beleidsuitgangspunten Wvg Zwolle 1994.

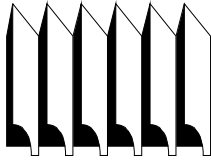
VOORZIENINGEN	BELEIDSUITGANGSPUNTEN
Woonvoorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De kosten van de voorzieningen dienen voorshands binnen het bestaande budget van de RGSHG te blijven.</li> <li>• De woningaanpassingen worden alleen vergoed bij aantoonbare belemmeringen van het normale gebruik van de woning.</li> <li>• De door een handicap veroorzaakte extra woonlasten dienen te worden beperkt tot een - in relatie tot het inkomen - aanvaardbaar niveau.</li> <li>• De getroffen voorzieningen dienen zo veel mogelijk ten gunste van de doelgroep te blijven.</li> </ul>
Rolstoelvoorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De verstrekking van rolstoelen en rolstoelgebruik geschiedt op basis van het beleid dat werd gevoerd in het kader van de AAW.</li> <li>• Een eigen bijdrage voor verstrekking van rolstoelen en rolstoelgebruik wordt niet ingesteld omdat daar budgettair geen redenen voor zijn.</li> <li>• De mogelijkheid wordt opgehouden dat, als er te zijner tijd budgettair wel redenen voor zijn, alsnog een eigen bijdrage wordt ingevoerd.</li> </ul>
Vervoersvoorzieningen	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De opzet van een lokaal systeem van collectief aanvullend vervoer voor die gehandicapten die hiervan gebruik kunnen maken (in plaats van een systeem van collectief aangepast vervoer).</li> <li>• Een financiële toeslag per gehandicapte van de hiervoor bedoelde groep teneinde deze in staat te stellen zich buiten de stad waar nodig te verplaatsen met aangepast individueel vervoer.</li> <li>• Het verstrekken van individueel aangepast vervoer aan die gehandicapten die op medische indicatie geen gebruik kunnen maken van het collectief (aangepast) openbaar vervoer.</li> <li>• Een financiële tegemoetkoming in plaats en ter waarde van de bovengenoemde verstrekkingen aan die gehandicapten die daar wel gebruik van kunnen maken, maar er om hen moverende redenen voor kiezen een eigen auto te benutten.</li> <li>• Om de doelgroep de mogelijkheid te geven er eens alleen op uit te trekken, zal worden bekeken of het mogelijk is aanvullend een beperkt recht te geven op een aangepaste "leenauto".</li> </ul>



## **gemeente zwolle**

### Beleidsaanpassingen Wvg Zwolle van 1994 tot heden.

INVOERINGS-DATUM	AANPASSINGEN
Mei 1995	<ul style="list-style-type: none"><li>• Versoepeling van de inkomensstoets voor deelname aan het collectief vervoerssysteem of voor een financiële tegemoetkoming (was 1,5 van het norminkomen, werd 1,5 van het norminkomen van een echtpaar). Hierdoor konden alleenstaande gehandicapten met een relatief laag inkomen alsnog in aanmerking komen voor een Wvg-vervoersvoorziening.</li><li>• Verruiming van de regels van vervoer zodat het individuele tegoed bij de aangewezen vervoerder voor interlokaal vervoer ook mocht worden aangewend voor het huren van een auto bij de aangewezen vervoerder.</li></ul>
December 1995	<ul style="list-style-type: none"><li>• De inkomensstoets/-grens voor vervoersvoorzieningen komt met ingang van 1 januari 1996 te vervallen.</li><li>• Het bedrag voor interlokaal vervoer wordt verhoogd met tweemaal de indexeringsnorm (voor 1995 en 1996).</li><li>• Het bedrag voor alternatief interlokaal vervoer wordt verhoogd van f 170,50 naar f 300,- voor klanten rolstoeltaxi.</li><li>• Een collectief reisaanbod door de vervoerder wordt ten laste gebracht van het interlokale tegoed.</li><li>• Bewoners van AWBZ-inrichtingen worden door een landelijke maatregel onder de werking van de Wvg gebracht en komen eveneens onder dezelfde regeling voor vervoersvoorzieningen te vallen.</li><li>• De eigen bijdrage voor in bruikleen te verstrekken vervoersvoorzieningen (inclusief scootermobiels) komt te vervallen.</li><li>• Met ingang van 1 januari 1996 zullen de normbedragen voor tegemoetkoming in de kosten voor vervoer jaarlijks worden geïndexeerd.</li><li>• De volgende vervoersvoorzieningen zullen in bruikleen worden verstrekt:<ul style="list-style-type: none"><li>– een al dan niet aangepaste gesloten buitenwagen</li><li>– een open elektrische buitenwagen</li><li>– een ander verplaatsmiddel (dat al dan niet een zeker recreatief element heeft) zoals sparta-met, aangepaste driewiel-fiets, rolstoel-fiets, snorfiets en snorscooter.</li></ul></li></ul>
Mei 1996	<ul style="list-style-type: none"><li>• Met terugwerkende kracht tot 1 april 1994 over te gaan tot 100% financiering van woningaanpassingen.</li><li>• De losse woonvoorzieningen eveneens voor 100% te financieren.</li><li>• Het primaat van verhuizen zodanig te wijzigen dat, als de kosten lager zijn dan f 15.000, er geen verhuisplicht is.</li></ul>



## **gemeente zwolle**

INVOERINGS-DATUM	AANPASSINGEN
September 1996	<ul style="list-style-type: none"><li>• Geen verstrekking meer van vervoersvoorzieningen aan gehandicapte kinderen tot 10 jaar die niet in een inrichting verblijven en die in staat zijn om van het openbaar vervoer gebruik te maken mits zij hierbij begeleid worden.</li><li>• Aanpassing van de verordening met betrekking tot het onderdeel normbedrag vervoerskostenvergoeding bij gebruik eigen auto, omdat door de huidige formulering meer mensen dan bedoeld een hogere vergoeding kregen.</li><li>• Nadere richtlijnen op te stellen bij de verstrekking van open buitenwagens.</li><li>• Geen gesloten buitenwagens meer te verstrekken.</li><li>• Bij de verstrekking van een scootermobiel standaard de mogelijkheid te bieden tot het nemen van rijlessen.</li><li>• Geen woonvoorzieningen meer te verstrekken naar aanleiding van cara-aandoeningen (op basis van jurisprudentie is deze maatregel later teruggedraaid).</li></ul>
December 1997	<ul style="list-style-type: none"><li>• Het bedrag dat uit eigen middelen verschuldigd is voor deelname aan het lokale gedeelte van het Wvg-vervoerssysteem, met ingang van 1 januari 1998 jaarlijks met een indexering te verhogen.</li></ul>
Januari 1998	<ul style="list-style-type: none"><li>• De vergoeding voor aanvullend vervoer uitsluitend te verstrekken op declaratiebasis (dit voorstel is niet door de raad aangenomen).</li></ul>
Begrotingsbehandeling 1999	<ul style="list-style-type: none"><li>• Uitgebreide discussies over bezuinigingsvoorstellen in de raad. Het uiteindelijke bezuinigingsbedrag is wel doorgevoerd. De bezuinigingsposten zijn p.m. ingevuld. Hierover zal later nog verder gediscussieerd worden.</li></ul>

BIJLAGE 5  
LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN

## LIJST VAN GEÏNTERVIEWDEN

### *Wethouders en ambtenaren gemeente Zwolle*

- E. Reinhardt, voormalig wethouder.
- G. van Dooremolen, wethouder.
- O. Dijkstra, voormalig directeur sector Welzijn.
- R. Ney, directeur sector Welzijn.
- M. Masthoff, voormalig hoofd Sociale Zaken.
- P. Silverentand, hoofd Sociale Zaken.
- B. Vinke, hoofd Bureau Wvg.
- P. Feldbrugge, controller sector Welzijn.
- R. Wiggers, voormalig medewerker Bureau Beleidscoördinatie.
- E. Bruggink en C. Vriezekolk, consultants Bureau Wvg.
- E. Kilsdonk en R. Terwal, beslissers Bureau Wvg.
- J. Nijkamp, hoofd Bouwtoezicht, sector Stadsbeheer.

### *Betrokkenen bij uitvoeringsproces*

- S. van Kuijk en R. Dekker, arts en ergotherapeut GGD Regio IJssel Vecht.
- I. van Hofwegen en M. Kosse, ergotherapeuten Ergonomisch Adviesbureau Zwolle.
- D. Jansen en C. Veerman, locatie- en regiomanager Welzorg Zwolle.
- H. Westemeijer, directeur Taxicentrale Zwolle.

### *Belangenorganisaties*

- A. Boers, BOSK.
- Verkaik, Arcon Belangenbehartigers.
- G. van der Brug en W. Mars, COSBO.
- W. Steenbergen, Revas "de Peperbus".
- De Wit, VOGOZ.
- J. Molema, Fed. van Ouderverenigingen.

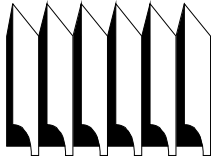
### *Cliënten Wvg*

15 personen (aselect getrokken uit het bestand).



BIJLAGE 6

LIJST VAN GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN



## **gemeente zwolle**

### LIJST VAN GERAADPLEEGDE DOCUMENTEN

- Gemeente Zwolle (1993). Nota "Decentralisatie Gehandicapten Voorzieningen".
- Gemeente Zwolle (1994). Raadsvoorstel (94/14) "Decentralisatie voorzieningen gehandicapten".
- Gemeente Zwolle (1994). Verordening Wvg (vastgesteld in raad 10-02-94).
- Gemeente Zwolle (1995). Nota "Evaluatie Wvg van 01-04-94 tot 01-01-95".
- Gemeente Zwolle (1995). Raadsvoorstel (95/127).
- Gemeente Zwolle (1995). Raadsvoorstel (95/257) "Wijziging verordening".
- Gemeente Zwolle (1996). Raadsvoorstel (96/77) "Wijziging verordening".
- Gemeente Zwolle (1996). Nota "Wvg-evaluatie 1995/96".
- Gemeente Zwolle (1996). Nota "Waarderingsonderzoek".
- Gemeente Zwolle (1996). Verordening Wvg (wijzigingen per 01-11-96).
- Gemeente Zwolle (1997 tot heden). Raadsvoorstellen na 01-11-96 (= datum actuele verordening).
- Ipso facto (1998). Prognose Wvg.
- Gemeente Zoetermeer (1998). Vergelijkend onderzoek Wvg.
- Gemeente Zwolle (1998). Cijfermatige gegevens Wvg 1995 – 1999.
- Gemeente Zwolle (1998). Verslag Klachtencommissie Wvg-vervoer 1998.
- Ministerie van SZW, Ministerie VROM en VNG (1997). Landelijke evaluatie Wvg.
- Brochures voor cliënten Wvg:
  - Wvg-woningaanpassing, hulpmiddelen in bruikleen, Wvg-vervoer
  - aanvraagformulier Wvg-voorziening
  - intakeformulier bureau Wvg.
- Aanvraag- en intakeformulier:
  - processchema's van de woon-, vervoers- en rolstoelvoorzieningen, zoals vastgelegd in "Handboek AO van de Wvg"
  - procesbeschrijvingen van de woon-, vervoers- en rolstoelvoorzieningen.
- Verslagen van raads- en commissievergaderingen.