

Notitie evaluatie uitvoering Wmo-taken door ISDR

Inleiding

In het najaar van 2006 hebben de (toenmalige) Raden van Jacobswoude, Liemeer, Nieuwkoop, Rijnwoude en Ter Aar opdracht gegeven aan ISDR de uitvoering van de nieuwe gemeentetaken die voortvloeiden uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), op zich te nemen.

Het betrof met name taken op het gebied van de uitvoering van de –voormalige – Wet voorziening gehandicapten en van een aantal taken welke vanuit de AWBZ werden overgeheveld naar gemeenten.

De opdracht aan ISDR gold tijdelijk, voor een periode van twee jaar. In het tweede jaar moest geëvalueerd worden of uitvoering van deze, en eventueel nog andere uit de Wmo voortvloeiende taken, goed uitgevoerd worden en of verdere opschaling naar een breed en diep loket nog relevant zou zijn. Hierbij werden bestuurlijk in 2006 alle varianten, waaronder inkoop bij derden (o.a. Alphen aan den Rijn), opengehouden.

In deze evaluatie wordt meer of minder uitgebreid ingegaan op drie vragen. Deze vragen zijn:

1. Wat was de opdracht aan ISDR
2. Heeft ISDR deze opdracht adequaat uitgevoerd
3. Vooruitblik ten aanzien van de uitvoering van Wmo-taken

Wijze van evalueren

Een evaluatie als deze vindt plaats om na te gaan of een bepaalde activiteit, in casu de opdracht aan ISDR voor de uitvoering van de Wmo-taken, wel of niet goed is uitgevoerd. Daarbij is het van belang aan te geven welke insteek wordt gekozen: is de opdracht rechtmatig uitgevoerd? Doelmatig? Hoe verliep het proces? Is de opdracht uitgevoerd binnen de beschikbare financiële middelen?

Omdat deze evaluatie wordt gevolgd door het onderzoek 'Evaluatie Wmo beleidsvoering Individuele Voorzieningen' welke momenteel in opdracht van de ISDR wordt uitgevoerd door I&O Research BV, is er voor gekozen in deze evaluatie een algemeen oordeel te geven, onderbouwd met argumenten en soms met cijfers.

De klanttevredenheid en de wijze van opdrachtverstrekking staan daarbij centraal:

- de klanttevredenheid omdat de uitvoering van de Wmo zorg en dienstverlening betreft aan een kwetsbare groep medeburgers. Daarom is bij een evaluatie vooral hun mening belangrijk;
- de wijze van opdrachtverstrekking omdat een oordeel over wel/niet goed, wel/niet tevreden pas uitgesproken kan worden als bekend is welke eisen vooraf, bij het geven van de opdracht, gesteld zijn.

Omdat tijdens de evaluatie – maar eigenlijk ook al eerder – bekend was dat de omstandigheden waaronder de opdracht tot stand kwam en de opdracht nog steeds

uitgevoerd wordt, van wezenlijke invloed is op de kwaliteit van de uitvoering, beginnen we met een omschrijving van de omstandigheden.

Omstandigheden

In de loop van 2004/2005 raakte bekend dat er een nieuwe wet zou komen die een vergaande taakverschuiving in de zorg en de dienstverlening voor kwetsbare groepen Nederlanders zou gaan inluiden: de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo).

De wet ging in op 1/1/2007. Maar de voorbereiding op de invoering moest dan al helemaal gereed zijn. Zónder dat altijd alle details van de (toekomstige) wet al tot in details bekend was.

In de loop van 2005 zijn de gemeenten Jacobswoude, Liemeer, Nieuwkoop, Rijnwoude en Ter Aar zich gaan voorbereiden op de invoering van – toen nog – het ontwerp van de Wmo. Zij stelden een Stuurgroep Wmo in om het proces aan te sturen.

Begin 2006 werd aansluiting gezocht bij de gemeente Alphen aan den Rijn.

Over de inrichting van het Wmo-loket ontstond bij de bestuurders van de regio redelijk snel overeenstemming. Er werd gekozen voor een zwaar regionaal zorgloket met een aantal lokale satellieten volgens één model, voor een goede telefonische bereikbaarheid en voor laagdrempelig huisbezoek. De ISDR zou betrokken worden bij inrichting van de 'lokale' satellieten.

In de zomer van 2006 ontstond over de aansturing van het loket een diepgaande discussie. De gemeente Alphen aan den Rijn wilde het loket vormgeven in de vorm van een inkooprelatie, waarbij de overige Rijnstreekgemeenten producten van het loket van Alphen aan den Rijn konden inkopen. De gemeenten Jacobswoude, Liemeer, Nieuwkoop, Rijnwoude en Ter Aar hadden de voorkeur voor een aansturing met meer directe invloed, zoals een lichte gemeenschappelijke regeling, ook al omdat de producten noch de kosten bekend waren.

In augustus 2006 stelde de stuurgroep vast dat door dit verschil van inzicht een gezamenlijk met Alphen aan den Rijn in te richten Wmo-loket niet voor 1 januari 2007 (conform de wettelijke eis) afgerond zou kunnen worden.

Daarop werd besloten dat de ISDR het loket moest inrichten.

Opdracht aan ISDR

In september 2006 werd door de Raden van de gemeenten Jacobswoude, Nieuwkoop en Rijnwoude de volgende besluiten genomen, die als opdracht voor uitvoering van de Wmo-taken aan de ISDR kunnen worden gezien:

1. Het overdragen van de bevoegdheden zoals die in de Wmo t.a.v. de hulp bij het huishouden aan de gemeente zijn opgedragen, aan de gemeenschappelijke regeling Intergemeentelijke Sociale Dienst De Rijnstreek voor de duur van de periode 1 januari 2007 t/m 31 december 2008;
2. Gevoelens kenbaar maken over alle delen van de verordening voorzieningen maatschappelijke ondersteuning Intergemeentelijke sociale dienst De Rijnstreek 2007;

3. Voor 1 januari 2009 op basis van een evaluatie een besluit te nemen over de uitvoering en het beleid na 1 januari 2009 en verder van al die taken van de Wmo (Wvg + HbH), die aan de Intergemeentelijke Sociale Dienst De Rijnstreek zijn overgedragen.

Daartoe gingen de Raden accoord met de volgende wijziging van artikel 5 (Taken en bevoegdheden), lid f van de 'gemeenschappelijke regeling ISD De Rijnstreek':

- f. Wet maatschappelijke ondersteuning voor wat betreft de volgende taakvelden
 - i) het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten, voor zover het de cliëntenparticipatie betreft, samenhangend met de taken uit onderstaande prestatievelden;
 - ii) het geven van informatie, advies en cliëntenondersteuning;
 - iii) het ondersteunen van mantelzorgers, daar onder begrepen steun bij het vinden van adequate oplossingen indien zij hun taken tijdelijk niet kunnen waarnemen, alsmede het ondersteunen van vrijwilligers, voor zover dit betrekking heeft op de hulp bij het huishouden;
 - iv) het bevorderen van de deelname aan het maatschappelijk verkeer en van het zelfstandig functioneren van mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en van mensen met een psychosociaal probleem;
 - v) het verlenen van voorzieningen aan mensen met een beperking of een chronisch psychisch probleem en aan mensen met een psychosociaal probleem ten behoeve van het behouden en het bevorderen van hun zelfstandig functioneren of hun deelname aan het maatschappelijk verkeer, voor zover het betrekking heeft op een woonvoorziening, een vervoersvoorziening, een rolstoelvoorziening of een voorziening ten behoeve van het voeren van een huishouden;

In deze opdracht werd niet gesproken over een (gedetailleerde) service niveau overeenkomst; er werden op het moment van de opdrachtverstrekking ook geen prestatie-indicatoren benoemd.

Door ISDR is in 2006 de opdracht nader uitgewerkt in een 'Invoeringsnota Wmo'. Deze invoeringsnota is vastgesteld door het algemeen bestuur van de ISDR, waarin de gemeenten vertegenwoordigd zijn.

ISDR heeft in haar kwartaalrapportages gerapporteerd over:

1. Het aantal en de soort van de voorzieningen;
2. de aard van de besluiten;
3. doorlooptijden;
4. bezwaarschriften;
5. klantenonderzoek;
6. kosten per voorziening;
7. uitvoeringskosten.

Deze rapportages zijn door de Raden met instemming begroet. Er zijn geen opmerkingen gemaakt over de wenselijkheid van aanvullende sturingsgegevens.

In de loop van 2008 blijkt dan ook dat er verschillen van inzicht ontstaan met betrekking tot de aan ISDR verstrekte opdracht. Zo rezen onder meer de vragen in hoeverre

- a. de ISDR het Wmo-loket nader moest verdiepen, verbreden en 'hoogwaardiger' maken;

- b. of de taak van de ISDR op het gebied van informatie en advies zich wel of niet beperkte tot de prestatievelen 5 en 6 en
- c. of de ISDR wel of geen website moest ontwikkelen met informatie voor de gebruikers.

Inrichting Wmo-loket door ISDR

De ISDR ging aan de slag: de Gemeenschappelijke Regeling werd aangepast (zie bovenstaand), een nieuwe Verordening vastgesteld, hulp bij het huishouden werd ingekocht, het publiek werd geïnformeerd, bestaande klanten van de Thuiszorgorganisaties werden geïnformeerd waarbij bestaande klanten de keuze kregen over te stappen naar nieuwe thuiszorgorganisaties, het PGB werd ingevoerd en er werden afspraken gemaakt met CIZ en CAK.

Het fysiek inrichten van loketten, het inrichten van de processen en het werven van personeel moest gelijktijdig plaatsvinden.

ISDR werd onder meer geconfronteerd met problemen bij de uitwisseling van bestanden, bij de afstemming met CIZ en bij de inrichting van de ICT.

Per 1 januari 2007 waren 4 loketten operationeel: 1 in Jacobswoude, 2 in de (inmiddels gefuseerde gemeente) Nieuwkoop en 1 in Rijnwoude. De indicering vond onder meer plaats door een door de ISDR van CIZ ingehuurd medewerker. De overgang verliep rustig

1. door een goede communicatie van de ISDR;
2. omdat bestaande thuiszorgorganisaties de opdracht voor het bieden van hulp bij het huishouden hadden weten te verwerven en er daardoor geen mensen waren die moesten overstappen;
3. er geen mensen waren die wilden overstappen, ondanks het feit dat zij op de mogelijkheid daarvan waren geattendeerd door de ISDR.

In de loop van 2007 bleef de ISDR de dienstverlening doorontwikkelen en processen en procedures implementeren, terwijl 'de winkel al open was'. De werkdruk bij zowel staf als medewerkers was groot. Toch bleek ISDR in staat nog twee inlooploketten te openen als aanvullende dienstverlening: 1 in Rijnwoude en 1 in Jacobswoude.

Klanttevredenheid ten aanzien van de dienstverlening van ISDR

In mei 2007 heeft de ISDR een telefonisch onderzoek gedaan naar de tevredenheid van de klant over de hulp bij het huishouden. Daaruit bleek dat 62,5 % van het klantenbestand tevreden was. Klachten waren: de wachttijd tussen aanvraag en start zorg is te lang, de informatie die door de professionals wordt gegeven is onvoldoende, er is te vaak een wisseling van hulp en de begeleiding bij PGB is onvoldoende.

Rond de jaarwisselingen van 2006/2007 en 2007/2008 heeft SGBO identieke klanttevredenheidsonderzoeken gehouden. De meting in 2006/2007, uitgevoerd in opdracht van Holland Rijnland en de Rijnstreekgemeenten gezamenlijk, kan beschouwd worden als 0-meting. De meting in 2007/2008 werd uitgevoerd in opdracht van de R3-gemeenten.

Ten aanzien van de loketfunctie werd de volgende tevredenheid gemeten:

- Tevredenheid behandeling door de mensen met wie de cliënt bij de aanvraag te maken had
- Tevredenheid deskundigheid van deze persoon
- Tevredenheid over de tijd die genomen werd
- Tevredenheid over informatie en over de afhandeling van de aanvraag

Tevredenheid behandeling in %								
	2006/2007 = 0-meting				2007/2008			
	ZO	O	T	ZT	ZO	O	T	ZT
Jacobswoude	0	10	30	60	3	12	67	18
Liemeer	0	0	50	50	Zie Nieuwkoop			
Nieuwkoop	0	0	13	88	7	6	70	18
Rijnwoude	0	5	38	57	2	11	74	13
Ter Aar	0	0	45	55	Zie Nieuwkoop			

(ZO = zeer ontevreden, O = ontevreden, T = Tevreden, ZT = zeer tevreden)

Tevredenheid over tijd die genomen wordt in %								
	2006/2007 = 0-meting				2007/2008			
	ZO	O	T	ZT	ZO	O	T	ZT
Jacobswoude	0	0	18	82	1	4	73	21
Liemeer	0	0	50	50	Zie Nieuwkoop			
Nieuwkoop	0	7	13	80	1	5	77	17
Rijnwoude	0	10	33	57	1	9	76	13
Ter Aar	0	0	22	78	Zie Nieuwkoop			

Tevredenheid deskundigheid in %								
	2006/2007 = 0-meting				2007/2008			
	ZO	O	T	ZT	ZO	O	T	ZT
Jacobswoude	0	9	27	64	3	13	66	18
Liemeer	0	0	50	50	Zie Nieuwkoop			
Nieuwkoop	0	0	13	88	7	11	69	13
Rijnwoude	0	5	33	62	3	12	74	10
Ter Aar	0	0	27	73	Zie Nieuwkoop			

Tevredenheid over informatie over de afhandeling van de aanvraag in %								
	2006/2007 = 0-meting				2007/2008			
	ZO	O	T	ZT	ZO	O	T	ZT
Jacobswoude	0	3	24	72	1	13	72	14
Liemeer	0	0	50	50	Zie Nieuwkoop			
Nieuwkoop	0	13	13	73	7	18	65	10
Rijnwoude	0	5	20	75	2	13	75	9
Ter Aar	0	0	18	82	Zie Nieuwkoop			

In het tweede onderzoek, in 2007/2008 werd door SGBO aan de klanten gevraagd om een rapportcijfer te geven voor de aanvraagprocedure. Voor Jacobswoude bedroeg dit cijfer 7,1, voor Nieuwkoop was dat 6,7 en voor Rijnwoude was dat 7,1. SGBO heeft ook het rapportcijfer verstrekt van een groep 'referentiegemeenten'. Het gegeven rapportcijfer voor de aanvraagprocedure aan de referentiegemeenten was een 7,4.

Validiteit van deze cijfers

Om een goed oordeel te kunnen geven over bovenstaande cijfers, moet eerst een uitspraak gedaan worden over de waarde die aan deze cijfers kan worden toegekend.

Op de eerste plaats komt de vraag naar voren waarom de verminderde klanttevredenheid niet gepaard is gegaan met een toename van het aantal klachten. Vanuit de rapportages van de ISDR is gebleken dat er weinig tot geen klachten zijn binnengekomen.

Op de tweede plaats rijst de vraag of de onderzoeksmethode die gebruikt is, de meest geschikte is bij het doen van een klanttevredenheidsonderzoek naar deze aard en omvang. Dat wordt bevestigd door de verschillen tussen de drie gemeenten terwijl sprake is van een en dezelfde uitvoeringsorganisatie.

Beide klanttevredenheidsonderzoeken zijn uitgevoerd door het rondzenden van enquêtes. Dat is een methode van kwantitatief onderzoek. We moeten ons realiseren dat in Jacobswoude slechts 126 klanten benaderd konden worden, waarvan 74 mensen het formulier hebben geretourneerd. In Nieuwkoop luiden die aantallen respectievelijk 214 en 101 en in Rijnwoude respectievelijk 188 en 105. Bij een respons met dergelijke kleine aantallen is er bij een kwantitatief onderzoek het risico dat slechts een zeer kleine groep van 5 tot 10 respondenten het resultaat sterk (negatief) kan beïnvloeden.

Een kwalitatief onderzoek lijkt meer op haar plaats bij dergelijke kleine aantallen dan een kwantitatief onderzoek¹.

Welke conclusies getrokken kunnen worden uit de gegeven rapportcijfers voor de aanvraagprocedure is niet duidelijk. Hier is het verschil tussen de drie gemeenten pregnanter en tegelijkertijd niet verklaarbaar omdat – nogmaals – de uitvoering door één en dezelfde uitvoerder ongewijzigd geschiedt.

Hoewel tevredenheid blijft overheersen is de tendens dat er ontevredenheid is ontstaan en dat de tevredenheid is afgenomen onweerlegbaar. Bij de opdracht voor deze onderzoeken is door de deelnemende gemeenten voorspeld dat de klanttevredenheid -na een ingrijpende wijziging als de invoering van de Wmo- zou dalen. Enerzijds omdat verandering in het algemeen al vaak leidt tot onrust en anderzijds omdat het proces te snel en te rigoureuus was. Daarnaast is de gedaalde klanttevredenheid mogelijk mede te verklaren door de (landelijke) negatieve publiciteit die de met en sinds de invoering van de Wmo op gang gekomen is. .

¹ Een keus voor verandering lijkt echter niet op haar plaats omdat het ministerie weliswaar gemeenten de mogelijkheid biedt om ander onderzoek te laten verrichten, maar tegelijkertijd zelf ook opdrachtgever is van Sgbo.

Conclusies

- ten aanzien van de opdrachtverstrekking door de drie (eerst vijf) gemeenten

De opdrachtverstrekking door de R3-gemeenten was ruim. Als de opdracht meer SMART was geformuleerd was onder meer evaluatie van de uitvoering aan de hand van meer specifieke doelstellingen mogelijk geweest (kon beter bepaald worden of de uitvoering 'goed' was geweest of 'niet goed'), en was ruis over de inhoud van de feitelijke opdracht uitgebleven.

- ten aanzien van de inrichting van het Wmo-loket

ISDR heeft een prestatie van formaat geleverd waar zij tijdig heeft gerealiseerd dat de loketten operationeel waren. Te prijzen is ook dat zij voortdurend bezig is processen en organisatie te verbeteren.

- ten aanzien van de klanttevredenheid

Hoewel er vragen gesteld kunnen worden bij de gebruikte onderzoekssystematiek staat buiten kijf dat de algemene tevredenheid onder klanten in 2007 is afgenomen ten opzichte van het jaar daar voor en dat het aantal (zeer) ontevreden klanten is toegenomen. Bij de opdracht voor deze onderzoeken is door de deelnemende gemeenten voorspeld dat de cijfers -na een ingrijpende wijziging als de invoering van de Wmo- zouden dalen. Enerzijds omdat verandering in het algemeen al vaak leidt tot onrust en anderzijds omdat het proces te snel en te rigoureuus was waarbij de nieuwe boosdoener bovendien de gemeente werd. Meer herkenbaar en directer te benaderen.

Desondanks is ongeveer 85% van de klanten in 2007 (zeer) tevreden.

Een nieuwe meting moet zichtbaar maken of de door ISDR opgedane routine en of de verbeteracties leiden tot een verhoogde klanttevredenheid.

- ten aanzien van de uitvoering van de gegeven opdracht in het algemeen

Omdat er bij de opdrachtverstrekking geen prestatie-indicatoren meegegeven zijn en er ook geen vergelijkingsmateriaal is met andere uitvoeringsorganisaties kan geen oordeel gegeven worden of deze dienstverlening goed was of niet.

Opdrachtgevers mogen echter beslist tevreden tot zeer tevreden zijn over de uitvoering door ISDR van de gegeven opdracht.

Vooruitblik ten aanzien van de uitvoering van Wmo-taken

Op dit moment – mei 2008 – staat vast dat er vanuit Kaag & Braassem het voorstel komt de uitvoering van Wmo-loket-taken door de ISDR voor wat betreft het deel Jacobswoude te laten verdwijnen.

De gemeente Nieuwkoop laat op dit moment door Novostar onderzoeken wat er voor mogelijkheden zijn voor die gemeente op het gebied van de inrichting van het Wmo-loket. Het lijkt er op dat daarbij niet de inbreng van de ISDR ter discussie staat en de vervulling van de taken die zij in de back-office verricht, maar wel de wijze waarop de

front-office gestalte krijgt en dus de wijze waarop de ISDR een bijdrage levert in deze front-office. De Raad van Nieuwkoop heeft zowel in haar Raadsprogramma als in het Wmo-beleidsplan vastgelegd dat de ISDR (en de Stichting Trefpunt Welzijn Nieuwkoop) belangrijke partners zijn in het Wmo-loket.

De gemeente Rijnwoude wil, waarschijnlijk met het oog op de fusie met Boskoop, de bestaande situatie continueren. Bij het onderbrengen van de uitvoering van Wmo-taken wordt door deze gemeente zeker ook gekeken naar mogelijkheden voor samenwerking met Alphen aan den Rijn.

Een en ander maakt een vooruitblik ten aanzien van de uitvoering van Wmo-loket niet mogelijk.