

Dagbesteding – Goed voor elkaar?



*Onderzoeksrapport Rekenkamercommissie Brummen
Dagbesteding WMO
Februari 2020*

INHOUDSOPGAVE

Deel I Bestuurlijk rapport

INHOUDSOPGAVE.....	2
1. LEESWIJZER.....	4
2. FOCUS EN AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK.....	5
2.1 De centrale vraagstelling.....	5
2.2 Afbakening en begrippen	5
3. CONCLUSIES.....	8
3.1 Kader	8
3.2 Toegang en toewijzing.....	9
3.3 Uitvoering maatwerkvoorzieningen.....	9
3.4 Uitvoering Algemene voorzieningen.....	10
3.5 Monitoring en verantwoording.....	10
3.6 Controle, evaluatie en bijstelling beleid door de raad	11
4. AANBEVELINGEN AAN DE GEMEENTERAAD.....	12
Aanbevelingen voor kaderstelling en informatievoorziening	12
Aanbevelingen voor de uitvoering	12
Aanbevelingen voor monitoring, verantwoording, evaluatie en bijsturing van beleid	13
5. SAMENVATTEND SCHEMA CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN IN ÉÉN OOGOPSLAG.....	14

Deel II Rapport van bevindingen

VOORWOORD

De rekenkamercommissie Brummen biedt u met veel genoegen het rapport ‘Dagbesteding – Goed voor elkaar?’ aan. Vanaf 2015 geeft de gemeente Brummen met het devies ‘Samen goed voor elkaar’ uitvoering aan haar taken op grond van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015 (Wmo). De rekenkamercommissie heeft onderzocht of de gemeente haar beleid op één onderdeel van de Wmo, de dagbesteding, daadwerkelijk goed voor elkaar heeft.

Onderzocht is hoe de gemeente en zorgaanbieders uitvoering geven aan het beleid voor dagbesteding in het kader van de Wmo, of de inzet van het instrument dagbesteding doelmatig en doeltreffend is en of de gemeenteraad voldoende stuur- en verantwoordingsinformatie heeft en benut om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

Het feitelijk onderzoekswerk (het rapport van bevindingen) is uitgevoerd door Paul Boekhoorn en Susanne Holtackers van het Bureau Boekhoorn Sociaalwetenschappelijk Onderzoek (BBSO).

Marisan Noordermeer was de secretaris bij dit onderzoek. Contactpersoon binnen de ambtelijke organisatie was Bob Terlingen. De rekenkamercommissie dankt alle betrokkenen voor hun constructieve medewerking aan het onderzoek.



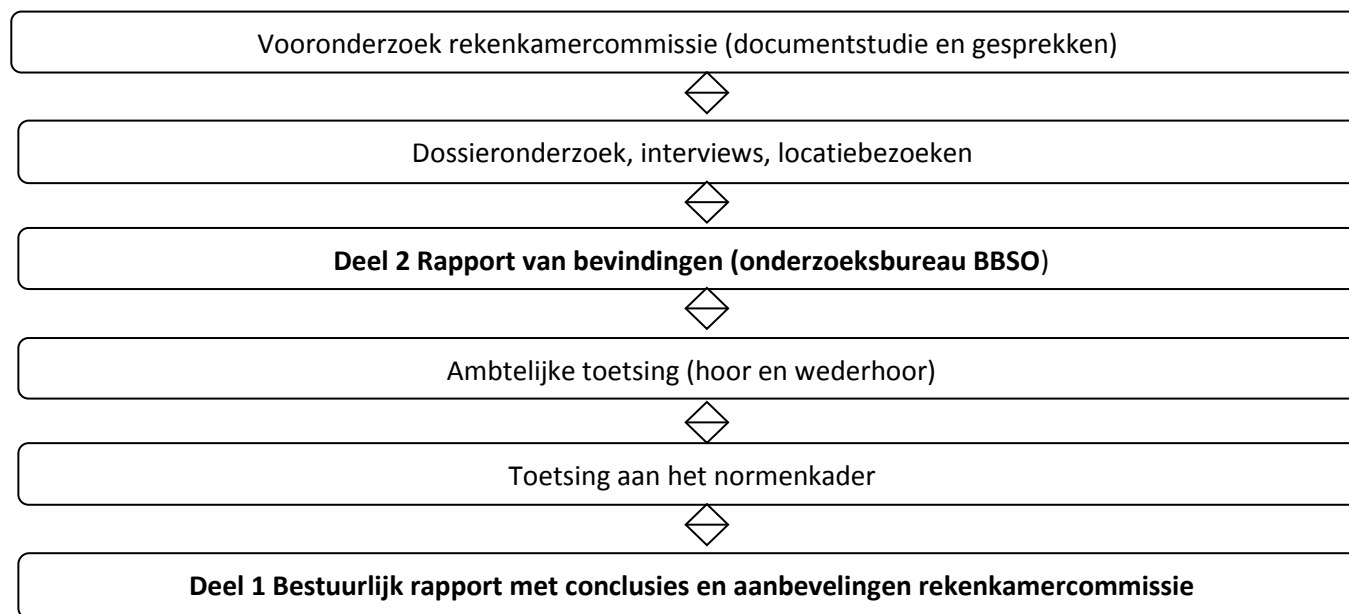
1. LEESWIJZER

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het feitenonderzoek is uitgevoerd door het bureau BBSO. Het door BBSO opgestelde rapport van bevindingen is de weergave van dit onderzoek. Dit Rapport van bevindingen is deel 2. Op grond van dit rapport van bevindingen heeft de rekenkamercommissie samen met BBSO een van te voren opgesteld normenkader getoetst. Dit normenkader is bijlage 1 van het Rapport van bevindingen. Aan het eind van elk hoofdstuk zijn de bevindingen over het betreffende onderwerp kort samengevat. Het Rapport van bevindingen is ter controle van de juistheid van de feiten aan de ambtelijke organisatie voorgelegd. De reacties in dit ambtelijk wederhoor zijn door de onderzoekers met de organisatie besproken. Naar aanleiding hiervan is het rapport op diverse punten aangepast, zodat nu een rapport voorligt met een correcte, gecontroleerde weergave van de feiten.

De rekenkamercommissie heeft zelf conclusies en aanbevelingen geformuleerd op grond van het Rapport van bevindingen in een Bestuurlijk rapport. Dit Bestuurlijk rapport is deel 1. Deel 1 kan ook als samenvatting gelezen worden.

Aan het eind van deel 1 is nog een schema met de conclusies en aanbevelingen in één oogopslag toegevoegd.

Schematisch ziet het verloop en de weergave van het onderzoek er als volgt uit:



2. FOCUS EN AFBAKENING VAN HET ONDERZOEK

2.1 De centrale vraagstelling

Voor het onderzoek is de volgende centrale (tweeledige) vraagstelling geformuleerd:

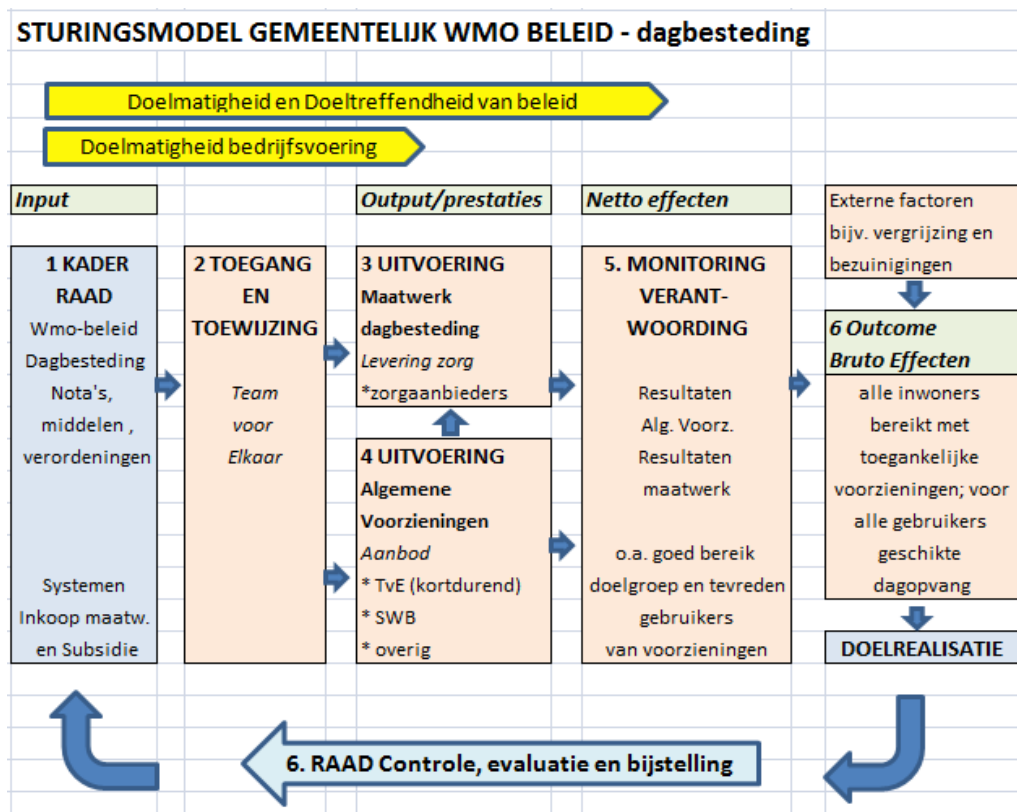
1. *Worden de taak dagbesteding en de voorliggende voorzieningen in het kader van de Wmo 2015 in de gemeente Brummen doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?*
2. *Heeft de gemeenteraad van Brummen in dit kader voldoende stuur- en verantwoordingsinformatie en benut hij deze om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?*

2.2 Afbakening en begrippen

Het gaat om alle gebruikers van Wmo maatwerkvoorzieningen en de (voorliggende) algemene voorzieningen wat betreft dagbesteding/begeleiding. Er zijn geen leeftijdsgrenzen. Ruim 100 inwoners van de gemeente Brummen hebben een indicatiestelling voor een maatwerkvoorziening dagbesteding, het totale aantal gebruikers van algemene voorzieningen is niet precies in beeld.



In algemene zin kan er volgens onderstaand schema naar de evaluatie van beleid gekeken worden.



Gebruikte begrippen

- **Doelmatigheid van de bedrijfsvoering** kan afgemeten worden aan de kosten van Team voor Elkaar (indicatiestelling) en de kosten van de zorgverleners (regionale inkoop) respectievelijk de kosten van de algemene voorzieningen, veelal geleverd door SWB (algemene subsidieverordening), in relatie tot de geleverde prestaties.
- **Doelmatigheid van het beleid:** zijn de gebruikers van de dagbesteding tevreden over de aangeboden diensten en zijn deze diensten binnen het beschikbare budget geleverd?
- **Doeltreffendheid van het beleid:** hebben alle inwoners die volgens de beleidskaders voor een vorm van dagbesteding in aanmerking komen ook daadwerkelijk toegang tot deze dagbesteding en zijn ze tevreden over de geleverde zorg?
- **Doelrealisatie:** dit is voor de dagbesteding in Brummen niet specifiek door de raad geformuleerd.

Wat betreft de **rol van de raad** kan er volgens hetzelfde schema naar de dagbesteding in Brummen gekeken worden.

- Het *kader* van de raad is o.a. de verordening maatschappelijke ondersteuning (2015), het Programmaplan Samen Goed voor Elkaar 2018 en de gemeentelijke budgetten. Daarnaast heeft de raad ingestemd met de regionale zorginkoop voor maatwerkvoorzieningen en een gemeentelijke subsidieverordening (voor de algemene voorzieningen).
- De *uitvoering* van de *indicatiestelling* vindt plaats door Team voor Elkaar. Zij geeft indicaties af voor een maatwerkvoorziening of verwijst mensen door naar een algemene voorziening.
- De *maatwerkvoorziening* wordt uitgevoerd door zorgverleners via de regionale zorginkoop.
- De *algemene voorziening* in de zin van ontmoeting wordt (nu) uitgevoerd door SWB. Ook verleent Team voor Elkaar soms kortdurende zorg of begeleiding. Ook deze zorg van Team voor Elkaar en bijvoorbeeld het werk van het Netwerk Dementie zien wij als voorliggende algemene voorzieningen.
- *Monitoring en verantwoording* van of door de zorgverleners vindt niet rechtstreeks naar de gemeente plaats. Er is systeemverantwoordelijkheid via een kwaliteitscommissie op regionaal niveau. Rapportages over individuele cliënten zijn niet gebruikelijk en vinden alleen plaats bij een herindicatie.
- Monitoring en verantwoording over de algemene voorzieningen vindt plaats in het kader van de algemene subsidieverordening.
- Verantwoording door het college aan de raad vindt plaats op ad hoc basis of via de jaarlijkse budgetcyclus. Een monitor sociaal domein is één keer tussentijds verstrekt.
- *Evaluatie en bijstelling van beleid* vindt niet op een geprogrammeerde wijze plaats.

3. CONCLUSIES

In dit hoofdstuk worden de conclusies van de rekenkamercommissie uitgewerkt in de volgende deelvragen. Deze corresponderen met het schema in paragraaf 2.2.

3.1 Kader

Welke kaders heeft de raad geformuleerd ten aanzien van het Wmo-beleid, algemeen en specifiek voor de dagbesteding en algemene voorzieningen, en welke kaders gelden op uitvoerend niveau?

In december 2014 heeft de gemeenteraad de Verordening maatschappelijke ondersteuning Brummen, 2015 vastgesteld. Daarna zijn er verschillende belangrijke beleidsrapporten verschenen. Een belangrijk beleidskader is het Beleidsplan Samen Goed voor Elkaar 2015-2016, het Strategisch Plan Wij werken voor Brummen (2016) en het Programmaplan Samen Goed voor Elkaar, 2017-2018.

In 2017 zijn Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning door het college vastgesteld. Van deze beleidsregels en veel andere documenten is niet goed vast te stellen of en hoe zij in de raad aan de orde zijn geweest.

Op uitvoerend niveau heeft de gemeente een aantal kaders geformuleerd:

- De zelfredzaamheidsmatrix als instrument voor de indicatie voor maatwerkvoorzieningen (in de beleidsregels 2017)
- De regionale inkoop van zorgaanbieders voor maatwerkvoorzieningen (herziene raamovereenkomst en Zorgproductenboek zorgregio m.i.v. 2019)
- Een subsidie-regeling voor algemene voorzieningen. Deze subsidie wordt in de praktijk vooral aan SWB toegekend en vastgelegd in een Uitvoeringsovereenkomst met SWB.

Uit de documentanalyse blijkt dat er vanaf 2015 achtereenvolgens een groot aantal nota's, evaluaties en collegebesluiten is vastgesteld die tezamen de kaderstelling vormen voor het uitvoerend niveau. Lang niet alles staat op papier, of is bekrachtigd door de raad. Kortom, het ontbreekt aan een expliciet, overzichtelijk en samenhangend door de raad vastgesteld kader.

3.2 Toegang en toewijzing

Op welke wijze is de toegang en toewijzing tot de zorg, het gebruik van de algemene voorzieningen en de maatwerkvoorziening dagbesteding aan burgers georganiseerd, hoe is de toewijzing afgestemd met aangrenzende vormen van zorg en gebeurt de toegang tot de Wmo in de praktijk binnen de beleidskaders doelmatig en doeltreffend?

De toegankelijkheid van de algemene voorzieningen is beperkt. Dit beperkt zich tot twee dagdelen op twee locaties, op vastgestelde tijdstippen per week, namelijk in Tjark Riks en Plein 5. Dit betekent dat de algemene voorzieningen in de praktijk niet beschikbaar is op wijk-, buurt- en kernniveau en ook niet dat er ruime openingstijden zijn. Dit laatste is wel als doelstelling geformuleerd in de bovengenoemde beleidsnota's.

Met Team voor Elkaar (TvE) is er een helder systeem van toegang en toewijzing van WMO-zorg, inclusief de dagbesteding. Het werken met één brede toegang, en het verlenen van kortdurende ondersteuning door TvE zelf bevordert de doelmatigheid van de toegang en de zorgverlening. Omdat TvE 'procesgericht' werkt, wordt het (regionale) zorgproductenboek niet als leidraad gebruikt. Ook hier is dus niet goed 'op papier' te volgen waar cliënten op kunnen rekenen. Dit is zowel voor de gemeente zelf als de inwoners niet helder. Punt van aandacht is ook dat inwoners een beschikking moeten kunnen ontvangen - ook als zij géén indicatie voor maatwerkvoorziening ontvangen. Zonder beschikking kunnen zij tegen een afwijzende beslissing immers niet in beroep gaan.

In de Beleidsregels van 2017 is opgenomen dat andere wettelijke voorzieningen altijd voorliggend zijn ten opzichte van de WMO. Dit is voor cliënten niet altijd de meest plezierige oplossing. Soms moeten zij om louter deze reden verhuizen van zorginstelling als zij van dagbesteding naar een meer intensieve vorm van zorg overgaan.

3.3 Uitvoering maatwerkvoorzieningen

Functioneert de zorgverlening van maatwerk dagbesteding doelmatig en doeltreffend? Op welke wijze zijn en worden met zorgaanbieders afspraken gemaakt over de resultaten, wat wordt er gemonitord en verantwoord en kan de gemeente met de uitkomsten daarvan effectief (bij)sturen?

De gemeentelijke organisatie heeft beperkt zicht op de kwaliteit en effectiviteit van de afgegeven indicatie en het opgestelde behandelplan en of de zorg hierop afgestemd is en van goede kwaliteit is. Hierover vindt namelijk geen of weinig terugkoppeling (op individueel niveau) door de zorgaanbieders plaats. Omgekeerd vinden enkele ondervraagde zorgaanbieders dat de gemeente meer aandacht zou mogen hebben voor de zorg die zij (ook op individueel niveau) bieden.

In het regionale inkoopmodel zijn kwaliteitseisen opgenomen en hier is – op systeemniveau- toezicht op. Er zijn op individueel niveau geen klachten over de kwaliteit van de zorg gesignaleerd. Ook uit breder WMO-onderzoek blijkt hoge tevredenheid.¹

¹ BMC, cliëntervaring WMO, gemeente Brummen, kenmerk 17.006421 - Eindrapport 25 juli 2017

De overgang van Wmo-zorg naar zorg ten laste van andere financieringsbronnen loopt voor de cliënt soms stroef. Oorzaak is dat niet alle zorgaanbieders afdoende afspraken hebben met zorgverzekeraar.

De gemeente kan na een afgegeven indicatie eigenlijk niet meer bijsturen. De enige mogelijkheid die zij heeft is om indicaties voor (niet langer dan) één jaar af te geven, zodat zij na een jaar een nieuw contactmoment met de cliënt heeft.

3.4 Uitvoering Algemene voorzieningen

Wat is het beeld van de inzet van voorliggende (algemene) voorzieningen?

Is het aanbod van algemene voorzieningen adequaat en toegankelijk en gaat er voldoende preventieve werking van uit, op welke wijze worden resultaten gemonitord en verantwoord en kan de gemeente effectief op deze voorzieningen sturen?

Het aanbod van de algemene voorzieningen wat betreft dagbesteding is sinds 2015 eerst verruimd met pilots en daarna verschaald en beperkt tot de diensten van SWB in Plein 5 en Tjark Riks. De toegang is qua tijdstip en locaties beperkt. Het aanbod is in elk geval niet adequaat gebleken in de zin van het beperken van de toeloop op de maatwerkvoorziening.

De monitoring en verantwoording vindt plaats middels de subsidie-overeenkomst met SWB, maar deze is niet gekoppeld aan de termijnen van het subsidiestelsel van de gemeente en de jaarlijkse verantwoordingscyclus. De tijdigheid van afgifte van subsidiebeschikkingen aan SWB is door de jaren heen zorgelijk; vaak worden afspraken pas laat in het jaar waarover de subsidie wordt toegekend bevestigd.

Overigens is het de vraag of een algemene voorziening in de vorm van dagbesteding of ontmoeting een preventieve werking kan hebben. Een open inloop in een sociaal culturele activiteit is vaak geen passende zorg voor bijvoorbeeld licht-dementerenden.

Naast verschillende diensten van de SWB, functioneren de kortdurende zorg door medewerkers van Team voor Elkaar en de inzet van het Netwerk Dementie als (algemene) voorliggende voorzieningen die voorafgaan aan de inzet van een maatwerkvoorziening. Deze voorliggende voorzieningen dragen bij aan de doelmatigheid van de zorg.

3.5 Monitoring en verantwoording

Op welke wijze en in welke mate worden resultaten van monitoring en verantwoording met de raad gedeeld, sluit dit aan bij de begrotingsposten en is dit toereikend voor (bij)sturing van kaders?

Het belangrijkste document dat de raad heeft ontvangen is de Nota Inzicht in uitvoering Jeugdwet, Wmo en Participatiewet, 2017. Een recent beleidsdocument betreft een memo d.d. 19 september 2019 betreffende de Voortgang onderzoeken sociaal domein die in de Nota Inzicht aangekondigd zijn.

Verder is de raad geïnformeerd middels de begroting en jaarstukken. In de begroting is echter geen afzonderlijk budget voor dagbesteding als algemene voorziening of als maatwerkvoorziening opgenomen. De algemene voorziening voor ontmoeting is binnen de lump-sum financiering aan SWB ook niet traceerbaar.

In de praktijk wordt de taak WMO dagbesteding niet binnen de verwachte financiële kaders uitgevoerd. Voor wat betreft de maatwerkvoorziening is dit ook nagenoeg onmogelijk. In 2018 zijn de hogere uitgaven voor dagbesteding opgevangen binnen het totale WMO-budget.

De raad heeft op ad-hoc basis kennis kunnen nemen van rapportages of collegebesluiten van bijvoorbeeld de SWB of de Mollenhof. De raad heeft in april 2019 een proefversie van de toegezegde monitor sociaal domein ontvangen.

De raad ontvangt onvoldoende informatie over de feitelijke gang van zaken om te kunnen beoordelen of het noodzakelijk of wenselijk is om de bestaande kaders bij te stellen.

3.6 Controle, evaluatie en bijstelling beleid door de raad

Op welke wijze geeft de gemeenteraad zelf actief inhoud aan zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het Wmo-beleid en meer specifiek ten aanzien van Wmo-dagbesteding en voorliggende voorzieningen? Worden beleid, inkoop en subsidiëring periodiek geëvalueerd en zo nodig bijgesteld?

Sinds 2017 heeft er geen brede evaluatie van het beleid plaats gevonden, en is dit ook in de raad niet aan de orde geweest.

De raad is tussentijds geconfronteerd met nieuwe voorstellen bijvoorbeeld voor een subsidieregeling voor de Mollenhof als aanbieder van een maatwerkvoorziening, waar een maatwerkvoorziening eigenlijk binnen het inkoopmodel hoort te passen. Dit is in de raad aan de orde geweest. De taakvermindering van SWB is niet aan de raad voorgelegd.

Ook de analyse van de beschikbare gegevens én overschrijding van de begroting specifiek voor de taak dagbesteding kwam pas gedurende dit onderzoek van de rekenkamercommissie aan het licht.

De raad heeft zelf weinig initiatief genomen en sprak vooral over de WMO-dagbesteding op die momenten dat er additionele informatie door het college werd aangeboden.

De rekenkamercommissie betwijfelt of het inzicht van de raad in de toekomstige effecten van de toenemende vergrijzing en vraag naar zorg voldoende is. Dit kan een risico zijn voor adequate strategische beleidsontwikkeling.

In de raadstukken zijn geen prognoses van het college gevonden over de ontwikkeling van de zorgvraag. Wel heeft de raad ter informatie een rapport van de GGD ontvangen dat aandacht vraagt voor strategische thema's.²

² GGD Noord- en Oost-Gelderland. Gebiedsanalyse gezondheid en zorg. Gemeente Brummen. Maart 2018

4. AANBEVELINGEN AAN DE GEMEENTERAAD

Wat zijn op voornoemde punten mogelijke verbeterpunten die de zorgverlening aan de burger verbeteren, dan wel de rolname van de gemeenteraad versterken?

Bij de beantwoording van deze laatste deelvraag maakt de rekenkamercommissie onderscheid naar aanbevelingen voor (1) kaderstelling en informatievoorziening, (2) uitvoering en (3) monitoring, verantwoording, evaluatie en bijsturing van beleid.

Aanbevelingen voor kaderstelling en informatievoorziening

1. Maak met het college heldere afspraken dat u als raad expliciet en tijdig geïnformeerd wordt over geldend beleid en uitvoeringsafspraken. Vraag het college het overzicht van geldende beleid te verbeteren. In de perspectiefnota kan bijvoorbeeld het betreffende beleidskader (in nota's verwoord) expliciet aangegeven worden. Bespreek ten minste eens in de vier jaar expliciet wat nog wel en niet geldig is.
2. Vraag het college een periodieke evaluatie van beleid. Bespreek als evaluatie- en leerpunt of de raad zich bewust is van de ingrijpende beleidswijziging die zich sinds 2016 heeft voorgedaan waarbij de algemene voorziening voor dagbesteding in de loop van de tijd verschaald is?

Aanbevelingen voor de uitvoering

3. Vraag het college ervoor te zorgen dat werkafspraken binnen de gemeentelijke organisatie (Team voor Elkaar) en met de uitvoeringsorganisatie (SWB en andere zorgaanbieders) tijdig op papier staan. Creëer zo transparantie voor zowel de raad, medewerkers, instellingen als voor de inwoners.
4. Vraag het college de subsidieverstrekking voor algemene voorzieningen aan het gemeentelijk subsidiebeleid en de jaarlijkse financiële cyclus te koppelen. Dat kan door de termijnen in de Algemene Subsidieverordening na te leven of te flexibiliseren, of door een aparte subsidieverordening vast te stellen.
5. Neem in de regelgeving op dat inwoners een beschikking krijgen over het al dan niet ontvangen van een maatwerkvoorziening en zodoende in beroep kunnen gaan.
6. Vraag het college procesafspraken te maken om de terugkoppeling van de zorgaanbieders naar TvE te verbeteren, zowel op systeemniveau als op individueel niveau met zelfredzaamheids-matrix en ondersteuningsplan. Op die wijze ontvangen de medewerkers van TvE feedback over hun indicatiestelling en kunnen ze deze eventueel verbeteren. Dit is een van de weinige mogelijkheden voor sturing die er is.
7. Vraag het college te onderzoeken hoe het te voorkomen is dat cliënten moeten overstappen naar een andere zorgverlener als zij zwaardere (bijvoorbeeld meer dan vier dagdelen) begeleiding nodig hebben. Bekijk of de gemeente in die gevallen soepeler om kan gaan met de eis dat een andere wettelijke voorziening altijd voor gaat op de Wmo óf zoek een oplossing voor het feit dat niet alle zorgverleners een contract hebben met een zorgverzekeraar. Pas zonodig de beleidsregels aan.

Aanbevelingen voor monitoring, verantwoording, evaluatie en bijsturing van beleid

8. Ga na of de kaders voor de algemene voorziening als preventie voor een maatwerkvoorziening (in het leefringenmodel) een blijvend toepasbaar kader is voor waarschijnlijk een groeiende groep die behoefte heeft aan dagbesteding en een groeiende groep die behoefte heeft aan zwaardere vormen van dagbesteding.
9. Onderzoek wat de snelle en sterke vergrijzing van de Brummense bevolking betekent voor de zorgvraag binnen de gemeente. Formuleer beleid op welke wijze de raad beleidsmatig en budgettair met die toenemende zorgvraag wenst om te gaan.



5. SAMENVATTEND SCHEMA CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN IN ÉÉN OOGOPSLAG

Deelvragen	Conclusies (H3)	Aanbevelingen (H4)
<p>1 KADER Welke kaders heeft de raad geformuleerd ten aanzien van het Wmo-beleid, algemeen en specifiek voor de dagbesteding en algemene voorzieningen, en welke kaders gelden op uitvoerend niveau?</p>	<p>Uit de documentenanalyse blijkt dat er vanaf 2015 achtereenvolgens een groot aantal nota's, evaluaties en collegebesluiten is vastgesteld die tezamen de kaderstelling vormen voor het uitvoerend niveau. Lang niet alles staat op papier, of is bekrachtigd door de raad. Kortom, het ontbreekt aan een expliciet, overzichtelijk en samenhangend door de raad vastgesteld kader.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Maak met het college heldere afspraken dat u als raad expliciet en tijdig geïnformeerd wordt over geldend beleid en uitvoeringsafspraken. Vraag het college het overzicht van geldend beleid te verbeteren. In de perspectiefnota kan bijvoorbeeld het betreffende beleidskader (in nota's verwoord) expliciet aangegeven worden. Bespreek ten minste eens in de vier jaar expliciet wat nog wel en niet geldig is. 2. Vraag het college een periodieke evaluatie van beleid. Bespreek als evaluatie- en leerpunt of de raad zich bewust is van de ingrijpende beleidswijziging die zich sinds 2016 heeft voorgedaan, waarbij de algemene voorziening voor dagbesteding in de loop van de tijd verschaald is.
<p>2 TOEGANG EN TOEWIJZING Op welke wijze is de toegang en toewijzing tot de zorg, het gebruik van de algemene voorzieningen en de maatwerkvoorziening dagbesteding aan burgers georganiseerd, hoe is de toewijzing afgestemd met aangrenzende vormen van zorg en gebeurt de toegang tot de Wmo in de praktijk binnen de beleidskaders doelmatig en doeltreffend?</p>	<p>Met Team voor Elkaar is er een helder systeem van toegang en toewijzing van WMO-zorg, inclusief de dagbesteding. Het werken met één brede toegang (TvE), en het verlenen van kortdurende ondersteuning door TvE zelf bevordert de doelmatigheid van de toegang en de zorgverlening. Punt van aandacht is dat inwoners een beschikking moeten kunnen ontvangen ook als zij géén indicatie voor maatwerkvoorziening ontvangen. Zonder beschikking kunnen zij tegen een afwijzende beslissing immers niet in beroep gaan.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 3. Vraag het college ervoor te zorgen dat werkafspraken binnen de gemeentelijke organisatie (Team voor Elkaar) en met de uitvoeringsorganisatie (SWB en andere zorgaanbieders) tijdig op papier staan. Creëer zo transparantie voor zowel de raad, medewerkers, instellingen als voor de inwoners. 4. Vraag het college de subsidieverstrekking voor algemene voorzieningen aan het gemeentelijk subsidiebeleid en de jaarlijkse financiële cyclus te koppelen. Dat kan door de termijnen in de Algemene Subsidieverordening na te leven of te flexibiliseren of door een aparte subsidieverordening vast te stellen.
<p>3 UITVOERING Maatwerkvoorzieningen Functioneert de zorgverlening van maatwerk dagbesteding doelmatig en doeltreffend? Op welke wijze zijn en worden met zorgaanbieders afspraken gemaakt over de resultaten, wat wordt er gemonitord en verantwoord en kan de gemeente met de uitkomsten daarvan effectief (bij)sturen?</p>	<p>De gemeentelijke organisatie heeft beperkt zicht op de kwaliteit en effectiviteit van de afgegeven indicatie en het opgestelde behandelplan en of de zorg hierop afgestemd is en van goede kwaliteit is. De gemeente kan na een afgegeven indicatie eigenlijk niet meer bijsturen. De enige mogelijkheid die zij heeft is om indicaties voor (niet langer dan) één jaar af te geven, zodat zij na een jaar een nieuw contactmoment met de cliënt heeft.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 5. Neem in de regelgeving op dat inwoners een beschikking krijgen over het al dan niet ontvangen van een maatwerkvoorziening en zodoende in beroep kunnen gaan. 6. Vraag het college procesafspraken te maken om de terugkoppeling van de zorgaanbieders naar TvE te verbeteren, zowel op systeemniveau als op individueel niveau met zelfredzaamheidsmatrix en ondersteuningsplan. Op die wijze ontvangen de medewerkers van TvE feedback over hun indicatiestelling en kunnen ze deze eventueel verbeteren. Dit is een van de weinige mogelijkheden voor sturing die er is.
<p>4 UITVOERING Algemene voorzieningen Wat is het beeld van de inzet van voorliggende (algemene) voorzieningen? Is het aanbod van algemene voorzieningen adequaat en toegankelijk en gaat er voldoende preventieve werking van uit, op welke wijze worden resultaten gemonitord en verantwoord en kan de gemeente effectief op deze voorzieningen sturen?</p>	<p>Het aanbod van de algemene voorzieningen wat betreft dagbesteding is sinds 2015 eerst verruimd met pilots en daarna verschaald en beperkt tot de diensten van SWB in Plein 5 en Tjark Riks. De toegang is qua tijdstip en locaties beperkt. Het aanbod is in elk geval niet adequaat gebleken in de zin van het beperken van de toeloop op de maatwerkvoorziening. Naast verschillende diensten van de SWB functioneren de kortdurende zorg door medewerkers van Team voor Elkaar en de inzet van het Netwerk Dementie als (algemene) voorliggende voorzieningen die vooraf gaan aan de inzet van een maatwerk voorziening. Deze voorliggende voorzieningen dragen bij aan de doelmatigheid van de zorg.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 7. Vraag het college te onderzoeken hoe het te voorkomen is dat cliënten moeten overstappen naar een andere zorgverlener als zij zwaardere (bijvoorbeeld meer dan vier dagdelen) begeleiding nodig hebben. Bekijk of de gemeente in die gevallen soepeler om kan gaan met de eis dat een andere wettelijke voorziening altijd voor gaat op de Wmo óf zoek een oplossing voor het feit dat niet alle zorgverleners een contract hebben met een zorgverzekeraar. Pas zonodig de beleidsregels aan.

	Deelvragen	Conclusies (H3)	Aanbevelingen (H4)
5	<p>MONITORING EN VERANTWOORDING</p> <p>Op welke wijze en in welke mate worden resultaten van monitoring en verantwoording met de raad gedeeld, sluit dit aan bij de begrotingsposten en is dit toereikend voor (bij)sturing van kaders?</p>	<p>Het belangrijkste document dat de raad heeft ontvangen is de Nota Inzicht in uitvoering Jeugdwet, Wmo en Participatiewet, 2017. Een recent beleidsdocument betreft een memo d.d. 19 september 2019 betreffende de Voortgang onderzoeken sociaal domein die in de Nota Inzicht aangekondigd zijn.</p> <p>De raad ontvangt onvoldoende informatie over de feitelijke gang van zaken om te kunnen beoordelen of het noodzakelijk of wenselijk is om de bestaande kaders bij te stellen.</p>	<p>8. Ga na of de kaders voor de algemene voorziening als preventie voor een maatwerkvoorziening (in het leefringenmodel) een blijvend toepasbaar kader is voor waarschijnlijk een groeiende groep die behoefte heeft aan dagbesteding en een groeiende groep die behoefte heeft aan zwaardere vormen van dagbesteding.</p> <p>9. Onderzoek wat de snelle en sterke vergrijzing van de Brummense bevolking betekent voor de zorgvraag binnen de gemeente. Formuleer beleid op welke wijze de raad beleidsmatig en budgettair met die toenemende zorgvraag wenst om te gaan.</p>
6	<p>RAAD Controle, evaluatie en bijstelling beleid</p> <p>Op welke wijze geeft de gemeenteraad zelf actief inhoud aan zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het Wmo-beleid en meer specifiek ten aanzien van Wmo-dagbesteding en voorliggende voorzieningen? Worden beleid, inkoop en subsidiëring periodiek geëvalueerd en zo nodig bijgesteld?</p>	<p>Sinds 2017 heeft er geen brede evaluatie van het beleid plaats gevonden, en is dit ook in de raad niet aan de orde geweest.</p> <p>Ook de analyse van de beschikbare gegevens én overschrijding van de begroting specifiek voor de taak dagbesteding kwam pas gedurende dit onderzoek van de rekenkamercommissie aan het licht.</p>	
7	<p>Wat zijn op voornoemde punten mogelijke verbeterpunten die de zorgverlening aan de burger verbeteren, dan wel de rolname van de gemeenteraad versterken?</p> <p>(Zie de aanbevelingen)</p>		

Deel 2 – Rapport van Bevindingen



Bureau
Boekhoorn
Sociaal-wetenschappelijk
Onderzoek

Onderzoek

Dagbesteding Wmo Brummen

Rapport van bevindingen

Rekenkamercommissie gemeente Brummen

Nijmegen, december 2019

Voorwoord

De Rekenkamercommissie van de gemeente Brummen ondersteunt de kaderstellende en controlerende rol van de gemeenteraad van Brummen door het uitvoeren van onderzoeken naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid en beheer van de gemeente.

De Rekenkamercommissie heeft voor de gemeente Brummen onderzoek laten uitvoeren naar een afgebakend onderwerp in het sociaal domein, te weten de Dagbesteding Wet maatschappelijke ondersteuning.

Met het verrichte onderzoek wil de Rekenkamercommissie voor de raad inzichtelijk maken op welke wijze de dagbesteding werkt en of deze aan geformuleerde beleidsdoelen beantwoordt. Het onderzoek is een verkenning van de uitvoering van de dagbesteding in Brummen sinds de Wmo 2015 en van eventuele knelpunten die optreden. Ook is in het onderzoek nagegaan of dagbesteding in de gemeente Brummen doeltreffend en doelmatig wordt ingezet.

Het onderzoek is in opdracht van de Rekenkamercommissie uitgevoerd door BBSO. Het rapport van bevindingen is opgesteld door Paul Boekhoorn en Susanne Holtackers.

Nijmegen, december 2019

Inhoud

Voorwoord.....	2
Inhoud.....	3
1 Inleiding.....	5
1.1 Wmo en dagbesteding.....	5
1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek.....	6
1.3 Aanpak van het onderzoek.....	7
2 Het beleidskader voor Wmo en 3D gemeente Brummen	9
2.1 Leefringen als basis voor zorg en ondersteuning	9
2.2 Aanbod van zorg	10
2.3 Programmaplan Samen Goed Voor Elkaar, september 2017 – oktober 2018	12
2.4 Tussentijdse evaluatie beleid	12
2.5 Beleidsontwikkeling 2018 en verder	14
2.6 Constateringen beleidsontwikkeling dagbesteding Wmo Brummen.....	18
3 De toegang tot Wmo voorzieningen Brummen	20
3.1 Organisatie Toegang Wmo Brummen	20
3.2 Aard van de hulpvraag bij Team voor Elkaar	22
3.3 Constateringen organisatie en aanpak Toegang Wmo Dagbesteding	25
4 Maatwerkvoorziening dagbesteding gemeente Brummen	26
4.1 Aanbod en gebruik van maatwerkvoorziening dagbesteding Brummen.....	26
4.2 Aanbod via regionaal inkoopmodel maatwerkvoorziening	27
4.3 Verandering aanbod bij nieuwe integrale raamovereenkomst	27
4.4 Toezicht op kwaliteit	28
4.5 Nader onderzoek naar aanbod dagbesteding gemeente Brummen.....	30
4.6 Aanbod dagbesteding en relatie aanbieder en gemeente.....	36
4.7 Ervaren knelpunten bij aanbod maatwerkvoorziening	37
4.8 Constateringen aanbod maatwerkvoorziening dagbesteding	38
5 Algemene voorzieningen Wmo en dagbesteding	41
5.1 Beleidskader algemene voorzieningen.....	41
5.2 Aanbod ontmoeting en dagbesteding in algemene voorzieningen	43
5.3 Inzet van de SWB als algemene voorziening voor ontmoeting en dagbesteding	46

5.4	Constateringen algemene voorzieningen en dagbesteding	49
6	Inzicht en verantwoording dagbesteding Wmo.....	51
6.1	Financiën Dagbesteding Brummen	51
6.2	Eigen bijdrage maatwerkvoorzieningen	54
6.3	Monitoring en evaluatie sociaal domein gemeente	55
6.4	Constateringen inzicht en verantwoording dagbesteding Wmo Brummen	57
Bijlage 1	Toetsing aan het normenkader	58
Bijlage 2	Lijst van geïnterviewden Dagbesteding Wmo Brummen	64
Bijlage 3	Geraadpleegde documenten	66
Bijlage 4	Dagbesteding Wmo Brummen; cliënten en aanbieders	69
Bijlage 5	Impressie van aanbod organisaties maatwerk dagbesteding	74
Bijlage 6	Schema werkproces Toegang bij Team voor Elkaar	80

1 Inleiding

1.1 Wmo en dagbesteding

De gemeentelijke taken op het gebied van maatschappelijke ondersteuning zijn per januari 2015 veranderd en uitgebreid. De verandering vloeit voort uit de inwerkingtreding van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning 2015. De uitbreiding hangt samen met decentralisatie van taken die voorheen uit bijvoorbeeld de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) werden gefinancierd.

Dagbesteding en de voorliggende, algemene voorzieningen zijn onderdeel van het takenpakket van de gemeente in de Wmo. In vergelijking met de daaraan voorafgaande Wmo zijn in de Wmo 2015 zelfredzaamheid en eigen regie van de zorgvrager belangrijke uitgangspunten van de wet geworden. De inzet van zorg moet bovendien volgens de gemeente, mede uit een oogpunt van kostenbesparing, niet zwaarder zijn en langer duren dan nodig is.

Definiëring van ‘dagbesteding’

Algemene voorzieningen zijn voorzieningen die voor alle inwoners van de gemeente toegankelijk zijn, zonder dat een keukentafelgesprek en beschikking nodig is. Een doel van de inzet van algemene voorzieningen binnen de gemeente Brummen is om, onder meer door een ontmoetingsfunctie, laagdrempelige ondersteuning te bieden en een beroep op maatwerk en zwaardere vormen van zorg te voorkomen.

Van een maatwerkvoorziening dagbesteding kunnen inwoners gebruik maken nadat zij daarvoor door de gemeente zijn geïndiceerd. Op basis van een gesprek (het zogeheten ‘keukentafelgesprek’) wordt de hulp- en ondersteuningsvraag samen met de inwoner verhelderd waarna de gemeente een beschikking dagbesteding kan afgeven. Deze vorm van dagbesteding koopt de gemeente in bij diverse zorgaanbieders in de regio op basis van een raamovereenkomst waarin normkosten voor ondersteuning zijn vastgelegd.

Voor dagbesteding geldt dat soms meerdere termen in omloop zijn, zoals dagactiviteiten, een zinvolle daginvulling en bij de aanbieders die dagbesteding met een arbeidsmatig karakter aanbieden is ‘werk’ een gangbare term. Sinds 1 januari 2019 is de term dagbesteding, zoals aangeboden in een maatwerkvoorziening, vervangen door de term ‘begeleiding groep’. Voor de leesbaarheid hanteren we in dit rapport de term dagbesteding. Inwoners die gebruik maken van dagbesteding vanuit de Wmo en daarbij een indicatie voor een maatwerkvoorziening hebben, noemen we cliënten.

Dagbesteding is er voor mensen van alle leeftijden met allerlei beperkingen. Het doel van het aanbod van dagbesteding is dat inwoners die daar behoefte aan hebben een zinvolle daginvulling hebben en op die manier ondersteund worden in het optimaal kunnen meedoen in de samenleving. Dagbesteding vervult allereerst een functie voor de persoon zelf. Dagbesteding geeft structuur, ontmoeting, persoonlijke ontwikkeling en zingeving. Daarnaast heeft dagbesteding een ontlastende functie voor de mantelzorger.

Begeleiding groep (dagbesteding) is een aanbod van zorg op locatie. Tot eind 2018 werd onderscheid gemaakt in drie zorgzwaartes binnen de dagbesteding: licht, medium en zwaar. Vanaf 1 januari 2019 zijn er twee zorgzwaartes: wat in 2018 nog 'Dagbesteding licht' en 'Dagbesteding medium' heette, is nu 'Begeleiding Groep Basis'; wat in 2018 Dagbesteding Complex heette, is nu 'Begeleiding Groep Complex'.

1.2 Doel en vraagstelling van het onderzoek

Doel van het onderzoek

De gemeente Brummen heeft met de invoering van de nieuwe Wmo 2015 nieuw beleid moeten ontwikkelen binnen het sociaal domein. Tegen deze achtergrond is de rekenkamercommissie Brummen eind 2018 met een vooronderzoek gestart naar het functioneren van de dagbesteding en de voorliggende voorzieningen in de gemeente Brummen. In deze eerste fase zijn door de rekenkamercommissie beleidsdocumenten over dagbesteding en voorliggende voorzieningen bestudeerd en is aanvullend informatie vergaard via enkele gesprekken met ambtelijk betrokkenen.

Aan BBSO is gevraagd een verdiepingsonderzoek uit te voeren dat tot doel heeft na te gaan of de taak dagbesteding en de voorliggende voorzieningen in het kader van de Wmo 2015 in de gemeente Brummen doelmatig en doeltreffend worden uitgevoerd en of de gemeenteraad voldoende stuur- en verantwoordingsinformatie heeft en benut om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen.

Vraagstelling

Voor het onderzoek is de volgende centrale (tweeledige) vraagstelling geformuleerd:
*Worden de taak dagbesteding en de voorliggende voorzieningen in het kader van de Wmo 2015 in de gemeente Brummen doelmatig en doeltreffend uitgevoerd?
Heeft de gemeenteraad van Brummen in dit kader voldoende stuur- en verantwoordingsinformatie en benut hij deze om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?*

De hoofdvraag is uiteengelegd in de volgende deelvragen:

1. Welke kaders heeft de raad geformuleerd ten aanzien van het Wmo-beleid, algemeen en specifiek voor de dagbesteding en algemene voorzieningen, en welke kaders gelden op uitvoerend niveau?
2. Op welke wijze is de toegang en toewijzing tot de zorg, het gebruik van de algemene voorzieningen en de maatwerkvoorziening dagbesteding aan burgers georganiseerd, hoe is de toewijzing afgestemd met aangrenzende vormen van zorg en gebeurt de toegang tot de Wmo in de praktijk binnen de beleidskaders doelmatig en doeltreffend?

3. Functioneert de zorgverlening van maatwerk dagbesteding doelmatig en doeltreffend? Op welke wijze zijn en worden met zorgaanbieders afspraken gemaakt over de resultaten, wat wordt er gemonitord en verantwoord en kan de gemeente met de uitkomsten daarvan effectief (bij)sturen?
4. Wat is het beeld van de inzet van voorliggende (algemene) voorzieningen? Is het aanbod van algemene voorzieningen adequaat en toegankelijk en gaat er mede in het licht van de inzet van maatwerkvoorzieningen een preventieve werking van uit, op welke wijze worden resultaten gemonitord en verantwoord en kan de gemeente effectief op deze voorzieningen sturen?
5. Op welke wijze en in welke mate worden resultaten van monitoring en verantwoording met de raad gedeeld, sluit dit aan bij de begrotingsposten en is dit toereikend voor (bij)sturing van kaders?
6. Op welke wijze geeft de gemeenteraad zelf actief inhoud aan zijn kaderstellende en controlerende rol ten aanzien van het Wmo-beleid en meer specifiek ten aanzien van Wmo-dagbesteding en voorliggende voorzieningen? Worden beleid, inkoop en subsidiëring periodiek geëvalueerd en zo nodig bijgesteld?
7. Wat zijn op voornoemde punten mogelijke verbeterpunten die de zorgverlening aan de burger verbeteren, dan wel de rolname van de gemeenteraad versterken?

1.3 Aanpak van het onderzoek

BBSO heeft een verdiepend onderzoek uitgevoerd waarvoor de volgende activiteiten zijn uitgevoerd:

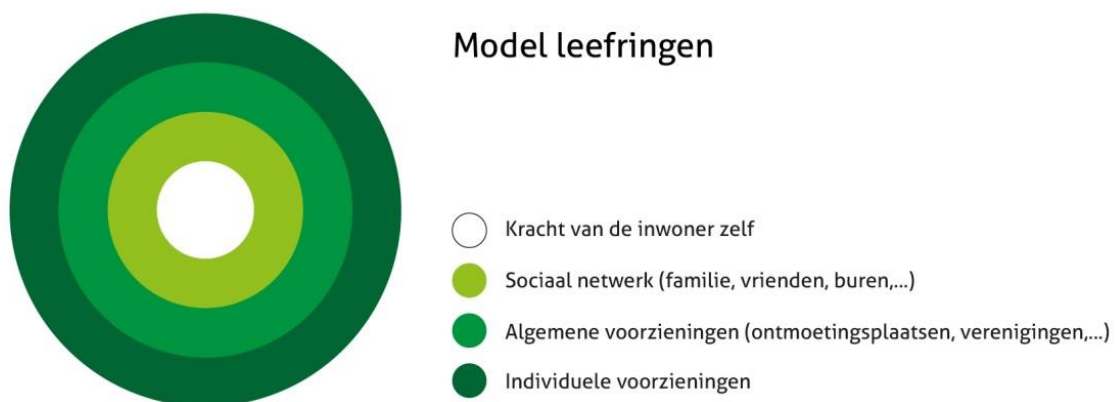
- aanvullende documentverzameling en -analyse;
- interviews met wethouder en primair beleidsverantwoordelijke ambtenaren;
- interviews met medewerkers die direct betrokken zijn bij de toegang en toewijzing;
- nader onderzoek bij enkele zorgaanbieders maatwerkvoorziening dagbesteding op basis van documentanalyse, interviews en werkbezoeken;
- nader onderzoek bij enkele algemene voorzieningen op basis van documentanalyse, interviews en werkbezoeken;
- aanvullende dataverzameling en analyses van registratie aanbod dagbesteding maatwerkvoorzieningen;
- interview met vertegenwoordiger van de Maatschappelijke Adviesraad Brummen, werkgroep Wmo.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de sleutelpersonen die tijdens het onderzoek zijn benaderd.

2 Het beleidskader voor Wmo en 3D gemeente Brummen

2.1 Leefringen als basis voor zorg en ondersteuning

Ter voorbereiding van de decentralisatie in het sociaal domein heeft de gemeente Brummen in 2013 een Integraal beleidskader opgesteld¹. Dit beleidskader voor de decentralisatie heeft bij de invoering van de vernieuwde Wmo 2015 op het vlak van de maatschappelijke ondersteuning een specificering gekregen in het *Beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2015-2016, Samen Goed voor Elkaar* (september 2014). Dit beleidsplan geldt voor de vernieuwde uitvoering van de Wmo als het basisdocument voor de gemeente Brummen. Daarin ligt vast dat Brummen zorg en ondersteuning biedt volgens het ‘leefringenmodel’. Het gaat om de ring eigen kracht, de ring informele netwerken, de ring algemene voorzieningen en de ring maatwerkvoorzieningen:



De gemeente stelt het leefringenmodel als volgt te willen toepassen:

“Het model van de leefringen werkt van binnenuit naar buiten. Om als inwoner deel te kunnen nemen aan de samenleving (maatschappelijke of arbeidsparticipatie) of in de eigen levensbehoefte te kunnen voorzien kijkt de gemeente eerst naar de binnenste leefring “wat kan de inwoner zelf realiseren”. Bij het bepalen hiervan biedt een professional (gezins- of cliëntregisseur) ondersteuning. Biedt dit geen oplossing dan wordt tussen inwoners (eventueel betrokken familie, vrienden en mantelzorgers) en professional nagegaan welke zorg en ondersteuning vanuit het eigen netwerk mogelijk is (leefring 2). Is dat niet mogelijk dan wordt nagegaan of algemene voorzieningen een oplossing bieden (leefring 3). Als laatste mogelijkheid kunnen individuele voorzieningen worden ingezet (leefring 4). De gemeente stelt passende ondersteuning te zullen aanbieden. Dit houdt in dat in situaties waarin dat nodig is ook direct individuele voorzieningen kunnen worden ingezet (zonder dat eerst alle ringen worden doorlopen)”².

¹ Gemeente Brummen, Integraal beleidskader 3 decentralisaties gemeente Brummen, Raadsvoorstel 10 december 2013.

² Gemeente Brummen, Beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2015-2016, Samen Goed voor Elkaar, p. 35.

In het Wmo-beleidsplan is ook een aantal relevante onderdelen opgenomen inzake 'Dagbesteding'. We bespreken ze hier beknopt.

2.2 Aanbod van zorg

In het beleidsplan wordt aangegeven dat voor verschillende omschreven cliëntgroepen in de Wmo een aanbod van zorg zal komen. Bij begeleiding wordt gewezen op de mogelijkheden van:

- Thuiszorg/huishoudelijke hulp en zorg
- Dagverzorging
- Dagbehandeling
- Dagbesteding
- Mantelzorgondersteuning
- Vrijwillige thuishulp
- Curator/mentorschap

Als beoogde resultaat van de begeleiding en ondersteuning ziet men voor (met name) de oudere doelgroep:

- **Daginvulling:** de cliënt heeft een regelmatige structuur in zijn dagelijkse leven en maakt gebruik van een passende dagbesteding in de vorm van dagactiviteiten;
- **Sociaal functioneren:** de cliënt heeft een sociaal netwerk met daarbinnen goede contacten met familie, vrienden en burens opgebouwd of het netwerk van de cliënt is versterkt;
- **Wonen:** compenseren van beperkingen waardoor de cliënt zelfstandig kan blijven wonen en leven.

Voor ouderen die (bijvoorbeeld) door dementie of cognitieve achteruitgang beperkt zijn in hun zelfredzaamheid, streeft men naar de volgende resultaten:

- **Wonen:** onveilige situaties worden voorkomen;
- **Daginvulling:** de cliënt heeft een regelmatige structuur in zijn dagelijkse leven en maakt gebruik van een passende dagbesteding in de vorm van dagactiviteiten. Cliënten worden van dagbesteding actiever en gaan makkelijker sociale contacten aan in de thuissituatie;
- **Financiën:** op het gebied van administratie en financiën is overzicht;
- **Psychisch functioneren:** de draagkracht van de mantelzorger of het steunsysteem wordt overeind gehouden. De cliënt neemt op tijd zijn medicatie in. Daarnaast worden tijdig signalen van onrust herkend. Dit om escalatie van de situatie te voorkomen. De oorzaken van de onrust worden gezocht, zodat er kan worden ingespeeld op de behoefte van de cliënt;
- **Lichamelijke zorg:** de cliënt ziet er schoon en verzorgd uit en eet en drinkt iedere dag.

Dagbesteding als functie binnen de algemene voorzieningen

Dagbesteding wordt, naast andere functies, in het beleidsplan voorgesteld als een van de functies van de algemene voorzieningen (binnen leefring 3). Bij de andere functies onderscheidt men ontmoeting, cliëntondersteuning, maatschappelijke opvang en preventie, vrijwilligersondersteuning, mantelzorgondersteuning en toeleiding en begeleiding naar participatie.

Inhoud van dagbesteding

Onder dagbesteding wordt in het beleidsplan de ondersteuning verstaan die geboden wordt aan kwetsbare doelgroepen in volgende vorm:

- Dagprogramma met als doelstelling het aanbrengen van ritme en structuur in de dag, het onderhouden van de zelfregie, het verminderen van het sociaal isolement en zo mogelijk een verlichting bieden aan de mantelzorger;
- Arbeidsmatige dagbesteding met als doelstelling het aanbrengen van ritme en structuur in de dag. De gemeente denkt hierbij aan verschillende doelgroepen zoals: ouderen met somatische en psychosomatische problemen, mensen met psychiatrische problemen of verstandelijke of lichamelijke beperkingen en cliënten met niet aangeboren hersenletsel³.

Uitgangspunt bij de dagbesteding in de algemene voorzieningen is maximaal 4 dagdelen per persoon per week. Indien voor een individuele cliënt de algemene voorziening ontoereikend is wordt (in principe) verwezen naar een maatwerkvoorziening.

De uitvoering van dagbesteding vindt in de algemene voorzieningen plaats door een beroepskracht met ondersteuning van vrijwilligers. Er wordt van uitgegaan bij het aanbod van de algemene voorzieningen dat vervoer van en naar dagbestedingslocaties, c.q. ontmoetingsplekken in principe de verantwoordelijkheid van de bewoner zelf is omdat de bewoner dichtbij huis gebruik kan maken van dagbesteding. De uitvoering van de algemene voorziening dagbesteding wilde de gemeente Brummen, ten tijde van het strategisch beleidsplan 'Wij werken voor Brummen - algemene voorzieningen' (mei 2016), zo veel mogelijk bij de welzijnsorganisatie Stichting Welzijn Brummen (SWB) beleggen (deze keuze voor alleen de SWB is later vervallen; zie verder hoofdstuk 5).

Uitgangspunten individuele voorzieningen

In het beleidsplan wordt ook uitgebreid aangegeven welke uitgangspunten men heeft voor de vormgeving van individuele voorzieningen in de Wmo, waaronder ook de dagbesteding in de vorm van maatwerkvoorzieningen (uitgangspunten Leefring 4: Individuele voorzieningen):

- we bieden passende ondersteuning en een vangnet voor de meest kwetsbaren

³ In de Nota Uitwerking scenario's & Inrichtingsplan lokale uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening & Participatiewet en arbeidsmatige dagbesteding in de gemeente Brummen (2017) wordt op de toekomst van de arbeidsmatige dagbesteding in Brummen ingegaan. De Rekenkamercommissie heeft in onderhavig onderzoek haar focus primair gericht op dagbesteding als onderdeel van de Wmo.

- we gaan uit van de vraag van onze inwoner
- we gaan uit van de individuele keuzevrijheid
- professionele zorg- en hulpverlening heeft respect voor de eigen regie van onze inwoner
- de ondersteuning wordt zo nabij als mogelijk en doelmatig en gericht op resultaten aangeboden en vormgegeven
- we streven naar minder maatwerk voorzieningen en meer algemene voorzieningen die passende en juiste ondersteuning bieden.

2.3 Programmaplan Samen Goed Voor Elkaar, september 2017 – oktober 2018

In 2017 is een *Programmaplan ‘Samen goed voor elkaar’* opgesteld. In het programmaplan van de gemeente Brummen zijn negen doelen opgenomen:

1. De vraag van de inwoner en versterking van de zelfredzaamheid en eigen regie staat centraal
2. We bieden integrale zorg en ondersteuning volgens het uitgangspunt 1 gezin 1 plan 1 regisseur en het leefringenmodel
3. Inwoners kunnen langer zelfstandig (blijven) wonen in de gemeente Brummen
4. Minder gebruik van individuele en maatwerkvoorzieningen
5. We verbeteren de samenwerking tussen stakeholders in de zorg en de samenredzaamheid in de samenleving in Brummen
6. Minder inwoners zijn aangewezen op een gemeentelijke (Participatiewet) uitkering
7. Ieder kind kan gezond en veilig opgroeien en zich ontwikkelen tot een inwoner die vanuit eigen kracht naar vermogen volwaardig participeert in onze samenleving
8. We versterken de positieve gezondheidsbeleving van inwoners
9. We voeren de taken voortkomend uit de Wet maatschappelijke ondersteuning, Jeugdwet en Participatiewet uit binnen het totaal beschikbare budget van het Rijk.

Aangezien al een evaluatie voorjaar 2017 in voorbereiding was (gepubliceerd in juni 2017 en een besluit daarover in oktober 2017) is op dat moment besloten geen uitvoeringsplan met een overzicht van alle inspanningen meer op te nemen in het programmaplan (van september 2017-oktober 2018), maar deze samen te laten verschijnen met het programmaplan van 2018 (zie verder paragraaf 2.5).

2.4 Tussentijdse evaluatie beleid

De tussentijdse evaluatie van het beleid en uitvoering heeft in 2017 plaatsgevonden en is verwoord in de Nota *‘Inzicht in uitvoering Jeugdwet, Wmo en Participatiewet in de gemeente Brummen’* (oktober 2017). In de evaluatie worden de negen geformuleerde doelen besproken en constatering gedaan over het al dan niet behalen van deze doelen.

Een van de constatering in deze evaluatie ten aanzien van dagbesteding is dat ten opzichte van de invoering van de Wmo 2015 het aantal indicaties voor maatwerk begeleiding

en dagbesteding is gestegen. Bij deze taken wordt de doelstelling ‘minder gebruik van individuele en maatwerkvoorzieningen (doelstelling 4) niet behaald. De indicatievorm medium neemt het meest toe in deze periode (2015-medio 2017). Ook de pilot ontmoeting en dagbesteding “Trefpunt” die in 2016 als algemene voorziening was gestart, heeft niet het gewenste resultaat van een daling van het aantal maatwerkvoorzieningen dagbesteding opgeleverd.

In de nota is de volgende tabel opgenomen over het aantal gebruikers van de typen dagbesteding en de uitgaven daarvoor over de periode 2015 – medio 2017:

Tabel 1 Dagbesteding 2015 – eerste helft 2017

	1-2-2015 Aantal gebruikers	2015 Uitgaven*	1-1-2016 Aantal gebruikers	2016 Uitgaven*	1-7-2017 Aantal gebruikers	2017 Uitgaven*
Licht	53	€ 312.374	38	€ 247.309	23	€ 34.324
Medium	17	€ 131.553	25	€ 177.974	53	€ 57.876
Complex	8	€ 101.213	10	€ 73.406	13	€ 18.649
Totaal	78	€ 545.140	73	€ 498.689	89	€ 110.849

* Op basis van ontvangen en betaalde facturen op peildatum 1 juli 2017

Uit de tabel komt naar voren dat de verhouding tussen de afgegeven beschikkingen licht, medium en complex verschuift. Het aantal beschikkingen licht is sinds 2015 afgenomen, het aantal medium is gestegen. Ook is het aantal inwoners waarvoor een beschikking voor dagbesteding complex is afgegeven (licht) toegenomen. De nota stelt het volgende: “mogelijk is er een verschuiving van indicaties licht naar medium en van medium naar complex”. De verschuiving naar medium indicaties is deels te verklaren doordat geen nieuwe indicaties voor dagbesteding licht meer worden afgegeven en bij een deel van deze mensen de zorgvraag te zwaar is voor een beroep op een algemene voorziening. Ook bleek er een correctie op de oorspronkelijke AWBZ-indicaties nodig omdat een deel van de inwoners dat op grond van de AWBZ een indicatie licht toegewezen had gekregen in werkelijkheid zorg ontvangen die onder “medium” valt.

Er is onvoldoende zicht op het effect van de algemene voorzieningen op de beperking van de inzet van maatwerkvoorzieningen, dat een van de doelstellingen binnen het sociale domein is. De pilot Trefpunt heeft onvoldoende daling in het aantal maatwerkvoorzieningen dagbesteding opgeleverd. Bovendien heeft een groep van 25 inwoners van boven de 80 jaar met een beschikking “licht” voor dagbesteding deze behouden ondanks het beleid om deze beschikkingen te beëindigen.

In een later stadium is gebleken dat het genoemde aantal van 25 niet juist is. Het juiste aantal is 12 inwoners. De meeste van de 12 ouderen die wel een indicatie dagbesteding licht hadden maakten gebruik van de dagopvang van SWB. Met SWB heeft overleg plaatsge-

vonden hoe de beëindiging van de indicaties licht het beste kon plaatsvinden. Uitgangspunt was dat de opvang van deze groep niet in gevaar kwam en dat de beëindiging van de indicatie dagopvang licht niet al te grote onrust bij deze groep ouderen mocht veroorzaken. Uiteindelijk is door de gemeente besloten om de indicaties dagopvang via het natuurlijke proces te beëindigen, dus op moment dat er een gesprek bij het TVE plaatsvond over een WMO voorziening of bij de overgang naar de WLZ. Van de oorspronkelijke groep inwoners waren er op 1 augustus 2018 nog vier 80-plussers met een indicatie dagopvang licht.

In de tussentijdse evaluatie zijn verbeterpunten in de uitvoering naar de onderscheiden doelen geformuleerd. Ten aanzien van doel 4 (minder gebruik van individuele en maatwerkvoorzieningen), dat mede betrekking heeft op de organisatie en uitvoering van de dagbesteding, zijn de volgende mogelijke verbeterpunten genoemd:

- nader onderzoek naar de wijze waarop beïnvloeding mogelijk is met name in het gebruik van specifieke voorzieningen; hiervoor is meer detailinzicht nodig in de verstrekte maatwerkvoorzieningen;
- nader onderzoek naar de effecten van de werkwijze van Team voor Elkaar en de effectiviteit van de algemene- en preventieve voorzieningen in de gemeente Brummen;
- onderzoek naar mogelijkheden om meer individuele begeleiding en ondersteuning te bieden als algemene voorziening, hetgeen kan leiden tot een minder groot beroep op maatwerkvoorzieningen;
- meer inzet op ondersteuning van vrijwilligers, waarmee mogelijk het leefringenmodel beter toepasbaar is en kosten van dure inzet van maatwerkvoorzieningen worden beperkt. Dit betekent ook een ontwikkeling van een plan om vrijwilligersondersteuning te versterken gezien de groeiende “vergrijzing” van het aantal vrijwilligers in de gemeente Brummen.

Bij een nadere beschouwing van de genoemde verbeterpunten valt op dat de eerste drie punten onder de noemer ‘*nader onderzoek*’ vallen, met daarbij het streven de rol van de algemene voorzieningen te versterken ten opzichte van de maatwerkvoorzieningen. Het vierde verbeterpunt betreft een concreet ‘actiegericht’ verbeterpunt om de ondersteuning van vrijwilligers te versterken, met daarbij de expliciete verwachting dat de inzet van maatwerkvoorzieningen daarmee kan worden verminderd.

2.5 Beleidsontwikkeling 2018 en verder

Programmaplan Samen Goed Voor Elkaar 2018 en Inspanningenplan 2018

In 2018 is Programmaplan Samen Goed Voor Elkaar 2018 en een Inspanningenplan 2018 opgesteld waarin wordt aangegeven op welke wijze de gemeente de programmadoelen van het programma Samen Goed Voor Elkaar (SGVE) wil gaan behalen.⁴

⁴ Door het College vastgesteld 27 maart 2018; dit programmaplan is ter kennisgeving naar de Raad gestuurd maar daar niet besproken.

Op basis van de programmaplannen en de tussentijdse evaluatie concludeert de gemeente “dat er een forse opgave ligt, zowel inhoudelijk als financieel”. De financiële opgave houdt verband met de forse overschrijdingen van het totale gemeentelijk budget waarmee het (nieuwe) College in 2017 werd geconfronteerd en dat tot de aankondiging van ingrijpende bezuinigingen heeft geleid.

De inhoudelijke opgave heeft zijn vertaling gevonden in een inspanningenplan (als bijlage 1 bij het Programmaplan 2018). De gemeente concludeert ook dat het noodzakelijk is meer en beter te sturen op een efficiënte en effectieve uitvoering, waarbij beleid en uitvoering dichter bij elkaar worden gebracht en de uitvoering meer leidend te laten zijn. Ook wordt een monitor sociaal domein aangekondigd om de resultaten van het beleid te kunnen vastleggen en beoordelen. Tot slot geeft de gemeente aan een en ander vanuit een programmatische aanpak met een programmastructuur te gaan realiseren.

Doelen

In het *programmaplan SGVE 2018* worden de doelen herhaald van voorgaande jaren en ook de eerder geformuleerde prestatie-indicatoren worden (nadrukkelijker) benoemd. In het *Inspanningenplan SGVE 2018* is wat betreft ‘dagbesteding’ met name het streven naar een nadere invulling van doel programmadoel 4 van belang, namelijk ‘minder gebruik van individuele- en maatwerkvoorzieningen’.

In het *Inspanningenplan 2018* wordt geconstateerd dat de uitvoering van het beleid van ‘geen indicaties dagbesteding licht’ niet is gerealiseerd. Met een verwijzing naar de eerdere tussenevaluatie (‘Inzicht in de uitvoering’) is duidelijk geworden dat er een toename is van het aantal en van de zwaarte van de indicaties dagbesteding.

In het inspanningenplan wordt (nogmaals) als doelen gesteld geen maatwerkvoorzieningen dagbesteding ‘licht’ meer te realiseren en het aantal indicaties individuele dagbesteding ‘medium’ af te laten nemen. In de woorden van het inspanningenplan: “We richten een algemene voorziening in die er voor zorgt dat het aantal indicaties dagbesteding “licht” daadwerkelijk beëindigd wordt en onderzoeken of deze algemene voorzieningen ook adequate zorg en ondersteuning kan bieden voor inwoners met een indicatie “medium”⁵.

Programmabegroting

Brummen 2019-2022

In de programmabegroting 2019-2022⁶ van de gemeente Brummen wordt aangegeven dat er een taakstelling is voor het sociaal domein waarbij er ‘betere zorg’ moet zijn met ‘minder middelen’. Om dit bereiken bij het aanbod van dagbesteding wordt een onderzoek aangekondigd naar onder meer ‘Begeleiding Groep’. Men wil daarbij meer zicht op de mogelijke maatregelen om risico’s te beheersen en om de kosten te laten dalen. Specifiek dienen

⁵ In bijlage 1 van het Inspanningenplan SCVE 2018, bij programmadoel 4 en actiepunt 30. Dit doel en actiepunt is in het plan als een van de prioriteiten benoemd.

⁶ Deze programmabegroting is 23 november 2018 door de Raad vastgesteld.

volgens de gemeente de scenario's "dagbesteding licht als algemene voorziening" en "dagbesteding medium als algemene voorziening" inzichtelijk te worden in de komende rapportages.

In de programmabegroting 2019-2022 is een taakstelling van € 100.000 opgenomen voor aanpassing van beleid en uitvoering met de scenario's "dagbesteding licht als algemene voorziening" en "dagbesteding medium als algemene voorziening".⁷ Daarnaast is een taakstelling van € 100.000 opgenomen voor minder gebruik van individuele en maatwerkvoorzieningen door het opstellen van uitvoeringsrichtlijnen TVE voor inzet zorg en ondersteuning WMO.

Bij vaststelling van de Perspectiefnota 2020-2023 is besloten door de raad om de taakstelling op WMO van in totaal € 200.000 naar beneden bij te stellen naar € 100.000. In de door Raad vastgestelde begroting 2020 is de terminologie 'bezuinigingstaakstelling' in het sociaal domein overal vervallen. Er wordt desondanks van uitgegaan dat het WMO-onderzoek dat eind 2019 is afgerond tot minder uitvoeringskosten zal leiden (€100.000)⁸.

In de programmabegroting 2019-2022 wordt vermeld dat in het kader van de budgettaire taakstelling 'uitvoeringsrichtlijnen' worden opgesteld die "er voor zorgen dat het Team voor Elkaar binnen de kaders van de raad uitvoering kan geven aan de gewenste uitvoering van het college. Door het uitvoeren conform uitvoeringsrichtlijnen kan het leefringenmodel beter toegepast worden en zullen meer lichtere vormen van zorg en ondersteuning & algemene voorzieningen worden ingezet vanuit het TVE" (p. 39).

Deze uitvoeringsrichtlijnen dienen volgens de gemeente te leiden tot een "betere toepassing van het leefringenmodel" waarbij met de inwoner beter kan worden besproken wat de inwoner zelf kan of samen met zijn omgeving en netwerk kan doen om de ondersteuningsvraag op te lossen. Bij deze nadere toepassing van het leefringenmodel kan volgens de gemeente de uitkomst nog steeds zijn dat een maatwerkvoorziening nodig is maar dat mogelijk aanvullend vanuit het netwerk van de inwoner aanvullende acties volgen. De verwachting van de gemeente is dat deze toepassing tot minder indicaties voor maatwerkvoorzieningen zal leiden en dat een andere oplossing passender en juister is.

Perspectiefnota 2019-2022

In de Perspectiefnota 2019-2022⁹ worden de vijf programma's van de gemeente met name financieel toegelicht. Hierbij wordt voor de inhoud gewezen op 'een integraal uitvoeringsprogramma', zijnde het Programmaplan 'Samen Goed Voor Elkaar'. Volgens de perspectiefnota zijn daarin 8 doelstellingen voor de gemeente Brummen bepaald. De doelen zijn volgens deze nota (p.21):

1. De vraag en vraaggerichte dienstverlening staat centraal

⁷ Hierbij wordt bedoeld dat inzichtelijk moet worden gemaakt hoe een algemene voorziening de huidige indicatie licht en medium overbodig kan maken omdat inwoners naar de algemene voorziening toe kunnen (derhalve een algemene voorziening ter vervanging van de maatwerkvoorzieningen in geval van deze indicaties).

⁸ Binnen de totale verwachte kosten voor de uitvoering van de WMO in 2020 van € 2.743.000 (bron: Perspectiefnota 2019-2022).

⁹ Door het College 15 mei 2018 vastgesteld en in juni 2018 in de Raad besproken; de volgende versie in juni 2019 vastgesteld door het College).

2. Inwoners zijn in staat om en kunnen langer, zelfstandig (blijven) wonen in de gemeente Brummen
3. Door een goede informatie, advies, een sluitende preventieve aanpak en algemene voorzieningen realiseren we minder gebruik van individuele en maatwerkvoorzieningen
4. We vergroten de samenredzaamheid in Brummen
5. We vergroten de arbeidsparticipatie met specifiek aandacht voor inwoners met een afstand tot de arbeidsmarkt
6. Ieder kind kan gezond en veilig opgroeien en zich ontwikkelen tot een inwoner die vanuit eigen kracht naar vermogen volwaardig participeert in onze samenleving
7. We verbeteren de gezondheid en de beleving van gezondheid van inwoners
8. We voeren de taken als gemeente uit binnen de beschikbare budgetten van het Rijk.

Bij een beoordeling van deze doelen in het licht van ‘dagbesteding’ zijn met name de doelen 2 en 3 relevant. Ook hier wordt wederom gewezen op de noodzaak de individuele en maatwerkvoorzieningen af te bouwen en de rol van de algemene voorzieningen te versterken.

Bij de financiering van het Sociaal Domein (programma 3) en voor Samenleving (programma 4) worden in deze Perspectiefnota de volgende globale hoofdlijnen aangegeven:

1. Het ingezette beleid van de afgelopen 3 jaar wordt gecontinueerd;
2. De lokale structuur die nodig is om de doelen te realiseren (Team voor Elkaar en organisatie van Algemene Voorzieningen) wordt verder doorontwikkeld;
3. Uitvoeren van een meerjarige investeringsagenda om de verdere transformatie bij zorg en welzijn vorm te geven.

[Geen Programmaplan Samen Goed Voor Elkaar 2019; wel ‘Inspanningenplan’ 2019](#)

Er is voor het jaar 2019 geen nieuw programmaplan SGVE en/of nieuw Inspanningenplan SGVE opgesteld en door het College formeel vastgesteld. Wel is als intern document van de gemeente een overzicht gemaakt onder de noemer “inspanningen programmaplan 2019” dat in de stuurgroep SGVE is besproken en vastgesteld (de stuurgroep bestaat uit de wethouder sociaal domein die in de stuurgroep geadviseerd wordt door de programmamanager sociaal domein, de procesmanager Strategie, Advies en Financiën en de procesmanager Inwonerszaken). Dit document is niet aan de Raad verzonden.

In dit ‘inspanningenplan’ wordt dagbesteding (niet zijnde arbeidsmatige dagbesteding) niet als aparte inspanning per programmadoel benoemd. Wel wordt aangegeven dat men streeft naar het opstellen van uitvoeringsafspraken en resultaatafspraken met lokale zorgaanbieders WMO (niet de maatwerkvoorzieningen). Het algemene motto voor het beleid in de Wmo wordt in het inspanningenplan herhaald: minder gebruik van individuele en maatwerkvoorzieningen en meer gebruik van algemene voorzieningen.

In het kader van het doel 'Budget neutrale uitvoering' (actiepunten 57) is door de gemeente in dit inspanningsplan een onderzoek 'algemene voorziening begeleiding groep' aangekondigd (met een bezuinigingstaakstelling van € 100.000). Het doel is 'betere zorg met minder middelen' en 'minder gebruik van individuele en maatwerkvoorzieningen'. Dit onderzoek diende te leiden naar:

- een voorstel voor een dekkend aanbod van algemene voorzieningen dat dagopvang en begeleiding groep licht en medium vervangt. Dit onderzoek is inmiddels afgerond en de uitkomst is dat dit voor de huidige groep gebruikers van deze maatwerkvoorzieningen niet passend en daarmee niet mogelijk is;
- een uitvoeringsrichtlijn voor het Team voor Elkaar dat borgt dat zeer minimaal een maatwerkvoorziening dagopvang en begeleiding groep licht en medium wordt geïndiceerd.

Bij actiepunten 58 in dit inspanningsplan wordt dit voornemen nader uitgewerkt, waarbij het centrale streven is dat in de uitvoering door het Team voor Elkaar het leefringenmodel beter wordt toegepast zodat meer lichtere vormen van zorg en ondersteuning en algemene voorzieningen worden ingezet vanuit het Team voor Elkaar. De gemeente geeft aan dat de voortgang hierin zal worden gemonitord en een rapportage zal volgen (aangekondigd voor najaar 2019).

2.6 Constateringen beleidsontwikkeling dagbesteding Wmo Brummen

Kort na de invoering van de nieuwe WMO (2015 heeft de gemeente een helder beleidskader ontwikkeld voor het WMO-beleid, respectievelijk de dagbesteding. Dit gebeurde in het WMO beleidsplan Samen goed voor elkaar, en aan de hand van het leefringenmodel. In dit vastgestelde beleid werd relatief veel aandacht gegeven aan het belang van dagbesteding voor onder meer de versterking van de zelfredzaamheid van (oudere) bewoners en het voeren van een eigen regie. Een van de geprioriteerde doelen was tevens het verminderen van het gebruik van individuele en maatwerkvoorzieningen.

Hierbij geldt dat maatwerkvoorzieningen in financiële zin grote consequenties kunnen hebben, die vooraf niet helemaal zijn te voorzien. De kosten kunnen tot op zekere hoogte op voorhand worden afgebakend bij de bepaling van de termijn van de indicatie (het aantal jaren toekenning). Daarnaast is het streven van de gemeente om met een nadere oriëntatie op de toepassing van het leefringenmodel bij de ondersteuningsvraag de inzet van maatwerkvoorzieningen te verminderen. Het is de vraag in hoeverre deze heroriëntatie op de toepassing van het leefringenmodel de beoogde effecten kan en zal sorteren.

Medio 2017 is de uitvoering van de Wmo geëvalueerd en in de raad besproken. De feitelijke ontwikkelingen zijn tegengesteld aan het geformuleerde beleid. Er is eerder sprake van verzwaring van geïndiceerde zorg dan van lichtere zorg. En er is geen toename van het gebruik van de algemene voorzieningen om daarmee het gebruik van de maatwerkvoorzie-

ningen te verminderen. In de evaluatie van 2017¹⁰ zijn diverse nadere onderzoeken aangekondigd naar oorzaken en mogelijke oplossingen. Er is geen aanwijzing of deze onderzoeken zijn uitgevoerd. Resultaten zijn in elk geval niet aan de raad terug gemeld.

Sindsdien zijn geen brede evaluaties uitgevoerd of in de raad aan de orde geweest. Wel is de Raad mondeling door de portefeuillehouder structureel maandelijks geïnformeerd over de ontwikkelingen op het sociaal domein. De raad heeft (onder andere via raadvragen) informatie gekregen over de inzet van specifieke met naam genoemde voorzieningen, zoals de Mollenhof.

Bij de programmabegroting 2019 wordt opnieuw onderzoek aangekondigd en in het inspanningenplan 2019 wordt aangekondigd dat Team voor Elkaar (TvE) het leefringenmodel beter moet toepassen. In een memo van 19 september 2019 heeft de Raad een tussenrapportage van het onderzoek ontvangen. De uitvoeringsrichtlijnen voor TvE zijn herzien waardoor TvE efficiënter en effectiever kan werken. Een eerste financieel effect daarvan is volgens de gemeente te verwachten in november 2020.

Voortgangsinformatie ontvangt de raad in de reguliere beleidscyclus. Een bij de start van de nieuwe raadsperiode toegezegde monitor op het sociaal domein is één keer verschenen, maar niet door de raad zelf besproken. Deze monitor is in een beginstadium van ontwikkeling en biedt de raad derhalve nu nog geen inzicht in effecten en prestaties van het beleid (stand medio 2019).

¹⁰ Nota inzicht in uitvoering, juni 2017, doelstelling 4, pagina 12.

3 De toegang tot Wmo voorzieningen Brummen

3.1 Organisatie Toegang Wmo Brummen

De organisatie rondom de toegang tot een Wmo-voorziening is in de gemeente Brummen vormgegeven binnen het Team voor Elkaar (TVE) dat in 2015 is opgericht. In het zorgproductenboek (juni 2018) van de zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe, waar de gemeente Brummen deel van uitmaakt, is de toegang tot Wmo-maatwerkvoorzieningen beschreven. De gemeente Brummen wijkt hiervan af. De gemeente Brummen is een procesgerichte organisatie en heeft geen werkinstructie op papier vastgelegd ten aanzien van de toegang zoals hier bedoeld.

Inrichting, structuur en taken van het Team voor Elkaar

Na een extern onderzoek¹¹ naar de werkwijze en inrichting, heeft de Raad in november 2016 het Collegebesluit tot definitieve inrichting, structuur en taken van het Team Voor Elkaar besproken. De taken van het Team voor Elkaar zijn als volgt samen te vatten:

- Informatie en advies
- Vraagverheldering en adressering naar passende vormen van ondersteuning
- Kortdurende algemene cliëntondersteuning
- Klantmanagement werk en participatie

Belangrijkste conclusie in het aangehaalde onderzoeksrapport was dat het Team voor Elkaar goed op weg is, zich goed en positief ontwikkelt maar nog niet optimaal functioneert. Verbeterpunten hadden met name betrekking op ‘procesoptimalisatie’, verbetering financiële administratie en het inrichten van een monitor sociaal domein.

Samenstelling en taken van Team voor Elkaar

Het Team voor Elkaar bestaat uit 21 medewerkers die taken verrichten binnen meerdere teamonderdelen:

Informatie en advies: vijf consultants die zorgdragen voor informatie en advies en die al veel vragen afhandelen. Zij zijn verantwoordelijk voor het telefonisch en inloopspreekuur, met spreekuren op locaties in Eerbeek en Brummen¹². Er zijn in principe altijd twee medewerkers beschikbaar voor de spreekuren. Ook komen meldingen via de mail binnen (met gebruikmaking van CORV, dit is een digitaal knooppunt specifiek voor gegevensuitwisseling

¹¹ Het evaluatierapport Team voor Elkaar van Moventem.

¹² Op maandag- en woensdagochtend van 9.00 tot 12.00 uur in Plein Vijf in Brummen en op dinsdag- en donderdagochtend van 8.30 tot 12.00 uur in het Servicepunt in Eerbeek. Woensdagmiddag in het gezondheidscentrum in Brummen.

Jeugd)¹³, via het formulier op de website of via de ondersteuningsteams op scholen. Het aantal locaties waar men de hulpvraag kon stellen is in de loop der jaren verminderd: het Team voor Elkaar had in de eerste jaren ook spreekuren in alle kernen en bij een huisarts; het aantal locaties is in 2018 teruggebracht tot drie locaties. Sinds kort is er in plaats van een spreekuur bij een huisarts en een spreekuur binnen een gezondheidscentrum in Brummen.

Vraagverheldering en adressering:

Voor jeugd zijn er 3 consulenten plus een orthopedagoog werkzaam. Voor WMO zijn er 5 consulenten werkzaam.

Deze consulenten, zowel Wmo- als Jeugd, pakken de meldingen op en passen de stappen toe zoals formeel aangegeven in de beschreven toegangsprocedure. Dit betekent: een afspraak wordt gemaakt voor een keukentafelgesprek, een gesprek wordt gevoerd, een verslag gemaakt, het verslag wordt verzonden naar de cliënt, de gegevens over de cliënt worden opgenomen in de systemen, zodra het ondertekende verslag binnen is; alles afgehandeld door een administratieve collega, zoals het verzenden van de beschikking etc. Het verslag is de basis voor de beschikking en wordt ook aan de beschikking gehecht. Het proces is zo ingericht dat er geen beschikking wordt afgegeven als het Team voor Elkaar beslist dat de indicatie voor een maatwerkvoorziening niet wordt toegekend.

De consulenten van Team voor Elkaar werken als ‘generalisten’ zowel voor Jeugd als Wmo¹⁴, maar er is wel enige specialisatie binnen het team (“je ontkomt er niet aan dat consulenten toch meer kennis en een netwerk hebben op een specifiek gebied”). Dit betekent dat voor de Wmo 5 medewerkers beschikbaar zijn (naast vragen binnen de Wmo, zijn er ook hulpvragen die verband houden met een multiproblematiek of een psychiatrische problematiek) in behandeling hebben.

Het Team voor Elkaar heeft een wekelijks casusoverleg waarin ook de cliëntverdeling aan de orde komt (“met inachtneming van de AVG”). De wisselwerking en taakafbakening met aanpalende zorg komt ook ter sprake tijdens het casusoverleg.-Er wordt onder andere besproken of een ondersteuningsvraag wel onder de WMO valt of dat er aanspraak gemaakt moet worden op de voorliggende voorziening binnen de Wet langdurige zorg. In de beleidsregels voor de WMO van de gemeente Brummen is namelijk opgenomen dat een andere wettelijke regeling, zoals de Wet langdurige zorg, altijd de voorliggende voorziening is op de WMO.

Administratie: deze bestaat 4 medewerkers: 3 administratief medewerkers en 1 financieel medewerker.

¹³ CORV staat voor Collectieve Opdrachten Routeer Voorziening.

¹⁴ Participatie is als een van de drie onderdelen van de decentralisatie van het sociaal domein ondergebracht bij de organisatie Werkfit.

Kwaliteit: het team heeft een kwaliteitsmedewerker die verantwoordelijk is het verbeteren van de kwaliteit in de uitvoering van alle processen binnen het TVE.

Het team werkt sinds september 2018 met nieuwe werkprocessen, waarbij onder meer administratieve taken van de consultants naar de administratie zijn overgegaan. Hierdoor hebben consultants in principe meer ruimte gekregen voor de uitvoering van hun inhoudelijke taken. Uit de interviews komt naar voren dat de Team voor Elkaar streeft naar een ‘kwaliteitsslag’, waarbij verdere verbetering van werkprocessen en registratie wenselijk is geacht¹⁵. Zo is recentelijk (voorjaar 2019) een nieuw werkproces ontwikkeld vanuit het team¹⁶. Men tracht verder ook de professionele aanpak en zicht op verloop van cliëntstromen verder te verbeteren door regelmatige werkbesprekingen.

Het Team voor Elkaar heeft een wekelijks casusoverleg waarin ook de cliëntverdeling aan de orde komt (“met inachtneming van de AVG”). De wisselwerking en taakafbakening met aanpalende zorg komt ook ter sprake tijdens het casusoverleg. Als er meerdere dagen dagbesteding noodzakelijk is bij een cliënt kan het zijn dat sprake moet/zal zijn van een WLZ-indicatie. In de beleidsregels voor de WMO van de gemeente Brummen is opgenomen dat een andere wettelijke regeling, zoals de Wlz, altijd de voorliggende voorziening is op de WMO.

3.2 Aard van de hulpvraag bij Team voor Elkaar

De binnenkomende hulpvragen bij Team voor Elkaar zijn zeer uiteenlopend (“alles komt binnen; vragen over inburgering, vragen wanneer gas en water wordt afgesloten, woningbouwvereniging zet mij het huis uit..., et cetera”). Er is 1 loket voor alle vragen van de inwoners; “het is dus geen WMO-loket, het is Team voor Elkaar”. Volgens mededelingen ontvangt het Team voor Elkaar gemiddeld 60 meldingen binnen per week; ongeveer 5 daarvan komen in een casusoverleg.¹⁷

Vragen kunnen komen van de cliënt zelf, maar onder andere ook van familie of mantelzorger en van organisaties als Geheugensteunpunt (van het Netwerk Dementie) en huisartsen.

Onder deze veelheid aan vragen, bevinden zich ook vragen over dagbesteding. Bij de nadere bepaling van de hulpvraag en het mogelijke aanbod vanuit de Wmo wordt door het Team voor Elkaar met de Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) gewerkt. Deze ZRM, waarbij vragen over 11 leefdomeinen worden gesteld, biedt de consultant de mogelijkheid een analyse van de hulpvraag en van de persoonlijke situatie te maken. Uit het onderzoek blijkt dat de ZRM

¹⁵ Eind 2017 is een interne scan naar het Team Voor Elkaar (TVE) uitgevoerd. De scan heeft aanbevelingen opgeleverd om de dienstverlening aan inwoners door het TVE te verbeteren. Aandachtspunten waren meer en beter binnen de wettelijke kaders gebruik te maken van de Zelfredzaamheidsmatrix binnen het TVE, alsmede het verbreden van de kennis van het voorliggend veld binnen het TVE.

¹⁶ Zie bijlage 6 voor een overzicht van het werkproces Toegang bij Team voor Elkaar.

¹⁷ In de periode 1 februari 2016 tot 08 augustus 2017 (ruim 18 maanden) kwamen 4.781 meldingen/signalen bij het TVE binnen. Driekwart van deze ondersteuningsvragen is door consultants informatie en advies afgehandeld zonder dat een vervolgactie (keukentafelgesprek) vanuit het TVE heeft plaatsgevonden. Bij een beschouwing van de onderwerpen zijn 273 meldingen/signalen onder de noemer ‘dagbesteding’ geregistreerd; dat is 5,7% van het totaal aantal meldingen. Op jaarbasis zou dit op circa 180 meldingen/signalen van dagbesteding neerkomen. Meer actuele cijfers hierover zijn (vooralsnog) niet voorhanden.

in de praktijk door het Team voor Elkaar bij de aanvraag en bij de herindicatie wordt gebruikt. De ZRM wordt (nagenoeg) niet toegepast bij de voorzieningen om de ontwikkeling van de zelfredzaamheid van de cliënt tijdens het proces (i.c. na de indicatie) te volgen.¹⁸

Vraag naar dagbesteding bij Team voor Elkaar

In het onderzoek is op basis van bestaande documenten en een aanvullende uitvraag nagegaan hoeveel hulpvragen voor dagbesteding in Brummen binnenkomen bij het Team voor Elkaar.

In een bijlage van de nota 'Inzicht in uitvoering Jeugdwet, Wmo en Participatiewet in de gemeente Brummen' (oktober 2017) is hiervan een overzicht opgenomen over de periode 1 februari 2016 tot 08 augustus 2017. In deze periode van ruim 18 maanden kwamen 4.781 meldingen/signalen bij het TvE binnen. Driekwart van deze ondersteuningsvragen is door consulenten informatie en advies afgehandeld zonder dat er een vervolgactie (keukentafelgesprek) vanuit het TvE heeft plaatsgevonden. Bij een beschouwing van de onderwerpen zijn 273 meldingen/signalen (mede) onder de noemer 'dagbesteding' geregistreerd; dat is 5,7% van het totaal aantal meldingen.

De uitvraag levert nieuwe gegevens op over de meldingen bij het Team voor Elkaar, gesplitst over 2017, 2018 en de eerste drie kwartalen van 2019. Dat levert het volgende beeld op:

Tabel 2 Totaal aantal meldingen en informatieadviezen en meldingen dagbesteding bij Team voor Elkaar 2017-2019

	Totaal meldingen	Totaal informatie	Aantal dagbesteding	Dagbesteding, % van aantal meldingen	toegewezen maatwerk dagbesteding
2017	4179	2336	258	6,2%	125
2018	4333	2614	320	7,4%	241
2019 (tot oktober)	3856	2566	303	7,9%	68

Uit de tabel komt naar voren dat bij het Team voor Elkaar in 2017 en 2018 4.200 - 4.300 meldingen binnenkomen voor allerlei hulpvragen. Het gaat om 260 - 320 vragen waarbij (ook) dagbesteding aan de orde wordt gesteld. Het betreft 6% - 8% van het totaal aantal meldingen. Het aantal en aandeel meldingen voor dagbesteding neemt toe in 2017 - 2019 (bij een grove extrapolatie van de cijfers over geheel 2019 is sprake van ruim 400 meldingen).

¹⁸ In de Wet bescherming persoonsgegevens is vastgelegd dat er niet meer persoonsgegevens mogen worden verzameld dan noodzakelijk voor het doel. De Autoriteit Persoonsgegevens heeft geoordeeld dat gemeenten met een ZRM alleen persoonsgegevens mogen verzamelen die relevant zijn voor de hulpvraag. Zie ook: <https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/nl/nieuws/gemeenten-verzamelen-te-veel-persoonsgegevens-bij-uitvoering-wmo-en-jeugdwet>

Ook zijn cijfers opgenomen over de in dat jaar toegewezen indicaties voor een maatwerkvoorziening dagbesteding. Er zit een sterke fluctuatie in deze toewijzingen per jaar, waarbij de sterke toename in 2018, gevolgd door een sterke afname in 2019 opvalt.

Beleid inzake inzet aard van voorziening

De inzet bij de 'Toegang' is na te gaan welke ondersteuning mogelijk en nodig is op basis van het uitgangspunt: "minder zwaar, meer licht en liever nog minder licht en meer algemeen". De consultants hebben kennis van dit uitgangspunt en zullen, volgens de werkprocessen, eerst naar de voorliggende voorzieningen verwijzen indien dat voldoende is. De consultant beslist (echter) zelfstandig, wordt "niet gehinderd door enige financiële druk" en kan in vrijheid kiezen om, indien nodig, een andere, 'zwaardere' voorziening in te zetten ("wij doen het werk en wij worden niet daarop afgerekend. We hebben niets met de financiën te maken. Inhoud is ons uitgangspunt. Het Team voor Elkaar werkt autonoom").

De keuzevrijheid van de burger wordt door het Team voor Elkaar benadrukt: "We willen heel graag dat de burger zelf de verantwoordelijkheid pakt. De consultant schetst de mogelijke keuzes, legt het verschil daartussen uit. Verantwoordelijkheid leggen we zoveel mogelijk neer bij de burger. In de praktijk zal de consultant best wel eens een meest passende mogelijkheid benoemen. Uitgangspunt is dat de burger en de consultant dat samen doen, met de burger als eindverantwoordelijke. De keuze voor de aanbieder hangt af van verschillende factoren (afstand, sfeer, e.d.)."

Door het Team voor Elkaar wordt aangegeven dat hulpvragers niet altijd op de hoogte zijn dat ze zonder een beschikking naar een algemene voorziening kunnen gaan. Ook geeft het Team voor Elkaar informatie over (vervoers)voorzieningen die soms direct toepasbaar en relevant zijn, zoals Handsaam (SWB) die vrijwilligers inzet voor incidentele autoritten en van het mogelijke gebruik van PlusOV tegen het reguliere tarief.

Resultaten Cliëntervaringsonderzoek Wmo Brummen

Uit het CEO Wmo uitgevoerd in 2018 gaf 73% van de respondenten aan dat zij het (helemaal) eens zijn met de stelling dat zij snel door een medewerker van het Team voor Elkaar werden geholpen. In vergelijking met 2017 is het aandeel tevreden respondenten gestegen, hier gaf nog 66% aan snel te zijn geholpen. 78% weet waar zij moeten zijn met hun hulpvraag, hierin is een lichte daling te zien ten opzichte van vorig jaar waar 81% van de respondenten aangaf te weten waar ze terecht konden met hun hulpvraag. In een open invulveld is de respondenten gevraagd wat ze van het contact vonden met het Team voor Elkaar. Verreweg het grootste aandeel van de respondenten gaf aan in zijn algemeenheid tevreden te zijn over het Team voor Elkaar. Wel waren er ook meerdere respondenten die aangaven ontevreden te zijn over de hulpvaardigheid, klantvriendelijkheid of bejegening van het Team voor Elkaar.

3.3 Constatering organisatie en aanpak Toegang Wmo Dagbesteding

Met Team voor Elkaar is er een helder systeem van toegang en toewijzing van WMO-zorg, inclusief de dagbesteding. Zo werkt men met één brede toegang (TvE) en wordt kortduurende ondersteuning door het TvE zelf geleverd.

Algemene voorzieningen zijn vrij toegankelijk, ook zonder een indicatie of verwijzing van Team voor Elkaar. Voor de maatwerkvoorzieningen moet Team voor Elkaar een indicatie afgeven. Dit onderscheid is voor de cliënten niet altijd duidelijk. Een indicatie gebeurt na een keukentafelgesprek.

Het verslag na een keukentafelgesprek is de basis voor een beschikking. Het proces is zo ingericht dat geen beschikking wordt afgegeven als het Team voor Elkaar beslist dat de indicatie voor een maatwerkvoorziening niet wordt toegekend.

Bij de indicatiestelling voor de zorgverlening maakt TvE gebruik van de Zelfredzaamheidsmatrix¹⁹ en de consultants stellen een ondersteuningsplan op. Cliënten zijn vrij in het kiezen van een zorgaanbieder, maar Team voor Elkaar kan daarbij wel adviseren.

Er is binnen het Team voor Elkaar geen sturing op de bepaling van de zwaarte van de aan te bieden zorg. Het uitgangspunt is 'minder zwaar, meer licht en liever nog minder licht en meer algemeen' maar Team voor Elkaar werkt vanuit een professionele autonomie bij het bepalen van de indicatie. Bij een indicatie voor meerdere dagen per week wordt er gekeken of dan niet een WLZ-indicatie aan de orde is (in plaats van een WMO-indicatie).

Het Team voor Elkaar houdt een verplichtingenadministratie bij inzake de inkoop van maatwerkvoorzieningen. Deze verplichtingenadministratie is echter nog niet operationeel binnen de 'monitor sociaal domein'.

De uitvoeringsovereenkomst en resultaatafspraken 2019 met Stichting Welzijn Brummen benoemt de 'sociaal culturele activiteiten en ontmoeting binnen Tjark Riks en Plein 5' maar noemt geen dagbesteding of groepsbegeleiding als apart (zelfstandig) aanbod.

¹⁹ In de beleidsregels (hoofdstuk 9) heet dit: 'activiteiten gericht op het bevorderen of behoud van de zelfredzaamheid en tot voorkoming van opname of verwaarlozing van de cliënt'.

4 Maatwerkvoorziening dagbesteding gemeente Brummen

4.1 Aanbod en gebruik van maatwerkvoorziening dagbesteding Brummen

Aanbieders

Er is een groot aanbod aan maatwerkvoorzieningen in de zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe. De regiogemeenten²⁰ hebben met circa 200 aanbieders een raamwerkovereenkomst Wmo (in brede zin) ondertekend. Van deze aanbieders zijn er 20 daadwerkelijk actief voor de gemeente Brummen met het aanbod van een maatwerkvoorziening dagbesteding (dit zijn de aanbieders die cliënten hebben uit de gemeente Brummen). In het voorliggend hoofdstuk wordt uitgebreid ingegaan op hun aanbod van dagbesteding als maatwerkvoorziening²¹.

Gebruikers

Het aantal inwoners van de gemeente Brummen dat in de periode 2015-2018 in een of meerdere jaren van een dergelijke maatwerkvoorziening gebruik maakte ligt ruwweg op 120 personen en dit aantal gebruikers is globaal gesteld redelijk stabiel.

Er is wel een wijziging in het type dagbesteding waar men gebruik van maakt: er is een toename van het gebruik van 'dagbesteding medium' bij een gelijktijdige afname van 'dagbesteding licht'.

Tabel 3 Aantal gebruikers dagbesteding Brummen 2015-2019²²

	2015	2016	2017	2018	2019 (1 ^e kwartaal)
Licht	65	57	38	15	
Begeleiding groep licht					6
Medium	33	50	71	86	1
Begeleiding groep basis					98
Complex	14	18	14	13	
Begeleiding groep complex					11
Totaal	112	125	123	114	116

²⁰ Bij de inkoop van maatwerkvoorzieningen Wmo, jeugdhulp en MO/BW GGZ werkt de gemeente Brummen samen in de Zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe. Dit is een samenwerkingsverband van de gemeenten Apeldoorn, Brummen, Epe, Hatterem, Heerde, Lochem, Voorst en Zutphen.

²¹ in bijlage 4 is een overzicht opgenomen van organisaties die een maatwerkvoorziening dagbesteding voor de gemeente Brummen aanbieden.

²² Cijfers zijn gebaseerd op een analyse van gegevens in 2019 verkregen uit een (geanoniseerd) databestand van de gemeente Brummen via het Team voor Elkaar. Het gaat om in totaal 214 unieke cliënten uit Brummen die voor een korte of langere periode van een vorm van maatwerkvoorziening dagbesteding gebruik maken of hebben gemaakt. Deze cijfers wijken af van de cijfers in tabel 2 en zijn vanwege mogelijk afwijkende registraties of aanpassingen in de tijd niet met elkaar te vergelijken.

Van de gebruikers van dagbesteding in de periode 2015- (voorjaar) 2019 was 58% vrouw en 42% man. De grootste groep is 80+ (45%), gevolgd door de groep 70 - 79 jaar (21%).

4.2 Aanbod via regionaal inkoopmodel maatwerkvoorziening

Met ingang van 1 januari 2019 is het regionaal inkoopmodel voor maatwerkvoorzieningen gewijzigd. Dit inkoopmodel vervangt de drie afzonderlijke raamovereenkomsten voor Jeugd, voor Wmo en voor MO/BW die tussen 1 januari 2015 tot en met 30 december 2018 waren afgesloten. De zorginstellingen die dagbesteding aanboden voor inwoners met een Wmo-indicatie, sloten hiervoor een contract af met de gemeente Brummen. Per 31-12-2018 zijn alle contracten Maatwerkvoorzieningen Wmo 2015 in deze vorm beëindigd.

Met ingang van 1 januari 2019 is er een nieuwe integrale raamovereenkomst jeugdhulp, Wmo en MO/BW GGZ. De integrale raamovereenkomst biedt in principe kansen om op die (integrale) hulpvraag aan te sluiten, waarmee een doorgaande zorglijn ontstaat. De ambitie van de overheden is dat cliënten, aanbieders en gemeenten er geen hinder van ondervinden als men van het ene naar het andere domein doorstroomt of wanneer een ondersteuningsvraag zich over meer domeinen uitstrekt. In deze nieuwe situatie geeft de Zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe vorm aan de inkoop en transformatie van jeugdhulp, Wmo en MO/BW.

Aanbieders die zorg en ondersteuning willen leveren aan de inwoners van de gemeente Brummen hebben zich hiervoor in kunnen schrijven via zorgregiomijov.nl. Dit gaat op basis van een openbaar aanbestedingsproces die 'open' is; in- en uittreding van aanbieders blijft mogelijk zolang de raamovereenkomst is vastgesteld. Voordat de aanbieders kunnen worden gecontracteerd, is er een toetsingscommissie van regionale en lokale accountmanagers die de kwaliteit toetst van de zorgaanbieder (zie verder paragraaf 4.4).

4.3 Verandering aanbod bij nieuwe integrale raamovereenkomst

De gemeenten in de regio Midden-IJssel/Oost-Veluwe vinden keuzevrijheid voor cliënten essentieel. Daarom is er geen beperking op het aantal zorgaanbieders. Tijdens het keukentafelgesprek geeft de cliënt aan waar de voorkeur naar uit gaat. Mocht de cliënt geen voorkeur hebben dan wordt gekeken naar een zorgaanbieder die past bij de vraag die er is en de indicatie die gesteld wordt. Op basis van ervaring en informatie weet de Wmo-consulent welke aanbieder welk specialisme aanbiedt. De cliënt en de consulent kiezen in samenspraak met elkaar de aanbieder. De cliënt weet niet altijd welke aanbieder door de gemeente gecontracteerd is.

Het is een flexibele raamovereenkomst: dat houdt in dat je als aanbieder in de looptijd van de raamovereenkomst kunt toe- en uittreden. De aanbieder kan desgewenst ook de dienstverlening uitbreiden. De zorgaanbieders zijn vrij om te kiezen of ze aan alle of een of enkele gemeenten zorg willen leveren. Eenmaal gebruik makend van de raamovereenkomst,

betekent dat je je als zorgaanbieder moet houden aan de spelregels zoals gesteld in de raamovereenkomst. Zowel opdrachtgever als opdrachtnemer hebben hierdoor meer mogelijkheden om de samenwerkingsovereenkomst te beëindigen.

Bij de raamovereenkomst hoort een 'Zorgproductenboek' van zorg- en ondersteuningsproducten die de zorgverlenende instellingen aanbieden. Het zorgproductenboek is een overzicht van producten die de gemeente inkoopt en die aanbieders kunnen aanbieden. Het zorgproductenboek biedt onder meer handvatten voor indicatiestelling.

Het overgrote deel van de gecontracteerde aanbieders in de zorgregio levert geen zorg aan inwoners van Brummen. Van de 200 gecontracteerde aanbieders zijn circa 20 organisaties daadwerkelijk actief wat betreft dagbesteding voor de gemeente Brummen (dit zijn de aanbieders met cliënten uit de gemeente Brummen). In die vaste kern van aanbieders zitten een paar zorgboerderijen, een paar grote en een paar middelgrote instellingen. Uit informatie van de gemeente komt naar voren dat twee aanbieders zich niet meer hebben aangemeld voor de nieuwe raamovereenkomst en er geen nieuwe aanbieders zijn met ingang van 2019 waar de gemeente gebruik van maakt. Er zijn geen cliënten naar andere zorgaanbieders gegaan.

4.4 Toezicht op kwaliteit

Sinds de invoering van de nieuwe raamovereenkomst in 2019 is de kwaliteitstoetsing ten aanzien van de aanbiedende organisaties aangescherpt. Voordat een zorgaanbieder een overeenkomst krijgt, wordt de kwaliteit van de zorg getoetst waarbij de regionale accountsmanagers eerst in beeld brengen met wie ze gesprekken aangaan (zorgaanbieders groot/midden/klein). Dit geldt tevens voor de lokale accountmanagers die in gesprek gaan met de lokale zorgaanbieders.

Toetsingscriteria zijn onder meer het niveau van scholing van medewerkers om de juiste hulp te kunnen bieden of dat er behandelplannen zijn. Als blijkt dat niet alles volgens de eisen in orde is, dan hebben de betreffende aanbieders de gelegenheid dat goed te maken en anders worden ze afgewezen.

Wanneer een zorgaanbieder wordt geaccepteerd en eenmaal een contract en cliënten heeft, wordt de zorgaanbieder blijvend gecontroleerd of deze werkt volgens de gemaakte afspraken. Deze taak is belegd bij een kwaliteitscommissie (die regionaal is samengesteld), de lokale accountmanagers en toezichthouders met speciale bevoegdheden. Hiervoor is een overeenkomst met een toezichthouder, die onderzoek gaat doen en zich richt op kwaliteit. Voor de gemeente Brummen is de GGD Noord-Oost Gelderland de toezichthouder Wmo. De GGD onderzoekt de kwaliteit van de dienstverlening door onder andere documentenonderzoek, het afnemen van interviews en het uitvoeren van observaties.

In 2017 en 2018 werd het toezicht Wmo uitgevoerd door de GGD NOG. Met ingang van 2019 is het toezicht verbreed naar een integraal toezicht op kwaliteit, rechtmatigheid en calamiteiten- en incidenten. Dit integrale toezicht vindt plaats door GGD NOG en de zorgregio

Midden IJssel/Oost Veluwe en sluit aan op (kwaliteits)eisen uit de regionale raamovereenkomst

Daarnaast is het mogelijk dat op basis van signalen van Toegang (het Team voor Elkaar) in gesprek wordt gegaan met een betreffende zorgaanbieder. Hierna wordt eventueel een verbeterplan opgesteld en dat wordt dan getoetst aan de eisen die ze stellen. De gemeente toetst aan de eisen die in de Raamovereenkomst worden gesteld. Als verder onderzoek nodig is, dan vindt onderzoek plaats door de toezichthouder via de accountmanager en het regionale accountoverleg.

Uit de interviews kwam naar voren dat een van de oorspronkelijke zorgaanbieders niet aan de aangescherpte kwaliteitseisen ten aanzien van het opleidingsniveau van medewerkers kan voldoen. Voor deze aanbieder geldt dat het percentage hbo-geschoolden van het begeleidend personeel te laag is volgens de nieuwe normen en daardoor geen nieuw contract kan afsluiten met de zorgregio Midden-IJssel/Oost Veluwe.

In het eerste kwartaal van 2019 zijn er geen nieuwe aanbieders dagbesteding bijgekomen, waar de gemeente Brummen gebruik van heeft gemaakt. Uit de interviews met de gemeente komt naar voren dat er niet doelbewust is gezocht naar nieuwe aanbieders binnen het nieuwe regionale inkoopmodel: “Er zijn veel aanbieders dagbesteding. Je werkt met een bepaald palet. Het is heel moeilijk voor nieuwe organisaties om ertussen te komen. We moeten toch een vorm vinden om iets te organiseren dat nieuwe aanbieders de kans krijgen hun verhaal te doen. Dat hebben we het eerste jaar wel gedaan. We moeten dat nu echt weer gaan doen, om nieuwe aanbieders de kans te geven aan te geven waarom zij waardevol zijn voor de gemeente Brummen.”

Ook blijkt uit de interviews met de gemeente dat er niet altijd zicht is op het aanbod van de zorgaanbieders²³ en dat er weinig contact is met deze organisaties. Ofschoon men erkent dat het wel nuttig kan zijn om te weten te komen waar aanbieders tegenaan lopen en om een beeld te krijgen van de doelgroep.

Een van de redenen voor het geringe aantal contacten met de aanbieders lijkt gelegen in de procedure voor de melding van en naar zorgleveranciers die helemaal digitaal verloopt. Dit brengt met zich mee dat hierover geen overleg meer plaatsvindt, hetgeen kostenbesparend kan werken. Om desalniettemin meer inhoudelijk zicht op het aanbod te krijgen, is nu het streven van de gemeente om meer met zorgverleners in overleg te gaan.

²³ Recentelijk (per 1 oktober 2019) is een nieuw contractbeheersysteem voor aanbieders in de zorgregio in gebruik genomen, genaamd VendorLink.

4.5 Nader onderzoek naar aanbod dagbesteding gemeente Brummen

De 5 grootste aanbieders in aantal cliënten dagbesteding over de periode 2015 tot 1 april 2019 zijn Riwis Zorg en Welzijn, Stichting Welzijn Brummen, Buitenplaats de Poel²⁴, Philadelphia Rhienderen Werkt! en Coöperatie Boer en Zorg²⁵.

Voor het onderzoek zijn zeven aanbieders met de meeste cliënten geselecteerd voor een telefonisch interview met de zorgmanagers en/of groepsbegeleiders en twee aanbieders voor een instellingsbezoek. Er is een selectie gemaakt op basis van twee criteria. Ten eerste het aantal cliënten uit de gemeente Brummen verdeeld over de typen zorg (licht-medium-zwaar tot 2019). Ten tweede beoogden we een selectie van aanbieders die een beeld geven van verschillende kenmerken en richtingen van vernieuwing²⁶. De interviews zijn aan de hand van een topiclijst uitgevoerd.

Naast de interviews zijn -samen met de leden van de rekenkamercommissie- twee werkbezoeken gebracht aan twee aanbieders: Riwis Zorg en Welzijn (Tolzicht) en Aandacht met Zorg de Mollenhof (hierna de Mollenhof genoemd). Bovendien zijn twee interviews met aanbieders afgenomen (Looijenga Zorg en Buytenplaats Zigtrijk die naast groepsbegeleiding ook individuele begeleiding aanbieden).

Op basis van de interviews en de instellingsbezoeken gaan we in op verschillende thema's die hieronder worden besproken.

Doelgroep dagbesteding

Met uitzondering van de aanbieders die dagbesteding aanbieden met een arbeidsmatig karakter, is de grootste doelgroep ouderen. Dit zijn bijvoorbeeld cliënten met dementie, ggz-problematiek of een licht verstandelijke beperking.

Uit de interviews blijkt dat het combineren van verschillende achtergronden een positief effect heeft. Het samenbrengen van mensen met verschillende achtergronden op één dagbestedingslocatie, leidt tot nieuwe inzichten bij de cliënten en herijking van hetgeen ze zelf nog kunnen. Een aanbieder, die naast dagbesteding ook crisis- en logeeropvang aanbiedt, noemde als voorbeeld de positieve wisselwerking tussen de kinderen (logees) en de ouderen van de dagbesteding. Hierbij is volgens de respondenten de begeleiding door de professionals en vrijwilligers cruciaal. De begeleiders moeten op basis van hun expertise kunnen bijsturen om de groepsdynamiek goed te laten verlopen en de veiligheid in de groep te kunnen borgen.

24 Inclusief de Mollenhof, die tot 2018 onder de administratieve vlag van Buitenplaats de Poel dagbesteding aanbod.

25 Buytenplaats Zigtrijk is aangesloten bij Coöperatie Boer en Zorg. Deze coöperatie heeft contracten afgesloten met onder andere de gemeente Brummen.

²⁶ De geselecteerde aanbieders waren aanvankelijk Zorggroep Apeldoorn, Stichting Welzijn Brummen, Coöperatie Boer en Zorg / Zigtrijk, Philadelphia Rhienderen Werkt!, Attent Zorg en behandeling, Zozijn Zorg en Buitenplaats de Poel. Bij de telefonische introductie werd duidelijk dat sinds begin 2019 geen of nauwelijks cliënten uit de gemeente Brummen gebruikmaken van de dagbesteding van Attent Zorg en behandeling, Zozijn Zorg en Zorggroep Apeldoorn. In overleg met het Team voor Elkaar en op basis van de gemeentelijke administratie zijn twee andere aanbieders geselecteerd en aanvullend geïnterviewd, te weten Looijenga Zorg en In Groene Handen.

Een van de aanbieders (SWB) ziet sinds circa 2 jaar de tendens dat zij meer cliënten met ggz-problematiek begeleiden. De dementerenden stromen sneller door naar de woonzorglocaties (Riwis Zorg en Welzijn) dan voorheen. Als deze groep cliënten niet meer thuis kunnen wonen en een Wlz-indicatie toegewezen hebben gekregen, moeten ze de dagbesteding verlaten. Voor meerdere zorgaanbieders is het niet mogelijk cliënten met een Wlz-indicatie voor de dagbesteding te behouden. In de beleidsregels van de WMO is opgenomen dat een andere wettelijke regeling, zoals de Wlz, altijd de voorliggende voorziening is op de WMO.

Duur en zwaarte van dagbesteding

Uit de interviews met de gemeente komt naar voren dat ‘afschaling’ is opgenomen in de afspraken met de aanbieder. Het streven is dat de aanbieder in de ondersteuningsplannen opneemt wat de mogelijkheden zijn dat de cliënt met minder zorg toe kan. Er zijn situaties waarbij ‘afschaling’ aan de orde is en er zijn situaties waarbij dit niet aan de orde is: voor de groep ouderen bijvoorbeeld is het niet de verwachting dat daar verbetering optreedt. Een contactpersoon van de gemeente geeft aan dat hier de afgelopen jaren weinig aandacht voor is geweest en dat het streven is dit beter te gaan monitoren.

De zorgaanbieders bieden dagbesteding variërend van twee tot -veelal- vijf dagen per week. Het aantal dagen dat een cliënt gebruik maakt van dagbesteding varieert sterk en is afhankelijk van de toegekende indicatie: cliënten kunnen twee tot drie dagdelen per week komen, maar enkelen komen per week. Het maximaal aantal af te nemen dagdelen dagbesteding bedraagt in de Wmo 9 dagdelen²⁷.

Uit een analyse die door BBSO is gedaan van het beschikbare bestand blijkt dat cliënten gemiddeld 16-18 uur (ruim 4 dagdelen) per week dagbesteding hebben in een maatwerkvoorziening.

De meeste aanbieders bieden begeleiding aan een gedifferentieerde groep mensen met zowel de indicatie basis als de indicatie complex. Voor de aanbieders die hun cliënten begeleiden bij arbeid op maat geldt dat hun cliënten een zekere mate van zelfstandigheid moeten hebben. Hier hebben de cliënten de indicatie ‘basis’. Uit een analyse van de registratie van het Team voor Elkaar komt naar voren dat de meesten (77,6%) een indicatie krijgen met een looptijd van 0-1 jaar. Uit interviews met het Team voor Elkaar blijkt dat zij in de beginsi-

²⁷ De gemeente Brummen heeft in de Beleidsregel Wmo 2017 het volgende over de omvang van groepsbegeleiding aangegeven: Begeleiding groep wordt vastgesteld in dagdelen. Een dagdeel staat gelijk aan maximaal 4 aaneengesloten uren. Het maximum is 9 dagdelen dat staat gelijk aan een in Nederland gebruikelijke 36-urige werkweek. Het aantal dagdelen Begeleiding Groep dat wordt geïndiceerd is afhankelijk van:

- de noodzaak (hoeveel structuur, activering, toezicht etc. is nodig? Wat biedt het eigen netwerk of de voorliggende voorzieningen, hoe belast is de mantelzorg etc.);
- de mogelijkheden van de cliënt (hoeveel kan de cliënt fysiek en mentaal aan?);
- het doel dat Begeleiding groep voor deze specifieke cliënt heeft (als een doel is: een zinvolle dagbesteding, ter vervanging van arbeid, dan worden bijvoorbeeld 8 of 9 dagdelen geïndiceerd (vergelijkbaar met een werkweek);
- de mogelijkheden van de specifieke dagbestedingsgroep (bij het werken in groepen is groepsdynamiek essentieel. Hier moet rekening mee gehouden worden om de voorziening effectief te laten zijn. Omdat gemeente indiceert en de hulp effectueert (als een soort CIZ en zorgkantoor in één) zal ook dit element bij de indicatie moeten worden betrokken.

tuatie de indicatie standaard op 1 jaar hebben gezet. “Als we nu weten dat de situatie niet beter wordt, geven we indicaties af voor een langere periode.”

In sommige gevallen is er minder ondersteuning ingezet dan aanvankelijk was geïndiceerd. De meest voorkomende reden hiervan is, dat de cliënt voor langere tijd ziek is geworden en niet heeft deelgenomen aan de dagbesteding en na herstel de dagbesteding langzaam weer opstart.

Invulling van de dagbesteding

Uit het veldonderzoek wordt een verschil zichtbaar tussen de grote zorgaanbieders die dagbesteding als een van hun diensten aanbieden en de -veelal kleinschalige zelfstandige-aanbieders waar dagbesteding als enige vorm van zorg vanuit ‘nieuw ondernemerschap’ wordt vormgegeven.

De grote aanbieders bieden een dagelijks herkenbaar standaarddagprogramma voor de cliënten met extra's in de vorm van muziek of een uitje. Voor hen zijn structuur en dagritme belangrijke waarden. Bij de kleinere aanbieders is de keuzevrijheid voor de cliënten een belangrijke waarde. Daarnaast geven de huiskamersetting en de buitenmogelijkheden een andere sfeer en dynamiek in de groep. Voor de aanbieders die hun cliënten bij arbeid op maat begeleiden staat het stimuleren van de individuele talenten en het ontwikkelen van het potentieel van hun deelnemers voorop. Dit is een wezenlijk andere vorm van dagbesteding dan de 'reguliere' dagbesteding, ook als deze cliënten worden gefinancierd uit de Wmo en niet vanuit de participatiewet. Zie voor een uitgebreidere beschrijving van de werkwijze, de bijlage met de impressies van aanbod organisaties dagbesteding.

De consultants van het Team voor Elkaar hebben in grote lijnen zicht op de programmatische invulling van het aanbod door de ervaring die men heeft opgebouwd met aanbieders. De aanbieders geven in de interviews aan dat zij een goed contact hebben met de consultants van het TvE. Zij leggen geen specifieke verantwoording af aan de gemeente over de inhoud van het programma bij dagbesteding. De meeste aanbieders zijn van mening dat het Team voor Elkaar vaker 'het veld' in zou mogen om te kijken waar zij mee bezig zijn en welke doelen de cliënten behalen.

Innovatie in de dagbesteding

Er ontstaan nieuwe initiatieven. Ondernemende zorgprofessionals bieden een zorgaanbod aan naast de bestaande organisatorische kaders. Hun specifieke kenmerken zijn de kleinschaligheid, de ligging en/of de integratie van zorg en ondersteuning. Deze zorgaanbieders zoeken ondersteuning bij samenwerkingspartners als ze zelf de benodigde ondersteuning niet kunnen leveren en ontwikkelen op basis van nieuwe ideeën hun aanbod.

Een concreet voorbeeld hiervan is de overgang van de Wmo naar de Wlz. Zodra een Wmo-clieënt een Wlz-indicatie krijgt toegewezen, mogen de aanbieders die geen contract hebben

met een of meer zorgkantoren²⁸, de dagbesteding niet meer verzorgen aan deze cliënten. Vanaf het moment van Wlz-indicatie moet de dagbesteding vanuit de Wlz worden gefinancierd. De consequentie hiervan is dat de cliënten overgeplaatst worden naar een aanbieder die een contract heeft met een of meer zorgkantoren. De nieuwe initiatiefnemers spelen hierop in door zelf contracten af te sluiten met de zorgkantoren, dan wel door een intensieve samenwerking aan te gaan met een zorgpartner die deze vorm van zorg mag aanbieden. De achterliggende gedachte is dat hun cliënten de door hen gekozen vorm van dagbesteding kunnen continueren op het moment dat zij een Wlz-indicatie krijgen toegewezen.

Dagbesteding en ontlasting mantelzorg

Bij de toekenning van de indicatie voor de dagbesteding zijn doelen vastgesteld. Naast de doelen voor de cliënt zelf (ontmoeting, dagritme, structuur en zingeving) wordt ontlasting van de mantelzorg als een belangrijk criterium gehanteerd bij het bepalen van de behoefte aan dagbesteding. Dagbesteding wordt in toenemende mate ingezet als ontlasting voor de mantelzorg. Dan is de onderliggende vraag meer partnergericht (partner blijft thuis of wil juist een keer zelf iets doen) en door het aanbod van dagbesteding is het mogelijk dat de cliënten langer thuis kunnen blijven en dat de partner de mantelzorg kan blijven uitvoeren. De gemeente houdt geen overzichten bij van de mate waarin de mantelzorg feitelijk wordt ontlast. De organisaties die dagbesteding aanbieden onderschrijven dit belang van de ontlasting van mantelzorg aangezien ook zij zien dat de mantelzorg daarmee adequater en langer kan functioneren als partner van de cliënt. In de interviews noemt men dit criterium feitelijk als de voornaamste reden voor dagbesteding²⁹. Het betreft hier derhalve niet de zelfredzaamheid van de cliënt, maar de (zelf)redzaamheid van de mantelzorg.

Evaluatie individuele doelen

De aanbieders stellen op verschillende manieren in te gaan op specifieke beperkingen en kwaliteiten van hun cliënten. Bij de meeste aanbieders die we hebben gesproken is 'uitgaan van mogelijkheden' het leidende principe. De filosofie van waaruit de aanbieders inspelen op de zelfredzaamheid van hun cliënten varieert per aanbieder. Waar enkele aanbieders actief sturen op het stimuleren van hun cliënten door hen bijvoorbeeld kleine taken te geven (meehelpen met koken, de tafel afruimen) schuilt de kracht van beweging voor andere aanbieders juist in 'loslaten'.

Het streven van de gemeente is dat bij afloop van de indicatie -en eventueel bij een herindicatie- een evaluatie plaatsvindt van de geleverde maatwerkvoorziening tussen de consultant van TvE, cliënt en zorgaanbieder. In dit driegesprek wordt bekeken in hoeverre de doelen van het ondersteuningsplan zijn behaald³⁰.

²⁸ Zorgkantoren regelen de zorg voor een verzekerde met een indicatiebesluit. Ze sluiten contracten af met zorgaanbieders voor mensen die een indicatie vanuit het CIZ (Centrum Indicatiestelling Zorg) hebben.

²⁹ Dit geldt niet voor de organisaties wiens cliënten arbeidsmatige dagbesteding verrichten.

³⁰ Er zijn verschillende begrippen hiervoor in omloop. Met ondersteuningsplan, zorgplan, behandelplan en werkplan wordt in deze rapportage hetzelfde bedoeld.

Als blijkt dat de doelen niet of gedeeltelijk zijn behaald, wordt gezocht naar de achterliggende reden. Mogelijk is de cliënt minder leerbaar dan verwacht of is de situatie van de cliënt gewijzigd. De vraag is ook of de aanbieder voldoende inzet heeft gepleegd ten aanzien van de doelen? Op basis van de hieruit verkregen informatie wordt gekeken welke hulp in de toekomst noodzakelijk is en welke aanbieder dit het beste kan leveren.

Uit de interviews met zowel de ambtenaren van de gemeente als de aanbieders komt naar voren dat “over het algemeen op het niveau van de ondersteuningsplannen weinig terugkoppeling plaatsvindt met het TvE.” Een betrokkene zegt hierover: “De afgelopen jaren is hier te weinig aandacht aan besteed. Als we klachten of een reactie krijgen, dan gaan we er wat aan doen. Maar, we willen nu juist meer zicht hebben als je geen reactie krijgt. Dan wil je ook weten wat er gebeurt.”

De aanbieders herkennen dit. De doelen worden wel besproken en geëvalueerd met de cliënten en contactpersoon of de familie van de cliënt maar niet met de gemeente. Een enkeling geeft aan op het niveau van de uitvoering dat een driegesprek (wel) tot de vaste procedure hoort op het moment dat de indicatie afloopt. De cliënt -met de belangenbehartiger-, de instellingsbegeleider en de Wmo-consulent gaan samen in gesprek over de inzet en activiteiten, de behaalde resultaten en de nieuwe doelen die voor de toekomst kunnen worden gesteld. Het betreft hier dagbesteding met een arbeidsmatig karakter. Daar zijn doorgaans meer ontwikkeldoelen geformuleerd voor de cliënten dan bij ‘reguliere’ dagbesteding.

Zelfredzaamheid is in beleidsdocumenten als doel gesteld. In de praktijk blijkt dat het Team voor Elkaar de daartoe bedoelde zelfredzaamheidsmatrix (ZRM) bij dagbesteding gebruikt om bij de intake en bij de herindicatie aan te geven op welke levensdomeinen iemand hulpbehoevend is. Er is op dit moment (nog) geen accurate registratie van mogelijke wijzigingen in de zelfredzaamheidsmatrix die zich zouden kunnen voordoen op individueel niveau bij de betreffende personen (ook niet bij personen met een kortlopende indicatie voor dagbesteding). Het is voor de gemeente niet mogelijk andere gegevens vast te leggen dan de gegevens die rechtstreeks tot zorg leiden. Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat de ZRM door de aanbieders in de praktijk wordt gebruikt. Mogelijke veranderingen in de zelfredzaamheid worden derhalve niet op deze wijze systematisch gemeten.

Klanttevredenheidsonderzoeken organisaties

De grote aanbieders voeren regelmatig klanttevredenheidsonderzoeken uit. Er zijn 2 kwaliteitsrapporten beschikbaar, te weten van Philadelphia en SWB. Het klanttevredenheidsonderzoek van Riwis Zorg en Welzijn heeft geen betrekking op de dagbesteding Wmo.

Het kwaliteitsonderzoek ‘Onze zorg in 2018, een meerstemmig verhaal’³¹ van Philadelphia laat zien dat 95% van de cliënten en verwanten vindt dat Philadelphia er ‘top’ of ‘goed’ in

³¹ <https://www.philadelphia.nl/documents/10184/11810605/Kwaliteitsrapport+2018.pdf/0add2d78-d8eb-d284-386b-4d633fac0e43?t=1558359536089>.

slaagt het beste uit cliënten te halen. Dit percentage is hoger dan in voorgaande jaren en hoger dan het doel dat Philadelphia zichzelf had gesteld in het Jaarplan 2018. Uit deze rapportage valt niet de klanttevredenheid voor dagbesteding Wmo te herleiden.

Uit de resultaten van de klanttevredenheidsonderzoeken 2017 en 2019 van de SWB blijkt dat zowel de mantelzorgers en de cliënten heel tevreden zijn over onder andere de begeleiding en de activiteiten die worden aangeboden in het dagactiviteitencentrum van de SWB (DAC). Mantelzorgers geven aan dat de doelen die zijn vastgesteld ook worden behaald.

Riwis Zorg en Welzijn werkt met de Groninger Wellbeing Indicator (GWI). Aan de hand van de GWI-scoringslijst worden vragen gesteld over het welbevinden, zoals 'Wat vindt u belangrijk?' 'Hoe ervaart u dat?' Op basis van de GWI is niks te zeggen over de tevredenheid over de dagbesteding.

Van de andere aanbieders van maatwerkvoorzieningen in de gemeente Brummen zijn geen klanttevredenheidsonderzoeken bekend.

Alle aanbieders geven in de gesprekken aan dat zij kwalitatieve informatie ophalen over cliëntervaringen. Zij voeren gesprekken met hun cliënten hoe zij de zorg of ondersteuning ervaren. Ook verwanten mogen laten weten wat ze ervan vinden. De wijze waarop en de frequentie waarmee de aanbieders deze tussentijdse afstemmings- en evaluatiegesprekken voeren verschilt per aanbieder. De geïnterviewden geven aan dat de tevredenheidsscores van de deelnemers en hun verwanten de afgelopen jaren stabiel is (cliënten zijn tevreden). Een van de aanbieders die niet op systematische wijze cliëntervaringen in beeld brengt, geeft aan dit wel te willen doen, maar er nog onvoldoende tijd of middelen voor te hebben. De verantwoordings-eisen die de Zorgregio Midden-IJssel/Oost-Veluwe stelt, zijn voor deze aanbieder een impuls om met een bepaald kwaliteitssysteem te gaan werken.

Ook tijdens onze instellingsbezoeken (zie ook bijlage 5) hebben we positieve signalen ontvangen van de gebruikers van dagbesteding op verschillende locaties. De cliënten hebben veel waardering voor de mogelijkheid die zij krijgen om op deze wijze een 'dag te besteden', voor het gegeven dat men dit in groepsverband kan doen en voor de persoonsgerichte begeleiding die men krijgt. De onderlinge sfeer, het informele, ongedwongen karakter, de aantrekkelijke (fysieke) omgeving waarin men verkeert en het enthousiasme waren met name opmerkelijk bij die ('buiten')locaties waar het aanbod van de dagbesteding gevarieerd en vernieuwend is en waar men niet binnen de bestaande reguliere organisatorische kaders (van een gecombineerde zorginstelling) werkt.

Om de kwaliteit in de dagbesteding te waarborgen is volgens de geïnterviewden de deskundigheid van de begeleiders cruciaal. De cliënten worden begeleid door professionals. Er zijn wel vrijwilligers betrokken bij de dienstverlening, maar die zijn altijd ondersteunend aan de professionals. Goede gespreksvaardigheden van professionals en de gewaarborgde continue inzetbaarheid zijn voor deze groep cliënten van groot belang.

Afstemming en samenwerking

Uit de interviews met professionals bij de aanbiedende organisaties komt naar voren dat enkelen samenwerken, maar dit is geen vanzelfsprekendheid. In de interviews geeft men aan dat ‘samenwerking’ veelal bestaat uit doorverwijzing van cliënten naar mogelijke andere aanbieders indien men zelf geen plaatsingsmogelijkheden meer heeft. Deze doorverwijzing vindt echter ook vaak niet plaats vanwege onderlinge concurrentie tussen aanbieders. Er wordt in dit kader niet altijd ‘cliëntgericht’ gehandeld.

Bij andere betrokkenen wijst men daarentegen op de samenwerking die men heeft met verschillende soorten aanbieders om meerdere doelgroepen te kunnen bedienen. Zo werkte Buitenplaats de Poel tot 2019 samen met de Mollenhof (als onderaannemer) en kan Buytenplaats Zigtrijk cliënten met een Wlz-indicatie overnemen van bijvoorbeeld de Mollenhof. Ook Philadelphia geeft aan dat zij graag meewerken aan een constructie van onderaannemerschap met een andere aanbieder, als Wlz-cliënten die bij hen wonen elders dagbesteding willen doen -bijvoorbeeld werken bij een boer of een zorgboerderij.

Op deze wijze hoopt men door samenwerking met andere organisaties hun cliënten beter van dienst te kunnen zijn. De meningen over de stand van zaken in de samenwerking lopen uiteen, aangezien een deel van de geïnterviewden deze nog “onderontwikkeld” vindt. In de visie van deze betrokkenen kunnen de wensen van de cliënt beter geborgd worden door meer samenwerking tot stand brengen. In de praktijk komt het voor dat cliënten ongewild ‘van de een op de andere dag’ worden overgeplaatst naar de dagbestedingsgroep van een woonzorglocatie. De gesprekken hierover met elkaar en met de gemeente hebben nog niet tot een bevredigende oplossing geleid.

4.6 Aanbod dagbesteding en relatie aanbieder en gemeente

Uit de interviews komt naar voren dat de vier aanbieders geen noemenswaardige problemen hebben ondervonden met de overgang naar de nieuwe integrale raamovereenkomst. Het betreft hier drie grote aanbieders en een kleinere aanbieder. Een andere zorgaanbieder is al geruime tijd aangesloten bij de Coöperatie Boer en Zorg. De coöperatie sluit contracten met de gemeenten of zorgregio’s en zorgkantoren en verleent administratieve diensten aan de leden.

Twee kleine aanbieders geven echter aan dat voor hen de aanbestedingsprocedure pittig was -en is- vanwege de aangescherpte kwaliteitseisen en de administratieve uitdaging. Om die reden heeft een van de twee zorgaanbieders zich aangesloten bij de regionale boer & zorg in Gelderland. De twee zorgaanbieders zijn wel tevreden over de medewerking en de coulance van de gemeente Brummen in deze overgangsfase. Eén aanbieder heeft geen nieuw contract kunnen afsluiten met de zorgregio omdat zij niet voldoen aan de nieuwe kwaliteitseisen.

Naast het nieuwe inkoopmodel is de gemeente Brummen een pilot gestart met zorgaanbieder De Mollenhof. De Mollenhof en de gemeente Brummen hebben voor 2019 een vast jaarbedrag (€ 47.000) afgesproken. Voor dit overeengekomen bedrag biedt de Mollenhof 4 dagdelen dagbesteding ‘begeleiding groep basis’ voor een groep van (maximaal) 12 personen. De toegangsprocedure via Team voor Elkaar is niet van toepassing op de cliënten van de Mollenhof: de Mollenhof zet een eigen ‘screening’ (geen formele vorm van indicatiestelling) in voor haar cliënten. De onderliggende afspraken zijn in een uitvoeringsovereenkomst vastgelegd. Naar aanleiding van evaluatie van de gemeente eind 2019 wordt De Mollenhof in 2020 niet langer gesubsidieerd voor deze voorziening³². Begeleiding groep basis wordt voor De Mollenhof weer teruggebracht onder de raamwerkovereenkomst. Doorverwijzing vindt dan weer plaats via het Team voor Elkaar (het keukentafelgesprek). Redenen om deze subsidie en constructie (lichte entree-toets door de Mollenhof / geen beschikking TvE) stop te zetten zijn volgens de gemeente:

- de overeengekomen werkwijze levert geen grote besparing op (ten opzichte van maatwerk via een raamwerkovereenkomst);
- door deze inrichting ontstaat ongelijkheid tussen verschillende aanbieders van hetzelfde product. Dat is mogelijk strijdig met het juridisch kader dat hierop van toepassing is. Ook wijze van doorverwijzing is juridisch niet uniform;
- voor de doelgroep die De Mollenhof met name bedient kan volgens de gemeente ondersteuning in de vorm van het geheugensteunpunt (algemene voorziening) en maatwerk worden geboden.

4.7 Ervaren knelpunten bij aanbod maatwerkvoorziening

Uit de veldwerkronde komen enkele knelpunten in het aanbod van maatwerkvoorzieningen voor dagbesteding naar voren die we hier kort bespreken.

Financieringsschotten

De financieringsschotten zitten de aanbieders nogal eens in de weg. Aanbieders die zich op een brede range aan doelen voor deelnemers willen richten (dagritme, ontmoeting, werk onder begeleiding), moeten voor de financiering van deze doelen uit verschillende ‘vaatjes tappen’. Dit vraagt een groot organisatorisch vermogen. Als een cliënt niet meer in staat is zelfstandig thuis te wonen en een Wlz-indicatie krijgt, verandert ook de financieringsvorm³³. Dit leidt met regelmaat tot ‘getouwtrek’ rondom een cliënt en een niet-gewenste overplaatsing naar een andere -niet zelf gekozen- dagbestedingslocatie.

Theoretisch is er de mogelijkheid om cliënten met een Wlz-indicatie met een PGB alsnog dagbesteding aan te bieden. In de praktijk blijkt dat een ingewikkelde constructie te zijn die de mantelzorgers ontmoedigt. Het kan jaren duren voordat de cliënt -of mantelzorger- het geld hiervoor krijgt.

³² De raad is hierover door middel van een Memo d.d. 15 oktober 2019 geïnformeerd.

³³ In de beleidsregels is opgenomen dat een andere wettelijke regeling altijd de voorliggende voorziening is op de WMO.

Weinig mogelijkheden van samenloop in aanbod

Enkele aanbieders ervaren het als belemmerend dat de inwoners met en zonder indicatie nu als het ware gescheiden van elkaar blijven. De mogelijkheden om ontmoeting (algemene voorziening) en dagbesteding (maatwerkvoorziening) meer door elkaar heen laten stromen zijn beperkt, terwijl het combineren van groepen een positief effect kan hebben. Bij SWB kunnen willekeurige inwoners, zonder indicatie, meedoen met bepaalde activiteiten van het DAC. Op die manier worden doelgroepen (met en zonder indicatie) gemengd. Andersom mogen mensen van het DAC meedoen met de activiteiten in het Tjark Riks gebouw van SWB. Dit gebeurt niet op grote schaal omdat de cliënten hiertoe soms simpelweg niet meer in staat zijn.

Vroegtijdige kwalificering

Er kan een spanning optreden tussen wat de cliënt nodig heeft en hoe men dat kan bieden. Het systeem van het inkoopmodel werkt met een 'snelle indeling' in categorieën: tijdens het keukentafelgesprek worden de inwoners -die een indicatie voor een maatwerkvoorziening toegewezen krijgen- in een bepaalde categorie ingedeeld (dagbesteding basis of complex en/of individuele begeleiding). Een vroegtijdige kwalificering van de hulpvraag in een bepaalde categorie kan de hulpvrager en ook de zorgverlener soms tekortdoen ("Als je de tijd krijgt om mensen beter te leren kennen, kun je de zorg beter afstemmen op wat er nodig is").

4.8 Constateringen aanbod maatwerkvoorziening dagbesteding

Het aantal inwoners van de gemeente Brummen dat in de periode 2015-2018 in een of meerdere jaren van dagbesteding gebruik maakte is globaal gesteld redelijk stabiel gebleven (circa 120 personen). Er is een toename van het gebruik van 'dagbesteding medium' (respectievelijk 'begeleiding groep basis', vanaf 2019) bij een gelijktijdige afname van 'dagbesteding licht'.

Uit documenten van de gemeente blijkt dat de gemeente zicht heeft op de omvang en de samenstelling van de doelgroep die gebruik maakt van een maatwerkvoorziening. De ontvangen gegevens en analyse geven een beeld tot en met mei 2018. De analyse die in dit rekenkamerrapport is gemaakt, is gebaseerd op de ruwe data tot en met voorjaar 2019 (die zijn wel beschikbaar). Sinds de invoering van de nieuwe WMO is sprake van een steeds zwaardere zorgvraag van de doelgroep dagbesteding.

Het aanbod van maatwerkvoorzieningen is georganiseerd in de vorm van een regionaal inkoopstelsel; dit stelsel werkt met een raamovereenkomst, standaard producten en normkosten per product. Dit stelsel is in 2015 ingevoerd. De herziening in 2019 heeft niet tot grote verschuivingen in de aanbiedende partijen geleid. Twee aanbieders hebben geen contract meer, twee anderen ervaren de eisen als belemmerend. Er zijn geen nieuwe aanbieders toegetreden.

Het bestaande systeem (2019) ligt voor 4 jaar vast; wel kunnen nieuwe aanbieders onder de afgesproken voorwaarden toetreden.

Voor De Mollenhof heeft de gemeente maatwerkzorg geregeld buiten het regionale inkoopmodel om; bekostiging verloopt via subsidietoekenning. De aparte regeling geldt alleen voor 2019 en is als een pilot benoemd. Deze subsidietoekenning was alleen voor de voorziening “Begeleiding groep basis”. De gemeente wilde hiermee de kosten van maatwerk verminderen en ook inwoners op een andere laagdrempelige en efficiëntere wijze bedienen (daartoe stelt de gemeente geen beschikking op; Mollenhof doet een lichte entree-toets).

Er zijn voorbeelden van samenwerking van aanbieders, maar het leidende marktprincipe en onderlinge concurrentie maakt samenwerking tussen aanbieders van zorg, i.c. dagbesteding niet vanzelfsprekend. Regionaal zijn er periodiek inloopmomenten georganiseerd waar aanbieders elkaar kunnen ontmoeten en de gemeente kunnen spreken. Op deze manier wordt op regionaal niveau handen en voeten gegeven aan het verbeteren van de samenwerking. Lokaal ondersteunt de gemeente op individueel casusniveau de samenwerking, als de aanbieder daarom vraagt.

Er vindt weinig terugkoppeling plaats door de zorgaanbieders op individueel niveau. Hierdoor heeft de gemeentelijke organisatie beperkt zicht op de kwaliteit en effectiviteit van de afgegeven indicatie. Bovendien heeft de gemeente weinig zicht of de zorg van goede kwaliteit is en is afgestemd op het opgestelde behandelplan. Hierbij is ook relevant dat de gemeente geen (ernstige) klachten via cliënten heeft ontvangen over de kwaliteit of daarvan heeft vernomen via kwaliteitscommissies en dat ook de formele toezichthouder, op enkele uitzonderingen na, geen signalen heeft afgegeven.

Omgekeerd vinden enkele zorgaanbieders dat de gemeente wel wat meer aandacht zou mogen hebben voor de zorg die zij (ook op individueel niveau) bieden.

Een financiële taakstelling voor de Wmo maatwerkvoorziening is feitelijk niet uitvoerbaar zonder politieke besluitvorming over inhoud, duur en kwaliteit van de zorg. Het Team voor Elkaar stelt de indicatie vast op basis van de mogelijkheden en beperkingen van de cliënt en -soms- de mantelzorger.

De gemeente gebruikt de ZRM bij de intake en bij de herindicatie. Bij de herindicatie wordt veelal geen ‘driegesprek’ gehouden tussen client, aanbieder en gemeente en het gebruik van de ZRM blijft buiten beeld van de meeste aanbieders. Daarnaast is er het probleem van het gebruik van de ZRM als volgsysteem, omdat beperkt persoonsgegevens mogen worden vastgelegd.

De gemeente kan sturen op de looptijd van de indicatie; voor driekwart van de cliënten dagbesteding is (met name bij de overgang naar de nieuwe WMO) de looptijd op maximaal 1 jaar gesteld.

Een ander stuurmiddel is kritisch beoordelen of de zorgvraag binnen de WMO valt of thuis-hoort bij een andere zorgregeling, bijvoorbeeld de Wlz. In de beleidsregels is opgenomen dat een andere wettelijke regeling altijd de voorliggende voorziening is op de WMO. Daarmee worden kosten dus buiten de gemeente gelegd (bij de zorgverzekeraar of anderszins). De vraag is of dit voor de cliënt het meest plezierig is omdat hij dan meestal van zorgvoorziening moet veranderen. Bovendien hebben niet alle zorgaanbieders contracten met zorgkantoren afgesloten, zodat de cliënt - ondanks overgang naar een andere regeling - dezelfde dagbesteding kan blijven gebruiken.

Met de invoering van het inkoopmodel 2019 is verlichting van de taak van de mantelzorger expliciet één van de criteria om maatwerk dagbesteding toe te kennen.³⁴

³⁴ Dit was impliciet ook al opgenomen in de beleidsregels 2017 omdat de doelstelling daar ook is: opname voorkomen.

5 Algemene voorzieningen Wmo en dagbesteding

5.1 Beleidskader algemene voorzieningen

De gemeente Brummen heeft in 2016 een apart beleidskader voor algemene voorzieningen Wmo: het strategisch beleidsplan 'Wij werken voor Brummen - algemene voorzieningen' (mei 2016)³⁵ opgesteld.

In de daaraan voorafgaande jaren (2014-2015) heeft de Raad van de gemeente Brummen nota's met kaders vastgesteld die vooral de inkoop van individuele en maatwerkvoorziening betreffen. Een voorbeeld daarvan zijn de inkoopnota's Jeugdzorg en Wet maatschappelijke ondersteuning. Voor leefring 3 "de algemene voorzieningen" is in eerste instantie geen document met kaders door de Raad van Brummen vastgesteld. In beleidsdocumenten is beschreven dat versterking van de algemene voorzieningen van groot belang zijn om vooraf preventief te zijn, om problemen voor te zijn en om hoge kosten voor de gemeente te voorkomen, maar deze visie is niet concreet met plannen en kaders uitgewerkt. Om deze lacune op te heffen, is het strategisch beleidsplan opgesteld. Hierin worden de algemene voorzieningen en hun (mogelijke) rol beschreven.

Bij 'inspanning F', 'Dagbestedingsactiviteiten' van het strategisch beleidsplan zijn als doelen geformuleerd:

- het verbeteren van mogelijkheden voor langer zelfstandig wonen;
- verminderen van het gebruik van individuele voorzieningen;
- verbeteren van de gezondheid van inwoners.

Onder *dagbesteding* verstaat de gemeente de ondersteuning die geboden wordt aan kwetsbare doelgroepen in volgende vorm van arbeidsmatige dagbesteding en in de vorm van dagprogramma met als doelstelling het aanbrenge van ritme en structuur in de dag, het onderhouden van de zelfregie, het verminderen van het sociaal isolement en zo mogelijk een verlichting bieden aan de mantelzorger (respijtzorg) (zie ook eerder het Programmaplan SGVE 2017).

De gemeente stelt in het beleidsplan hierover het volgende: "deze activiteiten bestaan reeds in Brummen als algemene voorziening, maar we gaan deze uitbreiden en versterken door meer dagbestedingsactiviteiten in te organiseren op wijk en buurt en kernniveau" (p.28).

De uitgangspunten die de gemeente hierbij voor de sociale infrastructuur van dagbestedingsactiviteiten voor de algemene voorzieningen formuleert zijn omvattend (p.28):

- dagbesteding wordt laagdrempelig, in wijk, kern of dorp, dichtbij de leefwereld van onze inwoner ingericht en vormgegeven;

³⁵ Bijlage 2 van de Nota Inzicht in uitvoering Jeugdwet, Wmo en Participatiewet in de gemeente Brummen geeft een overzicht van de in 2017 gesubsidieerde algemene Wmo-voorzieningen.

- als richtlijn geldt 4 dagdelen per persoon per week. Voor individuele inwoners is een ruimere deelname aan activiteiten mogelijk;
- het aanbod van activiteiten en de openingstijden van de dagbesteding is gebaseerd op behoefteonderzoek onder inwoners;
- activiteiten en diensten binnen de dagbesteding zijn zoveel mogelijk voor alle bewoners uitnodigend en beschikbaar; de inclusieve gedachte is hierbij leidend;
- in het kader van de efficiency is samenwerking op de functie ontmoeting wenselijk;
- voor inwoners in onze wijken, kernen en dorpen functioneert de dagbesteding in samenhang met de ontmoetingsplekken als een collectief steunsysteem, gedragen door de samenwerking tussen inwoners, verenigingen, particulieren en maatschappelijke partners;
- de gedachte achter “inclusie” is, dat er zo min mogelijk speciale voorzieningen nodig zouden moeten zijn voor speciale mensen. Alle systemen, de gehele openbare ruimte, het onderwijs, openbaar vervoer, het internet etc. moeten zo toegankelijk mogelijk zijn voor iedereen. Als iets goed is voor iemand met een beperking is het ook goed genoeg voor iemand zonder beperking, met gevolg dat iedereen kan meedoen;
- er wordt gestreefd iedereen naar vermogen een stapje verder te brengen, naar een zo groot mogelijke zelfstandigheid;
- door een efficiënte samenwerking van professionals, inwoners, verenigingen en vrijwilligers wordt een ruime openstelling gerealiseerd;
- inwonersinitiatieven, particuliere initiatieven en initiatieven van maatschappelijke partners in Brummen werken gelijkwaardig samen om tot een dekkende sociale infrastructuur van dagbesteding in Brummen te komen;
- een op elkaar afgestemd vrijwilligersbeleid en vrijwilligersondersteuning binnen de dagbesteding wordt nagestreefd;
- de initiatiefnemers en aanbieders van dagbesteding maken hun aanbod vindbaar op de website <http://www.samengoedvoorelkaar.nl>.

Er is vanuit dit beleidsplan een jaarlijks subsidiebedrag van circa € 200.000 om algemene Wmo-voorzieningen te stimuleren in het vooruitzicht gesteld³⁶. Het kon daarbij gaan om de organisatie van ontmoetingsplaatsen, het ondersteunen van mantelzorgers, hulp bieden aan mensen met dementie en hun partners, etc. Negen huiskamerprojecten hebben hieruit een bijdrage van € 2.000,- per project gekregen. Daarnaast hebben de pilots Trefpunt en de pilot Mollenhof financiële middelen vanuit deze subsidieregeling ontvangen.³⁷

³⁶ Subsidieregeling Nieuwe Algemene Voorzieningen: op 9 december 2014 heeft het college de subsidieregeling Nieuwe Algemene Voorzieningen Wmo 2015 vastgesteld, waarmee jaarlijks voor algemene voorzieningen gericht op persoonlijke ontmoeting in de wijk is jaarlijks € 200.000,- beschikbaar is gesteld.

³⁷ Een deel van het budget van de subsidieregeling nieuwe algemene voorzieningen Wmo 2015 was bestemd voor de stimuleringsbijdrage kleinschalige initiatieven om kleine, lokale ontmoetingsactiviteiten in huiselijke setting te stimuleren. In 2016 en 2017 zijn in dit kader 10 lokale ontmoetingsactiviteiten gehonoreerd met een subsidiebijdrage van €2.000,00. Dit betreft: de Mollenhof, De Droom (tweemaal), In Groene Handen, Zigtrijk, Stichting Thuis, Looijingazorg, DAG in Brummen, de stichting Ouderenontmoeting en Humanitas.

De werkwijze bij algemene voorzieningen in voorgaande jaren was dat de gemeente aan een of meer aanbieders subsidie beschikbaar stelt, resultaatafspraken maakt en na verantwoording beslist over voortzetting van de subsidie. In de praktijk blijkt dat de gemeente ook de subsidie voor aanpakken of projecten stopzet of overdraagt, zoals bij het project Talent en bij Humanitas voor het Knooppunt Mantelzorg. Deze subsidies werden per jaar verstrekt. Op basis van evaluatie is door de gemeente besloten om deze subsidies (aan deze organisaties) stop te zetten (Het Knooppunt Mantelzorg is niet stopgezet, maar overgedragen aan SWB).

De subsidieregeling voor het verlenen van startsubsidies aan initiatieven voor persoonlijke ontmoeting in de wijk is in 2017 op financiële gronden stopgezet. Er zijn sindsdien geen startsubsidies meer verleend voor vergelijkbare ontmoetingsfuncties op basis van een subsidieregeling.

In het gesprek met de wethouder is door de gemeente aangegeven dat de ambities zoals hierboven beschreven, medio 2017 moesten worden bijgesteld vanwege de gewijzigde financiële situatie in het sociaal domein en de noodzaak om te bezuinigen. In de visie van de gemeente zijn de uitgangspunten gebleven, maar is de ambitie qua uitvoering bijgesteld.

5.2 Aanbod ontmoeting en dagbesteding in algemene voorzieningen

Als voorliggende voorzieningen worden in het onderzoek op basis van het Strategisch plan 'Wij werken voor Brummen - algemene voorzieningen' van mei 2016 aangemerkt:

- ontmoetingsplekken;
- ondersteuning mantelzorg;
- dagbestedingsactiviteiten Wmo (zonder indicatie);
- ondersteuning ouderen;
- bestrijding eenzaamheid.

In het volgende worden de activiteiten binnen deze onderdelen van de voorliggende voorzieningen nader besproken.

Algemene voorzieningen - ontmoeting

Ontmoeting in combinatie met arbeidsmatige dagbesteding is beperkt succesvol gebleken. Het project Talent (ontmoetingsplaatsen bij Trefpunt in Brummen en Eerbeek) is na een proef in 2016/2017 in 2018 gestopt.

De pilot Mollenhof in Oeken heeft vanaf november 2016 tot januari 2019 subsidie gekregen als algemene voorziening voor laagdrempelige en kleinschalige ontmoeting. Ongeveer 16 bezoekers bezochten in 2017 per week de Mollenhof. Circa een kwart van deze bezoekers kwam zonder indicatie/beschikking van de gemeente Brummen en verrichtte vrijwilligerswerk bij de Mollenhof. Daarnaast kwamen in deze periode ongeveer 2 bezoekers per dag-

deel met een indicatie/beschikking voor dagbesteding met een door de gemeente apart gefinancierde begeleiding (medium en complexe indicatie dagbesteding).

De Mollenhof heeft 2 jaar subsidie gehad voor deze gecombineerde AV-MV en ontvangt als (nieuwe) pilot per januari 2019 een nieuwe financiering voor geïndiceerde zorg (in de vorm van een tijdelijke subsidie van € 47.000; zie ook hoofdstuk maatwerkvoorzieningen).

De enige gesubsidieerde ontmoetingsplaatsen worden op dit moment via de SWB aangeboden in Tjark Riks (in Eerbeek) en Plein 5 (in Brummen). Hier vindt wekelijks een breed programma van activiteiten plaats. Daarnaast heeft SWB enkele kleinere activiteiten in Hall, Empe en Brummen (waar gymlessen worden gegeven en samen met inwoners wordt gegeten).

Algemene voorzieningen - mantelzorgondersteuning

Voorjaar 2016 heeft de gemeenteraad een specifiek Spoorboekje Mantelzorg vastgesteld. Op die basis heeft Humanitas in 2017 en 2018 een knooppunt mantelzorg verzorgd. Na evaluatie is de samenwerking met Humanitas per 1 januari 2019 beëindigd, aangezien men vanuit de gemeente van mening was dat deze dienstverlening prijzig was (en niet passend bij de bezuinigingsopgave binnen het sociaal domein) en met name de organisatie van het 'knooppunt' ('als een netwerkconstructie van waaruit ondersteuning aan mantelzorgers zo breed mogelijk invulling krijgt') onvoldoende aandacht had gekregen. Taken ten aanzien van mantelzorgondersteuning zijn met ingang van januari 2019 overgenomen door de SWB. De professionele inzet voor deze activiteit heeft SWB, gezien de beschikbare subsidie, verminderd ten opzichte van de eerdere inzet op dit activiteit (Humanitas zette 24 en 16 uur in, SWB 26 en 6 uur, aangevuld met vrijwilligers).

Algemene voorzieningen - dagbestedingsactiviteiten Wmo (zonder indicatie)

De Mollenhof in Oeken heeft deze vorm met subsidie aangeboden tot 1 januari 2019 (daarna is de Mollenhof overgegaan in een maatwerkvoorziening). Er zijn geen andere locaties met subsidie voor dagbesteding; wel zijn er activiteiten van ouderenbonden zonder gemeentesubsidie.

Algemene voorziening - ondersteuning ouderen

Voor de activiteit Ouderenadviesing heeft de SWB 1 parttime beroepskracht (voor 3 uur in een adviesrol) en circa 8 vrijwilligers. Iedereen vanaf 80 jaar woonachtig in de gemeente Brummen ontvangt een brief van de gemeente waarin een gesprek met een ouderenadviseur wordt aangeboden³⁸. Iedere vrijwilliger bezoekt circa 10 oudere inwoners. Er worden jaarlijks gemiddeld 75 huisbezoeken gedaan door de (vrijwillige) ouderenadviseurs. De SWB heeft hier een contact met het informatie- en adviescentrum van het Team voor Elkaar in het gebouw van de SWB in Brummen zodat snel informatie kan worden uitgewisseld over adressen, e.d.

³⁸ In omringende gemeenten, zoals Voorst, worden ouderen vanaf 75 jaar bezocht door ouderenadviseurs.

Algemene voorziening - ontlasting mantelzorg/bestrijding eenzaamheid

De SWB coördineert en voert in dit kader het Maatjesproject De Schakel uit. Dit project koppelt hulpvraag van mensen, vaak ouderen, LVB of lichamelijk beperkten aan maatjes (vrijwilligers) die daarin voorzien. Doorbreken van sociaal isolement, mobiel isolement en mantelzorgondersteuning zijn vaak voorkomende motieven.

Volgens het jaarverslag SWB deden in 2017, onder begeleiding van een parttime beroepskracht, 34 personen een hulpaanvraag, zijn 31 koppels gestart en ook 35 koppels gestopt. In 2018 had men 31 nieuwe aanvragen voor een maatje en werden 25 nieuwe maatjeskoppels samengebracht. Het totaal kwam in 2018 op 60 maatjeskoppels en 57 vrijwilligers. In 2019 is men tevens gestart met Netwerkmaatje; hierbij wordt een deelnemer en een vrijwilliger niet 1 op 1 gekoppeld, maar wordt de deelnemer gekoppeld aan een vrijwilliger die gaat ondersteunen bij het zelf opbouwen van een netwerk.

De SWB heeft hiertoe de beschikking over 12 uur professionele ondersteuning en 57 vrijwilligers. De SWB geeft aan dat het bestand van vrijwilligers groter is (circa 150 vrijwilligers) en ook direct of indirect bij een dergelijke aanpak kan worden betrokken. Het SWB ontving hiertoe in 2017 25.000 euro en in 2018 40.000 euro.

Algemene voorziening - geheugensteunpunt

Het Geheugensteunpunt is eind 2015, met een provinciale startsubsidie, in de gemeente Brummen van start gegaan. Het Geheugensteunpunt is een initiatief van het Netwerk Dementie Oost-Veluwe: een samenwerkingsverband van diverse instellingen en professionals, waaronder Alzheimer Nederland afd. Oost-Veluwe. Het Netwerk Dementie Oost-Veluwe heeft als werkgebied Apeldoorn, Brummen, Epe, Hattem en Heerde. Het Netwerk wil op lokaal niveau een structureel aanbod van samenhangende dementiezorg bieden, dat aansluit bij de behoeften en wensen van mensen met dementie en hun naasten (mantelzorgers). Het Geheugensteunpunt draagt er zorg voor dat mensen (en hun mantelzorgers) met een beginnende dementie goede informatie en begeleiding krijgen en dat er een warme overdracht is naar professionals zodra dit wenselijk is. Een geheugensteunpunt biedt een aanbod waar in toenemende mate behoefte aan is. Naast deze toename, van het aantal dementerenden als gevolg van de fors toenemende vergrijzing, zal ook sprake zijn van een verzwaring van de problematiek. Mensen blijven langer thuis wonen (extramuralisering), waardoor onder andere de druk op mantelzorgers toeneemt. Het geheugensteunpunt heeft haar aanbod in 2 vestigingen in Brummen, te weten Plein 5 en Tjark Riks, 2 ochtenden in de week laagdrempelige hulp (informatie, ondersteuning en begeleiding) aan de doelgroep. Het geheugensteunpunt van het Netwerk Dementie functioneert sinds het vierde kwartaal 2016 in Brummen en Eerbeek met subsidie van de gemeente (€ 7.755 in 2016 en € 36.432 in 2017). Het Geheugensteunpunt heeft spreekuur en 1x per week activiteiten en themagerichte bijeenkomsten op Plein 5 bij de SWB in Brummen.

Het Geheugensteunpunt is de 1e voorziening voor mensen met de diagnose dementie, inwoners met geheugenproblematiek en de mantelzorger. Indien het geheugensteunpunt als algemene voorziening niet (meer) toereikend is, is het streven 'op te schalen' naar

casemanagement (financiering via zorgverzekeraar), individuele maatwerkvoorzieningen (Wmo), dan wel een Wlz-indicatie.

Overige voorliggende (algemene) voorzieningen

In het activiteitenpakket van de SWB is het 'Buurtkanaal - platform voor verbinden vrijwilligers' opgenomen geweest. Eerst vanuit provinciale innovatiesubsidie, later via alleen gemeentelijke subsidie. Doel van buurtkanaal was om op een digitaal platform vraag en aanbod van inwoners samen te brengen. Buurtverbinders die daartoe opgeleid waren, zorgden voor ondersteuning en beheer van het platform. Een voorbeeld van een vraag was: 'wie wil me helpen om mijn tuin op te knappen'? Uit een evaluatie is gebleken er minimaal "vraag en aanbod" aan de orde was. De buurtverbinders hebben na stopzetten van de financiering van de gemeente buurtkanaal zelfstandig voortgezet.

Volgens mededelingen van de gemeente zijn interne evaluaties van zowel Buurtkanaal als Trefpunt uitgevoerd, waaruit naar voren kwam dat deze initiatieven niet aan de verwachtingen (i.c. "effectiviteitstoets") voldeden. De gemeente heeft geen subsidieregeling voor kleinschalige, lokale ontmoetingsactiviteiten meer.

Uit interviews komt naar voren dat de gemeente, in vergelijking met voorgaande jaren, minder gericht is op een financiële ondersteuning van (kleinschalige) ontmoetingsplaatsen. Gezien de beperkte(re) middelen is een beleidsmatige keuze gemaakt "ontmoeting over te laten aan lokale partijen". Uit de ontmoetingsfolder is gebleken dat er inwonersinitiatieven zijn die ontmoetingsactiviteiten bieden. Ook kerken en diaconieën bieden activiteiten (zonder de bemoeienis of financiering van de gemeente).

5.3 Inzet van de SWB als algemene voorziening voor ontmoeting en dagbesteding

Bij de bepaling van de inzet van de SWB als algemene voorziening zijn de afspraken die daarover tussen gemeente en SWB in aansluiting op het rapport 'Schakelen en verbinden' in 2017 zijn gemaakt, van belang. Naast een beschrijving van de activiteiten in clusters zijn ook afspraken gemaakt over de financieringsgronden van de SWB en uitvoering van deze activiteiten. Om de continuïteit van de organisatie te waarborgen zijn zowel qua inhoud van de gevraagde dienstverlening, omvang en de wijze van de subsidie, het subsidiemodel en de wijze van verantwoording, meerjarige afspraken gemaakt³⁹. Daarbij is wat de financiering betreft gekozen voor flexibiliteit in het financieringsmodel, waarbij het gaat om een mix van een basissubsidie voor 4 jaar en projectsubsidies van in principe maximaal 2 jaar.

De SWB is voor de hiervoor genoemde (hoofd)activiteiten de samenwerkingspartner van de gemeente. Aan SWB wordt een subsidie van € 816.000 verstrekt voor 4 jaar (2018-2022) voor de uitvoering van basisvoorzieningen en projecten en de uitvoering van het Knoop-

³⁹ Zie: Gezamenlijke reactie College en Bestuur SWB op het rapport en aanbevelingen rapport "Schakelen en Verbinden" (het rapport Langendijk SWO), maart 2018.

punt Mantelzorg, met daaraan gekoppeld een jaarlijkse uitvoeringsovereenkomst. In deze uitvoeringsovereenkomst maken College en SWB afspraken over de uitvoering van deze basisvoorzieningen. Op basis van de huidige bestaande opdracht aan SWB is als basisvoorziening voor 4 jaar gezien:

- Sociaal culturele activiteiten en ontmoeting binnen Tjark Riks en Plein 5
- Buurtbemiddeling
- Vrijwilligersondersteuning, inclusief Maatjesproject "De Schakel"
- Budget Advies Centrum (BAC) Brummen
- Buurtklus
- Kinderactiviteiten zoals de kindervakantiespelen, straatspeeldag/buitenspeeldag, Brummense bikkel
- Taalcoach project
- Ambulant jongerenwerk
- Ouderenadvisering

De SWB heeft twee locaties in eigendom in zogenaamde dorpshuizen waar uiteenlopende activiteiten plaatsvinden, aansluitend bij de hierboven genoemde basisvoorzieningen. Daarnaast heeft het SWB binnen haar Dagactiviteitencentrum (DAC) een aanbod van dagbesteding als maatwerkvoorziening (voor dagbesteding medium en dagbesteding complex).

Op de locaties Tjark Riks en Plein 5 van SWB worden, als algemene voorziening, activiteiten voor ouderen als reguliere bezoekers georganiseerd die als ontmoeting worden omschreven. Voor deze groep gaat het onder meer om het aanbod op meerdere dagen per week van senioren-gym, koffie-ochtenden, creatief contact, seniorenkoor, e.d. Dit zijn inloopactiviteiten voor de ouderen die in principe geen nadere ondersteuning behoeven en ook zelfstandig naar de locatie komen en weer zelfstandig gaan. Er wordt voor deze ouderen geen apart vervoer geregeld, geen eten tussen de middag, geen slaap- of rustmomenten, geen extra hulp en er is geen groepsleider die specifiek op deze (groep) ouderen let. In het licht van het (door de gemeente gewenste) aanbod van 'dagbesteding (licht)' binnen een algemene voorziening voor de huidige groep aanvragers van dagbesteding, is dit aanbod onvoldoende toegesneden op de ouderen voor wie meer nodig is dan alleen het organiseren van "inloop". In dit kader is sprake van een leemte in het aanbod tussen dagbesteding (vanuit een maatwerkvoorziening) en de inloopactiviteiten (onder meer voor ouderen) in de algemene voorziening.

Naast de organisatie van activiteiten door de SWB, kunnen ook personen een ruimte huren om bijvoorbeeld te vergaderen en verenigingen huren een ruimte zoals de koren, muziekvereniging en Vrouwen van Nu. Uitgangspunt bij het aanbod is dat iedereen mee moet kunnen doen (tegen lage prijzen) waardoor mensen in beweging blijven (fysiek en mentaal) en ook in contact blijven. SWB geeft aan dat zij per locatie circa 900 bezoekers per week hebben. Dit varieert van iemand die komt biljarten tot iemand die komt voor het spreekuur van de schuldhulpverlener. Er is geen registratie voorhanden met een meer inzichtelijke

telling van het aantal bezoekers bij de inloopruimten en van deelnemers aan activiteiten van de algemene voorziening.

Financieel kader activiteiten SWB

In het financieel beheer en in de accenten in de uitvoering van activiteiten heeft SWB een eigen verantwoordelijkheid van de gemeente gekregen die ruimte geeft voor flexibiliteit⁴⁰.

Voor de activiteiten relevant voor dit onderzoek zijn de volgende bedragen indicatief beschikbaar (het ene jaar ligt volgens de SWB de focus iets meer op de ene activiteit, het andere jaar iets meer op de andere). De SWB heeft hiervoor de volgende eigen, niet gemeentelijke, indicaties:

- Ontmoeting, professionele inzet van circa 60 uur en 40 vrijwilligers voor de activiteiten en circa 40 vrijwilligers bar- en hand- en spandiensten rondom de activiteiten en gebouwen; € 172.000
- voor het Maatjesproject, 12 uur per week professionele inzet met circa 60 maatjesvrijwilligers; €40.000
- voor Ouderenadvisering, 8 huisbezoekvrijwilligers met 3 uur professionele ondersteuning per week; € 10.000
- voor Mantelzorgondersteuning, 26 uur professionele inzet per week en met circa 6 vrijwilligers; € 90.000

Deze bedragen worden niet jaarlijks in een begrotingsvorm gepresenteerd aangezien de SWB flexibiliteit in het aanbod wil kunnen aanbrenge en met de gemeente alleen kentallen zijn afgesproken. De activiteiten van de SWB zijn wel verwoord in een Uitvoeringsovereenkomst, die het College in juni 2019 heeft vastgesteld⁴¹. In deze uitvoeringsovereenkomst is voor enkele activiteiten globaal voor elke voorziening aangegeven welke verslaglegging daarover zal dienen plaats te vinden en welke resultaten mogen worden verwacht (inzake bezoekersaantallen, e.d.). Ten aanzien van ‘dagbesteding’ valt een deel van het aanbod onder de uitvoering van sociaal culturele activiteiten en ontmoeting binnen Tjark Riks en Plein 5. Een ander deel dat hiertoe is omschreven is de mantelzorgondersteuning en daarnaast de ouderenadvisering.

⁴⁰ In de Gezamenlijke reactie College en Bestuur SWB is het als volgt verwoord: ‘Het is primair de verantwoordelijkheid van SWB is om de eigen organisatie zo in te richten binnen het overeengekomen totaal jaarbudget, dat er een zo goed mogelijk evenwicht is tussen enerzijds de continuïteit in de uitvoering van activiteiten en anderzijds het vermogen om flexibel te kunnen inspelen op veranderende wensen van de samenleving en opdrachtgever, zoals deze formeel tot uiting komen in de opdrachtverlening aan de SWB door het College. De opdrachtverlening vanuit het College moet ook een snelle uitvoering van specifieke kleinere projecten kunnen behelzen, waar de organisatie van SWB dan ook op voorbereid zal moeten zijn’.

⁴¹ De gemeente geeft in februari 2019 aan dat: ‘In deze uitvoeringsovereenkomst () de uitvoerings- en resultaatafspraken 2019 (zullen) worden vastgelegd. Ook zal worden opgenomen op basis van welke KPI’s Stichting Welzijn Brummen rapporteert en verantwoord aan het College. Na vaststelling van deze uitvoeringsovereenkomst 2019 door het College, is deze onderdeel van deze voorlopige subsidiebeschikking’ (brief aan SWB gedateerd 27 februari 2019). Het college heeft 18 juni 2019 de uitvoeringsovereenkomst met de SWB voor 2019 vastgesteld.

Cliënttevredenheid SWB

De SWB heeft inzicht in de cliënttevredenheid met hun maatwerkvoorziening, het Dag Activiteiten Centrum (DAC). Het betreft een serie vragen voor de deelnemer aan het DAC en een serie vragen voor de direct betrokkene. Deze enquête is in 2017 afgenomen en in de zomer van 2019 herhaald. We verwijzen voor resultaten naar het hoofdstuk 'Maatwerkvoorzieningen'.

5.4 Constateringen algemene voorzieningen en dagbesteding

Bekostiging van algemene voorzieningen verloopt via subsidiëring.

In het eerste strategisch beleidsplan voor algemene voorzieningen na de invoering van de nieuwe Wmo (mei 2016) zijn ook dagbestedingsactiviteiten op wijk-, buurt- en kernniveau aangekondigd. De Subsidieregeling Nieuwe Algemene Voorzieningen (2014) heeft in dit kader tot een aantal nieuwe kleinschalige voorzieningen geleid waar ook activiteiten voor dagbesteding werden aangeboden: negen huiskamerprojecten, pilot Trefpunt en pilot Mollenhof (gedurende 2 jaar als algemene voorziening). Al deze projecten zijn inmiddels stopgezet als algemene voorziening. De gemeente geeft aan dat vanwege de noodzaak tot bezuinigen de ambities op dit vlak zijn bijgesteld.

De gemeente heeft zich vanaf 2015 ten doel gesteld algemene voorzieningen te realiseren als alternatief voor lichte maatwerkvoorzieningen dagbesteding. In dat kader is de proef met het project Talent (2016-2017) wegens onvoldoende gebruikers beëindigd; de proef met De Mollenhof om maatwerk en algemene voorziening te combineren (2017-2018) was evenmin bevredigend, zodat de Mollenhof nu volledig als maatwerkvoorziening wordt gesubsidieerd.

Andere algemene voorzieningen het maatjesproject (SWB), mantelzorgondersteuning (SWB), ouderenadvisering (SWB) en het geheugensteunpunt (regionaal netwerk dementie) kunnen niet gezien worden als vormen van dagbesteding (gericht op ontmoeting). Daarmee zijn nu alleen de ontmoetingsplekken Tjark Riks en Plein 5 (SWB) te beschouwen als een vorm van dagbesteding.

De doelstelling 'we gaan meer dagbestedingsactiviteiten organiseren in wijk en buurt en kernniveau' is niet gerealiseerd. Ook andere doelstellingen zoals 'ruime openingstijden' in het kader van dagbesteding zijn niet gerealiseerd.

Belangrijker is te constateren dat er een leemte is tussen het aanbod van dagbesteding in een maatwerkvoorziening en de huidige inloopactiviteiten (onder andere) voor ouderen in de algemene voorzieningen. Bij de huidige inzet van algemene voorzieningen voor (ook) dagbesteding/ontmoeting komt naar voren dat aan een aantal (rand)voorwaarden voor dagbesteding voor een ('behoevende') doelgroep, bijvoorbeeld deskundige begeleiding, niet wordt voldaan.

SWB is voor de gemeente een belangrijke lokale uitvoerder van algemene voorzieningen, breed in het sociaal domein; er is sprake van budgetfinanciering en een globale rapportageplicht; met ingang van 2019 is een nieuwe budgetperiode van 4 jaar overeengekomen waarbij aan SWB de taak mantelzorgondersteuning is toebedeeld zónder extra middelen (ten opzichte van de begroting 2018). De gemeente is, volgens mondelinge mededeling van de programmamanager sociaal domein, met SWB overeengekomen om andere uitvoering te stoppen (de beheersfunctie bij het jeugd- en jongerenwerk), waardoor ruimte is voor uitvoering mantelzorgondersteuning. De Rkc heeft niet kunnen vaststellen wat dit betekent voor het jeugd- en jongerenwerk.

SWB levert zorg die kostenbesparend werkt in vergelijking met de inzet van dagbesteding. Een goed voorbeeld is het maatjesproject De Schakel waarin (cijfers 2017) met 12 uur inzet van een professional per week en circa 60 vrijwilligers aan ruim 30 koppels thuis zorg wordt verleend.

Op dit moment is de ouderenadvisering door SWB (bijvoorbeeld bezoek) gericht op de mensen van 80 jaar en ouder.

6 Inzicht en verantwoording dagbesteding Wmo

6.1 Financiën Dagbesteding Brummen

De gemeente Brummen heeft 5 programma's in haar programmabegroting 2018-2021: Bestuur en veiligheid, Ruimtelijke ordening en beheer, Sociaal domein, Samenleving, Bedrijfsvoering en financiering.

Binnen de meerjarenbegroting van de gemeente Brummen is een budget opgenomen voor begeleiding en ondersteuning Zorg in natura (ZIN). De kosten voor dagbesteding Wmo komen ten laste van dit budget. De programmabegroting van Sociaal Domein geeft geen inzicht in de begroting en feitelijke kosten van het onderdeel 'dagbesteding binnen de Wmo'. De raad krijgt inzicht in en accordeert de budgetten (op haar verzoek) op programmaniveau. Om de raad meer inzicht te geven in de programmabudgetten werkt de gemeente binnen de programmabegroting met werkgebieden.

De uitgavenpost voor begeleiding en ondersteuning Zorg In Natura (ZIN) bedraagt in 2019 €7.000.000. Het overgrote deel van de financiën wordt besteed aan individuele begeleiding. Uit interviews en eerder beschikbaar gestelde overzichten kwam naar voren dat in 2018 voor de maatwerkvoorziening begeleiding groep basis circa € 350.000 wordt uitgegeven op een totaal voor dagbesteding van ongeveer € 503.000.

Na het opvragen van recente financiële informatie door de onderzoekers, blijkt dat deze informatie dient te worden aangepast aangezien de uitgaven over 2018 veel hoger liggen dan in eerste instantie is aangegeven. Uit een door ons uitgevoerde correctie blijkt dat de totale uitgaven over 2018 niet € 503.000 bedragen, maar € 616.000 (zie tabel 4). De uitgaven voor dagbesteding liggen over 2018 derhalve € 103.000 hoger dan eerder geraamd/vermeld (zo bleek in juli 2019 uit gemeentelijke cijfers).

In de volgende tabel zijn de (gecorrigeerde) uitgavenbedragen en de indexcijfers opgenomen:

Tabel 4 Overzicht uitgaven dagbesteding Brummen (in euro's); uitgaven en index

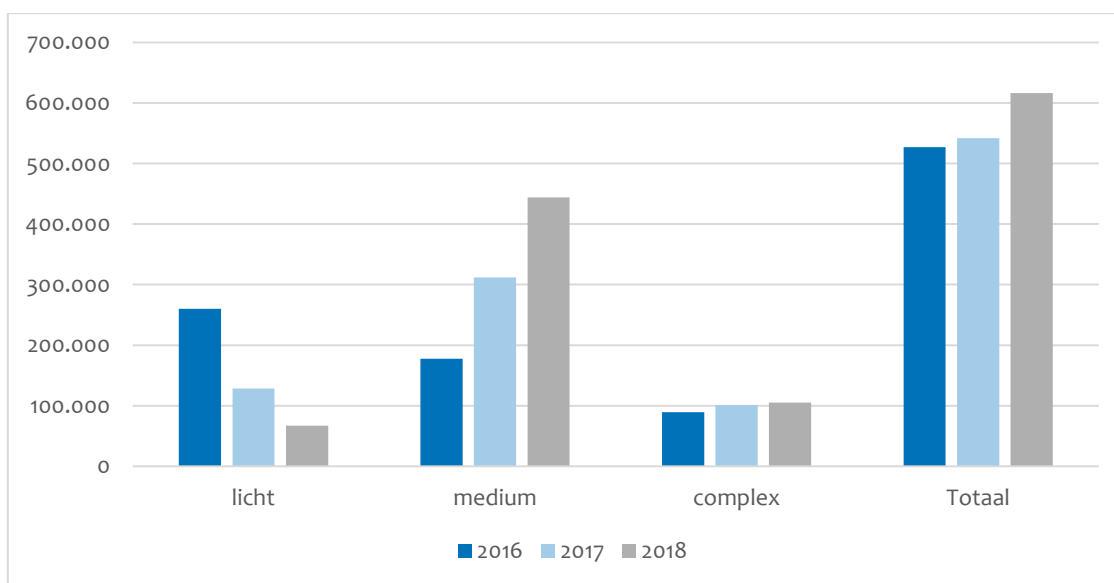
categorie dagbesteding	2016	index	2017	index 2017 (2016=100)	2018	index 2018 (2016=100)
dagbesteding licht	259.937	100	128.417	50	67.096	26
dagbesteding medium	177.554	100	311.984	176	443.988	250
dagbesteding complex	89.486	100	101.203	113	105.313	118
Totaal	526.977	100	541.604	103	616.397	117

Deze tabel geeft naast de bedragen weer dat een sterke daling is te herkennen in de bestedingen voor ‘dagbesteding licht’ en een sterke stijging in ‘dagbesteding medium’. Voor dagbesteding medium geldt in 2018 dat de uitgaven ten opzichte van het jaar 2016 2,5 keer hoger liggen. In bedragen betekent dit dat men tussen 2017 en 2018 ruim € 61.000 heeft bespaard op dagbesteding licht en € 132.000 meer heeft uitgegeven op dagbesteding medium.

Ook bij dagbesteding complex is sprake van een toename van de uitgaven met een factor 1,18 (de uitgaven voor dagbesteding complex zijn dat jaar gestegen met ruim € 4.100). Bij dagbesteding licht vormen de uitgaven in 2018 een kwart van de uitgaven hiervoor in 2016. De totale uitgaven voor dagbesteding over 2016-2018 zijn toegenomen met een factor 1,17.

In grafiek 1 hebben we de ontwikkeling van de uitgaven voor maatwerkvoorziening dagbesteding in Brummen naar type dagbesteding weergegeven over de jaren 2016 - 2018:

Grafiek 1 Ontwikkeling uitgaven typen maatwerkvoorziening dagbesteding Brummen 2015-2018 (in euro's)⁴²



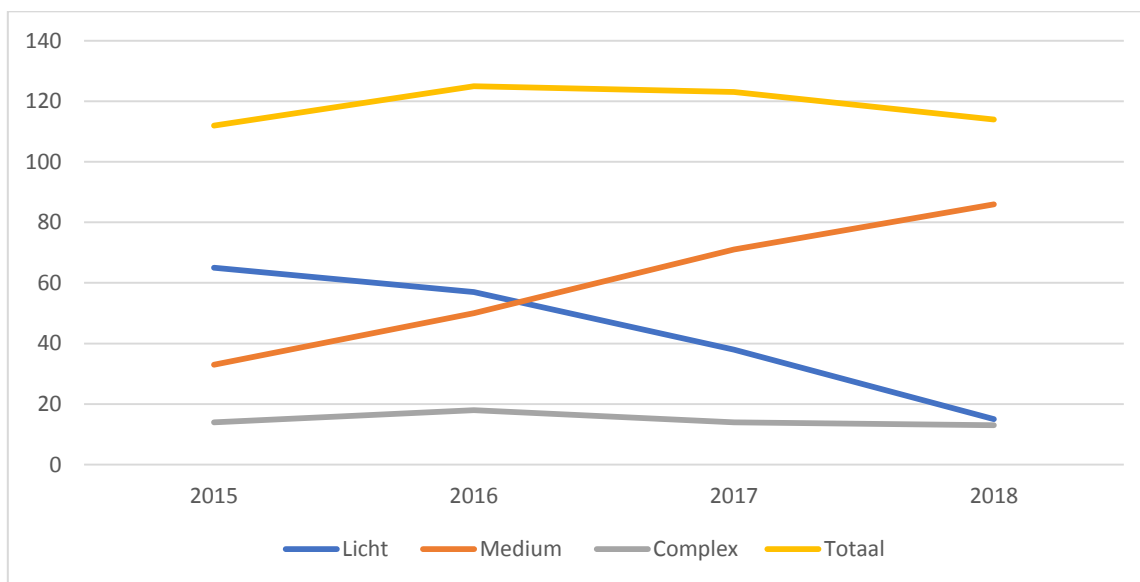
De uitgaven over 2015-2018 en de wijzigingen daarin corresponderen deels met het aantal gebruikers in deze jaren voor verschillende typen dagbesteding (zie ook de tabel in hoofdstuk ‘maatwerkvoorzieningen dagbesteding’). Zo is de toename van de uitgaven voor ‘dagbesteding medium’ ook te herleiden naar de toename van het aantal gebruikers hiervan (een toename van 33 gebruikers in 2015 naar 86 gebruikers in 2018). De afname van de kosten voor dagbesteding licht is te herleiden naar een daling van het aantal gebruikers van deze vorm van dagbesteding, namelijk van 65 gebruikers in 2015 naar 15 gebruikers in 2018.

⁴² Bewerking BBSO.

De stijging van de totale uitgaven voor dagbesteding over 2016 - 2018 met een factor 1,17 correspondeert, als 'totaalplaatje' niet met de (lichte) afname van het totaal aantal gebruikers van dagbesteding tussen 2016 - 2018 (van 125 gebruikers naar 114 gebruikers). De toename van de (totale) kosten is daarbij toe te schrijven aan de stijging van het aantal gebruikers van 'dagbesteding medium'. Bij een nadere uitvraag van de rekenkamercommissie bij de gemeente komt naar voren dat de contracten voor maatwerkvoorzieningen standaard door de gemeente met een jaar zijn verlengd en dat in 2018 en in 2019 tariefsverhogingen hebben plaatsgevonden (variërend van 2% - 4,7%)⁴³. Men verwacht een verdere stijging van de kosten voor dagbesteding naar € 650.000 over 2019 en naar € 700.000 in 2020. Dit hangt mede samen met de invoering van het abonnementstarief⁴⁴ waardoor men meer indicaties voor (onder andere) dagbesteding verwacht.

In de grafiek hebben we de ontwikkeling van het aantal gebruikers van de maatwerkvoorziening in Brummen naar type dagbesteding weergegeven:

Grafiek 2 Aantal gebruikers naar type maatwerkvoorziening dagbesteding Brummen 2015-2018⁴⁵



Grafiek 2 geeft onder meer de 'uitruil' weer die (deels) heeft plaatsgevonden tussen dagbesteding licht (afname) en dagbesteding medium (toename) na 2016.

In de volgende grafiek wordt een beeld gegeven van de uitgaven van de verschillende typen dagbesteding per gebruiker op jaarbasis en van de ontwikkeling daarvan tussen 2016-

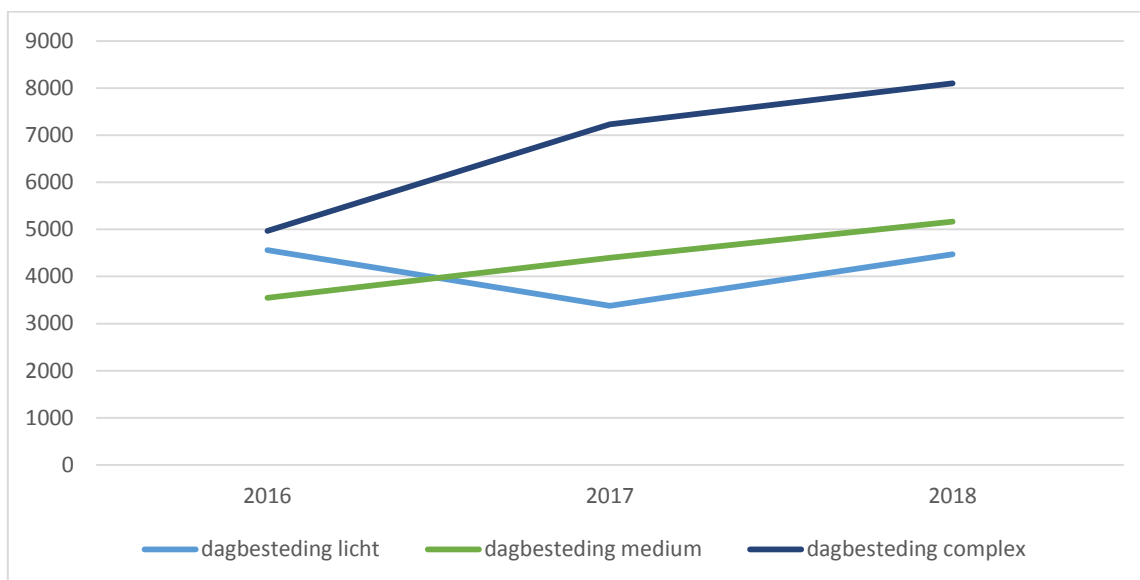
⁴³ In 2019 zijn nieuwe abonnementstarieven voor de Wmo vastgesteld.

⁴⁴ De invoering van het abonnementstarief betekent dat per januari 2019 een maximumtarief van € 17,50 per vier weken geldt voor huishoudens die gebruikmaken van Wmo-maatwerkvoorzieningen (dit bedrag is net zo hoog als de voorgaande minimale eigen bijdrage). Vanaf 2020 wordt ook een deel van de algemene voorzieningen onder dit abonnementstarief gebracht.

⁴⁵ Bewerking BBSO.

2018. De uitgaven voor dagbesteding complex zijn, zoals verwacht, gemiddeld per gebruiker het hoogst en voor dagbesteding licht het laagst. In de kostenontwikkeling is er een relatief sterke stijging bij dagbesteding complex tussen 2016-2018 (van gemiddeld bijna €5.000 per gebruiker naar ruim €8.000). Bij dagbesteding medium gaat dit van gemiddeld ruim € 3.500 naar bijna € 5.200. De uitgaven voor dagbesteding vertonen een lichte daling in 2017, waarna deze in 2018 weer stijgt naar het niveau van 2016 (circa € 4.500 gemiddeld).

Grafiek 3 Uitgaven per gebruiker naar type dagbesteding en naar jaar⁴⁶



Taakuitvoering binnen beschikbaar budget

Een van de doelen van de gemeente voor het beleid inzake het sociaal domein en ook voor Dagbesteding Wmo omvat *taakuitvoering binnen beschikbaar budget*. Aangezien in de begrotingen geen specifieke budgetten voor dagbesteding zijn benoemd, kan niet worden aangegeven of sprake is van een overschrijding van de vastgestelde begroting. De analyse van de financiële overzichten wijst wel uit dat de taak voor Wmo Dagbesteding gezien de sterke groei van de uitgaven niet binnen de te verwachten financiële kaders is uitgevoerd. Binnen het sociaal domein worden voorstellen gedaan om binnen de budgetten te blijven en financieel gezonder te worden. Daarbij is er een bezuinigingstaakstelling van € 100.000 voor begeleiding en ondersteuning waar dagbesteding onderdeel van uitmaakt.

6.2 Eigen bijdrage maatwerkvoorzieningen

Voor alle maatwerkvoorzieningen geldt dat de gebruiker een eigen bijdrage betaalt. Dit wordt vastgesteld door het CAK. De eigen bijdrage is gemaximeerd en er mag geen stapeling plaatsvinden. Het CAK geeft geen uitsplitsing, waardoor er geen zicht is op de mogelijk-

⁴⁶ Bewerking BBSO.

ke effecten van een verhoging eigen bijdrage (bijvoorbeeld: Als iemand voorziening huishouden heeft en daarvoor een eigen bijdrage betaalt, dan komt er niet nog een eigen bijdrage bij voor de maatwerkvoorziening).

Voor de Wmo is de eigen bijdrage maximaal €17,50 per 4 weken. De Wlz gaat voor op de Wmo wat betreft de eigen bijdrage. De eigen bijdrage Wlz kan belemmerend werken voor betrokkenen aangezien er een hogere maximum als eigen bijdrage waardoor de zorgkosten voor de hulpvrager kunnen toenemen.

In 2019 telt het inkomen of vermogen niet mee bij de berekening van de eigen bijdrage voor de Wmo. Iedereen betaalt maximaal € 17,50 per 4 weken. In 2019 is dit bedrag alleen voor maatwerkvoorzieningen. Iemand die eerder een (hogere) eigen bijdrage zou moeten betalen op basis van inkomen of vermogen, hoeft dat niet meer. Dat zou theoretisch een aanzuigende werking kunnen geven. In de praktijk zal dat volgens de gemeente naar verwachting meevallen aangezien 90% dat gebruik maakt van maatwerkvoorzieningen onder de inkomensgrens zat (dan zou alleen voor 10% mogelijk een 'aanzuigende werking' kunnen hebben).

6.3 Monitoring en evaluatie sociaal domein gemeente

Monitoring Sociaal Domein

Er is een wens vanuit de raad en een al meerdere malen gedane toezegging om de uitvoering van het beleid in het sociaal domein te monitoren. In het nieuwe coalitieakkoord is een betere informatievoorziening herbevestigd: "We zorgen dat (ten aanzien van het sociaal domein) op elk gewenst moment de informatie beschikbaar is om als raad, als college en als organisatie te kunnen sturen"⁴⁷. Een van de aandachtspunten in het onderzoek is in hoeverre aan monitoring en informatievoorziening aan de raad inmiddels invulling is gegeven.

De Monitor Sociaal Domein bevindt zich nog in een prille 'ontwikkelfase'. Het college erkent in zijn memo van 19 september 2019 aan de Raad dat de ambities met de monitor Sociaal Domein niet zijn gerealiseerd. Een eerste proeve van de monitor die de Raad in april 2019 ontving geeft zeer globale informatie over het zorggebruik in het kader van de WMO en levert voor dit rekenkameronderzoek geen relevante gegevens.

In de vastgestelde begroting 2019 en in het inspanningsplan 2019 van het programma Samen Goed Voor Elkaar (SGVE) is bepaald dat het College en de Raad per kwartaal een rapportage monitor sociaal domein krijgen aangeboden. In een besluit van het College van april 2019 wordt ter kennisname een eerste rapportage monitor sociale domein aangeboden.

Om een monitor sociaal domein te ontwikkelen is in 2018 een systeem (data-warehouse) aangeschaft om alle data en gegevens te kunnen gaan ontsluiten. Daarmee is een begin gemaakt maar de constatering is dat de monitor sociaal domein nog niet volledig is inge-

⁴⁷ Coalitieakkoord 2018 -2022 Gemeente Brummen, De kracht van Brummen, een duurzaam perspectief, p.6.

richt en nog niet van de gewenste kwaliteit is. Conform een implementatieplan monitor sociaal domein zal in 2019 verder gewerkt worden aan een kwalitatief goede monitor sociaal domein en rapportages aan College en Raad. In het besluit van het College is wel een kort overzicht opgenomen over de eerste resultaten van de ‘dashboard’ over het eerste kwartaal 2019 die is ontwikkeld om gegevens inzichtelijk te kunnen presenteren. Daarin zijn geen afzonderlijke, meetbare gegevens over dagbesteding te herkennen (begeleiding en dagbesteding zijn samen genomen in de grafieken). Gezien de start van de monitor en de huidige inhoud wordt ook (nog) niet hierover actief gecommuniceerd door de gemeente.

Onderzoek cliëntervaringen

In 2018 is een onderzoek uitgevoerd naar de cliëntervaringen (CEO) van gebruikers van de Wmo in Brummen (BMC, 2018). De doelgroep van het onderzoek omvat Wmo-cliënten die een maatwerkvoorziening hebben ontvangen in 2017. De rapportage betreft de toegankelijkheid, ervaren kwaliteit en beoordeling maatschappelijk effect. Dagbesteding is een van de hulpvormen, maar deze is in de verslaglegging niet als apart aandachtspunt beoordeeld. De beoordeling heeft derhalve betrekking op het aanbod vanuit de Wmo in brede zin. Het resultaat ten aanzien van het Team voor Elkaar als ‘toegang tot zorg’ was positief: men is over het algemeen tevreden over hoe op de vraag is ingegaan en dat het snel is geregeld. De globale conclusie is dat er een relatief grote tevredenheid is onder de geënquêteerde doelgroep over meerdere onderdelen van het aanbod van de gemeente in de Wmo-ondersteuning.

Klantervaringsonderzoeken dagbesteding organisaties

Hiervoor verwijzen we naar de bespreking ervan in het hoofdstuk inzake maatwerkvoorzieningen.

Prognose zorgvraag WMO en specifiek de dagbesteding

De toenemende vergrijzing van de bevolking is een algemeen maatschappelijk verschijnsel dat ook in de gemeente Brummen optreedt. Onderstaande tabel, gebaseerd op de bevolkingsprognose van de provincie Gelderland 2015-2040 illustreert hoe ingrijpend deze ontwikkeling is. Deze demografische ontwikkeling zal naar verwachting ook consequenties hebben voor de vraag naar mogelijkheden van dagbesteding door ouderen.

Tabel 5 Verwachte ontwikkeling inwoneraantal 75+ in de gemeente Brummen

Jaartal	2015	2020	2025	2030	2035	2040
Aantal inwoners	2.049	2.475	2.975	3.315	3.650	4.076
Index 2015 = 100	100	120	145	162	178	199

6.4 Constateringen inzicht en verantwoording dagbesteding Wmo Brummen

De analyse van de financiële overzichten over 2018 en eerder wijst uit dat de taak voor WMO dagbesteding tot onverwacht hogere uitgaven voor de gemeente heeft geleid. Dit is vooral het gevolg van het aantal indicaties en gebruikers van ‘dagbesteding medium’ en een forse stijging van de kosten per cliënt in de zorgcategorie ‘complex’. Voor 2019 zijn nog geen gegevens bekend.

De stijging van de totale uitgaven voor dagbesteding is met name toe te schrijven aan de toename van het aantal indicaties voor ‘dagbesteding medium’. Bovendien hebben in 2018 en in 2019 tariefsverhogingen voor maatwerkvoorzieningen plaatsgevonden. De verwachting van de ambtelijke organisatie is dat de kosten voor dagbesteding verder zullen stijgen naar € 650.000 over 2019 en naar € 700.000 in 2020.

De kostenbeheersing staat onder druk. De kosten worden mede bepaald door de vraag naar zorg (aantal cliënten, zorgzwaarte, aantal dagdelen). De gemeente geeft aan dat onderzoek wordt gedaan naar te verwachten kostenstijgingen en hoe de gemeente die gedeeltelijk kan voorkomen (dit is niet in de cijfers precies terug te zien). De gemeente heeft nagenoeg geen stuurmiddelen tenzij deze de inhoud, duur en kwaliteit van de zorg aanpast. Op de uitgaven voor algemene voorzieningen heeft de gemeente direct invloed. Financiële taakstellingen kunnen dan leiden tot beperktere openstelling, beperktere bereikbaarheid, mindere mate van zorg, minder ontlasten mantelzorgers, minder hulp bij dementie etc.

Het is de vraag of de gemeente hierop kan en wil sturen. Het is goed mogelijk dat er inderdaad een toegenomen zorgvraag is van aantal en zorgbehoefte van bijvoorbeeld dementerende bejaarden.

De wens van de raad voor een ‘monitor sociaal domein’ is nog niet ingelost. De in het voorjaar verschenen monitor biedt de raad namelijk geen inzicht op het effect van bezuinigingen in het veld.

Over het algemeen zijn cliënten tevreden over ‘Team voor Elkaar’ maar er is geen inzicht in specifiek de cliënten voor dagbesteding (zowel algemeen als maatwerk).

Het algemene beleidsdoel om door middel van de algemene voorziening de maatwerkvoorziening te ontlasten wordt in de praktijk niet gerealiseerd. De kosten voor de maatwerkvoorziening lopen op. Het gemeentelijk aanbod van algemene voorzieningen is in de loop van tijd verschaald door het stopzetten van pilots en beschikbare subsidies.

Inzicht in de verwachte ontwikkeling van de zorgvraag is niet nader in gemeentelijke nota’s verwoord. Op grond van demografische prognoses moet de gemeente met een sterke toename in de komende jaren rekening houden.

Bijlage 1 Toetsing aan het normenkader

Het opgestelde normenkader vloeit voort uit de geformuleerde hoofd- en deelvragen voor dit onderzoek. In het onderzoek is beoordeeld in hoeverre dit normenkader toetsbaar is en in hoeverre de gemeente aan het normenkader voldoet.

Ter beoordeling van de invulling van de norm worden de volgende oordelen toegekend met een toelichting daarop:

- voldoet aan de norm;
- voldoet deels aan de norm;
- voldoet niet aan de norm.

De rekenkamercommissie wijst erop dat niet alle opgenomen normen één-op-één zijn terug te leiden tot door de gemeenteraad vastgesteld beleid. Een aantal normen is door de rekenkamercommissie en het onderzoeksbureau op basis van professionele kennis geformuleerd.

Er is een beoordeling gemaakt op basis van ruim vier jaar ervaring met de uitvoering van de taak dagbesteding in een vernieuwde Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo). Een termijn van vijf jaar is redelijk om een volledig beeld te vormen van de wijze waarop gemeente en zorgaanbieders de nieuwe taken uitvoeren en gewenste transformaties realiseren.

Normenkader Wmo dagbesteding gemeente Brummen

Beleid gemeente			
Doeltreffendheid	Norm	Oordeel	Toelichting
visie en definitie	1. er is een visie voor dagbesteding in het gemeentelijk Wmo-beleid, inclusief inzet van maatwerk en algemene voorzieningen	voldoet	er is gemeentelijk WMO-beleid geformuleerd. Voor dagbesteding is hierbinnen een aparte visie geformuleerd
doelen	2. het beleid voor dagbesteding is vertaald in doelen die helder en meetbaar zijn en geoperationaliseerd in beoogde resultaten en effecten	voldoet deels	doelen op systeemniveau zijn helder (leeFRINGENmodel SGVE) Operationalisering in effecten en resultaten beperkt
	3. de beoogde effecten en gewenste resultaten worden gemeten	voldoet niet	beoogde effecten en gewenste resultaten worden niet gemeten
doelgroepen	4. de omvang en samenstelling van de doelgroep(en) zijn bekend	voldoet deels	bereikte doelgroep is bekend, potentiële doelgroepen niet aantoonbaar in beeld

bereik	5. doelgroepen/inwoners die mogelijk in aanmerking komen voor gebruik van dagbesteding worden goed geïnformeerd over de toegang en toeleiding tot de voorzieningen en de eisen die gelden (algemeen via open toegang, maatwerk via indicatie)	voldoet	de informatie is goed te vinden en het Team voor Elkaar is goed aanspreekbaar/toegankelijk
	6. de gemeente voorziet in een sluitende preventieve aanpak (in relatie tot dagbesteding)	voldoet niet	het is niet bekend/duidelijk wat de gemeente inzet als preventie om behoefte maatwerk te verminderen
	7. de gemeente voorziet in toegankelijke en bereikbare algemene voorzieningen voor ontmoeting ter vermindering van gebruik individuele en maatwerkvoorzieningen	voldoet niet	er is een beperkt aanbod voor groepsgerichte ontmoeting (met faciliteiten voor ondersteuning) voor (oudere) doelgroepen op twee locaties in algemene voorzieningen; gebruik maatwerkvoorzieningen neemt niet gelijktijdig af
	8. de gemeente voorziet in maatwerkvoorzieningen dagbesteding voor relevante doelgroep(en)	voldoet	er is aanbod van dagbesteding voor verschillende doelgroepen op verschillende locaties
	9. het niet-gebruik van dagbesteding is inzichtelijk	voldoet deels	er is bij de gemeente geen kwantitatief zicht op het aantal inwoners dat gebruik zou willen maken van dagbesteding; potentiële doelgroep deels buiten beeld
uitvoering en prestaties	10. de toegang tot en toewijzing van dagbesteding in de Wmo-voorzieningen in de praktijk is helder in stappen en met criteria omschreven	voldoet niet	toegang en toewijzing zijn omschreven in stappenplan (Zorgproductenboek) maar wordt niet toegepast door de gemeente Brummen. De processen die wel worden toegepast zijn niet beschreven
	11. de activiteiten en prestaties die voor dagbesteding zijn ingezet zijn duidelijk herkenbaar	voldoet deels	activiteiten en te verwachten prestaties van organisaties voor maatwerk dagbesteding zijn verwoord in raamovereenkomsten; voor activiteiten dagbesteding

			in algemene voorzieningen niet helder
	12. er is bij de gemeente zicht op bijdrage activiteiten aan bereik van geformuleerde doelen	voldoet deels	bijdrage activiteiten aan bereik doelen is niet 100% aannemelijk te maken. De gemeente houdt geen overzichten bij van inzet en bereik van activiteiten in het licht van doelen zoals gesteld ten van aanzien van dagbesteding
	13. er is zicht op bijdrage aanbod van dagbesteding (in algemene en maatwerkvoorzieningen) aan eigen kracht, zelfredzaamheid en zelfregie gebruiker	voldoet niet	er is geen systematisch zicht op bereik van doelen bij cliënt
	14. er is zicht op bijdrage aanbod van dagbesteding aan ontlasting mantelzorg	voldoet deels	de gemeente hanteert dit als criterium bij indicatiestelling, maar heeft geen zicht op de mate waarin de mantelzorg feitelijk wordt ontlast
	15. er is zicht op de mate waarin het aanbod van dagbesteding leidt tot tevredenheid gebruikers	voldoet deels	een deel van de aanbieders voert klanttevredenheidsonderzoeken uit. Deze zijn op aanvraag beschikbaar
	16. de zelfredzaamheid van gebruikers van de Wmo-voorziening dagbesteding en de wijzigingen daarin worden gemeten en vastgelegd (ZRM)	voldoet deels	er is geen systematisch zicht op toe- of afname van zelfredzaamheid doelgroep. Er worden wel nieuwe ZRM's gemaakt bij een herindicatie, alleen systeemtechnisch en vanwege AVG is het niet mogelijk om deze eenvoudig met elkaar te vergelijken
Doelmatigheid	Norm		
integraal en specifiek beleid	17. beleid voor dagbesteding wordt in samenhang met andere onderwerpen in Wmo-beleid ontwikkeld en uitgevoerd	voldoet	dagbesteding is ingepast in breder WMO-beleid
	18. er is een helder en doelmatig systeem van indicatiestelling en toewijzing, inclusief periodieke toetsing van de indicaties	voldoet deels	systeem van toegang en indicatiestelling helder; toetsing bij herindicaties door TvE structureel. Geen zicht op en inbreng van aanbieder in herindicatie

samenwerking met aanbod over inzet	19. er zijn duidelijke formele afspraken in regionaal en lokaal verband en met zorgaanbieders over aanbod dagbesteding en (mogelijke) samenwerking	voldoet deels	In regionale raamovereenkomst met organisaties zijn afspraken gemaakt over aanbod; geen expliciete sturing op samenwerking door aanbieders in aanbod. Afstemming van gebruik aanbod op individueel niveau van de inwoner
financieel; kosten en baten	20. er is helder inzicht in programma- en uitvoeringskosten van Wmo-beleid voor algemene en maatwerkvoorzieningen dagbesteding	voldoet niet	er is geen helder zicht op programma- en uitvoeringskosten dagbesteding, opgenomen in raadsdocumenten of anderszins vastgestelde stukken Interne systemen registreren wel de kosten op productniveau, i.c. voor dagbesteding binnen de maatwerkvoorziening
	21. beleid is uitgevoerd binnen budget/beschikbare middelen	niet te beoordelen	in 2018 is sprake van een niet voorziene kostenstijging voor dagbesteding. Dit is opgevangen binnen het totale budget van de WMO
	22. het subsidiestelsel voor aanbod van algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen dagbesteding is helder en wordt volgens de regels toegepast	voldoet deels	ondersteuningskosten voor dagbesteding in maatwerkvoorzieningen zijn beschreven; uitgaven voor dagbesteding in algemene voorzieningen zijn niet nader gespecificeerd en niet inzichtelijk. Uitvoering van het subsidiestelsel loopt vaak achter op de jaarcyclus (voorbeeld: late vaststelling budgetfinanciering SWB 2019-2023)
	23. binnen het inkoopmodel (maatwerk) en het subsidiestelsel (algemene voorzieningen) vergoedt de gemeente naar geleverde prestaties	voldoet deels	de tarieven per cliënt per uur zijn transparant voor wat betreft de maatwerkvoorzieningen. Dat geldt niet voor dagbesteding in de algemene voorzieningen; budgettering van dagbesteding algemene voorziening niet inzichtelijk. In het verleden zijn bij niet leverde prestaties op algemene voorzieningen de subsidies beëindigd. Door de lumpsumfinanciering is dat bij SWB niet transpa-

			rant
	24. er vindt monitoring plaats van onderscheiden financiële regelingen bij dagbesteding, in relatie tot uitgevoerde activiteiten, resultaten en effecten	voldoet deels	er is monitoring van de maatwerkvoorzieningen, qua aantallen als financieel. SWB verantwoordt in een halfjaar rapportage de voortgang van resultaten (niet specifiek voor dagbesteding). Verantwoording inzet voor maatwerk dagbesteding op basis van input/ uren indicaties. Er is een monitoring van financiële regelingen maar de relatie tot resultaten en effecten vergt specifiek onderzoek
Rol gemeenteraad bij informatievoorziening, kaderstelling en controle			
doeltreffendheid	25. de geeft zelf actief inhoud aan kaderstellende en controlerende rol ten aanzien dagbesteding Wmo en voorliggende voorzieningen	voldoet deels	de raad heeft na 2015 kaders gegeven en controleert de uitvoering bijvoorbeeld door vragen over specifiek voorzieningen. Het feit dat de raad beperkt zicht ontvangt op de prestaties bemoeilijkt de controle. De wijze waarop de raad tussentijds controleert en kaders bijstuurt is onvoldoende volgbaar
	26. het college informeert de raad actief over relevante ontwikkelingen in de Wmo en specifiek de dagbesteding	voldoet deels	op hoofdlijnen is de raad geïnformeerd maar herziening van beleid wordt niet altijd actief gedeeld met de raad
	27. resultaten van monitoring en verantwoording worden met de raad gedeeld	voldoet niet	er is geen inhoudelijk adequate monitoring voorhanden die met de raad kan worden gedeeld (deze is in ontwikkeling). Een eerste aanzet tot een monitor is met de raad gedeeld
	28. in de raad worden beleid, (regionale en lokale) inkoop van Wmo-dagbesteding en subsidiëring van algemene voorzieningen als dagbesteding periodiek geëvalueerd en bijgesteld	voldoet deels	de raad is betrokken bij de herziening van het regionale inkoopmodel. De laatste evaluatie dateert van medio 2017. De raad is niet altijd betrokken bij veranderingen in de algemene voorzieningen

	29. de raad heeft mogelijkheden tot beïnvloeding van het regionale inkoopmodel	voldoet	formeel kan de raad het inkoopmodel beïnvloeden; Brummen is één van de gemeenten in de regionale besluitvorming
doelmatigheid	30. de raad heeft inzicht in de financiële situatie inzake aanbod en gebruik van maatwerkvoorzieningen dagbesteding (regionaal inkoopmodel) en van dagbesteding algemene voorzieningen	voldoet deels	de raad ontvangt in de begrotingscyclus informatie voor het Wmo-budget als geheel

Bijlage 2 Lijst van geïnterviewden Dagbesteding Wmo Brummen

Interviews beleid/uitvoering

In de interviewronde met wethouder en beleidsmedewerkers van de gemeente Brummen is gesproken met:

- wethouder Jolanda Pierik, wethouder (van onder andere) Sociaal Domein
- Bob Terlingen, programmamanager Sociaal Domein
- Hans Wehrmeijer; accountmanager sociaal domein/beleidsadviseur Wmo
- Marion Luttenberg, beleidsmedewerker sociaal domein (Beleid en Regie)
- Angela Verschuren, senior financieel beleidsadviseur/financieel adviseur sociaal domein
- Mirjam Dolfing, beleidsmedewerker Maatschappelijke Ondersteuning
- Brenda Parejo: procesmanager Team voor Elkaar
- Martin van Bohemen; consulent Tem voor Elkaar

Interviews aanbieders maatwerkvoorziening

Tussen medio juni – tweede week juli zijn interviews afgenomen met aanbieders van een maatwerkvoorziening dagbesteding met cliënten uit Brummen, verdeeld over de verschillende typen/intensiteit van zorg.

We hebben met de volgende organisaties/aanbieders gesproken:

Organisatie	Contactpersoon	Activiteit
Riwis – Tolzicht	Dhr. H. Meijer	Werkbezoek
De Mollenhof	Mw. K. van Bergen	Werkbezoek
Looijenga Zorg	Mw. S. Looijenga	Interview
SWB	Mw. B. Wijnhoven	Interview
SWB	Mw. A. Oosterhoff	Werkbezoek
Philadelphia – dagcentrum Rhienderen	Mw. J. Helbig	Interview
Philadelphia – dagcentrum Rhienderen	Dhr. Fiechter	Interview
Buitenplaats de Poel	Dhr. T. van de Schepop	Interview
Zigtrijk	Dhr. M. Van As	Interview
In Groene Handen	Dhr. F. Thus	Interview
Zozijn	Dhr. Witkamp	Benaderd, geen interview
Attent Zorg & Behandeling – Intermezzo	Mw. D. Kuipers	Benaderd, geen interview
Zorggroep Apeldoorn – Team DemenTalent Apeldoorn	medewerker	Benaderd, geen interview

Interviews aanbieders algemene voorzieningen

Algemene voorzieningen die we in Brummen hebben geselecteerd vallen onder het beheer van de Stichting Welzijn Brummen (SWB). De SWB heeft twee vestigingen in beheer en aldaar wordt dagbesteding en ontmoeting georganiseerd. Er is een gesprek gevoerd met de directeur en met de controller, teamleider en medewerker van de algemene voorziening gesproken.

De twee locaties van SWB zijn door BBSO bezocht om een beeld te krijgen van het aanbod van dagbesteding en ontmoeting op basis van de afspraken die SWB daartoe met de gemeente heeft gemaakt.

[Werkbezoeken \(maatwerk\)voorziening dagbesteding](#)

Er zijn uitgebreide werkbezoeken geweest bij de Mollenhof (in Oeken) en Tolzicht Brummen (instelling van Riwis).

[Interviews cliëntenperspectief Cliëntenraad](#)

Er is een gesprek gevoerd met Sonja Leemkuil, van de werkgroep Wmo.

Bijlage 3 Geraadpleegde documenten

Document	Jaar/maand
Vorbereiding 3D Brummen projectplan	2013-10
Integraal beleidskader 3D/ raadsbesluit	2013-12
Beleidsplan Maatschappelijke ondersteuning 2015-2016, Samen Goed voor Elkaar	2014-09
Subsidieregeling Nieuwe algemene voorzieningen WMO 2015 (beschrijvend document)	2015-02
Collegebesluit project Talent	2015-07
Collegebesluit Spoorboekje mantelzorg	2016-03
Spoorboekje mantelzorg als vastgesteld door de gemeenteraad	2016-04
Collegebesluit Wij werken samen voor Brummen - algemene voorzieningen	2016-05
Strategisch beleidsplan Wij werken voor Brummen- algemene voorzieningen	2016-05
Collegebesluit voortzetten project Talent tot eind 2016	2016-05
Subsidieaanvraag Regionaal Netwerk Dementie	2016-06
Collegebesluit subsidie Netwerk Dementie 2016-2017	2016-06
Brief subsidietoekenning Netwerk Dementie	2016-08
Memo Lokale structuur in het sociale domein	2016-11
Algemene Subsidieverordening gemeente Brummen	2016-12
Collegebesluit subsidie Talent 1e kwartaal 2017	2016-12
Brief Subsidietoekenning Knooppunt mantelzorg 2017 Brummen	2016-12
Overeenkomst met Humanitas knooppunt Mantelzorg	2016-12
Beleidsregels maatschappelijke ondersteuning gemeente Brummen 2017	2017
Collegebesluit subsidie Talent 2017	2017-03

Inkoopnota 2019 Regio Midden-IJssel/Oost-Veluwe	2017-05
Nota inzicht in uitvoering JW, Wmo en Participatiewet	2017-06
Zelfredzaamheidsmatrix	
Financieel meerjarenbeeld sociaal domein	2017-06
Programmaplan Samen goed voor Elkaar September 2017 – oktober 2018	2017-06
Raadsvoorstel (regionale) inkoopnota 2019	2017-08
Regionale inkoopnota	2017-08
Rapport Schakelen en verbinden	2017-09
Nota Inzicht in uitvoering Jeugdwet, Wmo en Participatiewet in de gemeente Brummen	2017-10
Nota Uitwerking scenario's & Inrichtingsplan lokale uitvoering van de Wet sociale werkvoorziening & Participatiewet en arbeidsmatige dagbesteding in de gemeente Brummen	2017-11
Resultaten Cliëntervaringsonderzoek Wmo Brummen (onderzoek BMC, 2018)	2018
Beantwoording raadvragen vernieuwende projecten Wmo	2018-01
Programmaplan Samen Goed voor Elkaar 2018	2018-03
Gezamenlijke reactie College en Bestuur SWB op het rapport en aanbevelingen rapport "Schakelen en Verbinden"	2018-03
Coalitieakkoord 2018-2022	2018-04
Raamwerkovereenkomst individuele en maatwerkvoorzieningen regio	2018-04
Definitief Zorgproductenboek zorgregio	2018-06
Conversietabel producten 2018 -> 2019	
Productcodetabel Wmo 2018	
Jaarverslag 2017 De Mollenhof	2018-04
Tussentijdse rapportage De Mollenhof, nov. 2017-apr. 2018	2018-04
Jaarverslag 2017 Stichting Welzijn Brummen (SWB)	2018-04
Perspectiefnota 2019-2022	2018-05
Collegebesluit evaluatie knooppunt mantelzorg Humanitas	2018-10

Brief SWB voorlopige subsidiebeschikking 2018	2018-11
Programmabegroting 2019-2022	2018-11
Beantwoording schriftelijke vragen GroenLinks mantelzorg deel 1 en deel 2	2018-12
Bijlage Inspanningenplan 2018	2018
Overzicht inspanning programmaplan 2019	2019
Voorlopige subsidiebeschikking 2018 SWB	2019-02
Eerste rapportage Monitor Sociaal Domein	2019-04
Jaarverslag 2018 Stichting Welzijn Brummen (SWB)	2019-04
Uitvoeringsovereenkomst en Resultaatafspraken 2019, Gemeente Brummen & Stichting Welzijn Brummen	2019-06
Memo Voortgang onderzoeken sociaal domein	2019-09
Memo Beëindiging subsidie Mollenhof	2019-10

Bijlage 4 Dagbesteding Wmo Brummen; cliënten en aanbieders

Cliënten dagbesteding Wmo Brummen periode 2015 - (voorjaar) 2019

- In totaal in deze periode 214 unieke cliënten dagbesteding Wmo.

Kenmerken cliënten

Tabel B.1 Verdeling cliënten maatwerkvoorziening dagbesteding naar geslacht

		Absoluut	Procent
Geslacht	Man	91	42,5
	Vrouw	123	57,5
	Total	214	100,0

Tabel B.2 Verdeling cliënten maatwerkvoorziening dagbesteding naar leeftijdscategorie

		Absoluut	Procent
Leeftijd	18-29	13	6,1
	30-39	6	2,8
	40-49	16	7,5
	50-59	18	8,4
	60-69	19	8,9
	70-79	45	21,0
	80+	97	45,3
	Total	214	100,0

Tabel B.3 Verdeling cliënten maatwerkvoorziening dagbesteding naar lengte van de indicatie

		Absoluut	Procent
Lengte van de indicatie	0-1 Jaar	166	77,6
	1-2 Jaar	27	12,6
	2-3 Jaar	7	3,3
	4-5 Jaar	14	6,5
	Total	214	100,0

Tabel B.4 Verdeling cliënten maatwerkvoorziening dagbesteding naar type dagbesteding (oude en nieuwe indeling)

		Absoluut	Procent
Type dagbesteding	Begeleiding Groep Basis	43	20,1
	Begeleiding Groep Complex	3	1,4
	Begeleiding Groep Licht	5	2,3
	Dagbesteding complex/gespecialiseerd	24	11,2
	Dagbesteding licht	42	19,6
	Dagbesteding medium	97	45,3
	Total	214	100,0

Tabel B.5 Verdeling cliënten maatwerkvoorziening dagbesteding naar aanbieder maatwerk

		Absoluut	Procent
Aanbieder maatwerk dagbesteding	's Heerenloo Zorggroep	1	,5
	Aandacht met zorg de Mollenhof	7	3,3
	Attent zorg en Behandeling	10	4,7
	Bij Tjoonk	1	,5
	Buitenplaats de Poel (SOVM)	21	9,8
	Cooperatie Boer en Zorg	5	2,3
	De Boedelhof	1	,5
	DeSeizoenen (Care Shared Services)	2	,9
	DM Exploitatie BV (Domus Magnus)	5	2,3
	Driekant BV	1	,5
	GGNet	1	,5
	In groene Handen	3	1,4
	Kalorama	1	,5
	Leger des Heils Welzijn en gezondheidszorg	1	,5
	Loojengazorg BV	5	2,3
	Riwis Zorg en Welzijn	65	30,4
	SIZA	3	1,4
	Stichting Mens en Welzijn Voorst	1	,5
	Stichting Welzijn Brummen	42	19,6
	Stichting Zorg Thuis (Zonneburg)	1	,5
	Tactus Verslavingszorg	2	,9
	Werk en Begeleiding O-N (handelend onder de naam Philadelphia)	6	2,8
	Zigtrijk v.o.f.	2	,9
ZonderZorg	1	,5	

Zorg Samen Gelderland (Gonca Thuiszorg)	1	,5
Zorgboerderij De Oldenhof	1	,5
Zorgboerderij Hof Noord Empe	1	,5
Zorgboerderij Vergeet me Nietjes	1	,5
Zorggroep Apeldoorn	12	5,6
ZoZijn Zorg	10	4,7
Total	214	100,0

Aanbieders Dagbesteding Brummen, uitvoering 2015 - voorjaar 2019

In de gemeente Brummen zijn verscheidene zorgorganisaties actief als aanbieder van een maatwerkvoorziening voor dagbesteding. Op basis van onze dataverzameling is de volgende lijst met aanbieders van de verschillende typen maatwerkvoorziening opgesteld.

Maatwerkvoorziening, overzicht grootste aanbieders dagbesteding Brummen (meeste cliënten)

Licht (vooral) uitgevoerd door:

- RIWIS Ontmoeting & Co
- Philadelphia/Unit 9
- De Boedelhof
- SWB
- ZoZijn

Medium (vooral) uitgevoerd door:

- RIWIS
- SWB
- Buitenplaats de Poel
- De Mollenhof
- Zorggroep Apeldoorn
- Looijengazorg
- Attentzorg

Dagbesteding zwaar (complex/gespecialiseerd) (vooral) uitgevoerd door:

- Riwis Zorg en Welzijn
- Stichting Welzijn Brummen
- Zorggroep Apeldoorn
- Coöperatie Boer en Zorg

Totale lijst aanbieders dagbesteding Brummen

Dagbesteding Licht/Begeleiding Groep Licht uitgevoerd door:

- Aandacht met zorg de Mollenhof
- Attent zorg en Behandeling
- Bij Tjoonk
- Buitenplaats de Poel (SOVM)
- DeSeizoenen (Care Shared Services)
- DM Exploitatie BV (Domus Magnus)
- Driekant BV
- GGNet
- In groene Handen
- Iriszorg
- Leger des Heils Welzijn en gezondheidszorg
- Looijengazorg BV
- Riwis Zorg en Welzijn
- sHeerenloo Zorggroep
- SIZA
- Stichting Mens en Welzijn Voorst
- Stichting Welzijn Brummen
- Tactus Verslavingszorg
- Werk en Begeleiding O-N (handelend onder de naam Philadelphia)
- Zigtrijk v.o.f.
- ZonderZorg
- Zorgboerderij De Oldenhof
- Zorggroep Apeldoorn
- ZoZijn Zorg

Dagbesteding Medium/Begeleiding Groep Basis uitgevoerd door:

- Aandacht met zorg de Mollenhof
- Attent zorg en Behandeling
- Bij Tjoonk
- Buitenplaats de Poel (SOVM)
- Cooperatie Boer en Zorg
- De Boedelhof
- DeSeizoenen (Care Shared Services)
- DM Exploitatie BV (Domus Magnus)
- Driekant BV
- GGNet
- In groene Handen
- Iriszorg

- Kalorama
- Looijengazorg BV
- Riwis Zorg en Welzijn
- SIZA
- Stichting Atlant Zorggroep
- Stichting Mens en Welzijn Voorst
- Stichting Welzijn Brummen
- Stichting Zorg Thuis (Zonneburg)
- Tactus Verslavingszorg
- Trajectum
- Werk en Begeleiding O-N (handelend onder de naam Philadelphia)
- Zigtrijk v.o.f.
- ZonderZorg
- Zorgboerderij De Oldenhof
- Zorgboerderij Hof Noord Empe
- Zorgboerderij Vergeet me Nietjes
- Zorggroep Apeldoorn
- ZoZijn Zorg

Dagbesteding zwaar (complex/gespecialiseerd) uitgevoerd door:

- Attent zorg en Behandeling
- Coöperatie Boer en Zorg
- De Seizoenen (Care Shared Services)
- DM Exploitatie BV (Domus Magnus)
- In groene Handen
- Iriszorg
- Looijengazorg BV
- Riwis Zorg en Welzijn
- SIZA
- Stichting Welzijn Brummen
- Werk en Begeleiding O-N (handelend onder de naam Philadelphia)
- ZonderZorg
- Zorgboerderij De Oldenhof
- Zorgboerderij Hof Noord Empe
- Zorggroep Apeldoorn
- Zozijn Zorg

Bijlage 5 Impressie van aanbod organisaties maatwerk dagbesteding

In het kader van het onderzoek naar de werking van dagbesteding in de gemeente Brummen, zijn interviews afgenomen en een aantal instellingsbezoeken gebracht aan aanbieders van dagbesteding. We geven een impressie van dit aanbod⁴⁸.

Stichting Welzijn Brummen (SWB) is een brede welzijnsorganisatie in de gemeente Brummen. SWB heeft twee ontmoetingscentra beschikbaar waar mensen elkaar kunnen ontmoeten of iets ondernemen: Plein Vijf in Brummen en het Tjark Riks Centrum in Eerbeek.

In het Tjark Riks Centrum in Eerbeek biedt SWB dagbesteding in het dagactiviteitencentrum (DAC) aan één groep van maximaal 12 cliënten. De cliënten zijn ouderen met dementie, lichte beperking of een psychiatrische achtergrond die nog thuis wonen en vanuit de Wmo een indicatie voor dagbesteding hebben gekregen. De begeleiding geeft aan dat de diversiteit van de groep een positief effect heeft. Het DAC is vijf werkdagen per week geopend. Iedere cliënt komt 1 of meerdere dagen, gemiddeld 2 tot 3 keer per week. Er werken in totaal 3 beroepskrachten, 2 oproepkrachten en 8 vrijwilligers. Dagelijks zijn er één professional en twee vrijwilligers verantwoordelijk voor de zorg en de begeleiding van de cliënten. Gemiddeld zijn er 10 cliënten per dag aanwezig. Er zijn 25 unieke cliënten. De dagbesteding vindt plaats in één centrale ruimte met de mogelijkheid om naar buiten te gaan.

De vaste dagindeling biedt de cliënten structuur. 's Ochtends hebben ze activiteiten naar ieders wens zoals handwerken of helpen met het klaarmaken van het eten. Dan volgt een gezamenlijke maaltijd die door een vrijwilliger wordt klaargemaakt. Na het eten wordt er bewust ingezet op een uurtje rust. Daarna koffie en thee en 's middags is er een groepsactiviteit: veelal geheugentraining en bewegen omdat dat past bij de groep. De begeleiders activeren de cliënten om hun zelfredzaamheid te behouden en elkaar te helpen.

Een van de belangrijkste doelen van de dagbesteding is de ontlasting van de mantelzorger en de thuiszorg. Daarnaast is ontmoeting een belangrijk doel voor mensen met psychosociale klachten.

De meeste cliënten namen vroeger deel aan de activiteiten in de ontmoetingscentra. Nu zij een intensievere begeleiding nodig hebben, waarderen zij het dat ze in het centrum nog andere inwoners van Eerbeek kunnen ontmoeten voor een praatje. Als het nodig is kan de begeleiding een fysiotherapeut inschakelen die in hetzelfde gebouw praktijk houdt. Dit maakt geen onderdeel uit van de dagelijkse dagbestedingsbegeleiding.

⁴⁸ Uit de interviews met aanbieders van maatwerkvoorziening dagbesteding komt naar voren dat het aantal genoemde cliënten in de betreffende maatwerkvoorziening soms kan afwijken van het aantal cliënten dat in de administratie van Team voor Elkaar is geregistreerd. Het kan zijn dat de administratie van de gemeente niet altijd synchroon loopt met het aantal cliënten dat men als aanbieder op een bepaald moment in de dagbesteding heeft. Het is ook mogelijk dat respondenten ook andere dan alleen de Wmo-cliënten dagbesteding in hun mondelinge opgave hebben meegenomen.

Een keer per maand op vrijdag is er de mogelijkheid dat enkele cliënten van de dagbesteding aanschuiven bij de naastgelegen schilderles. De verruiming van dit 'open-deur-beleid' is wat betreft de SWB een ideaal toekomstbeeld. 'Als we de maatwerkvoorziening en de algemene voorzieningen meer door elkaar heen laten stromen, ontstaan er mooie dingen. Mensen van de inloop zijn heel zorgzaam en begeleidend zijn naar de cliënten van de dagbesteding. Dat geeft over en weer voldoening.'

Looijenga Zorg is een kleinschalige zorgaanbieder in Eerbeek die verschillende vormen van zorg biedt in een huiselijke omgeving. Looijenga Zorg biedt twee dagen per week dagbesteding aan mensen met een Wlz-indicatie, Wmo-indicatie of financiering uit pgb. De groep is divers samengesteld en met uiteenlopende indicaties (licht, matig en zwaar). De ervaring is dat de combinatie juist de kracht is: de cliënten helpen en ondersteunen elkaar. Naast de dagbesteding biedt Looijenga Zorg 24-uursopvang (logeerhuis en crisisopvanghuis). Dat zijn veelal kinderen. Ook hiervoor geldt dat deze doelgroepen -kinderen en de ouderen- goed combineren. Op dit moment bestaat de dagbestedingsgroep uit drie cliënten.

Looijenga Zorg is een familiebedrijf met twee vaste fulltime professionele krachten. Het grootste deel van de begeleiding van de cliënten is in handen van de eigenaresse. Zij heeft 40 jaar ervaring in de zorg. Voor enkele cliënten van de dagbesteding biedt zij ook thuiszorg. Daarnaast werken er een verpleegkundige en een vrijwilligster, ieder één dagdeel per week, die ook een deel van de begeleiding op zich nemen.

Looijenga Zorg stemt de activiteiten per dag af op de behoeften van de groep. Er is geen gestandaardiseerd dagprogramma; de wensen van de cliënten staan centraal. De cliënten komen in de loop van de ochtend. Vaste onderdelen zijn de twee maaltijden: de cliënten lunchen en dineren samen bij Looijenga Zorg. 'Zo heeft de mantelzorger een hele dag vrij.' De cliënten van de dagbesteding vormen samen een hechte groepen geven er de voorkeur aan alles samen te doen. Ze doen uiteenlopende activiteiten op het terrein van Looijenga Zorg. Daarnaast organiseert de eigenaresse per jaar enkele uitstapjes en afgelopen winter een meerdaagse vakantie in Nederland.

Looijenga Zorg biedt ook een laagdrempelige inloop voor ouderen. Zij zijn welkom voor een kop koffie en een praatje. Op deze manier kan de eigenaresse luisteren, vragen stellen, observeren en inschatten hoe het gaat. In de praktijk blijkt dat er nagenoeg geen mensen zijn die hier spontaan gebruik van maken.

Philadelphia – Rhienderen werkt! biedt dagbesteding aan ouderen en aan mensen van alle leeftijden met een verstandelijke beperking of een psychische beperking. De dagbestedingsgroep waar onder andere de Wmo-clieënten deel van uitmaken bestaat uit 24 cliënten. Per dag zijn er 16-19 cliënten, verdeeld over 3 ruimtes, met een indicatie licht en middel (oude indicering).

De dagbesteding bij Rhienderen werkt! heeft een arbeidsmatig karakter. Het werk dat gedaan moet worden hangt af van de opdrachtgevers en kan variëren. Voorbeelden zijn inpakken, uitdrukken, vouwen, pleisters in een doosje doen. De begeleiding kijkt goed naar de mogelijkheden en behoeften van de cliënten en zorgt ervoor dat ze hen blijft uitdagen. Doordat er meerdere opdrachten tegelijk lopen, kunnen de deelnemers kiezen welk werk ze willen uitvoeren.

Philadelphia voert één-op-één-gesprekken met de cliënt waarin samen wordt bepaald waar de cliënt goed en minder goed in is, wat hij of zij wil leren en graag wil doen. Dit wordt vastgelegd in een werkplan dat jaarlijks wordt geëvalueerd. Voorbeelden van cliëntdoelen zijn : leren bakken of elders stage-ervaring opdoen als telefoniste. De begeleiders zoeken een passend bedrijf of een andere dagbestedingslocatie om hieraan gehoor te geven. De individuele talenten en de wensen van de cliënten staan centraal. Het feit dat ze aan het werk zijn is voor hen van groot belang.

De begeleiding bestaat uit 2-4 professionals per dag. De vrijwilligers zijn betrokken bij zaken als vervoer (chauffeur) of één-op-één (fietsmaatje). Doordat er meer groepen tegelijk aanwezig zijn in dagcentrum Rhienderen, is het mogelijk een beroep te doen op een andere professional.

In Groene Handen biedt dagbesteding aan mensen met een psychische hulpvraag, soms in combinatie met verslavingsproblemen. Dat kunnen mensen zijn met bijvoorbeeld een stoornis op het autistisch spectrum, een licht verstandelijke beperking, depressieve lichten of bipolaire stoornis. Sommige van hen in combinatie met een verslaving. Op dit moment zijn er 8 mensen via de Wmo gemeente Brummen die aan het werk zijn bij In Groene Handen. In totaal zijn er nu 13 mensen in de dagbesteding variërend van 1 dagdeel per week tot 8 dagdelen per week. Gemiddeld 3-4 dagdelen. In Groene Handen biedt plaats aan 4 tot 5 mensen met een hulpvraag, per dagdeel.

In Groene Handen biedt arbeid op maat. De mensen die er werken moeten wel een zekere mate van zelfstandigheid hebben. Er wordt gewerkt op locatie 'De Meander'. Dit is een Biologisch Dynamische Boerderij voor groenten, fruit en eieren met een boerderijwinkel in Brummen.

De werkdagen kennen een vaste opbouw met afwisselend werken en pauze. De professionele begeleiding is in handen van de eigenaar van In Groene Handen. Hij maakt iedere ochtend een overzicht van het werk dat moet worden gedaan die dag en verdeelt de werkzaamheden op basis van ieders ontwikkelwensen, hun mogelijkheden en de 'staat van de dag' wie wat gaat doen. De professionele begeleider werkt zelf ook mee, observeert en ondersteunt waar nodig. Hij is de verbindende factor tussen het boerenbedrijf en het zorgbedrijf. Met ingang van september 2019 krijgt de eigenaar versterking van 1 professional. Daarnaast heeft hij de beschikking over een invalkracht indien nodig.

In Groene Handen heeft een samenwerkingsovereenkomst opgesteld met het boerenbedrijf. In ruil voor een besloten werkplek, overzichtelijk en met een gemoedelijke sfeer voor een groep deelnemers levert In Groene Handen arbeidskrachten voor het arbeidsintensieve werk. De groep deelnemers is constant. De eigenaar hanteert voorafgaand aan de deelname een uitgebreide mondelinge en praktische intake en een proeftijd van een maand. Aan het eind van de proeftijd en nadien ieder jaar vindt een tussenstopgesprek plaats waarin de mogelijkheden, wensen en ontwikkelbehoeften worden vastgelegd.

In Groene Handen is sinds 2019 aangemeld bij de regionale boer & zorg in Gelderland (zorgboeren).

Riwis – woonzorglocatie in Brummen biedt dagbesteding aan psychogeriatrische cliënten waarvan de meesten tussen de 80 en 85 jaar zijn. Per groep zijn er 10-12 mensen per groep. In totaal maken 20-15 cliënten uit de gemeente Brummen gebruik van de dagbesteding bij Riwis (woonzorglocaties Tolzicht en Beekwal). Dat zijn cliënten met een Wmo-indicatie of een Wlz-indicatie.

De cliënten die gebruik maken van de dagbesteding zijn hier gemiddeld 2-4 dagen per week. Het is ook mogelijk om een halve dag (dagdeel) dagbesteding af te nemen. Riwis biedt voornamelijk begeleiding groep complex.

Door de vaste dagindeling biedt Tolzicht structuur aan de dag. De dagbesteding vindt plaats in één centrale ruimte. Dagelijkse terugkomende activiteiten zijn de dagopstart met koffie en thee, de gezamenlijke lunch, een rustmoment (na de lunch), geheugentraining en beweging. Soms komt iemand muziek maken en een paar keer per jaar wordt een uitje georganiseerd.

De begeleiding (één professional en soms nog een extra vrijwilliger) is voornamelijk gericht op stabilisatie en vertragen van verdere achteruitgang. Voor de dagbestedingsgroep is een vaste ruimte beschikbaar. Riwis werkt met zorgleefplannen: hierin wordt vastgelegd waarom iemand naar de dagbesteding komt, wat hun vraag is en wat de doelen zijn.

De Mollenhof in Oeken is een ontmoetingslocatie in het buitengebied van Brummen. De Mollenhof beschikt over een ontmoetingsruimte, een tuinkamer en een groot buitengebied met verschillende dagbestedingsmogelijkheden (bijvoorbeeld gezamenlijk in de kas en in de moestuin werken). De locatie wordt ingezet als dagbestedingslocatie. De Mollenhof biedt dagbesteding aan voornamelijk oudere cliënten met een basis-indicatie. Complex geïndiceerde cliënten zijn ook welkom. De Mollenhof biedt 4 middagen dagbesteding voor een groep van maximaal 12 personen.

Behalve de eigenaresse werken er 4 professionals voor de dagbestedingsgroepen en is er een oproepkracht beschikbaar. De begeleiding gaat uit van de kwaliteiten van de deelnemers en stemt per dag individueel het programma af. Plezier, saamhorigheid en gemeenschapszin zijn belangrijke waarden. Voorbeelden van activiteiten zijn: het doen van geheu-

genspelletjes, jeux de boules, zingen en verhalen vertellen, samen koken, eten en afwassen, genieten van de tuin.

Tot 2019 bood De Mollenhof een combinatie aan van ontmoeting en geïndiceerde zorg. Met ingang van 1 januari 2019 heeft de Mollenhof nieuwe financiële afspraken gemaakt met de gemeente Brummen en is het huidige aanbod dagbesteding. De mensen die gebruik willen maken van de dagbesteding, voeren eerst een gesprek met de eigenaresse, hierin wordt bepaald of men in aanmerking komt voor een indicatie. De Mollenhof heeft hiermee een eigen screening. De Mollenhof biedt nu dagbesteding aan 12 cliënten uit de gemeente Brummen (Wmo).

Buytenplaats Zigtrijk biedt dagactiviteiten in het buitengebied van Brummen en is gelegen op een oud landgoed. Vanuit het idee ‘wat zouden wij willen als we ouder zijn?’ is invulling gegeven aan de dagbesteding. Belangrijke waarden zijn eigenwaarde, nuttig zijn en vrijheid in wat je wel en niet wilt doen. Het dagprogramma wordt per dag bekeken op basis van wie er zijn en wie wat wil doen. De gasten kunnen bijvoorbeeld meekoken maar hoeven dat niet. Huiselijke gezelligheid en contact met elkaar zijn belangrijk. De activiteiten vinden zowel binnen- als buitenshuis plaats. Tussen de middag wordt gezamenlijk warm gegeten. Zigtrijk heeft sinds kort een 2^e locatie: kinderboerderij in Eerbeek.

Zigtrijk heeft 30 gasten. Dat kunnen ouderen zijn, maar sinds dit jaar ook volwassenen met een licht verstandelijke beperking en enkele gasten met ggz-problematiek. Binnen de ggz-groep zit ook een stukje verslavingszorg. Alle gasten zitten en lopen door elkaar. De gasten kunnen 2-3 dagdelen per week komen, maar enkelen komen 10 dagdelen per week. Zigtrijk biedt naast deze dagbesteding (begeleiding in de groep) ook begeleiding individueel: ‘dan komen we bij de mensen thuis. We zien de mensen hier, thuis, de mantelzorger. Dat is heel waardevol in de afstemming met elkaar.’ Het team bestaat uit 10 professionals: 1 professional op 3 gasten.

Vanuit de gemeente Brummen (Wmo) komen 13 mensen bij Zigtrijk. De ouderen die binnenkomen met Wmo-indicatie kunnen bij Zigtrijk blijven als zij een Wlz-indicatie krijgen, omdat Zigtrijk met alle zorgkantoren een overeenkomst heeft afgesloten. Zigtrijk werkt samen met andere lokale zorgverleners, bijvoorbeeld op het moment dat Wmo-gasten van elders naar Zigtrijk worden verwezen zodra zij een Wlz-indicatie krijgen.

Zigtrijk werkt met zorgplannen. Iedere deelnemer heeft een gedigitaliseerd zorgplan met daarin de overeenkomst, de doelen, de medicatie etc. Zigtrijk evalueert iedere 3 maanden met de deelnemer.

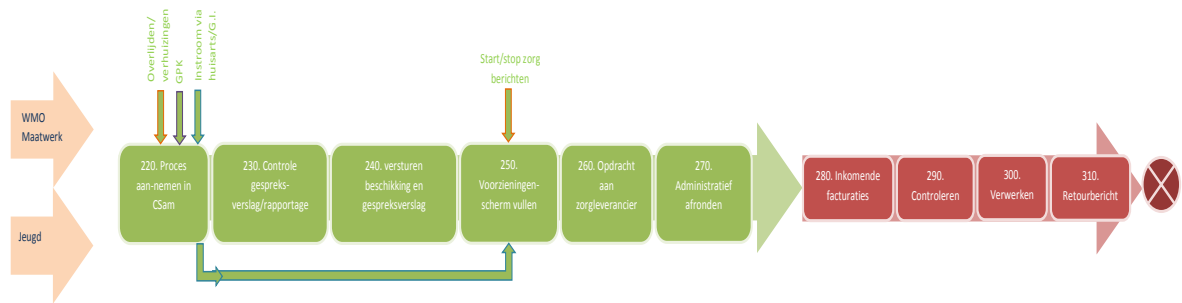
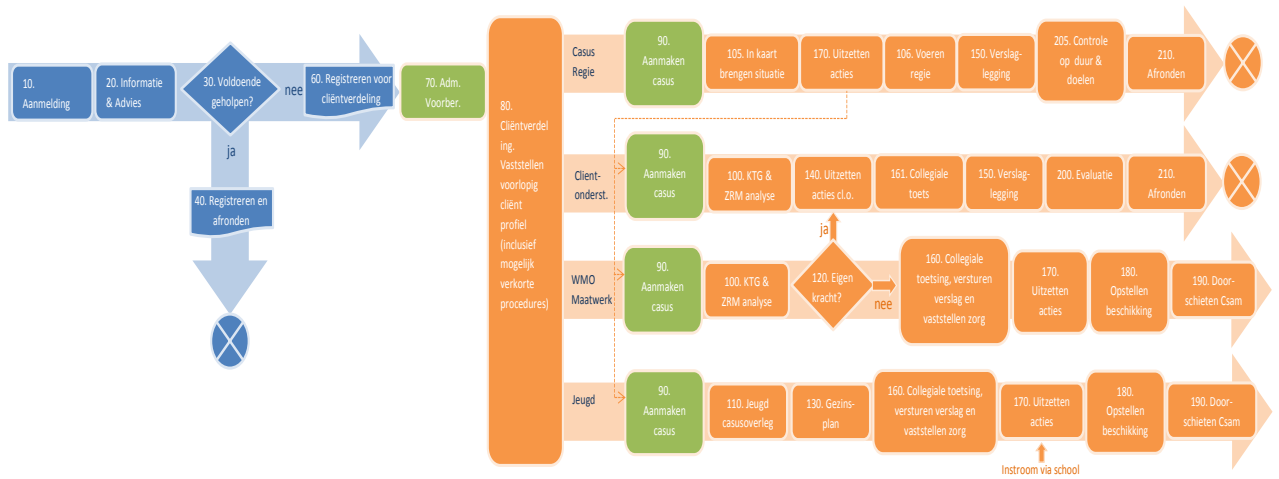
Zigtrijk heeft het kwaliteitskeurmerk ‘kwaliteit laat je zien’ van de federatie landbouw en zorg.

Tot slot

Tijdens de dataverzameling zijn enkele andere aanbieders benaderd omdat ze in het verleden cliënten zouden hebben via de gemeente Brummen. In de praktijk blijkt dat het aantal cliënten te gering was om in deze impressie op te nemen. De volgende organisaties zijn hiervoor benaderd en gesproken:

- Zozijn: Vanuit Zozijn maken (slechts) 2 cliënten die in de gemeente Brummen wonen gebruik van de dagbesteding van Zozijn. Om deze reden is afgezien van een telefonisch interview.
- Buitenplaats de Poel had in het verleden wel maar nu geen contract meer met de gemeente Brummen. Het grootste gedeelte van de deelnemers werkt in de regio Epe/Apeldoorn. Buitenplaats de Poel had tot eind 2018 wel een contract met de gemeente Brummen vanwege een onderaannemerschap met De Mollenhof.
- Intermezzo Attent zorg & behandeling heeft 2 cliënten uit de gemeente Brummen die gebruik maken van de dagbesteding. In de nieuwe aanbestedingsprocedure die 1 januari 2019 is ingegaan, zijn de kwaliteitseisen aangescherpt wat betreft de opleidingseisen van het personeel. Intermezzo Attent zorg & behandeling voldoet niet aan het minimum aan hbo-geschoolden die als begeleiders zijn ingezet voor de dagbesteding. Om die reden zijn zij niet meer geaccepteerd als zorgaanbieder.
- Zorggroep Apeldoorn, Dementalent biedt dagbesteding aan jong dementerenden. Dementalent heeft 1 cliënt uit Brummen. Dementalent is voor de meeste mensen uit de gemeente Brummen te ver uit de regio.

Bijlage 6 Schema werkproces Toegang bij Team voor Elkaar



Legenda	Legenda	Wet- en regelgeving	Naslagwerk	Definitie en werkwijze:
<ul style="list-style-type: none"> Taak voor consultant informatie en advies Taak voor consultant WMO en/of Jeugd Taak voor administratief medewerker Taak voor financieel medewerker 	<ul style="list-style-type: none"> = beslissing = informatiedrager = richting aanwijzer = einde = actie 	<ul style="list-style-type: none"> Wmo Jeugd Gehandicaptenparkeerkaart AVG 	<ul style="list-style-type: none"> Wmo Jeugd AVG Criteria afweging Type casus 	<ul style="list-style-type: none"> Beurrijden Telefoonendienst Spreekuur Baliedienst Achtenwacht Verkorte procedures Registreren Regelgeving Uitgangspunten Bevoegdheden per groep Mandaten Competenties Functieprofielen Verbetercyclus