



gemeente

Oosterhout Routing formulier college Z

Zaak : Bestuurlijke besluitvorming Evaluatie pilots

Zaaknummer : 179851

Datum: 4 april 2019	Auteur: Patty de Graaf	Bereikbaar 140162
Status: Openbaar	Afdeling: Samenleving en Stadsbeheer	Handtekening

Onderwerp:

Evaluatie Pilots Dagbesteding

Geraadpleegde collega's:

Elma Stel
Michelle Baaijens
Karin Klomp
Ton van de Vossenberg
Suzanne Straathof
Joeri de Jong
Ton van de Vossenberg
Rutger van den Assem

Afdelingen:

SenS
ISC
ISC
SenS
SenS
Gegevensmanagement
SenS
SenS

Conclusie raadpleging: Men is akkoord.

Communicatie: ja d.m.v.: geen

Bijlagen:

- Bijlage I: Evaluatie pilots dagbesteding – kwalitatief
- Bijlage II: Evaluatie pilots dagbesteding - kwantitatief
- Bijlage III: Projectopdracht 'Nader onderzoek pilots dagbesteding in de periode van verlenging'

Behandeling in / door:

Raad
Ondernemingsraad

Datum:

Aard behandeling:

Portefeuillehouder

Piena

Wij verzoeken u om bij alle communicatie rondom deze aanvraag altijd het zaaknummer 179851 te vermelden.

NOTA VOOR HET COLLEGE

Datum: 4 april 2019	Openbaar	Bis-nummer:
Onderwerp: Evaluatie Pilots dagbesteding		

Voorstel:

1. De bijgevoegde evaluaties van de pilots voor dagbesteding ter kennisname aan te nemen;
2. Verlenging van pilot Inloop de Pastorie voor de periode van 1 juli 2019 tot en met 31 december 2019;
3. Geen financiering voor de verlenging van De Buurtkamer;
4. Aansporen van aanbieders tot samensmelting van De Buurtkamer en de Aanlopen voor de periode tot en met 31 december 2019 en dit te financieren vanuit de structurele subsidie aan Ggz Brebrug;
5. De periode van verlenging benutten voor nader onderzoek naar de vraag in welke mate algemene voorzieningen de kosten drukken van de individuele maatwerkvoorziening begeleiding. Hiervoor akkoord gaan met de projectopdracht in bijlage III.

1. Waar gaat het over? (samenvatting)

Dagbesteding creëert voor inwoners de mogelijkheid om te komen tot een zinvolle en waardevolle invulling van de dag. Het biedt dagritme, structuur, ontmoeting, persoonlijke ontwikkeling en zingeving. Daarnaast zien we dat dagbesteding ook dient als respijtzorg voor partners, ouders of verzorgers. Door hulpbehoevende mensen delen van de dag buitenshuis op te vangen, is het voor mantelzorgers vol te houden om de rest van de tijd de vaak zware zorglast te dragen.

Bij het in werking treden van de Wmo 2015 hebben we gekozen om dagbesteding primair te positioneren en in te richten als collectieve oplossing binnen de maatwerkvoorzieningen. Het SWT vormt de toegang tot deze maatwerkvoorziening en geeft de indicaties hiervoor af.

Hoewel uitgangspunten van dagbesteding ook in beleidsdocumenten werd omschreven als collectieve oplossing binnen maatwerkvoorzieningen, ontstond er (vanuit de gemeente en de samenleving) een groeiende behoefte aan vrij toegankelijke vormen van dagbesteding. Daarop zijn tussen 2015 en 2017 de volgende dagbestedingsvoorzieningen in Oosterhout als pilot gerealiseerd: Floralia, de Buurtkamer, BeweegSaam en Inloop de Pastorie. De pilots zijn gestart met als doel uitwerking te geven aan de transformatie en te experimenteren en innoveren met vormen van preventie, zorg en ondersteuning. Naast dagbesteding is er ook een pilot opgestart op het gebied van vervoer/mobiliteit, te weten AutoMaatje.

Eerder heeft uw college de opdracht gegeven tot een overkoepelende evaluatie van alle pilots om te onderzoeken of deze pilots innovatieve algemene voorzieningen blijken te zijn of kunnen worden, die het beroep op vergelijkbare maatwerkvoorzieningen geheel of gedeeltelijk zouden kunnen vervangen of vertragen, tegen dezelfde of minder kosten. Gaandeweg de uitvoering van de evaluatie hebben we moeten concluderen dat een overkoepelende evaluatie van de verschillende type pilots minder zinvol is. AutoMaatje is een vervoersvoorziening die zich niet makkelijk laat vergelijken met dagbestedingsvoorzieningen. Beweegsaam onderscheidt zich van de andere dagbestedingsvoorzieningen omdat het hier draait om fysieke beweging (zwemmen) als concrete activiteit en de positieve effecten die dit heeft op het cognitieve vermogen van deelnemers. Gezien deze verschillen is ervoor gekozen om de evaluatie (en daarmee het besluit tot eventuele verlenging) van deze pilots in aparte nota's ter besluitvorming aan te bieden aan het college.

Wel zijn in de (kwantitatieve) evaluatie van de dagbestedingspilots de Aanlopen van de Ggz meegenomen. Deze hebben naar aard en inhoud wat overlap met De Buurtkamer. Bovendien worden de Aanlopen op dezelfde locatie georganiseerd als De Buurtkamer.

2. Evaluatie pilots dagbesteding - kwalitatief

De evaluatie van de pilots voor dagbesteding bestaat uit een kwalitatieve en kwantitatieve analyse van de beschikbare gegevens. De kwalitatieve analyse is gedaan op basis van het door de aanbieders aangeleverde verslag waarin de cliënttevredenheid is beschreven en of de activiteiten conform plan en doelstelling zijn uitgevoerd (zie bijlage I).

Een beschrijving van de historische context van dagbesteding en de verschillende pilots vormen een onderdeel van de kwalitatieve evaluatie. Met het inwerking treden van de Wmo 2015 werd dagbesteding in Oosterhout primair beschouwd als een collectieve oplossing binnen *maatwerkvoorzieningen*. In gemeentelijk beleid waren geen doelstellingen of criteria opgenomen voor aanbieders van dagbesteding als vrij toegankelijke *algemene voorziening*. Dit heeft ertoe geleid dat er ruimte en vrijheid was voor initiatiefnemers om voorzieningen naar eigen inzicht in te richten. Dit verklaart waarom de voorzieningen verschillende achtergronden en praktijkvoering hebben.

De kwalitatieve evaluatie laat zien dat de geformuleerde doelstellingen per pilot verschillen en dat de pilots deze doelstellingen in voldoende mate hebben behaald. Verder laat de evaluatie zien dat verschillende doelgroepen worden bereikt, dat iedere voorziening wordt bezocht door een andere doelgroep en dat alle cliënten een hulpvraag hebben. Cliënten zelf onderschrijven de positieve effecten en resultaten.

3. Evaluatie pilots dagbesteding - kwantitatief

In de kwantitatieve evaluatie zochten we naar een antwoord op de vraag of de pilots een kostenbesparend effect hebben. Hiervoor hebben we de aanbieders gevraagd om data aan te leveren over individuele deelnemers, de periode waarin zij gebruik maakten van de voorziening en de bezettingsgraad. Op basis van de aangeleverde data is het helaas niet mogelijk gebleken om (valide en betrouwbaar) te onderbouwen of en op welke wijze de pilots een besparing opleveren (zie bijlage II).

Het lijkt er in ieder geval niet op dat er een kostenbesparing wordt gerealiseerd doordat deelnemers met een indicatie door deelname aan een dagbestedingspilot hun indicatie niet meer verzilveren. De aangeleverde informatie lijkt op het tegenovergestelde te wijzen. In de praktijk is er bij een aantal cliënten juist sprake van stapeling. Er zijn cliënten die zowel gebruik maken van de maatwerkvoorziening begeleiding en daarnaast gebruikmaken van dagbesteding bij een van de pilots.

Verder kunnen we op basis van de gegevens van de aanbieders niet herleiden of een bezoeker van de dagbestedingspilot al dan niet tot de doelgroep voor de maatwerkvoorziening begeleiding behoort, hetgeen ook iets zegt over het kosten besparende effect. Aanbieders kunnen zelf deze inschatting niet maken, omdat zij geen kennis hebben van het afwegingskader binnen Uitvoeringsbesluit Wmo en van de wijze om te komen tot een indicatiestelling (en hebben dit ook niet als taak).

4. Wat willen we bereiken en wat wordt de stad er beter van?

Hoewel de in deze nota genoemde dagbestedingsinitiatieven onder verschillende omstandigheden en voorwaarden zijn ontstaan en een variëteit aan doelstellingen kent, dwingt de financiële realiteit ons de doelstelling van de dagbestedingspilots te herformuleren. Het belangrijkste doel van de pilots is het drukken van de kosten van de individuele maatwerkvoorziening begeleiding. De evaluatie heeft tot zo ver nog geen eenduidig antwoord kunnen geven op de vraag of de pilots dit inderdaad hebben weten te bereiken.

Door de stijgende kosten binnen de Wmo is het noodzakelijk om de beschikbare middelen op een efficiënte en doeltreffende manier in te zetten. Daarom is nader onderzoek naar de financiële effecten van de dagbestedingspilots nodig.

5. Wat gaan we daarvoor doen?

In de resterende maanden van 2019 voeren we het nadere onderzoek naar de financiële effecten van de dagbestedingspilots uit. Het nadere onderzoek richt zich op het verzamelen van informatie en gegevens om zo de uitgangspunten uit de kwantitatieve evaluatie verder te toetsen.

Voor een aantal pilots loopt de gemeentelijke financiering op 1 juli 2019 af, te weten De Buurtkamer en De Pastorie. Het voorstel is om De Pastorie te verlengen tot en met 31 december 2019. Het niet verlengen brengt namelijk het risico met zich mee dat de voorziening door de initiatiefnemers wordt stopgezet als de financiering stopt. Dit zou echter voorbarig zijn omdat het nadere onderzoek nog moet worden uitgevoerd. De uitkomst zou nog altijd kunnen zijn dat de pilots een positief financieel effect hebben. De kans is klein dat De Pastorie nieuw leven wordt ingeblazen nadat de uitkomsten van het nadere onderzoek bekend worden. Bovendien stelt verlenging ons in de gelegenheid om ook de informatie en data vanuit deze pilot te betrekken in het nadere onderzoek.

Het voorstel is verder om de financiering voor De Buurtkamer per 1 juli te stoppen. We gaan het gesprek aan met De Buurtkamer en de Aanlopen om de twee voorzieningen samen te laten smelten. Deze partijen zijn al langer in gesprek over deze beweging en zien ook zelf de voordelen hiervan in. Samenvoeging zal naar verwachting een efficiëntievoordeel opleveren, waardoor de gezamenlijke kosten aanzienlijk kunnen dalen. De Aanlopen maken onderdeel uit van bestaand beleid en kent (tot op heden) een structurele financiering ter hoogte van 129.276,-. Voor de tweede helft van 2019 is er nog een bedrag beschikbaar van € 64.638,-.

De pilot Floraliapark heeft al financiering tot eind 2019. Het gaat hier om incidentele dekking vanuit de reserve sociaal domein. De besluitvorming heeft in 2017 hier al over plaatsgevonden in de gemeenteraad.

In de periode van het nadere onderzoek vragen we volledige medewerking van alle aanbieders. Wij vragen hen om deelname op cliëntniveau structureel te registreren en dit met de gemeente te delen. Verder zullen we in deze periode ook zelf de nodige informatie ophalen. Vanuit de gemeente zullen we op basis van volledige vrijwilligheid deelnemers aan dagbestedingspilots vragen om mee te werken aan een diepte-interview (qua vorm en inhoud gelijk aan een keukentafelgesprek). Op basis van deze diepte-interviews maken we de inschatting of een bezoeker al dan niet tot de doelgroep voor de maatwerkvoorziening begeleiding behoort. Deze gesprekken zullen uiteraard gevoerd moeten worden door een medewerker met gedegen kennis van het afwegingskader binnen het Uitvoeringsbesluit Wmo.

Op basis van de uitkomsten van het nadere onderzoek zoals hierboven beschreven, kunnen we tot een besluit komen of een pilot als voorziening structureel kan worden opgenomen in het Wmo aanbod.

6. Wat zijn de risico's?

In de kwantitatieve evaluatie bleek gegevensdeling tussen aanbieders en gemeente niet snel geregeld. Middels verwerkersovereenkomsten voor eenmalige gegevensuitwisseling hebben we dit uiteindelijk met elkaar goed kunnen regelen. We zullen dit nu ook moeten doen voor de structurele uitwisseling van gegevens. Het risico is aanwezig dat aanbieders hier bezwaren tegen hebben en dat dit een vertragend effect heeft op het nadere onderzoek. We zullen zo snel mogelijk in gesprek gaan met de aanbieders over de noodzaak, vorm en inhoud van het nadere onderzoek.

Naast medewerking van de aanbieders hebben we als het gaat om de diepte-interviews ook de medewerking nodig van deelnemers. Uit ervaring weten we dat deelnemers terughoudend zijn omdat er vaak een angst is dat het delen van informatie negatieve gevolgen zal hebben. We zullen zeer zorgvuldig aan deelnemers moeten uitleggen dat het al dan niet meewerken aan de interviews in geen enkel geval directe consequenties voor hen persoonlijk zal hebben.

Als laatste, het risico bestaat dat de gegevens/informatie die het nadere onderzoek oplevert ons toch niet in staat stelt om een eenduidig antwoord te krijgen op de vraag of de dagbestedingspilots als algemene voorziening de kosten van de individuele maatwerkvoorziening begeleiding drukken. Voor de beantwoording hebben we uitgangspunten geformuleerd waarbij we de complexe werkelijkheid hebben proberen terug te brengen naar een situatie waarin we bezoekers van de dagbestedingslocaties eenduidig in 1 van 4 categorieën zouden kunnen plaatsen (met indicatie/niet verzilveren, met indicatie/verzilveren, geen indicatie/wel doelgroep, geen indicatie/geen doelgroep). Ondanks dat we ons bewust zijn van dit risico, is het streven om zo veel mogelijk gegevens op te halen om na te gaan welke richting dit ons wijst.

Wat zijn de kosten en waaruit wordt het betaald?

Alleen voor de verlenging van De Pastorie zullen extra kosten gemaakt moeten worden. Voor deze extra kosten zal bij de 1^e concernrapportage 2019 een voorstel worden gedaan deze te onttrekken uit de reserve sociaal domein.

Voorziening	Actie	kosten	Waaruit wordt betaald?
Inloop de Pastorie	Subsidie verlenen voor uitvoering van de werkzaamheden en salaris voor de beroepskracht voor de periode van 1 juli 2019 tot en met 31 december 2019	€6.500 pilot + €10.400 voor verzorgende IG* = €16.900,- (* €25,00 per uur x 16 uur per week x 26 weken)	Reserve Sociaal Domein

Wie gaat het doen?

SenS, ISC en gegevensmanagement.

Wat en hoe gaan we communiceren? (Wat is de kernboodschap?)

De uitvoerend organisaties worden geïnformeerd via een brief.

Op welke wijze is of wordt de communicatie vormgegeven

- *Hoe zijn of worden jongeren betrokken (indien van toepassing)?*

Bijlage I: Evaluatie pilots dagbesteding - kwalitatief

Inhoud

1. Wmo en algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen.....	8
1.1. Algemene voorzieningen	8
1.2. Maatwerkvoorzieningen.....	8
1.3. Het belang van het onderscheid tussen een maatwerkvoorziening en een algemene voorziening	8
2. Dagbesteding	9
2.1. Wat is dagbesteding?	9
2.2. Wat is de functie van dagbesteding?.....	9
2.3. Het begrip dagbesteding	9
2.4. Visie gemeente Oosterhout op dagbesteding	10
2.5. Ontstaansgeschiedenis per aanbod in Oosterhout	10
2.6. Kosten per voorziening	11
3. Kwalitatieve analyse.....	12
3.1. Kwalitatieve analyse per aanbod in Oosterhout	12
4. Voorlopige conclusies	16

1. Wmo en algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen

Gemeenten zijn verplicht om maatschappelijke ondersteuning te bieden aan inwoners van de gemeente indien zij dit nodig hebben (Artikel 2.1.1, eerste lid, van de Wmo 2015). Deze maatschappelijke ondersteuning bestaat voor een groot gedeelte uit het bieden van voorzieningen aan een inwoner. De Wmo 2015 maakt onderscheid tussen twee soorten voorzieningen, namelijk algemene voorzieningen en maatwerkvoorzieningen.

1.1. Algemene voorzieningen

Kenmerkend voor een algemene voorziening is dat het in beginsel gaat om vrij toegankelijke diensten, activiteiten of zaken gericht op zelfredzaamheid, participatie, beschermd wonen of opvang, waarvan een inwoner gebruik kan maken zonder voorafgaand onderzoek naar de behoeften, persoonskenmerken en mogelijkheden van de gebruikers¹. De gemeente is vrij in de beleidskeuze welke algemene voorzieningen zij treft en vastlegt in het beleidsplan². Omdat algemene voorzieningen toegankelijk zijn zonder voorafgaand onderzoek, zal in het algemeen aan de toelating tot een algemene voorziening geen beschikking van de gemeente voorafgaan. Als de aanvrager van mening is dat hij niet voldoende wordt ondersteund met een algemene voorziening, dan kan hij een maatwerkvoorziening aanvragen.

1.2. Maatwerkvoorzieningen

Een maatwerkvoorziening wordt aangeboden ter ondersteuning van de zelfredzaamheid en participatie van inwoners die daartoe op eigen kracht, met gebruikelijke hulp, met mantelzorg of met hulp van andere personen uit sociale netwerk niet of onvoldoende in staat zijn³. Om passende ondersteuning te kunnen bieden moet de gemeente onderzoek doen om de hulpvraag van de inwoner helder te krijgen. Een maatwerkvoorziening is geen (vervanging van) medische hulp.

1.3. Het belang van het onderscheid tussen een maatwerkvoorziening en een algemene voorziening

Onder de Wmo 2015 kunnen maatwerkvoorzieningen ook als algemene voorziening worden aangeboden, met uitzondering van beschermd wonen. Als de gemeente een goede oplossing kan bieden met een algemene voorziening, dan komt een inwoner niet in aanmerking voor een maatwerkvoorziening. In de praktijk is niet altijd eenvoudig vast te stellen of een voorziening kwalificeert als een algemene voorziening of een maatwerkvoorziening. Dit onderscheid is echter wel van groot belang voor onder meer de bekostiging van de voorziening en de voorwaarden voor gebruik. Als het ondersteuningsaanbod van de zorgaanbieder is afgestemd op de beperkingen die de cliënt ondervindt, kan worden gesteld dat er sprake is van een maatwerkvoorziening⁴. Een recente uitspraak van de rechtbank Limburg (Rechtbank Limburg 18 mei 2018) laat zien dat de vraag of er sprake is van een algemene voorziening of maatwerkvoorziening in dit geval door de rechter wordt beantwoord aan de hand van de inhoud en inrichting van de voorziening en het daaraan voorafgaande onderzoek dat de inwoner onderging. De rechter achtte het daarbij niet relevant welk etiket de gemeente zelf op de voorziening plakt.

¹ Artikel 1.1.1, eerste lid, Wmo 2015

² Artikel 2.1.2, tweede lid, onderdeel e, Wmo 2015

³ Artikel 2.1.2, tweede lid, onderdeel g, Wmo 2015

⁴ <https://www.sociaalweb.nl/blogs/het-belang-van-het-onderscheid-tussen-een-maatwerkvoorziening-en-een-algemene-voorziening>

2. Dagbesteding

2.1. Wat is dagbesteding?

Traditioneel komt dagbesteding voort uit een intramurale setting. Het was bedoeld om mensen die in instellingen woonden een dagactiviteit te geven om gevoelens van verveling en zinloosheid tegen te gaan. Met de extramuralisering heeft dagbesteding steeds meer een plek gekregen in de maatschappij. Onder invloed van de transities is het zorglandschap wezenlijk veranderd en dat geldt ook voor de dagbesteding. Het louter tegengaan van verveling als doel is tegenwoordig niet voldoende. Meedoen naar vermogen, meer eigen regie, integraal deel uitmaken van de samenleving en maatwerk zijn leidraad geworden⁵. Met het vaststellen van de raadsnota “Ontwikkelrichting transitie AWBZ-Wmo” heeft de raad de volgende uitgangspunten (ontwikkelrichting) benoemd voor de inrichting en het structureren van het dagelijkse leven van kwetsbare inwoners:

- *Het uitgaan van de mogelijkheden en talenten van mensen en hun sociale netwerk;*
- *Een situatie waarin professionals passanten zijn in iemand leven, van ‘hulpverleners’ naar ‘faciliteren bij...’. Dit geldt overigens niet wanneer er sprake is van langdurige (levenslange) ondersteuning;*
- *Flexibiliteit in de passende ondersteuning en zorg, en daardoor meebewegen met de leefwereld van mensen en hun netwerk;*
- *Een integraal aanbod van ondersteuning en zorg, dat aansluit bij de leefwereld van mensen vanuit het principe een gezin, een plan, een regisseur;*
- *Vertrouwen en het vanuit daar ruimte geven aan professionals om de juiste ondersteuning te bieden⁶.*

Naast bovenstaande ontwikkelrichting zijn voor de gemeente Oosterhout in dezelfde nota leidende principes geformuleerd waarin termen als ‘eigen kracht, faciliteren van de zorgvrager, normalisatie en wederkerigheid’ aangeven hoe de omkering gemaakt moest worden binnen de kaders van de Wmo.

2.2. Wat is de functie van dagbesteding?

Dagbesteding vervult allereerst een functie voor de zorgvrager zelf. In algemene zin geeft dagbesteding dagritme, structuur, ontmoeting, persoonlijke ontwikkeling en zingeving. Daarnaast zien we dat dagbesteding ook dient als respijtzorg voor partners, ouders of verzorgers. Het is ook een manier om mensen, met name ouderen, de gelegenheid te geven thuis te wonen, zonder te veel van hun sociale omgeving te eisen. Het effect van dagbesteding wordt steeds vaker beoordeeld op de mate waarin het bijdraagt aan zowel de kwaliteit van leven van de deelnemer als aan de samenleving⁷.

In Oosterhout bieden we dagbesteding aan als maatwerkvoorziening (geïndiceerd) en als algemene voorziening. Een maatwerkvoorziening wordt ingezet ten behoeve van de zelfredzaamheid, participatie en beschermd wonen en opvang van inwoners van Oosterhout.

In Oosterhout worden vijf maatwerkvoorzieningen onderscheiden, waaronder begeleiding. Bij begeleiding gaat het om activiteiten die gericht zijn op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie van de cliënt opdat hij zo lang mogelijk in zijn eigen leefomgeving kan blijven⁸. Een van de *resultaatgebieden* van begeleiding is het hebben van een zinvolle dagbesteding.

Voordat een indicatie wordt afgegeven voor dit resultaatgebied wordt samen met de inwoner gekeken welke mogelijkheden er zijn binnen het voorliggend veld⁹. Concrete voorbeelden hiervan zijn de voorzieningen die in deze evaluatie aan de orde komen, namelijk de Aanlopen, de Buurtkamer, Inloop de Pastorie, BeweegSaam en Floralia park.

2.3. Het begrip dagbesteding

Op veel plaatsen duiken andere termen op voor dagbesteding, zoals dagactiviteiten of een zinvolle daginvulling. De vraag doet zich dan voor wat dan voor deelnemers als zinvol wordt gezien. Idealiter

⁵ “Dagbesteding in ontwikkeling”, Movisie, Ministerie van VWS (april 2017)

⁶ Raadsnota: “Ontwikkelrichting transitie AWBZ-WMO” (2 augustus 2013)

⁷ “Dagbesteding in ontwikkeling”, Movisie, Ministerie van VWS (april 2017)

⁸ Wet maatschappelijke ondersteuning, artikel 1.1.1. (2015)

⁹ Uitvoeringsbesluit maatschappelijke ondersteuning (2019)

sluiten de dagactiviteiten aan op de individuele doelen die iemand heeft, zodat ze helpen om die doelen te bereiken. Doelen voor een zinvolle daginvulling kunnen zijn:

- Anderen ontmoeten, netwerk opbouwen
- iets doen voor een ander
- Een zinvolle bijdrage leveren aan de samenleving
- Structuur in de dag
- Ontwikkelen of leren

Het begrip dagbesteding sluit niet altijd meer aan bij wat wordt beoogd. Informatielangdurigezorg.nl omschrijft dagbesteding voor volwassenen als “activiteiten overdag om de tijd prettig en/of zinnig te vullen”. Een deel van de cliënten ervaart het als een begrip dat hun inspanningen of werk niet serieus weerspiegelt, zeker als de activiteit meer richting arbeidsmatige dagbesteding neigt¹⁰.

2.4. Visie gemeente Oosterhout op dagbesteding

Met de invoering van de Wmo in 2015 werd het takenpakket en de verantwoordelijkheid van de gemeente in het hele sociale domein stevig uitgebreid. In het addendum Wmo 2015 werden concrete keuzes gemaakt op basis van de door het Rijk vastgestelde Wmo 2015. Dagbesteding werd vooral gezien als collectieve oplossing binnen *maatwerk*voorzieningen.

2.5. Ontstaansgeschiedenis per aanbod in Oosterhout

Hoewel uitgangspunten van dagbesteding ook in beleidsdocumenten werd omschreven als collectieve oplossing binnen maatwerkvoorzieningen, ontstond er vanuit de samenleving een groeiende behoefte aan vrij toegankelijke vormen van dagbesteding. Daarop zijn tussen 2015 en 2017 de volgende dagbestedingsvoorzieningen in Oosterhout (door)ontwikkeld of gerealiseerd:

Al sinds 2002 realiseren Ggz Breburg en Surplus laagdrempelige inloopvoorzieningen waar kwetsbare of eenzame mensen kunnen samenkomen. Bij de start was subsidie van de provincie beschikbaar, later werden de inloopvoorzieningen mogelijk gemaakt met financiering uit de AWBZ. Sinds 2015 maakt Ggz Breburg gebruik van de middelen uit de Wmo om de **inloopvoorzieningen De Aanlopen**, in Oosterhout te continueren. De Aanloop is een professionele inkoopvoorziening voor inwoners in een kwetsbare positie en iedereen die vastloopt in het leven, die anderen wil ontmoeten, in beweging wil komen of een dagstructuur wil ontwikkelen. De taak van Ggz is hierbij mensen te begeleiden en aan elkaar te koppelen. In plaats van dat oplossingen door de zorgaanbieder op een presentieerblaadje worden aangeboden, moeten cliënten eerst zelf op zoek naar een oplossing. Coachen met de handen op de rug. Daarbij gaat de Ggz uit van presentiebenadering: cliënten zijn er vooral voor de ander, zodat de ander zich gezien en gehoord voelt. Wat cliënten zelf en met elkaar kunnen wordt niet overgenomen door begeleiders. Het idee is dat door het hebben van een taak, het bijdragen aan het realiseren van een gezamenlijke activiteit, de steun van andere en gelijkwaardigheid, het zelfvertrouwen groeit en cliënten in beweging komen.

In 2016 hebben Surplus, Prisma en Thebe het initiatief genomen om te komen tot een voorstel voor een **pilot Dagbesteding Nieuwe Stijl (de Buurtkamer)** voor de periode maart 2017 tot en met maart 2019. Met de Buurtkamer beoogden de initiatiefnemers een mogelijkheid te realiseren waar mensen langer gebruik kunnen maken van de activiteitencentra in Oosterhout, ook als verschillende lichaams- en cognitieve functies achteruit gaan. Voor sommige mensen bleek het namelijk niet mogelijk om deel te nemen aan reguliere activiteiten vanwege de afwezigheid van professionele begeleiding, de drempel die opgeworpen werd doordat groepen voornamelijk bestaan uit onbekende ‘sterke’ mensen, en het gebrek aan expertise op het gebied van gedragsproblematiek, signalering en doorverwijzing. Om de mantelzorgers echt te kunnen ontlasten was het daarnaast nodig om activiteiten van een dag of dagdeel te organiseren in plaats van een of twee uur. De essentie van de Buurtkamer is niet om problemen op te lossen maar om een fijne dag te realiseren. Uitgangspunt van de Buurtkamer is om een verlengde van thuis te zijn waarbij de mogelijkheden of interesses van cliënten het uitgangspunt zijn voor de activiteiten die worden gedaan. In de Buurtkamer is iedereen is welkom, ook kwetsbare mensen (ouderen, mensen met een lichamelijke handicap of psychische kwetsbaarheid, mantelzorgers, eenzamen, mensen met een klein sociaal netwerk).

¹⁰ “Dagbesteding in ontwikkeling”, Movisie, Ministerie van VWS (april 2017)

Toen in 2016 navolging van de transitie binnen de gemeente verschillende vormen van dagbesteding van start gingen, hebben vrijwilligers in Oosteind **bewonersinitiatief Inloop de Pastorie** opgericht. De Pastorie biedt cliënten een moment van rust en zorg in een huiselijke sfeer dichtbij huis in eigen dorp. Daarbij mogen zij gebruik maken van de pastorie in Oosteind (onderdeel van de Catharinaparochie). De Inloop is er voor iedereen, maar wordt in de praktijk met name bezocht door ouderen met (beginnende) dementie, inwoners die in een sociaal isolement dreigen te raken en mantelzorgers of hun naasten. Het initiatief is opgestart zonder (financiële) steun van de gemeente. Sinds 2017 wordt Inloop de Pastorie ondersteund door *Stichting de Inloop* om het initiatief te bestendigen en de oprichters van de voorziening te ondersteunen in hun dagelijkse werkzaamheden. Het bewonersinitiatief sluit aan bij de in september 2013 door de raad vastgestelde leidende principes en de regionale ontwikkelrichting van de transitie AWBZ-Wmo:

- *De Dongemond-gemeenten moedigen hun inwoners aan om eigen (collectieve) initiatieven te nemen die onderlinge steun tot doel hebben, bijvoorbeeld op het terrein van (...) dagbesteding. Zij zijn alert op eventuele belemmeringen voor deze initiatieven in regels en procedures (Addendum Wmo 2015 gemeente Oosterhout).*

Omdat de gemeenten dus sinds de decentralisatie binnen het sociaal domein participatie en lokaal maatwerk wil stimuleren, heeft de pastorie voor 2017 en 2018 een eenmalige subsidie ontvangen.

In 2017 heeft de raad besloten een **pilot dagbesteding Floralia** op te starten als algemeen toegankelijke en wijkgerichte voorziening op de locatie Floralia Park. Toen de stichting Floralia aangaf per 2018 te stoppen, gaven bewoners van de wijk Oosterheide aan de tuin te willen behouden als groene openbaar toegankelijke voorziening in de wijk. Daarop werd voorgesteld om een dagbestedingsvoorziening neer te zetten die tevens een plek biedt aan vrijwilligers en het hele jaar door ruimte geeft aan initiatieven uit de wijk. De zorgaanbieder heeft de opdracht om samen met cliënten het onderhoud van tuin en gebouwen te verzorgen.

De cliëntengroep bestaat doorgaans uit mensen die aan een arbeidsritme willen werken of waarin de-escalatie van problemen in de persoonlijke levenssfeer gewenst is. Het zijn mensen die in staat zijn om lichamelijk werk te verrichten. Het uitgangspunt bij de uitvoering van de activiteiten zijn de mogelijkheden van cliënten, niet hun beperkingen en dat zij door dagbesteding zelfstandiger en meer zelfredzaam worden. De pilot sluit tevens aan op de doordecentralisatie beschermd wonen en maatschappelijke opvang, waarvoor de gemeente vanaf 2020 de verantwoordelijkheid heeft. De pilot biedt mensen uit de doelgroep beschermd wonen en maatschappelijke opvang structuur, ritme, zelfvertrouwen en stabiliteit. Voor hen is een passende daginvulling essentieel voor hun herstel. Het doel van de pilot is om ervaringen op te doen met een nieuwe opzet van dagbesteding en voor de duur van 2 jaar te experimenteren met dagbesteding als algemene voorziening. In de collegenota is de verwachting opgenomen dat Floralia als algemene voorziening een potentieel kostenvoordeel zal opleveren.

2.6. Kosten per voorziening

Voorziening	Kosten per jaar	Herkomst budget
De Aanlopen	€ 129.276,00	Wmo innovatie collectieve voorzieningen (exploitatiesubsidie, structurele dekking)
De Buurtkamer	€ 127.500,00	Incidentele dekking, opgenomen in jaarresultaat 2018, dekking tot 1 juli 2019
Inloop De Pastorie	€ 13.000,00	Wmo budget AWBZ 2017 (projectsubsidie, incidentele dekking, dekking tot 1 juli 2019)
Floralia Park	€ 162.500 (incl. €17.500 onderhoudskosten tuin)	Incidentele dekking, reserve sociaal domein, dekking tot en met 31 december 2019

3. Kwalitatieve analyse

3.1. Kwalitatieve analyse per aanbod in Oosterhout

Alle pilots zijn met een ander doel gestart en de gewenste resultaten/ te behalen doelen verschillen per pilot. Onderstaand worden per pilot kort een samenvatting gegeven van de kwalitatieve evaluatie.

Centraal hierbij staat de vraag of de activiteiten conform plan en doelstelling zijn uitgevoerd en de beoogde resultaten zijn behaald.

Voor de Buurtkamer geldt dat de resultaten aan de ondergrens van het gevraagde zitten. De Buurtkamer en de Aanlopen vinden beide in de activiteitencentra plaats en organiseren beide één dag per week activiteiten. Uit gesprekken met de aanbieder van de Aanlopen blijkt dat de doorstroom van cliënten stagneert en de groei naar meer zelfstandigheid uitblijft.

De Buurtkamer

Doel	Resultaat	Behaald ja/nee
De pilot start in AC Slotjes met 2 dagen in de week met een maximum van 20 deelnemers per dag. Het streven is om in maart 2019 op alle drie de activiteitencentra Dagbesteding Nieuwe Stijl aan te bieden.	De pilot draait in maart 2019 in alle drie de activiteitencentra.	JA
Kostenbesparing: Indien de pilot gedurende 2 dagen in de week meer dan 10 unieke bezoekers per dag ontvangt, is de subsidiëring van de algemene voorziening goedkoper dan werken met lichte indicaties.	Gemiddeld komen er 13 bezoekers per locatie naar de Buurtkamer. De locatie Slotjes wordt beter bezocht dan de locatie Dommelbergen. In De Buurtkamer is nog ruim capaciteit voor uitbreiding van het aantal bezoekers.	Niet na te gaan vanuit de kwalitatieve evaluatie
Iedereen weet de weg te vinden naar de Buurtkamer, met of zonder indicatie.	Dankzij het netwerk van de buurtkamer weten mensen met en zonder hulpvraag de weg naar de buurtkamer te vinden	JA
Vergroten van de zelfredzaamheid van deelnemers	De buurtkamer is voor deelnemers een zinvolle invulling van hun dag en de begeleiding ondersteunt deelnemers bij het vergroten van hun zelfredzaamheid.	JA
Synergie: verbindend op alle lagen	De buurtkamer is een samenwerking tussen Surplus, Thebe en Prisma en de wens leeft om in de toekomst de samenwerking met de andere dagbestedingsvoorziening te bestendigen.	JA
Voorkoming van eenzaamheid, isolement, depressie	De pilot heeft niet aan kunnen tonen of de pilot bijdraagt in de voorkoming van eenzaamheid, isolement en/of depressie. Wel is duidelijk geworden dat deze klachten voor een aantal deelnemers de	NEE

	aanleiding waren om deel te nemen aan de buurtkamer	
Vroegtijdig signaleren en voorkomen van escalatie	Het is niet hard te maken dat de buurtkamer een preventieve werking heeft op voorkomen van escalatie	NEE
Bieden van ondersteuning aan de mantelzorger	De mantelzorger wordt ontlast en bijgestaan door de ondersteuning en begeleiding bij de buurtkamer.	JA
Bieden van een gezonde warme maaltijd	Het bieden van een maaltijd is niet standaard. Dit wordt afgestemd op de behoefte van de deelnemers.	NEE
Zingeving: mensen vinden hun plek (weer) in de samenleving	De deelnemers zijn tevreden.	JA
<p>Aanbeveling: Er zijn kansen voor doorontwikkeling:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Meer nadruk op de werving van ouderen; - Doorlopend PR voeren. Het blijft nodig om de Buurtkamer onder de aandacht te brengen van potentiële deelnemers en de netwerkpartners; - Blijvend toetsen van visie op de praktijk, ook door het gesprek met deelnemers te voeren; - Meer structuur aanbrengen in de deskundigheidsbevordering van de vrijwilligers; - Voortzetting integratie Aanloop en Buurtkamer; - Blik richting toekomst: wat is er nodig om De Buurtkamer te verzelfstandigen en (op termijn) zonder projectleiding te kunnen blijven voortbestaan; - In 2018 zijn er afspraken gemaakt met het SWT over doorverwijzing, dit moet onder de aandacht blijven. 		

Inloop De Pastorie

Doel	Resultaat	Behaald ja/nee
Bieden van een vriendelijke, laagdrempelige ontvangst aan (kwetsbare) ouderen en bewoners van Oosteind	In de ruim anderhalf jaar dat vrijwilligersinitiatief inloop 'de Pastorie' een algemene voorziening in Oosteind verzorgt heeft dit zich met succes ontwikkeld. Betrokken vrijwilligers hebben op eigen kracht deze voorziening voor inwoners met dementie, mantelzorgers en eenzame ouderen ontwikkeld.	JA

Bieden van kleinschalige zorg en begeleiding	Voor deze deelnemers is er een beroepskracht aanwezig om zowel lichamelijke als geestelijke ondersteuning te bieden. Daarnaast vinden er diverse activiteiten plaats op het gebied van bewegen, sociaal, creatief en educatief	JA
Bieden van een zinvolle dagbesteding en kleinschalige activiteiten	De opvang geeft de individuele bewoner van Oosteind steun bij zijn of haar wens om zo lang mogelijk zelfstandig in de vertrouwde omgeving te kunnen blijven wonen	JA
De Inloop is 2 dagen per week van 10.00 tot 15.30 uur geopend	De Inloop is 2 dagen per week van 10.00 tot 15.30 uur geopend	JA
Aanbieden van een warme maaltijd	Er is de mogelijkheid om gezamenlijk een warme maaltijd te nuttigen.	JA
<p>Aanbeveling: Het succes van het project vraagt om bestending. De subsidie die de Pastorie in 2017 en 2018 heeft ontvangen is niet meer toereikend en brengt de volgende belemmeringen met zich mee:</p> <ul style="list-style-type: none"> – De beroepskracht die tevens de drijvende kracht is achter de visie en uitvoering van de Inloop doet dit tegen een geringe vergoeding. Om haar inzet in de toekomst te garanderen wil de stichting aanspraak maken op een subsidie waarin in ieder geval een salaris conform cao zorgpersoneel voor de beroepskracht is opgenomen; – Deskundigheidsbevordering van vrijwilligers en pr voor werving van vrijwilligers is niet mogelijk; – Professionalisering en uitbreiding van de activiteiten voor bewegen, sociaal, creatief en educatief is niet mogelijk 		

Floralia Park

Doel	Resultaat	Behaald ja/nee
Floraliapark blijft een groene voorziening, waarvan het onderhoud op orde is.	Floralia Park is een groenvoorziening waarbij het onderhoudsniveau (voor het grootste deel) op orde is.	JA
Floraliapark blijft vijf dagen per week openbaar toegankelijk voor iedereen. Het is een plek waar inwoners (onder andere uit de wijk Oosterheide) niet alleen terecht kunnen, maar waar ook ruimte is voor activiteiten en initiatieven.	De tuin is vijf dagen per week open en wordt gebruikt door inwoners, clubs (o.a. Uit Oosterheide) en zorgaanbieders voor activiteiten en initiatieven.	JA

De vrijwilligers die dagbesteding in het Floralia park krijgen worden adequaat voorzien in hun ondersteuningsbehoefte, met minder administratieve lasten dan bij een individuele voorziening.	De algemene voorziening is laagdrempelig en vraagt door uitblijven van een beschikking minder administratieve handelingen dan een individuele voorziening. Voor vrijwilligers zelf heeft het positieve effecten op hun leven. De pilot draagt bij aan terugbrengen van eenzaamheid, depressie en sociaal isolement.	JA
De pilot Floralia Park heeft positieve effecten op het welzijn en welbevinden van de vrijwilligers	De pilot draagt voor de vrijwilligers positief bij aan zingeving, zinvolle dagbesteding en in beperkte mate ook aan het vergroten van de zelfredzaamheid	JA
Door dagbesteding als algemene voorziening te organiseren verschuiven en verminderen de kosten van individuele voorzieningen	Er is in de loop van het jaar sprake van een stijgende lijn voor wat betreft de bezetting; een groeiend aantal vrijwilligers op het park. Inmiddels draait de pilot boven de gewenste bezetting van 107 dagdelen per week. Daarbij kunnen we opmerken dat de pilot mensen weet te bereiken die onder het indicatie-stelsel niet (meer) in beeld waren bij zorgpartijen, maar waar wel een (latente) zorgvraag speelt. Daarmee is een deel van het gebruik vanuit de pilot geen substitutie voor dagbesteding in het indicatie-stelsel, maar additioneel.	Niet na te gaan vanuit de kwalitatieve evaluatie

Aanbeveling: Er zijn kansen voor doorontwikkeling van de pilot in het tweede jaar:

- De samenwerking tussen SWT en Floralia Park kan worden verbeterd, zodat in de toegang al wordt gekeken naar dagbesteding als algemene voorziening;
- Bij verbreding van de (nu alleen Wmo) doelgroep kunnen meer vrijwilligers aangemeld worden die passen bij Floralia Park. Denk bijvoorbeeld aan inwoners vanuit doelgroep 3 van de Participatiewet.
- De capaciteit van het park wordt niet optimaal benut; door scherper monitoring van aanwezigheid en aansturing door medewerkers op de afspraken met vrijwilligers kunnen mogelijk meer vrijwilligers op hetzelfde aantal dagdelen aan het werk. Voorwaarde is dat er rustige dagen zijn, of rustige delen van het park, voor vrijwilligers die daar behoefte aan hebben.
- De monitoring van instroom, verwijzers en aanwezigheid van vrijwilligers moet structureel worden vormgegeven, in lijn met de subsidievoorwaarden.

4. Voorlopige conclusies

1. De keuze voor het realiseren van de dagbestedingsvoorzieningen is direct gekoppeld aan de transitie van AWBZ naar WMO, waarbij begeleiding en dagbesteding zijn overgegaan naar de gemeenten;
2. Uit onderzoek naar de beleidsdocumenten vanaf 2015 blijkt de afwezigheid van uitgangspunten van de gemeente op dagbesteding als collectieve oplossing binnen algemene voorzieningen. In de documenten wordt uitgegaan van dagbesteding als collectieve oplossing binnen maatwerkvoorzieningen. Dit heeft ertoe geleid dat er ruimte en vrijheid was om de voorzieningen naar eigen inzicht in te richten. Een gevolg hiervan is dat de voorzieningen verschillende achtergronden en praktijkvoering hebben;
3. De ontstaansgeschiedenis is bepalend voor hoe de voorziening er inhoudelijk uitziet: projecten zijn vaak van onderop af ontwikkeld door de aanbieders, afhankelijk van de doelgroepen, hulpvragen en locaties. Een risico van het uitbreiden van een project naar een ander locatie is dat de kern van het concept niet in de oorspronkelijke vorm kan worden neergezet en daarmee niet aansluit bij hulpvragen van cliënten aldaar;
4. Het uitgaan van de mogelijkheden van cliënten is het leidende principe in de projecten. De aanbieders spelen in op de vraag van mensen, gaan uit van hun drijfveren, talenten en passie. De invulling van dit principe in de praktijk verschilt per dagbestedingsvoorziening. Zo is het activiteitsaanbod bij de ene voorziening meer geregisseerd dan bij de andere voorziening;
5. Zowel bij de Buurtkamer als Floralia Park speelden behoud en ontwikkeling van de locatie een rol in de keuze voor dagbesteding;
6. Financieringsbronnen en hoogte van gemeentelijke bijdrage verschilt per voorziening;
7. Alle voorzieningen los van elkaar hebben de doelstellingen (die per voorziening zijn gesteld) in voldoende mate behaald;
8. De voorzieningen laten zien dat verschillende doelgroepen worden bereikt. Iedere voorziening wordt bezocht door een andere doelgroepen. Wat in ieder geval duidelijk is geworden is dat alle cliënten die een of meerdere van de projecten bezoeken een hulpvraag hebben. Mensen zonder hulpvraag maken geen gebruik van de voorzieningen.

Bijlage II: Evaluatie pilots dagbesteding – kwantitatief

In de kwantitatieve evaluatie zoeken we antwoord op de vraag of de pilots een kostenbesparend effect hebben. Hiervoor hebben we de aanbieders gevraagd om data aan te leveren over individuele deelnemers, de periode waarin zij gebruik maakten van de voorziening en de bezettingsgraad. Vervolgens hebben we de data over de individuele deelnemers gecheckt in ons eigen systeem.

Bij de kwantitatieve evaluatie zijn dit de uitgangspunten:

1. We kunnen spreken van een kostenbesparing als:
 - a. deelnemers met een indicatie voor begeleiding deze niet verzilveren omdat ze naar de algemene voorziening gaan; of
 - b. dit deelnemers zijn die geen indicatie voor begeleiding hebben, maar hier wel voor in aanmerking zouden komen en geen aanvraag doen omdat ze naar een algemene voorziening gaan.
2. We kunnen niet spreken van een kostenbesparing als:
 - a. deelnemers met een indicatie voor begeleiding deze ook verzilveren bij een dagbestedingslocatie van een gecontracteerde zorgaanbieder én daarnaast ook nog naar de algemene voorziening gaan (stapeling van kosten); of
 - b. dit deelnemers zijn die helemaal niet in de doelgroep voor de maatwerkvoorziening begeleiding vallen.

De gedeelde informatie/data van de aanbieders laat het volgende zien:

Uitgangspunten	De pastorie (36 deelnemers)	GGZ de Aanloop (23 deelnemers)	Floralia (39 deelnemers)
1a	0 deelnemers, dus geen besparing	0 deelnemers, dus geen besparing	0 deelnemers, dus geen besparing
1b	<i>onbekend, niet na te gaan o.b.v. verstrekte gegevens</i>	<i>onbekend, niet na te gaan o.b.v. verstrekte gegevens</i>	<i>onbekend, niet na te gaan o.b.v. verstrekte gegevens</i>
2a	0 deelnemers, dus geen stapeling van kosten	7 deelnemers (5 individueel, 2 groep), dus stapeling van kosten	10 deelnemers (8 individueel, 2 groep), dus stapeling van kosten
2b	<i>onbekend, niet na te gaan o.b.v. verstrekte gegevens</i>	<i>onbekend, niet na te gaan o.b.v. verstrekte gegevens</i>	<i>onbekend, niet na te gaan o.b.v. verstrekte gegevens</i>

De uitgangspunten 1b en 2b kunnen we op basis van de nu beschikbare gegevens niet toetsen. Op basis van de gegevens van de aanbieders kunnen we niet herleiden of een deelnemer van de dagbestedingspilot al dan niet tot de doelgroep voor de maatwerkvoorziening begeleiding behoort. Aanbieders kunnen zelf deze inschatting ook niet maken, omdat zij geen kennis hebben van het afwegingskader binnen Uitvoeringsbesluit Wmo en van de wijze om te komen tot een indicatiestelling (en hebben dit ook niet als taak).

Conclusie

Op basis van de beschikbare data is het niet mogelijk (valide en betrouwbaar) te onderbouwen of de dagbestedingspilots een besparing opleveren. Alle deelnemers met een indicatie hebben deze verzilverd, zowel in het verleden als nu. Er is hier geen besparing behaald. Deze kosten komen bovenop de kosten voor pilot als de algemene voorziening. Dat er bij de deelnemers van de pilots sprake is van een hulpvraag, betekent niet dat deze hulpvraag aanleiding geeft voor een indicatie. Dit

kan alleen betrouwbaar onderzocht worden als er naar alle deelnemers een individueel onderzoek plaatsvindt.