

1. Inleiding

In het transformatieprogramma sociaal domein¹ is één van de vragen hoe we de zorg en ondersteuning weer dichterbij de burger in zijn eigen omgeving kunnen organiseren. De term die wij hiervoor gebruiken is 'kanteling'. Kanteling staat voor het omvormen van specialistische ondersteuning met een beschikking naar algemene ondersteuning zonder beschikking in de basisinfrastructuur.

Inmiddels hebben we een uitgebreide analyse van de verschillende geïndiceerde voorzieningen afgerond. Het gaat hier om alle vormen van individuele begeleiding en van dagbesteding. Deze analyse is als bijlage toegevoegd. De resultaten van het analyserapport schetsen het volgende beeld:

1. Er zijn mogelijkheden om vormen van ambulante individuele begeleiding anders te organiseren als algemeen toegankelijk voorziening in en door het sociaal wijkteam. Dit besluit is inmiddels aan de gemeenteraad voorgelegd met de nota 'doorontwikkeling sociaal wijkteam'².
2. Er zijn mogelijkheden om vormen van dagbesteding anders te organiseren als algemeen toegankelijke voorziening in de basisinfrastructuur, het onderwerp van deze nota.
3. Het analyserapport geeft veel bruikbare informatie dat als input dient voor de verwervingsstrategie 2018 (januari 2017) en het op te stellen programma van eisen voor de inkoop van ondersteuning en zorg per 1 januari 2018 (maart 2017).

Met voorliggende nota stellen we een aantal criteria vast op basis waarvan de kanteling van dagbesteding willen vormgeven per 2018. Daarnaast nodigen we een aantal partners uit om in 2017 hierin al een aantal stappen te zetten in de vorm van proeftuinen.

2. Drie typen dagbesteding

Op basis van de analyse dagbesteding en begeleiding kunnen we een onderscheid maken in drie typen dagbesteding:

1. Recreatieve dagbesteding
2. Arbeidsmatige dagbesteding
3. Dagopvang

Recreatieve dagbesteding

Dit type dagbesteding is vooral gericht op het hebben van contacten, versterken sociaal netwerk en ontmoeting. Het is niet gericht op zorg en de activiteiten waar men eenvoudig aan kan meedoen zijn vrijblijvend.

We zien deze vormen van laagdrempelige dagbesteding zowel terug in de basisinfrastructuur - zoals de Wmo.

Arbeidsmatige dagbesteding

Dit is de grootste productgroep in het brede scala van dagbesteding. Het kenmerk van arbeidsmatige dagbesteding is dat het naast participatie gericht is op het ontwikkelen van competenties en vaardigheden die de zelfregie vergroten. De link met re-integratie is evident.

¹ Nota 'transformatieprogramma sociaal domein', 1 september 2015, 2015/168421

² Nota 'Doorontwikkeling sociaal wijkteam', 6 september 2016, 2016/373807

De begeleiding is weliswaar soms intensief maar niet zozeer gericht op zorg als wel gericht op ontwikkeling gericht op activering, participatie, herstel en re-integratie. Vaak is deelname niet vrijblijvend: er wordt ook inzet verwacht van de deelnemer.

Met de invoering van de Participatiewet is een grotere doelgroep onder verantwoordelijkheid van de gemeente gebracht. Datzelfde is gebeurd met de Wmo. We willen de schotten tussen Wmo en Participatiewet verminderen, zodat de burger de best mogelijke kans heeft op begeleiding naar zelfstandigheid en participatie.

Dagopvang

Deze vorm van dagbesteding is vaak recreatief van aard maar is gericht op stabilisering, het voorkomen of vertragen van verdere achteruitgang, het zo lang mogelijk behouden van vaardigheden, het zo lang mogelijk zelfstandig kunnen wonen. Het richt zich dus op doelgroepen die naar verhouding veel structuur en begeleiding nodig hebben. De begeleiding is intensiever en meer specialistisch vanwege de beperkingen (fysiek, verstandelijk, geestelijk) van de deelnemers. Het is daarnaast vaak gericht op het ontlasten van mantelzorgers.

Een groot deel van deze deelnemers komt via de Wmo uiteindelijk terecht in de Wet langdurige zorg.

3. Waarom kanteling?

Met voorliggende nota stellen we een aantal criteria vast op basis waarvan de kanteling van dagbesteding willen vormgeven per 2018. Maar waarom willen we dat?

Van geïndiceerde voorziening naar wijkgerichte algemeen toegankelijke voorziening

Kanteling staat voor het omvormen van specialistische ondersteuning met een beschikking naar algemene ondersteuning zonder beschikking in de basisinfrastructuur. Ofwel het omvormen van specialistische ondersteuning naar vrij toegankelijke ondersteuning, en zo mogelijk in collectief aanbod, dichtbij de burger in zijn eigen leefomgeving en aansluitend bij eigen mogelijkheden. Het aanbod is dan niet gericht op het leveren van zorg, maar op begeleiding en ondersteuning naar herstel of participatie dichtbij.

Als algemene voorziening zijn er kansen om:

- ✓ De ondersteuning dichtbij de burger te organiseren
- ✓ De inzet en betrokkenheid van vrijwilligers en mantelzorgers te versterken
- ✓ Het sociale netwerk in de eigen leefomgeving te versterken
- ✓ Waar mogelijk zwaardere vormen van ondersteuning te kantelen naar lichtere vormen (afschalen)
- ✓ Effectiever gebruik te maken van ondersteuningslocaties.



Uit: Sprinkhuizen, Ard (2015). Haarlem: lectoraat maatschappelijk werk Hogeschool Inholland

Synergie en verbinding in het palet van dagbesteding tot en met re-integratie

In het transformatieprogramma hebben we al beschreven dat de transformatie van dagbesteding kansen biedt om synergie en nieuwe verbindingen te leggen in het brede palet van dagbesteding tot en met re-integratie. Het totale palet bestaat momenteel uit:

- re-integratie in het kader van de Participatiewet;
- garantiebannen in het kader van de Participatiewet;
- beschut werk in het kader van de Participatiewet;
- (arbeidsmatige) dagbesteding in het kader van de Wmo;
- inloopvoorzieningen in het kader van de Wmo;
- dagbesteding in het kader van beschermd wonen;
- dagbesteding in het kader van het Regionaal Kompas;
- dagbesteding in de basisinfrastructuur;
- social return on investment;
- passend onderwijs.

Er ligt een kans om meer samenhang te brengen in het palet van dagbesteding tot werk.

Vooral rondom arbeidsmatige dagbesteding zijn er verbindingen mogelijk tussen Wmo en Participatiewet. Het Koersdocument Werk en Inkomen³ geeft hiervoor al enkele aanzetten. De pilots die zijn gestart in het kader van het uitvoeringsprogramma voor de Participatiewet⁴ doen dat ook zo blijkt uit de evaluatie van de pilots. Het beter benutten van verdien capaciteit of loonwaarde in de arbeidsmatige dagbesteding biedt ook kansen.

Het ligt voor de hand om vergelijkbare vormen van dagbesteding onder één noemer en zo mogelijk onder één financieringswijze onder te brengen, en dus niet per domein Jeugd, Wmo, Beschermd Wonen et cetera. Ontschotting wil ook zeggen dat specifieke dagbestedingslocaties voor meerdere doelgroepen beschikbaar moeten komen, zodat voorzieningen efficiënter kunnen worden gebruikt.

³ Nota 'Koersdocument Werk en Inkomen', 14 juni 2016, 2016/255654

⁴ Nota 'Participeren naar vermogen, uitvoeringsprogramma Participatiewet juni 2015-juni 2015 Haarlem en Zandvoort'

Dit vraagt wel om een zorgvuldig proces met oog voor de betrokken cliënten. En we realiseren ons dat niet alle doelgroepen bij elkaar passen.

Kanteling draagt bij aan beperking administratieve lastendruk

Het omvormen van vormen van dagbesteding naar algemeen toegankelijke voorziening impliceert dat voor deze voorzieningen geen indicatieproces op cliëntniveau meer nodig is. Dat betekent dan ook een afname van administratieve lasten, omdat er geen toegangsproces hoeft te worden doorlopen.

In de basisinfrastructuur is het daarnaast gebruikelijk om voorzieningen lump sum te financieren, in de vorm van een subsidie. Verantwoording en facturatie vindt dan niet plaats op cliëntniveau maar op basis van een jaarverslag conform de Algemene Subsidieverordening. Ook dit draagt bij aan vermindering van de administratieve lastendruk.

Voor de cliënt betekent dit tot slot dat er geen eigen bijdrage in rekening wordt gebracht zoals dat wel gebeurt bij de Wmo-maatwerkvoorzieningen.

Kanteling draagt bij aan kostenbesparingen

Als gevolg van vermindering administratieve lastendruk kan vanaf 2018 ook een kostenbesparing worden gerealiseerd. Daartegenover staat wel een derving van inkomsten eigen bijdrage omdat voor algemeen toegankelijke voorzieningen geen eigenbijdrage in het Kader van de Wmo-maatwerkvoorzieningen wordt gevraagd. Overigens hebben we hier in de meerjarenbegroting al rekening mee gehouden, door de inkomsten uit eigen bijdrage conservatief te ramen.

4. Criteria voor kanteling

Voor de kanteling van dagbesteding (maar ook individuele begeleiding) hanteren we de volgende drie met elkaar samenhangende criteria:

1. Mate van zorgintensiteit
2. Aard en doel van de activiteit
3. Mate van ontzorgen: niet op zorg of verzorging gericht

Mate van zorgintensiteit

De mate van zorgintensiteit hangt samen met zwaarte van problematiek en/of benodigde specialisme. We zien vormen van dagbesteding waarbij sprake is van een hoge zorgintensiteit, zoals bij dagbesteding voor mensen met zware lichamelijke of geestelijke beperkingen. Zonder deskundige, vaak specialistische begeleiding kunnen deze mensen geen gebruik maken van vormen van dagbesteding. De begeleidingscomponent is hier zo zwaar dat dit past binnen de huidige Wmo-maatwerkvoorzieningen. In dat geval kiezen we niet voor een kanteling.

Aard en doel van de activiteit

Aard en doel van de activiteit is eveneens bepalend: gaat het om recreatieve dagbesteding, meer op ontmoeting gerichte activiteiten zoals we die ook vaak zien in de wijkcentra in de basisinfrastructuur? Dan is kanteling mogelijk.

Gaat het om ontwikkelingsgerichte vormen van dagbesteding zoals arbeidsmatige dagbesteding?

Dan ligt het organiseren van een verbinding met de arbeidsmarktvoorzieningen participatiewet voor de hand. Ook dan is kanteling mogelijk.

Gaat het om dagbesteding of dagbehandeling gericht op het vertragen van achteruitgang? Dan is er waarschijnlijk ook sprake van een hoge zorgintensiteit en is kanteling niet wenselijk.

Mate van ontzorgen: niet op zorg of verzorging gericht

De derde benadering is de vraag in hoeverre dagbesteding nog wel op zorg of verzorging is gericht. Dit zien we vooral terug bij die dagbestedingsactiviteiten die vooral gericht zijn op ontmoeting, tegengaan van eenzaamheid en dus bij de eerder genoemde vormen van recreatieve dagbesteding. Hier is kanteling mogelijk.

Een voorbeeld

Er zijn zowel in de basisinfrastructuur als in de geïndiceerde ouderenzorg allerlei activiteiten en vormen van dagbesteding die vooral gericht zijn op ontmoeten, het vertragen van achteruitgang, het tegengaan van vereenzaming. Deze vorm van recreatieve dagbesteding leent zich qua zorgintensiteit en aard en doel van de activiteit voor kanteling naar algemeen toegankelijke voorzieningen. Ze zijn minder gericht op zorg.

Is er echter sprake van ernstige dementie dan is er sprake van veelal gespecialiseerde ondersteuning onder andere gericht op het nog kunnen deelnemen aan activiteiten, en is de zorgintensiteit groot. Dan is kanteling niet aan de orde.

5. Transformatie dagbesteding

Transformatie in 2017: proeftuinen en best practices

Bij de inkoop van ondersteuning en zorg in 2014 hebben alle zorgaanbieders een eigen transformatieverplichting op zich genomen. Er zijn voorbeelden van zorgaanbieders die rondom dagbesteding binnen deze transformatieopdracht al werken aan verbindingen met de basisinfrastructuur. Andere zorgaanbieders zetten hierin minder stappen. Proeftuinen kunnen dat stimuleren. Ook het kennis nemen van elkaars best practices kan hierin helpen.

We nodigen per doelgroep twee gecontracteerde zorgaanbieders uit, met een substantiële omvang van dagbesteding, om in 2017 al stappen te zetten die aansluiten op de criteria voor kanteling én die een verbinding maken tussen de domeinen Jeugd, Wmo en Participatiewet en/of de basisinfrastructuur.

Daarnaast nodigen we de onze regionale brancheorganisatie VBZ uit om twee inspiratiesessies te organiseren waarin bestaande en nieuwe innovatieve initiatieven op het gebied van het brede spectrum van dagbesteding zich presenteren.

Transformatie als onderdeel van de verwervingsstrategie en regionale zorginkoop 2018

Zoals in de inleiding genoemd gebruiken we bijgevoegde analyse als input voor de verwervingsstrategie en de uiteindelijke zorginkoop 2018.

Op basis van de analyse en aan de hand van de criteria voor kanteling zijn we voornemens om recreatieve dagbesteding per 1 januari 2018 niet langer als maatwerkvoorziening in te kopen, maar als algemene voorziening te organiseren in onze lokale basisinfrastructuur.

Voor arbeidsmatige dagbesteding geldt hetzelfde, omdat we juist hier de verbinding willen maken met de Participatiewet en onze burgers die gebruik maken van een uitkering.

Dagopvang blijft een maatwerkvoorziening en betrekken we bij de zorginkoop 2018.