|  |  |
| --- | --- |
| OpdrachtBestuurlijk opdrachtgever | Dagbesteding beschermd wonen, deel 1Klaas Sloots namens bestuurlijk overleg beschermd wonen/maatschappelijke opvang |
| Ambtelijk opdrachtgever | Sophie Straatman namens het regionaal overleg beschermd wonen/maatschappelijke opvang |
| Ambtelijk opdrachtnemer | Marijke de Boer-Boekhorst |

**Inhoud**

1. Samenvatting 2
2. Inleiding 3
3. Aanpak 4
4. Indicatie 5
	1. Indicatieproces beschermd wonen (dagbesteding) 5
	2. Indicatiecriteria beschermd wonen (dagbesteding) 6
5. Regionale organisatie van ZIN-dagbesteding beschermd wonen 6
	1. Intake 6
	2. Plan 6
	3. Afspraken 7
		1. Doelen 7
		2. Casemanagement 7
		3. Omvang en duur 7
		4. Invulling dagbesteding 7
		5. Locatie dagbesteding 8
		6. Vervoer 8
		7. Begeleiding 8
		8. Monitoring en evaluatie 8
6. Financiën 9
	1. Bekostiging beschermd wonen 9
	2. Dagbesteding 9
	3. Doordecentralisatie beschermd wonen en uitname Wet langdurige zorg 10
7. Analyse 10
	1. Indicatie 10
	2. Sturing en verantwoording 10
	3. Toekomstvisie beschermd wonen en maatschappelijke opvang 11
8. Vervolg 11
9. Bijlagen: 1. Opdrachtformulering 12

 2. Overzicht resultaten enquete (in separaat Excel-bestand)

1. **Samenvatting**

*Inleiding*

Er bestaat behoefte inzicht te krijgen in de regionale organisatie van dagbesteding beschermd wonen ZIN om te kunnen aansluiten bij de transformatie en de doordecentralisatie van beschermd wonen.

*Regionale organisatie*

De Centrale Toegang van de GGD IJsselland voert een indicatieprocedure voor beschermd wonen van drie stappen: melding, gesprek en aanvraag en besluit. Dagbesteding is het sluitstuk in de daginvulling: andere participatievormen zijn voorliggend. De regionale organisatie van dagbesteding beschermd wonen ZIN is in de paragrafen intake, plan en afspraken beschreven. Bij alle zorgorganisaties wordt gewerkt met een individueel plan voor beschermd wonen. Daginvulling/-structurering en eventueel dagbesteding is onderdeel van dit plan. De afspraken met betrekking tot dagbesteding gaan over doelen, casemanagement, omvang en duur, invulling dagbesteding, locatie dagbesteding, vervoer, begeleiding, monitoring en evaluatie, en worden in het individuele plan vastgelegd.

*Financiën en cijfers*

Beschermd wonen wordt door middel van subsidiëring bekostigd. Er zijn subsidies voor vaste plekken en voor incidentele plekken gekoppeld aan cliënten. Er bestaan twee zorgvarianten: 24/7 en begeleid wonen. Elke zorgvariant heeft vier niveaus van zorgzwaartepakketten. Een pakket bestaat uit de modules kapitaal en inventaris, begeleiding en optioneel dagbesteding. Jaarlijks wordt er een subsidieplafond voor het aantal (vaste) plekken beschermd wonen vastgesteld. Deze plekken worden gekoppeld aan één of meerdere cliënten per jaar. De subsidie wordt vastgesteld op basis van de werkelijke bezetting. Voor 2020 zijn er maximaal 658 vaste plekken beschermd wonen gesubsidieerd waarvan 325 inclusief de module dagbesteding. De totale uitgaven aan dagbesteding voor deze 325 plekken bedragen € 3,9 miljoen. Voor het organiseren van dagbesteding ontvangt de zorgorganisatie € 12.000,- per plek per jaar. De zorgorganisatie hoeft geen verantwoording af te leggen over de besteding van de dagbestedingsmiddelen. Er wordt niet afgerekend op basis van werkelijk gebruik.

*Analyse*

Dagbesteding maakt in onze regio deel uit van de brede indicatie voor beschermd wonen. Mogelijk kan een scheiding van het indicatieproces van wonen en zorg – dagbesteding in het bijzonder – meer maatwerkmogelijkheden en daarmee efficiency en effectiviteit zou opleveren. Er is momenteel sprake van een beperkt geformuleerd dagbestedingsbeleid in de vastgestelde beleidskaders voor beschermd wonen. Hierdoor beperkt de (mogelijkheden voor) de (centrum)gemeentelijke sturing zich in de huidige regionale organisatie van dagbesteding tot de financiële sturing. Mogelijk draagt een gemeentelijke beleids- en/of zorginhoudelijk en kwaliteitsgerichte sturing beter bij aan het herstel van de cliënt. De huidige regionale organisatie van dagbesteding beschermd wonen lijkt niet aan te sluiten bij de transformatieopgave van beschermd wonen naar beschermd thuis en de decentralisatie van beschermd wonen. De vraag rijst of een andere manier van organiseren van de dagbesteding beschermd wonen beter past. Dit wordt in deel 2 van de opdracht onderzocht en er zal een advies worden uitgebracht.

1. **Inleiding**

De leidende principes uit het Regionaal actieplan maatschappelijke opvang en beschermd wonen 2016-2019 van 20 september 2019 zijn hieronder schematisch weergegeven.

Lokaal georganiseerd

Zo lang mogelijk zelfstandig wonen





Ketensamenwerking

Regionaal georganiseerd



Zo snel mogelijk weer zelfstandig wonen





Concrete veranderrichtingen regionale veranderagenda:

Van dagbesteding naar betekenisvolle werkzaamheden

Van bestaand aanbod naar …… vernieuwd aanbod

Van perverse prikkels…naar heldere afspraken en beloning voor maatschappelijke resultaten!

Van perverse prikkels nb

De veranderrichting of het beleidsdoel “van dagbesteding naar betekenisvolle werkzaamheden” is als volgt toegelicht. Elke cliënt heeft een passende daginvulling, bij voorkeur buiten de opvang- of woonvoorziening. De werkzaamheden dienen zo veel mogelijk aan te sluiten bij de mogelijkheden van de cliënt. De begeleider daagt de cliënt uit zonder te overvragen. Dagbesteding, vrijwilligerswerk, betaald werk, maar ook scholing gericht op betaald werk komen in aanmerking. Het is belangrijk dat daginvulling integraal onderdeel uitmaakt van het hersteltraject. Dit verhoogt de kans op duurzame uitstroom. Betekenisvolle werkzaamheden dienen zoveel mogelijk in de lokale samenleving ingevuld te worden en zo min mogelijk financiële belemmeringen te kennen.[[1]](#footnote-1) In de Actualisatie Actieplan Veranderagenda Beschermd wonen en Maatschappelijke Opvang regio IJssel-Vecht van 7 februari 2019 wordt als lokale opgave het bevorderen van deelname aan dagbesteding, werk, opleiding (inclusief vervoer) benoemd.

De definitie van dagbesteding beschermd wonen is in de werkinstructie toekenning voorziening beschermd wonen regio IJssel-Vecht[[2]](#footnote-2) omschreven als: dagbesteding binnen een toekenning voor beschermd wonen is een structurele tijdsbesteding met een concreet en goed omschreven doel waarbij de cliënt actief wordt betrokken en die hem zingeving verleent. Onder dagbesteding wordt niet verstaan een reguliere dagstructurering die in de woon-/verblijfssituatie wordt geboden of een welzijnsactiviteit zoals zang, bingo, uitstapjes en dergelijke.

In 2020 is in de regio IJssel-Vecht voor maximaal 658 plekken beschermd wonen ZIN gesubsidieerd. 325 plekken van deze 658 ZIN-plekken betreft subsidiëring inclusief dagbesteding. Dat is ongeveer 50%. Het verschil tussen subsidiëring van een plek beschermd wonen exclusief en inclusief dagbesteding bedraagt € 12.000 per jaar. Dagbesteding beschermd wonen ZIN gaat in 2020 dan ook om een bedrag van € 12.000 x 325 plekken = € 3.900.000. Met betrekking tot de persoonsgebonden budgetten gaat het op 30 maart 2020 (peildatum) om 399 pgb-cliënten van wie 157 pgb-cliënten een persoonsgebonden budget met dagbesteding ontvangen. Van deze 157 pgb-cliënten met een persoonsgebonden budget met dagbesteding ontvangen 41 cliënten een persoonsgebonden budget met dagbesteding inclusief vervoer.

Om te kunnen aansluiten bij de transformatie en toekomstvisie op beschermd wonen, was er behoefte om inzicht krijgen in de huidige organisatie van dagbesteding beschermd wonen ZIN. Dat is dan ook het doel van deel 1 van de opdracht dagbesteding beschermd wonen ZIN[[3]](#footnote-3) volgens de opdrachtformulering van 31 januari 2020 (bijlage 1). Deel 2 van de opdracht zal een inhoudelijk advies over de organisatie van dagbesteding beschermd wonen zijn dat past bij de transformatie en toekomstvisie op beschermd wonen. Dit is de uitwerking van deel 1 van de opdracht dagbesteding beschermd wonen (ambtelijke rapportage).

1. **Aanpak**

Voor deze opdracht is een plan van aanpak opgesteld met een activiteitenplanning. De uitgevoerde activiteiten voor deel 1 bestonden uit verschillende verkennende gesprekken en diepte-interviews met zowel interne als externe stakeholders. Daarnaast is een enquête onder de (21) gesubsidieerde aanbieders beschermd wonen uitgezet. De respons was ruim 50% en heeft betrekking op 263 van de 325 cliënten met een indicatie voor beschermd wonen inclusief dagbesteding ZIN. De resultaten van de enquête zijn daarmee representatief. Twee zorgorganisaties hebben laten weten de enquête niet in te vullen, omdat zij geen cliënten hebben die dagbesteding hebben. De verschillende gesprekken, diepte-interviews en de ingevulde enquêtes[[4]](#footnote-4) hebben waardevolle informatie opgeleverd. Deze informatie heb ik in deze rapportage verwerkt. Ik heb de samenwerking met de professionals in het werkveld in deze deelopdracht als coöperatief, positief-kritisch en prettig ervaren.

1. **Indicatie**
	1. **Indicatieproces beschermd wonen (dagbesteding)**

In deze deelparagraaf ga ik op hoofdlijnen in op het indicatieproces voor beschermd wonen in de regio IJssel-Vecht. Deze taak is belegd bij de GGD IJsselland. In deze opdracht is het met name relevant hoe dit proces er op het gebied van dagbesteding uitziet.

De indicatieprocedure heeft een doorlooptijd van acht weken. De onderzoeksperiode duurt zes weken en de beslistermijn duurt twee weken (na ontvangst aanvraag). Deze perioden hoeven niet aaneengesloten te zijn, waardoor de doorlooptijd langer kan zijn. Het indicatieproces bestaat uit drie stappen:

1. melding:

De burger vult een uitgebreid vragenformulier voor beschermd wonen in. Er wordt gevraagd naar persoonlijke gegevens, naar zaken die specifiek samenhangen met de reden van de vraag naar beschermd wonen, en om recente diagnostiek en het gespreksverslag met de lokale toegang (sociaal wijkteam) bij te voegen. Met betrekking tot dagbesteding wordt gevraagd naar een document waaruit blijkt dat de burger geen arbeidsvermogen heeft of is vrijgesteld van arbeid. Als het om een eerste melding gaat (iemand woont dan vooraf dus niet in beschermd wonen), dan moet de melding in de meeste gevallen eerst bij de lokale toegang gedaan worden. Constateert de lokale toegnag dat er lokaal onvoldoende ondersteuning geboden kan worden, dan kan de melding doorgezet worden naar de Centrale Toegang. Als het gaat om een burger die verblijft binnen de maatschappelijke opvang, klinische opname, detentie of jeugdzorg, dan kan er rechtstreeks bij de Centrale Toegang gemeld worden. Beschermd wonen is een onderdeel is van de levensloop van een inwoner. Het staat daarmee niet los van het verleden, het heden en/of de toekomst van de inwoner en de ondersteuning zal zo veel mogelijk doorlopend moeten zijn. Een warme overdracht door bijvoorbeeld het SWT is dan ook belangrijk;

1. gesprek en aanvraag:

Op basis van deze melding voert een beoordelaar van de Centrale Toegang een gesprek met de inwoner op basis van het ingevulde vragenformulier. In dit gesprek wordt o.a. gesproken over de invulling van de dag door desbetreffende burger. De melding kan in dit gesprek tot een indicatieaanvraag beschermd wonen leiden. De beoordelaar maakt een inhoudelijk verslag van het gesprek. Vervolgens wordt dit gespreksverslag besproken in een multidisciplinair team (waarvan onder anderen een psychiater deel uitmaakt) dat adviseert, en;

1. besluit:

Op basis van het advies van het multidisciplinair team besluit de beoordelaar tot honorering of afwijzing van de aanvraag met een zorgzwaartepakket en met of zonder dagbesteding. Dit wordt in een beschikking voor bepaalde tijd aan de burger vastgelegd. Gedurende de looptijd van de beschikking is er sprake van trajectbewaking door de Centrale Toegang. Er wordt dan getoetst in hoeverre de doelen uit de beschikking zijn of worden behaald.

* 1. **Indicatiecriteria beschermd wonen (dagbesteding)**

In het gesprek tussen de burger en de beoordelaar van de Centrale Toegang wordt bij het gespreksonderwerp daginvulling een beeld gevormd over in hoeverre dagbesteding als onderdeel van beschermd wonen nodig is. Een UWV-verklaring van geen arbeidsvermogen of vrijstelling van arbeid kan deze beeldvorming ondersteunen. Onder dagbesteding wordt verstaan een zinvolle activiteit met een geformuleerd doel. Een opleiding, een traject naar werk of maatschappelijke participatie, arbeid, vrijwilligerswerk etc worden als voorliggend beschouwd. Met andere woorden: indien de burger reeds (voldoende) (maatschappelijk) participeert, is dit reden om geen dagbesteding toe te kennen. Dagbesteding kan dan ook worden gezien als sluitstuk van de daginvulling. Pas als er geen sprake is van (kans op) een andere vorm van maatschappelijke participatie, zal dagbesteding worden toegekend. Er is dus geen sprake van concrete indicatiecriteria die de Centrale Toegang hanteert bij het toekennen van dagbesteding als onderdeel van de beschikking beschermd wonen. Het enige criterium dat de Centrale Toegang hanteert, is dat duidelijk moet zijn dat er voorliggend niets anders mogelijk is. Het moet voldoen aan de inleiding genoemde definitie van dagbesteding beschermd wonen.

1. **Regionale organisatie van ZIN-dagbesteding beschermd wonen**

In deze paragraaf wordt de huidige regionale organisatie van ZIN-dagbesteding beschermd wonen beschreven zoals uit de verkennende gesprekken, de diepte-interviews en de resultaten van de enquête is gebleken.

**5.1 Intake**

Voordat een cliënt kan komen wonen bij een zorgorganisatie voor beschermd wonen, vindt een intake door de beoogde/gewenste zorgaanbieder plaats. De intake bestaat veelal uit een kennismaking, onderzoeken van wensen, behoefte en mogelijkheden tot participatie en een inschatting van de begeleidingsbehoefte. In de intake wordt dus ook de dagbesteding (participatie) meegenomen.

**5.2 Plan**

Bij alle zorgorganisaties wordt gewerkt met een individueel plan[[5]](#footnote-5) voor beschermd wonen. In zo’n plan staan de afspraken over zorg en ondersteuning tussen zorgorganisatie en cliënt. Daginvulling of dagstructurering is doorgaans een vast onderdeel in dit plan en vormt een onlosmakelijke onderdeel van de begeleiding aan de cliënt. Daarnaast kan aanvullend dagbesteding nodig zijn, wanneer andere vormen zoals (vrijwilligers)werk, gesubsidieerde arbeid en opleiding (nog) niet lukken. Dit gebeurt bij verschillende zorgorganisatie bij cliënten met een indicatie voor beschermd wonen inclusief en exclusief dagbesteding. De afspraken over dagbesteding worden doorgaans in dit plan vastgelegd. In enkele gevallen is er sprake van een separate overeenkomst met een onderaannemer waarin de afspraken over dagbesteding worden vastgelegd, indien de cliënt de dagbesteding niet doet bij de zorgorganisatie waar hij/zij woont.

**5.3 Afspraken**

In het individuele plan worden ook afspraken over de dagbesteding vastgelegd. De afspraken gaan over doelen, casemanagement, omvang en duur en locatie.

**5.3.1 Doelen**

Volgens de Centrale Toegang van de GGD IJsselland kan dagbesteding ingezet worden als onderdeel van het hersteltraject van de cliënt en/of als daginvulling. Het gaat er volgens de Centrale Toegang om dat de cliënt activiteiten uitvoert die zin geven aan haar of zijn leven. Dit is soms gericht op re-integratie en soms op stabiliseren en voorkomen van terugval. Ook bij de groep ouderen, die normaal gesproken niet meer zouden werken, gaat het om het aanbieden van zingevende activiteiten bijvoorbeeld gericht op het versterken van het zelfbeeld of tegengaan van gevoelens van leegte en/of eenzaamheid. De insteek is dat het ‘normaal’ is dat je overdag naar school of werk gaat of zinvol bezig kunt zijn. Wanneer er redenen zijn die dat belemmeren en er geen andere compensatie mogelijk is, dan komt dagbesteding in beeld.

Bij de gesubsidieerde zorgorganisaties worden volgens deze organisaties met dagbesteding de volgende doelen nagestreefd:

1. ontwikkelen en/of behouden gezond dag/nachtritme van de cliënt (dagstructuur);
2. persoonlijke en talentontwikkeling van de cliënt;
3. het hebben van een goede dag;
4. het onderhouden van de regie op de eigen dag;
5. sociaal netwerk vergroten;
6. afspraken maken en nakomen (ontwikkelen/vergroten verantwoordelijkheidsgevoel);
7. werk en inkomen genereren;
8. het hebben van vertrouwde en veilige omgeving;
9. ontlasten mantelzorgers;
10. psychische stabiliteit hervinden, en;
11. middelengebruik stabiliseren of verminderen.

**5.3.2 Casemanagement**

Veelal is er sprake van casemanagement. De casemanager is dan de persoonlijk of coördinerend begeleider, werkbegeleider of re-integratiecoach.

**5.3.3 Omvang en duur**

De zorgorganisaties gaan uit van individueel maatwerk. Het aantal dagdelen dagbesteding is afhankelijk van de belastbaarheid van de cliënt. Toch wordt vaak genoemd dat cliënten gemiddeld vier dagdelen dagbesteding per week hebben.

**5.3.4 Invulling dagbesteding**

De invulling van dagbesteding is per definitie individueel maatwerk, omdat een passende invulling aansluit bij de doelen, de ontwikkelingsmogelijkheden en wensen/voorkeuren van de cliënt. Als er sprake is van een niet passende invulling, dan zal dit de motivatie van de cliënt negatief beïnvloeden. Op basis hiervan worden concrete afspraken gemaakt. In het geval van onderaannemerschap zijn de doelen van dagbesteding (wat) vastgelegd. De manier waarop deze doelen bereikt worden (hoe), is aan de onderaannemer en zijn cliënt. Er zijn veel verschillende vormen van dagbesteding. Vormen van dagbesteding die worden genoemd zijn arbeidsmatige dagbesteding, educatie/onderwijs, tuinieren/groen, facilitair (onderhoud, huishoudelijk), productie, horeca, bewegen, buurtkamer, dierverzorging, creatieve activiteiten.

**5.3.5 Locatie dagbesteding**

Over de dagbestedingsplek worden over het algemeen wel afspraken gemaakt. Het uitgangspunt is dat de plek moet passen bij de cliënt. Er wordt niet alleen naar eventuele eigen mogelijkheden van dagbesteding bij de zorgorganisatie gekeken, maar ook buiten de eigen organisaties: bij samenwerkingspartners of elders. Eenderde deel van de cliënten maakt gebruik van dagbesteding binnen de zorgorganisatie waar hij/zij woont. Tweederde deel van de cliënten maakt gebruik van dagbesteding buiten de zorgorganisatie waar hij/zij beschermd woont. Uit de enquête blijkt dat bij 2-3% van het aantal cliënten beschermd wonen ZIN met dagbesteding wordt gewerkt met een proefperiode of proefplaatsing: gedurende deze periode (bv zes weken) kan de cliënt op de plek de dagbesteding ervaren. Op basis van een evaluatie aan het einde van de proefperiode wordt bepaald of de cliënt een structurele plek krijgt of dat het beter is te zoeken naar een plek die beter aansluit bij de wensen en mogelijkheden van de cliënt.

**5.3.6 Vervoer**

Indien de cliënt het kan of hierin leerbaar is, wordt verwacht dat de cliënt zelfstandig of met hulp van het eigen sociale netwerk naar en van de dagbestedingslocatie reist (lopen, fietsen, openbaar vervoer). Als dit niet mogelijk is, is ander passend vervoer mogelijk. Hierbij kun je denken aan een bus van de zorgorganisatie en taxivervoer. Indien medisch gezien nodig, kan een indicatie voor vervoer toegekend worden.

**5.3.7 Begeleiding**

In de begeleiding wordt over het algemeen een onderscheid gemaakt tussen de (vak)inhoudelijke begeleiding en de persoonlijke begeleiding. Dit laatste wordt verzorgd door een persoonlijk begeleider van de cliënt op de dagbestedingsplek of van de woonplek. Het gaat dan om begeleiding door zorgprofessionals. Indien het gaat om een persoonlijk woonbegeleider dan heeft deze nauw contact met de persoonlijk begeleider van de dagbesteding. De persoonlijk begeleider verzorgt de begeleiding als onderdeel van het individuele plan. Deze begeleiding bestaat uit het voeren van persoonlijke begeleidingsgesprekken (wat wil de cliënt, wat kan de cliënt en wat is daarvoor nodig?) en de communicatie met de collega’s van de (vak)inhoudelijke begeleiding. De (vak)inhoudelijke begeleiding komt van vakkrachten en/of vrijwilligers. Het gaat dan bijvoorbeeld over een rijwielhersteller of een fietswerkplaats of een vrijwilliger bij creatieve activiteiten op een activiteitencentrum ter ondersteuning van de activiteitenbegeleider. Het is dan zaak dat de afstemming tussen persoonlijk begeleider en vakkracht/activiteitenbegeleider/re-integratiecoach goed is geregeld.

**5.3.8 Monitoring en evaluatie**

Bij alle zorgorganisaties is er sprake van periodieke monitoring en evaluaties van de dagbesteding in de vorm van gesprekken tussen casemanager en cliënt (en eventueel andere betrokkenen). Dit varieert van driemaandelijks tot jaarlijks of vaker als de situatie hierom vraagt. Er wordt dan besproken of de doelen zijn behaald en/of dat deze bijgesteld dienen te worden. Ook wordt besproken wat er nodig is om deze (bijgestelde) doelen te behalen en hierover worden (nieuwe) afspraken gemaakt.

1. **Financiën**

**6.1 Bekostiging beschermd wonen**

De bekostiging van beschermd wonen zorg in natura is een subsidie. Er zijn twee varianten van zorg binnen beschermd wonen, namelijk 24/7-zorg en begeleid wonen. Per variant zijn er vier niveaus van zorgzwaartepakketten die elk uit twee of uit drie modules bestaan. Dit zijn een module kapitaal en inventaris, een module begeleiding en, optioneel een module dagbesteding. De vier niveaus van de zorgzwaartepakketten lopen van licht naar zwaar. Op basis van een vastgesteld subsidieplafond worden van tevoren, voor de gehele regio, deze plekken bij de zorgorganisaties gesubsidieerd. Een plek wordt gesubsidieerd voor het gehele jaar. De cliënten die gebruik maken van beschermd wonen worden aan deze plekken gekoppeld. Een cliënt die het gehele jaar gebruik maakt van beschermd wonen is dus ook het gehele jaar aan één plek gekoppeld. Het kan echter ook zijn dat gedurende het jaar meerdere cliënten in aansluitende perioden aan een plek gekoppeld worden. Na afloop van het jaar wordt op basis van de werkelijke bezetting met de zorgaanbieders afgerekend. De dagen dat er geen cliënten aan gesubsidieerde plaatsen gekoppeld zijn, moeten door de zorgorganisatie worden gerestitueerd (bij minder dan 97% bezetting bij de totaal gesubsidieerde plaatsen bij een zorgaanbieder). Gedurende het jaar worden ook incidentele subsidies verstrekt aan zorgorganisaties. Dit gebeurt, indien er sprake is van spoed of continuering van de zorg. Deze zorg is gekoppeld aan de cliënt en geldt voor de periode van de indicatie of zoveel eerder als de cliënt doorstroomt.

**6.2 Dagbesteding**De module dagbesteding is optioneel. Elk van de vier niveaus van zorgzwaartepakketten kent een variant met dagbesteding en een variant zonder dagbesteding. In totaal zijn er voor 2020 regionaal 658 plekken beschermd wonen gesubsidieerd waarvan 325 plekken met dagbesteding (= 49%). De totale uitgaven aan dagbesteding voor deze 325 plekken bedragen € 3,9 miljoen. De kosten voor de module dagbesteding per cliënt bedragen € 12.000 per jaar. Dit is dus het bedrag dat een zorgorganisatie binnen een indicatie beschikbaar heeft om voor het gehele jaar dagbesteding te organiseren. Er wordt echter op dit moment niet afgerekend op het werkelijke gebruik van dagbesteding en er hoeft ook geen afzonderlijke verantwoording over plaats te vinden. Dus als een cliënt een indicatie inclusief dagbesteding heeft, maar feitelijk het gehele jaar geen gebruik maakt van de dagbesteding, hoeft de zorgaanbieder de vergoeding voor de module dagbesteding niet te restitueren. De gemeente heeft daarom ook geen zicht op het feitelijk gebruik van de dagbesteding, de behaalde resultaten en de werkelijke kosten die hier mee gemoeid zijn. Uit de enquête blijkt overigens wel dat ongeveer 95% van de cliënten met een indicatie voor beschermd wonen inclusief dagbesteding daadwerkelijk gebruik maakt van dagbesteding. Er zijn echter ook cliënten die een indicatie voor beschermd wonen exclusief dagbesteding hebben, maar wel gebruik van dagbesteding maken. Binnen het zorgpakket kan wel met de vergoedingen die per module ontvangen wordt, worden geschoven. Er kan feitelijk dus meer of minder besteed worden aan dagbesteding waarbij de totale uitgaven wel op het niveau van het zorgpakket liggen.

Deze systematiek van bekostiging is anders dan in de dagbesteding WMO bij de meeste (regio)gemeenten. Bij de dagbesteding WMO wordt wel met aanbieders afgerekend op basis van feitelijk gebruik per dagdeel.

Hoewel beschermd wonen in de vorm van een persoonsgebonden budget buiten de scope van deze opdracht valt, is het interessant toch kort op de financiering van het persoonsgebonden budget in te gaan. Ook bij een persoonsgebonden budget kan een module dagbesteding worden toegekend. De cliënt sluit een zorgovereenkomst met een aanbieder dagbesteding en de centrumgemeente keurt die goed. Het budget wordt vervolgens klaargezet bij de Sociale Verzekeringsbank die zorgdraagt voor de verdere financiële afhandeling en verantwoording.

**6.3 Doordecentralisatie beschermd wonen en uitname Wet langdurige zorg**

Per 1 januari 2021 worden de budgetten voor beschermd wonen niet langer regionaal toegekend, maar per gemeente. Tevens worden de cliënten bij wie sprake is van langdurig verblijf overgeheveld naar de Wet langdurige zorg. Dit betekent dat het aantal cliënten en dus ook het budget op basis van de huidige gegevens naar verwachting met 30% zal afnemen. Dit percentage is echter nog onzeker. Als deze afname daadwerkelijk 30% zal zijn, dan betekent dit dat met ingang van 2021 de regio nog een budget heeft voor de inkoop van 228 modules dagbesteding beschermd wonen voor een bedrag van € 2,73 miljoen.

1. **Analyse**

**7.1 Indicatie**

Bij het indicatieproces valt op dat dagbesteding slechts onderdeel is van een brede indicatie voor beschermd wonen. Het is georganiseerd als een onlosmakelijk deel van het indicatieproces voor beschermd wonen. Het zou onderzocht kunnen worden of scheiding van het indicatieproces van wonen en zorg – dagbesteding in het bijzonder – meer maatwerkmogelijkheden en daarmee efficiency en effectiviteit zou opleveren. Of dagbesteding bij dezelfde (woon)zorgorganisatie wordt georganiseerd of bij een ander zorgorganisatie is wellicht van invloed op efficiency (o.a. administratie). Dagbesteding wordt binnen het (huidige) indicatieproces gezien als sluitstuk van de daginvulling. Dit is het juiste beleidsmatige uitgangspunt: pas als er geen andere participatiemogelijkheden zijn, dan is dagbesteding aan de orde. Andere participatiemogelijkheden zoals betaald werk, vrijwilligerswerk, opleiding e.d. gaan voor. Hiermee wordt recht gedaan aan het talent en de talentontwikkeling van de cliënt en aan de maatschappelijke opgave om de beschikbare financiële middelen binnen het sociaal domein zorgvuldig en verantwoord te besteden. Hoewel reeds is geconstateerd dat er sprake is van beperkt geformuleerd dagbestedingsbeleid, is het toch opvallend dat er geen concrete indicatiecriteria voor dagbesteding gehanteerd worden. In de twee gesprekken die ik met medewerkers van de Centrale Toegang van de GGD IJsselland heb gevoerd, is mij opgevallen dat het indicatieproces met zorgvuldigheid, veel (praktijk)ervaring, met aandacht voor het individu en integriteit wordt uitgevoerd.

**7.2 Sturing en verantwoording**

Zwolle vult zijn wettelijke (WMO-)taak voor beschermd wonen uit door het subsidiëren van zorgorganisaties. Deze zorgorganisaties bieden begeleiding aan cliënten die een indicatie beschermd wonen hebben, conform de door de regio gestelde beleidskaders. Voor de dagbesteding heeft de regio tot op heden slechts in beperkte mate beleid geformuleerd in de vastgestelde beleidskaders. De inhoud van dit beleid is reeds in de inleiding opgenomen. Omdat de beleidskaders voor dagbesteding momenteel beperkt zijn geformuleerd, kan de gemeente hier in de praktijk slechts beperkt beleids- en zorginhoudelijk en kwaliteitsgericht op sturen. Indien een zorgorganisatie zijn subsidieverplichting niet nakomt, zal de gemeente de subsidie (gedeeltelijk) terugvorderen. Dit maakt dat de gemeente met name vanuit financieel perspectief stuurt.

Alle zorgorganisaties werken bij de dagbesteding met door hen en de cliënt benoemde doelen. Deze zijn vastgelegd in het individuele plan en/of in een separate overeenkomst. Uit de beantwoording van de enquête valt op dat verschillende doelen van dagbesteding beschermd wonen beter passen bij de begeleiding- en ondersteuningsvraag van de cliënt. Door het zorgvuldig nagaan van de doelen zou er wellicht een verschuiving van doelen (van dagbesteding naar persoonlijke begeleiding/ondersteuning) en vormen dagbesteding kunnen plaatsvinden. Onduidelijk is of de doelen van dagbesteding in de individuele plannen SMART zijn geformuleerd. Het behalen van deze doelen wordt periodiek door zorgorganisatie en cliënt geëvalueerd en zo nodig, worden afspraken en/of doelen bijgesteld. Hiermee is sturing op cliëntniveau bij de zorgorganisatie mogelijk (casemanagement). In de gevoerde gesprekken en uit de resultaten van de enquête geven de zorgorganisaties aan het belang van de cliënt steeds centraal te stellen. Zorgorganisaties leggen – geheel conform subsidieafspraken – echter geen verantwoording af aan (centrum)gemeente Zwolle over de behaalde (inhoudelijke) resultaten en kwaliteit van de dagbesteding. Hierdoor beperkt de (mogelijkheden voor) de (centrum)gemeentelijke sturing zich in de huidige regionale organisatie van dagbesteding tot de financiële sturing. De vraag is of dit wenselijk is. Mogelijk kan door een (centrum)gemeentelijke sturing op doelen en inhoudelijke resultaten van de dagbesteding een hogere effectiviteit en betere bijdrage aan herstel van cliënten bereikt worden. Daarnaast kan naar verwachting financiële besparing gecreëerd worden door scherper te sturen op het resultaat, de werkelijke kosten en/of gebruik van dagbesteding. Dit zou onderzocht kunnen worden.

**7.3 Toekomstvisie beschermd wonen en maatschappelijke opvang**

In onze regionale toekomstvisie beschermd wonen en maatschappelijke opvang staat o.a. de transformatieopgave van beschermd wonen naar beschermd thuis centraal. Ook staat de decentralisatie voor de deur: elke gemeente is vanaf 2021 zelf verantwoordelijk voor het uitvoeren van de wettelijke taak om beschermd wonen te bieden, indien nodig. De huidige regionale organisatie van dagbesteding beschermd wonen lijkt niet aan te sluiten bij de transformatieopgave van beschermd wonen naar beschermd thuis en de decentralisatie van beschermd wonen.

wonen, omdat:

1. dagbesteding aan beschermd wonen gekoppeld is wat tot een separate zuil leidt in plaats van integraal aan te sluiten bij de lokale voorzieningen (‘van apart naar gewoon’). Dit draagt niet bij aan een inclusieve samenleving, en;

2. er sprake is van verantwoording op regionaal niveau, terwijl na de decentralisatie de afzonderlijke gemeente een lokale verantwoordelijkheid hebben. Regionale verantwoording bemoeilijkt lokale sturing.

De vraag rijst of een andere manier van organiseren van de dagbesteding beschermd wonen beter past.

1. **Vervolg**

De opdracht dagbesteding beschermd wonen bestaat uit twee delen. Deel 1 van de opdracht is hierboven uitgewerkt. Deel 2 bestaat uit het formuleren van (regionale en lokale) beleidsdoelen dagbesteding beschermd wonen en het opstellen van een advies over de gewenste organisatie van beschermd wonen dagbesteding in relatie tot de beleidsdoelen. Dit advies moet aansluiten bij de hierboven genoemde transformatieopgave en decentralisatie.

**9. Bijlagen**

Bijlage 1: opdrachtformulering

Bijlage 2: overzicht resultaten enquête (in separaat Excel-bestand)

**Bijlage 1: Opdrachtformulering dagbesteding beschermd wonen**

1. Opdrachtgever

Sophie Straatman

Senior adviseur beschermd wonen

(Namens het regionaal overleg beschermd wonen)

1. Opdrachtnemer

Marijke de Boer

Beleidsadviseur maatschappelijke ontwikkeling

1. Situatieomschrijving

Een burger kan bij de Centrale Toegang van de GGD IJsselland een indicatie beschermd wonen aanvragen (maatwerkvoorziening WMO). Er worden indicaties met en zonder dagbesteding afgegeven. Een indicatie dagbesteding wordt afgegeven als cliënten (nog) geen gebruik kunnen maken van voorliggende participatievoorzieningen. De burger kan op basis van de indicatie beschermd wonen aanspraak maken op een persoonsgeboden budget beschermd wonen of op zorg in natura. Bij het persoonsgebonden budget is de burger/cliënt opdrachtgever aan de zorgaanbieder. Voor het bieden van zorg in natura heeft gemeente Zwolle contracten afgesloten met verschillende zorgaanbieders. Daarmee is de gemeente opdrachtgever aan de zorgaanbieder. In het geval van een indicatie met dagbesteding zorgt de zorgaanbieder voor dagbesteding binnen of buiten de eigen zorginstelling. Het verschil in vergoeding aan de zorgaanbieder voor enkel een beschermd wonen plek (zonder dagbesteding) en een beschermd wonen plek met dagbesteding bedraagt € 12.000,- per jaar. Dit betreft een vast bedrag per cliënt. Er is geen zicht op wat er voor dit bedrag wordt gedaan; vooraf worden geen doelen of te behalen resultaten gesteld door de gemeente of door de Centrale Toegang over waar de dagbesteding aan moet voldoen of hoe dit bijdraagt aan herstel. Er worden zeer beperkte eisen kwaliteitseisen aan dagbesteding gesteld en er wordt niet op gestuurd door de centrumgemeente. Onbekend is in hoeverre de Centale Toegang dit onderdeel van de zorg meeneemt in haar trajectbewaking van cliënten. Dagbesteding beschermd wonen is als het ware momenteel een blackbox.

Verhouding ZIN/PGB, gemeente stuurt op ZIN. Dus dat focus voor deze opdracht. RIBW Groep Overijssel heeft verreweg % de meeste cliënten in zorg.

Gezien het bedrag per cliënt en dat bijna de helft van de cliënten nu een indicatie inclusief dagbesteding krijgt, is er wel een aanzienlijk financieel bedrag met de dagbesteding gemoeid.

Beschermd wonen is momenteel een regionale taak en wordt vanuit een regionaal budget bekostigd, met de centrumgemeente als opdrachtgever, namens de regio. Binnen afzienbare termijn (per 2021) wordt beschermd wonen gedecentraliseerd en zullen nieuwe afspraken over de regionale dan wel lokale inzet gemaakt moeten worden. Daarbij heeft de regio in haar toekomstvisie aangegeven dat zij de voorzieningen beschermd wonen, daar waar mogelijk lokaal wil beleggen en daar waar nodig regionaal blijft optrekken.

Er is behoefte om zicht op te krijgen op de wijze waarop dagbesteding nu wordt georganiseerd door zorgaanbieders en welke invullingen dit krijgt, welke doelen voor de cliënt nagestreefd worden c.q. welke bijdrage dit aan het herstel van cliënten dient te leveren en welke resultaten de dagbesteding heeft en tenslotte, op de huidige besteding van de middelen.

Vervolgens is er behoefte aan een verkenning naar de mogelijkheden en randvoorwaarden om een toekenning voor dagbesteding los te koppelen van beschermd wonen en om dit lokaal te beleggen, in samenhang met andere dagbestedingsvormen

Er is in het najaar 2019 een eerste verkenning gehouden en aan het ambtelijk overleg beschermd wonen gepresenteerd. Deze presentatie werd goed ontvangen en de inhoud werd herkend. Deze opdrachtformulering bouwt voort op de reeds opgeleverde deelproducten. Dit zijn:

* Excel-bestand met aantal cliënten beschermd wonen met ZIN-dagbesteding in 2018;
* Excel-bestand met de gecontracteerde zorgaanbieders beschermd wonen dagbesteding in de regio Zwolle in 2018;
* Word-document Ambtelijke verkenning dagbesteding beschermd wonen, en;
* Powerpointpresentatie Dagbesteding regionaal onderdeel beschermd wonen.
1. Doelstelling

De doelstelling is inzicht krijgen in de blackbox van de dagbesteding beschermd wonen (besteding middelen, doelen en bereikte resultaten, vorm en inhoud dagbesteding) om op basis daarvan inhoudelijk te adviseren over de huidige organisatie, efficiency en effectiviteit van de dagbesteding beschermd wonen en te adviseren over mogelijke verbeteringen daarin, in aansluiting op de regionale visie op beschermd wonen.

1. Opdracht

Deel 1

* inzicht geven in indicatieproces beschermd wonen met dagbesteding (criteria);
* inzage krijgen in de regionale organisatie van ZIN-dagbesteding beschermd wonen (doelen, locatie, vorm, inhoud en omvang) door verschillende gecontracteerde zorgaanbieders dagbesteding beschermd wonen;
* inzicht krijgen in besteding middelen voor dagbesteding beschermd wonen en de bereikte resultaten in het realiseren van (eventuele) doelstellingen bij voorkeur in 2019 (als die cijfers beschikbaar zijn);(als het kan meerjarig (3 jaar) om een trend te kunnen zien)
* op basis van bovenstaande informatie een analyse maken van de regionale organisatie van dagbesteding op efficiency en effectiviteit.

Deel 2

* (regionale en lokale) beleidsdoelen dagbesteding beschermd wonen formuleren;
* advies opstellen over de gewenste organisatie van beschermd wonen dagbesteding in relatie tot de beleidsdoelen. Met randvoorwaarden/ risico’s
1. Scope

Dit is een regionale opdracht en gaat louter over ZIN-dagbesteding beschermd wonen. Het pgb valt buiten deze opdracht, omdat we daarop niet kunnen sturen, aangezien we geen opdrachtgever zijn.

1. Resultaat

Resultaat deel I:

Ambtelijke rapportage met vier onderdelen:

1. indicatiestelling;
2. regionale organisatie van dagbesteding beschermd wonen;
3. financiën, en;
4. analyse

Resultaat deel 2:

Ambtelijk advies over de gewenste richting (WAT, niet HOE)

1. Uitvoeringseisen

Niet van toepassing

1. Randvoorwaarden
* tijdige en volledige beschikbaarheid benodigde informatie;
* adequate medewerking aanbieders dagbesteding beschermd wonen en regionale samenwerking;
* collegiale inhoudelijke ondersteuning financieel adviseur;
* Ik ben in week 18 en 19 met vakantie. Hierdoor kan ik niet deelnemen aan het ambtelijk overleg van 7 mei 2020. Het verwerken van de feedback uit dit overleg in de definitieve stukken zal dan ook:

-door een van de andere deelnemers aan het overleg moeten worden gedaan, óf;

-de notulen moeten inhoudelijk zó duidelijk zijn en uiterlijk 15 mei 2020 beschikbaar zijn, zodat ik de stukken in week 21 kan aanpassen.

1. Budget

Mijn verwachting is dat alleen ambtelijke inzet (beleidsadviseur) benodigd is. Deze is indicatief gesteld op 300 uur in totaal. Inzet van financieel adviseur bedraagt naar verwachting 40 uur.

1. Bevoegdheden

Opdrachtnemer is steller van de stukken. Instemming van opdrachtgever op stukken is nodig voor doorgeleiding naar ambtelijk en bestuurlijk overleg.

1. Oplevering

plan van aanpak week 5

concept ambtelijke rapportage (deel 1) week 11

tbv regionaal ambtelijk overleg van 19 maart 2020

concept ambtelijk advies (deel 2) week 17

tbv regionaal ambtelijk overleg van 7 mei 2020

definitieve rapportage en advies week 22

tbv regionaal bestuurlijk overleg van 4 juni 2020

1. Bron: Regionaal actieplan maatschappelijke opvang en beschermd wonen 2016-2019 [↑](#footnote-ref-1)
2. Bron: Werkinstructie toekenning voorziening beschermd wonen regio IJssel-Vecht van 30 januari 2019 [↑](#footnote-ref-2)
3. Dit is een regionale opdracht en gaat louter over ZIN-dagbesteding beschermd wonen. Het persoonsgebonden budget valt buiten deze opdracht, omdat gemeenten daarop niet kunnen sturen, aangezien de gemeente geen opdrachtgever is. De opdrachtgever is de burger. [↑](#footnote-ref-3)
4. De beantwoording van vraag 14 uit de enquête over verbetermogelijkheden verwerk ik in deel 2 van de opdracht. [↑](#footnote-ref-4)
5. In de beantwoording worden voor dit plan verschillende benamingen zoals zorgleefplan, herstelplan, hulpverleningsplan en ondersteuningsplan gebruikt. [↑](#footnote-ref-5)