

BESTUURLIJK RAPPORT

# Mantelzorgondersteuning

juli 2016

Rekenkamer Amsterdam





BESTUURLIJK RAPPORT

# Mantelzorgondersteuning

juli 2016

**Colofon**

Rekenkamer Amsterdam

Directeur: dr. Jan de Ridder

Onderzoekers: drs. John van Leuken (projectleider)  
drs. Caroline van Zon  
drs. Danielle van der Wiel

Dit is het bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam (de rekenkamer) over het onderzoek naar mantelzorgondersteuning. Het onderzoek wordt gerapporteerd in twee delen: het bestuurlijk rapport (deel 1) en het onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). Het bestuurlijk rapport is een bondige samenvatting van de resultaten. Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

## Samenvatting

*Mantelzorgondersteuning: er gebeurt veel, maar het ontbreekt aan richting en overzicht*

Met de invoering van de Wmo 2007 zijn gemeenten verantwoordelijk geworden voor mantelzorgondersteuning. Amsterdam zet zich al een aantal jaren in om een goed ondersteuningsaanbod voor mantelzorgers te organiseren. Op grond van dit onderzoek constateert de rekenkamer dat de inzet van de gemeente versnipperd is, mede door de keuze om mantelzorgondersteuning integraal onderdeel te laten zijn van het sociaal domein en doordat de centrale stad en stadsdelen eigen taken hebben. Ondanks dat er verbeteringen zijn, ontbreekt het nog aan richting en overzicht.

*Doelen en doelgroep zijn onvoldoende duidelijk*

De beleidsuitgangspunten en de doelgroep zijn in de verschillende stukken niet eenduidig geformuleerd. Overbelasting van mantelzorgers lijkt de kern van het probleem. Het is echter de vraag op welke manier dat voor de gemeente een probleem is. Is overbelasting een op zichzelf staand probleem of een probleem vanuit het streven naar meer inzet van het eigen netwerk? In het laatste geval helpt het doel algemene preventieve ondersteuning mantelzorgers meer om hun taak te kunnen doen dan het verhelpen van (dreigende) overbelasting dat kan. De doelgroep omvat dan niet alleen overbelaste mantelzorgers, maar alle mantelzorgers.

*Greep op de beleidsinstrumenten lastig*

De versnippering van het beleid maakt het ook lastig om overzicht te houden op het ingezette beleidsinstrumentarium. Wijzigingen worden niet altijd goed toegelicht en er is onvoldoende scherp geformuleerd aan welke doelstellingen de instrumenten op welke wijze bijdragen. Maar de mogelijkheden die er in de uitvoering zijn om zelfstandig één en ander in te vullen, hebben geresulteerd in een wisselend palet aan mantelzorgondersteuning, uitgevoerd door een groot aantal instellingen. Ook zijn er wisselende ideeën over wat er onder mantelzorgondersteuning moet worden verstaan, zoals bij informele respijtzorg. Zicht houden op wat de gemeente onderneemt op het gebied van mantelzorgondersteuning, wordt daardoor lastig.

*Aandacht nodig voor nadelen van integraal en gebiedsgericht werken*

Door gebiedsgericht en integraal te werken zouden mantelzorgers beter worden bereikt. Tegenstanders geven juist aan dat het gebiedsgericht werken niet altijd aansluit op de belevingswereld van de mantelzorger. Vanwege de grote diversiteit onder mantelzorgers zijn er verder twijfels of een gebied van voldoende omvang is om mantelzorgondersteuning efficiënt te organiseren. Ook is de vraag of generalistische professionals voldoende toegerust zijn om de specifieke problematiek goed in kaart te brengen en gericht door te verwijzen of de juiste ondersteuning te bieden.

*Budget: omvang en besteding niet altijd duidelijk*

De stadsdelen bekostigen de activiteiten uit verschillende middelen en onder meer door het integraal werken zijn uitgaven voor mantelzorgondersteuning niet altijd goed traceerbaar. Bij het reguliere budget van de centrale stad en de omvangrijke aanvullende middelen is dat duidelijker. Maar de besteding van die laatste lijkt

ongericht. Een deel van de aanvullende middelen wordt besteed aan knelpunten in de dagbesteding van cliënten. Deze indirecte vorm van ondersteuning kan de mantelzorger helpen, maar het is wel de vraag of dat de bedoeling was. Verder bestaan er ook twijfels of deze extra middelen wel efficiënt besteed worden en of het leidt tot een duurzaam aanbod.

#### *Effecten van mantelzorgbeleid niet vast te stellen*

De verantwoordingsinformatie over prestaties en resultaten is versnipperd en niet onderling vergelijkbaar. Doordat stadsbrede afspraken ontbreken over wat op welke manier moet worden gemeten, gaat het in elk stadsdeel op een iets andere manier. Met deze registraties kan daardoor niet worden bepaald in hoeverre het ingezette beleidsinstrumentarium heeft bijgedragen aan de beoogde veranderingen. Een oordeel over de effectiviteit van het gehele mantelzorgbeleid is alleen mogelijk op grond van de uitkomsten van de vierjaarlijkse GGD-gezondheidsmonitor.

#### *Uitkomsten onderzoek en mantelzorgers zetten vraagtekens bij het huidige beleid*

Slechts ongeveer 10% van de mantelzorgers maakt gebruik van het gemeentelijk aanbod. Niet alleen gebrek aan overzicht staat het gebruik van het ondersteuningsaanbod in de weg; het aanbod sluit ook niet altijd aan op de behoeften van mantelzorgers. Die verwachten van de gemeente vooral praktische ondersteuning en betere facilitering.

#### *Aanbevelingen*

1. Zorg voor meer overzicht door middel van een specifiek beleidsstuk rondom mantelzorg-ondersteuning
2. Concretiseer de visie op de inzet van het eigen netwerk, scherp aansluitend het doel van de mantelzorgondersteuning aan en zorg voor passende instrumenten
3. Zorg ervoor dat de activiteiten aansluiten op de behoeften van de mantelzorger; stel daarbij ook de eigen organisatorische werkwijzen ter discussie en rapporteer de resultaten aan de gemeenteraad
4. Geef mantelzorgers keuzevrijheid en biedt hen een goed overzicht van het (gemeentelijke) ondersteuningsaanbod
5. Zorg voor meer vergelijkbare verantwoordingsinformatie.

#### *Bestuurlijke reactie*

Het college van B&W wijst in zijn reactie vooral op de voordelen die integraal en gebiedsgericht werken heeft. Ontwikkelingen volgen en in de praktijk wijzigingen toepassen staan voorop. Het college acht een beleidsdocument daarom niet nodig en de omvang van de doelgroep mantelzorgers moeilijk aan te geven. Wel wil het college in het aanbod voor mantelzorgers meer maatwerk bieden, zorgen voor een stadsbreed overzicht van activiteiten en voor meer vergelijkbare verantwoordingsinformatie. In een uitgebreid nawoord wijst de rekenkamer er op dat integraal en gebiedsgericht werken voor haar een gegeven is, maar dat we een aantal problemen bespreekbaar willen maken, die – blijkens de reactie – ook door het college worden gedeeld.

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>7</b>
1.1	Aanleiding	7
1.2	Doel	7
1.3	Onderzoeksvragen	8
1.4	Onderzoeksaanpak	8
1.5	Leeswijzer	9
<b>2</b>	<b>Bevindingen</b>	<b>11</b>
2.1	Beoordeling beleid	11
2.2	Beoordeling uitvoering van het beleid	14
2.3	Beoordeling transparantie budget	16
2.4	Effecten beleid	17
<b>3</b>	<b>Analyse en aanbevelingen</b>	<b>19</b>
3.1	Hoofdconclusie	19
3.2	Analyse en aanbevelingen	19
<b>4</b>	<b>Bestuurlijke reactie en nawoord</b>	<b>25</b>
4.1	Bestuurlijke reactie	25
4.2	Nawoord rekenkamer	35





# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Met de decentralisaties op het gebied van jeugd, zorg en werk zijn gemeenten per 2015 verantwoordelijk geworden voor nieuwe taken en doelgroepen. Naar aanleiding van de *Verkenning vernieuwing van het sociaal domein* (september 2013), waarin de risico's van die de veranderingen in het sociaal domein voor de gemeente Amsterdam in kaart zijn gebracht heeft de Rekenkamer Metropool Amsterdam (verder rekenkamer) besloten om de voorbereiding en invoering van de drie decentralisaties te monitoren. Dit onderzoek naar mantelzorgondersteuning maakt daar onderdeel van uit.

Bij de decentralisatie van zorg per 2015 is een herziene Wmo van kracht geworden. In de Wmo 2015 moeten burgers meer zelf of met behulp van hun sociale netwerk oplossingen zoeken. Alleen burgers die daartoe niet in staat zijn, krijgen nog gemeentelijke voorzieningen toegewezen. Deze ondersteuning moet bovendien dichtbij huis plaatsvinden, zodat mensen zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven. Het gevolg daarvan is dat er een toenemend beroep op mantelzorgers zal worden gedaan. In 2012 wordt het aantal volwassen Amsterdammers dat langdurig en/of intensief mantelzorg verleent reeds op 55.000 geschat. De verwachting is dat met de gewijzigde Wmo het aantal mantelzorgers evenals de zwaarte van mantelzorg zal stijgen.

Het is belangrijk dat mantelzorgers daarop voldoende toegerust zijn. Bij de Wmo van 2007 hadden gemeenten al de taak gekregen om mantelzorgers te ondersteunen en bij de Wmo 2015 is die taak nauwkeuriger omschreven en steviger verankerd. De gemeente Amsterdam is daarom momenteel de mantelzorgondersteuning opnieuw aan het vormgeven. Daarbij vragen de alle aanvullende middelen van het rijk en van de gemeente om zorgvuldig beleid.

Uit een eerste verkenning in 2014 van de rekenkamer kwam een aantal signalen naar voren. Globaal gesproken bleek het te gaan om een lastig beleidsterrein waarbij het mantelzorgbeleid van de gemeente ook de nodige vragen opriep. Daarom heeft de rekenkamer besloten om in 2015 een grondiger onderzoek uit te voeren naar de effectiviteit van het mantelzorgbeleid.

## 1.2 Doel

Het doel van het onderzoek is het leveren van een bijdrage aan het vergroten van de effectiviteit van de mantelzorgondersteuning in Amsterdam door het bieden van handvatten om het mantelzorgbeleid te verbeteren.

### 1.3 Onderzoeksvragen

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

*In hoeverre is het mantelzorgbeleid van de gemeente Amsterdam effectief?*

Om de centrale vraag te beantwoorden, zijn de volgende deelvragen opgesteld:

- 1) *In hoeverre is het Amsterdamse mantelzorgbeleid goed vormgegeven?*
- 2) *Welk inzicht biedt de aanwezige informatie in de mogelijke effectiviteit van het gemeentelijke mantelzorgbeleid?*
  - a) Heeft de gemeente voldoende inzicht in de geleverde prestaties, resultaten en effecten van het mantelzorgbeleid?
  - b) Wat zijn de mogelijkheden om meer grip te krijgen op de effecten van mantelzorgondersteuning?

### 1.4 Onderzoeksaanpak

Zie voor geraadpleegde documenten en personen bijlage 1 en 2 onderzoeksrapport.

Voor de beantwoording van deelvraag 1 en 2a is een uitgebreide documentenanalyse uitgevoerd. Daarbij zijn wet- en regelgeving, begrotingen en jaarrekeningen, beleidsstukken, uitvoeringsplannen, bestedingsvoorstellen, raadsstukken, subsidiestukken, voortgangsrapportages, evaluaties en onderzoeken bestudeerd. Daarnaast zijn aanvullende gesprekken gevoerd met medewerkers van de RVE OJZ en drie geselecteerde stadsdelen Centrum, Noord en Nieuw-West en met woordvoerders van een aantal uitvoerende instellingen (Markant, Doras en Combiwel).<sup>1</sup> In sommige gevallen zijn aanvullende nog schriftelijke vragen gesteld.

Het uitgangspunt is het mantelzorgbeleid dat ten tijde van het rekenkameronderzoek geldig was (2015-2016). Deze jaren betreffen een transitieperiode waarin nog veel in beweging is. Indien relevant blikken we daarom soms ook vooruit op conceptstukken of kijken we juist terug op stukken uit vorige coalitieperiodes om belangrijke verschuivingen aan te geven.

De mogelijkheden om meer grip te krijgen op de effecten van mantelzorgondersteuning (deelvraag 2b) hebben we langs drie wegen onderzocht. Er is al uitgevoerd onderzoek bestudeerd en er zijn uitgebreide gesprekken gevoerd met deskundigen en mantelzorgers. Tenslotte zijn we nagegaan hoe de effecten van mantelzorgondersteuning gemeten zouden kunnen worden.

---

<sup>1</sup> Centrale stad en bestuurscommissies hebben eigen verantwoordelijkheden op het gebied van mantelzorgondersteuning. Deze drie stadsdelen zijn gekozen omdat we zo variatie kregen in het soort van uitvoerende instelling waarmee wordt samengewerkt.

## 1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de belangrijkste bevindingen van ons onderzoek. Daarbij wordt in de kaders in de kantlijn verwezen naar de bijbehorende passages uit het onderzoeksrapport. In hoofdstuk 3 presenteren we onze analyse en formuleren we een aantal aanbevelingen. In hoofdstuk 4 zijn de bestuurlijke reactie van het college van B&W en het nawoord van de rekenkamer opgenomen.



## 2 Bevindingen

De opbouw van het onderzoeksrapport volgt de twee deelvragen. In deel I is beoordeeld in hoeverre het Amsterdamse mantelzorgbeleid goed is vormgegeven. In deel II wordt ingegaan op welk inzicht de aanwezige informatie biedt in de mogelijke effectiviteit van het gemeentelijke mantelzorgbeleid. In onderstaande paragrafen zijn de belangrijkste bevindingen uit beide delen samengevat. In de paragrafen 2.1, 2.2 en 2.3 wordt achtereenvolgens het beleid, de uitvoering daarvan en de transparantie van het beschikbare budget beoordeeld. De laatste paragraaf gaat over het inzicht in de effecten van het beleid. De kaders in de kantlijn verwijzen naar de bijbehorende passages uit het onderzoeksrapport.

### 2.1 Beoordeling beleid

Zie voor normenkader §1.2.

Of het Amsterdamse mantelzorgbeleid goed is vormgegeven, is beoordeeld door na te gaan of er een adequate probleemanalyse is gemaakt en de effectdoelstellingen en beleidsinstrumenten helder, consistent en afrekenbaar zijn geformuleerd.

H2. Probleemanalyse

*Probleemanalyse is onduidelijk*

In het huidige beleid is het probleem summier, onduidelijk en niet eenduidig geformuleerd. De doelgroep van het mantelzorgbeleid is daarmee ook niet strak omschreven. Overbelasting van mantelzorgers lijkt de kern van het probleem te zijn maar de vraag is op welke manier dat voor de gemeentelijke overheid een probleem is. Is overbelasting een op zichzelf staand probleem of een probleem vanuit het streven naar meer inzet van het eigen netwerk? In het laatste geval wordt het doel algemene (preventieve) ondersteuning om er voor te zorgen dat mantelzorgers hun taak kunnen blijven doen. De doelgroep omvat dan niet alleen overbelaste mantelzorgers, maar alle mantelzorgers.

Er zijn meer onduidelijkheden wat betreft de doelgroep. In de Wmo-verordening wordt de omschrijving van de doelgroep uit de Wmo 2015 gevolgd. In beleidsstukken maakt Amsterdam eigen keuzes over de afbakening van de doelgroep. Dat leidt tot inconsistenties. Het is bijvoorbeeld onduidelijk of langdurig en intensief zorg moet worden verleend, wil er sprake zijn van mantelzorg en ook of Amsterdammers die zorgen voor een naaste buiten de stad tot de doelgroep behoren. Overigens wordt in reactie op een advies van het Platform Mantelzorg Amsterdam sinds kort een standaarddefinitie voor mantelzorg in de beleidstukken toegepast.

Tenslotte is niet inzichtelijk in hoeverre het gemeentelijke mantelzorgbeleid aansluit op de behoeften van de mantelzorgers. Ondanks dat de gemeente veelvuldig onderzoek laat uitvoeren naar (de behoeften van) mantelzorgers, komen de uitkomsten van deze onderzoeken te weinig zichtbaar terug in de gemeentelijke stukken.

H3.  
Effectdoel-  
stellingen

*Effectdoelstellingen bieden onvoldoende houvast*

De effectdoelstellingen zijn niet eenduidig geformuleerd. We veronderstellen dat er sprake is van een bovenliggend beoogd maatschappelijk effect (meer inzet van het eigen netwerk) en dat het doel van de mantelzorgondersteuning het voorkomen van overbelasting is. Maar zoals hiervoor bij de probleemanalyse al is weergegeven, blijft het vaag of het beleid zich alleen richt op het verhelpen van (dreigende) overbelasting of zich ook of juist met name richt op het (preventief) ondersteunen van mantelzorgers in brede zin. Ook bij afzonderlijke beleidsinstrumenten is nog niet altijd goed aangegeven aan welke van deze doelstellingen zij zouden bijdragen.

Het doel is wel voorzien van een indicator: het aantal overbelaste mantelzorgers moet in 2018 zijn afgenomen tot 18%.<sup>2</sup> De vraag is of bij een grotere inzet van het eigen netwerk het streven naar een afname van het aantal overbelaste mantelzorgers de komende jaren realistisch is. Dat maakt het relevant of een sterke intensivering van het eigen netwerk ook wordt nagestreefd. De beleidsdocumenten zijn weinig concreet over dit bovenliggend mogelijke doel.

H4. Beleids-  
instrumen-  
tarium:  
beschrijving

*Er zijn bij de beleidsinstrumenten veel veranderingen in korte tijd*

In 2010 is een ondersteuningsstructuur voor mantelzorgers ingevoerd. De stadsdelen werden verantwoordelijk voor het realiseren van een basispakket bestaande uit vier onderdelen: 1) informatie en kortdurende adviestrajecten vanuit het loket; 2) toeleiden naar informele respijtzorg vanuit het loket; 3) collectieve emotionele en educatieve ondersteuning en 4) parkeervergunningen. Vanuit efficiencyoverwegingen is verder een aantal taken bij de centrale stad belegd zoals de ondersteuning aan kleine specialistische doelgroepen.

Het basispakket voor mantelzorgers is in aangepaste vorm opgegaan in de Wmo-basisvoorzieningen (2014), die vervolgens weer zijn verbreed naar basisvoorzieningen op het gebied van jeugd, Wmo en participatie (2015-2016). Daarbij is het volgende veranderd:

- Loketten in de stadsdelen verstrekken informatie aan mantelzorgers. Per 2015 is de verantwoordelijkheid voor de loketfunctie overgegaan naar de centrale stad. Er wordt daarbij gestreefd naar een meer eenduidige en integrale inrichting van de loketfunctie. Hetzelfde geldt voor de kortdurende adviestrajecten. Zij verdwijnen uit het loket; voor (dreigende) overbelasting en complexe mantelzorgsituaties bestaan er nog individuele ondersteuningstrajecten, die eenduidig uitgevoerd moeten gaan worden door de maatschappelijke dienstverlening. Aangezien de maatschappelijke dienstverlening onderdeel uitmaakt van het wijkzorgteam, is de verantwoordelijkheid per 2015 ook overgegaan naar de centrale stad.
- De bestuurscommissies zijn verantwoordelijk geworden voor algemene vormen van informele respijtzorg; vanuit efficiency overwegingen is informele respijtzorg in complexe mantelzorgsituaties een stedelijke taak gebleven.

---

<sup>2</sup> Bij deze indicator zijn wel de nulmeting en meetfrequentie incorrect weergegeven en het is niet duidelijk op welke doelgroep het streefpercentage slaat.

- Met het beleggen van de uitgifte van parkeervergunningen bij Cition (inmiddels bij Egis) is dat een stedelijke taak geworden.

Met de Wmo 2015 is de gemeente verantwoordelijk geworden voor twee nieuwe taken op het gebied van mantelzorgondersteuning:

- *Waardering*; dat vult Amsterdam al langer in met de *Dag van de mantelzorg*, waarbij de centrale stad een jaarlijks cadeau financiert en de bestuurscommissies activiteiten organiseren. De gemeente denkt momenteel na over innovatieve vormen van waardering.
- *Kortdurend verblijf*; dat kan alleen vanuit de Wmo worden toegewezen op basis van (dreigende) overbelasting van de mantelzorger. Een cliënt die is aangewezen op intensief toezicht kan dan maximaal drie etmalen per week bij een professionele aanbieder logeren. Het gaat daarmee om een formele respijtzorgvoorziening. Naast pgb-indicaties experimenteert de gemeente momenteel met het contracteren van zorg-in-natura en het ontwikkelen van innovatieve concepten, zoals logeervoorzieningen in de buurt en bij mensen thuis.

H5.1.  
Beleids-  
instrumen-  
tarium:  
beoordeling

*De instrumenten zijn niet goed ingebed in het beleid....*

In de loop van de jaren is mantelzorgondersteuning steeds meer een onderdeel geworden van het algemene beleid in het sociaal domein. Er is geen specifiek beleidsstuk voor mantelzorgondersteuning meer. Daarnaast was en is er nog steeds een taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen. Beide zaken hebben negatieve gevolgen voor de samenhang tussen de beleidsinstrumenten en de beleidsuitgangspunten.

- Het is niet *helder* hoe het beleidsinstrumentarium is vormgegeven. Omdat mantelzorgondersteuning in allerlei verschillende stukken wordt beschreven, is het inventariseren van de beleidsinstrumenten lastig. Wijzigingen in inhoud en taakverdeling zijn in die stukken ook niet altijd (voldoende) toegelicht. Het vergt kennis van andere beleidsvelden – over zaken zoals loketten, parkeren, maatschappelijke dienstverlening - om (de betekenis van) die wijzigingen te kunnen voorzien.
- De *consistentie* van beleidsredeneringen is niet te beoordelen. Door het ontbreken van een afzonderlijk beleidsstuk is de redenering tussen doelstellingen en instrumenten lastig te beoordelen; in de afzonderlijke beleidsstukken is ook onvoldoende beargumenteerd hoe de beleidsinstrumenten gaan bijdragen aan het doel.
- Beleidsinstrumenten zijn niet voorzien van *afrekenbare* doelstellingen: het is vaak niet duidelijk welke prestaties (het aantal voorzieningen of het aantal gebruikers) en welke resultaten (de afname van de belasting bij mantelzorgers die gebruik hebben gemaakt van de voorziening) met de beleidsinstrumenten moeten worden gehaald.

*..... , maar er zijn wel stappen gezet richting verbetering*

De rekenkamer is zich bewust van de huidige context. De decentralisaties en het gewijzigde bestuurlijke stelsel zorgden voor een situatie waarin niet altijd duidelijk

was wat er gedaan moest worden en door wie. We zien dat er in de transitiejaren reeds een aantal stappen voorwaarts zijn gezet om te komen tot een betere inbedding van het instrumentarium in het beleid:

- De gemeente werkte ten tijd van het rekenkameronderzoek aan een nieuwe versie van de nota basisvoorzieningen voor de periode 2017-2018. Daarin is:
  - o scherper omschreven aan *welke* beleidsuitgangspunten de beleidsinstrumenten bijdragen. Er is een koppeling gemaakt met de boven-liggende maatschappelijke effecten uit het MJP Sociaal Domein en het doel van mantelzorgondersteuning is aangepast naar ondersteuning in brede zin en preventie van dreigende overbelasting. Er is echter nog steeds niet beargumenteerd *hoe* de beleidsinstrumenten bijdragen aan de beleidsuitgangspunten.
  - o de taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen expliciet verwoord; op het gebied van parkeervergunning is deze echter incorrect.
- De *Agenda Informele zorg en Vrijwillige inzet* biedt meer houvast wat door wie de komende jaren wordt ondernomen om mantelzorgondersteuning verder te ontwikkelen. De aanvullende middelen uit het coalitieakkoord (€4 miljoen) zijn vanaf 2016 bestemd voor realiseren van de opgaven en acties uit deze agenda.

Naast deze recente acties zijn er nog verdere verbeteringen nodig om het beleid helder, consistent en afrekenbaar te maken.

## 2.2 Beoordeling uitvoering van het beleid

Een goed vormgegeven beleid is belangrijk, maar moet zich natuurlijk vooral in de uitvoering bewijzen. Daarom is ook nagegaan of ondersteuningsinstrumenten adequaat zijn ingezet en in de praktijk ook bruikbaar worden geacht. Naast concrete ondersteuningsinstrumenten aan mantelzorgers gaat het daarbij om de gekozen werkwijzen waarmee deze instrumenten worden uitgevoerd.

H5.2.  
Beleids-  
instrumen-  
tarium:  
beoordeling

*Instrumenten zijn geïmplementeerd, maar het overzicht ontbreekt*

De taken die de centrale stad in 2010 vanuit efficiencyoverwegingen onder zich heeft gehouden, zijn adequaat geïmplementeerd. Ook de geselecteerde stadsdelen Centrum, Noord en Nieuw-West hebben de afgesproken voorzieningen uit de stedelijke beleidskaders over het algemeen geïmplementeerd. Tegelijkertijd zien we dat de stadsdelen onderling verschillen in hun keuzes. Er wordt met andere uitvoerende instellingen samengewerkt. Binnen de voorzieningen worden verschillende activiteiten gefinancierd en de precieze inrichting van dezelfde activiteiten kan afwijken. De mogelijkheden die er waren om zelfstandig één en ander in te vullen, hebben dus geresulteerd in een wisselend palet aan mantelzorgondersteuning in Amsterdam, uitgevoerd door een groot aantal instellingen. Dat maakt het erg lastig om goed overzicht te houden op wat de gemeente onderneemt op het gebied van mantelzorgondersteuning.



*Bij respijtzorg is inhoud en taakverdeling nog niet helder*

Binnen Amsterdam wordt wisselend gedacht over de vraag wat precies als respijtzorg moet worden gezien. Aan de ene kant van het spectrum is er de strikte visie dat het alleen maar respijtzorg mag heten als (1) ontlasting van de mantelzorger het directe doel is en (2) de mantelzorger ook echt de zorgtaken uit handen worden genomen. Aan de andere kant van het spectrum wordt alles wat de mantelzorger maar kan ontlasten respijtzorg genoemd, zoals dagbesteding voor de cliënt, maatjes of praktische burenhulp. Gegeven deze discussie is het dus niet bij voorbaat duidelijk waar geld bedoeld voor respijtzorg aan zal worden uitgegeven.

De taakverdeling tussen centrale stad en stadsdelen bij de informele respijtzorg – informele respijtzorg is respijtzorg door vrijwilligers - is ook niet echt helder. Op dit moment is de afspraak dat stadsdelen bij lichte gevallen ondersteunen en de centrale stad bij complexe gevallen. Deze scheidslijn is in de praktijk echter niet altijd zo gemakkelijk te trekken. De centrale stad heeft ook de inhoud van de *Bijzondere subsidieverordening Ondersteuning Mantelzorg en Vrijwilligerswerk* evenals de bijbehorende speerpunten nog niet aangepast aan deze gewijzigde taakverdeling.

*De veranderingen in de individuele ondersteuningstrajecten zijn nog in uitvoering*

De wijzigingen rondom informatie en advies/individuele ondersteuningstrajecten zijn in de jaren 2015-2016 nog in transitie. Uiterlijk 2017 zullen de maatschappelijk dienstverleners geheel verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de individuele ondersteuningstrajecten. De knip tussen individuele (centrale stad) en collectieve (bestuurscommissies) ondersteuning leidt enerzijds tot meer uniformiteit in de uitvoering van het beleidsinstrument, maar kan anderzijds binnen een stadsdeel leiden tot meer versnippering, wanneer een stadsdeel kiest voor een specialistische organisatie en/of welzijnsinstelling.

H6.  
Werkwijzen

*Bij de voordelen van gebiedsgericht werken worden vraagtekens gezet*

Binnen het nieuwe zorgstelsel is ervoor gekozen om gebiedsgericht te gaan werken. De basisvoorzieningen en de wijkzorgteams worden op het niveau van 22 gebieden georganiseerd. Het organisatieniveau van mantelzorgondersteuning wijzigt daarmee ook van stadsdeel- naar gebiedsniveau. In de drie geselecteerde stadsdelen is men nog bezig met het inrichten van collectieve mantelzorgondersteuning op gebiedsniveau. Onze gesprekspartners vragen zich af of dit wel het gewenste organisatieniveau is. Het gebiedsniveau sluit weliswaar aan bij de bestaande wijkvoorzieningen, waardoor mantelzorgers mogelijk makkelijker kunnen worden gevonden. Maar vanwege de behoefte aan maatwerk kan het werken op een grotere schaal nuttig zijn. Binnen een gebied zijn namelijk weinig mantelzorgers te vinden die in vergelijkbare situatie zitten en behoefte hebben aan eenzelfde aanbod.

*Er zijn twijfels over de integrale wijze van werken*

Een tweede uitgangspunt binnen het nieuwe zorgstelsel is de integrale aanpak. Een consequentie daarvan is dat mantelzorgondersteuning geen specialistische werksoort moet zijn. Met professionals die mantelzorginclusief werken en denken, worden hulp aan de cliënt en ondersteuning van de mantelzorger in elkaar geschoven.

De strategie om mantelzorgers via reguliere professionals beter te vinden, wordt door de betrokkenen positief beoordeeld. Professionals moeten niet alleen gericht zijn op de zorgbehoevende, maar ook de ondersteuningsbehoeften van de bijbehorende mantelzorgers signaleren en kunnen doorverwijzen naar passend ondersteuningsaanbod. Er moeten in deze culturomslag nog wel stappen worden gezet.

Op de overgang van specialistische mantelzorgmakelaar naar ondersteuning door generalisten van de maatschappelijke dienstverleners wordt niet onverdeeld positief gereageerd. Er zijn twijfels of deze generalistische professionals (reeds) voldoende toegerust zijn om bij de diverse mantelzorgers de problematiek goed in kaart te brengen, gericht te kunnen doorverwijzen naar passend aanbod of de juiste ondersteuning te kunnen bieden.

### 2.3 Beoordeling transparantie budget

H7. Budget

Om het beleid voor mantelzorgondersteuning uit te voeren zijn middelen gereserveerd. De vraag is of inzichtelijk is hoeveel geld waaraan wordt uitgegeven.

*De omvang van het reguliere budget is onvoldoende transparant*

Bij de invoering van de ondersteuningsstructuur voor mantelzorgers in 2010 was het budget (per instrument) helder. Maar inmiddels bekostigen de stadsdelen de activiteiten uit verschillende gelden en mede door het integraal werken zijn uitgaven voor mantelzorgondersteuning niet altijd goed traceerbaar. Bovendien verschillen stadsdelen in opvatting over wat onder mantelzorgondersteuning moet worden verstaan. Dit betekent dat op dit moment niet transparant is wat er door de stadsdelen aan mantelzorgondersteuning wordt uitgegeven. Bij de centrale stad is de besteding van het budget met enige moeite wel reconstrueerbaar.

*De omvang van de extra middelen is duidelijk*

In het kader van de decentralisaties zijn in de huidige coalitieperiode aanvullende middelen beschikbaar gesteld voor mantelzorgondersteuning, namelijk:

- Amendement Poorter (€1,5 miljoen in periode 2014-2015)
- Prioriteit coalitieakkoord (structureel jaarlijks €4 miljoen)
- Voormalige AWBZ-middelen waardering mantelzorgers (structureel jaarlijks € 4 miljoen)

Op hoofdlijnen is duidelijk waarvoor deze middelen bestemd zijn; dat wordt echter wel ieder jaar opnieuw bepaald. De middelen worden gedeeltelijk nog op gebiedsniveau verder ingevuld.

*De besteding van de extra middelen is ongericht*

Met deze aanvullende middelen is het budget voor mantelzorgondersteuning explosief gegroeid. Het is opvallend dat ondanks het streven naar een integrale wijze van werken binnen de zorg toch specifieke middelen beschikbaar worden gesteld voor mantelzorgondersteuning. Een deel van dit geld wordt besteed aan knelpunten in de dagbesteding van cliënten. Deze indirecte vorm van ondersteuning kan de

mantelzorger helpen, maar het is wel de vraag of dat nu de bedoeling was van deze aanvullende middelen. Verder bestaan er ook twijfels of de grote hoeveelheid extra middelen wel efficiënt besteed worden. Er zijn een groot aantal projecten gestart. Er zijn signalen dat het leidt tot een situatie van 'laat 1000 bloemen bloeien' en er onvoldoende tijd wordt genomen om een duurzaam aanbod te ontwikkelen.

## 2.4 Effecten beleid

In deze paragraaf vatten we het antwoord op de tweede deelvraag kort samen. Daarbij gaat het eerst over het inzicht bij de gemeente over de geleverde prestaties, resultaten en effecten en daarna over de mogelijkheden om meer grip te krijgen op de effecten van mantelzorgondersteuning. Bij dat laatste besteden we aandacht aan onderzoek uitgevoerd door anderen en een aantal gesprekken die wij zelf met deskundigen en mantelzorgers hebben gevoerd.

H9. Inzicht  
in effecten:  
de gemeente

### *Gemeentelijk inzicht in prestaties, resultaten en effecten*

We zien dat er binnen Amsterdam veel gebeurt om inzicht te kunnen krijgen in prestaties, resultaten en effecten. Er wordt actief gemonitord. Maar het inzicht dat dit oplevert, valt tegen. De verantwoordingsinformatie over prestaties (aantal voorzieningen en gebruikers daarvan) en resultaten (de afname van de belasting bij mantelzorgers die gebruik hebben gemaakt van de voorziening) is versnipperd en niet onderling vergelijkbaar. Doordat stadsbrede afspraken ontbreken over wat op welke manier moet worden gemeten, gaat het in elk stadsdeel op een iets andere manier. Het is daardoor op grond van registraties niet mogelijk om te bepalen in hoeverre het ingezette beleidsinstrumentarium heeft bijgedragen aan veranderingen in het aantal overbelaste mantelzorgers. Een oordeel over de effectiviteit van het gehele mantelzorgbeleid is alleen mogelijk op grond van de uitkomsten van de vierjaarlijkse GGD-gezondheidsmonitor. Ter aanvulling zijn nog wel diverse opdrachten gegeven tot specifieke onderzoeken op het gebied van mantelzorgondersteuning.

Er worden momenteel een aantal stappen gezet die kunnen leiden tot een meer stadsbreed inzicht in prestaties en resultaten. In 2015 is een enquête uitgevoerd naar de Dag van de mantelzorg. Ten tijde van ons onderzoek werd verder gewerkt aan nadere subsidieregels en een regulier monitoringsinstrument voor de basisvoorzieningen, dat alle stadsdelen gaan toepassen. Vanwege het streven om mantelzorgondersteuning steeds meer integraal onderdeel van het zorgstelsel te laten zijn, zal echter tegelijkertijd specifieke informatie op het gebied van mantelzorgondersteuning steeds minder beschikbaar komen.

H10.  
Verkenning  
van effecten:  
deskun-  
digen

### *Uitgevoerd onderzoek biedt aanknopingspunten voor een effectief ondersteuningsaanbod*

Mantelzorgers maken beperkt gebruik van ondersteuning. Om het gebruik te faciliteren, moeten mantelzorgers op een toegankelijke manier inzicht kunnen krijgen in het totale ondersteuningsaanbod: niet alleen in dat van de gemeente, maar ook in dat van anderen, zoals zorginstellingen of patiëntenverenigingen. Uit het onderzoek blijkt verder dat mantelzorgers die ondersteuning hebben ontvangen er baat bij hebben gehad. Maar er moet wel ruimte zijn voor voldoende maatwerk, omdat 'de'

mantelzorger niet bestaat. De opbrengst van ondersteuning is verder groter wanneer deze preventief wordt ingezet dan wanneer mantelzorgers al overbelast zijn. Als het contact tussen de mantelzorger en de professionele hulpverlening naar tevredenheid verloopt, dan kan er veel zorg uit handen genomen van de mantelzorger. Dit geldt ook als de administratieve werkzaamheden zo beperkt mogelijk zijn. Veel mantelzorgers blijken veel energie kwijt te zijn met het regelen van allerhande voorzieningen.

H11.  
Verkenning  
van effecten:  
mantel-  
zorgers

*Mantelzorgers ervaren zelf niet de door hen beoogde effecten*

Bij gesprekken met mantelzorgers is de grote variatie in zorgsituaties het eerste dat opvalt. De problemen waar de mantelzorger voor gesteld wordt, verschillen sterk. 'De' mantelzorger bestaat niet; die vaker gehoorde uitspraak is ook in deze gesprekken bevestigd. Op grond van onze gesprekken met mantelzorgers menen we een aantal lijnen in hun ervaringen te kunnen aangeven. Iedereen blijkt last te hebben van bureaucratisch gedoe. Bovendien kan de bureaucratische rompslomp niet zomaar door anderen worden overgenomen: vrijwilligers zijn vaak niet gemachtigd; de mantelzorger is dat zelf soms niet. Mantelzorgers lijken soms meer baat te hebben bij lotgenotengroepen dan bij het gemeentelijke ondersteuningsaanbod. Verder blijkt de relatie met professionals van groot belang: als de zorg goed geregeld is, geeft dat een mantelzorger rust. Slechts enkele van onze gesprekspartners deden een beroep op het gemeentelijk ondersteuningsaanbod; de meesten deden dat – weloverwogen – niet. Mantelzorgers verwachten van de gemeente vooral praktische ondersteuning en betere facilitering.

H12.  
Verkenning  
van effecten:  
mogelijke  
manieren  
van meten

*Uitgevoerd onderzoek biedt aanknopingspunten om grip te krijgen op effecten*

Grip op de effectiviteit van mantelzorgondersteuning start met een duidelijk doel. Er zijn verschillende methoden om de gerealiseerde resultaten in kaart te brengen. De EDIZ-vragenlijst is bedoeld om de ervaren overbelasting te meten voor en na de inzet van het ondersteuningsaanbod. Een andere methode is die welke Mezzo heeft gebruikt om de ervaren opbrengst van verschillend ondersteuningsaanbod te bepalen. Deze methode staat los van ervaren overbelasting en is daarom meer algemeen bruikbaar.

## 3 Analyse en aanbevelingen

### 3.1 Hoofdconclusie

1. Amsterdam zet zich al een aantal jaren in om een goed ondersteuningsaanbod voor mantelzorgers te organiseren. Er is bijvoorbeeld veel onderzoek gedaan, er worden tal van activiteiten ondernomen en in de huidige coalitieperiode zijn er aanvullende middelen beschikbaar gesteld.
2. De inzet van de gemeente is versnipperd. Er ontbreekt richting en overzicht. Het is daarom de vraag of mantelzorgers wel daadwerkelijk worden geholpen.
3. Er is veel in beweging. De gemeente moet veel veranderen en wil ook veel veranderen. Er zijn al stappen gezet om meer richting en overzicht aan te brengen.

### 3.2 Analyse en aanbevelingen

Amsterdam wil voor de mantelzorgers graag snel veel doen. Er gebeurt ook veel. Het is echter de vraag of de goede dingen gebeuren en de mantelzorgers er echt baat bij hebben. Overzicht en een goed kompas lijken nog te ontbreken. Wat dat betreft is het illustratief op welke wijze de extra financiële middelen voor mantelzorg worden besteed.

De aanvullende (incidentele) middelen bieden kansen voor een innovatief ondersteuningsaanbod. Wij hebben in ons onderzoek echter de indruk gekregen dat het anticiperen op het toenemende beroep op mantelzorgers omslaat naar paniekvoetbal, waarbij zoveel mogelijk wordt geschoten, maar onvoldoende bekend is of daarmee daadwerkelijk een bijdrage wordt geleverd aan het gewenste doel. Pilots komen als paddenstoelen uit de grond, maar deze initiatieven worden tegelijkertijd onvoldoende tijd gegund om tot wasdom te komen. Daarnaast worden deze aanvullende middelen - die beschikbaar waren gesteld voor extra ondersteuning van mantelzorgers omdat professionele voorzieningen van naasten wegvallen - gedeeltelijk gebruikt om knelpunten in die professionele voorzieningen op te lossen, omdat deze voorzieningen voor de cliënt ook indirect de mantelzorger kunnen ontlasten. Was dit nu de bedoeling van het extra geld?

Onze waarnemingen brengen ons tot een aantal aanbevelingen waarin de rode draad is, dat het verstandig is om weloverwogen en met enige rust de aanpak van ondersteuning van mantelzorgers te heroverwegen en daarbij de behoeften van de mantelzorger centraal te stellen. En dat laatste betekent in ieder geval ruimte voor maatwerk.

#### *Maak een specifiek beleidsstuk*

In het nieuwe zorgstelsel is het de bedoeling dat problemen integraal worden opgepakt. Dat maakt het logisch om mantelzorgondersteuning te zien als onderdeel van het algemene beleid binnen het sociaal domein. Daardoor is de mantelzorgondersteuning echter wel versnipperd geraakt, wat het lastig maakt om richting te

geven aan de aanpak en overzicht te houden over alle instrumenten. Dat wordt nog versterkt doordat de beleidsuitgangspunten in de verschillende stukken niet eenduidig geformuleerd zijn en er in overkoepelende beleidsstukken ook niet altijd ruimte wordt gecreëerd om het waarom van bepaalde mantelzorgondersteuning toe te lichten. Het lijkt ons daarom verstandig om toch een specifiek beleidsstuk op te stellen voor mantelzorgondersteuning.

*Aanbeveling 1. Zorg voor meer overzicht door middel van een specifiek beleidsstuk rondom mantelzorgondersteuning*

Dat specifieke beleidsstuk moet niet een uitgebreide nota worden. Wij pleiten voor een bondig basisdocument dat een overkoepelend en eenduidig overzicht biedt op probleemanalyse, doelstellingen, beleidsactiviteiten voorzien van een korte toelichting over de bijdragen van activiteiten aan de doelstellingen. Een dergelijk document dient een eind maken aan definitiekwesties, zoals wat respijtzorg precies inhoudt en de vraag of er alleen mantelzorgondersteuning mogelijk is wanneer de cliënt in Amsterdam woont.

De *Agenda Informele zorg en Vrijwillige inzet* is zeker nuttig, maar iets anders dan wij hier bedoelen. Dit document bevat een ontwikkelagenda met acties om mantelzorgondersteuning te verbeteren. Het geeft geen overkoepelend overzicht.

*Maak duidelijke keuzes bij de beleidsuitgangspunten*

In ons onderzoek hebben we kunnen constateren dat de doelen van de mantelondersteuning niet duidelijk zijn en dat instrumenten worden ingezet zonder een helder idee over welke bijdrage ze aan welk doel zouden moeten leveren. Er zijn verschillende voorzieningen die variëren van licht tot zwaar. Wanneer moet wat worden ingezet? Zijn de “lichte” basisvoorzieningen voor alle mantelzorgers of alleen voor diegene waarbij overbelasting dreigt?<sup>3</sup> En wat te denken van het criterium ‘voorkomen van overbelasting’ bij de gespecialiseerde dagbesteding? Valt deze “zware” voorziening onder het preventieve aanbod en is het toegankelijk voor cliënten van alle mantelzorgers?

Onze analyse is dat deze onduidelijkheden komen doordat er geen keuzes worden gemaakt. Een beleidsstuk zoals bedoeld in aanbeveling 1 vraagt om duidelijke keuzes. En dat begint met een visie op mantelzorg. In aansluiting op het landelijk beleid is ook in de Amsterdamse beleidsstukken een strategie waarneembaar gericht op een cultuuromslag waarbij burgers – meer dan voorheen al het geval was – zelf of met behulp van hun sociale netwerk oplossingen moeten zoeken voor problemen op het gebied van zelfredzaamheid en participatie. In de nota basisvoorzieningen gaat het bijvoorbeeld om het ‘stimuleren en versterken van de dragende samenleving’. Een zelfde geluid klinkt onder wisselende benamingen ook door in allerlei andere gemeentelijke stukken. Het streven is: ‘meer inzet van het eigen netwerk’.

---

<sup>3</sup> In de nota basisvoorzieningen 2015-2016 wordt ook de lichte zorg nog nadrukkelijk gekoppeld aan overbelasting. De nieuwe nota basisvoorzieningen 2017-2018 (van 15 maart 2016) wekt de suggestie dat het alleen nog gaat om algemeen preventief aanbod.

Dat streven blijft echter nog hangen in algemene termen. Wat verwacht de gemeente nu precies (extra) van het eigen netwerk en wat moet de professional blijven doen? Het is begrijpelijk dat de gemeente in de transitieperiode 2015-2016 nog zoekende was. Het nieuwe stelsel moest verder worden uitgewerkt en op basis van opgedane ervaringen worden bijgesteld. Nu lijkt echter het moment aangebroken om knopen te gaan doorhakken over wat de gemeente van het eigen netwerk verwacht, hoe zij dat wil stimuleren en welke steun zij daarbij wil bieden. Vervolgens moet duidelijk worden gemaakt wat dat betekent voor de doelen van de mantelzorgondersteuning en welke instrumenten daar dan weer bij passen.

*Aanbeveling 2. Concretiseer de visie op de inzet van het eigen netwerk, scherp aansluitend het doel van de mantelzorgondersteuning aan en zorg voor passende instrumenten.*

Bij de *visie* moet de gemeente de vraag beantwoorden of ze echt wil streven naar *meer* mantelzorgers en/of *meer* inzet van die mantelzorgers of dat ze zich afwachtend willen opstellen. In het MJP Sociaal Domein ontbreken indicatoren voor dit soort beoogde effecten. Mogelijke indicatoren op basis van bestaande informatie zijn:

- het aantal mantelzorgers of het gemiddelde aantal uur verleende mantelzorg (GGD-gezondheidsmonitor)
- het beoogde aandeel van de zorg en ondersteuning dat enerzijds door het netwerk en anderzijds door professionals wordt verleend (Monitor wijkzorg op basis van ondersteuningsplannen; dit vergt overigens wel van professionals dat zij allerlei vormen van informele zorg goed registreren).

De volgende stap is het *doel* van mantelzorgondersteuning. Daarbij is het de vraag of het gaat om het verhelpen van (dreigende) overbelasting of het (preventief) ondersteunen van mantelzorgers in brede zin. Dat laatste lijkt passend bij een streven naar meer inzet van mantelzorgers en betekent een meer positieve benadering van mantelzorg. Bij een dergelijke keuze zou de effectindicator – die nu is gericht op het aantal overbelaste mantelzorgers – moeten worden vervangen of aangevuld. Een mogelijkheid is de indicator die voorheen door het stadsdeel Noord werd gebruikt: *voelen mantelzorgers zich ondersteund*.

Wanneer het doel eenmaal is gekozen, moeten vervolgens de *instrumenten* worden bepaald die bijdragen aan het realiseren van dat doel. Daarbij moet ook steeds consequent worden aangegeven aan welke doelstellingen het beleidsinstrumentarium bijdraagt: gaat het om preventief aanbod om mantelzorgers in brede zin te ondersteunen, curatief aanbod om (dreigende) overbelasting te verhelpen of beiden?

*Kies voor activiteiten die passen bij de behoeften van mantelzorgers*

Het is niet alleen belangrijk dat het beleid goed in elkaar zit en dat er activiteiten worden uitgevoerd die aansluiten op de beleidsuitgangspunten van de gemeente. De mantelzorgers zelf moeten die activiteiten natuurlijk ook nuttig vinden. De inschatting is dat slechts 10% van de mantelzorgers gebruik van het ondersteuningsaanbod. Meer mantelzorgers bereiken met passend aanbod is lastig, omdat mantelzorgers zichzelf niet als zodanig herkennen en de diversiteit onder mantelzorgers groot is. Er is wel onderzoek uitgevoerd in opdracht van de gemeente dat informatie verschaft over de behoeften van mantelzorgers. Dat heeft zich echter nauwelijks vertaald in aandacht in de beleidsdocumenten voor die behoeften. In de *Agenda Informele zorg en Vrijwillige inzet* wordt wel aangekondigd dat het ondersteuningsaanbod herijkt zal worden op basis van de uitkomsten van het trendonderzoek van HvA/Markant. Dit onderzoek laat een aantal patronen zien die we herkennen uit gesprekken die we zelf hebben gevoerd met een aantal mantelzorgers:

- Mantelzorgers voelen zich vooral ondersteund wanneer de professionele zorg voor de naasten goed geregeld is. Aspecten die daarbij horen zijn goede informatie over de inzet van formele zorg, het beperken van administratieve rompslomp en goed contact met de professional.
- Wanneer het specifiek om het ondersteunen van de mantelzorger gaat worden praktische en financiële ondersteuning genoemd. De behoefte aan respijtzorg en trainingen, cursussen en voorlichtingen komt duidelijk op de tweede plaats.

Mantelzorgers lijken kortom meer gebaat te zijn bij ondersteuning die specifiek is gericht op het ziektebeeld van de naaste dan bij een algemeen aanbod voor mantelzorgers.

Een meneer die al 19 jaar zorgt voor zijn vrouw met Alzheimer vertelde ons het volgende (we parafraseren).

*Eén keer in de week hulp van een vertrouwd gezicht is belangrijk. Maar dan wel een goede professional en geen vrijwilliger, omdat de zorgvraag ingewikkeld is.*

Een mevrouw met een zoon met schizofrenie geeft aan:

*Mantelzorgers van GGZ-cliënten hebben vaak een uitzonderlijk verhaal dat voor andere mensen niet goed te begrijpen is. Zij hebben daarom weinig aansluiting bij bijvoorbeeld mantelzorglunches. Een training en lotgenotencontact via een vereniging voor en door familieleden van GGZ-cliënten heeft mij daarentegen veel opgeleverd.*

Vooraf het collectieve aanbod van de gemeente lijkt niet erg te passen bij de behoeften van mantelzorgers. Naast het stedelijk aanbod voor specialistische groepen, zijn de stadsdelen verantwoordelijk voor het collectieve algemene aanbod. Daarbij wordt gewerkt aan het opzetten van een gebiedsgericht ondersteuningsaanbod. De vraag is of dit wel de meest efficiënte weg is. Het is de vraag of een algemeen gebiedsgericht aanbod tegemoet komt aan de grote diversiteit onder mantelzorgers. Bij een verdeling van de stad in 22 gebieden is de schaal van een gebied niet van voldoende omvang om aparte ondersteuning voor verschillende groepen mantelzorgers efficiënt te organiseren.



*Aanbeveling 3. Zorg ervoor dat de activiteiten aansluiten op de behoeften van de mantelzorger; stel daarbij ook de eigen organisatorische werkwijzen ter discussie en rapporteer de resultaten aan de gemeenteraad*

Dé mantelzorger bestaat niet en het bieden van passende ondersteuning is dan ook te allen tijde maatwerk. In het onderzoek is naar voren gekomen dat er op stadsdeelniveau regelmatig onvoldoende animo is voor bepaalde activiteiten; het lijkt daarmee niet altijd verstandig om het algemene collectieve aanbod nog verder te gaan differentiëren naar gebieden. We raden dan ook aan om (per beleidsinstrument) te heroverwegen wat een efficiënt organisatieniveau is. Welk ondersteuningsaanbod is passend om op gebiedsniveau te organiseren, wat kan beter op stadsdeelniveau blijven en waarbij is het stedelijk niveau het meest gewenste schaalniveau?

Omdat veel mantelzorgers zichzelf niet als zodanig zien, is het zinvol om generalistische professionals die de mantelzorger via de cliënt ontmoeten, in te schakelen. Er bestaat twijfel of deze professionals op dit moment genoeg toegerust zijn om vervolgens adequaat te reageren op elke specifieke zorgproblematiek van een mantelzorger. Er zijn verschillende manieren om daar wat aan te doen. Bijvoorbeeld via bijscholing en/of een specialistische achterwacht binnen het team. Er worden op dit moment ook stappen in die richting gezet.

Het bereiken van mantelzorgers met een aanbod dat aansluit op hun behoeften is essentieel. Het lijkt ons daarom goed als de gemeenteraad zich met enige regelmaat laat informeren over de doeltreffendheid van de uitvoering van de individuele ondersteuning door de maatschappelijke dienstverlening binnen de wijkzorgteams.

*Zorg bij een lokale invulling voor een goede informatievoorziening en keuzevrijheid*

Een uitgangspunt in de Wmo 2015 is om de zorg zo dicht mogelijk bij huis te organiseren, zodat mensen zo lang mogelijk in hun eigen leefomgeving kunnen blijven. Dat betekent niet automatisch, zoals hiervoor al werd aangegeven, dat ook de ondersteuning van de mantelzorger zo dicht mogelijk bij het huis van de cliënt moet gebeuren. De wens om gebiedsgericht te werken, hangt waarschijnlijk meer samen met het organisatorische denken dan met de belevingswereld van de mantelzorger. Ondersteuningsaanbod in een ander gebied kan om praktische redenen de voorkeur hebben: cliënt en mantelzorger wonen immers vaak niet in hetzelfde gebied en aanbod in een ander gebied kan soms dichterbij zijn. Het idee van inrichting op lokaal niveau is verder dat de mantelzorgondersteuning aansluit op de specifieke behoeften die daar leven maar we zagen al dat de behoeften van mantelzorgers juist erg divers zijn. Uit ons onderzoek is naar voren gekomen dat mantelzorgers soms geen gebruik mogen maken van meer passend aanbod in een ander stadsdeel.

Het zou voor een gemeente die rekening wil houden met de behoeften van mantelzorgers passend zijn om hen meer keuzevrijheid te geven om gebruik te maken van instrumenten die voor hem of haar geschikt zijn op een plaats in de stad die de mantelzorger het beste uitkomt. Maar dat vraagt wel om een goed overzicht van al

het aanbod van mantelzorgondersteuning in de stad. Voor de mantelzorgers zou het heel prettig zijn als daarbij ook de ondersteuning door niet gemeentelijke organisaties zichtbaar zou worden gemaakt.

Ons onderzoek laat zien dat de vrijheid van de bestuurscommissies om de ondersteuning vorm te geven leidt tot een wisselend palet aan mantelzorg-ondersteuning, uitgevoerd door een groot aantal instellingen. Wanneer het organisatieniveau verder wordt gedifferentieerd naar gebieden, zal het aanbod nog diffuser worden. Dat maakt ook het houden van overzicht voor de gemeentelijke organisatie zelf lastig. In ons onderzoek hebben we gemerkt dat het gebrek aan continuïteit in de personele bezetting nog een extra complicatie is. Het organisatorische geheugen ontbreekt. Een goed overzicht bij de gemeente is een voorwaarde om mantelzorgers (en professionals) te kunnen informeren over ondersteuningsmogelijkheden die voor handen zijn in de stad.

*Aanbeveling 4. Geef mantelzorgers keuzevrijheid en biedt hen een goed overzicht van het (gemeentelijke) ondersteuningsaanbod*

Wanneer maatwerk doorslaggevend is, zou het mantelzorgers vrij moeten staan van welk aanbod in welk gebied zij gebruik willen maken. Dat vergt een stadsbreed overzicht van het ondersteuningsaanbod voor mantelzorgers, zo mogelijk gedifferentieerd naar groepen mantelzorgers. De gemeente moet daarvoor eerst zelf dat overzicht hebben en daar is nog wel enige inspanning voor nodig.

De keuze voor lokale invulruimte leidt ook tot versnipperde en niet vergelijkbare verantwoordingsinformatie. Prestatieafspraken met uitvoerende instellingen gaan wisselend om ureninzet, beoogd aantal voorzieningen en/of bereikte mantelzorgers. In de verantwoordingsstukken zijn zelden uitkomsten van resultaatmetingen opgenomen; kwalitatieve beschrijvingen over het resultaat komen in verschillende mate voor, maar zijn lastig vergelijkbaar. Zodoende is op basis van registratie niet te beoordelen of de gemeentelijke instrumenten hebben bijgedragen aan het behalen van het maatschappelijke effect.

*Aanbeveling 5. Zorg voor meer vergelijkbare verantwoordingsinformatie.*

De aankomende nadere subsidieregels bieden mogelijkheden voor eenduidigere prestatieafspraken. Het vergelijken van resultaten is lastiger. De keuze voor het meetinstrument hangt ook samen met de beleidsuitgangspunten van het ondersteuningsinstrument. Als het beleid primair gericht is op het tegengaan van overbelasting is een instrument als de EDIZ-vragenlijst bruikbaar. Een geschiktere methode is degene die Mezzo heeft gebruikt om de ervaren opbrengst van verschillend ondersteuningsaanbod te bepalen (zie onderzoeksrapport, §12.3). Deze methode geeft inzicht in de mate waarin mantelzorgers baat hebben gehad bij de ondersteuning en is daarmee breder toepasbaar. Wij zien in deze meting handvatten om het resultaat op een goede en meer vergelijkbare manier te meten. Daarbij kan gedacht worden aan een terugkerend stadsbreed onderzoek.

## 4 Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft op 7 juni 2016 het conceptrapport (bestaande uit een concept bestuurlijk rapport en een concept onderzoeksrapport) voorgelegd aan het college van B&W. Hierbij is gevraagd om te reageren op de conclusies en aanbevelingen in het concept bestuurlijk rapport. Op 21 juni 2016 ontving de rekenkamer de reactie van het college. Hierna volgt eerst de integrale tekst van de reactie en vervolgens het nawoord van de rekenkamer hierop.

### 4.1 Bestuurlijke reactie

Op 7 juni jl. hebben wij van u het concept bestuurlijk rapport mantelzorgondersteuning ontvangen. Hierbij ontvangt u onze inhoudelijke reactie, die mede tot stand is gekomen met instemming van alle stadsdelen. In uw begeleidende brief stelt u ons in de gelegenheid om te reageren op het concept bestuurlijk rapport, in het bijzonder de conclusies (gebaseerd op het onderzoeksrapport) en de aanbevelingen.

Onze reactie is als volgt opgebouwd:

1. Een algemene reactie;
2. een inhoudelijke reactie op enkele belangrijke bevindingen uit het concept bestuurlijk rapport;
3. een reactie op de aanbevelingen uit het concept bestuurlijk rapport, waarbij wij aangeven welke aanbevelingen wij oppakken en hoe wij dit doen.

#### **1. Algemene reactie**

Allereerst wil het college van Burgemeester en Wethouders u bedanken voor het onderzoek dat u heeft uitgevoerd. Het onderzoek maakt inzichtelijk hoe mantelzorgondersteuning in Amsterdam is vormgegeven. Ook geeft het onderzoek ons handvatten voor verdere verbetering.

In Amsterdam is de bewuste keus gemaakt mantelzorgondersteuning integraal vorm te geven, binnen een bestuurlijk stelsel waarbij stad en stadsdelen hun eigen bevoegdheden hebben. Veel directe en indirecte activiteiten om mantelzorgers te ondersteunen zijn verweven met elkaar, en randvoorwaardelijk aan elkaar. Zo maakt mantelzorgondersteuning onderdeel uit van wijkzorgnetwerken, is het terug te vinden binnen de basisvoorzieningen in de stadsdelen, in het parkeerbeleid (mantelzorgparkeervergunning) en het beleid Wonen (urgentieregeling mantelzorgers). Het rapport gaat vooral in op de nadelen; er zijn echter ook voordelen.

### **Voordelen**

#### *Gebiedsgericht werken in de stadsdelen*

In het bestuurlijk rapport worden twijfels geuit over gebiedsgericht werken. In Amsterdam is gebiedsgericht werken inmiddels de norm en het college ziet duidelijk de voordelen die dit oplevert. Stadsdelen hebben de kennis en deskundigheid te beoordelen op welk niveau activiteiten het beste uitgevoerd kunnen worden: per gebied of op stadsdeelniveau. Dit biedt mogelijkheden om per gebied (en de specifieke problematiek die er speelt), bewoners (indien nodig via maatwerk), te ondersteunen.

Mantelzorgondersteuning op gebiedsniveau is in ontwikkeling. Ondersteuning van mantelzorgers in hun thuissituatie kan verbeterd worden door professionals als huisartsen, wijkzorg, OuderKind en SamenDoen teams beter in positie te brengen als intermediairs voor ondersteuning van mantelzorgers. Hier ligt een relatie met de incidentele middelen (€ 1.650.000 stimuleringsgelden) die in 2015 door het college beschikbaar zijn gesteld voor het stimuleren van de verbinding formele en informele zorg. De gelden zijn ingezet in de 22 wijkzorggebieden. Activiteiten zijn erop gericht de behoefte van de mantelzorgers beter te leren kennen en deze behoefte te koppelen aan informele zorg en hulpinitiatieven in de buurt, dichtbij mantelzorgers. Instellingen maatschappelijke dienstverlening (Madi's) voeren de opdracht uit. Wij verwachten hier in de nabije toekomst de vruchten van te kunnen plukken.

#### *Wijzigingen en ontwikkelingen toepassen in de praktijk*

Het ontbreken van één, vaak statisch beleidsdocument, heeft tot gevolg dat we ons bij een zo dynamisch onderwerp als mantelzorgondersteuning, richten op ontwikkelingen en wijzigingen toepassen in de praktijk. Wij hebben veel overleg met organisaties in het veld die goed zicht hebben op wat de behoeften zijn van mantelzorgers. Met deze partijen is de *Agenda Informele Zorg en Vrijwillige Inzet 2015-2017* opgesteld. Van hen krijgen we signalen, o.a. dat het bereiken van (overbelaste) mantelzorgers (en ze daardoor beter te kunnen ondersteunen) een belangrijk aandachtspunt is. Onze werkwijze is dan niet dit signaal opnemen in beleidsdocumenten, maar juist hier direct op in te spelen en er in de praktische uitvoering mee aan de slag te gaan. Bijvoorbeeld: in het *Verdeelvoorstel mantelzorgmiddelen 2016 voor de bestuurscommissies*, is een deel van het budget gereserveerd voor het beter bereiken van mantelzorgers via diverse communicatiemiddelen en lokale media.

De Rekenkamer constateert op pagina 11 van het concept bestuurlijk rapport: "*ondanks dat de gemeente veelvuldig onderzoek laat uitvoeren naar (de behoeften van) mantelzorgers, komen de uitkomsten van deze onderzoeken te weinig zichtbaar terug in de gemeentelijke stukken*". Hoewel onderzoeksresultaten niet altijd zichtbaar zijn in beleidsstukken wordt hier in de uitvoering wel gevolg aan gegeven, bijvoorbeeld onderzoeken rond jonge mantelzorgers: het rapport *OJM (Onderzoek Jonge*

Mantelzorgers)<sup>4</sup> en het rapport (*Adressing) the Elephant in the room (2015)*<sup>5</sup>.

De aanbevelingen<sup>6</sup> die zijn gedaan zijn nu terug te vinden in de activiteiten ten behoeve van jonge mantelzorgers, bijvoorbeeld:

- In toenemende mate aandacht voor de situatie van jonge mantelzorgers in de communicatie vanuit de gemeente en Markant met professionals.
- In juni 2016 wordt voor jongeren de bewustwordingscampagne #ikzorgookvoormezelf gelanceerd.
- Het Expertisecentrum Mantelzorg Amsterdam (uitgevoerd door Markant) organiseert in opdracht van stad en stadsdelen trainingen over jonge mantelzorgers voor beroepskrachten in zorg, welzijn en onderwijs. Hiervoor is een handboek ontwikkeld dat beroepskrachten een overzicht geeft van problematiek en risicofactoren en inzicht in wat de hulpverlener kan doen.
- Binnen het jongerenwerk worden projecten uitgevoerd rond het thema, zoals forumtheater in Noord.
- Elk jaar wordt in Amsterdam de Week van Jonge Mantelzorger georganiseerd. Op scholen voor voortgezet onderwijs en MBO wordt dan aandacht gevraagd voor de situatie van jonge mantelzorgers. Vanaf juni 2016 is de e-learning 'En nu jij' beschikbaar, een online cursus die ondersteuning kan bieden aan jonge mantelzorgers van 13 tot 25 jaar.

#### *Integraal beleid*

Integraal beleid heeft als voordeel dat mantelzorgondersteuning steeds vaker onderdeel uitmaakt van andere beleidsthema's en mantelzorgers vanuit meer invalshoeken ondersteund worden. Mantelzorginclusief werken en denken zien we als een positieve ontwikkeling. Een voorbeeld hiervan is het *Inkoopdocument Ambulante Zorg en Dagbesteding*, waar naast aandacht voor de cliënt ook aandacht is voor de voor de positie van de mantelzorger. Bij punt 2 gaan we nader in op het onderwerp integraal beleid/integraal werken.

#### **Nadelen**

*Geen overkoepelend beleidsdocument*

Doordat mantelzorgondersteuning integraal onderdeel uitmaakt van andere beleidsthema's is er niet één beleidsdocument dat specifiek gericht is op

---

<sup>4</sup> OJM, Onderzoek Jonge Mantelzorgers, opdrachtgevers Expertisecentrum Mantelzorg, Rick Kwekkeboom, (mei 2012).

<sup>5</sup> Onderzoek van Markant/HvA over jonge mantelzorgers in Amsterdam .

<sup>6</sup> Aanbevelingen (pagina 17 en 18), o.a.: de gemeente Amsterdam zou samenwerkingsverbanden met scholen kunnen opzetten. Op deze manier kunnen er voorlichtingen op (middelbare) scholen worden gegeven. De gemeente Amsterdam kan een Facebook pagina aanmaken. Via deze Facebook pagina kan de gemeente Amsterdam informatie verstrekken over het begrip jonge mantelzorger. (...) het inzetten van buurthuizen en jongerenorganisaties. Hierdoor is de volgende aanbeveling ook: de gemeente Amsterdam moet meer reclame maken om zo bekendheid te krijgen voor het begrip jonge mantelzorger. De gemeente Amsterdam zou kunnen samenwerken met Youngworks, die het succesvolle project, genaamd "De week van de jonge mantelzorger" hebben georganiseerd.

mantelzorgondersteuning. Er is niet één document dat conform de richtlijnen van klassieke beleidsontwikkeling over het onderwerp alle volgende onderdelen bevat: probleemanalyse, effectdoelstellingen, beleidsactiviteiten en budget. Hierdoor is het lastig onderzoeksresultaten duidelijk te laten doorklinken in vigerende beleidsdocumenten, waarbij het onderwerp mantelzorgondersteuning vaak een deelonderwerp is. Dit betekent echter niet dat onderzoeksresultaten in de praktische uitvoering geen weerklank vinden of vervolgd krijgen. Noch betekent dit dat er geen relevante beleidsdocumenten zijn waar mantelzorgondersteuning een prominente plek heeft. Om enkele beleidsdocumenten te noemen: het *Stedelijk kader afspraken basisvoorzieningen in de stadsdelen 2017-2018*, de *Subsidieregeling basisvoorzieningen stadsdelen*, de *Agenda Informele Zorg en Vrijwillige Inzet 2015-2017* en het *Inkoopdocument 2017-2020*<sup>7</sup>.

#### *Ontbreken van één totaalbudget mantelzorgondersteuning*

Integraal beleid betekent ook dat er bij stad en stadsdelen niet één budget mantelzorgondersteuning is dat uit de P&C-cyclus / Begroting te halen is, dat specifiek gelabeld is aan alle activiteiten mantelzorgondersteuning die plaatsvinden. Ook worden activiteiten soms onder een ander thema gelabeld, zoals vrijwilligerswerk of maakt mantelzorgondersteuning integraal deel uit van een andere activiteit zoals Madi's. Bij de stad speelt daarnaast mee dat er ook activiteiten worden bekostigd vanuit andere budgetten dan de *Subsidieverordening ondersteuning mantelzorg en vrijwilligerswerk* (soms vanuit begrotingssubsidies).

#### *Maatwerk voor mantelzorgers*

Zoals in het rapport door professionals en mantelzorgers zelf is aangegeven: elke mantelzorgsituatie is uniek. Kenmerkend voor de doelgroep is de diversiteit, waardoor het onmogelijk is te spreken van dé mantelzorger en wat dé effectdoelstellingen moeten zijn. Om die reden is het beleid daar waar mogelijk en zo nodig vormgegeven dat mantelzorgers via maatwerk ondersteund worden. Beleidsinstrumenten zijn hierop volgend: voor de één is dat dagbesteding van de naaste, zodat hij/zij tijd voor zichzelf heeft, voor de ander een mantelzorglunch, een training of de inzet van een vrijwilliger die klussen in en om het huis doet omdat iemand daar door zorgtaken geen tijd meer voor heeft. Dit geeft ook meteen het brede spectrum van mantelzorgondersteuning aan.

## **2. Inhoudelijke reactie op belangrijkste bevindingen uit het rapport**

Op een aantal bevindingen uit het rapport gaan we hier nader in.

---

<sup>7</sup> Inkoopdocument 2017-2020 voor Ambulante ondersteuning, Dagbesteding, Kortdurend verblijf, Hulp bij het huishouden en Trekker Alliantie, <https://www.amsterdam.nl/gemeente/organisatie/sociaal/onderwijs-jeugd-zorg/wegwijs-in-de-wmo/inkoop/>

### *Omvang doelgroep*

In het bestuurlijk rapport, pagina 11 is aangegeven: “*In het huidige beleid is het probleem summier, onduidelijk en niet eenduidig geformuleerd. De doelgroep van het mantelzorgbeleid is daarmee ook niet strak omschreven*”. De omvang van de doelgroep mantelzorgers is moeilijk aan te geven. Hier is alleen met zekerheid iets over te zeggen door alle mantelzorgers te registreren, iets dat onhaalbaar lijkt:

- als we dat al zouden willen doen is dit ingewikkeld door de definitie van mantelzorg<sup>8</sup>. De definitie is breed, een specifiek uren criterium (voorheen: minimaal 8 uur per week, 3 maanden lang) wordt vaak niet meer gehanteerd (in ieder geval niet door Mezzo, landelijke vereniging van mantelzorgers);
- eenmaal mantelzorger is niet altijd mantelzorger, bijvoorbeeld omdat de verzorgde herstelt of overlijdt;
- er is geen wetgeving op basis waarvan we mantelzorgers kunnen verplichten zich als zodanig te registreren.

Het college is geen voorstander van registratie van mantelzorgers; het brengt voor mantelzorgers onnodige administratieve lasten met zich mee. Daarnaast kan het leiden tot ongewenste neveneffecten, bijvoorbeeld een mantelzorger die pas gebruik kan maken van een voorziening na registratie of mantelzorgers die net niet aan de norm voldoen en uitgesloten worden. Ook het Platform Mantelzorg Amsterdam heeft daarom aangegeven geen voorstander te zijn van registratie.

Dit sluit tevens aan bij de visie van staatssecretaris Van Rijn. Op 14 januari 2016 is in de Tweede Kamer een plenair debat gevoerd over o.a. uniforme registratie van mantelzorgers. Staatssecretaris Van Rijn heeft aangegeven dat dé mantelzorger niet bestaat. Verder heeft hij aangegeven dat er veel verschillende mantelzorgers zijn en veel verschillende manieren om te bezien of je mantelzorger bent. De motie van 50PLUS over onderzoek naar registratie van mantelzorgers is in de Tweede Kamer aangehouden.

### *Informeel respijtorg en kortdurend verblijf*

De Rekenkamer geeft aan dat “*bij respijtorg de inhoud en taakverdeling nog niet helder is*”, (bestuurlijk rapport, pagina 15) Respijtorg is duidelijk omschreven in het rapport *Naar een continuüm van respijtorg in 2015*<sup>9</sup>. Respijtorg kan gaan om lichte zorg met vervanging door een vrijwilliger (informeel), tot zwaardere zorg (kortdurend verblijf: geïndiceerd verblijf in een logeervoorziening).

---

<sup>8</sup> Definitie Mezzo (landelijke vereniging voor mantelzorgers): Mantelzorgers zijn mensen die langdurig en onbetaald zorgen voor een chronisch zieke, gehandicapte of hulpbehoevende persoon uit hun omgeving. Dit kan een partner, ouder of kind zijn, maar ook een ander familielid, vriend of kennis.

Definitie Platform Mantelzorg Amsterdam: Mantelzorg is zorg en ondersteuning gegeven aan een naaste (bijvoorbeeld: partner, ouder, kind, vriend, buur, kennis) die chronisch ziek is en/of een beperking heeft. De mantelzorger geeft langdurig, intensief en onbetaald zorg en ondersteuning aan iemand met wie hij/zij een persoonlijke band heeft.

<sup>9</sup> Rapport: *Naar een continuüm van respijtorg in 2015*, van RIGO in opdracht van de gemeente Amsterdam.

Wat onder kortdurend verblijf wordt verstaan staat duidelijk omschreven in het *Inkoopdocument Kortdurend Verblijf 2016*. Informele respijtzorg is zeer divers en hieronder verstaan wij niet alleen het overnemen van zorgtaken (directe respijtzorg), maar alles waar de individuele mantelzorgers behoefte aan heeft om zijn/haar taak te verlichten (ook indirecte respijtzorg). Voor de ene mantelzorgers kan dit dus zijn dat de zorgvrager naar opvang dagbesteding gaat, voor de ander dat een vrijwilliger zijn/haar administratie op orde brengt of klust in huis, zodat de mantelzorgers zich volledig op de zorg kan richten. Wat onder informele respijtzorg kan worden verstaan kan verschillen per individuele mantelzorgers. Dat daar in de praktijk wisselende gedachten over bestaan, zoals aangegeven door de Rekenkamer, is dan ook niet vreemd.

#### *Integraal werken*

Mantelzorgondersteuning wordt steeds minder een specialistische functie. We begrijpen dat er nog stappen moeten worden gezet voordat mantelzorginclusief werken en denken gemeengoed is geworden. Met de eerder genoemde stimuleringsgelden is een begin gemaakt met het goed toerusten van professionals (genoemd bij punt 1, algemene reactie, voordelen). Ook is op 13 juni 2016 een bijeenkomst georganiseerd (door het Platform Mantelzorg Amsterdam en de gemeente) gericht op verbetering van de samenwerking tussen mantelzorgers en professionals in de wijkzorg. Aanleiding is het onderzoeksrapport "Zorgen voor, zorgen dat, zorgen om"<sup>10</sup>.

#### *Middelen mantelzorgondersteuning*

De rekenkamer concludeert op pagina 16 van het bestuurlijk rapport "dat het op dit moment niet transparant is wat er door de stadsdelen aan mantelzorgondersteuning wordt uitgegeven" en "bij de centrale stad is de besteding van het budget met enige moeite wel reconstrueerbaar". Integraal werken brengt met zich mee dat er niet één budget mantelzorgondersteuning is dat uit de P&C-cyclus / Begroting te halen is. Verschillende budgetten moeten worden geraadpleegd om een totaaloverzicht te krijgen. Belangrijker is dat stad en stadsdelen inzicht hebben in de bestaande budgetten en hoe deze middelen besteed worden. De Rekenkamer concludeert in het onderzoeksrapport (waar de conclusies van het bestuurlijk rapport op zijn gebaseerd) dat hier goed zicht op is. Ze geeft aan dat er bij de onderzochte stadsdelen inzicht bestaat in het bestaande budget mantelzorgondersteuning. Via het subsidieproces worden de kosten op instrumentniveau beschikt en verantwoord. Dit geldt ook voor de stad: in de begroting zijn subsidieplafonds voor afzonderlijke instrumenten vermeld. Ook is goed inzichtelijk welke activiteiten uit de middelen van de *Subsidieverordening ondersteuning mantelzorg en vrijwilligerswerk* worden bekostigd, door wie deze activiteiten worden uitgevoerd en welk budget daarvoor per activiteit beschikt is (pagina 76 en 77). Goed inzicht in gefragmenteerde budgetten voor mantelzorgondersteuning blijft onze aandacht houden.

---

<sup>10</sup> Onderzoek: "Zorgen voor, zorgen dat, zorgen om", Goede zorg in de wijk vanuit het perspectief van mantelzorgers van Centrum van Cliëntervaringen (februari 2016).



In het onderzoeksrapport zijn zorgen geuit over de explosieve groei van aanvullende middelen mantelzorgondersteuning. De Rekenkamer zegt hierover in het concept bestuurlijk rapport: *“de besteding van deze middelen is ongericht”* (pagina 16). Een deel van deze groei komt op het conto van structurele middelen, die gericht worden ingezet. Ingaande 2015 werd het budget voor mantelzorg verhoogd met € 4 miljoen per jaar vanuit de coalitieafspraken 2014-2018. Daarboven is bij de decentralisatie vanuit het Rijk ook een budget voor mantelzorgondersteuning/compliment overgeheveld, oplopend van € 2,8 miljoen (2015) naar € 4 miljoen 2016 en volgende jaren. In korte tijd is € 6,8 - 8 miljoen toegevoegd aan het budget mantelzorgondersteuning. De middelen zijn deels ingezet in het verdelvoorstel van de *Agenda Informele Zorg en Vrijwillige Inzet* en in de inkoop dagbesteding. Hierboven hebben wij aangegeven dat wij dagbesteding als een vorm van (indirecte) respijtzorg beschouwen. Het antwoord op de vraag van de Rekenkamer: *“was dit nu de bedoeling van het extra geld?”* (concept bestuurlijk rapport, pagina 19), is dan ook ja.

Het college deelt de bezorgdheid of met incidentele middelen voldoende tijd kan worden gestoken in de voorbereiding en uitvoering van activiteiten en in de beoordeling van nieuwe vormen van mantelzorgondersteuning. Voor het ontwikkelen van duurzaam aanbod zijn immers structurele middelen onontbeerlijk.

Wij willen nog een opmerking plaatsen bij de twijfels die door de Rekenkamer zijn geuit *“of de grote hoeveelheid middelen wel efficiënt worden besteed* (bestuurlijk rapport, pagina 17). Het voorbeeld dat hierop betrekking heeft staat vermeld in het onderliggende onderzoeksrapport: *financiering 50 extra individuele ondersteuningstrajecten mantelzorg per gebied*. De Rekenkamer geeft op basis van bestudering van gegevens uit 2014 aan dat financiering van 50 extra trajecten per gebied uit proportie lijkt. Deze uitspraak behoeft wat ons betreft enige nuancering. De stedelijke beleidslijn is dat met ingang van 1 januari 2017 alle instellingen voor Madi's, standaard mantelzorgondersteuning aanbieden, inclusief individuele trajecten. Deze wijziging krijgt nu beslag samen met andere ontwikkelingen (gebiedsgerichte mantelzorgondersteuning, decentralisatie en groter beroep op eigen netwerk). De ontwikkelingen leiden tot een groter beroep op mantelzorgers en een grotere vraag naar individuele ondersteuning. Het is ons inziens te voorbarig om zondermeer te stellen dat de extra trajecten buitenproportioneel zijn. Gezien de ontwikkeling van gebiedsgericht werken zal er per gebied beoordeeld moeten worden welke inzet nodig is.

Aansluitend op bevindingen van de Rekenkamer constateren we dat er zaken goed gaan:

- Uitvoeren van onderzoeken om inzicht te krijgen in de doelgroep, onderzoekresultaten toepassen in de praktijk (pagina 29 van het onderzoeksrapport).

- Gebiedsgericht en integraal werken, waarbij mantelzorgondersteuning beter gekoppeld wordt aan hulpinitiatieven in de wijk en van professionals mantelzorginclusief werken en denken wordt verwacht.
- Er is inzicht in de subsidiebudgetten mantelzorgondersteuning, door wie de activiteiten worden uitgevoerd, voor welk bedrag en de aantallen mantelzorgers die worden bereikt.
- Er is transparantie in besteding van de aanvullende middelen (pagina 83 van het onderzoeksrapport).
- Verder merkt de Rekenkamer op dat al een aantal positieve ontwikkelingen is ingezet: de nog vast te stellen subsidieregels, die gaan gelden in alle stadsdelen, en het ontwikkelen van een monitoringsinstrument (pagina 101 van het onderzoeksrapport).
- Voor de Dag van de Mantelzorg (waardering) is in 2015 voor het eerst een stadsbrede enquête afgenomen.
- Er wordt al gebruik gemaakt van de EDIZ vragenlijst, waarbij bij informele respijtzorg in complexe mantelzorgsituaties een resultaatmeting door middel van de EDIZ-vragenlijst (gericht op meten overbelasting) als subsidievoorwaarde is gesteld.
- In de taakverdeling stad en stadsdelen is vooruitgang geboekt. In de nieuwe *Nota basisvoorzieningen* zijn de taken tussen centrale stad en bestuurscommissies in het hoofdstuk mantelzorgondersteuning expliciet beschreven.
- Ook als het gaat om consistentie tussen effectdoelstellingen en beleidsinstrumenten is een stap voorwaarts gezet. Er is aangegeven aan welke missies en maatschappelijke doelen uit het MJP Sociaal Domein de basisvoorzieningen op het gebied van mantelzorgondersteuning bijdragen.

### **3. Reactie op de aanbevelingen**

Hieronder geven we aan hoe we, binnen het gegeven van de gemaakte keuzes in Amsterdam (te weten integraal- en gebiedsgericht werken en verantwoordelijkheden van stad en stadsdelen), aan de slag gaan met de aanbevelingen van de Rekenkamer. De aanbevelingen pakken we zoveel mogelijk samen op (stad en stadsdelen en de GGD) met onze partners (o.a. zorg, - en welzijnsorganisaties, Madi's, Platform Mantelzorg Amsterdam).

**Aanbeveling 1:**

Zorg voor meer overzicht door middel van een specifiek beleidsstuk rondom mantelzorgondersteuning; een bondig basisdocument dat een overkoepelend en eenduidig overzicht biedt op probleemanalyse, doelstellingen, beleidsactiviteiten voorzien van een korte toelichting over de bijdragen van activiteiten aan de doelstellingen.

*Reactie college:*

De huidige werkwijze, waarbij signalen van organisaties uit het veld en aanpassingen van beleid in de praktijk worden opgepakt, past bij de dynamiek van het onderwerp. Het past ook bij de gemaakte keuzes in de stad: integraal en gebiedsgericht werken, waarbij stad en stadsdelen eigen bevoegdheden hebben. Het college is van mening dat er voldoende relevante beleidsdocumenten zijn waar mantelzorgondersteuning een prominente plek heeft. Een basisdocument mantelzorgondersteuning, waarbij probleemanalyse, effectdoelstellingen, beleidsactiviteiten, beleidsinstrumenten etc. aan bod komen vinden wij dan ook niet noodzakelijk. We vinden het relevant ons te richten op het uitvoeren van activiteiten, waarvan organisaties die de doelgroep goed kennen, hebben aangegeven dat daar behoefte aan is. Zo nodig passen we werkwijzen in de praktijk aan.

**Aanbeveling 2:**

Concretiseer de visie op de inzet van het eigen netwerk, scherp aansluitend het doel van de mantelzorgondersteuning aan en zorg voor passende instrumenten. Bij deze visie hoort o.a.

- antwoord op de vraag of de gemeente echt wil streven naar meer mantelzorgers en/ of meer inzet van de mantelzorgers (o.a. aantallen mantelzorgers, aantal verleende uren mantelzorg).

*Reactie college:*

Het college is geen voorstander, zoals eerder in deze brief aangegeven, van het bijhouden van aantallen mantelzorgers en kwantificeren van de uren die aan mantelzorg worden besteed. Dit is uitvoerig gemotiveerd bij punt 2 (inhoudelijke reactie, omvang doelgroep).

**Aanbeveling 3:**

Zorg ervoor dat de activiteiten aansluiten op de behoeften van de mantelzorger; stel daarbij ook de eigen organisatorische werkwijzen ter discussie en rapporteer de resultaten aan de gemeenteraad. Daarbij moet bekeken worden welk ondersteuningsaanbod passend is om op gebiedsniveau te organiseren, en wat beter op stadsdeelniveau of stedelijk niveau kan blijven?

Er bestaan twijfels of professionals op dit moment genoeg toegerust zijn om adequaat te reageren op elke specifieke zorgproblematiek van een mantelzorger. Oplossingen hiervoor zijn o.a. bijscholing en/ of een specialistische achterwacht binnen het team.

Reactie college:

We benutten het opstellen van de nieuwe stedelijke *Subsidieregeling ondersteuning mantelzorg en vrijwilligerswerk* om ons te heroriënteren op de vraag welk ondersteuningsaanbod passend is voor welk niveau (stadsdeel, stad). Ook wordt de vraag meegenomen hoe met het (nieuwe) ondersteuningsaanbod meer maatwerk geboden kan worden. Wijzigingen worden in de subsidieregeling opgenomen. Er worden op dit moment al stappen gezet om professionals in de wijkzorg bij te scholen.

**Aanbeveling 4:**

Geef mantelzorgers keuzevrijheid en biedt hen een goed overzicht van het (gemeentelijke) ondersteuningsaanbod. Wanneer maatwerk doorslaggevend is, zou het mantelzorgers vrij moeten staan te kiezen van welk aanbod in welk gebied zij gebruik willen maken. Dat vergt een stadsbreed overzicht van het ondersteuningsaanbod voor mantelzorgers, zo mogelijk gedifferentieerd naar groepen mantelzorgers.

Reactie college:

Mantelzorgers die in het ene stadsdeel wonen kunnen gewoon gebruik maken van ondersteuningsaanbod in andere stadsdelen, als dit beter aansluit bij hun behoeften. Wij gaan hierover in gesprek met uitvoerende organisaties, voor zover hierover onduidelijkheid is.

We zorgen voor een (niet onuitputtelijk) stadsbreed overzicht van activiteiten mantelzorgondersteuning.

**Aanbeveling 5:**

Zorg voor meer vergelijkbare verantwoordingsinformatie.

Reactie college:

We onderzoeken op welke wijze eenduidiger door stad en stadsdelen prestatieafspraken te maken zijn en resultaten meetbaar. Bijvoorbeeld de EDIZ-vragenlijst of beproefde methodieken van Mezzo.

Wij zien de jaren 2015 en 2016 als overgangsjaren, waarin de decentralisaties en de consequenties die deze hebben voor mantelzorgers steeds duidelijker worden. De positieve ontwikkelingen die al zijn ingezet willen we voortzetten en meenemen voor aanscherpen van beleid. In de lijn met integraal werken betrekken we hierbij andere beleidsthema's en programma's zoals het initiatiefvoorstel, dat nu uitgewerkt wordt, van raadslid mevrouw Meltem Kaya: *Minder regels meer zorg*. Verminderen van regeldruk rond het organiseren van zorg voor de cliënt, betekent een verlichting voor mantelzorgers.

Samen (stad en stadsdelen, de GGD) met onze partners (o.a. zorg, - en welzijnsorganisaties, Madi's, Platform Mantelzorg Amsterdam) gebruiken we de ervaringen en de bevindingen van het Rekenkameronderzoek als bouwstenen voor het beter vormgeven van mantelzorgondersteuning als onderdeel van integraal beleid binnen het Sociaal Domein.

We informeren de commissie Zorg dan wel de gemeenteraad, op verzoek en bij belangrijke wijzigingen over (de voortgang van) het beleid mantelzorgondersteuning.

## 4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college van B en W voor zijn uitgebreide bestuurlijke reactie op het conceptrapport *Mantelzorgondersteuning*. Alvorens op de aanbevelingen afzonderlijk in te gaan, willen we eerst een aantal algemene opmerkingen maken.

### *Richting en overzicht*

Het college schrijft in haar reactie dat bewust gekozen is om mantelzorgondersteuning integraal vorm te geven en een lokale gebiedsgerichte invulling van het beleid. Wij realiseren ons dat. Voor ons is deze context een gegeven. In ons rapport worden wel een aantal problemen genoemd van deze werkwijze die blijkens de reactie van het college ook gedeeld worden door het college. We komen daarop bij de bespreking van de aanbevelingen nog terug.

We hebben echter zeker ook oog voor de voordelen van het integraal benaderen van problemen en de lokale, gebiedsgerichte, invulling van het beleid. Dat vraagt echter wel om goede beleidsafspraken. Nu is het, ondanks de inzet van de gemeente om een goed ondersteuningsaanbod voor mantelzorgers in te richten, lastig om te volgen wat de gemeente nastreeft, wat ze onderneemt en welk budget daarvoor beschikbaar is. Het ontbreekt aan richting en overzicht. Dat daardoor het onderzoek voor ons lastig en tijdrovend was, is tot daar aan toe. Het levert echter ook problemen op voor de gemeenteraad en voor vele ambtenaren en professionals die met de uitvoering van mantelzorgondersteuning belast zijn. Wij zien ons pleidooi voor een centraal beleidsdocument niet als strijdig met het integraal en gebiedsgericht werken, maar als een instrument om de uitvoering goed te faciliteren.

In de huidige situatie moeten het college, bestuurscommissies – maar ook ambtenaren op allerlei niveaus – voortdurend beslissingen moet nemen over allerhande punten. Dat leidt vervolgens tot een enorme stapel uitvoeringsnotities. De literatuurlijst in ons onderzoeksrapport is niet voor niets 12 bladzijden lang. In onze ogen kan deze papierhandel voor een fors deel worden vervangen door een kort overzichtelijk centraal document. Dat past ook bij het idee van het huidige bestuurlijke stelsel waarin beleidsvorming zoveel mogelijk centraal gebeurt en alleen de uitvoering decentraal. Het levert bovendien aan de gemeenteraad een basis voor haar werkzaamheden. Dat overzicht is voor de raad nuttig om haar controlerende taak uit

te kunnen oefenen in een context waarin het college vanuit de dynamiek van het werkveld snel wil kunnen schakelen in de uitvoering.

#### *Aanbeveling 1*

We willen daarom toch pleiten voor een afzonderlijk basisdocument voor mantelzorgondersteuning. Het dwingt tot scherpe keuzes in de beleidsuitgangspunten en brengt inconsistenties in de beleidsredenering eerder aan het licht. Het biedt verder een overkoepelend overzicht van de activiteiten. Daardoor is het ook beter mogelijk om achteraf te kunnen bepalen of de middelen effectief zijn ingezet.

#### *Aanbeveling 2*

Vanwege de diversiteit is mantelzorgondersteuning maatwerk. Een continuüm van lichte naar zwaardere ondersteuningsinstrumenten juichen we dan ook toe. We onderkennen bij aanbeveling 5 ook dat de gewenste resultaten afhankelijk zijn van het ingezette instrument. De gemeente moet echter wel een duidelijke richting hebben wat zij met de inzet van de verschillende instrumenten wil bereiken. Dat is momenteel nog onvoldoende helder. Overbelasting lijkt de kern van het probleem te zijn, maar het is de vraag op welke manier dat voor de gemeente een probleem is: is het een op zichzelf staand probleem of een probleem dat voortkomt uit het streven naar 'meer inzet van het eigen netwerk'? In het laatste geval lijkt het doel algemene (preventieve) ondersteuning om er voor te zorgen dat mantelzorgers hun taak kunnen blijven doen passender dan alleen het verhelpen van (dreigende) overbelasting. De doelgroep omvat dan niet alleen overbelaste mantelzorgers, maar alle mantelzorgers.

Wanneer de gemeente daarnaast daadwerkelijk 'meer inzet van het eigen netwerk' nastreeft, lijkt het ons goed om een duidelijkere visie te hebben op wat de gemeente nu precies (extra) van het sociale netwerk verwacht. Het bepalen van de inzet van het sociale netwerk blijft uiteraard maatwerk, maar een effectindicator is in ieder geval een eerste stap om het streven te concretiseren en tussentijds te kunnen monitoren of het Amsterdam breed de gewenste richting opgaat. Het meten van dit maatschappelijke effect door het opstellen van een verplichte registratie lijkt ons net als het college evenmin wenselijk of haalbaar. Een steekproef zoals de GGD-gezondheidsmonitor geeft een voldoende beeld of de maatschappelijke veranderingen de gewenste richting opgaan.

Het is lastig om inzicht te krijgen in de behoeften van mantelzorgers, voor een deel omdat zij zichzelf niet herkennen in de term en de grote diversiteit onder mantelzorgers. Het is daarom ook positief dat de gemeente investeert in onderzoeken naar mantelzorgers. Wij veronderstellen niet dat deze onderzoeken in de praktijk geen vervolg krijgen. Wij constateren alleen dat de onderzoeksresultaten weinig zichtbaar zijn in de vigerende beleidsstukken. Een afzonderlijk basisdocument voor mantelzorg-ondersteuning biedt juist ruimte om onderzoeksresultaten vaker te gebruiken om beleidsmatige keuzes te onderbouwen.

### *Aanbeveling 3 en 4*

Het college zal naar aanleiding van onze aanbevelingen 3 en 4 zorgen voor een stadsbreed overzicht van het ondersteuningsaanbod. Dat is een goede ontwikkeling, want dit is een voorwaarde om mantelzorgers daarover te kunnen informeren. Ook wordt gekeken hoe meer maatwerk kan worden geboden.

Onze aanbevelingen gaan verder ook in op de geschiktheid van de organisatievormen, waarvoor het college en raad hebben gekozen. Ten eerste het organisatie-niveau waarop de activiteiten worden aangeboden. In de reactie van het college wordt gesteld dat er met de nieuwe stedelijke subsidieregeling ondersteuning mantelzorg en vrijwilligerswerk wordt heroverwogen welke ondersteunings-instrumenten op stedelijk en welke op stadsdeelniveau zullen worden georganiseerd. Wat betreft de stadsdeeltaken wordt gesteld dat gebiedsgericht werken de norm is, maar het aan de stadsdelen is om te bepalen of een activiteit wel of niet op gebiedsniveau zal worden ingericht. Mantelzorgers zouden daarnaast ook gebruik kunnen maken van meer passend aanbod in een ander gebied of stadsdeel. Dat is wellicht het uitgangspunt van het college, maar uit ons onderzoek blijkt dat de praktijk nu anders is. Instellingen zeggen ons mantelzorgers 'met de verkeerde postcode' niet automatisch te kunnen toelaten tot hun aanbod, omdat ze daarvoor geen subsidie krijgen. De uitgangspunten van het college moeten dus nog binnengemeentelijk en aan de uitvoerende instellingen verduidelijkt worden.

Ten tweede het integraal werken in de uitvoering. In het onderzoek is naar voren gekomen dat de gemeente mantelzorgers beter wil bereiken via professionals waarmee zij reeds in contact zijn. Er komt bij reguliere professionals ook steeds meer aandacht voor de bijbehorende mantelzorger. De daadwerkelijke individuele ondersteuning zal daarnaast stadsbreed uitgevoerd gaan worden door de maatschappelijke dienstverlening binnen de wijkzorg. Er bestaan echter twijfels of deze generalistische maatschappelijke dienstverleners daarop (reeds) voldoende zijn toegerust. Wij zien dat Markant zijn kennis overdraagt aan de maatschappelijke dienstverleners. Het lijkt ons goed om de komende jaren een vinger aan de pols te houden of dat voldoende is of dat een specialistische achterwacht binnen de madi zelf of vanuit Markant nodig blijft om de specifieke problematiek bij mantelzorgers in kaart te brengen en de juiste ondersteuning te kunnen bieden.

### *Opmerkingen over bevindingen budget*

Tenslotte willen we nog enige opmerkingen maken over de budgetten voor mantelzorgondersteuning. In de reactie wordt gesteld dat het vooral belangrijk is dat centrale stad en stadsdelen inzicht hebben in de eigen budgetten. Voor de stadsdelen beoordelen wij dat juist als onvoldoende. Mede door het integrale werken is het een hele puzzel om te achterhalen welk budget is besteed aan mantelzorgondersteuning, omdat de activiteiten niet op één thema worden gelabeld, niet uit één begrotingspost worden bekostigd en ook niet altijd specifiek te onderscheiden zijn.

Het is bovendien niet altijd helder wat nu precies als mantelzorgondersteuning moet worden verstaan. Dat speelt vooral bij respijtzorg. Tussen verschillende gemeentelijke onderdelen en ook bij uitvoerende instellingen bestaan wisselende opvattingen of de indirecte vormen van respijtzorg als zodanig moeten worden beschouwd. Het lijkt ons verstandig om aan deze definitiekwestie een einde te maken. Dat voorkomt ook discussies over waar aanvullende middelen voor mantelzorgondersteuning voor kunnen worden ingezet, zoals voor knelpunten in dagbesteding. Ondanks dat deze besteding met de raad is afgestemd, lijken daarbij door sommige raadsleden en overige betrokkenen nog vraagtekens te worden gezet.

Onze zorgen over de ongerichte besteding van de aanvullende middelen slaan terug op het grote aantal projecten dat de afgelopen tijd is gestart. Door de beperkte voorbereiding- en uitvoeringstijd bestaan er twijfels of deze pilots voldoende aansluiten op de behoeften van mantelzorgers en hieruit een duurzaam aanbod voortkomt. In de reactie is aangegeven dat het college deze bezorgdheid deelt<sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> Het door het college aangehaalde voorbeeld is naar aanleiding van het feitelijk wederhoor door de rekenkamer uit het onderzoeksrapport verwijderd.





Rekenkamer Amsterdam

Postbus 202  
1000 AE Amsterdam

telefoon 020 25 478 08  
[info@rekenkamer.amsterdam.nl](mailto:info@rekenkamer.amsterdam.nl)  
[www.rekenkamer.amsterdam.nl](http://www.rekenkamer.amsterdam.nl)