



Aan het College van Burgemeester en wethouders  
van de gemeente Zwolle  
Postbus 10007  
8000 GA Zwolle

Zwolle, 16 maart 2016

Betreft: Advies Participatieraad Zwolle “Regionale veranderagenda maatschappelijke opvang en beschermd wonen 2016 – 2019”

Geacht College,

U heeft ons, in onze hoedanigheid als adviesorgaan van uw College, gevraagd een advies uit te brengen over de Regionale veranderagenda maatschappelijke opvang en beschermd wonen 2016 – 2019. Aan dit verzoek voldoen wij graag.

Eerder stelden wij – eveneens in subregionaal verband - een advies op dat wij op 26 oktober 2016 naar u stuurden. Vanwege enkele actuele ontwikkelingen (onder andere het verschijnen van het rapport van de commissie Toekomst Beschermd Wonen) bent u een nieuw traject ingegaan met bijvoorbeeld bijeenkomsten voor cliëntvertegenwoordigers. Dit heeft geresulteerd in een nieuwe versie van de Veranderagenda d.d. 11 februari 2016. Daar waar onderdelen uit ons vorige advies nog actueel zijn, hebben we deze ingevoegd in voorliggend advies.

Gezien de relatie van de Veranderagenda met gemeenten in de regio, stelden wij ons advies op mede namens de Adviesraden uit de gemeente Dalfsen, Hardenberg, Steenwijkerland, Zwartewaterland, Kampen en Zwolle. De gemeenten Staphorst en Ommen konden niet aanwezig zijn bij de bespreking. Zij gaven aan in te stemmen met ons advies.

### **Algemene opmerkingen**

Alvorens specifiek op uw Veranderagenda in te gaan, maakt de Participatieraad graag enkele algemene opmerkingen.

Allereerst merken we op dat het ons deugd doet dat u zoveel opmerkingen uit ons vorige advies d.d. 26 oktober 2015 hebt verwerkt in de nieuwe versie van de Regionale Veranderagenda. De Veranderagenda ademt bijvoorbeeld niet meer uit dat Maatschappelijke Opvang het hoofdbestanddeel is waar een tekst over Beschermd Wonen aan is toegevoegd. Beide aspecten krijgen nu evenveel aandacht. Verder zien we een erkenning dat Beschermd Wonen soms zeer langdurig of zelfs permanent nodig is met een nadruk op maatschappelijk herstel.

We adviseren u om groepen die al lang gebruik maken van beschermde woonvormen en die vergroeid zijn met het systeem, voldoende ruimte en tijd te bieden om zich goed aan te passen bij het implementeren van uw veranderagenda. Ze zijn vertrouwd met een bestaande situatie.

We vragen u met klem aandacht te hebben voor de competenties en vaardigheden van begeleiders Beschermd Wonen. We verwachten van begeleiders dat zij die vaardigheden en competenties beheersen en kunnen overdragen die een cliënt nodig heeft om zelfstandig (met ambulante begeleiding) te kunnen gaan wonen. Er is door cliënten gezegd: ‘We zouden eigenlijk kamertraining moeten krijgen’. Cliënten ervaren dat de praktische vaardigheden te weinig aandacht krijgen in de begeleiding. Dat kan wat hen betreft ook in de vorm van cursussen/in groepsverband aangeboden worden, met oog voor maatwerk. Daarnaast moeten begeleiders Beschermd Wonen kennis hebben van financiële problematiek. Ons is een geval bekend van een cliënt die met een grotere schuld een instelling voor Beschermd Wonen verliet dan waarmee hij er binnen kwam.

Juist in de GGZ wordt de omgeving van de cliënt te weinig betrokken en is er te weinig aandacht voor betrokkenheid van mantelzorg en informele zorg. We adviseren u om in uw veranderagenda het sociale netwerk van deze zorgvragers niet te overschatten, maar wel voldoende ruimte te geven om op voet van gelijkwaardigheid met de professional en de cliënt te overleggen.



Bij de uitstroom van Beschermd Wonen naar ambulant wonen hebben cliënten vaak begeleiding nodig op de ‘dure uren’: na 17.00 uur en in het weekend - zonder dat dit gebonden is aan een termijn. We adviseren u hier in de overgang aandacht aan te besteden omdat het een voorwaarde is voor het slagen van dit proces.

De hoogte van de eigen bijdrage voor zelfstandig wonen met ambulante begeleiding veroorzaakt soms dat mensen de hulpverlening stopzetten. Zeker als ze zich geconfronteerd zien met hoge woon- en leeflasten. Mensen dreigen dan af te glijden. We adviseren u maatwerk te leveren als het gaat om de eigen bijdrage.

In Stadshagen bestaat een pilot waar cliënten eerst met zijn vieren in een huis wonen, daarna met zijn tweeën en vervolgens alleen. We zien dit als een goede vorm om mensen voor te bereiden op zelfstandig wonen met ambulante begeleiding.

### **Veranderagenda**

Pagina 10, hoofdstuk 3, Visie: van opvang en wonen naar maatschappelijk herstel.

We delen de visie van de Commissie Toekomst Beschermd Wonen maar tekenen daarbij aan dat het rapport voorbij gaat aan de groep die niet meekan. De commissie schat in dat deze groep uit 10 à 15% van de cliënten bestaat. Ook die groep heeft recht op kwalitatief goede zorg. Maar kan kwalitatief goede zorg blijven bestaan in het geval deze groep te klein wordt? Dit speelt met name in de regiogemeenten.

We vragen u er alert op te zijn dat in een beschermde woonvorm de forensische cliënten (die blijvend een beschermde woonvorm nodig hebben), in aantal, niet gaan overheersen. We pleiten voor evenwicht en voor kwalitatief goede zorg met voldoende middelen en voldoende diversiteit. We adviseren u te zorgen voor een goede spreiding van deze doelgroep over de woonvormen.

De adviesraden adviseren u om plekken voor beschermd wonen te realiseren in iedere gemeente. Datzelfde geldt voor de dagbesteding. Nu bepalen de instellingen waar beschermd wonen mogelijk is. Wij adviseren de gemeenten om dat juist samen te bepalen nu ze verantwoordelijk zijn voor deze zorg.

We adviseren u te gaan werken met dagbesteding naar keuze van de cliënt waarbij de locatie of bij welke instelling dit is geen rol speelt. Het gaat om het bieden van maatwerk.

We vinden de ambitie op pagina 11, hoofdstuk 4, Ambitie, breed en wollig geformuleerd. We verzoeken u de samenwerking tussen de organisaties voor ambulante begeleiding en beschermd wonen concreter te beschrijven. In de keten moet de cliënt het uitgangspunt zijn. Met de cliënt als startpunt moet de samenwerking tussen organisaties vorm gegeven worden.

Pagina 11, paragraaf 4.1, Zo lang mogelijk zelfstandig wonen.

We merken bij deze paragraaf op dat het soms verstandig is sneller zwaardere zorg met perspectieven aan te bieden in plaats van te focussen op zelfstandig wonen.

We verzoeken u exact te beschrijven wat u verstaat onder zelfredzaamheid. We adviseren u hierbij de zelfredzaamheidsmatrix te noemen zodat iedereen uitgaat van dezelfde definitie.

Op pagina 11, 4.1, b, lezen we: “Een lokale sociale infrastructuur die vroegtijdig signalen van mogelijk maatschappelijke uitval, multiproblematiek alsmede psychosociale en psychische problemen herkent en van daaruit proactief handelt.” Waarom staat ‘daarbij indien nodig gebruik makend van ggz-expertise en/of ervaringsdeskundigheid’ tussen haakjes? We adviseren u aan te geven hoe de gemeente GGZ expertise en ervaringsdeskundigheid vanzelfsprekend, in een vroegtijdig stadium, in gaat zetten om grotere problemen te voorkomen. We verzoeken u ‘indien nodig’ te vervangen door ‘uitsluitend’.

Daarnaast kan er meer gebruik gemaakt worden van vrijwilligers (ervaringsdeskundigen en maatjes) waarbij de professionele en vrijwillige ondersteuning samen moet kunnen gaan.

Pagina 12, Paragraaf 4.2, Zo snel mogelijk weer zelfstandig wonen.

De eerste zin van de 3<sup>de</sup> alinea (“We zijn er van overtuigd dat een langdurig verblijf in de maatschappelijke opvang en beschermd wonen niet bijdraagt aan maatschappelijk herstel”) vinden we een diskwalificatie van de zorg die daar geleverd wordt. Dat hierbij hospitalisatie dreigt, erkennen we.

We adviseren u geen termijnen te noemen ten aanzien van het maximaal verblijf in de maatschappelijke opvang (6 maanden) en het beschermd wonen (5 jaar) maar maatwerk te leveren. Er is een groep die levenslang beschermd wonen nodig heeft. We gaan er van uit dat voor deze groep deze termijnen niet gelden.



Verder schrijft u: “We vertrouwen hierbij op de inschatting van de professionals. Zij maken een gedegen afweging of de inzet van maatschappelijke opvang of beschermd wonen noodzakelijk is.” We verzoeken u hieraan toe te voegen: “in overleg met de cliënt en zijn omgeving.”

We juichen het toe dat de prestatieafspraken met de woningcorporaties zijn opgenomen. Aan de trits “voldoende, adequate en betaalbare woonmogelijkheden” verzoeken we ‘veilige’ toe te voegen: een veilige woonomgeving met een goede spreiding over het woningcontingent.

Als mensen gaan uitstromen, is het belangrijk te kijken wat een wijk aankan. Temeer omdat de woningen met lage huren vaak in wijken staan waar de sociale cohesie minder sterk is. Maak een foto van de wijk: wat kan de wijk aan? In ons vorige advies adviseerden we u zorg te dragen voor een goede begeleiding van uitgestroomde GGZ'ers. We vragen u ook er aandacht aan te besteden dat een wijk of buurt open staat voor het opnemen van GGZ'ers. Daarbij mag echter de aandacht voor de omgeving, bijvoorbeeld gezinnen met kinderen, niet vergeten worden.

Op pagina 13, paragraaf 4.3, Door samenwerken meer maatwerk, (laatste zin), lezen we dat er een regionaal aanbod gedaan wordt. De bedoeling is echter toch dat het terug gaat naar elke gemeente?

We adviseren u duidelijk aan te geven wat u verstaat onder herstel in de GGZ.

In de nota wordt ingegaan op instellingen die door samen te werken maatwerk leveren. Onvoldoende komt naar voren dat ook (ouders met) PGB-initiatieven maatwerk leveren. We verzoeken u deze te laten bestaan naast de initiatieven van instellingen of zelfs te stimuleren dat hier een groei in optreedt.

We adviseren u voldoende ruimte te creëren voor wooninitiatieven en dit te koppelen aan experimenten voor nieuwe vormen van wonen en zorg. Met een breed aanbod voor diverse familieverbanden. Een voorbeeld hiervan is maatwerk bij kangoerewoningen, die ook voor mensen die beschermd wonen nodig hebben beschikbaar moet komen.

Ten aanzien van paragraaf 4.8 en 4.9 constateren we een perverse prikkel: doorstromen is door relatieve luxe in het beschermd wonen niet interessant. We adviseren u om deze prikkel er deels uit te halen en – in gemeenten waar dit nog niet het geval is – doorstromers een passende beloning te geven. Op basis van maatwerk. In een vroeg stadium moet al aandacht besteed worden aan de consequenties van uitstroom.

Bij paragraaf 4.10 merken we op dat de adviesraden, cliëntenraden en cliëntenorganisaties graag betrokken worden bij het vormgeven van de criteria voor in-, door- en uitstroom.

Pagina 15, hoofdstuk 5, Veranderrichtingen.

De Participatieraad is van mening dat medewerkers van de Centrale Toegang moeten beschikken over grote expertise op het terrein van GGZ en Beschermd Wonen / Maatschappelijke Opvang. We adviseren u dat op korte termijn te gaan regelen.

We rekenen op bladzijde 15, paragraaf 5.1, Van met name centrumgemeenteverantwoordelijkheid .... naar gezamenlijke verantwoordelijkheid, op een goede samenwerking tussen gemeenten, zonder negatieve financiële prikkels.

We onderschrijven uw opvatting dat de overgang van 18- naar 18+ goed geregeld moet worden.

Bladzijde 16, paragraaf 5.3, Van 2 voor 12 ..... naar vroegtijdig betrokken!

Als iemand is opgenomen in een behandelcentrum moet deze instelling al in een vroegtijdig stadium contact leggen met de zorg in de woonomgeving van de cliënt. Als iemand is opgenomen, is een goede overgang naar en samenwerking met de lokale situatie cruciaal.

Een wijkteam moet weten waar iemand is opgenomen en wanneer de cliënt terug komt, ook als het speciale behandelcentra op grotere afstand betreft. Hier ligt ook een rol voor de huisarts: hij kan schakelen naar de SWT's.

Bladzijde 16, paragraaf 5.4, Van bestaand aanbod..... naar passende ondersteuning naar behoefte.

De passende ondersteuning moet breder zijn dan van 9 uur tot 5 uur. Zeker in het weekend is er weinig passende ondersteuning. De Participatieraad pleit voor 24/7 begeleiding, ook in de wijk. Het gaat om ambulante begeleiding - met meer flexibiliteit.

In de gemeente Steenwijkerland staan auto's van de Thuiszorg dag en nacht *stand by*. Bij een telefoontje over een crisis gaat een verpleegkundige op stap. We vinden dit een goede invulling van preventie dat in meerdere gemeenten navolging verdient.



Onder het kader op bladzijde 17 lezen we dat hulpverlening is gericht op herstel van de cliënt. We verzoeken u hier aan toe te voegen 'en op het aanleren van praktische vaardigheden'.

In dezelfde alinea lezen we: "De inzet is gericht op zo snel mogelijk doorstromen naar minder intensieve zorg." We merken hierbij op dat bij het scheiden van wonen en zorg, de zorg net zo intensief kan zijn maar dan zonder de wooncomponent. De zorg blijft even intensief, maar binnen een kleiner aantal uren maar wel met gedegen expertise.

Bladzijde 17, Paragraaf 5.5, Van dagbesteding .... naar betekenisvolle werkzaamheden.

In deze paragraaf is de woonvoorziening het uitgangspunt bij een passende daginvulling. We adviseren u de wijk als uitgangspunt te nemen, niet de woonvoorziening.

Het verrichten van betekenisvolle werkzaamheden is niet alleen voor jongeren van belang. Het geldt breder.

Paragraaf 5.6, Van onderbroken zorg en ondersteuning ..... naar doorgaande zorg en ondersteuning.

De Participatieraad kan zich vinden in de tekst van deze paragraaf en vindt het urgent om dit te gaan regelen. Gemeenten zouden hier meer bovenop moeten zitten.

Er bestaan instellingen voor 18- en instellingen voor 18+. Voor sommige groepen is een grotere bandbreedte nodig. De gemeente zou instellingen voor beschermd wonen moeten creëren voor bijvoorbeeld de leeftijd van 16 tot 30 jaar. Gemeenten kunnen hier onder de nieuwe regelgeving zelf afspraken over maken met zorgaanbieders.

Bladzijde 18, paragraaf 5.7, Van bestaand aanbod .... Naar vernieuwend aanbod om versnelde door- en uitstroom te bevorderen.

We adviseren u in overleg te gaan met woningcorporaties over het realiseren van nieuwe maatschappelijke woonvormen.

Bij paragraaf 5.8 mist de Participatieraad het gebruik maken van welzijnswerk. Er moeten daarvoor in de wijk voldoende mogelijkheden zijn.

Bladzijde 19, paragraaf 5.9, Van perverse prikkels .... naar heldere afspraken en beloning voor maatschappelijke resultaten!

De Participatieraad biedt aan om mee te denken over hoe negatieve financiële prikkels omgebouwd kunnen worden tot positieve financiële prikkels. Het gaat erom aanbieders te prikkelen om anders te gaan werken. Het pakket dat in beschermd wonen wordt aangeboden, heeft voor de cliënt geen prikkel om te verhuizen.

Bladzijde 20, Hoofdstuk 6, Kwaliteit en toezicht.

De Participatieraad is van mening dat cliënten betrokken moeten worden bij het meten van de kwaliteit van de zorg.

We missen in dit hoofdstuk een passage over een klachtenregeling en medezeggenschap. We verzoeken u dat aan te vullen met inbreng vanuit cliëntperspectief.

In de gemeente Enschede is een experiment waarbij de kwaliteit van een instelling middels gesprekken wordt getoetst door daarvoor opgeleide medewerkers, directieleden en cliënten van een andere instelling. Hoe kijkt u tegen deze onconventionele aanpak aan?

Wat wordt in dit hoofdstuk bedoeld met een Wmo-voorziening ?

De Participatieraad is van mening dat cliënteninspraak en medezeggenschap dichtbij de voorziening geregeld moet worden. Medezeggenschap moet zo laag mogelijk, 'dichtbij cliënten en medewerkers' geregeld worden, niet in de onmiddellijke nabijheid van de directie.

De VNG ontwikkelt kwaliteitscriteria voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Over één jaar bekijkt u of deze nog aanleiding geven voor het aanpassen van het toezichtskader. We verzoeken u hierbij ook cliënten, familie en adviesraden te betrekken.

Een regionale toezichthouder moet in de visie van de Participatieraad onafhankelijk zijn en los staan van de organisatie die ook de toegang regelt. Wat is uw opvatting hierover?

Bladzijde 23, paragraaf 7.2, Eigen bijdrage beschermd wonen.

We verzoeken u, als de regels voor de eigen bijdrage veranderen, deze te bespreken met cliënten en cliëntenorganisaties.

Wilt u met ons onderzoeken of de eigen bijdrage geschrapt kan worden om deze te vervangen door een andere financiële structuur?



Afsluitend verzoeken we u, in de samenvatting op pagina 4 en 5, de punten op te nemen die in dit advies genoemd worden zoals het leveren van meer maatwerk, de samenwerking in de keten, onafhankelijk toezicht, een klachtenregeling en medezeggenschap.

Uw reactie op ons advies zien we met belangstelling tegemoet. Mocht u hier behoefte aan hebben dan zijn wij graag bereid ons advies toe te lichten.

Met vriendelijke groet.

Namens de Participatieraad Zwolle,

Mevrouw Rabia Madarun,  
Voorzitter.