



Landelijk Platform GGz

LPGGz

Vereniging Nederlandse Gemeenten
Aan het bestuur
Postbus 30435
2500 GK DEN HAAG

Datum: 19 februari 2016
kenmerk 16-018 nvdw/mta
Onderwerp: Reactie op het advies van de Commissie Beschermd Wonen
Inlichtingen bij: N. Vos de Wael, n.vosdewael@platformggz.nl

De landelijke koepel
van patiënten- en
familieverenigingen
en regionale
cliëntenorganisaties
in de ggz

Postadres:
Postbus 13223
3507 LE Utrecht
Bezoekadres:
Maliebaan 87
3581 CG Utrecht

T (030) 236 37 65
E info@platformggz.nl
I www.platformggz.nl

IBAN NL44FVLB0227222598
BTW NL816859590B01
KvK 30213449

Geacht bestuur,

Het Landelijk Platform GGz heeft met veel belangstelling kennis genomen van het advies van de Commissie Toekomst beschermd wonen onder leiding van Erik Dannenberg. In onze reactie gaan wij in op de toekomstvisie die in het rapport van de commissie is neergelegd. Vervolgens gaan we in op de randvoorwaarden om sociale inclusie te bereiken; daarin betrekken wij ook de huidige ontwikkelingen ten aanzien van de maatschappelijke positie van de doelgroep en de beschikbare zorg en ondersteuning. Ten slotte gaan we kort in op de voorstellen van de commissie voor een verdeelmodel en voor samenwerking tussen gemeenten.

Visie

De commissie Dannenberg schetst een bijzonder aansprekend perspectief voor de toekomst van beschermd wonen. Het advies betreft bovendien niet alleen de doelgroep van beschermd wonen, maar ook een bredere groep van mensen met ernstige en langdurende psychiatrische of psychosociale problematiek.

De visie van de commissie is gebaseerd op principes als herstel, participatie en inclusieve samenleving. Tegelijk maakt de commissie helder dat het om een cliëntengroep gaat die vaak langdurende, soms hoogintensieve, persoonsgerichte en levensbrede ondersteuning nodig heeft. Het LPGGz meent dat de commissie hiermee een realistisch beeld geeft van de doelgroep en tegelijk een hoopvol toekomstperspectief schetst.

Terecht stelt de commissie de behoeften en levensdoelen van de cliënt zelf centraal. De hulp en ondersteuning moeten daarop aansluiten en dat stelt hoge eisen aan de relatie tussen professional en hulpvrager. Tegelijk breekt de commissie een lans voor goede ondersteuning en educatie van naastbetrokkenen en voor herstelgroepen, inzet van ervaringsdeskundigheid en cliëntgestuurde rehabilitatie. Het LPGGz deelt deze visie en juicht toe dat de commissie daarbij niet alleen kijkt naar het zorgdomein, maar kiest voor een integrale benadering die het gehele sociale domein omvat. Het LPGGz vindt het voorts positief dat de commissie zoveel mogelijk streeft naar scheiden van wonen en zorg, waarbij het uitgangspunt is dat mensen in principe thuis blijven wonen en dat de zorg en ondersteuning flexibel worden op- en afgeschaald al naar gelang wat nodig is. Daarmee wordt het



Landelijk Platform GGz

LPGGz

primaat gelegd bij zo gewoon mogelijk leven en wonen, en bij mogelijkheden voor maatschappelijke participatie.

Een beperkte groep cliënten zal zeer langdurend of blijvend aangewezen zijn op een beschermde leefomgeving (asielfunctie). Deze zeer kwetsbare groep cliënten verdient toegang tot de Wlz. De commissie Dannenberg adviseert deze groep zo klein mogelijk te houden. Het LPGGz verzet zich tegen het eenzijdige negatieve beeld dat de commissie daarbij van de Wlz schetst. In onze visie blijven ook in de Wlz perspectieven van volwaardig leven, (persoonlijk) herstel, zingeving en verbinding met de samenleving richtinggevend. Het doet geen recht aan mensen die nu en straks gebruik (zullen) maken van de Wlz, als dit gekoppeld wordt aan termen als 'afschrijven' en 'hopeloze gevallen'.

Partnerschap en co-creatie

Het LPGGz constateert dat het advies van de commissie Dannenberg de discussie over de maatschappelijke positie van mensen met langdurende psychiatrische of psychosociale problematiek een nieuwe impuls heeft gegeven. Wij zijn ook blij dat de commissie de ontwikkelde visie actief uitdraagt en daarover met veel partijen in gesprek gaat. In februari en maart organiseert het LPGGz vanuit het programma Regie in de Regio een serie van zes bijeenkomsten waarin commissievoorzitter Erik Dannenberg in gesprek gaat met cliënt- en familievertegenwoordigers. De belangstelling voor deze bijeenkomsten is zeer groot. Na afloop zullen wij een integraal verslag opstellen dat ook ingebracht zal worden in verder overleg met de VNG.

Het LPGGz wil de komende jaren veel investeren in samenwerking met gemeenten en de VNG om het toekomstperspectief dat in het rapport van de commissie Dannenberg geschetst wordt te helpen realiseren. Partnerschap en co-creatie zijn daarbij sleutelwoorden.

In bovengenoemd programma Regie in de Regio voeren wij tal van activiteiten uit om de regionale cliëntenorganisaties en cliëntenraden die bij ons aangesloten zijn toe te rusten, zodat zij hun rol in het sociale domein goed kunnen vervullen. Een taskforce ggz die helpt verbindingen te leggen tussen gemeenten en regionale of lokale cliënten- en familieorganisaties is onderdeel van het programma. Er zijn ook dwarsverbanden met de programma's Opvang en Bescherming van de VNG en Nieuwe wegen GGz en Opvang van de brancheorganisaties.

Lidorganisaties van het LPGGz zijn al een aantal jaar als adviseur betrokken bij projecten volgens het principe van vraagsturing en co-creatie. Zij zijn graag bereid om de opgedane expertise ook in te zetten bij samenwerking met gemeenten, om te voorkomen dat elke gemeente het wiel moet uitvinden. (Zie www.vraagsturingindezorg.nl).

Conditie voor sociale inclusie

Parallel aan het enthousiasme over het toekomstbeeld dat de commissie Dannenberg schetst leven bij het Landelijk Platform GGz zorgen over de realiseerbaarheid. Deze zorgen worden deels versterkt door een aantal actuele ontwikkelingen waarin we juist een verslechtering zien in de maatschappelijke positie van mensen met langdurende problematiek.



De commissie Dannenberg noemt in hoofdstuk 4 van haar rapport zelf acht 'condities voor sociale inclusie'. Het LPGGz onderschrijft deze condities in grote lijnen. Hieronder willen wij de urgentie van een aantal condities extra benadrukken; daarnaast voegen wij enkele nieuwe condities toe.

1. Landelijke toegang. Het weren van burgers is een extreme vorm van sociale uitsluiting. Het LPGGz constateert dat sommige gemeenten onverminderd regiobinding toepassen bij de toegang tot maatschappelijke opvang of beschermd wonen. Als mensen geen briefadres krijgen, hebben ze ook geen toegang tot een uitkering of een zorgverzekering. Soms speelt bij gemeenten onbekendheid met de wetgeving een rol, maar er zijn ook gemeenten die willens en wetens de wet op dit punt negeren. Het LPGGz vindt het belangrijk dat de VNG zich ondubbelzinnig tegen deze vorm van regiobinding uitspreekt.
2. Pgb-beleid. Er zijn gemeenten die de doelgroep van beschermd wonen systematisch uitsluiten van de mogelijkheid van een persoonsgebonden budget. Dit beleid is in strijd met het uitgangspunt van sociale inclusie. Het leidt onder meer tot problemen van wooninitiatieven om te kunnen blijven voortbestaan. Het LPGGz wijst een selectief pgb-beleid van gemeenten strikt van de hand en hoopt dat de VNG dat ook doet.
3. Huisvesting en een breed arsenaal aan woonvarianten. Er is een forse investering nodig om voldoende beschikbare en betaalbare huisvesting voor de doelgroep te realiseren. Dit is een essentiële voorwaarde om de noodzakelijke doorstroming in beschermd wonen mogelijk te maken. Zowel landelijk als regionaal zijn afspraken over groei van het woningaanbod gewenst.
Er blijven investeringen nodig in samenwerking met woningcorporaties op het gebied van toelatingsbeleid, begeleiding bij eventuele woonproblemen en het signaleren van en omgaan met huurachterstanden. Een aandachtspunt is dat het beleid van 'passende huisvesting' niet leidt tot inperking van keuzevrijheid en eenzijdig samengestelde wijken met weinig draagkracht, waar veel kwetsbare mensen samen wonen.
Het LPGGz maakt zich specifiek zorgen over de toekomst van wooninitiatieven. We krijgen diverse signalen van wooninitiatieven die in hun voortbestaan bedreigd worden. Daarmee neemt de variatie in het woningaanbod eerder af dan toe.
4. Integraal en flexibel zorg- en ondersteuningsaanbod. Het LPGGz constateert dat er gaten vallen in het zorg- en ondersteuningsaanbod voor de doelgroep. De opbouw van (intensieve) ambulante zorg en ondersteuning krijgt onvoldoende gestalte; van flexibel op- en afschalen van de zorg is vaak nog geen sprake. Gebrek aan samenwerking tussen zorgverzekeraars en gemeenten of tussen curatieve ggz en maatschappelijke ondersteuning (wijkteams) spelen hierbij een rol. Wanneer de toegang van de ggz-doelgroep tot de Wlz geregeld is, zullen mogelijk nieuwe problemen ontstaan van 'grensbewaking' en 'afwenteling'. Ook in de acute zorg, en laagdrempelige crisisopvang worden mensen regelmatig geconfronteerd met een gebrek aan (samenhang in) aanbod. Concreet betekent dit dat acute hulpvragen van cliënten of familie veelal niet beantwoord worden en dat de hulp pas op gang komt als de situatie geëscaleerd is.
Het LPGGz ziet dat oplossingen voor stelselproblemen nu vooral gezocht worden in een scherpere afbakening tussen domeinen. Wij zien juist meer perspectief in betere samenwerking en gezamenlijke financiering over de grenzen van domeinen heen. Het



LPGGz wil hier graag met andere partijen in investeren en pleit onder meer voor grensoverschrijdende pilots in het kader van de experimenteerregeling Wlz.

5. Maatschappelijke participatie. De positie van de doelgroep op de arbeidsmarkt is nog onverminderd slecht. Circa 20 procent heeft betaald werk. Tegelijk zien we dat mogelijkheden voor inloop, zinvolle activiteiten en dagbesteding in veel gemeenten wegvallen, zonder dat daar een volwaardig alternatief voor in de plaats komt. Om sociale inclusie te bereiken is het noodzakelijk dat sociale contacten en ontmoetingen tussen mensen met en zonder psychische kwetsbaarheid gestimuleerd worden (kwartiermaken). De inzet van ervaringsdeskundigen, ambassadeurs en maatjes kan helpen om verbindingen tussen diverse groepen burgers te leggen. Zoals de commissie Dannenberg stelt, zal de gemeente altijd participatiemogelijkheden moeten blijven bieden en mensen nooit mogen afschrijven. Hiervoor is een breed palet nodig aan mogelijkheden voor scholing, (betaald en onbetaald) werk en dagbesteding, zodat iedereen naar eigen behoeften en vermogen invulling kan geven aan het begrip participatie, zichzelf kan ontwikkelen en een bijdrage kan leveren aan de samenleving. Nu blijft een groot (maatschappelijk en arbeids)potentieel van de doelgroep onbenut. Wanneer 'dagbesteding' een arbeidsmatig karakter heeft (bv. sociale firma's) zal dit voor de deelnemers óók lonend moeten zijn. Dit zal 'normaliserend' werken. Nu haken sommige mensen af, omdat hun werk (zoals zij dat beleven) wordt gezien als zorgafname, waarvoor ze moeten betalen in plaats van dat ze er zelf iets voor terug krijgen. Het LPGGz constateert dat een forse investering bij veel gemeenten nodig is om de werelden van arbeid en maatschappelijke ondersteuning te verbinden en werkelijk participatiemogelijkheden te creëren. De beloften die de transitie op dit punt inhielden zijn nog lang niet waargemaakt, soms zelfs integendeel.
6. Armoede en uitsluiting. In samenhang met de lage arbeidsparticipatie constateert het LPGGz dat het leven van een belangrijk deel van de doelgroep in het teken van armoede en uitsluiting staat. Zorgkosten (eigen risico en eigen bijdragen Wmo) vormen vaak een drempel om noodzakelijke hulp te krijgen. Problemen bij administratie of bij betalingen worden vaak pas laat gesignaleerd en de schuldhulpverlening is in veel gemeenten onvoldoende toegankelijk. Het LPGGz pleit voor een actief beleid bij gemeenten om armoede tegen te gaan, ook specifiek voor de doelgroep van opvang en beschermd wonen. Een collectieve verzekering die het eigen risico dekt en een zeer terughoudend beleid rond eigen bijdragen Wmo (niet alleen voor minimuminkomens) zouden daar standaard onderdeel van moeten zijn. Daarnaast pleit het LPGGz landelijk ervoor dat sommige vormen van (bemoei)zorg vrijgesteld worden van het eigen risico in de zorgverzekeringswet. Steun van de VNG daarbij is zeer welkom.
7. Zelfmanagement, ervaringsdeskundigheid en informele zorg. De commissie Dannenberg benoemt zelfmanagement, ervaringsdeskundigheid en informele zorg terecht als noodzakelijke condities voor sociale inclusie. Deze elementen zijn geen franje, maar verdienen een gelijkwaardige positie naast de reguliere zorg. Het LPGGz pleit voor een radicale omslag die onder meer vorm moet krijgen in de ontwikkeling van zelfregiecentra waar ervaringsdeskundigen daadwerkelijk de regie hebben. Het Landelijk Platform GGZ



ontwikkelt momenteel een lijst met basisfuncties voor zelfregie die in elke regio gerealiseerd moeten zijn. Middels het programma Regie en de Regio en de Taskforce ggz proberen wij deze transformatie ook samen met gemeenten tot stand te brengen.

Het LPGGz pleit er verder voor dat gemeenten specifiek beleid voeren voor mantelzorgers ggz. De belasting van deze mantelzorgers is niet alleen zwaarder dan bij de gemiddelde mantelzorger, maar ook anders van aard. Specifieke ondersteuning is gewenst om mantelzorgers, waaronder ook veel jongeren, toe te rusten voor hun taken en de nodige verlichting te geven.

Verdeelmodel en regionale samenwerking

De commissie Dannenberg maakt de principiële keuze om de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen op termijn bij alle gemeenten te leggen. Daarmee krijgen alle gemeenten een impuls om te investeren in preventie en in een samenhangend aanbod voor nazorg en levensbrede ondersteuning. Van financiële afwenteling tussen gemeenten kan dan geen sprake meer zijn.

Het LPGGz heeft waardering voor deze principiële keuze, maar ziet tegelijk een aantal risico's opdoemen. Is er voldoende kennis beschikbaar in alle gemeenten? Is de schaalgrootte van kleine gemeenten wel voldoende voor een effectief (inkoop)beleid? En dreigt er geen versnippering of geheel verdwijnen van noodzakelijke voorzieningen?

Wij vragen ons af invoering van een nieuw verdeelmodel zinvol is, als er vaak nog geen begin is gemaakt met het realiseren van de noodzakelijke condities voor sociale inclusie. Daarnaast zien wij graag dat de effecten van een nieuw verdeelmodel vooraf goed onderzocht worden. Het gaat dan onder meer om effecten op het gebied van landelijke toegang, continuïteit van zorg en continuïteit van voorzieningen, administratieve lasten en eventuele extra overheadkosten.

De risico's van 'doordecentraliseren' kunnen opgevangen worden door een goed samenwerkingsmodel, waarbij gemeenten in één regio een gezamenlijk beleid voeren. De commissie Dannenberg doet ook een warm pleidooi voor regionale samenwerking, maar dat pleidooi is als het erop aankomt te vrijblijvend.

Het LPGGz is van mening dat voor de levensbrede en langdurende ondersteuning aan deze kwetsbare doelgroepen meer zekerheden moeten worden ingebouwd. Ook als we regie en eigenaarschap uiteindelijk bij alle gemeenten neerleggen, is het mogelijk om meer garanties voor samenwerking in te bouwen. Om die reden pleit het LPGGz voor een meer verplichte samenwerking op regionaal niveau op basis van de volgende elementen:

- Een eenduidige regio-indeling, zodat voor elke gemeente helder is met welke andere gemeenten wordt samengewerkt. Het lijkt het LPGGz het meest logisch om te blijven aansluiten op de regio-indeling van de centrumgemeenten.
- Gemeenten, zorgverzekeraars, aanbieders van zorg en welzijn, woningcorporaties en cliënt- en familievertegenwoordigers zijn onmisbare partijen in de samenwerking
- Het cliënt- en familieperspectief dient leidend te zijn in de samenwerking en in de (prestatie)afspraken die gemaakt worden. Cliënt- en familieorganisaties dienen dan ook voldoende gefaciliteerd te worden, zowel voor hun inbreng in beleid als voor hun activiteiten op het gebied van zelfregie (cliëntondersteuning, ervaringsdeskundigen in de wijk, herstelgroepen, familiecurssussen, enzovoort).



Landelijk Platform GGz

LPGGz

- Er is een landelijk kader nodig waarin in ieder geval helder is over welke thema's partijen in de regio minimaal afspraken dienen te maken. De inhoud van de afspraken wordt regionaal bepaald, maar de afspraken moeten wel zodanig transparant zijn dat ze onderling vergelijkbaar zijn.
- Het landelijk kader en de regionale beleidsafspraken hebben betrekking op het integrale domein van opvang en bescherming, en bevat ook een verbinding met de thema's ambulantisering en aanpak verwarde personen

Tot slot

Zoals gezegd ziet het LPGGz veel goede aanknopingspunten in het rapport van de commissie Dannenberg om de positie van mensen met complexe en langdurende psychiatrische of psychosociale problematiek te verbeteren. Wij willen over de toekomstvisie en de noodzakelijke condities de komende jaren graag structureel overleg blijven voeren met de VNG en andere partners.

Met vriendelijke groet,

Marjan ter Avest,
Directeur Landelijk Platform GGz