

Aan het College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Gulpen-Wittem
Postbus 56
6270 AB Gulpen

Betreft: Advies ASD inzake Beleidsplan Zicht op thuis 2021-2024

Datum: 22 maart 2022

Geacht College,

Dank voor uw schrijven van 9 februari 2022, waarin u de Adviesraad Sociaal Domein Gulpen-Wittem het Beleidsplan Zicht op thuis 2021-2024 ter advisering voorlegt. Graag geven wij dan ook gevolg aan uw verzoek. Na bestudering van voornoemde plan in relatie tot hetgeen wij vanuit het maatschappelijk veld opmerken, komen wij tot navolgende zienswijze.

In het Beleidsplan Zicht op thuis is op een goede manier een algemene ambitie en visie op Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang beschreven. De maatschappelijke context en wet- en regelgeving is in algemene zin goed weergegeven. De beleidsplannen, doelen, het dienstenaanbod en de monitoring daarvan zijn op hoofdlijnen beschreven. In paragraaf 6.5. worden goede uitgangspunten benoemd voor het optimaliseren van het zorglandschap. Het betoog is grotendeels onderbouwd vanuit onderzoek en literatuur en krachtig vanwege het methodische gebruik van een passend Governance-model van de Universiteit van Amsterdam met relevante uitkomsten, pijlers voor de aanpak van dienstverlening en het gedachtegoed van positieve gezondheid als basis voor ambitie en visie.

Onze algemene indruk

Het beleidsplan Zicht op Thuis 2021-2024 is een gedegen notitie die een heldere doorkijk tracht te geven ten aanzien van de richting die men bestuurlijk wil inslaan aangaande het organiseren van een passend thuis voor kwetsbare mensen uit Maastricht en Heuvelland die een beroep moeten doen op de Maatschappelijke Opvang en/of Beschermd Wonen. Men geeft aan de ingeslagen weg van het Regioplan Beschermd Thuis 2022 voort te zetten. Met deze keuze vermelden de samenstellers dat daarmee ook voldaan wordt aan de Norm voor Opdrachtgeverschap. Een vermelding die vanuit beleidsmatig perspectief begrijpelijk is, die voor ons meer inhoudt dan wat er staat. Zo staat in de Norm voor Opdrachtgeverschap ook beschreven dat het moet gaan om 'een zorgvuldige inrichting van het zorglandschap'. Deze inrichting dient wat ons betreft uit te gaan van de ondersteuningsvraag van de cliënt.

Zo is een sterk element in het voorliggende plan de participatie van de respondenten van het onderzoek Woonpijn¹, die vanuit hun eigen ervaringen aangeven waar hun behoeften liggen om uiteindelijk weer op eigen benen te staan. Mooi verwoord in de begrippen: zijn, erbij horen, doen en worden.

Ondanks dat blijft toch het gevoel hangen dat de problematiek benaderd wordt vanuit een overwegend academische systeembenadering op basis van een redelijk abstractieniveau. Een abstractieniveau dat niet altijd helderheid verschaft in hetgeen men werkelijk probeert te verwoorden. De inhoudelijke vertaalslag naar de praktijk moet nog concreet worden gemaakt, zo concludeert ook het professionele adviesbureau HHM in zijn Regiobeeld Maastricht². Met dit gemeenschappelijke advies denken wij hieraan een bijdrage te leveren.

¹ Knibbe, M., Horstman, K. (2019) Woonpijn. Bronnen en drempels voor veerkracht van kwetsbare mensen in de stad Maastricht. <https://www.universiteitmetdebuurt.nl/onderzoek/>

² Regionale stand van het land; Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang; PJ/20/1813/domobw Bureau HHM

Onze nadere aandachtspunten

Terminologie

In uw beleidsplan worden uitgangspunten als zelfregie, positieve gezondheid en herstelgerichtheid genomen als reële perspectieven voor betrokkenen. Een benaderingswijze die ons zeer aanspreekt. Des te bevreemdender is daarom uw keuze voor het begrip ZORG (in voor-zorg, basis-zorg enz.). Het bezigen van het woord ZORG herbergt een afhankelijkheidsprincipe dat haaks staat op zelfregie. In die zin zou het begrip ONDERSTEUNING wat ons betreft meer van toepassing zijn. Daarmee markeer je het feit dat vanuit zelfregie samen met betrokkene onderzocht wordt wat hij of zij in een bepaalde fase op eigen kracht kan realiseren en voor welk deel nog ondersteuning nodig is. Een naar ons oordeel meer realistische benadering. In dat verlengde doorredenerend kom je dan tot het volgende begrippenkader: Preventieve ondersteuning-Basisondersteuning-Ondersteuning op maat-Ondersteuning bij maatschappelijke integratie. Ons advies in deze is dan ook om opnieuw deze terminologie tegen het licht te houden.

Herstel begint met een huis

Zo staat het in uw beleidsplan. En daar zit het grootste deel van het probleem: te weinig beschikbare en betaalbare woonruimte. Adviesbureau HHM concludeert in zijn Regiobeeld Maastricht ook, dat de doorontwikkeling van BW en MO tot nu toe moeizaam is verlopen, met name door vastgoedproblemen in Maastricht. Dit geldt ook voor de woningproblematiek in de sociale huursector in buurgemeenten als Gulpen-Wittem, Valkenburg aan de Geul e.a. Ook hier missen wij de inhoudelijke vertaalslag, nl. naar de praktijk van huisvestingsbeleid in een verbreed gemeentelijk perspectief.

Daarbij zal de rol en de sociale opgave van woningcorporaties een prominente moeten zijn. Die komt naar onze smaak in uw beleidsplan nog te weinig naar voren. De prestatieafspraken met woningcorporaties zouden wat ons betreft afspraken moeten bevatten over de wijze waarop door die sector verantwoordelijkheden en taken daadwerkelijk worden gerealiseerd.

Het aantal mensen dat een vorm van maatschappelijke opvang nodig heeft, is volgens het CBS de afgelopen 10 jaren meer dan verdubbeld (CBS 2019). Daarbij is gesignaleerd dat de problematiek in sterk toenemende mate zwaarder en diverser wordt. Dit is een landelijke ontwikkeling die enerzijds het gevolg is van de snel toenemende complexiteit van onze maatschappij en anderzijds voortkomt uit de afgelopen jaren vastgestelde uitholling van de publieke voorzieningen.

In diezelfde periode heeft de huisvestingsproblematiek zich ontwikkeld tot een wooncrisis die nog eens wordt vergroot door de huisvestingsbehoeften van statushoudende asielzoekers, van vluchtelingen uit de Oekraïne, van mensen die (gaan) scheiden, van mensen die wel een inkomen en werk hebben maar geen huis om in te wonen. En dan hebben we het nog niet eens over de mogelijke effecten van de Covid-19-crisis en de gestegen energieprijzen.

Onze aanvullende beoordeling

Aanvullend op onze algemene indruk brengen de Samenwerkende ASD M-H onderstaand een aantal specifieke zaken onder uw aandacht die wij vanuit het perspectief van alle betrokken Adviesraden essentieel vinden.

1. De gemeente dient in onze ogen geen uitvoeringsloket van de landelijke overheid te zijn. Wij denken echter dat uw voorliggend beleidsplan bij uitstek de kans biedt dit uitgangspunt in uw uitvoeringsplannen tot uiting te laten komen. Wellicht dat wij van daaruit een antwoord kunnen vinden op de vraag, hoe we -ondanks beperkte financiële middelen- tot een aanpak kunnen komen waarbij de leefwereld en de ondersteuningsbehoefte van de betroffenen burgers daadwerkelijk uitgangspunt van handelen zijn.
2. De gewenste evaluatie en monitoring van (de uitvoering van) uw beleidsplan Zicht op Thuis zal in het licht van positieve gezondheid wat ons betreft ook gericht moeten zijn op veerkracht, weerbaarheid, zelfredzaamheid en zelfregie van cliënten vanuit hun perspectief. Toetsing en monitoring van het huidige beleid aan de condities van de commissie Dannenberg zullen niet alleen op basis van cijfers moeten plaatsvinden, maar kwalitatief ook op basis van gedegen diepte-

interviews met de betrokken partijen: cliënten, professionals en bestuurlijk verantwoordelijken. Ook missen wij een nadere uitwerking van de rol en positie van ervaringsdeskundigen ten opzichte van en in de verhouding met professionals.

3. Gelet op de schaarste aan financiële en materiële middelen zou in de uitvoering van uw beleid preventie wat meer handen en voeten mogen krijgen. Sinds medio december 2020 kunnen gemeenten en woningcorporaties daartoe gebruik maken van de diensten van de Preventie Alliantie³. De Preventie Alliantie maakt o.a. praktische tools, beschrijft voorbeeldpraktijken, deelt door middel van een team van experts kennis en ondersteunt partijen met concrete verbeterstappen om dak- en thuisloosheid zoveel mogelijk te beperken.

Handvaten voor een uitvoeringsstrategie

Om de ambities te realiseren die in uw beleidsplan Zicht op Thuis zijn vastgelegd, missen wij nog handvaten voor een uitvoeringsstrategie of -agenda. Dit wordt mogelijk veroorzaakt door onzekere omgevingsfactoren:

- Het aantal mensen dat een beroep doet op Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang neemt toe (pagina 3). Dit roept vragen op over de haalbaarheid en betaalbaarheid van de gestelde ambitie. Deze vragen worden in het beleidsplan niet aan de orde gesteld;
- Het debat 'Zoveel mogelijk centraal versus lokaal wat kan en centraal wat moet' (pagina 23) wordt in het beleidsplan niet vertaald naar een concrete koers op dit thema;
- Maastricht zal tot 2025 als centrumgemeente blijven fungeren als centrale toegang voor een beschermd thuis (pagina 40). De implicaties daarvan voor de doordecentralisatie van Beschermd Wonen worden niet uitgewerkt in het beleidsplan.

Uw beleidsplan Zicht op Thuis biedt daarmee ons inziens onvoldoende handvaten om een uitvoeringsstrategie uit te werken voor de gestelde ambities.

De ASD adviseert om bovengenoemde omgevingsfactoren concreter uit werken in uw uitvoeringsagenda en te vertalen naar uitgangspunten voor een uitvoeringsstrategie, teneinde houvast te bieden aan de uitwerking van nog op te stellen uitvoeringsplannen.

Situatie in Gulpen-Wittem

In het Beleidsplan Zicht op thuis wordt geen verband gelegd naar de concrete huidige- en gewenste situatie (wat gaat goed en wat kan beter) voor cliënten in de gemeente Gulpen-Wittem en het draagvlak en de draagkracht van de inwoners. De relatie tussen de lokale- en (boven)regionale invulling van het beleidsplan wordt niet uitgewerkt, terwijl dit vanwege de doordecentralisatie van Beschermd Wonen wel relevant is. Ook de gevolgen voor Gulpen-Wittem van externe ontwikkelingen, zoals bv. de WLZ migratie, worden niet inzichtelijk gemaakt. Ook hierdoor missen wij concrete handvaten voor uitvoeringsplannen, specifiek gericht op verbetering van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang.

De ASD adviseert de huidige- en gewenste situatie inzake Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang in de gemeente Gulpen-Wittem in kaart te brengen en te relateren aan externe ontwikkelingen en het lokale-, regionale- en bovenregionale aanbod van dienstverlening.

Analyse kwaliteit van dienstverlening

Op pagina 14 wordt de ambitie en visie op Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang samengevat in het begrip 'Fijn wonen'. Benoemd wordt dat de 6 participerende gemeenten aan het beleidsplan 'Zicht op Thuis' dit 'fijn wonen' momenteel onvoldoende voor elkaar krijgen en er een onvoldoende sluitende aanpak is met de huidige woon- en zorgconcepten binnen MO/BW". Ook in hoofdstuk 6 wordt aangegeven dat "De huidige opvangplekken (maatschappelijke opvang) in de stad, de huidige intramuraal woonvormen en de huidige woonomgeving (zachte landing) onvoldoende bijdragen om ons hogere doel van een inclusieve samenleving te

³ 29 oktober 2020 <https://impuls-onderzoekscentrum.nl/preventiealliantie>

realiseren". Onduidelijk blijft welke problemen zich precies manifesteren en welke elementen in de aanpak tekortschieten, waardoor concrete aanknopingspunten voor uitvoeringsplannen achterwege blijven.

De ASD adviseert om onderbouwd te concretiseren welke problemen zich voordoen t.a.v. "Fijn wonen" en welke elementen in de aanpak tekortschieten".

Aanpak vier pijlers

In hoofdstuk 4 worden de vier pijlers van de aanpak en daarmee de elementen van het aanbod van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang globaal beschreven, inclusief kritische succesfactoren. Een analyse op basis van de vier pijlers van de huidige situatie ontbreekt echter, evenals een concretisering naar ontwerpprincipes voor de gewenste situatie bij de zes participerende gemeenten. Hierdoor missen wij concrete aanknopingspunten voor uitvoeringsplannen.

De ASD adviseert een analyse te maken van de huidige uitvoering van de vier pijlers van het ondersteuningsaanbod en deze te vertalen naar concrete ontwerpprincipes voor de gewenste situatie bij de zes participerende gemeenten.

Huidige randvoorwaarden

In hoofdstuk 2 worden t.a.v. de huidige situatie een aantal uitvoeringsproblemen van beleid benoemd en in hoofdstuk 6 enkele problemen in de bestaande voorzieningen. E.e.a. lijkt niet gebaseerd op onderzoek en daarmee onvolledig. Bovendien worden de onvolkomenheden niet inhoudelijk gerelateerd aan gevolgen voor de cliënten, zoals beschreven in de ambitie en visie in hoofdstuk 1. Door deze ons inziens onvoldoende analyse worden te weinig richtinggevende doelen meegegeven voor het opstellen van uitvoeringsplannen.

De ASD adviseert om uitvoeringsproblemen in beleid en problemen bij dienstverleners t.a.v. Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen volledig en onderbouwd in kaart te brengen en te vertalen naar concrete doelen voor uitvoeringsplannen.

Monitoring

De monitoring, zoals beschreven in hoofdstuk 7, lijkt vooral kwantitatief gericht op de uitvoering van beleid en niet op de uitkomsten van het ondersteuningsaanbod voor cliënten in kwaliteitstermen van "Fijn wonen" en positieve gezondheid. Dit is wat verbazend, omdat het beleid wil aansluiten op de visie "Fijn wonen" en het gedachtegoed van positieve gezondheid, dat bij uitstek kwaliteit van leven centraal stelt. De aansluiting op de kwalitatief gedreven ambitie en visie in hoofdstuk 1 mist daardoor in de monitoring.

De ASD adviseert om in uw uitvoeringsagenda voor het beleidsplan Zicht op Thuis als onderwerp op te nemen de formulering van kwalitatieve en meetbare indicatoren voor het uitvoeren, evalueren en monitoren van beleid. Dit zal handvaten geven voor het opstellen en evalueren van uitvoeringsplannen, die leiden tot aantoonbare kwaliteitsverbetering van de dienstverlening aan gebruikers van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang. Daarbij is het wellicht ook interessant om voor de concretisering van de monitoring contact te leggen met het door de provincie gefinancierde kennis-as-project Limburg Meet (LIME).

Mogelijke aanscherpingen beleidsplan

Naar het oordeel van de Samenwerkende ASD M-H kunnen de inhoudelijke kwaliteit en de onderbouwing van het beleidsplan Zicht op Thuis op een aantal punten nog worden versterkt worden door:

- de begrippen Beschermd Wonen en Maatschappelijk Opvang nader te definiëren;
- de kritische succesfactoren op pagina 9 in een context te plaatsen. Het is nu onduidelijk waar deze succesfactoren vandaan komen en wat de relatie is met andere thema's in deze beleidsnota;
- het overzicht van cijfers van maatschappelijke opvang op pagina 17 aan te vullen met gegevens over bezetting en ervaringen van gebruikers met deze vormen van opvang;
- de genoemde verbeterlagen in paragraaf 2.6 te concretiseren en te onderbouwen;

- in paragraaf 3.2 een relatie te leggen tussen de keuzes in de Westelijke Mijnstreek en eventuele gevolgen voor de situatie in Maastricht-Heuvelland;
- in hoofdstuk 5 wat meer samenhang en structuur aan te brengen door bv. een leeswijzer of visueel overzicht toe te voegen. In hoofdstuk 5 lijken nu een aantal willekeurige gekozen thema's van verschillende orde op het gebied van gezondheid en veiligheid te worden beschreven, waarbij de samenhang onduidelijk is;
- de thema's van hoofdstuk 5 ook te beschrijven vanuit het perspectief van cliënten. Nu worden deze vooral beschreven vanuit het perspectief van buurtbewoners en mogelijk andere betrokkenen;
- de goede uitgangspunten voor de (her)inrichting van het 'zorg'landschap in paragraaf 6.5 te relateren aan de uitdagingen voor het realiseren van de ambities, die eerder in het stuk worden geschetst;
- in paragraaf 6.5. het inzetten van herstel te relateren aan het gedachtegoed van positieve gezondheid en te verbinden met "Fijn wonen";
- zorg te dragen voor concrete beschrijvingen van de resultaten in paragraaf 6.8. Zo is bv. onduidelijk wat precies verstaan wordt onder het resultaat 'voorzorg verbeterd';
- op pagina 44 concreet aan te geven welke invloed elke gemeente heeft in de uitvoeringsagenda en het uitvoeringsplan dat de centrumgemeente jaarlijks opstelt.

Overzicht van onze advisering

- ❖ Om de gestelde ambities uit het beleidsplan tot hun recht te laten laten komen én om in termen van positieve gezondheid te blijven, adviseren de samenwerkende Adviesraden Sociaal Domein Maastricht-Heuvelland u in uw uitvoeringsagenda (de vraag van) de cliënt centraal te stellen en niet (het aanbod van) de voorzieningen. Wij zijn er voorstander van de mogelijkheden voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang zoveel mogelijk en naar wens van de betrokkene te vinden in zijn/haar eigen omgeving.
- ❖ In het licht van bovenstaande adviseren wij u in de af te sluiten samenwerkingsovereenkomst, c.q. in uw uitvoeringsagenda clausules, c.q. onderwerpen op te nemen over de wijze waarop door die sector verantwoordelijkheden en taken regionaal worden gerealiseerd en geëvalueerd.
- ❖ Wij adviseren u bij de uitvoering van uw beleidsplan in de preventieve sfeer gebruik te maken van de producten en diensten van de Preventie Alliantie.
- ❖ De uitvoeringskosten zijn in uw beleidsplan niet meegenomen. Wij adviseren u om in de samenwerkingsovereenkomst BW&MO deze kosten over de deelnemende gemeenten te verdelen naar rato van het aantal inwoners van elke gemeente.
- ❖ De monitoring en ontwikkeling van de opgave blijft een verantwoordelijkheid van alle 6 de gemeenten. Wij adviseren u om in uw samenwerkingsovereenkomst duidelijk tot uiting te laten komen op welke wijze gemeenten worden gefaciliteerd om diepte-interviews te kunnen voeren met betrokken partijen, incl. zorg-/ondersteuningsvragers.
- ❖ Wij adviseren u de financiële middelen voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang te 'ontschotten'.
- ❖ Wij adviseren u het begrip ZORG, alsnog te vervangen door het begrip ONDERSTEUNING.
- ❖ De Samenwerkende ASD M-H adviseren u om genoemde omgevingsfactoren concreter uit werken en te vertalen naar uitgangspunten voor een strategie, teneinde houvast te bieden aan de uitwerking van nog op te stellen uitvoeringsplannen.
- ❖ Wij adviseren u de huidige- en gewenste situatie inzake Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang in de gemeente Gulpen-Wittern in kaart te brengen en te relateren aan externe ontwikkelingen, c.q. omgevingsfactoren en aan het lokale-, regionale- en bovenregionale aanbod van dienstverlening.
- ❖ Wij adviseren u onderbouwd te concretiseren welke problemen zich voordoen t.a.v. 'Fijn wonen' en welke elementen daardoor in de aanpak tekortschieten.
- ❖ Wij adviseren u uitvoeringsproblemen in beleid en problemen bij dienstverleners t.a.v. Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen volledig en onderbouwd in kaart te brengen en te vertalen naar concrete doelen voor uitvoeringsplannen.
- ❖ Wij adviseren u in uw uitvoeringsagenda voor Zicht op Thuis de formulering van een aantal kwalitatieve en meetbare indicatoren voor het uitvoeren, evalueren en monitoren van beleid als onderwerp op te nemen. Dit zal u volgens ons handvaten geven voor het opstellen van uitvoeringsplannen, die leiden tot aantoonbare kwaliteitsverbetering van de dienstverlening aan gebruikers van Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang. Daarbij is het wellicht ook interessant om voor de concretisering van de

monitoring contact te leggen met het, door de provincie gefinancierde, kennis-as-project Limburg Meet (LIME).

- ❖ Wij adviseren u om op het gebied van samenwerking met buurgemeenten heldere overleg- en adviesstructuren in te richten op basis van gezamenlijke verantwoordelijkheid, waarbij helderheid wordt verschaft over de onafhankelijke advisering door de samenwerkende adviesraden sociaal domein bij beleidsontwikkeling, beleidsimplementatie, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie aangaande dit en andere onderdelen van het sociaal domein.

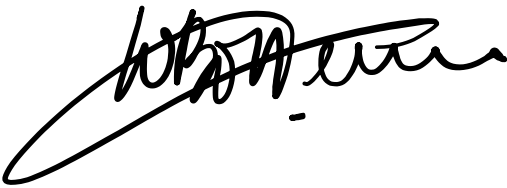
Wij hopen dat we met dit advies een constructieve bijdrage leveren aan uw uitvoeringsagenda voor de uitvoering van een evenwichtig en gemeenschappelijk gedragen beleid rondom Beschermd Wonen & Maatschappelijke Opvang. Wij zien dat ook graag terug in de samenwerkingsovereenkomst die de gemeenten in Maastricht-Heuvelland hierover van plan zijn af te sluiten.

Graag ontvangen we een schriftelijke terugkoppeling betreffende de wijze waarop onze adviezen in dezen daarop van invloed zijn.

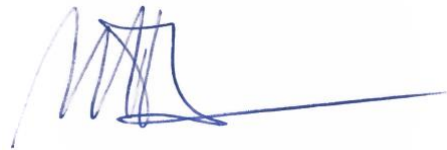
In afwachting van uw reactie verblijven wij,

Met vriendelijke groet,

Namens de Samenwerkende ASD M-H, Adviesraad Sociaal Domein Gulpen-Wittem.



Wiel Botterweck, voorzitter



Marina Theeuwen, secretaris a.i.