

**De gemeentelijke plannen voor beschermd wonen en opvang:
waar staan we**

Tussenstand december 2017

Voorwoord

Eind 2015 heeft de commissie Toekomst beschermd wonen (in het vervolg: commissie Dannenberg) het advies '[Van beschermd wonen naar een beschermd thuis](#)' uitgebracht. Kern van de visie is de sociale inclusie van de doelgroep van beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Dit houdt in dat deze mensen zoveel mogelijk in gewone woningen en wijken, in hun eigen sociale omgeving, begeleid en ondersteund moeten worden, gericht op herstel en zelfredzaamheid. Dit advies is door partijen omarmd

Het Rijk en de VNG hebben in het bestuurlijk overleg van 22 juni 2016 afgesproken dat gemeenten een regionaal plan van aanpak voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang maken. De implementatie van het advies van de commissie Dannenberg is een hele klus. Gemeenten hebben er nieuwe taken bij gekregen. Ze zijn bezig zich kennis eigen te maken over de mensen waar het over gaat en welke (gespecialiseerde) ondersteuning en begeleiding noodzakelijk is voor succesvolle sociale inclusie. Professionals en ervaringsdeskundigen beschikken over deze expertise. Zij kunnen gemeenten en andere netwerkpartners hierbij helpen. Sociale inclusie is in onze ogen een gezamenlijke opdracht, die lichter wordt als het ons lukt om die gezamenlijk uit te voeren.

Wij zien een kans om via een analyse van de regionale plannen beschermd wonen een bijdrage te leveren aan de verdere implementatie van het advies van de commissie Dannenberg om zo gezamenlijk de volgende stappen te kunnen zetten. De branches en MIND hebben daarom Frederike Kroon de opdracht gegeven om de regionale plannen te analyseren. De tussenresultaten van de analyse zijn in dit rapport te vinden.

Op basis van de tussenresultaten kunnen aanbieders en cliënten het gesprek aangaan met gemeenten, input leveren aan de verdere totstandkoming van de regionale plannen en bespreken hoe zij in het vervolgtraject gemeenten kunnen helpen en ontzorgen. De branches en MIND willen op basis van de uitkomsten overstijgende uitdagingen inzichtelijk maken en samen met het Rijk en de VNG op zoek gaan naar werkbare oplossingen.

Voor vragen kunt u contact opnemen met een van de ondergetekenden.

Artie van Tuijn,
Voorzitter RIBW Alliantie

Jan Laurier,
Voorzitter Federatie Opvang

Veronique Esman - Peeters,
Directeur GGZ Nederland

Marjan ter Avest
Directeur MIND

Managementsamenvatting

Eind 2015 bracht de commissie Dannenberg haar advies uit over de toekomst van het beschermd wonen onder de titel “Van beschermd wonen naar een beschermd thuis”. Het advies richt zich op transformatie van het beschermd wonen naar het beschermen van kwetsbare burgers die midden in de samenleving wonen. Hiertoe dienen acht condities gerealiseerd te worden gericht op inclusie van deze kwetsbare burgers in de samenleving. Herverdeling van de financiële middelen voor het beschermd wonen over alle gemeenten en intergemeentelijke samenwerking vormen een belangrijke basis om dit te realiseren. Tussen VNG en het Rijk is de bestuurlijke afspraak gemaakt dat de centrumgemeenten [uiterlijk 31 december 2017](#) in een regioplan uitgewerkt hebben hoe zij de acht condities voor inclusie en intergemeentelijke samenwerking gaan realiseren.

De RIBW Alliantie, GGZ Nederland, Federatie Opvang en MIND geven september 2017 opdracht tot een analyse van de dan beschikbare regioplannen met als doel inzicht te krijgen in welke mate de regionale plannen invulling geven aan de uitgangspunten zoals genoemd in het advies van de commissie Dannenberg en onder andere nader uitgewerkt in de Handleiding “Regionaal plan van aanpak beschermd wonen en opvang: een taak voor alle gemeenten” van de VNG.

De documenten waarover we bij de analyse beschikten, hebben we verkregen via de lidinstellingen van de branches en het netwerk van MIND, dan wel via gemeentelijke sites of portals. Op deze wijze hebben we documenten van 19 (van de 46) centrumgemeenten bij de analyse kunnen betrekken. Bij negen gemeenten ging het daarbij (ook) om uitvoeringsplannen. De overige gemeenten beschikken nog niet over een plan of het is onduidelijk wat de stand van zaken rond het plan is.

Gelet op deze aantallen hebben wij de uitkomsten van de analyse betiteld als de weergave van een tussenstand. Uit de beschreven procesgang bij de totstandkoming van de plannen blijkt althans op papier een behoorlijke betrokkenheid van cliëntenorganisaties en professionals/zorgaanbieders. Woningcorporaties en zorgverzekeraars zijn echter in beperkte mate betrokken.

Wat betreft de acht condities voor inclusie, zoals genoemd door de commissie Dannenberg blijkt uit de analyse successievelijk het volgende:

1. veel plannen noemen het versterken van zelfmanagement, maar in veel mindere mate spreken ze over versterking van ervaringsdeskundigen of informele zorg;
2. slechts vier van de negentien plannen hebben het over de inzet van langdurige en flexibel inzetbare begeleiding, een belangrijke conditie voor de overgang van beschermd wonen naar ambulante begeleiding. Gemeenten lijken nog steeds hun opdracht op dit punt te onderschatten.
3. de vitale onderdelen van een ondersteuningscontinuüm voor herstel en participatie komen wisselend aan bod. Slechts een enkel plan gaat in op de basisbehoeften voor stabiel wonen. Zes van de negentien plannen besteden aandacht aan de financiële positie van kwetsbare burgers en enkele plannen van deze zes gaan zorgvuldig in op effectieve schuldhelpverlening en het voorkomen van schulden. Twaalf plannen spreken over vergroten van draagvlak in de samenleving voor een beschermd thuis in de wijk. Het belang van anti-stigma-activiteiten lijkt daarbij onderbelicht. Vaak wordt wel gesproken over het versterken van vroegsignalering en preventie. Slechts negen van de negentien plannen werken het belang van dagstructurering en re-integratie naar (betaald) werk nader uit;

4. vijftien plannen geven aan dat men toe wil werken naar een breed arsenaal aan woonvarianten;
5. dertien plannen streven naar het realiseren van meer betaalbare woningen;
6. wat betreft de toegang tot zorgfuncties gaat in de plannen vooral de aandacht uit naar of men de toegang maximaal lokaal wil regelen of regionaal; aan de inhoud van de benodigde zorgfuncties wordt relatief weinig aandacht besteed.
7. duurzame samenwerking met de zorgverzekeraars wordt in de plannen veelal niet nader uitgewerkt. De plannen onderschrijven dat maatschappelijke opvang en beschermd wonen een gedeelde verantwoordelijkheid is voor alle gemeenten en dat samenwerking tussen gemeenten van groot belang is. Een aantal gemeenten wacht met de nadere uitwerking van deze samenwerking tot meer duidelijkheid is over het verdeelmodel van de financiële middelen voor beschermd wonen en opvang;
8. de borging van kwaliteit en vraaggerichtheid van de ondersteuning komt nauwelijks expliciet aan de orde in de plannen.

Op inhoud is het globale beeld van de negentien plannen:

- de focus ligt vooral op het realiseren van de condities voor inclusie en in aanzienlijk mindere mate op de reductie van intramurale capaciteit van beschermd wonen en/of maatschappelijke opvang, waarbij slechts enkele plannen die reductie verbinden met opbouw van ambulante capaciteit;
- de plannen werken nog weinig concreet uit hoe de acht condities voor inclusie gerealiseerd gaan worden;
- er wordt uitgegaan van een integrale benadering van het beschermd wonen en de maatschappelijke opvang. Daarbij verbreden enkele gemeenten deze integrale benadering naar de verslavingszorg, de OGGZ en het beleid met betrekking tot personen met verward gedrag.

Daarnaast hebben de negentien plannen een grote diversiteit: enerzijds is sprake van een redelijk aantal smal geformuleerde plannen die zich vooral richten op de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de gemeenten en de samenwerkingsafspraken. Anderzijds zijn er meerdere plannen die (tevens) zeer inhoudelijk zijn en een nadere uitwerking geven aan het realiseren van de acht condities voor inclusie van de commissie Dannenberg.

De conclusies uit de analyse zijn:

- meerdere gemeenten besteden vooral aandacht aan de manier waarop de samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling tussen de gemeenten vorm moet krijgen
- het realiseren van de condities voor inclusie vraagt nog de nodige aandacht en is een zoektocht in veel plannen. De ambities worden weinig geconcretiseerd en er is nog een hoop werk te doen;
- sommige condities voor inclusie komen redelijk aan bod in de plannen, zoals versterken van zelfmanagement en preventie/vroegsignalering;
- onderbelicht worden condities op het terrein van bestrijding van stigma en vooroordeel en op het terrein van participatie;

- opvallend is de beperkte mate waarin langdurige begeleiding met flexibele inzet in de plannen genoemd wordt. Een belangrijke conditie om de kloof te dichten tussen beschermd wonen en ambulante begeleiding;
- de plannen geven onvoldoende aan hoe gemeenten ervaringswerkers en andere deskundigen willen betrekken bij de nadere uitwerking.

Inhoud

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	3
1. Inleiding	7
2. Aanpak van de analyse	9
3. Stand van zaken rond de gemeentelijke plannen	10
4. De plannen en de condities voor sociale inclusie.....	12
5. Gemeentelijke verantwoordelijkheid en samenwerking	16
6. Opbouw en afbouw capaciteit	17
7. Vervolg op de gemeentelijke plannen.....	17
8. Globaal beeld.....	18
9. Conclusies	19
Bijlage 1 Geanalyseerde documenten.....	20
Bijlage 2 Leden Begeleidingscommissie	22

1. Inleiding

1. a. Voorgeschiedenis

Het advies over de toekomst van het beschermd wonen dat eind 2015 is uitgebracht door de commissie Dannenberg richt zich op de transformatie van beschermd wonen naar het beschermen van kwetsbare burgers midden in de samenleving. Sociale inclusie van deze kwetsbare burgers is randvoorwaarde om die transformatie te realiseren. In het advies worden acht belangrijke condities voor sociale inclusie genoemd:

1. versterken van zelfmanagement , ervaringsdeskundigheid en informele zorg;
2. garanderen van langdurige begeleiding met flexibele intensiteit;
3. ondersteuningscontinuüm voor herstel en participatie;
4. een breed arsenaal van woonvarianten;
5. beschikbare en betaalbare wooneenheden;
6. laagdrempelige toegang tot zorgfuncties;
7. duurzaam samenwerken tussen gemeenten en zorgverzekeraars;
8. borgen van kwaliteit en vraaggerichtheid van ondersteuning.

Het advies van de commissie richt zich ook op de gewenste (her)verdeling van middelen (van verdeling over centrumgemeenten naar verdeling over alle gemeenten) en op de noodzaak van intergemeentelijke samenwerking.

Het advies van de commissie wordt onderschreven door diverse brancheorganisaties en belangenverenigingen, zoals de RIBW Alliantie, GGZ Nederland, Federatie Opvang en MIND Platform Psychische Gezondheid.

De implementatie van het advies van de commissie Dannenberg is een complex traject. Een belangrijke rol in de implementatie van het advies vormen de regionaal door gemeenten te ontwikkelen plannen van aanpak voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang. De totstandkoming van de plannen van aanpak vindt plaats op basis van een [bestuurlijke afspraak tussen Rijk en VNG](#). Deze plannen van aanpak per regio dienen [uiterlijk 31 december 2017](#) gereed te zijn.

1.b. Aanleiding tot en doel van de analyse

VNG en Rijk hebben samen opdracht aan AEF gegeven om inzichtelijk te maken hoe regio's de uitgangspunten (zoals genoemd in de Handleiding van de VNG) invullen en op welke onderwerpen grote uitdagingen worden verwacht.

De branches en MIND hebben eveneens behoefte aan een analyse van de regionale plannen van aanpak beschermd wonen en maatschappelijke opvang. De vragen die de branches en MIND beantwoord willen zien in deze analyse zijn de volgende:

1. In welke mate is in de regionale plannen invulling gegeven aan de uitgangspunten zoals genoemd in de handleiding 'Regionaal plan van aanpak beschermd wonen en opvang: een taak voor alle gemeenten' van de VNG, de voortgangsrapportage opvang en beschermd wonen' van Van Rijn en de brief 'Reactie op voortgangsrapportage opvang en beschermd wonen' van de branches en MIND?

2. Wat is de (globale) inhoud van de regionale plannen? Wat zijn de overeenkomsten en verschillen?
3. Met welke partijen zijn de regionale plannen tot stand gekomen?
4. Hoe ziet het vervolg eruit? Welke procesafspraken zijn er gemaakt? Welke 'harde' afspraken zijn er gemaakt waarop de gemeenteraden de wethouders kunnen afrekenen?
5. Welke knelpunten en kansen zijn er (lokaal/regionaal en landelijk)? Hoe kan de ervaring, vakkennis en innovatiekracht van professionals en ervaringsdeskundigen ingezet worden om gemeenten hierbij te helpen, met hen samen te werken om zo gezamenlijk de volgende stappen te zetten naar een inclusieve samenleving?

1. c. Leeswijzer

In deze rapportage wordt eerst de aanpak geschetst die bij de analyse gehanteerd is (Hoofdstuk 2). In Hoofdstuk 3 wordt ingegaan op hoe het staat met de (centrum)gemeentelijke plannen: hoeveel plannen zijn er voor de analyse beschikbaar c.q. zijn er bekend, wat is de status, hoe is de procesgang bij de totstandkoming van de plannen geweest en wat is het globaal beeld van de plannen (antwoord op vraag 3 van de opdracht).

Vervolgens komen de bevindingen ten aanzien van de punten in het advies van de commissie Dannenberg aan de orde. Om te beginnen die ten aanzien van de acht condities voor inclusie (Hoofdstuk 4). In hoofdstuk 5 staan de bevindingen ten aanzien van het advies van de commissie om alle gemeenten verantwoordelijk te maken voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen en de vereiste samenwerking tussen gemeenten. Daarmee wordt in de hoofdstukken 4 en 5 vraag 1 van de opdracht beantwoord.

Hoofdstuk 6 schetst wat in de plannen wordt aangegeven met betrekking tot afbouw van bw/mo-verblijfs capaciteit en opbouw van capaciteit van ambulante ondersteuning. In hoofdstuk 7 wordt ingegaan op het vervolg op de gemeentelijke plannen (het antwoord op vraag 4 van de opdracht). In hoofdstuk 8 wordt een globaal beeld gegeven van de plannen (het antwoord op vraag 2 van de opdracht). In hoofdstuk 9 worden conclusies uit de analyse getrokken, waarmee input gegeven wordt voor de beantwoording van vraag 5 van de opdracht.

2. Aanpak van de analyse

2.a. Analyseframe

Om de plannen te kunnen analyseren is een analyseframe ontwikkeld. Dit frame is opgebouwd aan de hand van “Van beschermd wonen naar een beschermd thuis”, het advies van de commissie Dannenberg d.d. november 2015 en de daarin genoemde opdrachten. Het frame is verder ingekleurd op basis van diverse relevante documenten¹, waarmee de opdrachten in het advies van de commissie tevens geconcretiseerd werden in mogelijke acties en activiteiten. De plannen zijn gescoord aan de hand van het frame. Daarbij is ook gescoord op meer globale aspecten van de plannen. Dan gaat het bijvoorbeeld om de mate waarin sprake is van een integraal beleid en/of uitvoeringsplan ten aanzien van beschermd wonen en opvang. Of om de balans tussen de mate waarin condities voor inclusie aan de orde komen versus de mate waarin ingegaan wordt op wijze van gemeentelijke samenwerking dan wel de mate waarin ambities uitgewerkt in een concrete doelstelling en een plan inclusief planning

2.b. Verkrijgen van de plannen

Tegelijk met het onderzoek van de branches en MIND werd ook het AEF-onderzoek naar de gemeentelijke plannen gestart dat in opdracht van VWS en VNG plaats vond. In het kader van dat onderzoek werden gemeenten al benaderd over de plannen, waarbij hen tevens een aantal aanvullende vragen werd voorgelegd. Besloten is om voor ons onderzoek de lid-instellingen van de branches en het netwerk van MIND te benaderen met de vraag of zij beleidsnota's, plannen van aanpak of andere relevante documenten konden aanleveren. Daarnaast is onderzoek gedaan naar publicaties op gemeentelijke websites en portals.

¹ Het analyseframe is verder gevoed vanuit:

- [“Handleiding Regionaal plan van aanpak beschermd wonen en maatschappelijke opvang: Een taak voor alle gemeenten”](#), VNG, d.d. november 2016
- [Kamerbrief mbt. “Opvang en beschermd wonen”](#) van staatssecretaris Van Rijn, d.d. 5 juli 2016
- [“Aanbevelingen beschermd en begeleid wonen”](#), Centrale cliëntenraden 22 RIBW's, d.d. 2 augustus 2016
- [“Reactie op de kamerbrief opvang en beschermd wonen d.d. 5 juli 2016”](#) brief van de branches aan de Vast Kamercommissie d.d. 1 september 2016
- [“Voortgangsrapportage maatschappelijke opvang en beschermd wonen, voorjaar 2017”](#), brief van Staatssecretaris Van Rijn aan de Kamer, d.d. 3 juli 2017
- [“Invoering verdeelmodel beschermd wonen WMO 2015”](#), brief van de branches en MIND aan de Vaste Kamercommissie VWS, d.d. 30 augustus 2017

3. Stand van zaken rond de gemeentelijke plannen

In dit hoofdstuk wordt een algemeen inzicht gegeven in de geanalyseerde plannen: het aantal plannen, de diversiteit, de procesgang bij de totstandkoming en het globale beeld van deze plannen.

3.a. Aantal plannen

De eerder geschetste werkwijze om de plannen te verkrijgen betekent dat de analyse zich naast een enkel via gemeentelijke websites verkregen document, alleen kon richten op beleidsnota's, plannen van aanpak, etc. voor zover deze in de periode van ophalen (september/oktober 2017) bekend zijn bij lid-instellingen van branches en in het netwerk van MIND. Mochten er in die periode wel al relevante documenten van gemeenten beschikbaar zijn geweest, die niet in de analyse betrokken zijn, dan waren deze kortom niet bekend bij relevante stakeholders.

Langs deze route zijn in deze periode documenten verkregen van 19 (=41%) van de 46 centrumgemeenten. Over achttien gemeenten (39% van de centrumgemeenten) is vanuit de lid-instellingen en het netwerk van MIND gemeld dat er nog geen plan bekend is bij hen. Bij negen gemeenten was de stand van zaken met betrekking tot het plan onduidelijk.

In Bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de documenten die in de analyse zijn meegenomen.

3.b. Diversiteit aan documenten

In deze rapportage over de analyse wordt (in het kader van de leesbaarheid) steeds gesproken over "de plannen" van de gemeenten. De aangeleverde documenten van de gemeenten met betrekking tot maatschappelijke opvang en beschermd wonen verschillen echter sterk in status en karakter. Veelal betreft het een beleidsnotitie al dan niet voorafgegaan door een visiedocument. In veel mindere mate gaat het om uitwerking van visie en beleid in min of meer concrete plannen. Dit onder een benaming als Uitvoeringsagenda, Plan van Aanpak, etc.

Bij deze laatste plannen is soms wel sprake van planningstermijnen, maar slechts enkele keren van een meetbare doelstelling die op die termijn nagestreefd wordt.

3.c. Relatie met landelijke stand van zaken

In paragraaf 2.b. noemen we al het onderzoek dat AEF uitgevoerd heeft naar de gemeentelijke plannen. Inmiddels is het AEF-rapport "[Beschermd Wonen en maatschappelijke opvang: de regio's aan zet](#)" over dit onderzoek verschenen. Bij dit rapport zijn zogeheten [Informatiekaarten](#) als bijlage toegevoegd. Per gemeente is een informatiekaart opgesteld met daarop de antwoorden van deze gemeente op vragen die AEF in het onderzoek gesteld heeft. Zo gingen een paar vragen over de totstandkoming van het Regioplan en is ook gevraagd of de uitvoeringsplannen gereed zijn. Op basis van de antwoorden van de gemeenten op deze vragen hebben we een overzicht gemaakt van de stand van zaken op dat moment. Dit overzicht is opgenomen in de tweede kolom in onderstaand schema. Het laat zien hoeveel gemeenten zowel een regioplan als uitvoeringsplannen gereed hebben, hoeveel gemeenten alleen een regioplan hebben en hoeveel gemeenten nog geen (geaccordeerd) plan hebben.

In de derde kolom van het schema hebben we opgenomen hoe de situatie is bij de gemeenten die wij in onze analyse hebben kunnen betrekken.

status	aantal gemeenten	in analyse betrokken
Regioplan+uitvoeringsplannen gereed	15	11
Regioplan gereed/nog geen uitvoeringsplan	25	8
Geen (vastgesteld) regioplan+uitvoeringsplan	6	-
Totaal	46	19

Uit het overzicht is af te lezen dat wij in onze analyse elf gemeenten betrekken met een complete combinatie van regioplan en uitvoeringsplan. Bovendien blijkt dat dit driekwart van de gemeenten te zijn die op dat moment beschikken over zowel een regioplan als een uitvoeringsplan. Ook laat dit overzicht zien dat eind 2017 76 % van de centrumgemeenten nog geen (vastgesteld) uitvoeringsplan heeft.

3.d. Procesgang bij de totstandkoming van de plannen

Zeventien van de negentien geanalyseerde regioplannen beschrijven wie bij de ontwikkeling van het plan betrokken zijn geweest. Onderstaand is in schema gezet wie er in welke mate genoemd zijn als betrokkenen.

partij, stakeholder	n	%
cliënten(-organisaties), ervaringsdeskundigen,	13	68%
zorgaanbieders	12	63%
professionals	9	47%
familie, naastbetrokkenen	5	26%
corporaties	4	21%
zorgverzekeraars	4	21%

Hieruit komt naar voren dat bij ongeveer twee derde van de plannen sprake is van betrokkenheid van cliënten(organisaties) en/of ervaringsdeskundigen. Opvallend is het beperkt aantal plannen waarin sprake is van de betrokkenheid van corporaties en zorgverzekeraars .

4. De plannen en de condities voor sociale inclusie

4.a. Toelichting

Een aantal gemeentelijke plannen noemen de acht condities voor inclusie en bekrachtigen dit met de algemene uitspraak dat men het advies van de commissie op dit punt (al dan niet op hoofdlijnen) deelt. De meeste gemeentelijke plannen geven aan dat men deze condities wil realiseren. Navolgend wordt per conditie uitgewerkt hoe en hoe vaak hierop ingegaan wordt in de gemeentelijke plannen.

4.b. Versterken zelfmanagement, ervaringsdeskundigheid en informele zorg

De negentien gemeentelijke plannen besteden wisselend aandacht aan de door de commissie Dannenberg onderscheiden versterking van zelfmanagement, ervaringsdeskundigheid en informele zorg:

versterking van	n	%
zelfmanagement	14	74%
ervaringsdeskundigheid	8	42%
informele zorg	8	42%

Opvallend is dat driekwart van de plannen het versterken van zelfmanagement noemen. De plannen spreken niet over versterken van ervaringsdeskundigheid, maar wel over inzet van ervaringsdeskundigen. Acht plannen noemen dit.

Ook noemen de plannen niet het versterken van de informele zorg als zodanig, maar wel dat men de samenwerking tussen formele en informele zorg wil bevorderen (zes gemeenten). Slechts twee plannen besteden aandacht aan het belang van de inzet van vrijwilligers.

In de Handleiding van de VNG wordt bij deze conditie als actiepoint genoemd het overleg met welzijn en met zelfregie-organisaties over een aanbod op het gebied van zelfmanagement en ervaringsdeskundigheid. Vijf van de negentien gemeenten hebben dit actiepoint in hun plan opgenomen.

Eén van de [“Aanbevelingen beschermd en begeleid wonen”](#) van de gezamenlijke cliëntenraden van de RIBW's is om de zelfregiemogelijkheden van de cliënt te gebruiken bij het opstellen van het persoonlijk ondersteuningsplan. Zes gemeenten nemen dit mee in hun plan.

4.c. Garanderen van langdurige begeleiding met flexibele intensiteit

In de condities voor inclusie gaat het om garantie op de combinatie van langdurige begeleiding en flexibele intensiteit van deze begeleiding. De commissie Dannenberg zegt hier in haar advies het volgende over: ‘Vanuit de historie is er een kloof tussen het intensieve aanbod van beschermd wonen uit de AWBZ en het lichtere aanbod van begeleiding vanuit de huidige gemeentelijke Wmo.

Meer specifiek ontbreekt vaak (flexibel inzetbare) intensieve begeleiding voor een aanzienlijk aantal uren gedurende meerdere dagen per week (of zelfs iedere dag), die garandeert dat mensen die zelfstandig (gaan) wonen voldoende continuïteit en nabijheid van hulpverleners ervaren. Als deze kloof niet wordt gedicht dan is het risico van terugval en (opnieuw) onveiligheid en beschadiging van cliënten groot. Signalen uit de huidige praktijk zijn dat gemeenten vooral kortdurende, laag intensieve trajecten inzetten. Beschermd thuis vraagt om langdurende, soms hoog intensieve trajecten. Cliënten zelf schatten in dat er nog lang professionele hulp nodig is’.

De plannen spreken vaker over de mogelijkheid van flexibele inzet van de begeleiding en in mindere mate over de garantie op langdurige begeleiding (mogelijkheid tot op- en afschalen). Onderstaand een overzicht van hoe vaak gemeenten het belang van flexibel inzetbare en/of langdurige begeleiding genoemd hebben.

flexibel inzetbare en/of langdurige begeleiding	n	%
flexibel inzetbare begeleiding	11	58 %
langdurige begeleiding	6	32 %
langdurige en flexibel inzetbare begeleiding	4	21 %

De mogelijkheid van langdurige begeleiding scoort lager dan die van flexibele begeleiding. Het meest opvallend is, dat de combinatie van langdurige en flexibele begeleiding zeer laag scoort. Zeker gelet op het belang van deze conditie voor het dichten van de kloof tussen beschermd wonen en ambulante begeleiding.

4.d. Ondersteuningscontinuüm voor herstel en participatie

De commissie Dannenberg noemt in haar advies vijf vitale onderdelen van een ondersteuningscontinuüm:

1. “...*basisbenodigheden voor stabiel wonen*, zoals onverwijde inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP), zo nodig via een briefadres, voorschot bijzondere bijstand om een ID aan te kunnen vragen,.....” (cie. Dannenberg). Slechts enkele plannen noemen deze basisbenodigheden.
2. “Een samenhangend geheel van *gevarieerde en betaalbare wooneenheden* met flexibele outreachende ondersteuning.” (cie. Dannenberg). Dit onderdeel komt aan de orde in paragraaf 4.e.
3. “Stabiel wonen hangt, behalve van de vermogens en het gedrag van kwetsbare burgers af van de *responsiviteit van burens en andere betrokkenen* in de leefwereld. Gerichtte *antistigma-activiteiten* zijn wezenlijk voor het succes van herstel en maatschappelijke participatie. Dit geldt evenzeer voor *preventie en snel ingrijpen bij overlast en escalerende crisissituaties*”. (cie. Dannenberg).

Een klein aantal plannen gaat in op het *versterken van de responsiviteit van burens en naastbetrokkenen*. Daarbij streeft men vooral naar het versterken van kennis over psychische kwetsbaarheid (bijvoorbeeld via de training First Aid Mental Health).

Twaalf plannen (68%) noemen het belang van het vergroten van draagvlak voor een inclusieve samenleving. Zes plannen concretiseren dit in het uitvoeren van *anti-stigma activiteiten*.

Ook worden in de plannen actiepunten genoemd als “zorgen voor sociale veiligheid” (zeven keer genoemd) en “versterken van het persoonlijk netwerk” (vijf keer).

Preventie en snel ingrijpen bij overlast en escalerende crisissituaties krijgen in veel plannen aandacht. Verbreding van het Wmo-aanbod kan preventie versterken, zo wordt aangegeven. Vaak ziet men een belangrijke rol op dit punt voor het sociaal wijkteam dat dan wel voldoende kennis van en meer aandacht voor mensen met een psychische beperking moet hebben. Enkele plannen streven naar geïntegreerde voorzieningen op wijkniveau, dan wel naar een geïntegreerde ggz op wijkniveau, met als doel het versterken van de preventie. Het aantal keren dat deze actiepunten ten behoeve van preventie genoemd worden:

actiepunt	n	%
versterken vroegsignalering en preventie	15	79%
preventie via verbreed Wmo-aanbod	6	32%
geïntegreerde (ggz-)voorzieningen op wijkniveau	5	26%
meer aandacht en kennis binnen sociaal wijkteam	3	16%

In het kader van preventie en snel ingrijpen bij overlast en escalerende crisissituaties wordt ook enkele keren het vergroten van de kennis in de omgeving van kwetsbare mensen genoemd en/of het organiseren van 24-uursbereikbaarheid van bijvoorbeeld professionals. Die 24-uursbereikbaarheid is dan ook beschikbaar voor de omgeving.

Acht plannen besteden aandacht aan het organiseren van voldoende nazorg om terugval te voorkomen. Ook noemen meerdere gemeenten het belang van bemoeizorg.

4. *“Inkomensbeheer, beschermingsbewind en varianten daarvan*. De situatie van de meerderheid van de kwetsbare mensen kenmerkt zich door schulden en armoede en heeft vaak onvoldoende vaardigheden om de eigen financiën te doen en de administratie op orde te houden. Door vroeg interventie moet voorkomen worden dat mensen door (oplopende) huurschulden hun zelfstandige huisvesting kwijt raken.” (cie. Dannenberg)

Een aantal plannen gaat op dit aspect nader in. In zes plannen (32%) wordt aandacht gevraagd voor de financiële positie van cliënten. Deze plannen richten zich vooral zorgvuldig op de schuldenproblematiek bij kwetsbare burgers, een effectieve schuldhulpverlening, laagdrempelige toegang tot deze hulpverlening, maar met name ook het belang van het voorkomen van schulden. Vier plannen richten zich ook op het voorkomen van huisuitzetting.

5. *“Dagstructurering, dagactivering, leren en opleiden.* Een continuüm van onderwijs, opleiding, vrijwilligerswerk en betaald werk is voor de zelfbepaling van mensen cruciaal en dient een vast onderdeel van het maatwerk te zijn. Onmisbaar zijn in dit verband laagdrempelige inloopcentra in de wijk, in de Opvang ook wel thuishavens genoemd, voor ontmoeting, activiteiten en steun bij dagelijkse vragen.” (cie. Dannenberg). Een aantal plannen werken het belang van dagstructurering en re-integratie zorgvuldig uit.

Negen plannen (47%) stellen dat er voldoende aanbod moet zijn voor ontmoeten, dagbesteding en vrijwilligerswerk. Acht gemeenten streven naar een sluitende keten van partners en/of trajecten van ontmoeten naar re-integratie in betaald werk.

4.e. Een breed arsenaal aan woonvarianten

De commissie Dannenberg verwijst op dit punt naar de diversiteit aan woonwensen van kwetsbare mensen. Vijftien gemeenten (79%) willen toewerken naar een breed arsenaal aan woonvarianten en zes gemeenten willen hierover afspraken met de corporaties.

Een beperkt aantal gemeenten wil aansluiten bij consumenten- en burgerinitiatieven. Als voorbeelden worden in de regel de initiatieven genoemd van ouders van jongeren met autisme.

In verreweg de meeste plannen is sprake van een integraal beleid ten aanzien van beschermd wonen en maatschappelijke opvang. In een aantal plannen is dit nog niet uitgewerkt. Andere gemeenten werken dit wel uit, bijvoorbeeld in een integrale benadering van hoe men met intramurale plekken in dat verband wil omgaan. Daarbij is de insteek dat het zowel in het beschermd wonen als in de maatschappelijke opvang om ambulantisering gaat.

Een enkel plan neemt concreet afstand van de woonladder. Meerdere plannen besteden aandacht aan spreiding van wonen en woonvormen van kwetsbare mensen in en over wijken. De meeste plannen noemen scheiden van wonen en zorg als een belangrijk instrument. Daarbij geven vijf gemeenten aan dat men het scheiden van wonen en zorg wil faciliteren.

4.f. Beschikbare en betaalbare wooneenheden

De commissie Dannenberg noemt het te gering aantal goedkopere huurwoningen als oorzaak van stagnatie in het gaan wonen in de wijk, ook voor mensen die nu beschermd wonen en zelfstandig willen gaan wonen. Het vraagt van de gemeente een kostenafweging tussen de beleidsterreinen WMO en huisvesting m.b.t. afweging van meerkosten door wegvallen van de onrendabele top versus besparing op beschermd wonen.

Dertien plannen (68%) besteden aandacht aan het realiseren van meer betaalbare woningen, waarbij tien gemeenten aangeven dat men hierover afspraken wil gaan maken met de corporaties. Een enkele gemeente wil met de corporaties gaan bekijken hoe de betaalbaarheid versterkt kan worden.

4.g. Laagdrempelige toegang tot zorgfuncties

De commissie Dannenberg stelt dat “voorzien moet worden in een aantal voor cliënten en naasten laagdrempelige toegankelijke zorgfuncties” gelet op het feit dat de kanteling van de zorg een omslag betekent van een aanbodgerichte naar een functiegerichte benadering.

De commissie noemt daarbij de volgende functies: signalering en vroeginterventie, integrale toegang met een adequate screening, herstelondersteuning, transitieondersteuning en behandeling en specialistische zorg.

Meerdere plannen noemen het belang van een of meerdere van deze functies (m.n. signalering en vroeginterventie en herstelondersteuning), maar werken ze veelal beperkt uit.

De laagdrempelige toegang tot deze zorgfuncties komt in de plannen beperkt aan bod: de plannen gaan vooral in op lokale of regionale toegang tot de zorg-/maatwerkvoorzieningen. Daarbij wordt in zeven plannen (37%) aangegeven dat men de toegang verregaand lokaal wil realiseren. In de regel wordt de toegang naar specialistische voorzieningen regionaal geregeld. Verder stellen vier gemeenten dat goede toegang tot de algemene voorzieningen van belang is. Slechts vijf gemeenten hebben in hun plan opgenomen dat de toegang tot zorgfuncties laagdrempelig geregeld moet worden.

4.h. Duurzaam samenwerken tussen gemeenten en zorgverzekeraars

Het belang van samenwerking met zorgverzekeraars wordt in merendeel van de plannen genoemd. In termen van duurzaamheid wordt dit in de plannen niet verder uitgewerkt.

4.i. Borgen van kwaliteit en vraaggerichtheid van ondersteuning

Kwaliteit en kwaliteitsbewaking komen als zodanig beperkt aan de orde in de plannen. Als het genoemd wordt, dan is dit in de regel onder verwijzing naar de inkoopvoorwaarden, waarin dit vastgelegd wordt.

Slechts drie van de negentien plannen refereren aan het Kwaliteitskader Beschermd Wonen of aan de Kwaliteitseisen Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang.

De term vraaggerichtheid wordt niet of nauwelijks gebruikt in de plannen. Wel wordt gesproken over bijvoorbeeld burgergerichtheid. Vrijwel alle plannen noemen het belang van herstel en herstelgerichte ondersteuning.

5. Gemeentelijke verantwoordelijkheid en samenwerking

5.a. Gemeentelijke verantwoordelijkheid

Het tweede deeladvies van de commissie Dannenberg is om alle gemeenten verantwoordelijk te maken voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen. Alle plannen onderschrijven, dit uitgangspunt, maar het wordt verschillend uitgewerkt. In een enkele regio blijft de verantwoordelijkheid voor veel taken bij de centrumgemeente liggen, waarbij de medeverantwoordelijkheid van regiogemeenten nader uitgewerkt wordt. Bij veel plannen is er duidelijk sprake van verschuiving van taken van de centrumgemeente naar regiogemeenten. Inclusief bijvoorbeeld (waar schaalgrootte dit toelaat) verschuiving van mo- en bw-capaciteit naar de regiogemeente.

5.b. Samenwerking tussen gemeenten

Het belang van samenwerking als regiogemeenten wordt eveneens duidelijk onderschreven, waarbij bij de meeste gemeenten die vorm van samenwerking nader uitgewerkt wordt ook in relatie tot verschuiving van de taken.

Een aantal gemeenten wacht met de verdere uitwerking van de vorm van samenwerking tot er meer bekend is over het verdeelmodel beschermd wonen.

6. Opbouw en afbouw capaciteit

Twaalf plannen geven niets aan met betrekking tot afbouw van intramurale bw of mo-capaciteit en/of opbouw ambulante capaciteit. Drie plannen spreken in algemene termen over afbouw van intramurale capaciteit (beschermd wonen en/of maatschappelijke opvang) in relatie tot opbouw van ambulante capaciteit. Vijf van de negentien plannen spreken concreet over afbouw van bw/mo-verblijfs capaciteit.

Bij deze vijf gaat het in een enkel plan over afstemming tussen afbouw intramurale en opbouw ambulante capaciteit van zorg gefinancierd via de Zorgverzekeringswet. In twee plannen wordt de uitspraak gedaan dat er voor 2020 geen intramurale capaciteitsreductie zal plaats vinden. Twee andere plannen noemen een afbouw van intramurale capaciteit van respectievelijk 15 en 20 á 30% voor 2020. In één van deze plannen is sprake van een intramurale capaciteitsreductie van 50% over de periode tot en met 2026. Het vijfde plan heeft een intramurale capaciteitsreductie van 20% na 2020 als uitgangspunt.

7. Vervolg op de gemeentelijke plannen

Iets meer dan de helft van de plannen geven aan hoe men het vervolg op het plan wil vorm geven. Dit vervolg is divers:

- voor zo ver bekend moet er bij acht van de negentien betrokken gemeenten nog een uitvoeringsagenda, uitvoeringsplan of plan van aanpak opgesteld c.q. vastgesteld worden
- vier gemeenten geven het vervolg op een beleidsnotitie vorm middels pilots, programma's of deelprojecten
- van de elf gemeenten die beschrijven hoe zij verder aan de slag willen gaan om de plannen te verwezenlijken, gaat een beperkt aantal in op de betrokkenheid bij dat vervolg van stakeholders, zoals cliënten, ervaringswerkers en andere deskundigen.

8. Globaal beeld

Het globaal beeld van de plannen is als volgt te schetsen:

a. De focus van de plannen

Er is in het grootste deel van de plannen vooral focus op het realiseren van de acht condities die de commissie Dannenberg noemt als voorwaarde voor het realiseren van sociale inclusie. In een beperkt aantal plannen wordt ingegaan op (de omvang van) capaciteitsafbouw van intramurale plaatsen beschermd wonen en/of maatschappelijke opvang. Daarnaast gaat er (ook) veel aandacht naar de gemeentelijke verantwoordelijkheidsverdeling en wijze van samenwerking na 2020.

b. Integrale benadering beschermd wonen en maatschappelijke opvang

Alle plannen zijn gericht op integrale benadering van maatschappelijke opvang en beschermd wonen. De mate waarin dit verder uitgewerkt wordt, varieert. Soms geeft men een gedetailleerde beschrijving op voorzieningenniveau. Soms beschrijft men waar het beleid met betrekking tot beschermd wonen een toevoeging of aanpassing betekent ten opzichte van het beleid maatschappelijke opvang zoals beschreven in de huidige regionale beleidsplannen. Soms is er alleen een algemene uitspraak, dat gestreefd wordt naar integrale benadering. In een beperkt aantal plannen vindt ook verbreding plaats naar Verslavingszorg, OGGZ-beleid en beleid Personen met verward gedrag.

c. Kwaliteit van de plannen

Zoals eerder gesteld verschillen de in de analyse betrokken documenten in hun status (visiedocument/beleidsnota/uitvoeringsplan). Alleen al om die reden is een lineaire vergelijking van de plannen op kwaliteit niet reëel. Desondanks zijn er grote verschillen in stijl en benadering waarneembaar. Sommige plannen zijn erg summier en/of vooral gericht op het regelen van de verantwoordelijkheden tussen centrumgemeente en regiogemeenten. Andere plannen daarentegen hebben vooral een inhoudelijk karakter, verwijzen naar inhoudelijke bronnen, zoals ["Over de Brug"](#) of het gedachtegoed met betrekking tot positieve gezondheid en de herstelgedachte. Zij richten zich vooral op de condities voor inclusie, zoals door de commissie Dannenberg genoemd. Waarbij in een beperkt aantal plannen nader uitgewerkt wordt hoe deze condities concreet te realiseren.

Door het bij de analyse gehanteerde analyseframe is inzichtelijk welke gemeenten het breedst ingaan op de door de commissie Dannenberg genoemde condities voor inclusie. Van de 19 gemeenten die in de analyse zijn meegenomen, hebben de plannen van Amsterdam, Deventer, Haarlem, Meijerij-Bommelerwaard, Utrecht, Nijmegen Rivierenland en Oost Veluwe de grootste breedte. De plannen van Amsterdam, Haarlem, Nijmegen Rivierenland en Zaanstad scoren hoog als het gaat om de meetbaarheid van ambities.

Het zou interessant zijn om te kijken of er een relatie te leggen is tussen bijvoorbeeld de kwaliteit van de plannen en bijvoorbeeld het verschil in de omvang van doelgroep per regio of de historie van gemeentelijke samenwerking dan wel de fase in transitie. Daarvoor is het aantal geanalyseerde plannen echter nog te klein.

9. Conclusies

Conclusies die uit de analyse van de 19 plannen (documenten) getrokken kunnen worden, zijn:

- a) De aandacht voor het realiseren van de door de commissie Dannenberg genoemde acht condities voor inclusie staat inhoudelijk in de meeste gemeentelijke plannen voorop en in aanzienlijk mindere mate de aandacht voor afbouw van intramurale capaciteit.
- b) In veel plannen gaat (ook) veel aandacht uit naar de regionale samenwerking en verantwoordelijkheidsverdeling en de nadere uitwerking daarvan;
- c) Hoe de condities voor inclusie te realiseren is in veel plannen nog een zoektocht. Er is welwillendheid bij gemeenten en commitment voor de adviezen van de commissie Dannenberg, maar er is nog veel werk te doen: gemeenten concretiseren de ambities nog niet.
- d) Sommige (delen van) condities voor inclusie komen redelijk aan bod in de plannen, zoals het versterken van zelfmanagement en preventie/ vroegsignalering. Er zijn echter ook condities die onderbelicht c.q. onderschat worden, zoals die op het terrein van bestrijding van stigma en vooroordeel en die ten aanzien van participatie.
- e) Opvallend is dat een belangrijke conditie, namelijk de mogelijkheid tot langdurige begeleiding met flexibele intensiteit, zeer laag scoort in de plannen. Zeker gelet op het feit dat deze conditie door Dannenberg genoemd wordt als de conditie die de kloof moet overbruggen tussen beschermd wonen en ambulante begeleiding.
- f) De rol van belangrijke stakeholders bij uitwerking van de plannen, zoals cliënten, ervaringswerkers en andere deskundigen wordt nog te beperkt genoemd.

Bijlage 1

Geanalyseerde documenten

<i>regio/centrumgemeente</i>	<i>in analyse betrokken documenten</i>
Achterhoek (Doetinchem)	
Alkmaar	
Almelo	
Amsterdam	Thuis in de wijk, Koersbesluit MO en BW 2016-2020
Assen	
Brabant N-O Oost (Oss)	
Breda	Opvang en bescherming in regio Breda 2010, versie september 2017
Centraal Gelderland (Arnhem)	
Delft Westland Oostland	Regioplan Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen 2017-2020
Den Haag	Regionale beleidsvisie beschermd wonen en maatschappelijke opvang 2018-2020 Routeplan bw en mo regio Den haag
Deventer	Regiovisie 2017-2022 Regionaal Actieplan 2017-2022
Dordrecht	
Eemland (Amersfoort)	Moed Moet, Beleidskader Opvang en bescherming 2018-2019
Eindhoven	
Enschede	
Flevoland (Almere)	
Fryslân (Leeuwarden)	
Gooi & Vechtstreek (Hilversum)	Echte betrokkenheid, wederzijdse afhankelijkheid. Beleidsplan 2017-2020
Groningen	
Haarlem	Opvang, Wonen en Herstel, Beleidskader 2017-2020 Uitvoeringsprogramma Opvang, Wonen en Herstel
Hart van Brabant (Tilburg)	
Heerlen	
Helmond	
Holland Rijnland (Leiden)	Beleidskader Maatschappelijke zorg 2017-2025
IJssel-Vecht (Zwolle)	
Kop van Noord-Holland (Den Helder)	
Maastricht-Heuvelland	
Meijerij-Bommelerwaard (Den Bosch)	Regiovisie Beschermd Wonen en maatschappelijke- en verslaafdenopvang 2016-2020
Midden Limburg (Roermond)	Regiovisie Bijzondere doelgroepen 2017-2020
Midden-Holland (Gouda)	
Nijmegen & Rivierenland	Plan van Aanpak GGZ-Beschermd Wonen-Maatschappelijke Opvang (inspraakversie)
Noord-Limburg (Venlo)	Regiovisie Beschermd Wonen en maatschappelijke- en verslaafdenopvang 2016-2020
Noord Veluwe (Harderwijk)	

<i>regio/centrumgemeente</i>	<i>in analyse betrokken documenten</i>
Oost Veluwe (Apeldoorn)	Transformatieagenda 2017-2020
	Ambulantisering in de regio Oost Veluwe en Achterhoek
	Werkprogramma EPA Taskforce
	Op weg naar beschermd thuis, inspraaknotitie
Rotterdam	Regionaal Beleidsplan 2018-2010 3e concept
Utrecht	Regionale koers maatschappelijke opvang en beschermd wonen U16
Vallei regio (Ede)	
Vlaardingen	Passend onder dak, beleid rond mo en bwin MVS, 2017-2019
Vlissingen	
Waterland (Purmerend)	
West Brabant West (Bergen op Zoom)	Regionaal Plan van Aanpak 2020
West Friesland (Hoorn)	
Westelijke Mijnstreek (Sittard-Geleen)	
Zaanstad	Regiovisie Kwetsbare burgers met multiproblematiek in de Zaanstreek
Zuid Oost Drenthe (Emmen)	
Zuid-Hollandse eilanden (Nissewaard)	

Bijlage 2

Leden Begeleidingscommissie

De begeleidingscommissie bij deze analyse van de regionale plannen beschermd wonen en opvang is als volgt samengesteld:

Linda van de Brink	- bestuurssecretaris RIBW Alliantie
Rina Beers	- senior beleidsadviseur Federatie Opvang
Gerard van Unen	- senior beleidsadviseur GGZ Nederland
Nic Vos de Wael	- beleidsmedewerker MIND