

Aan het College van B&W van de gemeente Montfoort
T.a.v. de wethouder mevrouw Y. Koster-Dreese
Postbus 41
3417 ZG MONTFOORT

Montfoort, 21 september 2020

Betreft: Gevraagd advies met betrekking tot het Plan van Aanpak Personen Verward Gedrag

Geachte College,

De Adviesraad Sociaal Domein (ASD) is gevraagd advies uit te brengen over het Plan van Aanpak Personen Verward Gedrag conceptversie 15 juli 2020 (verder PvA genoemd). Zij komt tot zes adviezen welke hierna zijn benoemd. In de bijlage is een toelichting gegeven op het proces van oordeelsvorming en zijn de adviezen verder toegelicht.

De ASD heeft ook kennis genomen van het 'Eindverslag pilot wijk GGZ' (versie 15 juli 2020) opgesteld door Heidi Habben Jansen (wijk GGZ-er bij de SWOM) en Carolien de Laat (beleidsambtenaar Sociaal Domein Gemeente Montfoort). In het PvA wordt het eindverslag ook genoemd. De ASD veronderstelt dat dit verslag, gezien het evaluatieve karakter, deel uit maakt van het PvA en neemt aan dat deze als bijlage toegevoegd wordt aan het PvA. Onze advies is gebaseerd op het PvA met dit eindverslag in gedachte. Daar waar relevant wordt het onderscheid benoemd.

De ASD heeft gezien dat er gedegen werk is gemaakt door de Wijk GGZ-er en de beleidsambtenaar. Wij zijn op verschillende punten echter ook kritisch en geven het college de volgende adviezen mee.

1. Werk alternatieven voor de wijk-GGZ uit

Wij missen in het PvA een gedegen probleemanalyse en oplossingsalternatieven voor de lokale situatie. Verschillende malen wordt in het PvA en het eindverslag toegeschreven naar en geredeneerd vanuit de gekozen oplossing: de inzet van de wijk GGZ-er. Andere oplossingen zijn niet uitgewerkt. In het licht van het aantal en de variëteit aan achtergronden van de meldingen zijn andere oplossingen denkbaar. In het overzicht actiepunten is opgenomen dat een collegevoorstel wordt gemaakt voor het organiseren van een structurele verbinding tussen sociaal domein en veiligheidsketen door de wijk GGZ. Wij adviseren dat voor die tijd alternatieven uitgewerkt worden, in samenhang met het hierna genoemde 2^e advies.

2. Stel een visie en integraal beleid op en kies dan oplossingen met financiering

Wij missen een integrale visie en beleidskader sociaal domein. Dat betekent dat dit PvA niet verankerd is in bijvoorbeeld een visie op inrichting van onze samenleving, op de draagkracht van de wijk, de verdeling van inzet tussen professionals en inwoners zelf en behandeling en preventie. Daarmee is ook de besteding van financiële middelen door de voorgestelde oplossing met de wijk GGZ niet verankerd. Wij adviseren werk te maken van de visie en het beleidskader en keuzes te maken.

3. Werk vanuit waardengedreven regie

In de documenten wordt geen keuze gemaakt in volgorde van prioriteiten in waarden. Verondersteld wordt dat de insteek van de aanpak voor personen met verward gedrag gebaseerd op de *juiste* en *efficiënte* manier van handelen, leidt tot het voorkomen van persoonlijk leed en maatschappelijke overlast. Niet duidelijk wordt gemaakt hoe 'juist' en 'efficiënt' zich tot elkaar verhouden, hoe wordt bepaald wat 'juist' is of 'efficiënt' is en wie dat bepaalt. Ook wordt gesproken over het samenbrengen van zorg en veiligheid. Juist uit de huidige coronasituatie kunnen we leren dat zorg en veiligheid op zeer gespannen voet met elkaar (kunnen) staan.

4. Verbeter de scheiding van regie en uitvoering

Wij adviseren meer helderheid te scheppen in de verschillende rollen en verantwoordelijkheden tussen de gemeente en haar uitvoerders. In het eindverslag is opgenomen dat de gemeente de regie (op beleid) heeft en de SWOM de uitvoerder is. Dat blijkt verder niet uit het doorlopen proces; zij voeren samen een pilot uit en schrijven samen het evaluatieve eindverslag. Dat roept vragen op wie nu wie aanstuurt, zeker nu slechts een oplossing is uitgewerkt en op diverse plaatsen in het eindverslag en het PvA is toegeschreven naar de wijk GGZ-er. In het verlengde hiervan zijn wij erg benieuwd naar de beoogde doorzettingsmacht van de wijk GGZ-er.

5. Werk de inzet omgeving en preventie verder uit

In de beschreven aanpak gaat veel aandacht naar de 'professionalisering' van problematiek. Als gesproken wordt over een sluitende aanpak, dan worden beroepsbeoefenaren benoemd. De adviesraad mist hier de rol van de samenleving, van de wijk en van het sociale netwerk rond personen met verward gedrag. Vanuit visie en de financiële uitdagingen van onze gemeente adviseert de ASD meer aandacht te besteden aan het betrekken van de wijk en preventie. Geadviseerd wordt op zoek te gaan naar bewezen praktijken in andere gemeenten en hierbij als gemeente Montfoort zelf de regie te houden. De zojuist verschenen publicatie 'Krachten bundelen in de buurt' van Movisie waarin vijf veelbelovende projecten beschreven zijn, kan daarbij wellicht behulpzaam zijn¹.

6. Evalueren, reflecteren, leren, ontwikkelen en borgen

De adviesraad adviseert explicieter vast te leggen op welke wijze alle betrokken partijen evalueren, (moreel) reflecteren, leren, ontwikkelen en hoe afspraken geborgd worden. Verder adviseren we actiepunten verder uit te werken, actiehouders te benoemen en een tijdpad, financiering en vastlegging van de bewaking op te nemen. Ook adviseren wij uit te werken hoe getoetst wordt dat acties leiden tot gewenst resultaat in het licht van de visie en het beleid van onze gemeente.

Wij zien uw reactie met belangstelling tegemoet.

Met vriendelijke groet,

Judy Alkema
Voorzitter Adviesraad Sociaal Domein Montfoort

¹ <https://www.movisie.nl/krachtenbundelenindebuurt>

Bijlage 1: Proces en uitwerking

De Adviesraad Sociaal Domein (ASD) is in juli 2020 gevraagd om advies uit te brengen over het Plan van Aanpak Personen Verward Gedrag (conceptversie 15 juli). In januari van dit jaar heeft een gesprek plaatsgevonden met de wijk GGZ-er, met Heidi Habben Jansen, over proces en inhoud. Op 3 september 2020 is de evaluatie van de wijk GGZ bijgewoond. Daarvoor is kennis genomen van het 'Eindverslag pilot wijk GGZ' (versie 15 juli 2020) opgesteld door Heidi Habben Jansen (wijk GGZ-er bij de SWOM) en Carolien de Laat (beleidsambtenaar Sociaal Domein gemeente Montfoort). De ASD heeft voor dit advies niet gesproken met personen uit de doelgroep of hun netwerk.

De ASD heeft gezien dat er gedegen werk is gemaakt door Heidi en Carolien in het eindverslag en het PvA. Zij is verheugd dat een verbinding is gelegd tussen wetenschappelijke theorie en praktijk. Dit geeft op verschillende momenten een fundament aan de adviezen. Zij waardeert het ook dat het eindverslag voorzien is van casussen; dat geeft kleur aan de problematiek achter de cijfers en maakt helder dat er een wereld schuil gaat achter de E33 meldingen en de problematiek. Gesproken is met mensen met ervaringen, een ontwikkeling die we van harte toejuichen en waarvan we hopen dat deze bronnen van kennis nog veel vaker benut worden in de toekomst. Hierdoor oefenen mensen van vlees en bloed met hun ervaringen invloed uit op beleid en uitvoering en daar kan werk beter van worden.

Wij zijn op verschillende punten in het PvA en het eindverslag echter ook kritisch en hebben in het bovenstaande de hoofdpunten van het advies gegeven. Hierna volgt een uitwerking. Ter wille van de leesbaarheid zijn de hoofdpunten ook hierna nogmaals opgenomen.

1. Werk alternatieven voor de wijk-GGZ uit

Voor de gemeente Montfoort is in het PvA een lokale aanpak voor personen met verward gedrag uitgewerkt. Wij missen in het PvA een gedegen probleemanalyse voor de lokale situatie. In het PvE wordt gesproken over een toename van incidenten. Dat is voor de lokale situatie echter niet te stellen; in de eerste helft van 2020 waren er 2 meldingen. Ook in het eindverslag wordt benoemd dat het aantal E33 meldingen alleen niet de grondslag kan zijn voor de inzet van een wijk GGZ-er. Onder de E33 meldingen gaat verder een veelheid van 'verwarring' schuil: GGZ problematiek (al dan niet gecombineerd met (licht) verstandelijke beperkingen), dementie, huiselijke ruzies en dronkenschap. Wij hebben in 2019 in de discussie voorafgaand aan de subsidieaanvraag voor de wijk GGZ reeds aangegeven dat wij een gedegen probleemanalyse en uitwerking van alternatieven missen.

De evaluatie opgenomen in het eindverslag gaat wel erg kort door de bocht. Het eindverslag is opgesteld door de wijk GGZ-er en de beleidsambtenaar. Andere stemmen zijn niet meegenomen waardoor verschillende standpunten, visies en waardenverschillen niet met elkaar in gesprek zijn gebracht. Verschillende malen wordt in het PvA en het eindverslag toegeschreven naar en geredeneerd vanuit de oplossing: de inzet van de wijk GGZ-er. Andere oplossingen zijn niet uitgewerkt (bijvoorbeeld coördinatie door gebiedsteams GGZ, huisarts (met POH GGZ), casemanager dementie of gemeente in de Persoonsgerichte Aanpak). In het licht van de variëteit aan achtergronden van de meldingen zijn andere oplossingen denkbaar.

Voorts is de gekozen oplossing bijna niet los te zien van de invulling door de persoon van de wijk GGZ-er; Heidi Habben Jansen. Wij hebben de indruk gekregen dat zij een goede en belangrijke rol heeft vervuld door haar eigen wijze, deskundigheid en ervaring in het leggen van verbindingen, het zoeken naar oplossingen voor mensen in de knel en het opleiden van haar collega's en anderen. Dat maakt de gekozen oplossing echter ook kwetsbaar. Er is door deze oplossing ook een systeemrol toegevoegd omdat anderen de coördinerende rol niet opgepakt hebben en knelpunten in de afstemming tussen lokale partners en het ontbreken van kennis en vaardigheden niet effectief zijn opgepakt. De achtergronden daarvan en daarmee mogelijke alternatieve oplossingsrichtingen zijn niet uitgewerkt.

In het overzicht actiepunten is opgenomen dat een collegevoorstel wordt gemaakt voor het organiseren van een structurele verbinding tussen sociaal domein en veiligheidsketen door de wijk GGZ. Wij adviseren dat voor die tijd alternatieven uitgewerkt worden, in samenhang met het hierna genoemde 2^e advies.

2. Stel een visie en integraal beleid op en kies dan oplossingen met financiering

Wij missen een integrale visie en beleidskader sociaal domein. Dat betekent dat dit PVA niet verankerd is in bijvoorbeeld een visie op inrichting van onze samenleving, vergroting draagkracht van de wijk, de verdeling van inzet van professionals en inwoners zelf en behandeling en preventie. Daarmee is ook de besteding van financiële middelen door de voorgestelde oplossing met de Wijk GGZ-er (nu in plaats van een maatschappelijk werker) niet verankerd. Deze keuze is nu ook nog niet aan de orde, daarvoor komt een apart collegevoorstel. Wij adviseren met klem, mede gezien de financiële uitdagingen van onze gemeente en de nog onbekende effecten van het corona virus, voorafgaand aan dit collegevoorstel werk te maken van de visie en het beleidskader en keuzes te maken. Geld kan immers maar een keer besteed worden, daar hoort prioritering bij, een betere vorm dan de kaasschaaf als er bezuinigd moet worden.

3. Werk vanuit waardengedreven regie

In de documenten wordt geen keuze gemaakt in volgorde van prioriteiten in waarden. Verondersteld wordt dat de insteek van de aanpak voor personen met verward gedrag gebaseerd op de *juiste* en *efficiënte* manier van handelen, leidt tot het voorkomen van persoonlijk leed en maatschappelijke overlast. Niet duidelijk wordt gemaakt hoe 'juist' en 'efficiënt' zich tot elkaar verhouden, hoe wordt bepaald wat 'juist' is of 'efficiënt' en wie dat doet. Dezelfde vraagtekens kunnen geplaatst worden bij begrippen als kloppende, sluitende, optimale en passende aanpak en pragmatische oplossingen. Ook wordt gesproken over het samenbrengen van zorg en veiligheid. Juist uit de huidige coronasituatie kunnen we leren dat zorg en veiligheid op zeer gespannen voet met elkaar (kunnen) staan waarbij belanghouders tegenover elkaar kunnen komen te staan. Ook in het sociaal domein staan voor de diverse belanghouders soms verschillende belangen op het spel. Dat wordt niet uitgewerkt. Dat is ook niet zo makkelijk maar door dit uit de weg te gaan, kan goede zorg in de ogen van inwoners in de knel komen.

Een van de complexiteiten waartoe men zich in het sociaal domein moet verhouden is nu juist dat het nog niet zo eenvoudig is om te bepalen wat voor deze unieke mens goede zorg is die goed doet, wie dat dan tegen welke meetlat aanlegt en wat dat mag kosten. De adviesraad adviseert om in de visie en afgeleide notities ruimte te maken voor onmacht, een gebrek aan maakbaarheid, beperkte grip en onvermogen om terugval te voorkomen. Dat vraagt om helder te zijn over waarden en uitgangspunten en daar de besteding van financiële middelen op af te stemmen.

Een model met negen bouwstenen en concrete handvatten suggereert in control zijn bij de sluitende aanpak maar gaat voorbij aan de dagelijkse werkelijkheid hetgeen verkeerde verwachtingen kan wekken bij alle partijen, waaronder inwoners. Als het zo simpel was, dan was het al opgelost. Wij wijzen daarbij graag op de epiloog van het eindverslag waarin de complexiteit ruimte krijgt samen met een verwijzing naar Koekkoek; omgang met onbegrepen gedrag vraagt om leiderschap, vakmanschap en burgerkracht².

4. Verbeter de scheiding van regie en uitvoering

Wij adviseren meer helderheid te scheppen in de verschillende rollen en verantwoordelijkheden tussen de gemeente en haar uitvoerders. Melding wordt gemaakt in het eindverslag dat de gemeente de regie (op beleid) heeft en de SWOM de uitvoerder is. Dat blijkt verder niet uit het doorlopen proces; zij voeren samen een pilot uit en schrijven samen het eindverslag. Dat roept vragen op wie nu wie aanstuurt, zeker nu slechts een oplossing is uitgewerkt en op diverse plaatsen in het eindverslag en het PVA is toegeschreven naar de wijk GGZ-er. Dat beeld wordt versterkt doordat het PVA ter advisering wordt voorgelegd nadat de oplossing is ingevoerd (zij het op tijdelijke basis). In het verlengde hiervan zijn wij benieuwd naar de beoogde doorzettingsmacht. Niet uitgewerkt is wat daaronder verstaan wordt, waarom dat nodig is, wat daarmee gebeurt en waarom die macht bij een van de uitvoerders wordt neergelegd. Wij volgen het nog te maken collegevoorstel hierover dan ook met belangstelling en zijn benieuwd welke macht de regievoerder gaat verstrekken aan de uitvoerder.

5. Werk de inzet omgeving en preventie verder uit

De integrale (regionale) aanpak zet in op een combinatie van versterking en inzet van preventie en signalering en op optimalisering van de ketenaansluiting en- inrichting. Ook de Montfoortse aanpak bestaat uit samenwerking met (lokale) partners en tevens aandacht voor omgeving van personen met verward gedrag. In de beschreven aanpak gaat veel aandacht naar de 'professionalisering' van problematiek. Als gesproken wordt over een sluitende aanpak in paragraaf 4.3 in het PVA dan worden beroepsbeoefenaren benoemd, vertegenwoordigers van verschillende organisaties. De adviesraad mist hier de rol van de samenleving, van de wijk en van het sociale netwerk rond personen met verward gedrag. Door de focus op professionaliteit en organisaties kan de burgerkracht en onderlinge solidariteit uit beeld raken. Vanuit visie én de financiële uitdagingen adviseert de ASD meer aandacht te besteden aan betrekken van de wijk en preventie. Daarbij zijn de benoemde voorlichtings- en informatiebijeenkomsten onvoldoende. Geadviseerd wordt op zoek te gaan naar bewezen praktijken in andere gemeenten en hierbij als gemeente zelf de regie te houden.

6. Evalueren, reflecteren, leren, ontwikkelen en borgen

Paragraaf 4.4. beschrijft de borging en in paragraaf 4.5 is een overzicht actiepunten opgenomen. De adviesraad adviseert explicieter vast te leggen op welke wijze alle betrokken partijen evalueren, (moreel) reflecteren, leren, ontwikkelen en hoe afspraken geborgd worden. Verder adviseren we de acties verder uit te werken en in verbinding te brengen met visie en beleid van de gemeente en haar kernwaarden. Wij missen in het overzicht actiepunten een tijdpad, financiering, actiehouders en vastlegging van de bewaking. Ook adviseren wij uit te werken hoe getoetst wordt dat acties leiden tot gewenst resultaat waardoor - ook met het oog op de toekomst - de effectiviteit van ingezette middelen beoordeeld kan worden.

² Koekkoek, B., 2019. De kwestie verwarde personen. Houten: LannooCampus.



Het lijkt ons wenselijk om in de evaluatie ook op te nemen wat het effect is van het onderbrengen van de doelgroep personen met verward gedrag in het DoeMeeHuis. Wij vragen ons daarbij af of alle doelgroepen in dit Huis wel op de juiste plaats zijn, op de juiste wijze benaderd worden en zich goed tot elkaar verhouden (en zo niet, wat daar dan de gevolgen van zijn).

Inmiddels wordt negen maanden gewerkt met de wijk GGZ-er. Dat maakt (morele) reflectie op werk dat goed is en goed doet mogelijk. Wij adviseren gestructureerde morele reflectie op te zetten waardoor ook het werken vanuit de 'omgekeerde toets' en de achterliggende waarden aan de orde komt en effectiviteit van uitvoering gewogen kan worden met alle belanghouders (en daar horen ons inziens cliënten bij).