Informatie

Zwolle

Opinienota voor de raad

Datum 20 juli 2023

Soort openbaar

Onderwerp	Zorgwoningen en zorgelijke zorgaanbieders
Versienummer	V 2
Portefeuillehouder	D. de Jong
Informant	D. Visser
Afdeling	PPP in opdracht voor Wijk- en Beheermanagement
Telefoon	06 21134465
Email	d.visser@zwolle.nl
Bijlagen	1) Motie vreemd aan de orde van de dag M17-2 “Zorgwoningen en zorgelijke zorgaanbieders”.

Het college stelt de raad voor:

1. Kennis te nemen van de aanpak Grip op zorg, via twee sporen: Spoor 1- het in regioverband en lokaal (vervolg-)afspraken maken met de zorgaanbieders; Spoor 2- uitwerken van de vergunningsplicht in het omgevingsplan.

2. Een voorkeur uit te spreken voor het wel of niet doorgaan met spoor 2; uitwerken van de vergunningsplicht in het omgevingsplan.

Inleiding
Op 29 november 2021 heeft uw gemeenteraad de motie M17-2 “Zorgwoningen en zorgelijke zorgaanbieders” aangenomen. In de motie verzoekt de gemeenteraad het college:

- te onderzoeken of de methode die Kampen toepast om de toekenning van zorgwoningen te regelen en daardoor grip en sturing te hebben ook in Zwolle toepasbaar is en daarover terug te rapporteren aan de Gemeenteraad.

Na de motie is gestart met het project ‘Grip op Zorg’. Dit project heeft als doel om methodiek te ontwikkelen waarmee de leefbaarheid rond woonzorgwoningen in buurten kan worden beschermd. Eerst is gestart met het in beeld brengen van de situatie.

In Zwolle is er sprake van overlast door bewoners die wonen in vaak “verkamerde” woningen, waar zorg/ondersteuning aan huis wordt gegeven. De overlastgevende locaties worden bewoond door inwoners die begeleid worden door drie specifieke aanbieders. Dit zijn zorgaanbieders die deze woonzorgvoorzieningen opereren vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz) en Wet forensische zorg (Wfz). De kern van het probleem is dat zorgvragers (met indicaties Wet langdurige zorg en Wet forensische zorg) in deze projecten niet adequaat begeleid worden in hun zorgdoel, namelijk het ontwikkelen van vaardigheden om zelfstandig te kunnen wonen.

In juni 2022 is dit de onderlegger geweest voor het plan van aanpak. In het project is vervolgens via twee sporen (projectgroepen) aan de slag gegaan: 1) Afspraken in regioverband; 2) Ruimtelijke ordeningsvoorwaarden. In deze nota worden de sporen toegelicht en wordt voorgesteld een keuze te maken over het vervolg op spoor 2.

Daarnaast is er blijvende inzet op bestaande overlastsituaties vanuit de aanpak personen met verward gedrag. Wanneer er overlast is, wordt er vanuit de GGD (team VIA) samen met het wijkteam, zorg en veiligheidshuis ingezet op sluitende zorg. Dit met als doel om te zorgen dat de bewoner de juiste zorg krijgt en de overlast afneemt. Door gesprekken met het Zorgkantoor, worden nu ook casussen vanuit Wlz besproken. We hebben de (regionale) afspraak met het Zorgkantoor over hun betrokkenheid hierbij, wanneer het gaat om iemand met een Wlz-indicatie.
Ook is er het convenant aanpak woonoverlast, waarbij politie en woningcorporaties afspraken hebben gemaakt over optreden bij overlast. Hierin vallen ook de casussen van zorgwoningen.

Het gesprek met het zorgkantoor en DJI is vanuit Zwolle in 2021 gestart. Ook zijn er meerdere gesprekken gevoerd met de (zorgelijke) zorgaanbieders. Afgelopen jaar is dit voortgezet en de samenwerking met de regio opgezocht, wat verder is opgepakt in spoor 1.

Kernboodschap
Om grip te krijgen op de overlast van zorgwoningen in onze stad hebben wij in de afgelopen 1,5 jaar het volgende gedaan: wij hebben eerst in beeld gebracht wat de feitelijke situatie in Zwolle is: wat is de omvang van het vraagstuk? Daarna is via twee sporen onderzocht wat hieraan gedaan kan worden: 1) afspraken in regioverband; 2) ruimtelijke ordeningsvoorwaarden (methode Kampen).

De aanpak via spoor 1, afspraken in regioverband, kost tijd, maar hierin zijn verschillende stappen gezet en er is goede hoop op afspraken met het zorgkantoor en dienst justitiële inrichtingen (DJI). Vervolgstappen zullen in regioverband worden gezet.

Het onderzoek naar de ‘methode Kampen’, spoor 2, een vergunningsplicht voor zorgaanbieders, is afgerond. De uitkomst zorgt voor een dilemma. De informatie en kennis die er nu ligt, geeft geen eenduidig beeld of de inzet van deze maatregel doelmatig gaat zijn.

Vraagstuk
Een vergunningsplicht is een ingrijpende maatregel. Het onderzoek naar de mogelijkheden hiertoe is afgerond.

Wij stellen u voor een voorkeur uit te spreken over het vervolg op het spoor 2, waarbij u wordt gevraagd om u uit te spreken over het wel/niet voorbereiden van een vergunningsmaatregel.

Advies college
Het college heeft dit vraagstuk zorgvuldig gewogen. Het college wil blijvend inzetten op spoor 1 en niet overgaan tot het instellen van een vergunningplicht.

Toelichting op de huidige stand van zaken
Voor de uitvoering van het project ‘Grip op Zorg’ op beide sporen is een brede klankbordgroep gevormd. Deze bestond uit vertegenwoordigers van de aanbieders van zorgwonen (vanuit diverse wettelijke kaders), woningbouwcorporaties en de GGD. Op de sporen zijn de volgende stappen gezet:

Feitelijke situatie
Eerst is in beeld gebracht wat er precies aan de hand is.

- In Zwolle is er sprake van overlast door bewoners die wonen in vaak “verkamerde” woningen, waar zorg/ondersteuning aan huis wordt gegeven. De overlast bestaat uit rommel, lawaai, openbaar drank- en drugsgebruik, intimidatie van wijkbewoners, botsende leefstijlen.

- De woningen worden vaak gehuurd door woonzorgvoorzieningen. De overlastgevende locaties zijn van drie specifieke aanbieders. Dit zijn zorgaanbieders die deze woonzorgvoorzieningen opereren vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz) en Wet forensische zorg (Wfz).
- De kern van het probleem is dat zorgvragers (met indicaties Wet langdurige zorg en Wet forensische zorg) in deze projecten niet adequaat begeleid worden in hun zorgdoel, namelijk het ontwikkelen van vaardigheden om zelfstandig te kunnen wonen. Dit veroorzaakt overlast in de woonomgeving.
- De bewoners hebben vaak gecombineerde problematiek, waardoor ze ondersteuning/toezicht nodig hebben in het structuren van hun dag en leven. Zwolle is regiogemeente, waardoor inwoners vanuit de hele regio in Zwolle worden gehuisvest.
- Deze aanbieders hebben geen contract met de gemeente. Daarmee vallen ze buiten de communicatieafspraken “Welkom in mijn Wijk”, die de gemeente met haar zorgaanbieders heeft gesloten.

Er wordt op diverse plekken melding gemaakt van overlast door omwonenden (politiek, handhaving, diverse functionarissen van de gemeente). Deze worden niet op één plek geregistreerd. Bij meldingen is niet gelijk duidelijk dat het over zorgwoningen gaat, via welke aanbieder of achterliggende wetgeving. Bij de diverse functionarissen konden diverse adressen benoemd worden die in de loop van jaren door overlast hebben gezorgd

Daarnaast is er blijvende inzet op bestaande overlastsituaties vanuit de aanpak personen met verward gedrag. Wanneer er overlast is, wordt er vanuit de GGD (team VIA) samen met het wijkteam, zorg en veiligheidshuis ingezet op sluitende zorg. Dit met als doel om te zorgen dat de bewoner de juiste zorg krijgt en de overlast afneemt. Door gesprekken met het Zorgkantoor, worden nu ook casussen vanuit Wlz besproken. We hebben de afspraak met het Zorgkantoor over hun betrokkenheid hierbij, wanneer het gaat om iemand met een Wlz-indicatie. Die samenwerking loopt goed. Er blijven verschillen van inzicht in wat het Zorgkantoor mag/wil doen en wat de gemeente zou willen dat zij doen.
Ook is er het convenant aanpak woonoverlast, waarbij politie en woningcorporaties afspraken hebben gemaakt over optreden bij overlast. Hierin vallen ook de casussen van zorgwoningen.

Zwolle is een inclusieve stad waar iedereen kan zijn wie hij/zij is en waarin we omzien naar elkaar. Een stad waar mensen wonen op een plek die bij hen past. De transitie van beschermd wonen naar beschermd thuis wonen vraagt om een palet van innovatieve woonvormen. Gemengd wonen in community ’s is daar een voorbeeld van. Zwolle zet daar de komende jaren volop op in. Voorbeelden: Er zijn reeds twee geclusterd beschermd thuis wonen projecten gerealiseerd zoals Community 4.2. , waar studenten samenwonen met jongeren met psychische kwetsbaarheid en Betje Wolffstraat waar jongeren met autisme samenleven met huurders zonder zorgvraag.

1. Spoor 1: afspraken lokaal en in regioverband

Vanuit Zwolle is het initiatief genomen om dit vraagstuk op de agenda te krijgen in het land en de regio. Het vraagstuk is in 2022 aangekaart bij de VNG. Andere gemeenten herkenden zich niet direct in de problematiek. Zwolle heeft daarom eerst het voortouw genomen in de regio en afspraken gemaakt met zorgkantoor en DJI. We zullen, wanneer dit spoor een stap verder is, deze problematiek weer bespreken in VNG en/of G40 verband en blijven dus ook zoeken naar alternatieve oplossingen.

Zwolle is centrumgemeente, waardoor de andere regiogemeenten minder te maken hebben met dit vraagstuk. De bewoners die in de zorgwoningen wonen, komen dus vanuit de gehele regio. De aanbieders werken regionaal en het is voor Zwolle een voorwaarde om vanuit de regio IJssel-Vecht het

gesprek met justitie (DJI), het zorgkantoor (uitvoerders van Wlz en Wfz en dus opdrachtgevers van de zorgpartijen) en de regiogemeenten te voeren.

Het gesprek met het zorgkantoor en DJI is vanuit Zwolle in 2021 gestart. Ook zijn er meerdere gesprekken gevoerd met de (zorgelijke) zorgaanbieders. Afgelopen jaar is dit voortgezet en de samenwerking met de regio opgezocht. Het is gelukt om de regiogemeenten hierachter te scharen, dit heeft enige tijd gekost. We zetten erop in dat er dit jaar een ‘position paper’ ligt, waarin een gezamenlijke probleemdefinitie is opgesteld en is verkend wat welke partij in deze problematiek kan doen. Er ligt een concept dat met de regiogemeenten en het Zorgkantoor is besproken. Er is nog geen overeenstemming over de rol die het zorgkantoor en DJI hebben in het voorkomen van overlast en inzet die zij willen doen. Dit gesprek wordt zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau voortgezet, we hopen hier snel tot resultaten te komen. Als Zwolle zetten we erop in om ook de aanbieders van Wlz en Wjz uiteindelijk met de afspraken van ‘Welkom in mijn Wijk’ mee te laten doen.

Daarnaast is er blijvende inzet op bestaande overlastsituaties vanuit de aanpak personen met verward gedrag. Wanneer er overlast is, wordt er vanuit de GGD (team VIA) samen met het wijkteam, zorg en veiligheidshuis ingezet op sluitende zorg. Dit met als doel om te zorgen dat de bewoner de juiste zorg krijgt en de overlast afneemt. Door gesprekken met het Zorgkantoor, worden nu ook casussen vanuit Wlz besproken. We hebben de afspraak met het Zorgkantoor over hun betrokkenheid hierbij, wanneer het gaat om iemand met een Wlz-indicatie. Die samenwerking loopt goed. Er blijven verschillen van inzicht in wat het Zorgkantoor mag/wil doen en wat de gemeente zou willen dat zij doen.

2. Spoor 2: ruimtelijke ordeningsvoorwaarden

In spoor 2 is onderzocht of een vergunningenstelsel (met Kampen als één van de voorbeelden) uitkomst biedt. De informatie en kennis die er nu ligt, geeft geen eenduidig beeld of de inzet van deze maatregel doelmatig is cq. gaat zijn:

1. Er is geen overeenstemming of deze maatregel de gewenste resultaten zal leveren. De ervaring uit andere steden (Kampen, Deventer) leert dat met een lange adem de niet-functionerende aanbieders kunnen worden bestreden. Aanbieders kunnen alleen met een vergunning nog zorgwonen aanbieden onder voorwaarden; dat geeft de mogelijkheid om te handhaven bij overlast of bij het aanbieden van zorgwonen zonder vergunning. Het vergunningsstelsel geldt alleen voor nieuwe zorgwoningen, niet voor bestaande. Overlast bij bestaande zorgwoningen is daarmee niet via dit vergunningsstelsel aan te pakken. Overlast op huidige adressen kan alleen aangepakt worden in goed overleg.
2. Het moment van mogelijke invoering valt samen met de ‘vermaatschappelijking’ van zorg. ‘Vermaatschappelijking’ houdt in dat mensen niet meer in een zorginstantie wonen, maar een woning krijgen met ambulante zorg: van beschermd wonen naar beschermd thuis. Dit brengt een grote opgave om meer mensen met een zorgbehoefte in woonwijken te huisvesten en minder in instellingen. Voor deze opgave werkt de gemeente intensief samen met woningcorporaties en zorgorganisaties. Deze partners zien deze maatregel niet zitten. Zij vrezen, vanwege juridische procedures (aanvraag, bezwaar, beroep), dat het huisvesten van mensen in gewone woningen (de vermaatschappelijking) vertraging op gaat lopen en wachtlijsten in de zorg gaan toenemen. Het is vooraf niet te zeggen of dit effect gaat plaatsvinden.
3. De invoering van de maatregel kost veel geld en capaciteit bij partners en de gemeente. Allen hebben al een hoge werkdruk, personeelstekorten en moeten keuzes maken in

capaciteitsinzet. De vraag is of extra werk creëren in deze tijd de juiste keuze is. Vooral omdat het gevoel is dat vele partners moeten opdraaien voor slechts enkele slechte aanbieders.

Deventer en Kampen
Onderzocht is hoe een vergunning voor zorgwonen kan worden ingesteld. Hiervoor zijn meerdere ambtelijke gesprekken geweest met de gemeenten Kampen en Deventer over de ervaringen daar. Kampen heeft kortgeleden deze plicht ingevoerd en Deventer jaren geleden (2010). In Kampen heeft de invoering ook wel wat tot onrust bij de aanbieders geleid. Bij aanvraag van de vergunningen moet er ook veel informatie gedeeld worden over type zorg, dat is nog een hindernis. Beide gemeenten geven aan dat het gesprek met de aanbieders belangrijkste is. De vergunning geeft hier wel aanleiding voor, maar lost niet alle overlast zomaar op.

Inwerkingtreding omgevingswet
Na het vervallen van de Wet ruimtelijke ordening bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet, is het niet meer mogelijk een andere bestemming aan gronden te geven of het bestemmingsplan te wijzigen of uit te werken. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikt iedere gemeente over een omgevingsplan van rechtswege. Dit is het omgevingsplan van rechtswege, ook wel ‘het tijdelijke deel van het omgevingsplan’.

Het nieuwe deel van het omgevingsplan is in principe leeg bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Voor Zwolle is gekozen om te werken aan één gebiedsdekkend basisomgevingsplan[1]. Integraliteit is hét argument geweest van de gemeenteraad op 7 februari 2022 om te kiezen voor het werken aan één gebiedsdekkend integraal omgevingsplan. Dit integrale kader kan voor woonzorgvoorzieningen bereikt worden door het aanhaken op het thema ‘wonen’ in het omgevingsplan.

Vooruitlopend op het juridisch regelen, is door Nysingh Advocaten onderzocht wat de juridische mogelijkheden zijn om zorgwoningen in ruimtelijke ordening op te nemen. Dit gaat over de definities van een woning als zorgwoning.

Het is dus mogelijk om een vergunningsplicht in te voeren. Dit kan binnen het uitwerken van het omgevingsplan thema wonen. Het omgevingsplan ligt naar verwachting eind 2025 voor aan de raad.

De keuze in spoor 2 zal van invloed zijn op het samenwerkingsproces in spoor 1. In de volgende paragrafen is toegelicht wat de argumenten voor en tegen een vergunningplicht zijn.

Argumenten <u>voor</u> vergunningsplicht

1. Het invoeren van een vergunningsplicht geeft de gemeente een sturingsinstrument om aan de voorkant te sturen op zorgwonen in de wijk.

Met de vergunningplicht krijgen wij een instrument in handen waarmee ongewenste initiatieven kunnen worden geweerd of gesloten. Op dit moment hebben wij geen hard instrument en kunnen woonzorginitiatieven in de bestemming wonen niet worden tegengehouden. Daarnaast kan bijvoorbeeld gestuurd worden op hoeveelheid zorgwoningen per wijk/buurt.

[1] Raadsbesluit 7 februari 2022 ‘Hoofdlijnen en besluiten met het oog op de Omgevingswet en specifiek het omgevingsplan’.

2. Inzet op de ‘voorkant’, i.p.v. de ‘achterkant’

Bij wijkteams, wijkmanagers, toezicht sociaal domein, politie, zorg- en veiligheidshuis gaat veel tijd en energie zitten in het bestrijden van de overlast. Het is frustrerend voor de mensen die hier werkzaam zijn dat burgers niet echt geholpen kunnen worden in de overlast die zij ondervinden. Niet voor niets heeft de gemeente zelf binnen de WMO proactief toezicht geïntroduceerd en het contract met zorgwekkende zorgverleners stopgezet. Buurtbewoners zijn zo vooraf op de hoogte van de beoogde vestiging van een woonzorgvoorziening. Het vergroot de noodzaak van een goede communicatie met de buurt.

3. Maatregel met lange adem

Enkele respondenten in Kampen en Deventer betogen dat de vergunningplicht zorgwonen daar geen wondermiddel is, maar wel degelijk effectief is in het weren van bepaalde aanbieders. Het is een beginstap in een proces waarbij de gemeente gaandeweg meer grip verwerft op leefbaarheid in de woonomgeving.

Risico’s bij wel invoeren

Wanneer gekozen wordt om vergunningsplicht in te gaan voeren, dan

1. Is het mogelijk dat procedures lang gaan duren en de opgave ‘vermaatschappelijking’ in gevaar komt, waarmee het mogelijk is dat de wachtlijsten toenemen in de zorg.
2. Kan dat de relatie met de woningcorporaties en WMO-zorgaanbieders verstoren, omdat zij niet voor deze invoering zijn, wat invloed heeft op realiseren van andere projecten.
3. Heeft de gemeente na invoering de mogelijkheid om te handhaven op woningen met vergunningsplicht, wat mogelijk valse verwachtingen wekt naar inwoners, omdat alleen gehandhaafd kan worden op toekomstige overlastwoningen en bij overlast met vergunning hier ook een handhavingstraject achter zit. Overlast is niet van de een op andere dag opgelost.

Argumenten <u>tegen</u> vergunningsplicht

1. De impact van de vergunningplicht zorgwonen voor de aanbieders geeft extra administratieve last, kosten, tijdsverlies.

De vergunningplicht geldt voor alle zorgaanbieders die een woonzorgvoorziening willen realiseren binnen de bestemming wonen. Dat terwijl de overlast met name komt van drie aanbieders. Ook nieuwe woonzorginitiatieven binnen de bestemming wonen, voor het programma “Van Beschermd Wonen naar Beschermd Thuis”, zijn onderworpen aan de vergunningplicht. Dit zijn er jaarlijks 5 à 10, maar de opgave is groter.

2. Vertraging van ‘vermaatschappelijking’ = wachtlijsten

Bij een vergunningsprocedure geldt de mogelijkheid van het indienen van een zienswijze, bezwaar maken en het aantekenen van beroep. De ervaring is dat er steeds vaker (hoger) beroep (tot aan de Raad van State) wordt aangetekend door omwonenden bij het huisvesten van maatschappelijke activiteiten in de wijk. Een procedure om enkele mensen te huisvesten in een zorgwoning kan daarmee erg lang duren of niet leiden tot realisatie, waarmee de opgave om zorgwoningen te realiseren in gevaar komt. Dit creëert een langere wachtlijst voor de mensen die zo’n woning nodig hebben.
Zwolle wil een inclusieve gemeente zijn voor alle mensen die wonen met zorg nodig hebben. De beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis moedigt het college aan, zodat iedereen onderdeel is van de samenleving. Een vergunningsstelsel leidt mogelijk tot stigmatisering, omdat op adres openbaar wordt vanuit welke wet zorg wordt geleverd aan de inwoner.

3. Geen grip op contractpartners van DJI en Zorgkantoor

Zonder vergunningsplicht hebben de aanbieders alleen een juridische afspraak met hun contractpartner, DJI en het Zorgkantoor. De gemeente kan de aanbieders van zorgwonen nergens aan binden, dus ook niet aan Welkom in mijn wijk.

4. Geen zekerheid dat overlast (snel) afneemt

a) Huidige overlastwoningen kunnen niet met deze vergunning worden aangepakt, de vergunningplicht geldt alleen voor nieuwe woonzorgvoorzieningen en niet voor bestaande.
b) Daarnaast zullen de aanbieders mogelijk andere wegen bewandelen of geen vergunningaanvragen. Op dat laatste kan dan wel ingegrepen worden door handhaving (Deventer heeft een juridische procedure hierover gewonnen).

Risico bij niet invoeren

Wanneer gekozen wordt voor het niet invoeren van de vergunningsplicht, dan

1. heeft de gemeente geen juridisch instrument om overlast bij de kern aan te pakken en afspraken te maken met zorgaanbieders buiten de mandaat van de gemeente, waardoor het gevoelsmatig dweilen met de kraan open blijft en de belasting op politie, handhaving, wijkbeheer groot blijft.
2. Is er voor het Zorgkantoor en DJI geen harde noodzaak om te handelen als contractpartners, waardoor we afhankelijk zijn van de uitkomsten van spoor 1.

Financiën

Spoor 1: overleg gemeenten en partners. Dit spoor is door de projectleider begin 2023 overgedragen aan de lijnorganisatie. De regiogemeenten is gevraagd om een bijdrage naar rato van inwoneraantal in de kosten van het projectleiderschap voor de regionale aanpak. De bijdrage van Zwolle kan binnen bestaand budget worden financiert.

Spoor 2: bij het invoeren van vergunning.
Implementatie zal lopen van 2023-2025. Deze kosten ook 2023 zijn gedekt binnen de begroting. De kosten voor 2024-2025 zullen voornamelijk binnen de begroting vallen; ruimtelijke planvorming.

Uitvoeringskosten betreffen kosten voor vergunningverlening, toezicht en handhaving, bezwaar en beroep. Kosten hiervoor moeten in 2026 op de begroting komen. Hier is nog geen raming voor.

Communicatie

Deze nota is gedeeld met de stuurgroep, klankbordgroep en het regio-overleg.

Vervolg

De voorkeursvariant die u kiest, zal worden uitgewerkt in een beslisnota die vervolgens aan u wordt voorgelegd.

Openbaarheid

Deze nota is openbaar

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

Datum 20 juli 2023

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer