Raadsvoorstel Besluitvormend

Decentralisatie Maatschappelijke Zorg

aan:	de raad van de gemeente Teylingen
zaaknummer:	Z-21-199447
datum collegevergadering:	31 augustus 2021
datum raadsvergadering:	4 november 2021
agendapunt:	0
portefeuillehouder:	Dhr. A.L. van Kempen
behandelend ambtenaar:	Anja de Rijk
e-mailadres:	a.derijk@hltsamen.nl

Wij stellen voor:

1. Financiële middelen op te nemen in de programmabegroting vanaf 2023 en conform de beleidskaders en afspraken in te zetten voor inwoners met een behoefte aan Beschermd Wonen (BW) of Maatschappelijke Opvang, verslavingszorg en/of bemoeizorg (MO, VZ, OGGZ):
   - Middelen voor bestaande cliënten BW die hiervoor vanaf 2023 volgens door de colleges vast te stellen verdeling vanuit centrumgemeente Leiden worden overgedragen (vanuit historisch verdeelmodel);
   - Middelen voor nieuwe cliënten BW die de gemeente rechtstreeks vanuit het Rijk ontvangt (vanuit nieuw objectief verdeelmode)l;
   - Middelen voor MO/VZ/OGGZ die hiervoor vanaf 2023 volgens door de colleges vast te stellen verdeling vanuit centrumgemeente Leiden worden overgedragen.

Inleiding

In het *Beleidskader Maatschappelijke Zorg Holland Rijnland 2017-2025* is vastgelegd dat het wenselijk is het beleid en de uitvoering van Beschermd Wonen (BW) en Maatschappelijke Opvang (MO), verslavingszorg (VZ) en bemoeizorg (OGGZ) in onderlinge samenhang en in samenhang met andere gemeentelijke taken te transformeren, zodat lokaal een integrale en doeltreffende ondersteuning van kwetsbare inwoners kan worden geboden. Deze inwoners hebben immers veelal op meerdere levensgebieden problemen, zoals woonvaardigheden en omgaan met geld. Op lokaal niveau gaat het om vroegsignalering, preventie en ondersteuning op maat.

Op basis van dit beleidskader en de daarin verwoorde visie hebben de gemeenten en zorgpartijen in Holland Rijnland de afgelopen jaren hard gewerkt om te komen tot nieuwe, lokale vormen van opvang en wonen met ondersteuning. Ook hebben lokaal gemeenten en partners in het sociaal domein ingezet op versterking van vroegsignalering, preventie en bemoeizorg.
De komende periode zullen de gemeenten zich voorbereiden op de inkoop van nieuwe regionale en sub-regionale voorzieningen maatschappelijke zorg per 2023. Voor de daadwerkelijke inkoop begin 2022 start, is besluitvorming over de doordecentralisatie in alle gemeenten vereist.
Het college heeft eind augustus een aantal besluiten genomen over samenwerken met de Duin- en Bollengemeenten en samenwerken met de Holland Rijnland gemeenten.
Sommige inwoners hebben zeer specialistische zorg nodig en of zorg die financieel niet haalbaar is om op het niveau van de subregio te organiseren. Voor die zorg blijven we regionaal samenwerken.

Bestaand kader en context
Wettelijk:

Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) 2015.

Met de wijziging van de Wmo zijn de gemeenten verantwoordelijk geworden voor de zorg van alle inwoners, ook de meest kwetsbare inwoners. De gemeenten waren al verantwoordelijk voor taken op het gebied van MO, VZ en OGGZ, eveneens Wmo-taken.

In Holland Rijnland hebben de gemeenten door middel van het verlenen van een mandaat destijds besloten om de taken voor BW en voor MO/VZ/OGGZ te beleggen bij centrumgemeente Leiden, mede omdat de gemeente Leiden ook de financiën ontvangt voor deze taken vanuit het Rijk. Hiermee werd Leiden in 2015 verantwoordelijk voor de uitvoering van de zorg voor de meest kwetsbare inwoners, oftewel de maatschappelijke zorg, in de regio Holland Rijnland.

Eerder genomen besluiten en raadsbrieven:

- In december 2016 is het *Beleidskader Maatschappelijke zorg Holland Rijnland 2017-2025* in de gemeenteraad vastgesteld. Dit beleidskader is het startpunt geweest voor de decentralisatie van de maatschappelijke zorg naar de regiogemeenten;
- Juli 2017 raadsbrief over 'Uitvoeringsprogramma beleidskader Maatschappelijke Zorg';
- Februari 2018 heeft het college van B&W ingestemd met het *Uitvoeringsprogramma maatschappelijke zorg en beschermd wonen Duin- en Bollenstreek 2018–2020 'Omzien naar elkaar';*
- Februari 2018 raadsbrief over het '*Uitvoeringsprogramma Maatschappelijke Zorg en Beschermd Wonen 2018–2020 'Omzien naar elkaar'*;
- November 2018 heeft het college van B&W ingestemd met het *Convenant Regionale Samenwerking Maatschappelijke Opvang Holland Rijnland 2018-2020*;
- Juli 2020 raadsbrief over de decentralisatie BW en MO;
- Oktober 2020 informatieavond voor de gemeenteraden van de Duin- en Bollenstreek;
- Februari 2021 raadsbrief stand van zaken en uitstel decentralisatie Maatschappelijke Zorg;

- April 2021 heeft het college van B&W ingestemd met het *Uitvoeringsprogramma Omzien naar Elkaar 2021–2023: decentralisatie van de Maatschappelijke Zorg Duin- en Bollenstreek.*
- Augustus 2021 heeft het college van B&W besloten met ingang van 2023 als gemeente zelf alle Wmo-taken op het gebied van BW en MO/VZ/OGGZ uit te (laten) voeren die nu gemandateerd is en uitgevoerd wordt door centrumgemeente Leiden. Een aantal taken blijven we regionaal organiseren.

Beoogd effect
Het beoogd effect is een bijdrage te leveren aan het inclusiever maken van de Teylingse samenleving.

Inwoners die door psychische of psychosociale problemen (tijdelijk) niet in staat zijn zich op eigen kracht te redden in de samenleving ontvangen via de Wmo laagdrempelige en op maat ondersteuning op alle leefgebieden gericht op:

- het bevorderen van de zelfredzaamheid en participatie,
- de stabilisatie van het psychiatrisch ziektebeeld,
- bevorderen van herstel,
- het voorkomen van verwaarlozing, maatschappelijke overlast of gevaar voor de inwoner zelf of voor anderen.

Deze ondersteuning kan in de eigen woonsituatie gegeven worden, op een specifiek daarvoor bestemde woonlocatie of op een tijdelijke opvangplek. We werken hierin samen met de Duin- en Bollenstreek gemeenten.

Argumenten

1.1 Regionaal is de wens om voor beschermd wonen per 2023 alle inwoners met een beschermd wonen-voorziening inhoudelijk en financieel onder de verantwoordelijkheid te brengen van de gemeente waar zij nu (beschermd) wonen.

Dit houdt in dat ook het historisch budget voor BW dat de komende jaren nog naar de centrumgemeente blijft gaan, per 2023 verdeeld wordt over alle gemeenten.

1.2 De gemeenten in Holland Rijnland hebben een eigen verdeelmodel ontwikkeld waarmee de middelen en taken voor maatschappelijke zorg op een verantwoorde manier worden overgedragen vanuit de centrumgemeente.

Waar het Rijk onderscheid maakt tussen 'huidige' en 'nieuwe' cliënten gaan we binnen Holland Rijnland uit van het principe 'lokaal tenzij'. Lokaal organiseren we de zorg die passend en nodig is, tenzij die zorg zo specifiek is dat het logischerwijs regionaal georganiseerd moet worden.
Een gefaseerde doordecentralisatie zou betekenen dat nieuwe cliënten en huidige cliënten op dezelfde locatie verschillende zorg ontvangen omdat er verschillende contracten zijn afgesloten. Dit willen we voorkomen.
Het Rijk heeft een splitsing aangebracht in de herverdeling van middelen tussen BW en MO. Vanuit het Rijk wordt in 2026 gekeken of de middelen van MO naar de regiogemeenten overgeheveld worden. Binnen Holland Rijnland vinden we deze splitsing onwenselijk omdat:

- Het gaat bij BW en MO om inwoners die lokaal bekend zijn en die lokaal laagdrempelig een ondersteuningsaanbod in de vorm van wonen en zorg in samenhang met ondersteuning op andere leefgebieden behoeven.
- Een deel van de cliënten binnen BW en MO kampt met vergelijkbare problematiek
- Bij het gelijktijdig decentraliseren van budgetten is ontschotting tussen het ondersteuningsaanbod BW en MO mogelijk. Dat stelt gemeenten beter in staat lokaal tot passende integrale maatwerkoplossingen te komen.
- Regiogemeenten in staat worden gesteld om in te zetten op preventie, opvang en herstel van cliënten MO, wat kan zorgen voor vermindering van de druk op de centrale opvang in Leiden.

- Bij BW jaarlijks geld over is en bij MO jaarlijks geld te kort. Door beide geldstromen met elkaar te verbinden bestaat op het geheel nog steeds een overschot.
- Er zijn nu geen aparte afspraken nodig om het tekort op MO op te vangen. Bij een splitsing tussen BW en MO zijn de overschotten BW voor alle gemeenten en de tekorten op MO voor centrumgemeente Leiden.

1.3 Het college maakt samenwerkingsafspraken met andere gemeenten in Holland Rijnland over verdeling van de middelen en uitvoering van ambtelijke taken.

Verdeling middelen beschermd wonen

Elke gemeente zal per 2023 rechtstreeks middelen ontvangen voor *nieuwe* cliënten beschermd wonen. Er komt een landelijk objectief verdeelmodel voor de verdeling van deze middelen. De middelen voor de *huidige* cliënten beschermd wonen worden nog uitgekeerd aan de centrumgemeente op dezelfde wijze als nu het geval is, dit is een historisch verdeelmodel. Omdat Leiden de kosten van de huidige cliënten kent, kunnen de middelen voor deze kosten overgeheveld worden naar de gemeenten waar deze cliënten wonen. De gemeente moet dus in staat zijn deze kosten te dragen.
Voor de dekking van de lokale kosten beschermd wonen ontvangt de gemeente dus de middelen vanuit twee geldstromen, één vanuit het Rijk, deze geldstroom neemt jaarlijks toe en één vanuit de regio, deze geldstroom neemt jaarlijks af en zal naar verwachting na 7 tot 10 jaar wegvallen.

Verdeling middelen MO/VZ/OGGZ

Voor de verdeling van het landelijke budget MO over de 44 regio's bestaat al een objectief verdeelmodel, dit is op basis van bepaalde kenmerken. Omdat deze kenmerken ook per gemeente beschikbaar zijn kan het regiobudget volgens de landelijke verdeelsystematiek verdeeld worden over de gemeenten binnen de regio.

Regionale specialistische voorzieningen

Voor de financiering van de regionale specialistische voorzieningen levert elke gemeente naar rato van het eigen budget een bijdrage. Op basis van de vraag en de inkooptarieven zal jaarlijks een begroting opgesteld worden voor de regionale kosten.

Afspraken over frictiekosten centrumgemeente

Nu bij Leiden de centrumtaken worden afgebouwd kan er sprake zijn van frictiekosten. Deze kosten worden in beeld gebracht en hierover zullen zo nodig afspraken gemaakt worden. Waar sprake is van personeel dat met centrumtaken belast is, kunnen afspraken gemaakt worden over overname van personeel vanuit de gedachte 'mens volgt werk'.

Afspraken over de regionale toegang, monitoring en overige ambtelijke taken

Ook na 2023 zullen de gemeenten in Holland Rijnland nauw blijven samenwerken in de Maatschappelijke Zorg, omdat de contractering en het contractmanagement van regionale voorzieningen, het reguleren van de toegang tot deze voorzieningen en het monitoren van het gebruik en kosten moet in regionaal verband gebeuren.

1.4 Het college maakt samenwerkingsafspraken met de andere Duin- en Bollengemeenten over: Het gezamenlijk contracteren en financieren van ondersteuning met wonen en opvang in de Duin- en Bollenstreek en over de wijze waarop de samenwerking, monitoring en sturing geregeld wordt.

In het *Uitvoeringsprogramma Maatschappelijke Zorg en Beschermd Wonen Duin- en Bollenstreek 2018-2020, 'Omzien naar Elkaar'* is het belang van samenwerken tussen de vijf gemeenten in de Duin- en Bollenstreek benoemd.

Het aantal inwoners met een ondersteuningsvraag met wonen – opvang is vrij laag per gemeente in de Duin- en Bollenstreek. Echter de aard van de ondersteuningsvragen is divers. Op dit moment zijn er verschillende organisaties die de verscheidenheid aan ondersteuning met wonen en opvang bieden, verspreid over de Duin- en Bollenstreek. Het streven is dat er zo lokaal mogelijk ondersteuning geboden wordt. Bij voorkeur wonen mensen met een ondersteuningsvraag zelfstandig en krijgen zij ambulante ondersteuning. Wanneer dat niet mogelijk is blijven mensen op een zo goed mogelijk passende plek en zo kort mogelijk in een 'intramurale 'opvang- of beschermde woonvoorziening.

Tegelijkertijd hebben we een transformatieopgave om te komen tot meer ambulante vormen van BW om zo het voorzieningenniveau in de Duin- en Bollenstreek op een goed peil te brengen, te houden en zo goed mogelijk aan te laten sluiten bij de vraag. Dit alles vergt een lange adem.

In het samenwerkingsverband Duin- en Bollenstreek kunnen we door middel van een inkoopproces contracten afsluiten met aanbieders. En gezamenlijk de toegang tot deze voorzieningen organiseren, monitoren en het contractmanagement inrichten.

Kanttekeningen
1.1 Er is onzekerheid over wanneer het definitieve verdeelmodel BW bekend wordt.
Vooruitlopend wordt een en ander in de berekeningen zo goed mogelijk benaderd. Bij de inkoop wordt rekening gehouden met eventuele afwijkende uitkomst en wordt ruimte gehouden voor mogelijke bijstelling naar boven of beneden als gevolg van definitieve verdeelmodel.

1.2 Er zijn factoren van invloed op de hoogte van het definitieve verdeelmodel BW.

- In het voorlopige verdeelmodel kunnen de precieze definities van enkele maatstaven nog veranderen. Dit kan leiden tot een verschuiving in de budgetten van alle gemeenten. Dit is een onzekerheid waar de gemeente geen invloed op heeft. Het is onwaarschijnlijk dat de verschuiving dermate groot is dat het objectieve model in de regio Holland Rijnland lager uitvalt dan het historische model, aangezien het objectieve model BW momenteel bijna 50% hoger uitpakt dan het historische model.
- Ook het macrobudget kan hoger of lager uitvallen. Dit is een onzekerheid waar de regio geen invloed op heeft en die ook in andere domeinen speelt.
- De Wlz-uitname (Wet langdurige zorg) wordt eind dit jaar definitief bekend. Bij een hogere Wlz-uitname is het overgebleven budget voor alle gemeenten kleiner. De hoogte van de uitname sluit aan bij de kosten van cliënten die naar de Wlz gaan, dus de kosten die gemeenten maken voor beschermd wonen zijn in die situatie ook lager. Op het netto resultaat zal een hogere uitname dus beperkt effect hebben.
- Daarnaast zijn herverdeeleffecten niet uit te sluiten; dit heeft te maken met het feit dat er in de regio gemeenten zijn die relatief veel of juist weinig voorzieningen hebben. Om dit te ondervangen wordt subregionaal samengewerkt bij de inkoop en in de op-/afbouwopgave.

Financiële consequenties
In het *beleidskader Maatschappelijke Zorg Holland Rijnland 2017 - 2025* zijn de visie en uitgangspunten vastgesteld, die nog steeds geldig zijn. Een van die uitgangspunten voor het beleid is 'de financiële middelen van het rijk vormen het financiële kader'. Met andere woorden, we gaan uit van budgettair neutraal.

Op basis van de huidige gegevens (per juni 2021) is berekend hoe de budgetten voor de regio en de subregio's zich de komende jaren ontwikkelen.
Hierbij is gekeken naar:

- De hoogte van de uitname van middelen in verband met de overgang van cliënten naar de Wlz.
- De ontwikkeling van de Rijksmiddelen BW.
- De hoogte van de Rijksmiddelen MO/VZ/OGGZ.
- De uitgaven voor BW en MO/VZ/OGGZ over het jaar 2020.
- Het nieuwe objectieve verdeelmodel voor BW.

Voor de regio Holland Rijnland als geheel nemen vanaf 2027 tot 2032 de totale middelen voor BW met bijna 50% toe (zie de figuur in bijlage 2).
Omdat de regio Holland Rijnland relatief gezien een lager voorzieningenniveau BW heeft dan veel andere regio's in het land pakt de invoering van het objectieve verdeelmodel voor de regio gunstig uit.

In onderstaande tabel is te zien hoeveel middelen de subregio's de komende jaren kunnen verwachten voor BW en MO. Ook wordt in beeld gebracht hoeveel middelen specialistische voorzieningen en bijbehorende ambtelijke functies (zoals regionale toegang, monitoring, inkoop) kunnen worden geraamd. Hierin is ook af te lezen hoeveel budgettaire ruimte er is voor taken die er nog liggen (wegwerken wachtlijsten, aanpak dakloosheid, etc.). De budgettaire ruimte is het budget dat overblijft na aftrek van de huidige uitgave gemaakt door de centrumgemeenten Leiden voor de taken BW, MO, VZ en OGGZ. Er is geen rekening gehouden met uitgaven die worden gedaan door de Duin- en Bollenstreek vanuit het investeringsfonds. Het investeringsfonds loopt tot 31 december 2022.

(Sub)regio/ gemeente	**Inkomsten BW 2023**	**Inkomsten BW 2032**	**Inkomsten MO jaarlijks**	**Budgettaire ruimte 2023 en extra verwachte kosten i.v.m. opbouw**	**Budgettaire ruimte 2032 en extra verwachte kosten i.v.m. opbouw**
Katwijk	*€ 1.323.059*	*€ 3.317.645*	*€ 279.187*	*€ 239.060*	*€ 2.233.646*
Noordwijk	*€ 3.303.932*	*€ 2.084.640*	*€ 124.272*	*€ 525.457*	*€ -693.835*
Teylingen	*€ 791.577*	*€ 1.616.304*	*€ 98.784*	*€ 170.404*	*€ 995.131*
Lisse	*€ 191.771*	*€ 1.096.626*	*€ 60.511*	*€ 75.845*	*€ 980.700*
Hillegom	*€ 624.073*	*€ 1.170.235*	*€ 64.812*	*€ 136.341*	*€ 682.502*
Duin- en Bollen streek	**€ 6.234.413**	**€ 9.285.450**	**€ 627.567**	**€1.147.106**	**€ 4.198.143**
Leidse Regio	**€10.172.889**	**€14.414.162**	**€1.688.346**	**€1.185.708**	**€ 5.426.981**
Rijnstreek	**€ 5.341.624**	**€ 7.969.987**	**€ 773.233**	**€ 766.334**	**€ 3.394.697**
Regionaal	**€ 4.703.249**	**€ 5.703.249**	**€4.741.225**	**-**	**-**

Q1 2022 zullen deze bedragen herijkt worden op basis van de cijfers over het gebruik van de zorg in 2021 zoals die op dat moment bekend zijn, de definitieve uitname Wlz, en laatste checks op woonplaatsgegevens van cliënten.

Voor individuele gemeenten kunnen de cijfers meer of minder gunstig uitvallen. Daarom wordt samengewerkt binnen de subregio's bij de inkoop van voorzieningen Maatschappelijke Zorg. Gemeenten dragen naar rato van hun budget bij aan de kosten van (sub)regionale voorzieningen.

Aanpak, uitvoering en participatie
Aanpak en uitvoering
Voor de uitvoering van dit besluit zullen de volgende acties uitgewerkt worden:

- Aanpassen lokale verordening Wmo.
- Intrekken van mandaatbesluit van het college uit 2014 waarin de gemeente Leiden gemandateerd wordt voor de uitvoering van de Wmo-taken maatschappelijke zorg, nadat de samenwerkingsafspraken gemaakt en verankerd zijn.
- De gemeenteraden worden geïnformeerd over de voortgang.
- Zo nodig wordt er een besluit voorgelegd over de juridische verankering voor de uitvoering van de regionale en sub-regionale taken.

Participatie
Dit voorstel is tot stand gekomen in nauwe afstemming met alle betrokken regionale portefeuillehouders.

De onafhankelijke regionale cliëntenorganisatie Stichting Lumen Holland Rijnland heeft bij de uitwerking van diverse onderdelen aan tafel gezeten dan wel is op onderdelen geraadpleegd. In de uitvoering wordt een belangrijke rol voor deze organisatie weggelegd als 'kritische vriend': vindt de uitvoering plaats zoals beoogd en is deze in het belang van de cliënten?

Bij de realisatie van lokale initiatieven zijn afgelopen jaren diverse zorgaanbieders alsmede de cliëntenorganisatie Lumen betrokken geweest. Zorgaanbieders worden betrokken bij de komende inkooptrajecten.

De adviesraad sociaal domein is in oktober 2020 geïnformeerd. Geactualiseerde informatie sturen we hen toe.

Duurzaamheid
Doordat wij steeds meer inzicht krijgen in de cijfers rondom de maatschappelijke zorg en de duiding hiervan kunnen wij gerichter beleid maken en komen tot effectieve en duurzame maatregelen/aanbod voor de meest kwetsbare mensen.

Hillegom-Lisse-Teylingen (HLT)
Dit voorstel wordt ook voorgelegd aan de gemeenteraden van Hillegom, Lisse, Noordwijk en Katwijk. Er zijn geen inhoudelijke verschillen in de voorstellen.

Urgentie
Om alle ondersteuning op lokaal niveau in 2023 goed en tijdig geregeld te hebben is nu een raadsbesluit nodig zodat begin 2022 de inkoop van BW en MO kan starten.

Evaluatie
Via het PHO Maatschappij worden de wethouders op de hoogte gehouden van de voortgang van de doordecentralisatie op Holland Rijnland niveau. Via het Bestuurlijk Overleg Sociaal Domein worden de wethouders op de hoogte gehouden van de voortgang en ontwikkelingen binnen de Duin- en Bollenstreek. Daarnaast worden de gemeenteraden eveneens periodiek geïnformeerd over de voortgang.

Bijlagen en achtergrondinformatie
1. Figuur middelen Beschermd Wonen in Holland Rijnland (2027-2032)
2. Infographic Verdeelmodel Maatschappelijke Zorg juli 2021
3. Nadere toelichting verdeling van middelen
4. Collegevoorstel van 31 augustus 2021

het college van burgemeester en wethouders,

Dhr. Jeroen F.A. Tomassen secretaris	Carla G.J. Breuer burgemeester

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Teylingen,

gelezen het voorstel van het college van 31 augustus 2021 met als onderwerp Decentralisatie Maatschappelijke Zorg

gelet op de behandeling in de raadscommissie- en raadsvergadering,

gelet op artikel 2.1.2,

besluit:

1. Financiële middelen op te nemen in de programmabegroting vanaf 2023 en conform de beleidskaders en afspraken in te zetten voor inwoners met een behoefte aan Beschermd Wonen (BW) of Maatschappelijke Opvang, verslavingszorg en/of bemoeizorg (MO, VZ, OGGZ):
   - Middelen voor bestaande cliënten BW die hiervoor vanaf 2023 volgens door de colleges vast te stellen verdeling vanuit centrumgemeente Leiden worden overgedragen (vanuit historisch verdeelmodel);
   - Middelen voor nieuwe cliënten BW die de gemeente rechtstreeks vanuit het Rijk ontvangt (vanuit nieuw objectief verdeelmode)l;
   - Middelen voor MO/VZ/OGGZ die hiervoor vanaf 2023 volgens door de colleges vast te stellen verdeling vanuit centrumgemeente Leiden worden overgedragen.

Aldus besloten in de raadsvergadering van 4 november 2021,

Robert van Dijk
griffier

Carla G.J. Breuer
voorzitter