Regio Centraal Gelderland

SAMEN, VOOR ELKAAR



Kadernota

Samen aan zet

De volgende stap in de transformatie van beschermd wonen naar beschermd thuis

2022 en verder

Gemeenten Arnhem, Doesburg, Duiven, Lingewaard, Overbetuwe, Renkum, Rheden, Rozendaal, Westervoort, Zevenaar

8 oktober 2021

Voorwoord

In de regio Centraal Gelderland zetten we de komende jaren een belangrijke vervolgstap in de transformatie opgave van beschermd wonen naar beschermd thuis. Dit wordt van ons verwacht, vanuit inwoners en cliënten, maar ook vanuit het Rijk.

Kern van de verandering is dat zowel maatschappelijke opvang als beschermd wonen veel meer lokaal 'in de wijk' wordt georganiseerd. Kwetsbare inwoners kunnen zo zelfstandig wonen en onderdeel zijn van de samenleving. Voor hen die dit nodig hebben blijven beschermd wonen en opvang als vangnet bestaan.

Het succes van de verandering is voor een belangrijk deel afhankelijk van onze prestatie om voldoende woningen vrij te maken. De komende jaren moet in iedere gemeente extra woonruimte worden gecreëerd om personen zelfstandig of kleinschalig te kunnen laten wonen. De transformatie opgave is hiermee niet alleen een opgave van de portefeuillehouder Wmo, maar ook die van de portefeuillehouder Wonen.

We gaan met elkaar de uitdaging aan om de komende tien jaar een grote verandering tot stand te brengen. Dit vraagt om betrokkenheid van elke gemeente in de regio. Deze kadernota, geschreven voor onze 10 gemeenteraden heet dan ook 'Samen aan zet; de volgende stap in de transformatie'. Meer dan de afgelopen jaren, zullen we deze stap gezamenlijk zetten.

Laten we met deze vervolgkoers in onze gemeenteraad deze opgave bespreken, samen de schouders zetten onder de vernieuwing die nodig is, pilots en projecten met aanbieders en inwoners opzetten en ervaringen delen. Want de gewenste verschuiving van wonen in een instelling naar lokaal en zelfstandig wonen met begeleiding, is een proces van jaren welke wij alleen samen voor elkaar kunnen krijgen.

Stuurgroep Samen aan Zet,

Hans Breunissen, wethouder gemeente Westervoort
Rob Engels, wethouder gemeente Overbetuwe en voorzitter stuurgroep
Gea Hofstede, wethouder gemeente Rheden
Leonie Rolink, wethouder gemeente Renkum
Roeland van der Zee, wethouder gemeente Arnhem

Onze vervolgkoers in 4 thema's

- **De inwoner centraal**: integrale ondersteuning dicht bij huis, preventie en vroegsignalering.
- **Beschermd thuis:** ambulantisering en een huis in de wijk is een lokale opgave.
- **Beschermd wonen** wordt een regionaal **vangnet**.
- **Sturen op het regionaal zorglandschap**: een breed palet aan zelfstandige woonvormen en ondersteuningsarrangementen.

De 10 uitwerkingspunten

1. Preventie, vroegsignalering en doorgaande lijn in ondersteuning staan centraal.
2. Integrale ondersteuning vraagt om lokale regie en flexibel op- en af te schalen ondersteuning.
3. De toegang tot beschermd wonen wordt lokaal, elke gemeente blijft verantwoordelijk voor de eigen inwoner.
4. Zonder woningen geen transformatie, creatieve oplossingen zijn nodig.
5. We maken lokale afspraken over uitstroom vanuit een regionaal kader.
6. Beschermd wonen wordt een regionaal vangnet. Dit vangnet blijft altijd nodig.
7. Een stevige lokale basis zorgt dat het regionale vangnet kan functioneren.
8. We streven naar een breed palet aan zelfstandige woonvormen en ondersteuningsarrangementen.
9. Kwaliteit staat voorop bij het contracteren van aanbieders.
10. Ons regionale zorglandschap is betaalbaar nu en in de toekomst.

Inhoud

Voorwoord 2

1. Terugblik 6

1.1 Samen aan Zet: 2019-2021 6

1.2 Sociale inclusie 6

1.3 Stelsel in beweging 7

1.4 Verder met de transformatie 8

1.5 Langs de inhoud door ontwikkelen 9

2. Nieuwe kaders 2022-2023 11

2.1 Wat gaat er veranderen? 11

2.2 Doordecentralisatie beschermd wonen 11

2.3 Niet vrijblijvende samenwerking: de Norm voor Opdrachtgeverschap 11

2.4 Nieuw financieel verdeelmodel 12

2.5 Woonplaatsbeginsel en landelijke toegankelijkheid 13

2.6 Voortzetting van onze koers 13

3. Vervolgkoers 2022 en verder 15

3.1 Van eindbeeld naar onze vervolgkoers 15

3.2 De inwoner centraal: integrale ondersteuning dicht bij huis 15

3.3 Beschermd thuis: ambulantisering en een huis in de wijk is een lokale opgave 16

3.4 Beschermd wonen wordt een regionaal vangnet 17

3.5 Sturen op het regionaal zorglandschap 17

3.6 Samengevat 18

4. De lokale opgave 20

4.1 Wat willen we lokaal regelen? 20

4.2 De lokale basisinfrastructuur 20

4.3 Woonopgave: een (t)huis in de wijk 22

4.4 Een lokale toegang en regionaal expertiseteam 23

4.5 Impuls voor lokale investeringen 24

5. Regionale samenwerking 26

5.1 Governance, de juridische borging 26

5.2 Regionale begroting Samen aan Zet 27

5.3 Inkoop en contracteren.....27

5.4 Sturing op doelen en financiën 28

5.5 Besluitvorming en proces.....29

Bijlage 1: Cijfers beschermd wonen in de regio Centraal Gelderland.....31

1. Terugblik

1.1 Samen aan Zet: 2019-2021

De 10 gemeenten in de regio Centraal Gelderland hebben in 2018 een eerste gezamenlijk plan geschreven: Samen aan Zet. In dit plan hebben we de visie van de commissie Dannenberg omarmd en ontwikkellijnen uitgezet voor onze transformatie opgave. De regionale visie en de doelen zijn nog steeds actueel.

Bij beschermd wonen[1] gaat het om het bieden van een veilige, beschermde woonomgeving waar toezicht en begeleiding wordt geboden aan volwassen personen die door hun psychische of psychiatrische beperkingen niet in staat zijn zelfstandig te wonen. Het tijdelijke verblijf is gericht op het bevorderen en herstel van zelfredzaamheid en participatie evenals het bevorderen van het psychosociaal functioneren en het psychiatrisch ziektebeeld te stabiliseren met als doel weer zelfstandig te gaan wonen.

We streven naar een transformatie van beschermd wonen naar beschermd thuis:
De transformatie van beschermd wonen naar beschermen van personen met een psychische kwetsbaarheid midden in de samenleving, door uiteenlopende woonvarianten met flexibele ondersteuning te organiseren als alternatief voor wonen in een instelling.

[1] Deze definitie wijkt af van de wettelijke definitie, zoals omschreven in de Wmo 2015. Wij kiezen voor een ruimere definitie, welke beter aansluit bij de fase van de transformatie waar wij nu zitten.

Maatschappelijke opvang is het bieden van tijdelijke opvang aan dakloze personen door een verblijf in een opvangvoorziening.
Het gaat om personen die al dan niet gedwongen de thuissituatie hebben verlaten en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

Voor de maatschappelijke opvang is ons doel[2]: *De opgaven van opvang naar wonen is om mensen zo kort mogelijk op te vangen en zo snel mogelijk uit te laten stromen naar een woonplek. Alle gemeenten hebben een verantwoordelijkheid als het gaat om dakloosheid voorkomen en het bieden van huisvesting.*



Figuur 1: Randvoorwaarden Dannenberg

1.2 Sociale inclusie

In de visie van Dannenberg staan sociale inclusie en het normaliseren van beschermd wonen centraal. We streven naar een samenleving waarin iedere inwoner mee kan doen en er ruimte is voor een verscheidenheid aan mensen met verschillende vermogens. Dit vraagt om een verschuiving naar meer ambulante vormen van ondersteuning, meer focus op netwerken in de wijk, uiteenlopende woonvarianten, (het bevorderen van) zelfstandigheid van cliënten die nu gebruikmaken van beschermd wonen en opvang en met flexibele herstelondersteuning gericht op een zingevend bestaan.

De regio Centraal Gelderland onderschrijft deze visie op hoofdlijnen en hanteert de volgende uitgangspunten:

- Mensen hebben een stabiele woonplek nodig in de wijk. Een stabiele woonsituatie vraagt om een snelle flexibele op- en afschaling van ondersteuning, niet om verplaatsing van mensen.
- De ondersteuning moet vraaggericht zijn, integraal en op maat vormgegeven.
- Lokaal wat kan en regionaal wat moet of meerwaarde heeft. Op lokaal niveau is van belang dat maximaal wordt ingezet op vroegsignalering en preventie. Regionaal blijft een vangnet aan specialistische voorzieningen en acute vormen van verblijf (inclusief respijtzorg).

1.3 Stelsel in beweging

Vanaf 2015, het jaar dat beschermd wonen van de AWBZ naar de Wmo overging, zijn we gestart een beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis in gang te zetten. We kunnen dan ook de volgende successen van de afgelopen jaren noteren:

- Zorgaanbieders hebben de opdracht gekregen om verblijfsvoorzieningen om te zetten naar vormen met meer zelfstandigheid voor de bewoners. Bij bijna 40 procent van de beschermd woonplekken (regionaal) zijn wonen en zorg nu gescheiden (van intramuraal naar extramuraal).
- We hebben een kwaliteitsslag gemaakt met het contracteren van beschermd wonen, de kwaliteitseisen zijn aangescherpt en we hebben afscheid genomen van aanbieders die hier niet aan konden voldoen.

[2] Er is een uitvoeringsplan 'Van opvang naar wonen' vastgesteld, gemeente Arnhem (maart 2021).

- Uitbreiding van locaties is niet mogelijk zonder toestemming en er wordt gestuurd op gewenst nieuw aanbod: kleinschalig, passend in de visie en niet in gemeenten waar al veel aanbod is.
- We zijn in dialoog met de aanbieders over de gewenste verandering van het gecontracteerde aanbod ter voorbereiding op een nieuwe inkoopronde.
- De beschermd woonplekken zijn nu 50/50 verdeeld over de gemeente Arnhem en de rest van de regio. In verschillende regiogemeenten is beschermd wonen gegroeid en in Arnhem afgebouwd. De spreiding in de regio is nog niet evenredig, maar beter verdeeld dan 5 jaar geleden.

Ook op bestuurlijk niveau zijn stappen gezet als het gaat om onze regionale samenwerking. Allereerst hebben de colleges in 2020 bestuurlijke uitgangspunten vastgesteld voor de regionale samenwerking.



Figuur 2: Bestuurlijke uitgangpunten

In het verlengde van deze bestuurlijke uitgangspunten hebben we een bestuurlijk akkoord gesloten met afspraken voor 2021 en 2022. Er is een regionale programmaorganisatie opgezet, met een regionale programmatrekker, een stuurgroep en een regionaal projectteam.

1.4 Verder met de transformatie

Transformeren is geen zaak voor de korte termijn, maar vraagt een langere inzet en commitment aan de doelen die met de transformatie bereikt moeten worden. Het transformatiedoel uit Samen aan Zet 2019 – 2021 houden we vast: *Mensen met een psychische kwetsbaarheid in de regio Centraal Gelderland wonen zo veel mogelijk thuis, zijn hierbij zoveel mogelijk zelfredzaam en participeren naar*

vermogen. De zorg en ondersteuning die iemand hierbij nodig heeft, wordt in samenhang geboden en is herstel ondersteunend. Daar waar inwoners tijdelijk niet zelfstandig kunnen wonen of het hen niet lukt om op eigen kracht te zorgen voor een dak boven het hoofd, zijn voldoende passende tijdelijke voorzieningen beschikbaar.

Dit vraagt om het zetten van een volgende stap in de transformatie:

- Een duidelijke bestuurlijke vervolgkoers om beschermd thuis mogelijk te maken.
- Een overheveling van taken en verantwoordelijkheden van de centrumgemeente naar regiogemeenten (doordecentralisatie).
- Heldere afspraken maken over wat lokale taken en regionale taken zijn, inclusief financiering.
- Het volgen van en sturen op de gewenste beweging, ondersteund met een goede monitoring.

1.5 Langs de inhoud door ontwikkelen

Deze kadernota richt zich op de komende vier jaar. Het is een vervolg op ons eerste transformatieplan uit 2018. In de komende periode staat het inrichten van de regionale samenwerking centraal.



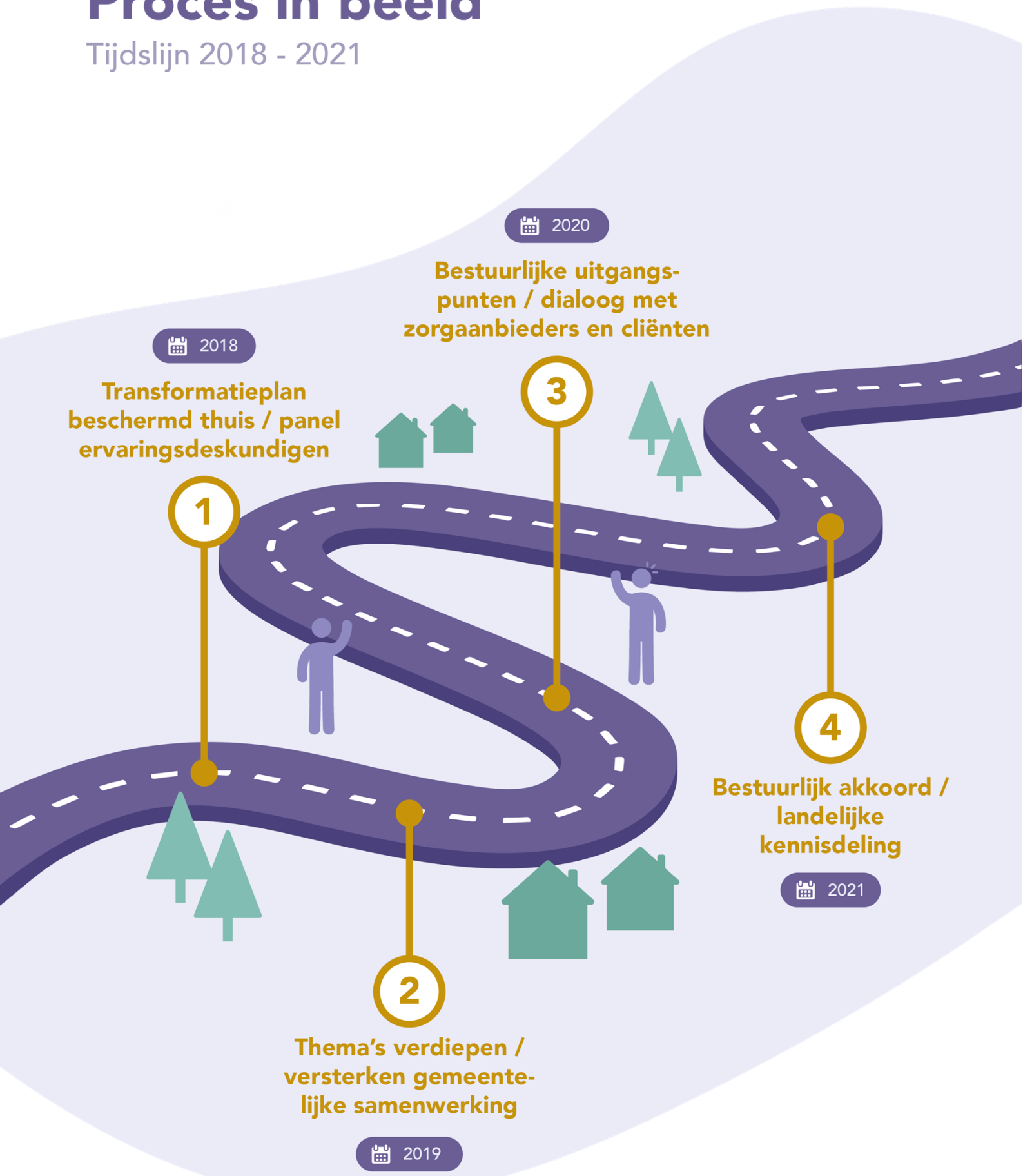
Figuur 3: Regionale pad doordecentralisatie

Maatschappelijke opvang en beschermd wonen overlappen elkaar inhoudelijk. Beschermd wonen wordt als eerste doorgedecentraliseerd, de maatschappelijke opvang volgt waarschijnlijk in 2026. Tot die tijd blijft de gemeente Arnhem als centrumgemeente verantwoordelijk voor het organiseren van opvang voor dak- en thuislozen in onze regio.

Elke twee jaar evalueren wij deze kadernota. Is onze koers nog actueel en hebben wij de juiste stappen gezet? We verwachten, stap voor stap, dichterbij ons einddoel te komen, een inclusieve samenleving.

Proces in beeld

Tijdslijn 2018 - 2021



Figuur 4: Proces 2018 - 2021

2. Nieuwe kaders 2022-2023

2.1 Wat gaat er veranderen?

Inhoudelijk is de transformatie opgave nog steeds dezelfde zoals vastgelegd in het Transformatieplan Beschermd Thuis 'Samen aan Zet 2019-2021'. We krijgen de komende vier jaar met de volgende veranderingen te maken:

- Er komt een verschuiving van taken en budget van de centrumgemeente naar de (regio)gemeenten.
- Een juridische borging van de regionale samenwerking is verplicht (governance).
- Het rijksbudget voor beschermd wonen wordt in de periode 2023 - 2032 volgens een nieuwe verdeelsleutel verdeeld.
- Er wordt landelijk een woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen ingevoerd.

2.2 Doordecentralisatie beschermd wonen

Op 31-12-2021 eindigt de centrumgemeente constructie voor beschermd wonen en wordt een volgende stap gezet: de doordecentralisatie. Beschermd wonen is sinds 2015 een Wmo taak. De gemeente Arnhem is door het Rijk aangewezen als centrumgemeente en vervolgens door 9 regiogemeenten gemandateerd voor de uitvoering van beschermd wonen. Dit betekent dat Arnhem sinds 2015 als centrumgemeente voor alle gemeenten in de regio Centraal Gelderland de inkoop, toegang en financiering regelt. De
doordecentralisatie is een grote verandering voor alle gemeenten. Het jaar 2022 is het jaar van de inhoudelijke doordecentralisatie en 2023 van de financiële doordecentralisatie. De overgang naar dit nieuwe systeem, van centrumgemeente naar samenwerking tussen gemeenten, is alleen verantwoord als sprake is van een krachtige samenwerking en duidelijke afspraken. Het Rijk laat de regio's vrij in de vormgeving hiervan, maar stelt wel randvoorwaarden.

2.3 Niet vrijblijvende samenwerking: de Norm voor Opdrachtgeverschap

Medio 2020 zijn het Rijk en de VNG overeengekomen dat het Rijk de regionale samenwerking niet voorschrijft maar dat regio's deze voor specialistische Jeugdzorg, Beschermd wonen en Maatschappelijke opvang zelf mogen invullen. De 8 afspraken van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) zijn hierbij leidend. Samengevat betekent het dat gemeenten:

- Niet vrijblijvend mogen samenwerken, maar een formele samenwerkingsstructuur moeten regelen (convenant, centrumregeling of gemeenschappelijke regeling).
- Gemeenten moeten samenwerken vanuit een regionale visie (transformatiedoelen) die door alle gemeenteraden is vastgesteld.
- Regio's verplichten zich om de spelregels van de NvO na te leven (zorgcontinuïteit, beperken administratieve lasten en reële tarieven als het gaat om contractering van aanbieders).

Hieruit volgt dat regionale samenwerking geen vrije keuze is, maar een verplichting. Wij mogen wel de wijze waarop wij samenwerken kiezen. Met de regionale notitie 'Samenwerking en opdrachtgeverschap Sociaal Domein'[3] geven de 10 samenwerkende gemeenten in de regio Centraal Gelderland invulling aan de NvO. Deze notitie bekrachtigt de samenwerking die wij sinds 2015 hebben in het sociaal domein. Om invulling te geven aan het tweede punt, specifiek voor beschermd wonen en de maatschappelijke opvang, hebben we deze regionale kadernota opgesteld.

---

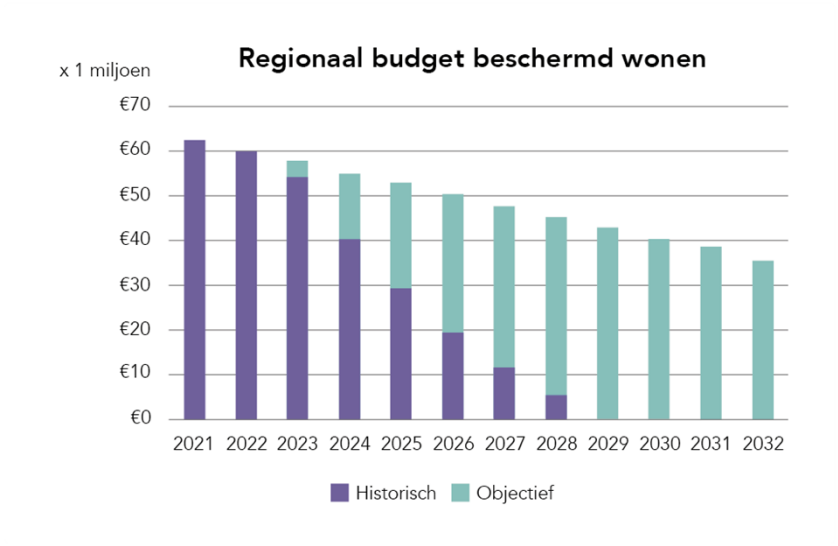
[3] Deze notitie wordt in het 4e kwartaal 2021 voorgelegd aan de 10 gemeenteraden.

2.4 Nieuw financieel verdeelmodel

De doordecentralisatie van beschermd wonen is al meerdere keren uitgesteld omdat de invoering van het objectieve verdeelmodel een ingewikkelde operatie is. Dit mag volgens het Rijk geen belemmering zijn voor de transformatie opgave en het maken van regionale afspraken.

Wat gaat er veranderen? Nu ontvangt centrumgemeente Arnhem de rijksmiddelen. Vanaf 2023 wordt een deel van de middelen over alle gemeenten in de regio verdeeld. Met een ingroeipad van tien jaar verandert de financiering: nu worden de middelen nog volgens een historisch verdeelmodel verstrekt, in de toekomst volgens een objectief verdeelmodel. Het rijksbudget voor beschermd wonen is vanaf 2032 volledig over alle individuele gemeenten verdeeld volgens de nieuwe verdeelsleutel. Uit landelijke cijfers weten we dat de regio Centraal Gelderland een bovenmatig aantal voorzieningen heeft ten opzichte van sommige andere regio's (rekening houdend met het aantal inwoners). Dat betekent dat de regio ook een flinke afbouwopgave kent.

Het nieuwe objectieve verdeelmodel is bekend, maar nog niet definitief. De prognose is dat het totaalbudget voor onze regio daalt van ca. 63 miljoen in 2022 naar ca. 38 miljoen in 2032. Dit is een afname van 25 miljoen ofwel 40% minder dan het budget in 2022.
Transformatie is dus niet alleen een inhoudelijk doel, maar ook financieel noodzakelijk. In de grafiek hieronder is te lezen hoe het financiële regionale kader de komende tien jaar verandert (gebaseerd op de prognose van het nieuwe objectieve verdeelmodel)[4].



Figuur 5: Ontwikkeling budget beschermd wonen (prognose)

2.5 Woonplaatsbeginsel en landelijke toegankelijkheid

Met ingang van 1 januari 2023 wordt er een woonplaatsbeginsel ingevoerd. Het woonplaatsbeginsel bepaalt straks dat de herkomstgemeente verantwoordelijk is voor het aanbieden van beschermd wonen aan een cliënt, ook als deze naar een andere gemeente verhuist en de beschermd wonen voorziening zich in een andere regio bevindt. Er was al een landelijke toegankelijkheid voor beschermd wonen; daar komt nu het

[4] De definitieve bedragen worden in 2022 bekend. Er zal nog een correctie plaats vinden door de overgang van Wmo naar Wlz in 2021. In onze regio zijn circa 550 personen naar de Wet langdurige zorg overgegaan. Er is door het CIZ beoordeeld dat zij langdurig aangewezen zijn op beschermd wonen.

woonplaatsbeginsel bij. Hiermee wordt geregeld dat regio's de kosten kunnen verrekenen, want de regio van herkomst betaalt een bepaalde periode de kosten van beschermd wonen.

Ongeveer 20% van de instroom in beschermd wonen in onze regio is bovenregionaal[5]. We maken daarom afspraken over bovenregionale samenwerking ten behoeve van deze bovenregionale plaatsingen. Uiteraard ontvangen wij van andere regio's een vergoeding als mensen in onze regio beschermd gaan wonen. Het woonplaatsbeginsel heeft ook financiële consequenties voor ons, want wij moeten betalen voor onze inwoners die buiten onze regio beschermd gaan wonen.

2.6 Voortzetting van onze koers

Nu de nieuwe kaders vanuit het Rijk bekend zijn, weten we dat we onze koers inhoudelijk kunnen voortzetten. Hiermee zullen we een volle regionale agenda hebben, want tegelijkertijd moet de regionale samenwerking worden ingericht. Inhoudelijke resultaten behalen is noodzakelijk om binnen het nieuwe krappere financiële kader te blijven. Om de richting voor de komende vier jaar scherp te krijgen, is een eindbeeld voor 2032 opgesteld (zie Beschermd wonen, op weg naar 2032).

[5] In 2020 is in de regio Centraal Gelderland een herkomst-onderzoek gedaan om te analyseren hoe de verschillende cliëntstromen lopen en hebben gelopen de afgelopen jaren. Hieruit kwam naar voren dat ca. 20% van cliënten in BW afkomstig zijn vanuit gemeenten buiten onze regio.

Beschermd wonen: op weg naar 2032

We nemen u mee naar het eindbeeld voor 2032. Waar staan we dan? Waar willen we in de toekomst naar toe en hoe kunnen we dit resultaat bereiken? Hiervoor is het nodig een eindpunt te kiezen dat dichtbij genoeg is om te concretiseren. We kiezen voor een periode van 10 jaar, lang genoeg om een visie op uit te lijnen en kort genoeg om concrete doelen te kunnen stellen.

Waar willen we naar toe?

We hebben in de periode 2022-2032 gestuurd op een afbouw van beschermd wonen en een opbouw van beschermd thuis. Er is lokaal volop geïnvesteerd in beschermd thuis waardoor inwoners zelfstandig kunnen (blijven) wonen. De meeste inwoners wonen zelfstandig en kunnen gebruik maken van een flexibel aanbod van ondersteunde voorzieningen (individuele voorzieningen en algemene voorzieningen). Er zijn kleinschalige woonvormen voor zelfstandig en beschermd wonen. Het is ons gelukt dat meer mensen zelfstandig wonen t.o.v. beschermd wonen bij een zorgaanbieder. Door de opbouw van beschermd thuis en de afbouw van beschermd wonen is geleidelijk een betere spreiding in de regio ontstaan.

Waar staan we nu?

De ambulantisering staat in de kinderschoenen, want de meeste inwoners met beschermd wonen, wonen op een locatie van een zorgaanbieder (en moeten verhuizen als de zorgtoewijzing stopt).
Er zijn grote verschillen tussen gemeenten hoe ver men is met de integrale aanpak en het opzetten van ondersteunende voorzieningen. Sommige gemeenten hebben wijk ggz-ers of inloopactiviteiten. Anderen hebben deze integrale aanpak en voorzieningen (nog) niet. Er is nog een onevenredige spreiding in de regio van beschermd woonplekken (concentratie Arnhem, Rheden, Renkum).

Wat is nodig?

Een verschuiving van beschermd wonen naar beschermd thuis.
Volop inzetten op ambulantisering: inwoners worden thuis ondersteund en wonen niet bij een zorgaanbieder maar zelfstandig (alleen, in een groep of in een geclusterde woonvorm).
Er zijn gemeentelijke afspraken met woningcorporaties nodig voor het beschikbaar stellen van woningen. Ondersteuning van inwoners begint lokaal, niet regionaal. Een regionaal vangnet voor elke inwoner in de regio in de vorm van beschermd wonen of opvang blijft beschikbaar als het nodig is. Er dienen regionale afspraken gemaakt te worden over de financiering van beschermd wonen en beschermd thuis.

Stip op de horizon dichterbij brengen

De inwoner centraal: integrale ondersteuning dicht bij huis.
Afbouw en omvorming van het huidige beschermd wonen tot een regionaal vangnet
Wederkerigheid tussen lokale verantwoordelijkheden om de basis op orde te hebben en het regionaal vangnet: als de basis niet op orde is, zal er een groter beroep worden gedaan op het regionale vangnet. Betere spreiding over de regio van beschermd wonen en beschermd thuis: een breed palet aan zelfstandige woonvormen en ondersteuningsarrangementen.

3. Vervolgkoers 2022 en verder

3.1 Van eindbeeld naar onze vervolgkoers

Vanuit het hierboven geschetste eindbeeld voor 2032 richten we ons de komende jaren op vier inhoudelijk thema's. Deze thema's lichten we in dit hoofdstuk toe en schetsen hiermee onze vervolgkoers.

- De inwoner centraal: integrale ondersteuning dicht bij huis, preventie en vroegsignalering.
- Beschermd thuis: ambulantisering en een huis in de wijk is een lokale opgave.
- Beschermd wonen wordt een regionaal vangnet.
- Sturen op het regionaal zorglandschap: een breed palet aan zelfstandige woonvormen en ondersteuningsarrangementen.

3.2 De inwoner centraal: integrale ondersteuning dicht bij huis

De inwoner centraal stellen en niet onze opgave of systemen, betekent kiezen we voor integrale ondersteuning. Door onze huidige organisatie van beschermd wonen hebben we een schot gezet tussen lokale mogelijkheden en regionale mogelijkheden. Dit kunnen we verbeteren door het herstel van de inwoner centraal te stellen en integrale ondersteuning te bieden. Schotten tussen wetten en financieringsstromen dienen hierbij geen belemmering te vormen. Onze opgave is de lokale infrastructuur zo in te richten dat ondersteuning dichtbij de inwoner en integraal wordt georganiseerd. Preventie en vroegsignalering zijn hierbij belangrijke kernbegrippen.

Integrale ondersteuning vraagt om lokale regie

Herstel gaat niet alleen over zorg en ondersteuning. De inwoner heeft de meeste baat bij een integrale aanpak. Herstel gaat (juist) ook over andere levensdomeinen zoals ontmoeting, werk, activering, dagbesteding, onderwijs, gezondheid. Bij een integrale benadering krijgen al deze leefgebieden aandacht. Ook het hebben van voldoende inkomen, het oplossen van eventuele schulden en financiële zelfredzaamheid zijn belangrijk in de weg naar herstel. Evenals lotgenotencontact en de inzet van ervaringsdeskundigen. Kortom, de lokale basis moet op orde zijn. De belangrijkste wijziging met de voorgaande periode is dat ondersteuning van inwoners zo veel mogelijk lokaal begint en dat de regie ook lokaal blijft. De lokale gemeente blijft betrokken, ook als een inwoner een beroep moet doen op het regionale vangnet.

Lokale toegang: flexibel op- en afschalen ondersteuning

De meerwaarde van een lokale toegang is dat de ambulante begeleiding, die flexibel op- en afgeschaald kan worden ook gekoppeld kan worden aan andere lokale ondersteuning en algemene voorzieningen. Hierdoor kan beter maatwerk worden geleverd, want naast ambulante begeleiding kunnen lokaal ook andere voorzieningen worden ingezet, bijvoorbeeld inkomensvoorzieningen of hulp bij schulden. Ook is er beter zicht op hoe het nu gaat met de inwoner, waardoor er meer aandacht kan zijn voor preventie en (waakvlam)ondersteuning bij herstel.

Afgelopen jaren werd beschermd wonen door de centrumgemeente ingezet, vanaf 2023 krijgt de lokale toegang deze verantwoordelijkheid. De lokale toegang wordt verantwoordelijk voor het besluit om beschermd wonen in te zetten, te verlengen of te beëindigen. Ze worden hierbij inhoudelijk ondersteund door een regionaal expertiseteam. Mocht het zo zijn dat de inwoner beschermd gaat wonen buiten zijn eigen gemeente, dan blijft de lokale toegang van de inwoner betrokken gedurende het traject. Op deze manier kan er gewerkt worden naar een soepele overgang terug naar de eigen gemeente na het beëindigen van beschermd wonen.

3.3 Beschermd thuis: ambulantisering en een huis in de wijk is een lokale opgave

De transformatie van beschermd wonen naar beschermd thuis is een ambulantiseringsopgave: van wonen in een instelling naar zelfstandig wonen in een eigen huis. In onze ideaalsituatie komt zorg en ondersteuning naar de inwoner, de inwoner verhuist niet naar een locatie van een zorgaanbieder. De lokale opgave bestaat daarom globaal gezien uit twee onderdelen: het inrichten van de lokale infrastructuur zoals genoemd onder 3.2 én een huisvestingsopgave.

Zonder woningen geen transformatie

Onze opgave is dus ook een huisvestingsopgave. Aanbieders van beschermd wonen leveren zorg en ondersteuning in combinatie met huisvesting. Woonruimte beschikbaar stellen voor zelfstandig wonen, is geen taak van aanbieders, maar van woningcorporaties of particuliere vastgoedeigenaren. Afspraken maken met deze partijen is een lokale opgave. Onze ambities kunnen alleen bereikt worden als er voldoende woonruimte beschikbaar is. In de huidige situatie kan het voorkomen dat beschermd wonen tijdelijk een 'woonprobleem' oplost. De inwoner blijft langer beschermd wonen, omdat er geen woning beschikbaar is. Het is niet de bedoeling om zorgmiddelen in te zetten om woonproblemen op te lossen. Een korter verblijf in opvang en beschermd wonen kan alleen als er snel perspectief is op een eigen kamer, studio of woning. Als er voldoende passende woningen voor uitstroom beschikbaar zijn, dan zijn er ook minder opvang- en beschermd woonplekken nodig. Want: Als de doorstroomsnelheid toeneemt, dan zijn er minder beschermd woonplekken nodig om hetzelfde aantal cliënten in onze regio te helpen.

Lokale afspraken over uitstroom vanuit een regionaal kader

Alle gemeenten kregen in de periode 2019-2021 de taak om via prestatieafspraken met lokale woningcorporaties afspraken te maken over het toewijzen van woningen voor de uitstroom uit beschermd wonen. In 5 van de 10 gemeenten is dit al geregeld[5], de andere helft is hier mee bezig. Daarnaast is het wenselijk als alle gemeenten hun opgave voor het realiseren van beschermd thuis voorzieningen en de uitstroom beschermd wonen ook opnemen in hun woonvisie. In de huidige lokale regelingen voor uitstroom beschermd wonen kan de inwoner een woning aanvragen als er twee jaar beschermd is gewoond. De huurder ontvangt een huurcontract voor twee jaar waarin ambulante begeleiding is gegarandeerd. Naast deze lokale afspraken zijn er ook nog overkoepelende regionale afspraken nodig voor uitstroom binnen de regio. De inwoner heeft er baat bij om door te stromen naar een woning in die gemeente in de regio waar hij of zij de meeste sociale binding heeft. Dan is de kans op een succesvolle start het grootst. Aanvullende regionale afspraken zijn nodig om ook een woning in een andere gemeente aan te kunnen vragen. Gemeenten moeten dan ook onderling afspraken maken over een goede verdeling, zodat elke gemeente zijn verantwoordelijkheid neemt. Dit is een voorwaarde om een betere spreiding over de regio te krijgen.

3.4 Beschermd wonen wordt een regionaal vangnet

Kern van de verandering is dat beschermd wonen veel meer lokaal 'in de wijk' wordt georganiseerd in de vorm van een variatie aan vormen van wonen die vallen onder de noemer Beschermd thuis. Kwetsbare inwoners kunnen zo zelfstandig wonen en onderdeel zijn van de samenleving. In plaats van wonen met begeleiding in een instelling, woont de inwoner zelfstandig met flexibele ambulante begeleiding. Voor hen die dit nodig hebben blijft beschermd wonen als vangnet bestaan.

---

[5] Dit zijn de gemeenten Arnhem, Rheden, Renkum, Overbetuwe en Zevenaar

Gemeenten geven het regionaal vangnet samen vorm

Niet elke gemeente hoeft haar eigen beschermd wonen te organiseren, we organiseren het vangnet regionaal. Het gaat om dure specialistische maatwerk voorzieningen, welke niet in elke gemeente beschikbaar hoeven te zijn. Beschermd wonen is in principe tijdelijk, met als doel weer zelfstandig te gaan wonen. Dit vangnet kan in de toekomst kleiner zijn dan het aantal beschermd woonplekken dat wij nu hebben. Het tempo waarmee wij het vangnet kunnen afbouwen, hangt af van de opbouw van beschermd thuis.

Een regionaal vangnet voor opvang en beschermd wonen blijft altijd nodig

Het is niet zo dat er in een ideaalsituatie van beschermd thuis geen regionaal vangnet nodig is. Het komt ook voor dat de lokale basis niet voldoende is of dat inwoners een terugval hebben. Dan is het belangrijk dat er snel opgeschaald kan worden naar meer
(specialistische) begeleiding in een beschermd wonen setting of een tijdelijke time out plek of logeervoorziening. Er zal altijd een regionaal vangnet nodig zijn voor mensen die kampen met ernstige psychische problemen, een licht verstandelijke beperking of verslaving.

Een stevige lokale basis zorgt dat het regionale vangnet kan functioneren

Er is een wederkerigheid tussen lokale verantwoordelijkheden om basis op orde te hebben en het regionaal vangnet: als de basis niet op orde is, zal er een groter beroep worden gedaan op het regionale vangnet. Flexibel opschalen van begeleiding thuis, hulp bieden bij schulden, maar ook voorzieningen voor participatie in de wijk kunnen ertoe bijdragen dat het goed blijft gaan met de inwoner. Als er te weinig ondersteuning is, kunnen problemen uitgroeien tot erger. Inwoners zijn dan niet meer in staat om zelfstandig te wonen of worden dakloos. Dan wordt een beroep gedaan op het regionaal vangnet.

3.5 Sturen op het regionaal zorglandschap

Ons regionale zorglandschap zal zich meebewegen met onze inspanningen en geleidelijk veranderen. Over vier jaar is het 'zorglandschap' dus weer anders dan nu, want we blijven sturen met onze visie en doelen en met onze inkooprondes. Nieuwe initiatieven van aanbieders worden beoordeeld aan de hand van criteria, want ze moeten passen in het gewenste regionale zorglandschap. Om een afname van 40% van het budget beschermd wonen in de periode tot 2032 op te vangen zal de komende vier jaar gestart worden met een afbouw van beschermd woonplekken en een opbouw van beschermd thuis.

Een breed palet aan zelfstandige vormen van wonen en ondersteuningsarrangementen Onze opgave is om een breed palet aan voorzieningen te bieden: van lichte tot gespecialiseerde ondersteuningsvormen, van begeleiding thuis tot tijdelijke opvang en beschermd wonen. De (maatwerk)voorzieningen moeten aansluiten bij de regionale vraag, waarbij de behoeften van onze inwoners centraal staan. Het onderzoeken van de vraag en hiermee de behoefte aan ondersteuning is een continu proces, dat ons helpt om ons benodigde regionale zorglandschap scherp te krijgen.

Kwaliteit staat voorop bij het contracteren van aanbieders

Bij de inkooprondes van 2020 hebben we de kwaliteitseisen voor beschermd wonen aangescherpt. We hebben afscheid genomen van aanbieders die niet konden voldoen aan onze eisen. Ook voor de toekomst blijft kwaliteit belangrijk, want het gaat om een kwetsbare groep en we willen dat zij de juiste zorg krijgen. Daarom willen we alleen aanbieders contracteren die wij kunnen vertrouwen, waar wij op kunnen bouwen en die met ons meedenken hoe wij de opgave van beschermd wonen naar beschermd thuis samen het beste kunnen realiseren.

Ons regionale zorglandschap is betaalbaar

Voor onze regio blijft het belangrijk om te bewaken of het zorglandschap dat wij hebben, betaalbaar is en blijft. Veel gemeenten in de regio hebben tekorten in het sociaal domein. Als we de komende jaren dezelfde hoge kosten voor beschermd wonen houden, dan gaan er tekorten ontstaan op beschermd wonen, want de uitkering van het Rijk neemt elk jaar af. Dit willen we voorkomen door te gaan sturen op een betaalbaar zorglandschap: de omvang van beschermd wonen moet stap voor stap kleiner worden en voor beschermd thuis moet meer financiële ruimte komen om te kunnen groeien. Dit willen we vanaf 2022 gaan regelen met een gezamenlijke begroting.

3.6 Samengevat

Samengevat in 10 punten, is onze vervolgkoers:

1. Preventie, vroegsignalering en doorgaande lijn ondersteuning staan centraal.
2. Integrale ondersteuning vraagt om lokale regie en flexibel op- en af te schalen ondersteuning.
3. De toegang tot beschermd wonen wordt lokaal, elke gemeente blijft verantwoordelijk voor de eigen inwoner.
4. Zonder woningen geen transformatie, creatieve oplossingen zijn nodig.
5. We maken lokale afspraken over uitstroom vanuit een regionaal kader.
6. Beschermd wonen wordt een regionaal vangnet. Dit vangnet blijft altijd nodig.
7. Een stevige lokale basis zorgt dat het regionale vangnet kan functioneren.
8. We streven naar een breed palet aan zelfstandige woonvormen en ondersteuningsarrangementen.
9. Kwaliteit staat voorop bij het contracteren van aanbieders.
10. Ons regionale zorglandschap is betaalbaar nu en in de toekomst.

Wat is er nodig voor een Beschermd thuis?

Vanuit het perspectief van de inwoners en cliënten(vertegenwoordigers)

Begeleiding

Als mensen zelfstandig gaan wonen is de begeleiding heel belangrijk. Het heeft, naast begeleiding in praktische zaken, een onmisbare sociale functie. Een succes is ook als de begeleider die men intramuraal had, kan blijven in de nieuwe situatie. De beschikbaarheid van de begeleider is erg van belang. Weten dat hij/zij beschikbaar is, betekent al heel veel.

Sociaal netwerk

Eenzaamheid komt vaak voor. Sommige inwoners geven aan dat ze hun sociaal netwerk willen uitbreiden. Ze willen graag meer anderen ontmoeten en leren kennen maar tegelijkertijd vinden ze dit moeilijk vanwege hun beperkingen. Wat helpt is een maatje om activiteiten mee te ondernemen om zo de drempel te verlagen. Ook zou begeleiding vanuit de zorgaanbieder meer gericht moeten zijn op het ontwikkelen van een sociaal netwerk (sociaal netwerk en activiteiten buiten de instelling). Sommige inwoners geven aan dat een inloopcentrum onmisbaar is geweest toen ze in de wijk kwamen wonen, voor anderen is ook de inloop nog een te hoge drempel. Een inloopmogelijkheid in het weekend zou ook heel fijn zijn.

Daginvulling

Een zinvolle daginvulling is van grote meerwaarde voor de inwoner. Ongeveer de helft van de geïnterviewde inwoners gaf aan dagbestedingsactiviteiten te hebben bij een zorgboerderij, activiteitencentrum, atelier, inloopcentrum of bij een personeelsrestaurant. Ook doen een aantal inwoners aan vrijwilligerswerk, bijvoorbeeld in een cliëntenraad of als kok of gastheer bij een inloop- of wijkcentrum. Een aantal inwoners zijn actief als ervaringsdeskundigen of volgen een cursus om dit te worden. Ze halen hier trots, erkenning en voldoening uit.

Van behandeling naar beschermd wonen

Soms is de stap vanuit een jarenlange behandelsetting naar zelfstandig wonen te groot. Ook speelt mee dat een vertrek uit een behandelsetting vaak gepaard gaat met het afbouwen van medicijngebruik. Hierdoor kunnen er afkickverschijnselen optreden waardoor cliënten beperkt zelfstandig kunnen zijn. Aanbevolen wordt een overgangsfase te organiseren vanuit de behandelsetting.

Van beschermd wonen naar zelfstandig wonen

Vaak komt de wens om zelfstandig te gaan wonen echt van de inwoner zelf. Zelfvertrouwen en het vertrouwen van je begeleider dat het lukt, is hierbij heel belangrijk. Oriëntatie op uitstroom is niet altijd onderdeel van het begeleidingsplan. Sommige inwoners geven aan graag een tussenstap te willen voordat ze helemaal zelfstandig gaan wonen. Een soort begeleid wonen waarbij je wel in een locatie van de instelling woont, het huishouden zelfstandig doet met eigen voorzieningen en beperkt begeleiding aanwezig is, eventueel met 24-uurs oproepbaarheid. Een verhuizing is een heftige gebeurtenis. Dezelfde begeleider houden draagt enorm bij aan die veilige basis. Ook de mogelijkheid van een terugvalfunctie wordt door inwoners genoemd. Ook is het belangrijk dat bij de stap naar zelfstandig wonen de financiële voorbereiding van belang is, zoals het opbouwen van een financiële buffer en huisraad, om financiële problemen op latere termijn te voorkomen.

4. De lokale opgave

4.1 Wat willen we lokaal regelen?

Onze ambitie is om de komende jaren lokaal meer in te zetten op beschermd thuis en dit vraagt om een lokale investering in voorzieningen. Een gedetailleerde blauwdruk hoe dit er uit moet zien, is niet te geven. Lokale voorzieningen sluiten aan bij de couleur locale en het ondersteuningsaanbod dat er al is. Eigenlijk is het vraagstuk: Wat is er in onze gemeente nodig voor een inclusieve samenleving en hoe kan dit worden verbonden met het ondersteuningsaanbod dat er al is? Bij het beoordelen van deze toegankelijkheid en het organiseren van eventueel nieuw ondersteuningsaanbod zijn lokale samenwerkingspartners en ervaringsdeskundigen onmisbare gesprekspartners.

4.2 De lokale basisinfrastructuur

In de vervolgkoers hebben wij aangegeven dat wij verwachten dat alle preventieve lokale mogelijkheden benut en ingezet zijn, voordat een beroep wordt gedaan op het regionaal vangnet. Van gemeenten wordt verwacht dat volop wordt geïnvesteerd in de lokale basisinfrastructuur.

Integrale aanpak

De beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis, vraagt van alle (regio)gemeenten dat zij werk maken van hun lokale basisinfrastructuur zodat personen met psychische problemen (weer) zelfstandig kunnen wonen. Lokale integrale en professionele ondersteuning is noodzakelijk om de beweging naar beschermd thuis in de wijk tot een succes te kunnen maken.

Als we spreken over een integrale aanpak hebben we het over een complex en gelaagd proces. In het ideale geval worden om te beginnen zorg en ondersteuning vanuit gemeentelijke domein en het medische domein in samenhang geboden. De juiste zorg op de juiste plek[6] is een enorme uitdaging, omdat verschillende financiers en partijen betrokken zijn (gemeenten, zorgkantoor, zorgverzekeraars). Onder de noemer 'GGZ in de wijk' doen meerdere gemeenten in Nederland hiermee ervaring op. Vanuit de zorgkantoren, de GGZ en de 1e-lijnsgezondheidszorg worden stappen gezet om ‘de GGZ’ veel meer naar de wijken te brengen. In de regio Arnhem organiseren meerdere gemeenten (waaronder Arnhem, Lingewaard, Overbetuwe en Renkum) momenteel pilotprojecten die passen in de beweging naar een GGZ in de wijk.

Maar herstel gaat over meer dan (professionele) zorg en ondersteuning. Het gaat ook over andere levensdomeinen zoals dagbesteding, (vrijwilligers)werk, ontmoeting, onderwijs en beweging. Eén van de belangrijkste bronnen om te werken aan herstel is ‘gewoon meedoen’. Bij een integrale benadering krijgen al deze leefgebieden aandacht. Voor de gemeente betekent dit dat ook de interne samenwerking met andere afdelingen georganiseerd moet zijn. Met de afdeling participatie en schuldhulpverlening om tijdig in te spelen op het ontstaan van financiële problemen, maar ook met de afdeling wonen voor de huisvestingsopgave en met openbare orde en veiligheid zodat op tijd wordt ingegrepen in geval van overlast.
Welke voorzieningen en ondersteuningsmogelijkheden moeten er nu minimaal aanwezig zijn in een gemeente om het mogelijk te maken dat kwetsbare inwoners zelfstandig kunnen blijven wonen? Over de minimale basisinfrastructuur maken we regionale afspraken.

---

[6] De Juiste zorg op de juiste plek is een landelijk programma van het ministerie van VWS en richt zich onder andere op een goede overgang tussen zorg gefinancierd vanuit de Zorgverzekeringswet, Wmo en Wlz.

Streefbeeld GGZ in de wijk

In iedere wijk of kern is een sluitend professioneel netwerk op alle leefgebieden voor inwoners met een psychische kwetsbaarheid. In dit (lerende) netwerk wordt samengewerkt tussen het medische domein (huisarts, POH GGZ, specialistische GGZ), en het sociale en veiligheidsdomein (sociale teams, schuldhulpverlening, woningcorporaties, werkbedrijf, scholen, politie). De professionals vormen samen de ogen en oren van de wijk en kunnen zo invulling geven aan vroegsignalering. Dit professionele netwerk werkt nauw samen met het informele netwerk (familie, kennissen, vrienden) en laat zich informeren door ervaringsdeskundigen.

Figuur 6: Uitleg GGZ in de wijk

De minimale basisset voor beschermd thuis

We willen dat in iedere gemeente een basisset, een soort gereedschapskist, aan voorzieningen en ondersteuningsmogelijkheden aanwezig is. We maken regionale afspraken over de minimale basisset voor beschermd thuis. De basisset moet in elke gemeente aanwezig zijn om het mogelijk te maken dat inwoners zelfstandig kunnen blijven wonen (voorkomen van instroom) en dat inwoners die beschermd hebben gewoond en uitstromen voldoende steun krijgen om weer zelfstandig te gaan wonen (bevorderen uitstroom). Op basis van de ervaringen die we de afgelopen jaren hebben opgedaan, de geleverde input van cliënten en zorgaanbieders in de regio en landelijke expertise, komen we tot de volgende basisset:

- Professionele ambulante begeleiding die flexibel kan worden op- en afgeschaald, dit kan al of niet in samenloop met behandeling (GGZ/ ZVW) zijn;
- Integrale benadering vanuit sociaal domein (inkomen, participatie, ondersteuning, betrekken eigen netwerk en welzijn);
- Aandacht voor financiële zelfredzaamheid en schuldhulpverlening
- Vroegsignalering en expertise in de wijk om problematiek te herkennen;
- Waakvlam begeleiding (nazorg bij uitstroom uit beschermd wonen);
- Bemoeizorg om zorgmijders te bereiken;
- Inloopvoorzieningen in de wijk voor ontmoeting en daginvulling;
- Ondersteuning bij integratie in de wijk;
- Inzet van ervaringsdeskundigen, lotgenotencontact en psycho-educatie;
- Participatie, werk en inkomen: versterken herstel en (arbeids)participatie.

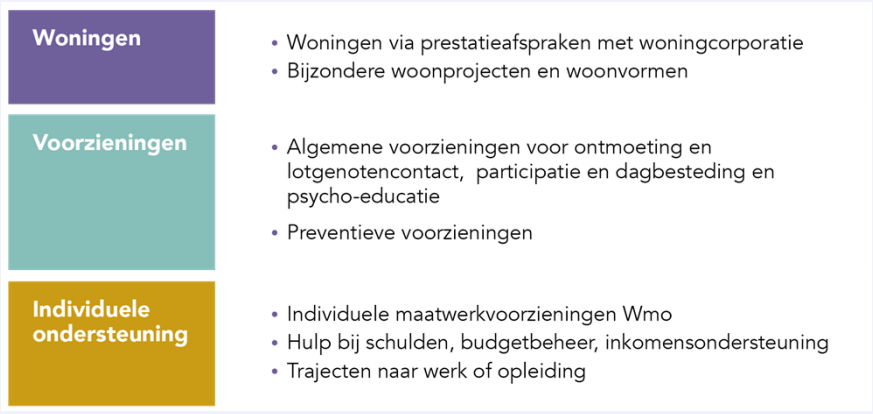
Sommige voorzieningen kunnen vanwege de schaal beter op subregionaal of regionaal niveau worden georganiseerd. We gaan regionale afspraken maken over:

- Respijtzorg;
- Time out plekken;
- Herstelacademies.

Netwerksamenwerking

De opgave voor beschermd wonen hangt nauw samen met andere domeinen. In de regio bestaan verschillende samenwerkingsstructuren waarop moet worden afgestemd. Dit gaat om:

- Afstemming met zorg/veiligheidsketen (inclusief Wvggz, E33 meldingen).
- Afstemming sociaal domein/ zorgdomein (gemeenten, zorgkantoor, 1e lijn, GGZ).
- Afstemming wonen en zorg (regionaal).



Figuur 7: Bouwstenen voor beschermd thuis

4.3 Woonopgave: een (t)huis in de wijk

De lokale gemeenten zijn ook aan zet bij het realiseren van de huisvestingsopgave. Het huisvesten van kwetsbare personen in een wijk in de vorm van een beschermd thuis, vraagt om een gevarieerd aanbod aan woonvarianten, zowel zelfstandig verspreid over een gemeente als juist gezamenlijk – bijvoorbeeld geclusterd.

Woonafspraken met onze woningcorporaties

Voor voldoende passende en betaalbare woningen staan vooral de woningbouwcorporaties aan de lat. Om een goede match te kunnen maken tussen vraag en aanbod is inzicht nodig in het aantal woningen dat per jaar theoretisch beschikbaar is voor de uitstroom. Het gaat hierbij in eerste instantie om het benutten van de bestaande woningvoorraad. Gemeenten en corporaties zijn verplicht afspraken te maken over het percentage woningen dat beschikbaar moet zijn voor het huisvesten van bijzondere doelgroepen, waaronder de doelgroep beschermd wonen. In de diverse regionale woonagenda's is de opgave voor uitstroom beschermd wonen al opgenomen. Nog niet alle gemeenten in de regio hebben dit onderwerp concreet geagendeerd in hun lokale woonagenda (of woonvisie). Zoals in hoofdstuk 3 is vermeld, heeft de helft van de gemeenten in de regio afspraken met hun corporaties over de uitstroom beschermd wonen, inclusief een regeling om deze uitstroom goed te begeleiden (zie 3.3). Het gezamenlijke doel is dat eind 2022 alle gemeenten in de regio concrete afspraken hebben gemaakt met hun woningcorporaties.

Creatieve oplossingen: Flexwonen en Magic mix

In de meeste gemeenten is de vraag naar sociale huurwoningen groter dan het aanbod. Dit kan het lastig maken om woningen vrij te maken voor onze opgave. De doelgroep beschermd wonen is tenslotte niet de enige 'bijzondere doelgroep' die een beroep doet op sociale huurwoningen. In andere regio's zijn goede ervaringen met creatieve oplossingen, zoals flexwonen of geclusterd wonen. Flexwonen is het tijdelijk gebruiken van maatschappelijk vastgoed voor woningen, bijvoorbeeld kleine woonruimten voor jongvolwassenen 18-23 jaar. Bij geclusterde vormen van wonen waarbij sprake is van 'vragende en dragende' bewoners, ook wel magic mix genoemd, worden meerdere doelgroepen gehuisvest (bijvoorbeeld studenten en daklozen). De gemeenten zijn aan zet om de opgave van beschermd thuis te verbinden met hun woonvisie en te benoemen met welke

(creatieve) oplossingen beschermd thuis in de betreffende gemeente is te realiseren. Vanuit de landelijke overheid wordt deze opgave op diverse manieren ondersteund [7].

Extra aandacht voor jongvolwassenen (doorgaande lijn Jeugd naar Wmo)

In onze regio vraagt de groep jongvolwassenen in de leeftijd 18-27 jaar specifieke aandacht, ongeveer 40% van de inwoners met een indicatie voor beschermd wonen of beschermd thuis, valt in deze leeftijdsgroep. Vaak gaat het om een tussenstap naar zelfstandig wonen. Met name jongvolwassenen verkeren vaak in een slechte financiële positie. Dat belemmert nogal eens extra de toegang tot een toch al krappe woningmarkt. Voor jongvolwassenen zullen we tot creatieve woonoplossingen moeten komen via bijvoorbeeld kamerbewoning in combinatie met zelfstandigheidstraining. Bij deze opgave wordt ook nauw samengewerkt met het domein Jeugd.

Welkom in de woonomgeving

Wanneer iemand uitstroomt uit beschermd wonen naar zelfstandig wonen, gaan we op zoek naar mogelijkheden om dit succesvol te laten zijn. Anderzijds zijn er grenzen aan de draagkracht en het draagvlak van buurten. De doelgroep van beschermd wonen (en maatschappelijke opvang) is niet groot maar de problematiek vaak wel complex. Als het met hen niet goed gaat kan dit veel impact hebben op de omgeving. Maar naast de realiteit dat sommige situaties tot overlast of onveiligheid kunnen leiden is beeldvorming in de meeste gevallen het grootste obstakel voor sociale inclusie. Stigma belemmert herstel. Om dit te doorbreken kunnen gemeenten aansluiten bij regionale of landelijke campagnes. Een advies dat deskundigen geven om stigma niet in de hand te werken is om vooraf met omwonenden te communiceren over kwetsbare inwoners die in de wijk komen wonen.

4.4 Een lokale toegang en regionaal expertiseteam

In 2022 wordt met een zorgvuldig implementatietraject de huidige regionale toegang via de wijkteams Arnhem omgebouwd naar een hybride toegangsmodel met een lokale toegang en een regionaal expertiseteam. Voorwaarde voor slagen is dat er voldoende kennis en expertise lokaal aanwezig is. Een opgave die er voor iedere gemeente al in 2022 ligt, is het inrichten van een lokale toegang, om op 1-1-2023 gezamenlijk te kunnen starten met het nieuwe toegangsmodel.

Om de lokale Toegang te ondersteunen wordt een regionaal expertiseteam ingericht. Dit expertiseteam bevordert en borgt een uniforme werkwijze en biedt inhoudelijke ondersteuning. Elke gemeente kan zelf bekijken hoe de toegang met deze ondersteuning het beste ingebed kan worden in de eigen organisatie.

Een nieuw toegangsmodel is nodig voor de doorgaande lijn van voorzieningen, lokaal en regionaal. Dit betekent dat er flexibel op- en afgeschaald moet kunnen worden tussen de verschillende vormen van ondersteuning. Van lichte ondersteuning tot intensieve begeleiding, we volgen de ondersteuningsbehoefte van de inwoner. De lokale steunstructuur en het regionaal vangnet worden maximaal op elkaar afgestemd.

Het spreekt vanzelf dat het van groot belang is dat de verantwoordelijkheid voor de continuïteit van zorg bij de overgang van beschermd wonen naar beschermd thuis duidelijk belegd is. Eén regisseur houdt overzicht over de integrale aanpak en schotten vanuit verschillende wetten vormen geen

[7] Zie o.a.: Een thuis voor iedereen, Adviesrapport interbestuurlijke werkgroep versterking beleid huisvesting aandachtsgroepen, 8 juli 2021.

belemmering voor de integrale aanpak. Bij een volgende inkoopronde voor beschermd wonen gaan we het concept van de doorgaande ondersteuningslijn uitwerken en vertalen in nieuwe producten.

4.5 Impuls voor lokale investeringen

We verwachten dat alle 10 gemeenten voortvarend aan de slag gaan met de lokale opgave en basisinfrastructuur. In 2021 wordt er vanuit de rijksmiddelen voor beschermd wonen een regionaal budget van 3,5 miljoen euro verdeeld over de gemeenten voor ambulantiseringsprojecten. Deze middelen zijn een financiële impuls voor de lokale opgave. Vanaf 2022 wordt in de regionale begroting Samen aan Zet jaarlijks een bedrag begroot voor lokale investeringen en projecten. In hoofdstuk 5 gaan we nader in op de wijze waarop we de opbouw van de lokale infrastructuur gaan aansturen en faciliteren vanuit het regionale programma Samen aan Zet.

Wat is er nodig voor een Beschermd thuis?

Vanuit het perspectief van de zorgaanbieders

Beschikbaarheid woningen

Een groot knelpunt op dit moment is de beschikbaarheid van geschikte en betaalbare huurwoningen én verschillende typen woonvormen zoals studio's en clusters. Er is nu onvoldoende aanbod en dat belemmert de door- en uitstroom uit beschermd wonen. Ook dient er voldoende variatie van woonvormen in de wijk te zijn. Het gezamenlijk creëren van het gewenste woningaanbod is het advies. Ook zouden er prestatieafspraken gemaakt moeten worden tussen de gemeenten om voldoende woningaanbod te creëren.

Woonvormen

Er moet meer aandacht komen voor de doorgaande lijn van 18- naar 18+. Voor jongvolwassenen is een kamer of studio gewenst, als tussenstap naar een volledig zelfstandige woning. Voor anderen is een levensloopbestendige woonplek het beste, want verhuizen geeft veel instabiliteit en stress. Er is ook een groot aantal cliënten die niet zit te wachten op een eigen woning en de vereenzaming die dit met zich meebrengt. Dit betekent niet dat zij beschermd wonen nodig hebben, maar zij zijn dan wel op zoek naar ander soort woonvorm, bijvoorbeeld met meerdere cliënten die elkaar ondersteunen.

Meer ondersteuning op maat en intensiever samenwerken

Er moet meer flexibiliteit komen in het op- en afschalen van zorg. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een crisisproduct, time-out voorziening of door middel van flexibele arrangementen. Bij de toegang van cliënten naar BW-voorzieningen moet meer gebruik worden gemaakt van de expertise van de zorgprofessionals. Creëer hiervoor bijvoorbeeld een aanbiedersoverleg. Hierbij moet het uitgangspunt zijn: samenwerken, weten wat elkaars expertise is en deze ook gebruiken. Een aanbiedersoverleg kan ook bijdragen aan het stimuleren van afbouw en uitstroom. De stap naar zelfstandig wonen moet een vanzelfsprekend gespreksonderwerp zijn in de begeleiding. Een goede voorbereiding op zelfstandig wonen en waakvlambegeleiding als nazorg bij de uitstroom uit beschermd wonen is hierbij van groot belang.

Steunpunten in de buurt

Een goede start begint bij je welkom voelen in de wijk. Een goede introductie bij buurtbewoners is de eerste stap. Zo ontstaat meer begrip en acceptatie. Laagdrempelige voorzieningen, die zichtbaar in de wijk aanwezig zijn, zijn heel belangrijk om de beweging naar zelfstandig wonen succesvol te maken. Voor het uitbreiden van het sociaal netwerk en bevorderen van de samenredzaamheid zijn de 'buurtcirkels' een heel goed voorbeeld. Van belang is dat de zorgaanbieder en de wijkcoach/Wmo-consulent goed op de hoogte zijn van de sociale kaart van de algemene voorzieningen in de wijken.

Participatie en financiële voorbereiding

Dagelijkse structuur, het hebben van een goede daginvulling, maar ook avondactiviteiten in de eigen buurt zijn erg belangrijk. In de begeleiding van een zorgaanbieder moet het vergroten van de motivatie om te werken (activerend werk, vrijwilligerswerk) meegenomen worden.
Al vroegtijdig in de begeleiding, maar zeker voordat de stap gemaakt wordt naar zelfstandig wonen, moet gekeken worden naar het inkomen, schulden en vaste lasten. Ook hulp bij budgetbeheer en het leren van prioriteiten stellen, is gewenst.

5. Regionale samenwerking

5.1 Wat willen we regelen?

De komende vier jaar staan in het teken van inhoudelijke stappen zetten in de transformatie van beschermd wonen naar beschermd thuis én het borgen van de regionale samenwerking. Als de centrumgemeenteconstructie per 31 december 2021 eindigt hebben we nieuwe samenwerkingsafspraken nodig, die financieel, juridisch en organisatorisch geborgd moeten worden.

5.1 Governance, de juridische borging

Het regelen van de governance betekent dat we onze samenwerking juridisch moeten gaan formaliseren. Hierbij gaan we uit van partnerschap, omdat wij geloven dat dit het sleutelwoord is voor een succesvolle samenwerking. De afgelopen jaren lag de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen bij Arnhem als centrumgemeente. De gemeenten in de regio nemen hun verantwoordelijkheid en trekken als gelijkwaardige partners op.

We sluiten per 1-1-2022 een samenwerkingsovereenkomst. We kiezen voor de lichtste juridische vorm, een convenant. Hier zien we in andere regio's zeer goede ervaringen en we voorkomen onnodige bureaucratie. Om dit convenant aan te kunnen gaan, moeten alle 10 gemeenteraden akkoord zijn met deze regionale kadernota. Vervolgens kunnen de colleges van de samenwerkende 10 gemeenten hun handtekening onder het convenant zetten. Hiermee worden zij verantwoordelijk voor de uitvoering van het convenant.

In het convenant regelen we onze besluitvormingsstructuur. We sluiten aan bij bestaande bestuurlijke regionale overlegstructuren in het sociaal domein. Bestuurlijke besluiten worden genomen in de afzonderlijke gemeenteraden en colleges. Afstemming vindt plaats in het regionaal portefeuillehouders overleg Zorg (RPO). Er is een stuurgroep Samen aan Zet, welke een adviserende rol heeft voordat stukken geagendeerd worden voor het RPO. De uitvoering van beschermd wonen is sinds 2015 belegd bij Arnhem als centrumgemeente. Vanaf 2023 start de regionale uitvoering van beschermd wonen en hiervoor is een uitvoeringsorganisatie nodig. Omdat wij al een regionaal samenwerkingsverband voor het sociaal domein hebben, de Modulair Gemeenschappelijke Regeling Centraal Gelderland (MGR), zijn wij voornemens deze hieronder te brengen. De inkoop van beschermd wonen is al een taak van de MGR. We starten per 1-1-2023 ook met de invoering van het hybride toegangsmodel, een combinatie van een lokale toegang met een regionaal expertiseteam.

We maken de volgende afspraken:

- Samen werken is samen beslissingen nemen op basis van gelijkwaardigheid
- We leggen onze samenwerkingsafspraken vanaf 2022 vast in een convenant.
- Bestuurlijke beslissingen worden afgestemd in het regionaal portefeuillehouders overleg Zorg. De bestaande stuurgroep heeft een adviserende rol en brengt voorstellen naar het RPO.
- We gaan vanaf 2023 naar een gemeenschappelijke uitvoeringsorganisatie en zijn voornemens deze onder te brengen bij de reeds bestaande MGR.

5.2 Regionale begroting Samen aan Zet

Alle gemeenten zijn vanaf 2022 inhoudelijk verantwoordelijk voor beschermd wonen. Voor het jaar 2022 wordt voor het eerst een regionale begroting voor beschermd wonen gemaakt. Arnhem heeft een kassiersfunctie voor het regionaal budget (ten behoeve van de dekking van deze regionale begroting) ter overbrugging naar de nieuwe situatie in 2023.

Vanaf 2023 worden alle gemeenten financieel verantwoordelijk voor beschermd wonen (nog niet voor de maatschappelijke opvang). Het regionale vangnet beschermd wonen is dan onze gezamenlijke financiële verantwoordelijkheid. Alle 10 gemeenten ontvangen gedurende de ingroeiperiode 2023-2032 middelen van het Rijk die elke gemeente benut ter dekking van de regionale begroting. Zo zorgen we samen voor een geleidelijke overgang van het historisch naar het objectieve financiële verdeelmodel.

Gemeenten die samen de verantwoordelijkheid nemen, spreiden de financiële risico's. De groep cliënten die gebruik maakt van beschermd wonen is niet groot, maar de benodigde ondersteuning is kostbaar. Door samen te werken vormen we een regionale buffer om eventuele tegenvallers op te kunnen vangen. De uitwerking hieraan geven we in een convenant.

Inhoudelijk kiezen we voor een doorgaande lijn van voorzieningen. Hierbij staat de inwoner centraal en niet de systemen of de financiering. Dit betekent dat we uitwerken hoe lokale en regionale voorzieningen elkaar aanvullen. Er worden afspraken gemaakt over welk aanbod lokaal en welke aanbod regionaal wordt gefinancierd. Het liefst willen we een substitutie van beschermd wonen naar beschermd thuis.

We maken we de volgende afspraken:
- We maken vanaf 2022 jaarlijks een regionale begroting Samen aan Zet.
- We maken financiële afspraken over de inbreng van rijksmiddelen in de regionale begroting en leggen deze vast in een convenant.
- We kiezen voor een doorgaande lijn van beschermd thuis en beschermd wonen en gaan dit uitwerken in de regionale begroting.

5.3 Inkoop en contracteren

Sinds 2015 heeft de MGR Sociaal domein beschermd wonen voor onze regio ingekocht. Arnhem heeft de inkoop begeleid en mede namens de regiogemeenten contracten afgesloten met aanbieders van beschermd wonen. De huidige contracteerperiode loopt tot 31-12-2021 en is in opdracht van het RPO met één jaar verlengd, tot en met 31-12-2022.

Afgelopen half jaar zijn er meerdere marktverkenningen georganiseerd om in dialoog met aanbieders en cliënten(vertegenwoordiging) te reflecteren op de opgave. In deze kadernota treft u de uitkomsten aan, voorafgaand aan hoofdstuk 3 en hoofdstuk 4.

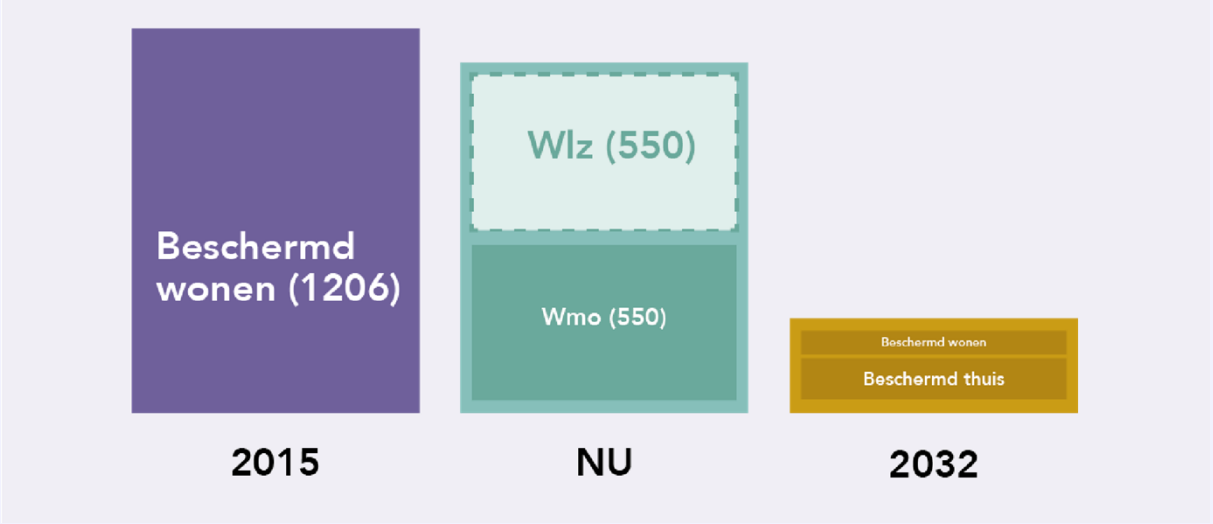
Meest recent, in september 2021, voerden we eveneens dialoogsessies met aanbieders en cliënten(vertegenwoordiging). We willen graag dat aanbieders met ons meedenken over de gewenste veranderingen in ons zorglandschap en de beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis. Voor de toekomst willen wij graag meer samenwerking tussen aanbieders.
Ook willen wij samenwerking tussen aanbieders van beschermd wonen en beschermd thuis bevorderen, vanwege de doorgaande ondersteuningslijn. Goede kwaliteit van beschermd wonen blijft voorop staan. We gaan onderzoeken wat de mogelijkheden zijn in de contractering om, nog beter te kunnen sturen op het behalen van deze doelen. Vanaf 1-12023 kunnen lokale gemeenten beschermd wonen inzetten vanuit de lokale toegang, omdat we starten met een nieuw hybride toegangsmodel. Samen met een nieuw op te zetten regionaal expertiseteam wordt beoordeeld of beschermd wonen nodig is.

We maken de volgende afspraken:

- Om beter te kunnen sturen op onze doelen met onze inkoop, gaan we onderzoeken of wij onze aanbieders een andere opdracht gaan meegeven in de contractering. Dit zal bij de voorbereiding van de volgende inkoopronde 2023 verder worden uitgewerkt.
- Vanaf 1-1-2023 kunnen alle lokale gemeenten producten beschermd wonen toekennen omdat wij het hybride toegangsmodel gaan invoeren.

5.4 Sturing op doelen en financiën

Sinds 2019 werken we met een programma-aanpak om het Transformatieplan Samen aan Zet 2019-2021 uit te voeren. Een ambitieuze stuurgroep van betrokken wethouders zet sinds 2019 de bestuurlijke lijnen uit. Medio 2021 is de programma-organisatie versterkt omdat de datum van de doordecentralisatie dichterbij komt. Er is een ambtelijk projectteam aan de slag met de voorbereiding van de doordecentralisatie.



Figuur 8: Samen sturen op transformatie (zie voor cijfers beschermd wonen in onze regio bijlage 1)

Bij deze regionale kadernota, hoort een regionaal uitvoeringsplan om de ambities uit deze kadernota in uitvoering te brengen. Omdat er veel ontwikkelingen zijn wordt gekozen voor een jaarlijks uitvoeringsplan, deze wordt gelijktijdig met de regionale begroting vastgesteld. In de aanloop naar het eerste jaar van doordecentralisatie moet er op verschillende momenten veel geregeld worden: een regionale begroting, een convenant, het implementeren van de nieuwe hybride toegang en het overhevelen van de uitvoeringstaken van de centrumgemeente naar de uitvoeringsorganisatie.

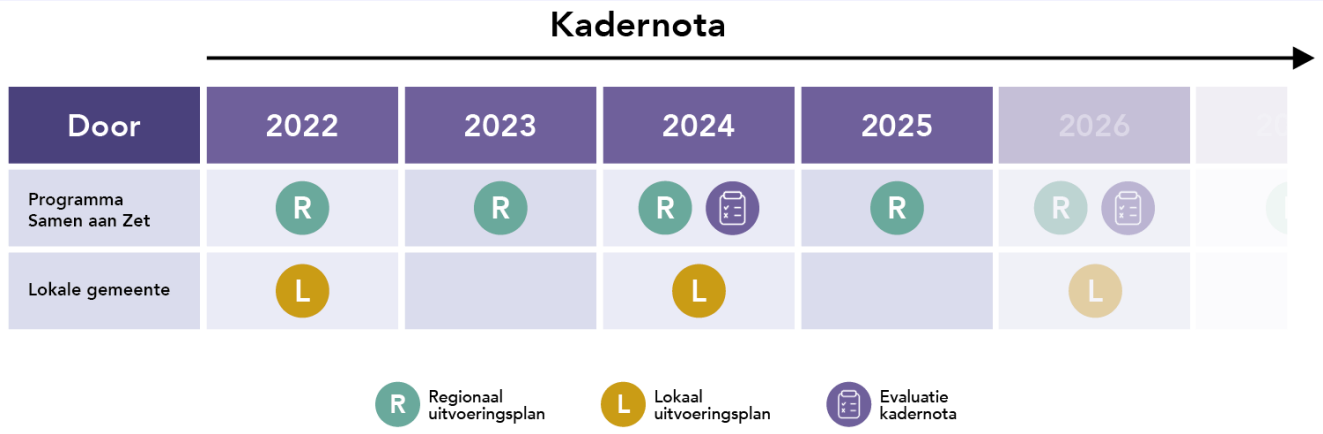
Gemeenten hebben de verantwoordelijkheid om de basisvoorzieningen voor de doelgroep op orde te hebben. Het maken van lokale plannen gaat helpen bij het concreet uitwerken van de lokale opgave. Deze is voor elke gemeente anders, want iedere gemeente heeft te maken met de eigen lokale situatie en lokale partners, zoals woningcorporaties en welzijnsorganisaties.

Gemeenten worden gevraagd om in te haken op deze regionale kadernota met een lokaal uitvoeringsplan met een looptijd van twee jaar. Elke gemeente dient hiermee ook invulling te geven aan de eigen verantwoordelijkheid. Een uitvoeringsplan is ook een middel om lokale partners te mobiliseren.

Om te kunnen volgen of wij onze doelen, uitgeschreven in deze kadernota halen, is het nodig om een dashboard in te richten met monitoringsinformatie. Hiermee kunnen wij ook de gemeenteraden informeren over de voortgang. Bij de inrichting van de uitvoeringsorganisatie wordt dit uitgewerkt. Tot en met 2022 is de gemeente Arnhem verantwoordelijk voor het monitoren en rapporteren over de regionale uitgaven aan de samenwerkende gemeenten. Sturen op de uitgaven van beschermd wonen en beschermd thuis wordt een regionale én lokale opgave.

Vanaf 2022 maken we de volgende afspraken:

- We zetten onze samenwerking via het programma Samen aan Zet voort via een programmaorganisatie. Er wordt jaarlijks een regionaal uitvoeringsplan opgesteld.
- Lokale gemeenten gaan elke twee jaar een lokaal uitvoeringsplan maken om de lokale opgave concreet uit te werken in acties.
- We evalueren tweejaarlijks de kadernota.
- We richten een regionaal dashboard in met monitoringsinformatie. Sturen op de uitgaven van beschermd wonen en beschermd thuis wordt een regionale en lokale opgave.
- We brengen risico's in kaart en sturen hier gezamenlijk als regio op.



Figuur 9: Cyclus van samenwerking, plannen en evaluatie.

5.5 Besluitvorming en proces

Deze regionale kadernota vraagt om besluitvorming van alle 10 gemeenteraden in de regio Centraal Gelderland. Vervolgens krijgen de 10 samenwerkende colleges de opdracht om een aantal zaken uit te werken. Samengevat, dit gaan we regelen:

1. Deze kadernota moet worden vastgesteld door onze gemeenteraden, zodat wij een regionale visie en vervolgkoers hebben voor de komende 10 jaar.
2. We zetten de programma-aanpak van Samen aan Zet voort en versterken de programma-organisatie. Er moet veel geregeld worden rondom de doordecentralisatie en de programma-manager neemt het voortouw, onder leiding van de stuurgroep Samen aan Zet.
3. Om onze regionale samenwerking juridisch te borgen (dit is een verplichting vanuit de Norm voor Opdrachtgeverschap) zullen wij een meerjarig convenant aangaan. De uitvoering van het convenant wordt tussentijds geëvalueerd.

4. We zullen elke twee jaar vanuit het programma Samen aan Zet evalueren of wij nog op koers zijn, regionaal en lokaal. Jaarlijks wordt er een regionaal uitvoeringsplan opgesteld door de programma organisatie. We sturen op doelen en financiën.
5. Alle gemeenten maken vanaf 2022 een lokaal uitvoeringsplan voor twee jaar. De lokale opgave wordt concreet omgezet in acties. Vanaf 2021 ontvangen alle gemeenten ambulantiseringsmiddelen als financiële impuls.
6. Elke gemeente gaat de lokale woonopgave uitwerken. Dit is erg belangrijk en vraagt bestuurlijke betrokkenheid van de portefeuillehouders wonen.
7. Om de regionale kadernota te kunnen uitvoeren zijn financiële middelen nodig. Het jaar 2022 is een opstapjaar, de gemeente Arnhem ontvangt de rijksmiddelen. We maken voor 2022 een regionale opstapbegroting, welke samen met het convenant door alle colleges wordt vastgesteld.
8. We zien het eerste jaar van de inhoudelijke doordecentralisatie, 2022, als een opstapjaar. De uitvoering van beschermd wonen wordt in 2022 nog belegd bij de gemeente Arnhem. Het voornemen is om de regionale uitvoeringsonderdelen vanaf 2023 onderdeel te laten uitmaken van de MGR.
9. Vanaf 1-1-2023 wordt de toegang tot beschermd wonen anders georganiseerd. In 2022 wordt met een zorgvuldig implementatietraject de huidige regionale toegang via de wijkteams Arnhem omgevormd naar een hybride toegangsmodel met een lokale toegang en een regionaal expertiseteam.
10. Alle gemeenten zijn bereid om gedurende het ingroeipad 2023-2032 de Rijksmiddelen die we krijgen voor zorg en ondersteuning aan mensen met een psychische kwetsbaarheid en LVB, aan te spreken/ in te brengen ter dekking van de kosten van de op te stellen integrale regionale begroting voor beschermd wonen/ beschermd thuis
    2023 e.v. voor deze betreffende doelgroepen, te vertalen naar een regionaal uitvoeringsplan en lokale uitvoeringsplannen per gemeente.

Bijlage 1: Cijfers beschermd wonen in de regio Centraal Gelderland

In tabel 1 is de verhouding tussen extramurale vormen en intramurale vormen van Beschermd Wonen weergegeven. Extramuraal Beschermd Wonen betreft het aantal inwoners met een toewijzing voor Zelfstandig wonen met intensieve begeleiding en Groepswonen. Intramuraal betreft het aantal inwoners met een toewijzing voor intramuraal beschermd wonen basis of intensief.

De verhouding tussen extramuraal en intramuraal is ten opzichte van januari 2021 verschoven. In januari 2021 betrof 68% van de toekenningen een intramurale vorm van Beschermd Wonen, in april 2021 was dit nog 61%. Dit wordt niet (alleen) verklaard door de uitstroom naar de Wet langdurige zorg, omdat het aantal extramurale toekenningen tussen januari 2021 en april 2021 is toegenomen. Mogelijk speelt afschaling van zorg en overgang van inwoners naar andere aanbieders (die geen intramurale zorg bieden) hierin een rol.

Tabel 1: Aantal personen met een BW-toekenning intramuraal en extramuraal (peildatum: augustus 2021)

Woongemeente	Extramuraal	Intramuraal	Totaal
Arnhem	120	166	286
Doesburg	3	2	5
Duiven	2	6	8
Lingewaard	10	25	35

Overbetuwe	21	15	36
Renkum	6	41	47
Rozendaal	0	0	0
Rheden	35	82	117
Westervoort	0	4	4
Zevenaar (incl. Rijnwaarden)	22	7	29
Totaal	219	348	567