

Politieke Markt

Zitting van 23 november 2021
Beleid en Uitvoering - Samenleving en
Ontwikkeling

Besprekstuk - TJ - Lokale en regionale toekomstvisie beschermd wonen

Auteur

Roos-Marie Leeuwen van

Overlegd met

Team Uitvoering Sociaal Domein (toegang, contractmanagement, financiën) en Team Samenleving & Ontwikkeling (sociaal domein en wonen)

Portefeuillehouder

T. Jongman

Samenvatting

Vanaf 2023 wordt de gemeente verantwoordelijk voor beschermd wonen. Dit brengt nieuwe taken met zich mee, zoals het organiseren van de toegang tot beschermd wonen en het regelen van het aanbod van ondersteuning voor inwoners van onze gemeente. Dit voorstel beschrijft welke keuzes de gemeente op deze onderdelen wil maken. De nieuwe taken gaan ook gepaard met een veranderopdracht, namelijk om mensen met een psychische kwetsbaarheid zoveel mogelijk in de thuissituatie te ondersteunen. We denken dat mensen beter herstellen en fijner wonen in hun eigen leefomgeving. Daarom zijn passende huisvesting en meedoen en verbondenheid ook belangrijke onderwerpen in dit voorstel. Door deze inhoudelijke verandering denken we ook de financiële opgave die met de decentralisatie van beschermd wonen samen gaat beter aan te kunnen. Al deze veranderingen hebben gevolgen voor de samenwerking met andere gemeenten uit de regio. Dit voorstel bevat naast een lokale visie, daarom ook een regionale visie op beschermd wonen in de toekomst.

Beschrijving

Inleiding

Per 1 januari 2023 wordt de gemeente vanuit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015+) verantwoordelijk voor beschermd wonen. Dit is een tijdelijke voorziening voor mensen met psychische of psychosociale problemen die op dat moment niet zelfstandig kunnen wonen. In bijgevoegde visies staat toegelicht wat beschermd wonen is en voor wie.

De belangrijkste veranderingen voor gemeenten zijn:

- verschuiving van verantwoordelijkheden en budgetten van regionaal naar lokaal;
- uitbreiding van taken in de toegang en inkoop van ondersteuning vanuit de Wmo;
- invoering van een 'woonplaatsbeginsel' (herkomstgemeente betaalt);
- invoering van een nieuw model voor de verdeling van rijksmiddelen;
- transformatieopdracht van 'beschermd wonen naar beschermd thuis';
- afbouw van regionale intramuraal aanbod beschermd wonen;
- opbouw van gemeentelijk aanbod van ondersteuning nabij huis;
- overdracht van cliënten met een langdurige zorgvraag van gemeenten naar zorgverzekeraar;
- verplichte regionale samenwerking met andere gemeenten met niet verblijvende afspraken.

Lokale en regionale visie op nieuwe taken

Om ons voor te bereiden op deze nieuwe taken is een lokale en een regionale toekomstvisie

opgesteld. In de lokale visie is goede ondersteuning en zorg als mensen dat nodig hebben leidend. We willen dat mensen zich veilig en vertrouwd voelen in hun eigen woonomgeving en samen veerkrachtig voor de uitdagingen die het leven soms biedt. Beschermd wonen is een intensieve vorm van ondersteuning aan een kwetsbare groep inwoners. Dit vraagt om de juiste kennis en inzet bij de gemeente, haar partners en maatschappelijke organisaties om mensen met een psychische kwetsbaarheid in de thuissituatie goed te ondersteunen.

Deze uitgangspunten zijn in de lokale visie vertaald naar: het signaleren en toeleiden naar zorg, het ondersteuningsaanbod, de huisvesting en het meedoen en de verbondenheid in de samenleving voor mensen met een psychische kwetsbaarheid. Keuzes hierover helpen om met de uitvoering van nieuwe taken aan de slag te gaan. De lokale visie helpt ook om de regionale visie te beoordelen. De regionale visie is bedoeld om richting te geven aan de toekomstige samenwerkingsafspraken met de gemeenten uit de regio over beschermd wonen. Daarin gaat het onder meer over financiële afspraken, samenwerking op contractering en toegang en besturingswijze.

<i>Samengevat is de situatie nu</i>	<i>en wordt voorgesteld vanaf 2023</i>
regionale beoordeling/ indicatie hulpvragen door regionale toegang	beoordeling/indicatie door eigen gemeentelijke toegang
onderzoek en trajectbewaking beperkt tot de beschermd wonen-vraag	regie op de hele casus/proces met een integraal ondersteuningsaanbod
regionaal intramuraal zorgaanbod van beschermd en begeleid wonen	meer lokaal ondersteuningsaanbod van zorg en (intensieve) begeleiding nabij
regionale inkoop van, en sturing op, het beschermd wonen aanbod	gemeentelijke verantwoordelijkheid voor beschikbaar intramuraal beschermd wonen aanbod
zorgaanbieders regelen en faciliteren huisvesting voor cliënten	meer gebruik van regulier (zelfstandig) woningaanbod door cliënten
wonen en meedoen begeleid vanuit een zorginstelling	meer gebruik van algemeen toegankelijke activiteiten

Voorstel

Passende ondersteuning aan mensen met een psychische kwetsbaarheid door invulling te geven aan de nieuwe gemeentelijke taken voor beschermd wonen vanaf 2023.

Argumenten

I) Toekomstvisie beschermd wonen gemeente Steenwijkerland

1.1 De decentralisatie beschermd wonen gaat gepaard met nieuwe verantwoordelijkheden en budgetten voor de gemeente.

Beschermd wonen en de mensen die hier gebruik van maken zijn niet helemaal nieuw voor de gemeente. Vanuit de huidige Wmo 2015+ ligt er op dit moment ook een rol voor gemeenten. De inhoudelijke en financiële verantwoordelijkheid is tot nu toe echter bij de centrumgemeente Zwolle belegd. Zij heeft het mandaat om zaken als toegang, inkoop, contractafspraken, beleidsontwikkeling, budgetbewaking en administratie voor de gemeenten uit de regio te regelen. Vast staat dat deze centrumgemeentelijke verantwoordelijkheid komt te vervallen. En dat we vanaf 1 januari 2023 zelf verantwoordelijk zijn voor nieuwe meldingen beschermd wonen, het regelen van de bijbehorende ondersteuning en bewaking van de budgetten die daarbij horen. Vanaf 2023 wordt ook een nieuw verdeelmodel ingevoerd voor de financiën beschermd wonen, waardoor middelen vanuit het rijk anders over gemeenten worden verdeeld.

1.2 Een lokale visie geeft inzicht in, en richting aan, de uitvoering van de nieuwe taken rondom beschermd wonen.

De decentralisatie zet de gemeente voor de keuze wat zij vanaf 2023 zelf wil doen, of wat zij aan de regio of aan andere partijen wil overlaten. De nieuwe taken kunnen opnieuw gemandateerd worden. Wanneer geen keuzes over de eigen rol en ambitie van de gemeente worden gemaakt, is het risico dat alles bij het oude blijft en niet wordt tegemoet gekomen aan de veranderopdracht en financiële opgave. Namelijk de wens voor een inclusieve samenleving waarbij in de eigen omgeving gewerkt wordt aan herstel bij psychische problemen. Het uitgangspunt is: lokaal wat kan, en regionaal daar waar dat moet of meerwaarde heeft. Het woonplaatsbeginsel (waarin de herkomstgemeente betaalt) versterkt het belang van gemeenten om de volle verantwoordelijkheid voor beschermd wonen te nemen. Een lokale visie is nodig om vervolgstappen te zetten richting de uitvoering.

1.3 De inhoudelijke beleidskeuzes die in de visie worden gemaakt passen bij bestaand gemeentelijk beleid en al ingezette bewegingen.

In Steenwijkerland zetten we de inwoner op één. Mensen met een hulpvraag willen we vanuit de eigen gemeentelijke toegang goed begeleiden in hun zoektocht naar ondersteuning. We geloven dat mensen daarbij beter herstellen en fijner wonen in de eigen leefomgeving. Dit is ook de gedachte in de lokale Inclusie Agenda, die ook geldt voor mensen met een psychische kwetsbaarheid. Een eigen woning is een belangrijke voorwaarde voor een 'zo normaal mogelijk' leven. Daarop wordt momenteel vanuit de gemeente stevig ingezet met het aangescherpte woningmarktbeleid.

De verandering 'van beschermd wonen naar beschermd thuis' is niet helemaal nieuw. We kennen in onze regio (en in Steenwijkerland onder andere in de Paul Krugerstraat) al een aantal jaar het concept 'begeleid wonen'. Dat is een lichtere variant van beschermd wonen waarbij de begeleiding niet meer 24-uur per dag aanwezig is, maar wel altijd oproepbaar en snel ter plaatse. Ook wordt vanuit de toegang en trajectbewaking al stevig ingezet op tijdelijk verblijf en snelle uitstroom bij beschermd wonen. Dit uit zich bijvoorbeeld in een relatief lage gemiddeld verblijfsduur in beschermd wonen in onze regio.

II) Regiovisie beschermd wonen en maatschappelijke opvang 2022-2032 IJssel-Vecht

2.1 Regionale samenwerking is een voorwaarde voor continuïteit van zorg en een dekkend zorglandschap.

De verschuiving van regionaal naar lokaal gaat geleidelijk. De centrumgemeente blijft na 2023 verantwoordelijk voor bestaande cliënten (mensen die nu beschermd wonen vanuit de Wmo of hiervoor op de wachtlijst staan). Voor de continuïteit van zorg aan deze groep mensen is regionale afstemming belangrijk. Maar ook voor de ondersteuning aan nieuwe cliënten blijft regionale samenwerking nodig. Beschermd wonen is een intensieve vorm van ondersteuning aan een hele diverse groep mensen. Het is niet realistisch al het zorgaanbod zelf binnen de eigen gemeentegrenzen te regelen. Bijvoorbeeld vanwege schaalgrootte (gemiddelde instroom van 20 cliënten per jaar uit Steenwijkerland) en verschil in specialisme (diverse doelgroep en ondersteuningsbehoefte). Ook zien we meerwaarde in het gebruik van de regionaal opgebouwde kennis en expertise, bijvoorbeeld in de toegang en beleidsontwikkeling. Door regionale samenwerking blijft een divers, kwalitatief goed en betaalbaar zorgaanbod beschikbaar en toegankelijk voor onze inwoners.

2.2 Niet-vrijblijvende regionale samenwerking en een door de gemeenteraad vastgestelde regiovisie zijn verplicht vanuit het rijk.

Het rijk en de Vereniging Nederlandse Gemeenten hebben afspraken gemaakt in een zogenaamde 'Norm van Opdrachtgeverschap' (NvO). Soortgelijke afspraken kennen we ook voor de Jeugdwet. Daarin gaat het onder andere over beschikbaarheid van zorg en toegang, samenwerking binnen en buiten de regio, wijze van besturing en vertegenwoordiging. Een van de verplichtingen is ook dat elke

regio voor 1 januari 2022 een regiovisie door de afzonderlijke gemeenteraden heeft laten vast stellen. Omdat er in onze regio al een stevige samenwerking tussen gemeenten was, zijn de afspraken uit de NvO in onze regio een aanvulling op bestaande afspraken en visies. De NvO geldt niet alleen voor het onderdeel beschermd wonen, maar ook voor de maatschappelijke opvang en zorg (daklozenopvang, bemoei- en verslavingszorg). Deze laatste taken worden in ieder geval tot 2026 niet gedecentraliseerd, mogelijk daarna alsnog. Regionale afstemming is echter ook bij die onderwerpen van belang.

2.3 De uitgangspunten en keuzes uit de regionale en lokale visie sluiten goed op elkaar aan.

De lokale en regionale visie liggen in het verlengde van elkaar. Daarom worden deze tegelijkertijd ter besluitvorming aangeboden. Gemeenschappelijke uitgangspunten zijn onder meer de beweging naar beschermd thuis, het geloof in een inclusieve samenleving, de afbouw van intramurale- en opbouw van lokale ondersteuning. De focus in de lokale visie is vooral wat we als gemeente zelf moeten besluiten en regelen. De regionale visie gaat over wat we samen met andere gemeenten doen en de overgang van taken. De regiovisie geeft een duidelijke richting aan de toekomst van beschermd wonen, maar ook ruimte voor lokale verschillen per gemeente, bijvoorbeeld rondom de toegang. De regiovisie is gezamenlijk door de ambtenaren van de acht regiogemeenten opgesteld en in bestuurlijke overleggen hierover medio 2021 vastgesteld.

Kanttekeningen en risico's

De decentralisatie en transformatie gaat gepaard met inhoudelijke en financiële onzekerheden.

Er zijn nog veel onzekere factoren rondom de nieuwe taken. Eén daarvan is het beschikbare budget en de daadwerkelijke uitgaven (zie financiële paragraaf). Vanuit het woonplaatsbeginsel zijn we financieel en inhoudelijk verantwoordelijk voor beschermd wonen aan onze inwoners. En hoewel het met een verwacht aantal van in totaal 60 tot 80 cliënten per jaar niet om grote aantallen gaat, is de financiële impact wel groot. De gemiddelde kosten van beschermd wonen zijn € 50.000 per regulier traject per jaar. Een kleine toename van trajecten beschermd wonen kan daarom al forse financiële gevolgen hebben.

De landelijke aanname is dat van de mensen die nu beschermd wonen en die niet zijn overgegaan naar de langdurige zorg, ongeveer 1/3e geholpen kan worden met lichtere vormen van ondersteuning. Dat is gebaseerd op de verwachting dat mensen met een psychische kwetsbaarheid beter herstellen en fijner woning in de eigen omgeving. Belangrijk is dat de veranderingen en onzekerheden niet tot verlies van kwaliteit van zorg of veiligheidsrisico's leiden. Beschermd wonen is een intensieve vorm van ondersteuning waarbij 24-uur per dag toezicht aanwezig of oproepbaar is. In de keuzes die we maken is goede en passende zorg rondom individuele situaties leidend.

Duurzaamheid en social return

Niet van toepassing.

Financiële toelichting

Voorlopige financiële prognose

De gemeente krijgt vanaf 2023 budget vanuit het rijk om de nieuwe taken uit te voeren. Hier is voorlopige informatie over beschikbaar uit de Septembercirculaire. We verwachten de eerste jaren niet met het beschikbare budget voor Steenwijkerland uit te komen. In 2023 verwachten we een tekort van ca. € 200.000, in 2024 € 200.000, in 2025 € 375.000 en in 2026 € 150.000. Vanaf 2027 verwachten we weer uit te komen met het beschikbare budget. De inhoudelijke keuzes uit de lokale visie dragen bij aan een minder groot financieel risico en betere financiële beheersing.

De voorlopige financiële prognose is gemaakt op basis van verschillende indicatoren. Het meeste aannemelijke scenario is:

- een aantal van 20 mensen per jaar uit Steenwijkerland die beschermd wonen nodig hebben;

- een toename van cliënten beschermd wonen uit Steenwijkerland van jaarlijks 5 à 10%;
- een totaal van 60 tot 80 mensen per jaar uit Steenwijkerland die beschermd wonen nodig hebben;
- een gemiddelde verblijfsduur in beschermd wonen van 3 jaar;
- gemiddelde kosten van een beschermd wonen traject per persoon per jaar van € 50.000;
- 1/3e van de mensen die geholpen kan worden met lichtere/goedkopere ondersteuning.

Afweging bij Perspectiefnota 2023-2026

Uit het rijksbudget moet de ondersteuning aan inwoners die beschermd of begeleid wonen worden bekostigd. Maar ook indirecte kosten, zoals de uitbreiding van kennis en formatie (onder andere bij de uitvoering, het contractmanagement en de beleidsontwikkeling). Ook het aanjagen van de transformatie, bijvoorbeeld in de vorm van pilotprojecten, kan om extra investeringen vragen. Als laatste zijn ook mogelijke financiële neveneffecten voor de financiële prognose van belang, zoals meer gebruik van 'reguliere' ambulante begeleiding uit de Wmo.

Als de definitieve financiële verwachtingen bekend zijn, eind 2021 of begin 2022, wordt voorgesteld hoe met het tekort wordt omgegaan. Dit wordt meegenomen bij het opstellen van de Perspectiefnota 2023-2026. Een manier om dit op te vangen is bijvoorbeeld om nu al geld te reserveren dat over is vanuit beschermd wonen. Elke gemeente heeft de afgelopen jaren geld dat over was voor beschermd wonen van de centrumgemeente gekregen. Ook kan ervoor worden gekozen om een oplossing te zoeken in de rest van de gemeentebegroting of om nog sterker te sturen op lichtere/goedkopere vormen van ondersteuning.

Afwikkeling van regionale budgetten

Tegelijkertijd met de opbouw van het lokale budget voor beschermd wonen, wordt het regionale budget voor beschermd wonen in stappen afgebouwd. Dit aangezien de centrumgemeente na 2023 verantwoordelijk blijft voor bestaande cliënten. Het beschikbare lokale budget kan niet los worden gezien van het regionale budget vanwege de onderlinge solidariteit: het samen opvangen van tegenvallers en eerlijk verdelen van meevallers tussen de regiogemeenten. Bij de centrumgemeente wordt aangedrongen op, en meegewerkt aan, financiële scenario's om de afwikkeling van regionale budgetten dit najaar verder inzichtelijk te maken.

De afgelopen jaren was er voor de uitvoering van beschermd wonen vanuit de regio geld over. Deze budgetten zijn vrijgevallen aan de afzonderlijke gemeenten. Voor de periode 2018 t/m 2020 ging het voor Steenwijkerland in totaal om ruim € 3,7 miljoen. Dat is toegevoegd aan de algemene middelen van de gemeente. Dit en volgend jaar wordt minimaal een vrijval van jaarlijks € 600.000 verwacht voor Steenwijkerland. Een vrijval van deze omvang is na 2023 niet meer te verwachten, omdat het nieuwe verdeelmodel nadelig uitpakt voor onze regio. Definitieve informatie hierover wordt verwacht na de kabinetsformatie, publicatie in gemeentecirculaires en regionale besluitvorming.

Uitvoering en planning

De lokale en regionale visie bevat ideeën en keuzes op hoofdlijnen. Om deze in de praktijk te brengen is verdere uitwerking nodig. Soms is verder onderzoek of afspraken met medewerkers, zorgaanbieders, cliënten, woningcorporaties en maatschappelijke organisaties nodig. Hier wordt in de periode tot aan de decentralisatie (1 januari 2023) en daarna volop ingezet vanuit de gemeente. In de lokale en regionale visie staat beschreven wat er geregeld moet worden voor de nieuwe taken. Besluitvorming hierover wordt in aparte voorstellen voorgelegd. Te denken valt aan het aangaan van overeenkomsten, contracten en convenanten en wijziging van verordeningen en beleidsregels.

Belangrijke vervolgacties zijn:

- uitbreiding kennis en formatie bij de gemeentelijke toegang om de nieuwe cliëntgroep goed te kunnen ondersteunen;
- opvullen van hiaten in het lokale ondersteuningsaanbod en afspraken over de beschikbaarheid van

intramurale zorg;

- verduidelijken van de huisvestingsopgave en afspraken over woningtoewijzing en woningaanbod;
- werken aan bewustwording over, en stimuleren van de toegankelijkheid voor, mensen met een psychische kwetsbaarheid;
- vastleggen van niet-vrijblijvende regionale samenwerkingsafspraken over toegang, zorgaanbod, financiën en besturingswijze;
- meenemen van de financiële gevolgen rondom beschermd wonen bij de Perspectiefnota 2023-2026.

Is het besluit openbaar?

Ja

Besluit

Het college legt het volgende voor aan de gemeenteraad:

Beslispunt 1

in te stemmen met de Toekomstvisie beschermd wonen gemeente Steenwijkerland, ter voorbereiding op de decentralisatie beschermd wonen per 2023, met de volgende uitgangspunten:

- a. de toegang tot beschermd wonen zelf uitvoeren en regelen van de hiervoor benodigde kennis en capaciteit;
- b. doorzetten van de ingezette verandering om inwoners met een psychische kwetsbaarheid zoveel mogelijk in de thuissituatie te ondersteunen;
- c. inzetten op het eerder signaleren van de behoefte aan ondersteuning en waar mogelijk voorkomen van beschermd wonen;
- d. zorg dragen voor een lokaal aanbod van passende ondersteuning nabij huis die past bij de ingezette verandering;
- e. inzetten op passende huisvesting en het stimuleren van meedoen en verbondenheid voor mensen met een psychische kwetsbaarheid.

Beslispunt 2

in te stemmen met de Regiovisie beschermd wonen en maatschappelijke opvang 2022-2032 IJssel-Vecht, ten behoeve van de regionale samenwerking rondom beschermd wonen na de decentralisatie hiervan per 2023, waaronder de keuze om:

- a. de ambitie van 'zo lang mogelijk thuis en zo snel mogelijk weer naar huis' bij beschermd wonen te omarmen en hier lokaal aan bij te dragen;
- b. de overgang van de toegang tot beschermd wonen van regionaal naar lokaal verder uit te werken, waarbij gekeken wordt naar de verschillende ambities hierop per gemeente;
- c. de uitgangspunten en het vervolgproces voor de inkoop van het regionale intramurale beschermd wonen aanbod vast te stellen;
- d. de afspraken over besturingswijze en juridische en financiële samenwerking van regionale taken en verantwoordelijkheden vast te stellen.