

ONTWIKKELAGENDA OPVANG EN ONDERSTEUNING IN ZWIJNDRECHT

Een passende plek om te wonen en te leven. Het is een basisbehoefte die voor kwetsbare inwoners lang niet vanzelfsprekend is. Zeker nu een woning vinden steeds moeilijker is.

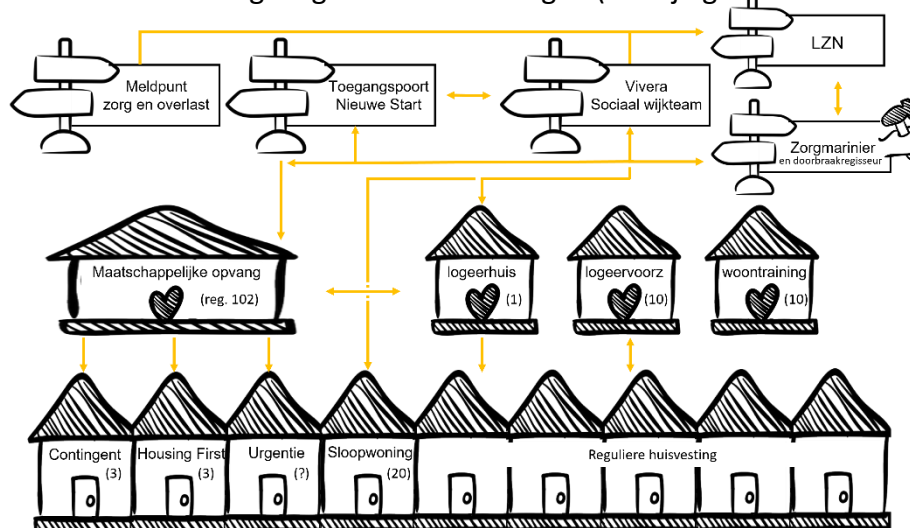
Gemeente Zwijndrecht werkt aan een inclusieve samenleving waar iedereen gelijkwaardig kan meedoen. Vanuit 'Een plek voor iedereen' is vanaf 2019 geïnvesteerd in een sterkere zorginfrastructuur: de Zwijndrechtse zorgmarinier, integraal wijkteam, een buurtcirkel, en meer ggz-expertise in het wijkteam. Er wordt gewerkt aan huisvesting van kwetsbare groepen: flexwoningen, het logeerhuis, woontrainingscomplex en terugvalvoorziening. Nu het plan afloopt is actualisatie nodig. Deze ontwikkelagenda krijgt een plek in de woonzorgvisie 2023.

Sinds 2019 is er veel gebeurd in de wereld. Het is een tijd van crises: de woningcrisis, energiecrisis, vluchtelingen crisis en economische crisis hebben grote invloed op de maatschappelijke opgave. Door inflatie en hoge energiekosten komen meer mensen in financiële problemen, het beroep op de maatschappelijke opvang wordt groter, de uitstroom is beperkt door het tekort aan woningen en het ontbreken van passende huisvesting verergert bestaande problematiek. De vraag om hulp van gemeenten neemt toe. Dat alles tegen de achtergrond van kwetsbare buurten in Zwijndrecht.

Er is de afgelopen jaren ingezet op zorg en huisvesting, maar de opgave blijft groeien. Veel ligt buiten de gemeentelijke invloedssfeer en vraagt een oplossing uit Den Haag of Europa. Het woningtekort is niet gemakkelijk op te lossen. De focus van deze ontwikkelagenda is de gemeente. Wat kan Zwijndrecht de komende periode doen om passend invulling te geven aan ondersteuning en opvang van kwetsbare mensen? NB: de agenda is gebaseerd op gesprekken en documentatie. De regionale evaluatierapporten uit 2022 waren een belangrijke bron¹.

Knelpunten in maatschappelijke zorg en huisvesting in en rond Zwijndrecht

Rond opvang en huisvesting zijn verschillende partijen actief, met lokale en regionale toegangen en een variëteit aan regelingen en voorzieningen (zie bijlage voor de toelichting en knelpunten):



¹ De gebruikte regionale evaluatierapporten zijn: Evaluatierapport uitvoeringsprogramma Visie van opvang naar wonen 2020-2025 (juni 2022); Evaluatie kleinschalige crisisopvang Drechtsteden en Alblasserwaard/Vijfherenlanden (mei 2022); Scanner Preventie Dakloosheid regio Drechtsteden en Alblasserwaard (mei 2022)

Er is ingezet op versterking van het veld, lokaal en regionaal. Toch worden in Zwijndrecht knelpunten ervaren² die goede ondersteuning, opvang en huisvesting belemmeren:

- Er mist stellingname rondom de maatschappelijke opvang. Er mist een standpunt over het gevolg van de te volle opvang: hoe gaan we als regio om met mensen die we moeten opvangen maar voor wie we geen plek hebben? Er mist een standpunt op schrijnende cases waarbij we formeel geen taak hebben in de opvang: wat vinden we als gemeente(n) onze taak voor dakloze mensen zonder zorgvraag?
- De maatschappelijke opvang zit verstopt. Er is te weinig doorstroming door een gebrek aan passende woningen. Er wordt soms toch gebruik gemaakt van de opvang door mensen die geen Wmo ondersteuningsvraag hebben en dus formeel geen plek hebben. Daardoor kunnen daklozen met ondersteuningsvraag niet altijd worden opgevangen.
- De samenwerking tussen het wijkteam en de toegangspoort loopt niet goed. De taakverdeling tussen het wijkteam en de toegangspoort bij complexe casuïstiek is onduidelijk. Er is onduidelijkheid over regie. Dat leidt tot frustratie aan beide kanten.
- Er is een gebrek aan passende woonoplossingen. Als er geen huisvesting is, kan onder voorwaarden een tijdelijke oplossing worden ingezet. Zwijndrecht heeft enkele opties:
 - Flexwoningen. Tijdelijk wonen in een gewone woning. Met het sloopwoningenproject worden twintig sloopwoningen via Interveste ingezet als flexwoning. Knelpunten zijn dat hier geen gezinnen kunnen wonen, de stijgende energiekosten van deze slecht geïsoleerde huizen en de dreiging dat elk moment besloten kan worden dat de woning verlaten moet worden vanwege sloop. Dat geeft (te) weinig rust, die juist nodig is.
 - Logeerhuis: gemeente is huurder van een logeerhuis waar mensen enkele maanden kunnen wonen. Knelpunt is dat er meer vraag is dan ruimte. De gemeente is nu huurder, met bijkomende verantwoordelijkheden. Een alternatief waarbij een aanbieder die rol neemt zorgt voor minder grip op de toegang en naar verwachting minder doorstroming.
 - Alternatieve vormen zoals een vakantiehuis of hotel. Knelpunten zijn dat het een dure oplossing is, vaak slecht bereikbaar, niet altijd goed voor de gezondheid, niet altijd voorradig in de regio en geen goede basis om te werken aan stabiliteit.
- Er is onvoldoende huisvesting voor dakloze mensen zonder Wmo ondersteuningsvraag. Er zijn te weinig huizen. Wachtlijsten zijn lang. Mensen die dakloos raken, uit hun ouderlijk huis worden gezet of uitstromen uit een jeugdzorginstelling gezet kunnen geen woning krijgen binnen enkele jaren. Voor urgentie komen ze vaak niet in aanmerking. Contingent-woningen en Housing First vereisen een Wmo ondersteuningsvraag.
- Het wijkteam heeft een hoge werkdruk. Er wordt veel van het wijkteam verwacht: integraal werken, vinger aan de pols houden, outreachend werken. Daarbij komt dat het wijkteam goed moet aansluiten op beschermd wonen en maatschappelijke opvang, om instroom te voorkomen en uitstroom duurzaam te laten zijn. Met de ontwikkeling naar Beschermd Thuis wordt de inzet van het wijkteam nog belangrijker.

Uit de tussenevaluatie van Een plek voor iedereen blijkt dat nog onvoldoende is ingezet op voldoende, passende zorg dichtbij en dat de aansluiting van preventie bij ondersteuning nog mist.

² De knelpunten zijn per actor of voorziening uitgewerkt in de bijlage. De knelpunten zijn verzameld in gesprekken met actoren in Zwijndrecht en de regio en uit rapportages.

Gemeentelijke taakstelling en taakopvatting

Wat is de gemeentelijke taak als het gaat om wonen en zorg? De gemeente moet, met andere gemeenten, maatschappelijke opvang bieden voor mensen die de thuissituatie verlaten hebben en niet in staat zijn zelf (of met hun netwerk) onderdak te realiseren³. Het gaat om mensen die niet zelfredzaam zijn in het kader van de Wmo. De gemeente ondersteunt bij zelfredzaam zijn of worden na (dreigende) dakloosheid. Als ondersteuning nodig is bieden gemeenten dat, zoveel mogelijk thuis, waar nodig vanuit een instelling (beschermd wonen). Vanuit de Wvvgz en Wzd⁴ heeft de gemeente een signalerende en onderzoeksfunctie bij zorgen over de psychische gezondheid. De gemeente heeft ook een taak in openbare orde en veiligheid, bijvoorbeeld bij woonoverlast. Dit betekent dat de gemeente formeel geen taak heeft in de opvang van inwoners met enkel een huisvestingsprobleem. Het kan ingewikkeld worden als (dreigende) dakloosheid andere problemen veroorzaakt of verergert. Deze groep groeit door de genoemde crises.

Zwijndrecht heeft een duidelijke opvatting over deze taakstelling. In 2020 is een uitspraak gedaan over de strategie voor wonen met zorg in Zwijndrecht.

Zwijndrecht kan en wil een rol spelen in de huisvesting van kwetsbare inwoners, maar moet zorgen voor een financiële en maatschappelijke balans. Juist door te werken aan duurzaam veerkrachtige wijken kan Zwijndrecht een goede woonomgeving zijn voor de kwetsbaren in de gemeente. Dat betekent gericht inzetten op woonvormen die passen bij Zwijndrecht: tijdelijke regionale woonvormen, aangevuld met een aantal lokale crisiswoningen. Daarbij gelden de volgende randvoorwaarden:

- Inzet op gemixte buurten
- Kortdurende trajecten met afspraken over terugkeer naar gemeente van herkomst
- Zoveel mogelijk gefinancierd vanuit Zvw/BW
- Voorkeur voor woonvormen met één adres
- Jaarlijkse maximaal twintig woningen in een flexibele schil, waarbij de toegang verloopt via de Zorgmarinier of Vivera. De schil bestaat uit tijdelijke huurwoningen via de Leegstandswet en is voor inwoners met prangende situaties, waarbij wonen als substituuut voor zorg dient en binnen een jaar uitzicht op zelfredzaamheid is. Dit vereist een duidelijk plan vooraf.
- Compensatie van de benodigde woningen vindt niet plaats binnen Zwijndrecht. Dit is de verantwoordelijkheid van andere gemeenten in de regio.

Deze strategie is nog steeds passend, maar vraagt een update vanwege de genoemde crises, toenemende vraag en ervaren knelpunten. Het leidt tot deze aanvulling van de visie:

- *Tijdelijke woonvormen zijn tijdelijk voor de gebruiker, maar geen tijdelijke voorziening.* Nu zijn het nog tijdelijke woningen (sloop) of tijdelijk gefinancierd. De woonvormen zijn een noodzakelijk onderdeel van het huidige zorglandschap. Het vraagt om structurele financiering, (semi-)permanente woningen en passende afspraken.
- *Inzet op een woonvorm geschikt voor gezinnen.* Er is onvoldoende passende opvang voor dakloze gezinnen met een beperkte ondersteuningsvraag⁵. Het bieden van huisvesting kan verergering van problematiek voorkomen en leiden tot lagere maatschappelijke kosten.
- *Inzet op tijdelijke huisvesting voor inwoners voor wie dakloosheid serieus dreigt, waar geen alternatieve oplossing gevonden kan worden en zicht is op zelfredzaamheid.*

³ Wet maatschappelijke ondersteuning 2015, artikel 1.1.1.

⁴ Wet verplichte ggz (Wvvgz) en Wet zorg en dwang (Wzd)

⁵ Blijkt uit analyse van de meest complexe cases van de afgelopen drie jaar, volgens de zorgmarinier en LZN. Zij kunnen alleen in het logeerhuis terecht. De maatschappelijke opvang is vaak niet passend of geeft geen toegang. Gezinnen zijn uitgesloten van de sloopwoningen, omdat huren met kinderen recht geeft op huurbescherming.

Ontwikkelopgave: knoppen om aan te draaien

Met een aanvulling op de visie zijn de knelpunten niet opgelost. Deze zijn ook lang niet allemaal door Zwijndrecht op te lossen. Vaak is het een regionaal of zelfs landelijk probleem. En de achterliggende oorzaken zijn zo groot dat we die niet 1-2-3 oplossen. Maar er zijn knoppen om aan te draaien die bijdragen aan een oplossing. Sommige regionaal, voor anderen is Zwijndrecht lokaal aan zet. Daarin kan worden aangesloten bij vier lopende processen.

1. Regionale evaluatie Uitvoeringsprogramma Visie van opvang naar wonen 2020-2025. De hoop en verwachting is dat in dit traject een standpunt wordt ingenomen over de toegang tot de maatschappelijke opvang en dat duidelijke afspraken worden gemaakt over regie. Zwijndrecht sluit zoveel mogelijk aan bij dit regionale proces.
2. Regionale project Doordecentralisatie Beschermd Wonen. Per 2025 wordt naar verwachting de doordecentralisatie Beschermd Wonen landelijk uitgevoerd, met de inwerkingtreding van het woonplaatsbeginsel en het objectief verdeelmodel. Er wordt in 2023 regionaal gesproken over de samenwerking, vast te leggen in een regiovisie en samenwerkingsovereenkomst.
3. Woonzorgvisie Zwijndrecht. Zwijndrecht ontwikkelt in 2023 een woonzorgvisie, om ouderen en kwetsbaren een passende woonmogelijkheid te bieden. De woonzorgvisie vormt de basis voor afspraken tussen gemeente, corporaties, huurdersorganisaties en zorginstellingen rondom wonen, leefbaarheid, welzijn en zorg.
4. Verkenning tijdelijke huisvesting. Omdat Zwijndrecht kampt met een woningtekort wordt onderzocht of tijdelijke huisvesting voor verschillende doelgroepen een oplossing kunnen zijn. Denk aan statushouders, Oekraïners en kwetsbare groepen.

Aan welke knoppen kan Zwijndrecht draaien, regionaal en lokaal, om ondersteuning en opvang van kwetsbare mensen te versterken?

Regionaal Zwijndrecht werkt samen in de regio's Drechtsteden en Alblasserwaard aan passende ondersteuning, opvang en huisvesting. De groep kwetsbare inwoners is te klein om als gemeente zelf te ondersteunen. Inzet van een enkele gemeente op het ondersteunen van dakloze mensen kan leiden tot ongewenste bijeffecten, terwijl regionale inzet een duurzamer effect kan hebben. Daarom wordt regionaal ingezet op een helder standpunt over de toegang en regie van de maatschappelijke opvang, op realistische afspraken voor contingentwoningen en op een onderzoek naar de meerwaarde van regionale 24/7 bereikbare ondersteuning.

Lokaal Naast de gezamenlijke regionale inzet om knelpunten aan te pakken, heeft Zwijndrecht ook lokaal knoppen om aan te draaien. Daarmee wordt de lokale ondersteuning en opvang van kwetsbare mensen in Zwijndrecht versterkt. Daarom wordt lokaal ingezet op het borgen van de tijdelijke huisvesting en de logeerwoning, de pilot Doorstroomwonen en het versterken van de inzet van het Vivera sociaal team.

Aan de hand van een uitvoeringsagenda zet het college het komende jaar in op de uitvoering van deze acties.

Financiering ontwikkelagenda uit regionale middelen voor beschermd wonen

De centrumgemeente ontvangt in 2023 de middelen voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang. De middelen voor beschermd wonen worden naar verwachting doorgedecentraliseerd: vanaf 2024 ontvang niet langer de centrumgemeente, maar iedere individuele gemeente de middelen in de algemene uitkering. Het Rijk bepaalt met een objectief verdeelmodel wat Zwijndrecht ontvangt voor Beschermd Wonen. Voor de gehele regio zullen de middelen fors minder zijn dan we de afgelopen jaren ontvingen voor deze taak, de exacte uitwerking daarvan wordt duidelijk in de meicirculaire.

De middelen voor de maatschappelijke opvang blijven bij centrumgemeente Dordrecht. Hierop is al jaren een tekort van ruim vijf miljoen, op een totaalbedrag van ruim tien miljoen. Dit tekort wordt tot nu toe gedekt op het overschot op beschermd wonen.

Binnen de regionale begroting beschermd wonen is momenteel een overschot, daarvan wordt jaarlijks 75% aan het begin van het jaar verdeeld over alle samenwerkende gemeenten. Het doel van deze verdeling is inzet van de middelen voor het verbeteren van de lokale infrastructuur t.b.v. een beschermd thuis. Dit was in 2022 voor Zwijndrecht ongeveer € 1.024.200,-. Een deel van deze middelen zijn sinds 2019 ingezet voor de bekostiging van Een plek voor iedereen. Er is een structureel budget van 289.000 per jaar begroot voor de uitvoering van Een plek voor iedereen. Aanvullend hierop is voor de bekostiging van de pilot Doorstroomwonen incidenteel budget nodig van €100.000.

Jaarlijks ontvangt Zwijndrecht meer middelen terug bij de afrekening van centrumgemeente Dordrecht uit de regionale taak uitvoering Beschermd Wonen. Dit heeft in onze concept jaarrekening 2022 geleid tot een niet begrote extra bate van € 440.000, die is toegevoegd aan de Algemene Reserve. Een gedeelte van deze middelen wordt weer onttrokken ten gunste van de pilot.