

Informatienota voor de raad

Datum 22 november 2021

Onderwerp	Uitkomsten onderzoek woon-zorgcomponent beschermd wonen
Versienummer	V1.1

Portefeuillehouder D.S. de Jong

Informanten M. van der Zee, Vivienne Greveling

Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling

Telefoon 038 498 2071

Email M.van.der.Zee@zwolle.nl, v.greveling@zwolle.nl

Bijlagen -

Wij stellen u voor kennis te nemen van:

1. De uitkomsten van het onderzoek woon-zorgcomponent beschermd wonen.
2. Het gevolg aan de toezegging om de raad te informeren over de uitkomsten van het onderzoek naar woon-zorgconstructies Beschermd Wonen (ID Ibabs 331).

Datum

22 november 2021

[Toelichting op het voorstel](#)**Inleiding**

In het raadsdebat van 28 oktober 2019 is de beantwoording van artikel 45 vragen van de fracties van Swollwacht en ChristenUnie over het faillissement van Woonzorg Combinatie Overijssel (WZCO) behandeld. Op de vragen is geantwoord dat de toezichthouder rechtmatigheid een onderzoek in voorbereiding had naar de woon-zorgconstructies bij meerdere aanbieders in de gemeente Zwolle. In de woon-zorgconstructies kunnen de huren passend zijn voor de woningen, maar niet passend bij de inkomens van de cliënten. De verantwoordelijkheid voor het ontstaan van deze situatie ligt niet bij de verhuurders of de cliënten, maar bij de inmiddels failliete zorgaanbieder die deze woningen had gehuurd.

Uit de informatie in de beantwoording van de raadsvragen blijkt dat door de keuzes van zorgaanbieders geld voor de zorg waarschijnlijk niet altijd bij de zorg terecht komt, maar bijvoorbeeld nodig is en gebruikt wordt om te hoge woonlasten te voldoen. Indienende partijen Swollwacht en ChristenUnie vinden dat we in Zwolle ervoor moeten zorgen dat goede controle de kwaliteit en aanbod van aanbieders bevordert zodat geld op de beste manier op de beste plek terecht komt bij (kwetsbare) Zwollenaren. Voormalig wethouder Sloots heeft op verzoek van de raad toegezegd om de raad te informeren over de uitkomsten van dit onderzoek. Met deze informatienota wordt aan deze toezegging gevolg gegeven.

Kernboodschap

In de afgelopen periode hebben de toezichthouders rechtmatigheid het onderzoek naar de woon-zorgcomponent van de maatwerkvoorziening beschermd wonen uitgevoerd. De onderzoeksvraag luidt *“Op welke wijze wordt de lokale wet- en regelgeving, het beleid, de voorwaarden en verplichtingen omtrent de woon-zorgcomponent van de maatwerkvoorziening beschermd wonen door aanbieders beschermd wonen en budgethouders in de gemeente Zwolle uitgevoerd?”*

Het onderzoek geeft weer dat aanbieders nog niet in voldoende mate ervoor zorgen dat het geld voor de zorg zoveel mogelijk bij de zorg terecht komt. Ook biedt het onderzoek inzicht in de factoren waardoor dat komt. Daarnaast zijn enkele aanbevelingen/suggesties gedaan welke aanpassingen in beleid nodig zijn om de situaties met te hoge huren, in vergelijking met de inkomens van de cliënten, tijdig te ontdekken en te voorkomen. Met het onderzoek kan vanwege de aard van het onderzoek (proactief in plaats van signaalgestuurd) niet worden aangetoond of de situatie van te hoge huren in verhouding tot de inkomens van cliënten ook bij andere aanbieders aan de orde is. Het college van B&W herkent de bevindingen in het onderzoek en neemt de aanbevelingen over.

Bevindingen uit het onderzoek naar de woon-zorgcomponent van de maatwerkvoorziening beschermd wonen

Het onderzoek geeft antwoord op de vragen zoals gesteld door de gemeenteraad, te weten:

- Kan Zwolle er in voldoende mate voor zorgen dat zorgaanbieders geld voor de zorg zoveel mogelijk bij de zorg terecht laten komen?
- Welke aanpak of instrumenten kunnen hieraan bijdragen?
- Is de situatie van te hoge huren in verhouding tot de inkomens van de cliënten ook bij andere zorgaanbieders aan de orde?
- Wat kan en zal de gemeente nu doen om daarop in te grijpen?

Datum 22 november 2021

Corona en andere omstandigheden hebben geleid tot vertraging van het onderzoek.

Leerpunt

Het belangrijkste leerpunt van dit onderzoek is, is dat de toezichthouders hun bevoegdheden tot inzage van dossiers volgens artikel 5.20 van de Algemene wet bestuursrecht en artikel 6.1 van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 bij een proactief of te wel preventief onderzoek niet mogen inzetten. Reden hiervoor is dat wanneer bij één zorgaanbieder (in dit geval de failliete WZCO) een verzuim is geconstateerd, niet mag worden verondersteld dat dit verzuim elders bij andere aanbieders ook plaatsvindt. Door het ontbreken van een concreet signaal bij andere aanbieders mochten de toezichthouders geen gebruik maken van de bevoegdheden, was er geen optie tot het opeisen van informatie bij aanbieders en was een vrijwillige informatie uitvraag bij aanbieders en pgb-houders de enige mogelijkheid. Hierdoor kan de onderzoeksvraag niet volledig worden beantwoord.

Beantwoording onderzoeksvraag

Enkele aanbieders hebben om privacy redenen aangegeven bepaalde informatie niet te willen verstrekken. Aangezien het een proactief en preventief onderzoek betrof, kan het vrijgeven van deze informatie door de aanbieders niet worden afgedwongen. Hierdoor kon niet volledig onderzoek naar de zorgcomponent worden gedaan en is daarmee geen volledig antwoord verkregen op de deelvraag of de situatie van te hoge huren in verhouding tot de inkomens van de cliënten ook bij andere zorgaanbieders aan de orde is. Als er in de toekomst per aanbieder concrete signalen over de zorgcomponent, dan wordt dat onderdeel meegenomen in het signaal gestuurde rechtmatigheidsonderzoek.

Wel zijn vanuit dit onderzoek aandachtspunten te benoemen waarmee Gemeente Zwolle aan de slag gaat (en op onderdelen ook al is) om onwenselijke woon-zorg constructies tegen te gaan. Hieronder beschrijven we de belangrijkste uitkomsten:

Kan Zwolle er in afdoende mate voor zorgen dat aanbieders geld voor de zorg zoveel mogelijk bij de zorg terecht laten komen? en Welke aanpak of instrumenten kunnen bijdragen aan dat het geld bedoeld voor de zorg ook bij de zorg terecht komt?

1. Het begrip 'wonen in een accommodatie van een instelling' binnen het beleid van Beschermd Wonen maakt dat aanbieders voornamelijk zelf panden van woningbouwcorporaties of van particulieren huren. Enkele keren hebben zij een pand in eigendom. Daarbij geven aanbieders aan dat zij lange huurovereenkomsten van vaak 10 tot 15 jaar moeten aangaan om het wonen voor hun cliënten te kunnen waarborgen en de hoge huren zoveel mogelijk te kunnen tegengaan. Aanbieders geven aan dat zij geen vastgoedontwikkelaar of -beheerder willen zijn, maar zich willen focussen op het bieden van ondersteuning. De wettekst van de Wmo geeft echter aan dat de maatwerkvoorziening beschermd wonen, wonen in een accommodatie van een instelling betreft met het daarbij behorende toezicht en begeleiding, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, het psychisch en psychosociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld, het voorkomen van verwaarlozing of maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen, bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving (art 1.1.1. Wmo 2015). Daarmee is de wooncomponent niet te scheiden van het leveren van de benodigde zorg. Naast de maatwerkvoorziening beschermd wonen zijn we in Zwolle (spoor 2 van de Hervormingsagenda Sociaal Domein en in lijn met de aanbevelingen van Commissie Dannenberg)

Datum

22 november 2021

aan de slag met de beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis. Hierbij werken we aan alternatieven (in de vorm van tussenvoorzieningen) en de benodigde zorg in de thuissituatie als alternatief voor (een deel van) de doelgroep die nu beschermd woont.

2. De Centrale Toegang (CT) (GGD IJsselland) stelt bij het beoordelen van een pgb-aanvraag - na het bepalen van de ondersteuningsbehoefte - vast of de cliënt zelf of met behulp van derden de juiste vaardigheden heeft om het pgb te beheren. Belangrijke onderdelen voor een pgb-houder zijn: een contract met de zorgaanbieder aangaan, facturen beoordelen, zo nodig bijsturen of zelfs de zorgaanbieder ontslaan, de kwaliteit van de ondersteuning beoordelen én de mate van het behalen van de doelen beoordelen. In de huidige toetsing op vaardigheden wordt het voldoen aan deze vereisten impliciet als onderbouwing gebruikt om te concluderen dat de pgb-houder zelf ook de kwaliteit van de zorgaanbieder kan beoordelen. Maar dat laatste is de taak van de gemeente volgens de wet. De wet noemt het beoordelen van de kwaliteit van de aanbieder namelijk een zogenaamde vergewisplicht van de gemeente. Het advies is daarom om onderzoek te doen naar welke taken exact zijn gemandateerd aan de Centrale Toegang en of de centrumgemeente zelf of de Centrale Toegang dit moet beoordelen. Daarnaast is het belangrijk om nogmaals het huidige proces van de pgb-toekenning en het beoordelen van de kwaliteit van de pgb-aanbieder te onderzoeken en eventueel te verbeteren. Een belangrijk aandachtspunt blijft daarbij of een pgb voor cliënten met een indicatie voor beschermd wonen een passende oplossing is.
3. Vanuit beschermd wonen worden zorgaanbieders op dit moment gesubsidieerd. Het subsidieloket controleert de financiële zaken vanuit de subsidieaanvraag en -verantwoording. Beleidsadviseurs van beschermd wonen beoordelen de subsidieaanvragen inhoudelijk. Uit onderzoek blijkt dat geen van beiden naar de locatie gaat en niet alle feitelijke documenten controleert zoals bijvoorbeeld de huurcontracten tussen aanbieder en verhuurder en of het pand wel daadwerkelijk aan het bestemmingsplan voldoet. Daarnaast is inmiddels een intern advies ingewonnen of subsidiëren het best passende is of dat een overheidsopdracht (aanbesteden) een betere oplossing is voor het realiseren van beschermd wonen vanaf 2023. De uitkomst van dit advies en het organiseren van een eenduidig regionale contractmanagement zijn onderdelen van de Regiovisie beschermd wonen en maatschappelijke opvang die eind dit jaar ter vaststelling aan de gemeenteraad wordt voorgelegd. Bijkomend voordeel van aanbesteden is, dat getoetst kan worden op vooraf geformuleerde concrete inkoopvoorwaarden op de woon-zorg component en op de kwaliteit. Middels contractmanagement kan vervolgens op deze elementen in afstemming met de aanbieders worden gestuurd. Het advies is daarbij gegeven om vroegtijdig de aanbieders bij deze andere vorm van inkopen te betrekken.

Is de situatie van te hoge huren in verhouding tot de inkomens van de cliënten ook bij andere zorgaanbieders aan de orde? En Wat kan en zal de gemeente nu doen om daarop in te grijpen?

Een gelijksoortige situatie zoals die van WZCO kon niet worden onderzocht, omdat het geen signaal gestuurd onderzoek betrof maar een proactief / preventief onderzoek (zie uitleg op pagina 3 bij leerpunt). Om die reden kunnen we hierop ook niet ingrijpen. Wel zijn de verschillende constructies onderzocht van de onderzochte aanbieders die ook via pgb ondersteuning leveren.

1. De onderzochte aanbieders die werken via pgb en huur vragen, hanteren verschillende huurprijzen en eigen huurbijdragen. Zij maken gebruik van:
 - a. een externe partij die de huurovereenkomst opstelt en alle zaken daaromheen regelt of;
 - b. stellen samen met de hoofdverhuurder een overeenkomst op tussen de aanbieder als verhuurder en de cliënt als huurder of;
 - c. komen zelf een woonovereenkomst overeen met de cliënt.

Datum

22 november 2021

2. De cliënt kan in veel gevallen een aanvraag doen voor huurtoeslag. De budgethouders die zijn gesproken geven allen aan rond te kunnen komen en de huur te kunnen betalen.
3. Daarnaast is inzicht verkregen in de huurovereenkomsten tussen de aanbieders en de cliënten en/of de woningbouwcorporaties. Op de vraag of de subsidie voor het wooncomponent toereikend is voor de woonkosten liepen de antwoorden uiteen van het wel dekkend zijn tot dat het niet uit kan en dat de Wmo cliënten meeleanen op de financiering vanuit de Wet langdurige zorg (Wlz).
4. De aanbieder die de locatie de Rodeleewsteeg van WZCO heeft overgenomen, geeft aan dat de huur aan de cliënten te hoog was. Tijdens de overnameperiode heeft de gemeente in overleg met de aanbieder de begroting voor de huur rondgemaakt, zodat de huur en daarmee de ondersteuning kon worden gecontinueerd. Vervolgens is de aanbieder op zoek gegaan naar een andere locatie en heeft nu een locatie die gehuurd wordt van een woningbouwcorporatie. Indien signalen worden ontvangen over soortgelijke situaties als bij de WZCO worden deze onderzocht.

Consequenties

De consequenties van dit onderzoek zijn inhoudelijk van aard. Met aanpassingen in beleid en de uitvoering daarvan verwachten we situaties met te hoge huren in vergelijking met de inkomens van de cliënten tijdig te ontdekken en te voorkomen.

Financiën

Niet van toepassing.

Communicatie

De nota wordt openbaar gemaakt. Eventuele persvragen en antwoorden worden met woordvoering voorbereid.

Vervolg

De aanbevelingen van het onderzoek worden meegenomen in het verder aanscherpen van het Wmo beleid en in het verbeteren van processen binnen beschermd wonen. Binnenkort start een beleidsmedewerker op het onderwerp pgb beschermd wonen. Deze beleidsmedewerker gaat onder meer kijken hoe de aanbevelingen in het onderzoek kunnen worden vertaald naar aanscherping van het pgb beleid. Als dit leidt tot aanpassingen, dan is de verwachting dat dit in 2022 gebeurt. Zodra meldingen over te hoge huren bij de gemeente binnen komen kan het zorgcomponent gericht worden meegenomen in een of meerdere signaal gestuurde onderzoeken.

Openbaarheid

De nota is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer