

Beslisnota voor de raad

Datum 10 november 2021

Openbaar

Onderwerp Regiovisie IJssel-Vecht beschermd wonen en maatschappelijke opvang
Versienummer 1.2

Portefeuillehouder Dorrit de Jong
Informant Catharine Schutter-van der Schaft / Thijs-Jan van der Veen
Eenheid/Afdeling Maatschappelijke Ontwikkeling
Telefoon (038) 498 25 32 / (038) 498 24 96
Email C.Schutter-van.der.Schaft@zwolle.nl / tj.van.der.veen@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel 3.3.2 We bieden (tijdelijk) beschermd wonen (met begeleiding en toezicht) aan personen met psychische en/of psycho-sociale problemen
Begroting wijzigen Nee
Dekking ten laste van n.v.t.

Bijlagen

- 1 Regiovisie IJssel-Vecht beschermd wonen en maatschappelijke ontwikkeling 2023-2032
- 2 Lokaal uitvoeringsplan van beschermd wonen naar beschermd thuis
- 3 Advies van de Participatieraad
- 4 Reactie van Burgemeester en wethouders op het advies van de Participatieraad

De raad wordt voorgesteld te besluiten om:

- 1 In te stemmen met de Regiovisie IJssel-Vecht beschermd wonen en maatschappelijke opvang 2023-2032
- 2 Kennis te nemen van het lokaal uitvoeringsplan van beschermd wonen naar beschermd thuis
- 3 Kennis te nemen van het advies van de Participatieraad
- 4 Kennis te nemen van de reactie van Burgemeester en Wethouders op het advies van de Participatieraad

Datum 10 november 2021

Toelichting op het voorstel

Inleiding

In Zwolle willen we passende ondersteuning bieden aan psychisch kwetsbare inwoners, zo zwaar als nodig en zo licht als mogelijk. Wanneer iemand 24/7 professionele ondersteuning en toezicht nodig heeft, bieden we de mogelijkheid voor beschermd wonen aan.

Als centrumgemeente heeft Zwolle vanaf 2015 de verantwoordelijkheid om voor regio IJssel-Vecht voldoende beschermd wonen te bieden, hiertoe heeft Zwolle extra taken, verantwoordelijkheden, maar ook middelen toegewezen gekregen. Over de wijze waarop beschermd wonen in onze regio wordt ingezet hebben wij regionale afspraken gemaakt, welke zijn vastgelegd in een convenant.

Twee belangrijke ontwikkelingen maken dat we de wijze van het bieden van ondersteuning aan onze psychische kwetsbare inwoners voor de komende jaren tegen het licht willen houden:

- Vanuit de visie van de hervormingsagenda voor het sociaal domein is het onze ambitie om psychisch kwetsbare inwoners een zo gewoon mogelijk leven te laten leiden, bij voorkeur in de eigen woon- en leefomgeving. We gaan hierbij zoveel mogelijk uit van lokale ondersteuning. Daar waar nodig en passend zal beschermd wonen mogelijk blijven, maar dan wel zo kort als mogelijk. Onze lokale ondersteuningsstructuur dient dan wel zodanig te worden ingericht dat onze kwetsbare inwoners zo lang mogelijk zelfstandig kunnen blijven wonen.

- Met ingang van 1 januari 2023 wordt er gestart met de doordecentralisatie van beschermd wonen. Dat betekent dat niet alleen de centrumgemeente Zwolle, maar alle gemeenten zich volledig gaan inzetten voor inwoners die in aanmerking komen voor beschermd wonen en waartoe zij regionale samenwerkingsafspraken dienen te maken. Vanaf 1 januari 2023 is Zwolle niet langer centrumgemeente en komt er een nieuwe financiële verdeling over gemeenten en een zogeheten woonplaatsbeginsel. Daarmee wordt geregeld dat alle gemeenten voortaan verantwoordelijk zijn voor beschermd wonen voor de eigen inwoners en daartoe ook in staat zijn, omdat ze daarvoor ook de middelen ontvangen. Met deze beweging worden mensen met een psychische kwetsbaarheid in de toekomst beter ondersteund in hun woonomgeving.

De decentralisatie van beschermd wonen en de verantwoordelijkheid van lokale gemeenten betekent dat we nieuwe afspraken moeten maken over bijvoorbeeld 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 samengaat 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.

Het Rijk en de VNG hebben in een akkoord, de zogenaamde Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) vastgelegd dat ook na 1 januari 2023 gemeenten moeten blijven samenwerken. Met het opstellen van de regiovisie die voor ligt voldoet de regio aan hetgeen is afgesproken in de Norm voor Opdrachtgeverschap. De regiovisie die voor ligt, is vastgesteld in het regionale bestuurlijke overleg en

Datum 10 november 2021

wordt volgens afspraak in de NvO voorgelegd aan de gemeenteraden in alle gemeenten in de regio. Volgens de NvO dient deze regionale visie voor 1 januari 2022 te worden vastgesteld.

De belangrijkste veranderingen 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 beschermd wonen;
- 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.

We willen de beweging maken van beschermd wonen naar beschermd thuis of anders gezegd een beweging waarbij we realiseren dat inwoners waar mogelijk zo goed en veel mogelijk in hun eigen omgeving kunnen (blijven) wonen en daar de ondersteuning krijgen die nodig is. Dit betekent dat wij voor onze gemeente na moeten gaan wat er nodig is om dit te realiseren. Om deze reden hebben wij ook een lokaal uitvoeringsplan van beschermd wonen naar beschermd thuis opgesteld. De regiovisie en het lokaal uitvoeringsplan zijn kaderstellend en richtinggevend voor de manier waarop wij beschermd wonen lokaal en regionaal inrichten. Bij de uitwerking in de komende periode is een goede afstemming tussen de regionale en lokale afspraken nodig. Bijvoorbeeld het realiseren van een goede afstemming over hoe de toegang tot beschermd wonen verloopt, wat wordt lokaal en wat wordt regionaal gedaan?

Beoogd effect

Met de regiovisie en het lokale uitvoeringsplan geven wij richting aan de regionale en lokale afspraken die ervoor moeten zorgen dat continuïteit van ondersteuning aan psychisch kwetsbare inwoners die al voor 1 januari 2023 gebruik maken van beschermd wonen wordt geboden. Voor psychische kwetsbare inwoners die vanaf 1 januari 2023 aangewezen zijn op beschermd wonen, of beschermd thuis bieden wij de ondersteuning die zij nodig hebben. Het lokaal uitvoeringsplan geeft aan hoe wij in Zwolle invulling geven aan de beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis. We wachten hier nadrukkelijk niet mee tot 2023, we zijn al begonnen met de uitvoering. Er is veel te doen en wij willen de periode tot 2023 optimaal benutten om samen met onze partners de beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis vorm te geven.

Argumenten

1.1 Wij willen ervoor zorgen dat inwoners die nu reeds gebruik maken van beschermd wonen en inwoners die na de decentralisatie in onze gemeenten aangewezen zijn op ondersteuning van beschermd wonen, ook na de decentralisatie op 1 januari 2023 kunnen rekenen op goede zorg en ondersteuning.

Door het maken van regionale afspraken zorgen wij ervoor dat inwoners die in de regio reeds gebruik maken van ondersteuning in de vorm van beschermd wonen erop kunnen rekenen dat zij deze ondersteuning ook na 1 januari 2023 ontvangen. Wij realiseren ook dat wij inwoners ondersteuning bieden als er tijdelijk intensieve ondersteuning nodig is. Hiervoor maken wij daar waar dat noodzakelijk is regionaal afspraken over toegang, inkoop, geld en regionale samenwerking.

Datum 10 november 2021

De richting en de onderwerpen waarover wij afspraken willen maken leggen wij vast in de regiovisie die nu voor ligt. De komende periode werken wij dit verder uit en maken wij concrete afspraken.

1.2 Met het vaststellen van de regiovisie en het maken van regionale afspraken voldoen wij aan de 'Norm voor Opdrachtgeverschap.

Het Rijk en de VNG hebben in de Norm van Opdrachtgeverschap het kader afgesproken waaraan regionale afspraken voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang aan moeten voldoen. Afgesproken is dat elke regio een regiovisie opstelt die door elke gemeenteraad wordt vastgesteld. Door het nemen van dit besluit voldoet de gemeente aan de gemaakte afspraken tussen het Rijk en de VNG.

2.1 Wij willen onze inwoners die vanaf 1 januari 2023 een beroep doen op ondersteuning vanuit beschermd wonen, de ondersteuning kunnen bieden die nodig is

Met het opstellen van het lokale uitvoeringsplan van beschermd wonen naar beschermd thuis geven wij richting aan de manier waarop wij ons in Zwolle voor willen bereiden op de decentralisatie beschermd wonen. De komende periode werken wij aan de hand van dit plan concreet uit hoe wij in onze gemeente ondersteuning bieden aan onze inwoners vanaf 1 januari 2023.

2.2 Het lokaal uitvoeringsplan geeft aan hoe wij vanuit de visie en kaders van de hervormingsagenda van het Sociaal domein invulling geven aan de beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis.

Het lokaal uitvoeringsplan is geen doel op zich, maar een middel om lokaal de juiste voorwaarden te organiseren en/of te versterken die nodig zijn om onze Zwolse inwoners zo lang mogelijk thuis te kunnen laten wonen. We vertalen onze regionale toekomstvisie voor beschermd wonen hiermee naar een aanpak die werkt voor Zwolle en aansluit op onze hervormingsagenda Sociaal Domein.

3.1 De Participatieraad heeft een advies gegeven op de Regiovisie IJssel-Vecht beschermd wonen en maatschappelijke ontwikkeling 2023-2032, alsmede op het lokaal uitvoeringsplan van beschermd wonen naar beschermd thuis

Wij hebben de Participatieraad gevraagd ons advies te geven op de Regiovisie en het lokaal uitvoeringsplan. Dat advies is als bijlage bij dit voorstel toegevoegd.

4.1 Burgemeester en Wethouders hebben een reactie vastgesteld die naar de Participatieraad is verzonden.

Wij hebben onze waardering uitgesproken over het advies van de Participatieraad. Het bevat een waardevolle aanvulling en op onderdelen aanscherping van zowel de Regiovisie alsmede het lokaal uitvoeringsplan. De opmerkingen zullen dan ook bij de uitwerking van zowel de Regiovisie alsmede het lokaal uitvoeringsplan een plek krijgen.

Datum 10 november 2021

Risico's

Het risico bestaat dat het objectieve budget de eerste jaren niet toereikend is om de kosten voor beschermd wonen te dekken. Komende periode komt er meer informatie en zal steeds duidelijker worden hoe de decentralisatie in financieel opzicht verloopt. Wij volgen deze ontwikkelingen nauwlettend.

Het historisch, regionaal budget wordt vanaf 2023 in zes jaar afgebouwd. Het idee is dat inwoners die voor 1 januari 2023 zijn aangewezen op beschermd wonen, dan zijn 'uitgestroomd'. Als de uitstroom echter niet evenredig verloopt aan de afbouw van het budget, dan bestaat de mogelijkheid dat het budget niet toereikend is. In regionaal verband monitoren wij echter voortdurend de ontwikkelingen van de budgetten en de kosten zodat kan worden bijgestuurd indien dat nodig is.

Als de gemeente Zwolle de ondersteuning en woonruimte voor inwoners in de wijken niet weet te realiseren, zullen we de doelstelling om deze inwoners zo veel mogelijk deel uit te laten maken van een (inclusieve) samenleving, niet, of slechts gedeeltelijk realiseren. Mogelijk gevolg is dat er dan geen andere keuze is dan het intramuraal blijven huisvesten en ondersteunen van deze inwoners. Naar verwachting leidt dit tot een financieel nadeel, wanneer intramurale ondersteuning duurder is dan ambulante ondersteuning in eigen woonomgeving. Met het lokaal uitvoeringsplan en het programma Wonen en Zorg werken wij samen met onze partners aan het creëren van de juiste voorwaarden om de beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis goed te laten landen in Zwolle, dus inclusief voldoende passende (en betaalbare) huisvesting.

Financiën

Objectief lokaal budget.

Ingaande 1 januari 2023 ontvangt de gemeente van het Rijk een eigen budget voor nieuwe cliënten beschermd wonen of beschermd thuis. Het betreft een objectief budget, een budget dat is gebaseerd op 'objectieve data' die wat zeggen over de te verwachten toekomstige opgave van de gemeente. Op basis van indicatoren ontvangt de gemeente een budget. Het verdeelmodel beschermd wonen is nog niet definitief vastgesteld.¹

De eerste uitkomsten van het model laten in de eerste jaren na 2023 tekorten zien ten opzichte van de mogelijk te verwachten instroom. De uitkomsten zijn echter met dermate veel onzekerheden omgeven dat het presenteren van cijfers nu niets toevoegt op het vermelden van het risico dat er in de eerste jaren na de decentralisatie rekening moet worden gehouden met een tekort op het budget beschermd wonen.

Afspraken over financiële solidariteit op de objectieve budgetten kunnen ervoor zorgen dat de financiële risico's meer evenredig binnen de regio worden verdeeld. Regionaal is bestuurlijk afgesproken dat afspraken over financiële solidariteit voor het 'objectieve' budget niet eerder worden gemaakt dan dat het nieuwe financiële verdeelmodel en de bijbehorende budgetten gepubliceerd zijn. Een meer evenredige spreiding van de financiële risico's in de beginfase na decentralisatie is denkbaar als er sprake is van forse herverdeeleeffecten. Anderzijds ligt het niet voor de hand om dergelijke afspraken te maken voor een langere periode. In dat geval zal namelijk de financiële 'prikkel' achter de doelstelling tot het maken van een beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis worden opgeheven.

¹ De verwachting is dat deze in de meicirculaire 2022 wordt gepubliceerd.

Datum 10 november 2021

Historisch, regionaal budget.

Zwolle blijft als voormalig centrumgemeente ook na 1 januari 2023 gedurende zes jaar een budget ontvangen voor beschermd wonen voor regio IJssel-Vecht. Hiermee kunnen gemeenten de continuïteit van ondersteuning aan inwoners die al voor 1 januari 2023 een indicatie hebben ontvangen en/of gebruik maken van beschermd wonen waarborgen.

In de afgelopen jaren hebben we samen met de overige gemeenten in regio IJssel-Vecht middels een convenant afgesproken dat wij voor beschermd wonen in financieel opzicht samen de 'trap op of af' gaan. Tekorten en overschotten worden middels een verdeelsleutel verdeeld over de regiogemeenten.

In de regio IJssel-Vecht hebben de bestuurders van de lokale gemeenten uitgesproken dat zij ook in de eerste drie jaren na de decentralisatie financieel solidair met elkaar willen zijn voor de bekostiging van huidige cliënten beschermd wonen (het historische budget). Hiermee wordt de lijn zoals die al bestaat, 'samen trap op of af' ook na 1 januari 2023 voortgezet. Na drie jaar volgt een evaluatie en een besluit over wel of niet voortzetten van de financiële solidariteit op het historisch, regionaal budget.

Communicatie

Het proces van totstandkoming is met betrokken partners gerealiseerd, zowel regionaal als lokaal. Bij de uitwerking van de visie en het lokaal uitvoeringsplan wordt uitgebreid aandacht geschonken aan het betrekken van de zorgaanbieders, corporaties, welzijnsinstellingen, wijkmedewerkers, cliëntenvertegenwoordigers en ervaringsdeskundigen.

Vervolg

Na vaststelling door de raad zullen wij in samenwerking met onze regionale partners invulling geven aan de uitwerking van zowel de regiovisie IJssel-Vecht beschermd wonen en maatschappelijke opvang, alsmede het lokaal uitvoeringsplan.

Openbaarheid

Dit voorstel is openbaar.

Burgemeester en Wethouders van Zwolle,

voorzitter, Peter Snijders

secretaris, Dick Emmer