Raadsvoorstel

Registratiekenmerk: L140422
Datum raadsvergadering: 21 september 2017
Portefeuillehouder: J. Overweg

Onderwerp: "Moed Moet" Beleidskader Opvang en Bescherming 2018-2019

Voorstel
Het college stelt u voor het beleidskader Opvang en Bescherming 2018-2019 vast te stellen, waarmee wordt gerealiseerd:
- de geïntegreerde benadering van oorspronkelijk 3 beleidsterreinen;
- een verbreding van de doelgroep: we gaan nu uit van een ernstige mate van zelfredzaamheidstekorten in plaats van enkel GGZ-problematiek;
- een sterke inzet op begeleid wonen voor diegene die geen 24-uurs – bescherming meer nodig heeft. Dit vanuit de wens om te komen tot een inclusieve samenleving;
- inzet op regionale spreiding van voorzieningen;
- het verbeteren van de toegang door het organiseren van centrale toegang.

Aanleiding
Vanaf 1 januari 2015 zijn beschermd wonen - de verblijfsvoorziening voor mensen voor wie 24-uurs verblijf noodzakelijk is- , maatschappelijke- en vrouwenopvang een verantwoordelijkheid van alle gemeenten. Hiermee ontstond een verbreding van de doelgroep met kwetsbare inwoners en veranderde het gemeentelijk domein naar Opvang en Bescherming. De gemeenten Amersfoort, Baarn, Bunschoten, Leusden, Nijkerk, Soest, Veenendaal en Woudenberg werken regionaal samen in het beleid en uitvoering van de taken. Amersfoort is centrumgemeente en ontvanger en beheerder van het door het Rijk toegekende budget. Het regionale beleidskader Opvang en Bescherming geeft voor de jaren 2018 en 2019 de gezamenlijke visie en richting aan.

Doel / Effect
Het beleidskader verwoordt een beweging in het stimuleren van zelfredzaamheid, het komen tot een inclusieve samenleving, de afbouw van verblijf, het ‘langer thuis blijven wonen’ en het scheiden van wonen en ondersteuning. Daarmee zal het volume in de ambulante ondersteuning op termijn toenemen.

Argumenten
1.1 Nu gezamenlijk beleid voor de komende 2 jaar vaststellen is noodzakelijk.
Door het loslaten van de functie van centrumgemeente per 2020 worden we vanaf 2020 direct financieel verantwoordelijk en verantwoordelijk voor het organiseren van het aanbod beschermd wonen. Indien we nu geen samenwerking zoeken zal er per 2020 een situatie ontstaan waarbij onze inwoners in een ondersteuningsvacuüm kunnen vallen, en/of voor ons als gemeente een financieel en organisatorisch probleem ontstaat.

De termijn van 2 jaar is gekozen omdat vanaf 1 januari 2020 de budgetten niet meer naar de centrumgemeente gaan, maar naar de individuele gemeenten. In 2018 en 2019 wordt door de gemeenten besproken of en zo ja hoe na 1 januari 2020 samengewerkt wordt.

1.2 Het concept beleidskader is regionaal afgestemd

Het betreft een regionaal opgesteld en afgestemd conceptbeleidskader. Er is samenwerking geweest tussen regionale bestuurders en ambtenaren en er is input geleverd door aanbieders, cliënten, belangenorganisaties en diverse adviesraden.
Gelijktijdige vaststelling door de diverse gemeenteraden biedt perspectieven om zowel lokaal als regionaal de ingeslagen weg voort te zetten.

1.3 Participatie is gewaarborgd: alle partijen zijn meegenomen en hebben inspraak/input kunnen leveren.

In het proces is met verschillende groepen intensief contact geweest waarbij men invloed heeft gehad op het resultaat. Deze raad is geïnformeerd via de RIB en er is op 9 maart een aparte raadsinformatiebijeenkomst georganiseerd. Hier is zowel informatie verstrekt als opgehaald.

Ten slotte is er een adviestraject ingezet. Drie personen uit Leusden hebben op persoonlijke titel en vanuit hun persoonlijke expertises, maar ook vanuit hun rollen als voorzitter van de SMBL, lid van de nieuwe participatieraad en Platform lid, samen met de formele adviesraden van de samenwerkingsgemeenten een advies uitgebracht. Het Platform heeft aangegeven geen aanvullend advies meer te zullen uitbrengen en is blij met de Leusdense en gezamenlijke inspanning/input.
Dit gezamenlijke advies is bijgevoegd als bijlage 2 en 3. De reactie daarop als bijlage 4 en 5. De huidige voorliggende versie van het beleidskader is op enkele punten aangepast. Verder zal het advies ook als input gelden voor de op te stellen uitvoeringsplannen (de verschillende raden hebben ook al aangegeven hierin mee te willen en zullen denken).

1.4 In het kader van de transformatie is het van belang de opvang beleidsmatig te integreren.

Het voorgestelde beleidskader vormt de basis om in 2018 en 2019 de opvang beleidsmatig te integreren. Hiermee ontstaat een verbreding van de doelgroep naar ‘kwetsbare inwoners in brede zin’ onder de naam Opvang en Bescherming.

1.5 Het beleidskader sluit aan bij, en borduurt voort op, eerder vastgestelde uitgangspunten:

- *De ondersteuningsvraag van de inwoners staat centraal*

We zetten de inwoner centraal en denken domein overschrijdend. We kijken niet enkel naar de systemen en waar de problemen uit voortkomen. We organiseren een continuüm van ondersteuning, die past bij de mogelijkheden van de inwoner. Het is noodzakelijk om op- en afschalen van de ondersteuning goed en in samenwerking met zorgaanbieders te organiseren.

- *De eigen kracht van de inwoner en zijn omgeving is het vertrekpunt van de oplossing*

Inwoners en hun omgeving staan in hun kracht. We realiseren dit door de zelfregie van inwoners en hun omgeving te stimuleren. Belangrijk is dat zij zelf richting geven aan hun leven.

- *Groei van zelfredzaamheid en participatie is het doel*

De inwoner staat centraal, er wordt gericht gewerkt aan een toename van participatie en zelfredzaamheid. We houden rekening met de mogelijkheden van inwoners en zetten indien nodig kleine stapjes vooruit. Daarbij hebben we voortdurend aandacht voor de veerkracht van inwoners en de kans op terugval.

- *Niemand tussen wal en schip (WLZ, Wmo en Zvw)*

Gezien de verschillende financieringsstromen, bestaat de kans dat inwoners van het kastje naar de muur gestuurd worden en dat willen we niet. We voeren zo nodig regie op de samenwerking en afstemming tussen inwoners, sociale teams, behandelaars, zorgaanbieders, ziektekostenverzekeraars en gemeenten.

- *Partijen werken vraag- en resultaatgericht*

We gaan uit van de "eropaf"- methodiek. De professional onderneemt meteen actie voordat situaties onnodig verslechteren. Hierbij werken we vraaggericht (denken in behoeften) en resultaatgericht (zelfredzaamheid en participatie als uitgangspunt).

- *We doen lokaal wat kan en regionaal waar meerwaarde ontstaat*

Iedere gemeente ondersteunt de inwoners naar eigen vrijheid en naar eigen inzicht richting zelfredzaamheid. Rekening houdend met de lokale omstandigheden. We zoeken elkaar op en bundelen krachten waar dit meerwaarde oplevert.

1.6 Financiële dekking kan gevonden worden: Financieel kader transitie Beschermd Wonen

Met ingang van 2020 vindt er een herschikking plaats van de rijksmiddelen voor beschermd wonen. Deze middelen worden op dit moment via het gemeentefonds (de Integratie Uitkering Sociaal Domein) aan de centrumgemeenten uitgekeerd. Binnen de regio Eemland is dat de gemeente Amersfoort. Voor de komende jaren zijn de volgende budgetten beschikbaar:

Rijksmiddelen stand decembercirculaire :	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**
Beschermd wonen	€ 32.372.703,00	€ 27.302.096,00	€ 28.509.744,75	€ 29.391.238,65	€ 30.060.457,53
Maatschappelijke opvang	€ 4.637.532,00	€ 5.716.323,00	€ 5.722.586,00	€ 5.722.586,00	€ 5.722.586,00
	€ 37.010.235,00	€ 33.018.419,00	€ 34.232.330,75	€ 35.113.824,65	€ 35.783.043,53
Eigen bijdragen Beschermd wonen (2015 + 2016 = realisatie, 2017 ev = prognose)	€ 1.468.218,00	€ 1.691.000,00	€ 1.747.193,00	€ 1.747.193,00	€ 1.747.193,00
Totaal beschikbaar budget	€ 38.478.453,00	€ 34.709.419,00	€ 35.979.523,75	€ 36.861.017,65	€ 37.530.236,53

Het budget Beschermd wonen omvat: Zorg (in natura en pgb) Beschermd wonen, kernteam Beschermd wonen en uitvoeringskosten.
Het budget Maatschappelijke opvang omvat: inloopfunctie GGZ voor het deel 24-uurs inloop Kleine Haag, ambulante ondersteuning in de maatschappelijke opvang, dag- en nachtopvang, crisisopvang, begeleid wonen en bemoeizorg

Door de herschikking van deze middelen binnen de regio zal er vanaf 2020 een herverdeeleffect voor de regiogemeenten ontstaan. Concreet houdt dat voor Leusden in dat er een verschuiving plaatsvindt van de kosten voor beschermd wonen van Amersfoort naar Leusden. Anderzijds komen er via de Integratie Uitkering Sociaal Domein ook aanvullende middelen naar ons toe. Zodra alle gemeenten zelf de middelen ontvangen voor bescherming

en opvang zijn zij in staat verschillende en wisselende samenwerkingsverbanden aan te gaan.

Vooruitlopend op deze transitie, is binnen de regio Amersfoort afgesproken dat de gemeenten vanaf 2018 de voorbereidingen gaan treffen om deze overgang zo goed mogelijk te kunnen laten verlopen. Alle gemeenten krijgen daarmee nu al een rol bij beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Intergemeentelijke samenwerking blijft noodzakelijk en is vastgelegd in het beleidskader en zal vorm en inhoud krijgen in de uitvoeringsplannen. Gemeenten hebben de vrije keuze op onderdelen van beleid en uitvoering samenwerking te zoeken met andere gemeenten.

Lokale en regionale uitvoeringsplannen bestaan onder meer uit:
- Uitvoeren van een woningmarktonderzoek specifiek voor deze doelgroep (vraag en aanbod)
- Inzet op regionale spreiding van voorzieningen.
- Opzetten en realiseren van aanvullende lokale zorg en ondersteuningsaanbod
- Regelen centrale toegang tot zorg beschermd wonen
- Coördinatie regelen om mensen zelfstandig te kunnen laten wonen (rol LL2/WSL)
- Regelen (tijdelijke) opvang verwarde personen en mensen met een Ernstige Psychische Aandoening (EPA)
- Inzet aanvullende ambtelijke capaciteit t.b.v. beleidsvoorbereiding opstellen plan van aanpak

In de ontwerp meerjarenbegroting 2018-2021 hebben wij een structureel werkbudget van € 29.600 gereserveerd voor aanpak van de EPA problematiek. Een financiële vertaling c.q. kwantificering van de andere benoemde activiteiten is in dit stadium nog niet te maken. Wel is duidelijk dat Amersfoort een tijdelijke compensatieregeling voor de andere gemeenten zal treffen waarbij (een deel van) de gemaakte kosten vanuit het regiobudget beschermd wonen kunnen worden gedekt (zie bijlage 6 voor de compensatieregeling. Ook is er een wooninitiatieven regeling en een dagbestedingsregeling opgesteld, waar is afgesproken dat deze nog allebei uit het centrumbudget zullen worden gefinancierd). Of deze afspraken toereikend zullen zijn voor een kostendekkend verloop is op dit moment niet geheel duidelijk.

Onzekerheden
Zowel de omvang van het herverdeeleffect vanaf 2020 als het antwoord op de vraag of de compensatie vanuit Amersfoort voor de tussenliggende periode (2018 t/m 2019) geheel toereikend zal zijn om de extra kosten te kunnen dekken, kunnen we op dit moment niet goed geven. Daarbij spelen een aantal factoren een rol:
1. De toekomstige instroom/doorstroom/uitstroom systematiek is nog niet volledig te voorspellen: wat komt er op ons af vanuit de WLZ, EPA, verwarde personen, ook gezien de landelijke toegang? En zijn we in staat om cliënten door te laten stromen in het systeem?
2. De verrekensystematiek is niet duidelijk voor aanvullende taken: wat krijgen we vanuit Amersfoort (tussen nu en 2020) als we extra herverdeel taken oppakken bijvoorbeeld
3. De budgetten na 2020 zijn nog niet concreet: de landelijke verrekensystematiek is nog niet vastgesteld

Dit aspect zullen wij meenemen in de risicoparagraaf van de begroting 2018.

Financieel uitgangspunt is dat de hele transitie van het beschermd wonen zal kunnen worden uitgevoerd binnen de beschikbare middelen van het Sociaal Domein. Daarbij bestaat voor de incidentele kosten zoals aanloop-/project en investeringskosten, de mogelijkheid om een beroep te doen op de reserve Sociaal Domein. Helaas gaan kosten vaak voor de baten; we zoeken middels maatwerkbudget naar kostenbeperking en zetten meer in op preventie en de basisinfrastructuur.
Hoe dit financieel kader verder vorm krijgt zal worden uitgewerkt in het nog op te stellen uitvoeringsplan. Wij verwachten dat de financiële consequenties van de transitie eerst bij de voorjaarsnota 2018 in de begroting kunnen worden verwerkt.

Tegenargumenten
Samenwerking is van groot belang
Op het moment dat het conceptbeleidskader niet kan worden vastgesteld betekent dit dat we min of meer geïsoleerd raken in de regionale samenwerking voor wat betreft beleidsarme uitvoering en beleidsinhoudelijke voorbereidingen. Daarnaast heeft het (nog niet volledig inzichtelijke) negatieve financiële consequenties na 2020 (als Amersfoort vanaf 2020 niet meer financieel en organisatorisch verantwoordelijkheid is voor de opvang, maar wij dat zelf worden)

Effecten en consequenties van het vaststellen van het beleidskader vragen aandacht en inzet
Vaststellen van het beleidskader is accorderen van verschillende ontwikkelingen met consequenties voor inwoners en gemeente. Het beleidskader verwoordt een beweging in het stimuleren van zelfredzaamheid, de afbouw van verblijf, het scheiden van wonen en ondersteuning en een nieuw begrip van ‘langer thuis blijven wonen’. Daardoor zal:

a) het volume in de ambulante ondersteuning vanuit de Wmo op termijn toenemen. Voor de 2018 en 2019 wordt dit gecompenseerd vanuit het budget centrumgemeente;
b) voor deze specifieke doelgroep geschikte huisvesting beschikbaar moeten komen. Op dit moment zijn er onvoldoende betaalbare en passende woonvarianten in de regio. Deze moeten wel beschikbaar zijn op het moment dat men er klaar voor is. Dit laatste wordt in aparte uitvoeringsplannen en besluitvorming uitgewerkt.
c) er een regionale spreiding van voorzieningen plaatsvinden
De komende jaren zullen zowel maatwerkvoorzieningen die via de systematiek van centrumgemeenten worden bekostigd, als de uitstroom uit deze maatwerkvoorzieningen, meer en meer gespreid en verspreid raken over afzonderlijke gemeenten. We zullen inzetten op een evenwichtige verdeling over gemeenten voor zowel de verblijfscapaciteit als de uitstroom naar ambulante ondersteuning. Deze transformatie past bij het loslaten van de functie centrumgemeente in 2020.
d) er een beroep worden gedaan op draagkracht en draaglast in de wijken
Het vormgeven van de inclusieve samenleving, waar inwoners met en zonder ondersteuningsvraag samen leven, betekent een verandering voor alle inwoners. Overbelasting van wijken kan leiden tot onvrede, verlies van woongenot en sociale uitsluiting. Bij een evenwichtige spreiding van voorzieningen in de regiogemeenten is het van belang de draagkracht van een wijk te kunnen peilen en bepalen. Ook het betrekken van bewoners bij woonvoorzieningen en bij individuen met een specifieke ondersteuningsvraag is van belang.

Bij nieuwe woonvoorzieningen vraagt dit om een wijkgerichte aanpak waarbij cliënten, buurtbewoners, zorgaanbieders, gebiedsmanagers en de sociale basisinfrastructuur gezamenlijk het sociale netwerk vormgeven.

e) er een extra woonopgave ontstaan
Diverse gemeenten hebben, gelet op de woningvraag van statushouders en op de bewegingen in het sociaal domein, inmiddels plannen ontwikkeld het aantal sociale huurwoningen te laten groeien. Hierbij vindt waar nodig regionale afstemming plaats. Realisatie vindt plaats door de woningbouwcorporaties en/of particuliere ontwikkelaars (al dan niet in samenwerking met zorgaanbieders). Gemeenten maken hierover met de corporaties en eventuele andere partijen afspraken.

f) er een extra financieel risico ontstaan (in de periode 2018 t/m 2019)
Omdat we de financiële gevolgen niet volledig in beeld kunnen brengen maar evenwel al wel onze verantwoordelijkheden nemen, ontstaat er een financieel risico voor de gemeente. Toch willen we graag gezamenlijk verder. De reden is enerzijds omdat we denken dat deze gevolgen voor ons beperkt en draagbaar zullen zijn en voor een groot deel gecompenseerd zullen worden (zie financieel kader) en anderzijds omdat we graag nu al mee willen werken aan deze decentralisatie om na 2020 niet in de problemen te raken.

Concluderend zijn de hierboven beschreven effecten en consequenties van het beleidskader geadresseerd en is aangegeven hoe we hier mee om zullen gaan. Daarmee blijft het belang van nu gezamenlijk beleid vaststellen, de opvang beleidsmatig te integreren en eerder vastgestelde uitgangspunten te vertalen in gezamenlijk beleid om in 2020 voorbereid te zijn op de veranderingen.

Risico's
Ten slotte zijn er ook 2 ontwikkelingen waar wij niet direct invloed op hebben, maar wel regie op voeren:

Afbouw van klinische behandeltrajecten in de GGZ
Beleid van zorgverzekeraars om klinische behandeltrajecten in psychiatrische ziekenhuizen te bekorten en beschikbare opnamecapaciteit te reduceren, leidt tot de verwachting dat inwoners die de kliniek verlaten voor een deel aangewezen zullen zijn op ondersteuning met noodzakelijk verblijf. Dat leidt tot:

- toename beroep op ondersteuning met noodzakelijk verblijf onder de Wmo,
- vertraging in afbouw van verblijfsvoorzieningen,
- wachtlijsten,
- onterechte en ondoelmatige trajecten in de maatschappelijke opvang, ofwel
- de noodzaak intensieve ambulante trajecten beschikbaar te houden voor deze inwoners.

Er vindt overleg en afstemming plaats tussen inkopende partijen (gemeente Amersfoort, zorgkantoor en zorgverzekeraars) van ondersteuning met en zonder noodzakelijk verblijf over logistiek en fasering van de samenhangende bewegingen. Ook is er overleg tussen sociale teams van de ontvangende gemeente met organisaties voor klinische en voortgezette behandeling over in-, door- en uitstroom van inwoners op casusniveau in ordelijke en planbare trajecten. Waar er nog geen duidelijke/afdoende afspraken zijn gemaakt is er een risico door nu te besluiten om in gezamenlijkheid de verantwoordelijkheid op ons te nemen.

Landelijke toegang
In de Wmo 2015 is vastgelegd dat inwoners zich tot elke gemeente in Nederland kunnen wenden wanneer zij een beroep (willen) doen op vormen van beschermd wonen en opvang. Dit uitgangspunt van de wetgever verdraagt zich niet met de niet-beïnvloedbare budgetten voor de voorzieningen. Scheefgroei tussen beschikbaar budget en aantal inwoners dat er een beroep op doet, is een risico.
Er wordt vanuit Amersfoort overleg georganiseerd met omliggende regio's om afspraken te maken over de nadere invulling van het convenant landelijke toegang. Tot die tijd is er een risico door nu te besluiten om een verbreding van de doelgroep in te stellen (voor onze gemeente is dit vooral organisatorisch omdat financieel Amersfoort tot 2020 verantwoordelijk is).

Plan van aanpak/Tijdsplanning
Gelijke besluitvorming ligt nu voor in alle regiogemeenten.
In de beleidsvisie zijn verschillende deelonderwerpen benoemd, die verdere uitwerking vragen. De deelonderwerpen worden zowel regionaal als lokaal verder uitgewerkt in uitvoeringsplannen. Voor de samenwerking tussen de gemeenten in de regio vanaf 2020 wordt in 2017 een regionaal plan van aanpak geformuleerd met een inhoudelijke toekomstvisie, de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten en de wijze waarop gemeenten samenwerken. Ook wordt daarin de wijze van verdeling van het beschikbare budget beschermd wonen in de regio weergegeven.
Ten slotte hebben alle ontwikkelingen naar aanleiding van het beleidskader ook gevolgen voor het inkoopbeleid. Deze ontwikkelingen worden aan de regionale “dialoog gestuurd aanbesteden” tafels besproken.

Bijlagen
1 "Moed Moet" Beleidskader Opvang en Bescherming 2018-2019
2 Aanbiedbrief regionaal advies
3 Regionaal advies
4 Aanbiedmail reactie regionaal advies
5 Reactie regionaal advies
6 Compensatieregeling

Het college van de gemeente Leusden,

H.W. de Graaf - Koelewijn
locosecretaris

J. Overweg
locoburgemeester

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Leusden;

Besluit op basis van het voorstel van het college van 1 augustus 2017, nummer: L140422

b e s l u i t :
het beleidskader Opvang en Bescherming 2018-2019 vast te stellen, waarmee wordt gerealiseerd:

- de geïntegreerde benadering van oorspronkelijk 3 beleidsterreinen;
- een verbreding van de doelgroep: we gaan nu uit van een ernstige mate van zelfredzaamheidstekorten in plaats van enkel GGZ-problematiek,
- een sterke inzet op begeleid wonen voor diegene die geen 24-uurs – bescherming meer nodig heeft. Dit vanuit de wens om te komen tot een inclusieve samenleving;
- inzet op regionale spreiding van voorzieningen;
- het verbeteren van de toegang door het organiseren van centrale toegang.

Aldus besloten door de raad van de gemeente
Leusden in zijn openbare vergadering van 21 september 2017

I. Schutte - van der Schans	**G.J. Bouwmeester**
griffier	**voorzitter**