



Stand van zaken doordecentralisatie beschermd wonen (januari 2021)

Inleiding

Met deze raadsinformatiebrief informeren wij u over de stand van zaken van de doordecentralisatie Beschermd Wonen (BW) in onze regio. We gaan in op de meeste recente landelijke ontwikkelingen, de regionale voorbereidingen van het afgelopen jaar en het tijdpad voor het komend jaar.

U bent eerder middels twee raadsinformatiebrieven van februari en december 2019 geïnformeerd over de voorbereidingen op deze doordecentralisatie (zie bijlagen). Ook zijn er in juni 2019 verschillende raadsinformatiebijeenkomsten gehouden waarin u geïnformeerd bent.

De 8 gemeenten in onze regio hebben het afgelopen jaar gezamenlijk flinke stappen gezet ter voorbereiding op de doordecentralisatie. Er zijn verschillende toekomstscenario's uitgewerkt, met betrekking tot de gewenste samenwerking(svorm) in de regio, het onderscheid tussen regionale en lokale voorzieningen voor Beschermd Wonen, de toegang tot deze voorzieningen en de financiering en inkoop van de gezamenlijke voorzieningen. In deze brief lichten wij kort de belangrijkste uitkomsten toe. Daarnaast wordt het landelijke besluit om het nieuwe verdeelmodel voor Beschermd Wonen pas in 2023 in te voeren toegelicht, alsmede de gevolgen hiervan voor het proces in onze regio.

In februari 2021 wordt een informatiebijeenkomst georganiseerd voor de acht gemeenteraden in onze regio, waarin u hierover uitgebreider geïnformeerd wordt.

Wat gaat er veranderen?

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor Beschermd Wonen. De financiering loopt op dit moment nog via de centrumgemeente Haarlem, maar het rijk heeft de intentie om vanaf 1 januari 2023 deze middelen uit te keren aan alle gemeenten, op basis van een nieuw verdeelmodel. Alle gemeenten ontvangen dan een eigen BW-budget en hebben daarmee de ruimte (en verplichting) om, op basis van hun lokale situatie, zorg op maat en dichtbij hun inwoners te organiseren. Dit versterkt de beweging van 'intramuraal' naar 'zo gewoon mogelijk thuis' wonen.

Tevens wordt per 1 januari 2021 de Wet langdurige zorg (Wlz) opengesteld voor de ggz-doelgroep, die nu onder beschermd wonen valt, maar waarbij het herstellend vermogen ontbreekt. Dit ook gepaard met een overhevelen van het Wmo budget naar de Wlz^[1].

^[1] Naar verwachting komt in onze regio ruim 40% van de huidige cliënten beschermd wonen in aanmerking voor een Wlz-indicatie.

Deze ontwikkeling komt voort uit het rapport 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis' van de commissie Dannenberg (2015). In dit advies wordt gemeenten geadviseerd om inwoners met een psychische kwetsbaarheid volwaardig te kunnen laten deelnemen aan de maatschappij door - op basis van hun lokale situatie - zorg op maat en dichtbij hun inwoners te organiseren. "Doe zoveel lokaal wat kan, doe regionaal wat moet". In onze regio is dit advies omarmd.

Het nieuwe verdeelmodel heeft een ingroeipad van 10 jaar, zodat de noodzakelijke veranderingen geleidelijk en zorgvuldig doorgevoerd kunnen worden. Gedurende deze transitieperiode, maar ook daarna, is regionale samenwerking essentieel en op een aantal punten ook verplicht gesteld door het Rijk.

De doordecentralisatie maakt het nodig dat de gemeenten in Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer gezamenlijk komen tot praktische en financiële afspraken over de samenwerking op het gebied van BW.

Landelijke ontwikkelingen

Het Rijk was voornemens de middelen beschermd wonen en daarmee de verantwoordelijkheid voor de taak beschermd wonen per 1 januari 2022 over te hevelen naar alle gemeenten. Op 18 december jl. is echter duidelijk geworden dat het Rijk het tijdpad heeft aangepast. Staatssecretaris Blokhuis schrijft dat de Doordecentralisatie Beschermd Wonen wel doorgaat per 1 januari 2022. Dat wil zeggen dat gemeenten in een regio vanaf 1 januari 2022 verplicht zijn samen de beslissingen te nemen over beschermd wonen. Concreet betekent dit dat elke regio voor 1 januari 2022 regionale samenwerkingsafspraken heeft vastgesteld en de governance op een goede manier heeft georganiseerd, binnen de kaders die gemeenten samen hebben vastgelegd in de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO)¹.

De herverdeling van de middelen voor Beschermd Wonen (de financiële doordecentralisatie) wordt echter (opnieuw) uitgesteld, van 1 januari 2022 naar 1 januari 2023. Het nieuwe herverdeelmodel is nog niet gepresenteerd, maar wordt naar verwachting in het eerste kwartaal van 2022 in consultatie gebracht.

Dit besluit van het Rijk heeft vooral gevolgen voor de financiële afspraken die we in de regio (kunnen) maken. Zolang het budget voor BW uitgekeerd wordt aan Haarlem beschikken de regiogemeenten nog niet over eigen middelen om de nodige (woon)voorzieningen voor de doelgroep Beschermd Wonen op te tuigen in de eigen gemeente.

Een tweede landelijke ontwikkeling die effect heeft op de financiële afspraken die we (kunnen) maken in de regio is dat de overgang van cliënten naar de WLZ per 1-1-2020 vertraagd is en het nog niet helder is hoe groot de uitname WLZ uit het budget beschermd wonen zal zijn.

Stand van zaken in de regio

In verschillende werkgroepen, waarbij naast alle acht gemeenten ook aanbieders betrokken zijn, zijn het afgelopen jaar toekomstscenario's besproken m.b.t.

1. de gewenste samenwerking(svorm) in de regio
2. het onderscheid tussen regionale en lokale voorzieningen voor Beschermd Wonen
3. de toegang tot die voorzieningen en
4. de financiering en inkoop van de gezamenlijke voorzieningen.

¹ https://vng.nl/sites/default/files/2020-06/5_resolutie_norm_voor_opdrachtgeverschap.pdf

De voor- en nadelen van de verschillende scenario's zijn besproken de stuurgroep Doordecentralisatie en het Portefeuillehoudersoverleg Sociaal Domein (PFO Sociaal Domein). Dit heeft geleid tot een aantal voorkeursscenario's, die voorgelegd zullen worden aan de colleges van B&W, alvorens ze verder uitgewerkt worden. Naar verwachting kunnen besluiten over de samenwerking rond de zomer voorgelegd worden aan de raden.

De voorkeursscenario's zullen op de informatiebijeenkomst in februari uitgebreider toegelicht worden.

Regionale samenwerking

Gemeenten zijn verplicht om ook na de doordecentralisatie regionaal te blijven samenwerken. Deze verplichte samenwerking is vastgelegd in de Norm voor Opdrachtgeverschap (juni 2020) *“Regio's moeten een niet vrijblijvende governance kiezen, met daarin een duidelijke besluitvormingsstructuur, een extern aanspreekpunt voor het Rijk en een wijze waarop ze eventuele doorzettingsmacht organiseert”*.

Er zijn meerdere publiekrechtelijke samenwerkingsvormen mogelijk, waaronder een Openbaar Lichaam (zoals de Veiligheidsregio Kennemerland), een Gemeenschappelijke Orgaan (zoals Gemeenschappelijke Regeling Schoolverzuim en Voortijdig Schoolverlaten regio West-Kennemerland), een centrumgemeenteconstructie (dit is de huidige situatie) en een convenant (zoals Convenant Werkbedrijf Zuid-Kennemerland & IJmond).

Deze samenwerkingsvormen zijn onderling vergeleken op verschillende kenmerken, zoals invloed, betrokkenheid van de afzonderlijke gemeenten en het delen van (financiële) risico's. Op basis hiervan denken wij dat een gemeenschappelijk orgaan (GO) het best aansluit bij onze situatie.

In een GO is er:

- Maximale zeggenschap van alle afzonderlijke gemeenten;
- Gezamenlijke verantwoordelijkheid en betrokkenheid van alle deelnemende gemeenten. Deze wordt geborgd door gezamenlijke sturing op beleid en financiën (gemeenschappelijke begroting);
- Ruimte om de samenwerking zo licht en flexibel mogelijk in te richten.

Een GO blijft bovendien dicht bij de huidige praktijk waarover we tevreden zijn, waarbij centrumgemeente Haarlem formeel wel de zeggenschap heeft, maar in de praktijk alles afstemt en voorlegt aan de regiogemeenten via het PFO Sociaal Domein. In de huidige situatie hebben de regiogemeenten echter formeel geen bestuurlijke positie, bij een GO is dat wel geregeld.

In een GO zullen bepaalde taken, denk aan bedrijfsvoeringstaken, zoals P&C en contractmanagement worden ondergebracht bij één gemeente, omdat een GO geen rechtspersoon is en geen eigen personeel in dienst kan nemen.

Lokale en regionale voorzieningen

In lijn met de bedoeling van de doordecentralisatie (inclusie voor iedereen) en de uitgangspunten uit het regionale beleidskader Opgang Wonen en Herstel streven we naar een toekomstige situatie waar cliënten 'zo thuis mogelijk' kunnen wonen en leven. Bij dit uitgangspunt past een beweging naar meer lokale woonvoorzieningen, waardoor cliënten kunnen wonen in hun eigen gemeente, in een vertrouwde omgeving en in de buurt van hun sociale netwerk. Daarnaast blijft er behoefte aan een aantal regionale voorzieningen, bijvoorbeeld omdat een bepaalde voorziening een minimum aantal cliënten (uit een bepaalde doelgroep) nodig heeft, waardoor het niet rendabel is de voorziening lokaal te organiseren.

De grens tussen regionale en lokale voorzieningen is niet zwart-wit. Toch is het nodig een duidelijk onderscheid te maken; regionale voorzieningen zullen in de toekomst gezamenlijk beheerd en gefinancierd worden. Lokale voorzieningen zijn in beginsel een lokale verantwoordelijkheid. Als voorkeursscenario zien we een toekomstige situatie waarin alleen die woonvoorzieningen regionaal

zijn, die voldoen aan de huidige definitie van Beschermd Wonen (met een wooncomponent en intensief toezicht) en/of woonvoorzieningen waarvoor het economisch niet rendabel is om het lokaal te organiseren. Alle overige (woon)voorzieningen, zoals beschut wonen en zelfstandig wonen met begeleiding worden lokaal georganiseerd en gefinancierd. Het gaat om voorzieningen zonder wooncomponent, dat wil zeggen dat de client zelf de woonkosten betaalt.

Toegang

De toegang tot Beschermd Wonen wordt op dit moment voor de hele regio uitgevoerd door de gemeente Haarlem. In de toekomst hebben we te maken met zowel regionale als lokale voorzieningen voor BW. Het is dan niet langer vanzelfsprekend om (alleen) een regionale toegang te hebben. We hebben daarom verschillende scenario's uitgewerkt en de voor- en nadelen daarvan afgewogen. Als voorkeursscenario zien we het scenario waarbij elke gemeente een eigen toegang creëert voor zowel de lokale als de regionale voorzieningen. Voor de cliënt is er dan één organisatie waar hij/zij mee te maken heeft: dichtbij en duidelijk. De gemeente heeft meer zicht op de doelgroep in de eigen gemeente en kan daardoor beter sturen op zowel (preventie van) instroom als het faciliteren van uitstroom uit beschermd wonen. De noodzakelijke kennis en expertise voor een lokale toegang is nog niet beschikbaar in iedere gemeente, het kost tijd om dit op te bouwen. Een regionaal expertiseteam kan de nodige ondersteuning bieden. Ook kan er verschil zijn in wat reëel en haalbaar is voor kleinere en grotere gemeenten, waar nodig kunnen gemeenten onderling aanvullende afspraken maken.

Financiën

Vanaf 2023 start de herverdeling van de BW-middelen en krijgt iedere gemeenten de beschikking over eigen middelen voor BW. Dat betekent dat vanaf 2023 iedere gemeente een eigen BW-begroting heeft. Daarnaast is er een gezamenlijke begroting voor regionale voorzieningen.

Ter voorbereiding hierop zullen de gemeenten in onze regio in 2021 alvast samen een BW-begroting opstellen voor 2022. Deze begroting wordt vastgesteld door de gemeente Haarlem, omdat de middelen voor BW in 2022 nog uitgekeerd worden aan de centrumgemeenten. Vanaf 2023 wordt de regionale begroting door alle gemeenten vastgesteld.

Op dit moment is nog niet bekend hoeveel middelen iedere gemeente vanaf 2023 ontvangt. Afspraken over de bijdrage aan de kosten van regionale voorzieningen per gemeente kunnen pas gemaakt worden als het nieuwe verdeelmodel vastgesteld is (naar verwachting in het voorjaar van 2021). Op basis van de huidige BW-begroting van de gemeente Haarlem kunnen we al wel een inschatting maken van de verwachte regionale kosten voor BW vanaf 2022.

Inkoop van zorg

Een gezamenlijke verwerving/inkoop lijkt het beste aan te sluiten bij de uitgangspunten die zijn geformuleerd in de Norm voor opdrachtgeverschap en geniet daarom de voorkeur. Het gaat om uitgangspunten als beperking van administratieve lasten, aansluiten van lokaal en regionaal aanbod en continuïteit van zorg in de regio. In 2021 zal gestart worden met de gezamenlijke verwerving die vanaf 1 januari 2023 in werking zal treden, aangezien het huidige inkoopkader afloopt. Het nieuwe inkoopkader loopt daardoor in de pas met de financiële doordecentralisatie.

Beleidskader

Het beleidskader Opvang, Wonen en Herstel (2016-2020) is in 2020 geactualiseerd en verlengd tot de start van de doordecentralisatie. Op basis van de afspraken die we maken in de regio voor de doordecentralisatie zal een nieuw beleidskader opgesteld worden.

Processtappen op hoofdlijnen

Het komende jaar zullen op landelijk, regionaal en lokaal niveau stappen gezet worden om de doordecentralisatie verder voor te bereiden zodat we in 2022 inhoudelijk en bestuurlijk klaar zijn. Hieronder zijn de mijlpalen voor de (besluitvorming rondom) de doordecentralisatie weergegeven.

Processtappen doordecentralisatie	
Eerste kwartaal 2021	Januari - raadsinformatiebrief
	Februari – informatieve raadssessie
Tweede kwartaal 2021	Voorstel regionale samenwerking naar colleges en raden
	Vaststellen begroting 2022 door Haarlem
Derde kwartaal 2021	Informatie nieuwe verdeelmodel 2023
Vierde kwartaal 2021	Raadsinformatiebrief
Eerste kwartaal 2022	Start regionale samenwerking
Tweede kwartaal 2022	Vaststellen begroting 2023
2023	Start nieuwe verdeelmodel Beschermd Wonen