



Onderwerp Regionaal kader Opvang, Wonen en Herstel 2022 tot en met 2027	
Nummer	2021/593411
Portefeuillehouder	Meijs, M.-Th.
Programma/beleidsveld	2.3 Opvang, Wonen en Herstel
Afdeling	MO
Auteur	Leensen, S.A.D.
Telefoonnummer	023-5114532
Email	sadleensen@haarlem.nl
Kernboodschap	<p>Met het regionale kader Opvang, Wonen en Herstel wordt de beweging naar een inbedding van de regionale taken Beschermd Wonen (BW), Maatschappelijke Opvang (MO) en Vrouwenopvang (VO) binnen het lokale sociaal domein voortgezet. Doelstelling is om alle cliënten Maatschappelijke Opvang, Beschermd Wonen en Vrouwenopvang zo gewoon mogelijk te laten wonen met herstelondersteuning gericht op inclusie, burgerschap, participatie, zelfredzaamheid en informele steun in de lokale omgeving. Deze ondersteuning moet betaalbaar en toekomstbestendig zijn</p> <p>Door meer nadruk te leggen op de client zelf, die zo thuis mogelijk ondersteund wordt, geeft het college verder vorm aan deze opgave. Hierbij houden we rekening met de weerbarstige uitvoeringspraktijk. De doordecentralisatie van Beschermd Wonen biedt een kans om samen met de acht gemeenten in onze regio en de partners vorm te geven aan de ambitie om zorg op maat, dichtbij de inwoners te organiseren. Hierbij geldt "lokaal wat kan, regionaal wat moet". Het college wil de kwetsbare (ggz) inwoners ondersteunen met zorg en ondersteuning die zoveel mogelijk lokaal georganiseerd wordt. Maar wanneer de ondersteuningsbehoefte complex, langdurig en/of zwaar is, moeten cliënten terecht kunnen in regionale (woon)voorzieningen.</p> <p>Dit regionale kader vormt de basis voor alle gemeenten om het lokale beleid en de lokale uitvoering voor Beschermd Wonen in samenhang met Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang vorm te geven.</p>
Behandelaanbeveling voor commissie	De commissie Samenleving wordt verzocht advies te geven aan de raad over het voorstel van het college en over de wijze van agendering van het raadsstuk Regionale kader Opvang, wonen en herstel 2022 tot en met 2027 in de raadsvergadering.

<p>Relevante eerdere besluiten</p>	<p>Raadsbesluit regionale beleidskader Opvang, Wonen en Herstel 2017-2020 (2016/324154), vastgesteld in de raad op 22 september 2016</p> <p>Collegebesluit uitvoeringsprogramma Opvang, Wonen en Herstel (2017/131203), besproken in de commissie samenleving op 24 mei 2017</p> <p>Raadsbesluit Verlengen regionaal beleidskader Opvang, wonen en herstel en voortgangsrapportage en bijstelling uitvoeringsprogramma Opvang, Wonen en Herstel (2020/491429), vastgesteld in de raad op 17 september 2020</p> <p>Informatiebrieven: Doordecentralisatie Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen (2019/109206) in de commissie samenleving op 4 april 2019, (2019/990922) in de commissie samenleving op 9 januari 2019, en informatiebrief Stand van zaken doordecentralisatie Beschermd Wonen (2021/62006) vastgesteld in het college op 26 januari 2021</p>
<p>Besluit College d.d. 7 december 2021</p>	<p>Het college van burgemeester en wethouders</p> <p>Besluit:</p> <p>1. Het voorstel “regionale kader Opvang wonen en herstel 2022 tot en met 2027” aan de raad vast te stellen.</p> <p>de secretaris, de burgemeester,</p>
<p>Besluit Raad d.d. (wordt ingevuld door de griffie)</p>	<p>De raad der gemeente Haarlem,</p> <p>Gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders,</p> <p>Besluit: Het vaststellen van het regionale kader Opvang, wonen en herstel 2022 tot en met 2027.</p> <p>de griffier, de voorzitter,</p>

1. Inleiding

Vanaf 2015 is de gemeente Haarlem centrumgemeente voor de taken Beschermd Wonen (BW) voor de regio IJmond, Zuid-Kennemerland en Haarlemmermeer. Voor Maatschappelijke Opvang (MO) en Vrouwenopvang (VO) voert Haarlem al veel langer de centrumgemeente taak uit. Eind 2014 is het beleidskader Beschermd Wonen vastgesteld, om in 2016 vervangen te worden door het regionale beleidskader Opvang, wonen en herstel 2017-2020 (2016/324154), voor Beschermd Wonen,



Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang. Dit beleidskader is tot stand gekomen in nauwe samenwerking met alle gemeenten en partners uit het veld.

Het doel is om alle cliënten Maatschappelijke Opvang, Beschermd Wonen en Vrouwenopvang zo gewoon mogelijk te laten wonen, in hun eigen omgeving en in de buurt van hun sociale netwerk. Dit vergroot de kansen op volwaardig burgerschap, inclusie, participatie en zelfredzaamheid. Ook versterkt het de gewenste beweging van 'intramuraal' naar 'zo thuis mogelijk'. Daarnaast is een beoogd resultaat van het beleid dat de benodigde (herstel) ondersteuning betaalbaar en toekomstbestendig is.

De regio zet in op drie actielijnen: een preventie offensief, een hersteltraject op maat en zelfstandig thuis wonen versterkt. Vervolgens is in het uitvoeringsprogramma Opvang, Wonen en Herstel (2017/131203) beschreven hoe hier uitvoering aan wordt gegeven. In september 2020 is het beleidskader verlengd tot aan de start van de doordecentralisatie ((2020/491429). Op 1 januari 2022 start de doordecentralisatie, en zijn gemeenten verplicht juridisch samen te werken. Vanaf 1 januari 2023 worden alle gemeenten middels een tienjarig ingroeipad ook financieel verantwoordelijk voor de taak Beschermd Wonen. De Maatschappelijk Opvang volgt mogelijk in 2026. De Vrouwenopvang blijft vooralsnog een taak van de centrumgemeente.

Hoewel de aanleiding voor het nieuwe kader de doordecentralisatie Beschermd Wonen is, worden ook de Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang hierin meegenomen. Deze beleidsterreinen zijn nauw met elkaar verbonden.

Ter voorbereiding op de doordecentralisatie Beschermd Wonen zijn de regiogemeenten intensief samen opgetrokken. Niet alleen zijn de regiogemeenten door het Rijk verplicht om ook na 2023 regionaal samen te blijven werken, deze samenwerking is ook noodzakelijk om het regionale voorzieningenniveau goed en betaalbaar te houden. In het voorjaar van 2021 is een intensief traject gestart om met alle betrokken partners het huidige beleidskader én de huidige uitvoeringspraktijk te evalueren en een nieuw regionaal kader op te stellen. In dit traject zijn de verschillende evaluaties en onderzoeken die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd binnen de regio en de taken MO, BW en VO. Dit nieuwe kader dient als basis voor alle acht gemeenten om hun lokale beleid en uitvoering in te richten.

Het nieuwe kader is gebaseerd op onderzoeken en evaluaties die de afgelopen jaren zijn uitgevoerd en is gebaseerd op de gesprekken hierover met alle partners (zorgaanbieders, cliëntvertegenwoordiging, welzijn, corporaties, politie, ggz-instellingen en verslavingszorg). De partners benadrukken dat het nodig is om het regionale kader te vertalen in een uitvoeringsprogramma met ruimte voor flexibiliteit, ontwikkeling en innovatie en om voortdurend het gesprek met elkaar te voeren om knelpunten in de weerbarstige praktijk samen op te lossen.

De ingangsdatum van het nieuwe kader is 2022, de start van de doordecentralisatie van Beschermd Wonen. Tegelijk met deze nota zal ook de oprichting van het gemeenschappelijk orgaan Beschermd Wonen Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer en de verwervingsstrategie voor de inkoop van BW en MO per 2023 worden voorgelegd aan de colleges en raden in de regio.

2. Voorstel aan de raad

Het college stelt de raad voor:

1. het vaststellen van het regionale kader Opvang, Wonen en Herstel 2022 tot en met 2027

3. Beoogd resultaat

Met het regionale kader Opvang, Wonen en Herstel 2022 tot en met 2027 wordt de beweging naar een inbedding van de regionale taken Beschermd Wonen (BW), Maatschappelijke Opvang (MO) en Vrouwenopvang (VO) binnen het lokale sociaal domein voortgezet. Doelstelling is om alle cliënten Maatschappelijke Opvang, Beschermd Wonen en Vrouwenopvang zo gewoon mogelijk te laten wonen met herstelondersteuning gericht op inclusie, burgerschap, participatie, zelfredzaamheid en informele steun in de lokale omgeving. Deze ondersteuning moet betaalbaar en toekomstbestendig zijn

Op basis van het regionale kader Opvang, Wonen en Herstel 2022 tot en met 2027 geven de acht gemeenten in onze regio samen met de partners vorm aan de ambitie om zorg op maat, dichtbij de inwoners te organiseren. Hierbij geldt “lokaal wat kan, regionaal wat moet”. Het college wil de kwetsbare (ggz) inwoners ondersteunen met zorg en ondersteuning die zoveel mogelijk lokaal georganiseerd wordt. Maar wanneer de ondersteuningsbehoefte complex, langdurig en/of zwaar is, moeten cliënten terecht kunnen in regionale (woon)voorzieningen.

Dit regionale kader vormt de basis voor alle gemeenten om het lokale beleid en de lokale uitvoering voor Beschermd Wonen in samenhang met Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang vorm te geven, zoals ook de bedoeling van de doordecentralisatie is.

4. Argumenten

1. *Het regionale kader bouwt voort op de ingezette beweging van zorg en ondersteuning gericht op herstel, zoveel mogelijk lokaal en thuis.*

De opdracht¹ van decentralisatie van Beschermd Wonen naar de (centrum)gemeenten in 2015 vroeg om een omslag van Beschermd Wonen binnen zorginstellingen naar het ontwikkelen van uiteenlopende woonvarianten voor kwetsbare inwoners midden in de samenleving met flexibele ondersteuning, gericht op herstel en een zingevend bestaan. Deze ambulantiseringsopgave geldt ook voor de Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang.

¹ Zoals in het advies *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis* (november 2016) van de Commissie Toekomst Beschermd Wonen is opgenomen.



In het beleidskader Opvang Wonen en Herstel 2017-2020 is daar in onze regio invulling aan gegeven. De uitgangspunten die hierin staan passen nog steeds binnen de regionale doelstellingen – het versterken van de eigen kracht en zelfredzaamheid en uitstroom naar zelfstandig (begeleid) wonen van mensen met een psychiatrische achtergrond. Tegelijkertijd liggen er nog vele uitdagingen op het pad. De praktijk waarin alle partners hun werk doen is weerbarstig; de in-, door- en uitstroom van cliënten is ondanks de ambulantiseringbeweging onvoldoende op gang gekomen. Er zijn bijna geen (opvang- en woon)plekken voor complexe doelgroepen. Voorzieningen die gepland staan - waaronder Skaeve Huse en Domus Plus - worden moeizaam gerealiseerd. De uitstroom van cliënten uit voorzieningen naar zelfstandige woningen via voorrangregelingen (omklap,- contigent- en kanscontracten regeling) is sterk verbeterd, maar de wachttijden voor deze woningen zijn vaak ruim meer dan de gewenste zes maanden. De partijen in de keten ervaren korte lijnen en laagdrempelige samenwerking. Het opschalen van ingewikkelde, vastgelopen casuïstiek loopt echter regelmatig vast. Dit alles vraagt om stevigere samenwerkingsafspraken.

In het nieuwe kader zetten we in op deze stevige samenwerkingsafspraken. En daarbij wordt, in lijn met de doordecentralisatie, meer aandacht gegeven aan het opvangen en ondersteunen van inwoners in hun eigen omgeving.

2. Het regionale kader is op basis van onderzoeken, evaluaties en gesprekken met alle partners aangescherpt

Dit kader is in nauw overleg tot stand gekomen met de acht gemeenten en betrokken (zorg)partners in de regio. Er zijn de afgelopen verschillende onderzoeken en evaluaties in het kader van Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang uitgevoerd. Op basis van de conclusies en aanbevelingen van deze onderzoeken én op basis van intensieve gesprekken met partners, trekt het College de conclusie dat de uitgangspunten uit het Beleidskader Opvang, Wonen en Herstel nog steeds aansluiten bij de landelijke- en regionale situatie. Wel wordt zowel in de onderzoeken en de gesprekken met partners benadrukt dat er in de uitvoering van het beleid nog extra aandacht nodig is voor:

- de weerbarstige praktijk
- een betere samenwerking bij complexe casuïstiek
- regie en doorzettingsmacht op de uitvoering

Om die reden willen we ons in het nieuwe regionale kader richten op twee centrale uitgangspunten:

1. Cliënt centraal
2. Zo thuis mogelijk

Om de *cliënt centraal* te stellen met ondersteuning die cliëntvolgend is en om dat *zo thuis mogelijk* te kunnen doen, moet de zorg (deels) anders georganiseerd worden. Hierbij gelden de volgende randvoorwaarden:

- a. Netwerk en ervaringsdeskundigheid
- b. Netwerksamenwerking
- c. Preventie én vroegsignalering
- d. Integrale toegang en ondersteuningsaanbod.
- e. Goede lokale infrastructuur en regionale voorzieningen
- f. Regie en sturing op de uitvoering
- g. Dekkend zorgaanbod inkopen
- h. Niet alleen cliëntgericht, maar ook wijkgericht

Zorgaanbieders, cliëntvertegenwoordiging, welzijn, corporaties, politie, ggz-instellingen en andere partners benadrukken dat het nodig is om het regionale kader te vertalen in een uitvoeringsprogramma met ruimte voor flexibiliteit, ontwikkeling en innovatie en om voortdurend het gesprek met elkaar te voeren om knelpunten in de weerbarstige praktijk samen op te lossen.

3. In het regionale kader wordt het integrale karakter van Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang benadrukt

Doordat de ketens Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang van elkaar afhankelijk zijn, is een integrale blik en intensieve samenwerking tussen de betrokken (zorg)partners nodig om oplossingen te vinden voor vraagstukken rondom de in-, - door- en uitstroom van cliënten in de opvang- en woonvoorzieningen. Partners, zoals gemeenten, cliëntvertegenwoordiging, zorgorganisaties, ervaringsdeskundigen, woningcorporaties, politie, welzijnsorganisaties, wijkteams, ggz-instellingen en verslavingszorg zijn vaak bij alle drie beleidsterreinen betrokken. Om die reden worden in het nieuwe kader de opgaven voor Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang in samenhang benoemd. Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang blijft (voorlopig) een verantwoordelijkheid van de centrumgemeente. Het is van belang dat alle gemeenten lokaal steviger inzetten op preventie en nazorg.

4. Het kader biedt een basis voor lokale uitwerking van beleid en uitvoering

Het doel van de doordecentralisatie is dat alle gemeenten verantwoordelijkheid krijgen én nemen voor al hun inwoners. Gemeenten zullen zelf op basis van hun lokale situatie beleid en uitvoering moeten ontwikkelen. De taken Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang kennen een sterk regionaal karakter. Door als regio gezamenlijk een kader op te stellen, weten cliënten, aanbieders en andere partners wat ze kunnen verwachten en wat er van hen gevraagd wordt. Het kader biedt een basis voor alle regiogemeenten om samen met het (lokale) veld lokaal beleid en een lokaal uitvoeringsprogramma op te stellen.



5. Een evaluatie vindt in 2025 plaats

Het kader Opvang, Wonen en Herstel kent een duur van 6 jaar, van 2022 tot en met 2027. Dit kader is de basis voor het verwervingstraject; er moeten vanaf 1 januari 2023 nieuwe afspraken zijn gemaakt met aanbieders. Dit kader is ook de basis voor het opstellen van lokaal beleid en een lokaal uitvoeringsprogramma in de acht gemeenten. In 2025 vindt er een regionale evaluatie plaats van alle afspraken die er in kader van de doorcentralisatie regionaal gemaakt zijn. Dat is ook het moment om te evalueren of het regionale kader aan herijking toe is.

5. Risico's en kanttekeningen

1. Er is financiële onzekerheid

Voor de regionale taak Beschermd Wonen wordt van Rijksweg een flink budget uitgekeerd (in 2021 bijna € 39 miljoen). Hoewel het totale regionale budget op dit moment voldoende lijkt te zijn, zien we ook de volgende (financiële) risico's:

- Het is op voorhand lastig in te schatten of de individuele middelen die gemeenten per 2023 ontvangen op basis van het nieuwe, objectieve verdeelmodel in praktijk voldoende zullen zijn om de werkelijke zorgkosten per gemeente te dekken.
- Het objectief verdeelmodel is nog niet formeel vastgesteld. De invoering van het nieuwe verdeelmodel kan wederom uitgesteld worden of er het verdeelmodel wordt weer aangepast;
- Volumegroei BW cliënten is hoger dan verwacht;
- Uitbreiding in het aantal BW plekken is hoger dan verwacht.

Deze ontwikkelingen zullen nauw door Gemeenschappelijk Orgaan (GO) en de individuele gemeenten gemonitord worden. En vanuit het GO worden jaarlijks middelen gereserveerd om financiële risico's op te kunnen vangen. Tot slot zijn in het GO afspraken gemaakt over het delen van financiële risico's, om zo de zorgcontinuïteit te borgen. Gedurende de eerste drie jaar worden financiële overschotten en tekorten voor 100% verevend middels een vereveningsfonds. In het derde jaar wordt de verevening geëvalueerd en wordt op basis hiervan gezamenlijk besloten of en hoe vanaf het derde jaar verevening plaatsvindt.

2. Krapte op de woningmarkt en onvoldoende passende woningen voor de doelgroep

De opgave van Beschermd Wonen, de Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang is voor een groot deel een *woonvraagstuk*. Er zijn bijna geen (opvang- en woon)plekken voor complexe doelgroepen. Deze locaties worden slechts moeizaam en mondjesmaat gerealiseerd in onze regio. Ook voor reguliere Beschermd Wonen en andere tussenvormen van Beschermd Wonen is realisatie van woonplekken geen sinecure. De wachtlijsten voor beschermde woonplekken zijn de afgelopen jaren blijven bestaan. Daarnaast zijn er onvoldoende passende woningen voor cliënten die na verblijf in de Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen weer zelfstandig willen wonen.

Nu alle gemeenten meer verantwoordelijkheid krijgen voor de (woon)voorzieningen en ondersteuning van de eigen inwoners, is het nodig om samen met woningcorporaties, investeerders en ontwikkelaars nog steviger te sturen op de toename van dit soort (woon)voorzieningen en het realiseren van de doelen voor Beschermd Wonen, de Maatschappelijke Opvang en Vrouwenopvang.

3. Acceptatie en inclusie vraagt om verandering in houding van iedereen

Het realiseren van het centrale uitgangspunt 'zo thuis en lokaal mogelijk' vraagt om meer acceptatie en inclusie van de mensen met psychiatrische of psychosociale kwetsbaarheden. De gedachte dat zij weer een thuis vinden in de wijk vraagt om een verandering in houding van alle betrokken partijen. Dit is een langdurig proces dat zich lastig laat sturen. Risico is dat gemeenten en partners hier door de 'waan van de dag' onvoldoende aandacht aan besteden. In de lokale uitvoeringsprogramma's dient hier aandacht voor te zijn.

4. De trend in de landelijke (ggz) ontwikkelingen is een toename van zorgvragen en personeelstekorten

De laatste jaren is er een trend - door kortere opnames in de ggz, lange wachtlijsten voor behandeling, tekort aan personeel in de zorg – van meer mensen met complexe problemen die in de wijk wonen, toename van dakloosheid en meer veiligheidsincidenten. Deze trend wordt ondanks alle landelijke, maar ook regionale en lokale maatregelen nauwelijks gestopt. De partners uit onze regio waarschuwen voor de weerbarstige praktijk. We kunnen gezamenlijk wel afspraken maken over afstemming, samenwerking, solidariteit, maar als er onvoldoende mensen zijn om cliënten te begeleiden en onvoldoende woningen waar zij kunnen wonen, dan haalt de praktijk het gewenste doel van 'zo thuis mogelijk' in. In de uitwerking van het kader gaan we met partners voortdurend in gesprek en op zoek naar wat er wél kan om te gaan met deze ontwikkelingen.

6. Uitvoering

Tegelijk met deze nota zal ook de oprichting van het gemeenschappelijk orgaan Beschermd Wonen Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer en de verwervingsstrategie voor de inkoop van BW en MO per 2023 worden voorgelegd aan de colleges en raden in de regio.

Dit kader is de basis voor het opstellen van lokaal beleid en een lokaal uitvoeringsprogramma in de acht gemeenten. In 2025 vindt er een regionale evaluatie plaats van alle afspraken die er in kader van de doorcentralisatie regionaal gemaakt zijn. Daarin wordt ook meegenomen of het kader nog passend is.

7. Bijlage

- Regionaal kader Opvang, Wonen Herstel 2023 tot en met 2027