



Onderwerp Evaluatie 1^e fase transformatie-opdracht Beschermd
wonen en opvang

Steller S.M. Bloemendaal

De leden van de raad van de gemeente Groningen
te
GRONINGEN

Telefoon (050) 367 59 45 Bijlage(n) 1

Ons kenmerk 6069980

Datum 21-12-2016 Uw brief van

Uw kenmerk

Geachte heer, mevrouw,

Met deze brief informeren wij u over de evaluatie 1^e fase van de transformatieopdracht Beschermd wonen en opvang.

We staan aan de vooravond van een majeure verandering van Beschermd wonen en opvang. We gaan van Beschermd wonen naar wonen met begeleiding op maat. We vinden binnen de Wmo dat inwoners de meest passende vorm van ondersteuning moeten krijgen en dit geldt ook voor de mensen die ondersteuning nodig hebben op het gebied van wonen. We willen af van een standaardpakket Beschermd wonen. We gaan organiseren dat mensen die ondersteuning nodig hebben op maat bediend kunnen worden. In plaats van een standaardpakket gaan we naar arrangementen gericht op de ondersteuningsbehoefte van een individuele burger. Daarin staat de burger, zelfregie en keuzevrijheid centraal. Waar mogelijk wordt gebruik gemaakt van eigen kracht, netwerken van de burger en algemene voorzieningen.

Belangrijk daarbij is de zogenoemde doordecentralisatie. Als centrumgemeente hebben we samen met de regiogemeente de decentralisatie op gang gebracht. Nu willen we direct bezien waar mogelijkheden liggen om deze decentralisatie verder door te zetten. We sluiten aan bij de lokale inspanningen die de 23 gemeenten uitvoeren op gebied van Beschermd wonen en opvang en we delen innovaties en goede voorbeelden.

Om deze majeure verandering te bereiken zijn we met de verschillende transformatieopgaven, zoals kwaliteit, centrale toegang en wonen, goed op weg. In deze brief nemen we u mee in het verzette (voorbereidend) werk rond de transformatie Beschermd wonen en opvang.

Inleiding

Sinds 1 januari 2015 zijn gemeenten vanuit de Wmo 2015 verantwoordelijk voor Beschermd wonen. In 2015 is met alle gemeenten in de regio Groningen een meerjarenprogramma opgesteld met een toekomstvisie op Beschermd wonen en een transformatietraject voor de periode tot 2019. Op 7 oktober 2015 is dit meerjarenprogramma “Van beschermd wonen naar wonen met begeleiding op maat” met een aanbiedingsbrief (kenmerk 5132198) in de raadscommissie O&W met u besproken.

Over deelonderwerpen informeerden we u een aantal keren dit jaar. Dat betreft de stand van zaken Beschermd wonen en opvang (kenmerk 5525790, 25 mei 2016). Belangrijke onderwerpen in deze Raadsbrief zijn de gebundelde aanpak van Beschermd wonen en opvang, de relatie met de landelijke toekomstvisie op Beschermd wonen van commissie Dannenberg en de programmatische uitvoering van het Meerjarenprogramma. Verder zijn het Vlugschrift Daklozenmonitor 2003 -2015 en woonruimte voor kwetsbare personen aan de orde gesteld.

Ook informeerden wij u in 2016 op meerdere momenten mondeling over de decentralisatie van de Inloop GGz (commissie O&W van januari 2016 en september 2016) en separaat aan deze brief ontvangt u ook een brief over de transformatie van de inloopvoorziening GGz. Daarnaast heeft u een brief ontvangen over het verloop en de resultaten van het Innovatieatelier Beschermd wonen en opvang (1 november 2016, kenmerk 5972855).

In deze brief gaan we in eerste instantie (1) in op de decentralisatie en transformatie. Aansluitend gaan we in op de transformatieopgaven (2) en welke resultaten daar geboekt zijn. Vervolgens benoemen we kort de verantwoordelijkheden en werkwijze (3). Tot slot (4) sluiten we af met een opmerking over de financiën.

1. Decentralisatie en transformatie

Zoals eerder aangegeven hebben we als gemeenten op 1 januari 2015 (onder meer) de verantwoordelijkheid gekregen voor Beschermd wonen. De Groninger gemeenten hebben de uitvoering van Beschermd wonen via de Centrumregeling Beschermd wonen en opvang (evenals de Opvang en Inloop GGz) opgedragen aan de centrumgemeente Groningen. Ook de budgetten Beschermd wonen en opvang heeft het rijk toegewezen aan de centrumgemeente.

Tegelijkertijd hebben we als gemeenten de opdracht ons voor te bereiden op de decentrale uitvoering van de taken en lokaal de verbindingen te leggen tussen de wetten in het sociale domein. In het licht van de komende gemeentelijke herindeling werken we in gemeentelijke clusters samen aan de decentralisatie.¹

¹ De clusters zijn BMW (Bedum, De Marne, Winsum, Eemsmond), DAL (Delfzijl, Appingedam, Loppersum), HSSM (Hoogezand-Sappemeer, Slochteren, Menterwolde), GHTB (Groningen, Haren, Ten

De financiële houdbaarheid en de ingewikkelde werking van het zorgstelsel vormden een noodzaak tot transformatie. Echter, transformatie biedt ons ook de mogelijkheid de burger, zelfregie en keuzevrijheid centraal te stellen en waar mogelijk gebruik te maken van eigen kracht, netwerken van de burger en algemene voorzieningen. We indiceren maatwerk waar nodig. Ook voor de gebruikers van Beschermd wonen en opvang bieden we ondersteuning op maat. Voor mensen die voldoen aan de criteria voor een indicatie Beschermd wonen blijft het wonen in een accommodatie mogelijk als dat de meest passende vorm van ondersteuning betekent. Ons uitgangspunt is dat door de decentralisatie Beschermd wonen aansluiting vindt bij de lokale situatie en de lokale uitvoering van de WMO. In het uitvoeringsplan dat integraal onderdeel uitmaakt van het meerjarenprogramma staat beschreven welke transformatieopgaven er zijn om te komen tot een goede lokale uitvoering.

Het gaat om de volgende transformatieopgaven:

- * kwaliteit
- * kostenstructuur en financieringssysteem
- * centrale toegang

Daarnaast is er een aantal andere opgaven dat aandacht vraagt waaronder wonen en zorgcontinuïteit 18- / 18+ die hierna ook aan de orde zullen komen.

2. De transformatieopgaven

Transformatieopgave Kwaliteit

Doel van deze transformatieopgave is de ontwikkeling van een kwaliteitskader Beschermd wonen en opvang. Aanvullend op de Wmo-kwaliteitseisen beoogt dit kader de juiste ondersteuningskwaliteit te borgen bij inwoners met een (ernstige) psychiatrische- of psychosociale aandoening die gebruik maken van Beschermd wonen of opvang. Het vormt ook het kader voor de toetsing onder welke condities een Persoons Gebonden Budget (PGB) -aanbieder ook Zorg In Natura (ZIN) -aanbieder kan worden en het toetsingskader van de inkoop.

Resultaat: conform de opdracht hebben we samen met cliënten, aanbieders en gemeenten het kwaliteitskader opgesteld (in lijn met landelijke richtlijnen). De basis ligt in ons Koersdocument Kwaliteit en Rechtmatigheid in de Wmo 2015 en de Jeugdwet (16 december 2015, kenmerk 5418938) en in de Basiskwaliteitseisen Beschermd Wonen van de VNG. De inbreng van cliënten heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de verdieping van de kwaliteitsnormen. Op 7 oktober is het Kwaliteitskader aangeboden aan de aanbieders en is na ondertekening door de aanbieders onderdeel van de Raamovereenkomst. Dit kwaliteitskader vindt u als bijlage bij deze brief.

Door netwerkbijeenkomsten te organiseren bieden we aanbieders de, door hen gewenste, mogelijkheid ervaringen uit te wisselen. Zo kunnen zij in samenspraak met ons en de gebruikers van de voorzieningen de kwaliteit van de ondersteuning voortdurend verbeteren. De eerste bijeenkomst vindt plaats in december 2016 en heeft het door cliënten aangedragen thema veiligheid.

Transformatieopgave Kostenstructuur - financieringsystematiek

Doel van deze transformatieopgave is te komen tot een flexibeler financieringsystematiek, de bekostiging en de verantwoording te vereenvoudigen en te kunnen sturen op het afgesproken resultaat. Voorwaarden waaraan de nieuwe systematiek in ieder geval moet voldoen zijn meer keuzevrijheid voor de cliënten en ruimte voor een flexibele inrichting van financiering.

Resultaat: In overleg met gemeenten en aanbieders is besloten een nieuwe financieringsystematiek gebaseerd op arrangementen uit te werken. Deze nieuwe systematiek biedt een grote mate van flexibiliteit. Op deze manier wordt het namelijk mogelijk om wonen (met toezicht), begeleiding en dagbesteding (inclusief vervoer) in arrangementen en dus op maat aan cliënten aan te bieden. Sommige cliënten zullen wonen, begeleiding en dagbesteding nodig hebben maar het is ook denkbaar dat cliënten hun eigen dagbesteding hebben geregeld. Door het niet in een standaardpakket te gieten waarbij alle drie onderdelen worden afgenomen maar het op maat aan te bieden wordt de cliënt centraal gesteld. Op deze wijze biedt dit ook ruimte om Beschermd wonen verder te ambulantisieren.

Op dit moment geven we vanuit het project 'Inkoop 2018' vorm aan de inkoop van Beschermd wonen en opvang voor 2018, waar de financieringsystematiek onderdeel van uitmaakt. Hierbij werken we nauw samen met de regiogemeenten om een soepele decentralisatie mogelijk te maken.

Transformatieopgave Centrale toegang

Doel van deze transformatieopgave is dat alle (clusters van) gemeenten in 2020 of zoveel te eerder als mogelijk, zelf indicaties kunnen stellen voor Beschermd wonen en opvang. Gezien de complexiteit van problemen bij de doelgroep voorzien we dat er centrale expertise nodig blijft voor het geven van advies aan gemeenten die daarom vragen.

Resultaat: Dit project starten we begin 2017. Verder zijn we in de afrondende fase van het maken van een digitale sociale kaart Beschermd wonen en opvang waarin een overzicht geboden wordt welke instellingen Beschermd wonen aanbieden, op welke locaties ze dat doen, hoeveel plekken er zijn en hoeveel plekken er vrij zijn. Dit is één van de voorwaarden om een goed advies voor passende ondersteuning te geven aan onze inwoners.

Andere opgaven

Wonen

Doel van deze opgave is het bevorderen van uitstroom uit de voorzieningen Beschermd wonen en opvang. We hebben als gemeenten de verantwoordelijkheid om kwetsbare inwoners te ondersteunen bij het (zolang mogelijk) zelfstandig wonen. We willen voorkomen dat cliënten onnodig lang in een voorziening van Beschermd wonen en opvang verblijven, terwijl zij weer zelfstandig kunnen wonen, eventueel met begeleiding. We signaleren dat de uitstroom uit voorzieningen regelmatig belemmerd wordt door onvoldoende beschikbare geschikte woonruimte. Daarnaast is het voor cliënten vaak lastig om te kunnen voldoen aan de voorwaarden die gesteld worden aan zelfstandige huisvesting. Problemen liggen onder meer in het ontbreken van een positieve huurdersverklaring, geen gebruik kunnen maken van urgentie, het niet hebben van regiobinding, het ontbreken van tijdig en voldoende inkomen en de aanpak van schulden.

Resultaten: De opgave op het terrein van wonen is een grote en belangrijke opgave. Juist omdat de groep mensen die belang hebben bij ondersteuning bij het verkrijgen en behouden van zelfstandige woonruimte groter is dan alleen de mensen die gebruik maken van Beschermd wonen en opvang. Het gaat om de groep mensen die vanwege een combinatie van sociale, maatschappelijke of medische omstandigheden een urgente vraag naar woonruimte hebben zoals bijvoorbeeld slachtoffers en plegers van huiselijk geweld, erkende vluchtelingen (statushouders), ex-delinquenten, zwerfjongeren, probleemgezinnen en sociaal-medisch urgenten.

Samen met betrokken partijen maken we momenteel een analyse over de omvang en aard van de problematiek voor de groep cliënten van Beschermd wonen en opvang. We verwachten voorjaar 2017 zicht te hebben op de vraag naar, en aanbod van, geschikte huisvesting in en buiten de stad Groningen. Dit moet leiden tot een aanpak om de uitstroom vanuit Beschermd wonen en opvang naar zelfstandige huisvesting te bevorderen en/of de instroom te beperken.

Zorgcontinuïteit 18- / 18+

Doel: We willen komen tot een soepele overgang tussen de jeugdhulp 18- naar Beschermd wonen 18+.

Resultaat: Samen met de Regionale Inkooporganisatie Groninger Gemeenten (RIGG), de Taskforce 18-/18+ van de gemeente Groningen en Menzis hebben we overlegd om te komen tot een soepele overgang tussen de jeugdhulp 18- naar Beschermd wonen 18+.

De twee meest dominante problemen bij de overgang 18-/18+ en de daarbij behorende continuïteit van ondersteuning zijn wonen en inkomen (inclusief schuldenproblematiek).

We moeten constateren dat sommige jongeren vanuit Jeugdzorg voor een indicatie Beschermd wonen worden aangemeld terwijl de kern van hun probleem is dat zij wegens gebrek aan inkomen geen passende woonruimte kunnen huren. Zouden ze wel dat inkomen hebben, dan kan deel van de jongeren met (enige ondersteuning) zelfstandig wonen. Wij zijn recent tot de slotsom gekomen dat voor jongeren van 18 – 21 jaar wel een aanvulling van inkomen vanuit de bijzondere bijstand is toegestaan. Hiermee wordt voor jongeren een belangrijk probleem opgelost, namelijk dat van een ontoereikend inkomen om eigen woonruimte te huren.

In de afgelopen periode is er een checklist naar alle Wmo-consulenten van gemeenten gegaan bedoeld voor jongeren vanaf 16,5 jaar die moet zorgen dat aanbieders hun verantwoordelijkheid nemen om een doorlopend ondersteuningsplan 18-/ 18+ in te vullen.

We verkennen met de RIGG de mogelijkheden tot samenhangende financiering en inkoop van trajecten voor de overgang 18-/18+ in 2018.

3. Verantwoordelijkheden en werkwijze

De gemeente Groningen heeft twee te onderscheiden rollen en bijbehorende verantwoordelijkheden:

- centrumgemeente (voor alle 23 Groninger gemeenten)
- lokale verantwoordelijkheid van gemeente Groningen (net als de 22 andere Groninger gemeenten).

De taken en bevoegdheden van de centrumgemeente zijn omschreven in de Centrumregeling Beschermd wonen en opvang. Deze Centrumregeling heeft ook betrekking op Inloop GGz.

Bij (de transformatie van) Beschermd wonen en opvang werken we op drie niveaus, namelijk :

1. De centrumgemeente die, in iedere geval tot 1-1-2020 zorgt voor de centrale toegang, de inkoop, het contractbeheer, het toezicht, de kwaliteit van Beschermd Wonen en de ondersteuning van de transformatie.
2. Aanbieders die verantwoordelijk zijn voor duurzame ondersteuning, passend binnen de kaders van de (centrum) gemeente.
3. De 23 gemeenten die wettelijk verantwoordelijk zijn voor de cliënten van Beschermd wonen. Zij bereiden zich voor op het overnemen van de toegang en bezinnen zich op hoe inkoop, contractbeheer, toezicht en kwaliteit vanaf 2020 definitief vormgegeven moet worden.

In de stand van zaken Beschermd wonen en opvang (kenmerk 5525790, 25 mei 2016) gaven we aan dat de aanpak van Beschermd wonen en opvang op een integrale manier plaatsvindt met een op programmatisch werken ingerichte methodiek, het Doelen-Inspanning-Netwerk (DIN).

Samen met aanbieders en regiogemeenten is in het eerste half jaar van 2016 in beeld gebracht welke activiteiten en concrete stappen genomen moeten worden om de decentralisatie op gang te brengen en de daarbij horende transformatie. Het programmateam is in gesprek met elke regio over de uitvoering van deze DIN (en de daarbinnen geformuleerde te behalen doelen). De eerste gesprekken hebben plaatsgevonden in de zomer en het najaar van 2016 en de volgende gesprekken staan gepland in januari 2017.

Onze samenwerking komt tegemoet aan de vraag van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) om in regionaal verband een ondersteuningscontinuüm te realiseren voor de doelgroep van Beschermd wonen en opvang. Met de vaststelling van het meerjarenprogramma 'Van Beschermd wonen naar wonen met begeleiding op maat' hebben we als Groninger gemeenten reeds in 2015 de gevraagde samenwerking met elkaar beklonken.

Naast de verantwoordelijkheid als centrumgemeente en onze samenwerking in het gemeentelijk cluster met Haren en Ten Boer, ligt er voor de stad Groningen ook een transformatieopgave die de komende tijd aandacht gaat vragen. Het gaat hier met name om de samenhang en verbinding tussen de decentralisatie van BW voorzieningen in de stad in relatie tot de ontwikkeling van WIJ Groningen. Op dit moment voeren we gesprekken met Wij Groningen over de benodigde deskundigheid op het thema Beschermd wonen en opvang. We richten ons hierbij in eerst instantie op het herkennen van de problematiek en de mogelijkheden van Wij bij toeleiding en nazorg in de wijk.

4. Financiën

Voor de jaren 2016 en 2017 zijn de financiën voor Beschermd wonen en opvang op orde. Op basis van prognoses voorzien we voor deze jaren een vrijval van middelen. De hoogte van deze vrijval kan pas worden bepaald in de jaarrekening. Voorgesteld wordt om deze middelen ten goede te laten komen aan lokale inspanningen die gemeenten (gaan) uitvoeren op gebied van Beschermd wonen en opvang. Hierbij kan gedacht worden aan lokale inspanningen op het gebied van preventie maar ook bijvoorbeeld aan activiteiten die bijdragen aan duurzame huisvesting in de eigen omgeving. Dit is geheel in lijn met de ingezette decentralisatie en transformatie van Beschermd wonen en opvang. Een overzicht van deze inspanningen brengen we eind 2017 in beeld.

Wij vertrouwen erop u met dit overzicht voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,
burgemeester en wethouders van Groningen,



de burgemeester,
Peter den Oudsten



de secretaris,
Peter Teesink