

REGIOVISIE

Uitgangspunten en Plan van Aanpak bij de doordecentralisatie van Opvang en Bescherming in de Achterhoek, op weg naar 2020

6 december 2017

Voorwoord

In het voorjaar 2016 heeft de VNG het advies van de commissie Dannenberg¹ overgenomen. Deze commissie heeft in 2015 de toekomst van het Beschermd Wonen onderzocht. Het kern van dit advies is dat het voor veel cliënten in Opvang en Bescherming mogelijk moet worden om een normaal leven te leiden, in een inclusieve samenleving. Voor cliënten met blijvende psychische of psychiatrische problematiek, waarvoor permanent toezicht noodzakelijk is, dient de Wet Langdurige Zorg te worden opengesteld. De commissie Dannenberg adviseert ook dat de functie van de centrumgemeente verdwijnt en dat de (financiële) verantwoordelijkheid voor Opvang en Bescherming als onderdeel van de Wmo2015 bij alle gemeenten komt te liggen.

Invoering van deze adviezen vraagt om een ingrijpende transformatie, een fundamentele herziening van de wijze waarop cliënten met (ernstige) psychiatrische aandoeningen worden benaderd en ondersteund. Toewerken naar een inclusieve samenleving vraagt om een cultuuromslag in het denken over de wijze waarop deze inwoners onderdeel van de maatschappij kunnen uitmaken. En vernieuwing van de ondersteuning vanuit de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, naast de behandeling die vanuit de Zorgverzekeringswet wordt geboden; veel minder vanuit de instelling (beschermd wonen) en veel meer vanuit een eigen gekozen leefomgeving (beschermd thuis).

Onderdeel van de implementatie is de invoering² van een nieuw objectief en integraal verdeelmodel voor de Wmo. Daarbij verdwijnt het onderscheid tussen begeleiding, beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Daarmee eindigt de functie van de centrumgemeente Doetinchem met betrekking tot bescherming, zoals die vanaf 2015 is ingericht en met betrekking tot de (maatschappelijke) opvang zoals die al vele jaren bestaat. Binnen de VNG is een spoorboekje opgesteld om te borgen dat alle gemeenten in de periode tot aan 2020 zich voorbereiden op deze nieuwe situatie en de benodigde transformatie. In dat spoorboekje is voor 2017 voorzien in het opstellen van een Regiovisie met een Plan van Aanpak waarin de route naar 2020 is beschreven.

In opdracht van de centrumgemeente Doetinchem is in de afgelopen periode met verschillende stakeholders in de Achterhoek gesproken, om te verkennen welke elementen in visie en plan van aanpak een plek verdienen. Dit betrof de regionale wethouders en beleidsambtenaren van de gemeenten in de Achterhoek, toegangsmedewerkers van de centrumgemeente, leden van de gemeenteraden in de Achterhoek, leden van cliënten- en familieraden van de zorgaanbieders, vertegenwoordigers van de sociale raden van een aantal gemeenten, de gecontracteerde zorgaanbieders en vertegenwoordigers van Zorgbelang Gelderland en Menzis Zorgverzekeraar.

Deze notitie

In deze notitie is, in deel A, eerst een visie beschreven van waaruit de acht gemeenten in de Achterhoek gezamenlijk naar de ontwikkelingen willen kijken. De opgaven die voortkomen uit de

¹ Van Beschermd Wonen naar Beschermd Thuis, zie: https://vng.nl/files/vng/van-beschermd-wonen_20151109.pdf

² De invoeringsdatum van een nieuwe verdeelsystematiek is nog altijd 1-1-2020; het is echter de vraag of dit haalbaar is. Vooralsnog blijven we gericht op 2020, totdat landelijke besluitvorming tot een ander uitgangspunt leidt.

aanstaande veranderingen en de doordecentralisatie, krijgen gestalte in de vorm van een programmatische aanpak, die in de regio wordt opgepakt. De kern daarvan is in deel B beschreven in de vorm van een aantal opgaven met een globale planning.

Deel A: Visie en Uitgangspunten

Huidige situatie

Sinds 1 januari 2015 zijn de gemeenten verantwoordelijk voor het Beschermd Wonen, de ondersteuning die tot dat moment vanuit de AWBZ met een zogenaamd GGZ-C pakket werd bekostigd. Bij de decentralisatie is deze verantwoordelijkheid opgedragen aan 43 centrumgemeenten die ook verantwoordelijk zijn voor de Maatschappelijke Opvang. In de Achterhoek is Doetinchem als centrumgemeente tevens verantwoordelijk voor deze voorzieningen in de gemeenten Aalten, Berkelland, Bronckhorst, Montferland, Oost Gelre, Oude IJsselstreek en Winterswijk. Hiermee was in 2016 een bedrag gemoeid van ca. € 26,1 miljoen, waarmee ca. 628 cliënten worden geholpen (zie bijlage 1 voor een nadere uitwerking).

Volgens de Wmo is Beschermd Wonen: *“Het wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij horend toezicht en begeleiding, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, het psychisch en sociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld, het voorkomen van verwaarlozing of maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen, bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.”*

De cliënten van Beschermd Wonen zijn mensen (ernstige) psychiatrische problematiek, soms in combinatie met verslavingsproblemen en/of (licht) verstandelijke beperkingen. De cliënten hebben een geschiedenis met een breed scala van zelfredzaamheidsproblemen; vaak op meerdere levensdomeinen, zoals zelfzorg/gezondheid, financiën/schulden, daginvulling/werk, relaties en netwerk. De ernst van de problematiek maakt dat bescherming in de vorm van toezicht en nabijheid van zorg noodzakelijk is. Meestal is er een relatie met een GGZ-behandelaar. Beschermd Wonen wordt in de Achterhoek geleverd door 75 ongeveer gecontracteerde aanbieders.

Doetinchem is tevens centrumgemeente voor de Maatschappelijke Opvang. Hierbij gaat het om *“onderdak en begeleiding voor personen die de thuissituatie hebben verlaten, al dan niet in verband met risico's voor hun veiligheid als gevolg van huiselijk geweld, en niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving”*. De Opvang kan betrekking hebben op 'bed, bad en brood' voor dakloze inwoners van de regio en mensen door wat voor reden dan ook in een acute crisis verzeild raken. Hierbij gaat het om crisisopvangplaatsen, nachtopvang, gezinsopvang en begeleiding. Hiervoor wordt subsidie verstrekt aan 7 aanbieders.

Gelet op de overlap in doelgroepen (met name vanuit de onderliggende GGZ problematiek) tussen Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang, worden deze twee vormen van ondersteuning vanuit de centrumgemeente in toenemende mate beleidsmatig gecombineerd. In 2017 is hiermee een bedrag gemoeid van ca. € 3,8 miljoen (zie bijlage 2 voor een nadere uitwerking).

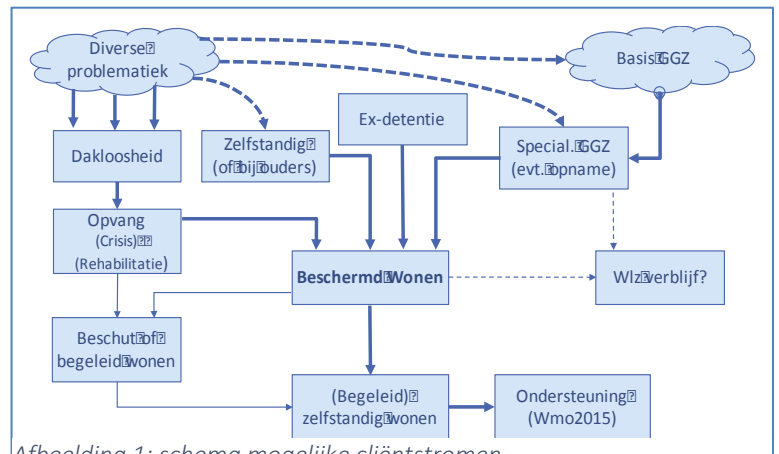
Beeld uit de regio

Bij de verschillende stakeholders is grote mate van overeenstemming in het oordeel dat het in de Achterhoek momenteel prima verloopt, dat is een compliment aan de centrumgemeente. Tegelijk zijn Opvang en Bescherming als voorzieningen bij de regiogemeenten niet scherp in beeld. Er zijn vragen over de aard en inhoud van de voorzieningen (welke cliënten betreft het, welke hulpvraag hebben zij, hoe ziet de ondersteuning eruit?). En er zijn in de regiogemeenten nog geen uitgekristalliseerde beelden en opvattingen over de visie op de eigen rol rond Opvang en Bescherming vanaf 2020 en de verbinding daarvan met de lokale situatie. Ook de relatie met de

ontwikkelingen in de zorgverzekeringswet en de samenwerking met de zorgverzekeraar op deze en aanpalende dossiers, zijn niet uitgekristalliseerd. Dit alles maakt de gezamenlijke aanpak richting 2020 belangrijk.

1) Inhoudelijk uitgangspunt: ketenbenadering en positieve gezondheid

De functies Opvang en Bescherming zijn vanuit de historie primair bedoeld voor mensen met psychiatrische problematiek, vaak nadat zij GGZ behandeling hebben gehad (klinisch of ambulantly) uit een behandelsetting komen. In de afgelopen periode is duidelijk geworden dat Bescherming ook (tijdelijk) noodzakelijk kan zijn voor mensen met een (licht) verstandelijke beperking en ernstige gedragsproblematiek. Hiervoor zijn extra middelen beschikbaar gesteld.



Afbeelding 1: schema mogelijke cliëntstromen

De combinatie van ondersteuning (begeleiding) met 24-uurs toezicht, maakt dat de cliënten tijdelijk³ verblijven bij de instelling die de ondersteuning biedt. De praktijk laat zien dat dit geen zwart/wit situatie is, de grens tussen het wel of niet bij de instelling verblijven is gradueel: het Beschermd Wonen volgens de definitie gaat geleidelijk over naar zelfstandig wonen. Tussenvarianten zijn bijvoorbeeld het wonen in een geclusterde woonvoorziening met meerdere cliënten, waarbij het toezicht alleen overdag aanwezig is. Deze varianten worden ook wel beschermd of begeleid wonen genoemd. Dit maakt dat de overgang van Beschermd Wonen naar de reguliere Wmo veel geleidelijker verloopt dan vanuit de wettelijke definitie wordt gesuggereerd.

De doelgroep die in aanmerking komt voor Opvang en/of Bescherming, is divers. Er zijn cliënten met ernstige psychiatrische problematiek (de EPA doelgroep) die uitbehandeld zijn in een klinische setting en nog altijd langdurig en continu toezicht nodig hebben. Aan de andere kant zijn er ook cliënten die in het kader van een herstelprogramma kortdurend bescherming nodig hebben, op weg naar verdere maatschappelijke revalidatie richting zelfredzaamheid en zelfstandig wonen.

Opvang en Bescherming kunnen derhalve worden gezien als onderdeel van een keten van ondersteuning. Deze begint en eindigt in de leefomgeving van inwoners, rond de eigen steunsystemen van mensen en de lokale zorginfrastructuur die vanuit de reguliere Wmo wordt ingericht. De koppeling die ‘Dannenbergh’ maakt met de Wmo is dan ook logisch en begrijpelijk.

De gemeenten in de Achterhoek hanteren bij voorbereidingen op de nieuwe situatie het inhoudelijke uitgangspunt dat lokaal bij alle andere Wmo-voorzieningen ook van toepassing is. Dat is het vertrekpunt van de ‘positieve gezondheid⁴’, dat binnen de zorg voor mensen met psychische, psychiatrische problematiek ook wel de ‘herstelgedachte’ wordt genoemd. Dit komt er op neer dat de Achterhoekse gemeenten ervanuit gaan dat alle inwoners een zo normaal mogelijk leven kunnen leiden en dat zij zoveel mogelijk zelf de regie over hun eigen leven hebben. Bij het inrichten van maatschappelijke ondersteuning gaan de gemeenten uit van de mogelijkheden van elk individu, niet van diens beperkingen, zij streven naar een inclusieve samenleving waarin ook voor deze inwoners

³ Deze behoefte kan permanent zijn; de toegang tot de Wlz voor deze cliënten wordt door het nieuwe kabinet mogelijk gemaakt.

⁴ Het vermogen van mensen om zich aan te passen en een eigen regie te voeren, in het licht van fysieke, financiële, emotionele en sociale uitdagingen van het leven (Machteld Huber, 2012).

zelfredzaamheid en maatschappelijke deelname maximaal mogelijk zijn. Dit betekent dat voor die cliënten waarbij de eigen mogelijkheden beperkt zijn, passende ondersteuning beschikbaar moet blijven, ook als dat voor een groep cliënten, langdurige 24-uurs opvang betekent. Herstel kan ook stabilisatie betekenen!

2) Inhoudelijke uitgangspunt: passende en flexibele ondersteuning

Dit inhoudelijke uitgangspunt betekent dat de gemeenten willen dat de inwoners die dat nodig hebben, steeds voor de hen best passende ondersteuning krijgen. De passendheid van de ondersteuning komt voor de inwoners waar het hier om gaat, tot uiting in de volgende kenmerken:

- De ondersteuning is gericht op het voorkomen van verergering van problematiek en het bevorderen (of minimaal handhaven) van zelfredzaamheid, zelfstandigheid en maatschappelijke deelname, naar vermogen van het individu en in lijn met diens reële wensen.
- De ondersteuning is integraal, wordt dichtbij de inwoner en diens leefomgeving georganiseerd en sluit zoveel als mogelijk aan op diens persoonlijke lokale leefsituatie. De ondersteuning kan betrekking hebben op alle domeinen van het leven en is gericht op het sociaal en persoonlijk functioneren van de inwoner, een zinvolle daginvulling (al dan niet in de vorm van betaalde of onbetaalde arbeid), het verkrijgen en behouden van een eigen inkomen, het kunnen voeren van een huishouding, zelfzorg en het omgaan met de beperkingen.
- De ondersteuning bestaat uit een palet van zeer intensieve ondersteuning (bijvoorbeeld met 24-uurstoezicht) tot lichtere vormen van woonbegeleiding (al dan niet ambulante). Daarbij is het van belang dat de ondersteuning flexibel kan worden ingezet, omdat de ondersteuningsbehoefte door het jaar heen kunnen fluctueren. Goed op- en afschalen is dan ook belangrijk.
- De ondersteuning wordt altijd geboden op de locatie die daarvoor het meest geëigend is. Veiligheid, 24-uurs toezicht en nabijheid van zorg zijn gegarandeerd als dat noodzakelijk is (al dan niet langdurig). Afschalen daarvan als dat mogelijk is, met een ambitie om (waar dat kan) uit te monden in zelfstandig wonen (zo nodig met ambulante ondersteuning). Met een preventieve aanpak wordt instroom naar BW zoveel als mogelijk voorkomen.
- De ondersteuning is continu. Dat betekent dat er bij overgangen, bijvoorbeeld van locatie gebonden ondersteuning naar ambulante ondersteuning of bijvoorbeeld bij het bereiken van de leeftijd 18 jaar, geen hinderlijke veranderingen in het ondersteuningsaanbod ontstaan.
- Voor het beleid voor zowel Maatschappelijke Opvang als Beschermd Wonen geldt dat het niet alleen gaat over het bieden van bed, bad, brood en veiligheid, maar ook over preventie, begeleiden, ondersteunen, hulpverlening en herstel van de zelfredzaamheid. De opvang moet zo kort mogelijk zijn en een stap naar (herstelde) zelfredzaamheid en een zo zelfstandig mogelijke woonvorm.
- De ondersteuning wordt geleverd door gekwalificeerde aanbieders, die kunnen en willen voldoen aan de hoogste kwaliteitseisen, die deze visie omarmen en die bereid zijn bij te dragen aan de inclusie-agenda die de gemeenten opstellen.

3) Uitgangspunt voor verandering: ontwikkeling op het gebied van 'Wonen'

De (passende) ondersteuning die onder de noemer 'Bescherming' wordt geboden, kent verschillende aan varianten. Dat betreft steeds inzet op vier domeinen van ondersteuning, waarbij per domein resultaten kunnen worden gedefinieerd:

- 1) **Wonen**; de kern van functie Bescherming en Opvang. Het gaat hier om verblijf bij een instelling vanwege de noodzaak dat er 24/7 toezicht en directe beschikbaarheid van zorg is geregeld. Echter, in de glijdende schaal naar zelfstandig wonen, zijn tussenvormen beschikbaar. Dit betreft varianten van wonen waarbij het toezicht minder noodzakelijk is en waarbij de ondersteuning meer op afroep wordt geleverd. Dit domein is in het kader van inclusie cruciaal; daarom wordt in de aanpak om dit centraal te zetten voor de cliënt, ook wel van 'Housing First' gesproken.
- 2) **Begeleiding**; de inzet van professionals die de inwoners (cliënten) begeleiden op het pad naar meer zelfredzaamheid. Het gaat hier de vormen van begeleiding die zijn gericht op het persoonlijk en sociaal functioneren van de inwoners, inclusief het omgaan met de aanwezige problematiek en de kwaliteit van het persoonlijke netwerk. Dit domein van ondersteuning is sterk vergelijkbaar aan ambulante vormen van begeleiding die onder de reguliere Wmo wordt geboden aan thuiswonende inwoners met verschillende vormen van problematiek.
- 3) **Dagbesteding**; de inzet van professionals (vaak in groepsverband geleverd) met het oog op de structuur van de (zinvolle) dagbesteding, zo mogelijk de toeleiding naar opleiding of (betaalde) arbeid op pad naar meer maatschappelijke participatie. Ook dit domein van ondersteuning is sterk vergelijkbaar met dagbesteding uit de reguliere Wmo en uit de sociale werkvoorziening; en daarmee dus bekend terrein voor de gemeenten.
- 4) **Financiën**; de inzet van professionals die de inwoner helpen bij het op orde brengen en houden van de financiële huishouding, van administratieve ondersteuning tot de toeleiding naar schulddienstverlening. Ook dit domein is bekend terrein voor de gemeenten.

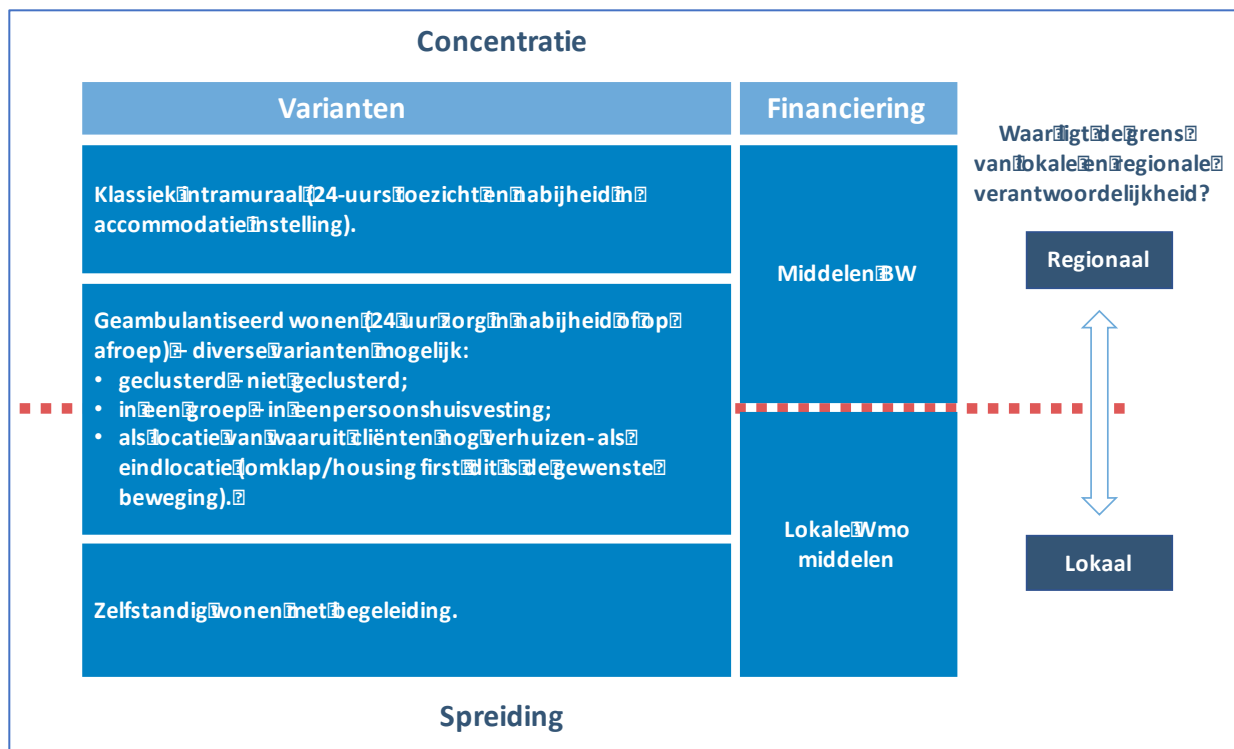
Bij de beoogde ontwikkelingen rond Opvang en Bescherming, is het domein 'wonen' belangrijk. De beweging naar inclusiviteit en de daarbij passende ondersteuning, vraagt in de Achterhoek om een inspanning op dit domein. De gemeenten onderkennen dat het creëren van meer en beter passende woonvoorzieningen, het gat tussen de klassieke Bescherming en het zelfstandig wonen kan helpen verkleinen. Zie het schema op de volgende bladzijde.

Op het domein wonen zijn op hoofdlijnen drie varianten te onderscheiden:

- a. Er is 24 uur per dag toezicht noodzakelijk en beschikbaar (klassiek intramuraal).
- b. Toezicht en ondersteuning zijn 24 uur per dag nabij (diverse tussenvormen).
- c. De ondersteuning is planbaar en op afroep beschikbaar (zelfstandig wonen).

Variant a. is de vertaling van de wettelijke definitie, hiervoor is een bepaald volume van belang zodat dit niet op de schaal van elke gemeente kan worden georganiseerd. Variant b. vraagt om nabijheid van zorg, zodat die overdag voor toezicht kan zorgen en op verzoek snel beschikbaar is. Hierbij is het voor de gemeente een kernvraag of zij dit op de schaal van de eigen gemeente in voldoende mate kan organiseren. Variant c. kan vanuit de eigen woning worden ingericht.

In het verleden (onder de AWBZ) zijn nimmer prikkels tot uitstroom geboden, zodat cliënten soms (onnodig) lang intramuraal worden ondersteund. Schattingen van de cie. Dannenberg geven aan dat ca. eenderde van de cliënten die nu woonzorg afnemen, kunnen uitstromen naar passende (reguliere) huisvesting, mits die beschikbaar is en voorzien van lokale leun- en steunmaatregelen. Juist het ontbreken daarvan vormt nu een belangrijke belemmering voor duurzame uitstroom van cliënten. Mede daarom is begin 2017 in de regio Achterhoek een traject opgestart om in samenwerking met de vijf regionale corporaties dit vraagstuk te verkennen, mede in relatie tot de contingentafspraken met de provincie. In dat traject wordt gewerkt aan een basisset van afspraken tussen gemeenten, zorgaanbieders en corporaties om niet alleen huisvesting beschikbaar te hebben, maar ook om de ondersteuning van de cliënten en de leefbaarheid van de woonomgeving te borgen.



Afbeelding 2: schema met woonvarianten

4) Uitgangspunt voor de regionale samenwerking bij Bescherming: gezamenlijk organiseren wat kan, waar dat duidelijke meerwaarde heeft en als dat noodzakelijk is

Het advies van de commissie Dannenberg is duidelijk: de verantwoordelijkheid voor wat we nu kennen als Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang wordt aan alle gemeenten toebedeeld. Een aangepast verdeelmodel zorgt er straks voor dat de financiën niet meer via de centrum-gemeente, maar bij alle gemeenten terecht komen. Vanuit dat beginsel staan de gemeenten voor de afweging hoe zij vanaf 2020 willen omgaan met deze nieuwe verantwoordelijkheden, hoe zij de beschikbare budgetten gaan inzetten en welke ruimte (noodzaak) er daarbij is voor samenwerking binnen de Achterhoek.

De gemeenten in de Achterhoek waarderen de onderlinge samenwerking. Dat gaat niet alleen over het regionale verband van de acht gemeenten, maar ook over enkele kleinere subregionale verbanden. De samenwerking staat steeds in dienst van de lokale verantwoordelijkheden en draagt bij aan een doelmatige en effectieve uitvoering daarvan. Bij de doorontwikkeling van Opvang en Bescherming willen de gemeenten dit uitgangspunt blijven hanteren. Daarbij hanteren we de volgende drie uitgangspunten:

- We gaan als gemeenten samenwerken om uitvoering te geven aan die taken die we lokaal niet kunnen uitvoeren. Dit heeft vooral betrekking op de zware, intensieve ondersteuning waarvoor verblijf noodzakelijk is (de intramurale opvang en bescherming).
- We gaan samenwerken om elkaar te helpen de lokale opgaven beter te kunnen vormgeven. Dit heeft vooral betrekking op de inhoudelijke opgaven die samenhangen met de aansluiting op het lokale voorveld en de verbinding met de reguliere Wmo zoals we die nu kennen.
- We werken als gemeenten co-creatief, op basis van gelijkwaardigheid maar met respect voor de onderscheiden rollen en verantwoordelijkheden, samen met de aanbieders van betreffende

ondersteuning die onze uitgangspunten en visie onderschrijven. Daarbij maken we vooral gebruik van de inhoudelijke expertise waarover zij beschikken.

Om invulling aan deze uitgangspunten te geven, hebben we een aantal opgaven benoemd die we in gezamenlijkheid gaan oppakken. Deze opgaven helpen ons om in de komende periode duidelijkheid te krijgen over het verschil tussen de twee hiervoor geschetste niveaus van samenwerking. Tevens gaan we in die gezamenlijkheid antwoorden zoeken op de volgende, inhoudelijke vraagstukken:

- Samenhang met de reguliere Wmo (welke aanpak gericht op preventie in de lokale context en de aansluiting met het maatschappelijk voorveld in de gemeente is mogelijk, welke lokale diensten en voorzieningen dragen bij aan doorstroom/uitstroom bescherming?).
- Toegang (beschikken de consultants in de wijkteams/sociale teams over de benodigde expertise en kwaliteit, is het te verwachten aantal inwoners dat het betreft voldoende basis voor inhoudelijke en personele uitbreiding, is extra expertise bij te schakelen bij grensgevallen, zoals door de mogelijkheid om te kunnen terugvallen op gespecialiseerde expertise, bijvoorbeeld van de huidige centrale toegang?).
- Contractering (is beschikbaarheid van verschillende voorzieningen in de gemeente voldoende en/of kan worden dit worden bijgesteld, is er voldoende zicht op te hanteren tarieven en kwaliteitseisen, hebben we kennis van zaken om met aanbieders in gesprek te kunnen?).
- Bekostiging (welke vormen van bekostiging sluiten aan op deze nieuwe functies, taakgericht, inspanningsgericht, resultaatgericht, populatiegericht?).
- Bedrijfsvoering (kunnen we zaken zoals facturatie, monitoring, rapportages, contractmanagement, etc. lokaal oppakken?).
- Schaal van samenwerking (welke overwegingen bepalen de keuze voor de partners in de samenwerking, welke alternatieven zijn er in de Achterhoek, naast de acht gemeenten?).
- Wijze van samenwerking (welke samenwerkingsvorm past, welke juridisch construct, welke governance: woonplaatsbeginsel waarbij de gebruiker betaald of meer vanuit solidariteit waarbij een gezamenlijk budget en uniforme toegang aan de orde zijn?).
- Innovatie van het ondersteuningsaanbod en inbreng van ervaringsdeskundigheid daarbij.

Om de antwoorden op deze en andere vragen te vinden, wordt in de regio een programmatische aanpak opgestart, als onderdeel van de bredere regionale aanpak in het sociaal domein in de Achterhoek. Hierbij wordt de samenwerking met aanbieders gezocht en inbreng vanuit het perspectief van cliënten, ervaringsdeskundigen en familieleden (cocreatie).

5) Uitgangspunt voor de regionale samenwerking bij Opvang: de regio wil dat Doetinchem deze taak voor de regio blijft uitvoeren

De centrumgemeentelijke taak vanuit de Maatschappelijke Opvang/OGGZ heeft in de afgelopen jaren vorm gekregen in het Regionaal Kompas. Daarin zijn werkafspraken gemaakt over de aanpak van dak- en thuisloosheid en de maatschappelijke overlast die daardoor kan ontstaan. De betreft afspraken over de inzet van crisisopvang en de 'bed, bad, brood' functies, inclusief verblijf.

Het beeld van de Opvang in de Achterhoek is dat deze problematiek met name in Doetinchem wordt gezien, heel weinig daarbuiten. Het is daarmee de vraag of de decentralisatie van de Maatschappelijke Opvang en de verbinding daarvan met de lokale Wmo, leidt tot behoud of verbetering van het huidige niveau van dienstverlening. De gemeenten zijn bovendien van mening dat Doetinchem deze functie momenteel op zorgvuldige wijze invult. Er is dan ook geen aanleiding

dit te veranderen. Daarom kiezen de gemeenten ervoor dit te continueren, ook als er straks de middelen voor Opvang niet meer via het Rijk, maar via de individuele gemeenten worden verdeeld.

Dit laat overigens onverlet dat alle gemeenten een rol hebben bij het voorkomen van problematiek van inwoners die in de Opvang terecht komen. Lokaal beleid van algemeen maatschappelijke aard blijft aan de orde, zoals het voorkomen van huisuitzettingen, tijdige ingrijpen bij dreiging van problematische schulden, signalering van risico's, etc. Daar willen alle individuele gemeenten op aangesproken kunnen blijven worden.

Om die samenhang tussen lokaal maatschappelijk beleid en de sturing op de regionale Opvang vorm en inhoud te geven, gaan we werken aan een nieuw Regionaal Kompas (planmatige aanpak van de Opvang in de subregio) en aan het vernieuwen van de bestaande werkafspraken. Mede gelet op de ontwikkelingen rond Bescherming als uitstroom van de Opvang, is het van belang dat de bestaande werkafspraken worden aangepast op de nieuwe verantwoordelijkheden na de herzieningen in het Beschermd Wonen. Dit geldt specifiek rond het knelpunt van de beschikbaarheid van voldoende passende huisvesting.

Deel B: Plan van Aanpak 2018-2020

Kernopgaven

Zoals hiervoor is aangegeven, leidt de doordecentralisatie van Opvang en Bescherming tot een aantal concrete opgaven, die in onderlinge samenwerking in de Achterhoek worden opgepakt. Daarbij wordt aansluiting gezocht bij het programma Samenwerken in het Sociaal Domein in de Achterhoek. Uit het schema in afbeelding 2 zijn de drie kernopgaven te herleiden waarvoor de regio zich nu gesteld ziet:

- A. Het definiëren van de 'rode' lijn:
Waar eindigt de lokale verantwoordelijkheid en verandert het belang van regionale samenwerking ontstaat; deze grens in de voorzieningen wordt met 'toegang' bewaakt. Hiertoe is het onder ander belangrijk een scherp afwegingskader te definiëren om transparant te krijgen hoe wordt bepaald of cliënten boven of onder die grens worden ondersteund.
- B. Onder die streep:
Het gezamenlijk ontwikkelen van oplossingen in de lokale infrastructuur, waaronder preventie, vroegsignalering, aansluiting op het maatschappelijk voorveld, rol wijkteams, ontschot budgetten, voldoende (passende) huisvesting, borgen uitstroom, etc. Tevens het inrichten van toekomstige (subregionale) samenwerking om een doelmatige en effectieve uitvoering van de lokale taken te faciliteren.
- C. Boven die streep:
Het inrichten van regionale samenwerking tussen de acht gemeenten in de Achterhoek rond de zware zorg waarvoor 24/7 toezicht en nabijheid van hulp nodig is. Hierbij gaat het over het maken afspraken over de toegang, contractering, bekostiging, risicodeling, etc.

Regionale aanpak

In de programmatische aanpak worden onder andere de volgende opgaven⁵ opgepakt:

Ad A.:

- Afwegingskader maken voor het beoordelen van wat passende ondersteuning is. Hoe worden de kenmerken van de hulpvrager vertaald naar kenmerken van de ondersteuning? Welke vormen van ondersteuning kunnen lokaal worden ingeregeld en waarvoor is bovenlokale/regionale samenwerking noodzakelijk? Aan welke tussenvormen is behoefte en wat moet gebeuren om die te creëren? Wat is nodig voor een soepele overgang op de grens 18-/18+?
- Aanpak uitwerken in samenwerking met lokale toegang, centrale toegang en expertise van zorgaanbieders.
- Verwerken tot regionale besluitvorming halverwege 2019. Daarna omzetten in werkafspraken rond de toegang tot de regionale voorzieningen die boven de streep zijn geplaatst.

Ad B.:

- Diverse ontwikkelingen in de lokale situatie, zoals hierboven bij B. genoemd. Volgen via verschillende proeftuinen en projecten, onderwerpen in onderlinge samenwerking en aanpakken, eventueel verdelen tussen de acht gemeenten.
- Organiseer een programmatische aanpak om op alle onderdelen van de inhoudelijke vraagstukken van en met elkaar te leren. Samenwerking rond deze opgaven is vooral gericht op

⁵ Deze opsomming is verre van volledig. In het Ambtelijk Overleg worden de verschillende opgaven verder geconcretiseerd, aangevuld en uitgewerkt naar de beoogde programmatische aanpak.

het oppakken van de opgaven. Hierbij geldt dat het geheel meer is dan de som der delen. Uitwerken kan vandaag beginnen en doorlopen tot na 2020.

- Uitwerken van samenhang met GGZ-behandeling vanuit de zorgverzekeringswet; afstemming met Menzis als belangrijkste zorgverzekeraar in de Achterhoek en zoeken naar ontschotting van de aanpak vanuit de verschillende domeinen.
- Geen regionale besluitvorming noodzakelijk; deze inhoudelijke opgaven monden uit in lokale keuzes rond de inrichting van de maatschappelijke ondersteuning en brede zin.

Ad C.:

- Dit gaat om het inrichten van regionale samenwerking op het leveren van voorziening voor 'zware' zorg, die niet lokaal geborgd wordt. Hierbij hoort ook het uitwerken van een model voor de gezamenlijke bekostiging van die voorzieningen, op te bouwen van de lokale budgetten. Een discussie over de solidariteit tussen gemeenten rondom de financiële risico's en het woonplaatsbeginsel is hiervan onderdeel. Maar ook: zicht krijgen op de verwachte volumes, de rol van aanbieders, de wijze van contractering, etc.
- Organiseer een ambtelijke werkgroep die op basis van de uitkomsten van het afwegingskader (zie bij A.) hiervoor varianten/scenario's ontwikkeld met voor- en nadelen en aan de hand daarvan de bestuurlijke discussie voorbereiden en begeleiden.
- Toewerken naar besluitvorming in Q1 van 2019, omdat de uitkomsten moeten worden vertaald naar een contracteeroute (aanbesteding) voor de betreffende dienstverleners vanaf 2020.

Globale planning

Op de volgende pagina is een globaal spoorboekje opgenomen voor het uitwerken van de genoemde opgaven. Deze planning kan worden aangepast en aangescherpt op basis van de uitwerking van de opgaven door het ambtelijke overleg.

Deze programmatische aanpak leidt tot het volgende ‘spoorboekje’ op hoofdlijnen⁶:

| WAT? | Q4-17 | Q1-18 | Q2-18 | Q3-18 | Q4-18 | Q1-19 | Q2-19 | Q3-19 | Q4-19 | 2020 |
|--|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|
| Betrekken gemeenteraden bij de doordecentralisatie, Beschermd Thuis | | | | | | | | | | |
| Instemming van 8 colleges met de hoofdlijnen van de visie en de regionale aanpak | B | | | | | | | | | |
| Afwegingskader op inhoud uitwerken en vertalen naar keuzes | | | | | B | | | | | |
| Conclusies mbt ‘Rode lijn’ (grens tussen lokale en regionale verantwoordelijkheid) | | | | | | B | | | | |
| Uitwerken van de lokale verantwoordelijkheid naar de eigen toegang | | | | | | | | | | |
| Uitwerken van de gezamenlijke verantwoordelijkheid in de regionale toegang | | | | | | | | | | |
| Verkennen van de financiën vanaf 2020, na publicatie van het nieuwe verdeelmodel | | | | | | | | | | |
| Besluitvorming over principes van solidariteit en risicodeling vanaf 2020 | | | | | B | | | | | |
| Governance regionale samenwerking vanaf 2020 ontwikkelen | | | | | | | | | | |
| Afspraken maken over de contractering en bekostiging van regionale zorgvormen | | | | | | | B | | | |
| Contractering regionale partners | | | | | | | | | | |
| Opzetten en in uitvoering nemen van inhoudelijke proeftuinen | | | | | | | | | | |
| Uitkomsten van de proeftuinen vertalen naar beleid (lokaal en regionaal) | | | | | | | | B | | |
| Herijken afspraken Maatschappelijke Opvang in de regio | | | | | | | | | B | |

B = formele besluitvorming

⁶ Dit spoorboekje gaat vooralsnog uit van 1-1-2020 als invoeringsdatum van een nieuw verdeelmodel. Binnen de VNG is begin november geconcludeerd dat dit mogelijk te vroeg is. Er wordt ingezet op het uitstellen van die invoeringsdatum. Zodra besluitvorming daarover definitief is, kan worden overwogen dit spoorboekje aan te passen.

Bijlage 1: Beschermd Wonen

a. Overzicht van het aantal cliënten in zorg (peildatum 1 april 2017) en huidige woonplaats:

| BESCHERMING | Cliënten Zorg in Natura | Cliënten PGB | Totaal aantal cliënten |
|--------------------|--------------------------------|---------------------|-------------------------------|
| Aalten | 9 | 7 | 16 |
| Berkelland | 31 | 20 | 51 |
| Bronckhorst | 47 | 14 | 61 |
| Doetinchem | 230 | 116 | 346 |
| Montferland | 41 | 12 | 53 |
| Oost Gelre | 31 | 5 | 36 |
| Oude IJsselstreek | 19 | 11 | 30 |
| Winterswijk | 22 | 13 | 35 |
| TOTAAL | 430 | 198 | 628 |

b. Aantal aanbieders Beschermd Wonen: 75

Bijlage 2: Maatschappelijke Opvang

Herkomst van de cliënten in de Opvang:

| OPVANG | Aantal unieke cliënten | Verdeling nachtopvang | Verdeling crisisopvang |
|---|--|--|--|
| Aalten | 3 | 1% | 2% |
| Berkelland | 5 | 3% | 2% |
| Bronckhorst | 4 | 2% | 2% |
| Doetinchem | 74 | 44% | 74% |
| Montferland | 9 | 5% | 5% |
| Oost Gelre | 4 | 1% | |
| Oude IJsselstreek | 12 | 5% | 9% |
| Winterswijk | 6 | 5% | |
| Overige gemeenten | 10 | 12% | |
| Onbekend | 4 | 24% | 9% |
| TOTAAL | 131 cliënten in Opvang 5.222 begeleidingsuren 20 plaatsen dagopvang | 34 unieke cliënten 14 plaatsen nachttopvang | 41 unieke cliënten 22 plaatsen crisisopvang |
| Inzet preventie uren Collectief gericht op verslavingszorg en maatschappelijke opvang | 7183 | | |

| | | | |
|--|----------|-----------|--|
| Crisisopvang jongeren | 7 | plaatsen | |
| Toeleiding Zorg Kwetsbare/zwerfjongeren | 30 | trajecten | |

Aantal Factteams in de Achterhoek: 6

| | | | |
|---|---|------|-------------------------------------|
| Winterswijk (Oude IJssel en Winterswijk) | 2 | 1020 | cliënten verdeelt over poli en Fact |
| Doetinchem (team West, Midden en Oost) | 3 | 1030 | cliënten in geïntegreerde teams |
| Zevenaar (team Montferland) | 1 | 350 | cliënten in geïntegreerde teams |

Grotendeels zijn dit Epa cliënten 90%. Gemiddeld 235 cliënten per team.
Het gaat hier om volwassenen (geen ouders, jeugd, VGGNet)

