

REGIOVISIE

De Uitgangspunten en het Beleidskader vanaf 2018 voor de opgaven ter voorbereiding op de toekomstige inrichting van Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang en Veilige Opvang in Zeeland

Versie: 20 november 2017

Inleiding

Vanaf 2020¹ worden alle gemeenten verantwoordelijk voor de maatschappelijke ondersteuning van mensen met (ernstige) chronische psychische en psychiatrische problematiek. De functie van de centrumgemeenten voor de voorzieningen 'Beschermd Wonen' en 'Maatschappelijke Opvang' verdwijnt met de introductie van een nieuw, objectief verdeelmodel. Concreet betekent dit dat vóór 2020 helder moet zijn wat de gewenste aanpak daarna voor alle individuele gemeenten wordt en wat de passende bestuurlijke verantwoordelijkheden zijn voor bovenlokale samenwerking rond Beschermd Wonen/Maatschappelijke Opvang/ Veilige Opvang. Deze doordecentralisatie is mede gebaseerd op de adviezen van de commissie Dannenberg², die in 2015 de toekomst van het Beschermd Wonen heeft onderzocht.

In de eerste maanden van 2017 hebben kwartiermakers bij alle relevante stakeholders de opvattingen verkend over de aanloop richting de nieuwe situatie in 2020. Dit heeft geleid tot een Plan van Aanpak op verschillende terreinen. Deze zijn samengevat in een 'spoorboekje' dat op 26 juni 2017 door de betrokken wethouders van de 13 Zeeuwse gemeenten in het College Zorg & Welzijn (CZW) is vastgesteld. Onderdeel hiervan is het vaststellen van een visie van waaruit de ontwikkelingen in 2018/2019 worden vormgegeven en een Plan van Aanpak om die ontwikkelingen in de praktijk te realiseren. Dit beleidskader wordt gezamenlijk in Zeeland opgesteld, onder de procesverantwoordelijkheid die centrumgemeente Vlissingen heeft voor het ontwikkelproces naar 2020 (de overdracht naar alle gemeenten). Tegelijk behoudt Vlissingen als centrumgemeente in 2018 en 2019 de financiële verantwoordelijkheid voor Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang. Het ziet er naar uit dat de decentralisatie uitkering Vrouwenopvang niet door gedecentraliseerd wordt en dat de centrumgemeenten vrouwenopvang ook per 2020 blijven bestaan.

Huidige situatie Beschermd Wonen

In het najaar van 2017 is onderzoek uitgevoerd naar het verloop van de cliënten beschermd wonen sinds de invoering van de Wmo 2015. Hieruit blijkt dat er halverwege 2017 in totaal 654 cliënten de betreffende zorg In Natura afnemen. Het totaal aantal cliënten is met 10% gegroeid sinds 2015. Er zijn momenteel in totaal 23 aanbieders, die bij elkaar in 2017 daarvoor € 36,8 miljoen budget besteden. Daarnaast waren er begin dit jaar 94 cliënten die hiervoor een Persoonsgebonden Budget hebben, waarmee een budget van ca. € 2,3 miljoen gemoeid is.

Uit landelijk onderzoek is gebleken dat ongeveer de helft van alle beschermd wonen cliënten in Zeeland voldoen aan de criteria voor de Wet Langdurige Zorg (Wlz). Dit betreft inwoners die vanwege de aard van hun problematiek en de mate waarin die verder kan worden beïnvloed, langdurige zorg nodig hebben. De verwachting is dat de zorg voor deze cliënten op enig moment onder de Wlz wordt gebracht zodat de gemeenten er geen verantwoordelijkheid meer voor hebben. De andere helft bestaat uit cliënten met psychische of psychosociale problemen. Zij kunnen ten

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

² Van Beschermd Wonen naar Beschermd Thuis, zie: https://vng.nl/files/vng/van-beschermd-wonen_20151109.pdf

gevolge van hun psychiatrische aandoening en/of een combinatie van psychosociale problemen niet zelfstandig wonen. Toezicht en begeleiding is nodig. Er is doorgaans in de directe nabijheid 24 uur per dag toezicht en ondersteuning. Zie ook bijlage 1.

Huidige situatie Maatschappelijke Opvang

Cliënten in de maatschappelijke opvang kampen vaak met meerdere problemen. Dat is vaak een combinatie van dakloosheid, somatische en/of verslavingsproblemen, schulden, geweldsproblematiek, werkloosheid en het ontbreken van een zinvolle dagbesteding. Soms is ook sprake van psychiatrische problematiek. Sommige cliënten hebben een (licht) verstandelijke beperking.

In Zeeland ontvangen vier partijen financiering voor de opvang en begeleiding van dak- en thuislozen. Deze hebben een capaciteit in totaal 205 plaatsen, verspreid over meerdere locaties, met name in Terneuzen, Vlissingen en (in mindere mate) in Goes. Daarnaast wordt door het Meld-en Actiepunt Bemoeizorg (MAB) van de GGD outreachend en ongevraagd hulp verleend aan zorgmijdende burgers die dak-of thuisloos zijn of dreigen te worden en kampen met multi-problemen, waaronder psychische, lichamelijke of verslavingsproblemen. Zie ook bijlage 2.

Huidige situatie Veilige Opvang

Bij ernstige dreiging van huiselijk geweld is het een wettelijke verantwoordelijkheid van gemeenten om inwoners een veilige opvangplek te bieden. De Zeeuwse gemeenten volgen de wettelijke kaders en afspraken over een landelijk dekkend systeem voor vrouwenopvang en opvang van andere slachtoffers van huiselijk geweld. Het landelijk stelsel dient ervoor dat slachtoffers van huiselijk geweld en kindermishandeling die wegens veiligheidsredenen niet in hun eigen regio kunnen worden opgevangen in een andere regio kunnen worden opgevangen. De Zeeuwse gemeenten sluiten zich daarvoor aan bij de afspraken die tussen de centrumgemeenten en de Federatie Opvang zijn gemaakt in het 'Beleidskader in-, door- en uitstroom crisisopvang & opvang in acute crisissituaties vrouwenopvang' (december 2016). Zie ook bijlage 2.

Deze notitie

In deze notitie schetsen we eerst in **deel 1 de visie** van de gemeenten in Zeeland op de betreffende ondersteuning **en de uitgangspunten** die de gemeenten hanteren bij het ontwikkelen en vormgeven van die ondersteuning in de komende periode. Deze uitgangspunten vormen de richtinggevende visie voor de aanpak van de benodigde opgaven in 2018 en 2019 en de uiteindelijke inrichting in 2020. Wij gaan ervanuit dat de gemeenteraden in de 13 Zeeuwse gemeenten de uitgangspunten in de regiovisie vaststellen.

In **deel 2 het beleidskader** zijn de verschillende opgaven uitgewerkt voor de situatie die vanaf 2020 van toepassing wordt. Het jaar 2020 is het jaar, waarbij de verantwoordelijkheden van de centrumgemeente zijn overgedragen aan alle gemeenten. Hoewel er op dit moment op landelijk niveau een discussie is over het jaar van deze doordecentralisatie, beschouwen wij het jaar 2020 als een gegeven. De voorbereidende werkzaamheden uit het beleidskader worden trouwens ook bij een latere datum van doordecentralisatie uitgevoerd.

Uitvoering van dit beleidskader is de basis voor de uiteindelijke besluitvorming over de inrichting van de ondersteuning vanaf het moment dat de nieuwe situatie van toepassing is. Wij gaan ervanuit dat uitvoering van dit beleidskader een verantwoordelijkheid is waarover het lokale college van B&W kan besluiten. De verschillende besluiten die de komende jaren worden genomen en die gaan over de inrichting van het lokale stelsel en de regionale samenwerking daarbij, is uiteraard de verantwoordelijkheid van de afzonderlijke gemeenteraden.

DEEL 1: Visie en uitgangspunten

1. Inhoudelijk uitgangspunt: de herstelgedachte en passende, integrale ondersteuning

De Zeeuwse gemeenten hanteren bij voorbereidingen op de nieuwe situatie die vanaf 2020 van toepassing is, het inhoudelijke uitgangspunt dat breed van toepassing is bij alle voorzieningen voor maatschappelijke ondersteuning. Dat is het vertrekpunt van 'positieve gezondheid'³, dat binnen de zorg voor mensen met psychische/psychiatrische problematiek ook wel de 'herstelvisie' wordt genoemd. Dit komt er op neer dat de Zeeuwse gemeenten ervan uit 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, en zij streven naar een inclusieve samenleving waarin ook voor deze inwoners 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.

Dit inhoudelijke uitgangspunt betekent, dat de inwoners die dat nodig hebben, 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 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 ondersteuningsbehoeften door het jaar heen kunnen fluctueren.
- De ondersteuning wordt 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.
- Voor het beleid voor zowel Maatschappelijke Opvang als Veilige Opvang 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 aanpak van 'housing first' is hiervan een illustratie.

Specifiek voor *Beschermd Wonen* betekent dit dat wordt ingezet op het creëren van 'tussenvormen' tussen het klassieke intramurale BW (in de regio bekend als de 'all-inclusive' variant) en de

³ 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).

ambulante ondersteuning. Dit gebied (in de regio bekend als de 'geclusterde' variant) heeft uitbreiding, om de passendheid van de toekomstige ondersteuning te vergroten.

Specifiek voor de *Maatschappelijke Opvang* betekent dit dat, in samenhang met de bestaande voorziening voor Veilige Opvang wordt gezocht naar de optimale toegankelijkheid en beschikbaarheid van voorzieningen met een inbedding daarvan in de (lokale) zorgstructuren. Het is de opgave passende ondersteuning te realiseren met mogelijkheden van door- en uitstroom. De uitdaging daarbij is om los van de stenen voorzieningen in Vlissingen en Terneuzen te denken en te bezien hoe we kunnen voorzien in wat mensen daadwerkelijk nodig hebben.

2. Uitgangspunt voor de rol van de gemeente: procesregisseur en samenwerking met maatschappelijke partners

De Zeeuwse gemeenten kiezen voor een rol als regisseur van het proces van dienstverlening. Dit betekent dat in samenspraak met de huidige aanbieders en cliënten, passende ondersteuning voor cliënten gerealiseerd moet worden. Dat vraagt om zowel samenwerking op Zeeuws niveau als op een lokale verankering van beschermd wonen en opvang. Vanuit cliëntenperspectief is keuzevrijheid een belangrijk uitgangspunt. Dat betekent dat de gemeenten als procesregisseur bewaken dat binnen de budgettaire kaders, keuzes zorgvuldig worden gemaakt en dat in samenspraak met cliënten en aanbieders wordt toegewerkt naar helder beschreven doelen. Het te formuleren afwegingskader, dat in de toegang gebruikt gaat worden, is de basis voor de formulering van deze doelen. De expertise van zowel de cliënten als van de aanbieders is hierbij onontbeerlijk. Maatschappelijke partners hebben binnen die doelen de verantwoordelijkheid voor het realiseren van de passende ondersteuning. Later wordt bezien welke vormen van contracteren van de aanbieders beschermd wonen en de aanbieders Maatschappelijke (en Veilige) Opvang het best passen bij dit uitgangspunt.

Specifiek voor *Beschermd Wonen* betekent dit dat de gemeenten gaan verkennen op welke wijze de toegang tot BW, die tot en met 2017 door de aanbieders voor de eigen cliënten zelf werd gedaan, kan worden verbonden aan de lokale toegang tot bredere maatschappelijke ondersteuning vanuit de Wmo. Daarbij wordt in proeftuinen onderzocht welke rol daarbij noodzakelijk is voor de expertise van professionals uit het GGZ-zorgveld en hoe die kan worden ingevuld. Uitgangspunt is dat de cliënt in de toegang één contactmoment heeft, waardoor hij ook maar één keer zijn verhaal hoeft te doen. De beschikkingen worden vanaf 2018 door de centrumgemeente afgegeven. De mandatering naar de aanbieders wordt ingetrokken.

Specifiek voor de *Maatschappelijke Opvang* betekent dit dat binnen de subsidiekaders het ondersteuningsaanbod op provinciaal niveau passend moet zijn voor het aantal en de spreiding van de verwachte hulpvragen op dit gebied. Dit betreffen voorzieningen die voor iedereen zonder dak toegankelijk moeten zijn. De organisaties zelf verlenen de toegang. Via monitoring zorgen we ervoor, dat we zicht hebben op de in-, door- en uitstroom en op de inspanningen van de afzonderlijke gemeenten in het voorkomen van dakloosheid, de begeleiding en de nazorg.

3. Uitgangspunten voor sturing en bekostiging van beschermd wonen: kwaliteit, toegang, cliëntvolgende bekostiging en focus op doorstroming

De Zeeuwse gemeenten werken met het 'Zeeuws Model'. Dat wil zeggen dat zij voor beschermd wonen op basis van het beschikbare macro budget voor beschermd wonen en op kwaliteit, een aantal dienstverleners contracteren voor de verschillende vormen van dienstverlening en dat de cliënt keuzevrijheid heeft bij het bepalen van welke dienstverlener(s) zij de benodigde ondersteuning

krijgen. Het uitgangspunt van de passendheid van ondersteuning, maakt dat hierbij in toenemende mate wordt geredeneerd vanuit de keten van dienstverlening. Dat leidt tot een focus op het zoeken naar mogelijkheden om instroom te voorkomen (preventie), doorstroom te bevorderen en uitstroom te borgen. Om die reden gaan de Zeeuwse gemeenten zoeken naar nieuwe prikkels, ook in de bekostiging, die de opschaling afremmen en afschaling bevorderen. De feitelijk gerealiseerde uitstroom is het resultaat van de afspraken die gemaakt worden over de ondersteuning vanuit de toegang, de prestatieafspraken met aanbieders over de uitstroom en de aansluiting van beschermd wonen met de lokale ondersteuning. Een goede monitoring van de cliëntstromen is noodzakelijk. Dit betreft zowel de relatie tussen de Wlz en Beschermd Wonen als de ontwikkeling van de ambulantisering. Dat inzicht is nodig voor het zicht op de verhouding tussen de lokale en regionale ondersteuning.

Voor de realisering van de passende ondersteuning is de toegangsfunctie cruciaal. Daarom wordt gewerkt aan een objectief afwegingskader voor het beoordelen van de hulpvragen van inwoners met ernstige (chronische) psychische/psychiatrische problematiek. Dit afwegingskader dient enerzijds om de integrale toegang zorgvuldig te organiseren; en anderzijds om te kunnen beoordelen welke ondersteuningsvarianten lokaal nodig zijn en voor welke varianten bovenlokale (regionale, provinciale) afspraken nodig zijn. Het afwegingskader heeft in eerste instantie betrekking op nieuwe cliënten, maar wordt vervolgens ook voor de bestaande populatie toegepast.

Dit betekent ook dat de bekostiging meer cliëntvolgend kan zijn, met reële tarieven voor de passende ondersteuning. Deze benadering sluit aan op de ontwikkeling naar integrale ondersteuning in de lokale context op basis van integrale en dus ontschotte budgetten. Daarbij realiseren de Zeeuwse gemeenten zich terdege dat niet alle varianten van passende ondersteuning in elke gemeente lokaal beschikbaar kan zijn. De lokale context, die per gemeente kan verschillen, kan leiden tot varianten van de ondersteuningsvormen die lokaal worden geboden. Het borgen van ondersteuningsvarianten waarbij 24-uurs toezicht en nabijheid noodzakelijk zijn (het klassieke BW in de 'all-inclusive' variant) kan vragen om bovenlokale afstemming en samenwerking. Het hiervoor genoemde afwegingskader helpt bij het maken van keuzes hieromtrent.

Een belangrijke voorwaarde voor de focus op doorstroming, wordt gevormd door het waarborgen van uitstroom. Om cliënten waarbij dat aan de orde is, ook in een zelf gekozen en eigen woon- en leefomgeving te ondersteunen, is aandacht nodig voor de passende huisvesting. Het gaat om betaalbare (vaak sociale) huisvesting, waarbij ambulante ondersteuning kan worden geboden en waarbij de leefbaarheid van de buurt aansluit op de specifieke kenmerken van deze inwoners. In samenwerking met corporaties is hiervoor verankering in huisvestingsbeleid nodig.

Dit betekent dat de Zeeuws gemeenten gezamenlijk met zorgaanbieders en cliënten gaan verkennen welke factoren bij beschermd wonen de doorstroming belemmeren en welke oplossingen daarbij mogelijk zijn; en op welke wijze uitstroom duurzaam is te borgen.

Sturing en bekostiging van Maatschappelijke en Veilige Opvang

Hierbij blijft budgetfinanciering de vorm van bekostiging, die mogelijk aangevuld kan worden met trajectfinanciering. Uitgangspunt is een gezamenlijke Zeeuwse verantwoordelijkheid voor een basis dag- en nachtopvang en een basis Veilige Opvang in Zeeland en een lokale verantwoordelijkheid voor de preventie, begeleiding, herstel en nazorg van eigen inwoners, die gebruik maken van deze Zeeuwse voorzieningen.

4. Uitgangspunt voor de samenwerking tussen gemeenten: vanuit de lokale context beoordelen welke bovenlokale afstemming en samenwerking nodig zijn

Het uitgangspunt is dat elke gemeente budgetverantwoordelijk voor de Wmo zal worden, inclusief het deel dat nu onder de verantwoordelijkheid van de centrumgemeente wordt uitgevoerd (BW/MO). De ingangsdatum daarvoor was 2020. Die ingangsdatum staat op landelijk niveau ter discussie. Het traject voor de komende twee jaren is gericht op het ontwikkelen van die verantwoordelijkheid vanuit de lokale context. Tegelijk is er een breed besef dat niet alle gemeenten, niet alle vormen van ondersteuning zelfstandig in de lokale context kunnen en willen inrichten. Dat betekent dat alle Zeeuwse gemeenten samenwerken op Zeeuwse schaal, om de gevolgen van de ontwikkelingen BW/MO goed te kunnen opvangen in de lokale context en bovenlokaal waar dat nodig is. Het is op voorhand niet duidelijk waar de lokale context ophoudt en een bovenlokaal samenwerkingsbelang ontstaat. Ook zijn er verschillende niveaus van bovenlokale samenwerking mogelijk (regionaal en provinciaal).

In een parallel traject wordt gewerkt aan een structuur voor de Zeeuwse samenwerking op het sociaal domein. De ontwikkelingen in de dossiers BW/MO sluiten daar op aan.

Specifiek voor *Beschermd Wonen* betekent dit dat de gemeenten in de komende twee jaar zoeken naar het definiëren van de grens tussen de lokale context en de bovenlokale samenwerking; en dat die bovenlokale samenwerking leidt tot nieuwe afspraken over die samenwerking (regionaal, provinciaal). Daarbij worden tevens afspraken gemaakt over financiële risico's en een bijpassende governance-structuur.

Specifiek voor de *Maatschappelijke Opvang en Veilige Opvang* betekent dit dat de Zeeuwse gemeenten de voorzieningen die er nu in Zeeland zijn in stand houden. Deze voorzieningen zijn vooral te vinden in Vlissingen en Terneuzen; in een aantal andere gemeenten zijn eveneens vormen van Opvang als sociale pensions en 24-uursopvang die nu Zeeuws gefinancierd worden. Deze voorzieningen trekken mensen aan die ook op andere levensgebieden ondersteuning nodig hebben, vallend bijvoorbeeld onder de Participatiewet en/of de Jeugdwet. Om bovenlokale voorzieningen in stand te kunnen houden, spannen gemeenten in Zeeland zich in om te voorkomen dat deze financiële bijeffecten van de MO en VO onevenredig ten laste komen van enkele Zeeuwse gemeenten. Dit gebeurt door nadere afspraken te maken over de afzonderlijke verantwoordelijkheid voor goede ondersteuning van eigen inwoners en over een financieringssysteem dat de gemeenten hiertoe aanmoedigt.

Specifieke uitgangspunten voor de Maatschappelijke Opvang:

- Elke gemeente is verantwoordelijk voor preventie en spant zich maximaal in om dakloosheid van inwoners te voorkomen;
- De gemeente van herkomst blijft verantwoordelijk voor haar burgers die tijdelijk in een MO voorziening verblijven, ook als dit elders in Zeeland is. De financiële bijeffecten komen in een dergelijke situatie niet ten laste van de Zeeuwse gemeente waar de burger tijdelijk verblijft.
- De dag- en nachtopvang blijven in Terneuzen en Vlissingen voor een afgesproken basisbudget waaraan elke gemeenten bijdraagt naar rato van inwoneraantal. Daar bovenop betaalt elke gemeente per dakloze inwoner die gebruik maakt van de Zeeuwse opvang voor het traject dat deze inwoner volgt.
- Gemeenten blijven met in achtname van bovenstaande gemeenschappelijke uitgangspunten ten volle regie houden over de Wmo.

Op basis van de geconstateerde werkelijke ondersteuningsbehoefte aan MO in de verschillende regio's, worden de uitgangspunten verder uitgewerkt.

Specifieke uitgangspunten voor de opvang van slachtoffers van huiselijk geweld:

Voor de vrouwenopvang worden in ieder geval de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Voor de instroom wordt het landelijk gevalideerde risico-taxatie instrument gehanteerd.
- Specialistische opvang voor bijzondere groepen (slachtoffers van loverboys, eerwraak, mensenhandel en mannenopvang): hiervoor zijn landelijke voorzieningen aangewezen.
- Slachtoffers worden zoveel mogelijk in de eigen regio geholpen en opgevangen.
- De gemeente van herkomst blijft verantwoordelijk voor de huisvesting o.b.v. de huisvestingswet indien de cliënt wil terugkeren.
- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor voldoende opvangplaatsen en zorgen daarnaast voor minimaal 2 opvangplaatsen in de regio voor acute crisissituaties.
- *Toegang:* Vanwege de specifieke doelstelling en de landelijke afspraken ligt de bevoegdheid tot het verstrekken van de maatwerkvoorziening vrouwenopvang bij de zorgaanbieder. De zorgaanbieder is hiertoe gemandateerd door de gemeente Vlissingen.
- *Kwaliteit:* bij de doorontwikkeling van de Veilige Opvang wordt minimaal uitgegaan van de basiskwaliteitseisen die in het kader van de Regio Aanpak Veilig Thuis in opdracht van VWS, VNG en de Federatie Opvang zijn beschreven⁴.

De Regiovisie Huiselijk Geweld en kindermishandeling Zeeland die in juni 2014 is vastgesteld, wordt op basis van de ervaringen en actuele ontwikkelingen bijgesteld. Vrouwenopvang maakt onderdeel uit van de bredere infrastructuur en aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling in de Veilig Thuis regio's. Elke regio dient op basis van de regiovisie te zorgen voor een goede sturing en samenhang in het beleid, waarbij lokale en regionale organisaties gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor een integrale en sluitende aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. In de regiovisie voor de aanpak huiselijk geweld en kindermishandeling gaat het om een gemeenschappelijke visie van de Zeeuwse gemeenten op de aanpak van huiselijk geweld en kindermishandeling. Van preventie, opvang (veiligheid), herstel tot nazorg. Hierin worden afspraken gemaakt over de samenhang tussen lokaal beleid en de onderdelen die op provinciaal niveau worden georganiseerd, onder meer door inzet van de decentralisatie-uitkering vrouwenopvang.

⁴ Basis Kwaliteitseisen hulp en opvang voor slachtoffers van huiselijk geweld – handreiking voor gemeenten (mei 2016).

DEEL 2: Beleidskader 'op weg naar 2020'

Condities

Hierna zijn verschillende voorwaarden beschreven, waaraan dient te worden voldaan in de aanloop naar definitieve keuzes voor de inrichting van de ondersteuning vanaf 2020. In deze aanpak is gekozen om vanuit een inhoudelijke verkenning een keuze te maken voor de uiteindelijke schaal en bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de uitvoering. De inhoudelijke verkenning vindt plaats in proeftuinen in de jaren 2018 en 2019. Dat betekent dat niet op voorhand vastgesteld is op welk niveau de toegang georganiseerd wordt en op welk niveau de contractering van aanbieders plaatsvindt. De voorwaarden waaraan de aanpak zal moeten voldoen zijn in dit plan van aanpak wel geformuleerd. Bij elk van deze voorwaarden beschrijven we kort de te nemen stappen, als opmaat naar een specifiek Plan van Aanpak.

1. Onderzoek cliëntverloop beschermd wonen

In de vaststellingsovereenkomst tussen Vlissingen en Zeeuwse Gronden is afgesproken dat een objectief en onafhankelijk onderzoek wordt uitgevoerd naar het cliëntverloop sinds 1-1-2015 en de toegekende zorgzwaarte. De uitkomsten van dit onderzoek worden gebruikt om te beoordelen of de inkoopafspraken voor 2017 een bijstelling behoeven en als basis voor nieuwe afspraken met de gecontracteerde dienstverleners voor 2018 en 2019. Dit onderzoek geeft derhalve een nieuwe basis waarop de afspraken voor de komende twee jaren kunnen worden opgesteld.

Besluitvorming in Q4 over afwikkeling 2017 en inkoop 2018/2019 in College van centrumgemeente Vlissingen, na instemming Fysieke Overlegtafel en advies Stuurgroep CZW-bureau.

Onderzoek cliëntverloop	Wie	Wanneer klaar	Besluitvorming
Onderzoek naar het verloop van cliënten (aantallen en zorgzwaarte) bij alle aanbieders tussen 2015 en heden. Uitkomsten verwerken in 2017/definitief en voorstellen voor financiële afspraken 2017, 2018 en 2019.	Extern onderzoeksbureau	Gereed	Q4: herschikking budgetten 2017 en basis voor contractering 2018 en 2019 Besluit Vlissingen

2. Opstellen afwegingskade beschermd wonen

Als voorwaarde voor een goede beoordeling van wat per inwoner passende ondersteuning is, wordt een provinciaal afwegingskader opgesteld. Hierin wordt beschreven op welke wijze de kenmerken van de inwoner (bijvoorbeeld in termen van zijn/haar leerbaarheid, ambitie en motivatie, problematiek, etc.) worden vertaald naar reële en haalbare doelstellingen en de wijze waarop ondersteuning daaraan kan bijdragen. Hiermee wordt de 'toegang' tot bovenlokale voorzieningen ingeregeld, met mogelijk een directe relatie met de (cliëntvolgende) bekostiging van de ondersteuning. *Besluitvorming over toepassing in CZW, voorjaar 2018.*

Opstellen afwegingskader	Wie	Wanneer klaar	Besluitvorming
Uitwerken inhoudelijke afwegingen bij het bepalen van 'passende ondersteuning'	Werkgroep van aanbieders en medewerkers gemeenten, o.l.v. HHM/BMC	Q1 2018	Q2 2018: Op basis van advies Fysieke Overlegtafel besluit door de centrumgemeente

3. Inregelen 'toegang' beschermd wonen

Een toegang, waarbij de benodigde expertise beschikbaar is en waar de verbinding met de leefomgeving en voorveld van de cliënt en met het gehele sociale domein gemaakt kan worden. Gaat uit van integraliteit ivm ontschotting; en borgen van expertise ivm specifieke kennis. Vanaf 1-1-2018 wordt de toegang tot BW verzorgd door een professional van een van de betrokken zorgaanbieders en zijn advies wordt besproken door een expertisegroep van lokale toegang medewerkers en professionals van zorgaanbieders. Het leren staat daarbij centraal. De beschikkingen voor de zorgverlening zullen vanaf 2018 afgegeven worden door de centrum gemeente Vlissingen. De ondermandaat regeling naar de aanbieders wordt met ingang van 1/1/2018 ingetrokken.

Inregelen toegang	Wie	Wanneer klaar	Besluitvorming
Miv 2018 vindt de toegang niet meer eenzijdig plaats door de leveranciers. Expertise vanuit leveranciers wordt gebundeld en krijgt in afstemming met de lokale toegang een adviesfunctie naar de centrumgemeente. Centrumgemeente geeft beschikking af.	Werkgroep proeftuin Toegang OSR	Q4 2017	Q4 2017: op basis van advies Fysieke Overlegtafel besluit de centrum gemeente.
In een proeftuin vindt nadere verkenning in de praktijk plaats naar verschillende toegangsmodellen	Werkgroep proeftuin toegang OSR / ZV	2019	Na advisering Fysieke Overlegtafel besluit van 13 colleges.

4. Borgen complexe zorg beschermd wonen

Het borgen van complexe zorg, inhoudelijk en met bestuurlijke afspraken voor ongewenste risico's. Gericht op het garanderen van de beschikbaarheid en met aandacht voor de risico's die daar bij horen. Eventueel uitwerken van scenario's over hoe de complexe zorg in de provincie kan worden georganiseerd, en varianten van onderlinge solidariteit tussen gemeenten daarbij.

Borgen complexe zorg	Wie	Wanneer klaar	besluitvorming
Met de methodiek van het afwegingskader vaststellen wat complexe zorg is en van welk volume sprake is. Varianten van bekostiging en solidariteit ontwikkelen.	Werkgroep instellen van aanbieders en medewerkers gemeenten	Q3 2018	Q2 2019: integrale besluitvorming Over aanpak BW/MO/VO

5. Kostenbeheersing

Kostenbeheersing in het sociale domein; invloed uitoefenen op verdeelmodel; mogelijk nieuwe regionale bekostigingssystematiek. Dit vraagt om goede regelingen en afspraken rond de kostenbeheersing en regionale solidariteit; alternatieve verdeelmodel creëren? Landelijke lobby?

Kostenbeheersing	Wie	Wanneer klaar	Besluitvorming
Invloed uitoefenen op verdeelmodel	CZW bureau en centrumgemeente	Medio 2018	nvt
Uiteindelijke keuze voor één of meer modellen van BW/MO/VO van 2020	Werkgroep aanbieders / gemeenten	Q2 2019	Q2 2019 integrale besluitvorming aanpak BW/MO/VO

6. Ontwikkeling inhoud van dienstverlening beschermd wonen

Stimuleren van innovatie en preventie. De mogelijke bijdragen van ervaringsdeskundigen uitwerken en inbrengen. Nieuwe vormen van passende dienstverlening (laten) ontwikkelen

Ontwikkeling dienstverlening	Wie	Wanneer klaar	Besluitvorming
Proeftuinen 3 en 4 (spoorboekje)	Regio's Walcheren, OSR ism aanbieders	2019, doorlopend	Nader te bepalen

7. Huisvesting

Een adequate huisvestingssituatie met meerdere betaalbare woonvarianten voor verschillende cliënten met een woon/ zorg behoefte. Verkennen uitstroomvoorwaarden zoals lokale infrastructuur, netwerkvorming gemeenten, corporaties, aanbieders. Dit is een breder vraagstuk dan BW/MO (volkshuisvesting, wijkontwikkeling, statushouders, senioren, etc.)

Huisvesting	Wie	Wanneer klaar	besluitvorming
Nader te bepalen, verkenning in voorjaar 2018 opstarten.			

8. Bekostiging en borgen kwaliteit

Het borgen van vereiste kwaliteit in de contractering; goede afspraken en overeenstemming met dienstverleners over de inhoud (zie de handreiking van de VNG).

Voor 2018 en 2019 ligt de basis voor de bekostiging in de feitelijke productie. De herijking van de budgetten vindt halfjaarlijks plaats op basis van een gesprek met de aanbieders, waarin de feitelijke productie, de trends in de vraag, de voortgang in de prestatieafspraken, de verbinding met de lokale context besproken worden. Het is een vorm van contractmanagement, waarin breder gekeken wordt dan alleen naar de cijfers. Het kader voor de bekostiging in 2018 en 2019 wordt gevormd door het regionaal macrokader voor Beschermd Wonen. Voor 2018 wordt een procentuele generieke korting toegepast op de budgetten voor de aanbieders, omdat anders het macrokader wordt overschreden. In het eerste halfjaar vindt er nader onderzoek plaats naar de tarieven. Dat kan leiden tot een bijstelling van de tarieven in de tweede helft van 2018 en/of in 2019.

Bekostiging en borgen kwaliteit	Wie	Wanneer klaar	Besluitvorming
Herdefinieren van de balans tussen: de kwaliteit, de kostprijs, het volume en het beschikbare budget. In de bekostiging dient vanuit daarom ruimte te komen voor innovatie. In 2018 wordt een eerste stap gezet met de bekostiging op basis van de feitelijke productie en daarmee de introductie van cliëntvolgendheid.	Bekostiging inkoop 2018: werkgroep proeftuin bekostiging ZV	Voorstel bekostiging 2017 gereed	Q4 2017 na advies fysieke overlegtafel 30/11 2017 en afstemming in de stuurgroep CZW bureau en CZW college is het een besluit van de centrumgemeente.
Voor de inkoop vanaf 2020 worden in de proeftuin bekostiging nieuwe modellen ontwikkeld met prikkels voor, preventie en beperken instroom, doorstroming en stimuleren (borgen) afschaling/uitstroom	Ontwikkelen verschillende bekostigingsmodellen: werkgroep proeftuin bekostiging ZV / OSR	2019	Alle 13 colleges

9. Afstemming Wlz/Zvw

Garanderen van langdurige passende begeleiding en ondersteuning met flexibele intensiteiten , incl. afspraken met de zorgverzekeraar en zorgkantoor. Mee-ademen met de vraag van cliënten; reikwijdte incl. Zvw en Wlz, dynamisch vanuit keten redeneren (flexibilisering).

Afstemming Wlz/Zvw	Wie	Wanneer klaar	Besluitvorming
Het afwegingskader kan behulpzaam zijn voor de afbakening WMO/BW en WLZ. Afstemming met zorgkantoor en zorgverzekeraars zijn nodig voor afstemming van te contracteren producten/arrangementen.	Werkgroep aanbieders/ gemeenten	Q2 2019	Alle colleges in het kader van de besluitvorming over de uiteindelijke aanpak BW/MO/VO

10. Bestuurlijke samenwerkingsafspraken

Heldere bestuurlijke afspraken op lokaal/subregionaal en regionaal niveau, waarbij voor de periode 2018 en 2019 op regionaal niveau onder procesregie van de centrumgemeente de contractering plaatsvindt en waarbij de vernieuwing plaatsvindt in de vorm van programmamanagement; het CZW bureau faciliteert de contractering en dit regionale aanpak van dit programmamanagement.

Bestuurlijke samenwerking	Wie	Wanneer klaar	Besluitvorming
Vanuit de regiovisie en de praktijk in de proeftuinen en de geformuleerde bestuurlijke verhoudingen in het sociaal domein zal de gewenste bestuurlijke verhouding voor BW/MO en VO geformuleerd worden.	Werkgroep van gemeenten	Q2 2019	Alle 13 colleges

11. Maatschappelijke Opvang

Borgen van kwaliteit, toegang en spreiding maatschappelijke opvangvoorzieningen innovatie stimuleren, kwaliteit bewaken, uitwerken in het najaar van 2017, voorjaar 2018

Borgen Maatschappelijke Opvang	Wie	Wanneer klaar	Besluitvorming
Uitwerken specifieke uitgangspunten voor regionale samenwerking bij MO	Werkgroep MO van gemeenten	Q2 2018	Alle 13 colleges

12. Veilige Opvang

Borging provinciale afspraken over Veilige Opvang. Vooralsnog uitgaan van een blijvende centrumgemeentelijke functie voor Vlissingen.

Borgen Veilige Opvang	Wie	Wanneer klaar	Besluitvorming
Uitwerken specifieke uitgangspunten voor regionale samenwerking bij Veilige Opvang	Werkgroep Veilig Thuis	Q3 2018	Alle 13 colleges

Bijlage 1 Factsheet cliënten BW

In dit overzicht⁵ maken we onderscheid in de volgende rubrieken:

- BW-aanbieders en cliënten, typen en ondersteuningsprofielen
- verdeling van BW-cliënten over gemeenten
- huidige bekostiging van beschermd wonen

De gebruikte cijfers / gegevens komen hoofdzakelijk uit 3 bronnen:

- BW: de opgave van de aanbieders per 1 november 2016, hetgeen als uitgangspunt is genomen voor de bekostiging van beschermd wonen in 2017;
- BW: financiële gegevens uit de aanbesteding 2017;

Deze factsheet is samengesteld door CZWbureau, d.d. 20 juni 2017. NB: meer recente cijfers op het gebied van BW komen beschikbaar medio juli, op basis van de halfjaarlijkse verantwoording die aanbieders verrichten onder de Deelovereenkomst 2017 van de bestuurlijke aanbesteding. Vanaf dat moment is een vergelijking mogelijk met de stand van zaken in november 2017. Voorts zal als uitvloeisel van de vaststellingsovereenkomst tussen Vlissingen en Zeeuwse Gronden, een onderzoek worden uitgevoerd naar de cliëntbewegingen bij en tussen BW-aanbieders in Zeeland in de periode 2015-2017. De cijfers die in deze factsheet worden gepresenteerd, zijn dan ook een momentopname en zullen in de loop van 2017 verder worden gepreciseerd. Voor wat betreft de MO, dient de opgave van de aanbieders nog nader te worden geanalyseerd. Om deze reden kan een overzicht nog niet aan deze factsheet worden toegevoegd.

1. BW-aanbieders en cliënten, typen en ondersteuningsprofielen

In Zeeland tellen wij in totaal 715 cliënten Beschermd Wonen. 620 van hen genieten ondersteuning bij een in Zeeland gevestigde zorgaanbieder (Zorg in Natura); 95 van hen verzilveren een BW-indicatie in een PGB. De onderstaande grafieken tonen voor wat betreft ZiN resp. de verdeling naar 'categorie': PSY (psychiatrie), V&V (verpleging en verzorging, hoofdzakelijk van oudere cliënten met psychiatrische en somatisch/geriatrie problematiek), en LVB (cliënten met psychiatrische problematiek en een licht verstandelijke beperking) en de aantallen per zorgaanbieder (ZiN).

2. Verdeling van BW-cliënten over gemeenten

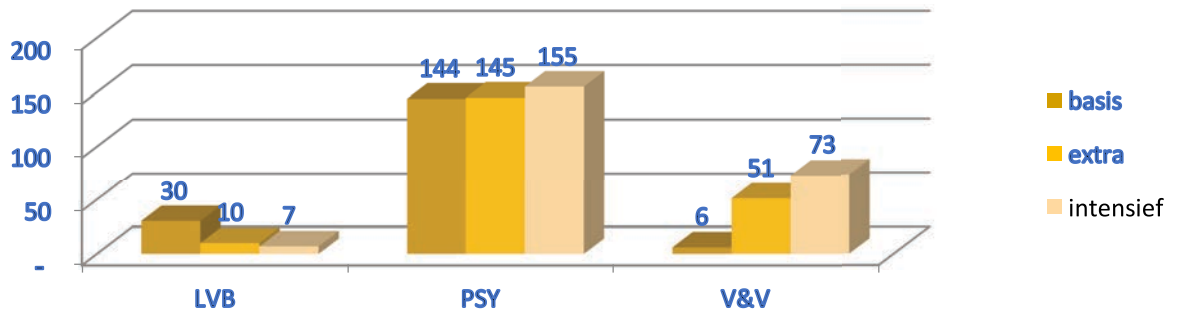
De huidige verdeling van ZiN-cliënten is grotendeels historisch tot stand gekomen, afhankelijk van de vraag in welke gemeente zorgaanbieders een vestigingsplaats kozen. We zien verder dat voor wat betreft ZiN, de verdeling van zorgintensiteit binnen gemeenten vrij willekeurig is. Ook bij de verdeling van PGB-houders is er een historisch perspectief, deels omdat cliënten met een PGB uitstroonden uit intramuraal voorzieningen en in de zelfde gemeente bleven wonen, deels juist omdat in hun woongemeente geen ZiN aanbod voorhanden was. Overigens is er een categorie cliënten die van meet af aan koos voor verzilvering in PGB, bijv. omdat zij informele ondersteuning ontvingen (en nog ontvangen) van hun eigen netwerk.

3. Kosten van BW

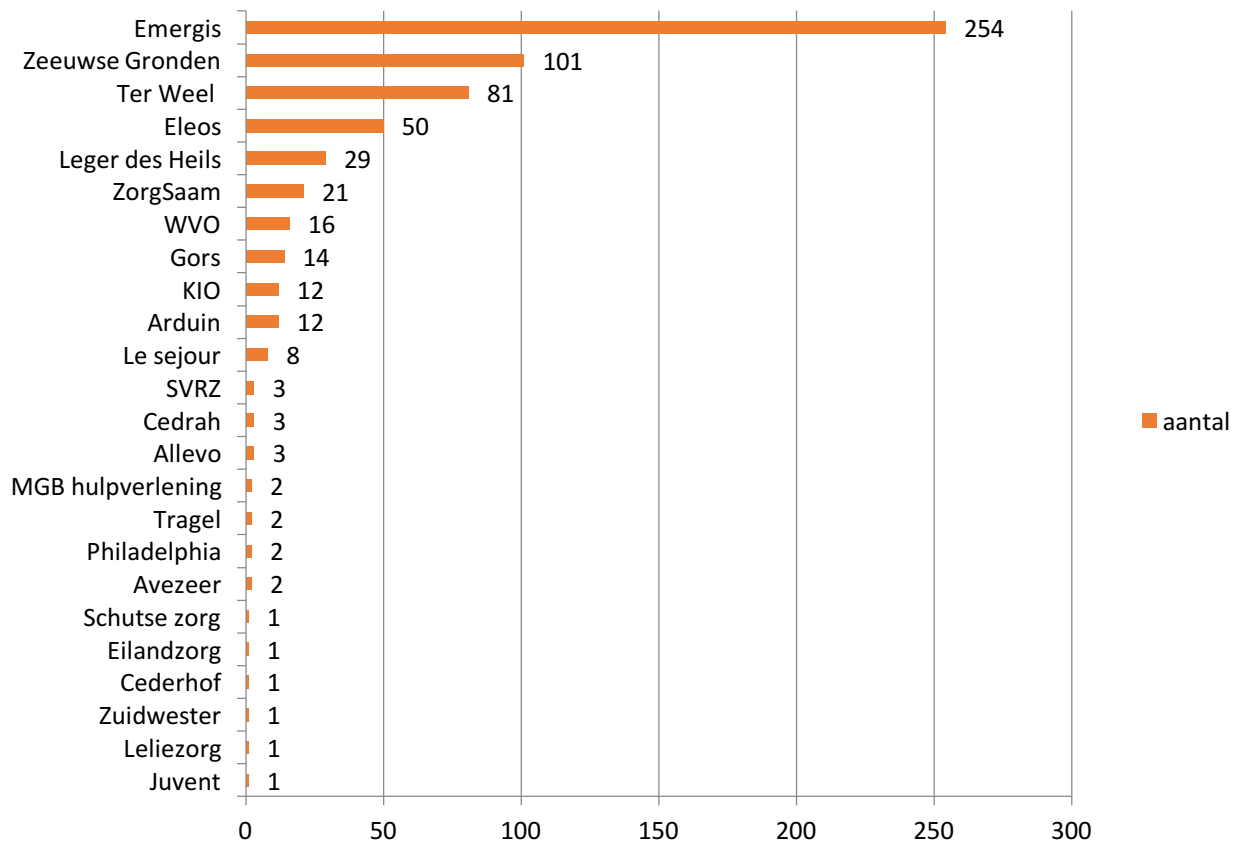
BW wordt bekostigd vanuit de decentralisatie-uitkering BW, vermeerderd met het bedrag van teruggestorte eigen bijdragen. Wij brengen de inkomsten en kosten in 2017 op hoofdlijnen in beeld. Voor de presentatie van de kosten van BW gaan we uit van de bekostigingssystematiek die per 1-1-2017 is ingevoerd.

⁵ Dit factsheet is eerder ook toegevoegd aan het 'spoorboekje' (juni 2017).

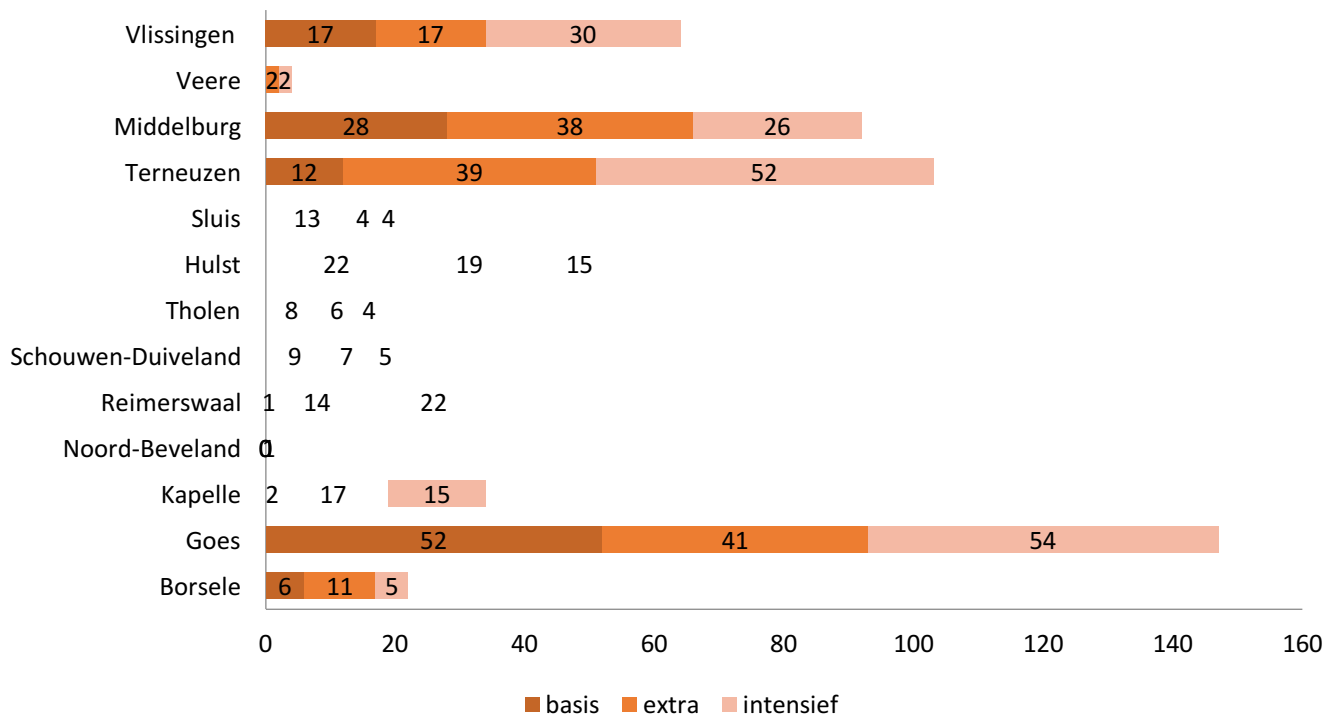
aantal cliënten (ZiN), naar categorie en ondersteuningsprofiel



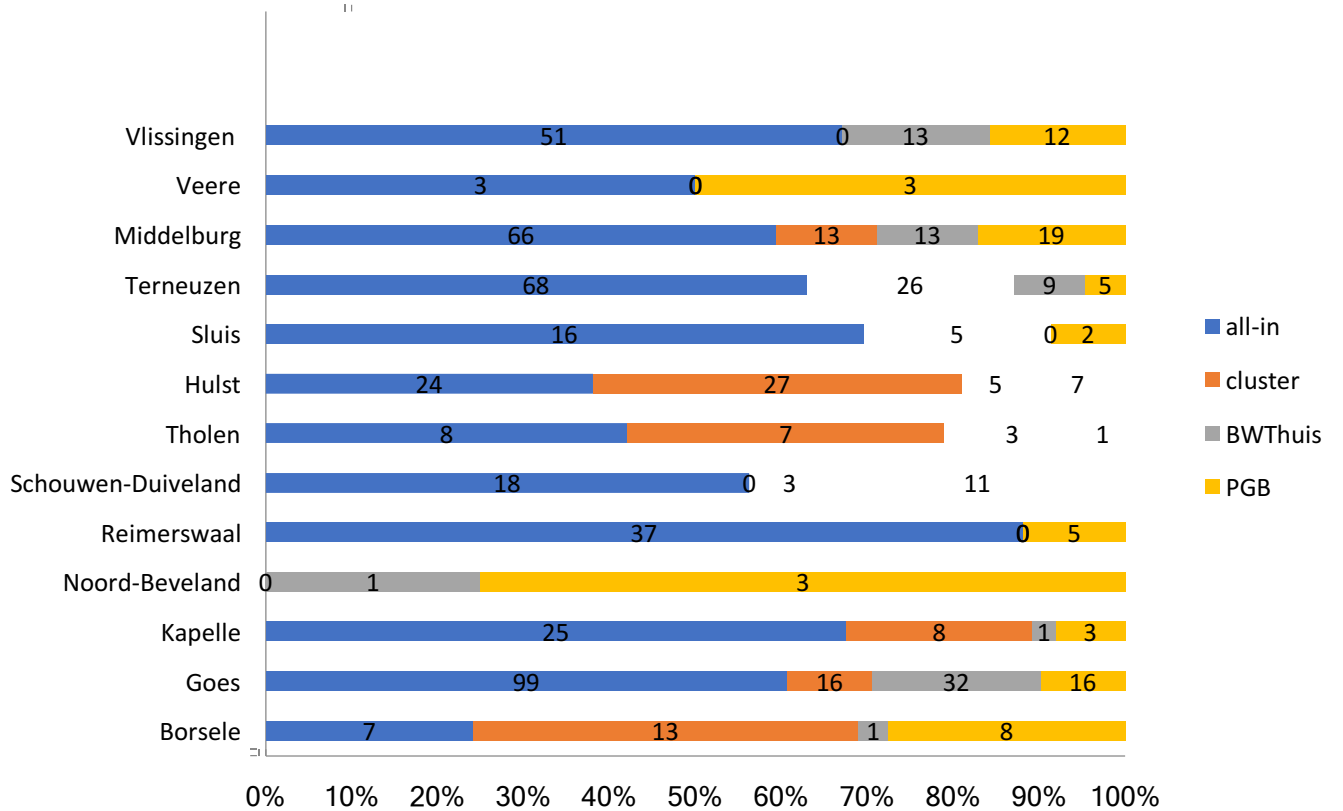
aantal cliënten ZiN, naar aanbieder



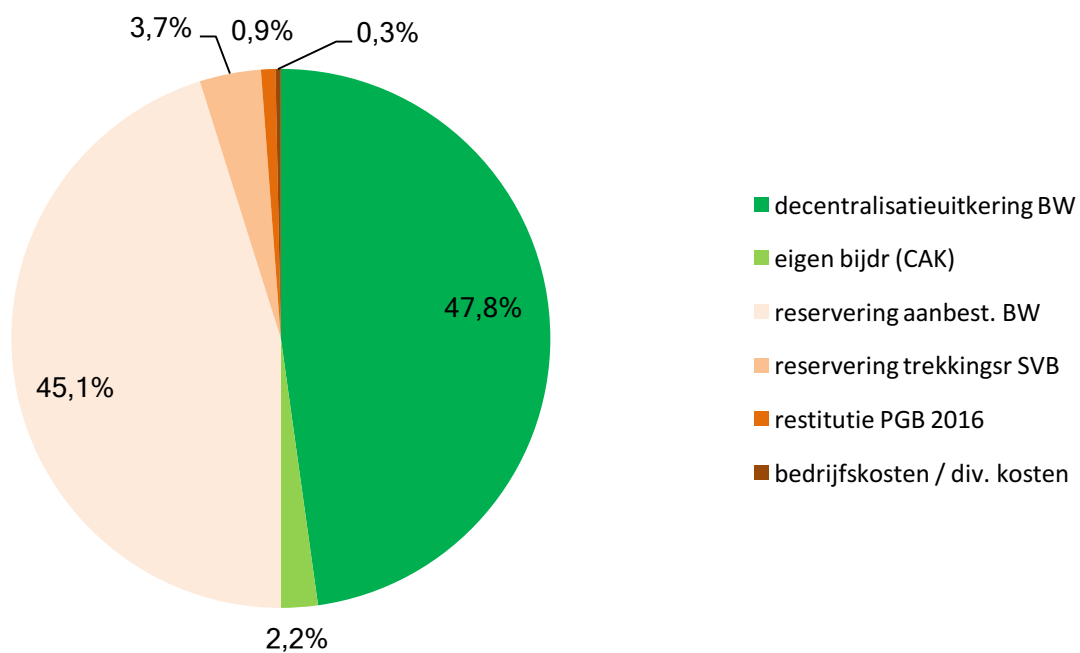
cliënten per gemeente (ZiN), naar ondersteuningsprofiel



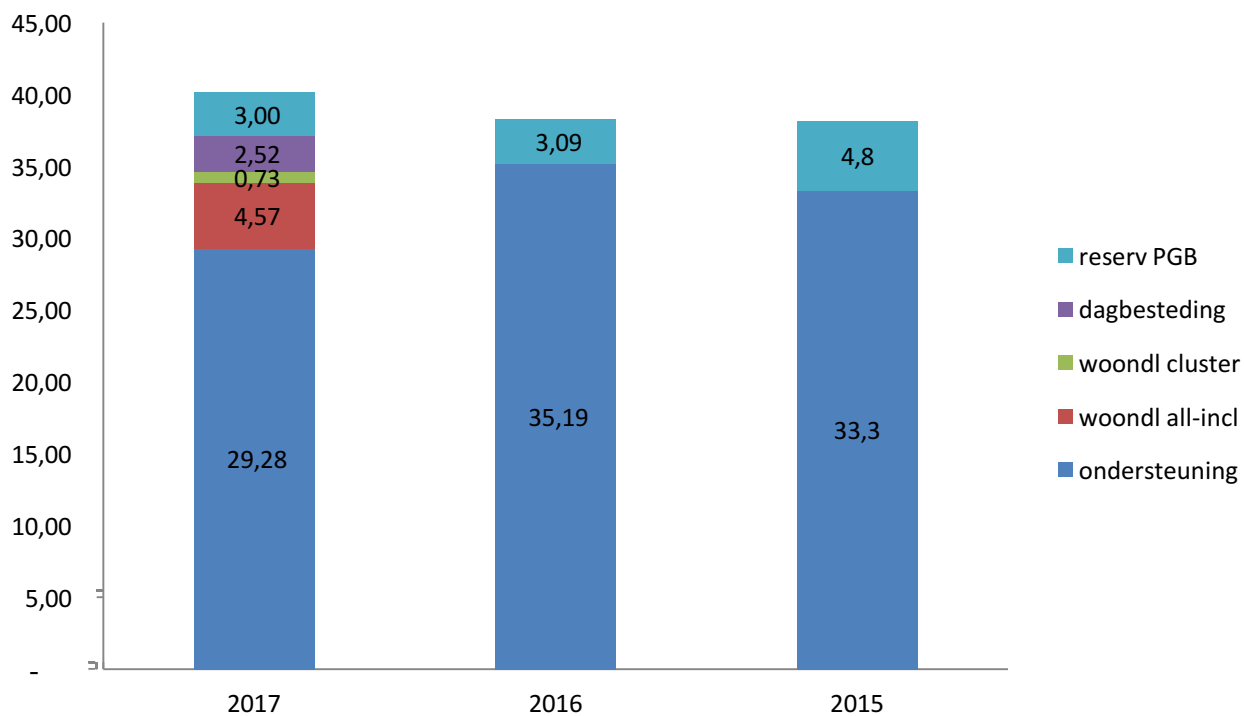
cliënten (totaal), per gemeente, naar woonsituatie



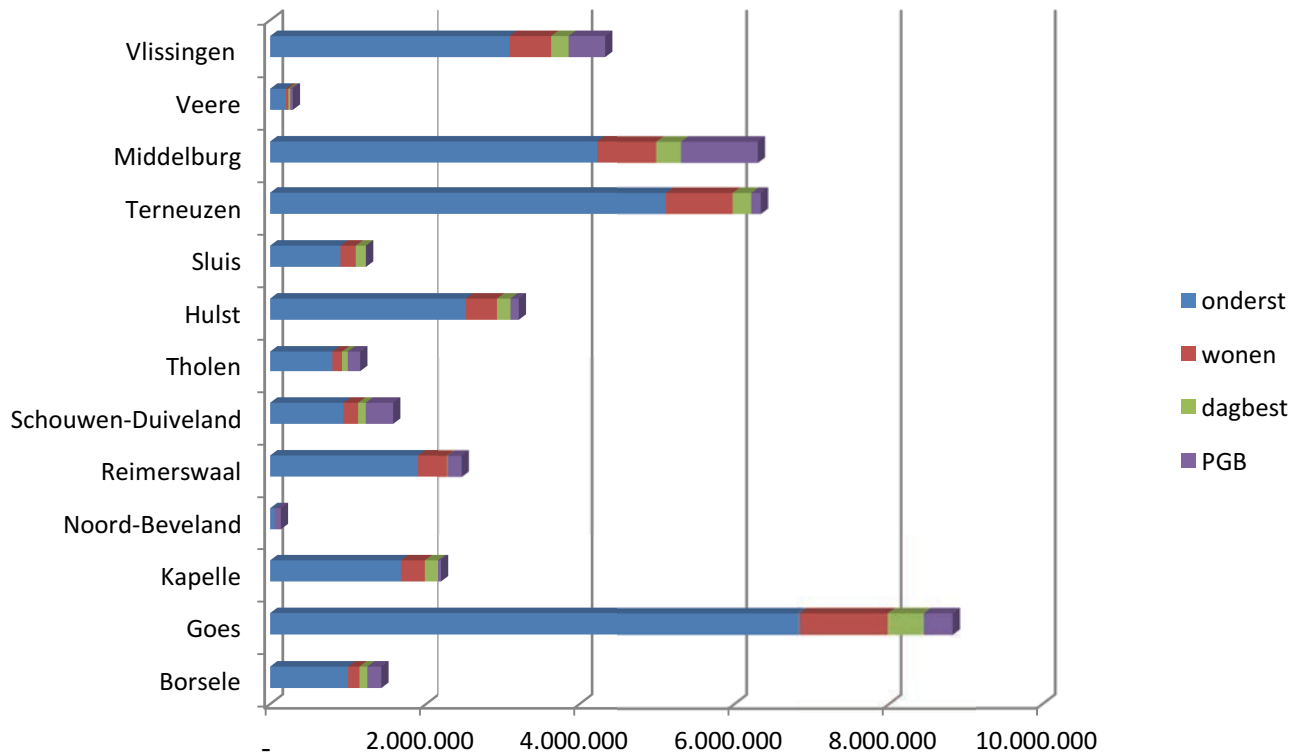
uitgaven en inkomsten beschermd wonen Zeeland percentueel, 2017



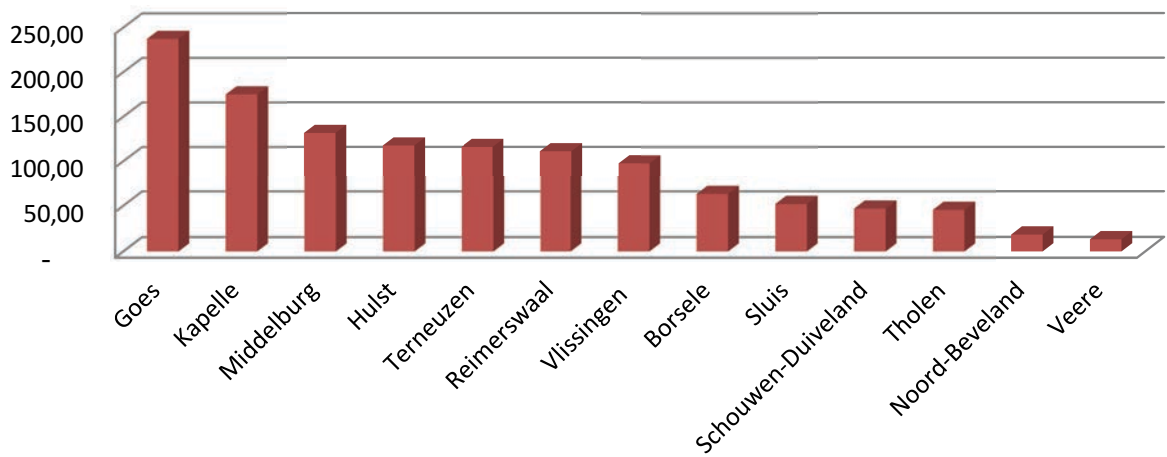
uitgaven Beschermd Wonen, totaal Zeeland 2015-2017 (bedragen x miljoen €)



kosten BW (aanbesteding 2017), uitgesplitst per gemeente



uitgaven voor Beschermd Wonen ZIN + PGB 2017), per gemeente, in € per inwoner



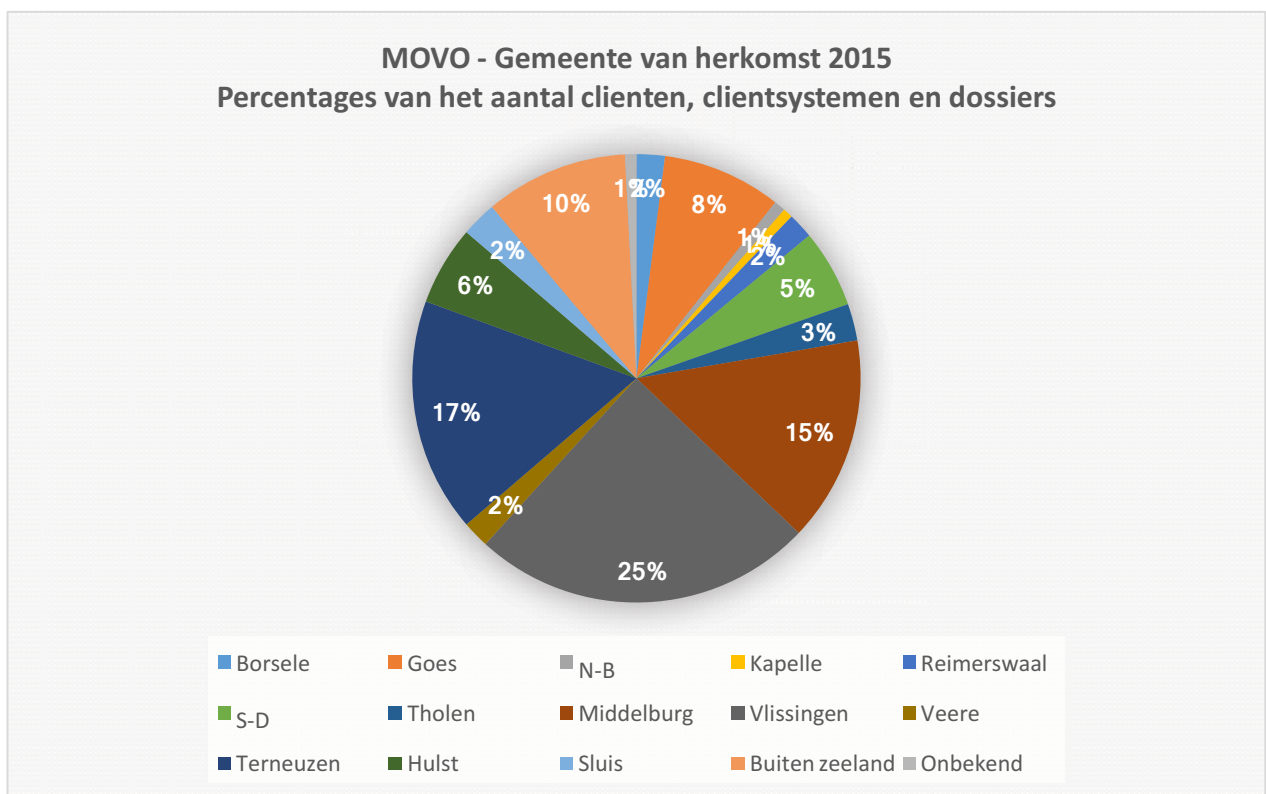
Bijlage 2 Factsheet cliënten MO en VO

1. Overzicht van de capaciteit van de voorzieningen in Zeeland

Organisatie	Voorziening	Gevestigd in gemeente	Capaciteit	Eenheid
Emergis	Nachtopvang	Vlissingen	10	bedden
	Dagopvang	Vlissingen	25	stoelen
	24-uursopvang	Vlissingen	28	plaatsen
	Sociaal pensions	Goes, Hulst, Middelburg, Sluis	45	plaatsen
	(crisis) Veilige Opvang	Vlissingen en Terneuzen	32	plaatsen
			140	
Leger des Heils	Dagopvang	Terneuzen	20	stoelen
	Nachtopvang	Terneuzen	6	bedden
	24-uursopvang	Terneuzen	6	plaatsen
			32	
Juvent	Foyer de Jeunesse	Vlissingen	24	plaatsen
	Jongerenhuis	Goes	9	plaatsen
			33	
TOTAAL			205	

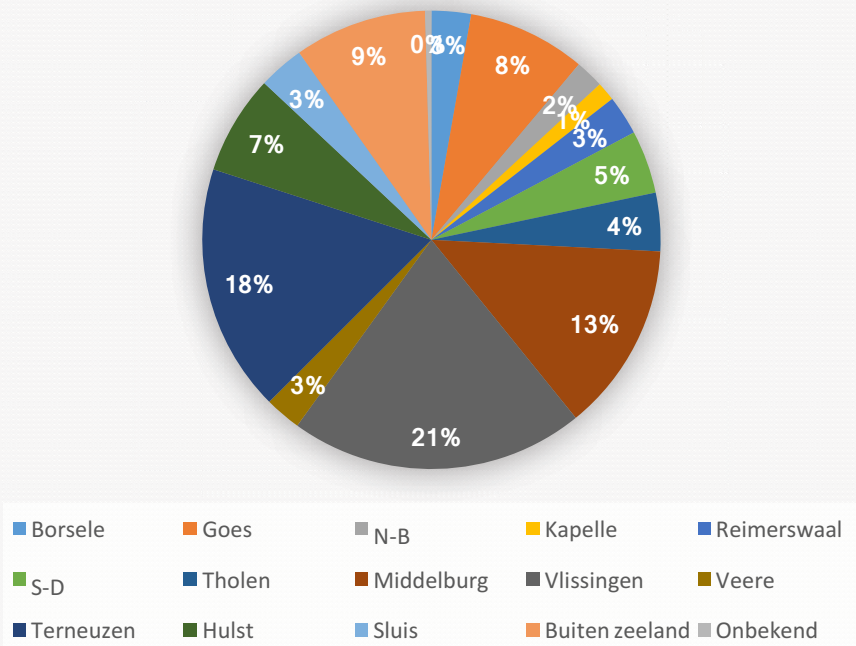
2. Cliënten naar gemeente van herkomst

Hieronder is een totaaltelling opgenomen van alle cliënten, cliëntsystemen, trajecten en dossiers in de opvangvoorzieningen (MOVO), ambulante begeleiding in de opvang, bemoeizorg, jongerenhuizen en sociaal pensions, in 2015 en 2016.



Figuur 2

MOVO - Gemeente van herkomst 2016
Percentages van het aantal cliënten, clientsystemen en dossiers



MOVO - GEMEENTE VAN HERKOMST 2015/2016
AANTAL CLIËNTEN, CLIENTSYSTEMEN EN DOSSIERS

