

Datum vergadering : 3 maart 2022

Agendapunt : P 4

Zaaknummer : 2022-008116

Programma : Leven

Portefeuillehouder : J. de Robles

Commissie : Leven

Onderwerp : Regioplan Amstelland, Beschermd wonen en dak- en thuisloosheid, *Een nieuwe start in Amstelland*

Bijlage :

1. Beleidsprogramma Aanpak Dakloosheid Amsterdam-Amstelland 2021-2025 : *Een nieuwe start - Samen op weg naar perspectief*.
2. Regioplan Amstelland, Beschermd wonen en dak- en thuisloosheid, *Een nieuwe start in Amstelland*
3. Advies Participatie Platform Sociaal Domein (PPSD)
4. Reactie op advies PSD

Korte inhoud

Sinds de decentralisatie van Wmo-taken in 2015 zijn de taken Maatschappelijke Opvang(MO) en Beschermd Wonen (BW) belegd bij centrumgemeente Amsterdam. Vanaf 1 januari 2022 worden de lokale gemeenten zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van Beschermd Wonen. Ook Maatschappelijke opvang wordt in Amsterdam-Amstelland tegelijkertijd gedecentraliseerd naar de lokale gemeenten. Vanaf 1 januari 2023 gaan de gemeenten zelf een deel van de middelen ontvangen voor BW.

Het gepresenteerde Regioplan is een Amstelland invulling van het Beleidsprogramma Dak- en thuisloosheid Amsterdam-Amstelland 2021-2025: Een nieuwe start, Samen op weg naar perspectief'. Het concept Regioplan geeft op hoofdlijnen richting aan preventie, de lokale expertise, de toegang, uitstroom en de financiële en samenwerkingsafspraken na de doordecentralisatie. Bij het opstellen van dit plan is het terrein van MOBW en economische dakloosheid nog volop in beweging. We weten nog niet of het aanbod wat er nu is voldoende en passend is. Ook de toegang en het beleid rond economisch dak- en thuislozen zijn volop in ontwikkeling. Daarbij leren we steeds uit de praktijk en sturen we regelmatig bij als het nodig is.

Gevraagd wordt nu het beleidsprogramma Aanpak Dakloosheid Amsterdam-Amstelland 2021-2025 en het regioplan Amstelland vast te stellen. Hieruit voortvloeiend wordt u gevraagd om voor de groep economisch daklozen met terugwerkende kracht vanaf 1 juli 2021 een uitzondering te maken op de regel dat de verblijfplaats van een persoon niet leidend is bij het verstrekken van voorzieningen en uitkeringen in het Sociaal domein. Dit zal vervolgens verwerkt worden in lokale beleidsregels.

Overwegingen

Maatschappelijk opvang en Beschermd wonen zijn wettelijke taken die verankerd zijn in de Wmo 2015.

Definitie Maatschappelijke opvang

Regeling voor iedere kwetsbare burger vanaf 18 jaar (met of zonder kinderen) die door een acute situatie (tijdelijk) geen woonruimte heeft. De maatschappelijke opvang biedt onderdak, zorg en begeleiding, maar geen behandeling bij een (psychiatrische) diagnose. Bewoners worden ondersteund in het traject naar weer zelfstandig wonen.

Definitie Beschermd wonen

Beschermd wonen is voor mensen van 18 jaar of ouder die door psychische of psychosociale problemen 24 uur per dag ondersteuning nodig hebben. Dit kan in een instelling zijn als er 24 uur toezicht nodig is. Of het kan een vorm van zelfstandig wonen zijn als begeleiding op afstand of op afroep afdoende is. Sinds 1 januari 2021 vallen in de regio Amsterdam- Amstelland meer dan 50 % procent van de mensen die blijvend 24-uurs zorg nodig hebben niet langer onder de Wmo, maar onder de Wet langdurige zorg (Wlz). De uitvoering van de Wlz ligt niet bij de gemeenten maar bij de Zorgkantoren. Voor mensen die wel onder de Wmo vallen, wordt het tijdelijke karakter en dus de gerichtheid op maatschappelijk herstel leidend in de ondersteuning bij MOBW. Uit onderzoek blijkt herstel in de eigen woonomgeving tot 70% beter en sneller te verlopen.

Doordecentralisatie beschermd wonen en maatschappelijke opvang naar de regiogemeenten per 1 januari 2022

Per 1 januari 2022 vindt de doordecentralisatie beschermd wonen plaats, echter nog niet financieel. Dat zal pas per 1 januari 2023 het geval zijn. Dit betekent officieel dat het beleid op beschermd wonen bij de gemeenten zelf is belegd, maar financiering nog verloopt via Amsterdam. Maatschappelijke opvang wordt door het rijk gedecentraliseerd na de evaluatie van de doordecentralisatie van Beschermd Wonen. Echter is in de regio Amsterdam- Amstelland besloten om ook maatschappelijke opvang per 1 januari 2022 door te decentraliseren, omdat de overlap van doelgroep een gedeelde aanpak dit noodzakelijk maakt en het ook effectiever is.

Opgave economisch daklozen met behulp van incidentele blokhuismiddelen

Amsterdam heeft met een aantal andere centrumgemeenten de klok geluid rondom de steeds groter wordende groep economisch daklozen en het ontbreken van middelen en voorzieningen om deze groep op te vangen. Dit heeft ertoe geleid dat in 2020 middelen door het Ministerie van VWS beschikbaar zijn gesteld aan Amsterdam in het kader van de Landelijke Aanpak Dak- en Thuisloosheid van staatssecretaris Blokhuis. Eén van de maatregelen betreft het realiseren van passantenplekken in Amstelland voor economisch daklozen, het organiseren van passende begeleiding en het opbouwen van een regionale toegangsstructuur. Voor de regio Amstelland gaat het om € 4 mln,-. In bestuurlijke overleggen in Amstelland verband in 2020 en 2021, is afgesproken om samen op te trekken rondom deze opgave.

Economisch daklozen

Een economisch dakloze is een dakloze met voornamelijk een huisvestingsvraag en daarbij een lichte ondersteuningsvraag. Economische daklozen worden ook wel zelfredzame daklozen of nieuwe daklozen genoemd. Kenmerkend aan deze groep is dat ze geen verslaving of psychiatrische problemen hebben. Toch komen ze op straat te staan. Het gebrek aan (betaalbare) huisvesting wordt gezien als de grootste oorzaak van het toenemend aantal (economisch) daklozen. Dit zorgt ervoor dat mensen die met spoed een woning nodig hebben, deze steeds moeilijker kunnen vinden en steeds langer in een situatie van (dreigende) economische dakloosheid verkeren. Gevolg hiervan is dat problemen zich opstapelen en dit leidt tot kostbare zorg en grotere toestroom naar maatschappelijke opvang en beschermd wonen.

De Amstelland gemeenten zijn en blijven solidair als het gaat om realiseren van opvangplekken voor economisch daklozen en eventueel toekomstige lokale MOBW-locaties in de gehele Amstellandregio. Iedere Amstelland gemeente neemt daarin zijn verantwoordelijkheid en spant zich in om op hun grondgebied te zoeken naar geschikte locaties voor inwoners uit de Amstelland gemeenten.

U bent over deze onderwerpen eerder geïnformeerd per raadsbrief van 28 juni 2021 en tijdens twee regionale raadsessies op 21 en 22 september 2021.

Alternatieven

Alhoewel we landelijk de opdracht hebben gekregen om regionaal samenwerkingsafspraken te maken, zouden we dit in mindere mate kunnen doen dan nu wordt voorgesteld. Echter is dit niet haalbaar vanwege:

- de omvang van de doelgroep;
- de huidige status van de beschikbare cijfers vanuit Amsterdam;

- de nog bestaande onzekerheid over de exacte financiering en het bijbehorende financieringsmodel (zie paragraaf financiën) ;
- de grote opgave die het vergt om de expertise die nu in Amsterdam aanwezig is direct lokaal op hetzelfde niveau te kunnen aanbieden en
- het gebrek aan interesse van aanbieders in gemeenten van vergelijkbare omvang van onze gemeente, vanwege het kleine aantal cliënten die dit hen oplevert.

Aanpak

De argumenten zijn gekoppeld aan de beslispunten

Besispunt 1: Instemmen met het Beleidsprogramma Dak- en thuisloosheid Amsterdam-Amstelland 2021-2025: Een nieuwe start, Samen op weg naar perspectief

Het Beleidsprogramma vervangt het tot nu toe voor Amsterdam en Amstelland geldende Koersbesluit Thuis in de Wijk. De gemeenteraad van Amsterdam heeft het Beleidsprogramma in juli 2021 al vastgesteld. Het Beleidsprogramma richt zich voornamelijk op dak- en thuisloosheid en in mindere mate op beschermd wonen. De doordecentralisatie is niet omschreven in het beleidsprogramma; hierover is afgesproken dat het een plaats krijgt in het Regioplan.

In het Beleidsprogramma is een aparte leeswijzer voor Amstelland opgenomen (blz. 5) waarin staat dat de speerpunten en uitgangspunten voor de gehele regio Amsterdam-Amstelland gelden, maar dat de uitwerking hiervan zal worden opgenomen in een regioplan.

De speerpunten uit het Beleidsprogramma luiden als volgt:

1. Vroegsignalering en vroeginterventie
2. Vergroten aanbod woonoplossingen
3. Goede ondersteuning op maat
4. Duurzaam maatschappelijk herstel

Besispunt 2. Instemmen met het Regioplan Amstelland, Beschermd wonen en dak- en thuisloosheid, Een nieuwe start in Amstelland

Het Regioplan bevat zowel de afspraken en een ontwikkelagenda voor de doordecentralisatie als een regionale invulling van het Beleidsprogramma. De VNG en het ministerie van VWS hebben afgesproken dat op 1 januari 2022 regionale samenwerkingsafspraken moeten zijn gemaakt over de doordecentralisatie Beschermd wonen. Met het vaststellen van dit plan voldoen we ook aan de Norm voor opdrachtgeverschap. Het Regioplan beschrijft onze gezamenlijke uitgangspunten en hoe we op hoofdlijnen de doordecentralisatie maatschappelijke opvang en beschermd wonen en de regionale aanpak economisch daklozen de komende tijd willen gaan vorm geven, want deze zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, zie figuur hieronder:



Ontwikkelagenda

- De doordecentralisatie doen we stapsgewijs, zodat we in Amstelland expertise kunnen opbouwen en betere samenwerking kunnen organiseren met het lokale veld. Dit maakt het mogelijk om te anticiperen op de beslissingen van het Rijk die op dit moment nog niet duidelijk zijn of waarvan de uitwerking nog niet duidelijk is, zoals de definitieve vaststelling van het verdeelmodel van de middelen voor BW en de invoering van het woonplaatsbeginsel. Ook hebben we nog onvoldoende zicht en grip op de lokale aantallen beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Ten aanzien van MOBW hebben we afgesproken met Amsterdam om de monitoring beter op orde te krijgen. Dit is ook in de dienstverleningsovereenkomst opgenomen. Over deze gefaseerde aanpak zijn we geadviseerd door CQ procesmanagement (zie bijlage 3)
- Verder is nog niet duidelijk of de incidentele middelen (Blokhuismiddelen) voor de tijdelijke huisvesting van economisch daklozen verlengd, dan wel structureel worden gemaakt door het Rijk.
- Halverwege 2022 evalueren we inhoudelijk de pilots die we zijn gestart voor economisch daklozen. We zijn nog te kort bezig om deze nu te evalueren. Wel merken we in de praktijk dat er behoefte is aan meer concrete gezamenlijke definities en kaders aangaande economisch daklozen. Er is veel complexe casuïstiek waarbij het lastig af te wegen is wanneer iemand wel/niet kan worden opgevangen en met welke afspraken.

Toegang

- Voor de toegang tot de tijdelijke plekken voor economisch dak- en thuislozen hebben we de afgelopen maanden de veldtafel Amstelland opgericht. De veldtafel bestaat op dit moment uit medewerkers van de Regenboog Groep, RIBW K/AM en vertegenwoordiging vanuit de Amstelland gemeenten (zowel beleidsmedewerkers als uitvoerend medewerkers). De deelnemers van de veldtafel bespreken casuïstiek, bepalen samen waar de betreffende inwoner het best geplaatst kan worden en vanuit ervaringen van de veldtafel wordt beleid ontwikkeld. Deze casuïstiek vormt daarmee een belangrijke bijdrage in de uitwerking van beleid op het gebied van economisch dak- en thuislozen voor de Amstelland gemeenten.
- In 2022 voegen we de Centrale Toegang vanuit de GGD Amsterdam toe aan de veldtafel. De Centrale Toegang blijft formeel indicaties stellen voor MOBW, maar door het toevoegen van een medewerker van de Centrale toegang creëren we één loket voor Beschermd wonen en dak- en thuisloosheid en bouwen we kennis en expertise op in Amstelland.

Inkoop

- Voorgesteld wordt om de inkoop voor MO en BW in deze inkoopronde door Amsterdam te laten uitvoeren. Dit vanwege het inkoopvolume, de organisatie van de toegang en de onduidelijkheden over de grootte van de opgave in Amstelland.
- Wel sluiten we als Amstelland, anders dan voorheen, aan bij het inkoopproces om input te leveren en expertise te ontwikkelen. Van belang is dat de aanbieders goed zijn aangesloten op en samenwerken met het lokale veld in de gemeente waar zij actief zijn. Daarom zullen de Amstelland gemeenten in het kader van contractmanagement ook zelf met deze aanbieders aan tafel zitten.
- In de inkoopprocedure, die in 2022 van start gaat, zal het onderscheid tussen MO en BW vervallen en wordt uitgegaan van twee nieuwe producten namelijk beschermd verblijf en begeleid thuis. Bij beschermd verblijf verblijven mensen in een intramurale setting en bij begeleid thuis krijgen mensen thuis zorg en ondersteuning. Beide producten kunnen in verschillende intensiteiten geleverd worden.

Beslispunt 3. Instemmen om voor economisch dak- en thuislozen die worden opgevangen of tijdelijk gehuisvest in een andere gemeente met terugwerkende kracht vanaf 1 juli 2021 een uitzondering maken op de regel dat de verblijfplaats van een persoon leidend is bij het verstrekken van voorzieningen en uitkeringen in het Sociaal domein

De regionale samenwerking voor economisch daklozen vraagt naast inzet van alle gemeenten voor het creëren van tijdelijke woonplekken ook inzet van een andere aard. Zo is het wenselijk dat het mogelijk is om gemeentelijke voorzieningen zoals een PW-uitkering of Wmo-ondersteuning te verkrijgen vanuit de gemeente van herkomst. Daardoor kan de inwoner de ondersteuning die hij/zij krijgt blijven ontvangen in de gemeente waar de inwoner tijdelijk wordt ondergebracht en wordt de ontvangende gemeente niet belast met de kosten. Ook worden administratieve lasten voor zowel inwoners als gemeenten voorkomen.

De gemeenteraad dient goed te keuren dat deze uitzondering wordt gemaakt. Het gaat hier om buitenwettelijk begunstigend beleid. Het is toegestaan, mits de gemeenteraad hier ook goedkeuring aan verleent.

Kanttekening bij opvang daklozen

De gevolgen van de wooncrisis worden bij steeds meer groepen in onze samenleving voelbaar en zichtbaar. Met deze aanpak proberen we dakloosheid te voorkomen en de groep die toch dakloos wordt zo goed mogelijk op te vangen en te begeleiden naar een meer duurzame plek. Belangrijk om op te merken is dat niet alle inwoners na een jaar tijdelijke opvang en begeleiding de gewenste duurzame plek zullen hebben gevonden. De krapte op de woningmarkt lossen we met deze aanpak niet op. We zullen dan ook met elkaar moeilijke keuzes moeten blijven maken.

Financiële overwegingen

Beschermd wonen

In 2022 ontvangt de gemeente Amsterdam de middelen voor beschermd wonen (en maatschappelijke opvang) voor de hele regio. In de onderstaande tabel zijn de bedragen voor Beschermd wonen vanaf 2022 weergegeven die in de septembercircularis van 2021 zijn opgenomen.

Verdeelmodel o.b.v. een fasering van tien jaar voor de gemeente Uithoorn :

Jaar	Historisch	Objectief
2021	€ 0	€ 0
2022	€ 0	€ 0
2023	€ 0	€ 161.343
2024	€ 0	€ 515.311
2025	€ 0	€ 812.012

2026	€ 0	€ 1.061.108
2027	€ 0	€ 1.270.228
2028	€ 0	€ 1.446.329
2029	€ 0	€ 1.587.261
2030	€ 0	€ 1.600.783
2031	€ 0	€ 1.614.307
2032	€ 0	€ 1.627.826

Dit budget is bepaald op basis van het zogenaamde "objectief verdeelmodel". Het nieuwe objectieve verdeelmodel wordt parallel met de herijking van het gemeentefonds vanaf 1 januari 2023 geleidelijk ingevoerd.

De volgende financiële risico's zijn te benoemen:

- Het budget is mogelijk niet toereikend om kosten te dekken voor een individuele gemeente (vanaf het begin). Objectief verdeelmodel past niet bij de uitvoering in de praktijk
- Reguliere fluctuaties in gebruik. Er komt een gemiddeld aantal cliënten per jaar naar MOBW, in de praktijk zit er fluctuatie in deze instroom. Het ene jaar hoger, het andere jaar lager
- Mismatch in tijd tussen beschikbaar budget en uitgaven, bijvoorbeeld door snellere instroom van nieuwe cliënten dan opbouw beschikbaar budget objectief verdeelmodel of andere verdeling over regio dan gedacht.

Belangrijk om te vermelden is dat deze cijfers nog niet definitief zijn. Het nieuwe kabinet moet nog een besluit nemen over de definitieve bedragen en het verdeelmodel. Verwachting is dat dit in de meicirculaire 2022 bekend wordt gemaakt. Daarnaast gaat een groot deel van de cliënten sinds dit jaar over naar de Wet langdurige zorg. De impact van die ontwikkeling is ook een onzekerheid de komende jaren.

Budget in ieder geval van 2023 tot en met 2025 naar Amsterdam

Omdat er nog te veel onbekend is willen we de komende jaren met elkaar blijven samenwerken zoals we in de afgelopen jaren hebben gedaan. Dat wil zeggen dat de Amstelland-gemeenten het budget 2023 tot en met 2025 sowieso 'teruggeven' aan Amsterdam. Met de gemeente Amsterdam is afgesproken dat een bedrag vanuit Amsterdam beschikbaar wordt gesteld aan de regiogemeenten voor uitvoerings- en beleidskosten, contractmanagement en de groeiende rol in de toegang. Het uitgangspunt hierbij is dat deze middelen voldoende zijn ten behoeve van de uitvoering van de taken.

De gemeente Amsterdam zorgt op basis van het gehele budget nog steeds voor inkoop van MOBW-plekken voor de regio Amsterdam-Amstelland. Omdat er niet meer MOBW-plekken ingekocht dan waarvoor budget is, is er geen financieel risico voor de Amstelland gemeenten op overschrijding van budgetten. Wel kunnen wachtlijsten ontstaan als het aantal plekken onvoldoende is.

Blokhuismiddelen

De gemeente Amsterdam heeft middelen (€ 4mln) ontvangen voor het opvangen en begeleiden van 150 economisch daklozen per jaar gedurende twee jaar in de regio Amstelland. Met de gemeente Amsterdam is afgesproken is dat deze middelen via de begroting van de gemeente Amstelveen lopen. Amstelveen legt (regionaal in Amstelland afgestemde) verantwoording af over deze middelen. Deze middelen zijn incidenteel voor 2020 en 2021. Amsterdam heeft medegedeeld dat het resterende budget is overgeheveld naar 2022 en voornamelijk mag worden uitgegeven tot ongeveer medio 2022. Daarnaast zijn zij, samen met andere gemeenten, met het Rijk in gesprek over verlenging van deze periode en een structureel karakter van middelen voor de opvang van economisch daklozen.

Communicatie

Betrokken partijen worden op de hoogte gebracht van de besluitvorming.

Participatie

- De gemeenteraden van Aalsmeer, Amstelveen, Diemen, Ouder-Amstel en Uithoorn zijn uitgenodigd om een van de twee in september 2021 regionaal georganiseerde sessies met een presentatie over de materie bij te wonen.
- Aan het participatieplatform sociaal domein is deze zelfde presentatie gegeven met daarna nog een uitgebreide sessie tot het stellen van vragen en het voeren van discussies;
- Er zijn twee sessies georganiseerd voor aanbieders MOBW om input op te halen voor de organisatie van mobw vanaf 2022 (de doordecentralisatie);
- Een eerder concept van het regioplan is gedeeld met beleidsmedewerkers van aanpalende beleidsterreinen: wonen, werk en in komen, schuldhulpverlening en welzijn.

Duurzaamheid

Niet van toepassing.

Externe reacties

Het PPSD heeft gevraagd advies uitgebracht op het Participatieplatform Sociaal Domein. Dit heeft ertoe geleid dat het product Wmo-begeleiding is opgenomen als preventie van dakloosheid in het regioplan en dat de paragraaf over de uitname van de WLZ is herschreven. Het advies en de reactie zijn toegevoegd in de bijlagen

Voorstel

1. het Beleidsprogramma Aanpak Dakloosheid Amsterdam-Amstelland 2021-2025 *Een nieuwe start - Samen op weg naar perspectief* vast te stellen.
2. het Regioplan Amstelland, Beschermd wonen en dak- en thuisloosheid, *Een nieuwe start in Amstelland* vast te stellen, waarin onder meer is opgenomen dat:
 - a. de gemeente Amsterdam de aankomende inkoopprocedure voor de Amstelland gemeenten op zich neemt;
 - b. financiële middelen die de gemeente Uithoorn vanaf 2023 voor nieuwe cliënten voor Beschermd Wonen ontvangt, tot en met 2025 worden overgeheveld naar de gemeente Amsterdam;
 - c. de Amstelland gemeenten solidair zijn en blijven als het gaat om realiseren van opvangplekken voor economisch daklozen en eventueel toekomstige lokale MOBW locaties in de gehele Amstelland regio. Iedere Amstelland gemeente neemt daarin zijn verantwoordelijkheid en spant zich in om op het eigen grondgebied te zoeken naar geschikte locaties voor inwoners uit de Amstelland gemeenten.
3. om voor de groep economisch dak- en thuislozen die wordt opgevangen vanaf 1 juli 2021 met terugwerkende kracht een uitzondering te maken op de regel dat de verblijfplaats van een persoon leidend is bij het verstrekken van voorzieningen en uitkeringen in het Sociaal domein en dit te verwerken in de lokale beleidsregels.

burgemeester en wethouders van Uithoorn,

de secretaris,

mevr. M.C. Wegewijs

de burgemeester,

dhr. P.J. Heiliegers