



Vereniging van  
Nederlandse Gemeenten

## HANDLEIDING

# Regionaal plan van aanpak beschermd wonen en maatschappelijke opvang: Een taak voor alle gemeenten



### **Colofon**

Deze handreiking is een uitgave van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (november 2016). De handreiking is de uitkomst van een werksessie met beleidsmedewerkers van Utrecht, Breda, Almere en de VNG. Daarnaast is input verwerkt van de ministeries van BZK en VWS, LPGGZ, GGZ Nederland, RIBW Alliantie, Federatie Opvang en de gemeenten Apeldoorn, Zoetermeer, Leiden en Venlo.

### **Foto omslag**

Zorg in Beeld - Frank Muller

### **Opmaak**

Chris Koning (VNG)

# Inleiding

Gemeenten staan voor de opgave om beschermd wonen en maatschappelijke opvang toekomstbestendig te organiseren en inhoudelijk door te ontwikkelen. De VNG en het Rijk hebben daar [bestuurlijke afspraken](#) over gemaakt. Centraal staat dat de verantwoordelijkheid wordt verlegd van de centrumgemeenten naar alle gemeenten. Het gaat om zeer kwetsbare burgers, een relatief kleine groep, voor wie een ondersteuningscontinuüm moet worden verwezenlijkt. Daarvan maken ook zeer gespecialiseerde vormen van ondersteuning deel uit. Daarom is intergemeentelijke samenwerking noodzakelijk. Gemeenten kiezen zelf in welke regio zij willen samenwerken. Het Rijk en de VNG hebben afgesproken dat gemeenten een regionaal plan van aanpak voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang maken. Dit plan gaat over visie, inhoudelijke ontwikkelingen, (de vorm van) regionaal samenwerken en over het verdelen van middelen en risico's, inclusief de overgangsfase tussen de oude en nieuwe verdeling van middelen.

Dit stuk is een beknopte handreiking bedoeld als hulpmiddel bij het opstellen van het regionaal plan van aanpak met een lijst van onderwerpen die in het regionaal plan van aanpak niet mogen ontbreken.

## Achtergrond

Gemeenten zijn sinds 2015 verantwoordelijk voor beschermd wonen. De financiering daarvan loopt nu nog via de centrumgemeenten. Vanaf 1 januari 2020 worden de middelen voor beschermd wonen (en mogelijk die van maatschappelijke opvang) uitgekeerd aan alle gemeenten, volgens een nieuw objectief verdeelmodel. Dit vloeit voort uit het advies over de toekomst van beschermd wonen van de Commissie Toekomst beschermd wonen onder leiding van Erik Dannenberg [Rapport Van beschermd wonen naar een beschermd thuis](#) (december 2015, pdf)

## Kernpunten advies Commissie Toekomst beschermd wonen

In het advies van de Commissie Toekomst beschermd wonen staat een nieuwe kijk op psychisch lijden en gezondheid centraal. Mensen met een psychische kwetsbaarheid zijn burgers, ze maken deel uit van de samenleving. In de zorg komt meer nadruk op variatie, aanpassing, veerkracht en regie van hulpvragers. De herstelgedachte is daarbij leidend. De omslag naar (meer) zelfstandig wonen vereist dat cliënten zich ervan bewust worden dat ze zelf vorm kunnen geven aan hun leven en de ondersteuning die daarbij nodig is. Dat betekent bijvoorbeeld dat actief wordt ingezet op cliëntinitiatieven; dat alle ondersteuning wordt geleverd vanuit de principes van herstelgerichte zorg en dat er structureel gewerkt wordt met ervaringsdeskundigen. Het perspectief van de hulpvrager en naastbetrokkenen is het uitgangspunt bij het herinrichten van de zorg. Aanbieders worden onderdeel van de gemeenschap rond de individuele zorgvrager en zijn omgeving. Zorg en ondersteuning worden georganiseerd op het niveau van wijken en regio's. Hiervoor is - waar nodig - langdurige begeleiding met een flexibele intensiteit beschikbaar.

Om deze zogeheten sociale inclusie te kunnen realiseren wordt in het advies een aantal condities benoemd die nodig is om de participatie van kwetsbare mensen te ondersteunen en onbedoelde negatieve gevolgen in hun levens tegen te gaan.

- Versterken van zelfmanagement, ervaringsdeskundigheid en informele zorg
- Garanderen van langdurige begeleiding met flexibele intensiteit
- Ondersteuningscontinuüm voor herstel en participatie
- Een breed arsenaal van woonvarianten
- Beschikbare en betaalbare wooneenheden

- Laagdrempelige toegang tot zorgfuncties
- Duurzaam samenwerken tussen gemeenten en zorgverzekeraars
- Borgen van kwaliteit en vraaggerichtheid van ondersteuning

Het gaat kortom, om een breed palet aan voorzieningen: van lichte vormen van begeleiding tot gespecialiseerde opvang en beschermd wonen.

### Randvoorwaarden en planning

De VNG gaat met het Rijk in gesprek over een aantal randvoorwaarden. Die betreffen onder meer de samenwerking met zorgverzekeraars en afspraken over een nieuw objectief verdeelmodel. Bovendien is duidelijkheid nodig over andere ontwikkelingen in het zorgstelsel; Bewoners maken gebruik van verschillende vormen van zorg en ondersteuning die vallen onder verschillende wetten. De grenzen tussen de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), de Zorgverzekeringswet (Zvw), de Wet forensische zorg (Wfz) zijn niet altijd duidelijk. In de toekomst komt mogelijk ook de Wet langdurige zorg in beeld voor cliënten van beschermd wonen. Daarbij leidt de extramuralisering van de specialistische GGZ tot een grotere druk op de Wmo. Deze ontwikkelingen moeten in samenhang worden bekeken, ook met het oog op de problematiek van verwarde personen. De VNG organiseert hiervoor de dialoog met gemeenten.

Dit is het tijdspad dat de VNG en het ministerie van VWS hebben afgesproken.

Actie	Mijlpaal	Actiehouder
Start werkgroep objectief verdeelmodel	1 juli 2016	BZK/VWS/VNG
Vaststellen uitgangspunten regionale plannen van aanpak	1 november 2016	VNG/gemeenten/Rijk
Besluit over MO meenemen in verdeelmodel	1 november 2016	Rijk/VNG
Convenant Landelijke Toegankelijkheid Beschermd Wonen	31 december 2016	VNG
Regio-indeling gereed	31 december 2016	VNG/gemeenten
Plan van aanpak per regio gereed	31 december 2017	VNG/gemeenten
Nieuwe verdeelmodel gereed en bekend bij gemeenten	1 januari 2018 bestuurlijk, publicatie in meicirculaire 2018	Rijk
Voorlichting nieuw verdeelmodel	Voorjaar 2018	Rijk/VNG
Invoering objectief verdeelmodel en verdeling budget over alle gemeenten	1 januari 2020	Rijk

### Aandachts- en actiepunten voor het regionaal plan van aanpak

Gemeenten moeten bestuurlijk afspreken in welk regionaal verband ze willen samenwerken en in dit verband een regionaal plan van aanpak maken. Daar staat in hoe de overgang naar 2020 wordt ingericht, en hoe de regio de maatschappelijke opvang en beschermd wonen vanaf 2020 organiseert. Deze handreiking is bedoeld als hulpmiddel bij het maken van dit plan van aanpak. Hij geeft handvatten om dit proces te structureren en de goede dingen te bespreken.

### Leeswijzer

We onderscheiden vier hoofdonderwerpen: regionale samenwerking, budget, algemene aandachtspunten en de inhoudelijke ontwikkelopgave. Daaronder schetsen we de opgave in het kort en vervolgens worden actie- en aandachtspunten benoemd. Het hoofdonderwerp Ontwikkelopgave is onderverdeeld in deelgebieden, te weten: lokale ondersteuningsinfrastructuur, huisvesting, innovatie ondersteuningsaanbod, ambulantisering, werk en dagbesteding, en kwaliteit.

## Regionale samenwerking

De opgave is in regionaal verband een ondersteuningscontinuüm te realiseren voor de doelgroep van beschermd wonen en maatschappelijke opvang. De colleges van alle deelnemende gemeenten onderschrijven de gezamenlijke verantwoordelijkheid. Samenwerken houdt in dat alle gemeenten nadrukkelijk een positie krijgen in de ontwikkeling van beschermd wonen (en maatschappelijke opvang) en dat rekening wordt gehouden met verschillen in lokale behoeften.

### Aandachts- en actiepunten

- Bestuurlijk kiezen voor de samenwerkingsregio per 1 januari 2020. Afwijkingen van de bestaande centrumgemeenten-indeling moeten voor 1 januari 2017 worden gemeld bij de VNG. Nadere informatie hierover volgt spoedig.
- Per regio een contactpersoon voor het regionaal plan van aanpak aanwijzen en doorgeven aan de VNG (Britta.Bergamin@vng.nl).
- Keuze maken voor de ambtelijke, bestuurlijk en juridische vorm van de regionale samenwerking. Meer over het juridisch kader van gemeentelijke samenwerking staat in de [VNG Handreiking Inter-gemeentelijke samenwerking toegepast](#) (pdf, 2015).
- Kiezen hoe de verantwoordelijkheden tussen de gemeenten in de regio worden verdeeld (dit betreft onder meer de verantwoordelijkheid voor de toegang, toezicht en klachtenafhandeling).
- Bepalen of het regionaal plan van aanpak in alle gemeenten wordt vastgesteld.
- Bepalen of dit gebeurt door de colleges van B en W of ook door de gemeenteraden.
- Afspraken maken over de evaluatie van het plan van aanpak.
- Ambtelijke capaciteit vrijmaken in de centrum- en in de regiogemeenten.

## Budget

De middelen voor beschermd wonen (en ook van maatschappelijke opvang) worden vanaf 1 januari 2020 verdeeld over alle gemeenten volgens een nieuw objectief verdeelmodel beschermd wonen (al dan niet geïntegreerd met maatschappelijke opvang). Tot die tijd is er sprake van een overgangsfase en vindt de uitkering nog plaats aan de 43 centrumgemeenten. Zie het VNG-bericht [Verdeling budgetten Opvang en beschermd wonen](#) (25 mei 2016). De opdracht aan gemeenten is om de overgangsfase tussen de nieuwe en de oude verdeling van middelen, vorm te geven en afspraken te maken over hoe de financiering in de regio na 2020 vorm krijgt.

### Aandachts- en actiepunten

- (Bestuurlijke) keuzes maken over het al dan niet verevenen van risico's binnen de regio.
- (Bestuurlijke) keuzes maken wie cliënten financiert, iedere gemeente afzonderlijk of een aan te wijzen gemeente.
- Waarborgen van continuïteit van zorg en ondersteuning.
- Keuzes maken welke financieringsvormen (inkoopmodellen) passen bij welke vorm van ondersteuning. Meer hierover in de [VNG Handreiking Uitvoeringsvarianten iWmo en iJZ](#) (augustus 2015).
- Keuzes maken welke ondersteuning wordt gefinancierd uit de Wmo integratie-uitkering, welke uit de uitkering Beschermd Wonen en/of het Maatschappelijke opvang/OGGZ-budget.
- Keuzes maken ten aanzien van het financieren van extramuraal beschermd (of begeleid) wonen en hoe het pgb in te zetten voor deze vorm van ondersteuning.
- Afwegen welke specialistische voorzieningen bovenlokaal en/of bovenregionaal moeten worden georganiseerd.

## Algemeen

Het welslagen van de transformatie van beschermd wonen en maatschappelijke opvang staat of valt met samenwerking. Bij het uitwerken van het regionaal plan van aanpak, is de betrokkenheid van regionale en lokale stakeholders daarom van belang. Betrokkenheid vergroot het draagvlak voor de veranderingen die in gang worden gezet.

### Aandachts- en actiepunten

- Inrichten communicatie met alle stakeholders en een eenduidig aanspreekpunt voor stakeholders communiceren.
- Samenwerking met zorgaanbieders en cliënten-en familieorganisaties organiseren.
- Heldere communicatie naar aanbieders welke inkoopmodellen in de samenwerkende gemeenten worden gehanteerd (zie ook de Handreiking Uitvoeringsvarianten onder budget).
- Samenwerking met woningcorporaties organiseren (zie verder bij huisvesting).
- Duurzame samenwerking met zorgverzekeraars organiseren (zie verder bij ambulantisering).
- Gemeenten en zorgaanbieders hebben samen afgesproken dat de administratieve lasten niet mogen toenemen. Dit vereist standaardisering van de administratieve afhandeling van de zorg. Het [VNG programma Informatievoorziening Sociaal Domein](#) ontwikkelt standaarden en ondersteunt gemeenten bij de implementatie.
- Afspraken maken voor toezicht, fraudepreventie en handhaving in relatie tot pgb. Meer hierover in het [VNG-dossier Fraudepreventie en handhaving Wmo en Jeugd](#).

### Ontwikkelopgave

De toekomstvisie op beschermd wonen en maatschappelijke opvang stelt gemeenten voor een aantal belangrijke ontwikkelopgaven. De uitdaging is om het draagvlak voor een inclusieve samenleving te vergroten en (regionaal) meer betaalbare woningen voor doorstroom en uitstroom te realiseren. Bovendien is het nodig dat een breed arsenaal aan woonvarianten beschikbaar komt. Intramurale voorzieningen worden afgebouwd tot een beperkte capaciteit die nodig is voor de doelgroep die blijvend aangewezen is op een beschermde woonomgeving. Nieuwe, meer bij het individu passende, integrale vormen van ondersteuning worden ontwikkeld. Niet alleen gericht op uitstroom, maar ook op het voorkomen van instroom. Preventie en uitstroom vereisen een integraal aanbod van zorg en ondersteuning dat daarop is ingericht. Hierbij is samenhang vereist met andere domeinen zoals jeugdhulp, de sluitende aanpak personen met verward gedrag, forensische zorg en huisartsen, basis GGZ en de specialistische GGZ vanuit de Zvw.

### Aandachts- en actiepunten lokale ondersteuningsinfrastructuur

- Lokale (welzijns)initiatieven benutten om de integratie te bevorderen.
- Versterken vroegsignalering en preventie.
- Versterken van zelfmanagement, benutten ervaringsdeskundigheid en bevorderen samenwerking tussen formele en informele zorg.
- Versterken kennis van psychische en psychiatrische problematiek bij de wijkteams en/of professionals die werkzaam zijn bij de toegang, en verbindingen leggen met de specialistische GGZ.
- Preventie door een breed aanbod van (Wmo-)voorzieningen (welzijn, werk en inkomen en schuldhulpverlening) om te voorkomen dat mensen in de problemen komen en het bieden van voldoende nazorg om terugval in zwaardere zorg te voorkomen.
- Geïntegreerde voorzieningen op wijkniveau, de ambitie kan zijn een geïntegreerde GGZ in de wijk. Hierbij hoort ook de toegang tot algemene voorzieningen voor deze doelgroep.
- Lokale toegang tot zorg en – waar nodig – (regionale) specialistische zorg organiseren.
- Garanderen van langdurige begeleiding met flexibele intensiteit voor burgers die dit nodig hebben.

### Aandachts- en actiepunten huisvesting

- De uitstroomopgave van beschermd wonen en maatschappelijke opvang, en ook van de forensische zorg en de specialistische GGZ, in kaart brengen.
- Prestatieafspraken met woningcorporaties en de vastgoedsector over de beschikbaarheid van voldoende betaalbare woonruimte maken. Zie ook de [handreiking Doorstromers beschermd wonen en maatschappelijke opvang](#) (website Platform 31).
- Afspraken maken met woningcorporaties en aanbieders over het opzetten van een breed aanbod aan woonvarianten zoals 'housing first', crisisopvang, respijtwohnungen, omklapwoningen, kleinschalig lokaal beschermd wonen enzovoorts. Hierover is informatie te vinden in het [VNG dossier Wonen, welzijn en zorg](#).

### Aandachts- en actiepunten innovatie ondersteuningsaanbod

- In kaart brengen bestaand aanbod en analyseren of en zo ja wat er ontbreekt om de (brede) doelgroep te ondersteunen.
- Beschermd wonen en maatschappelijke opvang in samenhang verder ontwikkelen.
- In overleg met aanbieders over vernieuwen en uitbreiden aanbod voor begeleiding en ondersteuning aan zelfstandig wonende cliënten of cliënten in een tussenvorm. Hierbij aandacht continuïteit van zorg en ondersteuning en borging van kwaliteit van de dienstverlening.
- In overleg met welzijnsinstellingen en zelfregie-organisaties over ondersteuningsstructuur en -aanbod voor zelfmanagement, ervaringsdeskundigheid en informele zorg

### Aandachts- en actiepunten ambulantisering

- Gemeenten zetten in op zoveel mogelijk eigen regie en zelfstandig wonen in de wijk. Daarvoor is de opbouw van ambulante ondersteuning nodig. Zorgverzekeraars staan voor de opgave intramurale ondersteuning en zorg af te bouwen en het aanbod van ambulante zorg en ondersteuning te intensiveren. Voor gemeenten is het zaak te achterhalen welke plannen verzekeraars hebben en wat dit betekent voor het aanbod in de regio. Van zorgverzekeraars mag verwacht worden dat ze actief het gesprek aangaan met gemeenten hierover.
- Het Trimbosinstituut monitort of de afbouw van intramurale voorzieningen gelijke tred houdt met een toenemend aanbod van ambulante zorg. [Ambulantiseringbrief van minister Schippers en staatssecretaris Van Rijn aan de Tweede Kamer](#) (mei 2016).

### Aandachtspunten werk- en dagbesteding

Vanuit de Participatiewet en de Wmo 2015 is het taak voor gemeenten om mensen met een arbeidsbeperking te ondersteunen en duurzaam te begeleiden, dat betreft ook mensen met een psychische aandoening. Van belang is hierbij een integrale en persoons-ondersteunende aanpak.

- Voldoende aanbod voor ontmoeten, (arbeidsmatige) dagbesteding en vrijwilligerswerk.
- Specifiek aanbod voor cliënten die niet passen of niet kunnen functioneren in de reguliere voorzieningen voor ontmoeten, (arbeidsmatige) dagbesteding en vrijwilligerswerk.
- Een sluitende keten van samenwerkingspartners en trajecten voor re-integratie op weg naar betaald werk, een doorlopende lijn van ontmoeten, (arbeidsmatige) dagbesteding en vrijwilligerswerk naar betaald werk. Zie de [Handreiking van de VNG en het ministerie van SZW](#).
- Meer waardering en respect bij werkgevers voor mensen met psychiatrische en psychosociale problemen. Het streven is dat cliënten tijdens een sollicitatieprocedure gelijke kansen krijgen.
- In kaart brengen van de (financiële) gevolgen van de ambulantisering voor het onderdeel werk en participatie. Bijvoorbeeld: een uitkeringsgerechtigde die zelfstandig gaat wonen/zelf huur gaat betalen, krijgt voortaan een volledige uitkering in plaats van zak- en kleedgeld. Dit moet worden meegenomen in de begroting voor de Participatiewet omdat daar de uitgaven stijgen.

## Kwaliteit

- Gemeenten sturen op een cliëntgericht aanbod van hoge kwaliteit. Meer hierover in de [VNG Handreiking Kwaliteitseisen maatschappelijke opvang en beschermd wonen](#) (mei 2016).
- Inrichten van adequaat toezicht op de kwaliteit van de ondersteuning.

## Aanvullende informatie

### Handreiking Beleidsplan Opvang en Bescherming

In opdracht van de VNG heeft Movisie een uitgebreide driedelige Handreiking Beleidsplan Opvang en Bescherming gemaakt. De handreiking geeft inhoudelijke aanknopingspunten voor het opstellen van een regionaal beleidsplan opvang en bescherming en bevat input voor het ontwikkelen van een visie, doelgroep- en aanbodbeschrijvingen, goede praktijken en instrumenten. De handreiking gaat over de volle breedte van wonen, zorg, welzijn en participatie.

[Handreiking Beleidsplan Opvang en Bescherming](#), deel 1 Beknopte informatie over de opbouw en inhoud van het beleidsplan.

[Handreiking Beleidsplan Opvang en Bescherming](#), deel 2 Achtergrondmaterialen, instrumenten, voorbeelden en links naar achterliggende rapporten.

[Handreiking Beleidsplan Opvang en Bescherming](#), deel 3 Checklist voor het in kaart brengen van de uitgangssituatie. Wat is het aanbod in de eigen gemeente of regio?

### Aanbevelingen van cliënten

Cliënten en naastbetrokkenen zijn ervaringsdeskundigen. Zij kunnen inschatten wat er nodig en haalbaar is om kwetsbare burgers weer te laten meedoen. Op alle terreinen zoals inclusief wonen, de inzet van sociale wijkteams, scholing en arbeidsparticipatie. De cliëntenraden van de RIBW's hebben vanuit het perspectief van cliënten [aanbevelingen](#) gedaan voor de implementatie van het advies van de commissie Toekomst beschermd wonen.