



Beslisnota voor de gemeenteraad

Datum 14 november 2023

Openbaar

Voorgestelde routing

Onderwerp Zorgwoningen en zorgelijke zorgaanbieders
Versienummer

Portefeuillehouder D.S. de Jong
Informant Dorien Visser
Afdeling Proces-, Programma- en Projectmanagement
Telefoon 06 21134465
Email D.Visser@zwolle.nl

Financiële gevolgen

Betreft doel 6.1.3 Wettelijk kader voor de fysieke leefomgeving
Begroting wijzigen Nee
Dekking ten laste van Begroting

Voorgestelde behandeling

- ☐ Bespreekpunt
- ☐ Hamerstuk
- ☐ Ter kennisname

Bijlagen

1. Motie vreemd aan de orde van de dag M17-2 "Zorgwoningen en zorgelijke zorgaanbieders".
2. Opinienota Zorgwoningen en zorgelijke zorgaanbieders.
3. Juridische context vergunningsplicht zorgelijke zorgwoningen.

Kern van het voorstel

De raad heeft op 2 oktober 2023 gesproken over de opinienota Zorgwoningen en zorgelijke zorgaanbieders. Het college heeft daarin het vraagstuk voorgelegd over het wel of niet doorgaan van het uitwerken van de vergunningsplicht (spoor 2 binnen het project 'Grip op Zorg'). In deze beslisnota ligt het besluit nu de vergunningsplicht niet in te voeren. Het college vraagt de raad ook in te stemmen met het doorzetten van spoor 1 (afspraken regioverband).

Ontwerp besluit

De gemeenteraad besluit:

1. De aanpak Grip of Zorg voort te zetten via spoor 1 'afspraken in regioverband'.
2. De raad besluit nu geen 'vergunningsplicht' in te voeren (spoor 2 niet door te zetten).

Datum 14 november 2023

Inleiding

Op 29 november 2021 heeft de gemeenteraad de motie M17-2 “Zorgwoningen en zorgelijke zorgaanbieders” aangenomen (bijlage). In de motie verzoekt de gemeenteraad het college:

- te onderzoeken of de methode die Kampen toepast om de toekenning van zorgwoningen te regelen en daardoor grip en sturing te hebben ook in Zwolle toepasbaar is en daarover terug te rapporteren aan de Gemeenteraad.

Vervolgens is een voortvarende start gemaakt met het project ‘grip op zorg’. Dit om grip te krijgen op de overlast van zorgwoningen in onze stad. We hebben in de afgelopen 1,5 jaar het volgende gedaan: in beeld gebracht wat de feitelijke situatie in Zwolle is: wat is de omvang van het vraagstuk? Daarna is via twee sporen onderzocht wat hieraan gedaan kan worden: 1) afspraken met het Zorgkantoor en Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) in regioverband; 2) ruimtelijke ordeningsvoorwaarden (methode Kampen).

Op 2 oktober 2023 heeft de raad gesproken over de opinienota zorgwonen en zorgelijke zorgaanbieders (bijlage). Het college heeft daarin het dilemma voorgelegd over het wel of niet doorgaan met de vergunningsplicht uitwerken. In die nota is ook uitgebreid stilgestaan bij de situatieschets en de regionale afspraken. De nu voorliggende beslisnota geeft een toelichting op de besluitvorming over inzet op de beide sporen. Daarmee wordt de motie 17-2 Zorgwoningen en zorgelijke zorgaanbieders” afgedaan.

Spoor 1: afspraken lokaal en in regioverband

Het gesprek met het zorgkantoor en DJI is vanuit Zwolle in 2021 gestart. Ook zijn er meerdere gesprekken gevoerd met de (zorgelijke) zorgaanbieders. Het vraagstuk is in 2022 aangekaart bij de VNG. Andere gemeenten herkenden zich niet direct in de problematiek. Zwolle heeft daarom eerst het voortouw genomen in haar eigen regio. Zwolle is centrumgemeente waardoor de andere regiogemeenten minder te maken hebben met dit vraagstuk. Het is gelukt om de regiogemeenten hierachter te scharen, dit heeft enige tijd gekost.

We zetten erop in dat er dit jaar een ‘position paper’ ligt, waarin een gezamenlijke probleemdefinitie is opgesteld en is verkend wat welke partij in deze problematiek kan doen. Er ligt een concept dat met de regiogemeenten en het Zorgkantoor is besproken. Bijna alle colleges van B en W uit de regiogemeenten hebben inmiddels ingestemd met het position paper.

Op basis van de position paper kan het gesprek met het zorgkantoor en DJI beter worden gevoerd. Dit gesprek wordt zowel op ambtelijk als bestuurlijk niveau voortgezet. Het doel van Zwolle is om de aanbieders van Wlz en Wjz uiteindelijk met de afspraken van ‘Welkom in mijn Wijk’ mee te laten doen. Ook zullen we blijven melden bij de Inspectie gezondheidszorg en jeugd, de verantwoordelijke voor kwaliteit van zorg.

De bewoners die in de zorgwoningen wonen, komen wel vanuit de gehele regio en soms uit andere delen van het land (Wfz). De aanbieders werken voornamelijk regionaal. Daarom is door Zwolle het gesprek regionaal opgepakt (IJssel-Vecht). De gesprekken vinden plaats met justitie (DJI), het zorgkantoor (uitvoerders van Wlz en Wfz en dus opdrachtgevers van de zorgpartijen). Ook de verwijzers (bijv. reclassering) en de inspectie Gezondheidszorg en Jeugd (kwaliteitscontrole) spreken we om dit probleem aan te kaarten en hopelijk op te lossen.

Datum 14 november 2023

Spoor 2: ruimtelijke ordeningsvoorwaarden

In spoor 2 is onderzocht of een vergunningenstelsel (met Kampen als één van de voorbeelden) uitkomst biedt. Onderzocht is hoe een vergunning voor zorgwonen kan worden ingesteld. Hiervoor hebben meerdere ambtelijke gesprekken met de gemeenten Kampen en Deventer plaatsgevonden over de ervaringen daar. Kampen heeft kortgeleden deze plicht ingevoerd. Deventer jaren geleden (2010). In Kampen heeft de invoering tot onrust bij de aanbieders geleid. Bij aanvraag van de vergunningen moet er veel informatie worden gedeeld over type zorg, dat is nog een hindernis. Beide gemeenten geven aan dat het gesprek met de aanbieders belangrijkste is. De vergunning geeft hiervoor wel aanleiding, maar lost de overlast niet op.

Op 1 januari 2024 treedt de Omgevingswet inwerking. Op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet beschikt iedere gemeente over een omgevingsplan van rechtswege. Dit is het omgevingsplan van rechtswege, ook wel 'het tijdelijke deel van het omgevingsplan'. Naar verwachting wordt het nieuwe omgevingsplan eind 2025 vastgesteld in de raad. Dit integrale kader kan voor woonzorgvoorzieningen bereikt worden door het aanhaken bij het thema 'wonen' in het omgevingsplan. Door Nysingh Advocaten onderzocht wat de juridische mogelijkheden zijn om zorgwoningen in ruimtelijke ordening op te nemen (WRO). Dit gaat over de definities van een woning als zorgwoning. In de bijlage is hiervan een uitwerking gemaakt.

Beoogd effect

Zwolle wil een inclusieve gemeente zijn, waar we willen dat alle inwoners goed samen kunnen leven in onze stad. We beogen goede zorg voor inwoners die dat nodig hebben en prettige leefomgeving voor eenieder.

Argumenten

1.1 We zetten in op aanpak op de zorgafspraken via regionale samenwerking

Het probleem is de niet adequate zorg, waarvan zorgvrager en hun omgeving de dupe zijn. Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en Zorgkantoor zijn de contractpartners (opdrachtgevers) van de zorgelijke zorgaanbieders. De zorg die wordt verleend aan onze inwoners valt binnen de Wet langdurige zorg (Wlz) en/ of Wet forensische zorg (Wfz). De kwaliteit van zorg is een verantwoordelijkheid van de inspectie. Bij de inspectie is meerdere keren melding gemaakt en contact mee gelegd. Door op regionaal niveau in gesprek te gaan, willen wij genoemde partijen wijzen op hun (maatschappelijke) verantwoordelijkheid en praktische afspraken maken zodat de overlast door hun cliënten vanwege inadequate ondersteuning wordt verminderd.

1.2 De regionale aanpak past bij inzet op verbreding van toezicht

De regionale aanpak past in de Uitvoeringsagenda IJssel Vecht gemeenten en Zilveren Kruis 2022¹. In de uitvoeringsagenda wordt gesproken over Wmo en over Toezicht binnen het sociaal domein, maar onzes inziens moet dit verbreed worden naar toezicht binnen Wlz en Wfz².

1.3 We willen een gedeeld standpunt over rol van Zorgkantoor en DJI

Het Position Paper Regionale Aanpak Kwaliteit en Rechtmatigheid Zorg dient als basis voor het maken van concrete afspraken met het Zorgkantoor en DJI. Dit zodat zij daadwerkelijk gaan toezien op

¹ [Samenwerkingsagenda 2021-2023 Regio IJssel-Vecht en Zilveren Kruis | VNG](#). Het zorgkantoor is onderdeel van Zilveren Kruis.

² [Beleidskader Wmo-toezicht - kwaliteitstoezicht | Rapport | Rijksoverheid.nl](#) & [Toezicht Wmo moet steviger verankerd worden in beleid | VNG](#)

Datum 14 november 2023

kwaliteit en rechtmatigheid van de zorg, die binnen de Wlz en Wfz geboden wordt en waardoor naar verwachting de overlast in buurten en wijken zal afnemen.

1.4 Eerst overleg proberen, inzet via vergunning kan altijd nog

In 2024 en 2025 wordt het omgevingsplan geschreven binnen de omgevingswet. Het opnemen van een vergunningsplicht voor zorgwonen kan hierin worden meegenomen in het thema wonen. De uitwerking kan in het najaar van 2024 plaatsvinden. Met het instellen van een vergunningsplicht kan worden gewacht. Daarom komt het college in het derde kwartaal met een voortgangsnota over spoor 1: de afspraken in regioverband.

2.1 De impact van de vergunningplicht zorgwonen voor de aanbieders is groot door aanvraagprocedure

De vergunningplicht geldt voor alle zorgaanbieders die een woonzorgvoorziening willen realiseren binnen de bestemming wonen. Dat, terwijl de overlast met name komt van woningen die aangeboden worden via drie aanbieders. Ook nieuwe woonzorginitiatieven binnen de bestemming wonen, voor het programma "Van Beschermd Wonen naar Beschermd Thuis", zijn onderworpen aan de vergunningplicht. Dit zijn er jaarlijks 5 à 10, maar de opgave is groter. De vergunningsplicht betekent veel voor aanbieders: extra werk, overleg en mogelijk uitstel van voorzieningen.

2.2 We verwachten vertraging van 'vermaatschappelijking' = wachtlijsten ivm vergunningstraject

Bij een vergunningsprocedure geldt de mogelijkheid van het indienen van een zienswijze, bezwaar maken en het aantekenen van beroep. De ervaring is dat er steeds vaker (hoger) beroep (tot aan de Raad van State) wordt aangetekend door omwonenden bij het huisvesten van maatschappelijke activiteiten in de wijk. Een procedure om enkele mensen te huisvesten in een zorgwoning kan daarmee erg lang duren of leiden tot afstel, waarmee de opgave om zorgwoningen te realiseren in gevaar komt. Dit creëert een langere wachtlijst voor de mensen die zo'n woning nodig hebben. Zwolle wil een inclusieve gemeente zijn voor alle mensen die wonen met zorg nodig hebben. De beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis moedigt het college aan, zodat iedereen onderdeel is van de samenleving. De transitie van beschermd wonen naar beschermd thuis wonen vraagt om een palet van innovatieve woonvormen.

2.3 De zorg aan de client verbetert niet door een vergunning

De (overlastgevende) aanbieders hebben een juridische afspraak met hun contractpartner, DJI en/ of het Zorgkantoor, of werken op basis van een persoonsgebonden budget. De gemeente kan in dergelijke gevallen niet sturen op de kwaliteit van zorg. Ook niet bij het invoeren van een vergunningstelsel, omdat het twee wetten betreft waar de gemeente niet voor verantwoordelijk is.

2.4 Geen zekerheid dat overlast (snel) afneemt, omdat huidige locaties niet vallen onder toekomstige vergunningen.

- a) Huidige overlastwoningen kunnen niet met deze vergunning worden aangepakt, de vergunningplicht geldt alleen voor nieuwe woonzorgvoorzieningen en niet voor bestaande.
- b) Daarnaast zullen de aanbieders mogelijk andere wegen bewandelen of geen vergunningaanvragen. Op dat laatste kan dan wel ingegrepen worden door handhaving op de vergunning (Deventer heeft een lange juridische procedure hierover gewonnen).
- c) Handhaven op de vergunning is mogelijk, maar is juridisch complex en vaak ook niet tot gewenste uitkomst leiden.

Datum 14 november 2023

2.5 Een vergunningsstelsel leidt mogelijk tot stigmatisering

Een vergunning wordt aangevraagd op adres. Daardoor is het dan openbaar dat er een inwoner met indicatie (zorg) op dat adres komt wonen. Zwolle is een inclusieve stad waar iedereen kan zijn wie hij/zij is en waarin we omzien naar elkaar. Een stad waar mensen wonen op een plek die bij hen past. We willen ook dat inwoners die deze zorg nodig hebben worden beschermd in hun privacy en prettige woonsituatie. We voorzien mogelijk stigmatisering op basis van de vergunningsaanvraag.

Risico's

Niet invoeren van een vergunningsplicht geeft de gemeente geen directe mogelijkheid om voorwaarden te stellen aan de huisvesting van de zorgaanbieders. Daar staat tegenover dat we langs de lijn van afspraken met de opdrachtgevers van de zorgaanbieders meer sturing aan de voorkant beogen. Echter heeft de gemeente bij dat laatste geen doorzettingsmacht omdat zij geen verantwoordelijkheid heeft binnen de Wlz en Wfz.

Financiën / Organisatorische aspecten

Spoor 1: afspraken in regioverband. Dit spoor is door de projectleider grip op zorg begin 2023 overgedragen aan de lijnorganisatie (afdeling maatschappelijke ontwikkeling). De regiogemeenten is gevraagd om een bijdrage naar rato van inwoneraantal in de kosten van het projectleiderschap voor de regionale aanpak. Met deze bijdrage is inmiddels in bijna alle gemeente bestuurlijk ingestemd. De bijdrage van Zwolle kan binnen het programma (1 en 2) worden gefinancierd.

Communicatie

De betrokken partijen worden gelijktijdig geïnformeerd met de raad, door het toezenden van de beslisnota.

Vervolg

De raad wordt in het derde kwartaal van 2024 geïnformeerd over de voortgang van spoor 1 – het in regioverband en lokaal (vervolg-)afspraken maken met de zorgaanbieders. De raad kan dan de vergunningsplicht heroverwegen.

Openbaarheid

Deze nota is openbaar.