

Doetinchem, 27 maart 2012

ALDUS VASTGESTELD 4 APRIL 2012

Stand van zaken uitvoering Regionaal OGGz-beleidsplan en Regionaal Kompas bestrijding dakloosheid 2008 t/m 2012

**Voorstel:**

- 1. Kennisnemen van de stand van zaken uitvoering Regionaal OGGz-beleidsplan en Regionaal Kompas bestrijding dakloosheid 2008 t/m 2013;**
- 2. Vaststellen dat de gemeente voldoende sturingsmogelijkheden heeft in het kader van beschermde woonvoorzieningen.**
- 3. Kiezen voor een zogenaamde binnenplanse afwijking, gekoppeld aan een omgevingsvergunning.**
- 4. De kosten van het aanpassen van de bestemmingsplannen ad € 50.000 dekken ten laste van de post onvoorzien incidenteel (44<sup>e</sup> wijziging begroting 2012).**

**Inleiding**

De gemeente Doetinchem heeft als doelstelling 'Iedereen doet mee'. Dit betekent een samenleving waarin wij voor elkaar zorgen en elkaar helpen. Dit betekent ook dat wij ons dus realiseren dat er kwetsbare mensen zijn die niet goed voor zichzelf kunnen zorgen en hierbij hulp nodig hebben.

In 2007 hebben de raden van de acht gemeenten van de Regio Achterhoek elk het Regionaal OGGz-beleidskader en -plan vastgesteld. Dit plan biedt een gezamenlijk en onderling afgestemd lokaal en regionaal beleid voor de OGGz. Bij de OGGz gaat het om beleid en de voorzieningen die gericht zijn op de groep kwetsbare burgers in onze samenleving met een opeenstapeling van problemen op meerdere leefgebieden. Daarbij gaat het dan om combinaties van schulden, huiselijk geweld, verslaving, huisuitzetting, zelfverwaarlozing, vereenzaming, dakloosheid, woonoverlast of opvoedingsproblematiek en dergelijke.

Burgemeester en wethouders van de centrumgemeente Doetinchem hebben in maart 2008 voor de doelgroep daklozen de kaders van dit OGGz-beleid nader uitgewerkt en geconcretiseerd in het Achterhoekse Regionaal Kompas bestrijding dakloosheid 2008 tot en met 2013. Doetinchem was een van de eerste centrumgemeenten na de G4, die van het ministerie van Volksgezondheid toestemming kreeg voor de uitvoering van dit Regionaal Kompas. Deze toestemming behelst ook ruimte voor het zorgkantoor voor uitvoering van de zorgelementen die gefinancierd worden vanuit de AVBZ. De afspraken met het ministerie lopen tot en met 2013. Vanaf 2014 zal er een nieuw beleidskader worden opgesteld.

In dit voorstel verantwoorden wij ons over de voortgang van het Regionaal OGGz-beleidsplan en het Regionaal Kompas bestrijding dakloosheid. Wij zijn tevreden over de inhoudelijke resultaten die tot nu toe bereikt zijn. Veel kwetsbare burgers hebben wij weer perspectief kunnen bieden, afglijden vaak kunnen voorkomen en voor sommigen ligt nu een woonvoorziening in het verschiet. Wij constateren dat er rondom de uitvoering van één deel van het beleid, de realisatie van beschermde woonvoorzieningen, de afgelopen periode veel discussie is geweest. U hebt als raad gevraagd wat de mogelijkheden zijn ten aanzien van de (ruimtelijke) sturingsmogelijkheden en burgerparticipatie daaromtrent. In het tweede deel van het raadsvoorstel komen wij op uw vragen terug.

Doetinchem, 27 maart 2012

## **I. Stand van zaken uitvoering hoofdpunten uit het regionaal OGGz-beleidsplan**

Vanaf 2008 zijn de actiepunten uit het OGGz-beleidsplan in uitvoering genomen. Hieronder treft u de stand van zaken aan:

### **a. lokale zorgnetwerken voor multiproblematiek**

#### omschrijving OGGz-beleidsplan 2007

Elke gemeente zet een lokaal OGGz-netwerk op waarbinnen de meervoudige probleemsituaties in beeld worden gebracht en gevolgd worden en dat de inzet vanuit verschillende disciplines afstemt. Deze lokale zorgnetwerken zijn de lokale gemeenschappelijke structuur van veldpartijen en gemeente waarbinnen de hulp in complexe zorgsituaties wordt gecoördineerd en afgestemd. Het gaat dan om situaties die zich vanuit verschillende domeinen aandienen zoals veiligheid, onderwijs, jeugdzorg, zorg en OGGz.

#### stand van zaken december 2011

Dit regionale project van de gezamenlijke gemeenten is in de loop van 2010 voltooid. In alle acht gemeenten zijn de lokale zorgnetwerken van start gegaan of in opstart. (Voor Doetinchem: het Doetinchemse zorgnetwerk is op 1 april 2010 gestart.)

### **b. preventie huisuitzettingen**

#### omschrijving OGGz-beleidsplan 2007

Elke gemeente draagt zorg voor een lokaal pakket aan maatregelen die op maat ingezet kunnen worden voor de hulp aan deze (OGGz-)groep en ter preventie onder andere van huisuitzettingen.

#### stand van zaken december 2011

In maart 2009 hebben 46 partijen in de regio, waaronder alle gemeenten en woningcorporaties, een werkwijze onderschreven die zij allemaal zullen gaan hanteren bij dreigende huisuitzetting als gevolg van huurachterstand of overlast. Verschillende gemeenten, waaronder Doetinchem, hebben lokaal met corporaties en andere veldpartijen werkafspraken gemaakt of zijn in overleg over de uitvoering van deze leidraden. Voor Doetinchem: er is een platform schuldhulpverlening waarbinnen afspraken worden gemaakt met diverse partijen, onder andere woningcorporatie, maatschappelijk werk, sociale zaken, MEE, zorgnetwerk. Daarnaast is er in 2011 een pilot preventief overleg over huurschulden gestart. Hier worden alle zaken van de woningcorporatie besproken die nu nog bij de deurwaarder liggen, waaronder welke hulp ingezet kan worden om ontruiming te voorkomen.

### **c. schuldhulpverlening c.a OGGz-cliënten**

#### omschrijving OGGz-beleidsplan 2007

Elke gemeente draagt zorg voor een pakket aan schuldhulpverlening, budgetbegeleiding en budgetbeheer dat afgestemd op de vraag en de behoefte van de OGGz-cliënt ingezet kan worden.

#### stand van zaken december 2011

In mei 2009 hebben de portefeuillehouders van de acht gemeenten afgesproken dat per gemeente het gemeentelijke schuldhulpverleningsbeleid wordt verbeterd. Er zal daarnaast bij de inwerking-treding van de nieuwe Wet gemeentelijke schuldhulpverlening gestart moeten worden met de integrale aanpak van schulden in OGGz-situaties. Deze nieuwe wet op de schuldhulpverlening is thans nog niet in werking. Voor Doetinchem: integrale schuldhulpverlening is vanaf 2009 de werkwijze van het Centraal Loket Schuldhulpverlening.

Doetinchem, 27 maart 2012

#### **d. maatschappelijke opvangvoorzieningen**

##### omschrijving OGGz-beleidsplan 2007

De inzet is om de noodzakelijke reeks aan samenhangende regionale opvangvoorzieningen op een kwalitatief basaal verantwoord niveau te waarborgen. Voor Doetinchem gold bij de start van de inwerkingtreding van het Regionale Kompas dat er slechts 10 nachtopvangplekken en 20 crisis-opvangplekken beschikbaar waren. Er moest dus nog een hele inhaalslag worden gemaakt. Ons uitgangspunt daarbij is dat mensen zoveel mogelijk in gewone huizen (al dan niet met begeleiding) gehuisvest worden. Dit is niet voor iedereen (meteen al) weggelegd. Vandaar dat er ook beschermde woonvoorzieningen nodig zijn.

Wij hebben ons vooral gericht op doorstroom richting woonvoorzieningen (zie onderdeel f).

De directe maatschappelijke opvangcapaciteit is daardoor relatief beperkt.

##### stand van zaken december 2011

Sinds 2008 is een aantal opvangvoorzieningen voor daklozen gerealiseerd en verbeterd:

- In juni 2008 is een sociaal pension in gebruik genomen. Aantal plaatsen op dit moment 33. IrisZorg is bezig met voorbereiding voor uitbreiding van deze beschermde woonvorm tot 33 plaatsen aan de Terborgseweg 63. De sociaal-pensionplekken zullen daarvan onderdeel uitmaken.
- In augustus 2011 is er een beschermde woonvorm Domus in Wehl voor 24 plaatsen gestart door het Leger des Heils. In 2011 hebben 17 daklozen een plek binnen de Domus gekregen.
- In december 2008 is het nieuwe dagcentrum De Werkplaats in gebruik genomen. In dit dagcentrum is onder andere een voorziening aanwezig waar alcoholverslaafde daklozen hun drank kunnen gebruiken.
- In 2009 is de kwaliteit van de nachtopvang verbeterd en uitgebreid naar 12 plekken. Er zijn ook aparte vertrekken voor mannen en vrouwen ingericht.
- De capaciteit voor opvang van jongeren in crisissituaties is in 2008 en 2009 uitgebreid met 10 plaatsen in twee woningen van de Stichting Jongerenopvang Doetinchem.
- De capaciteit van het aantal crisisplaatsen bij IrisZorg is op dit moment nog steeds 20.

#### **e. trajecten voor daklozen c.a.**

##### omschrijving OGGz-beleidsplan 2007

Alle daklozen in de regio worden opgespoord en krijgen elk een individueel trajectplan met persoonlijke doelen op de terreinen wonen, zorg, inkomen en dagbesteding en een vaste trajectbegeleider. Hetzelfde geldt voor de OGGz-situaties in de regio waarvoor een passend hulp- en begeleidingsaanbod wordt gerealiseerd.

##### stand van zaken december 2011

In 2009 kreeg een eerste groep van 45 daklozen een individueel trajectplan aangemeten.

In 2010 waren dit 58 cliënten en in 2011 kregen 83 cliënten een individueel trajectplan. Daarmee komt het totaal aantal trajectenplannen voor daklozen samen op 186.

De lokale zorgnetwerken die in 2010 van start gingen, zijn de structuur waarbinnen partijen afspraken maken over een onderling afgestemd en passend hulp- en begeleidingsplan voor individuele cliënten en gezinnen in complexe zorgsituaties (waaronder daklozen). In 2011 hebben er 145 casus-overleggen plaatsgevonden en zijn 181 cliënten besproken.

Van juni 2008 tot december 2011 zijn in totaal 70 daklozen vanaf de straat doorgestroomd naar een woonplek in het sociaal pension of al dan niet via het sociaal pension, naar een zelfstandige woning (met begeleiding). In 2009: 24, in 2010: 19 en in 2011: 27.

Doetinchem, 27 maart 2012

**f. woonvoorzieningen daklozen c.a.**

omschrijving OGGz-beleidsplan 2007

Aan de hand van deze individuele trajecten wordt bepaald welke regionale capaciteit aan voorzieningen voor duurzaam verblijf, beschermde woonvormen en zelfstandige woonvormen met begeleiding nodig zijn en gerealiseerd moet worden, te bekostigen uit AWBZ-middelen. Ook wordt ingezet op de realisatie van onconventionele woonvormen voor mensen waarvoor dit vooralsnog de enige oplossingsrichting is.

stand van zaken december 2011

Met de Achterhoekse woningcorporaties zijn afspraken gemaakt over het beschikbaar stellen van woningen voor huisvesting van (ex-)daklozen, ex-gedetineerden, jongeren en dergelijke. Jaarlijks worden er 30 woningen beschikbaar gesteld. In 2011 zijn er 17 cliënten in woningen geplaatst en 12 aanvragen zijn in behandeling.

In maart 2009 het woonproject voor jongeren Kamers met Kansen van start gegaan. Dit woonproject is in 2011 omgezet in Kamer met Uitzicht, een gezamenlijk initiatief van Stichting Lindenhout en Sité Woondiensten. Het is bedoeld voor jongeren met lichtere problematiek, waarbij geen toezicht nodig is.

De Stichting Jongeren Opvang Doetinchem heeft vanaf voorjaar 2008 twee woningen ter beschikking om jongeren in crisis tijdelijk onderdak te bieden.

In augustus 2011 is een beschermde woonvoorziening (Domus) voor daklozen gerealiseerd door het Leger des Heils voor in totaal 24 plaatsen. In 2011 hebben 17 daklozen een plek binnen Domus gekregen.

In 2011 is IrisZorg gestart met plannen voor realisering van een beschermde woonvoorziening voor daklozen voor in totaal 33 plaatsen. Hierbij zitten de 10 plaatsen van het sociaal pension.

Met de Domus in Wehl en de Terborgseweg 63 in Doetinchem lijkt het dat wij op dit moment voldoende opvangcapaciteit beschermd-wonenvoorziening hebben voor deze doelgroep (ex)daklozen. Belangrijk aandachtspunt is overigens te vermelden dat de druk op de nachtopvang flink is toegenomen en ook de vraag naar plaatsen voor opvangvoorzieningen voor risicojongeren/ zwerfjongeren. Daarnaast zijn er woonzorgvoorzieningen nodig voor andere OGGz-doelgroepen. In voorbereiding is de realisatie van:

- een woon-/zorgvoorziening van GGNet voor in totaal 40 plaatsen voor psychiatrische patiënten waarvan een aantal (tot maximaal 20) plaatsen voor dubbele diagnose (psychiatrie en verslaving - veelal OGGz/daklozen) - in samenwerking met IrisZorg. In 2011 heeft GGNet aangegeven dat zij haar plannen zal herzien en zich voornamelijk zal concentreren op herschikking van plaatsen en mogelijkheden ter vervanging van bestaande voorzieningen;
- een RIBW-achtige begeleid-wonenvoorziening voor jongeren van minimaal 15 plaatsen (Lindenhout in samenwerking met IrisZorg, GGNet, De Lichtenvoorde);
- een 24-uurs voorziening voor kinderen en jongeren, licht verstandelijk gehandicapten (LVG) door De Lichtenvoorde met een capaciteit van 24 plaatsen.

**g. dagbesteding en -activering**

omschrijving OGGz-beleidsplan 2007

De gemeenten zorgen elk voor een voldoende pakket aan dagbesteding en -activering voor de OGGz-groep

Doetinchem, 27 maart 2012

### stand van zaken december 2011

Voor daklozen is in december 2008 een nieuw dagcentrum in gebruik genomen waarin en van waaruit activiteiten aan daklozen worden aangeboden.

In 2009 volgden 20 daklozen een traject richting werk. In 2010 volgden 25 deelnemers een traject richting werk; daarnaast zijn er in 2010 12 mensen doorgestroomd naar activiteiten van Pauropus/Guus/Sagem en dergelijke. In 2011 hebben 39 cliënten een sec werktraject gekregen. Daarnaast zijn er cliënten die direct zijn doorgestroomd naar Sagem en Pauropus. Alle cliënten moeten deelnemen aan dagbesteding, de eerste trede richting werk.

### **h. doelgroep kwetsbare jongeren/zwerfjongeren**

De sluitende aanpak die voor daklozen wordt gehanteerd, is ook van toepassing op zwerfjongeren/kwetsbare jongeren.

In 2011 is gebleken dat er behoefte is aan inzicht in de vraag en behoefte aan ondersteuning van deze doelgroep en het aanbod van instellingen. Hiervoor is een subsidie toegekend door de provincie Gelderland. Daarnaast is het nodig om op basis van de registratie in de zorgmonitor, inzicht te krijgen in de totale doelgroep kwetsbare jongeren, hun positionering op de verschillende levensdomeinen en het traject dat zij doorlopen van de start van het hulpverleningstraject tot en met de nazorg. Op basis van deze informatie ontstaat een beeld van overlap en hiaten en zal er een regionale agenda kwetsbare jongeren moeten worden opgesteld (met regionale en lokale doelen) die moet leiden tot een sluitende aanpak/aanbod voor kwetsbare jongeren. Uiteraard zullen de ontwikkelingen vanuit de verschillende beleidsvelden hierbij betrokken worden zoals komst van de jeugdzorg, CJG, uitvoeringsprogramma jeugd 2010 van de provincie Gelderland.

## **2. Stand van zaken uitvoering Regionaal kompas bestrijding dakloosheid 2008 t/m 2013**

Ter uitwerking van het regionale OGGz-plan heeft de gemeente Doetinchem het Regionaal Kompas Bestrijding Dakloosheid vastgesteld dat zich specifiek richt op dak- en thuislozen. Hieronder treft u de instrumenten aan die daarvoor zijn ingezet. Enige overlap met wat hierboven staat, is onontkoombaar omdat daklozen uiteraard een bijzonder kwetsbare groep burgers zijn, binnen de kwetsbare groep OGGz-mensen.

### **a. hoofddoelstellingen van dit kompas zijn:**

1. Het aantal daklozen is eind 2013 ten opzichte van 2007 verminderd met ten minste 75%. Wij gaan hierbij uit van de aanwezigheid van 250 daklozen in de Achterhoek in 2007. Dit aantal is gebaseerd op de beredeneerde telling van de GGD.
2. Het aantal dreigende daklozen is eind 2013 ten opzichte van 2007 verminderd met ten minste 87%
3. Het tot stand brengen van 100% sluitende aanpak:
  - een sluitende keten wat betreft een samenhangend lokaal en regionaal beleid;
  - een sluitende keten wat betreft de aanwezigheid van het noodzakelijk pakket aan voorzieningen en maatregelen;
  - een sluitende keten wat betreft de afstemming en afspraken tussen voorzieningen over ketenregie en een sluitende keten wat betreft de inzet op cliëntniveau.

In het kompas is prioriteit gegeven aan zwerfjongeren: zwerfjongeren die worden opgespoord of die zich melden, worden bij voorrang op traject gezet gericht op uitstroom en beëindiging dakloosheid.

Doetinchem, 27 maart 2012

## **b. stand van zaken ontwikkeling kompasinstrumenten**

In het Regionaal Kompas zijn de volgende instrumenten opgesomd die in onderling verband ontwikkeld en ingezet worden om op macroniveau deze kompasdoelstellingen te behalen en op microniveau de doestellingen van de individuele trajectplannen, die voor elke dakloze zal worden opgesteld. Het betreft de volgende instrumenten:

### Instrument 1 - persoonsgerichte aanpak

In het dagcentrum De Werkplaats is het centrale loket voor de daklozen ingericht. Daar vindt de aanmelding en intake plaats en wordt een individueel trajectplan uitgewerkt dat gericht is op uitstroom uit dakloosheid.

### Instrument 2 - OGGz-monitor/cliëntenvolgsysteem

In opdracht van de provincie Gelderland is een Gelderse OGGz-monitor en registratiesysteem ontwikkeld en inmiddels beschikbaar voor alle gemeenten in de provincie bij de verbetering van de opvang en kwaliteit van het leven van mensen met multiproblemen. Dit instrument kan ingezet worden ter ondersteuning van de ketenprocessen van zorg rondom OGGz-cliënten met meervoudige problematiek. Bij gebruikmaking van dit instrument komt er ook informatie beschikbaar over deze doelgroep dat gebruikt kan worden als input voor het beleid op lokaal, regionaal provinciaal en landelijk niveau. In 2010 is in de Achterhoek de Gelderse OGGz-monitor in gebruik genomen. Deze monitor is het cliëntvolgsysteem voor gebruik door de lokale zorgnetwerken. De Veiligheidskamer Noord- en Oost-Gelderland gebruikt dit systeem eveneens voor casusregistratie. In 2011 is veel aandacht besteed aan vereenvoudiging van het systeem. Eveneens zijn er trainingen voor organisaties geweest (begin januari 2012). Verder wordt er gewerkt aan een koppeling met de Verwijsindex Risicojongeren 0-23 jaar en een koppeling met het GBA.

### Instrument 3 - in elke gemeente een lokaal zorgnetwerk multiprobleemsituaties

Zoals eerder vermeld, zijn de lokale zorgnetwerken in de loop van 2010 van start gegaan, waarmee elke gemeente over een structuur beschikt waarin de hulp in complexe zorgsituaties wordt gecoördineerd en afgestemd.

### Instrument 4 - regionaal coördinatiepunt multiprobleemsituaties

In de loop van 2010 zijn de taken van het regionale GGD-coördinatiepunt van complexe situaties overgenomen door de lokale zorgnetwerken.

### Instrument 5 - sluitende aanpak ter voorkoming van huisuitzettingen

In maart 2009 hebben 46 partijen in de regio, waaronder alle gemeenten en woningcorporaties, een werkwijze onderschreven die zij allemaal zullen gaan volgen bij dreigende huisuitzetting als gevolg van huurachterstand of overlast. Hierover worden lokaal uitvoeringsafspraken gemaakt.

### Instrument 6 - schuldhulpverlening/schuldsanering, onverzekerde/budgetbegeleiding en budgetbeheer

De portefeuillehouders van de acht gemeenten hebben in mei 2009 afgesproken dat per gemeente het gemeentelijke schuldhulpverleningsbeleid zal worden uitgevoerd, vooruitlopend op het van kracht worden van de Wet minnelijke schuldhulpverlening. De integrale aanpak van schulden in OGGz-situaties (waaronder daklozen) kan hierdoor gestart en uitgevoerd worden. Integrale schuldhulpverlening is inmiddels de werkwijze in de gemeenten van de Regio Achterhoek.

Doetinchem, 27 maart 2012

Instrument 7 - zorgtoeleiding en bemoeizorg

GGNet ontvangt een gemeentelijke subsidie ten behoeve van een zorgtoeleidingsproject onder de naam 'bijzondere zorg' c.q. bemoeizorg. Sociaal-psychiatrische verpleegkundigen van het project gaan op pad naar aanleiding van signalen van huisartsen, woningbouwcorporaties, sociale diensten, politie et cetera om contact te zoeken met een (zorgwekkende) zorgmijder. Met IrisZorg hebben wij afspraken gemaakt over het opsporen met behulp van het veldwerk van daklozen in de regio, die nog niet in beeld zijn.

Instrument 8 - aangepaste woonvormen/woonbegeleiding (ex-daklozen)

Met de Achterhoekse woningcorporaties zijn afspraken gemaakt over het beschikbaar stellen over woningen voor huisvesting van (ex-)daklozen, ex-gedetineerden, jongeren en dergelijke. Vanaf juni 2008 zijn er diverse voorzieningen gerealiseerd en nog in ontwikkeling, onder andere sociaal pension, beschermde woonvoorzieningen, opvang voor jongeren. Er staan nog enkele voorzieningen in de planning, zoals crisisopvang voor jongeren, voorziening voor LVG-jongeren.

Instrument 9 - dagbesteding/activering

Gekoppeld aan het dagcentrum De Werkplaats worden aan daklozen vormen van dagbesteding aangeboden, die gericht zijn op meer structuur in hun dagelijks ritme en meer zingeving in het bestaan.

Doelen zijn het voorkomen van verder afglijden in sociaal isolement, het opbouwen van een sociaal netwerk, het leveren van een bijdrage aan de ontwikkeling van eigenwaarde van de cliënten, het ondersteunen van een cliënt in het rehabilitatieproces naar een zo zelfstandig mogelijk leven, het aanbrengen van een structuur en ritme in het leven en een wijziging van de leefstijl.

Instrument 10 - nazorg ex-gedetineerden/veelplegers

Met de Directie Justitiële Inrichtingen (DJI) hebben wij afspraken gemaakt over een tijdsgebonden voorbereiding van de 'zorg na detentie'. Zes weken voor een vrijlating doet de DJI een melding over de vrijlating van een persoon en diens dossier aan de gemeentelijke contactfunctionaris, die de zorg over praktische zaken als inkomen, werk, huisvesting, verzekeringen en/of andere praktische zaken organiseert en coördineert. Als het een complexe zorgsituatie betreft, meldt deze contactfunctionaris dit vervolgens bij de coördinator van het lokale zorgnetwerk. Deze komt binnen de structuur van dat zorgnetwerk met relevante partijen tot een plan van aanpak.

Instrument 11 - bestuurlijke afspraken in nieuw regionaal OGGz-convenant

Op 30 maart 2009 hebben in totaal 46 partijen, waaronder de acht gemeenten van de Regio Achterhoek, een OGGz-convenant ondertekend.

Met die ondertekening hebben deze partijen zich verbonden aan de gezamenlijke opgaaf en nodige onderlinge samenwerking om voor de mensen met meervoudige problemen deze keten op de verschillende niveaus goed sluitend te maken en sluitend te laten functioneren.

**3. Sturingsmogelijkheden maatschappelijke bestemmingen beschermde woonvoorzieningen**

Naar aanleiding van de discussie over de realisatie van beschermde woonvoorzieningen en de sturingsmogelijkheden op dat gebied maken wij een onderscheid in de volgende drie onderdelen:

- veiligheid;
- zorg;
- ruimtelijke ordening;

Doetinchem, 27 maart 2012

### **Veiligheid**

Op 16 september 2010 hebt u een motie aangenomen waarin staat dat er bij het realiseren van nieuwe beschermde woonvoorzieningen een veiligheidsscan en een beheersplan moeten worden opgesteld. Dit is de manier waarop wij vanuit veiligheid sturen bij realisatie van beschermde woonvoorzieningen. Bij de totstandkoming van de veiligheidsscan en het opstellen van het beheersplan worden naast professionals ook burgers, omwonenden en eventuele belangengroepen van verontruste bewoners betrokken.

Wij stellen vast dat wij op het onderdeel veiligheid met uw motie omtrent een veiligheidsscan en een beheersplan alvorens een opvangvoorziening in gebruik kan worden genomen, sturingsmogelijkheden in handen hebben.

### **Zorg**

In het OGGz-beleidsplan staan de kaders waarop wij als gemeente en als regio sturen. Dit betreft eveneens de financiële kaders. Jaarlijks worden hierover afspraken gemaakt met de regiogemeenten en wordt vervolgens subsidie toegekend voor zover deze voorzieningen onder de verantwoordelijkheid van de bekostiging van de centrumgemeente vallen.

De voorzieningen op het terrein van maatschappelijke opvang die door de gemeenten worden bekostigd uit rijksmiddelen, zijn toegankelijk voor iedereen die in Nederland woont. Dit wordt vaak aangeduid als 'landelijke toegankelijkheid' en is neergelegd in artikel 20, lid 6 van de Wmo.

De landelijke toegankelijkheidseis houdt in dat maatschappelijke opvang (voldoende) wordt verzekerd.

Ondertussen hebben de centrumgemeenten in Nederland met elkaar afgesproken te werken volgens de 'Code Regiobinding'. Ook de gemeente Doetinchem heeft zich daaraan verbonden.

De gedragscode waarborgt dat een dak- en thuisloze altijd in (de regio van) een centrumgemeente toegang tot de maatschappelijke opvang kan krijgen. Belangrijkste uitgangspunt van de gedragscode is dat er voor iedere dak- en thuisloze opvang is, als eerste stap naar een persoongerichte aanpak.

De dak- en thuisloze is vaak het meest gebaat bij wonen en maatschappelijk herstel in zijn eigen regio. Daar zit ook (de restanten van) zijn of haar sociale netwerk. Wij richten ons bij op onze maatschappelijke opvangtaak dan ook vooral op de Achterhoekse dak- en thuislozen. Het is uiteraard belangrijk dat er daarvoor voldoende opvangvoorzieningen zijn.

Wij stellen vast dat wij op het onderdeel zorg met onze subsidie mogelijkheden hebben om te sturen op die organisaties die wij subsidiëren. Met de Code Regiobinding hebben wij ook een mogelijkheid in handen om afspraken te maken met de maatschappelijke opvangorganisatie die zich in onze gemeente wil vestigen.

### **Ruimtelijke ordening**

Wat zijn de mogelijkheden om te sturen?

Als de gemeente grip wil hebben op de vestiging van een beschermde woonvoorziening, zal het bestemmingsplan moeten worden aangepast. Uitgezocht zal dan moeten worden welke percelen in de gemeente Doetinchem een maatschappelijke bestemming hebben. De regels van deze bestemmingen moeten dan zo worden gewijzigd, dat er niet automatisch een beschermde woonvoorziening kan worden gevestigd.



Doetinchem, 27 maart 2012

Er zijn drie mogelijkheden.

1. De meeste verregaande mogelijkheid is dat een beschermde woonvoorziening wordt verboden. Alleen de gemeenteraad kan dan daarna desgewenst een beschermde woonvoorziening toelaten, maar dan moet het bestemmingsplan eerst weer worden aangepast door middel van een bestemmingsplanherziening. Daarbij geldt een wettelijke proceduredtijd van 26 weken met een mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen en beroep op de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.
2. De vestiging kan ook worden gekoppeld aan een bestemmingsplanwijziging. Er is dan sprake van delegatie aan burgemeester en wethouders en dan moet het college een belangenafweging maken. Ook hier geldt een procedure met mogelijkheden tot zienswijzen en beroep.
3. Er zou ook gekozen kunnen worden voor een zogenaamde binnenplanse afwijking, gekoppeld aan een omgevingsvergunning. Dit is de meest simpele en snelste oplossing. Ook hier zijn burgemeester en wethouders beslissingsbevoegd. Er is echter geen procedure en (dus) ook geen zienswijzen. Er is wel een mogelijkheid tot bezwaar en beroep achteraf. Met deze methode is er altijd expliciete besluitvorming nodig van college. Gelet op de maatschappelijke gevoeligheid zal het college vooraf altijd de zienswijze van de raad vragen.

Wij stellen vast dat wij op het onderdeel ruimtelijke ordening onze sturingsmogelijkheid kunnen aanscherpen.

In alle gevallen is het raadzaam om vooraf beleid op te stellen waaraan kan worden getoetst.

Als wij willen sturen, moeten alle bestemmingsplannen in de gemeente Doetinchem worden aangepast. Het ligt voor de hand om dat te doen met een zogenaamde Parapluherziening.

Dan worden alle bestemmingsplannen tegelijkertijd en op dezelfde manier gewijzigd.

U moet een parapluherziening vaststellen. De kans is groot dat eigenaren zich gaan verzetten tegen het inperken van de gebruiksmogelijkheden. Daardoor duurt het waarschijnlijk langer dan de bovenaangehaalde wettelijke termijn van 26 weken. Ook is er kans op planschadeclaims. Zowel direct (bij invoering van de gekozen bepaling) als indirect (te zijner tijd bij het toepassen van een planologische maatregel om medewerking te verlenen aan een concreet plan). Eventuele planschade als gevolg van het vaststellen van de parapluherziening kan tot een minimum worden beperkt of wellicht zelfs geheel worden voorkomen door een zorgvuldige formulering van de bepaling in het bestemmingsplan. Net als bij het onlangs door u vastgestelde bestemmingsplan Keppelseweg 29 Wehl - 2011 (Domusvoorziening) kan worden gekozen voor de beschrijving '24 uren begeleid-wonenvoorziening voor dak- of thuislozen met een verslavingsproblematiek of justitieel verleden'. Eventuele planschade als gevolg van medewerking aan een concreet plan is in principe voor de initiatiefnemer.

De kosten van de aanpassing van de bestemmingsplannen worden geraamd op € 50.000,-. In de begroting is geen rekening gehouden met deze uitgave. Dekking van de kosten kan evenwel plaatsvinden ten laste van de post onvoorzien incidenteel.

#### **4. Communicatie/burgerparticipatie bij een locatiekeuzeprocess**

Wij zijn gewend om burgers mee te laten denken bij de voorbereiding en uitvoering van beleid, ook wel 'interactieve beleidsvorming' genoemd. De reden is enerzijds dat inwoners steeds mondiger worden en anderzijds dat inwoners vaak ook de beste ervaringsdeskundigen zijn. Het is zinvol (en logisch) om van die ervaring gebruik te maken. Toch is burgerparticipatie niet altijd (voor alles uit het hele traject) inzetbaar. Voor een succesvol burgerparticipatietraject moet immers aan een aantal voorwaarden worden voldaan. Bij maatschappelijk gevoelige onderwerpen is de invulling van deze voorwaarden zelfs nog relevanter.

**a. Burgerparticipatie in fase van besluitvorming en uitvoering: de Doetinchemse keuze**

Burgerparticipatie kan in verschillende fases van een beleidstraject worden ingezet. Steeds moeten wij bekijken in hoeverre aan de randvoorwaarden wordt voldaan en of met de inzet van burgerparticipatie ook de (communicatie)doelen zoals draagvlak, verminderen van weerstand en het maken van communiceerbaar beleid worden gehaald. In Doetinchem is bij de vestiging van beschermde woonvoorzieningen tot nu toe de lijn om de locatieselectie over te laten aan de zorgpartij. Zoals hiervoor al aangegeven, speelt de gemeente bij deze selectie immers geen formele rol. Een locatie die een initiatiefnemer aandraagt, kunnen wij alleen toetsen aan het bestemmingsplan. En dat is ook wat gebeurt.

Burgerparticipatie is in de Doetinchemse trajecten aan de orde in de fases van besluitvorming en uitvoering. Zodra een initiatiefnemer (een instelling, zoals IrisZorg of het Leger des Heils) bij de gemeente bekendmaakt waar zij een voorziening wil vestigen en zij geeft aan dat zij zich aan de motie van de gemeenteraad wil houden, beweegt de gemeente naar buiten. Tot nu toe gebeurt dit op het moment dat de gemeente een oordeel moet vellen over de veiligheidsanalyse en vervolgens bij het opstellen van het beheersplan. De burgerparticipatie behelst het actief laten meedenken van een afvaardiging van de omwonenden, de politie en natuurlijk de betreffende instelling. Uiteindelijk is het wel het college (en/of raad) dat beslist of het beheersplan de gestelde zorg garandeert en de beheersbaarheid voldoende afdekt. (Dit besluit wordt ook met uw raad besproken).

**b. Burgerparticipatie in fase van locatieselectie**

Burgerparticipatie kan echter ook al eerder worden ingezet, bijvoorbeeld bij de locatieselectie. Verschillende gemeenten in Nederland hebben hier al ervaring mee opgedaan. Dit kost wel veel tijd. Het is in dit verband goed om op te merken dat Doetinchem tot nu toe nog geen plekken beschermd wonen had. Het was belangrijk dat er snel plekken gerealiseerd konden worden. In Leeuwarden, Enschede en ook Amersfoort hebben de inwoners actief meegedacht over de manier waarop tot de keuze van locaties kan worden gekomen. Zij hebben hen de criteria laten meebepalen en hen betrokken bij het aandragen van locatieopties. De ervaringen in deze gemeenten zijn positief. Wel plaatst men in Leeuwarden de kanttekening dat er veel proceduretijd nodig was voor het proces dat aan de uiteindelijke locatiekeuzes vooraf ging. Dit werd als belangrijk nadeel aangemerkt. Ook kan in het eindstadium toch nog steeds flinke maatschappelijke weerstand ontstaan als een locatie definitief wordt zoals in Enschede.

Ook Utrecht heeft de inwoners al in het stadium van locatieselectie betrokken. Wel selecteerde de gemeente zelf vooraf een aantal locaties, dat aan een aantal criteria voldeed. Hier was vooral spreiding het uitgangspunt: in elke wijk zou een voorziening worden gerealiseerd. Uit deze vooraf geselecteerde locaties konden inwoners een keuze maken. Vervolgens werden zij ook betrokken bij de uitwerking van de beheersmaatregelen (net zoals in Doetinchem). Overigens is ook de uiteindelijke realisatie van deze voorzieningen in Utrecht niet zonder slag of stoot gebeurd.

Naast (gedeeltelijke) positieve ervaringen, zijn er ook gemeenten waarbij de trajecten minder goed zijn afgelopen. In bijvoorbeeld Den Bosch en Gouda zijn initiatieven uiteindelijk gestrand door het verzet vanuit de omgeving. Ook met een dergelijke uitkomst moet rekening worden gehouden.

Doetinchem, 27 maart 2012

Is een dergelijke aanpak ook voor Doetinchem mogelijk? Wij achten een spoedige realisatie van groot belang. Elke vertraging betekent immers dat een aantal daklozen langer verstoken blijft van een woonplek. Dat staat haaks op een burgerparticipatietraject: een dergelijk traject kost immers tijd. Bovendien is er bij het opstellen van het OGGz-beleid in 2007 een participatietraject geweest voor burgers en instellingen. Vanzelfsprekend hebben mensen altijd de mogelijkheid van inspraak bij ruimtelijke procedures.

### **c. Nog één andere optie**

Het is zonder meer goed om inwoners te laten meepraten over wat er gebeurt in een gemeente. Toch is een burgerparticipatietraject niet per definitie effectief, bijvoorbeeld bij maatschappelijk gevoelige onderwerpen. In voorgaande paragraaf werd al als nadeel genoemd dat meestal niet iedereen tevreden te stellen is. Ook is de ervaring dat het moeilijk is om iedereen te horen. Hoor je bijvoorbeeld alleen de tegenstanders? Verder speelt de tijdfactor een rol, want burgerparticipatie kost per definitie tijd en bij maatschappelijk moeilijke onderwerpen al helemaal. Immers, iedere stap ligt onder een vergrootglas. Om die reden kan het ook een strategische keuze zijn om bij maatschappelijk gevoelige onderwerpen te zeggen: wij nemen een bestuurlijk besluit en voeren het besluit uit (dus het bestuur stáát voor het besluit).

Bij een dergelijke keuze kunnen inwoners bezwaren maken volgens de gebruikelijke procedures. Problemen die door dit besluit ontstaan (bijvoorbeeld onregelmatigheden als een voorziening is gestart, door overlast van de bewoners), worden op de gebruikelijke manieren opgelost.

Een dergelijke werkwijze levert enerzijds sneller weerstand op, anderzijds is het optreden van de gemeente ook helder. Immers: "Op veel terreinen kunnen de inwoners met ons meedenken, maar bij dit onderwerp gaat het eenvoudigweg niet." De weerstand verdwijnt als de voorziening eenmaal is gestart en de onrust uitblijft (of goed wordt opgelost).

### **d. Samenvattend**

Het is een gegeven dat Doetinchem op dit moment de instellingen zelf laat bepalen waar zij een voorziening willen vestigen. Wij betrekken de inwoners op het moment dat er een besluit moet worden genomen en bij de verdere uitwerking. In Doetinchem is deze keuze ingegeven door de formele omstandigheden: de gemeente wil zich niet mengen in iets waarin zij geen formele rol heeft. Wel leren wij constant van de ervaringen die wij opdoen. Zo hebben wij de procedure rondom de Terborgseweg 63 in Doetinchem anders aangepakt dan de procedure rondom de Domus in Wehl.

Samenvattend kunnen wij concluderen dat wij met de verschillende vereisten die wij stellen aan de veiligheid, bij de subsidieverlening en ruimtelijk, voldoende sturingsmogelijkheden hebben. Vooral de samenhang tussen die vereisten geeft kracht aan de sturingsmogelijkheden. Tot slot hebben wij als uiterste maatregel nog de toepassing van de Voetbalwet achter de hand. Op het onderdeel ruimtelijke ordening stellen wij u voor om te kiezen voor een zogenaamde binnenplanse afwijking, gekoppeld aan een omgevingsvergunning.

Burgemeester en wethouders van Doetinchem,  
De secretaris, De burgemeester,

ING. N. VAN WAART

DRS. H.J. KAISER

De raad van de gemeente Doetinchem;

gezien het voorstel van burgemeester en wethouders over de stand van zaken uitvoering Regionaal OGGz-beleidsplan en Regionaal Kompas bestrijding dakloosheid 2008 t/m 2012 en vaststelling van de sturingsmogelijkheden in het kader van beschermde woonvoorzieningen en met overname van de in dat voorstel vermelde overwegingen;

gelet op artikel 149 van de Gemeentewet;

b e s l u i t :

1. Kennis te nemen van de stand van zaken uitvoering Regionaal OGGz-beleidsplan en Regionaal Kompas bestrijding dakloosheid 2008 t/m 2013.
2. Vast te stellen dat de gemeente voldoende sturingsmogelijkheden heeft in het kader van beschermde woonvoorzieningen.
3. Te kiezen voor een zogenaamde binnenplanse afwijking, gekoppeld aan een omgevingsvergunning.
4. De kosten van het aanpassen van de bestemmingsplannen ad € 50.000 te dekken ten laste van de post onvoorzien incidenteel (44<sup>e</sup> wijziging begroting 2012).

Aldus besloten in zijn vergadering van 4 april 2012,

, griffier

, voorzitter