

Een stelsel dat helpt

Aandachtspunten doordecentralisatie en
woonplaatsbeginsel beschermd wonen



Inhoud

Samenvatting.....	3
1. Aanleiding & invulling onderzoek	16
2. Voorliggend wetsvoorstel en de aandachtspunten daarvan	19
2.1 Huidige situatie	19
2.2 Doordecentralisatie en woonplaatsbeginsel.....	20
2.3 Aandachtspunten en hun nadere uitwerking	24
3. Aandachtspunten: mogelijke alternatieve scenario's	43
3.1 Totstandkoming scenario's.....	43
3.2 Reikwijdte van de verschillende aandachtspunten	46
4. Vergelijking van de verschillende scenario's.....	48
4.1 Onderlinge vergelijking als basis voor afweging: beoordelingskader	48
4.2. Onderlinge vergelijking van scenario's.....	50
4.3. Combinaties van scenario's / strategieën	52
Bijlagen	54
A. Onderzoeksproces	54
B. Gedetailleerde uitwerking scenario's	57
C. Technische achtergrond	64
D. De beoordelingen van de scenario's	72

Colofon

Datum	14 juni 2022
Opdrachtgever	Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Uitvoering	Deze rapportage is geschreven door Andersson Elffers Felix, als onderdeel van het Transitieteam Beschermd Thuis, onder begeleiding van een werkgroep, met leden vanuit de opdrachtgevende organisaties. Zie ook Bijlage A voor het onderzoeksproces.
Contact	

Samenvatting

1. Achtergrond en aanleiding voor dit onderzoek

Mensen met psychische of sociaal-maatschappelijke problemen kunnen nog onvoldoende aan de maatschappij deelnemen. Het streven is om een inclusieve samenleving te creëren, waar iedereen volwaardig onderdeel van kan zijn. Nu is dat nog te weinig het geval. Cliënten moeten in de praktijk daarom nog te vaak uitwijken naar een plek waar het aanbod beschikbaar is, in plaats van naar de plek die de beste kans op herstel biedt. Tegelijkertijd ontbreekt het de regiogemeenten aan de mogelijkheden om voorzieningen passend en integraal te organiseren voor alle cliënten en om vol in te zetten op preventie, omdat ze daarvoor de middelen niet krijgen.

Om daaraan tegemoet te komen, zijn stelselaanpassingen voorgesteld. Belangrijke elementen zijn de verdeling van verantwoordelijkheden voor het organiseren van beschermd wonen, van de middelen die daarvoor nodig zijn en wie verantwoordelijkheid draagt voor het organiseren van cliënten die in een andere gemeente beschermd gaan wonen.

Om meer in te zetten op preventie en herstel, zijn drie wijzigingen voorgesteld:

- niet alleen de centrumgemeenten, maar alle gemeenten ontvangen middelen om beschermd wonen te kunnen organiseren (doordecentralisatie);
- gemeenten worden verantwoordelijk voor 'hun' inwoners die beschermd moeten wonen, ook als de beste plek voor herstel in een andere gemeente is (woonplaatsbeginsel);
- gemeenten worden financieel in staat gesteld om passende ondersteuning te organiseren voor hun inwoners, door een betere verdeling van middelen over het land (objectieve verdeling).

Voor de invoering van deze wijzigingen werd gekoerst op 1 januari 2023, maar door de lange kabinetsformatie heeft tot uitstel van de geplande invoering geleid.

Welk stelsel het meest wenselijk is, is in de eerste plaats vanuit het perspectief van cliënten: welke juridische en financiële kaders stellen partijen en personen die hen moeten kunnen helpen daartoe het meest in staat? Welke kaders komen het meest tegemoet aan de belangen en behoeften van cliënten? Er zijn echter ook andere overwegingen: niet alleen bovenstaande aandachtspunten, maar breder ook of aan de juiste randvoorwaarden voldaan kan worden om cliënten optimaal te kunnen helpen.

2. Aandachtspunten en de waarborgen om hieraan tegemoet te komen

De voorgenomen wijzigingen kennen daarnaast aandachtspunten, voor gemeenten, aanbieders en/of cliënten:

1. De **uitvoeringskracht** van gemeenten om goed invulling te kunnen geven aan hun verantwoordelijkheden.

2. De invloed van het **woningaanbod** (en het gebrek daaraan) op de gewenste beweging.
3. **Financiële risico's** als gevolg van het feit dat schommelingen in het aantal cliënten voor kleinere gemeenten relatief groot kunnen zijn, en de kosten voor ondersteuning veelal aanzienlijk zijn.
4. De **administratieve lasten** die het gevolg kunnen zijn van gemeenten die individueel aanbod gaan organiseren.
5. De **definitie van beschermd wonen** en het risico dat gemeenten financiële problemen krijgen als te veel mensen uit andere gemeenten zich melden voor tussenvormen die niet onder de wettelijke definitie van beschermd wonen vallen.

Deze zijn in het onderzoek nader onderzocht. Ook zijn er aanvullende waarborgen geformuleerd. We vatten de uitkomsten hiervan samen.

Aandachtspunt 1: uitvoeringskracht

Als een gemeente ervoor zou kiezen om het zorgaanbod geheel lokaal te organiseren, dan vraagt dat op tal van aspecten uitwerking: visie, inkoop, toegang, contractmanagement, etc. Dat vraagt veel van met name kleine gemeenten. Hoewel gemeenten, vanwege hun verantwoordelijkheden in de rest van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo), bekend zijn met alle taken omtrent het inkopen van Beschermd Wonen, vraagt deze doelgroep om specifieke kennis en expertise.

Als (regio)gemeenten over onvoldoende uitvoeringskracht beschikken en niet met andere gemeenten samenwerken, bestaat het risico dat cliënten lastig toegang krijgen tot beschermd wonen of dat gemeenten geen passende voorziening kunnen realiseren.

In de praktijk hebben bijna alle gemeenten in regionaal verband afspraken met elkaar gemaakt over aspecten als inkoop, contractvoorwaarden, de toegang, delen van financiële risico's. Wat betreft de toegang is er weliswaar een kleine verschuiving naar het meer lokaal vormgeven daarvan, maar er zijn ook nog veel regio's die de toegang centraal of meer hybride vormgeven.

Er wordt dus regionaal intensief samengewerkt op het gebied van inkoop en visievorming. De Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) van de VNG bevordert dat dit structureel blijft gebeuren. Daarmee wordt de kans dat dit risico werkelijkheid wordt aanzienlijk verkleind. Er zijn daarnaast nog verschillende mogelijke waarborgen om verder aan dit aandachtspunt tegemoet te komen. Dat kan vrijblijvend, zoals het monitoren en ondersteunen van de uitvoeringskracht, oprichten van een meldpunt voor cliënten, of doordat gemeenten zichzelf opleggen om bepaalde vormen van aanbod regionaal in te kopen. Het kan ook meer verplichtend, zoals het verplichten van samenwerking voor sommige regio's in het kader van interbestuurlijk toezicht, of van regionale inkoop voor bepaalde vormen van beschermd wonen voor alle regio's.

Een verregaander waarborg zou zijn om niet door te doordecentraliseren (scenario 4), zodat het benodigde specialisme op regionaal niveau geborgd is, maar minder goed uitpakt voor de inhoudelijke doelen uit de visie van Dannenberg.

Aandachtspunt 2: woningaanbod

Eén van de beoogde doelen is een verschuiving van beschermd wonen naar een beschermd thuis, waarin cliënten zelfstandig kunnen blijven of gaan wonen, met passende begeleiding. Een

bevorderende factor voor deze verschuiving is de beschikbaarheid van voldoende woningen. Tegelijkertijd heerst er krapte op de woningmarkt. Wanneer de benodigde woningen niet voldoende beschikbaar zijn, kan dit verschillende gevolgen hebben:

- Een cliënt die zelfstandig kan wonen maar nog geen woning heeft, moet hiervoor naar een andere gemeente uitwijken of gaat alsnog beschermd wonen.
- Een cliënt die beschermd moet gaan wonen, moet hiervoor naar een andere gemeente of regio uitwijken
- Een cliënt die vanuit beschermd wonen uit wil en kan stromen, moet langer beschermd blijven wonen.

Mensen die in hun eigen woning kunnen worden ondersteund, hebben direct voordeel van de beoogde transitie. Een tekort aan woningen kan echter een vertragende factor betekenen voor de beoogde beweging.

Recent is het programma 'huisvesting aandachtsgroepen: Een thuis voor iedereen' met de Tweede Kamer gedeeld. Hierin wordt een scala aan maatregelen aangegrepen om de woningvoorraad meer in balans te brengen. Er wordt onder andere een doel gesteld voor een te bouwen aantal sociale huurwoningen. Een deel daarvan moet bestemd worden voor de meest kwetsbare cliënten, zoals dak- en thuislozen en cliënten met een psychische problematiek. Gemeenten moeten daarvoor een integrale woonzorgvisie opstellen. Ook moeten zij een verordening opstellen om met voorrang woningen aan kwetsbare groepen toe te kunnen wijzen, met name mensen die uitstromen uit beschermd wonen en maatschappelijke opvang.

In aanvulling daarop krijgt het Rijk meer mogelijkheden om in te grijpen, zoals het maken van prestatieafspraken en het vastleggen van een percentage als norm voor toewijzing aan specifieke aandachtsgroepen.

Gezien de ambitie en de waarborgen om deze ambitie waar te kunnen maken, reduceert het programma de kans dat dit aandachtspunt zich op grote mate gaat voordoen aanzienlijk. Aanvullende waarborgen achten we dan ook niet nodig.

Aandachtspunt 3: financiële risico's

Financiële risico's kunnen in het bijzonder voortkomen uit schommelingen in cliëntenaantallen. Met name voor kleinere gemeenten kan de instroom van nieuwe cliënten van jaar op jaar aanzienlijk schommelen¹. Dit heeft vergelijkbare schommelingen in de benodigde financiële middelen tot gevolg. Gemeenten kunnen hun financiële risico's beperken door regionale afspraken te maken over gezamenlijke financiering (met een regionale verdeelsleutel) en/of over het delen van financiële risico's.

In maart dit jaar hadden veruit de meeste regio's afspraken gemaakt. Ongeveer de helft van de regio's kiest voor een gemeenschappelijk budget bij de centrumgemeente. Anderen richten een solidariteitsfonds in, verdelen jaarlijks tekorten/overschotten, of kiezen voor een andere vorm.

¹ Zie het rekenvoorbeeld op pagina 34 voor een indicatie van de omvang van deze schommelingen.

Met deze afspraken kunnen in een groot deel van de regio's lagere of hogere kosten als gevolg van schommelingen goed opgevangen worden. Voor enkele regio's is het nog onduidelijk of de gemaakte afspraken de schommelingen opvangen en zo nee, of dit een te grote impact op de financiële situatie van gemeenten tot gevolg heeft.

Er zijn nog aanvullende waarborgen denkbaar om de kans of impact te verkleinen, zoals het opstellen van een handreiking voor het maken van financiële afspraken, om zo het keuzeprocess van regio's te faciliteren. Meer vergaand, kunnen er landelijke (bijvoorbeeld door de VNG) afspraken gemaakt worden over risicoverevening op regionaal niveau. Dit vergemakkelijkt het proces van afspraken maken voor gemeenten, maar betekent een inbreuk op hun budgetrecht.

Nog verregaander kan afzien van doordecentralisatie financiële risico's beperken, omdat schommelingen op gemeentelijk niveau elkaar op regionaal niveau uitmiddelen.

Aandachtspunt 4: administratieve lasten

(Toegenomen) administratieve lasten kunnen gevolgen hebben voor het werkplezier van professionals, voor de organisatorische kosten van aanbieder en daarmee ook voor de maatschappelijke kosten van gemeenten. In het ergste geval is de continuïteit van aanbieders hierdoor in het geding. Zowel de doordecentralisatie als het woonplaatsbeginsel kunnen een potentiële oorzaak van toenemende administratieve lasten voor aanbieders zijn.

1. Administratieve lasten als gevolg van de doordecentralisatie

Wanneer (alle) gemeenten zelf aanbod in gaan kopen bij aanbieders en bovendien onderling verschillende contractvoorwaarden hanteren, zullen aanbieders voor verschillende gemeenten andere aspecten of dezelfde aspecten anders moeten gaan administreren.

De Norm voor Opdrachtgeverschap eist van gemeenten dat zij in hun regio dezelfde contractvoorwaarden hanteren en aan gezamenlijk contractbeheer doen. Nagenoeg alle gemeenten houden zich hieraan. Slechts enkele regio's worden onderverdeeld in twee of meer subregio's, die elk eigen contractvoorwaarden gaan hanteren. Administratieve lasten zullen dus nauwelijks toenemen ten opzichte van de huidige situatie. Het is echter niet vooraf duidelijk of dit ook op langere termijn het geval blijft.

Administratieve lasten kunnen desondanks verder gereduceerd worden. Van minder naar meer vergaand zijn de mogelijkheden hiervoor:

- Het introduceren van landelijke contractstandaarden, met daarin standaardbepalingen op beleidsarme onderwerpen (vergelijkbaar met wat voor de jeugdzorg ontwikkeld is). Daardoor kan een groot deel van de administratieve lasten vervallen. Gemeenten kunnen zichzelf bovendien opleggen om deze te gaan hanteren via de algemene ledenvergadering van de VNG.
- Een collectieve wettelijke verplichting voor regio's om gezamenlijk in te kopen en daarbij om dezelfde contractvoorwaarden in de regio te hanteren (scenario 2c).
- Centrumgemeenten formeel verantwoordelijk te maken voor beschermd wonen (scenario's 4b en 4c).

II. Administratieve lasten als gevolg van het woonplaatsbeginsel

Wanneer een cliënt beschermd gaat wonen in een andere regio, dan moet diens herkomstgemeente / regio een contract aangaan met een aanbieder in de BW-gemeente/-regio. Wanneer de contractvoorwaarden hiervan afwijken van contracten die de betreffende aanbieder al heeft met de 'eigen' regio, leidt dit tot extra administratieve lasten.

Op dit moment zijn er nog geen waarborgen om deze bron van administratieve lasten te beperken. De kans is daardoor groot dat voor een bepaalde aanbieder verschillende sets afspraken voor cliënten vanuit verschillende regio's zullen gaan gelden.

Aanvullende waarborgen zijn echter wel mogelijk. Van minder naar meer vergaand:

- Er kan een standaardcontract geïntroduceerd worden voor contracten met aanbieders in andere gemeenten of regio's. Aanbieders zouden dan alleen te maken hebben met een contract in de 'eigen' gemeente of regio en met een standaardcontract voor cliënten uit andere gemeenten of regio's.
- Een alternatief is dat op het contract voor een cliënt die in een andere regio beschermd gaat wonen dezelfde voorwaarden van toepassing zijn als voor cliënten uit de 'eigen' regio.
- Gemeenten kunnen zichzelf het gebruik van een dergelijk standaardcontract bij verhuizingen tussen gemeenten of regio's opleggen door het via de algemene ledenvergadering van de VNG vast te leggen in de NvO, of hiertoe wettelijk verplicht worden.
- In plaats van het woonplaatsbeginsel kan er een kostenverrekening gehanteerd worden (scenario 3). Een cliënt die verhuist, valt dan onder verantwoordelijkheid van de BW-gemeente (mits er overeenstemming is tussen de aanmeldgemeente en de BW-gemeente), zodat er geen noodzaak voor een aanvullend contract is. Het is echter onwenselijk om dit wettelijk vast te leggen, aangezien het ingrijpt op het budgetrecht van gemeenten. De aanmeldgemeente moet in dit geval namelijk wel betalen, maar kan niet sturen.

Aandachtspunt 5: definitie beschermd wonen

Historisch gezien was er een scherp onderscheid tussen beschermd wonen en individuele begeleiding. Mede als gevolg van de visie van Dannenberg is dit onderscheid vervaagd: er zijn tal van zogenoemde tussenvormen ontstaan. Dat is een wenselijke beweging. Tegelijkertijd is het woonplaatsbeginsel alleen van toepassing op de 'klassieke' definitie van beschermd wonen en niet op alle tussenvormen. Dat kent twee mogelijke gevolgen:

- I. Minder grip door gemeenten op tussenvormen
- II. Onderlinge onenigheid tussen gemeenten over wat nodig is

I. Minder grip door gemeenten op tussenvormen.

Personen kunnen bijvoorbeeld zelfstandig in een bepaalde gemeente wonen en vervolgens een beroep op een tussenvorm doen. De woongemeente is dan (financieel) verantwoordelijk, maar heeft geen inspraak gehad over of de betreffende cliënt daar ging wonen (in tegenstelling tot bij beschermd wonen, waar er sprake is van een overlegbepaling). Dit kan tot financiële risico's leiden voor deze gemeente². Personen kunnen echter niet zomaar in een gemeente gaan wonen via een woningcorporatie, er is immers sprake van wachtlijsten. Een andere mogelijkheid is dat zij indirect,

² Dit probleem kan zich overigens ook in de huidige situatie voordoen.

via een aanbieder, in een sociale huurwoning terechtkomen. Daarmee zet deze aanbieder de relatie met de gemeente echter onder druk.

De kans dat dit op grote schaal gebeurt, lijkt ons daarom niet groot. Desondanks zijn er mogelijkheden om de kans verder te verkleinen, zoals de overlegbepaling in de NvO tussen gemeenten ook van toepassing te maken op deze tussenvormen. Dit is wel lastig uitvoerbaar, aangezien tussenvormen niet helder gedefinieerd zijn, en het onderscheid met de reguliere Wmo lastig te maken is.

II. Onderlinge onenigheid tussen gemeenten over wat nodig is

Gemeenten kunnen onderling onenigheid hebben over of beschermd wonen of een tussenvorm nodig is. Gemeenten kunnen zo naar elkaar kijken over wie verantwoordelijk is, met het risico dat het langer duurt voordat er een passende oplossing voor een cliënt gevonden is.

Dit risico kan zich in de eerste plaats slechts in een heel beperkt aantal gevallen voordoen. De kans dat dit gebeurt, wordt verder verkleind doordat

- gemeenten in bijna alle regio's hetzij een regionale toegang hebben, hetzij in regionaal verband de toegangscriteria afstemmen
- door het bestaan van een landelijke geschillencommissie die uitspraken doet wanneer gemeenten er samen niet uitkomen.
- door het voorgenomen meldpunt voor cliënten, waar zij een dergelijke situatie aanhangig kunnen maken.

Een landelijke plaatsingscommissie die (proces)begeleiding kan verzorgen bij bovenregionale plaatsing en het structureel maken van de bestaande handreiking over tussenvormen kan het risico nog verder verkleinen.

3. Stelselgerichte waarborgen leiden tot mogelijke alternatieve scenario's

Voor de aandachtspunten zijn ook meer vergaande waarborgen geformuleerd die impact hebben op het stelsel. Door op basis hiervan variaties aan te brengen ten opzichte van de huidige situatie, komen we tot 8 alternatieve stelsels ('scenario's'), naast de huidige situatie als nulalternatief. Op het nulalternatief na kent elk van de scenario's een objectieve verdeling. Zij onderscheiden zich echter van elkaar in de volgende opzichten:

- In scenario's 1, 2 en 3 is wel sprake van doordecentralisatie van middelen naar alle gemeenten. In scenario 4 is dit niet het geval.
- In scenario's 1, 2 en 4 is sprake van een woonplaatsbeginsel, in scenario 3 is sprake van een kostenverrekening als alternatief.
- Scenario 2 kent verschillende deelscenario's die een verschillende mate van verplichting voor regionale samenwerking kennen:
 - in scenario 2a leggen gemeenten zichzelf een bepaalde mate samenwerking op via de algemene ledenvergadering van de VNG. Hiervoor komen verschillende mogelijke waarborgen in aanmerking (zie Bijlage B). Deze kunnen afzonderlijk van elkaar verkozen worden;
 - in scenario 2b kan de Staatssecretaris van VWS de gemeenten in een individuele regio tot een bepaalde mate van regionale samenwerking verplichten;

- in scenario 2c geldt er voor alle regio's een bepaalde mate van wettelijk verplichte samenwerking, al dan niet toegespitst op bepaalde vormen.
- Scenario 4 kent verschillende deelscenario's, op basis van of regio's formeel verantwoordelijk zijn voor (een deel van) beschermd wonen, of slechts de middelen hiervoor ontvangen.

De scenario's zijn hieronder samengevat weergegeven (dikgedrukt wat wijzigt ten opzichte van het voorliggende voorstel).

	0	1	2			3	4		
			a	b	c		a	b	c
Verantwoordelijke	Gemeenten (gem.)	Gem.	Gem.			Gem.	Gem.	Centrum-gemeenten (CG) voor BW, gem. voor tussenvormen	CG
Middelen naar	Centrum-gemeenten (CG)	Gem.	Gem.			Gem.	CG	CG voor BW, gem. voor tussenvormen	CG
Aard verdeling	Historisch	Objectief	Objectief			Objectief	Objectief		
Omgang verhuizingen voor BW	Landelijke toegankelijkheid	Woonplaats-beginsel (wpb)	Wpb			Kosten-verrekening	Wpb		
Aanvullende waarborgen		NvO en zelf-regulering	Niet wettelijk verplicht	Staatssecretaris verplicht voor specifieke regio's	Wettelijk verplicht voor alle regio's				

4. Onderlinge vergelijking scenario's

De scenario's zijn opgesteld om aan de bovenstaande knelpunten tegemoet te komen. Ze moeten echter ook in breder perspectief wenselijk en haalbaar zijn. Dat is in de eerste plaats vanuit het perspectief van cliënten: welke juridische en financiële kaders stellen partijen en personen die hen moeten kunnen helpen daartoe het meest in staat? Welke kaders komen het meest tegemoet aan de belangen en behoeften van cliënten en kan aan de juiste randvoorwaarden voldaan worden om cliënten optimaal te kunnen helpen.

We hebben de scenario's daarom vergeleken op basis van een beoordelingskader. Dat kent drie onderdelen, die elk weer uit verschillende criteria bestaan. Een aantal relevante vragen op dit vlak zijn overgenomen uit de uitvoerbaarheidstoets decentrale overheden (udo) die BZK momenteel ontwikkelt. Tot slot is er het verzoek in kaart te brengen wat de consequenties van het uitstel zijn voor gemeenten en andere partijen.

We vatten hieronder de uitgebreide beoordeling (zie Bijlage C) beknopt samen op elk van de criteria. Het beoordelingskader kent drie onderdelen:

- Doelen
- Randvoorwaarden in de uitvoering
- Politiek-bestuurlijke randvoorwaarden

We vatten hieronder de uitgebreide beoordeling (zie H4.2 en Bijlage C) beknopt samen op elk van hen.

Onderdeel 1: doelen

Waar zijn cliënten het meest bij gebaat, welk stelsel sluit het best aan bij de visie van Dannenberg? De beweging naar de gewenste situatie kent verschillende mogelijke drijvers: intrinsieke motivatie van betrokkenen, maatschappelijke druk en formele instrumenten. In geen enkel stelsel gebeurt daarom niets. Dat laat de huidige situatie (scenario 0) ook zien³. Maar de vraag is of we dat voldoende vinden en zo nee, in welk scenario deze drie drijvers het meest in elkaars verlengde liggen.

- In scenario's 1 en 2 dragen zowel woonplaatsbeginsel als doordecentralisatie bij aan een versterkte inzet op preventie, passend aanbod in de omgeving van de cliënt en op een integrale benadering en integrale vormgeving van trajecten. De verschillende deelscenario's van 2 (a, b, en c) ontlopen elkaar wat dit betreft niet veel: de mate waarin samenwerking opgelegd wordt, draagt beperkt bij aan de gewenste beweging maar belemmert deze ook beperkt.
- Scenario 3 wijkt daar niet veel van af: ook dit kent een doordecentralisatie en de verwachte positieve effecten voor cliënten. We verwachten dat het wat minder effectief is als waarborg om aanbod in de eigen omgeving van de cliënt te organiseren, omdat gemeenten alleen een deel van de kosten van het BW-traject dragen voor hun eigen inwoners die in een andere gemeente beschermd gaan wonen. De kostenverrekening faciliteert een integrale benadering voor cliënten die in een andere gemeente beschermd gaan wonen echter wat beter dan het woonplaatsbeginsel. Omdat net zoals in de huidige situatie de verantwoordelijke gemeente (de BW-gemeente) minder eenduidig is vastgelegd dan bij het woonplaatsbeginsel, vormt de rechtszekerheid voor cliënten wat meer een aandachtspunt dan bij de scenario's met het woonplaatsbeginsel.
- Het stelsel dat overeenkomt met scenario 4 faciliteert de gewenste beweging het minst: het woonplaatsbeginsel (en de bijbehorende objectieve verdeling) op regionaal niveau faciliteren de gewenste beweging wel in enige mate, maar mede omdat ze op regionale schaal werken, wel het minst. Er zijn natuurlijk waarborgen denkbaar om hieraan tegemoet te komen, maar deze werken minder effectief dan een financiële prikkel.

Onderdeel 2: randvoorwaarden in de uitvoering

Scenario's met doordecentralisatie (1, 2 en 3) komen het meest tegemoet aan **passende lokale ondersteuning** voor cliënten die baat hebben bij zelfstandig wonen en bij flexibel op- en afschalen tussen verschillende vormen. Scenario's zonder doordecentralisatie (4) of met verplichte samenwerking tussen gemeenten (2c) komen het meest tegemoet aan cliënten die specialistische ondersteuning nodig hebben, die niet op kleine schaal georganiseerd kunnen worden.

³ In scenario 0 is het aantal BW-plaatsen toegenomen van zo'n 35.000 in 2015 naar zo'n 40.000 in 2020. We weten niet welk deel van die 40.000 kan worden aangemerkt als beschermd thuis. Daarom is het –ondanks goede voorbeelden– niet goed te zeggen in hoeverre de afgelopen 7 jaar de transitie naar beschermd thuis kwantitatief is gevorderd. Zie 'Gevolgen van de grotere uitstroom naar de Wlz voor beschermd wonen', AEF (2021). Na 2020 is het aantal weer gedaald vanwege de uitstroom naar de Wlz.

Scenario's met woonplaatsbeginsel en doordecentralisatie kennen in het algemeen minder **grensvlakvraagstukken** en geven minder aanleiding tot **afschuifgedrag**, omdat het woonplaatsbeginsel tot een eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling leidt en met de doordecentralisatie alle voorzieningen in dezelfde hand georganiseerd zijn (met uitzondering van de kleinere groep cliënten die beter in een andere gemeente kunnen herstellen, dus voor wie de gemeente die verantwoordelijk is voor beschermd wonen een andere gemeente is dan de BW-gemeente die verantwoordelijk is voor overige Wmo-ondersteuning of participatievoorzieningen).

Scenario's zonder doordecentralisatie (4) of met doordecentralisatie met extra waarborgen (2a, b en c) maken het organiseren van intramuraal BW-aanbod iets beter **praktisch uitvoerbaar**, omdat de kans groter is dat in de benodigde expertise daarvoor voorzien is. Bij een niet-wettelijk geborgde kostenverrekening is er een serieus risico voor de uitvoerbaarheid, omdat het kan leiden tot onenigheid tussen gemeenten onderling. Voor het maken van de beoogde transitie naar beschermd thuis worden scenario's met doordecentralisatie juist beter beoordeeld, omdat gemeenten wel over hun eigen lokale voorzieningen gaan, nodig voor maatwerk, integraliteit en vooral preventie.

In scenario's zonder doordecentralisatie (4) en met verplichte samenwerking (2c) zijn de **administratieve lasten** kleiner dan in scenario's met vrijwillige samenwerking (2a en 2b). Het scenario met kostenverrekening (3) kent overigens minder administratieve lasten dan met woonplaatsbeginsel (overige scenario's). Ook is met een kostenverrekening (3) kwaliteitstoezicht makkelijker vorm te geven.

In zijn algemeenheid geldt dat hoe verder het gekozen scenario afligt van het voorliggende (1), hoe meer de al gemaakte afspraken binnen regio's overbodig zijn en hoe minder **efficiënt de invoering is**.

Scenario's 1 en 2a kunnen het **snelst ingevoerd** worden. Alle andere scenario's vragen om een aanvullende wetswijziging of een aanvullende onderlinge regeling tussen gemeenten.

Onderdeel 3: politiek-bestuurlijke randvoorwaarden

Scenario's met een (gedeeltelijke) knip in rolverdeling binnen de Wmo (4) worden daarom lager beoordeeld op **helderheid**, omdat zij een minder eenduidige rolverdeling kennen. Het woonplaatsbeginsel (1, 2, 4) wordt hierop iets hoger beoordeeld dan de kostenverrekening (3), omdat de gemeente verantwoordelijk is voor iedereen die in die gemeente woont.

In scenario's waarbij er sprake is van doordecentralisatie (1, 2 en 3) kennen meer **samenhang in het takenpakket**: maatwerkvoorzieningen, andere participatievoorzieningen, algemene voorzieningen en cliëntoverstijgende verantwoordelijkheden zoals als fysieke leeromgeving, wonen en veiligheid zijn in dezelfde hand georganiseerd.

In alle scenario's kan het Rijk **voorzien in** aansluitende wet- en regelgeving als **randvoorwaarde**. Verschillende scenario's leiden echter tot een minder consistente constellatie, zoals scenario's 0 en 4a (disbalans in verantwoordelijkheden en middelen), 4b (een werkbare afbakening van beschermd wonen en tussenvormen is beperkt mogelijk) en 2c (de verplichting impliceert dat gemeenten de verantwoordelijkheden die zij hebben eigenlijk niet aankunnen). Daarnaast is het niet het Rijk dat

kan voorzien in de randvoorwaarden voor een kostenverrekening (3), maar moet dit van gemeenten onderling komen.

In scenario's 0 en 4a hebben gemeenten beperkte **sturingsmogelijkheden** voor toegang, de inhoud van trajecten en daarvoor gehanteerde tarieven, omdat zij wel verantwoordelijk zijn, maar niet de middelen ontvangen. Bij een kostenverrekening (3) zijn ze niet inhoudelijk verantwoordelijk voor bepaalde cliënten, maar dragen er wel de kosten voor. Ook door vrijwillige (1, 2a, 3) of verplichte samenwerking (2b en 2c), geven gemeenten sturingsmiddelen deels uit handen.

In scenario's 0, 4a en 4b hebben de verantwoordelijke partij(en) beperkt de mogelijkheid om **eigen beleid te maken** en daarmee het zorglandschap (in brede zin) vorm te geven, omdat verantwoordelijkheden niet in dezelfde hand georganiseerd zijn. Ook bij vrijwillige (1, 2a, 3), maar met name verplichte samenwerking (2b, 2c) hebben gemeenten wat minder beleidsvrijheid dan zonder samenwerking.

In scenario's waar middelen op regionaal niveau verstrekt worden (4), zijn **financiële risico's** als gevolg van schommelingen of de verdeling van middelen het kleinst. Door goede financiële afspraken binnen regio's (scenario's 1, 2 en 3) kan ook goed aan deze risico's tegemoet gekomen worden. In scenario's 0, 3 en 4b zijn daarnaast meer financiële risico's als gevolg van afschuifgedrag, respectievelijk vanwege landelijke toegankelijkheid, vanwege gedeeltelijke compensatie van de kosten en vanwege het grijze gebied tussen BW en BT).

Er zijn veel verschillende risico's voor de **duurzaamheid** van de oplossing. We maken onderscheid naar de politiek-bestuurlijke stabiliteit van het stelsel als geheel, financiële houdbaarheid van het stelsel en naar politiek-bestuurlijke stabiliteit in de verschillende regio's. Elk van deze drie bestaat weer uit verschillende aspecten. Al met al beoordelen we de huidige situatie als het minst duurzaam, gevolgd door scenario 4a, dat erop lijkt. Scenario 4c (verantwoordelijke regio's) is het meest stabiel, gevolgd door scenario's 2b en 2c.

Het is de vraag of de ruimte die gemeenten hebben, de keuzes die gemeenten hierin (kunnen) maken en de aard van de groep inwoners betekenen dat er lokale **democratische controle** plaats moet vinden. Wanneer dit wel zo is, hebben regiogemeenten in scenario's 4b en 4c geen controlerende taak ten aanzien van 'hun' inwoners. In scenario's 0 t/m 4a zijn gemeenten formeel verantwoordelijk, maar de betreffende raden kunnen hun controlerende taak beperkt waarmaken. Wanneer er formele regionale samenwerking is (dat kan in scenario's 1 t/m 3), is de controlerende rol van de raad indirect. Een verplichting om op een bepaalde manier met elkaar samen te werken (4c), doet verdere afbreuk aan de controlerende taak van de raden.

Strategieën: combinatie van (elementen uit) scenario's

De keuze beperkt zich niet per se tot één van de scenario's die in deze rapportage onderzocht zijn. Combinaties van elementen uit verschillende scenario's, of combinaties van scenario's in de tijd ('strategieën') zijn ook mogelijk. We identificeren in de rapportage in elk geval de volgende strategieën:

- Een escalatieladder: van 2a naar 2b naar 2c (of 4c)

- Beginnen met een kostenverrekening en indien dit niet werkt alsnog een woonplaatsbeginsel invoeren

Congruentie met het jeugddomein

Hoe verhoudt het voorliggende wetsvoorstel voor beschermd wonen zich tot (de ontwikkelingen op) het jeugddomein? Met de doordecentralisatie van beschermd wonen en invoering van het woonplaatsbeginsel, wordt ten eerste dezelfde uitgangspositie nagestreefd: gemeenten zijn verantwoordelijk en ontvangen de middelen hiervoor. Bovendien zal voor beschermd wonen een vergelijkbaar woonplaatsbeginsel gaan gelden als er in de Jeugdwet is.

Beide domeinen kennen voor de uitvoering het principe 'lokaal, tenzij'. In beide domeinen wordt gezocht naar wat voor bepaalde meer specialistische vormen de meest effectieve en efficiënt manier van uitvoeren is en welke governance daarbij past. Er is in beide domeinen sprake van aanbod dat op landelijk niveau in gekocht wordt. Ook zal er aanbod op regionaal niveau georganiseerd worden. Bij het jeugddomein worden oplossingsrichtingen uitgewerkt om specialistische zorg meer centraal te organiseren, door regionale samenwerking verplicht te maken via een AMvB. Bij beschermd wonen zijn nog verschillende instrumenten mogelijk: gemeenten die zichzelf een bepaalde mate van samenwerking opleggen, verplichting via individuele regio's en verplichte samenwerking voor alle regio's. Daarbij moet vermeld worden dat in beschermd wonen een bestaande, grotendeels regionale samenwerking voorafgaand aan de doordecentralisatie het vertrekpunt is. Bij jeugd was dit destijds niet het geval. Dit vergemakkelijkt voor beschermd wonen mogelijk het zoeken naar de beste schaal voor bepaalde vormen van aanbod. Daarnaast is er in beschermd wonen een geleidelijk ingroeipad naar de uiteindelijke situatie, anders dan destijds bij Jeugd het geval was. Dit biedt de tijd om regionaal en landelijk te leren over de beste wijze van organiseren en deze inzichten toe te passen.

5. De kern van de afweging

Nog verder op hoofdlijnen laten de scenario's en de keuze daartussen zich als volgt kenschetsen:

- De vijf aandachtspunten zijn reëel; ze gaan zich in meer of mindere mate voordoen. Aan vier van de vijf aandachtspunten kan tegemoet gekomen worden via goede regionale samenwerking. Hier wordt deels ook al aan tegemoet gekomen. Voor elk van deze aandachtspunten zijn er echter aanvullende waarborgen (voor regionale samenwerking) mogelijk om de kans (of impact) ervan (verder) te verminderen. Deze kunnen voor een groot deel aan de aandachtspunten tegemoet komen. Voor één aandachtspunt (woningaanbod) zijn er landelijke waarborgen in de vorm van het programma 'huisvesting aandachtsgroepen: Een thuis voor iedereen'.
- Een belangrijk aspect in besluitvorming is daarom of de mogelijke aanvullende waarborgen voldoende vertrouwen geven dat zij effectief aan de aandachtspunten tegemoet komen, of dat dit meer ingrijpende wijzigingen vergt (d.w.z. wettelijke aanpassingen in het stelsel). Deze wijzigingen zijn langs de volgende drie lijnen:
 - **De mate van doordecentralisatie.** Scenario's met doordecentralisatie (1 t/m 3) organiseren het stelsel zodanig dat de prikkels die van het stelsel uitgaan de beoogde beweging naar een inclusieve maatschappij voor cliënten met een psychische of sociaal-maatschappelijke problematiek het meest stimuleren.

Gemeenten worden beter gefaciliteerd om het goede te doen: inzetten op preventie, ondersteuningsvragen van cliënten integraal benaderen en het aanbod voor zelfstandig of beschermd wonen in de eigen omgeving organiseren. Scenario's zonder doordecentralisatie (4) of met gedeeltelijke doordecentralisatie komen in het algemeen (nog) beter tegemoet aan de aandachtspunten, maar het stelsel bevordert de beoogde beweging dan veel beperkter.

- **Mate van verplichting van regionale samenwerking.** Wordt wel voor doordecentralisatie van middelen gekozen, dan kunnen waarborgen bestaan uit het zichzelf opleggen (via NvO) of verplichten (via wet) van regionale samenwerking. Dit biedt waarborgen voor de beschikbaarheid van specialistisch aanbod en kan ook tegemoet komen aan aandachtspunten (uitvoeringskracht, financiën en administratieve lasten). Tegelijkertijd kan het de beoogde beweging enigszins belemmeren en leidt tot een minder consistent stelsel (o.a. door beperktere beleidsvrijheid).
- **Hoe met cliënten omgegaan wordt die in een andere gemeente beschermd gaan wonen.** Het woonplaatsbeginsel en de kostenverrekening kennen allebei tal van voor- en nadelen ten opzichte van elkaar. Het woonplaatsbeginsel lijkt de beoogde beweging in zijn algemeenheid iets beter te stimuleren. De kostenverrekening bevordert juist weer beter integrale arrangementen voor cliënten die in een andere gemeente beschermd gaan wonen. Bij de kostenverrekening is weliswaar de uitvoerbaarheid iets eenvoudiger (minder administratieve lasten met betrekking tot contractering, beter vorm kunnen geven van toezicht) maar is de uitvoerbaarheid een serieus aandachtspunt (risico op onderlinge onenigheid tussen gemeenten over de toepassing, niet congruent met wetgeving in het jeugddomein). Waar de keus op valt, is afhankelijk van aan welk aspect het meeste gewicht toegekend wordt.
- **Kern van de afweging is daarom of er voldoende vertrouwen is dat de aanvullende waarborgen die geen stelselverandering vergen, tegemoet kunnen komen aan de aandachtspunten. En als dit vertrouwen er onvoldoende is, hoeveel concessies aan de beoogde maatschappelijke doelen we bereid zijn daarvoor te doen.**

6. Leeswijzer

- Wilt u meer context over het traject dat tot deze rapportage geleid heeft? In hoofdstuk 1 is de aanleiding voor het onderzoek opgenomen en leest u over hoe dit traject. *Een uitgebreidere procesbeschrijving vindt u in bijlage A.*
- Wilt u meer lezen over het huidige stelsel van BW en over de voorgenomen wijzigingen? *Dit kunt u in paragrafen 2.1 en 2.2 vinden.*
- Wilt u meer weten over de aandachtspunten de bestaande waarborgen, impact en kans dat elk aandachtspunt plaatsvindt en mogelijkheden voor aanvullende waarborgen? *In paragraaf 2.3 worden deze aandachtspunten uitgebreid onderzocht.*

- Wanneer van de mogelijke niet-wettelijke aanvullende waarborgen die binnen het stelsel mogelijk zijn, onvoldoende effect verwacht wordt, zijn wettelijke en stelselgerichte waarborgen mogelijk. Deze geven aanleiding tot alternatieve stelsels ('scenario'). *In hoofdstuk 3 kunt u meer lezen over hoe deze eruit zouden zien. In Bijlage B werken we ze in meer detail uit.*
- Ben u geïnteresseerd in hoe deze alternatieve scenario's zich verhouden tot het huidige stelsel en de voorgenomen wijzigingen? *In paragraaf 4.1 staan de criteria opgenomen en uitgewerkt aan de hand waarvan de scenario's vergeleken zijn. In paragraaf 4.2 staan een aantal relevante overwegingen over deze vergelijking. Een uitgebreide beoordeling van de scenario's op deze criteria is in Bijlage D opgenomen. In paragraaf 4.3 staan tot slot enkele mogelijkheden uitgewerkt om (elementen van) verschillende scenario's met elkaar te combineren ('strategieën').*

1. Aanleiding & invulling onderzoek

Mensen met psychische of sociaal-maatschappelijke problemen kunnen nog onvoldoende aan de maatschappij deelnemen

Veel mensen in Nederland kampen met een psychische kwetsbaarheid, of psychische of sociaal-maatschappelijke problemen. Een deel van hen heeft hiervoor professionele hulp nodig. Voor sommige van hen is de problematiek in aard of ernst zodanig, dat zij niet zelfstandig kunnen (blijven) wonen. Zij maken gebruik van beschermd wonen.

Veel te vaak vormen die problemen een belemmering om zo aan de maatschappij deel te kunnen nemen, zoals zij dat zouden willen. Denk aan het hebben van zelfregie, aan acceptatie door en begrip vanuit de omgeving, aan een netwerk, zinvolle dagbesteding of betaald werk. Net zoals ieder ander. Beter nog zou het zijn wanneer een grotere afstand tot de maatschappij als gevolg van een psychische of sociaal-maatschappelijke problematiek –vaker dan nu– voorkomen kan worden.

Het streven is om een inclusieve samenleving te creëren, waarin ook zij volwaardig onderdeel kunnen zijn

Al in 2015 formuleerde de commissie Toekomst beschermd wonen onder leiding van Erik Dannenberg een integrale visie voor beschermd wonen. Leidend begrip daarbij is inclusie: dat personen met een psychische of sociaal-maatschappelijke problemen volwaardig onderdeel (kunnen) zijn van de maatschappij en daar aan deel kunnen nemen. Dat behelst veilig en betaalbaar wonen in de buurt van wie van betekenis voor je is, passende begeleiding en ondersteuning, zinvol werk, voldoende inkomen, een veilige en gezonde leefomgeving en een welwillende samenleving. Kortom: het bieden van een (beschermd) thuis.

Er is helaas geen wondermiddel om dit doel te bereiken. Het vraagt juist een brede, samenhangende inzet, vanuit verschillende personen en partijen, waaronder gemeenten, Rijk, cliëntenorganisaties, zorgaanbieders en woningbouwcorporaties. Die inzet is er de afgelopen jaren al geweest. Deze heeft een beweging op gang gebracht. Maar we zijn nog lang niet waar we moeten zijn.

Dat vraagt iets van professionals en naasten, maar ook van de kaders waarin zij werken

Denk bij die benodigde inzet in de eerste plaats aan de naasten van deze personen, aan hun mantelzorgers of aan professionals in de hulpverlening. Zij zijn degenen die het verschil (kunnen)

maken voor cliënten en zo van grote invloed zijn op het kunnen behalen van dit doel van een inclusieve maatschappij.

Over wat professionals en naasten daarvoor precies anders kunnen of moeten doen, gaat deze rapportage echter niet. Wel over dat zij daartoe in staat moeten worden gesteld door een stelsel te creëren dat het voor de overheid (rijk en gemeenten) mogelijk maakt om daar op de beste manier aan te kunnen bijdragen. Deze rapportage gaat ook niet over *alle* elementen uit de visie van Dannenberg en over *alle* randvoorwaarden waar aan voldaan moet zijn om het doel te kunnen bereiken. Vanzelfsprekend staat de inhoudelijke beweging voorop en wordt daar met veel energie inzet voor georganiseerd. Vooral op lokaal niveau, maar ook in landelijke trajecten. Deze rapportage gaat in de eerste plaats over de kaders waarin gemeenten, aanbieders en cliëntondersteuning invulling moeten en kunnen geven aan hun verantwoordelijkheden. Kortom, over het *stelsel* van beschermd wonen, ook in relatie tot andere stelsels.

Een belangrijk aspect in stelsels is dat de bestuurlijke en financiële kaders uitnodigen of prikkelen om het juiste te doen. Dat is natuurlijk verre van de enige reden om het juiste te doen: gemeenten en aanbieders voelen zich verantwoordelijk voor hun inwoners dan wel cliënten. Daarnaast kunnen inwoners maatschappelijke druk uitoefenen op gemeenten. Maar het is extra krachtig wanneer de prikkels vanuit de kaders 'het juiste doen' niet tegenwerken en idealiter zelfs versterken. Deze rapportage gaat daarmee over het creëren van de juiste bestuurlijke en financiële context waarin cliënten zo goed mogelijk geholpen kunnen worden, zodat zij zo goed en snel mogelijk herstellen en (weer) deel kunnen nemen aan de maatschappij. Dat betekent dat vaak diep de beleidstheorie en financiële prikkels ingedoken wordt, om van daaruit te kijken hoe het stelsel zo ingericht kan worden dat de beweging richting sociale inclusie zoveel mogelijk versterkt wordt.

De aandachtspunten van het voorliggende wetsvoorstel waren aanleiding voor een onderzoek naar mogelijkheden om eraan tegemoet te komen

Het woonplaatsbeginsel en de doordecentralisatie (zie paragraaf 2.2 voor meer achtergrond) zijn voorgestelde veranderingen van het stelsel die tegemoet moeten komen aan de behoeften van cliënten. Het voornemen was om ze per 2023 in te laten gaan, maar dit is niet haalbaar gebleken. Door de staatssecretaris van VWS is in februari 2022 besloten tot uitstel. De staatssecretaris geeft aan dat de lange kabinetsformatie heeft geleid tot een te krap tijdspad voor de voorbereiding en behandeling van het wetsvoorstel: indiening van de wet bij de Tweede Kamer had vrijwel direct na aantreding gebeurd moeten zijn om de beoogde ingangsdatum te halen.

De staatssecretaris heeft daarnaast aangegeven een aantal aandachtspunten rond het wetsvoorstel van het woonplaatsbeginsel en de doordecentralisatie te zien. De staatssecretaris van VWS heeft gevraagd naar nader onderzoek naar deze aandachtspunten. Het uitstel geeft de ruimte om nogmaals te reflecteren en aandachtspunten verder uit te werken.

Op basis van bovengenoemde aandachtspunten bestaat er ook de behoefte om nogmaals breder te reflecteren op wat nodig en mogelijk is om gewenste beweging te bereiken. In de afgelopen jaren zijn steeds mogelijkheden afgewogen, geëvalueerd en bestuurlijke deelbesluiten genomen.

Desondanks stellen we opnieuw de vraag: is de combinatie van doordecentralisatie, woonplaatsbeginsel en objectieve verdeling wel de meest wenselijke?

Met andere woorden: wat is er mogelijk om aan de verschillende aandachtspunten tegemoet te komen, binnen het huidige stelsel, dan wel met stelselaanpassingen? En welke van de mogelijke alternatieve stelsels zijn het meest wenselijk, in het licht van de behoefte van cliënten, randvoorwaarden in de uitvoering en politiek-bestuurlijke constellatie? Dat vormt de kern van dit onderzoek.

Dit onderzoek kende een uitgebreid proces, waarin veel belanghebbenden met ons van gedachten gewisseld hebben over de uitkomsten

Dit onderzoek is uitgevoerd onder begeleiding van een **ambtelijke werkgroep** met daarin afvaardiging vanuit VWS, BZK en de VNG. Met hen zijn de verschillende aandachtspunten nader uitgewerkt, zijn mogelijke waarborgen in kaart gebracht. Ook hebben zij de alternatieve scenario's mee uitgewerkt en vergeleken met de huidige situatie en met de doordecentralisatie zoals die nu in het wetsvoorstel voorligt.

Daarnaast hebben we in het onderzoek een **bestuurlijke klankbordgroep**, met bestuurlijke afvaardiging van Valente, De Nederlandse GGZ, MIND en drie onafhankelijke experts, één op het gebied van beschermd wonen, één hoogleraar met expertise op het gebied van gemeenten en één met expertise op transitieopgaven. Met hen zijn we viermaal bijeengekomen, waaronder één technische sessie. Daarnaast zijn met elk van hen individuele gesprekken gevoerd. Zij konden zo meedenken over de scenario's en vergelijking daarvan en in bredere zin over de wenselijkheid van de voorgenomen wijzigingen.

Het onderzoek kende verder een ambtelijke **gemeentelijke klankbordgroep**, die onder (bege)leiding van de VNG viermaal bijeen is gekomen.

Tot slot is er tweemaal een bijeenkomst met een **algemene klankbordgroep** geweest. Hier kon iedereen aansluiten die dat wilde, in het bijzonder was deze bedoeld voor medewerkers van gemeenten, van aanbieders, en cliëntorganisaties, in het bijzonder voor ervaringsdeskundigen.

In Bijlage A staat het onderzoeksproces nader uitgelicht.

2. Voorliggend wetsvoorstel en de aandachtspunten daarvan

2.1 Huidige situatie

Sinds 2015 zijn gemeenten via de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) verantwoordelijk voor het organiseren van beschermd wonen. De centrumgemeenten van verschillende regio's ontvangen daar de middelen voor. Cliënten kunnen zich bij elke (centrum)gemeente melden. De centrumgemeente waar de cliënt de meeste kans op herstel heeft, is verantwoordelijk, eventueel na een overdracht van de gemeente waar de cliënt zich meldde. We gaan hieronder nader in op de huidige situatie.

Niveau waarop de verantwoordelijkheid voor BW is belegd. De wettelijke verantwoordelijkheid voor BW-cliënten ligt volgens de Wmo in dit scenario op het niveau van alle gemeenten. De regiogemeenten mandateren hun centrumgemeente voor de uitvoering van BW. Daaronder vallen onder andere het verlenen van toegang tot BW⁴, het inkopen van aanbod, voeren van contractmanagement en kwaliteitstoezicht, het financieren van aanbod en monitoren van ontwikkelingen. Zie ook het kader hiernaast.

Verstrekking middelen. De centrumgemeenten ontvangen de middelen voor BW en voeren BW uit namens de gemeenten in hun regio. De middelen worden verdeeld via een zogenoemd historisch verdeelmodel. Daarin krijgt elke regio jaarlijks een vast percentage uit het macrobudget. Zie de bijlage onderdeel C voor meer technische achtergrond over de huidige verdeling.

Omgang met cliënten die in een andere gemeente beschermd gaan wonen. De plek waar iemand beschermd woont, kan van grote invloed zijn op diens traject. Er is daarom sprake van 'landelijke toegankelijkheid' op het gebied van beschermd wonen. De centrumgemeente waar iemand zich

De huidige situatie nader toegelicht

Vóór 2015 hadden centrumgemeenten een eigenstandige wettelijke positie als het ging om de verantwoordelijkheid voor de maatschappelijke opvang. Dit onderscheid is met de Wmo 2015 komen te vervallen: deze wet kent alleen individuele gemeenten. Desondanks is er in 2014 voor gekozen om de middelen voor BW (voorlopig) aan de centrumgemeenten te verstrekken. Dit is niet in lijn met het beleggen van de verantwoordelijkheden. Hier moet aan tegemoet gekomen worden doordat regiogemeenten hun centrumgemeente formeel mandateren voor het organiseren van BW. Die mandaten kunnen weliswaar eenzijdig worden ingetrokken, maar hier staat geen aandeel in de betreffende middelen tegenover. Bovendien kunnen gemeenten via de mandaten slechts zeer beperkt sturen in hoe BW voor hun inwoners wordt vormgegeven.

⁴ In sommige regio's wordt een deel van de taken al wel door regiogemeenten uitgevoerd, en is de toegang bijvoorbeeld gedecentraliseerd.

meldt, is daarin verantwoordelijk voor beschermd wonen voor deze persoon. Iemand met een behoefte aan beschermd wonen, kan zich dus bij elke (centrum)gemeente melden. Na het ontvangen van de melding is die gemeente inhoudelijk en financieel verantwoordelijk voor de cliënt. Dat betekent dat de centrumgemeente onderzoek doet naar de noodzaak voor beschermd wonen, onderzoek doet naar de beste plek voor herstel en de beschikking afgeeft. Als uit het onderzoek blijkt dat de beste plek voor herstel in een andere gemeente is, dan geeft de centrumgemeente waar de melding binnenkwam geen beschikking af, maar zorgt deze voor een warme overdracht naar de betreffende centrumgemeente (indien deze gemeente akkoord gaat met de overdracht), die dan verantwoordelijk wordt.

Redenen voor landelijke toegankelijkheid zijn:

- voorkomen dat de behoefte aan beschermd wonen een belemmering vormt voor mensen om zich elders te vestigen.
- veiligheid borgen voor mensen in nood die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.

Waarborgen. Vanwege de vaste aandelen per regio vanuit de historische verdeling, is het niet aantrekkelijk voor centrumgemeenten wanneer er zich meer BW-cliënten in hun regio melden. Om deze reden is er een landelijk convenant en zijn landelijke beleidsregels opgesteld om landelijke toegankelijkheid te waarborgen. In de praktijk komt in een aantal gevallen discussies voor tussen gemeenten over de beste plek voor herstel.

2.2 Doordecentralisatie en woonplaatsbeginsel

Aanleiding, doel en instrumenten

De verdeling van plekken voor beschermd wonen, is historisch ongelijk over het land verdeeld. Cliënten moeten in de praktijk daarom nog te vaak uitwijken naar een plek waar het aanbod beschikbaar is, in plaats van naar de plek die de beste kans op herstel biedt. Tegelijkertijd ontbreekt het de andere gemeenten dan de centrumgemeenten aan de mogelijkheden om voorzieningen passend en integraal te organiseren voor alle cliënten en om vol in te zetten op preventie, omdat ze daarvoor de middelen niet krijgen.

Al kort na de decentralisaties van 2015 hebben gemeenten dan ook behoefte aan een toekomstbeeld voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang. In opdracht van de VNG formuleert de Commissie Toekomst beschermd wonen (Commissie Dannenberg) een visie⁵. Sociale inclusie voor cliënten met een psychische problematiek staat hierin centraal. Daarvoor worden onder andere 8 condities opgesteld die nodig zijn om de visie te kunnen verwezenlijken. De visie is breed omarmd door gemeenten en andere stakeholders zoals VWS en Valente.

In deze visie zijn herstel en preventie belangrijk, evenals de rol die naasten en de eigen leefomgeving daarin kunnen hebben. Daarvoor is integrale en passende lokale ondersteuning

⁵ *Van beschermd wonen naar een beschermd thuis*, Advies commissie Toekomst beschermd wonen (2015)

nodig. Een 'continuüm' van woonvormen met begeleiding in de eigen omgeving, die op- en afschaling toestaat wanneer dit nodig is. Het verder doordecentraliseren van de middelen voor beschermd wonen en daarmee het inbouwen van een stimulans om passend aanbod voor cliënten op te bouwen in hun eigen leefomgeving, vormen hier onlosmakelijk onderdeel van.

Daarnaast zou er volgens de commissie sprake moeten zijn van een objectief model dat de middelen over alle gemeenten verdeelt aan de hand van de feitelijke kenmerken van gemeenten. Dit moet elke gemeente financieel gezien in staat stellen om (in samenwerking met andere gemeenten) passend aanbod te organiseren voor hun eigen inwoners met psychische problematiek. Hierbij adviseren zij wel een overgangperiode, zodat de verantwoordelijkheid voor bestaande cliënten niet van gemeente verschuift en de transitie geleidelijk kan plaatsvinden.

In het vervolg hiervan zijn de **doordecentralisatie** en het **woonplaatsbeginsel** als belangrijke instrumenten voor het bieden van sociale inclusie, nader uitgewerkt. In het kader hieronder staat vanuit cliëntperspectief geïllustreerd wat hun beoogde werking is.

Dirk herstelt sneller doordat hij in eigen gemeente beschermd kan wonen⁶

Dirk (26) komt uit een middelgrote gemeente. Hij kreeg gedurende zijn tijd op het HBO last van psychoses. Deze maakten behandeling nodig. Gelukkig hoefde hij niet naar een instelling, maar woonde beschermd, waarbij hij nog tweewekelijks een uur met het FACT-team contact had. Nadeel was wel dat in zijn eigen gemeente geen locatie voor beschermd wonen was. Hij moest naar een andere gemeente verhuizen. Maar daar kende hij niemand.

Nu is hij gelukkig voldoende vergevorderd om een volgende stap te maken: een plek voor zichzelf. Hij heeft er erg naar uitgekeken: weer onder de mensen zijn en genieten van de extra vrijheden. Misschien pakt hij het voetballen wel weer op.

In de gemeente waar Dirk woont voordat hij beschermd ging wonen, zijn onlangs een aantal appartementen voor begeleid wonen opgeleverd. Gelukkig niet ver van het huis van zijn ouders. Ook zijn zus woont in de buurt. Het contact met hen doet hem goed. Hij vindt het fijn dat zijn zus regelmatig op bezoek komt om te kijken hoe het met hem gaat en gewoon bij te kletsen. Daarnaast kan zij een stuk beter koken dan hij.

*Het woonplaatsbeginsel
icm doordecentralisatie
stimuleert gemeenten
om aanbod voor hun
eigen inwoners te
organiseren, zodat zij
sneller kunnen
herstellen.*

*De doordecentralisatie
stimuleert gemeenten
om ondersteunings-
vragen van hun
inwoners integraal te
benaderen.*

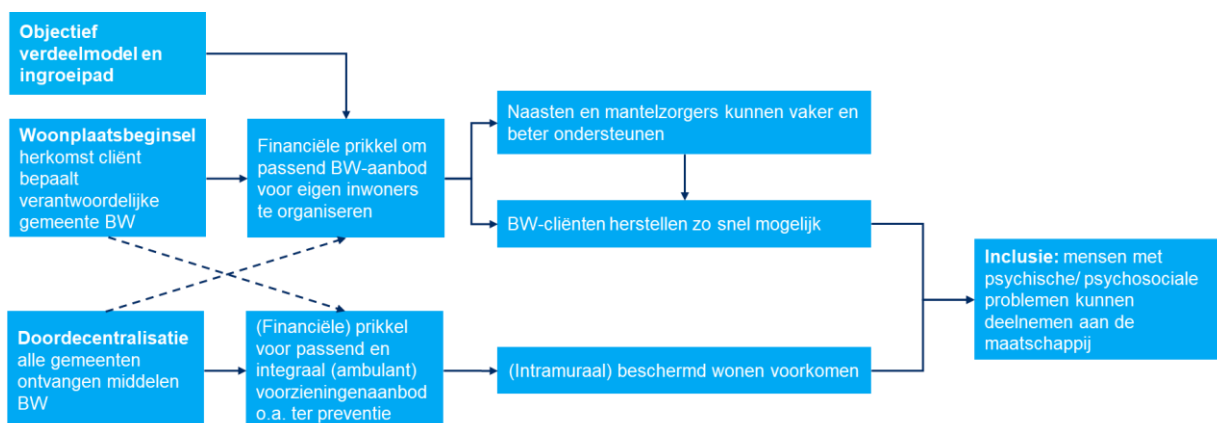
Met iemand van het toegangsteam van zijn gemeente heeft hij nu een paar gesprekken gehad. Ze hebben ook met hem meegedacht. Over wat hij nodig heeft: een inkomen, weer op kunnen pakken van zijn studie enzo. Dat was fijn.

Dirk heeft zich zelfs weer ingeschreven bij zijn oude voetbalclub. Toch ziet hij er nog erg tegenop om er daadwerkelijk heen te gaan: hoe kijken ze naar hem? Met een ervaringsdeskundige die hij kent via het toegangsteam heeft hij afgesproken een keer samen te gaan. Dat geeft rust.

⁶ Aangepaste cliëntreis uit 'De cliënt (de)centraal', AEF (2020).

Zijn wens om eindelijk een eigen plek te hebben, ligt in het verschiet. Maar eerst nog naar voetbal.

In het schema hieronder staan de beoogde gevolgen van beide instrumenten, in het licht van de toekomstvisie van de commissie Dannenberg. Links in het schema staan de instrumenten



Figuur 1: de beoogde gevolgen van doordecentralisatie en woonplaatsbeginsel in het licht van sociale inclusie.

weergegeven, meer naar rechts de gevolgen voor cliënten die zij teweeg moeten brengen. Een pijl van het ene blok naar een ander duidt op een beoogde oorzaak-gevolg-relatie.

Overigens zijn ook in de huidige situatie al de nodige stappen genomen om het streven van sociale inclusie dichterbij te brengen. Dit vanuit de intrinsieke motivatie van betrokkenen, hun gevoel van verantwoordelijkheid en de mogelijkheden die zij hiervoor hebben. Er is echter ook nog een lange weg te gaan. Dat komt enerzijds omdat de huidige kaders waarbinnen deze betrokkenen opereren de gewenste beweging nog te beperkt faciliteren: voor (regio)gemeenten is het financieel niet aantrekkelijk om in te zetten op preventie / tussenvormen of om aanbod in de omgeving van cliënten te organiseren wanneer dit nog niet bestaat. Doordecentralisatie en woonplaatsbeginsel zijn instrumenten die vooral bedoeld zijn om de prikkels die uitgaan van het stelsel beter in lijn te brengen met die intrinsieke motivatie en dat verantwoordelijkheidsgevoel.

Beschrijving voorliggend scenario

Om de voorliggende situatie (doordecentralisatie en invoering woonplaatsbeginsel) goed te kunnen vergelijken met de huidige situatie, beschrijven we deze op dezelfde wijze.

Niveau waarop de verantwoordelijkheid voor BW is belegd. De verantwoordelijkheid voor BW wordt op het niveau van alle gemeenten belegd, net als in de huidige situatie. Gemeenten maken conform de [Norm voor Opdrachtgeverschap](#) (NvO) afspraken over regionale samenwerking, zie 'waarborgen' hieronder.

Verstrekking middelen. In tegenstelling tot de huidige situatie gaan alle individuele gemeenten budget ontvangen. Hiervoor wordt een objectief verdeelmodel ingevoerd, waarmee de middelen worden verdeeld op basis van feitelijke, objectieve kenmerken (fysiek, demografisch en/of sociaaleconomisch van aard). Via deze kenmerken wordt zo goed mogelijk aangesloten op de

verwachte opgave van gemeenten. Voor dit scenario is al een objectieve verdeling opgesteld. In Bijlage A staat meer achtergrond over objectieve verdelingen in het algemeen en de verdeling die al is opgesteld. Het budget blijft onderdeel van het gemeentefonds in de vorm van een integratie uitkering (IU) zodat de komende jaren het budget en de ontwikkeling daarvan gevolgd kan worden.

Waar sprake is van regionale samenwerking, moeten gemeenten vanuit hun eigen middelen bijdragen aan regionale uitgaven. Hierover maken regio's financiële afspraken conform de NvO.

Omgang met cliënten die in een andere gemeente beschermd gaan wonen. Het woonplaatsbeginsel zorgt ervoor dat de gemeente waar iemand met een woonadres staat ingeschreven, verantwoordelijk is voor een eventueel traject voor beschermd wonen. De Wmo wordt hiervoor aangepast (in de huidige Wmo is de gemeente waar iemand zich meldt verantwoordelijk voor BW, eventueel tot deze verantwoordelijkheid overgedragen wordt aan een andere gemeente). De voorliggende wetswijziging bevat een aantal uitzonderingen. Deze moeten ervoor zorgen dat gemeenten die in verhouding relatief veel instroom in BW hebben ten opzichte van wat verwacht mag worden op basis van hun kenmerken (bijvoorbeeld door de aanwezigheid van een justitiële instelling), hier niet voor benadeeld worden. Deze uitzonderingen zijn, beknopt:

- Wanneer een cliënt minder dan een jaar uit beschermd wonen is, dan is de gemeente die laatstelijk beschermd wonen heeft verstrekt, verantwoordelijk voor een nieuw traject;
- Voor cliënten die direct uit een intramurale GGZ-instelling, PI of andere door het ministerie te bepalen instelling stroomt, is de gemeente waar de cliënt direct voorafgaande aan dat traject woonde verantwoordelijk;

Het woonplaatsbeginsel houdt ook rekening met minder voorkomende situaties. Deze zijn te vinden in de concept-handreiking woonplaatsbeginsel beschermd wonen⁷.

De verantwoordelijke gemeente (in de meeste gevallen dus de woongemeente) blijft met het woonplaatsbeginsel ook verantwoordelijk voor een inwoner die naar een andere gemeente verhuist om daar beschermd te wonen wanneer daar de kansen voor herstel het beste zijn. De beste plek voor herstel blijft dus leidend voor waar iemand beschermd gaat wonen⁸. Het woonplaatsbeginsel geldt voor de wettelijke definitie van beschermd wonen. Deze bevat alleen de 'klassieke' intramurale vorm van beschermd wonen, zie ook de aandachtspunten hieronder. De gemeente waar iemand beschermd gaat wonen, wordt wel verantwoordelijk voor eventuele andere voorzieningen dan beschermd wonen.

Om een inschatting te krijgen van hoe vaak iemand naar een andere gemeente verhuist om beschermd te wonen, kan gekeken worden waar cliënten in beschermd wonen vandaan komen. Voor de herijking van het gemeentefonds sociaal domein is een analyse uitgevoerd van CBS-microdata over beschermd wonen. Hieruit bleek dat van de populatie van ongeveer 10.000 mensen die in 2015, 2016 of 2017 waren ingestroomd in beschermd wonen, ongeveer 38% uit een andere gemeente kwam, en ongeveer 14% uit een andere regio. Deze herkomstanalyse was gedaan aan de hand van het BRP-adres een half jaar voorafgaand aan een BW-traject.

⁷ [concept-handreiking-woonplaatsbeginsel-beschermd-wonen-versie-15-12-21.pdf \(vng.nl\)](#)

⁸ Dit wordt ook benadrukt in de Memorie van Toelichting van het conceptwetsvoorstel woonplaatsbeginsel.

Waarborgen. Aandachtspunten bij dit scenario zijn o.a. de uitvoeringskracht bij en schaalgrootte van regiogemeenten en hoge administratieve lasten voor aanbieders. Zie voor een uitgebreidere beschrijving de paragraaf hieronder. Om aan deze aandachtspunten tegemoet te komen, is door de VNG de Norm voor Opdrachtgeverschap BW-MO (NvO) opgesteld, waar de gemeenten zich aan gecommitteerd hebben. In de NvO staat vastgelegd op welke thema's gemeenten regionaal afspraken maken op het gebied van beschermd wonen, zoals de inkoop van voorzieningen en administratieve voorwaarden, op- en afbouw van voorzieningen, organisatie van de toegang en een niet-vrijblijvende vorm van governance om hun samenwerking vorm te geven.

Daarnaast geldt er een financiële vangnetregeling vanuit het Rijk voor gemeenten waarmee ze de kosten kunnen dekken voor cliënten waarvoor geen herkomstgemeente vast kan worden gesteld.

Tot slot is er afgesproken om de nieuwe situatie na twee jaar te evalueren en daarbij te kijken of het objectief verdeelmodel herijking (naar aanleiding van feitelijke kosten van gemeenten) behoeft.

Transitie. Om van de huidige naar de beoogde situatie te komen, rekening houdend met de behoefte aan continuïteit vanuit cliënten, is een ingroeipad opgesteld voor de transitie van de historische naar de objectieve verdeling. Het ingroeipad zorgt voor een geleidelijke transitie en houdt in dat centrumgemeenten verantwoordelijk blijven voor bestaande cliënten, totdat zij langer dan een jaar uit beschermd wonen gestroomd zijn. Nieuwe cliënten vallen onder de verantwoordelijkheid van alle gemeenten. Het historisch verdeelde budget wordt stapsgewijs kleiner en het objectieve budget groter, in lijn met het aandeel bestaande cliënten dat steeds kleiner wordt doordat cliënten uitstromen.

Daarnaast vindt in dit ingroeipad een verschuiving van budgetten tussen regio's als geheel plaats gedurende een periode van 10 jaar, zodat regio's voldoende tijd hebben om aanbod op- en af te bouwen⁹.

2.3 Aandachtspunten en hun nadere uitwerking

Aandachtspunten van het voorliggende wetsvoorstel

Het voorliggende scenario kent ook belangrijke aandachtspunten:

- De **uitvoeringskracht** van gemeenten om goed invulling te kunnen geven aan hun verantwoordelijkheden.
- De invloed van het **woningaanbod** (en het gebrek daaraan) op de gewenste beweging.
- **Financiële risico's** als gevolg van het feit dat schommelingen in het aantal cliënten voor kleinere gemeenten relatief groot kunnen zijn, en de kosten voor ondersteuning veelal aanzienlijk zijn.
- De **administratieve lasten** die het gevolg kunnen zijn van gemeenten die individueel aanbod gaan organiseren.

⁹ Zie Bijlage A voor meer achtergrond.

- De **definitie van beschermd wonen** en het risico dat gemeenten financiële problemen krijgen als te veel mensen uit andere gemeenten zich melden voor tussenvormen die niet onder de wettelijke definitie van beschermd wonen vallen.

Deze zorgpunten en risico's zijn niet nieuw maar al eerder door gemeenten en Rijksoverheid onderkend. Er zijn in het voorliggende scenario ook diverse waarborgen voor ingebouwd: beleidsmatig (o.a. geleidelijke invoering van de doordecentralisatie en nog meer geleidelijke invoering van het verdeelmodel), door ondersteuning van gemeenten (o.a. via het Transitieteam), via monitoring en via evaluatie van het verdeelmodel en het woonplaatsbeginsel na 2 jaar. Ook hebben gemeenten afspraken gemaakt (en zijn deze nog aan het maken) over samenwerking op basis van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO), die is vastgesteld door de ALV van de VNG.

In dit stuk werken we deze vijf aandachtspunten nader uit. Dat doen we op basis van de onderstaande vier onderdelen:



Vooraf: over inzicht in de actuele situatie wat betreft bestaande waarborgen

Waar mogelijk geven we in dit stuk inzicht in de actuele keuzes en voortgang bij gemeenten. Voor verschillende aandachtspunten is daarvoor de context van de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) van de VNG relevant. Via de NvO hebben gemeenten zich gecommitteerd aan regionale samenwerking op een aantal thema's. Dit had drie redenen: een verantwoorde ontwikkeling van het zorglandschap, het borgen van specialistisch aanbod en het beperken van de administratieve lasten. In het kader van de NvO maken gemeenten momenteel regionaal afspraken met elkaar. Om inzicht in de stand van zaken rondom deze afspraken te krijgen, is het [NvO dashboard](#) ontwikkeld: hierop wordt de voortgang bijgehouden die gemeenten maken met de transitie naar een beschermd thuis. De VNG heeft initiatief genomen om gemeenten te ondersteunen (via regioadviseurs) en op verzoek van gemeenten wordt via de NvO en een escalatieladder zelfregulering vormgegeven.

Daarnaast is er aan het begin van het jaar een verdiepende regioscan op een aantal thema's uitgevoerd. De NvO bevat waarborgen die deels ook tegemoet komen aan de verschillende aandachtspunten die hier onderzocht worden. We gebruiken het NvO dashboard en de regioscan om inzicht te verkrijgen in de stand van zaken rondom de waarborgen.

Tot slot hebben we nader op dit inzicht verdiept door een rond met de verschillende regioadviseurs te maken.

Mogelijke aanvullende waarborgen

Wanneer de bestaande waarborgen onvoldoende worden geacht om de omvang van het risico te beperken, bestaan verschillende mogelijkheden voor aanvullende waarborgen. We identificeren mogelijke aanvullende waarborgen voor de verschillende aandachtspunten. Sommige hiervan zijn in lijn met de huidige voorgenomen wet en versterken deze, andere veranderen de uitgangspunten van de wet. Dit geldt met name voor waarborgen die gericht zijn op het veranderen van het stelsel.

Algemeen geldt dat, hoe verstrekkender een waarborg is, hoe verder het resultaat af ligt van het voorliggend wetsvoorstel en dus hoe groter de kans dat deze minder tegemoet komt aan de doelen ervan. We noemen de waarborgen in volgorde, van minst naar meest verstrekkend.

Aandachtspunt 1: uitvoeringskracht

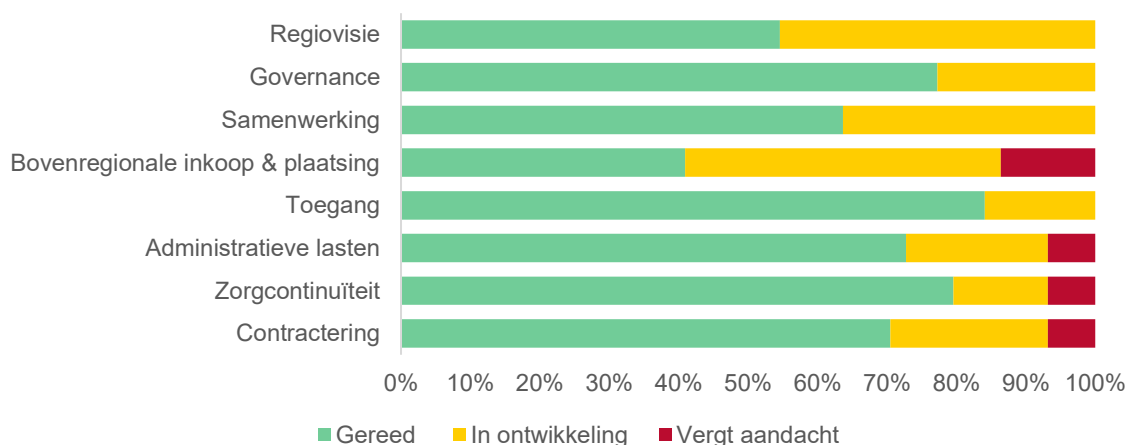
Met de doordecentralisatie krijgen gemeenten de middelen om zelf BW te organiseren. Omdat het om een relatief kleine groep cliënten gaat (landelijk ongeveer 25 duizend mensen), waarvoor specifieke expertise vereist is, kan het zelf organiseren van BW met name voor kleinere gemeenten een uitdaging vormen.

Als een gemeente ervoor zou kiezen om het zorgaanbod lokaal te organiseren, dan vraagt dat op tal van aspecten uitwerking. De gemeente moet een visie formuleren op hoe zij cliënten met psychische problematiek het best kan ondersteunen, hoe zij beschermd wonen vorm wil geven, welke plaats dit in het lokale voorzieningen-landschap heeft en hoe de aansluiting met de overige voorzieningen wordt vormgegeven. Daarnaast moet zij aanbod inkopen, aanbieders contracteren, invulling geven aan contractmanagement, monitoring, kwaliteitstoezicht vormgeven en aanbieders financieren. Ook moet de toegang tot beschermd wonen (en de daarvoor benodigde expertise) georganiseerd worden, ofwel op regionaal ofwel op lokaal niveau.

Dat is veel gevraagd voor een kleine gemeente. Daarom zullen in het bijzonder kleinere gemeenten daarom regionaal moeten samenwerken om een voldoende gevarieerd en compleet zorglandschap in stand te kunnen houden en afspraken moeten maken over bijvoorbeeld de uitstroom van cliënten. Hiervoor is de NvO in het leven geroepen.

Bestaande waarborgen

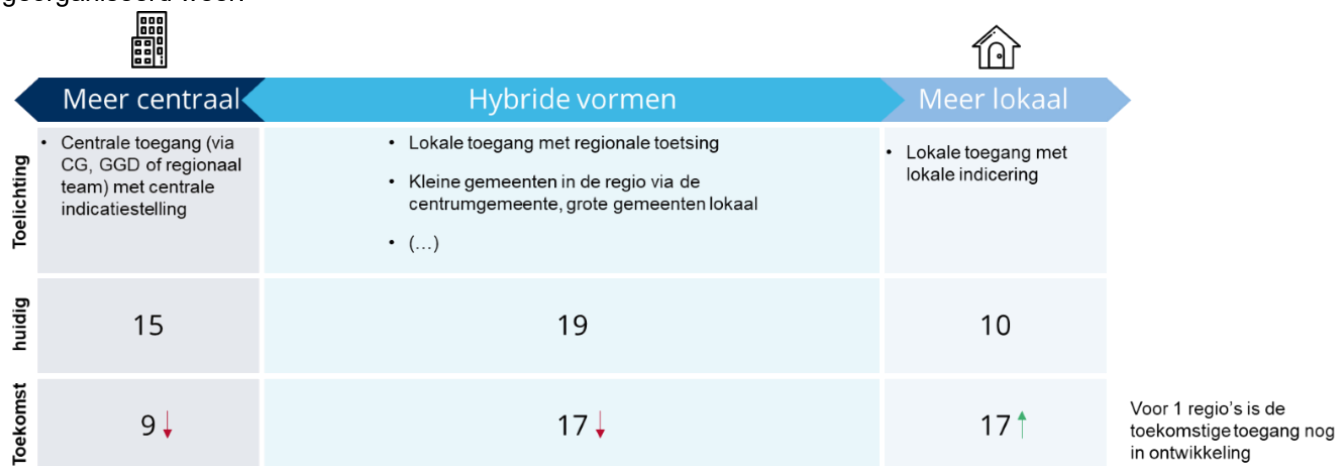
Uit het dashboard is o.a. af te leiden hoeveel regio's een regiovisie hebben vastgesteld en dus ook hoeveel regio's afspraken hebben gemaakt over (o.a.) bovenregionale inkoop en plaatsing van cliënten, het verminderen van de administratieve lasten, de toegang tot hulp en het contracteren van hulp. Uit het dashboard is op te maken dat veruit de meeste regio's afspraken hebben gemaakt over bovenstaande onderwerpen. De meest recente stand van zaken is weergegeven in onderstaande figuur. Dit betreft gegevens van maart dit jaar. Hoewel de processen om tot



Figuur 2: stand van zaken afspraken gemeenten (d.d. 16 maart 2022). Bron: dashboard NvO.

afspraken te komen, sinds de aankondiging van het uitstel deels getemporiseerd zijn, is er in de tussentijd ook verdere voortgang geboekt. In werkelijkheid zijn regio's dus verder gevorderd dan onderstaande afbeelding laat zien.

In aanvulling op het NvO-dashboard is een verdiepende scan gemaakt op een aantal thema's, onder andere op het thema **toegang**. Uit de regioscan blijkt dat veel regio's op dit moment al werken met een hybride of meer lokaal georganiseerde toegang. De trend is dat steeds meer gemeenten hybride of lokaal de toegang organiseren en steeds minder centraal. Dit is echter een geleidelijke beweging waarbij gemeenten eerst de stap maken naar een hybride model, vervolgens evalueren en pas daarna een keuze maken over hoe verder. Regio's die ervoor kiezen de toegang lokaal te organiseren, zorgen doorgaans voor een vorm van achtervang door het inrichten van een expertteam bij de centrumgemeente. Figuur 3 geeft de verschuivingen in hoe de toegang is georganiseerd weer.



Figuur 3: verschuivingen in hoe de toegang vormgegeven is en wordt. (Bron: regioscan)

Een ronde langs alle regioadviseurs laat zien dat nagenoeg alle gemeenten zich aan de NvO houden en in regionaal verband **inkopen**. Slechts enkele regio's worden onderverdeeld in twee of meer subregio's, die afzonderlijk inkopen.

Resterende omvang

Wat zijn, met de huidige stand van zaken de kansen dat dit aandachtspunt zich voordoet en de impact wanneer het zich voordoet? We maken hierin onderscheid naar de *kans* waarop het zich voordoet en de *impact* wanneer het zich voordoet.

Impact

Indien bij (regio)gemeenten

- onvoldoende uitvoeringskracht en beschikbare expertise aanwezig is; én
- regionale samenwerking (zie hierboven) om hieraan tegemoet te komen, onvoldoende tot stand komt

bestaat het risico dat cliënten lastig toegang krijgen tot beschermd wonen of dat gemeenten geen passende voorziening kunnen realiseren. Dit kan specifiek een risico zijn voor cliënten die een zwaardere vorm van deze ondersteuning nodig hebben.

Kans

In principe zijn de taken die gemeenten moeten uitvoeren als gevolg van de doordecentralisatie, niet nieuw. Inkopen, contracteren, contractmanagement, regie op het zorglandschap, houden van kwaliteitstoezicht en verlenen van toegang tot voorzieningen zijn bekend vanuit de (rest van de) Wmo. In een deel van de regio's wordt met name de inkoop en contractering van aanbieders overigens al regionaal georganiseerd. Voor de rest van de Wmo vormen deze taken dan ook geen aandachtspunt.

Wat het enigszins anders maakt, is dat het een relatief kleine groep met een relatief specifieke ondersteuningsbehoeften betreft. Dat heeft gevolgen voor zowel voor het maken van beleid – wat is een passend en sluitend voorzieningenlandschap –, als voor de toegang – wanneer voldoet iemand aan de criteria voor beschermd wonen en wanneer volstaat een tussenvoorziening of zelfs ambulante ondersteuning? De organisatie van de voorzieningen voor deze groep cliënten vraagt om een (boven)regionale aanpak vanwege de schaal. Met name voor kleine gemeenten, waar door de kleine aantallen minder mogelijkheden tot specialisatie zijn en professionals vaak verschillende taken naast elkaar uit moeten voeren, kan de benodigde expertise daarom een aandachtspunt zijn.

Op dit moment zien we dat regionaal intensief samengewerkt wordt op inkoop en regionale visie, en dat de NvO bevordert dat dit structureel blijft gebeuren. In veel regio's zal sprake blijven van regionale toegang of regionaal geborgde expertise op de toegang (zie huidige waarborgen hierboven). Overal wordt op regionale schaal (of in enkele gevallen op subregionale schaal) aanbod ingekocht. Daarmee wordt de kans op dit risico aanzienlijk verkleind, in ieder geval op de korte termijn.

Aanvullende mogelijke waarborgen

We identificeren hieronder een aantal mogelijke aanvullende waarborgen, van minder naar meer verstrekkend.

Niet-wettelijke waarborgen

- Organiseren van lerende netwerken (leerkringen) om kennis en kunde uit te wisselen op lokaal niveau. Het Rijk kan hierbij een faciliterende rol spelen.
- Periodiek evalueren hoe de uitvoeringskracht van gemeente op het gebied van BW/ BT zich verhoudt tot de inrichtingskeuzes die lokaal zijn gemaakt.
- Op- en inrichten van een onafhankelijk, landelijk meldpunt gedurende de transitie, waar cliënten terecht kunnen, indien ze bij een gemeente niet passend geholpen worden. Dit meldpunt zou op verschillende manieren georganiseerd kunnen worden. Belangrijk is vooral dat het laagdrempelig is, zodat cliënten zich daadwerkelijk melden, dat het voldoende verbonden is met de regio's, zodat individuele signalen goed doorgeleid en opgepakt kunnen worden en dat het voldoende gezaghebbend is, zodat verschillende signalen die op een structurele tekortkoming in een gemeente of regio kunnen duiden, adequaat aangekaart kunnen worden. Cliëntorganisaties zouden hierin een rol kunnen spelen.
- De NvO kan door de algemene ledenvergadering van de VNG worden uitgebreid, door erin vast te leggen welke vormen van beschermd wonen regionaal moeten worden ingekocht. Dit zou overigens een afwijking van de huidige vorm zijn, waarin nu alleen gespecificeerd

wordt *waarover* gemeenten in regionaal verband afspraken moeten maken. Dit zou gaan om *welke* afspraken zij moeten maken.

Wettelijke waarborgen

- Er kunnen juridische waarborgen worden ingesteld waarmee het Rijk in het kader van interbestuurlijk toezicht de instrumenten krijgt om regionale samenwerking op te leggen bij regio's waar zich (door een gebrek aan samenwerking) ongewenste situaties voordoen.
- Een stap verder is om alle gemeenten te verplichten om samen te werken. Dat kan door (delen van) de NvO wettelijk te verankeren, waarmee wettelijk vastgelegd wordt op welke thema's regio's moeten samenwerken. Er kan ook wettelijk verankerd worden welke afspraken op die thema's dan gemaakt moeten worden, bijvoorbeeld welke vormen van beschermd wonen samen ingekocht moeten worden.

Stelselgerichte waarborgen/oplossingen

- Door centrumgemeenten (deels) formeel verantwoordelijk te maken of door de middelen aan hen te verstrekken, ligt de uitvoering op regionaal niveau net zoals nu.

Aandachtspunt 2: woningaanbod

Eén van de beoogde resultaten om invulling te geven aan de visie van de commissie Dannenberg, is dat cliënten met een psychische problematiek zo vaak als mogelijk (en wenselijk) ondersteuning in hun eigen omgeving kunnen krijgen. Dat kan hetzij in een intramurale setting (BW), hetzij ambulant in een zelfstandige woning (BT). Randvoorwaarde is dat de hiervoor benodigde woningen beschikbaar zijn. Als dit niet het geval is, kan dit een rem op de transformatie betekenen. Cliënten die al zelfstandig wonen en in hun eigen woning kunnen worden ondersteund, hebben direct voordeel van de beoogde transformatie.

Bestaande waarborgen

Binnen het huidige proces dat de transitie naar een beschermd thuis faciliteert, worden geen aanvullende waarborgen op het gebied van wonen voorgesteld omdat de ambitie is brede opgaven in samenwerking te realiseren met aanpalende programma's. Met name vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties lopen verschillende acties op dit thema.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport hebben het [expertteam 'Weer Thuis'](#) opgericht dat door gemeenten ingeschakeld kan worden om te helpen bij het ontwikkelen van oplossingen voor woonvraagstukken voor (o.a.) beschermd wonen. Dit team kan ondersteunen bij: het maken van een woonzorgvisie, prestatieafspraken of een huisvestingsmonitor. Ook kan het team helpen bij het maken van een plan van aanpak voor het terugdringen van de instroom en het bevorderen van doorstroom naar een passende voorziening.

Op 11 mei is het programma 'huisvesting aandachtsgroepen: Een thuis voor iedereen' met de Tweede Kamer gedeeld. Hierin wordt een aantal maatregelen beschreven dat relevant is om hier te

benoemen. Het rijk, provincies, gemeenten en corporaties maken afspraken over bouw, toewijzing en ondersteuning om (overgenomen uit het programmaplan)¹⁰:

- Tot en met 2030 900.000 woningen te bouwen waarvan 350.000 huur- en koopwoningen voor mensen met middeninkomens en 250.000 sociale huurwoningen (2/3 betaalbaar wonen). Dit laatste met oog voor de behoefte aan passende woningen voor mensen met een laag inkomen, waaronder aandachtsgroepen als dak- en thuisloze mensen en statushouders.
- Het toewerken naar meer balans in de woningvoorraad met een streven naar 30 procent sociale huurwoningen. Dit betekent dat bij de nieuwbouw van sociale huurwoningen gemeenten met minder dan 30 procent sociale huur in de bestaande woningvoorraad moeten bijdragen aan dit streven. Gemeenten die al (ruim) boven het streven zitten, kunnen minder sociale huurwoningen bouwen. Voor het bouwen van betaalbare woningen kunnen zij zich concentreren op middeninkomens.
- Prestatieafspraken waarbij in iedere regio gekomen wordt tot een betere balans in de woningvoorraad, wat gemonitord zal worden. Gemeenten moeten in het uiterste geval gehouden kunnen worden aan het toewerken naar het streven naar meer evenwicht en daartoe krijgen provincies een wettelijke interventiemogelijkheid.

In aanvulling daarop worden nog drie maatregelen voorgesteld (overgenomen uit het programmaplan 'Een thuis voor iedereen'):

- Het opstellen door iedere gemeente van een integrale woonzorgvisie voor alle aandachtsgroepen en ouderen.
- Het opstellen door alle gemeenten van een verordening waarmee zij met voorrang woningen toewijzen aan dak- en thuisloze mensen, uitstromers uit intramurale situatie waaronder beschermd wonen en sociaal en medisch urgenten. Het inrichten van een ondersteuningsstructuur om lokaal en regionaal te helpen bij de invulling van de opgave.
- Mocht blijken dat ondanks bovenstaande aanpak er gemeenten zijn die zich blijven onttrekken aan deze afspraken, dan zal BZK een percentage vastleggen dat als norm gaat gelden voor toewijzing aan specifieke aandachtsgroepen.

Voor een volledig overzicht van alle actielijnen en de bijbehorende acties en maatregelen verwijzen we graag door naar het programmaplan. Er wordt een monitor ('Dashboard een thuis voor iedereen') ingericht om de ontwikkeling van beschikbare woningen in de gaten te houden.

Resterende omvang

Wat zijn, met de huidige stand van zaken de kansen dat dit aandachtspunt zich voordoet en de impact wanneer het zich voordoet?

Impact

Als een cliënt zelfstandig kan wonen met ambulante begeleiding, maar deze nog geen woning heeft en er geen beschikbare woning is in zijn of haar gemeente, moet deze mogelijk uitwijken naar een andere gemeente of regio (zie hierboven), of moet alsnog intramuraal beschermd wonen in de eigen regio. De cliënt zal daardoor dus niet op straat komen te staan, maar de positieve effecten die

¹⁰ Programma huisvesting aandachtsgroepen: 'Een thuis voor iedereen' (versie 26 april).

beoogd worden (sneller herstel als gevolg van wonen in de eigen omgeving bij de naasten), doen zich ook niet voor.

Het aandachtspunt kan ook effect hebben op doorstroom. Als een bestaande cliënt in een instelling in staat is zelfstandig te wonen, maar er geen woning gevonden kan worden, moet deze noodzakelijkerwijs in deze instelling blijven.

Het aandachtspunt kan tot slot ook effect hebben op intramuraal beschermd wonen. Wanneer een cliënt die intramuraal beschermd moet wonen, dat door een gebrek aan plekken in de eigen gemeente / regio niet kan, moet deze alsnog uitwijken naar een andere gemeente / regio.

De transformatie naar de gewenste situatie doet zich dan langzamer voor, dan beoogd wordt. Woningnood is dus meer een vertragende dan een belemmerende factor.

Kans

Het woningaanbod is momenteel erg krap. Het vraagstuk is natuurlijk complex; het raakt aan veel verschillende andere domeinen en met veel verschillende belanghebbenden. Gezien de ambitie en de waarborgen om deze ambitie waar te kunnen maken, schatten we de verwachte impact van het programma Een thuis voor iedereen als vrij groot in. Dat betekent niet dat het aandachtspunt zich voor gaat doen –de opgave is immers groot– maar wel dat de snelheid waarmee de gewenste beweging zich kan voltrekken, een stuk groter is dan zonder het bestaan van dit programma.

Deze kans zou bovendien nog iets kleiner moeten worden vanwege het woonplaatsbeginsel. Daarin is immers een financiële prikkel aanwezig voor gemeenten om in de woningen te voorzien die nodig zijn voor de eigen inwoners. Dit zou weer de overtuiging van gemeenten moeten voeden dat het niet alleen maatschappelijk gezien wenselijk, maar ook nog eens financieel aantrekkelijk is om in te zetten op voorkoming van BW en organiseren van aanbod in de eigen omgeving. Hetzelfde geldt voor de doordecentralisatie, waarmee alle gemeenten de prikkel krijgen om zich in te spannen voor woningen voor hun eigen inwoners die beschermd wonen nodig hebben.

Aanvullende mogelijke waarborgen

Vanwege de verwachte impact van Een thuis voor iedereen worden hier geen aanvullende waarborgen voorgesteld. Daarnaast geldt dat de krapte op de woningmarkt een gegeven is, maar geen bepalende factor in de keuze voor de bestuurlijke inrichting van BW.

Aandachtspunt 3: financiële risico's

Er is één primaire mogelijke oorzaak van financiële risico's, namelijk schommelingen in cliëntenaantallen. Daarnaast werken we twee aanvullende mogelijkheden kort uit, namelijk tekortkomingen van de objectieve verdeling en een onduidelijke herkomst van cliënten.

In algemene zin kan overigens worden opgemerkt dat de financiële risico's voor de transitie naar BW/BT beperkt lijken, doordat er geen bezuinigingsopgave gepaard gaat met deze transitie. De gemeentefinanciën Wmo-breed zijn wel een punt van aandacht en de financiering van BW/BT kan daar niet geheel los van worden gezien.

Schommelingen in cliëntenaantallen

Er is –zeker met de openstelling van de Wlz voor cliënten met een psychische problematiek- een relatief klein aantal cliënten beschermd wonen. De kosten voor hun ondersteuning kunnen per jaar echter wel fors zijn. Met name voor kleinere gemeenten kan het voorkomen dat de instroom in een bepaald jaar in relatieve zin fors lager of hoger is dan het jaar ervoor of erna. De uitgaven zijn dan ook een stuk lager of hoger dan begroot. Dit brengt financiële risico's met zich mee.

De omvang van schommelingen is erg afhankelijk van op welke schaal je deze beziet. Eén cliënt meer of minder heeft meer impact voor een kleine gemeente dan voor een grote gemeente, of een hele regio. Wanneer gemeenten in een regio besluiten om samen te financieren, dan wordt de impact van schommelingen kleiner. Dit is echter ook afhankelijk van de manier waarop de regiogemeenten bijdragen aan de regio. Wanneer zij alleen bijdragen naar rato van hun aandeel in het objectieve budget, dan vertalen schommelingen in cliëntaantallen niet door naar financiële impact. Regio's kunnen er echter ook voor kiezen de bijdrage te bepalen op basis van werkelijk gebruik. In dat geval vertalen schommelingen zich wel direct door afhankelijk van de solidariteitsafspraken.

Tekortkomingen van de objectieve verdeling

Daarnaast kan er een financieel risico voortkomen uit een objectieve verdeling die onvoldoende in staat is om gemeenten te voorzien in de middelen die ze nodig hebben. Omdat de doordecentralisatie en het woonplaatsbeginsel nog geen praktijk zijn, zijn er ook geen werkelijke uitgaven om het verdeelmodel op te ijken. Als alternatief is het voorstel geijkt op de herkomst van cliënten. Daarnaast is het model nog beperkt in staat om de verdeling van cliënten over het land te reproduceren in de periode 2015 t/m 2017. Hierdoor is het mogelijk dat de verdeling nog niet voldoende aansluit bij de feitelijke kosten van gemeenten.

Wel geldt dat tussen Rijk en gemeenten afgesproken is om al twee jaar na invoering van deze objectieve verdeling te evalueren. Dan wordt nog slechts een klein gedeelte van het hele budget objectief verdeeld wordt. Wanneer de verdeling voldoende aansluit bij de feitelijke kosten, kan deze naar aanleiding daarvan herijkt worden. In algemene zin geldt dat een objectieve verdeling beter aansluit bij de feitelijke opgaven van gemeenten, waar de historische verdeling in de loop der jaren steeds verder uit de pas is gelopen en in algemene zin niet 'mee ademt' met de opgave. Het financiële arrangement zou in het algemeen dus beter passend moeten zijn dan de huidige situatie. We werken dit aandachtspunt dan ook niet verder uit.

Onduidelijke herkomst van cliënten

Een derde potentieel financieel risico is dat met het woonplaatsbeginsel herleid moet worden welke gemeente verantwoordelijk is voor een cliënt. Niet voor elke cliënt is een eenduidig woonadres bekend: sommige cliënten hebben te lang nergens ingeschreven gestaan of er bestaan twijfels over de correctheid van hun adres (er is een aantekening geplaatst zoals bedoeld in artikel 2.26 van de Wet basisregistratie personen). Dit zou in de eerste plaats een risico voor de betreffende cliënten zijn –vallen zij niet tussen wal en schip- maar ook voor de gemeenten waar zij beschermd gaan wonen.

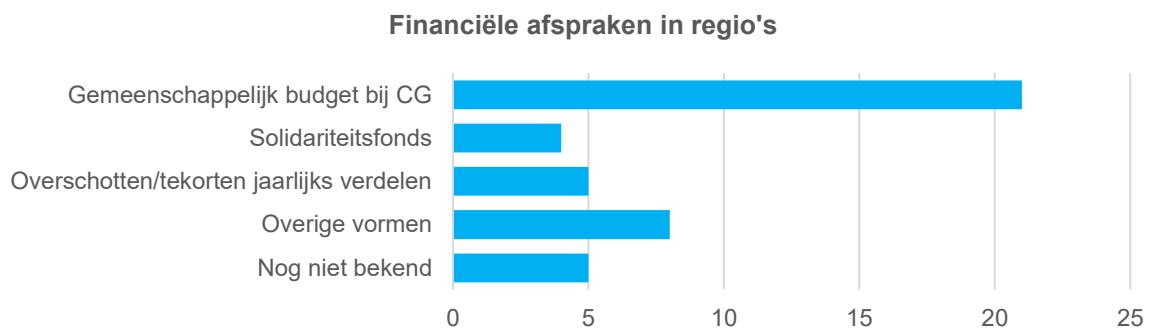
Het woonplaatsbeginsel is echter zodanig geformuleerd dat in zulke gevallen de gemeente waar de cliënt zich meldt verantwoordelijk is. Voor dergelijke situaties is er financiële compensatie vanuit een vangnetregeling beschikbaar, om de kans op afschuifgedrag door de aanmeldgemeente te minimaliseren. Er is al bestuurlijk gekozen voor deze vangnetregeling. We beschouwen dit daarom niet als een reëel risico en werken het hieronder ook niet nader uit.

Bestaande waarborgen

Financiële afspraken

Zowel het NvO-dashboard als de regioscan bieden inzicht in de mate waarin er financiële afspraken zijn gemaakt. Hieruit is op te maken dat veruit de meeste regio's afspraken hebben gemaakt, 36 regio's (d.d. 16 maart 2022) geven aan de financiële afspraken bestuurlijk te hebben vastgesteld.

De regioscan geeft ook enig inzicht in de inhoud van de financiële afspraken, in het bijzonder als het gaat om de implementatie van het solidariteitsprincipe. 21 regio's kiezen voor een gemeenschappelijk budget bij de centrumgemeente, vier regio's richten een solidariteitsfonds in, vijf regio's verdelen de tekorten/overschotten jaarlijks en acht regio's kiezen voor een andere vorm (bijvoorbeeld een lokale verdeelsleutel). Dit is in onderstaande figuur grafisch weergegeven.



Figuur 4: overzicht van het type financiële afspraken dat in verschillende regio's gemaakt is.

Resterende omvang

Wat zijn, met de huidige stand van zaken de *kansen* dat dit aandachtspunt zich voordoet en de *impact* wanneer het zich voordoet?

Impact

We gebruiken hier een simpel rekenvoorbeeld ter illustratie van de mogelijke impact van **schommelingen van cliëntaantallen**. Stel dat de gemiddelde duur van een BW-traject 5 jaar is, en het totaal aantal cliënten dat in BW zit jaarlijks ongeveer gelijk blijft. Dat betekent dat per jaar gemiddeld 1/5^e van het totaal aantal cliënten in BW, per jaar nieuw instroomt. Voor een kleine gemeente die gemiddeld 10 cliënten per jaar in beschermd wonen heeft¹¹, betekent dat dat er elk jaar gemiddeld 2 nieuwe cliënten instromen. Een statistische berekening¹² laat zien dat de kans dat er in een jaar 4 nieuwe cliënten instromen, ongeveer 10 procent is. Dat betekent dat voor een

¹¹ Uitgaande van zo'n 25.000 mensen die beschermd wonen (na uitname Wlz, zie het AEF-rapport 'Gevolgen van de grotere uitstroom uit BW naar de Wlz'), zou een gemeente met 10.000 inwoners gemiddeld 14 inwoners in beschermd wonen hebben. Er zijn 16 gemeenten met minder dan 10.000 inwoners.

¹² Hier is gebruik gemaakt van de Poissonverdeling, de kansverdeling die van toepassing is op deze situatie.

gemeente waarvoor de uitgaven voor het ondersteunen van cliënten beschermd wonen gemiddeld genomen ongeveer 5 ton bedragen (uitgegaan van 50.000 per cliënt per jaar), de kans 10% is dat in een bepaald jaar deze uitgaven een ton extra (20% extra ten opzichte van de gemiddelde kosten) bedragen.

Ter vergelijking, een grotere gemeente die gemiddeld 100 cliënten per jaar in beschermd wonen heeft, heeft slechts een kans van 0,003 procent om in een bepaald jaar 20% extra kosten te maken vanwege schommelingen in de instroom.

Kans

De mate waarin schommelingen in cliëntaantallen tot financiële risico's leiden, is in grote mate afhankelijk van het type financiële afspraken. Verondersteld dat de resterende regio's die nog afspraken moesten maken, niet afwijken van de regio's die dat al gedaan hebben, zijn de financiële risico's in de helft van de regio's niet groter (of kleiner) dan in de huidige situatie: de budgetten worden immers op regionale schaal bijeengelegd. Ook in het geval van een solidariteitsfonds of risicoverevening (we weten natuurlijk niet precies hoe deze constructies eruit komen te zien), zijn de risico's vrij klein: verantwoordelijkheid voor schommelingen worden feitelijk door de hele regio gedragen. Bij de overige regelingen kan het wel zo zijn dat schommelingen zich in directe zin uiten. Bij deze acht regio's liggen daarom de grootste risico's.

Hierbij geldt natuurlijk ook dat het de vraag is of de financiële afspraken blijven voortbestaan. Wanneer zij hun functie vervullen, is de kans daarop natuurlijk groot. En wanneer zij geen functie hebben, hoeven ze ook niet voort te blijven bestaan.

Aanvullende mogelijke waarborgen

We identificeren hieronder een aantal mogelijke aanvullende waarborgen, van minder naar meer verstrekkend.

Niet-wettelijke waarborgen

- Op landelijk niveau zou een handreiking gemaakt kunnen worden met voorbeelden van financiële afspraken, hun randvoorwaarden en aandachtspunten. Dit faciliteert het keuzeproces van regio's.
- Indien regionaal ingekocht wordt, kan risicoverevening gemakkelijk regionaal worden georganiseerd. Het maken van afspraken hierover op regionaal niveau kan vergemakkelijkt worden door landelijk een set standaard afspraken voor regionale risicoverevening vast te stellen. Zo hoeven gemeenten dit niet zelf te bedenken. Daarmee wordt onderlinge onenigheid voorkomen en lokaal uitvoeringskosten bespaard. Een dergelijke regeling is een inbreuk op het budgetrecht van gemeenten en past daarom niet in het wettelijke stelsel, maar als er voldoende draagvlak voor is, zou de algemene ledenvergadering van de VNG een dergelijke regeling vast kunnen stellen.

Stelselgerichte waarborgen/oplossingen

- Wanneer centrumgemeenten formeel verantwoordelijk zijn of de middelen op regionaal niveau verdeeld worden, betreft het grotere cliëntaantallen en zullen schommelingen op het niveau van individuele gemeenten elkaar op regionaal niveau uitmiddelen.

Aandachtspunt 4: administratieve lasten

Voor het uitvoeren van beschermd wonen moeten gemeenten aanbod inkopen bij aanbieders. Tussen aanbieder en gemeenten worden vervolgens contracten afgesloten op grond waarvan beschermd wonen geleverd kan worden. In deze contracten zijn contractvoorwaarden opgenomen. Deze moeten voor een deel per cliënt geregistreerd worden. Dit leidt tot administratieve lasten bij de aanbieder.

De doordecentralisatie en het woonplaatsbeginsel kunnen in het licht van bovenstaande beiden een oorzaak van toenemende administratieve lasten zijn:

- Doordecentralisatie: wanneer (alle) gemeenten zelf gaan inkopen bij aanbieders en andere contractvoorwaarden hanteren dan naburige gemeenten, zullen aanbieders die contracten met verschillende gemeenten hebben, voor elk van de gecontracteerde gemeente andere aspecten of dezelfde aspecten op andere manieren, moeten administreren.
- Woonplaatsbeginsel: gemeenten moeten hiervoor contracten aangaan met aanbieders in andere gemeenten en regio's. Wanneer de gemeente andere contractvoorwaarden hanteert dan de regio waarin deze aanbieder ligt, leidt dit tot extra administratieve lasten.

Vanuit het perspectief van de aanbieder zijn daarmee drie factoren van belang voor de administratieve lasten:

- Hoeveel/wat elke gemeente of regio verlangt aan (verantwoordings)informatie;
- Hoe de gemeente (de inkoop en financiering van) beschermd wonen ingericht heeft (periode van declareren, productcategorieën, prijzen);
- Hoeveel de verschillende gemeenten / regio's onderling van elkaar verschillen in wat zij precies verlangen.

In minder mate (want éénmalig) speelt nog mee hoe ingewikkeld het proces is om tot contractering te komen.

De hoeveelheid informatie die gevraagd wordt per contract is onafhankelijk van het wetsvoorstel. Het huidige wetsvoorstel kan echter wel leiden tot een toename van administratieve lasten als regio's of zelfs gemeenten verschillende eisen gaan stellen of verschillende processen hanteren om contracten af te sluiten.

Bestaande waarborgen

De NvO is erop gericht om de administratieve lasten te beperken. Hierin is o.a. afgesproken dat gemeenten in een regio dezelfde contractvoorwaarden hanteren en aan gezamenlijk contractbeheer doen. In het NvO dashboard wordt dit gemonitord via de vraag "In de regiovisie staat dat bij de regionale inkoop van beschermd wonen en maatschappelijke opvang consequent dezelfde contractvoorwaarden worden gehanteerd en gezamenlijk contractbeheer wordt uitgevoerd door alle gemeenten in de regio". Dit betreft vooral het regionale aspect eraan (dus als gevolg van de doordecentralisatie).

Een ronde langs alle regioadviseurs laat zien dat nagenoeg alle gemeenten zich aan de NvO houden en in regionaal verband dezelfde contractvoorwaarden hanteren. Slechts enkele regio's

worden onderverdeeld in twee of meer subregio's. Elk van deze subregio's hanteren zelf wel weer dezelfde contractvoorwaarden.

Daarnaast kunnen er voor aanbieders nog administratieve lasten voortkomen uit het woonplaatsbeginsel (een cliënt uit één regio, gaat in een andere regio wonen, waardoor er een contract aangegaan moet worden met die tweede regio). Op dit moment zijn er nog geen waarborgen voor die tweede vorm van administratieve lasten.

Resterende omvang

Wat zijn, met de huidige stand van zaken de *kansen* dat dit aandachtspunt zich voordoet en de *impact* wanneer het zich voordoet?

Impact

De impact hiervan ligt met name bij aanbieders. Hoe meer administratieve lasten zij hebben, hoe meer administratief personeel zij nodig hebben en afhankelijk van het type registratie dat nodig is kost het ook meer tijd van professionals. Dit heeft een effect op het werkplezier van de professionals, maar maakt hen ook minder inzetbaar voor het primaire proces. Hierdoor zijn er meer professionals nodig om dezelfde groep cliënten te begeleiden, terwijl er tekorten op de arbeidsmarkt zijn. Daarnaast maakt extra personeel de kosten voor de benodigde ondersteuning hoger. Komen deze hogere kosten niet tot uiting in de tarieven, dan is er een risico op de continuïteit van de bedrijfsvoering van de aanbieder. Komen deze wel terug in de tarieven, dan leidt dit tot hogere uitgaven voor gemeenten of tot een lager voorzieningenniveau voor cliënten. Het is ook mogelijk dat aanbieders eisen aan stellen aan gemeenten die bij hen willen inkopen, waardoor de impact voor aanbieders kleiner wordt, maar cliënten mogelijk niet op elke gewenste plek beschermd kunnen gaan wonen, wanneer de verantwoordelijke gemeente zich niet kan of wil conformeren aan de eisen van de betreffende aanbieder.

Kans

Voor nagenoeg alle regio's zullen binnen één regio's dezelfde contractvoorwaarden gaan gelden, voor de overige regio's worden er twee of drie verschillende sets contractvoorwaarden gehanteerd. Wat dit betreft nemen de administratieve lasten nauwelijks toe ten opzichte van de huidige situatie. Daarbij moet opgemerkt worden dat dit het huidige beeld is en sommige afspraken binnen regio's een beperkte looptijd hebben. Of dit ook zo blijft, is dus niet met zekerheid te zeggen. Er is echter geen aanleiding om te denken dat gemeenten elk hun eigen weg op willen gaan.

Wel is de kans groot dat bij invoering van het woonplaatsbeginsel er bij een bepaalde aanbieder verschillende sets afspraken voor cliënten vanuit verschillende regio's zullen gaan gelden. Hier worden namelijk nog geen waarborgen op georganiseerd.

Aanvullende mogelijke waarborgen

We identificeren hieronder een aantal mogelijke aanvullende waarborgen, van minder naar meer verstrekkend.

Niet-wettelijke waarborgen

- Het ontwerpen en introduceren van een standaardcontract door de VNG dat gebruikt kan worden bij contracten met aanbieders in andere regio's (als gevolg van het woonplaatsbeginsel). Aanbieders zouden dan alleen te maken hebben met een contract in de eigen regio en met een contract voor cliënten uit andere regio's dat weinig administratieve lasten kent.
- Gemeenten kunnen zichzelf via de algemene ledenvergadering van de VNG opleggen:
 - o dat zij de contractstandaarden voor cliënten die voor beschermd wonen verhuizen naar een andere gemeente binnen de regio die hierboven genoemd staan, gaan hanteren;
 - o dat zij de standaardcontracten voor cliënten die naar andere regio's verhuizen voor beschermd wonen, gaan hanteren.
 - o dat indien een cliënt overgaat naar een andere regio, de afspraken die tussen gemeenten en aanbieders in die regio gelden, van toepassing worden op deze cliënt. Daarmee neemt de administratieve last af voor aanbieders maar toe bij gemeenten.

Wettelijke waarborgen

- Handhaven op standaardisatie van het berichtenverkeer. De wettelijk grondslag voor standaard berichtenverkeer bestaat al, echter ontbreekt de handhaving daarop momenteel.
- Het hanteren van de contractvoorwaarden van de regio waar een cliënt beschermd gaat wonen (zie hierboven) wettelijk verplichten.
- Wanneer gemeenten collectief wettelijk verplicht worden om al het aanbod of slechts bepaald aanbod gezamenlijk in te kopen, zullen de administratieve lasten afnemen.

Stelselgerichte waarborgen/oplossingen

- Wanneer centrumgemeenten formeel verantwoordelijk zijn of de middelen ontvangen (en daardoor bijna automatisch ook de inkoop doen), is er slechts één verantwoordelijke partij per regio die inkoop. De administratieve lasten zullen dan vergelijkbaar zijn als in de huidige situatie - behalve dat er nog aanvullende administratieve lasten vanuit het woonplaatsbeginsel voort kunnen komen.
- Wanneer er geen woonplaatsbeginsel maar een kostenverrekening geldt, ligt de verantwoordelijkheid bij de BW-gemeente: de gemeente waar de cliënt beschermd gaat wonen¹³. In dat geval hoeft er ook geen apart contract aangegaan te worden voor cliënten die naar een andere regio verhuizen, maar worden kosten onderling verrekend tussen gemeenten. Dit verkleint de administratieve lasten.

Aandachtspunt 5: definitie beschermd wonen

Voor 2015 was er in de AWBZ een redelijk scherp onderscheid tussen beschermd wonen –wonen in een instelling, de cliënt betaalt geen eigen huur, 24/7 zorg in de nabijheid– en ambulante

¹³ Hierop zijn uitzonderingen mogelijk: als de gemeente waar de cliënt zich meldt en de beoogde BW-gemeente het niet eens worden, blijft de aanmeldgemeente verantwoordelijk. Het uitgangspunt is echter dat deze verantwoordelijkheid overgedragen wordt om integrale ondersteuning (ook na uitstroom) te borgen.

begeleiding. Sinds beiden naar de Wmo zijn gegaan, maar vooral sinds de visie van Dannenberg is dit onderscheid vervaagd: er is een heel continuüm aan tussenvormen ontstaan. Dit is een wenselijke ontwikkeling vanuit het perspectief van de cliënt: deze heeft soms intensieve ondersteuning nodig, maar niet noodzakelijkerwijs in een instelling te wonen. Deze tussenvormen worden nu veelal als een vorm van beschermd wonen gezien.

De wet maakt echter nog een scherp onderscheid tussen het 'klassieke' intramurale beschermd wonen en ambulante begeleiding. Het woonplaatsbeginsel zal dan ook slechts van toepassing zijn op die eerste en daarmee niet op tussenvormen. Voor deze laatste geldt de verantwoordelijkheidsverdeling voor de rest van de Wmo: de gemeente waar iemand op dat moment woont, is verantwoordelijk.

Dit leidt tot twee mogelijke gevolgen:

- Gemeenten met veel tussenvormen lopen financieel risico, wanneer mensen uit andere gemeenten daarnaartoe komen om in een tussenvorm te gaan wonen, bijvoorbeeld omdat die gemeente een betere plek is voor hun herstel of omdat hun eigen gemeente dergelijk aanbod niet heeft. Cliënten schrijven zich vervolgens in, in de gemeente waar ze in een tussenvorm zijn gaan wonen, waarna die gemeente als woongemeente verantwoordelijk is voor deze cliënten. Omdat het woonplaatsbeginsel niet voor tussenvormen geldt, geldt er ook geen overlegbepaling: de gemeente die volgens het woonplaatsbeginsel verantwoordelijk is voor beschermd wonen hoeft niet te overleggen met de gemeente waar iemand heen verhuist om in een tussenvorm te gaan wonen. Gemeenten hebben dan weinig grip op instroom in tussenvormen vanuit andere gemeenten.

Het is overigens belangrijk om te realiseren dat dit in de huidige situatie niet anders is: ook nu kan iemand naar een andere (centrum)gemeente verhuizen en vervolgens daar aanspraak maken op tussenvormen, die wettelijk gezien niet onder BW vallen.

- Er kan onenigheid ontstaan tussen gemeenten over de noodzaak van beschermd wonen. De gemeente die voor beschermd wonen verantwoordelijk zou zijn, kan van mening zijn dat de cliënt in kwestie niet aan de criteria voldoet voor beschermd wonen. De woongemeente, wanneer dit niet de verantwoordelijke gemeente voor beschermd wonen is, kan echter van mening zijn dat ambulante ondersteuning (waarvoor zij verantwoordelijk zijn) een te lichte oplossing is en er dus wel sprake is van de noodzaak voor beschermd wonen. Beide gemeenten wijzen in dat geval naar elkaar. Hiervan kan in het bijzonder sprake zijn bij cliënten waarbij het de vraag is of een zogenoemde 'tussenvorm' (waarbij de cliënt zelf huur betaalt) een goede oplossing zou zijn. Daarvoor is de kans immers het grootst dat beide gemeenten verschillende beelden hebben van de noodzaak voor beschermd wonen.

N.B. Een ander aspect met betrekking tot de definitie van beschermd wonen, is dat niet expliciet in de wet staat dat de cliënt bij beschermd wonen niet zelf de huur betaalt. Juristen geven aan dat er al meermaals is geconcludeerd dat de wet wel zo geïnterpreteerd moet worden. Het woonplaatsbeginsel is dus alleen van toepassing op intramuraal beschermd wonen waarbij de cliënt geen huur betaalt. Het feit dat dit niet expliciet in de wet staat, kan leiden tot onduidelijkheid over waarop het woonplaatsbeginsel precies van toepassing is. Omdat dit niet het grootste aspect met

betrekking tot dit aandachtspunt is, volstaan we hier met opmerken dat de wettelijke definitie van BW verhelderd kan worden om hieraan tegemoet te komen.

Bestaande waarborgen

Het transitieteam heeft verschillende trajecten in regio's lopen, waarbij het definiëren van tussen- en voorliggende voorzieningen onderdeel van de opdracht is. Meer algemeen is er door de VNG een 'Richtlijn regionale afspraken tussenvormen' opgesteld, waarin gemeenten voor bestaande cliënten handvatten worden geboden om zulke afspraken te maken.

Het tweede mogelijke gevolg kan vaak voorkomen worden, wanneer gemeenten een onderling vergelijkbaar beeld hebben van wat de voorwaarden zijn om voor beschermd wonen in aanmerking te komen. Gemeenten stemmen momenteel in veel regio's met elkaar in regionaal verband de toegangscriteria af, of geven de toegang voor beschermd wonen zelfs regionaal vorm (zie de afbeelding hierboven). Ook wanneer dit niet het geval is, kiezen zij er vaak voor om onderling ervaringen uit te wisselen over de toepassing daarvan.

Er bestaat daarnaast momenteel een geschillencommissie 'landelijke toegankelijkheid'. Deze heeft als taak om geschillen tussen gemeenten over verantwoordelijkheid te behandelen en daarover uitspraken te doen. Het streven is om deze op te laten gaan in een bredere 'geschillencommissie sociaal domein', met vergelijkbare taken.

Tot slot zijn betrokken partijen (VWS, VNG) voornemens om een meldpunt woonplaatsbeginsel op te richten voor cliënten (zie ook aandachtspunt 1: 'uitvoeringskracht'). Wanneer cliënten tussen al en schip dreigen te komen, door het tweede mogelijke gevolg hierboven, kunnen zij zich tot dit meldpunt wenden. Het meldpunt zou bijvoorbeeld een onafhankelijke uitspraak doen over welke vorm van ondersteuning nodig is.

Resterende omvang

Wat zijn, met de huidige stand van zaken de *kans* dat dit aandachtspunt zich voordoet en de *impact* wanneer het zich voordoet?

Impact

Wat betreft het eerste mogelijke gevolg hierboven, kan het effect zijn dat gemeenten die relatief veel zelfstandige huurwoningen hebben, een grotere instroom van cliënten in tussenvormen zien. Zij zijn financieel verantwoordelijk voor deze cliënten en zien daarom een toename van hun uitgaven. Zij worden in dat geval op termijn mogelijk (deels) gecompenseerd voor deze toename via het objectieve verdeelmodel.

Het tweede mogelijke gevolg kan zich in de eerste plaats slechts voordoen wanneer de woongemeente een andere gemeente is dan de gemeente die verantwoordelijk zou zijn voor beschermd wonen. Daarvan is alleen sprake wanneer iemand in één gemeente beschermd gewoond heeft, na het traject voor beschermd wonen zelfstandig is gaan wonen in een andere gemeente en vervolgens binnen een jaar weer een beroep op de gemeente doet voor beschermd wonen (en beide gemeenten het vervolgens oneens zijn over of er sprake is van de noodzaak van beschermd wonen). In de tweede plaats kan het voorkomen dat iemand in een (niet BW-)instelling

zit in één gemeente naar een specifieke gemeente uit wil stromen, maar dat deze gemeente vindt dat daar beschermd wonen voor nodig is, terwijl de verantwoordelijke gemeente dat niet vindt. Dit zijn beide uitzonderingsgevallen, die slechts gelden voor een klein aantal cliënten. De cliëntgroep waarvoor discussie kan ontstaan is dus veel kleiner dan in de huidige situatie. Wanneer er sprake is van onenigheid tussen gemeenten in een situatie als bij het tweede mogelijke gevolg, duurt het in elk geval langer voordat de cliënt een passende vorm van aanbod gevonden heeft. Omdat het in principe cliënten betreft waarover er twijfel is of beschermd wonen überhaupt nodig is, is de kans op escalatie in deze periode niet groot. Omdat er verschillende mechanismen zijn om te mediëren, achten we de kans dat cliënten tussen wal en schip belanden, klein is.

Kans

Wat betreft het eerste mogelijke gevolg is in de eerste plaats het streven om in de toekomst vaker cliënten de mogelijkheid te kunnen bieden om in een tussenvorm te wonen. Een cliënt kan echter niet zomaar in een tussenvorm terecht komen. Een zelfstandige sociale huurwoning betrekken in een andere gemeente, kan alleen direct via een woningcorporatie of indirect via een aanbieder die woningen huurt. In dat eerste geval zijn er forse wachtlijsten. In dat tweede geval zet de betreffende aanbieder de contractrelatie met de gemeente onder druk. Deze loopt het risico in het vervolg niet meer gecontracteerd te worden, omdat deze de gemeente tot hogere uitgaven dwingt. De kans is dus aanwezig, maar we schatten in dat dit hierdoor niet op grote schaal zal gebeuren.

Het tweede mogelijke gevolg kan zich in de eerste plaats slechts voordoen wanneer de woongemeente een andere gemeente is dan de gemeente die verantwoordelijk zou zijn voor beschermd wonen. Daarvan is alleen sprake wanneer iemand in één gemeente beschermd gewoond heeft, na het traject voor beschermd wonen zelfstandig is gaan wonen in een andere gemeente en vervolgens binnen een jaar weer een beroep op de gemeente doet voor beschermd wonen (en beide gemeenten het vervolgens oneens zijn over of er sprake is van de noodzaak van beschermd wonen). In de tweede plaats kan het voorkomen dat iemand in een (niet BW-)instelling zit in één gemeente naar een specifieke gemeente uit wil stromen, maar dat deze gemeente vindt dat daar beschermd wonen voor nodig is, terwijl de verantwoordelijke gemeente dat niet vindt. Dit zijn beide uitzonderingsgevallen, die slechts gelden voor een klein aantal cliënten. De cliëntgroep waarvoor discussie kan ontstaan is dus veel kleiner dan in de huidige situatie.

Er zijn verschillende mechanismen die de kans dat het gebeurt, nog kleiner maken. Ten eerste hanteren gemeenten in dezelfde regio ook dezelfde toegangscriteria of in elk geval met elkaar afstemmen in de toegang. Door het voorgenomen meldpunt woonplaatsbeginsel wordt de kans verder verkleind dat gemeenten er niet uit komen. Ook wanneer de voor beschermd wonen verantwoordelijke gemeente hierdoor niet tot een traject voor beschermd wonen overgaat, kan de woongemeente besluiten dat een beschermd wonen of een 'tussenvorm' in het belang van de cliënt (of diens omgeving) noodzakelijk is. Zij kan de kosten daarvoor alleen niet verhalen op de andere gemeente.

We schatten vanwege bovenstaande waarborgen in dat de kans al met al klein is dat er geen oplossing voor een cliënt gevonden wordt.

Aanvullende mogelijke waarborgen

We identificeren hieronder een aantal mogelijke aanvullende waarborgen, van minder naar meer verstrekkend.

Niet-wettelijke waarborgen

- Richtlijn tussenvormen¹⁴ die nu voor de overgang naar een gedecentraliseerde situatie geldt, uitbreiden naar een handreiking voor de structurele situatie (dus waarin alle gemeenten verantwoordelijk zijn en alle middelen verdeeld worden via de objectieve verdeling). Daarin kunnen ook handvatten voor gemeenten worden opgenomen over mogelijke afspraken met woningcorporaties en aanbieders om voldoende tussenvormen voor de eigen inwoners te waarborgen.
- Inrichten van een landelijke plaatsingscommissie die (proces)begeleiding kan verzorgen bij bovenregionale plaatsing en ook expertise opbouwt als het gaat om bovenregionaal plaatsen. Dit is geen geschillencommissie, maar een entiteit gericht op procesbegeleiding en kennisontwikkeling.
- De overlegbepaling die van toepassing is op BW ook van toepassing verklaren op tussenvormen via de algemene ledenvergadering van de VNG.

Stelselgerichte waarborgen/oplossingen

Tussenvormen zijn in alle regio's verschillend vormgegeven, waardoor het niet mogelijk is een landelijke definitie op te stellen. Daarom zijn stelselgerichte waarborgen voor de aandachtspunten met betrekking tot tussenvormen niet mogelijk.

N.B. De vraag is of de reikwijdte van het woonplaatsbeginsel niet zodanig aangepast kan worden, dat dit aandachtspunt zich niet of minder voor gaat doen. De wettelijke definitie van beschermd wonen heeft zijn wortels in het AWBZ-tijdperk. Beschermd wonen betreft een intramurale voorziening waarbij de cliënt woont in een accommodatie van een instelling met daarbij behorend toezicht en begeleiding. Het betreft een all-in voorziening, die niet alleen het wonen, maar als regel ook de maaltijd en de schoonmaak omvat. Om deze reden betaalt de cliënt dan ook de hoge eigen bijdrage.

Conform het advies van de Commissie Dannenberg "Van beschermd wonen naar een beschermd thuis" zijn er sinds 2015 steeds meer tussenvormen van beschermd wonen ontstaan, waarbij de cliënt zelf de woning huurt. Dit is overigens een wenselijke beweging, in het bijzonder vanuit het perspectief van de cliënt. Er is een grote variatie ontstaan: zowel qua aard van de huur (wel/niet gekoppeld woon-zorgcontract; huren bij instelling, corporatie of vrije markt), de omvang van de begeleiding, de aard en vormgeving van het toezicht en het voorzieningenpakket zoals maaltijden.

Het uitbreiden van de huidige wettelijke definitie van beschermd wonen met alle of een deel van de huidige tussenvoorzieningen zal gelet op deze grote variatie daarin zeer lastig zijn. Dat geldt ook voor de afbakening tussen een eventuele uitgebreide definitie van beschermd wonen en de ambulante begeleiding, die al door gemeenten vanuit de Wmo geleverd.

¹⁴ [Richtlijn regionale afspraken tussenvormen Beschermd Wonen | VNG](#)

Aanpassing van de definitie zou dus problemen opleveren voor de uitvoerbaarheid van de wet: deze zal naar verwachting leiden tot discussies tussen gemeenten over wat wel/niet onder beschermd wonen valt. Dit kan vervolgens leiden tot afschuifpraktijken, met nadelige gevolgen voor de cliënt. Bovendien is het een ontwikkeling in omgekeerde richting: in plaats van bevordering van beschermd thuis, worden steeds meer ambulante voorzieningen als beschermd wonen aangemerkt.

3. Aandachtspunten: mogelijke alternatieve scenario's

3.1 Totstandkoming scenario's

Om aan de verschillende aandachtspunten tegemoet te kunnen komen, hebben we in het vorige hoofdstuk verschillende mogelijke waarborgen of oplossingen gedefinieerd. Een aantal daarvan kunnen binnen het stelsel toe. De mogelijke oplossingen vallen uiteen in wijzigingen op onderstaande vier *inrichtingskeuzes* voor het stelsel van beschermd wonen:



Dit zijn ook de kenmerken aan de hand waarvan we de huidige en voorliggende scenario's beschreven hebben. We lichten ze nader toe:



- Op **welk niveau is de verantwoordelijkheid voor cliënten beschermd wonen belegd?** In dit geval zijn de relevante niveaus gemeenten (gedecentraliseerd) of centrumgemeenten (regionaal).
- Daarnaast zijn er keuzes te maken in de financiële inrichting: **wie ontvangt de benodigde middelen?** Dit kunnen alle gemeenten of alleen centrumgemeenten zijn.

Daarnaast is de vraag hoe de benodigde middelen bepaald worden, dat wil zeggen het **type verdeelmodel** dat gehanteerd wordt. In de huidige situatie worden de middelen voor beschermd wonen via een historisch verdeelmodel verdeeld, waarbij elke centrumgemeente een vast -historisch bepaald- percentage van het macrobudget ontvangt. In de toekomst is het de bedoeling dat dit via een objectief verdeelmodel gebeurt, dus op basis van objectieve kenmerken van gemeenten. Het doel is dat de verdeling van de middelen aansluit bij het verwachte aantal inwoners uit elke gemeente dat beschermd wonen nodig heeft¹⁵.

¹⁵ De historische verdeling wordt grotendeels bepaald door waar van oudsher veel beschermd wonen voorzieningen zijn ontstaan. Er wordt bij de objectieve verdeling uitgegaan van de herkomst van cliënten, wat aansluit bij de ambitie om cliënten zo veel mogelijk in hun eigen gemeente op te vangen. De objectief verdeelde middelen blijven in de voorliggende wijzigingen onderdeel van het gemeentefonds. In eerste

- Hoe wordt omgegaan met **cliënten die in een andere gemeente dan hun 'herkomstgemeente'** beschermd gaan wonen? Dat kan met een woonplaatsbeginsel of een kostenverrekening¹⁶. In theorie is het ook mogelijk dat de gemeente waar een cliënt zich meldt de volledige kosten voor beschermd wonen voor die cliënt draagt, ook als de cliënt uit een andere gemeente afkomstig is. Dit komt overeen met de huidige situatie maar levert in combinatie met een objectief verdeelmodel echter te grote financiële risico's op voor gemeenten die historisch gezien veel BW-plekken hebben. Om deze reden verkennen we deze optie niet nader.
- Tot slot is het mogelijk om aanvullende **waarborgen** te nemen om (de impact van) risico's als gevolg van andere keuzes te beperken. De extra waarborgen (laatste inrichtingskeus) vallen uiteen in niet-wettelijke en wettelijk waarborgen.

We recapituleren de mogelijke oplossingen / waarborgen per aandachtspunt uit het vorige hoofdstuk, verdeeld over deze kenmerken:

	Uitvoeringskracht	Woningaanbod	Financiële risico's	Administratieve lasten	Definitie BW
	Centrumgemeenten			Centrumgemeenten in plaats van gemeenten	Gemeenten voor tussenvormen, CG voor BW
			Centrumgemeenten in plaats van gemeenten		
				Kostenverrekening in plaats van woonplaatsbeginsel	
	- Niet-wettelijke waarborgen - Wettelijke verplichting tot samenwerking		- Niet-wettelijke waarborgen - Wettelijke verplichting tot samenwerking	- Niet-wettelijke waarborgen - Wettelijke verplichting tot samenwerking	- Niet-wettelijke waarborgen

Tabel 1: samenvatting van de stelselgerichte waarborgen: welke daarvan komt tegemoet aan welk van de aandachtspunten?

Op basis van deze oplossingen variëren we op het voorliggende scenario. Zo komen we tot vijf verschillende scenario's (de nummering sluit aan bij de tabel):





0. **Huidige situatie:** niets doen en op de huidige voet doorgaan, alle gemeenten zijn inhoudelijk verantwoordelijk voor beschermd wonen op basis van landelijke toegankelijkheid en centrumgemeenten ontvangen het budget via een historisch verdeelmodel en dragen via een constructie van mandatering de verantwoordelijkheid namens de gemeenten in hun regio. Deze staat in paragraaf 2.1 nader uitgewerkt.

instantie als integratie-uitkering BW zodat de evaluatie goed uitgevoerd kan worden. Uiteindelijk is het streven om de middelen in de Algemene Uitkering van het gemeentefonds op te laten gaan.

¹⁶ Zie voor meer informatie het onderzoek naar [een kostenverrekening of woonplaatsbeginsel](#). Bij een woonplaatsbeginsel draagt de herkomstgemeente de kosten en is deze (juridisch) verantwoordelijk voor het gehele proces van beschermd wonen als een cliënt in een andere gemeente beschermd gaat wonen, waaronder het afgeven van de beschikking, het contract met de instelling, en het zorgen voor uitstroom naar een passende plek. Bij een kostenverrekening heeft de gemeente waar de instelling staat waar de cliënt beschermd gaat wonen de verantwoordelijkheid voor het beschermd wonen traject. De herkomstgemeente heeft een kleine rol: deze betaalt voor een bepaalde periode de kosten van het BW-traject aan de gemeente waar de cliënt beschermd gaat wonen, maar heeft geen zeggenschap over het BW-traject.

1. **Voorliggend scenario:** indienen wetsvoorstel woonplaatsbeginsel en objectief verdeelmodel met doordecentralisatie, inclusief de reeds bestaande aanvullende waarborgen via NvO. Deze staat in paragraaf 2.2 nader uitgewerkt.
2. **Verder inzetten op samenwerking:** indienen wetsvoorstel woonplaatsbeginsel, invoeren doordecentralisatie en objectief verdeelmodel zoals in scenario 1, maar met extra aanvullende waarborgen (zie beschrijving scenario). Deze variant kent drie deelscenario's:
 - a. Alleen gebruik maken van niet-wettelijke waarborgen.
 - b. Verplichte regionale samenwerking in individuele regio's waar de ondersteuning niet goed georganiseerd is. De Wmo biedt de staatssecretaris namelijk de mogelijkheid om interbestuurlijk toezicht op te leggen.
 - c. Verplichte regionale samenwerking op thema's voor alle regio's.
3. **Kostenverrekening in plaats van woonplaatsbeginsel:** doordecentralisatie doorvoeren, in combinatie met een objectief verdeelmodel, maar woonplaatsbeginsel vervangen door een kostenverrekening.
4. **Geen doordecentralisatie**, maar centrumgemeenten ontvangen middelen voor beschermd wonen via een objectief verdeelmodel, en er is een woonplaatsbeginsel van toepassing op het niveau van de centrumgemeenten. Deze variant kent drie deelscenario's:
 - a. Formele verantwoordelijkheid blijft bij de gemeenten, maar middelen worden aan centrumgemeenten verstrekt
 - b. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor tussenvormen (en ontvangen daarvoor de middelen), centrumgemeenten zijn verantwoordelijk voor klassiek beschermd wonen.
 - c. Centrumgemeenten zijn formeel verantwoordelijk en ontvangen de middelen, zowel voor tussenvormen, als beschermd wonen.

Deze scenario's zijn in de onderstaande tabel schematisch weergegeven. Het aspect dat wijzigt ten opzichte van scenario 1 is daarbij steeds dikgedrukt weergegeven.

	0	1	2			3	4		
			a	b	c		a	b	c
	Gemeenten	Gemeenten	Gemeenten			Gemeenten	Gemeenten	CG voor BW, gemeenten voor tussenvormen	CG
	Centrum-gemeenten (CG)	Gemeenten	Gemeenten			Gemeenten	CG	CG voor BW, gemeenten voor tussenvormen	CG
	Historisch	Objectief	Objectief			Objectief	Objectief		
	Landelijke toegankelijkheid	Woonplaats-beginsel (wpb)	Wpb			Kosten-verrekening	Wpb		
		NvO en zelfregulering	Niet wettelijk verplicht	Staatssecre-taris verplicht voor specifieke regio's	Wettelijk verplicht voor alle regio's				

Tabel 2: overzicht van onderzochte scenario's aan de hand van de vier definiërende kenmerken.

Enkele aanvullende opmerkingen bij bovenstaande tabel:

- Er is, naast het nulscenario, geen scenario opgenomen waarbij het historische verdeelmodel behouden blijft (derde regel in de tabel). De reden hiervoor is dat de historisch gegroeide

verdeling over het land steeds minder aansluit bij de feitelijke kosten van gemeenten, maar bovenal omdat deze te beperkt aansluit bij de ambitie om cliënten in hun eigen gemeente beschermd te laten wonen.

- Er is geen scenario opgenomen waarbij de invoering van de doordecentralisatie gefaseerd wordt ingevoerd per regio, dus waarin binnen een regio wordt doorgedecentraliseerd wanneer de regio aan bepaalde voorwaarden voldoet. Dit zou de gespiegelde variant van scenario 2b zijn ('niet doordecentraliseren, tenzij...', in plaats van 'wel doordecentraliseren, mits...') en daar daarom veel dubbelingen vertonen. Daarnaast zou dit scenario praktisch gezien erg ingewikkeld zijn. Dit omdat er a priori voorwaarden opgesteld zouden moeten worden, waar regio's aan moeten voldoen. In scenario 2b wordt echter simpelweg naar de gevolgen gekeken.
- In theorie zijn ook nog combinaties tussen scenario 2, 3 en 4 mogelijk. Deze heeft de werkgroep niet apart uitgewerkt, omdat dit zal leiden tot veel dubbelingen, en naar verwachting niet leidt tot nieuwe inzichten. Na het beoordelen van de scenario's kan er wel kort iets gezegd worden over de mogelijke combinaties.

In Bijlage B beschrijven we scenario's 2, 3 en 4 meer uitgebreid in termen van de vier definiërende kenmerken.

3.2 Reikwijdte van de verschillende aandachtspunten

De vraag is of de aandachtspunten die in het vorige hoofdstuk uitgewerkt zijn, ook in de andere scenario's spelen. We geven er hier een korte reflectie op, in de wetenschap dat de aandachtspunten ook terugkomen in de onderlinge vergelijking van de scenario's.

Aandachtspunt	Reikwijdte
1. Uitvoeringskracht	Hoe meer verantwoordelijkheden bij alle gemeenten worden belegd, hoe relevanter dit aandachtspunt is.
2. Woningaanbod	In alle scenario's vormt het woningaanbod een potentieel belemmerende factor voor doorstroom.
3. Financiële risico's	<ul style="list-style-type: none"> - Wanneer de middelen op het niveau van centrumgemeenten / regio's verstrekt worden, heeft dezelfde schommeling in cliëntenaantallen minder impact. - Wanneer gemeenten verplicht worden om financiële afspraken te maken, kan de omvang van risico's beperkt worden. - Wanneer er een niet-wettelijk vastgelegde kostenverrekening komt in plaats van een woonplaatsbeginsel, zijn de financiële risico's voor gemeenten groter, omdat er vooraf niet duidelijk is of kosten voor cliënten die in andere gemeenten/regio's gaan wonen, gedekt zullen worden.
4. Administratieve lasten	<ul style="list-style-type: none"> - Wanneer gemeenten in regionaal verband verplicht zullen worden om regionaal in te kopen, maar vooral regionaal (deels) dezelfde contractvoorwaarden te hanteren, zullen de administratieve lasten (iets) lager zijn dan ze nu al zijn. - Wanneer de verantwoordelijkheid voor cliënten bij regio's ligt, zijn de administratieve lasten hetzelfde als in de situatie dat de

	<p>verantwoordelijkheid bij gemeenten ligt, maar zij in regionaal verband allemaal dezelfde contractvoorwaarden hanteren.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Wanneer er een (niet-wettelijk vastgelegde) kostenverrekening gehanteerd wordt, zullen er ook administratieve lasten zijn, maar tussen gemeenten als gevolg van de onderlinge verrekeningen in plaats van tussen gemeenten en aanbieders.
5. Definitie beschermd wonen	<p>Dit is een aandachtspunt in elk van de alternatieve scenario's waar sprake is van het (huidige) woonplaatsbeginsel. Bij een kostenverrekening zou er een andere afbakening gehanteerd kunnen worden, waarbij tussenvormen onderdeel van die afbakening zijn. Ook dan is er echter sprake van een knip in een continuüm, zodat er op andere plekken grensvlakkvraagstukken zullen spelen (namelijk op het vlak van vormen waarop de kostenverrekening wel en niet van toepassing is).</p>

Tabel 3: de mate waarin de verschillende aandachtspunten in de verschillende scenario's spelen.

4. Vergelijking van de verschillende scenario's

4.1 Onderlinge vergelijking als basis voor afweging: beoordelingskader

Gebruik van het beoordelingskader

Het beoordelingskader is een instrument om te helpen bij de afweging tussen verschillende keuzes. Het doel ervan is om een gedeelde basis te creëren voor het gezamenlijke gesprek over welke veranderingen (in de vorm van scenario's) meer of minder wenselijk zijn. Het faciliteert zo een gestructureerd gesprek. Het kader bestaat uit verschillende criteria die van belang zijn in deze afweging. We gebruiken het kader om de verschillende scenario's op de verschillende criteria met elkaar te vergelijken, zodat dit zo objectief en volledig mogelijk kan gebeuren.

In het licht van de afweging die gemaakt moet worden (een keus voor één scenario) vergelijken we de scenario's niet ten opzichte van een absolute norm ('veel', 'genoeg'), maar ten opzichte van elkaar ('meer of minder dan'). Uiteraard hebben niet alle criteria eenzelfde gewicht; sommigen wegen zwaarder dan anderen, sommigen zijn mogelijk zelfs harde randvoorwaarden. Dit gewicht zal echter van organisatie tot organisatie verschillen. Het af laten vallen van scenario's omdat zij onvoldoende beoordelen op sommige criteria, maar ook de keus voor het voorkeursscenario is uiteindelijk een bestuurlijke keuze.

Uitgangspunten voor het beoordelingskader

We hanteren de volgende uitgangspunten bij de totstandkoming van het beoordelingskader:

- **Compleetheid:** het beoordelingskader moet zo lang als nodig zijn; elk relevant argument voor of tegen een bepaald scenario, vanuit elk van de relevante perspectieven (cliënten, aanbieders, gemeenten en Rijk) moet erin terugkomen.
- **Onderscheidbaarheid:** het moet tegelijkertijd zo kort als mogelijk zijn om het enigszins werkbaar te houden. Het hoeft alleen criteria te bevatten waarop scenario's zich van elkaar onderscheiden. De formulering van de criteria is zodanig dat ze een beoordeling van de scenario's ten opzichte van elkaar toestaan (i.p.v. ten opzichte van een objectieve norm). Daarnaast moeten de criteria voldoende onderscheidbaar ten opzichte van elkaar zijn.
- **Concreetheid:** criteria moeten concreet, helder en begrijpelijk geformuleerd zijn, om verschillende interpretaties te voorkomen en beoordeling te vergemakkelijken.
- **Onafhankelijkheid:** de criteria moeten voldoende overkoepelend geformuleerd zijn om niet voor te sorteren op één scenario. Dus we steken ze in op het niveau van doelen in plaats van op middelen.

Het beoordelingskader heeft criteria op de volgende drie thema's:

1. **Doelen.** Het scenario draagt bij aan meer sociale inclusie van mensen met psychische/psychosociale problemen
2. **Randvoorwaarden in de uitvoering.** Er wordt aan bepaalde randvoorwaarden in de uitvoering voldaan om de beoogde plannen van de grond te kunnen laten komen.
3. **Politiek-bestuurlijke en financiële randvoorwaarden.** Leidt tot constellatie die politiek-bestuurlijk en financieel gezien duurzaam is.

In de tabel hieronder staat het volledige beoordelingskader opgenomen.

1. Doelen. Het scenario draagt bij aan meer sociale inclusie van mensen met psychische/psychosociale problemen

a. Bevordert preventie. Door het vroegtijdig inzetten van passende zorg binnen het gemeentelijke domein wordt de noodzaak tot zwaardere, langdurige, en meer impactvolle zorg (beschermd wonen, maar ook Wlz-zorg) voorkomen.

b. Bevordert herstel. Bevordert herstel van cliënten die beschermd wonen, doordat ze passende hulp kunnen krijgen, die op- en afgeschaald kan worden, en doordat ze kunnen (blijven) wonen waar de kansen daarop het grootst zijn. In het bijzonder thuis of met een (eigen) woonplek in de buurt van hun sociale netwerk en/of mantelzorgers.

c. Bevordert maatschappelijke participatie. Biedt cliënten mogelijkheden om aan de maatschappij deel te nemen.

d. Bevordert de toegankelijkheid voor cliënten. Maakt het voor aanstaande cliënten van beschermd wonen of vervangende zorgvormen makkelijk toegang te krijgen tot passende ondersteuning.

2. Randvoorwaarden in de uitvoering. Er wordt aan bepaalde randvoorwaarden in de uitvoering voldaan om de beoogde plannen van de grond te kunnen laten komen.

a. Passende ondersteuning. Prikkel om cliënt best passende vorm van ondersteuning te leveren: zowel lichte zorgvormen als voldoende passende (en zo nodig specialistische) voorzieningen voor cliënten met zware problematiek.

b. Bevordert integraliteit. Maakt het mogelijk om integrale arrangementen te organiseren voor de cliënt.

c. Voorkomt grensvlakvraagstukken. Eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling in het hele landschap: voorkomt afwenteling tussen gemeenten over de verantwoordelijkheid voor een cliënt (niemand tussen wal en schip).

d. Effectieve uitvoering: is praktisch uitvoerbaar. Uitvoeringskracht van de verantwoordelijke gemeenten is in balans met de complexiteit van de opgave (zowel aanbod organiseren als het maken van de beoogde transitie).

e. Efficiënte uitvoering: beperkt administratieve lasten. Beperkt de administratieve lasten en bureaucratie voor gemeenten en aanbieders en sluit zo veel mogelijk aan bij de werkwijze van andere relevante wetten.

f. Efficiënte invoering. Sluit aan bij de voorbereidende maatregelen die gemeenten al getroffen hebben in het kader van de verwachte doordecentralisatie en de transitie naar beschermd thuis.

g. Snelle invoering. Staat snelle invoering toe.

3. Politiek-bestuurlijke en financiële randvoorwaarden. Leidt tot constellatie die politiek-bestuurlijk en financieel gezien duurzaam is.

a. Helderheid. Het is voor betrokkenen duidelijk wie welke verantwoordelijkheid heeft. (Onderscheid met 2.c: deze is cliënt-overstijgend.)

b. Samenhang takenpakket. Sluit aan bij het bestaande pakket aan taken en verantwoordelijkheden.

c. Randvoorwaarden vanuit Rijk. Het Rijk is in staat te voorzien in de juiste randvoorwaarden om het scenario goed te laten werken, bijvoorbeeld een passend verdeelmodel.

d. Sturingsmogelijkheden. Betrokkenen beschikken over voldoende sturingsmogelijkheden om de hun opgelegde taken en doelen te verwezenlijken.

e. Beleidsvrijheid. Betrokkenen beschikken over voldoende beleidsvrijheid om de hun opgelegde taken en doelen te verwezenlijken.

f. Beperkt financiële risico's. Leidt tot beheersbare financiële risico's voor gemeenten en aanbieders waar nodig via afspraken zoals een vangnetregeling.

g. Duurzaamheid. Leidt politiek-bestuurlijk gezien tot een stabiele situatie.

h. Democratische legitimiteit. Er vindt voldoende democratische controle plaats.

Tabel 4: de verschillende criteria op basis waarvan alternatieve scenario's met elkaar vergeleken zijn.

4.2. Onderlinge vergelijking van scenario's

We hebben de verschillende scenario's beoordeeld op elk van de bovenstaande criteria. Deze beoordelingen staan opgenomen in Bijlage C. Daarbij merken we graag aanvullend het volgende op:

- De maatschappij daadwerkelijk inclusief maken voor cliënten met een psychische problematiek vraagt een veelvormige en coherente aanpak, waar de doordecentralisatie en woonplaatsbeginsel/kostenverrekening slechts een onderdeel van vormen. Deze is in gang gezet, maar beslist nog niet klaar. (Al dan niet) invoeren van de doordecentralisatie en/of woonplaatsbeginsel of kostenverrekening doet daar niets aan af.
- We kunnen niet beoordelen of toekomstige effecten daadwerkelijk plaatsvinden. In de praktijk zijn vaak nog extra randvoorwaarden nodig en kan de doorwerking van de prikkel afhangen van lokale keuzes: de beoogde effecten kunnen alleen in de praktijk bereikt worden. We toetsen in de beoordeling slechts of op stelselniveau de juiste randvoorwaarden gecreëerd worden om gemeenten in staat te stellen om te sturen op de beoogde effecten.
- Daarnaast geldt dat prikkels natuurlijk zeker niet de enige drijver zijn om het juiste te doen: gemeenten voelen zich intrinsiek verantwoordelijk voor hun inwoners. Andersom kunnen ook inwoners gemeenten tot het juiste aansporen. Deze aspecten zijn in alle scenario's aanwezig, getuige ook de stappen die de afgelopen tijd gezet zijn door betrokkenen. Het helpt echter wel wanneer die prikkels in lijn zijn met die intrinsieke motivatie en met waar inwoners hen voor aansporen. Dan versterken alle drijvers elkaar. We refereren hieronder daarom vooral aan deze prikkels, omdat dit de scenario's van elkaar onderscheidt.

- Tot slot merken we op dat, hoewel we verwachten dat er een sterkte prikkelwerking uit zal gaan van financiële verantwoordelijkheid, betekent dit ongetwijfeld niet dat dit ook altijd tot de gewenste uitkomst te leiden. Ter illustratie: een woonplaatsbeginsel of kostenverrekening zorgt ervoor dat het verstandig is om zelf aanbod te organiseren, maar een gemeente kan er altijd nog voor kiezen dat niet te doen en de (mogelijk hogere) kosten voor beschermd wonen in een andere gemeente voor lief nemen.

Vergelijking met de ontwikkelingen bij de Jeugdwet

Het voorliggende wetsvoorstel gaat uit van het decentraliseren van middelen (en deels uitvoering) ten opzichte van de huidige situatie. In het Jeugddomein worden er oplossingsrichtingen uitgewerkt om de specialistische zorg meer centraal te organiseren.¹⁷ De vraag kan rijzen of hierdoor sprake is van voldoende congruentie tussen beide domeinen. Er is sprake van zowel overeenkomsten als verschillen, we stippen de meest relevante hieronder aan.

Verantwoordelijkheid & middelen. In het jeugddomein zijn alle gemeenten verantwoordelijk voor jeugdhulp. Zij ontvangen hiervoor ook de benodigde middelen. In beschermd wonen, onderdeel van de Wmo, zijn individuele gemeenten eveneens verantwoordelijk, maar ontvangen hiervoor niet de middelen. In het voorliggende voorstel zou dit verschil weggenomen worden, door de middelen aan individuele gemeenten te verstrekken. Met het wetsvoorstel wordt daarnaast ook bij BW, analoog aan de Jeugdwet, het woonplaatsbeginsel ingevoerd.

Reikwijdte. De jeugdhulp is breed van opzet en kent veel verschillende zorgvormen. Voor een aantal daarvan wordt regionale inkoop in de toekomst wettelijk verplicht gesteld. Bij beschermd wonen is weliswaar sprake van verschillende deelgroepen, maar het is in wezen één specifieke zorgvorm in het Wmo-domein.

Principe. Met het voorliggende wetsvoorstel zal in de uitvoering van beide domeinen sprake zijn van het principe 'lokaal tenzij'; bepaalde redenen, zoals hoe vaak bepaalde specialistische zorg/ondersteuning nodig is, kunnen een andere organisatiewijze (regionaal dan wel landelijk) noodzakelijk maken.

In beide domeinen wordt voor specifieke vormen van jeugdhulp dan wel beschermd wonen gezocht naar wat optimaal bijdraagt aan een effectieve en efficiënte uitvoering door gemeenten en welke governance daarbij past. Zowel jeugd als beschermd wonen kennen daarnaast aanbod dat op landelijke schaal ingekocht wordt, zowel bij jeugdhulp als beschermd wonen wordt dat geborgd door een Landelijk Transitie Arrangement.

Instrumentarium & context. Bij jeugd wordt gekozen voor wettelijk verplichte regionale samenwerking voor bepaalde, meer specialistische, zorgvormen. Bij beschermd wonen zijn verschillende mogelijke instrumenten mogelijk: gemeenten die zichzelf een bepaalde mate van samenwerking opleggen (scenario 2a), verplichting van individuele regio's in het kader van het interbestuurlijk toezicht¹⁸ (2b), of wettelijk verplichte samenwerking voor alle regio's (2c). Daarbij

¹⁷ Kamerbrief over visie op stelsel jeugdzorg en noodzakelijke hervormingen, 13 mei 2022.

¹⁸ De Jeugdwet kent hetzelfde artikel waarin de bevoegdheid om samenwerking voor individuele regio's op te leggen als de Wmo.

moet vermeld worden dat in beschermd wonen voorafgaand aan de doordecentralisatie grotendeels regionale samenwerking al het vertrekpunt en bestaande praktijk is, bij jeugd was dit destijds niet het geval. Dit vergemakkelijkt voor beschermd wonen mogelijk het zoeken naar de beste schaal voor bepaalde vormen van aanbod. Daarnaast is er bij beschermd wonen een geleidelijk ingroeipad naar de uiteindelijke situatie, anders dan destijds bij Jeugd het geval was. Dit biedt de tijd om regionaal en landelijk te leren over de beste wijze van organiseren en deze inzichten toe te passen.

4.3. Combinaties van scenario's / strategieën

De scenario's die in deze rapportage onderzocht en onderling vergeleken zijn, zijn natuurlijk niet de enige mogelijkheden. Elementen uit verschillende scenario's kunnen bijvoorbeeld met elkaar gecombineerd worden. Denk aan scenario's 2 of 4 met een kostenverrekening in plaats van het woonplaatsbeginsel. Maar scenario's kunnen ook in de tijd met elkaar gecombineerd worden, als vorm van implementatiestrategie. We werken hieronder een aantal suggesties hiervoor uit.

Een escalatieladder

In deze strategie organiseren gemeenten (met aanvullende waarborgen ten opzichte van nu) beschermd wonen, in onderlinge regionale samenwerking (scenario 2a). Wordt geconstateerd dat dit in sommige regio's tot ongewenste effecten voor cliënten leidt, dan worden zij verplicht om nauwer met elkaar samen te werken (scenario 2b). Ontstaan er in teveel regio's ongewenste situaties, dan wordt de doordecentralisatie (deels) teruggedraaid (scenario's 2c, 4b of 4c).

De overwegingen

- **Voordelen:** dit scenario geeft gemeenten het vertrouwen om te doen wat zij zeggen te kunnen doen. Het baseert interventies ook op werkelijke gevolgen, in plaats van op voorspelde, verwachte of gevreesde gevolgen. Ook geeft dit aanbieders duidelijkheid over de te ondernemen stappen indien ingrijpen noodzakelijk is.
- **Nadelen:** een beweging van decentralisatie wordt niet makkelijk gekeerd. Er moeten daarom duidelijke afspraken gemaakt worden tussen overheden over wanneer er voldoende aanleiding is voor een interventie.

Van kostenverrekening naar mogelijk een woonplaatsbeginsel

Hierin wordt eerst scenario 2a (of 2b of 2c) met een kostenverrekening toegepast. Leidt dit tot onvoldoende effecten –bijvoorbeeld omdat gemeenten niet tot een eenduidige regeling komen, of omdat deze in de praktijk niet toegepast wordt zoals bedoeld– dan wordt alsnog een woonplaatsbeginsel wettelijk vastgelegd.

De overwegingen

- **Voordelen:** er is geen wetswijziging nodig om het woonplaatsbeginsel in te voeren. Alles wat nodig is, is dat gemeenten onderling tot een regeling tot kostenverrekening komen en dat de middelen doorgedecentraliseerd worden.

- **Nadelen:** het is de vraag of het ontwikkelde objectieve verdeelmodel voldoende bij de kostenverrekening aansluit (zie Bijlage D, criterium 'Randvoorwaarden vanuit Rijk' (3c), onderdeel 'Passende financiële verdeling').

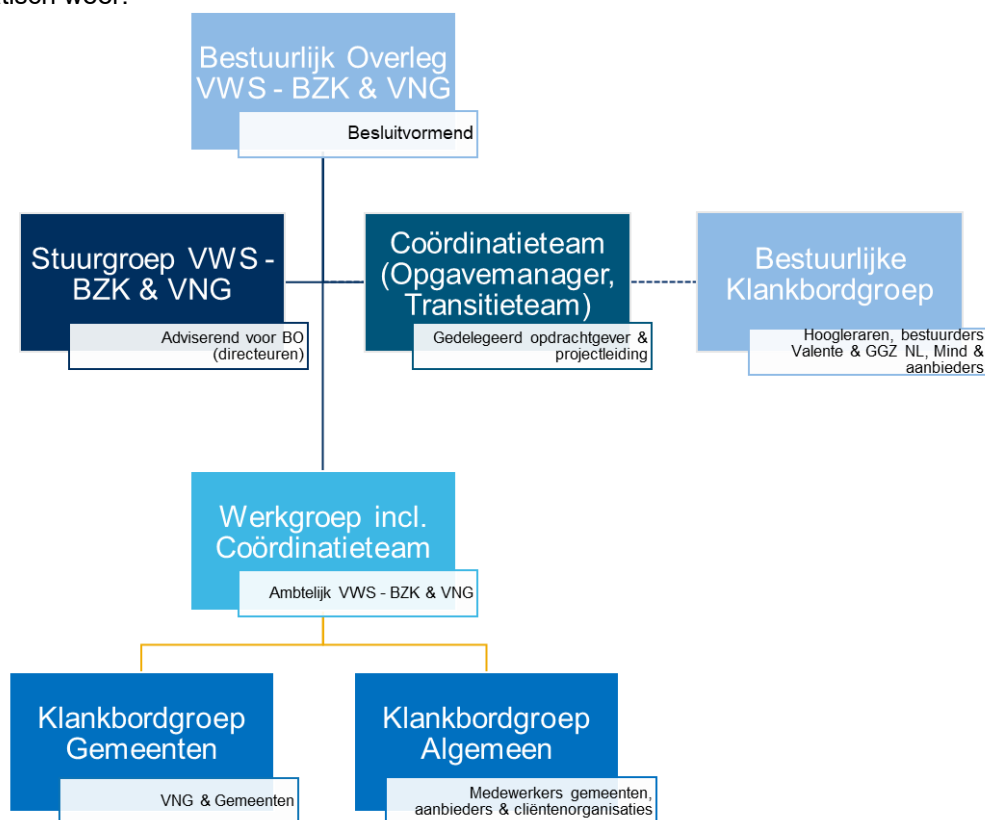
Bijlagen

A. Onderzoeksproces

In de periode april t/m juni 2022 is gewerkt aan het vormgeven van een aantal scenario's voor de transitie naar een beschermd thuis. Om ervoor te zorgen dat de scenario's inhoudelijk zo compleet mogelijk zijn en een breed draagvlak genieten onder de betrokken stakeholders is een uitgebreid en zorgvuldig proces doorlopen. Allereerst beschrijven we de governance die is ingericht om alle betrokken stakeholders een plek te geven in het proces. vervolgens gaan we in op de stappen die we gezamenlijk hebben doorlopen.

Governance

De ingerichte governance heeft als doel de betrokkenheid van alle stakeholders bij het proces te borgen en daarnaast duidelijkheid te creëren over welke partij met welk mandaat op welk moment participeert in het proces. Onderstaande afbeelding geeft de inrichting van de governance schematisch weer.



Figuur 5: de governance van het traject.

Bestuurlijk overleg: Het BO bestaat uit bestuurders van VWS, BZK en de VNG. Gezamenlijk zijn zij de opdrachtgever voor het ontwikkelen van de scenario's. De uiteindelijke keuze voor een scenario wordt gemaakt door het BO.

Stuurgroep: De stuurgroep bestaat uit afgevaardigden van VWS, BZK en VNG/gemeenten.

Bestuurlijke klankbordgroep: Is ingericht om de bestuurders van cliëntvertegenwoordigers een passende plek te geven in het proces zowel bij de ontwikkeling van de scenario's als de beoordeling ervan. Valente, Mind en de Nederlandse GGZ zijn vertegenwoordigd in deze klankbordgroep. Aanvullend daaraan zijn twee hoogleraren (Jan-Kees Helderman en Maarten Allers) en een inhoudelijk expert (Clemens Blaas) onderdeel van deze klankbordgroep.

Coördinatieteam: Bestaat uit de Opgavecoördinator Beschermd Thuis en leden van het Transitieteam Beschermd Thuis. Samen dragen zij de verantwoordelijkheid voor het ontwerpen en organiseren van het gehele proces om te komen tot een scenario keuze.

Werkgroep: De werkgroep bestaat uit het coördinatieteam, ambtelijke vertegenwoordiging vanuit VWS en BZK, en vertegenwoordigers van de VNG. De inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de scenario's ligt bij deze werkgroep. Tevens zijn de leden van de werkgroep verantwoordelijk voor het tijdig en juist betrekken van hun achterbannen.

Klankbordgroep gemeenten: Ambtenaren van gemeenten hebben via deze werkgroep de mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van de scenario's. Zowel BW inhoudelijke betrokken ambtenaren als ambtenaren op het gebied van de gemeentelijke financiën nemen deel.

Algemene klankbordgroep: Cliënten, medewerkers van aanbieders en gemeenten kunnen deelnemen aan de algemene klankbordgroep. Iedereen die wil kan deelnemen. Een aantal vertegenwoordigers zijn specifiek gevraagd om deel te nemen aan deze bijeenkomsten. Doel van deze klankbordgroep is om zo breed mogelijk input op te halen en zo volledig mogelijk te zijn in het aantal perspectieven dat bijdraagt aan de scenario's.

Gremium	Bijeenkomsten	Toelichting
Bestuurlijk Overleg	2	<ul style="list-style-type: none"> - Bijeenkomst 1:Goedkeuring van het procesplan - Bijeenkomst 2: Besluitvorming/ scenario keuze
Stuurgroep	2	<ul style="list-style-type: none"> - Bijeenkomst 1: Bespreken van de onderlinge weging van criteria en dilemma's die ten grondslag liggen aan de diverse scenario's - Bijeenkomst 2: Voorbereiden van de besluitvorming in het BO
Bestuurlijke klankbordgroep	3	<ul style="list-style-type: none"> - Bijeenkomst 1: Inhoudelijke feedback beoordelingskader en scenario's - Bijeenkomst 2: Inhoudelijke behandeling aandachtspunten en waarborgen - Bijeenkomst 3: Delen Implementatiestrategieën
Coördinatieteam	Doorlopend	Het coördinatieteam heeft continu contact onderhouden met alle betrokken gremia. Aanvullend vond er wekelijks opdrachtgeversoverleg plaats tussen de opgave coördinator en het Transitieteam Beschermd Thuis

Werkgroep	Wekelijks	De werkgroep Beschermd Thuis kwam gedurende de gehele periode wekelijks bijeen om de scenario's, het beoordelingskader en de aandachtspunten verder uit te diepen en de opgehaalde feedback uit de diverse klankbordgroepen te bespreken en vervolgens verwerken.
Klankbordgroep gemeenten	4	<ul style="list-style-type: none"> - Bijeenkomst 1: verkenningen van de verschillende scenario's - Bijeenkomst 2: voor- en nadelen van beide vormen van kostenverrekening en mogelijke waarborgen - Bijeenkomst 3: voor- en nadelen van doordecentralisatie en uitkomsten werkbezoeken - Bijeenkomst 4: voorbereiding van de bestuurlijke besluitvorming
Algemene klankbordgroep	2	<ul style="list-style-type: none"> - Bijeenkomst 1: Behandelen van de scenario's en het beoordelingskader - Bijeenkomst 2: presenteren van de conceptbevindingen.

Tabel 5: bijeenkomsten in het kader van dit traject.

In aanvulling op bovenstaande hebben gedurende het hele traject individuele gesprekken plaatsgevonden met verschillende betrokkenen.

Procesbeschrijving

Startpunt van het proces was de goedkeuring van het plan van aanpak (procesplan) door de stuurgroep. In het procesplan is vastgelegd welke scenario's zouden worden uitgewerkt en welke elementen in het beoordelingskader zijn opgenomen.

Daarna zijn zowel de scenario's als het beoordelingskader uitgewerkt door de werkgroep. Dit heeft vorm gekregen in een aantal cycli van bijeenkomsten. Vervolgens zijn zowel het beoordelingskader als de scenario's gedeeld met de bestuurlijke klankbordgroep, de gemeentelijke klankbordgroep, de stuurgroep en de algemene klankbordgroep. Het proces van delen en feedback ophalen heeft over een periode van een aantal weken plaatsgevonden. Hierdoor kon steeds worden voortgebouwd op eerder toegevoegde elementen en inzichten. De werkgroep heeft steeds alle feedback verwerkt in de scenario's en het beoordelingskader.

In het bijzonder is er stilgestaan bij de uitwerking van de vijf aandachtspunten en de bijbehorende (mogelijke) beheersmaatregelen. Ook op dit onderwerp hebben de bestuurlijke, gemeentelijke en algemene klankbordgroep input kunnen leveren.

Dit alles heeft geresulteerd in de voorliggende uitwerking en beoordeling scenario's. De werkgroep heeft nadrukkelijk geen voorkeursscenario uitgewerkt. Het doel van het doorlopen proces was om zo objectief mogelijk en vanuit zo veel perspectieven als mogelijk een goede weergave van de scenario's en de bijbehorende voor- en nadelen te geven.

B. Gedetailleerde uitwerking scenario's

Hieronder werken we de verschillende scenario's in meer detail uit, aan de hand van vijf kenmerken:

- Niveau waarop de verantwoordelijkheid voor BW is belegd
- Niveau waarop de middelen verstrekt worden en hoe deze verdeeld worden
- Omgang met cliënten die in een andere gemeente beschermd gaan wonen
- Waarborgen om aan de aandachtspunten tegemoet te komen
- Hoe de transitie naar dit stelsel vormgegeven zou worden.

0. Huidige situatie: Niets doen en op de huidige voet doorgaan, gemeenten zijn inhoudelijk verantwoordelijk voor beschermd wonen en centrumgemeenten ontvangen het budget via een historisch verdeelmodel

Dit scenario komt overeen met de huidige situatie, zie paragraaf 2.1.

1. Voorliggend scenario: Indienen wetsvoorstel woonplaatsbeginsel en objectief verdeelmodel zoals bedacht met doordecentralisatie, inclusief de reeds bestaande aanvullende waarborgen via NvO

Dit komt overeen met de beschrijving in paragraaf 2.2.

2. Verder inzetten op samenwerking: Indienen wetsvoorstel woonplaatsbeginsel en objectief verdeelmodel zoals bedacht met doordecentralisatie én extra aanvullende waarborgen

Dit scenario komt op de onderwerpen **niveau waarop de verantwoordelijkheid voor BW is belegd, verstrekking van middelen, omgang met cliënten die in een andere gemeente beschermd gaan wonen** en **transitie** overeen met scenario 1, inclusief de aandachtspunten van dit scenario.

Het onderscheidt zich van scenario 1 op de extra **waarborgen** om aan deze aandachtspunten tegemoet te komen. Deze vallen in drie mogelijkheden uiteen:

Scenario 2a. Waarborgen die niet om een wetswijziging vragen

Het gaat hierbij veelal om waarborgen in aanvulling op de reeds bestaande NvO (scenario 1), dus waarin gemeenten zich een bepaalde mate van samenwerking opleggen. Deze waarborgen kunnen afzonderlijk van elkaar verkozen worden.

Dit betreft in het bijzonder de waarborgen die in paragraaf 2.3 geformuleerd zijn om aan de aandachtspunten tegemoet te komen:

- Uitvoeringskracht:
 - o De ledenvergadering van de VNG breidt de NvO uit door erin vast te leggen welke vormen van beschermd wonen regionaal moeten worden ingekocht. Dit zou overigens in karakter een andere bepaling zijn dan de huidige NvO, zie ook de uitwerking bij aandachtspunt 1 (paragraaf 2.3).
 - o Organiseren van lerende netwerken (leerkringen) om kennis en kunde uit te wisselen op lokaal niveau. Het Rijk kan hierbij een faciliterende rol spelen.

- Vergroten van de bekendheid van het meldpunt (zie aandachtspunt 1) waar cliënten terecht kunnen indien ze bij een gemeente niet passend geholpen worden.
- Periodiek evalueren hoe de uitvoeringskracht van gemeente op het gebied van BW/ BT zich verhoudt tot de inrichtingskeuzes die lokaal zijn gemaakt.
- Gemeenten kunnen zichzelf opleggen intensiever samen te werken door de algemene ledenvergadering van de VNG hierover een uitspraak te laten doen.
- Financiële risico's: indien regionaal ingekocht wordt, kan risicoverevening gemakkelijk regionaal worden georganiseerd. Maken van afspraken hierover kan vergemakkelijkt worden door mogelijke standaardafspraken te identificeren. Zo hoeven gemeenten dit niet zelf te bedenken. Daarmee wordt onderlinge onenigheid voorkomen en lokaal uitvoeringskracht bespaard worden.
- Administratieve lasten: ontwerpen en introduceren van contractstandaarden (vergelijkbaar met de contractstandaarden in de jeugdzorg). Hierin staan standaardbepalingen op beleidsarme onderwerpen, waardoor een groot deel van de administratieve lasten vervallen. De ledenvergadering van de VNG kan aanvullend zulke contractstandaarden opnemen in de NvO, zodat gemeenten zich committeren aan het gebruik ervan.
- Definitie beschermd wonen: de overlegbepaling die van toepassing is op BW ook van toepassing verklaren op BT via de algemene ledenvergadering van de VNG.

Omdat deze waarborgen niet wettelijk geborgd zijn, zijn zij ook niet juridisch bindend. Toch zijn er bij zulke waarborgen verschillende mogelijkheden om de oplossingen minder vrijblijvend te maken, zoals een bestuursakkoord.

Daarnaast zijn er gedurende het proces twee maatregelen voorgesteld die niet direct samenhangen met één van de vijf aandachtspunten, maar wel van waarde kunnen zijn voor de uitwerking van dit scenario:

- In NvO opnemen dat, wanneer een cliënt in een andere regio beschermd gaat wonen dan waarin de verantwoordelijke gemeente ligt, deze laatste de beschermdwonenregio het mandaat geeft om het kwaliteitstoezicht uit te voeren op de betreffende aanbieder.
- Aanvullende monitoring op cliënten die naar andere regio's verhuizen om beschermd te gaan wonen.

Scenario 2b. Juridische waarborgen

Door het instellen van bepaalde juridische waarborgen, krijgt het Rijk, aanvullend op het interbestuurlijk toezicht, sturingsinstrumenten om zo nodig in te grijpen bij regio's waar zich (door een gebrek aan samenwerking) ongewenste situaties voordoen. Deze waarborg kan in het bijzonder betekenen dat het Rijk bepaalde vormen van regionale samenwerking voor bepaalde regio's oplegt.

Artikel 2.6.1 in de huidige Wmo maakt het al mogelijk om regio's waar problemen in de uitvoering van de Wmo ontstaan als gevolg van een gebrek aan samenwerking, middels een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) te verplichten tot samenwerken. Ditzelfde artikel staat in de Jeugdwet.

Met dit artikel kan worden opgelegd in welke *vorm* gemeenten met elkaar samenwerken (d.w.z. regioindeling). Juristen van VWS en BZK geven aan dat de *inhoud* van de samenwerking

waarschijnlijk niet kan worden afgedwongen op basis van de huidige formulering van dit artikel. Dit scenario vraagt dus om een uitbreiding van artikel 2.6.1, zodat ook de inhoud van de samenwerking kan worden opgelegd. Deze wetswijziging kan worden meegenomen in het voorliggende wetsvoorstel, maar moet nog wel geschreven worden.

Scenario 2c. Wettelijk verplichten van samenwerking

In dit scenario geldt een wettelijke verplichting tot regionale samenwerking op het gebied van beschermd wonen voor *alle regio's*. Dat kan door (delen van) de NvO wettelijk te verankeren, waarmee wettelijk vastgelegd wordt op welke thema's regio's moeten samenwerken. Er kan ook wettelijk verankerd worden welke afspraken op die thema's dan gemaakt moeten worden, zoals nu ook de wetswijziging bij de Jeugdwet voorligt om wettelijk te verankeren dat de inkoop van bepaalde voorzieningen regionaal gebeurt. Het ligt het meest voor de hand om dezelfde manier te hanteren als bij Jeugd¹⁹.

Het wettelijk aanwijzen van alle regio's vraagt een wetswijziging. Er is namelijk geen juridische grondslag om via een AMvB regionale samenwerking te verplichten voor *alle* regio's. Alleen wanneer nodig (bij regio's waar problemen zijn door een gebrek aan samenwerking) kan ingegrepen worden met een AMvB (scenario 2b).

Het is het meest logisch om deze wetswijziging onderdeel te laten zijn van het voorliggende wetsvoorstel woonplaatsbeginsel. Indien er nog aanvullend onderzoek gedaan moet worden wat betreft deze wetswijziging (zoals op welke vormen van BW verplicht samengewerkt moet worden) en/of als wordt geconcludeerd dat de regionale samenwerking op de korte termijn voldoende is geborgd, dan kan deze wetswijziging wel losgekoppeld worden van het voorliggende wetsvoorstel en op een later moment worden ingediend.

Om dit scenario te beoordelen gaan we uit van een regio-indeling die aansluit bij de bestaande samenwerking, dus de regio-indeling van maatschappelijke opvang, de (vastgestelde) regiovisies zijn ook in deze regio-indeling tot stand gekomen. In het geval van meerdere verplichtende regionale samenwerkingen in het sociaal domein, is congruentie van regio-indelingen een aandachtspunt.

3. Kostenverrekening in plaats van woonplaatsbeginsel: Doordecentralisatie doorvoeren, in combinatie met een objectief verdeelmodel, maar woonplaatsbeginsel vervangen door kostenverrekening

Dit scenario is vergelijkbaar met Scenario 1, behalve dat er wordt gewerkt met een kostenverrekening in plaats van een woonplaatsbeginsel.

Voor de onderwerpen **niveau waarop de verantwoordelijkheid voor BW is belegd, verstrekking van de middelen** en **transitie** is dit scenario hetzelfde als Scenario 1.

¹⁹ Voor de afbakening van de vormen van BW waar verplicht op samengewerkt moet worden kan gekeken worden naar de criteria die zijn gehanteerd op Jeugd, maar vanwege de verschillen tussen BW en Jeugd moet hier wel een vertaalslag op worden gemaakt.

Omgang met cliënten die in een andere gemeente beschermd gaan wonen. Dit scenario gaat uit van een kostenverrekening om het woonplaatsbeginsel te vervangen. Cliënten hebben in dit scenario net als in de andere scenario's het recht om beschermd te gaan wonen in de gemeente waar de kans van slagen van het BW-traject het grootst is, de wens van de cliënt weegt mee in het bepalen van welke gemeente dat is. Dit sluit aan bij de huidige afspraken rond landelijke toegankelijkheid.

Als een cliënt naar een andere gemeente verhuist om daar beschermd te gaan wonen, heeft die gemeente de verantwoordelijkheid voor het afgeven van de beschikking voor beschermd wonen en het organiseren van het traject zelf.²⁰ Dit betekent dat aanbieders geen contract sluiten met de herkomstgemeente, maar met de gemeente waar iemand beschermd gaat wonen. De herkomstgemeente betaalt voor een periode van 5 of 7 jaar de kosten van het BW-traject aan de gemeente waar de cliënt beschermd gaat wonen, maar heeft geen zeggenschap over het BW-traject.²¹ De herkomstgemeente van de cliënt wordt op dezelfde of vergelijkbare manier bepaald als bij het woonplaatsbeginsel (zie de beschrijving van scenario 1).

In de huidige wet is de aanmeldgemeente verantwoordelijk voor beschermd wonen. In de huidige praktijk wordt de melding overgedragen aan de gemeente waar iemand beschermd gaat wonen, wanneer dat een andere gemeente is (na overeenstemming tussen de twee gemeenten). Dat volgt echter niet rechtstreeks uit de wet. Om dit scenario goed te regelen, is het wenselijk dat de staande praktijk geëxpliciteerd wordt, dus dat de gemeente waar iemand beschermd gaat wonen ook wettelijk verantwoordelijk is. Dat vraagt niet automatisch om een wetswijziging, maar kan bijvoorbeeld via een bestuurlijke afspraak tussen gemeenten onderling (convenant).

Waarborgen. Het is niet geheel onmogelijk om een kostenverrekening wettelijk vast te leggen, maar hier zijn wel grote staatsrechtelijke bezwaren tegen. Gemeenten worden dan namelijk beperkt in hun beleids- en budgetrecht (kortgezegd geldt het uitgangspunt "wie betaalt, bepaalt" niet bij een kostenverrekening). Daarom gaan we hier uit van een niet-wettelijke kostenverrekening. Gemeenten moeten er dus onderling uitkomen of er verrekend wordt en tegen welk bedrag/tarief. Hieraan moet tegemoet gekomen worden via landelijke afspraken tussen gemeenten, in de vorm van een convenant of uitspraak door de ledenvergadering van de VNG. Deze afspraken zijn niet juridisch afdwingbaar.

4. Geen doordecentralisatie: centrumgemeenten ontvangen middelen voor beschermd wonen via een objectief verdeelmodel

In dit scenario krijgen de centrumgemeenten de middelen voor beschermd wonen. Dit scenario heeft drie deelscenario's waarin de verantwoordelijkheid voor cliënten verschillend wordt belegd en de middelen verschillend verdeeld worden.

Bij deze deelscenario's wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende soorten beschermd thuis:

²⁰ Hierop zijn uitzonderingen mogelijk: als de gemeente waar de cliënt zich meldt en de beoogde BW-gemeente het niet eens worden, blijft de aanmeldgemeente verantwoordelijk. Het uitgangspunt is echter dat deze verantwoordelijkheid overgedragen wordt om integrale ondersteuning (ook na uitstroom) te borgen.

²¹ De herkomstgemeente betaalt nooit langer dan de daadwerkelijke duur van het traject. Het is ook denkbaar dat er voor een andere lengte dan 5 of 7 jaar wordt gekozen, maar in het eerder onderzoek naar [een kostenverrekening of woonplaatsbeginsel](#) zijn deze twee jaren als varianten onderzocht.

- intramuraal beschermd wonen: “wonen in een accommodatie van een instelling”, zoals nu in de wettelijke definitie van beschermd wonen is beschreven²² en
- tussenvormen: intensieve begeleiding van cliënten in een eigen woning, zoals steeds vaker wordt ingezet als alternatief voor intramuraal beschermd wonen.

Scenario 4a. Alle gemeenten verantwoordelijk maar centrumgemeente ontvangt middelen

Niveau waarop de verantwoordelijkheid voor BW is belegd. Alle gemeenten zijn verantwoordelijk voor zowel beschermd wonen (de klassieke intramurale vorm) als beschermd thuis (de overige vormen), maar moeten wel centrumgemeenten mandateren om beschermd wonen namens hen uit te voeren. Dit is hetzelfde als de huidige situatie (scenario 0).

Verstrekking middelen. De middelen gaan naar centrumgemeenten en worden verdeeld via een objectief verdeelmodel. Het bedrag dat de regio ontvangt wordt bepaald door een model dat met objectieve kenmerken zo goed mogelijk aansluit bij de kosten die de regio maakt voor beschermd wonen²³.

Omgang met cliënten die in een andere gemeente beschermd gaan wonen. Het woonplaatsbeginsel wordt aangehouden zoals in het voorliggend scenario (scenario 1). In dit scenario komt dat in de praktijk neer op een woonplaatsbeginsel tussen regio's, omdat (net als in de huidige situatie, scenario 0) regiogemeenten centrumgemeenten mandateren voor de uitvoering van beschermd wonen.

Waarborgen. Het ontbreekt gemeenten in deze constructie (net zoals in de huidige situatie) aan de formele mogelijkheden om te sturen op beleid en uitvoering van beschermd wonen, omdat een mandaat daarvoor geen mogelijkheden biedt. Er moet daarom actiever worden ingezet op de samenwerking tussen centrumgemeenten en omliggende regiogemeenten (bijvoorbeeld door de 'Norm voor Opdrachtgeverschap' (NvO) verder uit te bouwen), in het bijzonder om mee te werken aan het realiseren van beschermd thuis-voorzieningen (huisvesting).

Transitie. Op dit moment is er een objectief verdeelmodel op gemeenteniveau beschikbaar, dat wil zeggen; een verdeling die gebaseerd is op objectieve kenmerken van gemeenten (bevolking, sociaaleconomisch, fysiek). Dat model is ontwikkeld op basis van het aantal ingestroomde BW-cliënten, herleid naar hun herkomstgemeente. Hiervan is afgesproken dat het na een paar jaar geëvalueerd wordt. Er wordt op termijn een kostengeoriënteerd model ontwikkeld, dat dus geijkt wordt op basis van de werkelijke kosten van gemeenten in plaats van geprognosticeerde cliëntaantallen. Gedurende de transitie kan het model dat al ontwikkeld is, gebruikt worden om een budget per regio te bepalen door de bedragen van afzonderlijke gemeenten in elke regio bij elkaar op te tellen. Hierbij wordt zoals bij scenario 1 een ingroeipad gehanteerd zodat regio's met

²² Definitie beschermd wonen volgens de wet maatschappelijke ondersteuning 2015: *wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorende toezicht en begeleiding, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, het psychisch en psychosociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld, het voorkomen van verwaarlozing of maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen, bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.*

²³ Dit kan gedaan worden op basis van het ontwikkelde verdeelmodel, door de bedragen voor individuele gemeenten bij elkaar op te tellen. Weliswaar zitten er enkele maatstaven in het model die niet volledig 'lineair' zijn (zie Bijlage B), maar dit zorgt niet voor grote verschuivingen.

historisch veel BW-instellingen hun aanbod kunnen afbouwen en andere regio's het aanbod kunnen opbouwen. Als in de toekomst een objectieve verdeling ontwikkeld wordt die geijkt is op de feitelijke uitgaven, dan zal dat alleen op regioniveau kunnen (de kosten zijn dan immers niet op gemeenteniveau beschikbaar).

Scenario 4b. Centrumgemeenten zijn verantwoordelijk voor intramuraal BW

Niveau waarop de verantwoordelijkheid voor BW is belegd. De centrumgemeenten zijn alleen verantwoordelijk voor 'klassiek' intramuraal beschermd wonen. Deze verantwoordelijkheid wordt wettelijk verankerd. Alle andere vormen van beschermd wonen (zoals beschermd thuis) vallen onder de verantwoordelijkheid van alle gemeenten.

Verstreking middelen. De middelen gaan deels naar centrumgemeenten en deels naar alle gemeenten. Het budget van centrumgemeenten wordt bepaald door een model op basis van objectieve kenmerken, dat zo goed mogelijk aansluit bij de kosten die elke regio voor intramuraal beschermd wonen maakt. Het budget per gemeente voor beschermd thuis wordt bepaald met een objectief verdeelmodel als onderdeel van het gemeentefonds. In de uiteindelijke periode moeten hiervoor twee afzonderlijke verdelingen worden opgesteld. Voor de korte termijn kan er op basis van een opsplitsing van het al opgestelde model een eerste verdeling tot stand komen, zie 'transitie' hieronder.

Omgang met cliënten die in een andere gemeente beschermd gaan wonen. Het woonplaatsbeginsel wordt aangepast, omdat de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen nu bij centrumgemeenten ligt in plaats van alle gemeenten. Het principe blijft hetzelfde: het aangepaste woonplaatsbeginsel legt vast dat de centrumgemeente van de regio waar iemand met een woonadres staat ingeschreven, verantwoordelijk is voor een eventueel traject voor beschermd wonen. Ook als de cliënt in een andere regio beschermd gaat wonen. De uitzonderingen zoals die in het voorliggende scenario beschreven zijn gelden ook hier.

Waarborgen. Voor het beschermd-thuis deel gelden dezelfde aandachtspunten als in scenario 1, met ook dezelfde waarborgen. Voor het beschermd wonen-deel gelden dezelfde aandachtspunten als bij scenario 4a, met dezelfde waarborgen. Daarnaast moet het lokale en regionale aanbod goed op elkaar aansluiten om goede op- en afschaling mogelijk te maken, dit vraagt extra waarborgen voor regionale samenwerking op het vormgeven van het lokale aanbod.

Transitie. Op dit moment is het niet duidelijk welke kosten elke regio zal maken voor beschermd wonen voor hun eigen inwoners en welke kosten de gemeenten zullen maken voor beschermd thuis voor hun eigen inwoners. Daarom wordt er een transitieperiode ingesteld waarin de middelen per regio en per gemeente bepaald worden aan de hand van het objectieve verdeelmodel dat al voor gemeenten ontwikkeld is. Er wordt eerst een schatting gemaakt van het percentage van de kosten dat naar intramuraal BW gaat ten opzichte van de totale middelen die nu voor BW beschikbaar zijn. Deze middelen kunnen via een integratie-uitkering verstrekt worden. Er wordt zoals bij scenario 1 een ingroepad gehanteerd zodat regio's met historisch veel BW-instellingen hun aanbod kunnen afbouwen en andere regio's het aanbod kunnen opbouwen.

Scenario 4c. Centrumgemeenten verantwoordelijk voor intramuraal BW én beschermd thuis

Niveau waarop de verantwoordelijkheid voor BW is belegd. Centrumgemeenten zijn wettelijk verantwoordelijk voor zowel intramuraal beschermd wonen als beschermd thuis van inwoners in hun regio. De Wmo wordt hiervoor gewijzigd, conform de situatie van vóór 2015. Er wordt wettelijk afgebakend waar de centrumgemeente verantwoordelijk voor is (beschermd wonen met een uitgebreidere wettelijke definitie dan de huidige – zowel intramuraal als beschermd thuis) en waar alle gemeenten verantwoordelijk voor zijn (overige ambulante ondersteuning).

Verstrekking middelen. De middelen gaan via een integratie-uitkering naar centrumgemeenten en worden verdeeld via een objectief verdeelmodel. Het bedrag dat de regio ontvangt, wordt bepaald door een model dat met objectieve kenmerken zo goed mogelijk aansluit bij de kosten die de regio maakt voor beschermd wonen. De hoogte van deze kosten hangt af van de precieze afbakening van de verantwoordelijkheden van centrumgemeenten, hier wordt bij het opstellen van het verdeelmodel rekening mee gehouden. Mogelijk wordt een deel van de huidige BW-middelen alsnog (via de algemene uitkering van het gemeentefonds) aan alle gemeenten toebedeeld, als een deel van de huidige tussenvormen niet onder de nieuwe (ruimere) wettelijke definitie van beschermd wonen zou vallen.

Omgang met cliënten die in een andere gemeente beschermd gaan wonen. Het woonplaatsbeginsel wordt aangepast, omdat de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen nu bij centrumgemeenten ligt in plaats van alle gemeenten. Het principe blijft hetzelfde: het aangepaste woonplaatsbeginsel legt vast dat de centrumgemeente van de regio waar iemand met een woonadres staat ingeschreven, verantwoordelijk is voor een eventueel traject voor beschermd wonen. Ook als de cliënt in een andere regio beschermd gaat wonen. De uitzonderingen zoals die in het voorliggende scenario beschreven zijn gelden ook hier. De uitbreiding van de wettelijke definitie van BW heeft gevolgen voor het woonplaatsbeginsel- dat geldt nu niet alleen voor intramuraal BW maar ook voor beschermd thuis.

Waarborgen. Een aandachtspunt is dat tussenvormen moeilijk af te bakenen zijn van ambulante Wmo; er is een heel continuüm aan vormen ontstaan in de loop der jaren. Dat kan leiden tot problemen in de samenwerking tussen centrumgemeenten en regiogemeenten en tot afschuifgedrag. Dat kan weer leiden tot onduidelijkheid voor cliënten die in het grensvlak vallen, of dat zij tussen wal en schip vallen. Er moet daarom actiever ingezet op de samenwerking tussen centrumgemeenten en omliggende regiogemeenten om deze problemen te voorkomen (bijvoorbeeld door de NvO verder uit te bouwen). Regiogemeenten moeten daarnaast meewerken aan het realiseren van beschermd thuis-voorzieningen (huisvesting in de wijk).

Transitie. Net als bij scenario 4a kan het bestaande objectieve verdeelmodel voor gemeenten gebruikt worden in de transitieperiode, om per regio een bedrag te berekenen door bedragen per gemeente in de regio bij elkaar op te tellen. Op termijn zou er een objectief verdeelmodel op basis van kosten per regio ontwikkeld moeten worden. Ook hier wordt met een ingroeipad gewerkt.

C. Technische achtergrond

Historische verdeling

Totstandkoming

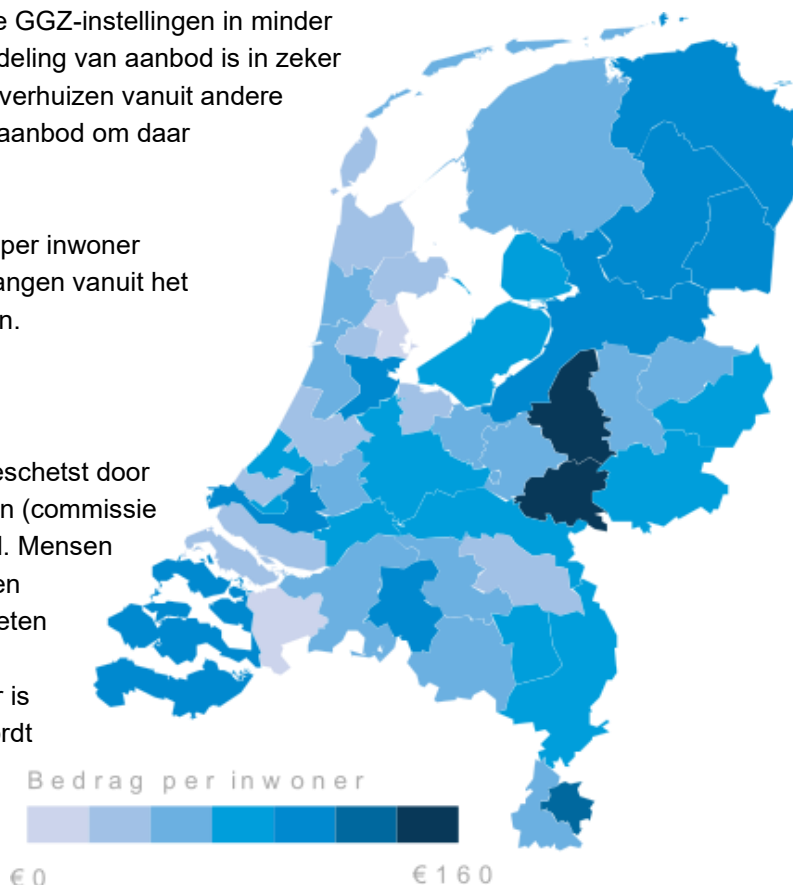
De middelen voor beschermd thuis worden momenteel vanuit het Rijk over de centrumgemeenten verdeeld via een zogenoemde historische verdeling. Zij ontvangen een vast percentage van het landelijke budget op basis van hun uitgaven in de AWBZ in 2013.²⁴ Hoeveel geld centrumgemeenten vanuit het Rijk ontvangen voor BW hangt daarmee samen met hoeveel aanbod beschermd wonen zij destijds hadden.

De verdeling van de BW-middelen is niet anders over het land verdeeld dan de herkomst van cliënten, omdat de voorzieningen – en de daarmee samenhangende kosten die worden gemaakt – ongelijk verdeeld zijn over het land. Voorzieningen voor beschermd wonen werden namelijk van oudsher vaak opgezet in de buurt van grote GGZ-instellingen in minder dichtbevolkte delen van het land. Deze verdeling van aanbod is in zeker mate in stand gebleven: sommige cliënten verhuizen vanuit andere gemeenten naar gemeenten met veel BW-aanbod om daar beschermd te gaan wonen.

In nevenstaand kaartje staan de bedragen per inwoner weergegeven die centrumgemeenten ontvangen vanuit het historische verdeelmodel beschermd wonen.

Prikkelwerking

In de visie voor beschermd wonen die is geschetst door de commissie Toekomst Beschermd Wonen (commissie Dannenberg) staat sociale inclusie centraal. Mensen met behoefte aan beschermd wonen zouden zoveel mogelijk in hun eigen omgeving moeten kunnen blijven wonen en moeten kunnen deelnemen aan de maatschappij. Daarvoor is het nodig dat er lokaal passend aanbod wordt ontwikkeld voor de eigen inwoners.



Figuur 6. Bedrag per inwoner dat centrumgemeenten voor beschermd wonen ontvangen met de historische verdeling. Hiervoor is het macrobudget 2021 gebruikt. Bronnen: CBS (aantal inwoners per gemeente 2020), BZK (Rekenmodel beschermd wonen septembercirculaire 2021). Afbeelding gemaakt met Localfocus.

²⁴ In 2013/2014 is een objectief verdeelmodel voor beschermd wonen ontwikkeld, maar vanwege de grote herverdeeleffecten is toentertijd gekozen om voorlopig een historisch verdeelmodel aan te houden.

Gemeenten hebben in navolging van de visie van de commissie Dannenberg al lichtere vormen van beschermd wonen ('tussenvormen') ontwikkeld. Met de historische verdeling krijgen gemeenten echter niet de financiële middelen om de beweging van beschermd wonen naar beschermd thuis te realiseren. De middelen worden immers verdeeld over de centrumgemeenten en deze verdeling hangt samen met de historische uitgaven (en daardoor met het van oudsher scheef verdeelde aanbod). De inkomsten uit het historische model en de beoogde uitgaven wanneer (centrum)gemeenten aanbod verzorgen voor 'hun' inwoners, liggen daarmee uiteen.

Objectieve verdeling

Het objectieve model voorspelt hoeveel inwoners per gemeente beschermd wonen nodig hebben, op basis van feitelijke kenmerken van gemeenten zoals het aantal patiënten met een ernstige psychiatrische aandoening. De verdeling van middelen met een objectief verdeelmodel is dus in lijn met de verwachte uitgaven per gemeente. Het model is opgesteld op het niveau van alle gemeenten: het macrobudget wordt verdeeld over alle gemeenten, waar met het historische verdeelmodel alleen de centrumgemeenten de middelen ontvangen. Het gevolg van het objectieve verdeelmodel is dat alle gemeenten middelen ontvangen voor hun eigen inwoners, en daarmee financieel in staat worden gesteld om hun 'eigen' cliënten te ondersteunen.

Totstandkoming

Het objectieve verdeelmodel beschermd wonen is in 2019 ontwikkeld als deelonderzoek van de bredere herijking van het onderdeel sociaal domein van het gemeentefonds. In dit onderzoek zijn eerst breed in het land mogelijk bruikbare objectieve maatstaven opgehaald. Deze zijn vervolgens inhoudelijk beoordeeld (op onder andere meetbaarheid en prikkelwerking). Op basis daarvan is een selectie van relevante maatstaven gemaakt.

Met een regressieanalyse is vervolgens bepaald welke van deze maatstaven met welke gewichten het beste voorspellen hoeveel inwoners per gemeente in de toekomst beschermd wonen nodig hebben. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten van de commissie-Dannenberg en het Expertiseteam als startpunt genomen:

- Het is de bedoeling is dat cliënten zoveel mogelijk in hun eigen gemeenten geholpen worden;
- Voor cliënten voor wie dit niet mogelijk is zal een kostenregeling (woonplaatsbeginsel of kostenverrekening) gaan gelden, zodat de gemeente van herkomst (een deel van de) kosten draagt.

Daarom is in de analyse gekeken naar de gemeenten waar de cliënten die ten tijde van het onderzoek in beschermd wonen zaten, voorafgaand aan hun beschermd wonen traject woonden.

Het objectieve verdeelmodel waar met deze methode tot gekomen is staat in de tabel hieronder. Meer informatie over de methode en het proces om tot dit verdeelmodel te komen kan gevonden worden in de rapportage en onderzoeksverantwoording van de herijking gemeentefonds sociaal domein.²⁵

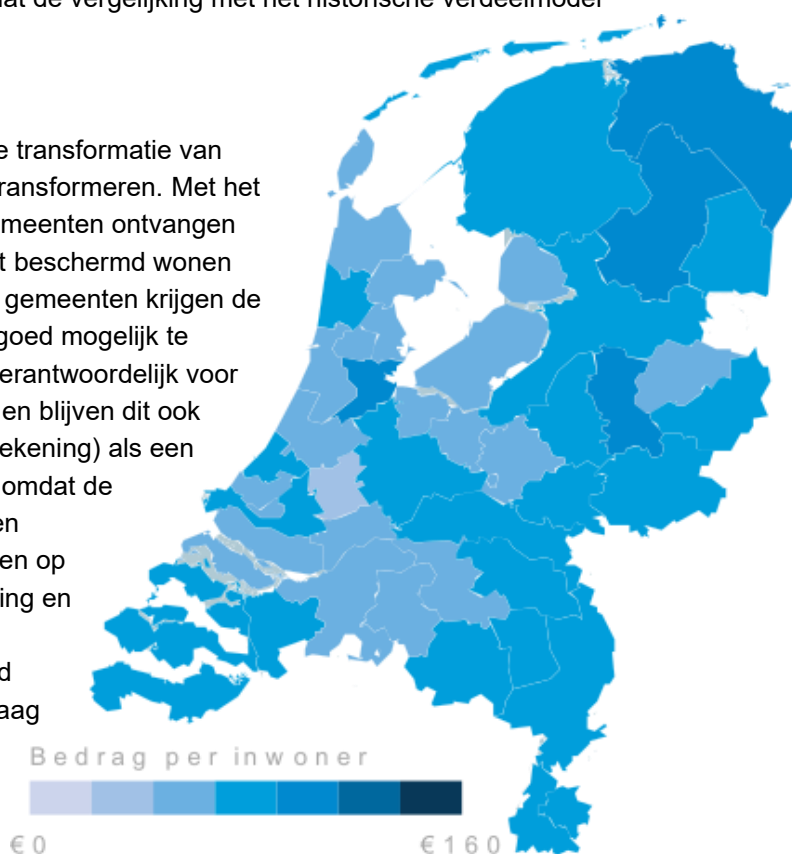
²⁵ [Herijking gemeentefonds sociaal domein 2020 | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)
[Onderzoeksverantwoording - Herijking gemeentefonds sociaal domein | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

Maatstaf	Gewicht (bedrag per eenheid)	Percentage verdeeld landelijk
Hoge zorgkosten	€ 1.281	10%
Aantal EPA patiënten	€ 3.533	50%
Oppervlakte land	€ 3.761	8%
Klantenpotentieel regionaal	€ 21	24%
Vast bedrag	€ 290.087	8%

In onderstaande kaartje staan de bedragen per inwoner weergegeven die regio's zouden ontvangen vanuit het objectieve verdeelmodel beschermd wonen. Hierin zijn de bedragen per gemeente geaggregeerd tot regioniveau, zodat de vergelijking met het historische verdeelmodel gemaakt kan worden.

Prikkelwerking

Het doel van de objectieve verdeling is om de transformatie van beschermd wonen naar beschermd thuis te transformeren. Met het objectieve verdeelmodel is het budget dat gemeenten ontvangen voor beschermd wonen onafhankelijk van het beschermd wonen gebruik door hun inwoners. Daardoor krijgen gemeenten de financiële prikkel om hun eigen inwoners zo goed mogelijk te ondersteunen. Gemeenten worden immers verantwoordelijk voor beschermd wonen voor hun eigen inwoners, en blijven dit ook (via het woonplaatsbeginsel of de kostenverrekening) als een inwoner naar een andere gemeente verhuist omdat de kans op herstel daar beter is. Daardoor krijgen gemeenten de financiële prikkel om in te zetten op preventie en lichtere vormen van ondersteuning en zelf intramuraal aanbod op te bouwen. Dit ondersteunt de transformatie naar beschermd thuis: het aanbod komt meer in lijn met de vraag en cliënten kunnen vaker in de eigen omgeving blijven wonen.



Figuur 7. Bedrag per inwoner dat regio's voor beschermd wonen ontvangen met de objectieve verdeling, in het geval het gehele macrobudget objectief verdeeld zou worden. Hiervoor zijn de percentages die gemeenten met het objectieve model ontvangen geaggregeerd tot regioniveau, zodat de vergelijking met het historische verdeelmodel (dat op regioniveau is) gemaakt kan worden. Het macrobudget 2021 is gebruikt. Bronnen: CBS (aantal inwoners per gemeente 2020), BZK (Rekenmodel beschermd wonen septembercirculaire). Afbeelding gemaakt met Localfocus.

Ingroeipad

Een objectieve (en kostengeoriënteerde) verdeling van middelen, verdeelt middelen over gemeenten aan de hand van objectieve (demografische, fysieke en sociaaleconomische) kenmerken, zodanig dat de verdeling recht doet aan hun opgaven, zoals verwacht mag worden uit deze kenmerken. Zulke verdelingen worden meestal bepaald aan de hand van bestaande

uitgavenpatronen van gemeenten. Omdat de doordecentralisatie nog geen feit is, maar er wel een verdeling nodig is om deze in te kunnen voeren, is de verdeling niet op bestaande uitgaven, maar op de herkomst van cliënten gebaseerd, als maat voor de toekomstige uitgaven.

Het objectieve verdeelmodel voor beschermd wonen heeft alleen betrekking op middelen voor de ondersteuning van nieuwe cliënten, die instromen in beschermd wonen vanaf de datum dat het objectieve verdeelmodel wordt ingevoerd. Nieuwe cliënten gaan onder de verantwoordelijkheid van alle gemeenten vallen. Mensen die op die datum al in beschermd wonen zitten, blijven dus onder de verantwoordelijkheid van de betreffende centrumgemeente vallen.²⁶ Het aantal bestaande cliënten wordt elk jaar kleiner vanwege uitstroom, en het aantal nieuwe cliënten wordt steeds groter vanwege instroom.

Daarnaast zullen vraag en aanbod niet van de ene op de andere dag met elkaar in lijn zijn als het objectieve verdeelmodel wordt ingevoerd. Regio's waar aanbod opgebouwd of afgebouwd moet worden, hebben hier tijd voor nodig.

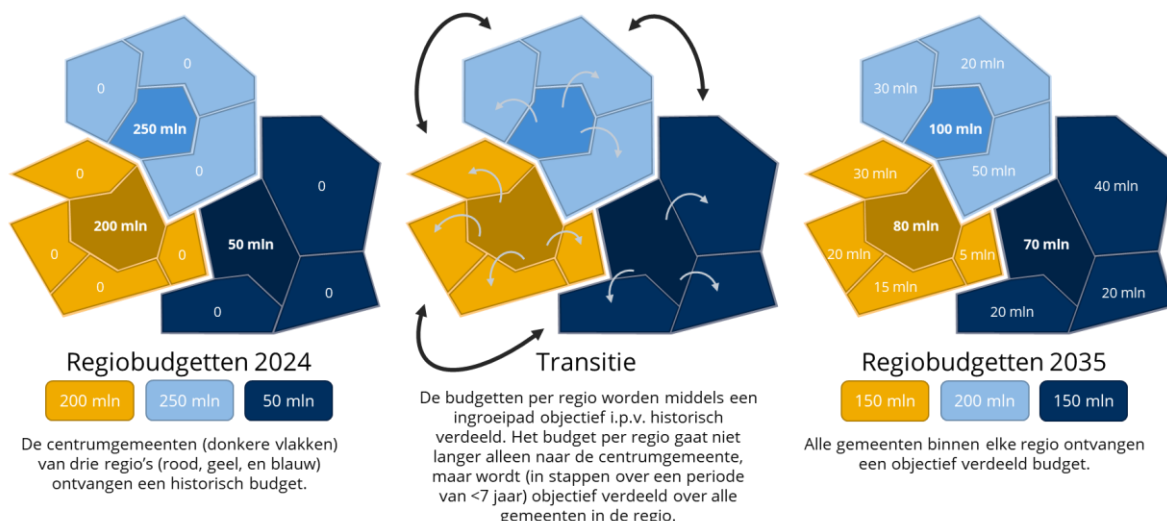
Er is daarom een ingroeipad voor de stapsgewijze invoering van het objectieve verdeelmodel bedacht dat bestaat uit twee componenten:

- Het percentage van het macrobudget dat historisch over de centrumgemeenten wordt verdeeld, wordt stapsgewijs steeds kleiner en het percentage van het macrobudget dat objectief over alle gemeenten wordt verdeeld stapsgewijs steeds groter, in lijn met het aandeel bestaande cliënten dat steeds kleiner wordt doordat cliënten uitstromen. Dit zal zo'n 6 jaar duren.
- Daarnaast vindt in dit ingroeipad een verschuiving van budgetten tussen regio's als geheel plaats gedurende een periode van 10 jaar, zodat regio's tijd hebben om aanbod op- en af te bouwen. 10 jaar is in het algemeen de periode voldoende zou moeten zijn voor vastgoedopgaven.

In het ingroeipad is ook rekening gehouden met de uitname van de Wlz: vanaf 2020 is de Wlz opengesteld voor mensen met een psychische problematiek, waardoor mensen met een levenslange zorgbehoefte vanuit beschermd wonen onder de Wlz vallen.

²⁶ Ook in de huidige situatie ligt de wettelijke verantwoordelijkheid bij lokale gemeenten, alleen hebben zij de centrumgemeenten gemandateerd om namens hen beschermd wonen uit te voeren. In de praktijk vallen bestaande cliënten dus onder de verantwoordelijkheid van centrumgemeenten.

In onderstaande figuur staat de werking van het ingroeppad schematisch weergegeven, voor drie verschillende regio's. De bedragen zijn puur illustratief.



Figuur 8: illustratie van het ingroeppad dat uit twee bewegingen staat, aan de hand van drie hypothetische regio's.

Werking woonplaatsbeginsel

Waarom een kostenregeling?

Al in de toekomstvisie voor beschermd wonen van de commissie Dannenberg wordt het belang onderkend van beschermd kunnen wonen in je eigen omgeving, zodat naasten en mantelzorgers vakere een grotere rol kunnen spelen. Dit werkt bevorderend voor herstel. Om ervoor te zorgen dat er ook vaker aanbod beschikbaar is in de eigen omgeving, moeten gemeenten hiervoor gestimuleerd worden. In de visie van de commissie Dannenberg wordt hiervoor een (nog niet nader uitgewerkte) kostenregeling voorgesteld. Daarin worden gemeenten (financieel) verantwoordelijk voor ondersteuning van hun 'eigen' inwoners, ook wanneer deze naar een andere gemeente verhuizen voor beschermd wonen, omdat dat de beste plek voor herstel is of omdat de eigen gemeente geen geschikt aanbod heeft.

Wanneer gemeenten (financieel) verantwoordelijk worden voor hun eigen inwoners krijgen zij de prikkel om zo goed mogelijk aanbod te ontwikkelen voor de eigen inwoners, wat de transitie naar beschermd thuis in de eigen wijk ondersteunt. Daarnaast worden gemeenten die meer aanbod hebben dan vraag vanuit hun inwoners -en die dus te maken hebben met instroom in beschermd wonen vanuit andere gemeenten- met een kostenregeling hier niet voor benadeeld. Daarom werd een kostenregeling ook genoemd als vereiste bij een objectief verdeelmodel door de commissie Toekomst Beschermd Wonen (commissie Dannenberg)²⁷ en werd het opgenomen als één van de bouwstenen van de transitie naar beschermd thuis door het Expertiseteam MO-BW-BG²⁸. Gemeenten moeten vervolgens wel financieel in staat gesteld worden om de daarvoor benodigde uitgaven te dragen. Een objectief verdeelmodel sluit aan een dergelijke kostenregeling, omdat

²⁷ [van-beschermd-wonen_20151109.pdf \(vng.nl\)](#)

²⁸ [bijlage 1 - advies expertiseteam mobwbw.pdf \(vng.nl\)](#)

gemeenten middelen op basis van feitelijke kenmerken van hun gemeente (en bevolking) ontvangen, in plaats van op basis van de kosten die voortkomen uit bestaand, historisch gegroeid, aanbod.

Twee smaken voor een kostenregeling: woonplaatsbeginsel of kostenverrekening

Met een kostenregeling worden gemeenten (financieel) verantwoordelijk voor hun eigen inwoners, ook wanneer die naar een andere gemeente verhuizen om daar beschermd te wonen. Een kostenregeling kan op verschillende manieren worden ingevuld. In het rapport 'Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel beschermd wonen' van AEF²⁹ zijn twee realistische hoofdscenario's gepresenteerd:

- een langdurige *kostenverrekening* tussen de herkomstgemeente³⁰ en de gemeente waar iemand beschermd gaat wonen (de BW-gemeente). De BW-gemeente is dan verantwoordelijk voor het traject (geeft de beschikking af, sluit het contract af met de aanbieder, houdt toezicht op het traject, et cetera). De herkomstgemeente betaalt voor een bepaald aantal jaar (5 of 7) de kosten voor het BW-traject terug aan de BW-gemeente.
- een *woonplaatsbeginsel*, waarbij de herkomstgemeente inhoudelijk én financieel verantwoordelijk is voor het traject. In dit geval is er dus geen verrekening van kosten tussen de herkomstgemeente en de BW-gemeente, want de herkomstgemeente sluit zelf een contract af met de aanbieder in de BW-gemeente.

In beide regelingen is er een aantal uitzonderingen waarin de herkomstgemeente níét de (financieel) verantwoordelijke gemeente is, en is er een vangnetregeling voor cliënten van wie de herkomstgemeente niet is vast te stellen. Zie ook hieronder bij 'Vangnet'.

Na dit onderzoek is bestuurlijk gekozen voor het woonplaatsbeginsel, dat vervolgens is uitgewerkt en nu als wetsvoorstel voorligt.

Wetswijziging woonplaatsbeginsel

In de huidige situatie is de gemeente waar iemand zich meldt, verantwoordelijk. In het kader van landelijke toegankelijkheid mogen gemeenten iemand die zich meldt met een behoefte aan beschermd wonen, niet weigeren. In de praktijk blijkt het realiseren van landelijke toegankelijkheid in het huidige stelsel lastig, zo blijkt uit onderzoek³¹. Met het wetsvoorstel woonplaatsbeginsel wordt de Wmo gewijzigd om de verantwoordelijke gemeente aan te passen. De hoofdregel is dat de verantwoordelijke gemeente de gemeente is waar iemand met een woonadres staat ingeschreven voorafgaand aan het beschermd wonen.

De plek waar iemand beschermd gaat wonen, wordt overigens nog steeds bepaald op basis van een onderzoek naar de beste plek voor herstel, net zoals in de huidige situatie. Dat betekent dat cliënten nog steeds in een andere gemeente beschermd kunnen gaan wonen wanneer de kansen op herstel daar beter zijn dan in de verantwoordelijke gemeente. Bij het woonplaatsbeginsel worden de verantwoordelijke gemeente en de beste plek voor herstel dus van elkaar losgetrokken, waar ze bij landelijke toegankelijkheid en een kostenverrekening samenvallen.

²⁹ [kostenverrekening-of-woonplaatsbeginsel-beschermd-wonen.pdf \(vng.nl\)](#)

³⁰ De herkomstgemeente is de gemeente waar iemand ingeschreven staat voorafgaand aan het BW-traject.

³¹ Significat, '[Landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang en beschermd wonen](#)', 2019

Op de hoofdregel geldt een aantal uitzonderingen, die er onder andere voor zorgen dat gemeenten met relatief veel aanbod in andere wettelijke kaders hiervoor niet benadeeld worden:

- als iemand binnen 12 maanden na het aflopen van een beschikking beschermd wonen opnieuw beschermd wonen nodig heeft, blijft de gemeente die laatstelijk beschermd wonen heeft verstrekt verantwoordelijk;
- als iemand zijn woonadres heeft bij een bij ministeriële regeling aangewezen instelling en hij niet meer dan 5 onafgebroken jaren zijn woonadres heeft gehad bij in die regeling aangewezen instellingen, dan is de gemeente waar iemand zijn woonadres had onmiddellijk voorafgaand aan het verblijf bij een of meerdere instellingen verantwoordelijk;
- als iemand zijn woonadres heeft bij een bij ministeriële regeling aangewezen instelling en hij niet meer dan 5 onafgebroken jaren zijn woonadres heeft gehad bij in die regeling aangewezen instellingen, dan is de gemeente waar iemand zijn woonadres had onmiddellijk voorafgaand aan het verblijf bij een of meerdere instellingen verantwoordelijk;
- als iemand geen woonadres heeft, maar in de afgelopen 5 jaar wel een woonadres heeft gehad, dan is de gemeente waar iemand laatstelijk zijn woonadres had verantwoordelijk;
- als iemand in de afgelopen 5 jaar geen woonadres heeft gehad, of als hij zijn woonadres meer dan vijf onafgebroken jaren bij een of meerdere instellingen (zoals bedoeld bij b) heeft gehad, of als er twijfel is over de juistheid van het woonadres (en er bij het woonadres een aantekening is geplaatst zoals bedoeld in artikel 2.26 van de Wet basisregistratie personen en de twijfel – en daarmee de aantekening – kan niet worden weggenomen), dan is de gemeente waar de cliënt zich meldt verantwoordelijk. Deze gemeente krijgt hiervoor financiële compensatie via de vangnetregeling.

Het woonplaatsbeginsel geldt overigens alleen voor ‘klassiek’ beschermd wonen, dat wil zeggen, beschermd wonen zoals gedefinieerd in de wet. Het gaat dus om beschermd wonen waarbij cliënten in de accommodatie van een instelling wonen en geen huur betalen³².

Overlegbepaling

Eind 2021 heeft het Transitieteam Beschermd Thuis een concept-handreiking woonplaatsbeginsel³³ opgeleverd, waarin voor gemeenten, aanbieders en cliënten het wetsvoorstel wordt vertaald naar concrete handvatten voor de praktijk. Daarin zijn ook voorbeelden te vinden van de uitzonderingssituaties hierboven. Als onderdeel van deze handreiking is een overlegbepaling opgesteld. De overlegbepaling legt vast dat gemeenten niet iemand in een andere gemeente in beschermd wonen kunnen plaatsen, zonder eerst met die gemeente te overleggen. Ook moeten zij overleggen voorafgaand aan uitstroom uit beschermd wonen. De overlegbepaling is door de commissie ZJO van de VNG vastgesteld als onderdeel van de NvO.

Vangnet

Van een aantal cliënten zal geen verantwoordelijke gemeente bepaald kunnen worden, bijvoorbeeld omdat iemand in de vijf jaar voorafgaand aan de melding niet in het BRP geregistreerd heeft

³² In de wettelijke definitie staat niet expliciet dat cliënten geen huur betalen bij beschermd wonen, maar juristen geven aan dat de wet al verschillende keren wel zo is geïnterpreteerd. Zie ook aandachtspunt 5 in hoofdstuk 2.

³³ [concept-handreiking-woonplaatsbeginsel-beschermd-wonen-versie-15-12-21.pdf \(vng.nl\)](#)

gestaan. In dat geval is de aanmeldgemeente de verantwoordelijke gemeente (zie uitzonderingen hierboven). Omdat gemeenten met het objectieve verdeelmodel alleen middelen ontvangen voor de eigen inwoners en om te zorgen dat er geen drempel voor gemeenten bestaat om deze cliënten goed te helpen, wordt een financiële vangnetregeling voor gemeenten in het leven geroepen, als aanvulling op het objectieve verdeelmodel. Het vangnet compenseert de aanmeldgemeente voor de kosten voor zulke cliënten. De contouren van de vangnetregeling zijn al vastgesteld en zijn te vinden als bijlage in de concept-handreiking woonplaatsbeginsel. De praktische aspecten van de vangnetregeling worden uitgewerkt als de wetswijziging definitief is.

D. De beoordelingen van de scenario's

In dit hoofdstuk beoordelen we elk van de verschillende scenario's 0 t/m 4c op elk van de criteria die onderdeel zijn van het beoordelingskader. We beginnen bij elk criterium met de uitkomst van de beoordeling. Daaronder geven we een uitgebreide toelichting op deze beoordelingen.

Toelichting op de beoordelingen: methodologie

- We hebben overal *relatief ten opzichte* van elkaar beoordeeld, dus niet ten opzichte van een bepaalde norm. Daardoor komen zoveel als mogelijk alle uitkomsten van - - tot ++ in de beoordeling voor. Soms is echter te weinig onderscheidend vermogen tussen de scenario's voor een vijfspuntsschaal. In dat geval hebben we een driepuntsschaal gehanteerd.
- We onderstrepen dat deze relatieve beoordeling ook met zich meebrengt dat een '- -' niet dat betekent dat het betreffend scenario 'slecht scoort', slechts dat deze het minst van alle scenario's beoordeeld wordt. Hetzelfde geldt uiteraard voor een '++'. Dit moet in acht genomen worden bij het trekken van conclusies naar aanleiding van de beoordelingen.
- Het doel van deze beoordelingen is om een zo goed mogelijk besluitvorming te faciliteren. De beoordelingen moeten dus een zo realistisch mogelijke weergave geven van elk criterium. In sommige gevallen vraagt dit, dat we bepaalde argumentaties en de bijbehorende beoordelingen bij meer dan één criterium toepassen. We maken door toevoeging aan de tekst transparant waar en waarom we elementen meermaals wegen.
- Een aantal criteria bestaan weer uit verschillende onderdelen. Hoewel de weging van de criteria ten opzichte van elkaar bij uitstek aan de bestuurders, hebben we toch per criterium een gemiddelde bepaald. Dit om nog enigszins het overzicht te kunnen bewaren. Hierbij hebben we in principe elk onderdeel hetzelfde gewicht toegekend. Alleen wanneer een criterium verschillende aspecten kent en een deel ervan is met een driepuntsschaal beoordeeld, dan hebben deze een dubbel gewicht gekregen.
- Bij criteria 1a en 1b hebben we doordecentralisatie resp. woonplaatsbeginsel een iets groter gewicht dan de ander gegeven, omdat deze relatief het meeste impact van de twee heeft op het betreffend resultaat.

1. Doelen: Het scenario draagt bij aan meer sociale inclusie van mensen met psychische/psychosociale problemen

a. Bevordert preventie.

Door het vroegtijdig inzetten van passende zorg binnen het gemeentelijke domein wordt de noodzaak tot zwaardere, langdurige, en meer impactvolle zorg (beschermde wonen, maar ook Wlz-zorg) voorkomen

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Bevordert preventie	- -	++	++	++	++	+	-	+/-	-

De grootste prikkel voor inzetten op preventie gaat uit van de doordecentralisatie; deze maakt gemeenten immers verantwoordelijk voor de uitgaven als gevolg van hun inwoners die beschermd wonen nodig hebben. Dat zijn uitgaven die zij mogelijk hadden kunnen voorkomen door het organiseren van goede preventie. Preventie wordt namelijk voor het overgrote deel op lokaal niveau georganiseerd. Hoe meer gemeenten (financieel) verantwoordelijk zijn voor beschermd wonen, hoe groter de prikkel om in te zetten op preventie.

In tweede instantie gaat er ook een prikkel voor inzetten op preventie uit van het woonplaatsbeginsel, omdat gemeenten dan hoe dan ook verantwoordelijk blijven voor de inwoner, ongeacht of deze ambulante of BW-ondersteuning nodig heeft en ongeacht of de inwoner in een andere gemeente beschermd gaat wonen. Dat betekent dat het niet in het financiële voordeel is van gemeenten om hun inwoners in een andere gemeente in beschermd wonen in te laten stromen. Daarom draagt ook het woonplaatsbeginsel bij aan de prikkel voor gemeenten om in te zetten op het voorkomen van de noodzaak tot beschermd wonen bij hun eigen inwoners.

De prikkel op preventie die voortkomt uit het woonplaatsbeginsel is wel kleiner dan de prikkel uit de doordecentralisatie van de middelen. De doordecentralisatie ervoor zorgt immers dat gemeenten de middelen ontvangen die aansluit bij hun verantwoordelijkheid voor beschermd wonen (dat betreft alle inwoners, ook die later *mogelijk* gebruik van BW moeten maken). Het woonplaatsbeginsel zorgt er daarbovenop voor dat gemeenten ook de middelen ontvangen voor de inwoners die al BW nodig hebben, ongeacht waar ze beschermd gaan wonen. Er zal echter altijd maar een beperkt deel van het totale aantal BW-cliënten zijn dat voor BW naar een andere gemeente verhuist.

Daarbij scoort scenario 3 minder goed dan scenario's 1 en 2, omdat uit een kostenverrekening (waarin niet de volledige kosten voor het traject gedekt worden) een kleinere financiële prikkel uitgaat om passend en integraal aanbod te organiseren voor de eigen inwoners. Omdat de prikkel op preventie die voortkomt uit het woonplaatsbeginsel kleiner is dan uit de doordecentralisatie, scoort deze nog wel beter dan scenario's 4a, b, c. In die scenario's kunnen wel waarborgen getroffen worden om inzet op preventie te bevorderen (zoals door de samenwerking tussen centrumgemeenten en omliggende regiogemeenten te versterken door het uitbouwen van de NvO), maar is geen sprake van (volledige) doordecentralisatie die ook nog een financiële prikkel hiervoor geeft.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Doordecentralisatie	-	+	+	+	+	+	-	+/-	-
Woonplaatsbeginsel	-	+	+	+	+	+/-	+	+	+
/ kostenverrekening									
Totaal	- -	++	++	++	++	+	-	+/-	-

b. Bevordert herstel.

Bevordert herstel van cliënten die beschermd wonen, doordat ze passende hulp kunnen krijgen, die op- en afgeschaald kan worden, en doordat ze kunnen (blijven) wonen waar de kansen daarop het grootst zijn. In het bijzonder thuis of met een (eigen) woonplek in de buurt van hun sociale netwerk en/of mantelzorgers.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
--	---	---	----	----	----	---	----	----	----

Bevordert herstel	- -	+	+	++	++	+/-	-	- -	- -
-------------------	-----	---	---	----	----	-----	---	-----	-----

Passend (intramuraal) aanbod *in je eigen omgeving* draagt het meest bij aan de kansen voor herstel. Eén financiële prikkel hiervoor komt voort uit het woonplaatsbeginsel, omdat deze vooral van toepassing is op cliënten die al BW nodig hebben. Uit de kostenverrekening gaat ook een prikkel hiervoor uit, maar deze is kleiner wanneer bij de kostenverrekening niet de volledige kosten bij de gemeente van herkomst terecht komen.

Ook gaat er uit de doordecentralisatie een financiële prikkel uit om passend (BW)-aanbod te organiseren. Zeker waar ambulant, beschermd thuis en intramuraal beschermd wonen in dezelfde hand georganiseerd zijn. Daar kan immers zonder schotten op- en afgeschaald worden, omdat dezelfde partij hierover beschikt. Ook zonder doordecentralisatie kunnen waarborgen getroffen worden om op- en afschaling te bevorderen, door regionale samenwerking op het vormgeven van het lokale aanbod te versterken. Het effect hiervan zal echter minder zijn dan wanneer er ook prikkels vanuit het stelsel uitgaan.

Zoals bij de aandachtspunten beschreven is, kan het aantal beschikbare woningen een belemmering vormen voor het organiseren van passend aanbod in de eigen omgeving. Dit kan zijn omdat er niet voldoende intramurale capaciteit beschikbaar is, of omdat er niet voldoende zelfstandige woningen beschikbaar zijn om naar uit te stromen na een intramuraal traject of als onderdeel van een beschermd thuis-voorziening. Hiervoor gaat ook een financiële prikkel uit vanuit het woonplaatsbeginsel. Wanneer iemand in beschermd wonen gaat, blijft de gemeente van herkomst verantwoordelijk, dus ook financieel gezien. Ook wanneer iemand niet een beschermd thuisarrangement kan krijgen als gevolg van een gebrek aan voldoende beschikbare zelfstandige woningen, is dit niet alleen nadelig voor de cliënt in kwestie, maar financieel gezien ook voor de verantwoordelijke gemeente.

In de onderstaande tabel is de samenvatting van deze aspecten weergegeven, waarbij de weging van de verschillende aspecten lager wordt naarmate ze lager in de tabel staan.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Woonplaatsbeginsel / kostenverrekening	-	+	+	+	+	+/-	+	+	+
Doordecentralisatie	-	+	+	+	+	+	-	+/-	-
Totaal	- -	++	++	++	++	+	+/-	+	+/-

c. Bevordert maatschappelijke participatie.

Biedt cliënten mogelijkheden om aan de maatschappij deel te nemen.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Bevordert maatschappelijke participatie	- -	+	+	++	++	+	- -	- -	- -

Maatschappelijke participatie is een breed begrip: kunnen participeren is niet in de eerste plaats afhankelijk van de ondersteuning door BT of BW (al kan deze daar wel aan bijdragen), maar is ook

een kwestie van het hebben van zinvol werk of zinvolle dagbesteding, van scholing en van toegankelijke voorzieningen als buurthuizen, inloopvoorzieningen, sportclubs, etc.

De scoring op dit criterium is vergelijkbaar met de scoring op criterium 1b (bevordert herstel). Er gaat namelijk een positieve prikkel uit van het woonplaatsbeginsel, die is iets kleiner voor de kostenverrekening. Ook gaat er een prikkel uit van de (gedeeltelijke) doordecentralisatie. In tegenstelling tot criterium 1b dragen extra waarborgen minder direct bij aan participatie, omdat de extra waarborgen vooral betrekking hebben op afspraken tussen gemeenten en in mindere mate op het zorgtraject zelf.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Woonplaatsbeginsel / kostenverrekening	-	+	+	+	+	+/-	+	+	+
Doordecentralisatie	-	+	+	+	+	+	-	+/-	-
Totaal	- -	++	++	++	++	+/-	-	+/-	-

d. Bevordert de toegankelijkheid voor cliënten.

Maakt het voor aanstaande cliënten van beschermd wonen of vervangende zorgvormen makkelijk toegang te krijgen tot passende ondersteuning.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Bevordert de toegankelijkheid voor cliënten	- -	++	++	++	++	-	+/-	+	+/-

Scenario 0 scoort het slechtst, omdat het in de huidige situatie niet altijd duidelijk is welke gemeente verantwoordelijk is voor een cliënt.

We identificeren hier drie bijdragen aan toegankelijkheid:

- Hoe makkelijk een cliënt de weg naar de toegang kan vinden.
- Hoe eenduidig en snel de verantwoordelijke gemeente of regio gevonden bepaald kan worden.
- De effecten voor de rechtspositie van de cliënt.

Vindbaarheid

Daarbij geldt in de eerste plaats dat de toegang *goed georganiseerd én goed vindbaar* is. Dit is onafhankelijk van de scenario's: alle gemeenten (dus ook centrumgemeenten) hebben veel ervaring met het organiseren van de toegang tot voorzieningen in het sociaal domein, in het bijzonder de Wmo. Daarnaast zijn bereikbaarheid en integraliteit (de combinatie van voorzieningen bij hetzelfde loket) maten voor toegankelijkheid. Een regionaal georganiseerd loket kan daarbij bijvoorbeeld drempelverhogend werken. Hier zou aan tegemoet gekomen kunnen worden door de teamleden plaats te laten nemen in lokale teams, maar dit gebeurt nu in de praktijk niet.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Vindbaarheid: bereikbaarheid	-	+	+	+	+	+	-	+/-	-

Eenduidigheid en snelheid

Het woonplaatsbeginsel is bedoeld om eenduidigheid en snelheid te bieden. Een niet-wettelijk vastgelegde kostenverrekening kan hierin belemmerend werken, omdat niet alle gemeenten eraan gehouden zijn. Zowel bij kostenverrekening als bij de huidige situatie is sprake van landelijke toegankelijkheid waardoor het bepalen van de verantwoordelijke gemeente langer kan duren, omdat dit samenhangt met de beste plek voor herstel en omdat het een prikkel vormt voor afschuifgedrag tussen gemeenten.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Eenduidigheid	-	+	+	+	+	-	+	+	+

Rechtspositie

Wat zijn de rechten van de cliënt in de verschillende scenario's? In alle scenario's is wat de beste plek voor herstel is voor de cliënt, leidend in waar iemand komt te wonen. Beschermd kunnen wonen op de beste plek voor herstel is in de eerste plaats voor de cliënt in kwestie van grote waarde, maar ook voor de gemeente aantrekkelijk, omdat de cliënt sneller zelfstandig kan wonen. De cliënt heeft een stem in wat deze plek moet zijn, maar uiteindelijk beslist de gemeente wat de beste plek voor herstel is. Er geldt in de huidige situatie een handreiking met criteria die mee moeten wegen in het bepalen van wat de beste plek voor herstel is. Deze wordt breed door gemeenten toegepast. Voor het woonplaatsbeginsel wordt deze set criteria integraal overgenomen. De scenario's zijn hierop dus niet onderscheidend.

In scenario's 0 en 3 is er (in principe) sprake van landelijke toegankelijkheid: de cliënt mag zich conform de wet in elke gemeente melden, maar dat betekent niet dat deze gemeente ook feitelijk verantwoordelijkheid draagt³⁴. In deze scenario's vallen de verantwoordelijke gemeente en de gemeente waar iemand beschermd gaat wonen, namelijk in de praktijk bijna altijd met elkaar samen. (Wanneer de aanmeldgemeente en de gemeenten die de beste plek voor herstel biedt, verschillen, dan moet deze eerste voor een warme overdracht worden.) Omdat de beste plek voor herstel niet in alle gevallen eenduidig te bepalen is, geldt dat ook voor de verantwoordelijke gemeente. Dat vormt een risico voor de rechtspositie van de cliënt. In het woonplaatsbeginsel vallen verantwoordelijke gemeente en de gemeente die de beste plek voor herstel biedt, niet meer samen: welke gemeente verantwoordelijk is, is dus altijd eenduidig.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Rechtspositie cliënt	-	+	+	+	+	-	+	+	+

³⁴ Significant, '[Landelijke toegankelijkheid maatschappelijke opvang en beschermd wonen](#)', 2019

2. Randvoorwaarden in de uitvoering. Er wordt aan bepaalde randvoorwaarden in de uitvoering voldaan om de beoogde plannen van de grond te kunnen laten komen.

a. Passende ondersteuning

Prikkel om cliënt best passende vorm van ondersteuning te leveren: zowel lichte zorgvormen als voldoende passende (en zo nodig specialistische) voorzieningen voor cliënten met zware problematiek.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Passende ondersteuning	-	+/-	+	++	++	+/-	-	--	-

We maken hierin onderscheid tussen de lichtere groep cliënten die baat heeft bij meer ambulante ondersteuning en de zwaardere groep cliënten die specialistischere ondersteuning nodig heeft, die niet op kleine schaal georganiseerd kan worden.

Voor de lichtere groep worden scenario's 1, 2 en 3 het best beoordeeld, omdat in deze scenario's alle gemeenten verantwoordelijk zijn voor beschermd wonen, en hier ook de middelen voor ontvangen. Daardoor worden gemeenten in staat gesteld om ondersteuning te ontwikkelen voor de beschermd wonen doelgroep, die aansluit bij het lokale zorglandschap. Zo ontstaat er een continuüm aan zorgvormen, wat passende ondersteuning bevordert.

Scenario's 0 en 4 worden het minst beoordeeld, omdat er in deze scenario's geen financiële prikkel is voor regiogemeenten om lichter aanbod te ontwikkelen voor de beschermd wonen doelgroep: zij krijgen daardoor immers niet meer inkomsten, maar wel hogere uitgaven. Hier kan weliswaar enigszins aan tegemoet gekomen worden met waarborgen (zie de beschrijving van de scenario's), maar daar gaat een minder groot effect vanuit dan van een financiële prikkel.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Lichtere groep cliënten	-	++	++	++	++	+	-	--	-

Voor de zwaardere groep cliënten is het vooral nodig dat er passend intramuraal beschermd wonen van voldoende kwaliteit beschikbaar is. Dat moet mogelijk regionaal ingekocht blijven worden om levensvatbaar georganiseerd te kunnen worden. Daardoor geldt dat hoe meer waarborgen er zijn dat dit op regionale schaal ingekocht wordt, hoe groter de kans dat er passend aanbod beschikbaar is voor deze groep en zij niet tussen wal en schip kunnen vallen.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Zwaardere groep cliënten	++	--	-	+/-	+	-	++	++	++

Tot slot geldt dat deze groepen niet vast liggen: passende ondersteuning betekent ook onbelemmerd op- en af kunnen schalen, wanneer daartoe aanleiding is. Dat vraagt dat de voorzieningen zoveel mogelijk in dezelfde hand georganiseerd zijn.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Op- en afschalen	-	++	++	++	++	++	-	--	-

Combineren van deze factoren leidt tot de totale beoordeling op dit criterium hierboven.

b. Bevordert integraliteit

Maakt het mogelijk om integrale arrangementen te organiseren voor de cliënt.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Bevordert integraliteit	-	+	+	+	+	++	-	+/-	-

Onder integraal aanbod verstaan we de combinatie en het onderling afstemmen van verschillende arrangementen die zich op verschillende levensgebieden (wonen, werk, inkomen, kinderen, etc.) richten. Het samenspel van deze arrangementen kan zo effectiever zijn dan de individuele arrangementen afzonderlijk. Of dergelijk integraal aanbod tot stand kan komen, is afhankelijk van of dit mogelijk is (dus of de voorzieningen in dezelfde hand georganiseerd zijn). Hoe lager het niveau waarop verantwoordelijkheden belegd zijn, hoe groter dus de prikkel (en mogelijkheden) voor het organiseren van integraal aanbod.

In scenario's 0 en 4a,c is er geen doordecentralisatie, waardoor niet alle gemeenten integraal aanbod kunnen organiseren. In scenario 4b is er sprake van een gedeeltelijke doordecentralisatie, waardoor de mogelijkheden er wel zijn voor cliënten die beschermd thuis krijgen. In scenario's 1, 2 en 3 is er wel doordecentralisatie, dus alle gemeenten krijgen middelen om integraal aanbod te realiseren.

Tot slot biedt de kostenverrekening voor cliënten die naar een andere gemeente of regio verhuizen een kleine extra plus voor integraliteit. In dat scenario liggen de verantwoordelijkheid voor beschermd wonen en voor alle andere voorzieningen namelijk bij dezelfde gemeente, in tegenstelling tot bij het woonplaatsbeginsel.

Daarbij moet opgemerkt worden dat het lokaal of hybride organiseren, of het expliciet verbinden van de regionale en lokale toegang een bevorderende factor is voor dergelijke integraliteit. Dit hoeft in scenario's 1 t/m 3 geen automatisme te zijn.

c. Voorkomt grensvlakvraagstukken

Eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling in het hele landschap: voorkomt afwenteling tussen gemeenten over de verantwoordelijkheid voor een cliënt (niemand tussen wal en schip).

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Voorkomt grensvlakvraagstukken	--	++	++	++	++	-	+	+/-	+

Er zijn verschillende grensvlakvraagstukken en oorzaken van deze vraagstukken. We onderscheiden de volgende:

- Er zijn **grensvlakvraagstukken tussen domeinen / met andere domeinen** mogelijk. Geen van de scenario's doet wijzigingen aan de definitie van beschermd wonen, daarop onderscheiden de scenario's zich niet van elkaar. Wel sluiten de scenario's waarin er sprake is van een woonplaatsbeginsel, beter aan op het jeugddomein, waar een in hoge

mate vergelijkbare regeling is. De verantwoordelijkheid voor jeugdigen die 18 jaar worden en beschermd wonen nodig hebben, is daarmee beter geborgd. De scenario's onderscheiden zich niet op eventuele grensvlakvraagstukken met andere domeinen.

- **Welke gemeente verantwoordelijk is voor beschermd wonen.** Het woonplaatsbeginsel leidt tot een eenduidige vaststelling van de verantwoordelijke gemeente. Een niet-wettelijk vastgelegde kostenverrekening kan tot verschillen van inzicht leiden. Dat is ook het geval in de huidige situatie, waar –op basis van landelijke toegankelijkheid– de beste plek voor herstel de verantwoordelijke gemeente bepaalt. In beide situatie is er een risico op afschuifgedrag. Bij de huidige situatie is deze in principe echter groter, omdat er geen financiële compensatie tegenover het opnemen van een verantwoordelijkheid staat.
- **Of de gemeente of regio verantwoordelijk is (BW, BT of ambulant).** De formele verdeling van verantwoordelijkheden is in elk scenario hetzelfde. Betrokkenen kunnen echter een verschil van inzicht hebben over wat een cliënt nodig heeft en daarmee bij wie de verantwoordelijkheid ligt. Dit is het geval bij de scenario's waar geen sprake is van doordecentralisatie: is er beschermd wonen nodig of volstaat ambulante hulp? Wanneer er een gedeeltelijke doordecentralisatie is, wordt de knip tussen beschermd wonen of beschermd thuis midden in een continuüm gelegd. Dan kan er verschil van inzicht bestaan over of beschermd thuis volstaat, of beschermd wonen nodig is. Dit kan in het bijzonder goede op- en afschaling in de weg staan.

Het woonplaatsbeginsel is alleen van toepassing op het klassieke beschermd wonen, niet voor de tussenvormen. Dit zou in de praktijk tot onenigheid tussen gemeenten over de verdeling van de verantwoordelijk kunnen leiden voor cliënten waarbij het niet eenduidig is of een tussenvorm of klassiek beschermd wonen het best passend is.

In principe kan de kostenverrekening toegepast worden op een bredere groep, dus inclusief tussenvormen. Daardoor kan in dat geval echter ook onenigheid tussen gemeenten ontstaan voor cliënten die zich bevinden op het snijvlak van een tussenvoorziening (andere gemeente betaalt) of ambulante ondersteuning (eigen gemeente betaalt).

- **Welke gemeente verantwoordelijk is bij onenigheid tussen gemeenten** over wat de cliënt nodig heeft: ook regio's onderling (in het geval van geen doordecentralisatie) of gemeenten onderling (in het geval van doordecentralisatie) kunnen het oneens zijn over wat een cliënt nodig heeft: is beschermd wonen nodig of volstaat beschermd thuis? Dit kan voorkomen als de gemeente die verantwoordelijk is voor BW, een andere gemeente is dan de gemeente die verantwoordelijk is voor ambulante ondersteuning. In de huidige situatie (scenario 0) en het scenario met de kostenverrekening (scenario 3) komt dat voor als iemand in een andere gemeente dan de woongemeente beschermd wil wonen. Met het woonplaatsbeginsel (scenario's 1, 2 en 4) komt het voor wanneer de woongemeente niet overeenkomt met de verantwoordelijke gemeente (bijvoorbeeld wanneer iemand in een instelling woont). Bij gebrek aan gegevens over hoe vaak beiden voorkomen, beoordelen we alle scenario's hetzelfde.
- **Welke gemeente verantwoordelijk is na uitstroom uit beschermd wonen.** Als iemand in een andere gemeente dan de verantwoordelijke gemeente beschermd gaat wonen, en vervolgens zelfstandig gaat wonen in de gemeente waar hij/zij beschermd heeft gewoond,

dan is deze laatste verantwoordelijk voor het zelfstandig wonen. Bij het woonplaatsbeginsel vallen verantwoordelijkheid voor beschermd wonen en zelfstandig wonen niet samen. De twee gemeenten (de herkomstgemeente en de gemeente waar iemand beschermd gaat wonen) moeten volgens de NvO afspraken met elkaar maken over de uitstroom. Bij een kostenverrekening vallen deze verantwoordelijkheden wel samen, daar vallen juist bij terugverhuizen naar de herkomstgemeente de verantwoordelijkheden niet samen. Bij gebrek aan gegevens over hoe vaak beide situaties zich voor gaan doen, scoren we alle scenario's (met woonplaatsbeginsel of kostenverrekening) hetzelfde. De huidige situatie komt wat dit betreft overeen met scenario 3.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
1. Tussen domeinen	-	+	+	+	+	-	+	+	+
2. Welke gemeente verantwoordelijk	-	+	+	+	+	+/-	+	+	+
3. Regio of gemeente (BW, BT of ambulant)	+/-	+	+	+	+	+	+/-	-	+/-
4. Welke gemeente verantwoordelijk bij onenigheid (praktijk)	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
5. Verantwoordelijkheid na uitstroom	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
Totaal	--	++	++	++	++	-	+	+/-	+

d. Effectieve uitvoering: is praktisch uitvoerbaar

Uitvoeringskracht van de verantwoordelijke gemeenten is in balans met de complexiteit van de opgave (zowel aanbod organiseren als het maken van de beoogde transitie).

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Effectieve uitvoering	+	+	+	+	++	-	+	+	+

Hierbij is het de vraag of gemeenten over de *ruimte*, *kunde* en *bevoegdheden* beschikken om te doen wat de betreffende taak van hen vraagt. Met *bevoegdheden* bedoelen we het formele mandaat waarover gemeenten beschikken, met *kunde* bedoelen we de benodigde expertise en met *ruimte* de feitelijke handelingsruimte en financiële ruimte om de bevoegdheden in de praktijk waar te maken. Voor een beoordeling maken we onderscheid naar het organiseren van BW-aanbod enerzijds en het maken van de beoogde transformatie anderzijds.

Organiseren van BW-aanbod

Voor het organiseren van BW-aanbod is **ruimte** geen onderscheidend aspect: hier kan in elk scenario aan tegemoet gekomen worden.

Voor **kunde** geldt enerzijds dat alle gemeenten al ruime ervaring hebben met inkoop, contractmanagement, toezicht, etc. alsmede met de groep cliënten met een psychische problematiek. Anderzijds geldt ook dat BW-cliënten een groep cliënten is met een specifieke ondersteuningsbehoefte die ook een bepaald specialisme van gemeenten vragen. Daarin is niet automatisch voorzien. Hierbij geldt: hoe groter de schaal, hoe groter de kans is dat in dit

specialisme voorzien is. Daarom scoren de scenario's zonder doordecentralisatie beter dan de scenario's met doordecentralisatie. Daarnaast scoort scenario 2 beter dan scenario 1, omdat in scenario 2 extra waarborgen worden ingesteld om te borgen dat de expertise ook in kleine gemeenten is geborgd door regionale samenwerking.

De (toenemende) krapte op de arbeidsmarkt heeft een vergelijkbaar effect op de beoordeling van scenario's. Kleinere gemeenten hebben de meeste problemen met het vinden en behouden van personeel met de juiste kunde³⁵. Dit kan voor kleine gemeenten een uitdaging gaan vormen.

Voor **bevoegdheden** is er in de meeste scenario's geen belemmering. Wel is er in het geval van de kostenverrekening door de verantwoordelijkheidsverdeling een disbalans tussen bevoegdheden en financiële verantwoordelijkheid. Daarnaast bestaat er een serieus risico voor de uitvoerbaarheid in dit geval. Gemeenten zijn niet wettelijk verplicht om hierin mee te gaan en er is (dus) geen instrument om dit alsnog af te dwingen. Dit kan tot veel onenigheid tussen gemeenten onderling leiden (tot rechtszaken aan toe).

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Organiseren aanbod - kunde	++	-	+/-	+/-	+	-	++	+	++
Organiseren aanbod - bevoegdheden	+	+	+	+	+	-	+	+	+

Maken van de beoogde transitie

Voor het maken van de beoogde transformatie geldt voor kunde iets vergelijkbaars als hierboven. Voor **bevoegdheden** geldt echter iets anders: schaal werkt juist belemmerend, omdat centrumgemeenten niet gaan over de lokale maatwerkvoorzieningen en algemene voorzieningen, over de leefomgeving, etc. Zij beschikken dus niet over de mogelijkheden om de verbinding met het lokale veld te maken, nodig voor maatwerk, integraliteit en vooral preventie. Hierdoor worden scenario's 0 en 4 (iets) lager beoordeeld dan de overige scenario's waarin de gemeenten middelen ontvangen en (daardoor) een actieve rol hebben. In deze scenario's kan de benodigde verbinding wel gemaakt worden.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Maken van de transformatie - bevoegdheden	-	+	+	+	+	+	-	+/-	-

De combinatie van beide aspecten leidt tot de totale **beoordeling op dit criterium**.

e. Efficiënte uitvoering: beperkt administratieve lasten & vormgeving van toezicht

Beperkt de administratieve lasten en bureaucratie voor gemeenten en aanbieders en sluit zo veel mogelijk aan bij de werkwijze van andere relevante wetten.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Efficiënte uitvoering	++	-	+/-	+/-	+	++	+	+/-	+

Bronnen voor administratieve lasten (bij aanbieders en gemeenten) zijn:

³⁵ Bron: Personeelsmonitor Gemeenten 2021 van het A&O fonds Gemeenten.

- de verschillende contracten en contractvoorwaarden die gemeenten met aanbieders aangaan en de monitoring en toezicht op kwaliteit die daarvoor nodig is. Hoe meer contracten er aangegaan worden en hoe minder uniform de voorwaarden zijn, hoe hoger de administratieve lasten zijn voor zowel aanbieders als gemeenten. In het algemeen geldt:
 - o hoe groter de mate van doordecentralisatie en hoe minder uniformiteit afgedwongen wordt, hoe hoger de administratieve lasten doorgaans zullen zijn.
 - o in de situatie waarin er sprake is van het woonplaatsbeginsel moeten er ook contracten worden aangegaan met instellingen in andere gemeenten / regio's, in tegenstelling tot de huidige situatie. Daarnaast kan het moeten inkopen van aanbieders in andere gemeenten / regio's belastend zijn. Tegelijkertijd is er ook een kans dat er in de praktijk een 'lightvariant' hiervan gaat ontstaan, met een minimaal inkoopproces.
- financiële registraties/transacties tussen gemeenten als gevolg van de kostenverrekening voor cliënten die in een andere gemeente / regio gaan wonen (scenario 3). De mate van administratieve lasten bij de kostenverrekening zullen kleiner zijn dan bij het woonplaatsbeginsel. Bij die eerste bestaan de administratieve lasten tussen gemeenten alleen uit het opmaken en versturen van een rekening naar de herkomstgemeente en het betalen hiervan door de herkomstgemeente. In het geval van het woonplaatsbeginsel komen hier nog aanvullende registraties bij voor de aanbieder, zoals bovengenoemde contractvoorwaarden. De administratieve lasten zullen bij een kostenverrekening bovendien bij gemeenten, in plaats van bij aanbieders liggen. Weliswaar moet bij een kostenverrekening op individueel niveau door de aanbieder geregistreerd worden wat de uitgaven zijn, maar dat is meestal onderdeel van wat gemeenten hoe dan ook al van aanbieders vragen.

De scenario's met doordecentralisatie en het woonplaatsbeginsel (1, 2a, 2b, 2c) zorgen daarom voor hogere administratieve lasten bij aanbieders dan de huidige situatie (scenario 0), omdat zij contracten moeten afsluiten met meer gemeenten. Daarbij scoren scenario's 2a, b en c hoger dan scenario 1, omdat er in die scenario's waarborgen zijn om deze administratieve lasten te beperken, zoals het gebruik van contractstandaarden. Zie ook aandachtspunt 4: administratieve lasten in paragraaf 2.3.

Het scenario met doordecentralisatie en een kostenverrekening (scenario 3) zorgt voor hogere administratieve lasten bij gemeenten, vanwege de benodigde financiële transacties tussen gemeenten.

Een tweede aspect aan een efficiënte uitvoering is de vormgeving van het toezicht, om te borgen dat het ingekochte aanbod van voldoende kwaliteit is. Wanneer een cliënt in het geval van het woonplaatsbeginsel in een andere gemeente dan de verantwoordelijke beschermd gaat wonen, moet deze laatste wel toezicht houden op de kwaliteit van de ondersteuning. Dat kan lastig vorm te geven zijn wanneer de afstand groot is. De ene gemeente kan de andere in principe het mandaat geven om dat toezicht uit te voeren. Een aanvullende voorwaarde daarvoor kan zijn dat de gemeente waarin de cliënt beschermd woont, dezelfde aanbieder gecontracteerd moet hebben. Dat zou een onderlinge afspraak tussen gemeenten kunnen worden. Bij de kostenverrekening speelt dit niet, omdat de cliënt in de verantwoordelijke gemeente woont.

f. Efficiënte invoering

Sluit aan bij de voorbereidende maatregelen die gemeenten al getroffen hebben in het kader van de verwachte doordecentralisatie en de transitie naar beschermd thuis.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Efficiënte invoering	- -	++	++	+	+/-	-	- -	-	-

Gemeenten zijn momenteel druk bezig met het formuleren van regionale afspraken om samen te werken. Als er een wijziging optreedt ten opzichte van het voorliggende wetsvoorstel, is een deel van de huidige afspraken niet meer nodig en/of moeten er andere gemaakt worden. Daarbij geldt in zijn algemeenheid dat hoe verder de situatie afligt van de voorliggende, hoe meer de gemaakte afspraken overbodig zijn.

Daarnaast geldt dat hoe meer de uiteindelijke situatie op de huidige situatie lijkt (0, 4a), hoe meer alle al gemaakte afspraken overbodig zijn. Tegelijkertijd is het moeten aanpassen of herroepen van gemaakte aanpassingen, die soms met moeite tot stand gekomen zijn, niet bevorderlijk voor de regionale samenwerkingsprocessen. Ook deze scenario's worden daarom laag beoordeeld.

g. Snelle invoering

Staat snelle invoering toe.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Snelle invoering	++	+	+	+/-	-	+	+	- -	- -

Er zijn verschillende aspecten die tijd kosten voor de invoering:

- Een wetswijziging. Dit is nodig in scenario's 2a, 2b, 4b en 4c. Daarbij geldt dat hoe groter de wijziging is ten opzichte van de voorgenomen wet (2c) of hoe fundamenteeler de wijziging is, hoe meer tijd het kost. Dit laatste is in het bijzonder het geval wanneer regio's een wettelijke verantwoordelijkheid krijgen (4b, 4c).
- Het maken van een (nieuw) objectief verdeelmodel. Omdat er ook in de scenario's waarin regio's de middelen ontvangen, gebruik gemaakt kan worden van het bestaande verdeelmodel, hoeft dit geen belemmerende factor te spelen voor invoering. Voor scenario 4b zou daarnaast een landelijke verdeelsleutel tussen BW en BT bepaald worden. Dit zal enig onderzoek kosten, maar niet zodanig dat dit belemmerend is voor invoering.

We gaan er hier uit van een niet-wettelijk verplichte kostenverrekening en dus tussen gemeenten onderling geregeld moet worden. In dat geval zou het huidige wetsvoorstel ingetrokken kunnen worden, maar kost het komen tot een onderlinge regeling mogelijk wel tijd.

3. Politiek-bestuurlijke en financiële randvoorwaarden. Leidt tot constellatie die politiek-bestuurlijk en financieel gezien duurzaam is.

a. Helderheid

Het is voor gemeenten en aanbieders duidelijk wie welke verantwoordelijkheid heeft. (Onderscheid met 2.c: deze is cliënt-overstijgend.)

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Helderheid	-	+	+	+	+	++	- -	-	- -

Waar het bij criterium 2c ging om de verantwoordelijkheid voor individuele cliënten, gaat het hier om welke groepen cliënten en voorzieningen een bepaalde partij verantwoordelijk is en of dat een helder onderscheid is (dus ongeacht hoe de verantwoordelijkheid voor individuele cliënten uitpakt).

Op dit moment worden de middelen voor beschermd wonen aan de centrumgemeente verstrekt, maar hier wordt in de praktijk vaak ook beschermd thuis mee betaald en de trajecten van cliënten die voorheen in beschermd wonen gegaan waren maar dat door nieuw aanbod niet meer hoeven. Dit is logisch, want dit is een vergelijkbare doelgroep en de middelen voorzien hierin. Strikt genomen valt beschermd thuis echter onder de reguliere Wmo en is dus ook financieel de verantwoordelijkheid voor individuele gemeenten. De centrumgemeenten ken dan ook geen wettelijke grondslag. Er zijn regio's waar over dit punt onenigheid is ontstaan. Een heldere rolverdeling voorkomt dergelijke problemen.

Hierbij geldt dat hoe minder verantwoordelijkheden in één hand georganiseerd zijn, hoe minder helder de verantwoordelijkheidsverdeling is:

- In scenario's 0, 4a en 4c is er een knip tussen BW en de rest van de Wmo. In scenario 4b is er een gedeeltelijke knip. Dit doet af aan de helderheid van de rolverdeling.
- In scenario's met woonplaatsbeginsel zijn gemeenten verantwoordelijk voor hun inwoners, ook al wonen ze ergens anders. Dat is iets minder intuïtief dan dat je verantwoordelijk bent voor iemand die in je gemeente woont. Scenario's 0 en 3 worden daardoor iets hoger beoordeeld.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Eenduidigheid stelsel	- -	+	+	+	+	+	- -	-	- -
Verantwoordelijkheidsverdeling verhuizende inwoners	+	+/-	+/-	+/-	+/-	+	+/-	+/-	+/-
Totaal	-	+	+	+	+	++	- -	-	- -

b. Samenhang takenpakket

Sluit aan bij het bestaande pakket aan taken en verantwoordelijkheden.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Bevordert integraliteit	-	++	++	++	++	++	-	+/-	-

Dit criterium heeft raakvlakken met criterium 2b (integraliteit): hoe meer samenhangend het takenpakket georganiseerd is, hoe meer integrale trajecten mogelijk gemaakt worden. Tegelijkertijd is de interpretatie van criterium 2b op cliëntniveau, waar integraliteit betrekking heeft op de combinatie van maatwerkvoorzieningen en algemeen toegankelijke voorzieningen. Dit criterium betreft het takenpakket op stelselniveau, dat individuele cliënten overstijgt en is daarom breder.

Ook de inzet op de fysieke gezonde leefomgeving, op wonen (in samenwerking met woningcorporaties) en op veiligheid –voor cliënten en omwonenden— kan namelijk bijdragen aan een bevorderende omgeving voor cliënten met een psychische problematiek.

Scenario's waarin deze verantwoordelijkheden meer samenvallen, worden dus beter op dit criterium beoordeeld dan scenario's waarin dit niet het geval is. De beoordeling komt daarmee overeen met die op criterium 2b.

c. Randvoorwaarden vanuit Rijk

Het Rijk is in staat te voorzien in de juiste randvoorwaarden om het scenario goed te laten werken, bijvoorbeeld een passend verdeelmodel.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Randvoorwaarden vanuit Rijk	-	++	++	+	+/-	+	+	-	+

Juiste randvoorwaarden zijn in elk geval:

- Aansluitende wet- en regelgeving. Als een scenario wettelijk niet mogelijk is, of lastig mogelijk te maken, dan scoort een scenario lager.
- Consistente constellatie. Een stelsel dat politiek-bestuurlijk en financieel intern consistent is.
- Een financiële verdeling die aansluit bij de opgaven van gemeenten / regio's. Wanneer er geen passende verdeling gemaakt kan worden, dan scoort een scenario lager.

Aansluitende wet- en regelgeving

- Voor scenario's 0, 1, 2a, 4a, b en c zijn in principe geen belemmeringen op het gebied van wet- en regelgeving.
- Voor een goede uitvoering van scenario 2b moet wel de Wmo enigszins aangepast worden. Ook scenario 2c en scenario's 4b en 4c zijn goed mogelijk, maar vragen om een (aanvullende) wetswijziging. We hebben deze daarom iets lager beoordeeld.
- De kostenverrekening wettelijk vastleggen is juist erg lastig. Daarom zijn we bij scenario 3 uitgegaan van een niet-wettelijk vastgelegde variant. Dat betekent wel dat het Rijk niet in staat is om te voorzien in de randvoorwaarden om scenario 3 goed te laten werken. Het is immers noodzakelijk dat gemeenten onderling afspraken maken over het verrekenen van kosten, wat niet juridisch afdwingbaar is. Daarom scoort scenario 3 lager.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Aansluitende wet- en regelgeving	+	+	+	+/-	+/-	-	+	+/-	+/-

Consistente constellatie

In zijn algemeenheid is het hier goed om op te merken dat belangen van Rijk en gemeenten voor het overgrote deel in elkaars verlengde liggen: gezonde cliënten, die aan de maatschappij deel kunnen nemen zoals zij dat willen. Niet voor niets is de visie van Dannenberg breed gedragen. In het verlengde van deze doelen zijn lage maatschappelijke uitgaven in hun beider belang. Op enkele punten zijn de belangen niet volledig parallel. Dit betreft bijvoorbeeld de ruimte of beleidsvrijheid die gemeenten moeten hebben. Dat is dan ook waar de afweging tussen de scenario's voor een deel om draait. Aan de algemene randvoorwaarden voor een consistente constellatie is daarom voldaan. Dat betekent echter niet dat elke constellatie automatisch ook consistent is.

Scenario's 0 en 4a worden lager op dit onderdeel beoordeeld, omdat het Rijk hierin de verantwoordelijkheid bij gemeenten legt, maar de middelen aan centrumgemeenten verstrekt. Gemeenten moeten hierin zelf in de randvoorwaarde voorzien om dit stelsel te kunnen laten werken, namelijk het afgeven van mandateringen aan de centrumgemeente om de middelen voor hun inwoners in te zetten.

Daarnaast moet het Rijk duidelijkheid verschaffen in de taakverdeling, dus wie welke verantwoordelijkheid heeft. Ten aanzien van andere domeinen (Wlz, Zvw) is dit belangrijk, maar onderscheiden de scenario's zich niet van elkaar. Ten aanzien van de verdeling tussen regio en gemeenten is dit over het algemeen ook geen aandachtspunt, behalve bij scenario 4b, waarin het een uitdaging is om goede kaders te stellen en beschermd wonen van beschermd thuis te onderscheiden, zodanig dat dit ook werkbaar is voor gemeenten.

Tot slot worden scenario's 2a, b en c verschillend beoordeeld, omdat in 2c (en in mindere mate 2b) gemeenten enerzijds een verantwoordelijkheid gegeven wordt, maar anderzijds ook geïmpliceerd wordt dat zij die verantwoordelijkheid niet goed aankunnen, door hen verplichtingen op te leggen in de uitvoering.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Stabiele constellatie	-	+	+	+/-	-	+	-	+/-	+

Passende financiële verdeling

Scenario 0 scoort iets lager, omdat de huidige verdeling niet optimaal tegemoet komt aan de feitelijke uitgaven die regio's hebben. Daarnaast ligt de wettelijke verantwoordelijkheid voor BW bij alle gemeenten, terwijl de centrumgemeenten de middelen ontvangen. Scenario 3 scoort ook iets lager. Een objectieve verdeling sluit maximaal aan bij een woonplaatsbeginsel, waarin gemeenten de volledige kosten voor 'hun' inwoners dragen. Dit is bij een niet-wettelijk geborgde regeling (scenario 3) minder het geval. De mate waarin deze aansluit, is afhankelijk van hoe de regeling eruit komt te zien: hoe meer de verantwoordelijkheidsverdeling lijkt op die van het woonplaatsbeginsel en hoe groter aandeel van de uitgaven hierin meegenomen wordt, hoe beter deze past.

Mogelijk wordt er op vrij korte termijn al een objectieve verdeling gemaakt die op de feitelijke uitgaven van gemeenten in de nieuwe situatie geijkt is. De kwaliteit van de verdeling kan bij de kostenverrekening dan enigszins beperkt worden wanneer er regionale verschillen zijn in de mate waarin de kostenverrekening daadwerkelijk toegepast wordt.

Bij scenario 4b is het erg lastig om een passende verdeling te maken. Daarin is de verdeling van kosten die centrum- en regiogemeenten hebben erg afhankelijk van de beleidsmatige keuzes die per regio gemaakt zijn over hoe het zorglandschap eruit ziet: welke BT-voorzieningen er zijn en hoe deze zijn vormgegeven (gemeenten), bepaalt deels welke cliënten in BW moeten blijven (regio's). Afhankelijk van de regio en de keuzes die er gemaakt zijn, kunnen er daardoor relatief veel uitgaven bij regio's of juist bij centrumgemeenten vallen. Dit maakt het betrouwbaar reproduceren van de gemaakte kosten aan de hand van objectieve kenmerken erg lastig.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Passende verdeling	-	+	+	+	+	+/-	+	-	+

N.B. Er zijn nog andere randvoorwaarden waarin het Rijk moet voorzien voor een werkend stelsel. Denk hierbij aan monitoring en informatievoorziening om zicht te houden op ontwikkelingen, als voorwaarde om gericht bij te kunnen sturen. Hierop onderscheiden de scenario's zich echter niet, dus deze zijn niet meegenomen in de beoordeling.

d. Sturingsmogelijkheden

Betrokkenen beschikken over voldoende sturingsmogelijkheden om de hun opgelegde taken en doelen te verwezenlijken.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Sturingsmogelijkheden	--	+	+	+	+/-	-	--	+	++

Dit criterium is geoperationaliseerd als de mate waarin degene die de verantwoordelijkheid heeft ook voldoende grip kan uitoefenen op de situatie (in uitvoering, in het bijzonder de toegang). Dit in contrast met beleidsvrijheid hieronder, dat meer over de vormgeving van het zorglandschap gaat. Er zijn verschillende aspecten die een positieve dan wel negatieve invloed op deze mate van grip hebben:

- Doordat gemeenten in scenario's 0 en 4a wel verantwoordelijk zijn, maar niet de middelen ontvangen, moeten ze centrumgemeenten hiervoor mandateren. Daardoor is het hoe dan ook onlogisch dat zij over de toegang en inhoud van de trajecten gaan. Dat laat de huidige situatie ook zien. Dit betreft alle cliënten. Deze scenario's worden daarom lager beoordeeld.
- Bij een kostenverrekening ben je niet verantwoordelijk voor jouw cliënten die naar een andere gemeente verhuizen, maar draag je wel de kosten daarvoor. Voor deze cliënten kan de herkomstgemeente dus veel minder sturen op de toegang (deze kan nog betrokken worden bij de afweging om in de andere gemeente beschermd te gaan wonen) en niet op de inhoud van het verdere traject.
- In scenario's 1 t/m 2b en 3 kunnen gemeenten de toegang regionaal organiseren en/of afspraken maken over te hanteren tarieven. Zij gaan er daarmee niet meer zelf over, maar geven hun ruimte vrijwillig op. In scenario 2c kunnen gemeenten hier zelfs toe verplicht worden. Daarom scoort scenario 2c lager.

e. Beleidsvrijheid

Betrokkenen beschikken over voldoende beleidsvrijheid om de hun opgelegde taken en doelen te verwezenlijken.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Beleidsvrijheid	-	-	-	+/-	-	-	-	+/-	+

Dit criterium gaat met name over de mate waarin de verantwoordelijke partij(en) de mogelijkheid heeft/hebben om eigen beleid te maken en daarmee het zorglandschap (in brede zin) vorm te geven. Er zijn verschillende oorzaken van een afname van beleidsvrijheid (in afnemend gewicht):

- Wanneer verantwoordelijkheden verdeeld zijn over verschillende organisaties, zijn deze organisaties beperkt in het vormgeven van een aansluitend en integraal zorglandschap.

Hierdoor worden scenario's 0, 4a (gemeenten zijn verantwoordelijk, maar ontvangen geen middelen) en 4b (door knip is het moeilijk om het landschap vorm te geven) lager.

- Een wettelijke verplichting. Daardoor worden met name 2c maar ook 2b iets lager beoordeeld.
- Samenwerking tussen gemeenten. Hierdoor moeten zij rekening houden met belangen van andere gemeenten en daardoor 'water bij de wijn doen'. Dit gaat ten koste van hun eigen beleidsvrijheid. Hierdoor scoren 1, 2a en 3 iets lager.

Bij het woonplaatsbeginsel kunnen er daarnaast cliënten in je gemeente komen wonen waarover je geen verantwoordelijkheid hebt, wanneer jouw gemeente de beste plek voor herstel biedt. De gemeente heeft via de overlegbepaling enige invloed op wie er komt wonen. Zij zou daardoor ook het overzicht moeten kunnen hebben en houden over wie er vanuit andere gemeenten / regio's beschermd woont binnen de gemeentegrenzen. Desondanks is het de vraag of de gemeente voldoende regie kan houden op het zorglandschap.

In het bijzonder geldt dit wanneer een regio een afbouwopgave heeft, dan is de vraag of de capaciteit die als gevolg hiervan vrij komt, niet opgevuld gaat worden door cliënten uit andere regio's. De betreffende gemeente zal niet de beste plek voor herstel worden voor meer cliënten uit andere regio's, *als gevolg van deze afbouwopgave*. Mocht dit wel tot extra toestroom leiden, dan heeft de gemeente via de overlegbepaling alsnog enige invloed op of cliënten ook daadwerkelijk daar gaan wonen. Desondanks is het de vraag of dit in de praktijk ook zo werkt en zo nee, of dit een rem op de afbouw kan betekenen. Omdat onbekend is of deze laatste twee effecten zich voordoen, hebben ze geen weerslag op de beoordeling.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Verantwoordelijkheidsverdeling	-	+	+	+	+	+	-	+/-	+
Verplichting	+	+	+	+/-	-	+	+	+	+
Samenwerking	+	-	-	+	+	-	+	+	+
Totaal	-	-	-	+/-	-	-	-	+/-	+

f. Beperkt financiële risico's

Leidt tot beheersbare financiële risico's voor gemeenten en aanbieders waar nodig via afspraken zoals een vangnetregeling.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Beperkt financiële risico's	+	-	+/-	+	++	-	++	-	++

Er zijn een aantal bronnen van financieel risico (zie ook de uitwerking van het aandachtspunt in paragraaf 2.3):

1. Cliënten: grote schommelingen in uitgaven als gevolg van schommelingen in cliëntenaantallen.
2. De verdeling: de mate waarin de verdeling in staat is om in de benodigde middelen voor regio's te voorzien, of dat hier structurele scheefheden in voorkomen.

3. Andere gemeenten: de mate waarin er een prikkel voor afschuifgedrag is / gemeenten kunnen sturen op de instroom en de mate waarin middelen tegenover cliënten staan, wanneer zij uit een andere gemeente komen (of wanneer dat onduidelijk is).

1. Cliënten: schommelingen

Deze schommelingen zijn in relatieve zin kleiner bij een groter schaalniveau en dus ook de omvang van de risico's. Dit is het geval in de scenario's waar de middelen (deels) aan regio's verstrekt worden (4a, 4b, 4c). Een andere manier is om de risico's te mitigeren, door financiële afspraken tussen gemeenten (bijvoorbeeld de manier waarop de gemeenten aan de regionale uitgaven bijdragen, of door onderlinge risicoverevening). Hoe meer deze verplicht worden, hoe kleiner het risico is (2a, 2b, 2c).

2. De verdeling: eerlijke verdeling van middelen

Wanneer de verdeling structureel niet in lijn is met de opgave van gemeenten, ontberen zij de benodigde middelen (of ontvangen juist te veel). In de huidige situatie (historische verdeling) ligt de verdeling van middelen vast, terwijl er sinds die tijd veel verschoven is. Centrumgemeenten krijgen dus niet meer of minder middelen wanneer zich meer of minder cliënten melden.

Een objectieve verdeling moet hieraan tegemoet komen: deze doet recht aan de financiële opgaven van gemeenten en kan meebewegen met structurele ontwikkelingen. Daarbij geldt wel dat het uitdagend is om passende objectieve verdeling te maken, doordat het relatief kleine aantallen cliënten betreft. Dit geldt in het bijzonder voor kleine gemeenten. Daarbovenop geldt dat de voorgenomen verdeling is geijkt op basis van de instroom van cliënten, in plaats van feitelijke bestaande uitgaven. Deze moet in de toekomst nog geëvalueerd en mogelijk aangepast worden. Ook scenario 4b scoort lager, omdat de verdeling een (kunstmatige) knip maakt maar de feitelijke verdeling over regio-/centrumgemeenten afhankelijk is van beleidsmatige keuzes.

3. Andere gemeenten: afschuifgedrag & sturing op de instroom

Scenario's waarin er risico op afschuifgedrag is (zie ook criterium 2.c.) scoren lager. Dat zijn scenario's 0 (tussen centrumgemeenten vanwege landelijke toegankelijkheid), 3 (tussen gemeenten, vanwege gedeeltelijke compensatie) en scenario 4b (tussen centrumgemeente en gemeente, vanwege het grijze gebied tussen BW en BT).

Tot slot zijn er risico's wanneer cliënten uit de ene naar de andere gemeente verhuizen: wanneer voor die cliënten uitgaven in andere domeinen gemaakt moeten worden en/of wanneer cliënten nadien uitstromen. Omdat deze uitgaven onder andere objectieve verdeelmodellen vallen, die dit in principe moeten accommoderen, heeft dit niet tot een aanpassing van de beoordelingen geleid.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Schommelingen	++	--	-	+/-	+	--	++	+	++
Verdeling	--	+	+	+	+	+	++	-	++
Afschuifgedrag	-	+	+	+	+	+/-	+	-	+
Totaal	+	-	+/-	+	++	+/-	++	-	++

g. Duurzaamheid

Leidt politiek-bestuurlijk gezien tot een stabiele situatie.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Duurzaamheid	--	+/-	+/-	+	+	-	-	+/-	++

Dit criterium gaat vooral over de vraag of er na invoering van het scenario een situatie ontstaat die politiek-bestuurlijk draagvlak geniet en dus in die zin stabiel is. Dat is van veel verschillende factoren afhankelijk. We maken hierin onderscheid naar drie verschillende invullingen van dit begrip:

1. Politiek-bestuurlijke stabiliteit van het stelsel als geheel;
2. Financiële houdbaarheid van het stelsel;
3. Politiek-bestuurlijke stabiliteit in de verschillende regio's.

1. Politiek-bestuurlijke stabiliteit van het stelsel als geheel.

Er is een aantal bronnen voor een gebrek aan politiek-bestuurlijke stabiliteit van het stelsel. Het is daarmee een optelsom van andere criteria onder 2 en 3. De belangrijkste zijn:

- Een structurele disbalans tussen beschikbare middelen en benodigde uitgaven (criterium 3c, derde aspect).
- Geen stabiele interbestuurlijke verhoudingen: partijen die een verantwoordelijkheid hebben, maar onvoldoende over het sturingsinstrumentarium beschikken om hieraan invulling te geven (criteria 3d).
- Afschuifproblemen of grensvlakvraagstukken: wanneer er veel onenigheid in de uitvoering is over wie voor welke cliënt verantwoordelijk is of financieel moet bijdragen aan de uitgaven voor een cliënt (criterium 2c).
- Mate van verplichtingen: hoe meer de ruimte van gemeenten ingeperkt wordt om eigen afwegingen te maken, hoe minder duurzaam de situatie is, omdat gemeenten hier tegen te hoop lopen (3e).

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Disbalans tussen middelen en uitgaven (3c)	-	+	+	+	+	+/-	+	-	+
Stabiele interbestuurlijke verhoudingen (3d)	--	+	+	+	+/-	-	--	+	++
Grensvlakvraagstukken of afschuifproblemen (2c)	--	++	++	++	++	+/-	+	+	+
Gemeentelijke beleidsvrijheid (3e)	-	-	-	+/-	-	-	-	+/-	+
Subtotaal politiek-bestuurlijke stabiliteit	--	+	+	+	+/-	-	-	+/-	++

N.B. Deze aspecten komen dus al terug in overige beoordelingen, maar omdat ook ze belemmerend of bevorderend kunnen zijn voor de duurzaamheid van het stelsel, nemen we ze nogmaals mee in de beoordeling van dit criterium.

2. Financiële houdbaarheid van het stelsel

Het aantal cliënten dat gebruik maakt van beschermd wonen, is in de afgelopen jaren gestegen³⁶. Door de ontwikkeling van lichtere vormen heeft de stijging van de uitgaven vermoedelijk niet dezelfde tred gehouden, maar precieze gegevens hierover zijn onbekend. Desondanks staat, zeker in samenhang met andere domeinen, financiële houdbaarheid van het stelsel onder druk. De vraag is welke scenario de grootste bijdrage kan leveren in het beheersbaar houden van de totale uitgaven.

Hoewel financiële beheersbaarheid niet het doel van de visie van Dannenberg is, liggen het belang van inwoners / cliënten wel in enige mate parallel aan de benodigde financiën: hoe lichter de benodigde vorm van ondersteuning (substitutie) en hoe sneller cliënten daardoor herstellen, hoe lager de maatschappelijke uitgaven zijn. Iets soortgelijks geldt mogelijk ook voor inzet op beschermd wonen voorkomen (preventie), maar hiervan is het onbekend welke (on)mogelijkheden er precies zijn ter preventie en of zij een positief financieel effect hebben. We nemen preventie daarom niet mee in de beoordeling.

De beoordeling hangt daarmee samen met die van criteria 1a (preventie), 1b (herstel), 2a (passende en daardoor meer effectieve ondersteuning) en 2b (integrale en daardoor passende uitvoering).

N.B. Ook hier geldt dat zij al eerder terug zijn gekomen in de beoordelingen, maar omdat zij ook voor dit criterium relevant zijn, nemen we ze een tweede maal mee.

In aanvulling op bovenstaande effecten blijkt uit [onderzoek](#) dat in het algemeen gemeentelijke samenwerkingsverbanden regelmatig grote kostenoverschrijdingen hebben. Uit eerder [onderzoek](#) blijkt echter dat er geen significant verschil is met gemeenten qua uitgaven.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Preventie (1a)									
Herstel (1b)	- -	+	+	++	++	+/-	-	- -	- -
Passende ondersteuning (2a)	-	+/-	+	++	++	+/-	-	- -	-
Integraliteit (2b)	-	+	+	+	+	++	-	+/-	-
Intergemeentelijke samenwerking	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-	+/-
Subtotaal houdbaarheid	- -	+/-	+	++	++	+/-	-	- -	- -

3. Politiek-bestuurlijke stabiliteit in de verschillende regio's

Deze invulling van het begrip duurzaamheid gaat over hoe stabiel de situatie binnen de regio's is, dus in welke mate er een langdurige vorm van samenwerking is.

Wanneer de regio verantwoordelijk is (4c, deels 4b), is deze situatie het meest stabiel. Wanneer gemeenten verantwoordelijk zijn, maar regio's de middelen ontvangen (0, 4a), hangt de situatie af van mandatering door gemeenten (en het gedrag van centrumgemeenten rondom taken waarvoor

³⁶ Van ongeveer 35.000 in 2015 naar 40.000 in 2020, zie 'Gevolgen van de grotere uitstroom naar de Wlz voor beschermd wonen', AEF (2021). Daarna is het aantal weer gedaald vanwege de uitstroom naar de Wlz.

regiogemeenten verantwoordelijk zijn). Er is geen formele eis voor samenwerking. Gemeenten kunnen daarom hun mandaat intrekken/in willen trekken – zoals nu soms ook al gebeurt. Een procedure voor ontvlechting ontbreekt. Er moeten in dat geval door de gemeenten onderlinge afspraken gemaakt moeten worden over hoe middelen verdeeld moeten worden. De drempel ligt hierdoor vrij hoog.

In de gevallen waarin gemeenten verantwoordelijk zijn en de middelen ontvangen, zullen zij op taken regionaal samenwerken. Is deze samenwerking wettelijk verplicht (2c), dan is de formele situatie ook stabiel en werken gemeenten via gemeenschappelijke regelingen samen. Dat betekent echter niet dat er automatisch ook sprake is van een goede (en daarmee stabiele) samenwerking in de regio.

In minder verplichte vormen van samenwerken (1, 2a, 2b) komen de gemeenten zelf tot een vorm voor deze samenwerking; ook in dit geval ligt een gemeenschappelijke regeling voor de hand. Volgens de Wet gemeenschappelijke regelingen moeten er bepalingen vastgelegd zijn hoe en wanneer een gemeente uit kan treden. Afhankelijk van het type gemeenschappelijke regeling en de inhoud van deze bepaling kan dit in de praktijk meer of minder makkelijk geschieden en is er dus meer of minder stabiliteit.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
1. Politiek-bestuurlijke stabiliteit stelsel	--	+	+	+	+/-	-	-	+/-	++
2. Financiële houdbaarheid stelsel	--	+/-	+	++	++	+/-	-	--	--
3. Politiek-bestuurlijke stabiliteit regio's	--	-	-	-	+/-	-	--	+	++
Totaal	--	+/-	+/-	+	+	-	-	+/-	++

h. Democratische legitimiteit

Er vindt voldoende democratische controle plaats.

	0	1	2a	2b	2c	3	4a	4b	4c
Democratische legitimiteit	--	++	++	+	+/-	++	--	-	++

Beschermd wonen worden door het Rijk gedefinieerd via de Wet maatschappelijke ondersteuning als “wonen in een accommodatie van een instelling met daarbij behorende toezicht en begeleiding, gericht op het bevorderen van zelfredzaamheid en participatie, het psychisch en psychosociaal functioneren, stabilisatie van een psychiatrisch ziektebeeld, het voorkomen van verwaarlozing of maatschappelijke overlast of het afwenden van gevaar voor de cliënt of anderen, bestemd voor personen met psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving.”

Dat is nog een redelijk ruime omschrijving. Daarmee biedt de Wmo ruimte aan (centrum)gemeenten om dit nader in te vullen. Denk hierbij aan:

1. hoe ziet deze voorziening eruit;
2. hoe intensief is de begeleiding;
3. welke expertises en opleiding wordt er van professionals gevraagd;
4. hoe combineert beschermd wonen met andere voorzieningen;
5. kan BW via een pgb gefinancierd worden, etc.?

Op de invulling van deze ruimte is dus landelijk geen democratische controle: de wetgever biedt (centrum)gemeenten ruimte om hier verschillen in te maken. Deze ruimte wordt in toenemende mate ook genomen. De raden van centrumgemeenten stellen dan ook kaders op via lokale verordeningen o.a. om antwoorden te geven op bovenstaande vragen. Deze ruimte betekent overigens ook dat (centrum)gemeenten verschillende keuzes kunnen maken die tot onderlinge verschillen leiden.

Door de mogelijke doordecentralisatie kan de vraag opgeworpen worden hoeveel verschil tussen gemeenten wenselijk is en dus hoeveel ruimte (centrum)gemeenten zouden moeten hebben om verschillende keuzes te kunnen maken dan andere gemeenten. Deze vraag is vervolgens onlosmakelijk verbonden met de noodzaak voor lokale democratische controle. Controle kan immers alleen plaatsvinden waar de keuzes gemaakt worden. plaats moet vinden.

Om de gewenste beweging te kunnen maken, moet integraal gehandeld kunnen worden en moet maatwerk geleverd kunnen worden. Beschermd wonen (en tussenvormen) moeten dus verbonden kunnen worden met de andere voorzieningen in de Wmo en domeinen. Daarop hebben gemeenten nu beleidsvrijheid. Goed kunnen verbinden, vraagt dus ook voldoende beleidsvrijheid op het gebied van beschermd wonen (en tussenvormen). Omdat lokale beleidsvrijheid gewenst is, is lokale controle dus noodzakelijk. Er zijn in de verschillende scenario's meer of minder mogelijkheden om deze controle vorm te geven voor de inwoners uit de eigen gemeente. De bovenstaande beoordeling is hier op toegespitst.

- In scenario's 4b en 4c is de centrumgemeente verantwoordelijk voor cliënten uit de regiogemeenten. Regiogemeenten hebben geen controlerende taak ten aanzien van 'hun' inwoners, maar controle vindt plaats vanuit de raad van de centrumgemeente, die immers ook verantwoordelijk is.
- In scenario's 0 t/m 4a zijn gemeenten formeel verantwoordelijk. De gemeenteraad heeft een controlerende taak jegens haar inwoners en kan deze in elk geval in enige mate waarmaken. Daarop zijn de volgende aanvullende overwegingen:
 - o In scenario's 0 en 4a krijgen gemeenten niet zelf de middelen en kunnen zij slechts sturen via een mandaat. Dit belemmert haar in haar controlerende rol.
 - o In scenario's 1 t/m 3 kunnen regio's met elkaar samenwerken op beleidstaken en hiervoor een aparte gemeenschappelijke regeling inrichten. Hierdoor is de controlerende rol van de raad indirect – namelijk door participatie van raadsleden aan het bestuur van de gemeenschappelijke regeling.
 - o Wanneer gemeenten vanuit het Rijk verplicht worden om op een bepaalde manier met elkaar samen te werken, doet dit afbreuk aan de controlerende taak van de raad.