

## Memo

---

*aan:* Geïnteresseerden onderzoek herijking gemeentefonds onderdeel sociaal domein  
*van:* AEF

*datum:* 17 september 2019

*onderwerp:* Uitwerking verdeling beschermd wonen op basis van de bestuurlijke afspraken n.a.v. het Expertiseteam

---

In 2015 heeft de Commissie-Dannenberg een wenkend perspectief geschetst voor Beschermd Wonen (BW) en Maatschappelijke Opvang (MO).<sup>1</sup> Dit perspectief gaat uit van sociale inclusie als centraal thema: mensen in BW zouden zoveel mogelijk in hun eigen omgeving moeten worden begeleid en ondersteund. Het advies van de commissie is omarmd door zowel VNG als Rijk en geldt als belangrijke leidraad voor de toekomst van beschermd wonen.

Op dit moment zijn de centrumgemeenten verantwoordelijk voor uitvoering van beschermd wonen. Zij ontvangen hier ook de middelen voor. Uit het advies van de commissie vloeit voort dat de uitvoering van beschermd wonen de verantwoordelijkheid wordt van alle gemeenten en dat dus ook de middelen over alle gemeenten verdeeld moeten worden. Naar aanleiding van dit advies zijn de afgelopen jaren verschillende acties ingezet, waaronder het maken van een objectief verdeelmodel voor alle gemeenten. Daarnaast is besloten om vanaf 2021 de Wlz open te stellen voor cliënten met psychische problematiek, wat ook financiële consequenties met zich meebrengt.

Deze ontwikkelingen maakten knelpunten inzichtelijk die voor de VNG onder meer aanleiding waren om het Expertiseteam Beschermd Wonen in te stellen met als opdracht een advies uit te brengen over de doorontwikkeling beschermd wonen. Inmiddels heeft het Expertiseteam Beschermd Wonen van de VNG een [advies](#) uitgebracht over de randvoorwaarden om beschermd wonen en maatschappelijke opvang in de toekomst vorm te geven langs de lijn van het door Dannenberg geschetste perspectief. Daarbij heeft het Expertiseteam ook gekeken naar knelpunten in de financiering en mogelijke oplossingen. Definitieve besluitvorming hierover heeft plaatsgevonden in het [bestuurlijk overleg op 2 juli](#) tussen de ministeries van BZK, VWS en de VNG.

Deze besluitvorming betreft vooral beleidsmatige uitgangspunten. Veel van de onderwerpen waar over besloten is, vragen nog nadere uitwerking. Daarvoor stelt de VNG, in overleg met partners, een procesplanning op, die naar verwachting eind september beschikbaar is. Daarin worden naast de planning ook de verantwoordelijkheden en governance voor de verschillende onderdelen uitgewerkt.

De uitkomsten van de besluitvorming over een toekomstbestendige situatie voor BW en MO hebben ook gevolgen voor hoe de middelen voor deze voorzieningen verdeeld moeten worden over de (centrum)gemeenten om bij de verantwoordelijkheden aan te sluiten. Een deel van de punten zal daarom uitgewerkt worden binnen het bredere onderzoek naar de herijking gemeentefonds sociaal domein.

---

<sup>1</sup> VNG, Van beschermd wonen naar een beschermd thuis: advies Commissie Toekomst Beschermd Wonen (2015).

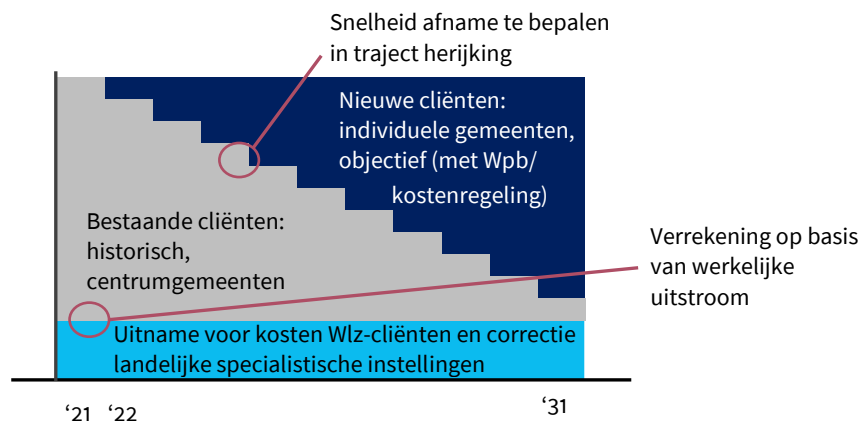
In dit stuk beschrijven wij kort welke uitgangspunten van het Expertiseteam uitgewerkt worden in het herijkingsonderzoek. Vervolgens gaan we bij ieder van deze onderdelen in op de manier waarop we het onderzoek vormgeven en wat de actuele stand van zaken van dit onderzoek is.

## Uitgangspunten van het Expertiseteam en betekenis voor het verdeelmodel

Op dit moment ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beschermd wonen bij **centrumgemeenten**. Zij worden voor deze taak gefinancierd via een *historisch* verdeelmodel. Dat betekent dat de middelen voor beschermd wonen die gemeenten via het gemeentefonds ontvangen, zijn gebaseerd op historische gegevens.

Onderdeel van het advies van het Expertiseteam is om deze twee aspecten (centrumgemeente en historisch verdeelmodel) in de toekomst aan te passen. In de nieuwe situatie wordt (geleidelijk aan) toegewerkt naar een *objectief* verdeelmodel waarbij de middelen over **alle gemeenten** verdeeld worden. Dat betekent dat budgetten zijn gebaseerd op objectieve, niet-beïnvloedbare factoren binnen een gemeente, zoals bevolkingssamenstelling en -kenmerken.

Naast dit advies over het eindbeeld adviseert het Expertiseteam om een ingroeipad van tien jaar te hanteren en om de correctie op het budget in verband met toegang tot de Wlz voor psychische grondslag te bepalen via een nacalculatie op basis van de feitelijke uitstroom per gemeente. In onderstaande afbeelding hebben we de betekenis daarvan voor de verdeling van budgetten over gemeenten schematisch samengevat.<sup>2</sup>



<sup>2</sup> Aangezien naar aanleiding van het advies van het Expertiseteam besloten is om maatschappelijke opvang niet door te decentraliseren, wordt dit budget in deze figuur buiten beschouwing gelaten.

# Andersson Elffers Felix

Het Expertiseteam heeft geadviseerd de verdeling voor bestaande cliënten (grijs in bovenstaande figuur) ongewijzigd te laten. Voor cliënten die nu gebruik maken van beschermd wonen (ongeacht of zij in de centrumgemeente of in een regiogemeente wonen) blijven centrumgemeenten dus middelen ontvangen volgens het bestaande historische verdeelmodel.<sup>3</sup> In de loop der jaren wordt een steeds groter deel van het budget verdeeld aan de hand van het nieuwe objectieve verdeelmodel voor alle gemeenten (donkerblauw in bovenstaande figuur), dat zich richt op cliënten die nieuw instromen in BW.

In de herijking moet een aantal vragen beantwoord worden om het advies van het Expertiseteam nader te concretiseren:

1. Hoe wordt de uitname voor kosten Wlz-cliënten verdeeld (zowel in eerste instantie als in de nacalculatie)?
2. Hoe moet de objectieve verdeling voor het budget voor de nieuwe cliënten eruitzien?
3. Welk ingroeipad moet gehanteerd worden om van een historisch budget voor centrumgemeenten te komen tot een objectief budget voor alle gemeenten?
4. Hoe wordt de inkoop voor de landelijke specialistische instellingen geborgd, welk financieel arrangement past daarbij en welk budget is hiermee gemoeid?

Onderstaand gaan we in op de aanpak en stand van zaken van deze onderwerpen.

## 1. Uitname Wlz

Met ingang van 2021 zal een uitname uit het gemeentefonds gedaan worden voor de cliënten die in de Wlz zullen stromen, als gevolg van de openstelling daarvan. De *omvang* van het bedrag dat uitgenomen wordt als gevolg van de Wlz-uitname is voorlopig bepaald op € 495 mln.<sup>4</sup> De **verdeling** van deze uitname over centrumgemeenten is onderdeel van het herijkingsonderzoek naar de verdeelmodellen in het gemeentefonds onderdeel sociaal domein.

Door het Expertiseteam is geadviseerd dat de uiteindelijke uitname per gemeente bepaald zal worden met een nacalculatie op basis van de daadwerkelijk gerealiseerde aantallen. Er zullen daarom conform de bestuurlijke afspraken op 2 juli 2019 op verschillende momenten (geactualiseerde) budgetten gepubliceerd worden:

- Meicirculaire 2020: initiële uitname, geëffectueerd per 1 januari 2021;
- Meicirculaire 2021: eerste nacalculatie, met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2021 doorgevoerd;
- Meicirculaire 2022: tweede nacalculatie, met terugwerkende kracht vanaf 1 januari 2022 doorgevoerd.

In het onderzoek moet dus zowel uitgewerkt worden wat de initiële uitname is (alvorens de realisatie bekend is) als hoe de nacalculatie vormgegeven wordt. Op beide onderdelen geven we onderstaand de stand van zaken.

---

<sup>3</sup> Regio's die kiezen voor een andere regio-indeling doen zelf een voorstel voor de verdeling van middelen over de nieuwe regio's. Dit valt buiten het onderzoek.

<sup>4</sup> In het [wetsvoorstel](#) is opgenomen dat hier nog een nacalculatie op plaatsvindt, zodat het bedrag aangepast kan worden naar de feitelijke realisatie.

# Andersson Elffers Felix

## Initiële uitname

Met de [stuurgroep en de begeleidingscommissies](#) die zijn betrokken bij het herijkingsonderzoek zijn verschillende opties afgewogen om tot een initiële uitname te komen. Gezien het feit dat de eerste nacalculatie in de loop van 2021 verwerkt zal worden, heeft de stuurgroep van het herijkingsonderzoek aangegeven dat de initiële uitname naar rato van het huidige historische budget gedaan moet worden. Alternatieve methoden zouden veel aanvullend onderzoek vergen, terwijl iedere methode nadelen en onzekerheden kent.

## Nacalculatie

Zowel voor het macrobedrag als voor de verdeling daarvan over gemeenten is een nacalculatie nodig om aan te sluiten bij de werkelijke situatie. AEF heeft opdracht gekregen om de verdeling over gemeenten uit te werken. Het ministerie van VWS is op dit moment bezig met het opzetten van de nacalculatie van het macrobedrag. Vooruitlopend daarop is vanuit gemeenten gewerkt aan een betere deelname en aangescherpte definities in de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein om een betrouwbare nacalculatie mogelijk te maken.

AEF is in gesprek met het ministerie van VWS over wat de uitgangspunten van de nacalculatie op macroniveau zijn en of we hier voor de nacalculatie *voor de verdeling* bij aan kunnen sluiten. De bevindingen en daaruit voortvloeiende werkwijze voor de nacalculatie voor de verdeling toetsen we bij gemeenten en stemmen we af met de begeleidingscommissies en stuurgroep van het herijkingsonderzoek.

## 2. Objectieve verdeling

Het besluit in het bestuurlijk overleg van 2 juli 2019 over het advies van het Expertiseteam betekent dat er voor de nieuw instromende cliënten een objectieve verdeling moet komen op het niveau van alle 355 gemeenten. Hier is eerder onderzoek naar gedaan door Cebeon. In dat onderzoek was nog sprake van andere bestuurlijke uitgangspunten. Zo zou de nieuwe objectieve verdeling ook direct gaan gelden voor bestaande cliënten – cliënten die op dit moment in een BW-traject zitten.<sup>5</sup> Daarnaast betrof het een gecombineerd verdeelmodel voor beschermd wonen, maatschappelijke opvang en begeleiding.

Met de besluitvorming over het advies van het Expertiseteam is een nieuwe situatie ontstaan, waarbij er een duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen nieuwe en bestaande cliënten. Daarnaast wordt maatschappelijke opvang op dit moment nog niet doorgedecentraliseerd. Dat betekent dat de uitgangspunten van het vorige onderzoek niet meer gehanteerd kunnen worden.

We zullen dus een nieuwe verdeling voor beschermd wonen<sup>6</sup> maken, op basis van de nieuwe uitgangspunten die vastgesteld zijn in het bestuurlijk overleg. Daarvoor gaan we uit van de verwachte kosten per gemeente in de toekomst. Deze gebruiken we als basis voor de nieuwe objectieve verdeling. We komen dus in twee stappen tot een verdeling:

- We formuleren een verwachting voor de toekomst op basis van de nieuwe beleidsinhoudelijke uitgangspunten.

---

<sup>5</sup> De financiële effecten van het nieuwe verdeelmodel zouden in dit geval ook geleidelijk zijn doorgevoerd via een ingroeipad.

<sup>6</sup> De stuurgroep heeft geadviseerd de verdeling MO op dit moment niet te veranderen. De middelen voor Wmo begeleiding worden betrokken bij het cluster individuele voorzieningen Wmo in de algemene uitkering (zie voor meer informatie de [gekozen clusterindeling](#)).

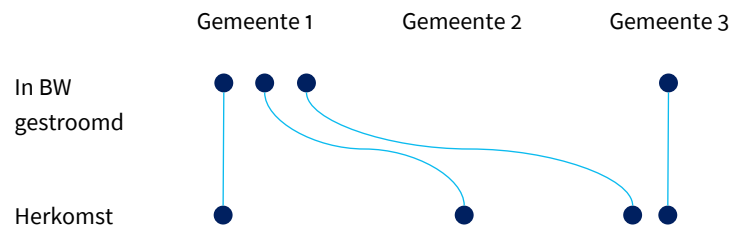
- Op basis van die verwachting voor de toekomst construeren we een objectief verdeelmodel. Hiervoor gebruiken we dezelfde methode als we in de andere onderdelen van het onderzoek toepassen.

## Stap 1. Formuleren van verwachting voor de toekomst

De werkwijze voor het ontwikkelen van een objectief verdeelmodel is om de huidige kosten van gemeenten als basis te gebruiken en daarin op zoek te gaan naar kostenverklarende factoren. Dat is in dit geval echter niet mogelijk, omdat het bij dit model om een ontwikkeling in de toekomst gaat. Daarom moeten de kosten die gemeenten in de nieuwe situatie zullen maken, benaderd worden. Hiervoor zijn verschillende werkwijzen afgewogen door de stuurgroep. Op basis van de voor- en nadelen van de verschillende methoden is ervoor gekozen om de verdeling te baseren op de herkomst van de huidige cliënten.

Deze werkwijze gaat uit van het uitgangspunt dat de **vraag** naar beschermd wonen (of vervangende ambulante voorzieningen) op een vergelijkbare manier verdeeld zal zijn over gemeenten als in de huidige situatie. De beleidsvoornemens veranderen immers niet de problematiek van de cliënten, dus voor deze cliëntgroep moet nog steeds een oplossing gevonden worden. De adviezen van de Commissie Toekomst beschermd wonen en het Expertiseteam houden echter in dat deze oplossing gevonden wordt in de gemeente waar de cliënt woonde toen de vraag ontstond, of dat deze gemeente van herkomst via een kostenregeling bijdraagt aan de kosten van de gemeente waarin een cliënt gebruik maakt van beschermd wonen.<sup>7</sup>

Om de instroom van cliënten per gemeente van herkomst te bepalen, achterhalen we van zoveel mogelijk cliënten die de afgelopen jaren in beschermd wonen zijn ingestroomd wat hun gemeente van herkomst is. Zo kunnen we deze cliënten ‘toebedelen’ aan de betreffende gemeente. Deze werkwijze is in onderstaande figuur schematisch weergegeven.



De hiervoor benodigde gegevens zijn beschikbaar bij het CBS: gegevens over de eigen bijdrage afkomstig van het CAK en gegevens over gebruik vanuit de Gemeentelijke Monitor Sociaal Domein. Van de cliënten die hierin voorkomen, gaan we bij het CBS na wat de woonplaats was voor zij beschermd wonen instroomden.

De afgelopen tijd hebben wij deze analyse uitgevoerd. Op dit moment zijn wij bezig met het valideren en verfijnen van de resultaten. Het resultaat van deze analyse is dat voor iedere gemeente bekend is hoeveel cliënten beschermd wonen oorspronkelijk uit deze gemeente afkomstig zijn.

<sup>7</sup> In het bestuurlijk overleg is besloten tot de uitwerking van een kostenregeling of woonplaatsbeginsel. Dat is echter geen onderdeel van het herijkingsonderzoek.

# Andersson Elffers Felix

## Stap 2. Constructie van een objectief verdeelmodel

Historische gegevens over waar cliënten oorspronkelijk vandaan komen, vormen geen objectief verdeelmodel. In een objectief model worden immers alleen objectief verklaarbare kenmerken gehonoreerd. De tweede stap is dus het maken van een objectieve verdeling die de gevonden patronen in de herkomst van cliënten zo goed mogelijk verklaart.

Voor de zomer hebben we daarvoor [potentiële maatstaven](#) verzameld, die na weging door de begeleidingscommissies en stuurgroep teruggebracht zijn tot een [maatstavenset per cluster](#). Met deze maatstaven voeren we een regressieanalyse uit op de cliëntgegevens om te komen tot het best passende model. Dit moet in januari 2020 gereed zijn.

## 3. Ingroeipad

Volgens het advies van het Expertiseteam blijven de centrumgemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van BW voor bestaande cliënten, en worden de regiogemeenten verantwoordelijk voor de uitvoering van BW voor de nieuwe cliënten. Uiteraard moeten de beschikbare middelen goed aansluiten bij deze overgang van verantwoordelijkheden, zodat gemeenten kunnen voorzien in de kosten voor de uitvoering waarvoor zij verantwoordelijk zijn. Dit komt tot uiting in een ingroeipad van 10 jaar, dat uitgewerkt moet worden in het herijkingsonderzoek.

Het ingroeipad moet er enerzijds voor zorgen dat centrumgemeenten voldoende middelen hebben voor de bestaande cliënten, en anderzijds dat alle gemeenten voldoende middelen hebben voor de nieuwe cliënten. Uiteraard zal deze beweging niet overal in hetzelfde tempo gaan. Het Expertiseteam heeft daarom ook het belang van aanvullende afspraken op regionaal niveau benadrukt. De opdracht in het herijkingsonderzoek is om een ingroeipad te formuleren dat op landelijk niveau de verwachte beweging volgt.

Bestaande cliënten, en ook de bijbehorende middelen, blijven dus bij de centrumgemeenten. De commissie ZJO heeft op 12 september 2019 de definitie van een 'nieuwe cliënt' vastgesteld:

*Een nieuwe cliënt is een inwoner die (a) het afgelopen jaar (365 dagen teruggerekend vanaf de datum dat de client zich meldt geen aanvraag heeft gedaan en geen gebruik heeft gemaakt van voor een (b) BW-voorziening in de regio waar hij/zij zich meldt.*

Wij zijn op dit moment bezig om op basis van deze definitie een methode uit te werken om een passend ingroeipad te bepalen. Deze methode toetsen we in oktober in de begeleidingscommissie en de stuurgroep, alvorens de berekening uit te voeren. De analyse moet in januari 2020 resulteren in een voorstel voor de snelheid (de '10 stappen') waarmee gemeenten toegroeien naar het objectieve verdeelmodel.

## 4. Landelijke specialistische instellingen

In het bestuurlijk overleg is vastgesteld dat vijf zorginstellingen dermate specialistische vormen van beschermd wonen aanbiedt dat zij voorzien in een landelijke functie. Daarom is het wenselijk hun financiering apart te regelen, buiten het historische of objectieve deel om.

# Andersson Elffers Felix

Een eerste stap daarin is om in kaart te brengen wat de omvang van de budgetten is. We achterhalen via een uitvraag bij de betreffende aanbieders de omvang van hun budget over de afgelopen jaren en ten laste van welke centrumgemeenten dit kwam. De historische budgetten van deze centrumgemeenten worden verminderd met deze uitgaven. Vervolgens zal worden bezien op welke manier de betreffende instellingen met deze middelen het beste gefinancierd kunnen worden.

We voeren begin oktober 2019 het gesprek met de betrokkenen over wat hiervoor de meest wenselijke constructie is. Daarvoor werken we uit:

- Om hoeveel budget het op dit moment gaat;
- Een voorstel voor de manier waarop dit budget in de toekomst geactualiseerd moet worden;
- De voor- en nadelen van verschillende constructies voor de financiering van deze instellingen.

Op basis daarvan brengen we advies uit over een wenselijke oplossing en de financiële consequenties hiervan.