

Memo Bestuurlijk Overleg VWS, BZK en VNG (11 mei 2020)

1. Inleiding

Het ministerie van VWS, BZK en de VNG hebben afspraken gemaakt over het opvolgen van het advies van het door de VNG ingestelde expertiseteam MO-BW-BG. Dit memo betreft de uitwerking van bouwsteen 5: kostenverrekening of woonplaatsbeginsel BW. Met dit stuk nemen we besluiten inzake het verder uit te werken voorkeursscenario en de daarbij behorende mitigerende maatregelen van nadelige effecten. Daarnaast nemen we een aantal algemene besluiten die niet scenarioafhankelijk zijn. Gezamenlijk vormen de besluiten de contouren van de door VWS uit te werken wetgeving.

Proces

VWS heeft in afstemming met de VNG, gemeenten en BZK een onderzoeksbureau (AEF) ingeschakeld om de verschillende varianten uit te werken en de voor- en nadelen hiervan te beschrijven zodat een keuze gemaakt kan worden voor een variant van een kostenverrekening of woonplaatsbeginsel BW. Partijen zijn eerder geïnformeerd over het [proces en plan van aanpak](#) van het onderzoek. Er is veel aandacht geweest voor de proceskant door o.a. bijeenkomsten met gemeenten, aanbieders en cliëntenorganisaties te organiseren. Nu het onderzoek van AEF opgeleverd is, is de keuze aan de orde aan welk scenario verder uitwerking wordt gegeven.

Leeswijzer

In dit memo starten we met een korte samenvatting van de omschreven scenario's en voor meer informatie verwijzen we naar passages uit het AEF-rapport. Het rapport is zo opgebouwd dat hoofdstuk 2 (12 pagina's) uitleg geeft aan de voorgelegde besluiten in dit stuk. De bijlagen in het rapport geven diepgaandere informatie en alle overwogen opties weer.

2. Achtergrond: wat willen we bereiken en waarom doen we dit ook alweer?

Het Expertiseteam adviseerde: *“Het stelsel bevat het principe van een kostenverrekening of woonplaatsbeginsel zodat de gemeente van herkomst voor een bepaalde periode de kosten betaalt van de voorziening in andere gemeenten. De exacte uitwerking hiervan moet nader worden onderzocht.”*

Wat willen we bereiken en waarom doen we dit ook alweer?

- *We willen van beschermd wonen naar beschermd thuis: transformatie zorglandschap van opgeschaalde intramurale voorzieningen naar steeds meer preventie, gewoon wonen en lokale voorzieningen. Proces van afbouw, opbouw en ombouw.*
- *BW-voorzieningen zijn thans relatief geconcentreerd bij aantal gemeenten en er is sprake van een historisch verdeelmodel. Voorwaarde voor verantwoordelijkheid nemen door alle gemeenten voor de eigen inwoners: doordecentralisering middelen m.b.v. objectief verdeelmodel.*
- *Nieuw objectief verdeelmodel kan voor een gemeente niet voorzien in de kosten van BW-cliënten die vanuit andere gemeenten afkomstig zijn. Daarom kostenverrekening of woonplaatsbeginsel noodzakelijk.*
- *Handhaven historisch verdeelmodel niet wenselijk, is geen objectieve weerspiegeling van de vraag. Om de middelen objectief te gaan verdelen is afgesproken dat er een ingroepad van 10 jaar komt voor de landelijke herverdeling als gevolg van de overgang van een historisch naar een objectief verdeelmodel (2022-2031).*

Transformatiedoelstellingen, objectieve verdeling en kostentoerekening sterk met elkaar verbonden

Door decentralisatie maakt belang van sommige punten groter

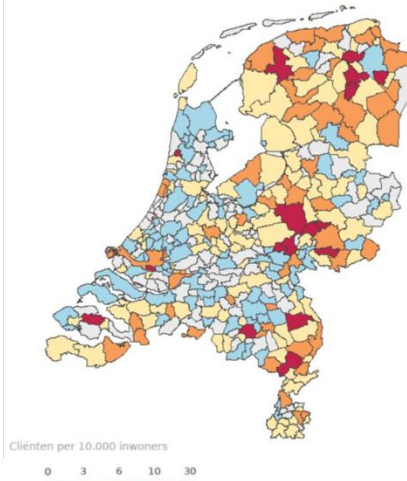


De nuloptie

Sommige gemeenten hebben gevraagd ook de voor- en nadelen van de nuloptie te beschrijven. Bij de nuloptie blijft de wet onveranderd (aangemelde gemeente is verantwoordelijk voor verstrekking BW) en is geen sprake van kostenverrekening. De invoering van het nieuwe objectieve verdeelmodel voor nieuwe cliënten betekent dat alle gemeenten middelen krijgen voor de eigen inwoners. Indien cliënten om beschermd te gaan wonen zich niet melden bij de herkomstgemeente maar bij een andere gemeente (vanwege beste BW-plek en/of wens van de cliënt) is die gemeente verantwoordelijk voor het verstrekken van BW. Het objectief verdeelmodel voorziet voor deze gemeente niet in middelen voor deze “verhuizende” cliënten. Dat betekent dat de gemeente met relatief veel instellingen en daardoor veel cliënten van buiten de gemeente (uit de regio of vanuit andere regio's) daarvoor geen middelen ontvangt; deze gemeenten lopen volgens AEF een groot financieel risico. Alleen al om deze reden is de nuloptie niet mogelijk.

Een objectieve verdeling gaat uit van kenmerken van de populatie

- Uit herkomstanalyse verdeelmodel volgt:
 - 38% ingestroomd vanuit andere gemeente
 - 14% ingestroomd vanuit andere regio
- Dit zal deels uiteffenen, maar er is bekend dat er netto ontvangers en netto uitzenders zijn.
- Geen mogelijkheid om in de data te corrigeren voor justitieel kader en een aantal andere vormen met verblijf (grote pieken).
- Een objectief verdeelmodel corrigeert hier beperkt voor: de kenmerken komen over het algemeen wel vaker voor bij BW-cliënten, maar zeker niet uitsluitend.



In het AEF-rapport wordt ook de huidige situatie/nuloptie aan de beoordelingscriteria getoetst (zie pagina 21):

- in de praktijk discussie tussen gemeenten over verantwoordelijkheid; leidt dan tot langduriger aanvraagtraject voor cliënten;
- waarschijnlijk meer contracten dan bij scenario kostenverrekening maar minder dan bij woonplaatsbeginsel;
- zeer beperkte prikkel voor gemeenten voor vormgeven lokale ondersteuning.

Verder maakt de huidige wetgeving waarbij de aanmeldgemeente verantwoordelijk is het moeilijk te sturen op het lokale en regionale zorglandschap; de aanmeldgemeente moet alle cliënten van binnen of buiten de regio accepteren en na uitstroom zal vermoedelijk een groot deel van de cliënten een beroep doen op de lokale woningmarkt en voorzieningen. Mitigerende maatregel zou kunnen zijn dat gemeenten regionaal de middelen in een pot stoppen én financieel solidair zijn en risico's delen. Dat vereist instemming van alle gemeenten en is lastig te verwezenlijken. Dat geldt temeer voor de cliënten van buiten de regio.

Conclusie: de nuloptie is niet haalbaar omdat het zich niet verhoudt tot het voor de doelstellingen van de decentralisatie noodzakelijk in te voeren objectief verdeelmodel en een aantal gemeenten grote financiële risico's loopt. Het staat ook haaks op de afspraken die VWS, BZK en VNG hebben gemaakt over het advies van het Expertiseteam.

3. Woonplaatsbeginsel of kostenverrekening voor beschermd wonen?

In deze paragraaf starten we met een korte samenvatting van de (overgebleven) twee hoofdscenario's, respectievelijk 'woonplaatsbeginsel' en 'kostenverrekening'. Hoewel juristen van VWS-VNG de kostenregeling niet haalbaar achten, vergelijken we conform opdracht toch beide scenario's volledig met elkaar. In de paragrafen daarna gaan we in op mitigerende maatregelen voordat we in paragraaf 6 tot een voorgelegd besluit inzake het verder uit te werken voorkeursscenario komen.

3.1 Scenario Woonplaatsbeginsel (samenvatting)

Op dit moment is de aanmeldgemeente verantwoordelijk voor het verstrekken van BW. In het scenario Woonplaatsbeginsel wordt de herkomstgemeente van de cliënt verantwoordelijk voor BW, op dezelfde wijze als bij het nieuwe woonplaatsbeginsel voor de Jeugdwet. Indien de cliënt zich bij een andere gemeente meldt, is de andere gemeente alleen verantwoordelijk voor het achterhalen van de herkomstgemeente en het warm overdragen van de cliënt aan de herkomstgemeente. De herkomstgemeente is op basis van het principe "wie betaalt bepaalt" verantwoordelijk voor het gehele proces tot en met uitstroom, inclusief het afgeven van een beschikking en contracteren van een BW-instelling. Er is in dit scenario geen sprake van kostenverrekening. De herkomstgemeente betaalt de werkelijke kosten van het BW-traject tijdens de gehele duur, via facturen van gecontracteerde aanbieders. In de beginperiode zal het vaker dan nu voorkomen dat de verantwoordelijke gemeente (de herkomstgemeente) niet samenvalt met de BW-gemeente. Gedurende de transformatie neemt dat door de beoogde opbouw van lokale voorzieningen geleidelijk af. Voor de kleinste gemeenten is de schaal naar verwachting onvoldoende voor BW-voorzieningen op hun grondgebied.

In beide scenario's wordt de landelijke toegankelijkheid geborgd door verplicht te stellen om de kans op herstel en de wens van de cliënt mee te nemen in het onderzoek (door respectievelijk herkomstgemeente bij scenario woonplaatsbeginsel c.q. aanmeldgemeente bij scenario kostenverrekening) naar een geschikte BW-plek, ook als dat buiten de gemeente is. Dat kan toegelicht worden in de MvT of vastgelegd in de wet.

Voor nadere info: AEF-rapport pag. 12-15 en bijlage A1, pag. 27-29.

3.2 Scenario Kostenverrekening (samenvatting)

Bij scenario kostenverrekening verandert het volgende. Ten eerste wordt geregeld dat de verantwoordelijkheid voor het verstrekken van BW niet langer bij de aanmeldgemeente ligt maar bij de BW-gemeente, ofwel de gemeente waar de cliënt beschermd gaat wonen. De BW-gemeente is verantwoordelijk voor het afgeven van de beschikking en het contracteren van de BW-instelling en draagt de kosten van de BW-client. Daarnaast wordt bij scenario kostenverrekening geregeld dat de herkomstgemeente van de cliënt de kosten van het BW (7 jaar lang) vergoedt aan de BW-gemeente. Voor de herkomstgemeente geldt niet “wie betaalt bepaalt”, de herkomstgemeente kan geen invloed uitoefenen op de beslissing van de BW-gemeente c.q. op de BW-zorg.

In dit scenario is de aanmeldgemeente juridisch verantwoordelijk voor het onderzoek waar de cliënt de meeste kans op herstel heeft. Als daaruit blijkt dat de cliënt het beste in een andere gemeente beschermd kan wonen, draagt de aanmeldgemeente de cliënt warm over naar de BW-gemeente.

Wanneer de BW-gemeente weigert de cliënt over te nemen, blijft de aanmeldgemeente verantwoordelijk. In de praktijk zullen aanmeldgemeente en BW-gemeente vaak dezelfde zijn.

De borging van de landelijke toegankelijkheid BW is identiek aan die van scenario woonplaatsbeginsel.

Voor nadere info: AEF-rapport pag. 16-19 en bijlage A1, pag. 29-32.

3.3 Samenvattende vergelijking

Aan de start van het traject is door de begeleidingscommissie een beoordelingskader vastgesteld (bijlage B AEF-rapport), waaraan beide scenario's zijn getoetst. Op pag. 21 van het AEF-rapport staat in een tabel de toetsing weergegeven. Resultaat:

- Het scenario woonplaatsbeginsel scoort beter op: borging landelijke toegankelijkheid, heldere juridische verantwoordelijkheid; juridische consequenties; maximale prikkel voor vormgeven lokale ondersteuning en minimale risico's BW-gemeenten; geen moral hazard of negatieve prikkels, de beste verhouding tot het nieuwe verdeelmodel BW.
- Het scenario langdurende kostenverrekening scoort beter op: de optelsom van administratieve lasten voor aanbieders en gemeente. Bij woonplaatsbeginsel is sprake van een groot aantal contracten met aanbieders door het hele land. Bij kostenverrekening is voorts sprake van directe sturing op de aanbieders in de gemeente in plaats van de sturing op afstand - bij een deel van de cliënten - bij woonplaatsbeginsel.
- Op andere criteria is het beeld genuanceerd en/of scoren ze nagenoeg gelijk: consequenties voor cliënten; financieel risico voor gemeenten met veel instellingen; bruikbaar te zijner tijd voor MO.
- Los van de inhoudelijke beoordeling is in het rapport het oordeel van de juristen van VWS en VNG weergegeven dat het scenario kostenverrekening *juridisch niet haalbaar* is en *praktisch niet uitvoerbaar* (zie pagina 17 en 18 AEF-rapport en paragraaf 4).

4. Mogelijke mitigerende maatregelen bij scenario kostenverrekening

Nadere toelichting (juridische) haalbaarheid van dit scenario. Bij dit scenario moeten 2 vraagstukken juridisch geregeld worden: ten eerste wie verantwoordelijk is voor het verstrekken van BW, ten tweede het onderling verrekenen tussen gemeenten.

- A. Verantwoordelijkheidsverdeling. AEF onderscheidt 2 opties voor de verantwoordelijkheidsverdeling bij dit scenario (zie pag. 18 AEF-rapport).
Optie 1: de aanmeldgemeente is net als nu verantwoordelijk voor het verstrekken van BW.
Aan de wet wordt – in het kader van de onderzoeksplicht - een overlegbepaling opgenomen.
Indien na het overleg de andere gemeente weigert de cliënt over te nemen, blijft de

aanmeldgemeente verantwoordelijk. Volgens juristen van VWS en VNG is optie 1 juridisch mogelijk.

Optie 2: de BW-gemeente (waar de cliënt beschermd gaat wonen) is verantwoordelijk voor de verstrekking van BW. Zowel de definitie van de BW-gemeente en diens verantwoordelijkheid wordt in de wet opgenomen, alsook dat de anmeldgemeente verantwoordelijk blijft als ze het niet eens kunnen worden. De juristen geven aan dat het complex is de verantwoordelijkheidsverdeling op deze manier juridisch vast te leggen.

- B. Kostenverrekening. Een dergelijke verplichting opnemen in de wet, waarbij gemeenten betalen zonder te bepalen, is in strijd met het algemene uitgangspunt van de eigen huishouding van de gemeente: het budgetrecht van de raden en daarmee de beleidsvrijheid van gemeenten. Gemeenten moeten betalen maar hebben geen invloed op de indicatie, de duur of de kosten van het BW-traject. In het AEF-rapport is aangegeven dat hier alleen kan van worden afgeweken als er zwaarwegende gronden zijn, en dat moet dan bestuurlijk worden besloten en wettelijk worden geregeld

De juristen van VWS en VNG constateren ten aanzien van de óptelsom van het regelen van de verantwoordelijkheid en kostenverrekening: dit hoofdsceario is juridisch niet haalbaar en praktisch niet uitvoerbaar. Specifiek met betrekking tot de door juristen mogelijk geachte optie 1 met betrekking tot de verantwoordelijkheid (aanmeldgemeente en regelen overlegbepaling) schatten de juristen in dat dit vrijwel overeenkomt met de huidige situatie. In de AEF-sessies met gemeenten bleek voor de optie van handhaving van de huidige wet (aanmeldgemeente verantwoordelijk) geen enkele steun. Dit omdat de huidige wetgeving waarbij de anmeldgemeente verantwoordelijk is, het moeilijk maakt te sturen op het lokale en regionale zorglandschap; de anmeldgemeente moet alle cliënten van binnen of buiten de regio accepteren en na uitstroom zal vermoedelijk een groot deel van de cliënten een beroep doen op de lokale woningmarkt en voorzieningen.

Zwaarwegende gronden, om van het algemeen uitgangspunt van de eigen huishouding van gemeenten af te wijken, zijn er vooralsnog niet, temeer daar er een alternatief is: woonplaatsbeginsel.

Een mitigerende maatregel/alternatief als een convenant tussen gemeenten is ook ter tafel geweest. Dit strookt echter eveneens niet met het algemeen uitgangspunt van de eigen huishouding van de gemeente en de staatsrechtelijke verhoudingen met betrekking tot het budgetrecht van de raad. Los van deze juridische bezwaren met betrekking tot een convenant, vereist dit dat alle 355 gemeenten akkoord gaan en blijven. Gezien de ervaringen met het convenant bij landelijke toegankelijkheid MO waarbij slechts 43 gemeenten moesten tekenen, is dit te duiden als zeer problematisch.

5. Mogelijke mitigerende maatregelen bij woonplaatsbeginsel

5.1 Sturing op regionaal zorglandschap en de woningmarkt

Een deel van de gemeenten heeft zorgen over de regie op het lokaal en regionaal zorglandschap en over de gevolgen na uitstroom uit BW voor de woningmarkt bij invoering van het woonplaatsbeginsel. Het probleem dat hierachter ligt is dat de herkomstgemeente in een andere gemeente (BW-gemeente) plekken kan inkopen bij aanbieders voor eigen inwoners. In die gevallen wil de BW-gemeente voorafgaand aan plaatsing overleg met de herkomstgemeente over de vraag of dit daadwerkelijk de beste plek voor de cliënt is, mede gelet op latere uitstroom en de gevolgen daarvan voor de gemeente. Hoewel de herkomstgemeente verantwoordelijk blijft en dus ook de kosten draagt totdat uitstroom gerealiseerd is, zijn er zorgen waarvoor gemeenten oplossingen willen. De verkende oplossingsrichtingen betreffen:

1. Afspraken tussen herkomstgemeente en BW-gemeente, via toelichting in de MvT of vastlegging in de wet:

- de BW-gemeente wordt door de herkomstgemeente op de hoogte gebracht als er plekken ingekocht worden bij aanbieders in zijn gemeente. Dit zodat de BW-gemeente zicht houdt op de plekken in de regio voor eigen inwoners.
- Net zoals nu bij de uitvoering van landelijke toegang vindt een gesprek plaats tussen herkomst en BW- gemeente over of dit de beste plek is voor de cliënt. In de toelichting op de wet kunnen deze twee onderdelen (informereren en overleg) een plek krijgen. Nagegaan zal worden of ook een overlegbepaling in de wet kan worden opgenomen.
- We hanteren bij woonplaatsbeginsel het uitgangspunt 'wie betaalt, bepaalt' waardoor de herkomstgemeente de plekken kan inkopen, ook als de BW-gemeente er niet mee instemt. Enkele gemeenten hebben de wens dat aan de overlegbepaling ook een instemmingsrecht van de BW-gemeente voor de inkoop van BW-plekken in zijn gemeente wordt gekoppeld. Het is juridisch niet mogelijk en beleidsmatig niet wenselijk in de wet te regelen dat de BW-gemeente instemming moet verlenen voor de inkoop van BW-plekken bij een aanbieder in zijn gemeente. De BW-gemeente heeft geen zeggenschap over de BW-instelling en evenmin over de herkomstgemeente gelet op de gemeentelijke autonomie. Het zou er theoretisch toe kunnen leiden dat de herkomstgemeente waar geen BW-instellingen zijn gevestigd nergens een BW-plek kan inkopen voor zijn inwoners. Dit kan zeker aan het begin een groter probleem opleveren voor gemeenten die nog geen eigen lokale voorzieningen hebben. Ook is het toestemmingsvereiste in strijd met het vrij ondernemingsverkeer en een doorkruising van de privaatrechtelijke autonomie, omdat aanbieders en gemeenten gehinderd worden in het aangaan van overeenkomsten, zonder dat daar een zwaarwegend belang voor is.
- De BW-gemeente kan sturen doordat zij zeggenschap heeft op de woningtoewijzing met betrekking tot de sociale woningmarkt. De BW-gemeente maakt immers afspraken met de woningcorporaties. Dat is reden te meer om ervoor te zorgen dat herkomstgemeente en BW-gemeente goed overleg hebben over wat de beste plek is voor de cliënt voor BW en elkaar informeren om hoeveel cliënten het gaat. Het belang van de cliënt om te herstellen moet voorop staan.
- De BW-gemeente kan ook sturen door regionaal met BW-instellingen afspraken te maken over het aantal BW-plekken dat nodig is voor inwoners in de gemeente en regio; ze hebben gezamenlijk de grootste inkoopmacht.

2. Afspraken tussen herkomstgemeente en BW-gemeente in de Norm voor Opdrachtgeverschap (NvO) die op agenda staat voor de ALV van juni ter vaststelling:

Om tegemoet te komen aan de zorgen van gemeenten worden deze afspraken opgenomen binnen de Norm voor Opdrachtgeverschap:

- Binnen de Norm voor Opdrachtgeverschap maken gemeenten afspraken met elkaar inzake de onderlinge samenwerking ingeval dat er ingekocht wordt bij instellingen buiten eigen grondgebied. Daarnaast worden in de NvO ook afspraken gemaakt inzake bovenregionale samenwerking.
- De afspraken zijn gericht op goed overleg over wat de beste plaats voor de cliënt is voor BW mede gelet op de mogelijkheden bij latere uitstroom. Daarnaast zijn de afspraken gericht op het informeren van elkaar over inkoop van plekken in elkaars gemeente en het tijdig signaleren wanneer een cliënt naar verwachting uitstroomt en behoefte zal hebben aan een woning indien daarvan sprake is in de BW-gemeente.
- Gemeenten zijn gezamenlijk verantwoordelijk dat er gestuurd kan worden op een goed werkend lokaal en regionaal zorglandschap en de geleidelijke transformatie daarvan in het kader van de toekomstvisie BW Dannenberg en maken daar in het kader van NvO (nl. in de regiovisie) afspraken over.

- Binnen de NVO bestaat de mogelijkheid om geschillen tussen gemeenten voor te leggen aan een onafhankelijke geschillencommissie.

3. Afspraken tussen gemeenten en Rijk inzake verdeling en instroom door derden in gemeenten die sturing op het zorglandschap beter mogelijk maken:

- Op dit moment worden gemeenten geconfronteerd met instroom doordat derden zoals DJI plekken inkoopt bij BW-instellingen in een gemeente zonder dat de gemeente daar zicht op heeft en dat gevolgen kan hebben voor de benodigde capaciteit van gemeenten.
- Hoewel dit geen betrekking heeft op de uitwerking van deze bouwsteen willen gemeenten wel afspraken maken met DJI vanwege de noodzakelijke sturing op het lokale en regionale zorglandschap. Dit zal nader verkend worden, VWS plant hierover een overleg.

5.2 Uitvoeringsconsequenties woonplaatsbeginsel voor gemeenten en cliënten (VNG-R)

Conclusie van VNG-Realisatie is dat op dit moment de belangrijkste uitvoeringsconsequenties van het woonplaatsbeginsel voor gemeenten en cliënten zich lijken voor te doen bij:

- de eventuele overdrachtsmomenten tussen gemeenten voor aanvang en na afronding van het BW-traject;
- inkoop en contractmanagement met betrekking tot aanbieders (op afstand);
- communicatie van herkomstgemeenten met cliënten die elders in het land wonen.

Het advies is zoals eerder beschreven om op de eerste twee punten via de norm voor opdrachtgeverschap (NVO) een beheersmaatregel te treffen.

Daarnaast dienen VWS en VNG met cliënten afspraken te maken over de gevolgen van doordecentralisaties en daarmee ook over de invoering van deze regeling. De VNG kan gemeenten ondersteunen bij de totstandkoming van algemene afspraken. Gemeenten kunnen deze indien nodig specificeren. Zodra nadere keuzes gemaakt zijn voor (de uitwerking van) het woonplaatsbeginsel, is het van belang de uitvoeringsconsequenties voor gemeenten, cliënten (en aanbieders, zie 5.3) door middel van een uitvoeringstoets specifiek in beeld te brengen en waar mogelijk te kwantificeren.

5.3 Uitvoeringsconsequenties aanbieders: administratieve lasten

Als cliënten van een aanbieder uit verschillende gemeenten komen moet een aanbieder contracten (of andere afspraken) hebben met al die gemeenten, met mogelijk verschillende verantwoordingseisen en kwaliteitseisen. Dit speelt nu ook al voor sommige (grotere) aanbieders en is voornamelijk inherent aan het besluit om te doordecentraliseren. Echter door de keuze van het scenario van woonplaatsbeginsel wordt het risico van toename van administratieve lasten niet verminderd en mogelijk in de eerste periode versterkt, tenzij hier afspraken over gemaakt worden. AEF adviseert de volgende beheersmaatregelen te verkennen:

- Regionale afspraken te maken tussen gemeenten over de inkoop en de verantwoordingseisen. Als gemeenten gezamenlijk als regio inkopen, hebben aanbieders met een kleiner aantal verschillende contracten te maken. Uit de regionale plannen van gemeenten blijkt naar eerste ruwe schatting dat 75% van de gemeenten hier al plannen voor heeft.
- Een landelijk raamcontract (vergelijkbaar met het Landelijk Transitiearrangement bij Jeugd) voor bovenregionale cliënten zou de verantwoordingslast kunnen verminderen. Daarbij is het naar verwachting niet mogelijk om een vast tarief op te nemen.
- Voor individuele gevallen binnen of buiten de eigen regio kan mogelijk gebruik gemaakt worden van het contract inclusief contractvoorwaarden van een andere gemeente. Dan kan de herkomstgemeente de sturing overlaten/mandateren aan de BW-gemeente. Dat is des te gemakkelijker indien vooraf goed overleg over de beste plek voor BW en uitstroom heeft plaatsgevonden.

- Cliënten kunnen met een PGB “vrijelijk” zelf BW inkopen. De gemeente kan dan niet sturen op keuze voor een aanbieder. Dat vermindert de administratieve lasten maar vereist wel een contract tussen cliënt en aanbieder. Dit zal maar voor een beperkt aantal cliënten mogelijk zijn. Voor de doelgroep van beschermd wonen is een pgb vaak echter geen geschikte verstrekkingvorm.
- Daarnaast is tussen ambtelijk VWS en VNG afgesproken dat een beperkt aantal modelcontracten wordt ontwikkeld zodat aanbieders niet worden geconfronteerd met per gemeente verschillende contracten.

Het gevraagde besluit:

- bovenstaand flankerend beleid (par 5.1 en par 5.2) wordt verder uitgewerkt via bouwsteen 2 ‘verplichte regionale samenwerking’, via toelichting in de MvT of in de wet met betrekking tot de mogelijke uitvoering en via het traject van de VNG inzake de ‘Norm voor Opdrachtgeverschap’. Hierover moet nog bestuurlijke besluitvorming plaatsvinden.
- VWS geeft VNG-R een opdracht voor een uitvoeringstoets (par 5.3)

6. Keuze voorkeursscenario

Bij de bestuurlijke afweging speelt enerzijds de afweging welk relatief gewicht wordt gegeven aan de onderscheiden beoordelingscriteria, anderzijds wat het maatschappelijk draagvlak is voor de beide scenario's. Prealabel: er is geen ideaalmodel.

Doorslaggevend moet zijn in hoeverre het scenario bijdraagt aan de breed ondersteunde toekomstvisie Dannenberg op BW. Het woonplaatsbeginsel sluit daar het beste op aan en vormt de beste prikkel voor het vormgeven van lokale ondersteuning. Als alle gemeenten verantwoordelijkheid gaan dragen voor BW, dan moet ook de volle verantwoordelijkheid voor de inwoners van de gemeente bij de herkomstgemeente liggen. Er zijn twee zwaarwegende contra-argumenten van dit scenario:

1. veel administratieve lasten voor aanbieders en gemeenten;
2. én vraagstukken rond de sturingsmogelijkheden herkomstgemeente en BW-gemeente op het lokale en regionale zorglandschap.

Deze contra-argumenten zijn:

- enerzijds mitigeerbaar door flankerend beleid (zie 5.1 t/m 5.3),
- anderzijds van tijdelijke aard: deze 2 problemen nemen in de tijd geleidelijk af door de beoogde opbouw van lokale voorzieningen en preventie.

Voor cliënten biedt het woonplaatsbeginsel het perspectief van lokale ondersteuning en zoveel mogelijk behoud van gewoon wonen, het aanwezige sociale netwerk etc. zodat bij steeds minder cliënten de noodzaak bestaat om te verhuizen om beschermd te kunnen wonen.

Naast deze inhoudelijke motivering van het woonplaatsbeginsel speelt de afweging van de juristen, nl. dat het scenario kostenverrekening juridisch niet haalbaar is (zie pagina 17, 18 en 30 van het AEF-rapport en paragraaf 4 van dit memo).

Bij de sessies van AEF met gemeenten (ongeveer 60) bleken er veel verschillende meningen te zijn. Tevens leek een meerderheid van gemeenten een voorkeur te hebben voor woonplaatsbeginsel. Op dat moment was het oordeel van de juristen, dat scenario kostenverrekening niet haalbaar is, nog niet duidelijk. Bij de bespreking met de GGZ-werkgroep (ambtelijk VNG) is de conclusie getrokken voort te gaan met het woonplaatsbeginsel op basis van de meerderheid van de aanwezigen. Enkele

gemeenten geven desondanks de voorkeur aan een kostenverrekening. Hierbij zijn geen oplossingen aangedragen voor de constatering van de juristen dat deze optie juridisch niet haalbaar is. Daarnaast zijn er zorgen inzake de verwevenheid van de bouwstenen en de besluiten die in samenhang met elkaar genomen moeten worden bij de doordecentralisatie (verdeelmodel, NVO en woonplaatsbeginsel). Dit omdat er nu een aantal besluiten genomen moeten worden om de voorbereidingen te treffen in de verschillende trajecten en tegelijkertijd ook de wens is om alles in samenhang te kunnen beoordelen. Enkele gemeenten blijven pleiten voor de nuloptie. Hiervoor verwijzen we naar paragraaf 2.

Op 23 juni heeft de Cie ZJO positief geadviseerd over het scenario woonplaatsbeginsel en het verder uitwerken van dit scenario, waaronder het starten van het wetstraject.

In de AEF-sessie bleken, zoals reeds bekend, aanbieders en cliënten tegen doordecentralisering te zijn, maar ze zouden indien dat doorgaat een voorkeur hebben voor scenario kostenverrekening, vooral vanwege de gevreesde administratieve lasten voor aanbieders en de directe inhoudelijke relatie tussen gemeente en de aanbieder(s).

In een vervolgggesprek op 30 april jl. hebben zowel cliënten en aanbieders de zorgen rondom doordecentralisatie nogmaals bevestigd. Afgesproken is dat er een traject komt waarbij ze optimaal betrokken worden. Aanbieders en cliëntenorganisaties ondersteunen de toekomstvisie Dannenberg "Van beschermd wonen naar beschermd thuis" (preventie, opbouw lokale voorzieningen) maar zijn het niet eens over de wijze waarop dit gerealiseerd moet worden. Valente is niet tegen een objectief verdeelmodel maar op regionaal en niet op lokaal niveau. In algemene zin vinden aanbieders de randvoorwaarden van Dannenberg (o.m. voldoende woningen, ambulante GGZ-zorg etc.) nog onvoldoende ingevuld en ze pleiten voor pas op de plaats en doorgaan met de (lopende) regionale samenwerking.

De cliëntenorganisaties vinden dat in het AEF-rapport maar ook bij de doordecentralisering onvoldoende aandacht is voor het cliëntperspectief. Ze willen duidelijkheid over recht op BW, dat de eigen keuze van de cliënt voorop staat en dat cliënten goed worden geïnformeerd en ondersteund. In de huidige situatie heeft de cliënt het recht om de gemeente te kiezen waar hij/zij beschermd wil gaan wonen. Er vindt wel een onderzoek plaats vindt wat de "beste plek" is maar het is vervolgens aan de gemeente om aan te tonen dat de beste plek niet de voorkeursgemeente van de cliënt is (omgekeerde bewijslast). Als bij woonplaatsbeginsel de huidige vorm van landelijke toegankelijkheid geschrapt wordt maar wel het onderzoek naar de beste plek verplicht wordt, geldt in feite niet meer de omgekeerde bewijslast en vinden zij de positie van de cliënt verzwakt. Hoe de rechten van de rechten het beste geborgd kan worden, vormt een onderdeel van het vervolgtraject.

Het gevraagde besluit:

Akkoord te gaan met het verder uitwerken van het scenario woonplaatsbeginsel, waaronder het starten van het wetstraject. In oktober wordt in een BO over het totaal van de uitwerking van de bouwstenen gesproken.

7. De te nemen algemene besluiten

Onderstaande definities en algemene besluiten vormen samen de contouren van de te ontwikkelen wetswijziging c.q. het vangnet en zijn niet afhankelijk van de scenariokeuze.

Het gevraagde besluit:

Akkoord te gaan met de voorstellen en definities zoals opgenomen in *bijlage 1* van dit memo inzake:

- *Definitie beschermd wonen; handhaven huidige wettelijke definitie*
- *Kosten na uitstroom; buiten beschouwing laten*
- *Definitie gemeente van herkomst: conform Jeugdwet*

- *Reikwijdte vangnet: voor mensen van wie herkomstgemeente niet vast te stellen is (zie ook 8.2). Volgens ruwe schatting AEF gaat het om 5% van de cliënten maar dat is gebaseerd op de registraties; op basis van gesprekken met individuele cliënten is de verwachting dat het aantal mensen kleiner zal zijn. Er zal nog een check plaatsvinden of de omvang verkleind kan worden; zoja, dan vergt dat opnieuw bestuurlijke besluitvorming.*
- *Verantwoordelijkheid bij terugval: Als de cliënt binnen een jaar na afloop van het BW-traject opnieuw een aanvraag doet, is de gemeente die het eerdere BW-traject heeft verstrekt verantwoordelijk.*

8. Randvoorwaarden en raakvlakken met andere trajecten

8.1 Tijdsplan invoering wetswijziging

In het rapport is – op aangeven VWS- aangegeven dat een wetstraject al snel 2 jaar vergt. Omdat woonplaatsbeginsel een randvoorwaarde is voor invoering van het nieuwe verdeelmodel BW per 1 januari 2022 (zie ook paragraaf 2 m.b.t. nuloptie), heeft VWS – in afstemming met de VNG – met spoed onderzocht wat de mogelijkheden zijn om dit proces te versnellen c.q. oplossingen te bedenken, zodat de invoering van de doordecentralisering volgens het geplande tijdsplan kan doorgaan. Veel kan naar verwachting worden overgenomen uit de Jeugdwet. VWS heeft een tijdsplanning opgesteld voor het wetstraject op basis waarvan indiening bij de Tweede Kamer eind januari/begin februari 2021 haalbaar zou kunnen zijn. Het totale tijdstraject is in principe haalbaar maar als altijd spelen er onzekere factoren mee, zoals de snelheid van de parlementaire behandeling (vergelijkbaar wetsvoorstel bij de Jeugdwet ging relatief snel), de verkiezingen in maart en de vorming van een nieuw kabinet.

8.2 Het vangnet

In paragraaf 7 is al besloten over de reikwijdte van het vangnet. Voor wat betreft vormgeving en uitvoering vangnet: AEF stelt nacalculatie voor met na twee jaar vergoeding uit GF via een DU, waarbij het totale budget in dat jaar wordt ingehouden van het macrobudget BW. Voor het beheer van het vangnet zijn meerdere opties.

Voorstel voor verdere uitwerking van vormgeving en uitvoering van het vangnet:

- Voor vormgeving van het vangnet sluiten we aan op de vormgeving van de “compensatieregeling woonplaats onbekend” van de Jeugdwet. Dat betekent dat gemeenten bij VWS een aanvraag voor compensatie kunnen indienen, VWS checkt/beslist en de uitkomst van de beoordeling door aan BZK die het verwerkt in de verdeling van het gemeentefonds.
- Verder uitgewerkt wordt, in overleg met gemeenten, het werken met een drempelbedrag, zoals bij compensatieregeling jeugd. Dat kan bureaucratie beperken en verkleint ook de omvang van de regeling.
- Vergoeding van werkelijke kosten, geen beperking duur van de vergoeding.
- VWS beziet in hoeverre de uitvoering aan een derde partij kan worden toevertrouwd, bijvoorbeeld op basis van mandaat.
- De werking van het vangnet in de praktijk wordt meegenomen in de evaluatie van de doordecentralisering na 3 jaar.

Voor nadere info: AEF-rapport pag. 40-43.

Het gevraagde besluit:

Gaat u akkoord met de verdere uitwerking van het financieel vangnet met betrekking tot mensen waarvan de herkomstgemeente niet valt te bepalen, zoals bovenstaand beschreven?

BIJLAGE A: ALGEMENE BESLUITEN

1. Besluit: definitie beschermd wonen:

- I. bij de kosten die in aanmerking komen voor de regeling hanteren we de definitie van beschermd wonen conform de Wmo 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.’*
- II. Het begrip ‘accommodatie van een instelling’ krijgt een nadere duiding om antwoord te geven op vragen zoals hoe het zit met instellingen die zelf huizen vlakbij hun instellingen ter beschikking stellen aan cliënten die hierin kunnen uitstromen en eventueel in aanmerking kunnen komen voor een ambulant, extramuraal product. Of instellingen die afspraken hebben kunnen maken met corporaties en woningen in beheer hebben in wijken.
- III. *Overige kosten na uitstroom of vormen van ‘beschermd thuis’ komen niet in aanmerking voor de regeling want:*
 - i. *Verrekenen van kosten na uitstroom levert extra administratieve lasten op, en het leidt tot discussie als een cliënt kort na uitstroom weer verhuist.*
 - ii. *Bredere definitie is niet goed (juridisch) af te bakenen van reguliere begeleiding en zorgt ervoor dat gemeenten een belangrijk deel van de regie over de toegang kwijtraken.*

2. Besluit: definitie van gemeente van herkomst: *De laatste woonplaats voorafgaand aan de melding van een behoefte aan BW (woonadres volgens het BRP), tenzij dat verblijf in een instelling of bij pleegouders betrof (Jeugdwet, zorg, forensisch of anders). In dat geval de laatste woonplaats voorafgaand aan de melding van een behoefte aan BW waar de persoon niet in een instelling verbleef.*

3. Besluit: ‘reikwijdte vangnet’:

- I. *Cliënten waarvan de herkomstgemeente¹ niet te bepalen is vallen onder het vangnet.*
- II. *Cliënten die langer dan 5 jaar voorafgaand aan de melding van een behoefte aan BW dakloos waren, in een instelling woonden, of in het buitenland verbleven vallen daarmee onder het vangnet.*
- III. *Voor de cliënten in het vangnet worden de kosten gecompenseerd uit het vangnet.*

4. Besluit: verantwoordelijkheid bij terugval:

- I. *Als de cliënt binnen een jaar na afloop van het BW-traject opnieuw een aanvraag doet, dan geldt dat de gemeente die het eerdere BW-traject heeft verstrekt, opnieuw verantwoordelijk is.*
- II. *Dit zal als zodanig worden opgenomen in het woonplaatsbeginsel,*

¹ Dit geldt ook als de herkomstgemeente niet in Nederland ligt. Zoals mensen die uit het buitenland komen, en na een eerste opvangperiode (waarin ze geen herkomstgemeente in Nederland hebben) beschermd wonen nodig hebben. Dit betreft niet de groep remigranten die onvoorbereid uit het buitenland naar Nederland verhuisd en normaal ook geen recht op BW heeft.