



Richtlijn regionale afspraken tussenvormen Beschermd Wonen



Inleiding

Van beschermd wonen naar beschermd thuis

De commissie Toekomst Beschermd Wonen (commissie Dannenberg) heeft geadviseerd dat cliënten die (tijdelijk) beschermd moeten wonen er baat bij hebben om dit zo thuis mogelijk te doen. Dit advies is breed omarmd in het land, en heeft aanleiding gegeven tot een groot aantal veranderingen in de vormgeving van beschermd wonen. Het advies is bevestigd en geconcretiseerd door het Expertiseteam Maatschappelijke Opvang, Beschermd Wonen en Begeleiding en bekrachtigd in een BO tussen rijk en VNG op 2 juli 2019.

Van verandering op stelselniveau tot ontwikkeling van tussenvormen

De veranderingen spelen deels op stelselniveau. Zo worden de middelen voor beschermd wonen op termijn overgeheveld naar alle gemeenten om de transformatie te ondersteunen. Ook in de praktijk beweegt er veel. Gemeenten zijn in navolging van het advies van de commissie Dannenberg volop bezig ondersteuningsaanbod te ontwikkelen waarbij cliënten zoveel mogelijk in de eigen wijk of thuis ondersteund worden. Dit aanbod voldoet niet aan de wettelijke definitie van beschermd wonen. Het doel van deze richtlijn is om gemeenten te helpen deze 'tussenvormen' op een goede manier mee te nemen in de transitie die de komende jaren plaatsvindt.

Doordecentralisatie beschermd wonen

Op dit moment krijgen alleen centrumgemeenten rijksmiddelen voor BW en worden zij in veel regio's door regiogemeenten gemandateerd voor de uitvoering van BW in hun regio. Volgens planning zal vanaf 1 januari 2023 de toedeling van BW-rijksmiddelen stapsgewijs veranderen van een volledig historisch budget verdeeld over de centrumgemeenten naar een volledig objectief budget voor alle gemeenten. Het doel is om alle gemeenten financieel in staat te stellen om passende begeleiding en toezicht voor hun eigen inwoners zo veel mogelijk in de thuissituatie te organiseren.

Norm voor Opdrachtgeverschap

Met deze veranderingen op komst is het van groot belang dat gemeenten in elke regio onderling en met andere regio's goede samenwerkingsafspraken maken, zodat gemeenten weten waar ze aan toe zijn en het belang van cliënten zo goed mogelijk gewaarborgd wordt. Hiervoor is een Norm van Opdrachtgeverschap (NvO) Maatschappelijke Opvang (MO) & Beschermd Wonen (BW) vastgesteld in de Algemene Ledenvergadering van 26 juni 2020.¹ Daar wordt ook ingegaan op de overlegbepaling die stelt dat regio's in het kader van het woonplaatsbeginsel onderling afspraken moeten maken over cliënten die naar een andere regio verhuizen voor BW. Bij de NvO is door de VNG een routekaart opgesteld.²

¹ [Waar staat de NVO voor? | VNG](#)

² [Norm voor Opdrachtgeverschap MO & BW: Routekaart | VNG](#)

Deze richtlijn: de omgang met tussenvormen binnen regio's

Deze richtlijn gaat over een specifieke kwestie waar afspraken over gemaakt moeten worden binnen regio's: de omgang met vormen van BW die niet binnen de wettelijke definitie vallen.³ Lichtere vormen van BW ('tussenvormen') vallen namelijk niet onder de wettelijke definitie die in de Wmo staat; die omvat alleen de 'klassieke' vorm van BW waarbij cliënten in een accommodatie van een instelling verblijven en geen huur betalen. Er is afgesproken dat er geen traject wordt gestart om de definitie in de wet te veranderen. De verscheidenheid aan tussenvormen is namelijk te groot om een eenduidige afbakening die voor alle gemeenten toepasbaar is, mogelijk te maken. De wettelijke situatie omtrent tussenvormen van BW wijkt daardoor af van de situatie die in de praktijk redelijk is.

Verschillende vormen van BW

Significant onderscheidt in haar rapport 'Definitie Beschermd Wonen' drie vormen van BW:

- a. Klassiek beschermd wonen waarbij cliënten geen huur betalen
- b. Klassiek beschermd wonen waarbij cliënten wel zelf huur betalen (ook wel scheiden van wonen en zorg)
- c. Tussenvormen van beschermd wonen waarbij cliënten zelf huur betalen, bijvoorbeeld waarbij:
 - de huur (tijdelijk) wordt overgenomen door de aanbieder;
 - de aanbieder een woning huurt van een woningcorporatie voor de cliënt of voor deze cliënt garant staat;
 - de cliënt een woning huurt van de aanbieder;
 - de cliënt op een andere manier zelfstandig woont met een beschermd wonen indicatie.

Hoewel de verscheidenheid van vormen wel in de Memorie van Toelichting benoemd wordt, valt in deze categorisering alleen optie a) onder de wettelijke definitie van BW. De term 'tussenvormen' in deze richtlijn omvat dus opties b) en c).

Leeswijzer

De richtlijn gaat eerst in op het huidige en toekomstige juridisch en financieel kader voor BW. Daarna volgt een overzicht van de verschillende manieren waarop de verantwoordelijkheid voor cliënten in tussenvormen van BW in de praktijk binnen regio's geregeld kan worden. Het gaat in op mogelijke knelpunten die hierbij spelen en biedt oplossingsrichtingen hiervoor die gemeenten houvast kunnen geven bij het maken van regionale afspraken. De richtlijn is gericht op een goed verloop van de overgangsfase. Uiteraard is het maken van regionale afspraken voor de bestaande cliënten ook van belang voor een solide basis voor samenwerkingsafspraken in de toekomst.

Deze versie

De richtlijn is vastgesteld in de VNG commissie ZJO van 16 september als addendum op de Norm voor Opdrachtgeverschap.

³ De richtlijn gaat niet over regionale afspraken in het kader van het woonplaatsbeginsel. Deze zijn onderdeel van een ander traject.

Juridisch en financieel kader

Huidige situatie

Juridische verantwoordelijkheid

Volgens de Wmo zijn alle gemeenten verantwoordelijk voor BW. Als de centrumgemeente de uitvoering doet, moeten regiogemeenten de centrumgemeente hiervoor mandateren. Zij mandateren dan zowel voor het afgeven van beschikkingen, als voor de opdrachtverstrekking aan aanbieders. De juridische verantwoordelijkheid wordt daarmee overigens niet overgedragen: gemeenten blijven verantwoordelijk voor hun eigen cliënten.

Dit geldt zowel voor 'klassiek BW' (BW volgens de wettelijke definitie) als voor tussenvormen van BW: die laatste vallen juridisch gezien niet onder de wettelijke definitie van BW maar onder ambulante ondersteuning. Daar zit juridisch gezien wel een verschil tussen: bij beschermd wonen is op dit moment de gemeente waar iemand zich meldt verantwoordelijk, terwijl voor ambulante ondersteuning de gemeente waar iemand woont verantwoordelijk is.

Budgetverdeling

Het budget voor BW wordt als integratie-uitkering aan de centrumgemeenten verstrekt, en regiogemeenten mandateren hun centrumgemeente om namens hen BW uit te voeren.

De centrumgemeenten ontvangen op dit moment de rijksmiddelen bedoeld voor regionale BW-cliënten. De rijksmiddelen zijn historisch bepaald op basis van de situatie vóór 2015.

Strikt genomen zijn deze rijksmiddelen vrij besteedbaar. De rijksmiddelen worden ongeoormerkt toegevoegd aan het gemeentefonds van de centrumgemeente. De centrumgemeente heeft juridisch geen specifieke opdracht om deze rijksmiddelen te besteden aan BW-cliënten. Er wordt wel van centrumgemeenten verwacht dat zij hierin verantwoordelijk nemen. Uit een budget dat voor de hele regio bedoeld is, volgt logischerwijs dat centrumgemeenten en regiogemeenten zich hierin verantwoordelijk en billijk opstellen naar elkaar, dus dat een overschrijding van de rijksmiddelen niet automatisch het probleem is van de centrumgemeente, en dat een overschot op de rijksmiddelen ook ten goede komt van de rest van de regio. Het staat regio's vrij hier zelf passende afspraken voor te maken.

Gezien het historische karakter van de rijksmiddelen ligt het voor de hand dat met het centrumgemeentebudget niet alleen BW betaald wordt dat onder de wettelijke definitie valt, maar ook BW dat inmiddels is getransformeerd tot een tussenvorm. De hoogte van de historische rijksmiddelen die centrumgemeenten ontvangen voor de bestaande BW-cliënten hangen immers niet af van de mate waarin regio's de afgelopen jaren hun BW-aanbod hebben veranderd van intramuraal naar tussenvormen.

Toekomstige situatie

Juridische verantwoordelijkheid: bestaande en nieuwe cliënten

Het wetsvoorstel woonplaatsbeginsel BW dat in de zomer van 2020 is geconsulteerd, geldt voor nieuwe cliënten vanaf 1 januari 2023. Bestaande cliënten vallen onder het overgangsrecht: voor hen blijft de gemeente verantwoordelijk die de beschikking heeft afgegeven. Zoals vastgesteld door de commissie ZJO zijn cliënten bestaande cliënten als zij vóór 1 januari 2023 een beschikking hebben gekregen. Het overgangsrecht geldt ook voor cliënten die binnen 12 maanden na het aflopen van de beschikking – dus niet per se na het aflopen van het daadwerkelijke BW-traject –, opnieuw BW nodig hebben. Het overgangsrecht geldt alleen voor cliënten die volgens de wet BW-cliënten zijn.

Wat bepaalt of een cliënt volgens de wet een BW-cliënt is?

De beschikking bepaalt of een cliënt onder de wettelijke definitie van BW valt. Uit de beschikking moet blijken dat de cliënt recht heeft op BW volgens de wettelijke definitie van BW. Het gaat hier om de bedoeling van de beschikking; de woorden 'beschermd wonen' hoeven er bijvoorbeeld niet per se in voor te komen.

Nieuwe cliënten vallen onder de verantwoordelijkheid van de gemeente waar zij ingezetene zijn voorafgaand aan het BW-traject. Het gaat hier dus om het laatste woonadres, niet de gemeente waar zij beschermd (gaan) wonen. Ook voor nieuwe cliënten geldt dus dat juridisch gezien alle gemeenten verantwoordelijk zijn. Voor nieuwe cliënten gaan alle gemeenten dan ook daadwerkelijk rijksmiddelen ontvangen.

Budgetverdeling na doordecentralisatie

Per 1 januari 2023 worden de middelen voor BW stapsgewijs doorgedecentraliseerd van centrumgemeenten naar alle gemeenten, op basis van objectieve maatstaven. Tegelijkertijd verandert de verdeling van het budget dat toegeedeeld wordt aan de regio's als geheel (en waarvan elk jaar meer wordt doorgedecentraliseerd naar alle gemeenten), van volledig historisch naar volledig objectief.

Technische toelichting: verdeelmodel en ingroeipad

Met de veranderingen van het verdeelmodel BW zijn twee ingroeipaden gemoeid. Het percentage van het regionale budget dat per jaar wordt doorgedecentraliseerd is landelijk bepaald en verschilt per jaar. Deze percentages zijn bepaald op basis van uitstroomgegevens. De objectief verdeelde BW-middelen die naar alle gemeenten gaan, zijn immers bedoeld voor nieuwe cliënten BW. Na 7 jaar is het volledige regionale budget doorgedecentraliseerd, omdat de cliëntenpopulatie tegen die tijd naar verwachting vrijwel volledig vernieuwd zal zijn (de langstzittende cliënten gaan waarschijnlijk naar de Wlz).

De verandering van een historische verdeling naar een volledig objectieve verdeling gebeurt via een ingroeipad van 10 jaar. Dit is dus het tijdspad waarop kosten tussen regio's zullen verschuiven. Er is voor deze duur gekozen omdat de verwachting is dat de op- en afbouw van voorzieningen in lijn met het advies van de commissie Toekomst Beschermd Wonen ongeveer deze tijdspanne zal beslaan.

De rijksmiddelen voor alle gemeenten worden objectief verdeeld en nemen in de eerste jaren van de decentralisatie toe in gelijke tred met de verwachte instroom van nieuwe cliënten in regiogemeenten. Dit is berekend op basis van landelijke data over de uitstroom van cliënten. Nieuwe cliënten worden in principe gefinancierd vanuit de objectief verdeelde middelen, bestaande cliënten vanuit het historische budget dat bij de centrumgemeente blijft (en door de jaren heen 'leegloopt' in het objectieve budget). In de praktijk kan de regionale instroomsnelheid afwijken van de landelijk instroom. Het is dus nuttig om regionaal afspraken te maken over de manier waarop je hier als gemeenten onderling mee omgaat.

Het belang van regionale afspraken

Het maken van wederkerige afspraken over tussenvormen is in het belang van alle gemeenten. Regiogemeenten kunnen namelijk te maken krijgen met tekorten in het geval geen afspraken gemaakt worden, omdat zij de tussenvormen in hun gemeente financieren maar hier geen middelen voor ontvangen. Ook centrumgemeenten lopen een risico: met de doordecentralisatie kan de hoeveelheid BW-middelen die zij ontvangen veranderen vanwege de objectieve verdeling. Hierdoor kunnen ook centrumgemeenten die nu geen tekorten ervaren straks in de problemen komen als er geen afspraken worden gemaakt.

Het is dus zowel in het belang van centrumgemeenten als regiogemeenten om wederkerige afspraken met elkaar te maken over de verantwoordelijkheid voor tussenvormen.

Advies: betrek gemeenteraden

Afspraken worden veelal gemaakt op bestuurlijk niveau. Daarbij is het van belang om Gemeenteraden tijdig te betrekken. De doordecentralisatie beschermd wonen vraagt veel verschillende afspraken, soms van een technisch karakter. Raadsleden hebben niet alleen informatie nodig, maar ook tijd om deze informatie goed te doorgronden en er een goede afweging over te maken. Er zijn verschillende manieren om Gemeenteraden tijdig te betrekken en hun input op een goede manier te verwerken in de afspraken. Zo kunnen er technische sessies georganiseerd worden waarin de achtergrond wordt toegelicht of kunnen stukken over regionale afspraken eerst ter consultatie aan alle Raden voorgelegd worden, zodat zij nog aangepast kunnen worden voordat besluitvorming plaatsvindt.

Vertaling naar de praktijk

Regio's gaan op dit moment op verschillende manieren om met de verdeling van verantwoordelijkheid voor de uitvoering en financiering van tussenvormen. Hieronder wordt voor verschillende mogelijkheden beschreven hoe deze samenhangen met het verdeelmodel, en wat mogelijke knelpunten en bijbehorende oplossingsrichtingen zijn. Het ligt voor de hand om als regio de variant te kiezen die zoveel mogelijk aansluit bij bestaande afspraken.

Variant 1: Tussenvormen worden gefinancierd en uitgevoerd door centrumgemeente

In veel regio's worden tussenvormen van BW op dezelfde manier geregeld als klassiek BW. Regiogemeenten mandateren de centrumgemeente om namens hen deze vormen van BW uit te voeren. De centrumgemeente geeft de beschikkingen af en betaalt.

In deze variant worden verschillende afspraken gemaakt over de financiën. Er zijn regio's waar de regiogemeenten financieel bijspringen bij tekorten, en waar overschotten worden verdeeld over de regio. Er kunnen echter ook andere afwegingen gemaakt worden. Zo zijn er regio's waar beschermd wonen en maatschappelijke opvang overlap kennen, en waar deze middelen in samenhang bekeken worden. Daarnaast zijn er veel regio's waar de BW-plekken geconcentreerd zijn in één of enkele gemeenten, of waar de uitstroom in specifieke gemeenten plaatsvindt. In principe moeten alle gemeenten zorgen voor voldoende uitstroomplekken, maar dat is vaak nog niet de realiteit. In dat geval kunnen overschotten op het regionale BW-budget ter overbrugging ingezet worden om de zware ondersteuning voor deze doelgroep te financieren.

Samenhang met verdeelmodel

Deze constructie is goed in overeenstemming met het huidige verdeelmodel. De centrumgemeenten ontvangen op dit moment immers de middelen voor de doelgroep die in klassiek BW of in tussenvormen zit, en hebben ook de bijbehorende (doorgemandateerde) verantwoordelijkheden.

Mogelijke knelpunten

Met de doordecentralisatie gaan regiogemeenten middelen ontvangen voor nieuwe cliënten BW. Voor bestaande cliënten blijven de centrumgemeenten middelen ontvangen. Daarbij is het van belang dat centrumgemeenten naast de bestaande cliënten in klassiek BW ook cliënten in tussenvormen blijven financieren. Hier krijgen ze immers ook de middelen voor. Daarnaast zijn er twee aandachtspunten rondom uitstroom van cliënten uit tussenvormen.

- Ten eerste speelt de vraag wanneer een cliënt overgaat van de centrumgemeenteverantwoordelijkheid naar de verantwoordelijkheid van een regiogemeente; deze vraag speelt nu ook al, dus dit is geen nieuw vraagstuk.
- Ten tweede geldt het wettelijk gedefinieerde overgangsrecht in het kader van het woonplaatsbeginsel niet voor cliënten in tussenvormen.⁴ Als deze cliënten binnen een jaar na afloop van hun beschikking opnieuw beschermd wonen – of een tussenvorm – nodig hebben, zouden ze dus bij een andere gemeente aan moeten kloppen.

Oplossingsrichtingen

Voor deze situatie is het gezien het financiële arrangement redelijk om de volgende lijn te volgen:

- Bestaande cliënten – zowel voor klassiek beschermd wonen als voor tussenvormen – blijven in de praktijk op dezelfde manier onder de financiering van de centrumgemeente vallen als nu het geval is. Regiogemeenten mandateren de centrumgemeente voor de uitvoering van zowel klassiek BW als de tussenvormen.
- Voor het moment van uitstroom en de overgang naar een regiogemeente blijven vergelijkbare afspraken gelden als op dit moment gemaakt zijn.

⁴ De inhoud van de beschikking is hier leidend: het overgangsrecht geldt voor cliënten uit wiens beschikking blijkt dat zij recht hebben op BW volgens de wettelijke definitie van BW, onafhankelijk van de BW-vorm die zij daadwerkelijk gebruiken.

- Het ligt voor de hand om regionaal voor cliënten van tussenvormen de overgang op dezelfde manier te regelen als het wettelijke overgangsrecht voor cliënten van klassiek beschermd wonen.
- De huidige financiële afspraken tussen centrumgemeente en regiogemeenten zijn gemakkelijk door te trekken naar de nieuwe situatie, waardoor tekorten en overschotten (deels) met elkaar gedeeld worden.

Net als in de huidige situatie moeten wel goede afspraken gemaakt worden over welke tussenvormen meegeerekend worden bij het bepalen van de bestaande cliënten. Voor deze en bovenstaande afspraken geldt dat het verstandig is om ze bestuurlijk vast te leggen.

Variant 2: Tussenvormen worden uitgevoerd door regiogemeenten, eventueel financiering vanuit centrumgemeente

Er zijn ook regio's waarin klassiek BW uitgevoerd wordt door centrumgemeenten, maar de uitvoering van tussenvormen van BW al bij de regiogemeenten is belegd. Hierover worden verschillende financiële afspraken gemaakt, mede afhankelijk van een overschot danwel tekort dat de centrumgemeente (cq de regio) heeft op de historische BW-middelen.

- In sommige regio's is een tekort op de BW-middelen de aanleiding voor deze verantwoordelijkheidsverdeling. In dat geval hebben gemeenten onderling besloten om niet de regiogemeenten financieel bij te laten springen, maar een deel van het takenpakket te laten overnemen.
- In andere regio's wordt de uitvoering door regiogemeenten gedaan, en blijven daardoor middelen over bij de centrumgemeente. Deze overschotten worden vervolgens verdeeld over de regiogemeenten.

Samenhang met het verdeelmodel

Bovenstaande financiële arrangementen verdelen het risico evenredig over centrumgemeente en regiogemeenten. Door de afspraken in de toekomst op een vergelijkbare manier in te richten, blijft er een goede samenhang met het verdeelmodel.

Mogelijke knelpunten en oplossingsrichtingen

Knelpunten en oplossingsrichtingen zijn vergelijkbaar met variant 1. Middelen en verantwoordelijkheden worden in samenhang verdeeld over de regio, en het is vooral van belang dit te blijven doen. Daarbij kan in hoge mate aangesloten worden op de huidige afspraken.

Bestemmingsreserves beschermd wonen

Er zijn ook regio's waar afspraken zijn gemaakt over een bestemmingsreserve voor beschermd wonen. Het ligt voor de hand om de bestemmingsreserve in te zetten voor:

- Een risicoreserve voor gemeenten die onverwacht met hoge kosten te maken hebben.
- Een transformatiefonds, waaruit initiatieven gefinancierd worden die de transformatie van het BW-aanbod ondersteunen.

Regiosplitsingen

Een aantal regio's gaat formeel of informeel splitsen. Regiogemeenten gaan dan over van de ene naar de andere regio of worden centrumgemeente van een nieuwe regio. In zulke situaties moeten bestaande cliënten verdeeld worden. Het is dan van belang dat er duidelijke afspraken gemaakt worden over cliënten in tussenvormen, zodat deze niet tussen wal en schip vallen. Oftewel, er moet worden afgesproken welke cliënten onder BW vallen, en de middelen voor hun ondersteuning moeten overgedragen worden van de ene naar de andere centrumgemeente. Het ligt voor de hand om voor de cliënten in tussenvormen dezelfde afspraken te maken als voor de cliënten in klassiek BW.

Stappen naar de toekomst

Regio's bereiden zich de komende tijd voor op de doordecentralisatie beschermd wonen. Daarbij maken ze in het kader van de NvO veel afspraken. Het van belang om daarbij ook de tussenvormen mee te nemen. Afspraken die daarover gemaakt moeten worden zijn, samenvattend:

- De afbakening: wat valt in deze regio onder tussenvormen beschermd wonen, en wat onder de reguliere ambulante ondersteuning in de Wmo?
- Omgang met bestaande cliënten: trek deze cliënten gelijk met de BW-clieënten, zodat zij als zij binnen een jaar na het aflopen van de beschikking vergelijkbare ondersteuning nodig hebben terug kunnen vallen op de gemeente die hun voorheen hun BW-ondersteuning of tussenvorm bood.
- Financiële afspraken: zorg dat in de regio op een ordentelijke manier omgegaan wordt met tekorten en overschotten op het regionale budget. De keuzes die regio's daarin maken kunnen verschillen; zo kunnen afhankelijk van de regionale situatie ook de kosten vanuit MO en ambulante ondersteuning meegewogen worden. Zeker in deze overgangperiode zijn transparante afspraken echter van belang.

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

juli 2021

vng.nl