

Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel beschermd wonen



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

6 april 2020

Opdrachtgever

Gijs Adriaansens, VWS

Contact

Carmen van Schoubroeck

Afbeelding voorkant

Carmen van Schoubroeck

Referentie

GV571/Rapport kostenverrekening of woonplaatsbeginsel beschermd wonen

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Context en historie.....	4
1.2 Vraagstelling en werkwijze van het onderzoek.....	6
1.3 Leeswijzer.....	7
2 De hoofdscenario's	8
2.1 Algemene keuzes	8
2.2 Eerste hoofdscenario: woonplaatsbeginsel.....	12
2.3 Tweede hoofdscenario: langdurende kostenverrekening tussen BW-gemeente en herkomstgemeente.....	16
2.4 Samenvatting hoofdscenario's	20
A Knoppen en opties met voor- en nadelen	22
A.1 Methode van kostentoerekening	25
A.2 Moment van overdracht (woonplaatsbeginsel).....	32
A.3 Vorm van verrekening (kostenverrekening).....	34
A.4 Definitie gemeente van herkomst	35
A.5 Definitie van beschermd wonen	38
A.6 Reikwijdte van het vangnet	40
A.7 Vorm van het vangnet.....	43
A.8 Duur en omvang van de verrekening (kostenverrekening)	44
A.9 Verrekening van kosten na uitstroom	47
A.10 Verantwoordelijkheid bij terugval na uitstroom uit BW	50
A.11 Randvoorwaarden	51
B Toelichting criteria afwegingskader	55
C Overzicht van de hoofdscenario's	57
C.1 Gemaakte keuzes per hoofdscenario	58
C.2 Afgevallen hoofdscenario: kortdurende kostenverrekening tussen BW gemeente en herkomstgemeente.....	59
C.3 Afgevallen hoofdscenario: langdurige kostenverrekening tussen aanmeldgemeente en herkomstgemeente.....	60
C.4 Samenvatting van de verhouding van hoofdscenario's tot de criteria uit het afwegingskader	62
D Inschatting omvang nieuwe regeling	65
D.1 Instroom vanuit andere gemeenten	65
D.2 Landelijk vangnet.....	65
E Gesprekspartners	66

1 Inleiding

Het onderwerp van dit onderzoek is een kostenverrekening of woonplaatsbeginsel beschermd wonen. Dit vraagstuk hangt nauw samen met de bredere ontwikkelingen in beschermd wonen. Daarom schetsen wij eerst kort de historie van het thema en de aanleiding voor dit onderzoek.

1.1 Context en historie

Beschermd wonen (BW) is ooit als voorziening opgezet om de uitstroom vanuit de klinische GGZ te vergemakkelijken. Door een beschermde woonomgeving te bieden, was voor uitbehandelde GGZ-cliënten een goed alternatief beschikbaar, dat ook een eerste opstap kon zijn naar zelfstandig wonen.

In de praktijk stroomden ook andere doelgroepen in, waaronder daklozen met verslavingsproblematiek en cliënten vanuit het forensische kader. Daarnaast werd beschermd wonen zeer ongelijk verdeeld over het land: voorzieningen werden – logischerwijs – vaak opgezet in de buurt van grote GGZ-instellingen en werden relatief vaak in minder dichtbevolkte delen van het land geplaatst. Daardoor ontstond gaandeweg een scheefheid in het voorzieningenaanbod die ertoe leidde dat cliënten naar andere gemeenten verhuisden om beschermd te wonen.

In eerste instantie werd beschermd wonen gefinancierd vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Met de hervorming langdurige zorg is beschermd wonen de verantwoordelijkheid geworden van gemeenten. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beschermd wonen is in eerste instantie belegd bij de destijds al bestaande centrumgemeenten maatschappelijke opvang (MO), die daardoor centrumgemeenten MO/BW werden.

Commissie Dannenberg

In het onderzoek naar een objectief verdeelmodel beschermd wonen voor de centrumgemeenten werd de eerdergenoemde scheefheid over het land expliciet. Dit was aanleiding voor de VNG om in 2015 de commissie Dannenberg in te stellen, met als opdracht om zich te buigen over een toekomstvisie voor beschermd wonen.

Commissie Dannenberg heeft het uitgangspunt ‘van beschermd wonen naar Beschermd Thuis’ geformuleerd. Deze visie is opgezet vanuit een herstelbenadering en houdt in dat mensen zoveel mogelijk in hun eigen wijk en bij voorkeur ambulant geholpen moeten worden. Daarvoor is een transformatie nodig van de huidige voorzieningen beschermd wonen naar een nieuw zorglandschap waarin het mogelijk is om mensen thuis een omgeving te bieden waarin zij kunnen herstellen.

De visie van de commissie Dannenberg is breed omarmd en is de basis voor de transformatie van beschermd wonen waar gemeenten al enige tijd mee bezig zijn.

Expertiseteam

Verbonden met de visie heeft de commissie Dannenberg al een aantal randvoorwaarden geformuleerd die nodig zijn om deze visie te verwezenlijken. Een deel van deze randvoorwaarden is inhoudelijk, bijvoorbeeld de ontwikkeling van nieuwe ondersteuningsvormen, en beschikbaarheid van betaalbare woningen. Ook heeft de commissie het belang van een doorlopende lijn met ambulante voorzieningen benadrukt, en op basis daarvan geadviseerd om de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beschermd wonen bij alle gemeenten te beleggen in plaats van bij centrumgemeenten.

In het advies van de commissie Dannenberg is ook een aantal financiële randvoorwaarden benoemd. Deze hebben in de uitwerking in eerste instantie echter minder aandacht gekregen dan de inhoudelijke. Mede naar aanleiding van de uitkomsten van een nieuw onderzoek naar een objectieve verdeling werd begin 2019 de vraag gesteld of de visie haalbaar was: de herverdeeldeffecten waren namelijk ook bij deze verdeling zeer groot.

In het voorjaar van 2019 heeft het expertiseteam BW/MO zich gebogen over de vraag op welke manier beschermd wonen vormgegeven moet worden en welke randvoorwaarden daarbij horen. Op hoofdlijnen komt het advies van het expertiseteam overeen met het advies van de commissie Dannenberg.

Naast de algemene inhoudelijke visie en randvoorwaarden heeft het expertiseteam de financiële randvoorwaarden bevestigd en geconcretiseerd, in het bijzonder:

- **Een objectieve verdeling van middelen over gemeenten.** Zoals eerder benoemd is beschermd wonen op dit moment erg scheef verdeeld over het land. Dat geldt ook voor de bijbehorende middelen. Om mensen te kunnen helpen in de eigen omgeving, moet overal het benodigde aanbod opgebouwd worden. Dat is alleen mogelijk als de middelen evenwichtiger verdeeld worden over het land. De objectieve verdeling is uitgewerkt als onderdeel van het bredere onderzoek naar de herijking gemeentefonds.
- **Lange overgangperiode, en alleen nieuwe cliënten.** Om de continuïteit voor bestaande cliënten te borgen, is geadviseerd om alleen nieuwe cliënten onder de objectieve verdeling te laten vallen en een nader te bepalen ingroepad van 10 jaar te hanteren. Dit ingroepad is door AEF uitgewerkt in het eerder genoemde herijkingsonderzoek.
- **Een kostenverrekening of woonplaatsbeginsel voor cliënten die uit andere gemeenten komen.** In sommige gevallen kan het ook in de toekomst nodig zijn dat cliënten voor passend aanbod verhuizen naar een andere gemeente. Zeker in de eerste jaren zal het benodigde aanbod nog niet overal opgebouwd zijn. Om te borgen dat dit mogelijk is en blijft, is landelijke toegankelijkheid voor beschermd wonen geborgd in de wet. De kosten voor verhuizende cliënten kunnen niet volledig ten laste komen van de gemeente waar de cliënt naartoe verhuist: dan zouden gemeenten immers geen voorzieningen beschermd wonen meer op hun grondgebied willen. Daarom is een kostenverrekening of woonplaatsbeginsel geadviseerd, zodat de gemeente van herkomst gedurende een aantal jaren meebetaalt aan de kosten. Dit vormt ook een prikkel voor alle gemeenten om verantwoordelijkheid te nemen voor goede preventie en een adequate zorginfrastructuur.

Tussen VWS, BZK en VNG bestuurlijk is afgesproken dat landelijke toegankelijkheid van BW tevens een randvoorwaarde is. Momenteel staat in de wet dat de gemeente waar een cliënt zich meldt beschermd wonen dient te verstrekken, en is landelijke toegankelijkheid vastgelegd in een convenant van de VNG. In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe landelijke toegankelijkheid in de mogelijke toekomstscenario's geborgd is.

1.2 Vraagstelling en werkwijze van het onderzoek

De laatstgenoemde bouwsteen, een kostenverrekening of woonplaatsbeginsel voor beschermd wonen, is in dit onderzoek uitgewerkt door AEF in opdracht van het ministerie van VWS. Het uitgangspunt daarbij is het advies van het expertiseteam. Dat betekent bijvoorbeeld dat een woonplaatsbeginsel of kostenverrekening alleen betrekking heeft op nieuwe cliënten.

Het doel van het onderzoek is om uit te werken op welke manieren een kostenverrekening of woonplaatsbeginsel ingevuld kan worden, op basis waarvan bestuurlijke besluitvorming door VWS, BZK en VNG kan plaatsvinden. Onderstaand beschrijven we kort hoe we dat gedaan hebben.

Afwegingskader om te objectiveren

Om een geobjectiveerd bestuurlijk gesprek mogelijk te maken, worden de mogelijkheden getoetst aan een afwegingskader. Dit is aan het begin van het onderzoek opgesteld in samenspraak met de begeleidingscommissie en heeft als doel om inzichtelijk te maken wat de voor- en nadelen van verschillende invullingen zijn. Zo proberen we bestuurlijke besluitvorming te faciliteren. Het afwegingskader is opgenomen als bijlage.

Alle opties in kaart brengen

In het onderzoek hebben we ernaar gestreefd om alle opties in kaart te brengen. Een gedeelte hiervan valt snel af, maar juist een verkenning in de breedte voorkomt dat minder voor de hand liggende maar wel kansrijke opties over het hoofd worden gezien. Zo hebben we niet vastgehouden aan de huidige juridische invulling van landelijke toegankelijkheid, maar het begrip gedefinieerd vanuit de geest van de wet: het mogelijk maken dat cliënten daar beschermd kunnen wonen waar ze het beste kunnen herstellen, rekening houdend met hun eigen wensen. We hebben de breedte van de keuzemogelijkheden en bijbehorende uitvoeringsconsequenties in beeld gebracht en van daaruit geconvergeerd. Een berekening van de uitvoeringskosten was geen onderdeel van het onderzoek.

Relevante partijen betrekken

We hebben gedurende het onderzoek verschillende partijen betrokken, om hun perspectief op het vraagstuk mee te nemen. Zo hebben we breed opgehaald wat mogelijke opties zijn, en de voor- en nadelen daarvan vanuit het perspectief van cliënten, gemeenten, aanbieders en het rijk meegenomen.

Geen perfecte oplossing

Op voorhand is het van belang om te benadrukken dat 'de perfecte oplossing' niet bestaat. Ook de huidige situatie levert knelpunten op. Een kostenverrekening of woonplaatsbeginsel heeft als doel om die knelpunten zoveel mogelijk op te lossen, maar aan iedere oplossing zullen nadelen zitten. Het wegen van deze nadelen is onderdeel van de bestuurlijke afweging.

1.3 Leeswijzer

Aangezien deze rapportage input is voor bestuurlijke besluitvorming, zijn in de hoofdtekst alleen realistische invullingen van het eindproduct (de hoofdscenario's) beschreven en afgezet tegen het afwegingskader. De achterliggende opties en de onderbouwing voor de keuzes die gemaakt zijn om tot hoofdscenario's te komen zijn voor de geïnteresseerde lezer opgenomen in de bijlagen.

2 De hoofdscenario's

We zien de volgende twee scenario's van hoe een kostenverrekening of woonplaatsbeginsel ingericht kan worden, waarvan er één twee varianten heeft:

- Een woonplaatsbeginsel
- Een langdurende kostenverrekening (twee varianten: 7 jaar en 5 jaar)

Gedurende het proces zijn er andere scenario's gedefinieerd. In de begeleidingscommissie is besloten dat deze te weinig aan het oorspronkelijke doel bijdragen, daarom zijn ze niet opgenomen in de hoofdttekst. Voor de volledigheid zijn ze wel opgenomen in bijlage C. In dit hoofdstuk staan de hoofdscenario's beschreven, en zijn ze beoordeeld aan de hand van het afwegingskader. Er is ook een aantal onderwerpen waarover een keuze gemaakt moet worden, maar waarvan de invulling niet per scenario verschilt. Deze algemene keuzes zijn in de eerste paragraaf beschreven.

Drie soorten gemeenten

Voordat we de mogelijke invullingen beschrijven, is het van belang om de verschillende gemeenten die bij dit vraagstuk betrokken zijn helder te definiëren. Er kunnen drie typen gemeenten betrokken zijn bij een BW-traject, we noemen die de herkomstgemeente, de aanmeldgemeente, en de BW-gemeente. We zetten hieronder op een rij wat we onder deze termen verstaan:

- Onder **herkomstgemeente** (of gemeente van herkomst) verstaan we de gemeente waar de cliënt oorspronkelijk woont. Deze exacte definitie is in de volgende paragraaf opgenomen.
- Met **aanmeldgemeente** bedoelen we de gemeente waar de cliënt zich meldt om beschermd wonen aan te vragen. Dat kan ook via een wijkteam of een zorgaanbieder zijn.
- Onder **BW-gemeente** verstaan we de gemeente waar de cliënt beschermd gaat wonen.

Dit kunnen drie verschillende gemeenten zijn, maar dat hoeft niet. De aanmeldgemeente kan immers dezelfde gemeente zijn als de BW-gemeente en/of de gemeente van herkomst.

2.1 Algemene keuzes

Over de volgende onderwerpen hebben we met de betrokkenen gesproken om tot een onderbouwd advies voor keuzes te komen. Elk van de volgende zes paragrafen beschrijft een onderwerp waarop bestuurlijke besluitvorming nodig is. Meer informatie over alle opties en een uitgebreidere onderbouwing van deze adviezen is te vinden in bijlage A. In bijlage C is een overzicht gemaakt van alle keuzes die we adviseren. De uitvoeringsconsequenties van keuzes worden beschreven in de hoofdscenario's.

Definitie van beschermd wonen

Er worden steeds meer alternatieve, lichtere varianten van beschermd wonen ingericht, waarbij een cliënt niet meer in een accommodatie van een instelling woont (definitie van BW in de huidige wet), maar wel intensieve begeleiding krijgt. We hebben verkend of het wenselijk is om dergelijke “Beschermd Thuis” constructies ook onder de kostenverrekening of het woonplaatsbeginsel te laten vallen, en concluderen dat dat niet het geval is om drie redenen:

- Het is te verwachten dat cliënten die lichtere vormen van beschermd wonen nodig hebben, in de toekomst steeds vaker in hun eigen gemeente opgevangen kunnen worden.
- Een bredere vorm van beschermd wonen is moeilijker af te bakenen dan de huidige wettelijke definitie, waardoor er discussie zou ontstaan over wie de kosten moet dragen als een cliënt is verhuisd. De scheidslijn tussen een ambulante vorm van beschermd wonen en reguliere ambulante ondersteuning is moeilijk te trekken.
- Gemeenten hebben nu zelf regie over de toegang voor dergelijke ondersteuningsvormen, waardoor verrekening niet nodig is. Door vormen van Beschermd Thuis ook in de verrekening te betrekken, wordt het principe van landelijke toegankelijkheid impliciet verbreed naar ambulante ondersteuningsvormen, en verliezen gemeenten daarin een deel van de regie over de toegang.

Definitie gemeente van herkomst

De gemeente van herkomst betaalt in beide scenario's mee aan het BW-traject van de cliënt. Het is daarom van belang om helder te definiëren wat de gemeente van herkomst is. Voor veel cliënten is dit de laatste woonplaats voorafgaand aan de melding van een behoefte aan BW. Het is echter niet wenselijk dat een gemeente waar een grote instelling staat waarvan veel cliënten doorstromen naar BW (bijvoorbeeld een GGZ-kliniek) de herkomstgemeente van alle cliënten uit die instelling wordt. Dat zou voor die gemeente immers een onevenredig zware belasting opleveren.

Daarom adviseren we om de gemeente van herkomst te definiëren als de laatste woonplaats vóórdat een cliënt in een instelling ging wonen. We sluiten daarbij zo goed mogelijk aan bij de definitie die bij het woonplaatsbeginsel voor jeugd wordt gehanteerd. We stellen de volgende definitie¹ voor:

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.

Deze definitie sluit aan bij de wettelijke definitie van ‘woonplaats’ in het nieuwe woonplaatsbeginsel voor de Jeugdwet. In sommige gevallen zal een cliënt slechts korte tijd in een gemeente gewoond hebben. Daarom is overwogen een minimum tijdsduur voor inschrijving te hanteren. Dit zou echter leiden tot problemen in de uitvoering, en nieuwe discussies oproepen. Daarnaast is de verwachting dat het financiële risico van deze groep beperkt is, omdat deze cliënten gespreid zijn over gemeenten.

¹ Om de definitie van een instelling verder te specificeren kan er gebruik worden gemaakt van het feit dat een inwonende van een instelling niet huurplichtig is. Instellingen waar mensen in het BRP alleen een postadres hebben (zoals COA-locaties) vallen sowieso buiten de definitie van ‘woonplaats’, omdat het dan geen ‘woonadres’ betreft.

Het vangnet

Voor sommige cliënten is het niet mogelijk om de herkomstgemeente zoals eerder beschreven te bepalen, of ligt de herkomstgemeente niet in Nederland. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die uit het buitenland komen, en na een eerste opvangperiode (waarin ze geen herkomstgemeente in Nederland hebben) beschermd wonen nodig hebben. Deze cliënten vallen onder het vangnet. We adviseren om ook cliënten die gedurende de **5 jaar** voorafgaand aan de melding van een behoefte aan BW dakloos waren, in een instelling woonden, of in het buitenland verbleven onder het vangnet te laten vallen, zie voor meer informatie hierover paragraaf A.6 in de bijlage.

Het is slechts beperkt mogelijk om een goede inschatting te maken van het aantal cliënten dat onder het vangnet zal gaan vallen. Een (zeer) ruwe inschatting is dat ongeveer 5% van de BW-clieënten onder het vangnet zullen vallen. Dit is het percentage van de instroom waarvan in de analyse voor het verdeelmodel geen woonplaats voorafgaand aan het verblijf vastgesteld kon worden. Over deze inschatting zijn twee kanttekeningen te plaatsen:

- In werkelijkheid zal het aantal mensen geen woonplaats vast te stellen is kleiner zijn, aangezien op basis van een gesprek met een individuele cliënt meer informatie beschikbaar is dan alleen uit registraties volgt, en in de analyse voor het verdeelmodel slechts naar één peilmoment gekeken werd.
- Aan de andere kant zullen er ook mensen onder het vangnet vallen die in de analyse voor het verdeelmodel wel toegerekend waren. In de analyse was het namelijk niet mogelijk om te schonen voor al dan niet langdurig verblijf in een instelling. Het is dan ook niet duidelijk hoe gevoelig de omvang van het vangnet is voor de lengte van de periode die teruggekeken wordt.

Voor de cliënten in het vangnet worden de verantwoordelijkheden van de herkomstgemeente (zoals in de volgende paragrafen per scenario beschreven) overgenomen door de aanmeldgemeente, en worden de kosten die gewoonlijk de herkomstgemeente zou dragen gecompenseerd uit het vangnet. In deze paragraaf beschrijven we hoe het vangnet uitgevoerd kan worden.

Het ligt voor de hand om de betalingen van het vangnet uit te keren via een DU. Gemeenten dienen in welke kosten ze hebben gemaakt die door het vangnet gecompenseerd dienen te worden, en krijgen de middelen twee jaar later terug in een DU.² Het vangnet wordt gefinancierd door een uitname uit het macrobudget voor BW. Dan is dus het **ministerie van BZK** als een van de fondsbeheerders van het gemeentefonds verantwoordelijk voor de **uitbetaling van het vangnet**.

Er is ook een partij nodig die **het vangnet beheert**, door de declaraties van gemeenten te verzamelen en te controleren³, en te berekenen welke bedragen gemeenten krijgen uit het vangnet. Het ligt het meest voor de hand dat dit wordt uitgevoerd door het **ministerie van VWS**, omdat dit ministerie stelselverantwoordelijke is voor beschermd wonen, en ook het

² Gemeenten weten pas na afloop van het jaar welke kosten ze hebben gemaakt, en deze worden dan in de meicirculaire verwerkt voor het jaar daarop. Bij de keuze van een DU zal nog een toets door de fondsbeheerders plaatsvinden of de uitwerking voldoet aan de spelregels van het gemeentefonds.

³ Een manier om de controles uit te voeren is bijvoorbeeld steekproefsgewijs te controleren of cliënten inderdaad in de vijf jaar voorafgaand aan de melding dakloos waren, in een instelling woonden of in het buitenland woonden. De uitvoeringskosten hiervoor hangen af van de gewenste omvang van de controle. Merk op dat alleen nieuwe cliënten uitgebreider gecontroleerd moeten worden: als een cliënt eenmaal onder het vangnet valt, blijft hij er immers onder vallen.

vangnet van het woonplaatsbeginsel voor de Jeugdwet beheert. Gezien de omvang van het vangnet ligt daarbij voor de hand om te onderzoeken of de praktische uitvoering uitbesteed kan worden aan een uitvoerende partij als het CAK of de SVB.

Over het vangnet moeten duidelijke afspraken worden **vastgelegd**. Het ligt voor de hand om deze op te nemen bij de definitie van de herkomstgemeente; voor de cliënten uit het vangnet wordt immers een uitzondering gemaakt op de definitie van herkomstgemeente.

We adviseren dat de duur van de compensatie uit het vangnet sluit aan bij de duur van de verrekening in het gekozen scenario. Bij een woonplaatsbeginsel is dat dus het gehele BW-traject, en bij het andere scenario is het maximaal vijf of zeven jaar (maar nooit langer dan het BW-traject zelf).

Maximale duur en omvang van de verrekening

Bij een woonplaatsbeginsel ligt het voor de hand om ervoor te kiezen dat de gemeente van herkomst de kosten van het gehele BW-traject draagt. Bij de kostenverrekening kan er nog gekozen worden om voor een maximaal aantal jaren te verrekenen (maar niet langer dan het BW-traject), en om slechts een percentage van de kosten te verrekenen.

We adviseren om de duur van de verrekening te beperken, maar dan wel de werkelijke jaarlijkse kosten van het BW-traject te verrekenen (de kosten die de instelling in rekening brengt bij de gemeente die verantwoordelijk is voor het BW-traject). Als de herkomstgemeente slechts een percentage van de kosten hoeft te dragen, levert dat namelijk financieel voordeel op voor gemeenten die cliënten in andere gemeenten beschermd laten wonen. Dat is een ongewenste prikkel. In de onderstaande scenario's is een verschillende maximale duur van de verrekening gekozen, namelijk 5 of 7 jaar lang. De duur bepaalt in grote mate de prikkelwerking en de risico's voor gemeenten. In de Bijlage C is een scenario opgenomen van een verrekening van 3 jaar. Dat scenario is in overleg met de begeleidingscommissie afgefallen omdat dat niet goed aansluit bij het objectieve verdeelmodel.

Verrekening van kosten na uitstroom

Bij een woonplaatsbeginsel kan er gekozen worden om ook na uitstroom nog kosten te verrekenen. Dat houdt in dat de gemeente van herkomst nog een bedrag betaalt aan de gemeente waar iemand na uitstroom uit BW gaat wonen. Dit levert echter extra administratieve lasten op, en het leidt tot discussie als een cliënt kort na uitstroom weer verhuist. We adviseren daarom om de kosten na uitstroom niet te verrekenen. De verschillende mogelijkheden en argumenten staan beschreven in paragraaf 0.

Verantwoordelijkheid bij terugval

Het komt voor dat cliënten uitstromen uit BW, maar kort daarna terugvallen en weer beschermd wonen nodig hebben. In dat geval is het onwenselijk dat de gemeente waar ze waren uitgestroomd de nieuwe herkomstgemeente is. Daarom adviseren we dat een cliënt pas een jaar na uitstroom een nieuwe herkomstgemeente krijgt. Als een cliënt binnen een jaar terugvalt, wordt het als het ware beschouwd als een doorlopend BW-traject en blijft de oorspronkelijke herkomstgemeente verantwoordelijk (voor de beschikking en het contract bij woonplaatsbeginsel, of voor het meebetalen bij kostenverrekening). Hierbij sluiten we aan bij de definitie van een nieuwe cliënt die vastgesteld is door de commissie ZJO.⁴ De situatie bij

⁴ Doordecentralisatie Maatschappelijke Opvang en Beschermd Wonen, Procesplan uitwerking bouwstenen Expertiseteam MO-BW-BG, VNG, 2019. Een nieuwe cliënt is een inwoner die het afgelopen jaar (365 dagen teruggerekend vanaf de datum dat de cliënt zich meldt) geen aanvraag heeft gedaan en geen gebruik heeft gemaakt van voor een BW-

terugval in BW binnen een jaar kan als uitzondering worden opgenomen in de definitie van gemeente van herkomst.

Bruikbaarheid voor maatschappelijke opvang

Mogelijk wordt in de toekomst ook de maatschappelijke opvang (MO) verder doorgedecentraliseerd naar alle gemeenten. Het is denkbaar dat daarvoor een vergelijkbare kostentoerekening wordt ingericht. Er wordt per scenario globaal getoetst of deze toegepast zou kunnen worden op MO. Daarvoor zijn de volgende verschillen tussen BW en MO van belang:

- MO is een voorziening voor acute nood en crisissituaties, namelijk dakloosheid. Het is de bedoeling dat cliënten zo kort mogelijk in MO verblijven en zo snel mogelijk doorstromen naar een woning (al dan niet met begeleiding), of naar een andere voorziening. In MO zijn dan ook veel meer kortlopende trajecten dan in BW, soms maar één nacht. Ook zijn er meer verschillen in vorm.⁵
- Sommige opvanglocaties hebben meer de vorm van een algemene voorziening in plaats van een maatwerkvoorziening, bijvoorbeeld de winteropvang waarin iedereen wordt toegelaten, ongeacht waar de client vandaan komt. In een aantal gemeenten geldt dat ook voor de dagopvang. De gemaakte kosten per cliënt zijn in die gevallen MO moeilijk af te bakenen. Vaak worden dergelijke instellingen lumpsum gefinancierd wordt in plaats van via een prijs per product.
- De opvangvoorzieningen zijn veel minder verspreid over het land dan de BW-voorzieningen. MO-voorzieningen bevinden zich in de meeste regio's vooral in de (grote) steden met een relatief sterke concentratie in de G4. Aangezien de acute nood helderder is dan bij BW, ligt het meer voor de hand dat de client zich wendt tot de gemeente die beschikt over opvangvoorzieningen.
- Van de mensen in MO is het vaak moeilijk de herkomstgemeente vast te stellen. Ook de factoren die van belang zijn om te bepalen in welke gemeente er de meeste kans is op herstel, zoals het sociale netwerk, zijn voor deze doelgroep minder duidelijk.

Dat heeft gevolgen voor de mogelijkheden voor kostentoerekening, die gelden voor alle scenario's.

- Het aantal cliënten dat onder het vangnet valt, zal relatief veel groter zijn dan bij BW. Het is immers voor meer cliënten niet mogelijk om een gemeente van herkomst te bepalen.
- Voor kortdurende trajecten is het niet wenselijk om een kostenverrekening of woonplaatsbeginsel toe te passen. De administratieve lasten wegen niet op tegen de betere verdeling van de kosten. Dit geldt zeker voor trajecten die korter duren dan acht weken (de mogelijke doorlooptijd van de aanmelding plus onderzoeksperiode (zes weken), maar ook voor trajecten van enkele maanden is de vraag of de baten opwegen tegen de lasten. Dat betekent dat een woonplaatsbeginsel of kostenverrekening alleen relevant is voor de meer structurele vormen van opvang.

2.2 Eerste hoofdsценario: woonplaatsbeginsel

Het scenario van een woonplaatsbeginsel sluit aan bij het principe dat 'wie betaalt bepaalt'. Als een cliënt in een andere gemeente beschermd gaat wonen, draagt de herkomstgemeente de kosten en is deze (juridisch) verantwoordelijk voor het gehele proces, waaronder het

voorziening in de regio waar hij/zij zich meldt. Dit is vastgesteld is tijdens het Bestuurlijk overleg VWS-VNG (december 2019).

⁵ Denk aan nachtopvang, winteropvang, stoelenproject, structurele opvang of dagopvang.

afgeven van de beschikking, het contract met de instelling, en het zorgen voor uitstroom naar een passende plek.⁶ Deze verantwoordelijkheden gelden tot het moment dat de cliënt is uitgestroomd, ongeacht hoe lang dat duurt. Voor uitstroom naar een passende plek is het wenselijk dat de herkomstgemeente de BW-gemeente tijdig informeert over de cliënt die daar woont. Gemeenten kunnen hier verdere afspraken over maken, bijvoorbeeld in het kader van de Norm voor Opdrachtgeverschap die de VNG ontwikkelt. Uiteraard hebben ook de cliënt zelf en de BW-aanbieder een verantwoordelijkheid voor de uitstroom van de cliënt.

Vanaf het moment dat een cliënt is uitgestroomd uit BW is de gemeente waar hij of zij dan gaat wonen verantwoordelijk voor alle Wmo-ondersteuning. Dat zal in veel gevallen de gemeente zijn waar iemand beschermd woonde, maar het kan ook een andere gemeente zijn.

In dit scenario heeft de gemeente van herkomst de meeste verantwoordelijkheid. Ten opzichte van de huidige regelgeving is een belangrijke verandering dat de rol van de gemeente waar iemand zich meldt beperkt is tot het achterhalen van de herkomstgemeente. Hierna wordt de verantwoordelijkheid voor de aanmelding overgedragen naar de herkomstgemeente.⁷ Het ligt voor de hand om bij de wettelijke bepalingen hierover aan te sluiten bij de Jeugdwet.

Verhouding van dit scenario tot de criteria in het afwegingskader

Hieronder wordt voor dit scenario aan de hand van de criteria uit het afwegingskader beschreven wat de dynamiek en uitvoeringsconsequenties zijn.

In dit scenario wordt de **landelijke toegankelijkheid voor cliënten** ingevuld door de herkomstgemeente te verplichten om de kans op herstel en de wens van de cliënt mee te nemen in het onderzoek naar een geschikte BW-plek, ook als dat buiten de gemeente is. De cliënt kan zich nog steeds aanmelden in de gemeente waar hij of zij wil, maar die gemeente speelt alleen een rol in het zoeken van de herkomstgemeente en daaraan overdragen. De herkomstgemeente voert de regie over de melding en de stappen daarna, en zal in overleg met de cliënt bepalen of die in beschermd wonen gaat, en welke plek het meest passend is. Er bestaat op dit moment een beweging om te sturen op het beperken van het aantal contracten. Als gemeenten sturen op een beperkt aantal aanbieders, wordt het mogelijk lastiger om cliënten te plaatsen in de gemeente waar hun kans op herstel het grootst is. Om in dit scenario landelijke toegankelijkheid te borgen, is het van belang dat gemeenten overal in het land aanbod kunnen organiseren.

Er zijn verschillende beheersmaatregelen denkbaar om te voorkomen standaard alle aanbieders in het land gecontracteerd moeten worden. Deze worden nader besproken bij de uitvoeringsconsequenties voor aanbieders.

In dit scenario is het meer dan in andere scenario's **helder** welke gemeente **juridische verantwoordelijkheid** draagt: gedurende het gehele BW-traject is de gemeente van herkomst verantwoordelijk. Ten opzichte van de huidige werkwijze zorgt dit voor minder discussie over wie verantwoordelijk is voor een cliënt.

⁶ Andere verantwoordelijkheden zijn het onderzoek, het zoeken van een BW-plek, betaling en bewaken van de voortgang van het BW-traject. Eventuele overbruggingszorg valt, net als andere ambulante ondersteuning, onder de gemeente waar iemand op dat moment woont.

⁷ Uiteraard is een warme overdracht van belang en kunnen gemeenten onderling afspraken maken over de manier waarop het onderzoek op een cliëntvriendelijke manier uitgevoerd wordt als een cliënt in een andere gemeente verblijft.

Het grootste nadeel van dit scenario zijn de **uitvoeringsconsequenties voor aanbieders**. 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 aanbieders, maar in dit scenario zal dit voor meer aanbieders gaan spelen. Dit leidt tot een zware administratieve last voor aanbieders.

Er zijn verschillende beheersmaatregelen denkbaar om de administratieve last voor aanbieders te verlichten:

- 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. Veel gemeenten hebben hier al plannen voor.
- 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 kan mogelijk gebruik gemaakt worden van het contract inclusief contractvoorwaarden van een andere gemeente.
- Cliënten kunnen met een PGB bij een aanbieder in een andere gemeente gaan wonen. Dit zal echter niet voor alle cliënten een geschikte oplossing zijn.

De **uitvoeringsconsequenties voor gemeenten** zijn bij deze optie kleiner dan bij andere opties, omdat er geen kostenverrekening tussen gemeenten plaatsvindt en ze daarom niet per cliënt uit een andere gemeente hoeven bij te houden welke kosten ze maken. Ze moeten echter wel contracten afsluiten met aanbieders op verschillende plekken in het land voor cliënten die in andere gemeenten beschermd gaan wonen. Daarnaast is het voor gemeenten moeilijk om te sturen op een aanbieder aan de andere kant van het land, zeker wanneer daar maar één cliënt woont.

In de huidige situatie kan discussie tussen gemeenten ontstaan over wie verantwoordelijk is voor een cliënt voor vertraging zorgen. Doordat in dit scenario duidelijk is afgesproken welke gemeente verantwoordelijk is voor de cliënt, hebben cliënten mogelijk minder wachttijd gedurende de aanmelding voor ze op een geschikte BW-plek kunnen instromen. Dit is een positieve **consequentie voor cliënten**. Het is ook positief voor cliënten dat gemeenten worden gestimuleerd om lokaal BW-voorzieningen op te bouwen.

Daarnaast is er nog een aandachtspunt voor cliënten. Als cliënten uitstromen uit beschermd wonen, is dat vaak in de gemeente waar ze beschermd woonden⁸. Een andere consequentie voor cliënten is dat op dat moment de verantwoordelijkheid voor hun zorg wordt overgedragen van de herkomstgemeente naar de BW-gemeente. Met deze optie is er dus voor meer cliënten een overdrachtsmoment aan het eind van het BW-traject dan bij de kostenverrekening. Het is van belang dat dit via een warme overdracht verloopt.

In dit scenario zijn er **juridische consequenties**, de wet moet aangepast worden. In de huidige wet is de aanmeldgemeente verantwoordelijk voor het verstrekken van een BW-plek. Dat deel van de Wmo wordt vervangen door een versie waar de aanmeldgemeente verplicht is om de herkomstgemeente te achterhalen, en de herkomstgemeente daarna verantwoordelijk

⁸Niet alle cliënten stromen uit in de gemeente waar ze beschermd woonden. Zo is het mogelijk dat een cliënt liever in een andere gemeente wil wonen, en speelt, net als voor andere inwoners van Nederland, ook de beschikbaarheid van woningen mee.

is. In dit scenario zijn de verantwoordelijkheden beter juridisch verankerd dan bij een kostenverrekening, waarvan de juridische verankering op een convenant gebaseerd is.

Dit scenario geeft voor gemeenten een **prikkel** om **lokale ondersteuning** op te bouwen doordat ze voor het gehele BW-traject moeten betalen, ook als dat in een andere gemeente is. Dit scenario sluit dus het meest aan bij de gedachte dat de gemeente waar het probleem ontstaan is de kosten moet dragen. De **financiële risico's voor gemeenten waar cliënten beschermd gaan wonen** zijn het kleinst van beide scenario's, doordat de gemeente van herkomst het gehele BW-traject betaalt.

De **moral hazard⁹** en **negatieve prikkels voor gemeenten waar de cliënten beschermd wonen** zijn in dit scenario minimaal. Hier geldt namelijk 'wie betaalt bepaalt': de herkomstgemeente betaalt de plek en heeft de mogelijkheid om te sturen op de inzet vanuit de zorgaanbieder.

In dit scenario zijn de **financiële risico's voor gemeenten met veel instellingen** beperkt. In beide scenario's is de definitie van herkomstgemeente zó gekozen dat een woonplaats in een instelling niet meetelt.

Dit scenario **verhoudt zich** het beste van beide scenario's **tot het verdeelmodel** en het bijbehorende ingroeipad zoals ontwikkeld in het traject EVSD, doordat de herkomstgemeente de volledige kosten van het BW-traject draagt. Daardoor hangen de gemaakte kosten voor beschermd wonen in principe niet af van de verhuisbewegingen van cliënten als ze beschermd gaan wonen. Een verdeelmodel houdt rekening met de samenstelling van de bevolking in een gemeente, maar houdt geen rekening met kosten die gemaakt worden als relatief veel mensen uit een specifieke doelgroep naar die gemeente verhuizen.

In aangepaste vorm is dit scenario tot op zekere hoogte **bruikbaar voor MO**. In aanvulling op de algemene punten die eerder benoemd zijn, is wel nodig dat de aanmeldgemeente een rol neemt in de zorg gedurende het uitzoeken van de herkomstgemeente en het bepalen wat de vervolgstappen zijn. Daarnaast kan het gezien de aard van MO en de lumpsumfinanciering die daar relatief vaker geldt lastiger zijn om een contract voor een individuele cliënt te sluiten. Verder zijn de voor- en nadelen voor dit scenario voor MO vergelijkbaar met die van beschermd wonen.

Samenvattend over het woonplaatsbeginsel

In dit scenario hoeven gemeenten geen kosten te verrekenen met elkaar, maar moeten ze wel contracten sluiten met aanbieders verspreid door het land. Deze contracten leveren voor aanbieders verhoogde administratieve lasten op. Er zijn verschillende manieren om deze lasten te verlichten, bijvoorbeeld door regionale afspraken te maken tussen gemeenten over de inkoop en de verantwoordingseisen.

De financiële risico's voor de gemeenten waar veel mensen beschermd gaan wonen zijn het kleinst van alle scenario's, en er zijn geen negatieve prikkels voor de BW-gemeente. Er is in dit scenario een prikkel voor gemeenten om in te zetten op preventie en om zelf voorzieningen op te bouwen.

⁹ *Moral hazard* gaat over het risico dat een entiteit meer risico's neemt wanneer ze de consequenties van hun keuzes niet zelf dragen.

2.3 Tweede hoofdscenario: langdurende kostenverrekening tussen BW-gemeente en herkomstgemeente

In het scenario van een langdurende kostenverrekening heeft de BW-gemeente (de gemeente waar de instelling staat waar de cliënt beschermd gaat wonen) de verantwoordelijkheid voor het beschermd wonen traject van de cliënt.¹⁰ De herkomstgemeente heeft een kleine rol: deze betaalt de kosten van de eerste **zeven jaar** van het BW-traject (of van de duur van het traject als deze korter is dan zeven jaar) terug aan de BW-gemeente, maar heeft geen zeggenschap over het BW-traject als een cliënt in een andere gemeente beschermd gaat wonen.

Naar verwachting is het merendeel van de BW-trajecten binnen zeven jaar afgelopen, waardoor de BW-gemeente een beperkt financieel risico draagt. De financiële onzekerheid voor de herkomstgemeente is in dit scenario maximaal, omdat de BW-gemeente bepaalt welk BW-traject er wordt ingezet (tegen welk tarief), en stuurt op voortgang, terwijl de herkomstgemeente de volledige kosten draagt. Er wordt in dit scenario dus afgestapt van het principe dat 'wie betaalt, bepaalt'.

Een variant op dit scenario is dat de herkomstgemeente de eerste **vijf jaar** de kosten terugbetaalt (in plaats van de eerste zeven). Dat verkleint het financiële risico van de herkomstgemeente, en geeft een sterkere prikkel voor de BW-gemeente om te sturen op uitstroom. In veel gevallen is het immers mogelijk om de cliënt binnen vijf jaar te laten uitstromen.

In principe worden de kosten direct tussen de gemeenten onderling verrekend.

Verhouding van dit scenario tot de criteria in het afwegingskader

In deze paragraaf wordt aan de hand van de criteria uit het afwegingskader beschreven wat de dynamiek en uitvoeringsconsequenties van dit scenario zijn.

In dit scenario is de **landelijke toegankelijkheid voor cliënten** goed geborgd. De aanmeldgemeente heeft een rol aan de voorkant van het BW-traject, om te bepalen of de cliënt beschermd wonen nodig heeft, en in welke gemeente en bij welke aanbieder de grootste kans is op herstel. Als dat in een andere gemeente is, dan draagt de aanmeldgemeente de verantwoordelijkheid voor het BW-traject over met een warme overdracht; dat houdt in dat de BW-gemeente en de aanmeldgemeente afstemmen over het onderzoek en de aanmeldgemeente de conclusies overneemt? Dit overdrachtsmoment is vergelijkbaar met de huidige werkwijze. Als de aanmeldgemeente en de beoogde BW-gemeente het niet eens zijn, blijft de aanmeldgemeente verantwoordelijk. Doordat de BW-gemeente de eerste zeven (of vijf) jaar van het BW-traject vergoed krijgt, is de prikkel om terughoudend te zijn met het plaatsen van cliënten echter veel kleiner dan op dit moment het geval is.

In dit scenario is op elk moment **helder** welke gemeente **juridische verantwoordelijkheid** draagt. Er is echter wel een overdrachtsmoment van de aanmeldgemeente naar de BW-gemeente nadat er een BW-plek is gevonden voor de cliënt. De aanmeldgemeente blijft verantwoordelijk tot de warme overdracht aan de BW-gemeente is gerealiseerd. Er kan

¹⁰ Hierop zijn uitzonderingen mogelijk; als de aanmeldgemeente 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.

echter, net als in de huidige situatie, discussie ontstaan tussen de aanmeldgemeente en de BW-gemeente over de noodzaak van beschermd wonen in de BW-gemeente. Doordat er duidelijke afspraken worden gemaakt, en door de vergoeding aan de BW-gemeente zal dit minder problemen opleveren dan de huidige situatie¹¹.

Dit scenario is het scenario waarbij de **uitvoeringsconsequenties voor aanbieders** het kleinst zijn. Aanbieders hoeven alleen nog contractrelaties te onderhouden met gemeenten waarin ze locaties hebben staan, op een uitzondering na als de aanmeldgemeente en BW-gemeente niet tot overeenstemming komen. De administratieve last voor aanbieders is daardoor beperkt.

De **uitvoeringsconsequenties voor gemeenten** zijn in dit scenario groter dan bij een woonplaatsbeginsel, doordat ze met (soms veel) andere gemeenten kosten moeten verrekenen. Hier kunnen wel afspraken over gemaakt worden om de administratieve last te verlichten, bijvoorbeeld door één maal per jaar te verrekenen, of door een ondersteuningsstructuur te ontwikkelen voor de verrekening¹². De administratieve last van contracten met aanbieders is in dit scenario wel kleiner dan bij een woonplaatsbeginsel.

De gemeente waar de cliënt beschermd gaat wonen geeft de beschikking af, maar is niet de gemeente die de plek uiteindelijk (volledig) betaalt. Met andere woorden, de herkomstgemeente draagt bij aan de kosten, maar kan hier niet op sturen. Het is dus niet zo dat 'wie betaalt bepaalt'. Dit nadeel is in strijd met het doel van de Algemene wet bestuursrecht, in bijzonder met het uitgangspunt van de eigen gemeentelijke huishouding, en daarmee met de autonomie en beleidsvrijheid van gemeenten en het budgetrecht van de gemeenteraad. Alleen met zwaarwegende gronden kan van dit uitgangspunt afgeweken worden, hier is dus een zorgvuldige bestuurlijke afweging voor nodig.

Een voordeel voor cliënten is dat zij terwijl zij beschermd wonen met slechts één gemeente te maken hebben voor alle ondersteuning (BW, maar ook participatie of ambulante Wmo), namelijk de gemeente waar ze beschermd wonen. Dit betekent ook dat bij uitstroom de continuïteit van zorg gemakkelijker geborgd is dan bij een woonplaatsbeginsel: er is immers alleen een overdrachtsmoment als de cliënt na het BW-traject naar een andere gemeente verhuist. Een **consequentie voor cliënten** is in dit scenario echter wel dat het gedurende hun BW-traject mogelijk lastiger is om te verhuizen naar een andere gemeente. Dan vallen ze immers onder een andere gemeente en hebben ze van die gemeente een nieuwe beschikking nodig (vergelijkbaar met de huidige situatie). Een voordeel voor cliënten is, net als bij een woonplaatsbeginsel, dat gemeenten worden gestimuleerd om lokaal BW-voorzieningen op te bouwen.

Ook voor dit scenario zijn er **juridische consequenties**. Er moet vastgelegd worden dat gemeenten de kosten met elkaar verrekenen. Als het verrekenen van kosten in de wet opgenomen wordt, staat daarin kort beschreven dat gemeenten kosten met elkaar verrekenen, en ligt het voor de hand om in een AmvB of ministeriële regeling nader uit te werken hoe de verrekening precies gaat. Zoals bij de uitvoeringconsequenties voor

¹¹ In de Handreiking en beleidsregels Landelijke toegankelijkheid BW is vastgelegd: als uit het onderzoek bij de gemeente van aanmelding volgt dat het beschermd wonen het beste in een andere wens centrumgemeente kan plaatsvinden, dat die centrumgemeente mag besluiten om zelf onderzoek te doen of om het onderzoek van de andere centrumgemeente over te nemen. Daarbij is ook afgesproken dat gemeenten een warme overdracht organiseren.

¹² Hier zou de VNG een rol in kunnen spelen.

gemeenten is beschreven, is een dergelijke verplichting in strijd met het uitgangspunt van de eigen gemeentelijke huishouding. Alleen met zwaarwegende gronden kan van dit uitgangspunt afgeweken worden.

In theorie is het ook mogelijk om de afspraken over het verrekenen in een convenant op te nemen. Als dat door alle gemeenten ondertekend wordt, is dat mogelijk een juridisch bindende vorm. Een nadeel van een convenant is dat de democratische legitimatie beperkt is: ook met een convenant wordt het budgetrecht van de raad beperkt. Daarnaast is het is de vraag of een convenant volstaat. Gemeenten moeten namelijk gegevens uitwisselen over de cliënten waarvoor ze kosten verrekenen. Om dit in overeenstemming met de AVG mogelijk te maken is het waarschijnlijk nodig om een wettelijke grondslag vast te leggen, omdat het gaat om bijzondere persoonsgegevens.

Een tweede juridische consequentie is dat de verantwoordelijkheden van de van de verschillende gemeenten moeten worden vastgelegd. Het onderzoek naar waar de cliënt de meeste kans op herstel heeft, wordt wel door de aanmeldgemeente gedaan, net als in de huidige situatie. Als uit het onderzoek komt dat de cliënt het beste in een andere gemeente beschermd kan wonen, draagt de aanmeldgemeente de cliënt warm over naar de BW-gemeente. Vanaf dat moment is de BW-gemeente verantwoordelijk, die neemt bij voorkeur het onderzoek van de aanmeldgemeente over en verstrekt de voorziening. Als er discussie ontstaat tussen de aanmeldgemeente en de BW-gemeente, blijft de aanmeldgemeente verantwoordelijk.

Deze verantwoordelijkheidsverdeling kan op twee manieren wettelijk verankerd worden.

- De aanmeldgemeente is juridisch verantwoordelijk om de BW-voorziening te verstrekken, zoals nu in de wet staat. In dat geval moet worden vastgelegd dat de melding overgedragen wordt aan een andere gemeente als een cliënt beter in een andere gemeente beschermd kan wonen. Dit kan bijvoorbeeld door de onderzoeksplichten van de aanmeldgemeente uit te breiden met een overlegbepaling tussen de aanmeldgemeente en de BW-gemeente. In de toelichting daarbij kan dan staan dat het doel van dit overleg een vruchtbare overdracht is. Dit lijkt veel op de huidige situatie, behalve dat er in dit scenario ook nog kosten verrekend worden en de verantwoordelijkheden rond de overdracht explicieter gemaakt worden.
- De tweede manier is om de definitie van de BW-gemeente en diens verantwoordelijkheden expliciet op te nemen, waarbij ook beschreven staat dat de aanmeldgemeente verantwoordelijk blijft als ze het niet eens kunnen worden. Juristen van VWS en VNG geven aan dat het juridisch niet haalbaar en praktisch niet uitvoerbaar is om de verantwoordelijkheidsverdeling op deze manier juridisch vast te leggen.

In dit scenario is de **prikkel voor gemeenten om lokale ondersteuning vorm te geven** zeker aanwezig. Als een cliënt in een andere gemeente in BW gaat, betaalt de gemeente van herkomst in bijna alle gevallen het gehele BW-traject¹³, maar heeft geen sturing op de kosten en loopt daarmee een financieel risico. In de tweede variant, waarbij de eerste vijf jaar verrekend worden, is er nog steeds een sterke prikkel voor gemeenten om lokale ondersteuning op te bouwen, maar iets minder sterk dan als dat zeven jaar is. De **financiële risico's voor de gemeenten waar iemand beschermd woont** zijn hier beperkt doordat bijna alle BW-trajecten die niet onder de WLZ vallen binnen zeven jaar afgelopen zullen zijn. Het

¹³ Er zijn uitzonderingen waarbij een cliënt langer dan 7 jaar in beschermd wonen zit, maar de meeste daarvan zullen in de toekomst naar verwachting onder de WLZ vallen.

risico is wel iets groter dan bij een woonplaatsbeginsel, doordat de BW-gemeente vanaf het achtste jaar wel zelf het BW-traject betaalt.

In dit scenario zijn de **financiële risico's voor gemeenten met veel instellingen** beperkt. In beide scenario's is de definitie van herkomstgemeente zó gekozen dat een woonplaats in een instelling niet meetelt.

Dit is het scenario met het grootste risico op **moral hazard** en met de grootste **negatieve prikkels voor gemeenten waar de cliënten beschermd wonen**. Die gemeente heeft namelijk de verantwoordelijkheid over de ondersteuning van de cliënt, maar draagt niet de kosten en heeft geen financieel voordeel als de cliënt tijdig uitstroomt (in de eerste zeven jaar van het BW-traject). Als een cliënt uitstroomt in de BW-gemeente zullen de kosten voor die gemeente juist stijgen. Dit speelt ook voor de variant waarbij vijf jaar verrekend wordt, maar dan is het risico kleiner. Doordat de BW-gemeente na vijf jaar de kosten zelf draagt is er eerder een prikkel om cliënten uit te laten stromen.

Dit scenario **verhoudt** zich goed **tot het verdeelmodel** omdat het grootste deel van de kosten voor het BW-traject vergoed wordt als een cliënt verhuist. Een verdeelmodel houdt rekening met de samenstelling van de bevolking in een gemeente, maar houdt geen rekening met kosten die gemaakt worden als relatief veel mensen uit een specifieke doelgroep naar die gemeente verhuizen. In dit scenario dragen gemeenten in grote mate de kosten voor de BW-trajecten van hun eigen populatie, onafhankelijk van verhuisbewegingen.

In aangepaste vorm is dit scenario tot op zekere hoogte **bruikbaar voor MO**. In aanvulling op de algemene punten die eerder benoemd zijn kan het gezien de aard van MO en de lumpsumfinanciering die daar relatief vaker geldt lastiger zijn om de kosten voor een individuele cliënt te achterhalen. Verder zijn de voor- en nadelen voor dit scenario voor MO vergelijkbaar met die van beschermd wonen.

Samenvattend over de langdurende kostenverrekening

Voor gemeenten levert dit scenario een zware administratieve last op. Daarnaast lopen ze een risico doordat ze kosten maken voor elke cliënt die in een andere gemeente beschermd gaat wonen, terwijl ze hier geen sturingsmogelijkheden voor hebben. Tot slot spelen er juridische vraagstukken rondom de vraag hoe afspraken vastgelegd kunnen worden.

Voor aanbieders zijn de administratieve lasten in dit scenario kleiner dan bij een woonplaatsbeginsel: ze hoeven alleen contractrelaties te onderhouden met gemeenten waar ze locaties hebben. Ook voor gemeenten is dat een voordeel qua contractrelaties en de mogelijkheid om op integraal aanbod (inclusief aanbod bij uitstroom) te sturen.

Cliënten hebben terwijl ze beschermd wonen met slechts één gemeente te maken, namelijk de gemeente waar hij of zij woont.

2.4 Samenvatting hoofdscenario's

In de vorige paragrafen is voor de twee hoofdscenario's weergegeven hoe ze zich verhouden tot de criteria uit het afwegingskader. Om de scenario's te kunnen vergelijken, is de score per criterium in de volgende tabel weergegeven.

Voor alle scenario's geldt als aandachtspunt dat een wetswijziging nodig is en dat hier over het algemeen minimaal twee jaar voor gerekend wordt. Met dat tijdspad was tijdige invoering al niet meer mogelijk toen dit onderzoek startte. Bij kleine wijzigingen is inwerkingtreding per 1 januari 2022 misschien wel haalbaar. Een vertraging heeft gevolgen voor de voorziene gelijktijdige invoering van het nieuwe verdeelmodel BW per 1 januari 2022 voor nieuwe cliënten en de andere bouwstenen van het Expertiseteam. Het is dan ook van belang dat VWS, BZK en VNG op korte termijn de mogelijkheden en eventuele alternatieven verkennen gericht op een zorgvuldige invoering per 1 januari 2022.

Criterium	Huidige situatie	Woonplaatsbeginsel	Langdurende kosten-verrekening
Borging van landelijke toegankelijkheid voor cliënten	In de praktijk niet altijd geborgd	Zeer goed, zolang gemeenten overal in het land aanbod kunnen organiseren. Duidelijk welke gemeente verantwoordelijk is en minimaal financieel nadeel voor gemeente waar cliënt wil wonen	Goed, beperkt financieel nadeel voor gemeente waar cliënt wil wonen
Heldere juridische verantwoordelijkheid	In de wet goed, in de praktijk regelmatig onenigheid tussen gemeenten over verantwoordelijkheid	Goed	Mogelijk discussie bij overdracht van aanmeldgemeente naar de BW-gemeente, maar minder dan in huidige situatie vanwege financiële verrekening
Uitvoeringsconsequenties aanbieders	In de praktijk worden verschillende oplossingen gekozen	Zware administratieve lasten vanwege contractrelaties door het hele land	Minimaal: alleen contracten met gemeenten waar ze een locatie hebben
Uitvoeringsconsequenties gemeenten	Discussie over individuele cliënten	Groter dan nu, maar kleiner dan andere scenario's: geen verrekening, wel contracten met aanbieders door het hele land en bijsturen op afstand	Administratieve financiële lasten voor verrekening
Consequenties voor cliënten	Discussies tussen gemeenten kunnen wachttijd doen toenemen, verhuizen naar andere gemeente tijdens BW-traject kan lastig zijn	Heldere verantwoordelijkheid bij instroom. Overdrachts-moment bij uitstroom, aandachtspunt voor continuïteit van zorg	Terwijl ze beschermd wonen hebben cliënten met slechts één gemeente te maken. Verhuizen naar andere gemeente tijdens BW-traject kan lastig zijn
Juridische consequenties: aanpassing in wet- en regelgeving	Geen	Wet moet aangepast worden	Wet moet aangepast worden, kostenverrekening op gespannen voet met gemeentelijke beleidsvrijheid
Prikkel vormgeven lokale ondersteuning en financiële risico's gemeente beschermd wonen	Zeer beperkte prikkel	Maximale prikkel vormgeven lokale ondersteuning, minimale financiële risico's BW-gemeenten	Grote prikkel vormgeven lokale ondersteuning, weinig financieel risico BW-gemeente
Financiële risico's gemeenten met veel instellingen	Zeer groot	Beperkt financieel risico voor gemeenten met veel instellingen	Beperkt financieel risico voor gemeenten met veel instellingen
Moral hazard / negatieve prikkels voor gemeenten beschermd wonen	Geen	Geen moral hazard, geen negatieve prikkels	Moral hazard reëel risico: negatieve prikkel voor BW-gemeente om in cliënten van andere gemeenten te investeren. Minder problematisch bij 5 jaar verrekenen.
Verhouding tot verdeelmodel	Slecht	Goed	Redelijk goed
Bruikbaar voor MO	N.v.t.	Voor langere MO-trajecten	Voor langere MO-trajecten

A Knoppen en opties met voor- en nadelen

Er zijn verschillende eigenschappen van een kostenverrekening of woonplaatsbeginsel waar keuzes in gemaakt kunnen worden. In het onderzoek hebben we al deze keuzes op een systematische manier in kaart gebracht. Dat hebben we gedaan in verschillende stappen, zoals weergegeven in onderstaande figuur.



Allereerst hebben we beschreven op welke onderdelen (**knoppen**) een beslissing genomen moet worden. We brengen in kaart welke **opties** er zijn voor de invulling van elke knop, dus welke keuzes er allemaal mogelijk zijn. We hebben de mogelijkheden zo volledig mogelijk in kaart gebracht. Elk van deze opties heeft **voor- en nadelen**. Deze hebben we zo volledig mogelijk beschreven. We geven ook aan of voor de nadelen **beheersmaatregelen** mogelijk zijn.

Op basis van de voor- en nadelen van de verschillende opties definiëren we **hoofdscenario's**, waarin voor alle knoppen een optie is gekozen. Deze hoofdscenario's zetten we af tegen het vooraf opgestelde **afwegingskader**.

In deze bijlage bespreken we de verschillende knoppen, opties, en hun voor- en nadelen.

Vooraf: welke gemeenten kunnen een rol spelen?

Alvorens we de knoppen en opties in detail bespreken, is het van belang om de verschillende gemeenten die bij dit vraagstuk betrokken zijn helder te definiëren. Er zijn drie typen gemeenten betrokken bij een BW-traject: de herkomstgemeente, de aanmeldgemeente en de BW-gemeente. Omdat deze termen vaak terugkomen in deze bijlage zetten we hieronder op een rij wat we onder deze termen verstaan:

- Onder **herkomstgemeente** (of gemeente van herkomst) verstaan we de gemeente waar de cliënt oorspronkelijk woonde. Deze exacte definitie is in de volgende paragraaf opgenomen.

- Met **aanmeldgemeente** bedoelen we de gemeente waar de cliënt zich meldt om beschermd wonen aan te vragen. Dat kan ook via een wijkteam of een zorgaanbieder zijn.
- Onder **BW-gemeente** verstaan we de gemeente waar de cliënt beschermd gaat wonen.

Dit kunnen drie verschillende gemeenten zijn, maar dat hoeft niet. De anmeldgemeente kan immers dezelfde gemeente zijn als de BW-gemeente en/of de gemeente van herkomst.

Overzicht van de knoppen en opties

In onderstaande tabel staat een overzicht van de knoppen (links) en bijbehorende opties (rechts).

Knoppen	Keuzeopties
Methode van kostentoerekening	— Woonplaatsbeginsel: gemeente van herkomst geeft beschikking af en heeft contract met instelling en betaalt direct aan de instelling. Geen verrekeningen — Kostenverrekening met anmeldgemeente: anmeldgemeente geeft beschikking af, heeft contract met instelling en betaalt. De kosten worden verrekend met de gemeente van herkomst — Kostenverrekening met BW-gemeente: BW-gemeente geeft beschikking af, heeft contract met instelling en betaalt. De kosten worden verrekend met de gemeente van herkomst
Moment van overdracht (woonplaatsbeginsel)	— Direct na het uitzoeken van de herkomstgemeente — Tussen het uitzoeken of BW nodig is en het uitzoeken welke gemeente geschikt is voor de cliënt om in BW te gaan — Na het uitzoeken welke gemeente geschikt is voor de cliënt om in BW te gaan (en vóór het zoeken van een geschikte BW-plek)
Vorm van verrekening (kostenverrekening)	— Gemeenten verrekenen onderling — Gemeenten registreren verrekeningen in het jaar zelf, de bedragen worden verrekend met de budgetten uit het gemeentefonds van één of twee jaar later
Definitie gemeente van herkomst	— Laatste woonplaats voorafgaand aan de aanvraag van het BW-traject (woonadres volgens het BRP), ook als dat in een instelling was — Laatste woonplaats voorafgaand aan de aanvraag van het BW-traject (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 het BW-traject waar de persoon niet in een instelling verbleef — Gemeente waar iemand geboren is
Definitie van beschermd wonen	— Nauwe definitie zoals momenteel in de wet vastgelegd is (wonen in accommodatie van instelling) — Alle zorg die wordt geboden onder een beschikking voor beschermd wonen — Een bredere definitie die ook ondersteuningsvormen zoals “Beschermd Thuis” omvat

Reikwijdte van het vangnet	— Alleen cliënten zonder herkomstgemeente: cliënten waarvan de herkomstgemeente niet te bepalen is of die geen herkomstgemeente in Nederland hebben — Cliënten zonder herkomstgemeente, en cliënten die voorafgaand aan het BW-traject minimaal 5 jaar ofwel in een instelling verbleven (Jeugdwet, zorg, forensisch of anders) ofwel geen woonplaats in Nederland hadden — Cliënten zonder herkomstgemeente, en cliënten die voorafgaand aan het BW-traject minimaal 3 jaar ofwel in een instelling verbleven ofwel geen woonplaats in Nederland hadden — Cliënten zonder herkomstgemeente, en cliënten die voorafgaand aan het BW-traject minimaal 1 jaar ofwel in een instelling verbleven ofwel geen woonplaats in Nederland hadden — Cliënten zonder herkomstgemeente, en cliënten die voorafgaand aan het BW-traject ofwel in een instelling verbleven ofwel geen woonplaats in Nederland hadden
Vorm van het vangnet	— Vast bedrag reserveren uit het gemeentefonds en daar gemeenten uit compenseren — Nacalculatie met na twee jaar een vergoeding uit het gemeentefonds (benodigde macrobedrag komt op dat moment ten laste van het budget beschermd wonen)
Duur en omvang van de verrekening (kostenverrekening)	— De volledige kosten van het gehele BW-traject (onbeperkte tijd) — Een nader te bepalen percentage van de kosten van het gehele BW-traject (onbeperkte tijd) — De volledige kosten, voor een gemaximeerd aantal jaar na start van het BW-traject (3 jaar, 5 jaar of 7 jaar) — Een nader te bepalen percentage van de kosten, voor een gemaximeerd aantal jaar na start van het BW-traject (3 jaar, 5 jaar of 7 jaar) — Vaste afkoopsom aan het begin van het BW-traject — Afkoopsom aan het begin van het BW-traject, afhankelijk van benodigde zorgzwaarte van cliënt
Verrekening van kosten na uitstroom	— Geen verrekening — Vaste afkoopsom voor ambulante ondersteuning na uitstroom — De gemaakte kosten voor ambulante ondersteuning na uitstroom, voor een nader te bepalen periode — Herkomstgemeente houdt na uitstroom verantwoordelijkheid over alle inzet vanuit de gemeente, waaronder ambulante ondersteuning, participatie en wonen
Verantwoordelijkheid bij terugval na uitstroom uit BW	— Bij terugval binnen een jaar na uitstroom uit BW, telt het als een doorlopend BW-traject en blijft de oorspronkelijke herkomstgemeente verantwoordelijk (voor de beschikking en het contract bij woonplaatsbeginsel, of voor het meebetalen bij kostenverrekening) — Bij terugval binnen zes maanden na uitstroom uit BW, telt het als een doorlopend BW-traject en blijft de oorspronkelijke herkomstgemeente verantwoordelijk — Bij terugval is de gemeente waar iemand op dat moment woont verantwoordelijk, dat is de nieuwe gemeente van herkomst

Niet alle opties kunnen met elkaar gecombineerd worden. De voor- en nadelen van de verschillende opties, en de mogelijkheden om ze met elkaar te combineren, zijn uitgewerkt in deze bijlage. Waar de conclusie is dat een bepaalde optie niet haalbaar of wenselijk is, is dat ook in deze bijlage toegelicht.

De opties die zijn gekozen in de hoofdscenario's worden met een vinkje (✓) aangegeven. De andere opties zijn op basis van de voor- en nadelen afgevalen.

A.1 Methode van kostentoerekening

Methode van kostentoerekening	✓ Woonplaatsbeginsel: gemeente van herkomst geeft beschikking af en heeft contract met instelling en betaalt direct aan de instelling. Geen verrekeningen. ✓ Kostenverrekening met BW-gemeente: BW-gemeente geeft beschikking af, heeft contract met instelling en betaalt. De kosten worden verrekend met de gemeente van herkomst. — Kostenverrekening met aanmeldgemeente: aanmeldgemeente geeft beschikking af, heeft contract met instelling en betaalt. De kosten worden verrekend met de gemeente van herkomst.
--------------------------------------	--

Wanneer iemand zich meldt voor beschermd wonen, kan er discussie ontstaan over waar deze persoon het beste kan gaan wonen. In de huidige situatie is de aanmeldgemeente verantwoordelijk om de cliënt verder te helpen totdat er een besluit is genomen. Om te voorkomen dat cliënten tussen wal en schip belanden, is het van belang dat ook in de nieuwe situatie, op ieder moment duidelijk is welke gemeente verantwoordelijkheid draagt voor de cliënt.

In onderstaande tabel staan de stappen weergegeven die doorlopen worden als een cliënt in BW gaat. De gemeente die verantwoordelijk is voor een stap, hoeft de stap niet per se zelf uit te voeren; daar kunnen afspraken over gemaakt worden met andere gemeenten. Ook moeten sommige stappen in overleg met andere gemeenten gebeuren en is in alle gevallen een warme overdracht van belang. Het is echter wel van belang dat de verantwoordelijkheid voor het plaatsvinden van elke stap helder gedefinieerd is, zodat alle betrokkenen weten waar ze aan toe zijn.

Merk op dat het proces in verschillende regio's verschillend is ingericht, waardoor ook de volgorde van de stappen net wat anders kan uitpakken. Ook zijn de wettelijke termijnen voor de stappen in het proces een aandachtspunt.

Welke gemeente verantwoordelijk is voor welke stap in het proces, hangt af van de methode van kostentoerekening (woonplaatsbeginsel, kostenverrekening met aanmeldgemeente of kostenverrekening met BW-gemeente).

- Bij een kostenverrekening is de aanmeldgemeente verantwoordelijk voor het onderzoek of BW nodig is, en het zoeken naar een geschikte plek (in samenspraak met de beoogde BW-gemeente). De BW-gemeente is na een warme overdracht verantwoordelijk voor het verstrekken van BW.
- Bij een woonplaatsbeginsel is de herkomstgemeente verantwoordelijk voor het verstrekken van BW. In dat geval moet, wanneer iemand zich in een andere gemeente dan de herkomstgemeente meldt, de verantwoordelijkheid voor de cliënt in een vroeg

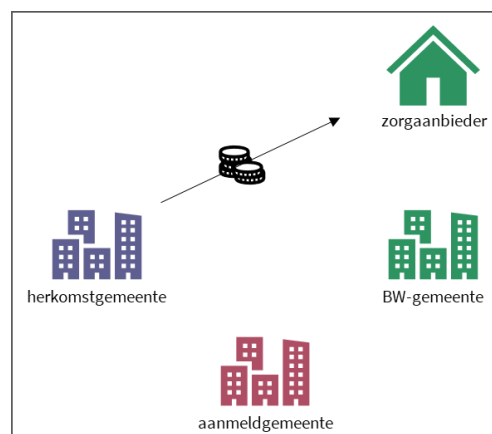
stadium van het proces door de aanmeldgemeente overgedragen worden aan de herkomstgemeente.

Processtap	Verantwoordelijke gemeente bij Woonplaatsbeginsel	Verantwoordelijke gemeente bij Kostenverrekening met aanmeldgemeente	Verantwoordelijke gemeente bij Kostenverrekening met BW-gemeente
Aanmelding bij gemeente	Aanmeldgemeente	Aanmeldgemeente	Aanmeldgemeente
Herkomstgemeente uitzoeken	Aanmeldgemeente	Aanmeldgemeente	Aanmeldgemeente
Onderzoek: is BW nodig?	Aanmeldgemeente of herkomstgemeente (Knop: moment van overdracht)	Aanmeldgemeente	Aanmeldgemeente
Onderzoek: beste gemeente voor BW	Aanmeldgemeente of herkomstgemeente (Knop: moment van overdracht)	Aanmeldgemeente (overleg met BW-gemeente)	Aanmeldgemeente (overleg met BW-gemeente)
Zoeken van BW-plek	Herkomstgemeente	Aanmeldgemeente (overleg met BW-gemeente)	Aanmeldgemeente (overleg met BW-gemeente)
Aanvraag	Herkomstgemeente	Aanmeldgemeente	BW-gemeente (warme overdracht vanuit aanmeldgemeente)
Evt. Wachtlijstbeschikking	Herkomstgemeente	Aanmeldgemeente	BW-gemeente
Evt. Plaatsing op wachtlijst	Herkomstgemeente	Aanmeldgemeente	BW-gemeente
Evt. Overbruggingszorg	Gemeente waar cliënt op dat moment woont (Wmo)	Gemeente waar cliënt op dat moment woont (Wmo)	Gemeente waar cliënt op dat moment woont (Wmo)
Beschikking	Herkomstgemeente	Aanmeldgemeente	BW-gemeente
Plan van aanpak	Herkomstgemeente	Aanmeldgemeente	BW-gemeente
Contract met aanbieder sluiten (indien nog niet aanwezig)	Herkomstgemeente	Aanmeldgemeente	BW-gemeente
Start BW-traject	Herkomstgemeente	Aanmeldgemeente	BW-gemeente

Processtap	Verantwoordelijke gemeente bij Woonplaatsbeginsel	Verantwoordelijke gemeente bij Kostenverrekening met aanmeldgemeente	Verantwoordelijke gemeente bij Kostenverrekening met BW-gemeente
Voortgang bewaken	Herkomstgemeente	Aanmeldgemeente	BW-gemeente
Betaling aan aanbieder	Herkomstgemeente	Aanmeldgemeente	BW-gemeente
Eventueel: kostenverrekening tussen gemeenten	Geen kostenverrekening nodig	Herkomstgemeente betaalt aan aanmeldgemeente	Herkomstgemeente betaalt aan BW-gemeente
Eventuele her-indicaties	Herkomstgemeente	Aanmeldgemeente	BW-gemeente
Uitstroom: warme overdracht	Herkomstgemeente	Aanmeldgemeente	BW-gemeente
Continuering van zorg na uitstroom	Gemeente waar cliënt gaat wonen (vaak BW-gemeente)	Gemeente waar cliënt gaat wonen (vaak BW-gemeente)	Gemeente waar cliënt gaat wonen (vaak BW-gemeente)

✓ Woonplaatsbeginsel

Bij een woonplaatsbeginsel is de herkomstgemeente verantwoordelijk voor het gehele proces als een cliënt beschermd gaat wonen, waaronder het afgeven van de beschikking en het contract met de instelling, het betalen van de instelling, het bewaken van de voortgang, en het zorgen voor uitstroom naar een passende plek. Het is wenselijk dat de herkomstgemeente de BW-gemeente hierover tijdig informeert. Gemeenten kunnen hier verdere afspraken over maken, bijvoorbeeld in het kader van de Norm voor Opdrachtgeverschap die de VNG ontwikkelt. Uiteraard hebben ook de cliënt zelf en de BW-aanbieder een verantwoordelijkheid voor de uitstroom van de cliënt.¹⁴



Figuur 1: Financieringsstromen voor beschermd wonen bij een woonplaatsbeginsel

De verantwoordelijkheden van de herkomstgemeente gelden voor de gehele duur van het BW-traject.¹⁵ In figuur rechts is de geldstroom tussen gemeenten en aanbieder weergegeven zoals die zou lopen bij een woonplaatsbeginsel.

¹⁴ Eventuele overbruggingszorg vóórdat het BW-traject start valt, net als andere ambulante ondersteuning, onder de gemeente waar iemand op dat moment woont.

¹⁵ In principe zou er bij een woonplaatsbeginsel een maximum duur van het woonplaatsbeginsel kunnen worden afgesproken. Het grote nadeel daarvan is dat als de cliënt niet binnen die termijn uitstroomt, de verantwoordelijkheid voor de cliënt na het verstrijken van de termijn omkapt van de herkomstgemeente naar de BW-gemeente. Dit is onwenselijk. Bij een woonplaatsbeginsel gaan we daarom uit van de gehele duur van het BW-traject.

De **voordelen** van een woonplaatsbeginsel zijn:

- De herkomstgemeente die de financiële lasten draagt, heeft ook de regie op het beschermd wonen BW-traject, dus het principe van 'wie betaalt bepaalt' blijft gelden.
- Er is geen verrekening tussen individuele gemeenten nodig, omdat de rekening voor beschermd wonen direct wordt betaald door de herkomstgemeente.
- Doordat de herkomstgemeente financieel en inhoudelijk verantwoordelijk blijft voor een cliënt, zijn er meer mogelijkheden om te analyseren wat er verbeterd kan worden in het voorliggend veld.
- De optie sluit aan bij het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet, en zorgt daardoor voor overeenkomstigheid tussen twee aanpalende wetten.
- Het gehele proces van onderzoek, beschikking en contracteren ligt bij één gemeente (de herkomstgemeente).

De **nadelen** van een woonplaatsbeginsel zijn:

- Gemeenten moeten contracten aangaan met beschermd wonen aanbieders in het hele land, en vice versa. Dit levert voor gemeenten en aanbieders een grote administratieve last op. Als een cliënt ergens wil wonen waar de herkomstgemeente geen contract heeft met een aanbieder, moet er een aparte afspraak gemaakt worden.
- Integrale sturing om te zorgen dat verschillende vormen van ondersteuning lokaal met elkaar in lijn komen, wordt met deze optie lastiger: aanbieders moeten contracten sluiten met veel verschillende gemeenten, en die gemeenten hebben bovendien geen sturingsmogelijkheden op de rest van het zorglandschap in de gemeente waar de aanbieder staat.
- Een cliënt die verhuist voor BW krijgt met twee gemeenten te maken. De herkomstgemeente heeft een contract met de BW-instelling en geeft herindicaties af, maar eventuele additionele voorzieningen (waaronder bijstand) lopen via de gemeente waar hij of zij beschermd woont (de BW-gemeente).
- Wanneer een cliënt uitstroomt, wordt de verantwoordelijkheid voor hun zorg overgedragen van de herkomstgemeente naar de gemeente waar de cliënt gaat wonen (vaak, maar niet noodzakelijkerwijs, de BW-gemeente). Dit is een aandachtspunt voor de continuïteit van zorg.
- In de huidige wet staat dat de aanmeldgemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van BW. Met deze optie moet de wet op dit punt aangepast worden.

Voor de administratieve lasten en het sturen op het aanbod van aanbieders is een mogelijke **beheersmaatregel** dat gemeenten in samenwerkingsverbanden werken die als geheel contracten met aanbieders afsluiten, bijvoorbeeld in regionaal verband. Dan hoeven aanbieders alleen met de samenwerkingsverbanden een contract af te sluiten. Een andere optie is om een landelijk standaard raamcontract te maken waar gemeenten en aanbieders op kunnen terugvallen als er maar één cliënt in een instelling zit. De prijs kan daarin niet vastgelegd worden, maar door eenduidige kwaliteitseisen te hanteren, worden veel van de administratieve lasten voorkomen. Daarnaast kan voor sommige cliënten een PGB een oplossing zijn.

Om beter te kunnen sturen dat verschillende vormen van ondersteuning lokaal met elkaar in lijn komen, kunnen gemeenten met elkaar afspraken maken over dat ze elkaar informeren als een cliënt in een andere gemeente beschermd gaat wonen, bijvoorbeeld in het kader van de Norm voor Opdrachtgeverschap die de VNG ontwikkelt.

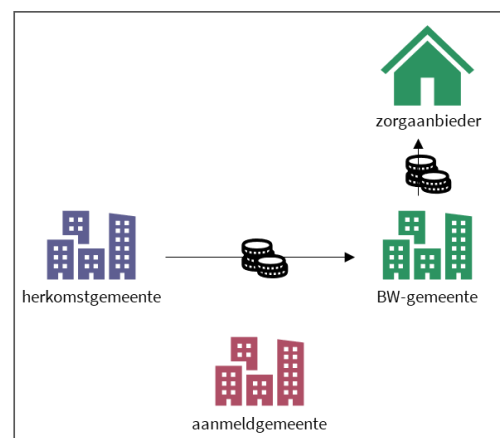
De continuïteit van zorg bij uitstroom kan geborgd worden door een warme overdracht van de herkomstgemeente naar de gemeente waar de cliënt uitstroomt, dit is ook in de huidige situatie vaak nodig. Ook de last van het feit dat de cliënt met twee gemeenten te maken krijgt wordt opgelost als gemeenten met elkaar in contact blijven en zorgen dat de ondersteuningsvormen op elkaar aansluiten.

Samenvattend zullen er bij deze optie veel meer gemeenten en aanbieders contracten met elkaar moeten afsluiten, wat tot hoge administratieve lasten leidt. Het belangrijkste voordeel van een woonplaatsbeginsel ten opzichte van een kostenverrekening is dat de herkomstgemeente zowel inhoudelijk als financieel verantwoordelijk is ('wie betaalt bepaalt'). Daarnaast sluit deze optie het beste aan bij de manier waarop het woonplaatsbeginsel in de Jeugdwet is vastgelegd.

✓ **Kostenverrekening met BW-gemeente**

Een tweede methode van kostentoerekening is een kostenverrekening met de BW-gemeente. In deze optie sluit de BW-gemeente een contract af met de zorgaanbieder, en draagt de herkomstgemeente bij aan de kosten van het BW-traject. In tegenstelling tot een woonplaatsbeginsel, is de herkomstgemeente in deze optie dus niet inhoudelijk verantwoordelijk voor een cliënt die naar een andere gemeente verhuist om beschermd te gaan wonen.

De geldstromen tussen gemeenten en aanbieder zoals die zouden lopen bij een kostenverrekening met de BW-gemeente, zijn weergegeven in figuur rechts.



Figuur 2: Financieringsstromen voor beschermd wonen bij een kostenverrekening met BW-gemeente

De **voordelen** van een kostenverrekening met de BW-gemeente zijn:

- Dit is de optie met de minste administratieve lasten voor zorgaanbieders: zorginstellingen sluiten contracten altijd af met de gemeente waarin de locatie.
- Andersom hoeven gemeenten alleen contracten af te sluiten met zorglocaties in hun eigen gemeente. Dit heeft naast administratieve voordelen ook het voordeel dat de BW-gemeente regie houdt op het zorglandschap in de eigen gemeente.
- De cliënt heeft wat zijn/haar zorg betreft met maar één gemeente te maken. Zowel het BW-traject als eventuele additionele zorg worden geregeld door de gemeente waar de cliënt woont (de BW-gemeente). De gemeente die verantwoordelijk is voor het bewaken van de voortgang van het BW-traject is dus fysiek nabij.
- Als een cliënt uitstroomt in de BW-gemeente, blijft dezelfde gemeente verantwoordelijk voor zijn/haar zorg.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- De gemeente waar de cliënt beschermd gaat wonen geeft de beschikking af, maar is niet de gemeente die de plek uiteindelijk (volledig) betaalt. Met andere woorden, de herkomstgemeente draagt bij aan de kosten, maar kan hier niet op sturen. Het is dus niet zo dat 'wie betaalt bepaalt'. Dit nadeel staat op gespannen voet met het uitgangspunt van de eigen gemeentelijke huishouding, en daarmee met de autonomie en beleidsvrijheid van gemeenten.

- Een verrekening tussen gemeenten onderling leidt tot hoge administratieve lasten voor gemeenten, omdat zij met veel andere gemeenten financiële transacties moeten afwikkelen.
- De aanmeldgemeente doet het onderzoek, maar als daar uit komt dat de cliënt in een andere gemeente beschermd gaat wonen moet de BW-gemeente uiteindelijk de beschikking afgeven. Als de BW-gemeente het niet eens is met de aanmeldgemeente kan hierover discussie ontstaan, net als in de huidige situatie. Let wel: de aanmeldgemeente blijft verantwoordelijk tot er een warme overdracht heeft plaatsgevonden, dus als er geen overeenstemming bereikt wordt blijft de aanmeldgemeente verantwoordelijk.
- Als de cliënt niet in BW gaat in de aanmeldgemeente, moet er een overdrachtmoment van de aanmeldgemeente naar de BW-gemeente plaatsvinden.
- Als de cliënt gedurende het BW-traject naar een andere gemeente verhuist, moet de verantwoordelijkheid meeverhuizen.
- In de huidige wet staat dat de aanmeldgemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van BW. Met deze optie moet de wet op dit punt aangepast worden.
- Voor de BW-gemeente (die kan sturen op het BW-traject) is de prikkel om de kosten voor BW te beperken door te sturen op tijdige uitstroom beperkt.
- Een kostenverrekening leidt mogelijk tot problemen met betrekking tot de AVG, omdat informatie over cliënten tussen gemeenten wordt gedeeld.
- Als er geen duidelijke grondslag is om betalingen aan andere gemeenten te doen krijgen gemeenten mogelijk een probleem met accountantsverklaringen.

Voor het merendeel van deze nadelen zijn **beheersmaatregelen** te nemen. De administratieve lasten kunnen beperkt worden door afspraken te maken, bijvoorbeeld door één maal per jaar te verrekenen, of door een ondersteuningsstructuur te ontwikkelen voor de verrekening. Hierin zou de VNG een rol kunnen spelen. De nadelen voor cliënten worden beperkt als gemeenten zorgen voor een warme overdracht, dit is in de huidige situatie ook vaak nodig.

Een mogelijke beheersmaatregel voor het nadeel dat de BW-gemeente wordt niet geprikkeld om in te zetten op uitstroom is om de duur en/of omvang van de verrekening te beperken, zodat de BW-gemeente toch financieel voordeel heeft als de cliënt uit beschermd wonen stroomt. Deze keuzes staan in andere knoppen, in het thema “Duur en uitstroom”.

De uitwisseling van gegevens tussen gemeenten in overeenstemming met de AVG is mogelijk te maken als er een wettelijke grondslag is vastgelegd (dit is nodig omdat het gaat om bijzondere persoonsgegevens). Ook de problemen met accountantsverklaringen worden opgelost door de betalingsafspraken vast te leggen.

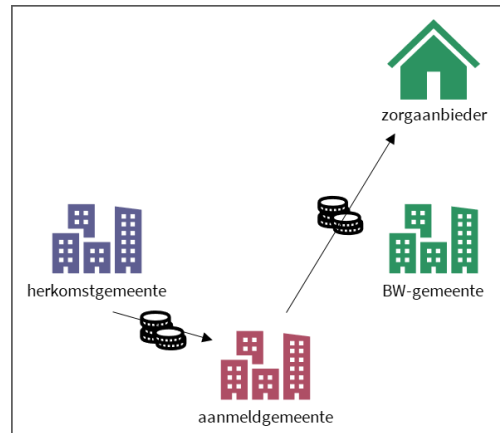
De juristen van VWS en de VNG geven het volgende aan over een kostenverrekening met BW-gemeente: *Naar het ambtelijke oordeel van de juristen van VWS en de VNG is de invoering van dit scenario juridisch niet haalbaar en praktisch niet uitvoerbaar. De oorzaak is allereerst de mogelijk onduidelijke juridische en financiële verantwoordelijkheid voor het verstrekken van een BW-traject als de aanmeld- en de BW-gemeente verschillend zijn. Als daarbij ook nog met kostenverrekening wordt gewerkt, dan kunnen zelfs drie gemeenten (naast de aanmeld- en de BW-gemeente ook de gemeente van herkomst) ten aanzien van één cliënt juridische en financiële verantwoordelijkheid dragen. Deze ‘geknipte’ verantwoordelijkheden zijn in strijd met de bedoeling van de Awb en de gemeentelijke autonomie (dat een gemeente wel de voorziening moet betalen, maar niet zelf kan bepalen en ook niet kan sturen op effectiviteit van de BW plek).*

Samenvattend is een kostenverrekening met de BW-gemeente de optie met de minste administratieve lasten voor aanbieders, omdat aanbieders alleen contracten hoeven af te sluiten met gemeente waar ze locaties hebben. Het belangrijkste knelpunt van deze optie is dat het principe ‘wie betaalt bepaalt’ niet geldt. Daardoor is het niet op korte termijn mogelijk om een dergelijke kostenverrekening wettelijk te regelen.

Kostenverrekening met aanmeldgemeente

Met een kostenverrekening met de aanmeldgemeente heeft de aanmeldgemeente een contract met de zorginstelling, en draagt de herkomstgemeente bij aan de kosten van het BW-traject.

In figuur rechts zijn de geldstromen tussen gemeenten en aanbieder weergegeven zoals die zouden lopen bij een kostenverrekening met de aanmeldgemeente.



Figuur 3: Financieringsstromen voor beschermd wonen bij een kostenverrekening met de aanmeldgemeente

De **voordelen** van een kostenverrekening met de aanmeldgemeente zijn:

- Er is geen sprake van een overdrachtsmoment tussen de aanmelding en het einde van het BW-traject. De cliënt heeft deze gehele periode alleen met de aanmeldgemeente te maken.
- In de huidige wet staat dat de aanmeldgemeente verantwoordelijk is voor het verstrekken van BW. In deze optie hoeft de wet op dit punt dus niet aangepast te worden.
- Het gehele proces van onderzoek, beschikking en contracteren ligt bij één gemeente (de aanmeldgemeente).

De **nadelen** van deze optie zijn:

- De gemeente waar de cliënt zich aanmeldt geeft de beschikking af, maar is niet de gemeente die de plek uiteindelijk (volledig) betaalt. Met andere woorden, de herkomstgemeente draagt bij aan de kosten, maar kan hier niet op sturen. Het is dus niet zo dat ‘wie betaalt bepaalt’. Dit nadeel staat op gespannen voet met het uitgangspunt van de eigen gemeentelijke huishouding, en daarmee met de autonomie en beleidsvrijheid van gemeenten.
- Het leidt tot zware administratieve lasten bij gemeenten, omdat zij met veel andere gemeenten kosten moeten verrekenen.
- Gemeenten moeten contracten aangaan met beschermd wonen aanbieders in het hele land, en vice versa. Dit levert voor gemeenten en aanbieders een grote administratieve last op. Dit is waarschijnlijk wel minder dan bij een woonplaatsbeginsel, omdat cliënten naar verwachting vaker in de buurt van de aanmeldgemeente beschermd gaan wonen.
- Integrale sturing om te zorgen dat verschillende vormen van ondersteuning lokaal met elkaar in lijn komen, wordt met deze optie lastiger: aanbieders moeten contracten sluiten met veel verschillende gemeenten, en die gemeenten hebben bovendien geen sturingsmogelijkheden op de rest van het zorglandschap in de gemeente waar de aanbieder staat.
- Voor cliënten kan het betekenen dat ze een beperktere keuze hebben bij welke aanbieder ze beschermd gaan wonen: als een gemeente geen contract heeft met een zorgaanbieder

aan de andere kant van het land, kan het immers lastiger zijn om daar de ondersteuning te organiseren.

- Een cliënt die niet in de aanmeldgemeente beschermd gaat wonen, krijgt met twee gemeenten te maken. De aanmeldgemeente heeft een contract met de BW-instelling, maar eventuele additionele voorzieningen (waaronder bijstand) lopen via de gemeente waar hij of zij beschermd woont (de BW-gemeente).
- Als een cliënt uit beschermd wonen stroomt heeft de aanmeldgemeente hier financieel voordeel van, terwijl de BW-gemeente juist een grotere (ambulante) zorgtaak krijgt. Dit kan leiden tot onenigheid tussen gemeenten of een cliënt wel of niet uit beschermd wonen kan stromen en de continuïteit van zorg is een aandachtspunt.
- Gemeenten die een laagdrempeligere toegangsprocedure hebben dan andere gemeenten lopen het risico dat zij relatief vaak inhoudelijk verantwoordelijk worden voor BW-cliënten afkomstig uit andere gemeenten. Dit geldt ook voor gemeenten met zorginstellingen die tot aanmeldingen voor BW leiden.
- Mogelijk krijgen gemeenten een probleem met accountantsverklaringen, als er geen duidelijke grondslag is om betalingen aan andere gemeenten te doen.
- Een kostenverrekening leidt mogelijk tot problemen met betrekking tot de AVG.
- Voor de aanmeldgemeente (die kan sturen op het BW-traject) is de prikkel om de kosten voor BW te beperken door te sturen op tijdige uitstroom beperkt.

De **beheersmaatregelen** voor deze optie overlappen met die van een woonplaatsbeginsel en die van een kostenverrekening met BW-gemeente, omdat de nadelen overlappen.

Samenvattend heeft een kostenverrekening met de aanmeldgemeente zowel de nadelen van een woonplaatsbeginsel, als de nadelen van een kostenverrekening met de BW-gemeente. Een voordeel is wel dat er geen overdracht van een cliënt plaats hoeft te vinden gedurende het BW-traject van aanmelden.

A.2 Moment van overdracht (woonplaatsbeginsel)

Moment van overdracht (woonplaatsbeginsel)	✓ Direct na het uitzoeken van de herkomstgemeente — Tussen het uitzoeken of BW nodig is en het uitzoeken welke gemeente geschikt is voor de cliënt om in BW te gaan — Na het uitzoeken welke gemeente geschikt is voor de cliënt om in BW te gaan (en vóór het zoeken van een geschikte BW-plek)
---	--

In het geval van een woonplaatsbeginsel meldt een cliënt zich bij een aanmeldgemeente, maar moet de herkomstgemeente de beschikking afgeven. Ergens daar tussen vindt een moment van overdracht plaats. Deze knop gaat over het precieze moment waarop de overdracht plaatsvindt. De processtap zijn te vinden in de tabel in de vorige paragraaf. Deze knop is dus alleen van toepassing op een scenario met een woonplaatsbeginsel.

✓ Direct na het uitzoeken van de herkomstgemeente

In deze optie wordt de verantwoordelijkheid voor de cliënt direct na het vaststellen van zijn/haar herkomstgemeente overgedragen.

De **voordelen** van een overdracht direct na het uitzoeken van de herkomstgemeente zijn:

- De gemeente die verantwoordelijk is voor het verstrekken van BW, voert ook het onderzoek uit. Dit betekent dat de gemeente die betaalt, ook bepaalt.

- De aanmeldgemeente, die verder niet meer betrokken is bij het BW-traject als de cliënt in een andere gemeente beschermd gaat wonen, wordt minimaal belast.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Praktisch gezien betekent het dat een persoon die zich meldt met een BW-verzoek, direct onder zijn/haar herkomstgemeente valt, ook als deze zich aan de andere kant van het land bevindt.
- De herkomstgemeente moet mogelijk op afstand bepalen of en waar een cliënt BW nodig heeft.

Een **beheersmaatregel** voor het eerste nadeel is om vast te leggen dat een warme overdracht moet plaatsvinden. Voor het tweede nadeel geldt dat gemeenten onderling afwijkende afspraken kunnen maken over wie het onderzoek uitvoert, waarbij de herkomstgemeente de uitkomst van het onderzoek overneemt. Dit gebeurt uiteraard wel onder verantwoordelijkheid van de herkomstgemeente.

Tussen het uitzoeken of BW nodig is en het uitzoeken welke gemeente geschikt is voor de cliënt om in BW te gaan

In deze optie onderzoekt de aanmeldgemeente of BW nodig is. Daarna wordt de cliënt overgedragen aan de herkomstgemeente, die een geschikte BW-gemeente zoekt.

De **voordelen** van deze optie zijn:

- De herkomstgemeente, die uiteindelijk gaat betalen voor het BW-traject, is verantwoordelijk om een passende BW-gemeente te vinden (wie betaalt bepaalt).
- De beschikbaarheid van BW-plekken kan meegenomen worden in het zoeken naar een geschikte BW-gemeente, want de gemeente die het contract afsluit met de zorgaanbieder voert ook het onderzoek uit naar een geschikte BW-gemeente.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- De aanmeldgemeente onderzoekt of BW nodig is, maar de herkomstgemeente geeft de beschikking af, zonder zelf onderzoek gedaan te hebben. Het is mogelijk dat het onderzoek en de uitkomst daarvan van de aanmeldgemeente niet in overeenstemming is met de verordening/beleid van de herkomstgemeente.
- De herkomstgemeente moet mogelijk op afstand bepalen wat een geschikte BW-gemeente is, als de cliënt in de aanmeldgemeente verblijft.

Na het uitzoeken welke gemeente geschikt is voor de cliënt om in BW te gaan (en vóór het zoeken van een geschikte BW-plek)

In deze optie bepaalt de aanmeldgemeente een geschikte gemeente voor de cliënt om beschermd te gaan wonen, waarna de verantwoordelijkheid overgedragen wordt aan de herkomstgemeente.

De **voordelen** van deze optie zijn:

- In deze optie is de rol van de aanmeldgemeente het grootst vergeleken met de andere twee opties. Omdat de cliënt deze gemeente kiest, kan dit een voordeel zijn voor de cliënt. Deze optie lijkt daarmee ook het meeste op de huidige situatie.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- De aanmeldgemeente bepaalt of BW nodig is, maar de herkomstgemeente geeft de beschikking af, zonder zelf onderzoek gedaan te hebben. Het is mogelijk dat de beslissing

van de aanmeldgemeente niet in overeenstemming is met de verordening van de herkomstgemeente.

- De aanmeldgemeente zoekt een geschikte BW-gemeente, maar heeft in beginsel geen informatie over bestaande contractrelaties tussen de herkomstgemeente en aanbieders in de gewenste BW-gemeente, en de beschikbaarheid van BW-plekken. Een buurgemeente zal bijvoorbeeld vaak de voorkeur hebben boven een lange wachtlijst. In deze optie worden deze twee aspecten gescheiden.

Samenvattend is het principe ‘wie betaalt bepaalt’ het beste verankerd in de eerste optie, waarbij de gemeente van herkomst de verantwoordelijkheid overneemt zodra bekend is welke gemeente dat is.

A.3 Vorm van verrekening (kostenverrekening)

Vorm van verrekening (kostenverrekening)	✓ Gemeenten verrekenen onderling — Gemeenten registreren verrekeningen in het jaar zelf, de bedragen worden verrekend met de budgetten uit het gemeentefonds van twee jaar later
---	--

Deze knop is alleen van toepassing bij een kostenverrekening. Bij een woonplaatsbeginsel sluit de herkomstgemeente een contract af met de zorgaanbieder, en vinden er dus geen verrekeningen tussen gemeenten plaats.

✓ Gemeenten verrekenen onderling

De **voordelen** van deze optie zijn:

- De financiële verantwoording is een kwestie tussen gemeenten, omdat er geen derde partij bij betrokken is.
- Gemeenten kunnen de kosten in principe direct met elkaar verrekenen, zodat ze niet hoeven te wachten op een vergoeding.
- Gemeenten hebben directer zicht op welke cliënten in andere gemeenten beschermd wonen, en welke kosten ze daarvoor maken. Mogelijk extra prikkel om zelf voorzieningen op te bouwen.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Het leidt tot een administratieve last voor gemeenten, omdat zij de kosten onderling met elkaar moeten verrekenen.

Een **beheersmaatregel** om de administratieve lasten te beperken is om een ondersteuningsstructuur te ontwikkelen voor de verrekening. Hier zou de VNG een rol in kunnen spelen.

Samenvattend hebben gemeenten in deze optie directer zicht op welke cliënten in andere gemeenten beschermd wonen, en welke kosten ze daarvoor maken.

Gemeenten registreren verrekeningen in het jaar zelf, de bedragen worden verrekend met de budgetten uit het gemeentefonds van twee jaar later

In deze optie verloopt de kostenverrekening via het gemeentefonds. Dit is deels vergelijkbaar met de systematiek voor het op dit moment nog historisch verdeelde budget voor voogdij en 18+ in het cluster jeugd. Een verschil is wel dat voor dat budget alle gemeenten naar rato

bijdragen, terwijl in het geval van BW het budget verschoven wordt van de gemeente van herkomst naar de BW-gemeente.

De **voordelen** van deze optie zijn:

- In theorie kan deze optie leiden tot minder administratieve lasten voor gemeenten dan de vorige optie, omdat de kosten in één keer worden verrekend. Ze moeten wel nog steeds bijhouden welke cliënten ze uit welke gemeenten in beschermd wonen hebben.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- In de praktijk blijkt het niet mogelijk om de verrekening via het gemeentefonds te laten lopen, vanwege een aantal redenen. Allereerst zouden sommige gemeenten netto moeten bijdragen, en anderen netto moeten ontvangen. Dit is wettelijk niet toegestaan in een DU of SU, omdat alle uitgekeerde bedragen dan positief moeten zijn. Daarnaast moeten DU's vrij besteedbaar zijn, en mag er geen verantwoording gevraagd worden over de uitgaven.
- Deze optie compliceert de berekeningen van het gemeentefonds, die al als complex worden ervaren.
- Er komt een extra administratieve last bij het Rijk te liggen.
- Het is minder duidelijk wie de taak heeft om declaraties te controleren.
- Er zit een vertraging tussen uitgaven en verrekening. Hierdoor ontstaat er onduidelijkheid over budgetten.
- Omdat er een vertraging tussen uitgaven en verrekening zit, moeten gemeenten zorgkosten voor cliënten uit andere gemeenten twee jaar lang voorschieten. Dit is vooral een probleem als gemeenten ineens te maken krijgen met veel BW-instroom uit andere gemeenten, bijvoorbeeld als instellingen verhuizen. Dit is met name een risico voor kleine gemeenten met een klein BW-budget. Een vergelijkbare situatie speelt in de jeugdzorg: vanwege de sluiting van de Hoenderloo Groep is Pluryn van plan 200 jongeren te verplaatsen naar een locatie in Renkum. Als gevolg hiervan zou Renkum de zorgkosten voor deze jongeren twee jaar moeten voorschieten, wat tot grote budgetproblemen leidt.¹⁶

Samenvattend is het in de praktijk niet mogelijk om de kostenverrekening via het gemeentefonds te laten lopen.

A.4 Definitie gemeente van herkomst

Bij zowel een woonplaatsbeginsel als een kostenverrekening draagt de gemeente van herkomst bij aan de kosten van een BW-traject. Het is daarom belangrijk dat de gemeente van herkomst duidelijk gedefinieerd wordt.

¹⁶ <https://www.binnenlandsbestuur.nl/sociaal/nieuws/renkum-kan-rekening-jeugdzorg-niet-betalen.12455119.lynkx>

Definitie gemeente van herkomst

- Laatste woonplaats voorafgaand aan de aanvraag van het BW-traject (woonadres volgens het BRP), ook als dat in een instelling was.
- ✓ Laatste woonplaats voorafgaand aan de aanvraag van het BW-traject (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 het BW-traject waar de persoon niet in een instelling verbleef
- Gemeente waar iemand geboren is

Laatste woonplaats voorafgaand aan de aanvraag van het BW-traject (woonadres volgens het BRP), ook als dat in een instelling was

In deze optie wordt de gemeente van herkomst gedefinieerd als de gemeente waar de cliënt woonde voorafgaand aan zijn/haar BW-traject.

De **voordelen** van deze definitie zijn:

- Het is een duidelijke definitie en er is daardoor geen ruimte voor verschillende interpretaties.
- Gemeenten hoeven niet na te gaan of het adres van een cliënt voorafgaand aan de BW-aanvraag een woonadres of een adres van een zorginstelling is, dat scheelt administratieve lasten.

De **nadelen** zijn:

- Gemeenten met landelijke instellingen uit andere kaders worden benadeeld in deze optie, en lopen daarmee grote financiële risico's. Er wordt geen rekening gehouden met de scheve verdeling van landelijke instellingen over het land. Gemeenten met bijvoorbeeld een GGZ-instelling of een forensische instelling op hun gebied hebben te maken met onevenredig veel instroom in beschermd wonen vanuit deze instellingen.
- Deze optie sluit slecht aan bij de toekomstvisie van de commissie Dannenberg. De prikkel voor gemeenten om aan preventie te werken is verminderd, want zodra inwoners elders in een GGZ-instelling of vergelijkbare voorziening gaan wonen vervalt de verantwoordelijkheid van de gemeente waar de cliënt eerst woonde.
- Deze optie past slecht bij het objectieve verdeelmodel voor BW, omdat de verhuisbewegingen van cliënten naar instellingen bepalend is voor welke gemeente voor elke cliënt kosten maakt voor BW.

Samenvattend doet deze definitie geen recht aan de scheve verdeling van instroom vanuit landelijke instellingen uit andere kaders en is daardoor geen reële invulling van de definitie.

✓ Laatste woonplaats voorafgaand aan de aanvraag van het BW-traject (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 het BW-traject waar de persoon niet in een instelling verbleef

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Deze optie sluit het beste aan bij de toekomstvisie van de commissie Dannenberg, met een prikkel om aan preventie te werken: als gemeenten een opname weten te voorkomen, hebben ze daar zelf een financieel voordeel van.
- Deze optie is een goede aanvulling op het verdeelmodel. De scheve verdeling van instroom vanuit landelijke instellingen wordt net deze definitie grotendeels gecorrigeerd door de verantwoordelijkheid bij de 'oorspronkelijke' woongemeente te leggen.
- Gemeenten met landelijke instellingen op hun gebied worden niet benadeeld.
- Deze optie sluit zo goed mogelijk aan bij de gehanteerde definitie in de Jeugdwet.

De **nadelen** zijn:

- De optie brengt een administratieve last met zich mee. Per cliënt moet nagegaan worden wat het woonadres was voorafgaand aan een eerste verblijf in een instelling. Deze informatie is op dit moment niet altijd direct te herleiden uit de basisregistratie personen, omdat er geen onderscheid wordt gemaakt tussen woonadressen en adressen van zorginstellingen. Daarnaast hebben BW-cliënten over het algemeen een grillige woongeschiedenis.
- In sommige gevallen krijgen gemeenten verantwoordelijkheid voor een BW-cliënt, die al lange tijd niet meer in hun gemeente woont, terwijl ze in de tussentijd geen zeggenschap hadden over het intramurale zorgtraject.
- Ook als iemand slechts korte tijd in een gemeente woonde, wordt die gemeente in principe de herkomstgemeente- zolang diegene daar stond ingeschreven op een woonadres.

Er zijn verschillende **beheersmaatregelen** waarmee de nadelen van deze optie gemitigeerd kunnen worden. Uiteraard kan de cliënt zelf in veel gevallen een toelichting geven op hun woonhistorie, wat de administratieve complicaties verlicht. Daarnaast wordt er voor cliënten voor wie het niet mogelijk is om de herkomstgemeente op deze manier vast te stellen, een landelijk vangnet opgericht. Door daarin cliënten te laten vallen die al enkele/vele jaren niet in hun herkomstgemeente woonden, wordt ook het tweede nadeel opgelost. Ten slotte kan onduidelijkheid over verantwoordelijkheid tussen gemeenten worden voorkomen door duidelijke regelgeving.

Samenvattend leidt deze optie tot enige administratieve lasten, maar sluit hij het beste aan bij de toekomstvisie van de commissie Dannenberg, en het bijbehorende objectieve verdeelmodel.

Gemeente waar iemand geboren is

De **voordelen** van deze definitie zijn:

- Het is een duidelijke definitie, er is daardoor geen ruimte voor verschillende interpretaties.

De **nadelen** zijn:

- Deze optie sluit slecht aan bij de toekomstvisie van de commissie Dannenberg. De prikkel voor gemeenten om aan preventie te werken is verminderd, want ze zullen veel inwoners hebben die in andere gemeenten geboren zijn. Zodra die in beschermd wonen draagt dan die andere gemeente de kosten.
- Er moet voor veel meer cliënten verrekend worden, want veel mensen wonen niet meer in de gemeente waar ze zijn geboren. Er moet in veel gevallen dus ook verrekend worden voor cliënten die wél lokaal in hun eigen woonplaats in beschermd wonen gaan.
- Een cliënt kan al geruime tijd niet meer in zijn/haar geboorteplaats wonen, en hoeft hier dan ook geen binding meer mee te hebben.
- Gemeenten met relatief veel ziekenhuizen zullen ook relatief vaak geboorteplaats zijn, terwijl dit niet overeenkomt met hun populatie. Het is dus nadelig voor gemeenten waar relatief veel geboorten plaatsvinden.

Samenvattend sluit deze definitie slecht aan bij de toekomstvisie van de commissie Dannenberg, en geeft hij onvoldoende prikkels voor gemeenten om aan preventie te werken.

A.5 Definitie van beschermd wonen

Om af te bakenen welke ondersteuningsvormen onder de kostentoe rekening vallen, is een definitie van beschermd wonen nodig. In de huidige Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015) is beschermd wonen als volgt gedefinieerd:

‘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.’

Er worden voor de huidige doelgroep van BW echter steeds meer alternatieve ondersteuningsvormen opgezet waarbij de cliënt in een eigen woning woont, maar intensieve ambulante ondersteuning krijgt. Zulke ondersteuningsvormen vallen niet onder de kostentoe rekening als de definitie in de huidige wet aangehouden wordt. Om de kostentoe rekening niet alleen voor cliënten die wonen in een accommodatie van een instelling te laten gelden, maar ook voor cliënten van “Beschermd Thuis”-achtige constructies, zou de wettelijke definitie uitgebreid moeten worden.

Definitie van Beschermd wonen

- ✓ Nauwe definitie zoals momenteel in de wet vastgelegd is (wonen in accommodatie van instelling)
- Alle ondersteuning die wordt geboden onder een beschikking voor beschermd wonen
- Een bredere definitie die ook lichtere ondersteuningsvormen zoals “Beschermd Thuis” omvat

✓ Nauwe definitie zoals momenteel in de wet vastgelegd is

De **voordelen** van het aanhouden van bovenstaande definitie zijn:

- De definitie van beschermd wonen in de wet hoeft niet te worden aangepast.
- Deze definitie is helder en goed afgebakend.
- De zorg die onder deze definitie valt is duurder dan lichtere ondersteuningsvormen zoals “Beschermd Thuis”. De kostentoe rekening is daarom vooral van belang voor de zorg die onder de nauwe definitie valt.
- Gemeenten hebben bij deze definitie zeggenschap over hun eigen toegang voor lichtere ondersteuningsvormen zoals “Beschermd Thuis”.
- Er hoeft voor een kleinere groep cliënten verrekend te worden.

De **nadelen** zijn:

- Voor de BW-gemeenten geeft deze definitie een verminderde prikkel om cliënten door te laten stromen in een lichtere vorm zoals Beschermd Thuis, wat een doel was in de toekomstvisie van de commissie Dannenberg. Die zorgvorm moet de BW-gemeente ze immers zelf betalen, terwijl ze de kosten voor beschermd wonen wel vergoed kregen.

Een **beheersmaatregel** voor dit nadeel is om een woonplaatsbeginsel te hanteren, waarbij de gemeente van herkomst kan sturen op afschaling op het juiste moment.

Samenvattend is deze optie het beste af te bakenen, en geeft het gemeenten zeggenschap over hun toegang voor lichtere ondersteuningsvormen.

Alle ondersteuning die wordt geboden onder een beschikking voor beschermd wonen

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Het sluit aan bij de diversiteit van BW die in de praktijk bestaat.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Iedere gemeente stelt haar eigen verordening op met regels over besluitvorming met betrekking tot BW. In de praktijk leidt deze optie dus tot verschillende definities van beschermd wonen, waardoor er onduidelijkheid en onenigheid kan ontstaan tussen gemeenten.
- De definitie in de wet moet aangepast worden.

Samenvattend is in deze optie de definitie van beschermd wonen afhankelijk van de verordening van de gemeente, wat tot onredelijke verschillen en discussies tussen gemeenten zou leiden.

Een bredere definitie die ook ondersteuningsvormen zoals Beschermd Thuis omvat

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Een nieuwe definitie kan afgestemd worden op de toekomstvisie van de commissie Dannenberg, zodat de kostenregeling goed aansluit bij de gewenste ontwikkelingen en de diversiteit van beschermd wonen beschrijft.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Gemeenten met een sterk ambulant aanbod kunnen verzoeken vanuit het hele land krijgen, terwijl ze dit voor hun eigen inwoners opzetten. Impliciet wordt het idee van landelijke toegankelijkheid uitgebreid, en gemeente verliezen zeggenschap over de toegang voor ondersteuningsvormen zoals “Beschermd Thuis”.
- Het zorgt daardoor niet voor een prikkel voor gemeenten om voor hun eigen inwoners voldoende aanbod aan lichtere ondersteuningsvormen te realiseren.
- Vanwege de grote variëteit aan ondersteuningsvormen is een definitie moeilijk af te bakenen. De grens tussen beschermde woonvormen en ambulante zorg is moeilijk te trekken.
- De definitie in de wet moet aangepast worden.
- Het aantal cliënten waarvoor verrekening plaats moet vinden is groter dan bij een nauwe definitie.

Samenvattend is deze definitie moeilijk af te bakenen, en verliezen gemeente hiermee zeggenschap over de toegang voor lichtere vormen van BW. Daardoor leidt deze definitie niet tot een prikkel om voor gemeenten om tussenvormen van BW op te bouwen voor hun eigen inwoners.

A.6 Reikwijdte van het vangnet

Reikwijdte van het vangnet	— Alleen cliënten zonder herkomstgemeente: cliënten waarvan de herkomstgemeente niet te bepalen is of die geen herkomstgemeente in Nederland hebben ✓ Cliënten zonder herkomstgemeente, en cliënten die voorafgaand aan het BW-traject minimaal 5 jaar ofwel in een instelling verbleven (Jeugdwet, zorg, forensisch of anders) ofwel geen woonplaats in Nederland hadden — Cliënten zonder herkomstgemeente, en cliënten die voorafgaand aan het BW-traject minimaal 3 jaar ofwel in een instelling verbleven ofwel geen woonplaats in Nederland hadden — Cliënten zonder herkomstgemeente, en cliënten die voorafgaand aan het BW-traject minimaal 1 jaar ofwel in een instelling verbleven ofwel geen woonplaats in Nederland hadden — Cliënten zonder herkomstgemeente, en cliënten die voorafgaand aan het BW-traject ofwel in een instelling verbleven ofwel geen woonplaats in Nederland hadden
-----------------------------------	--

Van een deel van de populatie in beschermd wonen zal de herkomstgemeente niet te achterhalen zijn. Het gaat dan bijvoorbeeld om migranten met een status, of mensen die al langere tijd in instellingen hebben gezeten. Een zeer ruwe inschatting leert dat dit voor ongeveer 5% van de groep geldt (zie bijlage D.2). Het Expertiseteam MO-BW-BG heeft geadviseerd om voor deze mensen een landelijk vangnet op te zetten, waaraan alle gemeenten bijdragen.

Er kan voor gekozen worden om het vangnet te verbreden, en ook cliënten onder het vangnet te laten vallen als ze al een bepaalde tijd niet meer in hun herkomstgemeente wonen (vanwege verblijf in een instelling of in het buitenland). Er wordt dan een uitzondering gemaakt op de definitie van herkomstgemeente: als een cliënt langer dan een bepaalde tijd niet meer in een eigen woning in hun gemeente van herkomst woont, krijgt die gemeente niet meer de verantwoordelijkheden van een herkomstgemeente. De afspraken hierover worden vastgelegd bij de definitie van de gemeente van herkomst. De meest extreme optie is om alle cliënten die uit een ander kader instromen onder het vangnet te laten vallen.

In de verdeling van verantwoordelijkheden (zoals beschreven in paragraaf A.2) neemt de aanmeldgemeente in het geval een cliënt onder het vangnet valt, alle verantwoordelijkheden van de herkomstgemeente over. De aanmeldgemeente krijgt de kosten voor de betreffende BW-plek vergoed uit het vangnet.

Alleen cliënten zonder herkomstgemeente: cliënten waarvan de herkomstgemeente niet te bepalen is of die geen herkomstgemeente in Nederland hebben

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Dit is de optie waarbij de minste mensen onder het vangnet zullen vallen.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Gemeenten zijn verantwoordelijk voor oud-inwoners die mogelijk al lange tijd niet meer daar wonen. Dit kan een nadeel zijn, want het is denkbaar dat de binding tussen cliënt en herkomstgemeente¹⁷ na een bepaalde tijd vervaagt.
- Het is mogelijk lastig aan te tonen dat een cliënt onder het vangnet valt, te meer omdat de administratie mogelijk incompleet is in de periode rondom de decentralisatie in 2015.

✓ **Cliënten zonder herkomstgemeente, en cliënten die voorafgaand aan het BW-traject minimaal 5 jaar ofwel in een instelling verbleven (Jeugdwet, zorg, forensisch of anders) ofwel geen woonplaats in Nederland hadden**

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Met deze optie is het beter aan te tonen dat een cliënt onder het vangnet moet vallen. Als aangetoond kan worden dat iemand de 5 jaar voorafgaand aan het BW-traject in een instelling of in het buitenland verbleef, valt de cliënt onder het vangnet en hoeft er niet nog verder terug gezocht te worden. Hierdoor hoeft er nooit verder dan 5 jaar terug gekeken te worden.
- Met deze optie zijn gemeenten niet meer verantwoordelijk voor ex-inwoners die al geruime tijd buiten de gemeente wonen. Dit kan een voordeel zijn met het oog op de binding tussen cliënt en herkomstgemeente.
- Ten opzichte van de onderstaande twee opties (met een termijn 3 jaar of 1 jaar), is deze optie rechtvaardiger met betrekking tot instroom vanuit forensisch BW of een penitentiare inrichting, omdat zulke BW-trajecten typisch 1 à 3 jaar duren. Met deze optie blijft de herkomstgemeente in deze gevallen verantwoordelijk voor de vervolgzorg in de vorm van beschermd wonen.

Met deze optie vallen er meer cliënten onder het vangnet dan in de vorige optie. De **nadelen** hiervan zijn:

- Gemeenten die een laagdrempelige Wmo-toegang hebben zullen relatief vaak verantwoordelijk zijn voor cliënten in het vangnet, en worden met deze optie dus benadeeld.
- Hoe groter de groep cliënten in het vangnet, hoe lastiger het wordt om het vangnet goed te beheersen en controleren.

Een **beheersmaatregel** voor het risico van gemeenten met een laagdrempelige toegang is om voor een langdurende kostenverrekening of een woonplaatsbeginsel te kiezen, waardoor in de meeste gevallen het gehele BW-traject worden vergoed. Het controleren van de vangnet zal in de praktijk steekproefsgewijs gaan. Daarnaast is het vangnet hier kleiner dan in de volgende opties.

Cliënten zonder herkomstgemeente, en cliënten die voorafgaand aan het BW-traject minimaal 3 jaar ofwel in een instelling verbleven (Jeugdwet, zorg, forensisch of anders) ofwel geen woonplaats in Nederland hadden

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Met deze optie is het beter aan te tonen dat een cliënt onder het vangnet moet vallen, er hoeft immers nooit langer dan 3 jaar teruggekeken te worden.
- Met deze optie zijn gemeenten na een kortere tijd dan in bovenstaande optie, niet meer verantwoordelijk voor ex-inwoners. Hierdoor is de kans groter dat gemeenten binding

¹⁷ Het gaat hier zowel om het sociale netwerk dat een cliënt nog heeft in zijn/haar herkomstgemeente, als het zicht dat de herkomstgemeente heeft op de zorggeschiedenis van de cliënt.

hebben met de BW-cliënten voor wie ze verantwoordelijk zijn.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Er vallen relatief veel cliënten onder het vangnet (nog meer dan in bovenstaande optie), met de bijbehorende nadelen van dien.

Cliënten zonder herkomstgemeente, en cliënten die voorafgaand aan het BW-traject minimaal 1 jaar ofwel in een instelling verbleven (Jeugdwet, zorg, forensisch of anders) ofwel geen woonplaats in Nederland hadden

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Met deze optie is het beter aan te tonen dat een cliënt onder het vangnet moet vallen, er hoeft immers nooit langer dan 1 jaar teruggekeken te worden.
- Met deze optie zijn gemeenten na een kortere tijd dan in bovenstaande optie, niet meer verantwoordelijk voor ex-inwoners. Hierdoor is de kans groter dat gemeenten binding hebben met de BW-cliënten voor wie ze verantwoordelijk zijn.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Er vallen relatief veel cliënten onder het vangnet (nog meer dan in bovenstaande optie), met de bijbehorende nadelen van dien.
- Het hanteren van een korte termijn waarna een cliënt die in een instelling verblijft onder het vangnet valt, prikkelt gemeenten niet tot inzetten op preventie.
- Het hanteren van een korte termijn waarna een cliënt die in een instelling verblijft onder het vangnet valt, kan voordelig uitpakken voor gemeenten waarvan veel cliënten verblijven in een instelling uit een ander wettelijk kader, omdat ze na een korte termijn niet meer verantwoordelijk zijn voor de cliënt.

Cliënten zonder herkomstgemeente, en cliënten die voorafgaand aan het BW-traject ofwel in een instelling verbleven ofwel geen woonplaats in Nederland hadden

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Van alle opties is het met deze optie het gemakkelijkst om aan te tonen dat een cliënt onder het vangnet moet vallen, omdat er alleen naar de woonplaats voorafgaand aan de aanvraag van het BW-traject gekeken hoeft te worden.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Dit is de optie met de meeste cliënten in het vangnet (nog meer dan in bovenstaande optie), met de bijbehorende nadelen van dien.
- Zodra een cliënt in een instelling komt te wonen (behalve BW), valt hij of zij onder het vangnet. Daardoor loont het minder voor gemeenten om te investeren in preventie. Daardoor sluit de kostentoerekening minder goed aansluit bij de toekomstvisie van de commissie Dannenberg.

Samenvattend kunnen we stellen dat een vangnetregeling waarin niet alleen cliënten van wie de herkomstgemeente niet vast te stellen is, maar ook cliënten die langer dan 5 jaar in een instelling verblijven uit een ander wettelijk kader onder het vangnet vallen, de voorkeur geniet. Op deze manier blijft de omvang van het vangnet beperkt, maar wordt er wel rekening gehouden met de binding tussen cliënt en herkomstgemeente.

A.7 Vorm van het vangnet

Vorm van het vangnet

- Vast bedrag reserveren uit het gemeentefonds en daar gemeenten uit compenseren
- ✓ Nacalculatie met na twee jaar een vergoeding uit het gemeentefonds (benodigde macrobedrag komt op dat moment ten laste van het budget beschermd wonen)

Het ligt voor de hand om de bedragen uit het vangnet uit te keren via een DU, waarbij het totale budget wordt ingehouden van het macrobudget voor BW. Dat kan door een vast bedrag in te houden, of door de bedragen twee jaar na de uitgaven uit te keren.

Vast bedrag reserveren uit het gemeentefonds en daar gemeenten uit compenseren

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Gemeenten kunnen kosten voor cliënten in het vangnet direct declareren, en hoeven dus minder lang te wachten op compensatie.
- Dit sluit aan bij de werkwijze bij het vangnet voor het woonplaatsbeginsel bij jeugd. Daar gaat het echter om veel kleinere aantallen.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Er moet vooraf een vast bedrag gereserveerd worden, en het is lastig om de hoogte van dit bedrag te bepalen. Als het te laag is, leidt dit tot problemen, en ook als het te hoog is, moet het overschot alsnog verrekend worden met budget beschermd wonen.
- De administratieve last is hoger, omdat er het hele jaar door declaraties gecontroleerd moeten worden. Er is een beheerorganisatie nodig die de compensaties uitkeert.

Een **beheersmaatregel** om de onzekerheid over het vaste bedrag te verkleinen is om uit te gaan van de omvang van het vangnet in eerdere jaren.

✓ Nacalculatie met na twee jaar een vergoeding uit het gemeentefonds (benodigde macrobedrag komt op dat moment ten laste van het budget beschermd wonen)

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Gemeenten krijgen tijdig inzicht in de bedragen die ze ontvangen
- De optie sluit aan bij de compensatieregeling in de Jeugdwet.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Gemeenten moeten langer wachten op compensatie, en moeten de kosten tot die tijd voorschieten. Dit is met name een risico voor kleine gemeenten.

Een **beheersmaatregel** voor dit nadeel is om de reikwijdte van het vangnet klein te houden (zie *reikwijdte van het vangnet*). Daarnaast zou er een hardheidsclausule opgenomen kunnen worden in de vangnetregeling, waardoor gemeenten die plotseling te maken krijgen met veel instroom van cliënten die onder het vangnet vallen, deze kosten eerder dan na 2 jaar vergoed kunnen krijgen.

Samenvattend is een nacalculatie na twee jaar te prefereren boven compensatie uit een vooraf gereserveerd bedrag. Bij nacalculatie hoeft er namelijk geen aparte beheerorganisatie te worden opgesteld voor het uitkeren van de bedragen door het jaar heen, en gemeenten meer zekerheid over hun budgetten hebben.

A.8 Duur en omvang van de verrekening (kostenverrekening)

Duur en omvang van de verrekening (kostenverrekening)	— De volledige kosten van het gehele BW-traject (onbeperkte tijd) — Een nader te bepalen percentage van de kosten van het gehele BW-traject (onbeperkte tijd) ✓ De volledige kosten, voor een gemaximeerd aantal jaar na start van het BW-traject (3 jaar, 5 jaar of 7 jaar) — Een nader te bepalen percentage van de kosten, voor een gemaximeerd aantal jaar na start van het BW-traject (3 jaar, 5 jaar of 7 jaar) — Vaste afkoopsom aan het begin van het BW-traject — Afkoopsom aan het begin van het BW-traject, afhankelijk van benodigde zorgzwaarte van cliënt
--	---

Bij een kostenverrekening bepaalt de duur en omvang van de verrekening in grote mate de prikkelwerking en de risico's voor gemeenten.

Er kan gekozen worden voor een afkoopsom, al dan niet afhankelijk van de benodigde zorgzwaarte van de cliënt. Dit legt het risico voor lange en/of dure BW-trajecten bij de BW-gemeente (of de aanmeldgemeente, afhankelijk van de *methode van kostenverrekening*). Een alternatief is om de daadwerkelijke kosten van het BW-traject, of een percentage daarvan te verrekenen. De BW-gemeente (of aanmeldgemeente) moet dan bijhouden welke kosten ze per cliënt uit een andere herkomstgemeente maken.

In dat geval moet er ook gekozen worden wat de duur van de kostenverrekening is. Als dit voor onbeperkte tijd is, betaalt de herkomstgemeente gedurende het gehele BW-traject (een deel van) de kosten. Deze gemeente heeft echter weinig sturingsmogelijkheden, en er is er een verminderde prikkel voor de BW-gemeente (of aanmeldgemeente) om de cliënt uit te laten stromen. Als een cliënt uitstroomt in de BW-gemeente, krijgt de BW-gemeente immers te maken met kosten voor ambulante ondersteuning.

Mogelijke opties zijn bijvoorbeeld om tot de eerste 3 jaar, 5 jaar of 7 jaar van het BW-traject te verrekenen. Als een cliënt eerder uitstroomt dan houdt de verrekening uiteraard ook op. Als de duur te kort is, draagt de BW-gemeente (of aanmeldgemeente) een groot risico: voor veel cliënten zullen ze immers het laatste deel van het BW-traject moeten betalen. Als de duur te lang is, is er een langere periode waarin degene die betaalt *niet* bepaalt, wat vanuit prikkelwerking negatieve effecten kan hebben.

Deze knop is alleen van toepassing bij een kostenverrekening. In theorie zou er ook bij een woonplaatsbeginsel een maximum duur van het woonplaatsbeginsel kunnen worden afgesproken. Het grote nadeel daarvan is dat als de cliënt niet binnen die termijn uitstroomt, de verantwoordelijkheid voor de cliënt na het verstrijken van de termijn omklapt van de herkomstgemeente naar de BW-gemeente. Dit is onwenselijk. Bij een woonplaatsbeginsel gaan we daarom uit van de gehele duur van het BW-traject.

De volledige kosten van het gehele BW-traject (onbeperkte tijd)

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Alle gemeenten worden geprikkeld om verantwoordelijkheid te nemen voor hun inwoners, en in te zetten op preventie en de ontwikkeling van alternatief zorgaanbod. Als ze dat niet doen, lopen ze immers het risico om BW-trajecten elders te moeten bekostigen, waar ze geen invloed op kunnen uitoefenen.

- Dit is de optie met het minste risico voor de BW-gemeente, want deze gemeente loopt geen extra financieel risico bij langdurige BW-trajecten.
- De optie biedt geen prikkel voor “afschuifgedrag” onder gemeenten.

De **nadelen** zijn:

- Er is geen financiële prikkel voor de BW-gemeente om de cliënt tijdig te laten uitstromen. Als de cliënt uitstroomt in de BW-gemeente zal die immers meer kosten moeten maken voor ambulante ondersteuning van de cliënt dan hij voor BW maakte.
- Gemeenten moeten langdurig kosten met elkaar verrekenen, wat leidt tot administratieve lasten.
- De herkomstgemeente betaalt alles, maar heeft geen zeggenschap over de duur van het BW-traject.

Een **beheersmaatregel** om de administratieve lasten te verlicht worden is om een ondersteuningsstructuur te ontwikkelen voor de verrekening. Hier zou de VNG een rol in kunnen spelen. De nadelige prikkel voor BW-gemeenten kan beperkt worden door herkomstgemeenten ook bij te laten dragen aan de kosten voor ambulante zorg na uitstroom. Dit wordt besproken in A.9, maar heeft grote nadelen.

Samenvattend zorgt deze optie voor een prikkel voor alle gemeenten om lokaal BW-aanbod te realiseren voor hun eigen inwoners, maar leidt het ook tot langdurige verrekeningen en wordt de BW-gemeente niet geprikkeld om te sturen op tijdige uitstroom van de cliënt.

Een nader te bepalen uniform percentage van de kosten van het gehele BW-traject (onbeperkte tijd)

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Omdat BW-gemeenten zelf ook een deel van de kosten dragen, worden zij geprikkeld om te sturen op tijdige uitstroom van cliënten.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Het zorgt voor een risico voor gemeenten met veel BW-plekken, vooral bij lage percentages.
- De optie past niet goed bij het objectieve verdeelmodel, want hier hangen de kosten die gemeenten maken sterker dan bij de andere opties af van verhuisbewegingen van specifieke doelgroepen, en het effect daarvan kan niet goed gevangen worden door een objectief verdeelmodel.
- Het leidt mogelijk tot “afschuifgedrag” onder gemeenten, vooral bij lage percentages.
- Het bepalen van het percentage is arbitrair.

Samenvattend zorgt deze optie wel voor een prikkel voor BW-gemeenten om te sturen op tijdige uitstroom van de cliënt, maar worden gemeenten met veel BW-plekken hiervoor benadeeld.

✓ De volledige kosten, voor een gemaximeerd aantal jaar na start van het BW-traject (3 jaar, 5 jaar of 7 jaar)

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Alle gemeenten worden geprikkeld om verantwoordelijkheid te nemen voor hun inwoners, en in te zetten op preventie en de ontwikkeling van alternatief zorgaanbod.
- De gemeente waarin de cliënt beschermd gaat wonen wordt geprikkeld om actief in te zetten op herstel en uitstroom. Deze gemeente krijgt immers voor een gemaximeerd aantal jaar een financiële vergoeding van de herkomstgemeente.

- De herkomstgemeente weet beter waar zij aan toe is dan bij een verrekening voor onbepaalde tijd.

De **nadelen** zijn:

- Als een cliënt langer dan het gemaximeerde aantal jaar in BW zit, draagt de BW-gemeente (of de aanmeldgemeente in het geval van een *kostenverrekening met aanmeldgemeente*) vanaf dat moment de kosten. Dit leidt tot een risico voor gemeenten met veel BW-plekken maar weinig mogelijkheden tot uitstroom, bijvoorbeeld door een krappe woningmarkt.
- In de eerste paar jaar is er geen directe financiële prikkel voor de BW-gemeente om de cliënt tijdig te laten uitstromen, want de BW-gemeente (of de aanmeldgemeente in het geval van een *kostenverrekening met aanmeldgemeente*) bepaalt de inzet en stuurt op de voortgang, maar de herkomstgemeente betaalt de kosten.
- De optie houdt geen rekening met het feit dat sommige cliënten langer in beschermd wonen zitten dan andere. De optie is daarom nadelig voor gemeenten met BW-instellingen voor doelgroepen die de langste zorgtrajecten nodig hebben. Mogelijk zou het wenselijk worden om de definitie van de landelijk specialistische instellingen (zie paragraaf A.11) uit te breiden in dit scenario. Dit geldt het sterkst bij een kortdurende verrekening.

Een **beheersmaatregel** om de risico's voor BW-gemeenten met lange zorgtrajecten te beperken, is om de maximale duur van de verrekening lang genoeg te maken, zodat gemeenten erop kunnen sturen dat het merendeel van de cliënten is uitgestroomd voordat de kostenverrekening eindigt. Aan de andere kant is het ook nuttig om de maximale duur te beperken, als prikkel voor gemeenten om cliënten tijdig uit te laten stromen. Dan maakt de BW-gemeenten immers kosten voor cliënten die langer dan nodig beschermd wonen.

Samenvattend worden met deze optie alle gemeenten geprikkeld om verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen inwoners. Door een geschikte maximale duur te kiezen, wordt een balans gevonden tussen het creëren van een prikkel om cliënten tijdig uit te laten stromen en het beperken van het risico voor BW-gemeenten (of aanmeldgemeenten in het geval van een *kostenverrekening met aanmeldgemeente*).

Een nader te bepalen percentage van de kosten, voor een gemaximeerd aantal jaar na start van het BW-traject (3 jaar, 5 jaar of 7 jaar)

Deze optie is een combinatie van de voorgaande twee opties, de voor- en nadelen zijn daarom ook een combinatie van de voor- en nadelen van de voorgaande twee opties.

Vaste afkoopsom aan het begin van het BW-traject

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Het leidt tot minimale administratieve lasten voor gemeenten. Er is namelijk geen kostenregistratie nodig, alleen de aantallen cliënten per herkomstgemeente hoeven te worden geregistreerd.
- De optie leidt niet tot discussie tussen gemeenten over tarieven.
- De BW-gemeente (of aanmeldgemeente in het geval van een *kostenverrekening met aanmeldgemeente*) wordt geprikkeld tot tijdige uitstroom van de cliënt.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- De optie is nadelig voor gemeenten met BW-instellingen voor de moeilijkste doelgroepen, die de duurste zorgtrajecten nodig hebben.

- Bij deze optie draagt de BW-gemeente (of de aanmeldgemeente in het geval van aanmeldgemeente in het geval van een *kostenverrekening met aanmeldgemeente*) het risico voor als het BW-traject duur uitvalt.
- De optie is nadelig voor gemeenten met relatief hoge tarieven.
- Gemeenten moeten in één keer een groot bedrag betalen, en krijgen geen verantwoording waaraan dat geld precies is uitgegeven.
- Deze optie levert discussie op als de cliënt tijdens BW verhuist, of instroomt in een andere (mogelijk zwaarder) voorziening.

Samenvattend is dit administratief de lichtste optie, maar legt deze het risico voor dure BW-trajecten bij de BW-gemeente (of de aanmeldgemeente in het geval van aanmeldgemeente in het geval van een *kostenverrekening met aanmeldgemeente*). In het bijzonder is het nadelig voor gemeenten die BW-aanbod hebben dat geschikt is voor de moeilijkste doelgroepen.

Afkoopsom aan het begin van het BW-traject, afhankelijk van benodigde zorgwaarte van cliënt

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Deze optie sluit beter aan op de werkelijke kosten dan een vaste afkoopsom.
- De BW-gemeente (of aanmeldgemeente in het geval van een *kostenverrekening met aanmeldgemeente*) wordt geprikkeld tot tijdige uitstroom van de cliënt.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- De BW-gemeente (of de aanmeldgemeente in het geval van aanmeldgemeente in het geval van een *kostenverrekening met aanmeldgemeente*) draagt nog steeds een risico voor BW-trajecten die duurder uitvallen dan voorzien.
- Er moet een uniforme categorie-indeling van zorgwaarte voor BW worden ontwikkeld, met bijbehorende tarieven. Dat vraagt echter een hoge mate van uniformering van de toegang over het land en grijpt daarmee in op de beleidsvrijheid van gemeenten.
- Het leidt mogelijk tot discussie tussen gemeenten over de benodigde zorgwaarte.
- Gemeenten moeten in één keer een groot bedrag betalen, en krijgen geen verantwoording waaraan dat geld precies is uitgegeven.
- Deze optie levert discussie op als de cliënt tijdens BW verhuist, of instroomt in een andere (mogelijk zwaarder) voorziening.

Samenvattend moet voor deze optie nodig om een uniforme categorie-indeling van zorgwaarte voor BW worden ontwikkeld, en leidt de benodigde zorgwaarte van cliënten waarschijnlijk tot discussie tussen gemeenten.

A.9 Verrekening van kosten na uitstroom

Verrekening van kosten na uitstroom	✓ Geen verrekening
	— Vaste afkoopsom voor ambulante ondersteuning na uitstroom
	— De gemaakte kosten voor ambulante ondersteuning na uitstroom, voor een nader te bepalen periode
	— Herkomstgemeente houdt na uitstroom verantwoordelijkheid over alle inzet vanuit de gemeente, waaronder ambulante ondersteuning, participatie en wonen

De herkomstgemeente is verantwoordelijk voor de het gehele BW traject totdat de client klaar is om uit te stromen naar een reguliere woning. De uitstroom kan plaatsvinden in de

gemeente waar de BW instelling zich bevindt, in de herkomstgemeente of in een andere gemeente. Gelet op het grote tekort aan sociale huurwoningen, kan uitstroom in de praktijk weerbarstig zijn. Enerzijds moet worden voorkomen dat de cliënt na de beëindiging van het BW traject nog lang op de BW plek blijft hangen, anderzijds is het evenmin wenselijk dat de cliënt na afloop van het BW traject bij gebrek aan een woning in de maatschappelijke opvang terecht komt. Voor de realisatie van uitstroom hebben de cliënt, de aanbieder en de herkomstgemeente een verantwoordelijkheid.

Nadat cliënten uitstromen uit BW hebben ze bijna altijd nog ambulante ondersteuning nodig. De plek van uitstroom hangt ook af van waar de cliënt een geschikte woning vindt. Vanaf het moment dat een cliënt uitstroomt is de gemeente waar hij of zij gaat wonen verantwoordelijk voor de verdere ambulante ondersteuning. Dat zal in veel gevallen de BW-gemeente zijn, maar niet altijd. Ook in de huidige situatie kan een cliënt in een andere gemeente uitstromen dan waar hij of zij beschermd woonde.

In principe gaat de kostentoerekening over de kosten van het BW-traject, maar er kan voor gekozen worden om ook een deel van de kosten na uitstroom te verrekenen met de gemeente waar iemand uitstroomt.

Er kan voor een vaste afkoopsom gekozen worden, of de daadwerkelijk gemaakte kosten. In het tweede geval moet er duidelijk afgesproken worden welke kosten meetellen, en hoe lang dit geldt. De meest extreme optie is dat de herkomstgemeente na uitstroom verantwoordelijkheid houdt over alle inzet vanuit de gemeente, inclusief participatie en wonen. Deze optie vraagt echter meer uitwerking, het is bijvoorbeeld niet mogelijk voor een gemeente om direct in te grijpen in het woningenbeleid van een andere gemeente. In de praktijk zou deze optie waarschijnlijk betekenen dat een cliënt moet terugverhuizen naar de gemeente van herkomst.

Als er wordt gekozen voor een kostenverrekening met een maximale tijdsduur, is het niet logisch om de kosten na uitstroom te verrekenen. In dat geval beperk je namelijk de financiële verplichting van de herkomstgemeente tot enkele jaren. Voor cliënten die langer dan die periode beschermd wonen draagt de BW-gemeente de rest van de kosten. Dan ligt het niet voor de hand om bij uitstroom toch nog een financiële bijdrage van de herkomstgemeente te vragen. Deze knop is daarom alleen van toepassing bij een woonplaatsbeginsel.

✓ **Geen verrekening**

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Dit is de administratief lichtste optie.
- De kostentoerekening beperkt zich tot beschermd wonen, en is daarmee overzichtelijk.
- Cliënten die uit BW stromen worden in deze optie gezien als inwoner van hun gemeente, die vanuit die gemeente recht hebben op ondersteuning.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Gemeenten met veel BW-aanbod lopen financieel risico, omdat cliënten in hun gemeenten kunnen uitstromen en ze dan kosten maken voor ambulante zorg.

Het financiële risico voor BW-gemeenten wat betreft kosten voor ambulante zorg na uitstroom wordt **beheerst** doordat gemeenten zelf een rol spelen in het toewijzen van woningen aan cliënten uitstromen uit BW. Daarnaast is dit risico niet groter dan in de huidige situatie.

Vaste afkoopsom voor ambulante ondersteuning na uitstroom

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Van de opties waarin de herkomstgemeente bijdraagt aan kosten na uitstroom, is dit de administratief lichtste optie.
- De afkoopsom kan een prikkel zijn voor de BW-gemeente om de cliënt uit te laten stromen in een lichtere ondersteuningsvorm

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Het levert administratieve last op wanneer een cliënt in een andere gemeente uitstroomt dan de BW-gemeente, omdat de afkoopsom dan mee moet verhuizen.
- Het levert administratieve last en mogelijke discussie tussen gemeenten op wanneer een cliënt kort ná uitstroom naar een andere gemeente verhuist, of terugvalt.
- De optie houdt geen rekening met de variatie in zorgtrajecten na uitstroom uit BW. Afhankelijk van de zorgbehoefte van de cliënt na uitstroom, worden niet alle kosten of teveel kosten gedekt.
- Het is waarschijnlijk niet mogelijk om de verrekening wettelijk vast te leggen, dus het zou in een convenant tussen gemeenten geregeld moeten worden. Daardoor is de betaling niet afdwingbaar.

De gemaakte kosten voor ambulante ondersteuning na uitstroom, voor een nader te bepalen periode

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Vergeleken met de bovenstaande twee opties leidt deze optie tot minder risico voor de BW-gemeente wat betreft zorgkosten na uitstroom.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Het brengt veel extra administratieve lasten voor gemeenten met zich mee, want die moeten ook na afloop van het BW-traject nog kosten met elkaar verrekenen, en kosten bijhouden die voor verschillende ondersteuningsvormen gemaakt worden.
- Net als bij de bovenstaande optie, levert het administratieve last en mogelijke discussie tussen gemeenten op wanneer een cliënt in een andere gemeente uitstroomt of kort na uitstroom naar een andere gemeente verhuist.
- Het is waarschijnlijk niet mogelijk om de verrekening wettelijk vast te leggen, dus het zou in een convenant geregeld moeten worden. Daardoor is de betaling niet afdwingbaar

Herkomstgemeente houdt na uitstroom verantwoordelijkheid over alle inzet vanuit de gemeente, waaronder ambulante ondersteuning, participatie en wonen

De **voordelen** van deze optie zijn:

- BW-gemeenten lopen geen financieel risico, omdat alle kosten na afloop van het BW-traject worden vergoed door de herkomstgemeente.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Het is juridisch niet in te passen, omdat het op verschillende terreinen tegen de autonomie van gemeenten in gaat: de herkomstgemeente kan geen zeggenschap hebben over bijvoorbeeld de inzet van ambulante ondersteuning of het toekennen van een woning door een andere gemeente.
- Het zorgt voor langdurige en hoge administratieve lasten bij gemeenten omdat ze verschillende vormen van ondersteuning moeten organiseren in andere gemeenten.
- Net als bij de bovenstaande twee opties, levert het administratieve last en mogelijke discussie tussen gemeenten op wanneer een cliënt in een andere gemeente uitstroomt of kort na uitstroom naar een andere gemeente verhuist.

Samenvattend adviseren we om te kiezen voor geen verrekening van kosten na uitstroom. De enige reële manier om kosten bij uitstroom te verrekenen is met een vaste afkoopsom, maar ook die optie brengt administratieve discussies met zich mee, terwijl er weinig mee opgelost wordt.

A.10 Verantwoordelijkheid bij terugval na uitstroom uit BW

Verantwoordelijkheid bij terugval na uitstroom uit BW	✓ Bij terugval binnen een jaar na uitstroom uit BW, telt het als een doorlopend BW-traject en blijft de oorspronkelijke herkomstgemeente verantwoordelijk (voor de beschikking en het contract bij woonplaatsbeginsel, of voor het meebetalen bij kostenverrekening) — Bij terugval binnen zes maanden na uitstroom uit BW, telt het als een doorlopend BW-traject en blijft de oorspronkelijke herkomstgemeente verantwoordelijk — Bij terugval is de gemeente waar iemand op dat moment woont verantwoordelijk, dat is de nieuwe gemeente van herkomst
--	--

Het komt voor dat cliënten uitstromen uit BW, maar kort daarna terugvallen en weer beschermd wonen nodig hebben. In dat geval moet opnieuw bepaald worden wie de herkomstgemeente is, om te bepalen welke gemeente waarvoor verantwoordelijk is. Strikt genomen is de herkomstgemeente dan de gemeente waar iemand woonde voor ze terug instroomden in BW. Een andere optie is dat een nieuw BW-traject pas na een bepaalde tijd na uitstroom als nieuw BW-traject wordt aangemerkt. Als een cliënt binnen die termijn terugvalt, blijft de oorspronkelijke herkomstgemeente verantwoordelijk. Het gaat om de verantwoordelijkheden die de herkomstgemeente oorspronkelijk had, dus bij een woonplaatsbeginsel is het de verantwoordelijkheid voor de beschikking en het contract, en bij een kostenverrekening alleen voor het meebetalen aan het BW-traject.

✓ Bij terugval binnen een jaar na uitstroom uit BW, telt het als een doorlopend BW-traject en blijft de oorspronkelijke herkomstgemeente verantwoordelijk

De **voordelen** van deze optie zijn:

- Dit is de optie met het minste risico voor gemeenten met veel BW-plekken. In het bijzonder wordt tijdig uitstromen gestimuleerd, want de BW-gemeente loopt geen extra financieel risico bij terugval.
- De optie sluit aan bij de definitie van nieuwe cliënt van het expertiseteam.
- De cliënt valt onder dezelfde gemeente als tijdens het eerdere BW-traject (met mogelijk een uitzondering als hij of zij in de tussentijd verhuisd is en bij terugval ergens anders beschermd wilt wonen).
- De herkomstgemeente wordt geprikkeld om een geschikte uitstrooplek te zoeken (bij een woonplaatsbeginsel waarin de herkomstgemeente hier verantwoordelijk voor is).

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Er moet teruggezocht worden welke gemeente de herkomstgemeente was tijdens het vorige BW-traject. Dit is naar verwachting niet moeilijk, die gemeente heeft immers minder dan een jaar terug nog het BW-traject betaald (direct aan de aanbieder, of aan een andere gemeente).

Bij terugval binnen zes maanden na uitstroom uit BW, telt het als een doorlopend BW-traject en blijft de oorspronkelijke herkomstgemeente verantwoordelijk

Deze optie is een tussenvorm van de bovenstaande en onderstaande optie. Dit geldt ook voor de voor- en nadelen (behalve dat deze optie niet aansluit bij de definitie van nieuwe cliënt van het expertiseteam).

Bij terugval is de gemeente waar iemand op dat moment woont verantwoordelijk, dat is de nieuwe gemeente van herkomst

De **voordelen** van deze optie zijn:

- In deze optie wordt er geen uitzondering wordt gemaakt op de definitie van herkomstgemeente.
- Uitgestroomde cliënten vallen direct onder de verantwoordelijkheid van de BW-gemeente, net als de andere inwoners. Er wordt dus geen onderscheid gemaakt tussen cliënten die uitstromen in de BW-gemeente en overige inwoners van de BW-gemeente.

De **nadelen** van deze optie zijn:

- Het levert een risico op voor gemeenten waar relatief veel cliënten gaan wonen na een BW-traject. Wanneer cliënten terugvallen, draagt de nieuwe woongemeente namelijk de kosten van het nieuwe BW-traject. In het bijzonder is dit een risico voor gemeenten die veel geschikte woonplekken hebben voor mensen die uit BW stromen, en voor gemeenten met veel BW-plekken.
- Als de BW-gemeente stuurt op tijdige uitstroom van een cliënt, is er meer kans op terugval dan als een cliënt lang beschermd blijft wonen. Omdat de BW-gemeente de kosten van het nieuwe BW-traject draagt als de cliënt daar uitstroomt en terugvalt, wordt de prikkel om cliënten tijdig uit te laten stromen verminderd.
- Als er voor een woonplaatsbeginsel wordt gekozen, is in deze optie bij terugval een andere gemeente verantwoordelijk voor het nieuwe BW-traject dan voor het voorgaande BW-traject. Dit kan nadelig zijn voor de cliënt.
- In combinatie met een woonplaatsbeginsel kan het leiden tot een prikkel voor herkomstgemeenten om te sturen op mogelijk te snelle uitstroom van een cliënt: wanneer deze cliënt terugvalt in BW, wordt dit immers niet automatisch teruggekoppeld naar de gemeente van herkomst.

Een **beheersmaatregel** voor het tweede nadeel is om een kostenverrekening met een kortere duur. Op die manier wordt de BW-gemeente wel geprikkeld om te sturen op tijdige uitstroom van een cliënt.

Samenvattend is de optie waarin de oorspronkelijke herkomstgemeente verantwoordelijk blijft bij terugval binnen een jaar, het meest wenselijk. Deze creëert de minste perverse prikkels en sluit aan bij de definitie van nieuwe cliënt van het expertiseteam.

A.11 Randvoorwaarden

Er is een aantal randvoorwaarden waarover nagedacht moet worden bij het organiseren van een kostentoerekening, bijvoorbeeld hoe het eindresultaat wordt vastgelegd of wie het vangnet beheert. In de onderstaande tabel staan globaal de mogelijkheden weergegeven, daaronder is per randvoorwaarde uitgewerkt wat er in de praktijk mogelijk en wenselijk is.

Randvoorwaarden	Keuzeopties
Verankering van eindresultaat	— Wet- en regelgeving — Convenant
Verhouding tot de regeling voor landelijk specialistische instellingen	— Cliënten in landelijk specialistische instellingen vallen onder de kostenverrekening — Cliënten in landelijk specialistische instellingen vallen niet onder de kostenverrekening
Uitvoering vangnet	— BZK verzamelt gegevens en verwerkt het in de circulaires — VWS verzamelt gegevens en levert bedragen aan bij BZK, die ze verwerkt in de circulaires (vergelijkbaar met voogdij/18+ jeugd op dit moment) — VNG verzamelt gegevens en levert bedragen aan bij BZK, die ze verwerkt in de circulaires (vergelijkbaar met voogdij/18+ jeugd op dit moment) — VWS verzamelt gegevens en beheert het budget voor het vangnet
Looptijd van de verrekening/ het Woonplaatsbeginsel	— Structureel — Vooraf vastgesteld aantal jaar

Verankering van eindresultaat: wet- en regelgeving of convenant.

Bij alle scenario's moeten afspraken worden vastgelegd. Deze afspraken kunnen worden vastgelegd via wet- en regelgeving of via een convenant.

Afspraken die in **de wet** worden vastgelegd, zijn uiteraard juridisch bindend, en geven gemeenten helderheid over hun verantwoordelijkheid. Daarmee is dus te verwachten dat er minder discussie ontstaat tussen gemeenten. Het kost echter tijd om de wet te wijzigen, naar verwachting twee jaar of langer.

Het ook mogelijks om de afspraken in **een convenant** op te nemen. Als dat door alle gemeenten ondertekend wordt, is dat mogelijk een juridisch bindende vorm. Een nadeel van een convenant is dat de democratische legitimatie beperkt is als het om financiële afspraken gaat. Het is de raad die de financiële kaders voor de gemeente vaststelt, maar het is het college dat deze convenanten vaststelt.

In beide hoofdscenario's moet het volgende worden afgesproken, in een wet of anders:

- De definities van aanmeldgemeente, en herkomstgemeente
- De definitie van beschermd wonen (staat al in de wet en kan ongewijzigd blijven)
- Momenteel staat in de wet dat de aanmeldgemeente de BW-voorziening moet verstrekken. Dat moet worden gewijzigd.
- De afbakening van welke cliënten onder het vangnet vallen (zie knop Reikwijdte van het vangnet), specifieke afspraken over het vangnet verschillen per scenario (zie onder).
- Er moet een grondslag zijn op basis waarvan gemeenten gegevens over cliënten in het vangnet kunnen opgeven aan de uitvoerder van het vangnet.
- Welke gemeente verantwoordelijk is bij terugval (zie knop Verantwoordelijkheid bij terugval na uitstroom)
- Afspraken over landelijke toegankelijkheid: de wens van een cliënt speelt mee in het onderzoek en bij het bepalen van wat een geschikte plek is voor hem of haar om

beschermd te gaan wonen. Dit is nu ook al vastgelegd, maar moet mogelijk worden aangepast aan de hand van de andere wijzigingen in afspraken¹⁸.

In het scenario van een **woonplaatsbeginsel** moet daarnaast het volgende worden vastgelegd:

- De aanmeldgemeente is verantwoordelijk voor een cliënt tot de herkomstgemeente is uitgezocht, en draagt de cliënt warm over aan de herkomstgemeente.
- Als een cliënt onder het vangnet valt, neemt de aanmeldgemeente de rol van de herkomstgemeente over, dit kan worden opgenomen als uitzondering op de definitie van herkomstgemeente.
- Voor de cliënten uit het vangnet krijgt de aanmeldgemeente wel het volledige BW-traject vergoed uit het vangnet (zie knop Vorm van het vangnet en de algemene keuzes over het vangnet in paragraaf 2.1).
- De herkomstgemeente is verantwoordelijk voor alle stappen van het onderzoek tot en met de warme overdracht bij uitstroom (zie de tabel bij de knop Vorm van verrekening)

In het scenario van een **kostenverrekening** met BW-gemeente moet worden vastgelegd:

- De definitie van BW-gemeente
- De aanmeldgemeente is verantwoordelijk voor het uitzoeken wat de herkomstgemeente is, het onderzoek en het zoeken van een BW-plek (zie de tabel bij de knop Vorm van verrekening). Dit doet de aanmeldgemeente in overleg met de beoogde BW-gemeente.
- De aanmeldgemeente draagt de cliënt warm over aan de BW-gemeente. Als er geen overeenstemming is tussen de aanmeldgemeente en de BW-gemeente, blijft de aanmeldgemeente verantwoordelijk om een geschikte oplossing te zoeken.
- Na de warme overdracht is de BW-gemeente verantwoordelijk, die geeft de beschikking af en heeft het contract met de aanbieder. De verantwoordelijkheid loopt tot aan uitstroom van de cliënt.
- De herkomstgemeente betaalt aan de BW-gemeente de gemaakte kosten van het BW-traject terug, voor de eerste 7 jaar (of 5 jaar in de kortere variant) van het BW-traject, maar niet langer dan het BW-traject zelf duurt. (Zie knop Duur en omvang van de verrekening).
- Het is van belang dat de betaling voldoende verankerd is om de benodigde uitwisseling van gegevens over de cliënt tussen gemeenten te rechtvaardigen, en om de betalingen te onderbouwen voor een accountantsverklaring (indien van toepassing).
- Als de cliënt in het vangnet valt, krijgt de BW-gemeente deze kosten niet van de herkomstgemeente maar uit het vangnet vergoed. Het verdere proces loopt hetzelfde als bij cliënten die niet in het vangnet vallen.
- Er moet een grondslag zijn op basis waarvan gemeenten gegevens over cliënten kunnen uitwisselen waarvoor ze de kosten verrekenen.

Verhouding tot de regeling voor landelijk specialistische instellingen

Er is naast het objectieve verdeelmodel voor beschermd wonen een aparte geldstroom voor cliënten in landelijk specialistische instellingen. Deze geldstroom is bedoeld om te zorgen dat de gemeenten waar een dergelijke instelling staat, daar geen financieel nadeel van ondervinden. Het is uiteraard niet de bedoeling gemeenten de gemaakte kosten voor cliënten in deze instellingen dubbel gefinancierd krijgen, daarom moeten de afspraken voor deze

¹⁸ In artikel 2.3.2 Wmo 2015 staat dat het college de voorkeuren van de cliënt moet onderzoeken. In artikel 2.3.5 lid 4 Wmo 2015 staat dat bij het verstrekken van een maatwerkvoorziening het college rekening moet houden met de uitkomsten van het onderzoek.

groep cliënten in dit BW-traject goed afgesteld worden met de afspraken over de aparte geldstroom.

Als er wordt gekozen voor het scenario met een woonplaatsbeginsel, dragen de gemeenten waar de landelijk specialistische instellingen staan zelf geen kosten voor de cliënten die daar wonen. De aparte geldstroom voor cliënten in landelijk specialistische instellingen is dan niet meer noodzakelijk, omdat die cliënten onder het woonplaatsbeginsel vallen. De wenselijkheid hiervan vanuit het oog van continuïteit wordt verder uitgewerkt in een aparte bouwsteen die hierover gaat.

Als er voor een kostenverrekening wordt gekozen, blijft de aparte geldstroom wel bestaan omdat de gemeenten waar de landelijke specialistische instellingen staan anders de kosten moet dragen voor alle cliënten die er langer dan de maximale duur van de verrekening wonen. Op dat moment bestaat het risico van een dubbeltelling: cliënten in een landelijke specialistische instelling zouden immers ook onder de kostenverrekening kunnen vallen. We adviseren daarom om de cliënten in landelijke specialistische instellingen niet onder de kostenverrekening te laten vallen. De gemeenten waar deze cliënten wonen krijgen de BW-trajectkosten dan uit de aparte geldstroom vergoed, en niet via de kostenverrekening.

Uitvoering vangnet

In paragraaf 2.1 is uitgelegd hoe we adviseren dat het vangnet wordt uitgevoerd. In theorie zou ook het ministerie van BZK of de VNG het vangnet kunnen beheren. Gezien het inhoudelijke karakter van het vraagstuk en het belang van het vangnet voor het functioneren ligt dit echter niet voor de hand.

Looptijd van de verrekening/woonplaatsbeginsel

Het is te verwachten dat naar verloop van tijd minder cliënten gaan verhuizen om beschermd te gaan wonen, omdat gemeenten steeds meer lokale voorzieningen aanbieden. Er zal echter altijd een groep cliënten zijn die nog wel verhuist om elders beschermd te gaan wonen, bijvoorbeeld als er in de gemeente van herkomst een negatief netwerk aanwezig is. Om die reden is het onwenselijk om de afgesproken kostenverrekening of woonplaatsbeginsel na een vastgestelde tijd stop te zetten. Daarnaast moeten er voor alle scenario's elementen in de wet gewijzigd worden, en ligt het niet voor de hand omdat voor beperkte duur te doen.

Het is dus wenselijk om de gemaakte afspraken voor onbepaalde duur te hanteren. Uiteraard is het wel nuttig om na verloop van tijd te evalueren of de afspraken de gewenste effecten hebben, en ze zo nodig aan te scherpen.

B Toelichting criteria afwegingskader

Onderstaand afwegingskader is bedoeld om de voor- en nadelen van de hoofdscenario's in kaart te brengen op een manier dat ze goed met elkaar te vergelijken zijn. Er staan criteria in, en per scenario wordt beoordeeld hoe goed het scenario op dat criterium scoort. De criteria zijn geen harde eisen, en geen enkel scenario zal op alle criteria perfect scoren.

Criterium	Toelichting
Borging van landelijke toegankelijkheid voor cliënten	De optimale herstelmogelijkheden van de cliënt met betrekking tot de plaats van de voorziening (rekening houdend met diens voorkeur) is geborgd in regelgeving en praktijk ¹⁹ .
Heldere juridische verantwoordelijkheid	Het is per cliënt duidelijk welke gemeente verantwoordelijk is voor het beschermd wonen BW-traject (juridisch, financieel en inhoudelijk).
Uitvoeringsconsequenties aanbieders	Het eindresultaat moet (eenvoudig) uitvoerbaar zijn voor aanbieders en niet tot te hoge administratieve lasten leiden. Ook moet het mogelijk zijn de benodigde gegevensuitwisseling in te regelen.
Uitvoeringsconsequenties gemeenten	Het eindresultaat moet (eenvoudig) uitvoerbaar zijn voor gemeenten en niet tot te hoge administratieve lasten leiden. Ook moet het mogelijk zijn de benodigde gegevensuitwisseling in te regelen.
Consequenties voor cliënten	Het eindresultaat heeft zo min mogelijk nadelige gevolgen en zo veel mogelijk positieve effecten voor cliënten.
Juridische consequenties: aanpassing in wet- en regelgeving	Aanpassing in wet- en regelgeving moet mogelijk en haalbaar zijn voor 2022.

¹⁹ Deze definitie is gebaseerd op de bedoeling van landelijke toegankelijkheid BW en niet op de huidige juridische verankering in de wet.

Criterium	Toelichting
Prikkel vormgeven lokale ondersteuning en financiële risico's gemeente beschermd wonen	Bij gemeenten van herkomst ligt een opgave om hun inwoners meer in de eigen omgeving te helpen en daar aanbod voor te creëren. De financiële prikkels moeten dusdanig staan dat dit proces gefaciliteerd en versterkt wordt. Gemeenten die dit op een goede manier doen, moeten daar dus niet voor bestraft worden. De spiegel hiervan is dat gemeenten waar veel mensen naartoe verhuizen om beschermd te gaan wonen hier zo min mogelijk financieel nadeel van hebben.
Financiële risico's gemeenten met veel instellingen	Gemeenten met veel instellingen (ook uit andere kaders) hebben hier zo min mogelijk nadeel van.
Moral hazard / negatieve prikkels voor gemeenten beschermd wonen	Cliënten stromen over het algemeen uit bij de gemeenten waar ze beschermd wonen. De financiële prikkels moeten dusdanig staan dat dit proces gefaciliteerd en versterkt wordt. Gemeenten die dit op een goede manier doen, moeten daar dus niet voor bestraft worden. De spiegel hiervan is dat moral hazard ²⁰ voorkomen wordt en dat de herkomstgemeente voldoende (financiële) zekerheid moet hebben over de inzet van de BW-gemeente met betrekking tot uitstroom.
Verhouding tot het verdeelmodel	Het eindresultaat maakt invoering van het nieuw ontwikkelde verdeelmodel met het voorgestelde ingroeipad mogelijk.
Bruikbaar voor MO	Het eindresultaat is zonder grote aanpassingen in de toekomst bruikbaar als kostenregeling voor Maatschappelijke Opvang.

²⁰ *Moral hazard* gaat over het risico dat een entiteit meer risico's neemt wanneer ze de consequenties van hun keuzes niet zelf dragen.

C Overzicht van de hoofdscenario's

Na de inventarisatie van de voor- en nadelen hebben we vier hoofdscenario's in kaart gebracht:

- Een woonplaatsbeginsel
- Een kortdurende kostenverrekening
- Een langdurende kostenverrekening (twee varianten: 7 jaar en 5 jaar)
- Een kostenverrekening met de aanmeldgemeente

Daarnaast is in de begeleidingscommissie uitgebreid aandacht besteed aan de optie dat er ook na uitstroom nog een verrekening of andersoortige verantwoordelijkheid voor de gemeente van herkomst van toepassing blijft. Omdat dit niet uitvoerbaar bleek, is dit niet in één van de scenario's opgenomen.

De begeleidingscommissie heeft aangegeven dat het tweede en vierde hoofdscenario geen wenselijke oplossingen zijn. De kortdurende kostenverrekening voldoet te weinig aan het oorspronkelijke doel, doordat deze zich slecht verhoudt tot een objectief verdeelmodel en de prikkel om zelf voorzieningen op te bouwen daar beperkt is. De kostenverrekening met de aanmeldgemeente lijkt het meest op wat er momenteel in de wet staat, maar combineert de nadelen van een woonplaatsbeginsel en een kostenverrekening met de BW-gemeente.

In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk is een tabel opgenomen met de gemaakte keuzes per knop voor elk hoofdscenario. In de tweede en derde paragraaf zijn de afgevalen hoofdscenario's afgezet tegen het afwegingskader. In de vijfde paragraaf is een samenvatting weergegeven van hoe alle hoofdscenario's zich verhouden tot de criteria van de afwegingskader.

C.1 Geadviseerde keuzes per hoofdscenario

Knop	Woonplaatsbeginsel	Kostenverrekening	Kortdurende kostenverrekening (afgefallen scenario)	Kostenverrekening met aanmeldgemeente (afgefallen scenario)
Methode van kostentoerekening	Woonplaatsbeginsel	Kostenverrekening met BW-gemeente	Kostenverrekening met BW-gemeente	Kostenverrekening met aanmeld-gemeente
Moment van overdracht	Direct na uitzoeken herkomstgemeente	N.v.t.	N.v.t.	N.v.t.
Vorm van verrekening	N.v.t.	Gemeenten onderling	Gemeenten onderling	Gemeenten onderling
Definitie gemeente van herkomst	Laatste woonplaats voorafgaand aan verblijf in instellingen	Laatste woonplaats voorafgaand aan verblijf in instellingen	Laatste woonplaats voorafgaand aan verblijf in instellingen	Laatste woonplaats voorafgaand aan verblijf in instellingen
Definitie van beschermd wonen	Huidige wettelijke definitie	Huidige wettelijke definitie	Huidige wettelijke definitie	Huidige wettelijke definitie
Reikwijdte van het vangnet	Tot 5 jaar terugzoeken	Tot 5 jaar terugzoeken	Tot 5 jaar terugzoeken	Tot 5 jaar terugzoeken
Vorm van het vangnet	Nacalculatie t-2	Nacalculatie t-2	Nacalculatie t-2	Nacalculatie t-2
Duur en omvang van de verrekening	Onbeperkte duur	Versie A: 100% 7 jaar Versie B: 100% 5 jaar	100% 3 jaar	100% 7 jaar
Verrekening van kosten na uitstroom	Geen	Geen	Geen	Geen
Verantwoordelijkheid bij terugval na uitstroom uit BW	Bij terugval binnen 1 jaar blijft dezelfde herkomstgemeente verantwoordelijk	Bij terugval binnen 1 jaar blijft dezelfde herkomstgemeente verantwoordelijk	Bij terugval binnen 1 jaar blijft dezelfde herkomstgemeente verantwoordelijk	Bij terugval binnen 1 jaar blijft dezelfde herkomstgemeente verantwoordelijk
Verankering van eindresultaat	Wet	Wet en convenant	Wet en convenant	Convenant
Verhouding tot de regeling voor landelijk specialistische instellingen	Cliënten landelijke specialistische instellingen vallen hier wel onder	Cliënten landelijke specialistische instellingen vallen hier niet onder	Cliënten landelijke specialistische instellingen vallen hier niet onder	Cliënten landelijke specialistische instellingen vallen hier niet onder
Uitvoering vangnet	VWS beheert declaraties, BZK keert bedrag uit	VWS beheert declaraties, BZK keert bedrag uit	VWS beheert declaraties, BZK keert bedrag uit	VWS beheert declaraties, BZK keert bedrag uit
Looptijd van de verrekening/ het Woonplaatsbeginsel	Onbeperkt	Onbeperkt	Onbeperkt	Onbeperkt

C.2 Afgefallen hoofdscenario: kortdurende kostenverrekening tussen BW gemeente en herkomstgemeente

In het scenario van een kortdurende kostenverrekening heeft de BW-gemeente (de gemeente waar de instelling staat waar de cliënt beschermd gaat wonen) de juridische verantwoordelijkheid voor het beschermd wonen van de cliënt en sluit een contract af met de BW-instelling. De herkomstgemeente heeft een minimale rol: deze betaalt de kosten van de eerste **drie jaar** van het BW-traject (of korter als het BW-traject korter duurt) terug aan de BW-gemeente, maar heeft geen zeggenschap over het BW-traject. Daarna draagt de BW-gemeente zelf de kosten, vanaf dan geldt dus weer dat ‘wie betaalt bepaalt’. Deze korte duur geeft de BW-gemeente een prikkel om te sturen op goede zorg en tijdige uitstroom.

In principe worden de kosten direct tussen de gemeenten onderling verrekend.

Verhouding van dit scenario tot de criteria in het afwegingskader

Onderstaand wordt voor dit scenario aan de hand van de criteria uit het afwegingskader beschreven wat de dynamiek en uitvoeringsconsequenties zijn.

In dit scenario is de **landelijke toegankelijkheid voor cliënten** beter geborgd dan in de huidige situatie, maar minder goed dan in de andere scenario's. De aanmeldgemeente heeft een rol aan de voorkant van het BW-traject, om te bepalen of de cliënt beschermd wonen nodig heeft, en wat een geschikte gemeente en aanbieder zou zijn. Als dat in een andere gemeente is, dan draagt de aanmeldgemeente de verantwoordelijkheid voor het BW-traject in goed overleg over. Er is echter wel mogelijk dat gemeenten, net als in de huidige situatie, terughoudend zijn met het opnemen van cliënten omdat ze na drie jaar de kosten van het BW-traject zelf dragen.

Voor de criteria **heldere juridische verantwoordelijkheid, uitvoeringsconsequenties voor aanbieders, uitvoeringsconsequenties voor gemeenten, consequenties voor cliënten, juridische consequenties, en bruikbaarheid voor MO** is dit scenario hetzelfde als het de langdurende kostenverrekening.

In dit scenario hebben gemeenten een beperkte **prikkel voor het vormgeven van lokale ondersteuning**, want als een cliënt elders beschermd gaat wonen moet de gemeente van herkomst meebetalen maar mag niet mee bepalen over wat er nodig is. De prikkel is echter klein doordat de verplichting om mee te betalen slechts drie jaar duurt, waardoor een BW-traject in de eigen gemeente meestal duurder zal uitvallen. De **financiële risico's voor de gemeente waar de cliënt beschermd gaat wonen** is in dit scenario het grootst van alle scenario's, doordat ze na drie jaar de rest van het BW-traject moeten betalen.

In gemeenten met veel instellingen (ook uit andere kaders) gaan mogelijk relatief veel mensen beschermd wonen, ook uit andere gemeenten. Doordat de financiële risico's voor gemeenten waar een cliënt beschermd gaat wonen in dit scenario groter zijn dan in andere scenario's, geldt dat ook voor de **financiële risico's voor gemeenten met veel instellingen**. De risico's voor deze gemeenten zijn wel beperkt door dat in alle scenario's is de definitie van herkomstgemeente zó gekozen dat een woonplaats in een instelling niet meetelt.

Dit scenario heeft een beperkt risico op **moral hazard en negatieve prikkels voor gemeenten waar de cliënten beschermd wonen**. De BW-gemeente die het contract met de aanbieder heeft, heeft de eerste drie jaar geen direct financieel voordeel als de cliënt uitstroomt. Daarna komen de kosten voor beschermd wonen echter voor rekening van de

BW-gemeente, waardoor er een sterke prikkel is om te sturen op tijdige uitstroom. Ook de eerste jaren in beschermd wonen zijn bepalend voor wanneer een cliënt uitstroomt, dus ook in de eerste drie jaar heeft de gemeente een prikkel om te sturen op goede ondersteuning voor de cliënt.

Deze optie **verhoudt** zich minder goed **tot het verdeelmodel** dan de andere opties, doordat de verrekening maar van beperkte duur is. Daardoor hangen de kosten die gemeenten maken sterker af van verhuisbewegingen van specifieke doelgroepen, en het effect daarvan kan niet goed gevangen worden door een objectief verdeelmodel.

Samenvattend over de kortdurende kostenverrekening

Dit scenario is vergelijkbaar met het scenario langdurende kostenverrekening dat in paragraaf 2.3 is beschreven. Hier is echter een groter risico voor gemeenten waar veel cliënten beschermd gaan wonen doordat die gemeenten na drie jaar de kosten van het BW-traject zelf moeten dragen.

C.3 Afgefallen hoofdscenario: langdurige kostenverrekening tussen aanmeldgemeente en herkomstgemeente

Dit scenario is een alternatieve manier om de kostenverrekening in te vullen, namelijk dat de aanmeldgemeente conform de huidige situatie de juridische verantwoordelijkheid over het beschermd wonen BW-traject van de cliënt heeft, ook als de cliënt uiteindelijk in een andere gemeente beschermd gaat wonen. De herkomstgemeente betaalt de kosten van de eerste **zeven jaar** van het BW-traject terug aan de aanmeldgemeente, maar heeft geen zeggenschap over het BW-traject als een cliënt elders gaat wonen. Als een cliënt na zeven jaar nog beschermd woont, draagt de aanmeldgemeente zelf de kosten.

In principe worden de kosten direct tussen de gemeenten onderling verrekend. Net als bij de andere scenario's over kostenverrekening is een wettelijke verankering juridisch gecompliceerd, wat betekent dat dit mogelijk in een convenant moet worden vastgelegd. In principe worden de kosten direct tussen de gemeenten onderling verrekend.

Verhouding van dit scenario tot de criteria in het afwegingskader

In deze paragraaf wordt aan de hand van de criteria uit het afwegingskader beschreven wat de dynamiek en uitvoeringsconsequenties van dit scenario zijn.

In dit scenario blijft de **landelijke toegankelijkheid voor cliënten** zoals die nu in de wet staat bestaan: cliënten kunnen zich melden bij elke gemeente, en die is vervolgens verantwoordelijk voor het verstrekken van een BW-traject (als uit hun onderzoek blijkt dat BW nodig is). Net als in de huidige situatie kan dit nadelig zijn voor gemeenten met een laagdrempelige toegang.

In dit scenario is **helder** welke gemeente **juridisch verantwoordelijk** is voor het BW-traject.

De **uitvoeringsconsequenties voor aanbieders** zijn in dit scenario een nadeel, om dezelfde reden als bij een woonplaatsbeginsel. Het zal regelmatig voorkomen dat een cliënt beschermd gaat wonen in een andere gemeente dan waar hij of zij zich heeft aangemeld. Dat betekent dat aanbieders contracten moeten hebben met meerdere gemeenten, met mogelijk verschillende verantwoordingseisen en kwaliteitseisen. Dit leidt tot een verhoogde administratieve last voor aanbieders. Het zal om minder contracten gaan dan bij een

woonplaatsbeginsel, maar het zal regelmatig voorkomen dat een aanbieder voor een enkele cliënt een aparte afspraak of contractrelatie moet hebben.

Net als bij een woonplaatsbeginsel kan de administratieve last voor aanbieders verlicht worden met regionale of landelijke afspraken tussen gemeenten over de inkoop en de verantwoordingseisen (paragraaf 2.2).

Dit is het scenario met de zwaarste negatieve **uitvoeringsconsequenties voor gemeenten**, doordat ze met veel gemeenten kosten moeten verrekenen én ook nog met aanbieders in andere gemeenten contracten moeten afsluiten. Net als bij het woonplaatsbeginsel is de administratieve last van de verrekening enigszins te verlichten door afspraken te maken over hoe vaak ze factureren, of door een hulpmiddel te ontwikkelen.

Als cliënten uitstromen uit beschermd wonen, is dat vaak in de gemeente zijn waar ze beschermd woonden. Dat is niet in alle gevallen de aanmeldgemeente. Een **consequentie voor cliënten** is dat op dat moment de verantwoordelijkheid voor hun zorg wordt overgedragen van de aanmeldgemeente naar de BW-gemeente, wat een aandachtspunt is voor de continuïteit van zorg. Een warme overdracht is van belang.

Dit scenario heeft minder **juridische consequenties** dan de andere twee kostenverrekening scenario's. Om vast te stellen welke gemeente verantwoordelijk is voor het BW-traject is geen **aanpassing in de wet** nodig. Voor de kostenverrekening moeten echter wel afspraken gemaakt worden, zie daarover de juridische consequenties bij de andere kostenverrekening scenario's.

In dit scenario is de **prikkel voor gemeenten om lokale ondersteuning vorm te geven** groot. Als een cliënt in een andere gemeente in BW gaat, betaalt de gemeente van herkomst in bijna alle gevallen het gehele BW-traject²¹, maar heeft geen sturing op de kosten en loopt daarmee een financieel risico. In de tweede variant waarbij de eerste vijf jaar verrekend worden is er nog steeds een sterke prikkel voor gemeenten om lokale ondersteuning op te bouwen, maar iets minder sterk dan als dat zeven jaar is.

De **financiële risico's voor de gemeenten waar iemand beschermd woont** zijn hier minimaal, omdat de aanmeldgemeente alle verantwoordelijkheid draagt. Daar staat tegenover dat gemeenten met een laagdrempelige toegang een risico lopen dat ze daarmee voor veel cliënten de aanmeldgemeenten worden, en verantwoordelijk zijn voor het BW-traject. De eerste zeven jaar van het BW-traject krijgen ze dan terugbetaald door de herkomstgemeente, waardoor ze qua kosten van het BW-traject zelf een beperkt risico dragen.

In dit scenario zijn de **financiële risico's voor gemeenten met veel instellingen** beperkt. In alle scenario's is de definitie van herkomstgemeente zó gekozen dat een woonplaats in een instelling niet meetelt.

In dit scenario is er een risico op **moral hazard** en zijn er **negatieve prikkels voor gemeenten** waar cliënten zich aanmelden. Die gemeente heeft namelijk de verantwoordelijkheid over de ondersteuning van de cliënt, maar draagt niet de kosten en heeft geen financieel voordeel als de cliënt tijdig uitstroomt. In gevallen dat een cliënt in een andere gemeente woont dan de

²¹ Er zijn uitzonderingen waarbij een cliënt langer dan 7 jaar in beschermd wonen zit, maar de meeste daarvan zullen in de toekomst naar verwachting onder de WLZ vallen.

aanmeldgemeente, dan zijn de verantwoordelijkheden gedurende het BW-traject over drie gemeenten verdeeld: de anmeldgemeente heeft de verantwoordelijkheid over het BW-traject, maar de cliënt woont in een andere gemeente, en de kosten van het BW-traject worden gedragen door weer een derde gemeente.

Dit scenario **verhoudt** zich goed **tot het verdeelmodel** omdat het grootste deel van de kosten voor het BW-traject vergoed wordt als een cliënt verhuist.

In aangepaste vorm is dit scenario tot op zekere hoogte **bruikbaar voor MO**. In aanvulling op de algemene punten die eerder benoemd zijn kan het gezien de aard van MO en de lumpsumfinanciering die daar relatief vaker geldt lastiger zijn om de kosten voor een individuele cliënt te achterhalen. Verder zijn de voor- en nadelen voor dit scenario voor MO vergelijkbaar met die van beschermd wonen.

Samenvattend over de kostenverrekening met anmeldgemeente

Dit scenario sluit het beste aan op de huidige wetgeving, maar heeft nadelen van zowel een woonplaatsbeginsel als van een kostenverrekening.

De administratieve lasten zijn hoog voor zowel aanbieders als gemeenten. Aanbieders moeten met verschillende gemeenten contracten sluiten, doordat sommige cliënten in een andere gemeente gaan wonen dan de anmeldgemeente. Gemeenten moeten daarnaast alsnog kosten met elkaar verrekenen.

Ten slotte lopen gemeenten een risico doordat ze kosten maken voor hun inwoners die in een andere gemeente beschermd gaan wonen, terwijl ze hier geen sturingsmogelijkheden voor hebben.

C.4 Samenvatting van de verhouding van hoofdsenario's tot de criteria uit het afwegingskader

In de volgende tabel is voor alle hoofdsenario's weergegeven hoe ze zich verhouden tot de criteria van het afwegingskader.

Criterium	Huidige situatie	Woonplaats- beginsel	Langdurende kosten- verrekening	Kortdurende kosten- verrekening	Kosten- verrekening met aanmeld- gemeente
Borging van landelijke toegankelijkheid voor cliënten	In de praktijk niet altijd geborgd	Zeer goed, zolang gemeenten overal in het land aanbod kunnen contracteren. Duidelijk welke gemeente verantwoordelijk is en minimaal financieel nadeel voor gemeente waar cliënt wil wonen	Goed, beperkt financieel nadeel voor gemeente waar cliënt wil wonen	Cliënten mogelijk afgehouden vanwege risico voor BW-gemeente	Goed, beperkt financieel nadeel voor gemeente waar cliënt wil wonen
Heldere juridische verantwoordelijk- heid	In de wet goed, in de praktijk regelmatig onenigheid tussen gemeenten over verantwoordelijk- heid	Goed	Mogelijk discussie bij overdracht van aanmeldgemeente naar de BW- gemeente, maar minder dan in huidige situatie vanwege financiële verrekening	Mogelijk discussie bij overdracht van aanmeldgemeente naar de BW- gemeente, maar minder dan in huidige situatie vanwege financiële verrekening	Minder discussie dan in huidige situatie vanwege financiële verrekening
Uitvoeringsconse- quenties aanbieders	In de praktijk worden verschillende oplossingen gekozen	Zware administratieve lasten vanwege contractrelaties door het hele land	Minimaal: alleen contracten met gemeenten waar ze een locatie hebben	Minimaal: alleen contracten met gemeenten waar ze een locatie hebben	Administratieve lasten vanwege contracten met verschillende gemeenten
Uitvoeringsconse- quenties gemeenten	Discussie over individuele cliënten	Groter dan nu, maar kleiner dan andere scenario's: geen verrekening, wel contracten met aanbieders door het hele land en bijsturen op afstand	Administratieve financiële lasten voor verrekening	Administratieve financiële lasten voor verrekening	Administratieve financiële lasten voor verrekening. Contracten met aanbieders door het hele land, en bijsturen op afstand.

Criterium	Huidige situatie	Woonplaats- beginsel	Langdurende kosten- verrekening	Kortdurende kosten- verrekening	Kosten- verrekening met aanmeld- gemeente
Consequenties voor cliënten	Discussies tussen gemeenten kunnen wachttijd doen toenemen, verhuizen naar andere gemeente tijdens BW-traject kan lastig zijn	Heldere verantwoordelijkheid bij instroom. Overdrachts-moment bij uitstroom, aandachtspunt voor continuïteit van zorg	Terwijl ze beschermd wonen hebben cliënten met slechts één gemeente te maken. Verhuizen naar andere gemeente tijdens BW-traject kan lastig zijn	Terwijl ze beschermd wonen hebben cliënten met slechts één gemeente te maken. Verhuizen naar andere gemeente tijdens BW-traject kan lastig zijn	Overdrachts-moment bij uitstroom, aandachtspunt voor continuïteit van zorg
Juridische consequenties: aanpassing in wet- en regelgeving	Geen	Wet moet aangepast worden	Wet moet aangepast worden, kostenverrekening op gespannen voet met gemeentelijke beleidsvrijheid	Wet moet aangepast worden, kostenverrekening op gespannen voet met gemeentelijke beleidsvrijheid	Wet moet aangepast worden, kostenverrekening op gespannen voet met gemeentelijke beleidsvrijheid
Prikkel vormgeven lokale ondersteuning en financiële risico's gemeente beschermd wonen	Zeer beperkte prikkel	Maximale prikkel vormgeven lokale ondersteuning, minimale financiële risico's BW-gemeenten	Grote prikkel vormgeven lokale ondersteuning, weinig financieel risico BW-gemeente	Beperkte prikkel vormgeven lokale ondersteuning, financiële risico's BW-gemeenten maximaal	Grote prikkel vormgeven lokale ondersteuning, minimaal financieel risico gemeente beschermd wonen
Financiële risico's gemeenten met veel instellingen	Zeer groot	Beperkt financieel risico voor gemeenten met veel instellingen	Beperkt financieel risico voor gemeenten met veel instellingen	Groot financieel risico voor gemeenten met veel instellingen	Relatief groot financieel risico voor gemeenten met veel instellingen
Moral hazard / negatieve prikkels voor gemeenten beschermd wonen	Geen	Geen moral hazard, geen negatieve prikkels	Moral hazard reëel risico: negatieve prikkel voor BW-gemeente om in cliënten van andere gemeenten te investeren. Minder problematisch bij 5 jaar verrekenen.	Beperkte moral hazard, beperkte negatieve prikkels	Beperkte moral hazard, veel negatieve prikkels
Verhouding tot het verdeelmodel	Slecht	Goed	Redelijk goed	Slecht	Redelijk goed
Bruikbaar voor MO	N.v.t.	Voor langere MO-trajecten	Voor langere MO-trajecten	Voor langere MO-trajecten	Voor langere MO-trajecten

D Inschatting omvang nieuwe regeling

D.1 Instroom vanuit andere gemeenten

Om een inschatting te krijgen van de grootte van de kostenverrekening of woonplaatsbeginsel, hebben we gekeken naar het percentage beschermd wonen cliënten dat verhuisd is om beschermd te gaan wonen. Dit is immers de groep die onder de kostenverrekening of woonplaatsbeginsel zou vallen.

Voor de herijking van het gemeentefonds sociaal domein (Evaluatie Verdeelmodel Sociaal Domein) heeft AEF een analyse uitgevoerd van CBS-microdata over beschermd wonen.

Hieruit bleek dat in de drie jaar vóór de peildatum van 31 december 2017, in totaal 9.989 mensen in beschermd wonen waren ingestroomd. Van dit aantal kwamen 1.793 mensen uit een ander kader zoals GGZ of jeugdzorg (in werkelijkheid ligt dit getal hoger, omdat niet naar alle kaders is gekeken en de GGZ-data incompleet was). Van de overige 8.196 (in werkelijkheid dus een lager aantal) waren 3.096 mensen (38%) uit een andere gemeente ingestroomd, en 5.100 (62%) uit dezelfde centrumgemeente. Op regioniveau kwam 14% van de instroom uit een andere regio. Deze herkomstanalyse was gedaan aan de hand van het GBA-adres een half jaar voorafgaand aan een BW-traject.

D.2 Landelijk vangnet

Het landelijk vangnet is bedoeld om in de kosten te voorzien van de BW-trajecten van mensen van wie geen herkomstgemeente bekend is, of voor mensen die al lange tijd in een instelling wonen of dakloos zijn. Dit kan het geval zijn bij asielzoekers, of bij mensen voor wie te ver terug moet worden gekeken om de herkomstgemeente te achterhalen (bijvoorbeeld vanwege langdurige verblijven in andere instellingen voorafgaand aan het BW-traject).

Op 31 december 2017 zaten er in totaal 24.057 mensen in beschermd wonen (op basis van gegevens van het Centraal Administratie Kantoor). Van 1.200 mensen, wat overeenkomt met ongeveer 5% van de totale groep, was zes maanden voorafgaand aan hun BW-traject geen woonadres bekend. Dit geeft een (zeer) ruwe inschatting van het percentage BW-cliënten dat onder een landelijk vangnet moet gaan vallen. Deze inschatting is ruw omdat er een aantal kanttekeningen bij moet worden geplaatst:

- Daklozen staan soms ingeschreven op een MO-adres, die worden nu niet meegenomen in de inschatting.
- De GBA-data was niet altijd compleet.
- Het gaat over de totale populatie in BW; niet over de groep die recent is ingestroomd. Binnen de recent ingestroomde groep (en voor nieuwe cliënten) kan het aantal mensen van wie geen adres bekend is, anders zijn.
- Mensen die meer dan 5 jaar in een instelling verbleven hebben, kunnen in deze dataset juist wel een woonadres hebben, terwijl ze in werkelijkheid onder het vangnet zouden vallen.

E Gesprekspartners

Leden van de begeleidingscommissie

De volgende mensen namen deel in de begeleidingscommissie.

Persoon	Organisatie
Gijs Adriaansens	VWS
Hans van Rooij	VWS (jurist)
Marten Heikoop	VWS (financieel specialist)
Meltem Kaya	VNG
Miriam Kettani	VNG
Linda Hazenkamp (agendalid)	VNG (jurist)
Hans Nieuwland	BZK
Daniëlle van Bilzen	Gemeente Roermond
Christine Reitzema	Gemeente Amsterdam
Marion Hes (agendalid)	Gemeente Zeist

Gemeenten die zich aanmeldde voor de themabijeenkomsten

De onderstaande gemeenten hebben zich aangemeld voor één van de themabijeenkomsten.

Gemeenten		
Alphen aan den Rijn	Groningen	Oirschot
ABG Gemeenten	Haarlem	Oldambt
Breda	Haarlemmermeer	Oldebroek
Alkmaar	Halderberge	Oostgelre
Almelo	Harderwijk	Overbetuwe

Almere	Heerenveen	Rijswijk
Amersfoort	Heerhugowaard	Rotterdam
Apeldoorn	Heerlen	Stadskanaal
Arnhem	Hellendoorn	Tilburg
Assen	Helmond	Tytsjerkseradiel
Baarn	Hengelo	Utrecht
Bergen op Zoom	Hilvarenbeek	Veenendaal
Bunschoten	Hollands Kroon	Vlaardingen
Coevorden	Katwijk	Weststellingwerf
De Kompanjie	Landsmeer	Woudenberg
Den Bosch	Leeuwarden	Zaltbommel
Den Haag	Leiden	Zoetermeer
Den Helder	Lelystad	Zundert
Deventer	Maassluis	Zutphen
Doetinchem	Maastricht	Zwolle
Ede	Meppel	Meerinzicht
Eindhoven	Moerdijk	Peelgemeenten
Enschede	Nijkerk	Sociaal Domein Fryslân
Gooise Meren	Nijmegen	Werkorganisatie HLTsamen
Gouda	Noordoostpolder	Werkorganisatie Langedijk en Heerhugowaard

Deelnemers aan werksessie met aanbieders en cliënten

Van de onderstaande aanbieders en verenigingen van aanbieders was een vertegenwoordiger aanwezig bij de werksessie. Daarnaast was er een vertegenwoordiger van cliënten aanwezig vanuit COMO.

- GGZ Nederland
- Valente
- Parnassiagroep
- Dimence
- RIBW groep Overijssel
- Stichting Kwintes
- Terwille Verslavingszorg

Interviews met experts en gremia

Voor een aantal onderwerpen hebben we interviews gehouden met experts.

- Over het woonplaatsbeginsel bij Jeugd hebben we gesproken met Hesther Heringa (VNG) en Ronnie den Os (VWS)
- Over juridische vragen hebben we gesproken met Hans van Rooij (VWS), Tom Wijnands (VWS) en Linda Hazenkamp (VNG)
- Over de relatie met het gemeentefonds hebben we gesproken met Hans Nieuwland (BZK)

Daarnaast hebben we input opgehaald bij de werkgroep GGZ van de VNG en de werkgroep landelijke toegankelijkheid van de VNG.