



gemeente
Het Hogeland

Raadsvoorstel

Onderwerp: "Centrumregeling Beschermd Wonen, Opvang en Inloopvoorziening GGZ Groningen 2021"

Datum: 5 februari 2020

Agendapunt: 6

Behandeling: Opiniërend en besluitvormend

Portefeuille-

houder(s): Wethouder M. de Visser

Steller: Jolien de Boer-Pontier j.deboer@hethogeland.nl

Zaaknummer: [Z.HHL.015329](#)

1. Samenvatting

Sinds 2015 ontvangen de centrumgemeenten in Nederland de middelen voor BW&O. In de provincie Groningen is dat de gemeente Groningen. Vanaf 2021 worden deze middelen via een landelijk verdeelmodel verdeeld over alle gemeenten in Nederland. Gemeente Het Hogeland heeft zich, samen met de andere Groninger gemeenten, gerealiseerd dat het onwaarschijnlijk is dat zo'n landelijk verdeelmodel bij inwerkingtreding meteen voorziet in het juiste budget per gemeente.

Daarom is er een eigen verdeelsleutel ontwikkeld door de Groninger gemeenten. De verdeelsleutel zorgt ervoor dat iedere Groninger gemeente een passend budget krijgt voor de taak BW&O, onder voorwaarde dat het Rijk voldoende middelen beschikbaar stelt. In het geval het Rijk te weinig middelen beschikbaar stelt, verdelen de Groninger gemeenten gezamenlijk het tekort met behulp van de verdeelsleutel. Op deze manier ontvangt elke Groninger gemeente een passend budget voor BW&O. De verdeelsleutel is door de 12 Groninger gemeenten ontwikkeld.

Het college stelt de raad nu voor om het "Ontwikkelmodel financiële verdeelsleutel" in gebruik te gaan nemen. Hiervoor dient de huidige centrumregeling te worden gewijzigd en een convenant te worden vastgesteld. Het convenant en de gewijzigde centrumregeling regelen dat het starten met het ontwikkelmodel per 1-1-2021, ook daadwerkelijk mogelijk is. Deze documenten samen vormen de juridische basis om op deze wijze als Groninger gemeenten te kunnen samenwerken op het gebied van BW&O.

2. Gevraagd of voorgesteld besluit

De raad besluit

- I. toestemming te verlenen ingevolge artikel 10 lid 3 van de huidige Centrumregeling Beschermd wonen, Opvang en Inloopvoorziening 2017 voor de wijziging van deze regeling in de Centrumregeling Beschermd wonen, Opvang en Inloopvoorzieningen GGZ Groningen 2021 ;
- II. toestemming te verlenen voor het vaststellen van het Convenant Beschermd Wonen en Opvang 2021;

3. Inleiding

3.1 Aanleiding

BW&O is een taak van de gemeente op grond van van de WMO. (Voor uitleg wat BW&O inhoudt, zie achterliggend stuk nr. 1).

De Groninger Gemeenten werken sinds 2015 samen op het gebied van BW&O. De Groninger gemeenten hebben gemeente Groningen gemandateerd voor de uitvoering van alle taken (toegang, inkoop, toezicht, etc) op het gebied van BW&O.

Het Rijk heeft de ambitie uitgesproken om per 1-1-2021 de taken en bijbehorende middelen voor BW&O geleidelijk over te hevelen van de centrumgemeenten naar de individuele gemeenten. De opvangmiddelen worden per 2025 overgeheveld.

In 2015 hebben we ons als Groninger gemeenten gerealiseerd dat het onwaarschijnlijk is dat zo'n landelijk verdeelmodel bij inwerkingtreding meteen voorziet in het juiste budget per gemeente. Dit is omdat objectieve maatstaven nooit aansluiten bij de werkelijkheid in een gemeente. Daarom hebben we een eigen verdeelsystematiek uitgedacht.

Dit raadsvoorstel gaat over deze verdeelsleutel en heeft als doel om in te stemmen met het in gebruik nemen van het Ontwikkelmodel financiële verdeelsleutel en daartoe de gewijzigde centrumregeling (bijlage 1) en het convenant (bijlage 2) vast te stellen. Het convenant en de gewijzigde centrumregeling regelen dat het starten met het ontwikkelmodel per 1-1-2021, ook daadwerkelijk mogelijk is.

3.2 Bevoegdheid raad

De bevoegdheid van de raad bestaat uit verlenen van toestemming voor de wijziging van de gemeenschappelijke regeling en het aangaan van het convenant zoals is vastgelegd in artikel 1¹ van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

3.3 Wettelijk of beleidskader

- WMO
- 2015: het meerjarenprogramma 'Van Beschermd wonen naar wonen met begeleiding op maat'
- 2017: Gezamenlijk Plan Groninger gemeenten Van Beschermd Wonen en Opvang naar wonen met begeleiding op maat: op weg naar 2020'

3.4 Historische context

Beschermd Wonen was voor 2015 een taak in de AWBZ. Per 1 januari 2015 is de verantwoordelijkheid gedecentraliseerd naar de gemeenten. De middelen gaan tot op heden naar de centrumgemeenten. De Groninger gemeenten hebben via de huidige centrumregeling (zie bijlage 3) alle taken gemandateerd aan de centrumgemeente Groningen.

4. Beoogd resultaat (of effect)

De Groninger gemeenten hebben een eigen verdeelsleutel ontwikkeld met als doel om de middelen die zij gaan ontvangen voor Beschermd Wonen en Opvang op een passende manier te verdelen. Dit is het "ontwikkelmodel financiële verdeelsleutel" geworden, kortweg ons eigen ontwikkelmodel. Het is een simpel en flexibel model. Het model komt er op neer dat de Groninger gemeenten de middelen die zij van het Rijk ontvangen voor BW&O weer bij elkaar leggen en daarna op een eigen manier verdelen. Elke gemeente ontvangt op

¹ In dit artikel niet letterlijk dat voor het aangaan van het convenant toestemming nodig is, maar het convenant is onlosmakelijk onderdeel van de (wijziging van de) regeling, dat sterk aannemelijk is dat het vereiste van toestemming daar ook voor geldt.

basis van percentages middelen voor de indicatiestelling, voor de zorgkosten voor cliënten die extramuraal in de gemeente wonen en daarboven op voor cliënten die intramuraal in BW zorg ontvangen of (indien van toepassing) in de Opvang verblijven. Daarnaast is er rekening gehouden met uitvoeringskosten door de centrumgemeente. Het verdeelmodel is in beeld toegevoegd in achterliggend stuk nr. 2. Beleidsambtenaren, financials en juristen uit de hele regio hebben bijgedragen aan het opbouwen van een solide verhaal. Met dit ontwikkelmodel stellen we ons als Groninger gemeenten in staat te komen tot een verdeling van middelen die recht doet aan de praktijk. Concreet betekent dat het een model is dat gebaseerd is op de werkelijkheid en toegerust op de toekomst.

Ons eigen ontwikkelmodel is het technische instrument waarmee we zorgen voor de juiste onderlinge verdeling van middelen BW&O tussen gemeenten binnen het toegekende budget uit het gemeentefonds. Kern is dat elke gemeente krijgt wat zij nodig heeft voor de taken die zij uitvoert, onder voorwaarde dat het Rijk voldoende middelen beschikbaar stelt. In het geval het Rijk te weinig middelen beschikbaar stelt, verdelen de Groninger Gemeente gezamenlijk het tekort met behulp van de verdeelsleutel.

Bovenal zijn wij met het ontwikkelmodel in staat onze visie op Beschermd Wonen en Opvang uit te voeren, namelijk het leveren van de passende ondersteuning aan de cliënt, bij voorkeur lokaal en zo kort als mogelijk en zo lang als nodig. De voordelen van ons eigen ontwikkelmodel zijn:

- Het is flexibel in die zin dat het gemakkelijk kan worden aangepast aan veranderingen die plaats vinden op het gebied van Beschermd Wonen en Opvang.
- Omdat elke gemeente voldoende budget ontvangt voor de taken die zij uitvoert en de ondersteuning die cliënten in haar gemeente ontvangen is het niet nodig per individuele cliënt kosten tussen gemeenten onderling te verrekenen, mocht een inwoner in een andere gemeente dan die van inwoning tijdelijk zorg en ondersteuning ontvangen. Zo voorkomen we veel administratieve lasten.
- Het gesprek tussen gemeenten gaat over de goede dingen, d.w.z. over de vraag waarom bepaalde indicaties worden afgegeven, eventueel benodigde aanpassing in beleid en uitvoering en niet over het geld: sturen op inhoud i.p.v. financiële middelen;
- We voorkomen een (mogelijk) perverse prikkel om vooral indicaties af te geven naar de gezamenlijke, duurdere, producten omdat gemeenten een marge van het budget mogen behouden als zij dankzij terughoudende inzet van duurdere zorg minder uitgeven dan te verwachten valt op grond van de taken die zij op zich genomen hebben.
- Gemeenten maken gezamenlijk afspraken om beleidsmatig op één lijn te blijven.
- Helderheid en duidelijkheid van het model.

5. Toelichting

5.1 Argumenten/motivering

In februari 2018 zijn de raden van de BMWG-gemeenten geïnformeerd over het “Gezamenlijk Plan Groninger gemeenten Van Beschermd Wonen en Opvang naar wonen met begeleiding op maat” (Zie achterliggend stuk nr. 3a,3b). In dit gezamenlijk plan zijn de lijnen vastgelegd waarlangs de decentralisatie verder wordt uitgevoerd zoals het lokaal uitvoeren van de toegang BW (indicatiestelling) tot het gezamenlijk beleidsverantwoordelijk zijn voor de intramurale voorzieningen. Daarnaast is in dit plan besloten tot het ontwikkelen van een eigen model voor een regionale financiële verdeelsleutel. In april 2019 is in de raadsinformatiebijeenkomst van het Sociaal Domein in een presentatie (zie achterliggend stuk nr. 4) uitleg gegeven over de financiële verdeelsleutel. De argumenten om nu tot besluitvorming over te gaan zijn als volgt:

- *Ons eigen model, het ontwikkelmodel financiële verdeelsleutel, geeft op basis van positieve prikkels daadwerkelijk vorm aan de transformatie;*

Voorop staat de juiste zorg voor de cliënt. Om te zorgen voor een positieve prikkel om daadwerkelijk werk te maken van de transformatie (van wonen in een instelling naar wonen in de wijk voor degenen die dit aan kunnen), mogen gemeenten die hier veel werk van

maken, het verschil in kosten tussen intramuraal en extramuraal houden tot een bepaald percentage. Daarnaast zijn er kwartaalrapportages om met elkaar te kunnen volgen of de gewenste beweging in gang is gezet. Het OOGO bespreekt deze elk kwartaal.

- *Ons eigen model werkt ook als het totaal budget van het Rijk onverhoopt te laag is;* Ook bij een tekort biedt het model voordelen. Door samen het tekort te verdelen is namelijk te voorkomen dat wachtlijsten ontstaan of grote instellingen omvallen in gemeenten die meer cliënten hebben dan op basis van hun inwonertal te verwachten is. Het eigen verdeelmodel voorkomt daarmee dat financiële tekort wat dan ontstaat voor rekening is van de gemeente waar deze instelling staat. Verder kan in dit geval ook alle lucht (buffer, innovatiekosten etc.) uit het model gehaald worden om zoveel mogelijk middelen beschikbaar te hebben voor de zorgkosten.
- *Het advies van het VNG-expertiseteam (2021: historische verdeling Rijksbudget, 10-jarig ingroeipad van historisch budget naar budget op basis van objectieve maatstaven;* Eind juni/begin juli van dit jaar heeft het expertiseteam van de VNG, bestaande uit wethouders en andere deskundigen, een advies uitgebracht aan VWS en BZK over het verdeelmodel BW&O. De betrokken bewindslieden hebben het advies overgenomen. De grote lijn uit het advies is dat er een apart verdeelmodel komt voor BW&O en het verdeelmodel rekening houdt met een geleidelijke overgang van de huidige historische verdeling van middelen naar een objectieve verdeling. Het rijk duidt dit aan met het begrip “ingroeipad” en voorziet daarvoor een periode van 10 jaar nodig te hebben. Als consequentie krijgen gemeenten de opdracht voor het einde van 2019 een regionaal plan vast te stellen dat beleidsmatig en financieel afspraken bevat voor de doordecentralisatie van BW per 2021. In 2021 krijgt de centrumgemeente nog het hele historische budget en in de loop van 10 jaar krijgen de regiogemeenten steeds een beetje meer budget aan de hand van het objectief verdeelmodel van het Rijk. Het rijk veronderstelt dat gemeenten pas in 2025 toe zijn aan een verdere decentralisatie van Opvang. Maar gemeenten mogen kiezen voor een versnelling. Het besluit van het rijk ondersteunt ons eigen proces. Als Groninger gemeenten werken we al sinds 2015 aan de verdere decentralisatie van BW&O en staan klaar voor de implementatie daarvan. Onze gewijzigde centrumregeling en het convenant die nu voor liggen, zijn toegerust om dit mogelijk te maken.
- *Het mogelijk maken van het optimaal benutten van het ingroeipad;* Nu besluiten betekent dat we optimaal gebruik kunnen maken van het ingroeipad van 10 jaar (zie hierboven bij advies VNG). Deze periode kunnen we benutten om het verschil in budget tussen het historische en het objectieve model zo klein mogelijk te maken. Ieder jaar is daarbij meegenomen om proactief te handelen in het verkleinen van het aantal cliënten BW&O. Hoe meer grip we krijgen op de toestroom hoe beter. We pleiten dus voor een geleidelijke transitie van historisch naar objectief inclusief verevening van kosten, waarbij het oogmerk -verlaging van kosten door de indicaties te beperken- ons gezamenlijke principe volgt: zo kort als mogelijk, zo lang als nodig.
- *Het continueren van de decentralisatie en implementatie de komende periode (2020);* We gunnen ons het gemak van de staande projectorganisatie die in ieder geval in 2020 nog aanwezig is met de bijbehorende kennis, inzichten en kunde. Dit houdt ook in dat we tijd hebben om de ontwikkelde handreikingen en ontworpen implementatieplannen te gebruiken c.q. uit te voeren. Daarnaast blijft ook de afgeronde scholing en training op het gebied van indicatiestelling up-to-date. Verder betekent het dat per 2021, na afronding van decentralisatie van de indicatiestelling in 2020, gemeenten zelf verantwoordelijk worden voor de indicatiestelling BW. Dit biedt hen o.a. de gelegenheid om input te verzamelen voor hun inkoop na 2021 (waar is behoefte aan, waar ligt het zwaartepunt van de indicaties).

- *De verplichting van het Rijk om eind 2019 met de regiogemeenten financiële afspraken te hebben gemaakt*

Door nu te besluiten de door ons ingeslagen weg naar decentralisatie te vervolgen komen we tegemoet aan de opdracht van het Rijk, VWS. Het rijk wil dat alle gemeenten eind 2019 afspraken vastgelegd hebben op het gebied van o.a. de verantwoordelijkheidsverdeling tussen gemeenten in de regio, de verdeling van het beschikbare budget en de wijze waarop samengewerkt wordt met partijen in de regio.

- *Alle gemeenten op verschillende manieren betrokken zijn geweest bij het tot stand komen van de voorliggende documenten en dat zij positief zijn over het resultaat;*
- *De gemeente door samenwerking in de toekomst het budget krijgt verdeeld op basis van onze eigen financiële verdeelsleutel. Bij een te laag rijksbudget worden het budget op dezelfde wijze verdeeld, iedere gemeente krijgt het percentage waar hij recht op heeft, alleen de uitkomst is lager. (Als je eerst 100 euro hebt te verdelen en jij krijgt volgens de verdeelsleutel 10%, dan krijg je 10 euro. Als je daarna 90 euro krijgt, krijg je nog steeds 10% en krijg je 9 euro.).*

5.2 Risico's

Met het invoeren van dit model en het voortzetten van de samenwerking met de andere Groninger gemeenten voorkomen we risico's die voortvloeien uit het nieuwe landelijke verdeelmodel. Het Groningse model zorgt voor een passend budget bij de zorg die we leveren aan inwoners die gebruik maken van BW&O in Het Hogeland (onder voorwaarde dat het Rijk voldoende geld beschikbaar stelt). Wanneer we het budget niet verdelen volgens het verdeelmodel, neemt het risico toe dat het gevarieerde aanbod BW&O instellingen afneemt, aangezien organisaties mogelijk omvallen bij onvoldoende budget. Ook halen we perverse prikkels weg om inwoners door te verwijzen naar gezamenlijke, zwaardere producten (en dus duurder zorg). Deze risico's voorkomen we door het budget te verdelen volgens het Groningse model.

6. Financiële aspecten en wijze van dekking

In de raadsinformatiebijeenkomst van 2019 bent u geïnformeerd over het landelijk verdeelmodel. Op dat moment was er nog sprake van een verdeelmodel WMO op basis van objectieve maatstaven waarbij de overheveling van de budgetten gepaard zou gaan met een tekort van circa 14 miljoen voor alle Groninger Gemeenten. Deze informatie is inmiddels achterhaald. Zoals hierboven beschreven heeft het Rijk besloten tot een geleidelijk overgang. Op dit moment is nog niet duidelijk wat, op basis van het landelijke verdeelmodel, het totale budget van het rijk voor de regio Groningen wordt. In 2021 wordt het budget door het Rijk nog op historische basis aan de centrumgemeente overgemaakt. Op basis van dit historische budget verdelen we in 2021 de financiële middelen op basis van ons eigen ontwikkelmodel financiële verdeelsleutel.

De meicirculaire 2021 zal meer duidelijkheid moeten geven. Dat geldt ook voor de financiële consequenties van de voorziene uitstroom van BW-cliënten naar de Wet Langdurige Zorg per 2021. Landelijk is ingezet op uitname van WLZ-cliënten op basis van de werkelijke kosten te doen. Dit is overgenomen door het Rijk.

Positief is dat we de komende tien jaar de tijd hebben om maatregelen te treffen/verder te verfijnen om het verschil tussen een op historie gebaseerd budget en het landelijke, op objectieve maatstaven gebaseerde, budget op te lossen. Op hoofdlijnen valt vooral te denken aan maatregelen en sturing op in-, door- en uitstroom. Uiteraard zullen we in geval van onvoldoende budget alle mogelijkheden aangrijpen om het rijk daarop aan te spreken.

Verder hebben de regiogemeenten een aantal taken bij de Gemeente Groningen belegd. Dit staat beschreven in de gewijzigde centrumregeling. Voor de uitvoeringskosten is een

percentage afgesproken. Jaarlijks wordt bepaald of dit nog voldoende is of dat de gemeente Groningen met minder toe kan.

Tot slot zijn de Groninger gemeenten gestart met het project Beheersmaatregelen. De werkagenda is hiervoor de basis. Dit project heeft als doel om de kosten van Beschermd Wonen en Opvang te beheersen.

7. Inbreng belanghebbenden

Inwoners die gebruik maken van BW&O zijn in de afgelopen jaren op allerlei manieren betrokken bij de ontwikkelingen rondom BW&O. Voor specifiek het ontwikkelmodel is geen input gevraagd van cliënten, omdat dit puur gaat om het verdelen van het geld dat gemeenten ontvangen. Ons eigen ontwikkelmodel heeft als belangrijkste leidraad het bijdragen aan de juiste zorg voor de cliënt, in de zin van passend bij zijn of haar situatie. Dit is ook steeds het uitgangspunt geweest bij de ontwikkeling van dit model. We zorgen door de onderlinge samenwerking tussen gemeenten en gezamenlijke financiering van de voorzieningen er voor dat cliënten van een divers aanbod gebruik kunnen blijven maken omdat niet alle gemeenten alle voorzieningen in eigen huis hebben.

Alle geledingen van de Groninger gemeenten (juristen, beleidsadviseurs, financials, managers, teamleiders, backoffices, etc, etc) zijn betrokken geweest bij de ontwikkeling van ons model en zij zien het als een kans om risico's die zijn verbonden aan de toekomstige financiële ontwikkelingen te verminderen.

8. Vervolgtraject

8.1 Uitvoering

8.2 Tijdspad

Afgesproken is dat de Groninger gemeenten voor 1 maart 2020 de besluitvorming in de raden hebben afgerond.

8.3 Communicatie

Publicatie van de gewijzigde centrumregeling zodra alle Groninger gemeenten de voorgestelde besluiten hebben vastgesteld.

8.4 Evaluatie

Ten behoeve van de werking van het model hebben we een monitor ontwikkeld die ervoor zorgt dat we per kwartaal sturingsinformatie ontvangen met betrekking tot in-, door- en uitstroom. De monitor sluit aan bij de reeds bestaande monitor BW&O. In september 2022 staat een evaluatie gepland over de werking van het model.

Bijlage(n):

1. Gewijzigde centrumregeling 2021
2. Convenant
3. Huidige centrumregeling 2017

Achterliggende documenten:

- 1 uitleg BW&O
- 2 Financieel verdeelmodel in beeld

3a Memo gezamenlijk plan
3b Gezamenlijk plan Groninger gemeenten
4 presentatie 17 april 2019

Winsum, 7 januari 2020.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Het Hogeland,

Gemeentesecretaris,

Burgemeester,

Paul van Vilsteren

Henk Jan Bolding