

Financiering van regionale kosten en verdeling regionale budgetten

1.1 Landelijke context

De komende jaren zal Leiden als centrumgemeente vanuit het Rijk middelen blijven ontvangen voor zowel beschermd wonen, als maatschappelijke opvang.

Beschermd wonen

Het huidige budget, dat bepaald is op historische gronden, moet blijven voorzien in de kosten van cliënten die per 1-1-2023 in beschermd wonen zitten. Omdat deze cliënten in de jaren daarna allemaal uit zullen stromen (cliënten die levenslang verblijf nodig hebben vanwege hun psychische problematiek, komen immers onder de Wlz te vallen), zal het budget stapsgewijs in omvang afnemen, om zo nauw mogelijk bij de kosten aan te sluiten.

Tegelijkertijd ontvangen de individuele gemeenten in toenemende mate budget dat bedoeld is om te kunnen voorzien in de kosten voor cliënten die vanaf 1-1-2023 nieuw instromen. In tegenstelling tot het regionale budget is dit budget bepaald op objectieve gronden.

Maatschappelijke opvang

Het landelijk budget wordt momenteel op objectieve gronden verdeeld over de centrumgemeenten. Dit zal zeker tot en met 2026 het geval zijn.

1.2 Vraagstuk

Per 2023 zullen de verschillende gemeenten het aanbod voor niet-complexe cliënten gaan verzorgen, zonder het ingroeipad te hanteren dat landelijk geldt. Dat betekent dat de centrumgemeente middelen ontvangt die bedoeld zijn voor het BW- en MO-aanbod dat gemeenten moeten verzorgen. Tegelijkertijd zal er regionaal aanbod verzorgd moeten worden voor nieuwe complexe BW-clieënten, waarvoor gemeenten de middelen ontvangen. Om middelen en verantwoordelijkheden met elkaar in balans te houden, zijn financiële afspraken nodig.

Beschermd wonen

De regionale (historische) en lokale (objectieve) middelen moeten samen zowel voorzien in de kosten voor de cliënten die gebruik maken van het regionale aanbod, als voor de cliënten die gebruik maken van het aanbod van de individuele gemeenten.

In de eerste jaren is het (afnemende) historische budget vanuit het Rijk groter dan de (min of meer constante) regionale kosten, vanaf een bepaald jaar zijn de regionale kosten echter groter. Om deze reden wordt ervoor gekozen om ook het landelijke uitgangspunt te hanteren: het historische budget moet zo worden verdeeld dat dit kan voorzien in de kosten voor bestaande cliënten, ongeacht of het cliënten voor een lokale dan wel een regionale voorziening zijn. Met het objectieve budget dat de individuele gemeenten ontvangen, worden de kosten voor alle nieuwe cliënten gefinancierd. Een deel van hen zal echter gebruik maken van regionaal aanbod.

Dit alles betekent dat er op drie onderdelen afspraken gemaakt moeten worden:

- A. De wijze waarop de afoming van het historische budget voor het regionale aanbod plaatsvindt;
- B. Hoe de resterende historische middelen over de gemeenten verdeeld worden;
- C. Hoe de bijdrage aan het regionale aanbod uit het objectieve budget verdeeld is over de gemeenten.

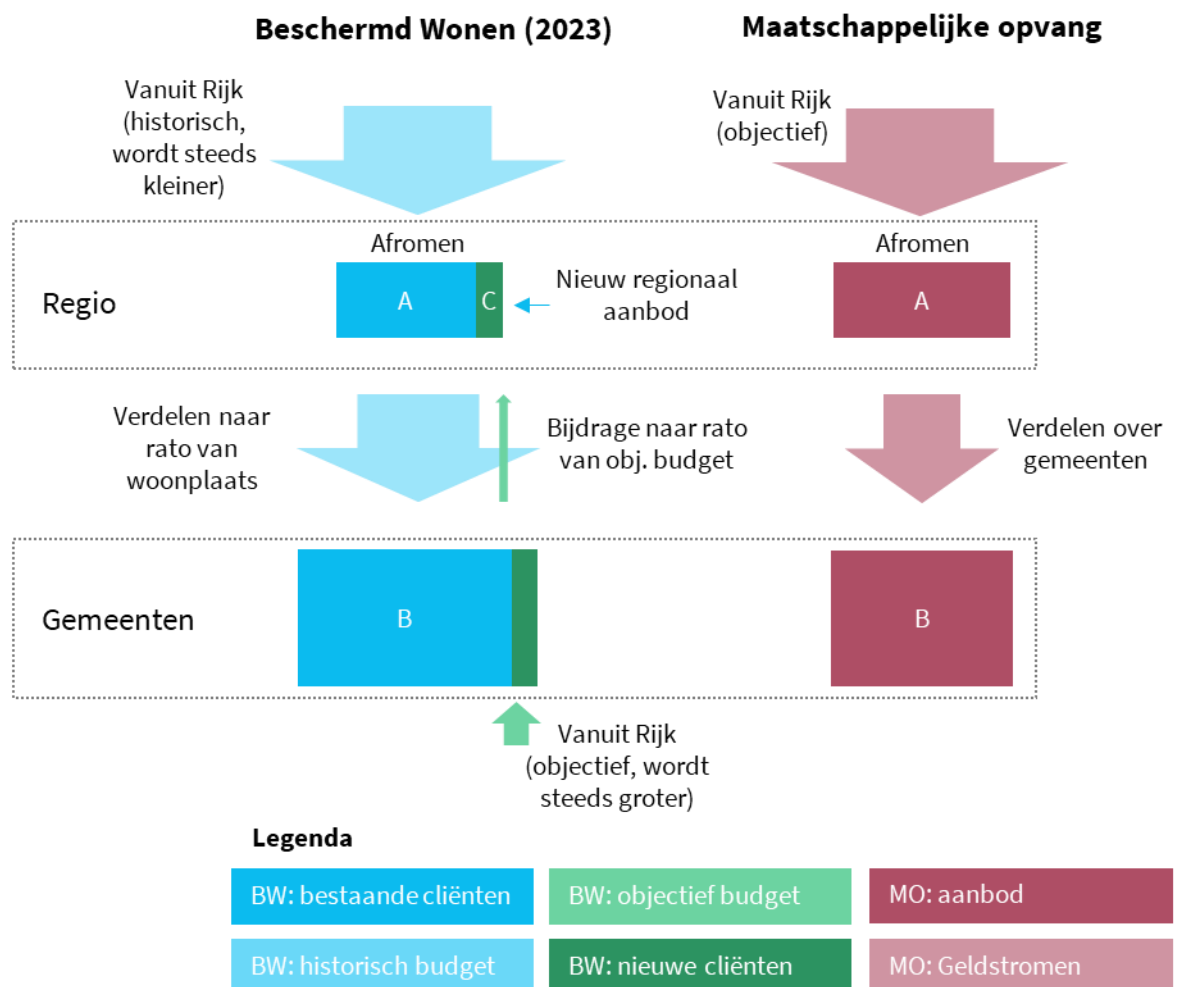
1.3 Maatschappelijke opvang

Een deel van de maatschappelijke opvang zal een regionale voorziening blijven, waarvoor kosten gemaakt blijven worden. Het restant van de regionale middelen moet op rechtvaardige wijze verdeeld worden over de verschillende gemeenten.

Dit betekent dat er op twee onderdelen afspraken gemaakt moeten worden:

- A. De wijze waarop de afoming van het budget voor het regionale aanbod plaatsvindt;
- B. Hoe de resterende middelen over de gemeenten verdeeld worden.

De financiële stromen als gevolg hiervan, zijn in onderstaande afbeelding schematisch weergegeven, waarbij de nummering overeenkomt met bovenstaande indeling.



Figuur 1: geldstromen voor BW en MO.

1.4 Afspraken

Om in een zo rechtvaardig mogelijke allocatie van middelen te voorzien, gelden de volgende afspraken.

Beschermd wonen

De kosten die gemaakt moeten worden voor cliënten in regionale voorzieningen beschermd wonen, worden deels ingehouden op het historische budget dat de centrumgemeente ontvangt, en deels gefinancierd uit de objectieve budgetten van gemeenten.

- Voor de verhouding van wat uit het historische budget gefinancierd wordt en wat uit het objectieve, worden de percentages voor doordecentralisatie uit het landelijk ingroeipad gehanteerd (93% in 2023, aflopend tot 27% in 2028 en 0% daarna).
 - Het totale bedrag wordt voor 2023 geschat op € 5.066.497 inclusief uitvoeringskosten.
 - In dit bedrag is rekening gehouden met het effect van de openstelling van de WLZ.
 - Dit bedrag wordt in kwartaal 1 van 2022 definitief vastgesteld voor 2023, op basis van de voorlopige gegevens over 2021 en de verwachte toekomstige kosten die de regio voor BW zal maken.
 - Elk jaar wordt een begroting opgesteld voor de kosten voor cliënten in regionale voorzieningen t.b.v. de begroting van de individuele gemeenten.
 - Wanneer in een jaar regionaal meer of minder kosten worden gemaakt voor bestaande cliënten dan het bedrag dat afgeroomd is, moet dit tekort of overschot ten laste of ten bate van de bestaande regionale reserve komen, zo lang deze binnen een —nog nader te bepalen— bandbreedte blijft. Wanneer de reserve onder de minimale komt, moeten de verschillende gemeenten deze aanvullen, naar rato van hun aandeel van het objectieve budget (zie onderdeel C). Omgekeerd geldt ook dat als de maximale omvang van de reserve bereikt wordt, het overschot aan de gemeenten uitgekeerd wordt, naar rato van hun aandeel van het objectieve budget.
- A. Zoals hierboven aangegeven wordt een deel van het historisch budget afgeroomd om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de kosten die gemaakt worden voor cliënten die per 1-1-2023 onder een regionale voorziening vallen.
- Het betreft voor 2023 ongeveer € 4.370.843 (93% van het totale in te houden bedrag, de rest wordt in 2023 uit het objectieve deel van het budget bekostigd).
- B. Het restant van het historisch budget wordt verdeeld naar rato van de kosten die de individuele gemeenten maken voor de bestaande, niet complexe cliënten die op 1-1-2023 onder hun verantwoordelijkheid vallen. Omdat de verantwoordelijkheid voor bestaande cliënten komt te liggen bij de gemeenten waar zij op dat moment wonen, wordt dit budget dus verdeeld naar rato van de kosten die voor het aanbod voor bestaande gemaakt worden.
- De verdeling van historisch budget over de gemeenten op basis van 2020 is als in de tabel op de volgende pagina.

Gemeente	Aandeel	Gemeente	Aandeel
Alphen aan den Rijn	22,4%	Nieuwkoop	0,9%
Hillegom	2,7%	Noordwijk	16,9%
Kaag en Braassem	1,1%	Oegstgeest	5,6%
Katwijk	5,2%	Teylingen	3,4%
Leiden	38,5%	Voorschoten	0,8%
Leiderdorp	2,1%	Zoeterwoude	0,1%
Lisse	0,4%	Totaal	100,0%

- Hierin is al verrekend dat gemeenten geen kosten maken voor de cliënten die naar de Wlz gaan.
 - Deze verdeling wordt in het eerste kwartaal van 2022 vastgesteld voor 2023, op basis van de voorlopige gegevens van 2021. Indien er reden is om aan te nemen dat de definitieve gegevens leiden tot significante wijzigingen in de verdeling wordt de verdeling herijkt in het tweede kwartaal van 2022.¹
 - Deze verdeling staat in principe vast, maar hiervan kan afgeweken worden als na 2 jaar blijkt dat de verdeling van de kosten niet aansluit bij de verdeling van middelen en als voldoende aannemelijk gemaakt kan worden dat de oorzaak hiervan buiten de verantwoordelijkheid van de gemeente ligt (bijvoorbeeld de zwaarte van de BW-populatie in een gemeente).
- C. Naar mate het historische budget wordt afgebouwd, worden de kosten voor cliënten in regionale voorzieningen BW voor een steeds groter deel betaald uit de objectieve budgetten van gemeenten. Gemeenten dragen bij rato van hun objectieve budget voor BW.
- Het betreft voor 2023 ongeveer € 320.513 (7% van het totale in te houden bedrag, de rest wordt uit het historische budget bekostigd).
 - De verdeling op basis van de objectieve budgetten in 2020 is weergegeven in de tabel hieronder.

Gemeente	Aandeel	Gemeente	Aandeel
Alphen aan den Rijn	18,3%	Nieuwkoop	3,4%
Hillegom	3,7%	Noordwijk	6,6%
Kaag en Braassem	3,4%	Oegstgeest	5,1%
Katwijk	10,5%	Teylingen	5,1%
Leiden	30,3%	Voorschoten	4,1%
Leiderdorp	4,4%	Zoeterwoude	1,7%
Lisse	3,5%	Totaal	100,0%

¹ In de huidige berekening zijn de kosten voor PGB toegerekend aan de gemeente van de budgethouder. In de actualisatie in 2022 kunnen ze worden toegerekend aan de woongemeente van de persoon in beschermd wonen. Dit kan leiden tot een kleine verschuiving tussen gemeentes, maar niet tot een wijziging van het totale budget. De verschuiving is bovendien budgettair neutraal: zowel de verwachte kosten als de bijbehorend budgetten zouden verschuiven.

N.B. Bovenstaande afspraken betekenen dat het overschot op het historische budget over de gemeenten verdeeld zal worden.

N.N.B. Onderdeel van bovenstaande zijn de kosten voor overbruggingszorg en PGB-gefinancierd beschermd wonen.

Maatschappelijke opvang

- A. Een deel van het objectieve budget voor maatschappelijke opvang wordt afgeroomd om zo nauw mogelijk aan te sluiten bij de kosten die de regio moet maken voor het betreffende aanbod per 1-1-2023.
- De kosten voor het regionale MO-aanbod betreft over 2020 ongeveer 4,7 miljoen euro.
 - Dit bedrag wordt in het eerste kwartaal van 2022 definitief vastgesteld voor 2023 op basis van voorlopige cijfers en de verwachte toekomstige kosten die de regio voor MO zal maken.
 - Elk jaar wordt een begroting van de kosten voor de regionale voorzieningen opgesteld t.b.v. de begroting van de individuele gemeenten.
 - Wanneer in een jaar meer kosten worden gemaakt voor de regionale voorzieningen dan het bedrag dat afgeroomd is, moet dit tekort ten laste van de bestaande regionale reservering komen. Volstaat dat niet, dan moeten de verschillende gemeenten hierin voorzien, naar rato van hun aandeel van het objectieve budget. Daartegenover staat dat incidentele overschotten ten bate van deze reservering gaan.
- B. Het restant van het objectieve budget wordt over de verschillende gemeenten verdeeld naar rato van het aandeel dat zij hebben wanneer het objectieve budget voor de regio wordt doorvertaald over de gemeenten.
- De verdeling van objectieve budget over de gemeenten op basis van 2019 is als in de tabel hieronder.

Gemeente	Aandeel	Gemeente	Aandeel
Alphen aan den Rijn	20,8%	Nieuwkoop	2,2%
Hillegom	2,1%	Noordwijk	4,0%
Kaag en Braassem	2,0%	Oegstgeest	2,0%
Katwijk	9,0%	Teylingen	3,2%
Leiden	47,0%	Voorschoten	2,2%
Leiderdorp	2,6%	Zoeterwoude	0,9%
Lisse	2,0%	Totaal	100%

- Deze verdeling wordt in het eerste kwartaal van 2022 definitief vastgesteld voor 2023.
- Deze verdeling staat in principe vast, maar hiervan kan afgeweken worden als de verdeling van de toekomstige kosten significant afwijkt van de beschikbare middelen. Hierbij moet voldoende aannemelijk kunnen worden gemaakt dat het de feitelijke, beleidsarme kosten zijn die hoger zijn: anders kunnen gemeenten die meer investeren dan anderen aanspraak maken op een groter deel van de inkomsten, waardoor een 'race-to-the-top' kan ontstaan.

1.5 Oorzaken van verschil ten opzichte van vorige berekening

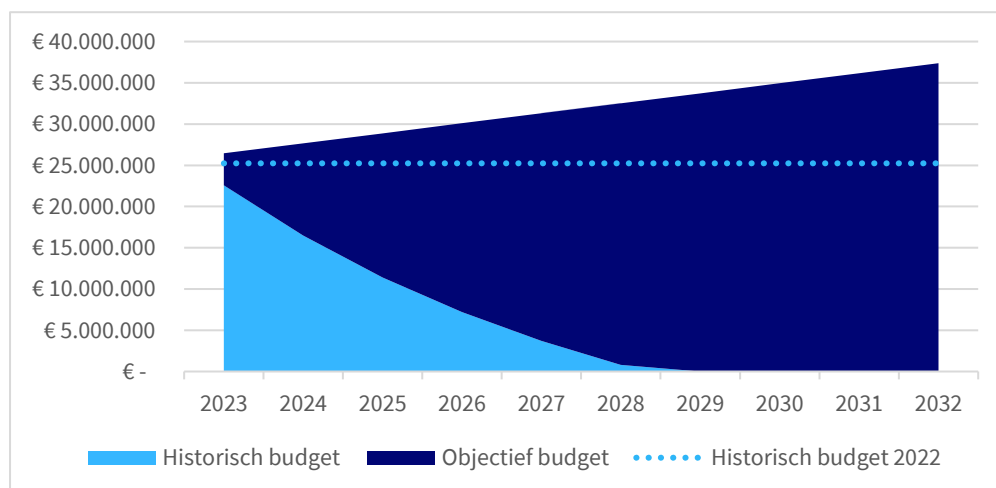
In 2020 is een eerste inschatting gemaakt van de budgetten per gemeente volgens deze systematiek. Die inschatting is nu geactualiseerd, wat heeft geleid tot een wijziging in de budgetten. Deze wijzigingen hebben een aantal oorzaken.

- Allereerst is nu het voorlopige nieuwe objectieve verdeelmodel voor beschermd wonen bekend. Dit leidt op basis van de laatst gepubliceerde cijfers tot een toename van het totale beschikbare budget in de regio.²
- Met het nieuwe model is ook een ingroeipad gepubliceerd, de effecten hiervan zijn meegenomen in de geactualiseerde uitkomsten.
- Bij de vorige berekening werd uitgegaan van een WLZ-uitname van 26%. Op basis van de meest recente gegevens is berekend dat de WLZ-uitname in de regio ongeveer 35% zal zijn. Er is daarom in het geactualiseerde model gerekend met een bandbreedte van een uitname van 35% tot 40%.
- De kosten voor MZ zijn geactualiseerd. Er is gerekend met de kosten van 2020, waarbij de kosten voor cliënten met een WLZ-indicatie en cliënten in regionale voorzieningen apart zijn gehouden.
- De indeling van welke voorzieningen regionaal en subregionaal zijn is geactualiseerd.
- Het toekennen van kosten voor BW-cliënten naar gemeenten is in de geactualiseerde gegevens nauwkeuriger geworden door te kijken naar het woonadres van de cliënten en waar nodig ook te kijken naar voormalige woonadressen. In een volgende versie kan dit voor PGB-cliënten nog nauwkeuriger door de cliëntgegevens te koppelen aan de basisadministratie van woonadressen (zie hierover de voetnoot op pagina 4).

1.6 Onzekerheden in de budgetten

Ook na de actualisatie zijn er enkele onzekerheden waardoor de budgetten nog kunnen veranderen.

- Het model dat nu gepubliceerd is, is een voorlopige model omdat de precieze definities van enkele maatstaven nog kunnen veranderen. Dit kan leiden tot een verschuiving in de budgetten van alle gemeenten. Dit is een onzekerheid waar de gemeente geen invloed op heeft. Het is onwaarschijnlijk dat de verschuiving dermate groot is dat het objectieve model in de regio Holland Rijnland lager uitvalt dan het historische model, aangezien het objectieve model momenteel bijna 50% hoger uitpakt dan het historische model. In de onderstaande grafiek is het totale budget van de regio per jaar weergegeven, met ter vergelijking een lijn ter hoogte van het historische budget van 2022. Er is gerekend met de meest recent gepubliceerde cijfers en een WLZ-uitname van 35%.



Figuur 2: Voorlopig totale budget voor de regio per jaar

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/02/02/kamerbrief-over-adviesaanvraag-verdeelvoorstel-herijkt-gemeentefonds>

- Als het objectieve verdeelmodel lager uitvalt hangt het effect op de individuele gemeente af van de precieze verandering in gewichten en maatstaven, en de waardes die de gemeenten op die maatstaven scoren.
- Ook het macrobudget kan hoger of lager uitvallen. Dit is een onzekerheid waar de regio geen invloed op heeft die ook in andere domeinen speelt.
- De WLZ-uitname wordt eind dit jaar definitief bekend. Bij een hogere WLZ-uitname is het overgebleven budget voor alle gemeenten kleiner. De hoogte van de uitname sluit aan bij de kosten van cliënten die naar de WLZ gaan, dus de kosten die gemeenten maken voor beschermd wonen zijn in die situatie ook lager. Op het netto resultaat zal een hogere uitname dus beperkt effect hebben.
- Het ingroeipad kan korter worden als de WLZ-uitname hoger is, dan zullen de budgetten eerder volledig doorgedecentraliseerd zijn. Het percentage van het budget dat naar de centrumgemeente gaat, wordt elk jaar lager volgens een vaste reeks percentages die aansluiten bij het verwachte percentage van “bestaande cliënten” ten opzichte van alle BW-clënten. Deze reeks wordt afgekapt in het jaar dat dit percentage lager is dan de WLZ-uitname. Bij een hogere uitname wordt de reeks dus eerder afgekapt. In de eerste jaren zal het ingroeipad hetzelfde blijven, maar het moment waarop het volledige budget doorgedecentraliseerd is, kan iets naar voren schuiven.
- Vanaf 2023 gaat landelijk het woonplaatsbeginsel gelden. In de regio is afgesproken dat er niet onderling verrekend wordt. Voor cliënten die van en naar gemeenten buiten de regio stromen zal het woonplaatsbeginsel wel gelden. Zolang het aantal BW plekken dat door de regio gefinancierd wordt hetzelfde blijft, zal dit budgetneutraal zijn. Als er vanuit de regio meer BW gebruikt wordt (bijvoorbeeld omdat er meer plekken beschikbaar zijn door gebruik van BW in andere regio's), zullen de kosten wel stijgen.