/ 1 Financiering van regionale kosten en verdeling regionale budgetten

Versie: 16 augustus 2022

Dit is een update van het stuk dat na de actualisatie van het verdeelmodel in mei 2021 werd opgeleverd. Hierin zijn de kosten en budgetten voor MO en BW geactualiseerd op basis van gegevens over 2021 en zijn aanvullende afspraken gemaakt over de regionale reserve en omgang met frictiekosten.

1.1 Landelijke context

De komende jaren zal Leiden als centrumgemeente vanuit het Rijk middelen blijven ontvangen voor zowel beschermd wonen, als maatschappelijke opvang. Daarnaast gaan de regiogemeenten naar verwachting per 2024 middelen ontvangen voor beschermd wonen. De regio gaat al per 2023 middelen voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang doordecentraliseren naar alle gemeenten, ter financiering van het aanbod voor niet-complexe cliënten. Hier wordt eerst de landelijke context beschreven. De regionale afspraken over de versnelde regionale doordecentralisatie volgen in 1.2.

Beschermd wonen

Het huidige budget, dat bepaald is op historische gronden, moet blijven voorzien in de kosten van cliënten die per 1-1-2024 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 1-1-2024 nieuw instromen. In tegenstelling tot het regionale budget is dit budget bepaald op objectieve gronden.

Uitstel invoering landelijke objectieve verdeelmodel BW
Eind februari 2022 werd bekend dat de invoering van het objectieve verdeelmodel en woonplaatsbeginsel BW wordt uitgesteld. Het is nog niet bekend hoe ver de invoering naar voren wordt geschoven. Hier wordt uitgegaan van een jaar, dus invoering per 1-1-2024.

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 vanuit het Rijk 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-cliënten, waarvoor gemeenten middelen gaan ontvangen vanuit het objectieve verdeelmodel. Om middelen en verantwoordelijkheden met elkaar in balans te houden, zijn financiële afspraken nodig.

Uitstel objectief verdeelmodel BW en deze afspraken
De invoering van het landelijke objectieve verdeelmodel BW is uitgesteld. Dat heeft geen gevolgen voor deze afspraken. Het enige verschil is dat het budget dat de regio in 2023 ontvangt 100% historisch is in plaats van deels objectief. Het budget wordt nog steeds verdeeld over de regio en de verschillende gemeenten volgens onderstaande afspraken.

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 afroming 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.

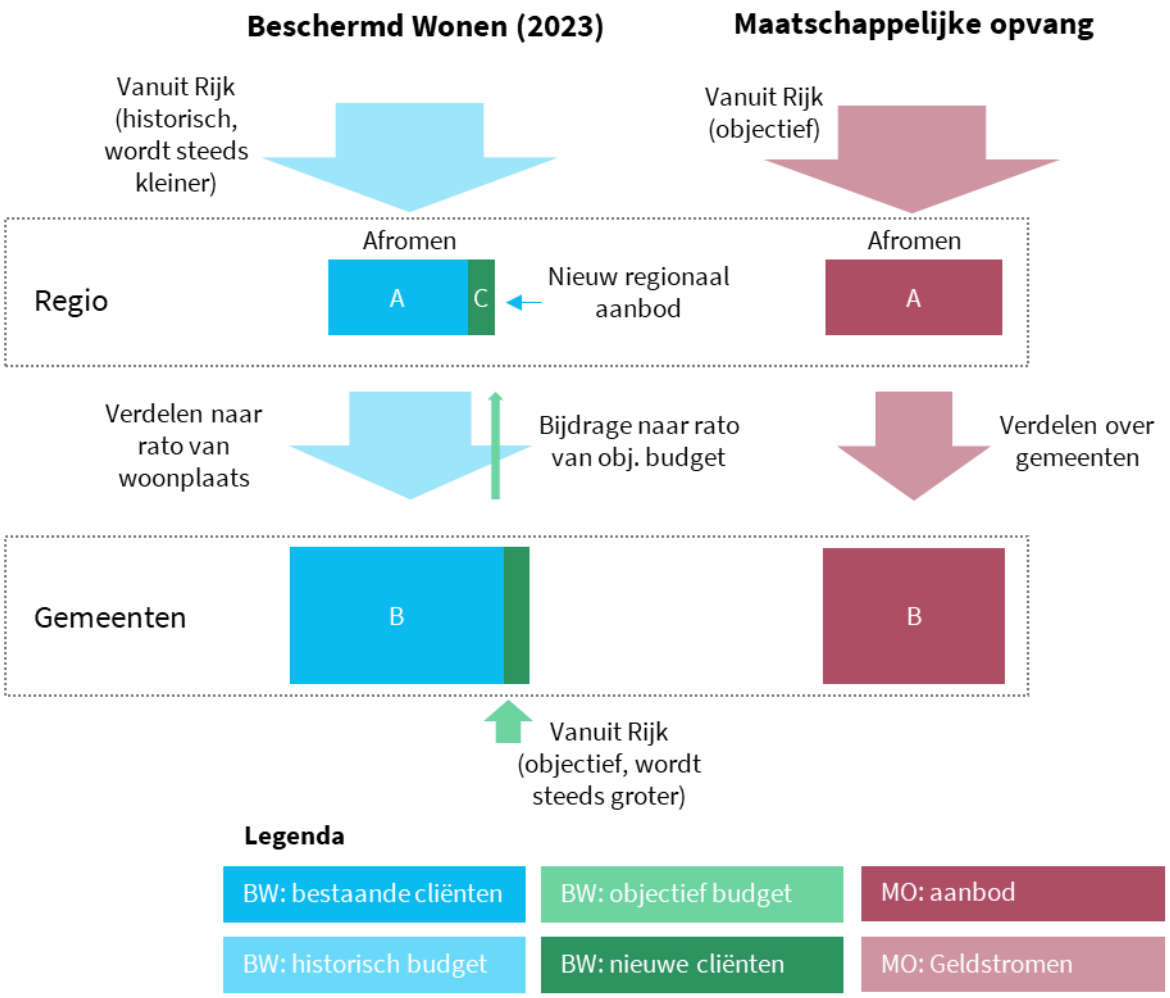
Maatschappelijke opvang

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 afroming 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.

1.3 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 historisch/objectief die de regio als geheel vanuit het Rijk ontvangt gehanteerd (op basis van de septembercirculaire 2021[1] in combinatie met het uitstel van

[1] Deze percentages zijn in de meicirculaire 2022 niet aangepast ten opzichte van de septembercirculaire 2021.

de invoering van het objectieve verdeelmodel wordt aangenomen dat dat neerkomt op 87% historisch en 13% objectief in 2024).

- Dit betekent dat nieuwe subregionale (niet-complexe) cliënten in 2023 gefinancierd worden uit historisch budget dat verdeeld wordt op basis van kosten voor bestaande cliënten in 2021.
- Het totale bedrag voor regionale voorzieningen wordt voor 2023 geschat op € 6.061.190 inclusief regionale uitvoeringskosten en kosten voor safehouses, en exclusief eigen bijdrage.
- In dit bedrag is rekening gehouden met het effect van de openstelling van de Wlz.
- De uitvoeringskosten zijn door AEF berekend op € 1.060.000. Dit bedrag wordt hier overgenomen.
- De extra investeringskosten voor de regio vanaf 2024 zijn geraamd op € 700.000. Deze waren oorspronkelijk € 1 miljoen, maar € 300.000 is al besteed aan het realiseren van 6 nieuwe plekken, waardoor deze kosten al meegeteld worden in de huidige kosten voor cliënten.
- Een overzicht van de regionale kosten zoals hierboven beschreven staat in de volgende tabel.

Kostensoort	Bedrag
Regionale voorzieningen (incl safehouses)	€ 5.361.190
Regionale uitvoeringskosten	€ 1.060.000
Baten eigen bijdrage	- € 258.783
Extra investeringskosten (vanaf 2024)	€ 700.000
Totaal 2023	**€ 6.162.407**

- 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 specialistische cliënten dan het bedrag dat afgeroomd is, dan komt dit tekort of overschot ten laste van de regionale reserve. De afspraken over de regionale reserve staan in 1.4.

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 (op basis van gegevens over 2021) € 5.802.407. Dit is het totale bedrag voor regionale cliënten inclusief regionale uitvoeringskosten, en minus de eigen bijdragen die voor deze cliënten zijn ontvangen.
- In 2023 worden de kosten voor cliënten in regionale voorzieningen dus voor 100% uit het historische budget betaald, omdat het landelijke objectieve verdeelmodel pas later wordt ingevoerd.

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 niet-complexe cliënten gemaakt worden.

- De verdeling van historisch budget over de gemeenten op basis van cliëntgegevens over 2021 is als in de volgende tabel.

Gemeente	Aandeel	Gemeente	Aandeel
Alphen aan den Rijn	24,3%	Nieuwkoop	0,4%
Hillegom	2,2%	Noordwijk	10,3%
Kaag en Braassem	1,2%	Oegstgeest	6,7%
Katwijk	8,1%	Teylingen	3,9%
Leiden	37,5%	Voorschoten	0,5%

Leiderdorp	3,6%	Zoeterwoude	0,0%
Lisse	1,3%	**Totaal**	100%

- Hierin is al verrekend dat gemeenten geen kosten maken voor de cliënten die naar de Wlz gaan.
- In tegenstelling tot de actualisatie in 2021 zijn de kosten voor PGB nu toegerekend aan de woongemeente van de persoon in beschermd wonen. Hiervoor zijn de verbruikte bedragen gebruikt. Dit zijn nog niet de volledige kosten omdat de declaraties over 2021 nog niet helemaal compleet waren. De resulterende verdeling wijkt echter nauwelijks af van de verdeling waarbij de gebudgetteerde bedragen voor PGB gebruikt worden.
- 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). Ook wordt er elk jaar gekeken of de verdeling geactualiseerd wordt op basis van cliëntgegevens over het voorgaande jaar, totdat het landelijke objectieve model wordt ingevoerd. Op die manier wordt de verdeling van middelen meer in lijn gebracht met de veranderende verdeling van aanbod als gevolg van de op-/afbouwopgave. Het kan echter zo zijn dat het onderscheid tussen BW en ambulante voorzieningen op een gegeven moment niet goed meer te maken is, waardoor er gekozen kan worden om de verdeling niet te actualiseren.

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 naar rato van hun objectieve budget voor BW.

- Het betreft voor 2024 € 444.243 (6,8% van het totale in te houden bedrag, de rest wordt uit het historische budget bekostigd).
- De verdeling van de bijdragen van gemeenten aan de regionale voorzieningen op basis van de objectieve budgetten (septembercirculaire 2021) is weergegeven in de volgende tabel.

Gemeente	Aandeel	Gemeente	Aandeel
Alphen aan den Rijn	18,3%	Nieuwkoop	3,4%
Hillegom	3,7%	Noordwijk	6,7%
Kaag en Braassem	3,4%	Oegstgeest	5,2%
Katwijk	10,4%	Teylingen	5,1%
Leiden	30,3%	Voorschoten	4,1%
Leiderdorp	4,4%	Zoeterwoude	1,7%
Lisse	3,4%	**Totaal**	100%

N.B. Bovenstaande afspraken betekenen dat het overschot op het historische budget over de gemeenten verdeeld zal worden, op basis van de historische verdeelsleutel (kosten voor bestaande niet-complexe cliënten). Het structurele overschot dat de regio als geheel ontvangt wordt vanaf 2023 dus verdeeld over alle gemeenten (zie ook figuur 1), waarmee de opbouwopgave ondersteund wordt. Aanvullende afspraken over frictiekosten staan in 1.4.
N.N.B. Onderdeel van de totstandkoming van de historische verdeelsleutel over de gemeenten 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 2021 ongeveer 4,6 miljoen euro. Hierin is uitgegaan van de verstrekte subsidies. De regionale kosten voor VZ (€ 24.448) en de kosten voor Monitor MZ (€ 56.698) zijn meegenomen.
- 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.
- In 2022 heeft de Binnenvest een aanvullende subsidie van 1,7 miljoen euro ontvangen ter compensatie van coronakosten. Deze aanvullende subsidie is in de begroting voor 2023 en verder niet meegenomen. Het is nog niet duidelijk wat de meerkosten als gevolg van corona zullen zijn in 2023 en verder en of daar een vergoeding van het Rijk tegenover zal staan.
- Als blijkt dat de regionale coronagerelateerde kosten hoger zijn dan de compensatie die hier tegenover staat, dan kan het verschil worden opgeteld bij de regionale kosten die worden afgeroomd.
- Per 2022 wordt een extra structureel budget van in totaal 65 miljoen euro toegevoegd aan de DUMO voor de bestrijding van dak- en thuisloosheid. De regio Leiden krijgt hiervan €1.257.328 in 2022. Het precieze bedrag voor 2023 en verder is nog niet bekend. Dit extra budget is toegevoegd aan de inkomsten voor MO in de begroting en wordt verdeeld over de gemeenten via de objectieve verdeelsleutel (zie B).
- In de loop van 2022 wordt bovenstaande inschatting van de regionale kosten voor MO gecontroleerd.

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 de maatstaven uit de septembercirculaire 2021 is als in de volgende tabel.

Gemeente	Aandeel	Gemeente	Aandeel
Alphen aan den Rijn	21,7%	Nieuwkoop	2,2%
Hillegom	2,1%	Noordwijk	4,0%
Kaag en Braassem	2,0%	Oegstgeest	2,0%
Katwijk	9,1%	Teylingen	3,2%
Leiden	46,1%	Voorschoten	2,1%
Leiderdorp	2,5%	Zoeterwoude	1,0%
Lisse	1,9%	**Totaal**	100%

- 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.

1.4 Aanvullende afspraken: reserve en frictiekosten

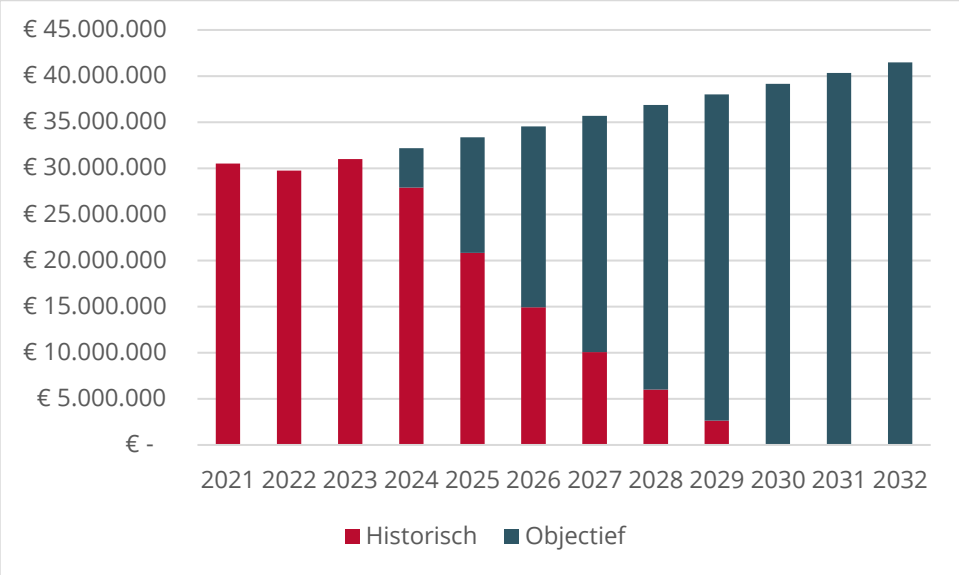
- De voorkeur is om een regionale reserve in te stellen om fluctuaties in regionale kosten voor specialistische voorzieningen BW en MO ten opzichte van de regionale begroting, te egaliseren.
- Er wordt nog onderzocht of (voorlopig) de bestaande regionale reserve BW hiervoor kan worden gebruikt. Als het niet mogelijk is om een regionale reserve in te richten, dan wordt er met een afrekensystematiek gewerkt. Dan worden tekorten en overschotten elk jaar met de gemeenten afgerekend conform de verdeelafspraken.
- Een schatting van de kosten voor specialistische voorzieningen (de gemaakte kosten die per 2023 op rekening van de regio komen) van de afgelopen 3 jaar laat zien dat er fluctuaties zijn van ongeveer 5%. Er is daarom gekozen voor een bandbreedte van 5-10% van de regionale begroting voor kosten voor specialistische voorzieningen voor een regionale egaliseringsreserve.
- Dit komt neer op een bedrag van €580.241 (10% van de regionale kosten voor specialistische voorzieningen in 2021). Wanneer het bedrag hier boven komt, wordt het uitgekeerd aan de gemeenten. Als het bedrag onder de €290.120 (5% van de regionale kosten voor specialistische voorzieningen in 2021) komt, wordt de reserve aangevuld door de gemeenten. De verdeelsleutel die hiervoor wordt gebruikt is een combinatie van de objectieve verdeelsleutel voor BW en voor MO, waarin de verdeelsleutel voor BW wordt gewogen met het aandeel BW in de regionale begroting voor specialistische voorzieningen en de verdeelsleutel MO wordt gewogen met het aandeel MO in die begroting.
- Er is een bestaande regionale reserve BW met een begrote stand per 31-12-2022 van €4.572.262. Dit is veel meer dan bovenstaande bandbreedte die benodigd is voor de egaliseringsreserve voor de kosten voor specialistische voorzieningen. Het overschot wordt ingezet om frictiekosten als gevolg van de op-/afbouwopgave te ondersteunen. Over de manier waarop dit gedaan wordt (ofwel door het overschot aan de voorkant te verdelen over de gemeenten, ofwel door een nieuw investeringsfonds op te richten waarmee het geld gerichter kan worden ingezet), worden momenteel afspraken gemaakt.

1.5 Oorzaken van verschil ten opzichte van de vorige actualisatie

In mei 2021 zijn de budgetten per gemeente volgens bovenstaande systematiek geactualiseerd op basis van gegevens over 2020. Deze inschatting is nu nogmaals geactualiseerd, op basis van gegevens over 2021, wat heeft geleid tot wijzigingen in de budgetten. Deze wijzigingen hebben een aantal oorzaken.

- Allereerst zijn de inkomsten geactualiseerd op basis van de septembercirculaire 2021 en meicirculaire 2022. Hierin is voor BW de nacalculatie van de Wlz-uitname meegenomen, en de effecten hiervan hebben ook invloed gehad op het ingroeipad dat daarmee is geactualiseerd. In de vorige actualisatie werd nog gerekend met een inschatting van de Wlz-uitname; in deze actualisatie konden de werkelijke effecten worden meegenomen.
- De kosten voor MZ zijn geactualiseerd. Er is gerekend met de kosten van 2021, waarbij de kosten voor cliënten met een Wlz-indicatie en cliënten in regionale voorzieningen apart zijn gehouden.
- Het toekennen van kosten voor PGB-cliënten naar gemeenten is in de geactualiseerde gegevens nauwkeuriger geworden, door de cliëntgegevens te koppelen aan de basisadministratie van woonadressen. Daardoor konden de PGB-kosten toegewezen worden aan de woongemeente van de cliënt, in plaats van aan de gemeente van de budgethouder zoals in de vorige actualisatie.

1.6 Onzekerheden in de budgetten



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

- De invoering van het objectieve verdeelmodel BW wordt uitgesteld. In dit memo is uitgegaan van uitstel van een jaar, met behoud van het ingroeipad zoals gepubliceerd in de septembercirculaire 2021. De historische en objectieve budgetten voor BW met deze aanname zijn weergegeven in bovenstaande grafiek. In de begroting zijn de regionale macrobudgetten voor 2022 en 2023 aangepast naar aanleiding van de meicirculaire 2022. Besluitvorming over invoering van het landelijke objectieve verdeelmodel vindt plaats in juli 2022.
- 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.
- Vanaf 2024 (naar verwachting) gaat landelijk het woonplaatsbeginsel gelden. Er worden nog afspraken gemaakt over hoe hier binnen de regio mee wordt omgegaan. Voor cliënten die van en naar gemeenten buiten de regio stromen zal het woonplaatsbeginsel in elk geval 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.