

SAMENWERKING BESCHERMD WONEN TUSSEN 16 UTRECHTSE GEMEENTEN IN 2023 EN 2024

**VOORZIENINGEN VOOR KWETSBARE INWONERS
BESCHIKBAAR HOUDEN,
PASSEND EN STEEDS DICHTERBIJ**

**KLANT
KENMERK
AUTEUR(S)
DATUM
VERSIE**

Samenwerkende Utrechtse gemeenten (U16)
CP/jve/002751
Coby Peeters, Sam Huberts, Patrick Tazelaar
18 oktober 2021
Definitief

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	5
1.1 Voorzieningen voor kwetsbare inwoners	5
1.2 Motivatie en urgentie voor samenwerking	6
1.3 Context: geleidelijke verschuiving van verantwoordelijkheden en budgetten	6
1.4 Verantwoording bij dit advies	6
2 Afwegingen	7
2.1 Regionale koers zet transformatie centraal	7
2.2 Samenwerken op verschillende niveau's	7
2.3 Afwegingskader	8
3 Gefaseerd toewerken naar een grotere regionale rol	9
3.1 Mogelijke scenario's	9
3.2 2023 – 2024: samen inkopen, samen leren, financieel solidair en samen investeren	10
3.3 Onderzoek gericht op het wenkend perspectief	11
3.4 Het toegangsproces en besluitvorming	12
3.5 Regioplan: concretiseren van de samenwerking	12
3.6 Governance afspraken	13

Samenvatting

Gemeenten bieden kwetsbare inwoners die ondersteuning nodig hebben verschillende vormen van begeleiding en voorzieningen, veelal lokaal of regionaal georganiseerd. Ook 'beschermd wonen' (BW) is een voorziening waar inwoners op kunnen rekenen. Op dit moment is de gemeente Utrecht als centrumgemeente hiervoor verantwoordelijk.

Vanaf 2023 worden de 16 individuele gemeenten¹ (U16) geleidelijk zelf verantwoordelijk om de BW-voorzieningen te organiseren voor deze kwetsbare doelgroep. Het verschuiven van de taken naar regiogemeenten (transitie of doordecentralisatie) beoogt dat inwoners meer lokaal en dichtbij kunnen worden geholpen zoals geformuleerd in het koersdocument². Kern van deze Regionale koers is dat alle betrokkenen inzetten op zo zelfstandig mogelijk wonen van cliënten, dus in de wijk in plaats van in een instelling. Dit is samengevat als: 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis'. Dit is een complexe opgave. Het brengt voor alle gemeenten kansen, uitdagingen en ook financiële risico's met zich mee. Risico's die op dit moment nog lastig te overzien zijn. De 16 gemeenten ervaren daarom een grote wens en urgentie om op dit dossier samen te blijven werken.

Met het voorbereiden van de transitie in de komende jaren scheppen de 16 gemeenten de voorwaarden voor de gewenste inhoudelijke transformatie, in het belang van de doelgroep. In het rapport adviseren we voor deze transitie een gefaseerd scenario dat rekening houdt met de risico's en kansen, terwijl de ingezette transformatiebeweging voort kan gaan. Dit adviesrapport schetst hoe de eerste twee jaren eruitzien en hoe de U16-gemeenten zich samen voorbereiden op besluitvorming (in 2023) over het toekomstperspectief (na 2025).

¹ Bunnik, De Bilt, De Ronde Venen, Houten, IJsselstein, Lopik, Montfoort, Nieuwegein, Oudewater, Stichtse Vecht, Utrecht, Utrechtse Heuvelrug, Vijfheerenlanden, Wijk bij Duurstede, Woerden, Zeist.

Met deze fasering borgen gemeenten dat voorzieningen voor deze kwetsbare inwoners beschikbaar blijven en dat de processen lokaal, regionaal en bovenregionaal zo worden ingericht dat cliënten de ondersteuning die ze nodig hebben op een passende plek kunnen krijgen.

Advies: fasering geeft rust, tijd én betere informatie

Wij adviseren de zestien Utrechtse gemeenten om in de eerste twee jaar van de decentralisatie (2023 - 2024) de essentie van bestaande financiële, organisatorische en inkoopafspraken voort te zetten en samen te blijven werken aan de Regionale koers. In 2023 wordt onderzoek uitgevoerd gericht op (condities voor) de samenwerking in de periode 2025 en verder. Dit is samengevat in figuur 1 hieronder.



Figuur 1. Kern van het advies over de regionale samenwerking U16

² Regionale koers maatschappelijke opvang en beschermd wonen U16 (2017) ([link](#)).

Een belangrijke reden om te kiezen voor deze fasering is dat op dit moment nog veel informatie ontbreekt om de nieuwe samenwerking vorm te geven. De twee jaar extra tijd benutten de U16-gemeenten om een beter beeld te krijgen van de ondersteuningsbehoefte van cliënten die gebruik (gaan) maken van deze voorzieningen en voor het gesprek met zorgaanbieders daarover. Ook ontstaat met deze fasering tijd voor het inrichten van de lokale en regionale processen en de samenwerkingsafspraken gerelateerd aan de verschuiving van taken. Belangrijk is te constateren dat de budgetten die gemeenten per 2023 krijgen voor deze doelgroep op dit moment nog onzeker zijn. De verwachting is dat gemeenten in 2022 een scherper beeld krijgen van zowel de verwachte ontwikkelingen in de zorgvraag als over deze budgetten vanuit het Rijk.

Een tweede belangrijke reden voor deze fasering is dat dit rust en ruimte geeft om verder te werken aan de inhoudelijke transformatie zoals geformuleerd in de Regionale koers en om toe te werken naar een grotere rol voor de regio's vanaf 2025. Hoe de rolverdeling en samenwerking er vanaf dat moment gaat uitzien en hoe gemeenten samenwerken aan transformatie zal worden beschreven in een Regioplan U16 dat in de loop van 2022 gereed zal zijn. Besluitvorming over het toekomstperspectief zal plaatsvinden na een onderzoek die wordt uitgevoerd in 2023. Dit onderzoek beoordeelt of aan alle condities voor de doordecentralisatie is voldaan. Welke condities dat zijn en hoe gemeenten die samen gaan realiseren wordt uitgewerkt in het Regioplan.

Om BW-voorzieningen beschikbaar te hebben in de periode 2023 - 2024 worden de bestaande BW-contracten door gemeente Utrecht met twee jaar verlengd. Zowel bestaande als nieuwe cliënten kunnen van deze voorzieningen gebruikmaken. Het budget voor de nieuwe cliënten wordt door het Rijk overgemaakt naar de regiogemeenten. Deze regiogemeenten voegen dit samen bij de middelen die het Rijk deze beide jaren aan Utrecht in haar rol als centrumgemeente beschikbaar stelt. Wij adviseren om met deze samenvoeging van middelen ook af te spreken volledig financieel solidair te zijn, dus niet af te rekenen naar gebruik per gemeente. De U16-

gemeenten sturen er samen met de gecontracteerde aanbieders op aan dat de benodigde ondersteuning geleverd kan worden binnen het beschikbare budget. Dit vraagt om gezamenlijk regionaal accounthouderschap in de U16.

Bij deze inhoudelijke en financiële samenwerking tussen gemeenten, hoort ook een gedeeld beeld over het toegangsproces tot deze voorzieningen. Op dit moment verloopt de toegang tot regionale voorzieningen via de regionale toegang. De intentie is om steeds meer lokaal te werken aan een passend ondersteuningsplan voor een inwoner. Wanneer daarin voorzieningen nodig zijn die collectief worden ingekocht, zal voor die voorzieningen sprake zijn van een centrale besluitvorming. Hiervoor is een mandateringsregeling nodig. Gemeenten gaan samenwerken bij het vormgeven van dit toegangsproces.

Gemeenten zijn zich ervan bewust dat het succes van de transformatie niet alleen gaat over beschikbaarheid van BW-voorzieningen, maar ook over passende woningen voor deze doelgroep. Het succes van de transformatie (meer ondersteuning thuis) is dus mede afhankelijk van het woonbeleid in de gemeenten, dus de beschikbaarheid van betaalbare woonplekken zodat cliënten kunnen 'uitstromen' naar zelfstandigheid.

En ondertussen werken gemeenten door aan de transformatie. Daarvoor zijn jaarlijks middelen nodig die regionaal of lokaal kunnen worden ingezet voor transformatie, uitvoeringskosten, preventie en nazorg. De intentie van gemeenten is deze ook in 2023 en 2024 beschikbaar te blijven stellen uit de bovenregionaal samengevoegde financiële middelen voor beschermd wonen³.

Besluitvorming over de samenwerken na 2025 vindt plaats in 2023 op basis van uitkomsten van een gezamenlijk onderzoek. Een belangrijk thema zijn faire financiële afspraken voor 2025 e.v.. We adviseren deze te baseren op het feitelijk gebruik van BW-voorzieningen en niet op vanuit het Rijk beschikbaar gestelde budgetten.

³ Separate besluitvorming vindt plaats in 2022.

1 Inleiding

Gemeenten bieden kwetsbare inwoners die ondersteuning nodig hebben verschillende vormen van begeleiding en voorzieningen. 'Beschermd wonen' is een voorziening waar inwoners op kunnen rekenen. Op dit moment is de gemeente Utrecht als centrumgemeente hiervoor verantwoordelijk. Vanaf 2023 worden de 16 individuele gemeenten (U16) geleidelijk zelf ook verantwoordelijk om deze voorzieningen te organiseren. Ze werken intensief samen bij het voorbereiden van deze transitie en aan de daarbij beoogde transformatie. Gemeenten en betrokken partners in U16 hebben in 2017 een Regionale koers opgesteld voor beschermd wonen (BW) en maatschappelijke opvang (MO). Kern is dat alle betrokkenen inzetten op zo zelfstandig mogelijk wonen, dus in de wijk in plaats van in een instelling, met passende ondersteuning. Ook moeten deze kwetsbare inwoners geholpen worden met het actief meedoen in de samenleving.

De gemeenten ervaren de urgentie om de samenwerking voort te zetten, zowel inhoudelijk als financieel. Inhoudelijke samenwerking gaat over leren wat werkt om deze doelgroep zo goed mogelijk te ondersteunen, zowel preventief als met passende ondersteuning. Dit advies focust op de systeemafspraken voor deze samenwerking in de periode 2023 en 2024. Dit is daarmee een opmaat naar keuzes over de samenwerking vanaf 2025; die op basis van de stappen in dit voorstel onderbouwd genomen kunnen worden.

1.1 Voorzieningen voor kwetsbare inwoners

Gemeenten bieden kwetsbare inwoners die ondersteuning nodig hebben verschillende vormen van begeleiding en voorzieningen. 'Beschermd wonen' is een voorziening waar inwoners op kunnen rekenen. De Utrechtse gemeenten hanteren voor 'beschermd wonen' drie vormen: beschermd thuis (BT), beschermd verblijf (BV) en beschermd wonen specialistisch (BW-spec). Utrecht heeft als centrumgemeente

inkoopafspraken gemaakt met aanbieders van deze voorzieningen. Deze contracten lopen eind 2022 af, maar kunnen drie maal voor een periode van twee jaar worden verlengd.

Beschermd thuis is een voorziening bedoeld voor inwoners van een gemeente binnen de U16-regio die zelfstandig wonen maar (zeer) intensieve gespecialiseerde begeleiding met 24-uurs bereikbaarheid nodig hebben. **Beschermd verblijf** is een voorziening bedoeld voor inwoners uit de U16 die niet zelfstandig kunnen wonen en tijdelijk intensieve gespecialiseerde begeleiding in een 24-uursvoorziening nodig hebben. **Beschermd wonen specialistisch** is een bovenregionale voorziening (U16-niveau) bedoeld voor inwoners in de U16-regio die tijdelijk niet zelfstandig kunnen wonen en naast gespecialiseerde begeleiding in een 24-uursvoorziening een specifieke ondersteuningsvraag, benadering en/of setting nodig hebben die niet lokaal of regionaal kan worden geboden.

De ambitie is de **BT- en BV-voorzieningen** steeds dichterbij de inwoner aan te bieden, met de mogelijkheid van flexibel op- en afschalen naar ondersteuning in de thuissituatie. Daarvoor is het nodig om vraag en aanbod goed op elkaar af te stemmen. In de huidige inkoopafspraken is daarom afgesproken dat aanbieders beide voorzieningen moeten kunnen bieden. Naast samenhang tussen BT- en BV-voorzieningen is ook inhoudelijke aansluiting op de regionale en lokale voorzieningen van belang. Door het combineren van deze voorzieningen in een ondersteuningsplan zal het mogelijk worden om deze kwetsbare inwoners zo thuis mogelijk te helpen.

Het aantal cliënten dat gebruikmaakt van **specialistische BW-voorzieningen** is kleiner. In combinatie met de complexere aard van zorgvraag betekent dat continuering van de samenwerking op bovenregionaal niveau een passend eindmodel is voor deze voorzieningen.

1.2 Motivatie en urgentie voor samenwerking

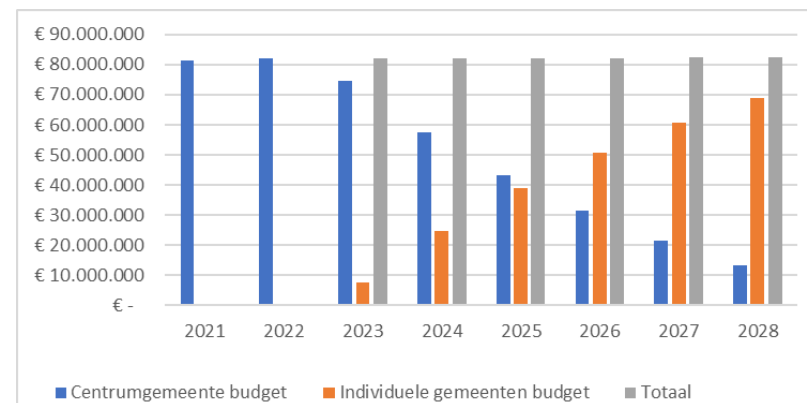
De Utrechtse gemeenten voelen zich samen verantwoordelijk voor een goede en eenduidige uitvoering van hun verantwoordelijkheden opdat alle inwoners van de 16 gemeenten toegang hebben tot beschermd wonen wanneer dat nodig is. Daarbij hanteren zij het principe 'lokaal wat lokaal kan, regionaal wat meerwaarde heeft'. De motivatie om samen te werken is sterk bepaald door de complexiteit van deze ambitie: gemeenten wensen een verschuiving van bovenregionaal (U16) naar meer lokale en regionale uitvoering (Wmo-regio's). Nieuwe samenwerkingsafspraken bevorderen een versnelling in deze verschuiving, maar tijdens deze 'verbouwing' moet zorg wel beschikbaar blijven. De gemeenten blijven samen optrekken om deze voorzieningen voor deze meest kwetsbare inwoners beschikbaar te houden.

1.3 Context: geleidelijke verschuiving van verantwoordelijkheden en budgetten

Met ingang van 2023 ontvangen alle 16 gemeenten individueel financiële middelen voor **nieuwe cliënten** die gebruikmaken van BW-voorzieningen. Voor de **bestaande cliënten** ontvangt de centrumgemeente het budget. Deze financiële verschuiving is zichtbaar in figuur 2. Daarin is zichtbaar dat in de eerste jaren (2023/2024) sprake is van een relatief laag budget dat naar de regiogemeenten gaat. De verschuiving vindt plaats over een periode van 10 jaar. Het totale beschikbare budget blijft over de jaren ongeveer constant; rond 82 miljoen euro. Deze bedragen zijn nog niet definitief. Dit zijn middelen voor het inkopen van BW-voorzieningen en voor het samen organiseren van de beoogde transformatie.

De toekomstige budgetten kunnen uiteraard in de komende jaren anders blijken door aanpassing van landelijke budgetten en herijking van de verdeelmodellen. Deze verdeelmodellen maken gebruik van kenmerken van gemeenten (zogenaamd objectief verdeelmodel). de modellen sluiten echter niet altijd aan bij de situatie op lokaal of Wmo-regioniveau. Daarom is het van belang om als U16 te monitoren

hoeveel er gebruik gemaakt wordt van voorzieningen en hoe dit zich verhoudt met het beschikbare budget uit het objectief verdeelmodel.



Figuur 2. Verschuiving voorlopige BW-budgetten U16 gemeenten (bron: AEF)

1.4 Verantwoording bij dit advies

In dit advies zijn de beschikbare inzichten in het najaar van 2021 gebundeld. De regio's in de U16 zijn in verschillende werkgroepen bezig met het ophalen van kennis en bespreken van keuzes rond beschermd wonen. Deze werkgroepen gaan elk over een specifiek onderdeel van de beweging naar een nieuwe samenwerking op het gebied van BW (wonen en zorg, het zorglandschap, governance, financiering en toegang). De projectleiders van deze werkgroepen waren ons klankbord bij het tot stand brengen van dit advies.

In dit proces hebben we gebruikgemaakt van simulaties die ons tonen dat het voor regiogemeenten op dit moment nog heel lastig is om de consequenties van de doordecentralisaties te overzien, zowel inhoudelijk als financieel. Dit is een belangrijke achtergrond voor ons advies om gefaseerd toe te werken naar een grotere regionale verantwoordelijkheid.

2 Afwegingen

In dit hoofdstuk beschrijven we de context en de afwegingen die door de verschillende regio's en gemeenten naar voren zijn gebracht. Ze vormen het kader voor ons advies om te kiezen voor een gefaseerde transitie naar een grotere regionale rol (door de Wmo-regio's) in het samen vormgeven van BW-voorzieningen.

2.1 Regionale koers zet transformatie centraal

Vanaf 2023 verandert de manier waarop beschermd wonen wordt georganiseerd. Individuele gemeenten worden zelf verantwoordelijk om deze voorzieningen te organiseren, naar aanleiding van het advies van de Commissie Toekomst Beschermd Wonen (Dannenberg). Verschuiving van deze verantwoordelijkheden naar individuele gemeenten beoogt om inwoners meer lokaal en dichtbij te kunnen helpen: 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis'. Gemeenten staan voor de opgave deze beweging de komende jaren verder in gang te zetten. Er is sprake van een verschuiving van verantwoordelijkheden én van financiële middelen naar individuele gemeenten. Dit brengt voor alle gemeenten grote kansen, uitdagingen, en ook financiële risico's mee.

De U16-gemeenten en betrokken partners hebben hiervoor een Regionale koers opgesteld. Centraal staan drie belangrijke veranderingen:

- a. Meer begeleiding thuis: meer kwetsbare mensen gaan in de wijk wonen, dus zijn er meer begeleiders thuis nodig;
- b. Inzetten op voorkomen en herstel: er zijn meer professionals in de wijk. Daardoor kunnen we problemen eerder zien en aanpakken;
- c. Taken en budget van de centrumgemeente Utrecht gaan naar de U16-regiogemeenten. Elke gemeente is verantwoordelijk voor de hulp aan haar inwoners.

De gemeenteraden van de zestien gemeenten hebben met deze Regionale koers ingestemd.

Deze transformatie start niet in 2023 maar is al in gang gezet. In de gemeenten is een beweging zichtbaar 'naar lokaal' en 'meer thuis'. Deze transformatie sluit aan op de bredere Wmo-verantwoordelijkheden die gemeenten hebben voor kwetsbare inwoners. Gemeenten wensen dit proces te versnellen - om inwoners de juiste zorg op de goede plek te kunnen leveren. Dit vraagt om samenwerkingsafspraken die deze transformatie kunnen ondersteunen en versnellen.

2.2 Samenwerken op verschillende niveau's

De U16-gemeenten stellen de zorg voor hun inwoners voorop en helpen elkaar om deze zorg steeds meer in de lokale omgeving te organiseren. Voor cliënten die reeds zorg ontvangen, is continuering van deze zorg belangrijk. Cliënten hebben belang bij het flexibel kunnen op- en afschalen van ondersteuning.

Samenwerking is het sleutelwoord om dit tot een succes te maken. De gemeenten willen toegroeien naar een samenwerkings-mix: 'zelfstandigheid waar het kan, en samenwerking waar het waarde toevoegt':

- a. **Bovenregionaal** | Deze samenwerking betreft alle gemeenten binnen de U16-regio;
- b. **Regionaal** | Deze samenwerking vindt plaats op regioniveau. De U16-regio bestaat uit een viertal Wmo-regio's, waarbinnen gemeenten kunnen samenwerken. Deze regio's zijn: Regio Lekstroom, Regio Utrecht West, Regio Utrecht Zuidoost en Utrecht Stad;
- c. **Lokaal** | Wanneer gemeenten taken zelf oppakken, regelen zij dit 'lokaal'. Dit betreft onder andere de inzet van voorliggende voorzieningen, initiatieven

gericht op participatie en de beschikbaarheid van woningen voor deze doelgroep.

2.3 Afwegingskader

Dit advies is langs een - door de regio's opgesteld - afwegingskader gelegd. De belangrijkste aspecten die zijn meegewogen zijn:

- a. **Behoud kwaliteit & kwantiteit zorg** | Zowel kwaliteit als kwantiteit van het aanbod moeten beschikbaar blijven voor cliënten in de regio;
- b. **Gevolgen voor cliënten** | De gevolgen voor cliënten kennen meerdere aspecten: continuïteit van zorg, bestaande cliënten mogen niet de dupe worden van de transformatie, flexibel op- en afschalen tussen ondersteuningsvormen is gewenst;
- c. **Grip op financiën** | Wanneer gemeenten per 2023 zelf verantwoordelijk worden voor kosten van de nieuwe instroom is grip op financiën van groot belang;
- d. **Beperken administratieve lasten** | Voor zowel gemeenten als voor aanbieders streven we naar beperking van (extra) administratieve lasten;
- e. **Toegang tot voorzieningen** | Het toegangsproces dat in samenwerking wordt georganiseerd dient eenduidig, laagdrempelig en duidelijk te zijn voor elke cliënt en betrokken professional;
- f. **Passende regionale samenwerkingsvorm** | Het niveau van regionale samenwerking moet aansluiten bij beoogde organisatie en coördinatie van de zorg en de omvang van de financiële risico's die gemeenten lopen;
- g. **Relatie met inkoop** | De geldende inkoopafspraken kennen verlengingsclausules. Inkoopafspraken zijn randvoorwaarden voor beschikbaarheid van voorzieningen én voor de beoogde transformatie.

We adviseren dit afwegingskader opnieuw te hanteren bij besluitvorming in 2023 over de toekomstige samenwerking in de regio.

3 Gefaseerd toewerken naar een grotere regionale rol

We adviseren een gefaseerde verschuiving van taken en samenwerkingsafspraken. Dit past bij de geleidelijke verschuiving van het budget naar de regiogemeenten en de beoogde transformatiebeweging 'Van beschermd wonen naar een beschermd thuis'.

Deze fasering is nodig omdat op dit moment sprake is van teveel onzekerheden rond de omvang van de ondersteuning die deze cliënten nodig hebben én over de budgetten die gemeenten daarvoor krijgen. We adviseren om voor 2023 en 2024 de essentie van bestaande financiële, organisatorische en inkoopafspraken voort te zetten. Deze twee extra jaren geven gemeenten, regio's en aanbieders de tijd om het toekomstperspectief zoals verwoord in de Regionale koers voor BW/MO verder uit te werken. Hoe deze twee jaren eruit zien werken we uit in dit hoofdstuk.

Centraal in deze gefaseerde verschuiving staat een onderzoek in 2023, zie figuur 3. Op dat moment zullen de contouren van de toekomstige samenwerking (met ingang van 2025) scherper zijn geformuleerd en kan worden beoordeeld of de condities voor nieuwe samenwerkingsafspraken op orde zijn. Dit onderzoek is daarmee input voor besluitvorming over de rolverdeling en de samenwerkingsafspraken zoals deze met ingang van 2025 zullen gelden.

Besluitvorming over rolverdeling en samenwerking moet in 2023 worden genomen om voldoende tijd te hebben voor een zorgvuldige inkoopprocedure. Wanneer gekozen wordt om per 2025 de BV- en BT-voorzieningen regionaal in te kopen, zullen gesprekken met aanbieders over een passend regionaal voorzieningenaanbod moeten starten direct nadat de uitkomsten van het onderzoek bekend zijn. Als terugvaloptie kunnen de bestaande regionale inkoopafspraken worden verlengd voor de periode 2025 - 2027. Regio's kunnen deze contracten dan overnemen.



Figuur 3. Fasering met tussentijdse onderzoek en besluitvorming over het toekomstperspectief

3.1 Mogelijke scenario's

Drie scenario's voor de inhoudelijke, organisatorische en financiële samenwerking in de regio zijn overwogen, elk met een verschillend tijdpad:

- Bestaande rolverdeling voortzetten voor langere tijd;
- Zo snel mogelijk naar grotere regionale rol;
- Samen uitwerken en voorbereiden van een nieuwe rolverdeling.

Scenario A betekent dat Utrecht namen de 16 gemeenten voor langere tijd (bijvoorbeeld gedurende de 10-jarige overgangperiode) de voorzieningen organiseert voor deze doelgroep. De bestaande rolverdeling wordt dan voortgezet. Maar omdat per 2023 verantwoordelijkheid en financiële middelen voor nieuwe cliënten naar de regiogemeenten gaan vraagt dit scenario aanvullende afspraken. Regiogemeenten dragen financiële middelen over aan Utrecht en er is een mandateringsregeling nodig rond besluitvorming wanneer bovenregionaal

voorzieningen worden ingezet. Dit scenario lijkt eenvoudig omdat het beperkte inspanning vraagt; de investering in transitie is beperkt. Toch is dit scenario niet wenselijk omdat het onvoldoende ruimte en prikkel biedt om zorg voor inwoners zo dichtbij mogelijk te organiseren. Het past niet bij de transformatie zoals beschreven in de Regionale koers.

Scenario B betekent dat nieuwe cliënten vanaf 2023 financieel en inhoudelijk onder verantwoordelijkheid van regiogemeenten vallen. Om gebruik te kunnen maken van BW-voorzieningen nemen regionale inkooporganisaties dan de bovenregionale contracten over. Voor regiogemeenten is dit een risicovol scenario. Op dit moment is er onvoldoende inzicht in de vraagontwikkeling, de kosten en het budget per gemeente om hiertoe weloverwogen te besluiten. De financiële risico's die dit met zich meebrengt kunnen op dit moment niet worden vastgesteld. Gemeenten hebben meer tijd nodig om voor de kleine aantallen cliënten per gemeente passende zorg- en woonarrangementen te organiseren binnen het beschikbare budget of om daarover binnen een Wmo-regio solidariteitsafspraken te maken.

Scenario C werkt toe naar een grotere regionale rol met nader afgestemde samenwerkingsafspraken. Dit scenario neemt twee jaar de tijd om deze afspraken uit te werken en de condities voor deze samenwerking vorm te geven. Dit scenario heeft de voorkeur van de regiogemeenten. Net als in scenario A is in die twee jaar voor nieuwe cliënten die geplaatst worden in bovenregionaal georganiseerde BW-voorzieningen een mandateringsregeling nodig. Omdat het opstellen van een passend ondersteuningsplan voor deze cliënten lokaal of regionaal plaatsvindt krijgt elke gemeente steeds meer inzicht in de ondersteuningsbehoefte van deze doelgroep. Dit inzicht is belangrijk om deze kwetsbare inwoners zo lokaal mogelijk te kunnen helpen en een beter beeld te krijgen bij de financiële risico's die regiogemeenten lopen.

Scenario C is in paragraaf 3.2 nader uitgewerkt. Hoe de rolverdeling en samenwerking er vanaf 2025 uit gaat zien en hoe gemeenten dan samen verder werken aan transformatie wordt beschreven in een **Regioplan** dat in 2022 gereed zal

zijn. Kern van dit Regioplan is besluitvorming over het toekomstperspectief na een onderzoek in 2023. Dit onderzoek beoordeelt of aan alle condities voor de doordecentralisatie (toekomstperspectief) is voldaan. Welke condities dat zijn en hoe gemeenten die samen gaan realiseren, wordt uitgewerkt in dit Regioplan. In dit Regioplan wordt de dan beschikbare informatie verwerkt over budgetten en verwachte zorgkosten welke in 2022 beschikbaar gaan komen.

3.2 2023 – 2024: samen inkopen, samen leren, financieel solidair en samen investeren

We adviseren de 16 Utrechtse gemeenten om voor de jaren 2023 en 2024 alle vanuit het Rijk verkregen budgetten voor nieuwe en bestaande cliënten samen te voegen en aan de gemeente Utrecht te vragen of zij de bestaande contracten voor alle BW-voorzieningen met twee jaar kunnen verlengen. Utrecht koopt daarmee alle BW-voorzieningen in voor de bestaande én de nieuwe cliënten. Uit deze middelen worden ook pgb's betaald. Dit geeft duidelijkheid voor cliënt, toegang en aanbieder.

Landelijk wordt gewerkt aan afspraken voor buitenregionale plaatsing van cliënten. In beginsel gaat de factuur dan naar de herkomstgemeente (**woonplaatsbeginsel**), maar hoe besluitvorming en financiële afwikkeling in verschillende denkbare situaties plaatsvindt, vraagt nadere uitwerking.

We adviseren de inleg van regiogemeenten niet af te rekenen naar het werkelijk gebruik per regiogemeente. Met deze afspraak zijn de U16-gemeenten voor 2023 en 2024 samen **volledig solidair**.

De financiële middelen van de 16 gemeenten worden in 2023 en 2024 samengevoegd om **beschikbaarheid van de verschillende BW-voorzieningen** te borgen. Dit past bij solidariteitsafspraken voor alle ingezette BW-, BV- en BT-voorzieningen, inclusief de pgb's en buitenregionaal geplaatste nieuwe cliënten. Het model dekt ook het risico af dat een individuele gemeente te weinig budget ontvangt

vanuit het Rijk. Voor de 16 gemeenten als collectief is dit risico op basis van de huidige ervaringen klein.

Onderzoek om te komen tot een passend aanbod voor een inwoner gebeurt lokaal door de gemeentelijke toegang. Bij het opstellen van een ondersteuningsplan voor een cliënt wordt gekeken naar het gehele pallet van lokale, regionale en bovenregionale voorzieningen. De toegang zet in op transformatie (herstel, positieve gezondheid). Dit vraagt om **samen leren**. Deze nieuwe organisatie van de toegang vraagt ook om **investeringen**, bijvoorbeeld het beschikbaar stellen van expertise. Het inschatten van de omvang van deze investeringen is buiten de scope van dit advies.

Bij het inzetten van BW-voorzieningen die collectief worden ingekocht adviseren we een **centraal besluit** te nemen. Dit heeft drie redenen (1) het bevordert samen leren (2) de inkopende gemeente (accounthouder) krijgt inzicht in de ontwikkeling van de behoefte aan deze voorzieningen en (3) het voorkomt afwenteling op collectieve voorzieningen. Centrale besluitvorming borgt ook dat voor alle cliënten dezelfde criteria worden gehanteerd in het plaatsingsproces. In deze periode kunnen toegangsprofessionals vanuit verschillende gemeenten en regio's ervaring opdoen met het nieuwe toegangsproces. Dit is gericht op samen leren en zorgt voor een zachte landing en overgang naar de nieuwe rolverdeling per 2025, zie ook uitwerking in paragraaf 3.4.

De **realisatiecijfers** (gebruik van BW-voorzieningen per gemeente) worden in deze periode gedeeld. Goede registratie (iWmo) en **monitoring** is belangrijk om van elkaar te leren én voor het bepalen van het inkoopvolume voor de jaren 2025 en verder

Het **bovenregionaal georganiseerde accounthouderschap** is betrokken bij het begrotingsproces en de gesprekken met bovenregionaal gecontracteerde aanbieders. In gesprekken met aanbieders wordt gekeken naar het gebruik van voorzieningen en wachtlijsten. Aanbieders werken net als nu binnen een vooraf gesteld budget. Ervaring in de afgelopen jaren leert dat de kans op overschrijdingen binnen het BW-domein klein is. Mocht in de accountgesprekken toch geconstateerd worden dat de

aanbieders beschikbaar gestelde middelen niet voldoende blijken (er is meer inzet nodig dan voorzien), dan adviseren we gemeenten om af te spreken dat individuele gemeenten **achteraf geld bijleggen**, naar rato van hun inleg in de collectieve inkoop van dat jaar. Ook dit is onderdeel van de financiële solidariteit.

De solidariteitsafspraken die twee jaar gelden zullen mogelijk daarna worden afgebouwd. Dit betekent dat gemeenten die meer gebruikmaken van de gezamenlijk ingekochte voorzieningen dan meer gaan bijdragen aan de gezamenlijke inkoop. Dit is een **financiële incentive voor de gewenste transformatie**.

De vormgeving van **faire financiële afspraken tussen en/of binnen de regio's** voor 2025 en daarna is onderdeel van besluitvorming in 2023. Te denken valt aan afrekenen naar gebruik in combinatie met een vorm van financiële solidariteit per Wmo-regio. We adviseren na 2025 niet het beschikbare budget maar de realisatie (effect transformatie en mate waarin BW-voorzieningen zijn ingezet) als basis te nemen voor nieuwe financiële afspraken. Het is immers onduidelijk of de budgetten rekening houden met alle relevante lokale of regionale omstandigheden. Voorbeelden hiervan zijn de aanwezigheid van jeugdzorginstellingen of de mate waarin regiogemeenten al in staat zijn geweest om het gebruik van BW-voorzieningen te voorkomen.

3.3 Onderzoek gericht op het wenkend perspectief

In 2023 bepalen gemeenten in een gezamenlijke onderzoek of is voldaan aan de voorwaarden om over te gaan naar een samenwerkingsmodel met een grotere regionale rol zoals beschreven in het Regioplan. Met het oog op de uitvoerbaarheid en helderheid van deze afspraken voor alle stakeholders, met name voor aanbieders, adviseren we dringend dat **alle Wmo-regio's hetzelfde tijdpad** hanteren.

Het onderzoek kijkt naar de voortgang van de inhoudelijke transformatie, de organisatie van de toegang en de ontwikkelingen in zorgaanbod en zorgvraag. Daarmee geeft dit onderzoek ook cijfermatige en inhoudelijke input voor een nieuwe

waarschijnlijk regionale inkoopstrategie voor 2025 en verder. Om het toekomstperspectief goed voor te bereiden adviseren we voldoende tijd in te ruimen voor het gesprek met de betrokken aanbieders. Een zorgvuldige (regionale) inkoop vraagt ca 1,5 jaar doorlooptijd en is nodig om het aanbod van BW-voorzieningen af te stemmen op de (regionale) vraag.

Wanneer meer informatie beschikbaar komt over gebruik van voorzieningen op gemeentelijk niveau en het budget dat regiogemeenten voor deze cliënten ontvangen kunnen op regionaal niveau **solidariteitsafspraken** gemaakt worden voor de periode na 2024. De reden om deze afspraken op **regionaal niveau** te maken is dat gemeenten in de Wmo-regio's al intensief samenwerken en elkaars processen kennen.

Om dit onderzoek goed te kunnen uitvoeren is over meerdere jaren betrouwbare informatie nodig over het **zorggebruik per gemeente**.

3.4 Het toegangsproces en besluitvorming

Onderzoek om te komen tot een passend aanbod van ondersteuning voor een inwoner gebeurt in beginsel lokaal. Hierdoor is het mogelijk om de toegang tot beschermd wonen in te bedden in de lokale context en het onderzoek met een brede blik op de behoefte en mogelijkheden van de inwoner uit te voeren. Hiervoor is passende kennis en expertise van belang. Deze expertise kan op regionaal of bovenregionaal niveau georganiseerd worden.

Zoals hierboven beschreven adviseren we bij het inzetten van voorzieningen die collectief worden ingekocht centrale besluitvorming te organiseren. Deze centrale besluitvorming over inzet van BW-voorzieningen kan vanuit juridisch perspectief het beste worden belegd bij Utrecht als bestuursorgaan. Dit betekent dat de formele afspraken nodig zijn tussen gemeenten over het besluitvormingsproces bij het inzetten van BW-voorzieningen. Tegelijkertijd zal de U16 verkennen op welke wijze besluitvorming in het werkproces meer gezamenlijk vorm kan krijgen.

Vanuit de wet- en regelgeving zijn de volgende punten van belang voor de periode 2023 en 2024:

- a. Regiogemeenten mandateren Utrecht voor de primaire besluitvorming en voor bezwaar en beroepsprocedures bij het inzetten van collectief ingekochte BW-voorzieningen en gemeentelijke regelgeving moet in lijn zijn met deze mandatering;
- b. Werkwijzen en termijnen voor besluitvorming worden beschreven, met afspraken voor situaties waarin deze termijnen worden overschreden;
- c. Het bestuursorgaan dat dit besluit neemt (Utrecht) dient zichzelf te vergewissen van het advies (ondersteuningsplan) van de gemeentelijke (of regionale) toegang. Dit is de zogenaamde vergewisplicht artikel 3:9 Awb;
- d. Een procedure voor situaties waarin Utrecht het advies van lokale of regionale toegang gemeente niet overneemt in een beschikking of wanneer de cliënt langer dan een afgesproken aantal weken op de wachtlijst staat voor de aangevraagde BW-voorziening.

3.5 Regioplan: concretiseren van de samenwerking

In dit adviesrapport zijn diverse punten benoemd waarvoor nadere uitwerking nodig is in een Regioplan, hieronder een overzicht:

- a. **Inbreng van het cliëntperspectief.** Het Regioplan zet de bedoeling van deze nieuwe samenwerkingsafspraken centraal: 'passende ondersteuning van deze kwetsbare doelgroep, zo thuis mogelijk';
- b. **Nieuwe werkprocessen, kennisdeling en samen leren wat werkt.** Professionals in de gemeentelijke toegang en bij aanbieders krijgen te maken met nieuwe processen bij het opstellen van een passend ondersteuningsaanbod voor een inwoner. De benodigde kennis en expertise wordt beschikbaar gesteld. Er zijn heldere procesafspraken nodig op U16 niveau, waardoor het niet uitmaakt in welke gemeente een inwoner zich meldt met een hulpvraag. Beleidsmedewerkers ondersteunen dit verandertraject en verkennen wat werkt om de Regionale koers te bevorderen;

- c. Wanneer de inzet van collectief ingekochte BW-voorzieningen nodig is, is sprake van een **centraal besluitvormingsproces**, met mandatering door de regiogemeenten. U16 verkent hoe deze besluitvorming in het toegangsproces meer gezamenlijk vorm kan krijgen. Werkwijzen en termijnen voor besluitvorming worden beschreven, samen met afspraken voor situaties waarin deze termijnen worden overschreden. Het bestuursorgaan dat dit besluit neemt (Utrecht) dient zichzelf te vergewissen van het advies (ondersteuningsplan) van de gemeentelijke/regio toegang (de zogenaamde vergewisplicht artikel 3:9 Awb). Optie is een geschillenprocedure voor situaties waarin Utrecht het advies van lokale of regionale toegang gemeente niet overneemt in een beschikking of wanneer de cliënt langer dan een afgesproken aantal weken op de wachtlijst staat voor de aangevraagde voorziening;
- d. **Registratie van ingezette voorzieningen en monitoring van de gerealiseerde transformatie.** Inzicht in de ondersteuningsbehoefte en ingezette voorzieningen voor inwoners per gemeente en per regio is nodig om samen te kunnen monitoren en te kunnen (bij)sturen. Deze cijfers (over meerdere jaren, ook historisch) zijn input voor het onderzoek in 2023 en besluiten over het vervolg van de samenwerking na 2025. Deze cijfers zijn ook nodig voor het opstellen van een inkoopstrategie en het opstellen van faire financiële samenwerkingsafspraken na 2025;
- e. **Financiële afspraken.** We adviseren de beschikbare middelen samen te voegen met volledige financiële solidariteit als vertrekpunt. Nadere uitwerking is nodig over het budget dat regionaal/lokaal beschikbaar komt voor transformatie, uitvoeringskosten, preventie en nazorg. Nadere besluitvorming is ook nodig over bij- of terugbetaling in situaties dat het collectieve budget wordt over- of onderschreden;
- f. **Bovenregionaal accounthouderschap.** We adviseren om vertegenwoordigers uit de Wmo-regio's te betrekken bij het opstellen van budgetten per bovenregionaal gecontracteerde aanbieder en bij accountgesprekken met deze aanbieders. Dit sturingsmodel (naar voorbeeld van specialistische Jeugdhulp) is stuurt op het uitkomen binnen de

beschikbare middelen (wat tot op heden voor BW steeds lukte) en is daarmee een borging voor de financiële solidariteit die we adviseren voor de periode 2023 en 2024;

- g. **Wonen.** Beschikbaarheid van een passend woningaanbod (lokaal en regionaal) is als beleidsthema cruciaal voor het slagen van de transformatie; het zo thuis mogelijk ondersteunen van deze doelgroep;
- h. **Toepassing van het woonplaatsbeginsel.** Voor de diverse mogelijke voorkomende situaties moeten formele en financiële afspraken duidelijk zijn. Hiervoor zijn landelijke afspraken in ontwikkeling.

3.6 Governance afspraken

Om in 2022 het Regioplan op te stellen en het onderzoek in 2023 voor te bereiden adviseren we de huidige governance voor BW en MO voor te zetten. Deze bestaat uit inhoudelijk gerichte bouwsteengroepen met projectleiders die samen de vier regio's vertegenwoordigen. Aansturing ligt bij de regionale stuurgroep BW/MO. Deze stuurgroep verzorgt voorbereiding van het regionaal bestuurlijk overleg (RBO).

De uitwerkingen in het Regioplan zoals beschreven in de vorige paragraaf zullen ook vertaald worden in governance-afspraken tussen de 16 gemeenten voor de periode 2023 - 2024. We adviseren hierbij elementen van het sturingsmodel in het jeugddomein te volgen, met regionale inbreng over de inzet van middelen en een gezamenlijke accounthouderschap richting aanbieders om te sturen op besteding binnen de beschikbare financiële kaders.

De governance-afspraken voor de periode na 2024 zullen afhangen van de uitkomsten van het onderzoek zoals geschetst in paragraaf 2.3. Gemeenten ervaren grote urgentie om daarbij ook faire financiële samenwerkingsafspraken te maken. Besluitvorming daarover vindt plaats in 2023, waarbij ook meer informatie beschikbaar zal zijn over het financiële risico dat individuele gemeenten lopen.