

Advies expertiseteam MO-BW-BG

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 De opdracht aan het Expertiseteam MOBW	5
1.3 Leeswijzer	6
2. Toekomstbeeld MO-BW-BG, hoofdscenario's en zorgen omtrent in te zetten veranderingen	7
2.1 Toekomstbeeld als uitgangspunt advies expertiseteam MO-BW-BG	7
2.2 Hoofdscenario's voor de toekomst van BW-MO-BG	8
2.3 Zorgen en risico's van het "huidige plan"	10
3. Haalbaarheid van de gestelde randvoorwaarden	12
3.1 De gestelde randvoorwaarden	12
3.2 Eerste toetsing aan de randvoorwaarden	12
4. Kernadvies	14
4.1 Visie en uitgangspunten voor de transitie	14
4.2 Kernadvies: bouwstenen van het nieuwe stelsel	14
4.2.1 Overgang met een ingroepad van 10 jaar	15
4.2.2 Verplichte regionale samenwerking	15
4.2.3 Overgangssituatie voor cliënten	16
4.2.4 Verdeelmodel en ingroepad	17
4.2.5 Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel	18
4.2.6 Landelijke inkoop specialistische voorzieningen	19
4.2.7 Landelijke afspraken als basis	19
4.2.8 Taskforce	19
4.2.9 Monitoring, evaluatie en bijsturing	20
4.2.10 Specifieke thema's	20
5. Confrontatie kernadvies met randvoorwaarden en zorgen	22
6. Alternatieven ten opzichte van het kernadvies	23
7. Vervolgstappen	24
Bijlage 1 Samenstelling expertiseteam	25
Bijlage 2 Kaders en werkwijze expertiseteam	26

Samenvatting

Het bestuur van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een expertiseteam ingesteld om haar van advies te dienen over de beoogde door-decentralisering van maatschappelijke opvang (MO), beschermd wonen (BW) en begeleiding (BG). Het expertiseteam MO-BW-BG is in de periode mei – begin juni 2019 drie keer bij elkaar geweest om het advies samen te stellen. Op hoofdlijnen ziet het advies er als volgt uit:

- Het expertiseteam onderschrijft het toekomstbeeld en inhoudelijke visie van de Commissie Dannenberg en ziet dat alle stakeholders deze omarmen als leidraad voor de beweging en werking van het nieuwe stelsel
- Het scenario van door-decentraliseren en objectief verdelen past bij de beoogde eindsituatie.
- Bij toetsing aan de financiële en inhoudelijke randvoorwaarden die de Commissie ZJO heeft gesteld ziet het expertiseteam een stapeling van risico's en onzekerheden vanwege de nog uit te werken keuzes die een zorgvuldige inwerkingtreding in de weg staan. Invoering per 2022 ligt daarmee voor de hand.
- Het expertiseteam benadrukt dat het moment van inwerkingtreding geen vertraging mag opleveren in de beweging die door Commissie Dannenberg is beschreven en roept gemeenten op om regionaal deze te operationaliseren. Daar waar regio's een alternatieve regio-indeling wensen vanwege verschillende snelheden binnen een regio, moet hier onder voorwaarden ruimte voor zijn.
- Het expertiseteam heeft op een aantal bouwstenen richtinggevende keuzes geadviseerd voor de ontwikkeling van het nieuwe stelsel:
 1. Ingroeipad van 10 jaar tot aan de eindsituatie (periode 2022 – 2031)
 2. Gemeenten zijn verplicht om regionaal samen te werken tijdens het ingroeipad en daarna permanent. Na het eerste evaluatiemoment na 4 jaar wordt gezien of de maatschappelijke opvang wordt door-gedecentraliseerd wanneer er meer inzicht is op de werking van het stelsel en een beter beeld van de instroom is opgebouwd
 3. Huidige cliënten blijven zolang hun indicatie loopt financieel gezien onder de centrumgemeenten vallen
 4. De ontwikkeling van het verdeelmodel verloopt in 10 jaar tijd van historisch verdeeld over centrumgemeenten naar objectief verdeelmodel in 10 stappen waarbij de stappen de ingeschatte in- en uitstroom voor de totale populatie volgt in de ingroeiperiode. In het eerste jaar eerste jaar (2022) vindt een eerste stap hierin plaats. De exacte stappen en samenhang (en eventuele cumulatieve-effecten) met het gehele verdeelmodel sociaal domein worden in EVSD nader onderzocht
 5. De verrekening van de overgang van Wlz-cliënten vindt plaats via een ex-ante uitname en een ex-post verrekening op regionaal niveau op basis van werkelijke uitstroom van cliënten
 6. Het stelsel bevat het principe van een kostenverrekening of woonplaatsbeginsel zodat gemeente van herkomst voor een bepaalde periode de kosten betaalt van de voorziening in andere gemeenten. De exacte uitwerking hiervan moet nader worden onderzocht
 7. Er vindt landelijke inkoop plaats voor enkele specialistische voorzieningen
 8. Er worden landelijke afspraken gemaakt over voldoende en juiste ambulante Zvw-zorg en over voldoende geschikte woningen
 9. Een onafhankelijke Taskforce jaagt de ontwikkeling aan, monitort de beweging en ontwikkeling van vraag en aanbod en bemiddelt in regio's waar samenwerking moeizaam verloopt
 10. Na (iedere) 4 jaar vindt door de Taskforce een onafhankelijke evaluatieplaats of de ontwikkeling verloopt volgens verwachting van de inhoudelijke beweging en of landelijke afspraken goed zijn nagekomen en vindt bijsturing plaats in het stelsel als dat nodig is. De basis hiervoor is permanente monitoring op een aantal ijkpunten. De Taskforce adviseert op basis van het landelijke beeld over bijsturing
 11. Enkele specifieke thema's:
 - Huidige regio's die vanwege hun kenmerken en infrastructuur een andere regio-indeling wensen krijgen hiervoor de ruimte mits zij voldoende schaal kunnen aantonen en de nieuwe indeling voor betrokkenen passend is. Er zijn voorwaarden waar aan een nieuwe regio moet voldoen. Een nieuwe regio-indeling gaat in per 2021

- Centrumgemeenten maken met zorgkantoren afspraken over de effectuering van inkoopafspraken met betrekking tot de overgang van cliënten naar de Wlz ten behoeve van ondersteuning van een zorgvuldige overgang

Bouwstenen kernadvies

1. Overgang met een ingroeipad van 10 jaar
2. Verplichte regionale samenwerking
3. Overgangssituatie voor cliënten
4. Verdeelmodel en passend ingroeipad
5. Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel
6. Landelijke inkoop van enkele specialistische voorzieningen
7. Landelijke afspraken als basis
8. Taskforce
9. Monitoring, evaluatie en bijsturing
10. Specifieke thema's

Voor de uitwerking van de overige bouwstenen en beantwoording van uitwerkingsvragen adviseert het expertiseteam binnen de VNG een traject op te zetten dat de uitvoering hiervan ter hand neemt en de voortgang en samenhang met andere activiteiten bewaakt en zorgt voor bestuurlijke aanhaking. Van belang is hierbij te zorgen voor goede informatieverstrekking aan gemeenten zodat zij zich verder kunnen voorbereiden op de in te zetten veranderingen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

In november 2015 heeft de Advies Commissie Toekomst Beschermd Wonen in opdracht van de VNG en onder leiding van Erik Dannenberg een advies geformuleerd over de toekomst van Beschermd Wonen. Het advies bestaat uit een visie, uitgangspunten voor een financieel verdeelmodel en gemeentelijke samenwerking. Op basis van het advies heeft het bestuur van de VNG in mei 2018 besloten om per 2021 zowel de taken op het gebied van MO-BW door te decentraliseren van de centrumgemeenten naar alle gemeenten als het verdeelmodel te herzien. Het bestuur heeft daaraan een vijftal financiële randvoorwaarden verbonden, waarop gemeenten voldoende comfort moeten voelen om te kunnen doordecentraliseren (ja, tenzij).

De afgelopen periode groeien de zorgen van gemeenten en regio's over de vraag of en op welke wijze gemeenten uitvoering kunnen geven aan dit besluit. Aan de zorgen liggen een aantal autonome ontwikkelingen ten grondslag, die direct raken aan de doordecentralisatie:

- De Evaluatie Verdeelmodellen Sociaal Domein (EVSD);
- De publicatie van de voorlopige cijfers voor MO-BW;
- De openstelling van de Wet langdurige zorg (Wlz) voor mensen met psychische problemen en de nog onbekende uitname uit het gemeentefonds;
- De extramuralisering GGZ, waarvan gemeenten wel al de gevolgen ervaren maar waarvoor zij nog niet gecompenseerd worden.

Gemeenten geven aan dat zij in januari 2020 willen starten met de inkoop van MO-BW en dat bovengenoemde onzekerheden lokaal en regionaal tot dilemma's leiden. Om die reden heeft de commissie Zorg, Jeugd en Onderwijs in haar vergadering van 14 februari de opdracht geven om voor de volgende vergadering 'ten aanzien van het tempo van doordecentralisatie/uitvoering en de financiële en inhoudelijke randvoorwaarden die daarbij zijn gesteld' een alternatief uit te werken.

Tijdens het wethoudersoverleg centrumgemeenten MO-BW van 5 april heeft de VNG-werkgroep een overzicht aangeboden van de stand van zaken met betrekking tot de invulling van de door de commissie gestelde financiële en inhoudelijke randvoorwaarden behorend bij het besluit 'ja, tenzij'.

Een voorname conclusie uit dat overzicht is dat gemeenten op het gebied van de financiële randvoorwaarden pas medio 2020 meer helderheid krijgen. Dat was al bekend op het moment dat de commissie in het voorjaar van 2018 besloot om door te decentraliseren en te herverdelen per 2021. Echter: we zien dat de publicatie van de voorlopige cijfers van het nieuwe verdeelmodel in het land tot veel commotie leidt. Het uitblijven van concrete uitwerking van bijvoorbeeld overgangsjaren na 2021 en een helder ingroeipad versterkt dit ongemak. Daardoor spelen tegengestelde belangen in toenemende mate een rol in het gesprek over de doordecentralisatie en herziening verdeelmodel MO-BW-BG. Ook dat werd verwacht, gezien de impact van deze beweging. We vinden het van belang om op dit proces stevig de regie te houden. Om er op die manier voor te zorgen dat gemeenten gezamenlijk de passende besluiten nemen en zorgcontinuïteit voor inwoners te kunnen borgen. De VNG stelt om die reden een expertiseteam¹ MO-BW-BG in: deze vorm past binnen de governance van de vereniging en geeft uitdrukking aan de bestuurlijke prioriteit die we geven aan dit dossier.

1.2 De opdracht aan het Expertiseteam MO-BW-BG

De opdracht van het Expertiseteam MOBW luidt als volgt:

1. Onderzoek met welk zorgvuldig proces, welke planning en aan welke randvoorwaarden invulling gegeven moet worden op het gebied van de financiële doordecentralisatie en het verdeelmodel MO-BW-BG om continuïteit van zorg te borgen voor inwoners van alle gemeenten;
2. Formuleer in dat kader vóór de VNG bestuursvergadering van 20 juni scenario's voor het vervolgtraject. Doe dat op basis van de parameters (wel/niet) herzien verdeelmodel MO-BW-BG, financieel door-decentraliseren, onderscheid MO en BW. Op deze parameters bestaat nog variatie/detailering (bijvoorbeeld datum invoering, gefaseerde invoering/vormgeving ingroeipad, invoering woonplaatsbeginsel, verplicht regionaal transitie-arrangement, et cetera);

¹ Zie bijlage 1 voor de samenstelling van het expertiseteam

3. Schets per scenario de haalbaarheid, hoe deze gerealiseerd gaat worden en benoem de consequenties en voor- en nadelen;
4. Geef een advies over de borging van het onderzoek naar volumeontwikkeling macrobudget en wachttijden MO-BW.

In bijlage 2 staan de kaders waarmee het expertiseteam heeft gewerkt en de werkwijze die zij heeft gehanteerd. Ten opzichte van de door de Commissie gestelde kaders heeft het expertiseteam de volgende aanpassingen gedaan:

- Het uitgangspunt van de opdracht was het Advies Commissie Toekomst Beschermd Wonen. Het expertiseteam heeft vanuit het geschetste toekomst beeld wel gekeken naar de verschillende scenario's van al of niet door-decentraliseren en wijze van verdelen;
- De voorgestelde "ledenpeiling" heeft het expertiseteam vanwege haar rol en de doorlooptijd uitgevoerd door na afloop van de ALV een gesprek te voeren met gemeenten. Bij deze bijeenkomst waren circa 30 gemeenten aanwezig;
- Input en feedback bij stakeholders is verzameld door een groepsgesprek met cliëntvertegenwoordigers, aanbieders en brancheorganisaties.

Het expertiseteam heeft op vele onderwerpen in de vraagstelling van de Commissie zijn beschreven gesprekken gevoerd en alternatieven afgewogen op de voor- en nadelen. In deze eindrapportage heeft het expertiseteam er voor gekozen omwille van de leesbaarheid niet alle mogelijke alternatieven en scenario's uitvoerig te beschreven, maar te beperken tot een afgewogen kernadvies en een aantal alternatieven ten opzichte van dit kernadvies. Op sommige onderdelen was de tijd te kort om de volledige uitwerking van de adviezen uit te werken. Op deze onderwerpen is een vervolgvraag geformuleerd die nadere uitwerking behoeft (zie bijlage x).

In deze rapportage gaan we uit van het geheel van beschermd wonen en maatschappelijke opvang voor zover deze taak ligt bij de huidige centrumgemeenten. Daar waar het expertiseteam een ander advies voor MO geeft dan voor BW is dat expliciet aangegeven. Het gaat om de door-decentralisering van de middelen die bij de huidige centrumgemeenten liggen voor BW en MO. In de praktijk betekent dit dat ook ambulante begeleiding als substituuat zal worden ingezet. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt al bij alle gemeenten in het huidige stelsel.

1.3 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op het gewenste toekomstbeeld voor MO-BW-BG. Het benoemt de hoofdscenario's voor verantwoordelijkheid bij gemeenten en verdeelmodellen en beschrijft het advies van het expertiseteam over het voorkeursscenario, met een overzicht van de zorgen en risico's hierbij.

Hoofdstuk 3 gaat in op de door de Commissie ZJO gestelde randvoorwaarden.

Hoofdstuk 4 bevat het kernadvies van het expertiseteam, opgebouwd aan de hand van een aantal bouwstenen.

Hoofdstuk 5 bevat een overzicht van in het expertiseteam afgewogen alternatieven ten opzichte van het kernadvies.

Hoofdstuk 6 benoemt ten slotte een aantal vervolgstappen, die volgens het expertiseteam gezet moeten worden.

In bijlagen is te lezen hoe het expertiseteam was samengesteld en welke processtappen zijn gezet

2. Toekomstbeeld MO-BW-BG, hoofdscenario's en zorgen omtrent in te zetten veranderingen

2.1 Toekomstbeeld als uitgangspunt advies expertiseteam MO-BW-BG

Voor het expertiseteam geldt een toekomstbeeld zoals dat is geschetst door de Commissie Toekomst Beschermd Wonen (Commissie Dannenberg) als basis en uitgangspunt. Dit toekomst beeld gaat uit van sociale inclusie van mensen met een verstoorde zelfregulatie centraal. Om dit te realiseren kunnen hulpvragers gebruikmaken van een beschermd thuis.

De transformatie, die in veel gemeenten en ook bij zorgsectoren is ingezet, zal op den duur leiden tot een krimp van de huidige capaciteit van intramuraal beschermd wonen. Die krimp is geen doel op zich, maar een resultaat van een beter functionerend stelsel van beschermde woonplekken met flexibele begeleiding en behandeling waar nodig.

Dit toekomstbeeld bouwt voort op beschikbare kaders voor passende (zelf)zorg voor groepen kwetsbare mensen in diverse sectoren en op inzichten uit onderzoek. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de input van geraadpleegde ervaringsdeskundigen, experts en organisaties. De nu volgende visie op beschermde woonplekken met flexibele ondersteuning geldt feitelijk ook voor de maatschappelijke opvang en is in de volgende punten uitgewerkt:

- *Wie hebben beschermde woonplekken nodig?*
- *Pijlers van sociale inclusie als basis voor inclusief wonen*
- *Een stabiele woonplek in de wijk, midden in de samenleving*
- *Een spaarzaam gebruik van een beschermde woonvoorziening*
- *Werken aan herstel en participatie*
- *Herstelroute openhouden, niemand afschrijven: Wlz is ultimum remedium.*

(advies Commissie Toekomst Beschermd Wonen, hoofdstuk 3 Toekomstbeeld)

Om dit te realiseren zijn een aantal veranderingen nodig, van beschermd wonen binnen diverse zorgsectoren naar het beschermen van kwetsbare burgers midden in de samenleving door uiteenlopende woonvarianten met flexibele herstelondersteuning, gericht op een zingevend bestaan. De Commissie Dannenberg geeft daarbij aan dat er afstand dient te worden genomen van het woonladdermodel waarbij de mensen op basis van hun functioneren steeds een stapje hoger of lager op de woonladder (moeten) maken.

Het streven is sociale inclusie voor iedereen. Hierbij worden persoonlijk en maatschappelijk leed en de inzet van zwaardere vormen van ondersteuning en zorg zoveel mogelijk te voorkomen door:

- I. De behoeften van mensen en hun netwerk centraal te stellen.
- II. Te werken aan de voorwaarden voor sociale inclusie, zoals voldoende woningen en het tegengaan van stigma.
- III. Problemen in een zo vroeg mogelijk stadium te herkennen en aan te pakken.
- IV. Waar nodig levensbrede, toegankelijke, passende, kwalitatief hoogwaardige en flexibel inzetbare zorg en ondersteuning te bieden. Continuïteit in de woonsituatie en van zorg en ondersteuning zijn hierbij van groot belang, in het bijzonder in overgangssituaties. In sommige gevallen zal levenslange/zeer langdurige ondersteuning nodig zijn.

Dit toekomst beeld betekent dat er een diversiteit van verschillende type kleinschalige woonvoorzieningen in wijken beschikbaar dienen te zijn waar de doelgroep kan wonen en eventuele flexibele hulp en zorg dichtbij in de buurt beschikbaar is. De capaciteit van het bestaande aanbod zal daardoor krimpen omdat er minder nodig is als resultaat van deze ontwikkeling.

De beweging vraagt om een cultuuromslag in de maatschappij en bij hulpverleners. Dit heeft tijd nodig. Het generalistische aanbod van buurt- en wijkteams dient goed toegankelijk te zijn voor mensen met psychische problematiek. Maar de mogelijkheid om te kunnen uitwijken naar meer specialistische hulpverlening moet er ook zijn als de cliënt en zijn of haar netwerk (indien aanwezig) bij het bieden van hulp te allen tijde centraal staan. Deze hulp moet zoveel mogelijk inzetbaar zijn in de wijk waar mensen wonen.

Mensen met psychische, psychosociale, LVB en/of verslavingsproblematiek zijn niet in één hokje te plaatsen. De problemen verschillen van persoon tot persoon en van periode tot periode en de meeste kwetsbare personen ervaren moeilijkheden op meerdere leefdomeinen. Dat maakt dat een breed beeld van hulpverleners op leefdomeinen van een persoon nodig is. Dat vraagt ook om samenwerking tussen partijen om deze mensen van de juiste opvang, woonplek, zorg en begeleiding te kunnen voorzien. Bij complexe situaties en hoog opgelopen problemen volstaat een standaardoplossing niet en is de oplossing meestal niet binnen één sector of organisatie te vinden. Het cliëntperspectief vormt daarbij een verbindend en richtinggevend perspectief. Maatwerk is dan nodig. Het vinden van een oplossing – op individueel niveau, maar ook op beleidsniveau – kan alleen door cliënten en hun naasten hier goed bij te betrekken.

Door verbindend wonen vorm te geven is het essentieel dat er een naadloze verbinding is tussen het gemeentelijke en het verzekerde domein. Het wijkteam en het FACT-team moeten heel dicht bij elkaar zitten. Begeleiden en behandelen zijn nauwelijks van elkaar te onderscheiden.

Deze ontwikkeling vraagt ook acceptatie van de maatschappij als geheel en van inwoners van wijken en buurten en acceptatie bij gemeentelijke bestuurders. Alleen met voldoende draagvlak en met oog voor draagkracht in wijken en buurten kan deze verandering succesvol zijn. Er moet in het veranderproces oog zijn voor de vragen en zorgen die bij burgers leven. Dat vereist nauwe samenspraak en samenwerking met alle delen van onze maatschappij.

Verandering zal effect hebben op het werk van professionals. Professionals die een sleutel zijn in de hulp en ondersteuning aan deze doelgroep moeten in deze verandering hun werk goed kunnen blijven doen. Ook voor hen is het van belang zorgvuldig en stapsgewijs te werken aan het toekomstige stelsel en ruimte krijgen om samen te werken aan herstelgerichte zorg, die flexibel is (op en af te schalen is) in de tijd.

Het expertiseteam ziet dat de hiervoor geschetste beweging wordt gesteund door alle actoren. Inmiddels zijn aanbieders, hulpverleners, woningbouwcorporaties, zorgaanbieders en gemeenten gestart met veranderingen in het licht van deze beweging. In de ene regio gaat dat sneller dan in de andere regio, zoals bij iedere verandering die plaatsvindt. Het is van belang dat de beweging met veel voortvarendheid wordt voortgezet in het streven naar een inclusieve samenleving.

Tegelijkertijd ziet het expertiseteam dat de overgang van de huidige situatie naar het geschetste toekomstbeeld zorgvuldig en zonder grote schokken dient te verlopen. Voor de doelgroep is het van belang dat zij zo min mogelijk onzekerheid in hun bestaan ervaren die participatie en herstel belemmert en kwetsbaarheid versterkt. Zorgvuldig handelen is dus noodzakelijke waarbij het van belang is dat we deze groep kansen moeten bieden die inclusie bevorderen.

Ook bij gemeenten en aanbieders bestaat soms onzekerheid over de opgave, de snelheid waarin deze mogelijk is en de risico's die hiermee gemoeid zijn. Bij een deel van de gemeenten wordt dit beeld versterkt door de zorgen die over de financiële risico's komende jaren en discussies die hierover plaatsvinden met het rijk. Het expertiseteam vindt dit belangrijke factoren die gemeenten niet uit het oog mogen verliezen bij de in te zetten beweging.

2.2 Hoofdscenario's voor de toekomst van BW-MO-BG

Het expertiseteam heeft allereerst gekeken naar een aantal hoofdscenario's voor de toekomst van BW-MO-BG. Daarbij is gekeken naar de volgende twee afwegingen:

- Dienen de verantwoordelijkheden voor BW-MO-BG te worden door gedecentraliseerd naar alle gemeenten of blijft de verantwoordelijkheid bij de centrumgemeenten?
- Dient het verdeelmodel uit te gaan van objectieve kenmerken of op basis van historie te zijn opgebouwd?

In onderstaande afbeelding zijn de vier hieruit voldoende hoofdscenario's weergegeven:



Het expertiseteam heeft gekeken welke van de hoofdscenario's het beste bijdragen aan de hiervoor gewenste toekomst voor BW-MO-BG. Daaruit volgt dat gegeven het gewenste toekomstbeeld het nodig is om de verdeelsystematiek van middelen over alle gemeenten zodanig aan te passen dat gemeenten voldoende ruimte hebben om te investeren in de nodige infrastructuur. Een op basis van historische verdeling bepaalde verdeelsystematiek houdt de huidige scheve verdeling over Nederland in stand en biedt te weinig prikkel voor gemeenten om te investeren in nieuwe type voorzieningen op plekken waar behoefte aan is en omgekeerd om de afbouw van bestaande voorzieningen op andere plekken te stimuleren. Een historische verdeling houdt te veel de huidige situatie in stand. Dat gezegd hebbende, vindt het expertiseteam het van groot belang dat de overgang van de huidige naar een nieuwe verdeling goed moet aansluiten op de ontwikkeling die in de uitvoering plaatsvindt. Een realistisch ingroeipad is hierbij passend.

De tweede dimensie is of door-decentraliseren het beste past bij de gewenste toekomstontwikkeling. Het voordeel van door-decentraliseren is dat alle gemeenten verantwoordelijk worden om te zorgen voor een inclusieve samenleving van de doelgroep. In diverse regio's zien we dat regiogemeenten ook in het huidige stelsel verantwoordelijkheid nemen en financiële afspraken maken met de centrumgemeenten voor preventie en beschikbaarheid van bepaalde voorzieningen in regiogemeenten. Toch gebeurt dat niet overal en niet in gelijke mate. Een verantwoordelijkheid – gecombineerd met beschikbare eigen middelen – zorgt er voor dat gemeenten zich bewust zijn van hun rol voor deze doelgroep en voorkomt het afschuiven van de maatschappelijke opgave bij alleen de centrumgemeenten. Het behouden van de verantwoordelijkheid bij alleen de centrumgemeenten zou er voor zorgen dat er onvoldoende stimulans is bij regiogemeenten om preventief in te zetten bij burgers om te voorkomen dat ze gebruik moeten maken van maatschappelijke opvang of beschermd wonen of kan zelfs leiden tot afschuifwentedrag naar centrumgemeenten omdat daar geschikte voorzieningen zijn. Dit draagt onvoldoende bij aan de ontwikkeling naar een brede sociale inclusie van de doelgroep.

Tegelijkertijd ontstaat bij door-decentraliseren de vraag hoe de regio's omgaan met noodzakelijk schaalniveau voor de beschikbaarheid van bepaalde specialistische voorzieningen en de maatschappelijke opvang. Vaak zijn juist deze voorzieningen gevestigd in grote(re) steden vanwege de samenhang met daar voorkomende problematiek. Niet in iedere kleine stad of dorp kan een maatschappelijke opvang openen of een specialistische voorziening opzetten. Door-decentraliseren kan daarom alleen samen gaan met goede regionale afspraken over de inhoud en ontwikkeling van voorzieningen. Een aandachtspunt hierbij is te zorgen voor een efficiënte uitvoering en afspraken met aanbieders van deze infrastructuur ter voorkomen van extra administratieve lasten.

Het expertiseteam vraagt extra aandacht voor de maatschappelijke opvang. Deze voorziening is juist gericht op het zorgen van opvang als ultimum remedium, in crisissituaties. Ook vindt er tussen regio's afstemming plaats over de landelijke toegang en beschikbare capaciteit. Er is nog veel onbekend over de herkomst van cliënten, de levensloop en de redenen waarom zij uit zorg uitvallen om een effectieve beleidsinterventie in te zetten die de vraag naar opvang beperkt of voorkomt. De vraag hierbij is of het door-decentraliseren ook zou moeten gelden voor deze voorziening, gegeven de specifieke kenmerken. De commissie Dannenberg heeft destijds geadviseerd ook de maatschappelijke opvang mee te nemen in het door-decentraliseren. Het expertiseteam deelt het advies van Dannenberg op dit onderdeel niet: enerzijds

omdat de doelgroep voor maatschappelijke opvang zich grotendeels al bevindt in steden en anderzijds omdat er (nog) veel onbekendheid is met over de verbinding tussen de doorstroming tussen voorzieningen en preventie. In hoofdstuk 4 wordt specifiek ingegaan op dit vraagstuk.

Samenvattend adviseert het expertiseteam het scenario van objectief verdelen en door-decentraliseren van voorzieningen op het gebied van beschermd wonen als uitgangspunt te nemen voor de ontwikkeling van het stelsel voor BW-MO-BG, met de mogelijkheid om op termijn ook maatschappelijke opvang door te decentraliseren;”. Het expertiseteam ziet in dit scenario de juiste vrijheidsgraden voor gemeenten om verandering door te voeren. Gemeenten dienen ruimte te hebben om afhankelijk van regio en infrastructuur, de transformatie vorm te kunnen geven. Het expertiseteam sluit hierbij aan op de randvoorwaarde – aansluiten op het advies van Commissie Dannenberg - die door de Commissie ZJO in haar opdrachtformulering heeft meegegeven. Het expertiseteam vindt daarbij van belang dat in de overgang van de huidige situatie naar het geschetste toekomstbeeld schoksgewijze verandering in het belang van cliënt en professional zoveel mogelijk dient te voorkomen.

2.3 Zorgen en risico's van het “huidige plan”

Het voornemen is om per 1 januari 2021 het nieuwe stelsel – conform huidige plan - in werking te laten treden met als doel om het gewenste toekomstbeeld te realiseren. Bij diverse partijen leven een aantal zorgen of de randvoorwaarden voor een succesvolle overgang en transformatie wel goed zijn geborgd en of het tempo van veranderingen niet te groot is. Het expertiseteam heeft daarbij de volgende zorgen geïdentificeerd:

1. Om zorg flexibel in te kunnen zetten in wijken en buurten is het nodig dat er voldoende passende ggz-zorg beschikbaar is. Er is op diverse plekken in Nederland nu nog onvoldoende ambulante ggz-zorg beschikbaar en de vraag is of de noodzakelijke groei gerealiseerd gaat worden. Daarnaast is de ggz-zorg nu nog te eenzijdig gericht op curatie van een stoornis en te weinig op herstel en participatie van alle leefdomeinen van een burger (“community-based care”) als waarborg om terugval te voorkomen. Ook hebben ggz professionals onvoldoende tijd voor het overleg dat nodig is voor deze nieuwe manier van werken. Gemeenten geven aan te weinig mogelijkheden te hebben om beschikbaarheid van de juiste zorg af te kunnen dwingen;
2. Er zijn geschikte woningen nodig om de doelgroep te kunnen laten wonen in wijken en buurten en ambulantisering te realiseren. De woonproductie loopt achter in diverse regio's ten opzichte van de opgave en de doelgroep “concurrereet” met andere groepen die in aanmerking komen voor sociale woningbouw. De prestatieafspraken die gemeenten maken met woningbouwcorporaties geven te weinig zekerheid op voldoende investeringen in geschikte woningen. Een oorzaak hiervan is dat er onvoldoende doorstroming van huurders plaatsvindt in het bestaande woningaanbod wat de instroom belemmert door bindingseisen in verordeningen en de woningdelersnorm. Daarbij levert het toewijzingsbeleid (passend toewijzen) risico's op voor de leefbaarheid in bepaalde wijken (zie RIGO onderzoek AEDES);
3. Naast geschikte woningen gaat het toekomstbeeld uit van een diversiteit aan kleinschalige voorzieningen tussen het reguliere thuiswonen en wonen in een instelling (tussenvoorzieningen, kleinschalige voorzieningen met zorg in de buurt, et cetera). Her en der experimenteren gemeenten en aanbieders met een nieuw type voorziening als alternatief voor de bestaande voorzieningen. Toch vindt er nog te weinig investering plaats in de diversiteit van alternatieve voorzieningen die passend zijn bij de verschillende hulpvragen;
4. Landelijke toegang is een belangrijke waarde in het stelsel voor toegang tot de juiste zorg. Voor gemeenten betekent dit ook dat zij rekening moeten houden met mobiliteit van mensen. Een gemeente met een kwalitatief en kwantitatief goed aanbod kan daardoor een groter beroep op deze voorzieningen verwachten. Dit geeft een belemmering voor gemeenten om te investeren in de ontwikkeling van het aanbod;
5. Het geschetste toekomstbeeld betekent dat de doelgroep vaker woont op plekken tussen andere bewoners in om de inclusie te bevorderen. Dit kan leiden tot discussies met inwoners van wijken waar deze woonplekken gerealiseerd worden en het maatschappelijk draagvlak voor deze ontwikkeling. In wijken met een hoge concentratie van sociale huurwoningen, moet gekeken worden naar de draagkracht van deze wijken om cumulatieve problemen te voorkomen;
6. In de huidige planvorming voor het toekomstige stelsel is de overgang naar een nieuwe verdeelsystematiek voorziening die uitgaat van objectieve kenmerken. Als gevolg van de scheve verdeling tussen huidige beschikbaar voorzieningen in Nederland en objectieve kenmerken voor gebruik, betekent dit een forse herverdeling van middelen tussen gemeenten in Nederland. Dit historisch gegroeide gegeven speelt een belangrijke rol in de veranderingen die moeten plaatsvinden in de zorginfrastructuur. Daarbij komt dat er financiële onzekerheden bestaan voor gemeenten als gevolg van de overgang van een deel van de doelgroep naar de Wlz en de wijze waarop ex-ante en ex-post

verrekening hiervoor plaatsvindt. Bij de financiële veranderingen dient daarbij aandacht te zijn voor de impact ervan op de exacte bekostigingswijze om veranderingen te stimuleren;

7. De komende periode staan verschillende (soms al ingezette) veranderingen op stapel waarvan de effecten van de onderlinge relatie lastig voorspelbaar zijn. Naast de herziening van het stelsel voor MO-BW-BG, zijn dit de openstelling van de Wlz voor hulpvragers met een levenslange intensieve zorgvraag, invoering van de Wet verplichte ggz, het nieuwe inburgeringsstelsel, de verdere ambulantisering van de ggz en de veranderingen in de verdeelsystematiek van het gemeentefonds. Voor gemeenten betekent dit een forse opgave om al deze wijzigingen op de juiste wijze te implementeren en beleid op te ontwikkelen. Er zijn zorgen dat de op elkaar inwerkende veranderingen nog onvoldoende worden onderkend bij gemeenten en maatschappelijke partners en dat gelijktijdige invoering een risico vormt voor de beheersbaarheid. Ook missen gemeenten en aanbieders voldoende betrouwbare informatie over bijvoorbeeld over in- en uitstroom in voorzieningen of de verwachte uitstroom naar de Wlz op regionaal of lokaal niveau;
8. Verschillende voorbereidingen op de hiervoor genoemde veranderingen zijn ingezet, maar nog niet afgerond. Het tijdspad tot aan de overgang per 1 januari 2021 is nog relatief kort waarbij nog niet alle randvoorwaarden volledig zijn uitgewerkt. Daardoor bestaat het risico dat een aantal randvoorwaarden pas laat in de tijd duidelijk worden en de implementatieperiode voor gemeenten, zowel met betrekking tot interne afstemming als voor afspraken met en inkoop bij maatschappelijke partners, het zorgen voor afdoende maatschappelijk draagvlak (te) kort zal zijn;
9. Ook voor aanbieders heeft de overgang forse gevolgen. Zij spelen een belangrijke rol in een zorgvuldige overgang en ontwikkeling van het stelsel. Voor aanbieders die te maken krijgen met de Wlz, dienen te voldoen aan de eisen die de wet en zorgkantoren stellen. De vraag is in hoeverre aanbieders zijn voorbereid op de veranderingen zowel aan gemeentezijde als aan de kant van de Wlz. Daarnaast maken straks alle gemeenten inkoopafspraken met aanbieders. Daarbij speelt dat alle partijen rekening houden met beperking van een toename van de administratieve lasten. Onnodige diversiteit in contracten moet worden voorkomen;
10. Het risico dat regiogemeenten niet of onvoldoende solidair zijn bij de overgang. Diverse centrumgemeenten voorzien dat regiogemeenten onvoldoende middelen ter beschikking stellen voor specifieke intramurale voorzieningen of maatschappelijke opvang als gevolg van (ervaren) financiële druk. Daardoor kan de continuïteit gevaar lopen van dergelijke voorzieningen.

In haar advisering heeft het expertiseteam rekening gehouden met de zorgen die er leven. In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op enkele door de commissie gestelde randvoorwaarden. In hoofdstuk 4 wordt op de koppeling tussen oplossingsrichtingen en hiervoor beschreven zorgen.

3. Haalbaarheid van de gestelde randvoorwaarden

3.1 De gestelde randvoorwaarden

De Commissie ZJO heeft aan de invoering per 1 januari 2021 van het huidige plan inhoudelijke en financiële randvoorwaarden gesteld waaraan voldaan moet worden voordat gemeenten verder willen en kunnen met het proces van herverdeling en doordecentralisatie van de middelen voor MO-BW-BG. Over de financiële randvoorwaarden heeft de Commissie uitgesproken dat de gemeenten nog steeds kunnen uitgaan van een ‘ja, tenzij’, als de ‘ontwikkeling’ van het tenzij wordt gemonitord². De randvoorwaarden moeten gemeenten voldoende comfort bieden om de volgende stappen te nemen in deze verandering. Het gaat om de volgende randvoorwaarden (zie bijlage 2 voor een verdere toelichting):

- Financiële randvoorwaarden:
 1. Duidelijkheid over de samenhang met het traject evaluatie verdeelmodellen sociaal domein.
 2. Duidelijkheid over de regionale vertaling van de uitname uit het gemeentefonds door openstelling Wlz voor mensen met GGZ-problematiek.
 3. Duidelijkheid over hoe de uitkomsten van het onderzoek naar in-, door en uitstroom beschermd wonen en maatschappelijke opvang worden verwerkt.
 4. Bekostiging landelijke instellingen met specialistische functie.
 5. Afspraken over een ingroeipad naar het objectief verdeelmodel faciliteren.
- Inhoudelijke randvoorwaarden:
 1. Bindende regionale afspraken.
 2. Versterken van de gemeentelijke regie om voldoende passende woonruimte te realiseren.
 3. Afspraken met VWS en zorgverzekeraars over ambulant zorgaanbod vanuit de Zvw en betere samenwerking tussen gemeenten en GGZ-aanbieders.
 4. Adequate afspraken over landelijke toegankelijkheid.
 5. Een positieve ontwikkeling in de beeldvorming over mensen die een beroep moeten doen op BW en MO (niet als randvoorwaarden te zien).

3.2 Eerste toetsing aan de randvoorwaarden

Er zijn in relatie tot deze verandering aanpalende ontwikkelingen die onzekerheid geven bij gemeenten op de inhoud en risico's in financiële zin. Het expertiseteam heeft gekeken in hoeverre – nog los van de exacte uitwerking van het “huidige plan” – voldaan kan worden aan deze randvoorwaarden.

Bij de toets aan de randvoorwaarden speelt de tijd die nodig is om de voorbereiding door alle partijen zorgvuldig te kunnen doen. Gemeenten hebben tijd nodig om regionaal afspraken te maken, begroting in beeld te brengen en inkoopafspraken te maken met aanbieders. Het expertiseteam ziet dat strikt genomen niet kan worden voldaan aan voorwaarde twee. Met zekerheid is te stellen dat op de invoeringsdatum van 1 januari 2021 nog geen duidelijkheid is bij gemeenten wie wel en wie niet overgaan naar de Wlz. Voor de inkoop van voorzieningen per 1 januari 2021 dient voor gemeenten in het voorjaar van 2020 een goed beeld te zijn van de effecten van de overgang naar de Wlz om deze mee te kunnen nemen in de inkoopafspraken, ongeacht welk invoeringsscenario er ook zal zijn. Daarnaast dient er een heldere afspraak te zijn over de verrekening van de uitname die niet mogen leiden tot voor- of nadelen voor regio's of gemeenten. De verwachting is dat in het voorjaar van 2021 de duidelijkheid op cliëntniveau per regio er wel is.

Ook is de planning van het huidige plan ten aanzien van de eerste financiële randvoorwaarde krap. Eind 2019 zijn de uitkomsten uit EVSD bekend en ontstaat zicht op de effecten voor individuele gemeenten. Deze worden, inclusief de uitname Wlz, formeel bekendgemaakt in de Meicirculaire van 2020. Dit is voor de inkoop voor 2021 laat in het voorbereidingsproces. De voorbereiding voor de inkoop vindt vanaf begin 2020 plaats en zo rond april/mei 2020 moeten gemeenten het inkoopproces starten. De formele bekendmaking van exacte budgetten is derhalve laat om deze nog goed te kunnen verwerken voorafgaande aan het inkoopproces. Ook merkt het expertiseteam op dat er in het EVSD-traject, en eventuele opvolgende afstemming tussen rijk en gemeenten, geen vertraging mag optreden. Wanneer dit wel het geval is,

² Zie verslag Commissievergadering

wordt publicatie in de Meicirculaire niet gehaald en is de impact voor gemeenten niet tijdig definitief bekend. Ten tijde van het schrijven van deze rapportage is nog geen sprake van vertraging in het EVSD-traject.

Er zijn diverse vragen die beantwoord en uitgewerkt moeten worden voorafgaande aan de inwerkingtreding van het nieuwe stelsel waarvan een aantal zijn verwerkt in de financiële en inhoudelijke randvoorwaarden. In het volgende hoofdstuk heeft het expertiseteam op de diverse bouwstenen richtinggevende keuzes voorgesteld, maar op veel onderdelen dient nog nadere uitwerking plaats te vinden en nadere afspraken te worden gemaakt met het rijk. Niet in de laatste plaats dienen alle effecten van definitieve keuzes op de uitvoering door gemeenten te worden vertaald in regionale samenwerkingsafspraken met andere gemeenten en in de inkoopprocessen met aanbieders. Voor een zorgvuldig proces is hier voldoende tijd voor nodig.

De financiële en inhoudelijke onzekerheden die gemoeid zijn met de nog uit te werken vragen en lopende trajecten en de onzekerheden die dit oplevert in de nog te maken samenwerkingsafspraken, leiden tot een stapeling van risicofactoren voor gemeenten. Het ligt daarmee voor de hand dat de inwerkingtreding van 2021 te vroeg komt om dit alles te overzien en te zorgen voor een zorgvuldige overgang voor alle belanghebbenden op die datum. De inwerkingtreding per 1 januari 2022 ligt dan eerder voor de hand, aan het eind van de lopende collegeperiode.

Het expertiseteam vindt het echter van het grootste belang dat de ingezette beweging zich blijft voortzetten en dat er geen rem mag komen op regio's en gemeenten die al (grote) stappen hierin maken. Ook in het huidige stelsel bestaat er de mogelijkheid om al te anticiperen op transformatie doordat de centrumgemeente afspraken maakt met de regiogemeenten over de in te zetten ontwikkeling en deze al in eerste stappen vertaald naar om- en afbouwafspraken en gedeelde verantwoordelijkheid in de regio. Het aanjagen en versterken van deze ontwikkeling en het verspreiden van leerervaringen dient derhalve voortvarend te worden opgepakt en mag niet wachten tot na inwerkingtreding. In de bouwstenen wordt hier verder op ingegaan.

Voor een aantal specifieke risico's, vooral die te maken hebben met een groot herverdeeldeffect, ziet het expertiseteam een samenhang tussen een ingroeimodel na de inwerkingtreding en de risico's die ten grondslag liggen aan de hiervoor genoemde voorwaarden. In de bouwstenen wordt hier nader op ingegaan. Daarbij zijn er regionaal wel verschillen in de mate waarin al voorbereidingen zijn getroffen in het licht van de overgang. De ene regio is al verder met het concretiseren van haar visie en het maken van samenwerkingsafspraken dan de andere regio. Het expertiseteam heeft geen analyse uitgevoerd of alle regio's "ver" genoeg zijn met de voorbereidingen.

Hoewel inwerkingtreding formeel per 1 januari 2022 wordt voorzien, vindt het expertiseteam dat de verdere voorbereiding en uitwerking van de verschillende onderwerpen tot aan 1 januari 2021 voortvarend moeten worden opgepakt. In het volgende hoofdstuk ("kernadvies") wordt nader ingegaan op de bouwstenen van de overgang naar het nieuwe stelsel. Aan het eind van het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de koppeling tussen de bouwstenen en de randvoorwaarden zoals hiervoor beschreven.

4. Kernadvies

4.1 Visie en uitgangspunten voor de transitie

Alle stakeholders omarmen de visie van Dannenberg. Het expertiseteam onderstreept deze beweging en ziet daarin de kansen voor inclusie van alle inwoners als grote kans. De overgang van het oude naar het nieuwe stelsel van BW-MO-BG is een flinke opgave voor gemeenten. De leerervaringen met de eerdere decentralisaties uit 2015 nemen we mee in de overwegingen en adviezen.

Ongeacht de exacte uitwerking van de transitie zijn er altijd risico's en zijn er gemeenten die voordeel hebben en gemeenten die nadeel ondervinden. De overgang moet zodanig zijn ingericht dat deze bijdraagt aan het geschetste toekomstbeeld en een pad schetst voor de weg er naar toe, maar ook voldoende ruimte biedt om bij te sturen indien de werkelijkheid afwijkt van dit geschetste pad. Dit vraagt een stevig partnerschap tussen rijk en gemeenten. En tussen gemeenten, zorgverzekeraars, zorgkantoren en woningbouwcorporaties.

Van gemeenten vraagt de transitie leiderschap en onderlinge solidariteit. Ongeacht de exacte overgang, vraagt deze transitie om een stevige en noodzakelijke samenwerking van gemeenten op regionaal niveau. Niet alleen ten tijde van de overgang, maar ook permanent. Het benodigde schaalniveau van bepaalde voorzieningen die altijd nodig zullen blijven, maakt dit noodzakelijk.

Ook op nationaal niveau blijft het nodig dat gemeenten goed met elkaar samenwerken. Het is onmogelijk om op voorhand de volledige impact te voorspellen van het gedrag van burgers, hulpvragers, professionals en organisaties gegeven de veelheid aan factoren die een rol spelen. Dat vereist leiderschap, samenwerking en onderlinge solidariteit van gemeenten op landelijk niveau en respect voor elkaars positie. Alleen dan is het mogelijk om deze verandering door te voeren en elkaar vertrouwen te geven dat – ongeacht gebeurtenissen in de loop van de tijd – we toewerken naar een toekomstbestendig stelsel van “beschermd thuis”.

Eén van de belangrijkste factoren in de overgang is het vinden van een passend financieel arrangement dat de omslag voorziet van het huidige arrangement naar een nieuw arrangement. Passend bij de inhoudelijke ontwikkeling die is beoogd en die deze ontwikkeling stimuleert. Het financieel arrangement moet passen bij de inhoudelijke opbouw van nieuwe voorzieningen en afbouw van bestaande voorzieningen in het licht van het toekomstbeeld.

4.2 Kernadvies: bouwstenen van het nieuwe stelsel

Het expertiseteam heeft een tiental bouwstenen geformuleerd die *gezamenlijk* de inhoud van het kernadvies bepalen. De bouwstenen zijn te zien als oplossingen die de toekomstontwikkeling stimuleren en risico's van de overgang beperken. Sommige bouwstenen konden binnen het beschikbare doorlooptijd al gedetailleerd worden beschreven, anderen geven een oplossingsrichting aan die nadere uitwerking behoeft. Daar waar dit aan de orde is, is dit in de tekst verwoord. Bij ieder van de bouwstenen staat een korte toelichting van de overwegingen van het expertiseteam. In het volgende hoofdstuk zijn (waar relevant) alternatieven beschreven voor diverse bouwstenen met daarbij een overweging van de voor- en nadelen ten opzichte van het kernadvies en de afweging die het expertiseteam hierbij heeft gemaakt.

Bouwstenen kernadvies

1. Overgang met een ingroeipad van 10 jaar
2. Verplichte regionale samenwerking
3. Overgangssituatie voor cliënten
4. Verdeelmodel en passend ingroeipad
5. Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel
6. Landelijke inkoop van enkele specialistische voorzieningen
7. Landelijke afspraken als basis
8. Taskforce
9. Monitoring, evaluatie en bijsturing
10. Specifieke thema's

4.2.1 Overgang met een ingroeipad van 10 jaar

Het expertiseteam adviseert de overgang naar het nieuwe stelsel te laten verlopen via een **ingroeipad van 10 jaar (gerekend vanaf de inwerkingtreding per 1 januari 2022)**. Gemeenten zijn met het toekomstbeeld dat de Cie Dannenberg heeft geschetst de afgelopen jaren gestart met veranderingen op het gebied van MO-BW-BG. Zoals Dannenberg heeft aangegeven vraagt deze ontwikkeling naar het gewenste toekomstbeeld een meerjarig proces voor de ontwikkeling naar andersoortige voorzieningen die uitgaan van een inclusieve samenleving. De Commissie gaf hierbij een horizon van ongeveer 15 jaar aan.

Bij het ingroeipad van 10 jaar heeft het expertiseteam de volgende overwegingen:

- a) Sinds het advies van de Commissie Dannenberg zijn in 2021 circa 5 jaren verstreken. Jaren waarin de gemeenten de basis hebben gelegd voor verdere verandering. Het investeren in een inclusieve samenleving en draagvlak in wijken kost tijd en vraagt bestuurlijk leiderschap. Een te snelle verandering verlaagt de succeskans en levert grote druk op bij gemeenten en levert risico's op voor draagvlak in wijken en buurten waar nieuwe kleinschalige voorzieningen of regulier wonen in combinatie met ambulante begeleiding moeten worden opgebouwd. De 10 jaar is daarmee passend als basis voor het (verdere) ingroeipad.
- b) Er is op dit moment een scheefheid in de verdeling van de locatie van voorzieningen voor beschermd wonen en de herkomst van hulpvragers (scheefheid in de "oost" – "west"-verdeling³). Dit historisch opgebouwd beeld dient stapsgewijs te worden bijgesteld waarbij "vraag" en "aanbod" in balans komt. Deze verandering betekent dat er tijd nodig is om in het "westen" alternatieve voorzieningen op te bouwen en mensen preventief te helpen en (daardoor) in het oosten afbouw van "oude" intramurale voorzieningen nodig is. Ter voorkoming van onnodige frictie helpt een meerjarige periode hierbij.
- c) Voor cliënten in voorzieningen is het belangrijk dat zij zo min mogelijk onzekerheid ervaren als gevolg van een stelselwijziging. Dat wil niet zeggen dat er in de ondersteuning die zij ontvangen niets mag veranderen. Het is van belang dat gemeenten de tijd nemen om alternatieven op te ontwikkelen passend bij de hulpvraag van cliënten en daarna pas deze beschikbaar stellen aan de huidige gebruikers.
- d) Tot slot helpt een ingroeipad om te wennen aan het nieuwe stelsel en onzekerheden die gepaard gaan met de overgang naar de Wlz, het maken van goede regionale afspraken en het beperken van financiële risico's voor gemeenten als gevolg van de overgang.

Wanneer we uitgaan van het voldoen aan alle randvoorwaarden zoals geschetst in het vorige hoofdstuk, betekent dat het ingroeipad start per 1 januari 2022. Het ingroeipad vertaalt zich naar de andere bouwstenen. Hierbij wordt opgemerkt dat het van belang is dat – ongeacht de exacte inwerkingtreding – de ontwikkeling in het licht van het gewenste toekomstbeeld onverminderd doorgaat. Regio's hebben immers de mogelijkheid al om binnen de huidige kaders regionaal afspraken te maken over de ontwikkeling van het zorglandschap en investeringen in preventie.

4.2.2 Verplichte regionale samenwerking

De overgang naar een nieuw stelsel kan alleen als er sprake is van een sterke regionale samenwerking. Daarom adviseert het expertiseteam om **samenwerking verplicht te stellen voor alle regio's**. Afspraken over inkoop van voorzieningen maken onderdeel uit van de samenwerkingsafspraken. De regionale samenwerking – die op veel plekken al is gestart – krijgt in aanloop van de inwerkingtreding vanaf 2019 vorm in alle regio's met onder andere het maken van een ingroeiplan.

Bij de verplichte regionale samenwerking heeft het expertiseteam de volgende overwegingen:

- a) Voor een aantal regio's bestaat deze samenwerking al lang en functioneert deze goed. In een aantal regio's is er sprake van een kwetsbare samenwerking en is de onderlinge band broos. Gemeenten moeten zich realiseren dat samenwerking een noodzakelijke randvoorwaarde is om veranderingen te realiseren. Gemeenten maken in regionaal verband afspraken over de opbouw en locatie van preventieve en kleinschalige alternatieve voorzieningen, wat het effect hiervan is op bestaande intramurale voorzieningen en continuïteit voor benodigde intramurale voorzieningen. Dit vraagt goede onderlinge afstemming en planmatig te werk gaan gedurende een lange termijn.
- b) Daar waar regio's al goed samenwerken is deze samenwerking een natuurlijk gegeven. Veel regio's hebben al regionale visies ontwikkeld die als basis dienen voor de toekomstige afspraken. Daar waar regio's tot onvoldoende samenwerking komen, moet er de mogelijkheid bestaan om deze op te leggen in het licht van de continuïteit van zorg

³ De termen "oost" en "west" moeten niet te letterlijk worden genomen, maar is een metafoor voor het verschil tussen vraag en aanbod van het huidige intramurale aanbod in Nederland

voor cliënten en voldoende beschikbaarheid van voorzieningen. Mocht blijken dat in een regio de samenwerking onvoldoende van de grond komt, dan moet er de mogelijkheid bestaan om hierop te interveniëren. De (verderop genoemde) Taskforce kan hier bestuurlijk een rol in spelen in overleg met betrokken bestuurders in de regio met als ultimatum remedium eventuele wetgeving waarbij de verantwoordelijk minister kan interveniëren. De exacte uitwerking behoeft nadere concretisering.

- c) Ter voorbereiding van de transitie en de ontwikkeling in de periode erna maakt iedere regio een verplicht ingroeiplan voor waarin gedurende de (voorbereiding van) de ingroeiperiode (10 jaar) afspraken worden gemaakt met gemeenten en aanbieders over de operationalisering van het geschetste toekomstbeeld in de regio, op- en afbouw van voorzieningen, de gezamenlijke en individuele opgave van gemeenten hierin, organisatie van de toegang tot voorzieningen, gezamenlijke administratieve voorwaarden en inkoop van (intramurale) voorzieningen, omgang met te verwachten frictie, het hierbij passende financieel kader en omgang met financiële risico's. Cliënten en aanbieders zijn betrokken bij de totstandkoming van de plannen. Het ingroeiplan bevat tevens afspraken met woningbouwcorporaties over het passende woningen voor de doelgroep en afspraken met zorgverzekeraars over voldoende juiste zorg in de wijk. Het ingroeiplan dwingt regio's tot heldere keuzes en dwingende afspraken over de ontwikkeling van het stelsel op regionaal niveau.

De **maatschappelijke opvang** maakt als specifieke voorziening onderdeel uit van het ingroeiplan. Te voorzien is dat deze specifieke vorm van opvang, vaak als laatste vangnet, beschikbaar is in grote(re) steden omdat de hulpvraag daar het meeste voorkomt. De regionale planvorming dient specifieke aandacht te besteden aan de maatschappelijke opvang zodat een goede aansluiting op andere voorzieningen (begeleiding, beschermd thuis/wonen) mogelijk is en uitstroom wordt bevorderd. Vanwege het specifieke karakter wordt de maatschappelijke opvang gezien als noodzakelijke voorziening die voldoende schaalniveau nodig heeft om beschikbaar te blijven. Tegelijkertijd ziet het expertiseteam wel de noodzaak om verbinding tussen deze voorziening en andere hulpstructuren en investering in preventie te stimuleren. Voor de korte termijn zijn er zorgen bij gemeenten of de solidariteit voor de maatschappelijke opvang in de regio wel voldoende is. **Het expertiseteam adviseert daarom om bij het eerste evaluatiemoment na 4 jaar te bezien of maatschappelijke opvang wordt doorgedecentraliseerd.** Dit geeft de tijd en ruimte aan regio's om een beter inzicht te verwerven in de achtergronden van de instroom van cliënten zodat meer zicht is op beleidsinterventies om de druk op de maatschappelijke opvang te verminderen. Bij het overwegen van het besluit om door te decentraliseren wordt gekeken of de inhoudelijke ontwikkeling en de ontwikkeling van het stelsel zodanig is gevorderd dat het deze stap mogelijk maakt.

Het ingroeiplan bevat tot slot enkele evaluatie- en herzieningsmomenten (iedere 4 jaar) gedurende de ingroeiperiode om bijsturing regionaal mogelijk te maken. Aan het einde van de ingroeiperiode – het tweede evaluatiemoment – maken regio's met het resultaat van de ingroeiperiode permanente afspraken over samenwerking. Ook dan blijft samenwerking noodzakelijk waarbij periodieke herijking nodig zal blijven.

De uitwerking van de regionale plannen is al in veel regio's gestart. Van belang is dat in 2019 de hoofdlijnen hiervan staan en dat in 2021 (en eventueel in 2022) verdere uitwerking plaatsvindt op basis van de verdere keuzes die nog te maken zijn. Regio's kunnen deze periode hiervoor gebruiken omdat het eerste jaar van de inwerkingtreding de financiële impact nog beperkt zal zijn.

4.2.3 Overgangssituatie voor cliënten

Continuïteit van zorg in het belang van cliënten met een bestaande voorziening is van belang. Zij zijn gebaat bij rust rondom hun persoonlijke situatie. Onzekerheid als gevolg van de inwerkingtreding van een nieuw stelsel moet zoveel als mogelijke worden. Vanuit het ingroeipad betekent dit het volgende:

- a) Cliënten met een **lopende indicatie** voor beschermd wonen houden deze overeenkomstig de voorwaarden die in de indicatie zijn gesteld. Cliënten in de maatschappelijke opvang kunnen daar gebruik van blijven maken conform de voorwaarden van de maatschappelijke opvang;
- b) Het ingroeipad betekent dat cliënten die op het moment van inwerkingtreding gebruikmaken van een voorziening van beschermd wonen en maatschappelijke opvang onder de verantwoordelijkheid blijven vallen van de centrumgemeenten zolang hun indicatie loopt. Vanaf moment van herindiceren (of na uitstroom er na verloop van tijd opnieuw een aanvraag voor een voorziening volgt), wordt de cliënt gezien als "nieuwe cliënt";
- c) **Nieuwe cliënten** kunnen zich vanwege de landelijke toegankelijkheid melden in alle gemeenten. Deze gemeente bepaalt of een cliënt in aanmerking komt voor een voorziening ook als de cliënt in deze gemeente niet ingeschreven staat in het BRP. De gemeente van herkomst van de cliënt draagt gedurende een bepaalde periode verantwoordelijk voor de kosten die met de voorziening zijn gemoeid (zie bouwsteen 5. *Kostenregeling of woonplaatsbeginsel*). Op dit

moment loopt er een onderzoek naar de landelijke toegankelijkheid en eventuele alternatieven hierbij. De uitkomsten uit dit onderzoek worden na de zomer van 2019 verwacht waarmee de impact van eventuele aanpassingen hierin kunnen worden verwerkt op dit op deze bouwsteen.

De zorgcontinuïteit van cliënten met een voorziening is met deze bouwsteen geborgd en hebben zij voldoende rust voor herstel en participatie. Voor nieuwe cliënten ontstaat al snel de mogelijkheid om te zien welk maatwerk mogelijk is om deze cliënt te ondersteunen.

4.2.4 Verdeelmodel en ingroeipad

In de eindsituatie van het nieuwe stelsel zijn gemeenten in staat geweest om de scheve verdeling over Nederland tussen objectief gezien de vraag en het beschikbare aanbod sterk te verminderen en in balans te brengen. En binnen een regio is er een op de (objectief gezien) vraag afgestemd aanbod georganiseerd. Een zogenaamd objectief verdeelmodel voor de verdeling van middelen over gemeenten past hierbij in de eindsituatie. In het project EVSD wordt nader onderzoek gedaan naar de parameters die onderdeel uitmaken van het objectief verdeelmodel en mogelijkheden om een ingroeipad hierin te verwerken.

Het expertiseteam adviseert een **ingroeipad van 10 jaar om te komen tot de eindsituatie waarin de middelen objectief over alle gemeenten wordt verdeeld**. Het ingroeipad voor de verdeelsystematiek ziet er verder als volgt uit:

- a) Het startpunt van het ingroeipad is dat alle gemeenten met een eerste stap middelen ontvangen op basis van de objectieve verdeling. De eerste stap wordt dan in mindering gebracht op de historische middelen die de centrumgemeenten ontvangen.
- b) Per jaar neemt het historische deel van de centrumgemeenten af en neemt het objectieve deel voor alle gemeenten toe. Het expertiseteam adviseert om in een nadere analyse het principe van de “sprongen per jaar” nog nader te bepalen en in lijn te brengen met de verwachte in- en uitstroom van cliënten op landelijk niveau. Dit onderzoek dient plaats te vinden in EVSD.
- c) Voor de eerste vier jaar na inwerkingtreding blijven de middelen voor de maatschappelijke opvang (inclusief middelen voor OGGZ en verslavingshulp) via de (huidige) objectieve⁴ verdeling verdeeld over de centrumgemeenten. Na deze periode vindt – tenzij uit de evaluatie blijkt dat dit (nog) niet voor de hand ligt – verdere verdeling over alle gemeenten plaats.
- d) De centrumgemeenten blijven financieel verantwoordelijk voor cliënten met een lopende indicatie voor beschermd wonen. Zodra er herindicatie plaatsvindt is de cliënt te zien als “nieuwe cliënt” en is de gemeente van herkomst (waar de cliënt in het BRP is ingeschreven voordat deze opnieuw een voorziening voor beschermd wonen ontvangt), een bepaalde periode financieel verantwoordelijk.
- e) Voor nieuwe cliënten die gebruik maken van een voorziening voor beschermd wonen is de gemeente van herkomst gedurende een bepaalde periode financieel verantwoordelijk (zie bouwsteen 5. *kostenverrekening of woonplaatsbeginsel*). Na deze periode geldt dat de gemeente waar de cliënt is ingeschreven als financieel verantwoordelijke gemeente.
- f) Voor de groep cliënten die instromen in beschermd wonen waarbij de gemeente van herkomst niet is vast te stellen is, geldt dat er een vangnet dient te zijn ter dekking van de kosten die hiermee zijn gemoeid. Op dit moment is het onduidelijk om hoeveel cliënten het gaat en bij welke gemeenten zich dit vooral voordoet.
- g) In het traject van EVSD vindt nadere uitwerking plaats van dit ingroeipad en wordt gekeken naar samenhang (en eventuele cumulatie) met de gehele verdeelsystematiek van het sociaal domein

Het expertiseteam heeft bij het ingroeipad van de oude naar de nieuwe verdeelsystematiek de volgende overwegingen:

- a) Het geschetste ingroeipad in de verdeelsystematiek gaat vooral over het verdelen van de inkomsten over gemeenten. Hierbij wordt de afweging gemaakt tussen het voldoende stimuleren van de in zetten ontwikkeling en het voorkomen van risico's bij veranderingen. Iedere verdeelsystematiek zal voor de ene gemeente goed uitpakken en voor de andere gemeente minder goed. Er is geen systematiek te bedenken die voor alle gemeenten in iedere situatie passend in iedere situatie. Het is dan ook aan gemeenten om – gegeven de verdeelsystematiek en het ingroeipad – hier vervolgens beleid op te ontwikkelen in het licht van de gewenste eindsituatie en daarin de ruimte te benutten om sneller te gaan als dat mogelijk is en de tijd te nemen als de situatie er om vraagt;

⁴ De herijking van het huidige objectieve verdeelmodel voor MO maakt onderdeel uit van EVSD

- b) De voorgestelde verdeelwijze en het hierbij geformuleerde ingroei-pad doet het meeste recht aan het stapsgewijs terug brengen van de balans in vraag en aanbod in alle gemeenten en regio's en geeft duidelijkheid. Door deze periode ontstaat de mogelijkheid om op zorgvuldige wijze en in 10 jaar tijd voorzieningen om en af te bouwen via geleidelijke verandering en het voorkomen van frictie op de korte termijn. Hiermee wordt rekening gehouden met de (huidige) woonplek van cliënten. Leerervaringen uit de veranderingen in het jeugdstelsel, de om- en afbouw van intramurale jeugdhulp, laten dit in een aantal regio's zien;
- c) Het ingroei-pad volgt het verloop van bestaande cliënten naar nieuwe instroom. Op basis van prevalentie en verblijfsduur schat het expertiseteam in dat na de overgang naar de Wlz en na 10 jaar er nauwelijks nog cliënten in voorzieningen wonen die bij aanvang van het nieuwe stelsel er ook al zaten. Het "historische" deel van de populatie is daarmee afgebouwd. Wel kan het zijn dat er cliënten gebruik maken van voorzieningen die eerder ook beschermd wonen zaten en die tussentijds zelfstandig hebben gewoond. Het is daarom van belang dat gemeenten (samen met partners) beleid ontwikkelen om deze groep van cliënten die in- en uitstromen gedurende langere periode beter te ondersteunen en inclusief te laten wonen zodat periode in- en uitstroom wordt beperkt;
- d) Regio's en gemeenten die sneller dan het financiële ingroei-pad de middelen willen verdelen om te kunnen investeren in het opbouwen van nieuwe voorzieningen of ander type hulpverlening staat het de weg vrij om dit te doen. Het expertiseteam moedigt hen aan om hierin voorop te lopen en ervaringen met andere gemeenten te delen en niet het verdeelmodel te zien als een belemmering. Hierbij is wel randvoorwaardelijk dat de (verplichte) regionale samenwerking hierin voorziet en dat gemeenten hierover onderling goede afspraken maken;
- e) Regio's en gemeenten met veel capaciteit van bestaande intramurale voorzieningen hebben met het ingroei-pad de mogelijkheid om deze stapsgewijs om- en af te bouwen. De werkelijke verandering zal nooit exact gelijk zijn aan het financiële ingroei-pad in de verdeelsystematiek. Met de genoemde periode hebben deze gemeenten wel de mogelijkheid om meerjarige afspraken te maken waarbij de investeringen die hierbij nodig zijn te verdelen over de tijd. Daarnaast hebben gemeenten en rijk een principe-afpraak gemaakt over het maximale herverdeel-effect als gevolg van nieuwe verdeelsystematieken op de totale gemeentefonds (maximaal 15 euro per inwoner).

Specifiek wordt de uitname uit de Wlz genoemd. Het rijk heeft een voorstel gedaan over de verrekenwijze. Het expertiseteam stelt voor dat – gegeven het ingroei-pad – er een exacte ex-post (cliëntvolgende) verrekening plaatsvindt op regionaal niveau en dus met een duidelijke relatie tot de financiële verantwoordelijkheid voor huidige cliënten. Daarmee leidt een uitname uit de Wlz als gevolg van een landelijke verdeelsystematiek niet tot een extra voor- of nadeel voor de regio's, maar komt deze overeen met de realiteit in financiële zin.

De verdere uitwerking van deze bouwsteen kan plaatsvinden in het EVSD-traject. Voorzien is dat eind 2019 de eindrapportage hiervan is opgeleverd. Specifiek voor de uitname uit de Wlz wordt voorgesteld deze met het rijk te bespreken en afspraken hierover te maken.

4.2.5 Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel

Vanwege landelijke toegankelijkheid ontstaat mobiliteit onder hulpvragers naar de "beste plek". Het is van belang dat alle gemeenten zich verantwoordelijk voelen voor een zorginfrastructuur die past bij het geschetste toekomstbeeld en dat zij verantwoordelijkheid nemen voor het investeren in preventie. Het stelsel dient daarom een prikkel te kennen die bijdraagt aan deze verantwoordelijkheid bij alle gemeenten. Het expertiseteam stelt dit als volgt voor:

- a) Zoals in de bouwstenen 3 en 4 aangegeven is de gemeente van herkomst financieel aanspreekbaar gedurende een bepaalde periode voor het gebruik van voorzieningen ook als deze voorziening in een andere gemeente staat en de hulpvrager op grond van landelijke toegankelijkheid daar instroomt.
- b) Na een bepaalde periode is de gemeente waar de cliënt in het BRP is ingeschreven (de gemeente waar de cliënt op dat moment woont) als financieel verantwoordelijke gemeente.
- c) Het expertiseteam heeft besproken of systematiek via een kostenregeling of een woonplaatsbeginsel (conform de systematiek in de Jeugdwet) hierbij een af te wegen optie is. Beide opties kennen voor- en nadelen en hebben impact op de administratieve lasten. Het expertiseteam heeft nog geen voorkeur hiervoor bepaald. Een nadere analyse en uitwerking hiervan dient nog plaats te vinden. Tevens dienen de financiële effecten hiervan op het verdeelmodel in het traject van EVSD te worden meegenomen.
- d) Deze regeling is beperkt tot intramurale voorzieningen voor beschermd wonen. De MO staat hier buiten.
- e) Voor de groep hulpvragers waarbij het onduidelijk is wat de herkomstgemeente is, dient een landelijk vangnet te zijn ter dekking van de kosten. Dit vangnet dient nader te worden uitgewerkt.

Met een dergelijke regeling wordt voldoende gezorgd dat alle gemeenten verantwoordelijkheid nemen voor hulpvragers en wordt een onevenredig grote druk op “aantrekkelijke” gemeenten beperkt. Het nader uitwerken van een dergelijke regeling is nodig om de definitieve keuze te bepalen. De uitwerking dient voor eind 2019 helder te zijn.

4.2.6 Landelijke inkoop specialistische voorzieningen

Er zijn in Nederland een aantal voorzieningen met een min of meer landelijke functie. De landelijke functie is te zien aan de herkomst van cliënten. Uit eerder onderzoek van Cebeon/HHM blijkt dat het om ongeveer 100 cliënten gaat en 4 instellingen. Het expertiseteam vindt het van belang dat specialistische voorzieningen voldoende continuïteit kennen en adviseert om dit te organiseren. Het gaat – op basis van het eerdere onderzoek – een om kleine groep cliënten. Hierbij wordt opgemerkt dat een dergelijke uitspraak te allen tijde tijdelijk moet zijn zodat in de loop van de tijd een heroverweging gemaakt kan worden of de lijst van voorzieningen nog actueel is en of landelijke inkoop nog langer noodzakelijk is.

Het expertiseteam heeft verder geen onderzoek gedaan naar de criteria en kenmerken van deze cliëntengroep en functies of het exacte construct hiervoor. Er zijn twee goede voorbeelden van constructies die hierbij passend zijn: hetzij via een “gastgemeente” die de inkoop verzorgt van deze functie en in het verdeelmodel hiervoor compensatie ontvangt. Hetzij via een landelijke raamovereenkomst zoals deze ook voor specialistische functies jeugd is georganiseerd. Het expertiseteam stelt voor om op korte termijn de afbakening (cliëntengroep, functies en aanbieders) en het definitieve construct te bepalen aan de hand van een praktische oplossing. Dit traject dient te zijn afgerond voor eind 2019.

4.2.7 Landelijke afspraken als basis

De beweging in het stelsel MO-BW-BG is alleen mogelijk met voldoende geschikte woningen en voldoende juiste zorg in de wijk. Op lokaal en regionaal niveau maken gemeenten afspraken met woningbouwcorporaties, zorgaanbieders, zorgverzekeraars en zorgkantoren over deze raakvlakken. Het is hierbij van belang dat alle partijen met voldoende vertrouwen lokaal en regionaal aan kunnen werken. Ter versterking van dit vertrouwen maken partijen daarom ook op landelijk niveau enkele afspraken als kader over wonen en over zorg:

- a) Voor wonen maken gemeenten, rijk en woningbouwcorporaties afspraken over voldoende geschikte woningen. De landelijke afspraken gaan over de bijdrage van woningbouwcorporaties aan deze ontwikkeling en over het oplossen van enkele knelpunten die bestaan in de uitvoering (passend toewijzen).
- b) Voor voldoende en juiste zorg maken gemeenten, rijk, zorgverzekeraars en zorgaanbieders afspraken. Het gaat hierbij over de opbouw van ambulante Zvw-zorg (inclusief tijd voor overleg en consult) in wijken en samenwerking tussen zorgaanbieders en gemeenten over inzet en samenhang met gemeentelijke voorzieningen die ambulantisering stimuleren. De afspraken moeten in samenhang worden gezien met de afspraken die gemeenten en rijk maken in het kader van het GGZ-akkoord.
- c) Rijk en gemeenten maken met elkaar goede landelijke afspraken over de werkwijze omtrent de overgang naar de Wlz (uitname) en nadere monitoring, evaluatie- en bijsturingafspraken (zie monitoring, evaluatie en bijsturing).

4.2.8 Taskforce

De ontwikkeling naar en in het nieuwe stelsel is uitdagend voor veel gemeenten. Daardoor ontstaat bij een aantal gemeenten ook “koudwatervrees”. Met het ingroeipad zijn deze deels te ondervangen. Toch is het nodig om de noodzakelijke vernieuwing aan te jagen, te adviseren over het oplossen van belemmeringen en het monitoren van (het veranderende) stelsel vanuit een landelijke organisatie:

- a) Een Taskforce krijgt de opdracht om de gewenste ontwikkeling te stimuleren en het leren van gemeenten te versnellen. De Taskforce zorgt er voor dat gemeenten elkaar helpen met goede voorbeelden en het uitwisselen van leerervaringen. Ook volgt de Taskforce het geheel van alle regionale ingroeiplannen en houdt de impact er van op de ontwikkeling van voorzieningen als geheel in beeld en kan hierbij het gesprek voeren met regio’s indien bepaalde keuzes van verschillende regio’s samenvallen. Door deze rol krijgt de Taskforce een goed beeld van wat er speelt in de uitvoering en kan deze indien nodig agenderen op landelijke tafels.
- b) De Taskforce kan adviseren of bemiddelen vanuit een onafhankelijke positie over samenwerkingskwesties die spelen tussen gemeenten. Hiermee kan zij interveniëren wanneer gemeenten onvoldoende verantwoordelijkheid nemen om te zorgen voor een sterke regionale samenwerking.
- c) De Taskforce kan onderwerpen agenderen op landelijke tafels om bepaalde belemmeringen op te lossen die vallen onder de verantwoordelijkheid van één of een aantal landelijke partijen.

Daar waar regio's en gemeenten zich goed ontwikkelen en goed samenwerken speelt de Taskforce geen rol, maar maakt zij gebruik van de ervaringen in deze regio's als stimulering van regio's die nog niet zo ver zijn.

Het advies is om de Taskforce al in 2019 in te stellen zodat zij de ontwikkeling van het gewenste toekomstbeeld kan aanjagen en kan bijdragen aan het zorgen voor de verplichte regionale samenwerking.

4.2.9 Monitoring, evaluatie en bijsturing

De exacte impact van verschillende veranderingen die in en rondom het stelsel van MO-BW-BG plaatsvinden zijn op voorhand moeilijk in te schatten. Met de veranderingen in en om het stelsel zijn verwachtingen beschreven hoe het stelsel zou moeten werken en wat dit betekent voor cliënten, aanbieders en gemeenten.

Het gesprek over de exacte impact van veranderingen vindt plaats in een context bij gemeenten die gaat over financiële beheersbaarheid van het sociaal domein en de discussies die hierover spelen met het rijk. Daardoor ontstaat bij gemeenten koudwatervrees om deze verandering in te zetten en zien zij financiële risico's als gevolg van onzekerheden die gepaard gaan met de overgang. Het is daarom nodig om de ontwikkeling van het nieuwe stelsel nauwgezet te monitoren en in de loop van de tijd bij te sturen:

- a) Na 4 jaar na inwerkingtreding wordt een evaluatiemoment ingepland waarin wordt gekeken of de realiteit van het functioneren van het nieuwe stelsel nog aansluit op bepaalde ijkpunten die met de overgang zijn bepaald. Ook vindt monitoring plaats die gedurende lange periode bijhoudt hoe het stelsel zich ontwikkelt. Het gaat hierbij om ijkpunten en monitoring op de volgende indicatoren:
 - De inhoudelijke ontwikkeling en verandering in het licht van het beoogde toekomstbeeld
 - Volumeontwikkeling per type voorziening (in- door- en uitstroom van intramurale voorzieningen, herkomst van cliënten uit andere stelsels en uitstroom Wlz), ook in relatie tot het beschikbare budget.
 - Ontwikkeling van geschikte woningen.
 - Ontwikkeling van voldoende geschikte zorg in wijken.
 - Mobiliteit van cliënten over Nederland.
 - Vraag en aanbod maatschappelijke opvang en de vraag of door-decentralisatie nog steeds passend is.
- b) Indien uit monitoring of evaluatie blijkt dat de werkelijkheid te ver afwijkt van de inschatting die ten grondslag ligt aan het ingroeipad en de ijkpunten omtrent de werking van het stelsel, dan vindt bijsturing plaats.
- c) Gemeenten maken met het rijk afspraken over het moment en werkwijze van de bijsturing. Het gaat daarbij om afspraken te maken ingeval van (afwijkend ten opzichte van het ijkpunt) volumestijging of –daling (nb, hiermee is het “volumeonderzoek” geborgd), het onvoldoende functioneren van landelijke afspraken met woningbouwcorporaties of zorgaanbieders, et cetera.
- d) De onafhankelijke Taskforce voert de evaluatie uit en maakt hierbij gebruik van de opgebouwde monitoringinformatie. Zij levert haar advies op aan het VNG-bestuur en maakt haar bevindingen en adviezen openbaar.

Door deze afspraken op voorhand te maken, voorkomen partijen complexe onderhandeling ten tijde van het bijsturingsmoment. Dergelijke afspraken dragen bij aan het vertrouwen van gemeenten om deze ontwikkeling in te zetten en beperken koudwatervrees bij alle partijen. De Taskforce speelt een belangrijke rol in het uitvoeren en duiden van de monitoring en maakt gebruik van diverse bronnen.

4.2.10 Specifieke thema's

Er zijn enkele thema's die het expertiseteam die het expertiseteam heeft besproken en die oplossingsrichtingen bieden voor een aantal zorgen. Dit zijn de volgende:

Regio-indeling: Er is een aantal regio's waar de wens bestaat over een andere regionale indeling en rolverdeling tussen centrumgemeente en regiogemeenten. Dit is mede het gevolg van de kenmerken van deze regio in termen van mobiliteit van mensen en grootstedelijke kenmerken. Voor deze regio's kan het zijn dat bepaalde gemeenten zich belemmerd voelen in de regionale samenwerking, terwijl zij min of meer als “centrumgemeente” functioneren. Het expertiseteam adviseert om tegelijk met de herziening van het verdeelmodel een herijking van de BW/MO-regio's in te zetten en deze per 1 januari 2021 in te voeren. Bij een nieuwe indeling dient te worden voldaan aan een aantal voorwaarden:

- De nieuwe én oude regio moeten voldoende inwoners hebben voor een efficiënte inkoop van de maatschappelijke opvangvoorziening.

- Beide nieuwe regio's (nieuw en oud) moeten geografisch enigszins aaneengesloten zijn
- Beide nieuwe regio's moeten overeenstemming hebben over de indeling; als die er niet is, blijft de oude regio gehandhaafd.
- Belangrijk om aan de voorkant zo specifiek mogelijk te zijn over de randvoorwaarden voor de regio-indeling (dus al in ons advies) om gedoe tussen gemeenten te voorkomen én om eventueel VWS de regio-indeling verplicht op te laten leggen (ook om gedoe te voorkomen)
- Verdere uitwerking van deze randvoorwaarden kan op korte termijn plaats vinden. Na vaststelling van de randvoorwaarden kan worden onderzocht welke regio's hiervoor in aanmerking (willen) komen.
- Voor eind 2019 moet duidelijk zijn om welke regio's het gaat en waar dit eventueel leidt tot aanpassing.

Overgang Wlz: Er bestaan verschillende onzekerheden over de exacte populatie die overgaat naar de Wlz. Hierbij vindt een verschuiving plaats tussen centrumgemeente naar zorgkantoor. Zoals eerder aangegeven moeten gemeenten met het rijk goede ex-post verrekenafspraken maken voor de financiële effecten (zie bouwsteen 4). Er blijft dan nog onzekerheid bestaan in de inkoopafspraken. Centrumgemeenten maken daarom afspraken met zorgkantoren over de werkwijze bij de inkoop van voorzieningen voor het jaar 2021 met het oog op zorgvuldige overgang van cliënten. Het rijk dient te zorgen voor een kader voor deze samenwerking.

5. Confrontatie kernadvies met randvoorwaarden en zorgen

In onderstaande tabel is een confrontatie opgenomen tussen de door de Commissie ZJO geformuleerde randvoorwaarden en de bouwstenen waar het onderwerp is geadresseerd.

Randvoorwaarden	Bouwstenen
1. Duidelijkheid samenhang EVSD	Inwerkingtreding per 1 januari 2022 1. Ingroeipad 4. Verdeelmodel en ingroeipad
2. Uitname Wlz	Inwerkingtreding per 1 januari 2022 4. Verdeelmodel en ingroeipad
3. Duidelijkheid in- uitstroomonderzoek	1. Ingroeipad 4. Verdeelmodel en ingroeipad 9. Monitoring, evaluatie en bijsturing
4. Bekostiging landelijke instellingen	6. Landelijke inkoop specialistische voorzieninge
5. Ingroeipad verdeelmodel	Inwerkingtreding per 1 januari 2022 4. Verdeelmodel en ingroeipad
6. Bindende regionale afspraken	2. Verplichte regionale samenwerking
7. Versterken gemeentelijke regie wonen	2. Verplichte regionale samenwerking 7. Landelijke afspraken als basis
8. Afspraken over zorg	2. Verplichte regionale samenwerking 7. Landelijke afspraken als basis
9. Afspraken over landelijke toegankelijkheid	3. Overgangssituatie voor cliënten 5. Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel

In onderstaande tabel is een confrontatie opgenomen tussen het door het expertiseteam geïnventariseerde zorgen over de door-decentralisering en objectieve verdeling en de bouwstenen waarin op oplossingsrichtingen van zorgen wordt ingegaan.

Zorgen	Bouwstenen
1. Voldoende juiste zorg	2. Verplichte regionale samenwerking 7. Landelijke afspraken als basis
2. Voldoende geschikte woningen	2. Verplichte regionale samenwerking 7. Landelijke afspraken als basis
3. Opbouw alternatieve voorzieningen	1. Ingroeipad 2. Verplichte regionale samenwerking
4. Landelijke toegankelijkheid	5. Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel
5. Draagvlak inclusie	1. Ingroeipad
6. Gevolgen nieuw verdeelmodel en Wlz	4. Verdeelmodel en ingroeipad
7. Cumulatie van veranderingen	Inwerkingtreding per 1 januari 2022 1. Ingroeipad
8. Randvoorwaarden	Inwerkingtreding per 1 januari 2022 1. Ingroeipad
9. Aanbieders	1. Ingroeipad 2. Verplichte regionale samenwerking
1. Solidariteit in de regio	1. Ingroeipad 2. Verplichte regionale samenwerking 5. Kostenverrekening of woonplaatsbeginsel 8. Taskforce

6. Alternatieven ten opzichte van het kernadvies

Er zijn verschillende alternatieven voor het kernadvies besproken in het expertiseteam, maar uiteindelijk afgewogen dat de nadelen niet opwegen tegen de voordelen ten opzichte van het kernadvies. Onderstaand zijn in beknopte vorm de belangrijkste alternatieven op een rij gezet met daarbij de argumentatie en overwegingen waarom deze minder passend zijn:

- a) Alternatief 1, korter ingroeipad van 5 jaar. Dit is mogelijk en voor gemeenten die snel kunnen ontwikkelen wellicht ook wenselijk, maar betekent met name in gemeenten met grotere capaciteit van voorzieningen ten opzichte van de vraag een grotere opgave om de werkelijkheid tijdig aan te passen ten opzichte van de middelen. Gemeenten en regio's die sneller willen, kunnen onderling alternatieve financiële afspraken maken. Een korter ingroeipad lijkt een te grote opgave in de beoogde verandering
- b) Alternatief 2, financiële herverdeling via "variant 1". Deze variant gaat uit van het bij inwerkingtreding verdeling van de beschikbare middelen per regio over alle gemeenten in die regio. Het is daarmee direct nodig dat er een systematiek wordt ontwikkeld voor doorverdeling per 1-1-2021 en dat regiogemeenten per die datum ook zelf (of in samenwerking) voorzieningen moeten inkopen. De opgave voor gemeenten per 1-1-2021 is daarmee groter dan in "variant 3".
- c) Alternatief 3, beperken landelijke toegang voor BW (geen wplb). Dit beperkt eventuele aanzuigende werking naar gemeenten met goede beschikbare voorzieningen en geeft gemeenten meer sturing op vraag en aanbod. Nadeel is dat er minder flexibiliteit is voor geschikte voorzieningen die passend zijn bij een specifieke vraag en beschikbaarheid elders. En het is nadelig voor cliënten vanuit het principe om vrijheid te hebben waar iemand wil wonen.
- d) Alternatief 4, overgangsrecht voor bestaande indicaties. Dit voegt echter niets toe ten opzichte van de bouwsteen 3 omdat bestaande indicaties worden gerespecteerd.
- e) Alternatief 5, verschillende snelheden in regio's toestaan, pas over naar een nieuw stelsel als een regio er klaar voor is. Dit is wetgevingstechnisch en verdeeltechnisch erg ingewikkeld om uit te voeren. Binnen verantwoordelijkheden en financiële arrangement rijk – gemeenten zijn aanvullende afspraken in regio's onderling altijd mogelijk.
- f) Alternatief 6, solidariteitsfonds/verzekering/risicoverevening/vangnet: speelt vooral bij kleine(re) gemeenten waarbij hoge kosten per cliënt een hoger risico vormen voor de totale uitgaven. Regionale afspraken zouden hierover mogelijk zijn (zie bij jeugd), waarbij het wel de vraag is of dit gaat gebeuren. Op landelijk niveau haalt dit de prikkel weg om te investeren in alternatieven.
- g) Alternatief 7, transformatiefonds of frictiefonds. Dit zou een oplossing kunnen bieden om financiële frictie als gevolg van veranderingen op te lossen of verandering aan te jagen. Nadeel hiervan is een verstorend effect op natuurlijke ontwikkelingen en "vasthouden" aan het bestaande (frictiefonds) en tijdelijkheid van vernieuwing (transformatiefonds). De ingroeiperiode biedt juist ruimte voor regio's om hier zelf tempo en pad in te bepalen. Daarom is dit niet geadviseerd.

7. Vervolgstappen

Het expertiseteam heeft in hele korte tijd een aantal vragen beantwoord die zijn gesteld in de opdracht. Gegeven het korte tijdsbestek konden niet alle vragen tot in detail worden beantwoord en uitgewerkt. Het expertiseteam ziet voldoende richting met het kernadvies op basis waarvan de Commissie haar besluit op kan baseren. Er zijn een aantal trajecten waarin nadere uitwerking in kan plaatsvinden:

1. EVSD: in dit traject kan de verdere uitwerking plaatsvinden van de verdeelsystematiek en hierbij voorgestelde groeipad;
2. Onderzoek landelijke toegang: in dit door VWS geïnitieerde onderzoek wordt gekeken naar huidige werking en toekomstige opties voor landelijke toegang. De besluitvorming over de uitkomsten uit dit onderzoek heeft impact op de geformuleerde bouwstenen. In het najaar van 2019 dienen de uitkomsten daarom nogmaals naast het advies van het expertiseteam te worden gelegd om te zien welke impact dit heeft;
3. Opzet monitoring: de VNG Realisatie momenteel werkt aan de opzet van de monitoring voor MO-BW-BG. De uitkomsten hieruit zijn relevant voor de algemene monitoring van de ontwikkeling van het stelsel. De adviezen van het expertiseteam dient te worden ingebracht in dit traject.

Voor de uitwerking van de overige bouwstenen en beantwoording van uitwerkingsvragen adviseert het expertiseteam binnen de VNG een traject op te zetten dat de uitvoering hiervan ter hand neemt en de voortgang en samenhang met andere activiteiten bewaakt en zorgt voor bestuurlijke aanhaking. Van belang is hierbij te zorgen voor goede informatieverstrekking aan gemeenten zodat zij zich verder kunnen voorbereiden op de in te zetten veranderingen.

Bijlage 1 Samenstelling expertiseteam

De samenstelling van het expertiseteam was een mix van externe deskundigen en betrokken wethouders. In die volgorde zijn de leden hieronder te vinden.

- Marco Florijn (onafhankelijk voorzitter)
- Maarten Allers (Hoogleraar RUG)
- Marcel Boogers (Hoogleraar UT)
- Philippe DeLespaul (Universiteit Maastricht)
- Martijn Kole (Lister)
- Corine Dijkstra (wethouder Gouda)
- Bert Frings (wethouder Nijmegen)
- Andrew Harijgens (wethouder Bergen op Zoom)
- Ingeborg ter Laak (wethouder Zoetermeer)
- Daan Russchen (wethouder Buren)
- Nathan Stukker (wethouder Apeldoorn)
- Toke Tom (directeur Utrecht)
- Patrick Tazelaar (secretaris)

Bijlage 2 Kaders en werkwijze expertiseteam

De Commissie ZJO heeft het volgende kader meegegeven aan het expertiseteam:

- Onderzoek bij aanvang de haalbaarheid van de opdracht binnen het gestelde tijdsbestek;
- Stel de inhoudelijke uitgangspunten van de Advies Commissie Toekomst Beschermd Wonen niet ter discussie;
- Voer de opdracht uit in samenhang met de volgende trajecten: andere verdeelmodellen EVSD, volumeontwikkelingen, macrobudget, opstelling WLZ, claim/extramuralisering GGZ: laat zien hoe deze trajecten zich verhouden tot de financiële doordecentralisatie en het verdeelmodel BW-MO-BG;
- Haal input/feedback op bij de achterban en stakeholders (corporaties, cliënten/ervaringsdeskundigen, aanbieders) om te toetsen of de scenario's volledig zijn;
- Geef per scenario aan hoe deze zich verhouden tot de gestelde financiële (en inhoudelijke) randvoorwaarden en benoem daarbij de implicaties (concretiseren van "ja, tenzij...");
- Geef per scenario aan of er ruimte is voor regionale diversiteit en (afdwingbare) afspraken per regio over de samenwerking;
- Doe een ledenpeiling om te toetsen welk(e) scenario('s) het meeste draagvlak heeft/hebben (en vraag ook naar de reden van de keuze);
- Hanteer het advies van de Commissie Toekomst Beschermd Wonen als inhoudelijk toetsingskader voor de scenario's. Hanteer als financieel toetsingskader voor de scenario's het beoordelingskader EVSD.

Tot de opdracht van het expertiseteam behoort niet:

- Het nader invulling geven aan de financiële randvoorwaarden die door de Commissie gesteld zijn;
- Het nader invulling geven aan de inhoudelijke voorwaarden die door de Commissie benoemd zijn;
- Het onderzoek samen met ministerie van VWS de grootte en de achtergronden van het ontstaan van de wachtlijsten MO-BW.

De financiële en inhoudelijke randvoorwaarden die de Commissie heeft gesteld zijn:

Financieel

1. Duidelijkheid over de samenhang met het traject evaluatie verdeelmodellen sociaal domein.
 - Veel vragen over BW/MO worden meegenomen in het onderzoek dat AEF hierover gaat starten. Dat bureau maakt een weekplanning.
 - AEF verwacht in september de eerste resultaten van het deelonderzoek BW/MO beschikbaar te hebben. Bepaal zo snel mogelijk daarna of daarmee voldoende informatie beschikbaar is om geen beroep te hoeven doen op de tenzij-afpraak, rekening houdend met het feit dat de eindresultaten van het herijkingsonderzoek eind 2019 beschikbaar komen.
 - Overweeg in het deelonderzoek van AEF de wens op om het budget MO/BW/begeleiding herkenbaar te houden als cluster.
2. Duidelijkheid over de regionale vertaling van de uitname uit het gemeentefonds door openstelling Wlz voor mensen met GGZ-problematiek.
 - Per gemeente snel een duidelijk beeld over het aantal cliënten dat naar de Wlz zal gaan.
 - Zo mogelijk monitoren of die aannames kloppen en aansluiten bij de uitname.
3. Duidelijkheid over hoe de uitkomsten van het onderzoek naar in-, door en uitstroom beschermd wonen en maatschappelijke opvang worden verwerkt.
 - AEF moet in het onderzoek EVSD meenemen hoe data kunnen worden verzameld en dat moet snel helder worden.
4. Bekostiging landelijke instellingen met specialistische functie.
 - AEF neemt dit mee in het onderzoek en ontwikkelt scenario's.
 - Informeren van de betreffende instellingen is gewenst.
 - Actief nadenken over de constructie van financiering. Moet voor de ALV 2019.
5. Afspraken over een ingroeipad naar het objectief verdeelmodel faciliteren.
 - Duidelijkheid over ingroeipad in september 2019 zou comfort bieden, maar dat past niet in planning EVSD, waar het in meeloopt.

- Komende maanden keuzemogelijkheden in beeld brengen en risico's ontbreken ingroeipad beter uitwerken.

Inhoudelijk

1. Bindende regionale afspraken zijn nodig:
 - Meer duiding over de inhoud van de afspraken kan regio's helpen.
2. Versterken van de gemeentelijke regie om voldoende en passende woonruimte te realiseren:
 - Steun vanuit het Rijk daarbij door een gecoördineerde aanpak.
 - Uitzicht bij gemeenten op een passende landelijke aanpak.
3. Afspraken met VWS en zorgverzekeraars over voldoende ambulant zorgaanbod vanuit de Zvw en betere samenwerking tussen gemeenten en GGZ-aanbieders:
 - Gemeenten hebben een helder beeld nodig van de uitstroom uit de zorgverzekeringswet en de instroom in de Wmo: zonder dat (regionaal) beeld kunnen zij zich niet voorbereiden op de inkoop 2021. Actie: VNG dringt er bij VWS op aan dat het regionaal beeld wordt aangeleverd vóór januari 2020.
4. Adequate afspraken over landelijke toegankelijkheid, ook binnen de regio:
 - Een duidelijker beeld van de opdracht die door VWS is geformuleerd is nodig. De VNG vraagt in april de opdracht op bij VWS en bespreekt met de werkgroep GGZ of deze voldoet aan de wensen van gemeenten.
 - Gemeenten bepalen gezamenlijk een eigenstandig standpunt met betrekking tot (de vormgeving van) landelijke toegankelijkheid in relatie tot het doel van deze wet: geen inwoner in de kou. Het advies over het standpunt ligt voor aan de commissie in juni 2019.
5. Een positieve ontwikkeling in de beeldvorming over mensen die een beroep moeten doen op BW en MO:
 - Geen aanvullende acties en niet als randvoorwaardelijk te beschouwen

Het expertiseteam heeft in de periode 6 mei -11 juni 2019 de volgende activiteiten uitgevoerd voor het verzamelen van informatie en reflectie op het vraagstuk:

