

# Andersson Elffers Felix

Gevolgen van de grotere  
uitstroom naar de Wlz  
voor beschermd wonen  
Rapportage

13 oktober  
2021

# Aanleiding, doel en proces

- Sinds een aantal jaar is er een breed gedeeld doel rondom beschermd wonen om dit zo te organiseren dat het vaker en meer bijdraagt aan sneller herstel en maatschappelijke deelname. De commissie Toekomst beschermd wonen en het Expertiseteam beschermd wonen, maatschappelijke opvang en begeleiding hebben kaders hiervoor geschetst respectievelijk verder geconcretiseerd.
- Kern hiervan is dat inwoners met een psychische problematiek vaker in staat kunnen worden gesteld om zelfstandig te blijven wonen of als zij beschermd moeten wonen, dat zoveel mogelijk in hun eigen buurt, wijk, woonplaats kunnen. Om dat te faciliteren, zullen individuele gemeenten op termijn de (objectief verdeelde) middelen voor beschermd wonen gaan ontvangen (doordecentralisatie) en zal er een woonplaatsbeginsel gaan gelden. De doordecentralisatie neemt overigens niet weg dat zij op tal van facetten regionaal moeten blijven samenwerken, o.a. om bepaald aanbod te kunnen blijven borgen.
- Deze beoogde situatie vormt een grote verschuiving ten opzichte van de huidige. Om deze verschuiving te faciliteren, komt er een (tweeledig en ruim) ingroeipad.
- Tegelijkertijd is per 2021 de Wlz opengesteld voor cliënten met een psychische problematiek, waardoor een aantal cliënten in BW onder verantwoordelijkheid van de Wlz zal komen te vallen.
- Onlangs werd bekend dat dit aantal veel hoger uit lijkt te pakken dan de aanvankelijke schattingen van de omvang van deze groep. Dit roept verschillende vragen op over de implicaties hiervan:
  - Hoe verhoudt dit zich tot het ingroeipad?
  - Hoe wordt de objectieve verdeling hierdoor beïnvloed?
  - Wat betekent dit voor de uitvoering van BW door gemeenten?
- AEF heeft een traject met experts gefaciliteerd dat als doel had om antwoorden op bovenstaande vragen te formuleren en gemeenten en andere geïnteresseerde partijen hierover te informeren.

# Inhoud van deze rapportage

- A Aanleiding, doel en proces
- B Facts & figures uitstroom Wlz
- C Werking van en gevolgen voor de doordecentralisatie & ingroeipad
- D Werking van en gevolgen voor het objectief verdeelmodel
- E Werking van en gevolgen voor de uitvoering na de doordecentralisatie
- F Samenvatting en conclusies

Bijlage: nadere analyses en voorbeelden

In de hoofdstukken C, D en E beschrijven we voor elk van de betreffende onderdelen steeds eerst hoe deze vormgegeven zijn en vervolgens de gevolgen van de hogere uitstroom naar de Wlz. De gevolgen zijn hier steeds **kwalitatief** beschreven, met voorbeelden ter illustratie. Waar dat (binnen de reikwijdte van het traject) mogelijk was, voegen we kwantitatieve onderbouwing toe, of –wanneer dat niet het geval is– overwegingen toe die iets zeggen over de omvang van het effect.



## B. Facts & figures

# Aantal cliënten dat naar de Wlz zou gaan (inschatting hhm)

In 2017 heeft hhm een inschatting gemaakt\* van het aantal cliënten dat in aanmerking voor de Wlz zou komen. We recapituleren hieronder de belangrijkste uitkomsten.

## Kengetallen hhm-rapport\*

- Gehanteerd aantal cliënten BW (op 1/1/2015): 26.500 (ZiN) plus 7.348 (pgb)\*\*.
- Responsgroep onderzoek betrof 86% van de cliënten met ZiN uit Wmo-BW. Resultaat onderzoek: uit deze groep mogelijk 6.500 cliënten naar de Wlz.
- Als wordt aangenomen dat cliënten buiten de responsgroep geheel niet naar Wlz gaan, blijft het 6.500. Dit is 25% van het aantal cliënten met ZiN.
- Als aangenomen wordt dat cliënten buiten de responsgroep in dezelfde mate naar de Wlz zouden gaan, wordt dit 7.750 cliënten (29% van cliënten ZiN).
- De zorgvraag van pgb-clieuten kwam overeen met die van ZiN-clieuten. Voor het aantal pgb-clieuten die naar de Wlz gaan is in het rapport geen bandbreedte beschreven. Met hetzelfde percentage, gaan 1.850 – 2.150 pgb-houders over naar de Wlz.
- Dit is in de tabel hiernaast weergegeven.

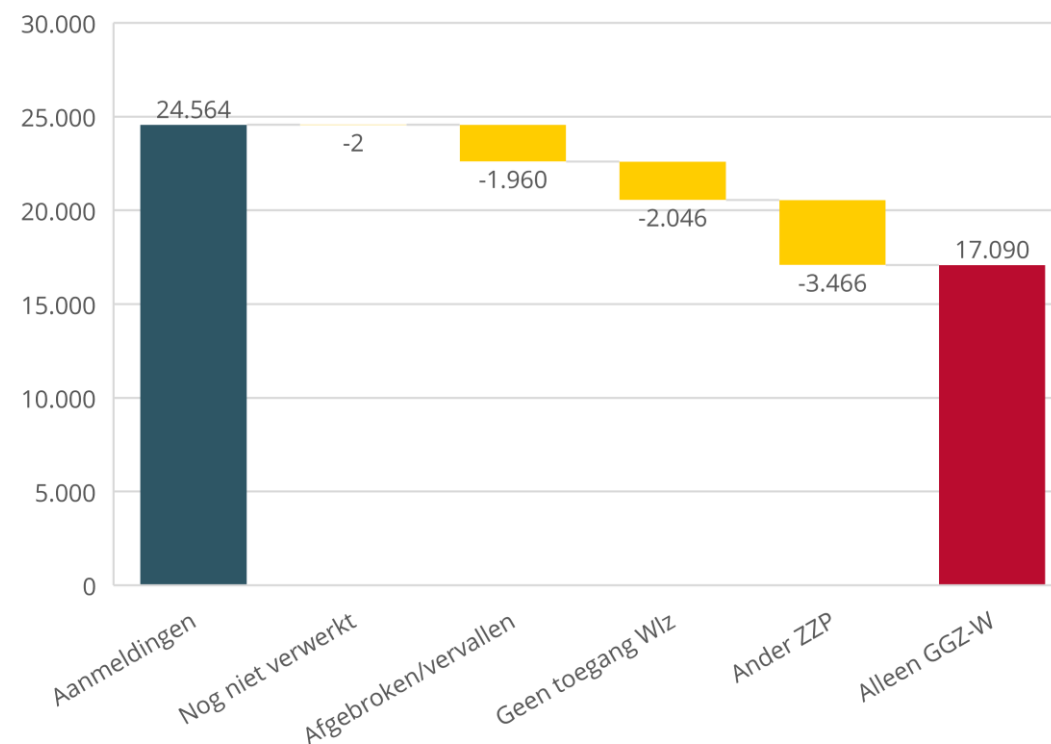
	ZiN		pgb		Totaal	
	#	%	#	%	#	%
Totaal cliënten BW	26.500		7.348		33.800	
Uitstroom Wlz (min)	6.500	25%	1.850	25%	8.300	25%
Uitstroom Wlz (max)	7.750	29%	2.150	29%	9.900	30%

Bij het bepalen van de Wlz-uitname is een verwacht aantal cliënten van 8.500 gehanteerd die vanuit beschermd wonen naar de Wlz over zouden gaan (7.000 ZiN en 1.500 pgb).

- Het aantal van 8.500 cliënten ligt tegen de onderkant van de bandbreedte aan die is ingeschat in het hhm-rapport.
- Deze 8.500 cliënten bedragen (afgerond) 25% van het totaal aantal cliënten van 33.800.
- In het vervolg van deze rapportage hanteren we deze bestuurlijk afgesproken inschatting van 8.500 cliënten als referentiewaarde.

# Aantal aanmeldingen en cliënten met een Wlz-indicatie met grondslag 'psychische stoornis'

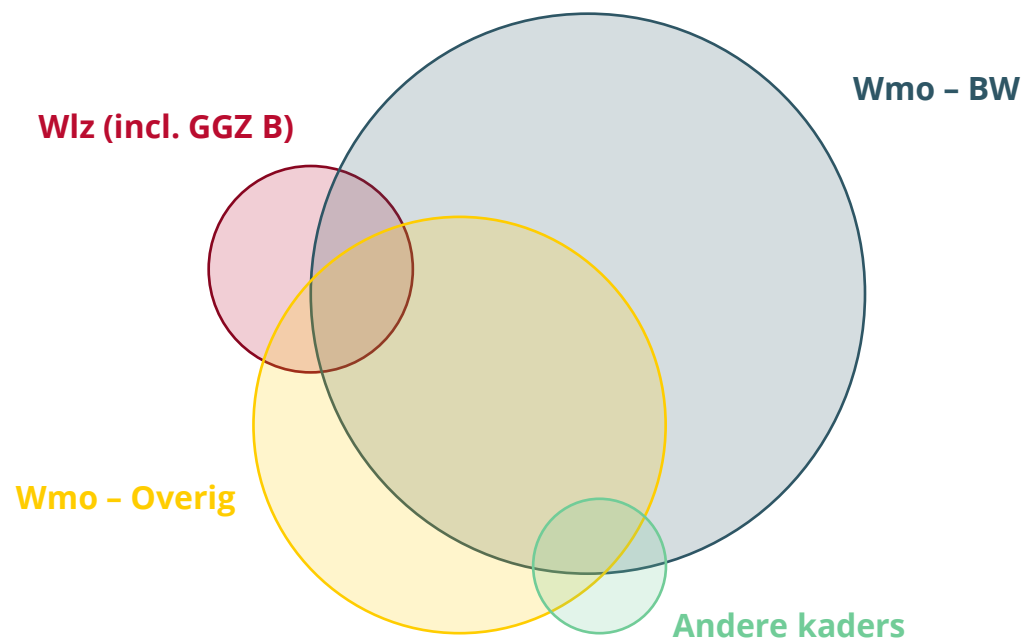
- In 2020 waren er iets meer dan 24.500 aanvragen voor een Wlz-indicatie\*.
- Niet elke aanvraag leidt ook daadwerkelijk tot een Wlz-indicatie. Daarvoor zijn verschillende redenen:
  - Een deel is nog niet verwerkt (2), of tussentijds afgebroken (1.960).
  - Iets meer dan 2.000 aanvragen zijn geweigerd.
  - Meer dan 3.400 aanvragen hebben tot een ander ZPP geleid dan Wlz (bijvoorbeeld GGZ-B). Omdat de CBS-gegevens alleen cliënten bevatten die een indicatie GGZ-W hebben gekregen, is niet duidelijk of deze cliënten in 2019 beschermd woonden of niet.
- In totaal gaan zo'n 17.000 cliënten (zowel vanuit BW als vanuit andere voorzieningen) naar de Wlz met een GGZ-W indicatie.
- Het totaal aantal cliënten dat een Wlz-indicatie werd verwacht te krijgen (niet alleen BW-cliënten) is door hhm ingeschat op 11.750 – 16.250 (inclusief pgb). Het werkelijke aantal van 17.000 ligt daarmee net boven deze bandbreedte.



# Aantal aanmeldingen en cliënten met een Wlz-indicatie met grondslag 'psychische stoornis'

Niet al die 17.000 Wlz-indicaties betreffen personen die voorheen in BW zaten:

- Dit aantal is te bepalen a.d.h.v. gegevens uitgesplitst naar wet van herkomst\*, gebaseerd op aanvragen in 2020. Deze gegevens zijn opgeschaald naar het actuele aantal bekend bij het CIZ.
- Zo'n 12.700 cliënten (75% van totaal) woonden beschermd\*\* (waarvan meer dan de helft ook gebruik maakte van andere Wmo-voorzieningen)
- Zo'n 2.400 cliënten (14%) woonden niet beschermd, maar maakten wel gebruik van andere Wmo-voorzieningen.
- Een (relatief klein) deel van bovenstaande cliënten had al een Wlz-indicatie (voornamelijk GGZ-B) of maakte gebruik van zorg uit een ander kader (Jeugdwet, forensische zorg, LGGZ)
- In de afbeelding rechts is grofmazig aangegeven hoe de verhouding met het gebruik van zorg uit verschillende domeinen is.

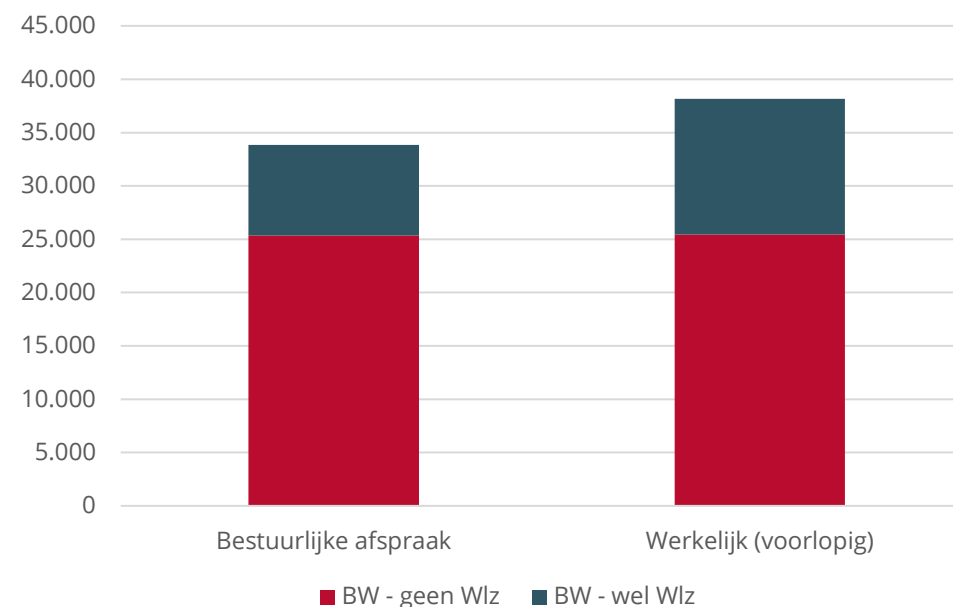


\* Bron: CBS, Monitor Langdurige Zorg

\*\*Om een zo compleet mogelijk beeld te verkrijgen, heeft het CBS hier de verschillende databronnen van BW-gebruik gecombineerd (gemeentelijke monitor sociaal domein en betaling eigen bijdragen aan het CAK).

# Aantal aanmeldingen en cliënten met een Wlz-indicatie met grondslag 'psychische stoornis'

- Op basis van een schatting van het totaal aantal BW-clënten in Nederland (38.165, CBS) komen de 12.700 cliënten (het grijs-blauwe deel van de rechterstaaf in de figuur rechts) die naar de Wlz gaan overeen met zo'n 33% van het totaal.
- Vergelijken we dit met het in de bestuurlijke afspraak geraamde aantal cliënten, dan zijn er in werkelijkheid meer cliënten die beschermd wonen (38.165 i.p.v. 33.800, 13% meer) en meer BW-clënten die naar de Wlz gaan (4.200, 50% meer).
- Het aantal cliënten dat in het kader van de Wmo beschermd blijft wonen komt daarmee uit op 25.465 (38.165 minus 12.700). Dit is vergelijkbaar met het oorspronkelijke ingeschatte aantal van 25.300 cliënten (33.800 minus 8.500). De reden achter deze schijnbare tegenstelling (er gaan meer cliënten naar de Wlz, maar er blijven ongeveer evenveel cliënten beschermd wonen) is dat het totaal aantal cliënten ook toegenomen is.
  - We merken op dat het totaal aantal cliënten ingeschat is op basis van verschillende bronnen, zodat niet volledig duidelijk is of er in de periode tussen 2015 en 2021 daadwerkelijk een volumegroei van het aantal BW-clënten heeft plaatsgevonden. Een vergelijking van beschikbaar bronnenmateriaal (zie Bijlage I achteraan) suggereert dat volumegroei wel een plausibele verklaring is.

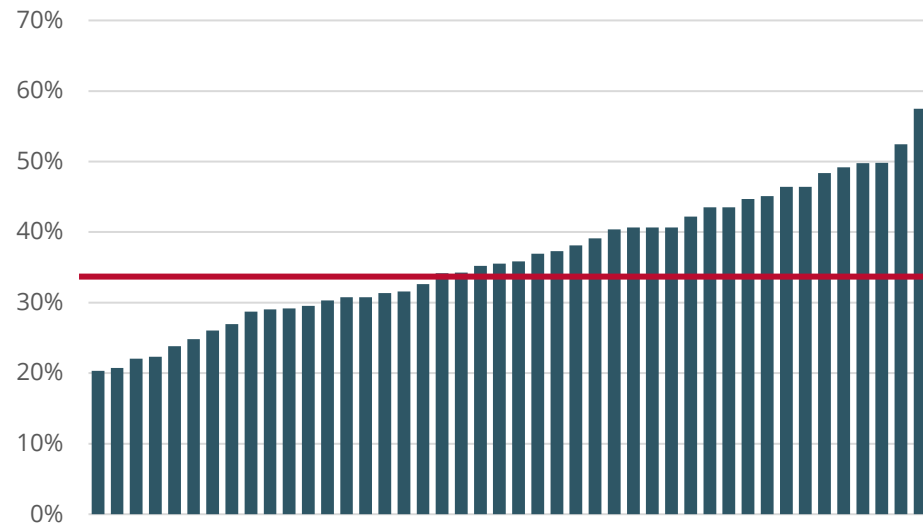




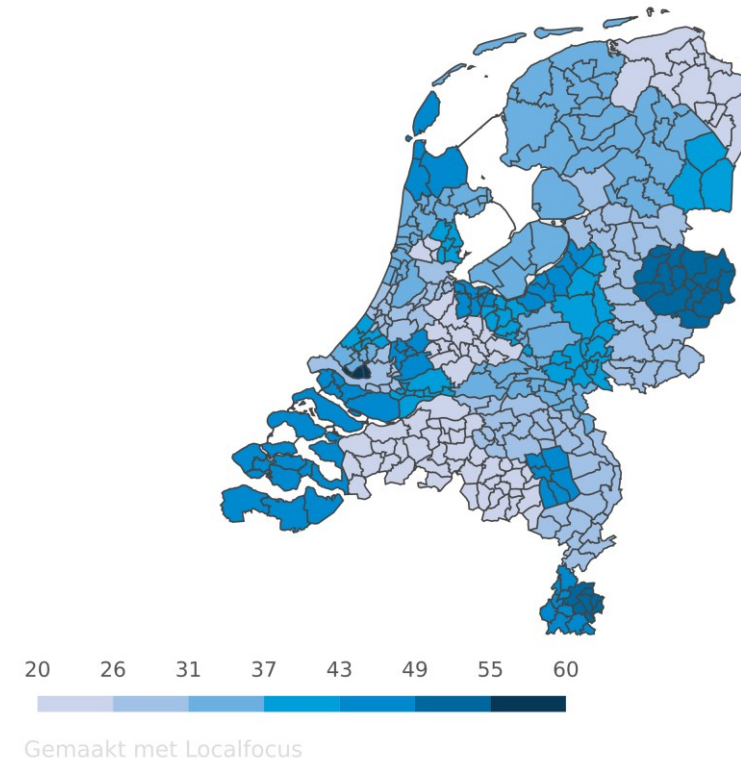
# Regionale verschillen in percentage BW-cliënten met toegang Wlz

Landelijk heeft momenteel 33% van de BW-cliënten toegang tot de Wlz met een GGZ-W indicatie.

- Regionaal verschilt dit van 20% tot 57% (zie figuren onder en rechts)
- Hoewel de verdeling van deze verschillen geleidelijk is, zijn de verschillen tussen regio's groot. (zie figuur)



Percentage BW-cliënten met toegang Wlz





# C. Doordecentralisatie en ingroeipad

Werking van en gevolgen voor

# 1. Werking van de ingroeipaden: de herverdeling van het budget voor beschermd wonen

## Huidige situatie (t/m 2022)

Het budget per regio wordt verdeeld op basis van de kosten op een punt in het verleden\* (een zogenaamd historisch verdeelmodel). De centrumgemeente van iedere regio ontvangt dit budget.

## Nieuwe situatie (2032)

Het volledige macrobudget wordt objectief verdeeld over alle gemeenten van Nederland.

Er vinden dus effectief twee verschuivingen in budget plaats:

- 1. Binnen regio's:** In de nieuwe situatie krijgen alle gemeenten van een regio een deel van het regionale budget, niet alleen de centrumgemeente.
- 2. Tussen regio's:** het objectief verdeelde budget dat alle gemeenten binnen één regio in de nieuwe situatie gezamenlijk ontvangen, is niet gelijk aan het historische budget dat de (centrumgemeente van de) regio in de huidige situatie ontvangt.

De huidige situatie, nieuwe situatie en de bijbehorende transformatie zijn schematisch weergegeven op de volgende slide.

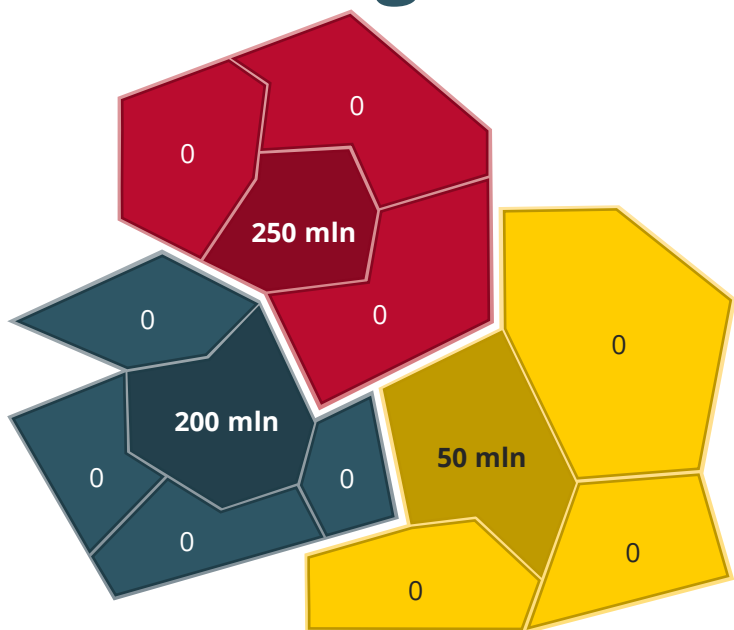
## Twee ingroeipaden

Om de overgang van de huidige (2022) naar de nieuwe (2032) situatie vorm te geven, wordt een tweeledig ingroeipad gehanteerd:

1. Voor de verschuiving van centrumgemeenten naar alle gemeenten volgt het ingroeipad de geprognostiseerde uitstroom van bestaande cliënten. De werking van dit ingroeipad staat beschreven op slide 13 en verder.
2. Voor de herverdeling van het budget tussen regio's geldt een ingroeipad van 10 jaar. Ieder jaar verandert het regionale budget met een even grote stap.

Het budget dat gemeenten tussen 2022 en 2032 ontvangen bestaat dus uit een objectief verdeeld deel (alle gemeenten, nieuwe cliënten) en een historisch verdeeld deel (centrumgemeenten, bestaande cliënten). Het historisch verdeelde deel wordt steeds kleiner. Het objectief verdeeld deel (voor alle gemeenten) wordt steeds groter.

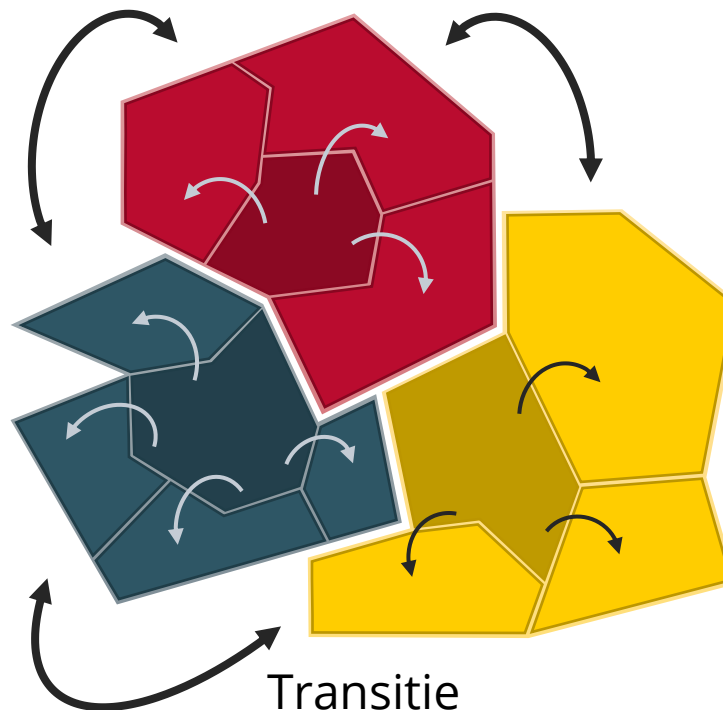
# 1. Werking van de ingroeipaden: de herverdeling van het budget voor beschermd wonen



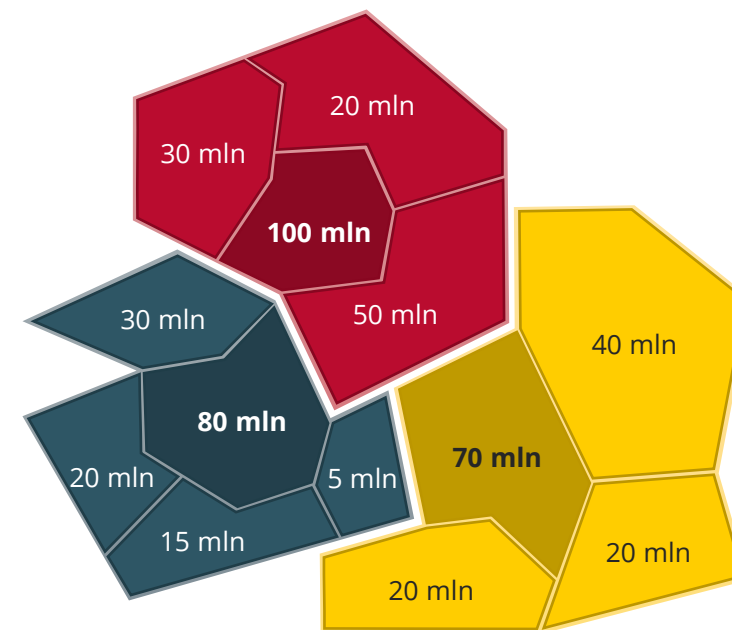
Regiobudgetten 2022



De centrumgemeenten (donkere vlakken) van drie regio's (rood, geel, en blauw) ontvangen een historisch budget.



De budgetten per regio worden middels een ingroeipad objectief i.p.v. historisch verdeeld. Het budget per regio gaat niet langer alleen naar de centrumgemeente, maar wordt objectief verdeeld over alle gemeenten in de regio.



Regiobudgetten 2032



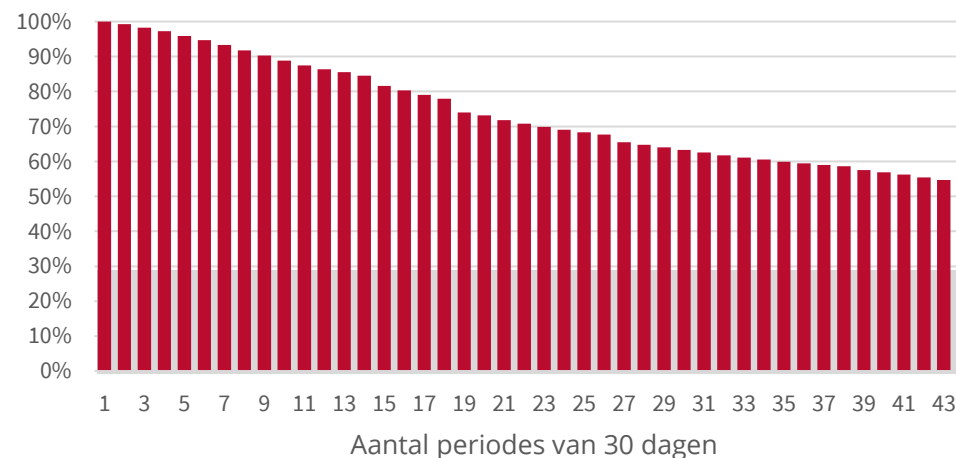
Alle gemeenten binnen elke regio ontvangen een objectief verdeeld budget.

# 1. Werking van de ingroeipaden: het ingroeipad *binnen* regio's

Het ingroeipad binnen regio's, van centrumgemeenten naar regiogemeenten, is gemodelleerd op de geprognosticeerde uitstroom van bestaande cliënten. Hier is de volgende werkwijze voor gehanteerd.

- 1 Bekijk welke cliënten die op 1-1-2015 beschermd woonden (GMSD), daar *na verloop van tijd* nog steeds in zaten (tot medio 2018).
- 2 Vind een patroon in de uitstroom van cliënten in de loop van deze tijd.
- 3 Extrapoler dit patroon om te bepalen hoeveel van de oorspronkelijke cliënten na 4, 5, of 6 jaar nog steeds beschermd wonen.
- 4 Onder de aanname dat de uitstroom in de toekomst een vergelijkbare dynamiek vertoont als in het verleden, gebruiken we dit gevonden patroon om een prognose te maken van de uitstroom vanaf 2023.
- 5 Dit ingroeipad eindigt wanneer alle oorspronkelijke cliënten, minus het aandeel dat naar de Wlz gegaan is, volgens deze prognose uitgestroomd zullen zijn.
- 6 Reken de overgebleven aandelen cliënten om naar een corresponderend jaarbedrag

Ontwikkeling aantal cliënten per periode (GMSD) incl. verhuizingen

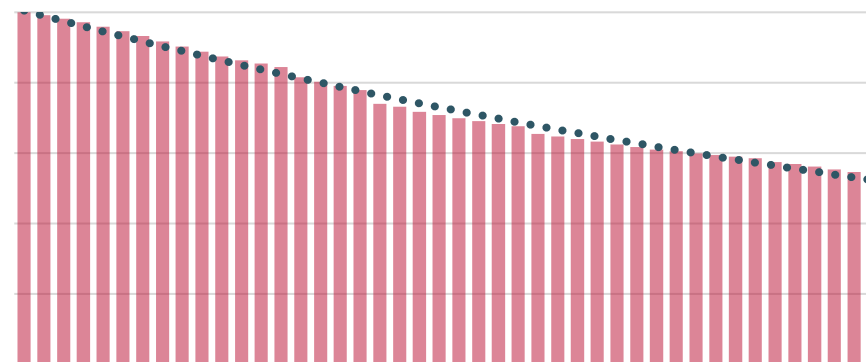


# 1. Werking van de ingroeipaden: het ingroeipad *binnen* regio's

Het ingroeipad binnen regio's, van centrumgemeenten naar regiogemeenten, is gemodelleerd op de geprognosticeerde uitstroom van bestaande cliënten. Hier is de volgende werkwijze voor gehanteerd.

- 1 Bekijk welke cliënten die op 1-1-2015 beschermd woonden (GMSD), daar *na verloop van tijd* nog steeds in zaten (tot medio 2018).
- 2 Vind een patroon in de uitstroom van cliënten in de loop van deze tijd.
- 3 Extrapoler dit patroon om te bepalen hoeveel van de oorspronkelijke cliënten na 4, 5, of 6 jaar nog steeds beschermd wonen.
- 4 Onder de aanname dat de uitstroom in de toekomst een vergelijkbare dynamiek vertoont als in het verleden, gebruiken we dit gevonden patroon om een prognose te maken van de uitstroom vanaf 2023.
- 5 Dit ingroeipad eindigt wanneer alle oorspronkelijke cliënten, minus het aandeel dat naar de Wlz gegaan is, volgens deze prognose uitgestroomd zullen zijn.
- 6 Reken de overgebleven aandelen cliënten om naar een corresponderend jaarbedrag

Exponentieel ingroeipad

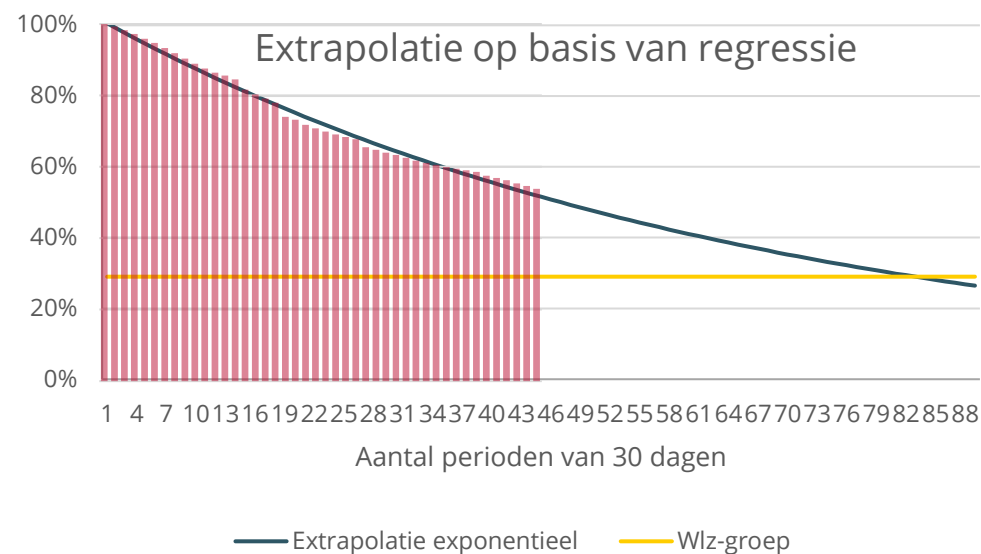


Er is zowel gekeken naar een lineair patroon, een lineair patroon met een knik, en een exponentieel patroon. Laatstgenoemde bleek het best te passen op de uitstroom van cliënten.

# 1. Werking van de ingroeipaden: het ingroeipad *binnen* regio's

Het ingroeipad binnen regio's, van centrumgemeenten naar regiogemeenten, is gemodelleerd op de geprognosticeerde uitstroom van bestaande cliënten. Hier is de volgende werkwijze voor gehanteerd.

- 1 Bekijk welke cliënten die op 1-1-2015 beschermd woonden (GMSD), daar *na verloop van tijd* nog steeds in zaten (tot medio 2018).
- 2 Vind een patroon in de uitstroom van cliënten in de loop van deze tijd.
- 3 Extrapolatie dit patroon om te bepalen hoeveel van de oorspronkelijke cliënten na 4, 5, of 6 jaar nog steeds beschermd wonen.
- 4 Onder de aanname dat de uitstroom in de toekomst een vergelijkbare dynamiek vertoont als in het verleden, gebruiken we dit gevonden patroon om een prognose te maken van de uitstroom vanaf 2023.
- 5 Dit ingroeipad eindigt wanneer alle oorspronkelijke cliënten, minus het aandeel dat naar de Wlz is gegaan is, volgens deze prognose uitgestroomd zullen zijn.
- 6 Reken de overgebleven aandelen cliënten om naar een corresponderend jaarbedrag



Hier ligt de aanname aan ten grondslag dat er, na de overgang van cliënten naar de Wlz, geen cliënten levenslang in beschermd wonen blijven. Of dat daadwerkelijk het geval is, moet uiteraard blijken, maar met de grotere uitstroom naar de Wlz is de kans hierop wel vergroot.

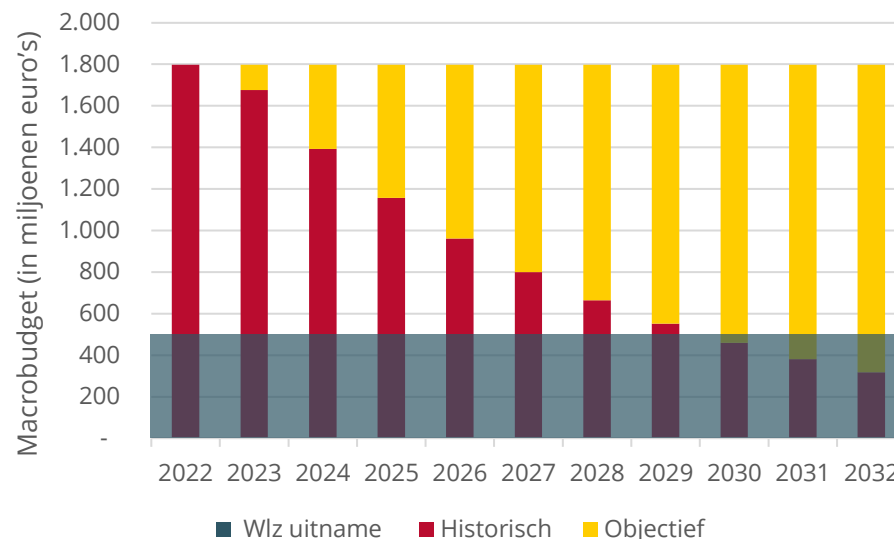
# 1. Werking van de ingroeipaden: het ingroeipad *binnen* regio's

Het ingroeipad binnen regio's, van centrumgemeenten naar regiogemeenten, is gemodelleerd op de geprognosticeerde uitstroom van bestaande cliënten. Hier is de volgende werkwijze voor gehanteerd.

- 1 Bekijk welke cliënten die op 1-1-2015 beschermd woonden (GMSD), daar *na verloop van tijd* nog steeds in zaten (tot medio 2018).
- 2 Vind een patroon in de uitstroom van cliënten in de loop van deze tijd.
- 3 Extrapoler dit patroon om te bepalen hoeveel van de oorspronkelijke cliënten na 4, 5, of 6 jaar nog steeds beschermd wonen.
- 4 Onder de aanname dat de uitstroom in de toekomst een vergelijkbare dynamiek vertoont als in het verleden, gebruiken we dit gevonden patroon om een prognose te maken van de uitstroom vanaf 2023.
- 5 Dit ingroeipad eindigt wanneer alle oorspronkelijke cliënten, minus het aandeel dat naar de Wlz is gegaan is, volgens deze prognose uitgestroomd zullen zijn.
- 6 Reken de overgebleven aandelen cliënten om naar een corresponderend jaarbedrag

Met de oorspronkelijk afgesproken uitname van 495 miljoen (zonder nacalculatie, gebaseerd op rapport hhm), zou dit ingroeipad 7 jaar duren, geteld vanaf 2023.

NB. Het ingroeipad is opgesteld op macro-niveau. Dus effectief wordt hiermee voor iedere regio met een gemiddelde (naar rato van het historisch budget) Wlz-uitname gerekend.





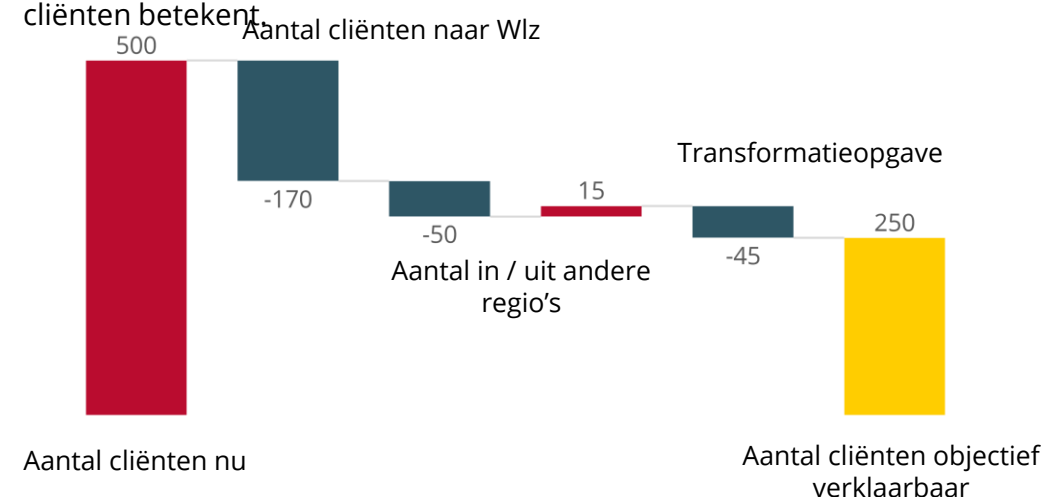
# 1. Werking van de ingroeipaden: het ingroeipad *tussen regio's* (1/2)

Momenteel is het aanbod in beschermd wonen ongelijk over het land verdeeld. Een scheefheid, die niet objectief verklaarbaar is. Deze scheefheid heeft verschillende (mogelijke) oorzaken:

- de aanwezigheid van voorzieningen in andere kaders van waaruit cliënten in beschermd wonen stromen;
- directe instroom vanuit andere regio's, omdat de betreffende regio een aantrekkelijke of passende plek voor vestiging is (grootste kans op herstel);
- regionale verschillen in toegangscriteria.

In de uiteindelijke situatie worden de kosten voor beschermd wonen bepaald door waar cliënten vandaan komen en krijgen de gemeenten objectief verdeelde middelen om daar aan tegemoet te komen. Om van de huidige naar de toekomstige situatie te gaan, vraagt een transformatie. Het is op dit moment onbekend wat het aandeel van bovenstaande oorzaken op de huidige scheefheid is. Voor cliënten uit andere gemeenten / regio's wordt deze transformatie gemitigeerd / verkleind door het

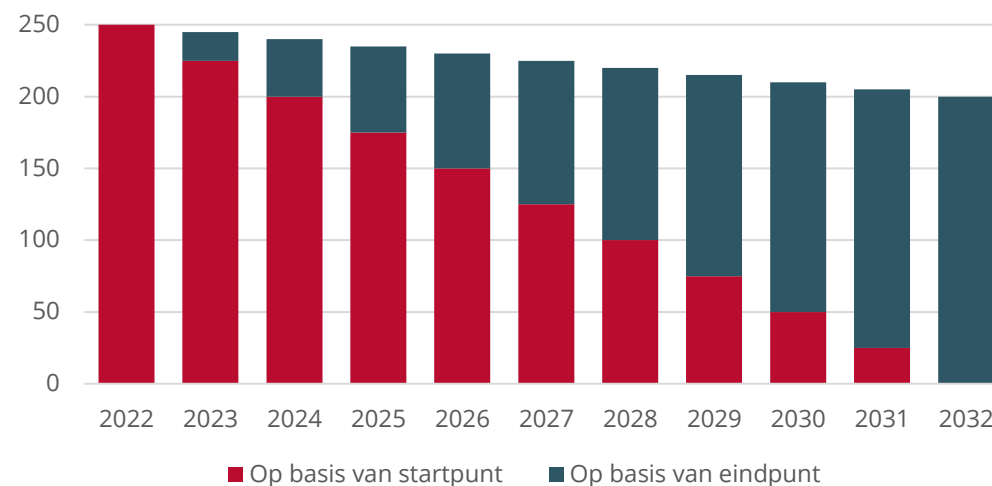
woonplaatsbeginsel: je hoeft immers niet meer te betalen voor cliënten die niet uit je gemeente komen. Voor een deel zal er echter ook sprake moeten zijn van opbouw van nieuw aanbod in sommige regio's en afbouw in andere regio's. Zie onderstaande figuur dat de (versimpelde) situatie voor een hypothetische regio beschrijft. In deze regio zijn er nu 500 cliënten, waarvan er 170 naar de Wlz gestroomd zijn. Er wonen 50 cliënten uit andere regio's en er wonen 15 cliënten in andere regio's. De objectieve verdeling voorspelt 250 cliënten\*. Dit betekent dat de transformatieopgave van deze regio een duurzame afname van 45 cliënten betekent.



# 1. Werking van de ingroeipaden: het ingroeipad *tussen regio's* (2/2)

Zo'n transformatie tot stand brengen, kost tijd en gaat gepaard met frictiekosten. Daarom moet deze overgang geleidelijk vormgegeven worden. Dit is de functie van het tweede ingroeipad, dat een vaste lengte van 10 jaar heeft en evenzoveel stappen van gelijke omvang kent.

Hoewel het budget na het aflopen van het ingroeipad binnen regio's (zie vorige pagina's) in principe slechts nog op objectieve gronden verdeeld wordt (omdat centrumgemeenten in directe zin geen historisch budget ontvangen), speelt het historisch budget nog wel enkele aanvullende jaren een rol, omdat dit het startpunt van het ingroeipad tussen regio's vormt. Ter illustratie: na vijf jaar is de helft van het budget nog bepaald op basis van wat een regio ooit aan historisch budget ontving\*. In dit opzicht is 2032 pas het eerste jaar dat alle budgetten volledig objectief verdeeld worden. In de figuur hiernaast is dit geïllustreerd aan de hand van een regio die van 250 mio in 2022 krimpt tot 200 in 2032.



N.B. Merk op dat de bestaande cliënten (en hun aanbod) een bovengrens vormen voor de snelheid waarmee deze transformatie plaats kan vinden, omdat zij, zolang ze nog niet uitgestroomd zijn, onder verantwoordelijkheid van de centrumgemeenten vallen. Dit heeft als gevolg dat de twee ingroeipaden niet los van elkaar gezien kunnen worden.

\*Merk op dat dit niet hetzelfde betekent als dat de helft van het budget op historische gronden verdeeld wordt *binnen* de regio's. Daarvoor is het andere ingroeipad.

## 2. Gevolgen voor het ingroeipad *binnen regio's*

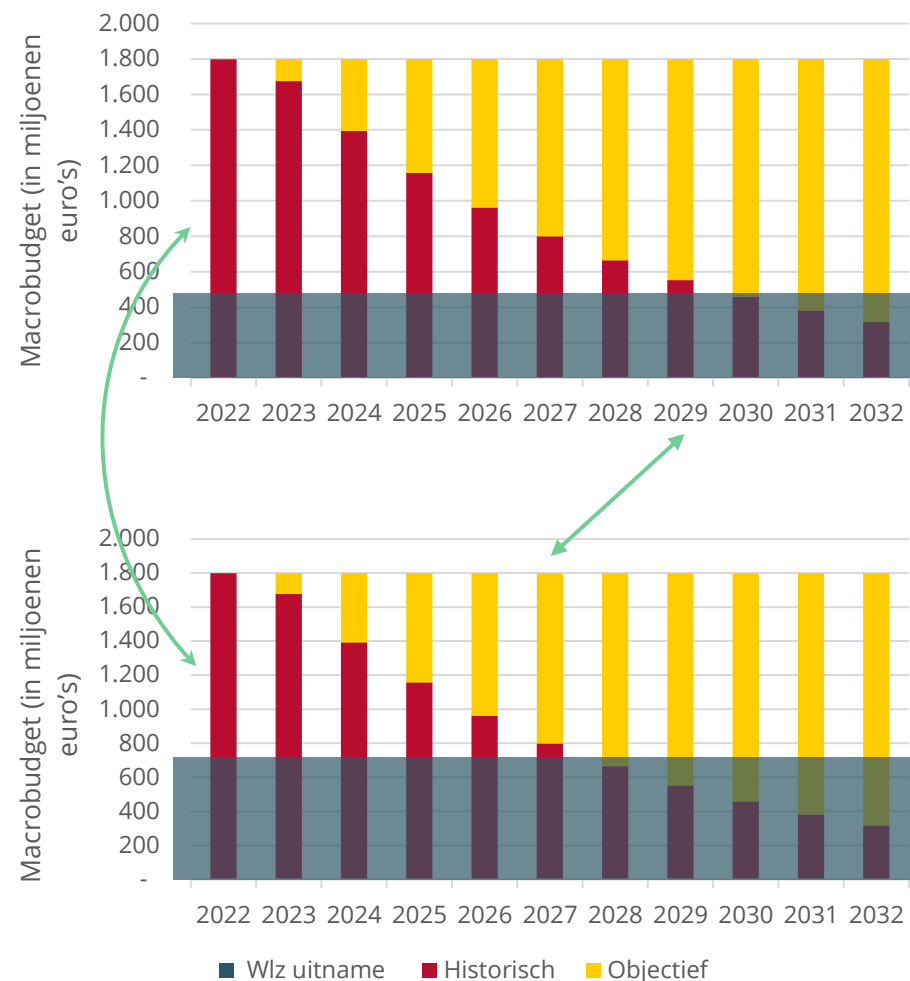
Er is op dit onderdeel **één gevolg** van een feitelijk grotere uitstroom naar de Wlz dan vooraf ingeschat: **het macrobudget voor BW neemt af, in lijn met de kosten voor de uitgestroomde cliënten en de centrumgemeenten ontvangen vanaf het startjaar dan ook minder historisch budget.** Bovendien komen ze –bij een onveranderde uitstroomsnelheid ten opzichte van de inschatting– eerder op het punt dat de bestaande cliënten die beschermd blijven wonen, uitgestroomd zijn.\* Zie ter illustratie de twee figuren rechts.

In de vormgeving van het ingroeipad is er rekening mee gehouden dat de totale Wlz-uitname op dat moment nog niet bekend was. Dit kan aangepast worden om rekening te houden met een hogere/lagere uitname, waardoor het ingroeipad ook automatisch korter/langer wordt.

Met de werkelijke uitstroom lijkt het ingroeipad 5 jaar te gaan duren i.p.v. de ingeschatte 7 jaar. Dit komt doordat er relatief minder BW-cliënten over blijven dan gedacht, waardoor zij naar verwachting al na 5 i.p.v. 7 jaar allemaal zijn uitgestroomd.\*\* De snelheid van de nieuwe instroom van cliënten verandert niet.

\*Een andere manier om hier tegenaan te kijken, is dat het startpunt (dus het aantal resterende cliënten) feitelijk lager is. Zij zijn dan eerder (nagenoeg) uitgestroomd.

\*\*Hier ligt hier de aanname aan ten grondslag dat er, na de overgang van cliënten naar de Wlz, geen cliënten levenslang in BW zullen blijven (zie ook p. 15).



## 2. Gevolgen voor het ingroeipad *binnen regio's*

Nu was het bij de totstandkoming van het ingroeipad al bekend dat de uitstroom naar de Wlz in niet alle regio's precies hetzelfde zou zijn en dus dat er regionale verschillen zijn. De uitname van het budget per centrumgemeente moet daarom zo goed mogelijk aansluiten op de feitelijke afname van de uitgaven voor gemeenten. Het tempo van het ingroeipad is daarentegen landelijk bepaald. Het is goed mogelijk dat de feitelijke uitstroom van bestaande cliënten niet in alle regio's precies hetzelfde tempo (dat van het ingroeipad) doorloopt, maar het is momenteel niet mogelijk om aan te geven of dit effect groter wordt door de hogere uitstroom.

In een deel van de regio's blijft de centrumgemeente in de toekomst het beschermd wonen aanbod organiseren en dragen de overige gemeenten in de kosten daarvoor bij\*. Voor deze regio's heeft dit geen grote consequenties. Alle middelen –voor nieuwe en bestaande cliënten– komen immers bij de centrumgemeente samen. Doordat de inkoop voor BW in gezamenlijkheid wordt gedaan, is er in essentie geen sprake van een ingroeipad *binnen de regio*.

Voor regio's waarin alle gemeenten (een deel van) het aanbod voor nieuwe cliënten afzonderlijk organiseren, kan dit wel gevolgen hebben. De financiële

middelen die de centrumgemeente ontvangt nemen af aan de hand van het ingroeipad. Dit ingroeipad is gebaseerd op de verwachte uitstroom. Wanneer er sprake is van een langzamere uitstroom van bestaande cliënten dan verwacht (bijvoorbeeld door een groter tekort aan beschikbare woningen) dan zullen er dus meer cliënten zijn dan waarvoor er financiële middelen ontvangen worden. De centrumgemeente zal dan dus een financieel tekort kennen op de middelen die voor bestaande cliënten bedoeld zijn. Wanneer de uitstroom sneller is, zal dit juist een overschot betekenen.\*\*

Bij de inschatting van de uitstroom naar de Wlz is er een beeld gevormd van de diversiteit in regio's. Het is daarom ook niet te zeggen of deze diversiteit nu groter of kleiner is dan vooraf voorspeld en dus of er meer of minder centrumgemeenten zijn met een tekort of overschot dan eerder het geval was. Los van de huidige situatie ten opzichte van de vooraf voorspelde, noopt dit regio's sowieso om afspraken te maken over onderlinge financiële solidariteit.

\*Hhm, Landelijke stand van het land - Doorontwikkeling beschermd wonen en maatschappelijke opvang (2020)

\*\*Een tekort / overschot voor een centrumgemeente betekent niet automatisch een overschot / tekort voor overige gemeenten in de regio, omdat dit afhangt van hoe het objectief model in combinatie met het woonplaatsbeginsel uitpakt voor de betreffende gemeenten.

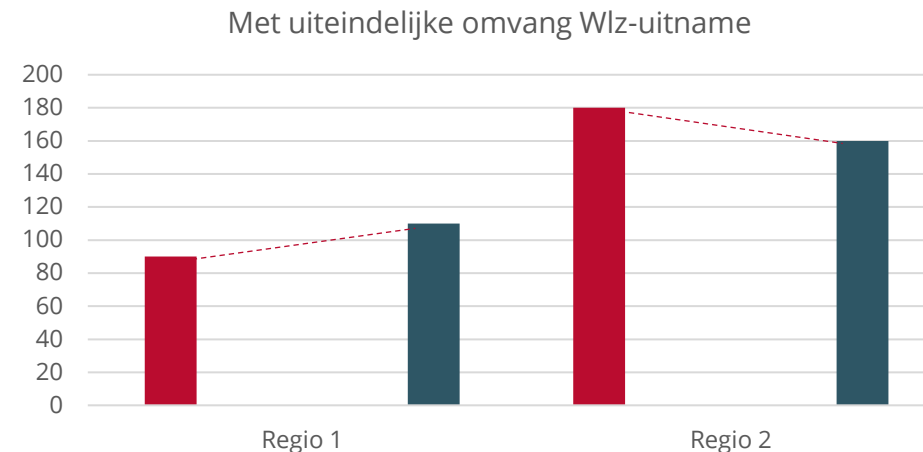
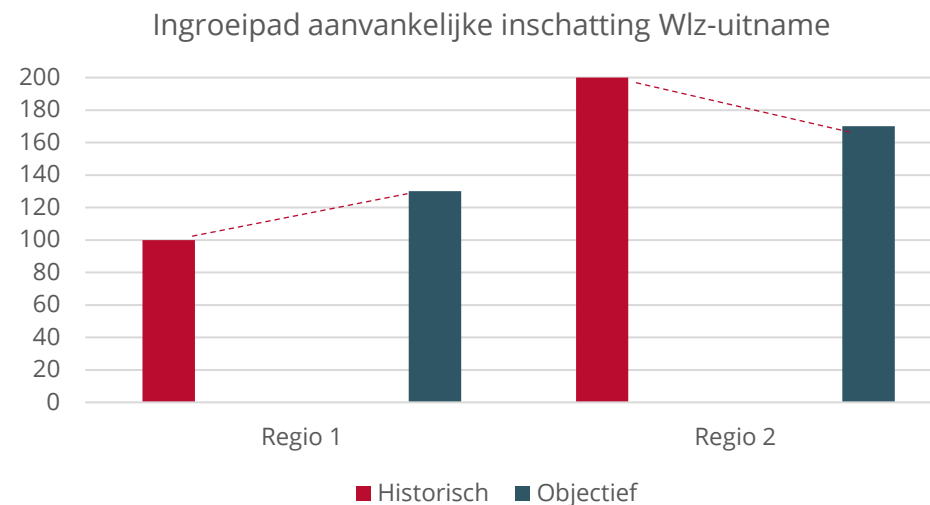
## 2. Gevolgen voor het ingroeipad *tussen regio's*

Er is op dit onderdeel één mogelijk gevolg. Dat heeft niet zozeer betrekking op de omvang van de uitname, maar op hoe deze regionaal verdeeld is:

1. **Het ingroeipad tussen regio's kan meer of minder omvangrijk zijn dan aanvankelijk berekend.** De verdeling van de uitname is zo dat de regionale historische budgetten (dus de budgetten waarmee de doordecentralisatie gestart wordt) beter of minder goed aansluiten bij de uiteindelijke objectieve budgetten *per regio*.

Als ze daar bijvoorbeeld beter bij aansluiten, dan betekent dit dat het ingroeipad tussen regio's kleinere verschillen hoeft te overbruggen. Omdat de lengte van dit ingroeipad vastligt, betekent dit weer dat er per jaar kleinere stappen gemaakt hoeven te worden. Het omgekeerde effect kan zich ook voordoen.

In de figuren rechts is dit effect geïllustreerd: de stippellijnen lopen in de feitelijke situatie minder steil (dus minder grote stappen) dan in de aanvankelijke\*. *Op de volgende pagina staat een analyse die een eerste beeld geeft van welke kant dit effect op gaat.*

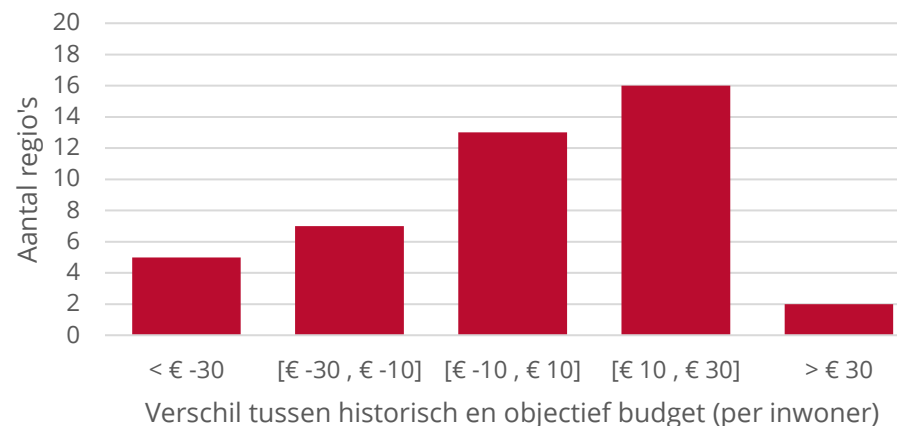


## 2. Gevolgen voor het ingroeipad *tussen regio's (2/2)*

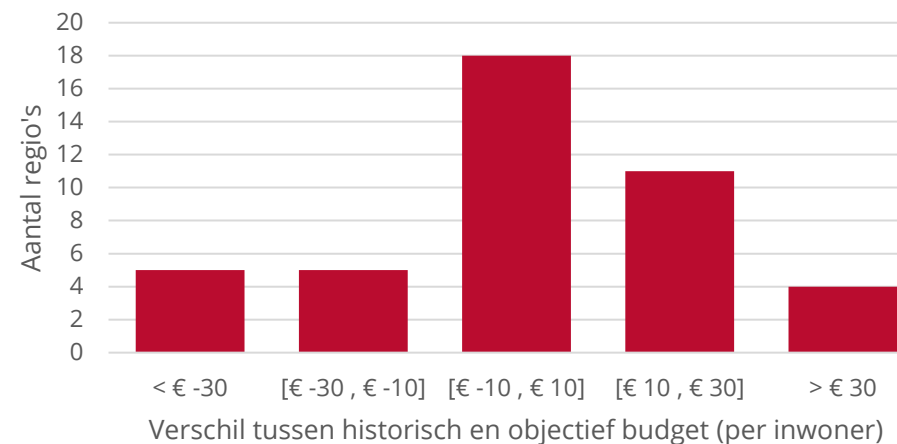
In de figuren rechts is de verdeling over regio's weergegeven van de verschillen tussen het historische en objectieve budget per inwoner.

- In de bovenste figuur is de ingeschatte situatie weergegeven. Voor de bovenste figuur is het macrobudget bepaald door het totale macrobudget voor 2023 uit de septembercirculaire 2021 te nemen (2,07 miljard) en hier een Wlz-uitname van 495 miljoen vanaf te trekken (corresponderend met de oorspronkelijke inschatting van 8.500 cliënten). Het macrobudget voor BW bedraagt dan 1,58 miljard. Voor deze figuur is de historische verdeling gebruikt zoals gepubliceerd in de septembercirculaire 2020 (de budgetten voor 2023 – 2025). Deze verdeling is, net als de objectieve verdeling, geschaald naar het berekende macrobudget.
- In de onderste figuur is de werkelijke situatie weergegeven. In deze figuur zijn de historische en objectieve verdelingen uit de septembercirculaire 2021 gebruikt. Deze zijn geschaald naar het macrobudget uit die circulaire (1,43 miljard) dat is ontstaan door een Wlz-uitname van 644 miljoen.

Wlz-uitname voor ingeschat aantal cliënten



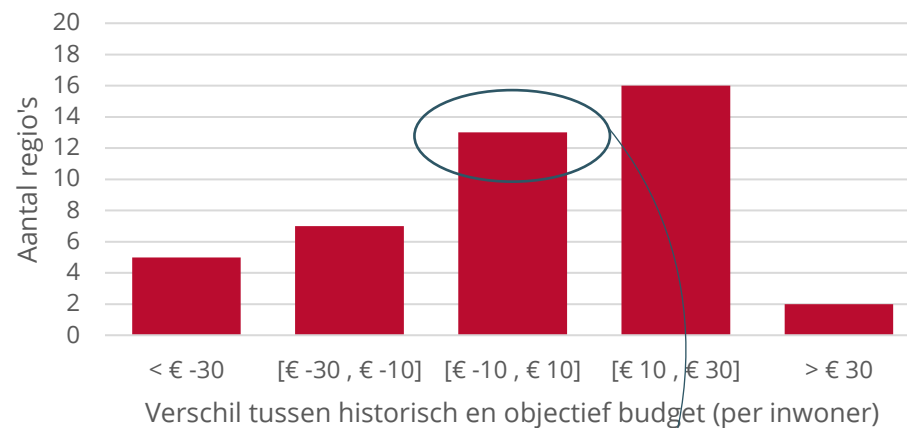
Wlz-uitname na werkelijk aantal cliënten



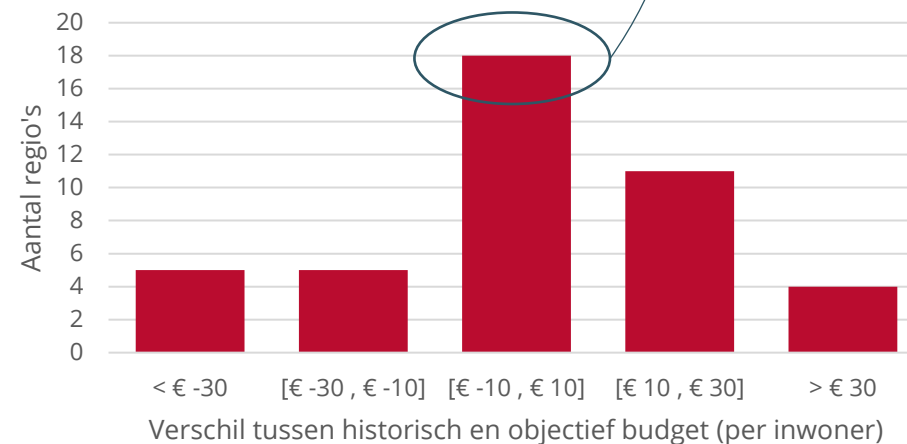
## 2. Gevolgen voor het ingroeipad *tussen regio's* (1/2)

- Te zien is dat de verschillen tussen historische en objectieve budgetten op regioniveau per inwoner in de werkelijke situatie gemiddeld iets kleiner zijn dan in de oorspronkelijk ingeschatte situatie.
  - Zie de pijlen ter illustratie: van 13 regio's met de kleinste herverdeeeffecten naar 18
- Dit impliceert dat het ingroeipad tussen regio's *gemiddeld* (iets) minder impactvol zal zijn dan op basis van de inschatting vooraf / huidige situatie. Dit is overigens een combinatie van twee effecten: dat door de uitname de historische budgetten iets meer in lijn liggen met de uiteindelijke objectieve budgetten, en doordat het resterende macrobudget ook kleiner wordt.

Wlz-uitname voor ingeschat aantal cliënten



Wlz-uitname na werkelijk aantal cliënten



## 2. Gevolgen voor het ingroeipad: combinatie van beide paden

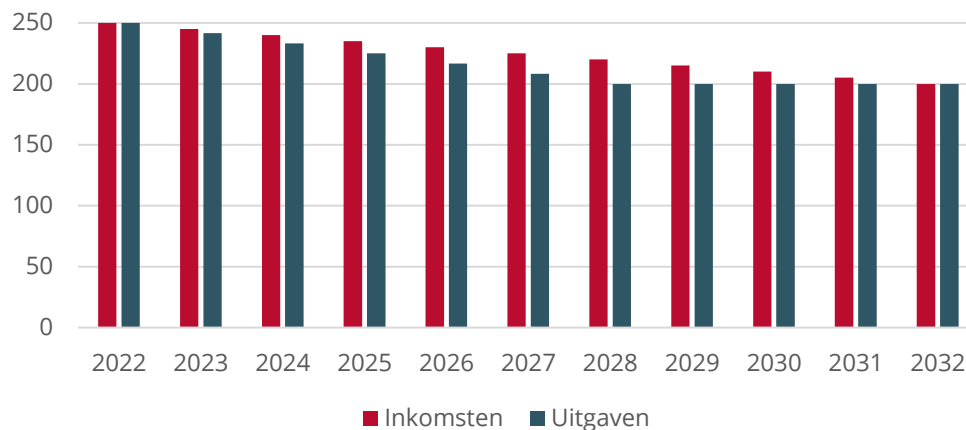
Tot slot is er nog een effect dat voortkomt uit de combinatie van beide ingroeipaden. Het ingroeipad tussen regio's heeft een vaste lengte van 10 jaar, het ingroeipad binnen regio's is afhankelijk van wanneer bestaande cliënten uitgestroomd zijn. Door de grotere uitstroom naar de Wlz, wordt het ene ingroeipad zoals eerder aangegeven korter, het andere niet. Het verschil tussen beiden groeit: van 3 jaar, naar 5 jaar.

Dit betekent dat –als de daadwerkelijke uitstroom van bestaande cliënten zich volgens de voorspelling voltrekt– er in het zesde jaar sprake is van louter nieuw ingestroomde cliënten, waarvan de kosten uit het objectieve model gefinancierd moeten worden.

Eenzijds is het mogelijk dat de *omvang van de transformatieopgave\** iets afneemt ten opzichte van wat eerder aangenomen werd. De redenen hiervoor zijn het licht 'egaliserende effect' van de uitstroom (zie de vorige pagina's) en het woonplaatsbeginsel als mitigerend instrument voor een deel van de scheefheid (zie pagina 17). Anderzijds wordt door een korter ingroeipad binnen regio's ook de bovengrens voor de *snelheid waarmee de transformatie plaats kan vinden*, verhoogd. Dit betekent dat er een

kans is dat de feitelijke transformatie zich sneller voltrekt dan eerder gedacht werd. De vaste lengte van het ingroeipad van 10 jaar kan dit echter niet accommoderen. Een mogelijk gevolg hiervan is dat gemeenten in regio's die als geheel krimpen gedurende het ingroeipad te veel middelen hebben in relatie tot hun opgave op dat moment. Voor regio's die groeien, geldt het omgekeerde.

In de onderstaande figuur hebben we dit geïllustreerd aan de hand van een regio die van 250 naar 200 miljoen krimpt, maar door de snellere uitstroom van bestaande cliënten de transformatie in 5 jaar voltooit. Omdat dit momenteel nog niet goed te overzien is, onderstreept dit het belang van een goede monitoring na invoering van het nieuwe model.



\*Het gaat hier om de relatieve omvang. In absolute zin neemt de transformatieopgave sowieso af doordat er minder cliënten in BW blijven.





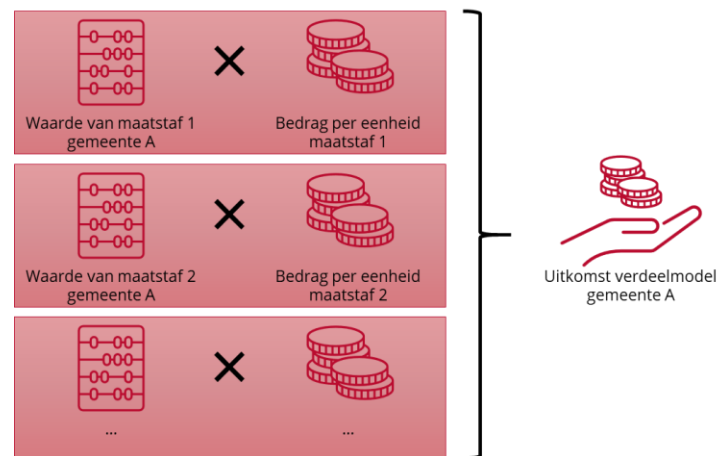
## D. Objectief verdeelmodel

Werking van en gevolgen voor

# 1. Werking van het objectieve verdeelmodel: uitgangspunten

Vanaf 2023 wordt er dus ieder jaar een groter deel van het budget verdeeld volgens een **objectief verdeelmodel**. Dit model is ontwikkeld a.d.h.v. de uitgangspunten van de commissie Dannenberg, geëxpliciteerd door het expertiseteam MO-BW-BG:

1. Het is de bedoeling dat cliënten zoveel als mogelijk in hun eigen gemeente geholpen worden.
2. Als dit niet mogelijk is, zal er een kostenregeling (of woonplaatsbeginsel) gaan gelden, zodat de herkomstgemeente (een deel van) de kosten draagt.\*
3. Het type cliënt dat momenteel in beschermd wonen zit, zal in de toekomst ook hulp nodig hebben.



**Een verdeelmodel bestaat uit maatstaven en gewichten.**

- Maatstaven zijn objectieve kenmerken van gemeenten (bijv. het aantal inwoners).
- Iedere maatstaf wordt vermenigvuldigd met een gewicht: het bedrag dat een gemeente ontvangt per eenheid van die maatstaf (bijv. het bedrag per inwoner).

Voor iedere gemeente wordt de waarde per maatstaf vermenigvuldigd met het gewicht. De som van al deze uitkomsten is het budget dat de gemeente ontvangt.

# 1. Werking van het objectieve verdeelmodel: basis is de instroom *vanuit* elke gemeente, als maat voor hun opgave

Het verdeelmodel voorspelt de opgave van gemeenten op basis van het aantal **instromende cliënten per gemeente**, en daarmee indirect de kosten.

Hiervoor is gekozen omdat:

- het bepalen van de herkomstgemeente van cliënten in beschermd wonen alleen mogelijk is op persoonsniveau;
- er over BW-kosten geen gegevens beschikbaar zijn op persoonsniveau;
- het onduidelijk is hoe de kosten in de toekomst zich zullen verhouden tot de kosten op dit moment.

Dit is te verantwoorden omdat er geen structurele scheefheid zit tussen regio's in de gemiddelde kosten per cliënt (analyse AEF, 2019).

## Waar is het verdeelmodel precies op geijkt?

1. Het model is opgesteld a.d.h.v. het aantal cliënten dat in 2016, 2017, of 2018 is ingestroomd.
2. Er is geen rekening gehouden met verschillen in verblijfsduur van cliënten afkomstig uit verschillende gemeenten.
3. De analyse is gebaseerd op gegevens van het CAK: het aantal cliënten dat de hoge eigen bijdrage voor intramurale ondersteuning betaalt.
4. Er is zoveel mogelijk geschoond voor cliënten die instromen vanuit residentiële GGZ\* of jeugdhulp met verblijf (deze cliënten zijn zoveel mogelijk geabstraheerd van het totale aantal). Anders zouden de cliënten vanuit een instelling op het conto van de woongemeente komen.

# 1. Werking van het objectieve verdeelmodel:

Om tot een objectief verdeelmodel te komen, is de volgende werkwijze gehanteerd:

- 1 Bepaal de gemeente waar de cliënten die in 2016, 2017, of 2018 beschermd zijn gaan wonen, een half jaar voor aanvang van dit traject woonden.
- 2 Reproduceer dit patroon zo goed mogelijk aan de hand van objectieve maatstaven en hun gewichten.
- 3 Maak op basis hiervan een model voor alle gemeenten van Nederland.
- 4 Verdeel het macrobudget op basis van de voorspellingen van dit verdeelmodel.

De maatstaven in het uiteindelijke model, en het deel van het macrobudget dat iedere maatstaf verdeelt, zijn in de tabel rechts weergegeven. Het betreft de momenteel openbaar beschikbare versie van het model.

Maatstaf	Verdeelt*
Aantal inwoners met zorgkosten hoger dan € 50.000 euro	10%
Aantal EPA patiënten	54%
Oppervlakte land in hectaren	8%
Regionale centrumfunctie	20%
Vast bedrag	6%

Gemeenten en het Rijk hebben afgesproken om dit objectieve model na een paar jaar te evalueren.

## 2. Gevolgen voor het objectief model

Er zijn op dit onderdeel **twee (mogelijke) gevolgen** van een feitelijk grotere uitstroom naar de Wlz dan vooraf ingeschat:

- 1. De voeding van de objectieve verdeling (d.w.z. de instroom van de afgelopen jaren waarop deze verdeling geijkt is), kan een minder goede maat zijn voor de werkelijke vraag vanuit de gemeenten.** Er zijn namelijk meer mensen die de afgelopen jaren ingestroomd zijn, en dus onderdeel van deze voeding zijn, naar de Wlz overgegaan dan vooraf ingeschat. In absolute zin is dit geen belemmering omdat het macrobudget hierop aangepast wordt, maar wanneer 'BW cliënten die wel/niet naar de Wlz gaan' geografisch gezien verschillend verdeeld zijn, kunnen de aandelen op het totaal veranderen. In de tabel rechts is een hypothetisch voorbeeld weergegeven.

*Dit effect doet zich dus alleen voor wanneer twee groepen ongelijk verdeeld zijn over het land. We weten van het aanbod wel dat dit het geval is (het aandeel cliënten is immers niet overal even groot), van de vraag weten we dat nog niet. Bovendien zijn de cliënten die naar de Wlz uit zijn gestroomd, waarschijnlijk al ondervertegenwoordigd in de instroom, omdat zij al bovengemiddeld lang in BW zaten.\**

	Gemeente A	Gemeente B	Totaal
Basis voor model (# cliënten)	100	100	200
Aandeel op alle gemeenten (totale instroom)	50%	50%	100%
<b>Inschatting:</b>			
Naar Wlz	20	30	25%
Resterend	80	70	150
Aandeel gemeente op totaal	53%	47%	
<b>Werkelijk (10% hoger dan ingeschat):</b>			
Naar Wlz	22	33	27,5%
Resterend	78	67	145
Aandeel gemeente op totaal	54%	46%	

\*De mate van deze ondervertegenwoordiging, is waarschijnlijk echter kleiner geworden, doordat de uitstroom naar de Wlz groter is dan verwacht.

## 2. Gevolgen voor het objectief model

Er zijn op dit onderdeel **twee (mogelijke) gevolgen** van een feitelijk grotere uitstroom naar de Wlz dan vooraf ingeschat:

- 1. De voeding van de objectieve verdeling (d.w.z. de instroom van de afgelopen jaren waarop deze verdeling geijkt is), kan een minder goede maat zijn voor de werkelijke vraag vanuit de gemeenten.** Er zijn namelijk meer mensen die de afgelopen jaren ingestroomd zijn, en dus onderdeel van deze voeding zijn, naar de Wlz overgegaan dan vooraf ingeschat. In absolute zin is dit geen belemmering omdat het macrobudget hierop aangepast wordt, maar wanneer 'BW cliënten die wel/niet naar de Wlz gaan' geografisch gezien verschillend verdeeld zijn, kunnen de aandelen op het totaal veranderen. In de tabel rechts is een hypothetisch voorbeeld weergegeven.

*Dit effect doet zich dus alleen voor wanneer twee groepen ongelijk verdeeld zijn over het land. We weten van het aanbod wel dat dit het geval is (het aandeel cliënten is immers niet overal even groot), van de vraag weten we dat nog niet. Bovendien zijn de cliënten die naar de Wlz uit zijn gestroomd, waarschijnlijk al ondervertegenwoordigd in de instroom, omdat zij al bovengemiddeld lang in BW zaten.\**

- 2. De gehanteerde maatstaven reproduceren de voeding voor de verdeling mogelijk minder goed.** De verdeling is voor een deel gebaseerd op de maatstaven 'Het aantal inwoners wiens zorgkosten hoger zijn dan 50.000 euro' en 'Het aantal inwoners met een Ernstig Psychiatrische Aandoening (EPA)'. Wanneer zij een betere graadmeter zijn voor degenen die naar de Wlz zijn gegaan, dan voor wie dat niet geldt, kan dit tot gevolg hebben dat ze een minder goede voorspeller zijn voor de populatie die in BW blijft.

*Het is niet duidelijk hoeveel impact dit effect zal hebben. Het is namelijk onbekend of de voornoemde maatstaven de ene groep beter of minder goed beschrijven dan de ander. Dat de Wlz-clieënten ondervertegenwoordigd waren in de instroom (zie gevolg 1) in combinatie met dat de uitstroom naar de Wlz niet enorm veel groter is dan vooraf ingeschat, suggereert dat de omvang van dit effect beperkt is.*

## 2. Gevolgen voor het objectief model

Vanwege het feit dat een groter aantal cliënten naar de Wlz gaat dan gedacht, wordt het monitoren en evalueren ervan des te belangrijker.

Dit kan de vraag oproepen of het niet beter is om een nieuwe versie van het model te maken, gebaseerd op meer recente data, namelijk de instroom van alle cliënten minus zij die naar de Wlz over zijn gegaan. Daarbij gelden verschillende overwegingen:

- Dat zou mogelijk een beter model op kunnen leveren omdat de groep instromende cliënten iets beter aansluit bij de groep die in de toekomst in gaat stromen.
- Het zou mogelijk ook tot een slechter model kunnen leiden, omdat om privacy-technische redenen het model alleen geijkt kan worden op de gemeenten met een voldoende grote instroom aan cliënten. Tellen er minder cliënten mee, dan zijn er minder gemeenten waarop het model geijkt kan worden. Dat vergroot het risico dat er waarde wordt toegekend aan verkeerde maatstaven.

Het is belangrijk om te vermelden dat er op geen enkele manier vooraf beoordeeld kan worden of een nieuwe versie van het model beter of slechter aan zou sluiten bij de toekomstige kosten. Omdat het opstellen van een dergelijk model veel energie en tijd kost, lijkt AEF een dergelijke exercitie weinig meerwaarde te hebben.

Hier speelt feitelijk een soort van kip-ei-probleem: je wilt eigenlijk weten wat de uitgaven van gemeenten gaan zijn, alvorens je het objectief model invoert. Tegelijkertijd kun je niet weten wat die uitgaven zijn zonder de doordecentralisatie / objectief model in te voeren.

Het onderstreept wat AEF betreft om in elk geval extra scherp te monitoren wat de feitelijke instroom en uitgaven van gemeenten zijn, en de situatie voldoende snel te evalueren, zodat het model geënt kan worden op de werkelijke kosten van gemeenten.



# E. Uitvoering na de doordecentralisatie

Werking van en gevolgen voor



# 1. Werking van de uitvoering na de doordecentralisatie

Alle gemeenten zijn nu al verantwoordelijk voor de uitvoering van beschermd wonen, maar krijgen er in de toekomst ook expliciet de middelen voor. Dit zal de volgende gevolgen hebben

- Een deel van de gemeenten zal een deel van hun BW-aanbod zelf organiseren.
- Een ander deel zal regionaal ingekocht worden. In een aantal regio's betreft dit het volledige aanbod.

Los van de inkoop, hebben gemeenten zichzelf ook op verschillende andere terreinen gecommitteerd aan regionale samenwerkingen. Hiervoor is in VNG-verband een Norm voor Opdrachtgeverschap opgesteld.

## 2. Gevolgen voor de uitvoering na de doordecentralisatie (1/4)

Op dit onderdeel zijn er **drie (mogelijke) gevolgen** van een groter aantal cliënten dat naar de Wlz gaat:

- 1. Omdat er minder cliënten overblijven, kan het moeilijker worden om aanbod goed te organiseren.** Als het totaal aantal resterende cliënten in BW kleiner wordt, dan kan het zich voordoen dat er gemeenten zijn, waarbij dit aantal resterende cliënten zo klein wordt (in absolute zin, of ten opzichte van het aantal cliënten dat wel naar de Wlz gaat), dat het niet meer lukt om aanbod goed te organiseren. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren doordat er onvoldoende cliënten voor één locatie overblijven. Wanneer de ambitie was dat gemeenten het betreffende aanbod lokaal zouden organiseren, kan hier aan tegemoet gekomen worden door voor deze groepen cliënten op (sub)regionale schaal samen te werken om het aanbod te kunnen organiseren.

In het geval dat het aanbod regionaal was, is dit niet mogelijk. Het zal echter niet vaak gebeuren dat er op regionale schaal nog te

weinig cliënten voor één locatie overblijven. Is dit wel het geval, dan is bovenregionale samenwerking een optie.

*Bij dit effect zijn drie kanttekeningen te maken. Ten eerste moeten er sowieso minder cliënten zijn om het effect überhaupt op te laten treden. Vanwege de uitstroom naar de Wlz is het ontegenzeggelijk het geval dat er fors minder BW-clieñten zijn dan afgelopen jaar. Het is echter de vraag in hoeverre dit effect optreedt als gevolg van de grotere uitstroom dan eerder voorspeld. Hier botsen twee percepties: enerzijds is dit in mindere mate het geval, omdat de grotere uitstroom niet tot een lager aantal cliënten heeft geleid dan eerder voorspeld (zie pagina 9). Anderzijds verwachtten gemeenten tot eind 2020 een bepaald aantal cliënten over te houden dat correspondeerde met zo'n 75% van hun aantal cliënten op dat moment. Door de volumegroei en het hoger uitvallende aandeel dat naar de Wlz gaat, zijn er in dat licht wel degelijk minder cliënten over dan verwacht.*

## 2. Gevolgen voor de uitvoering na de doordecentralisatie (2/4)

*De tweede kanttekening is dat het de vraag of er een tipping point, zoals hierboven beschreven, is. Er is geen vast aantal cliënten waarboven het wel lukt en waaronder niet meer. Locaties hebben bijvoorbeeld vaak een omvang van een vast aantal woningen. Echter weten we niet in hoeveel gemeenten locaties met cliënten met een bepaalde problematiek door de hogere uitstroom onder dat aantal gekomen zijn. Zelfs als we dat zouden weten, is het niet gezegd dat er geen combinaties van cliënten met problematieken te maken zijn of dat BW-clieuten niet met Wlz-clieuten op dezelfde locatie kunnen wonen.*

*De laatste kanttekening bij het eerste gevolg voor de uitvoering, is dat er in de toekomst waarschijnlijk meer mensen met een BW-indicatie in een beschermd thuis-setting zullen wonen, waar er minder sprake is van een noodzaak tot een groep van voldoende omvang.*

## 2. Gevolgen voor de uitvoering na de doordecentralisatie (3/4)

Op dit onderdeel zijn er **drie (mogelijke) gevolgen** van een groter aantal cliënten dat naar de Wlz gaat:

### 2. De onderhandelingspositie van gemeenten wordt verzwakt.

Het feit dat de Wlz-inkoper een belangrijker positie op de markt krijgt, kan ertoe leiden dat gemeenten om capaciteit gaan concurreren met zorgkantoren. Het tarief van de Wlz is immers hoger, dat zou instellingen een prikkel kunnen geven om een voorkeur te geven aan een Wlz-contract. Dit kan vervolgens een kostenopdrijvend effect hebben. Dit effect kan zich op aanbiedersniveau op twee verschillende manieren uiten:

- Er komen meer aanbieders waar nog slechts een klein aantal BW-cliënten zitten, tegenover veel meer Wlz-cliënten.
- Er komen minder aanbieders, maar bij de aanbieders die reteren hebben gemeenten wel een voldoende groot aandeel (concentratie van aanbieders).

Het is waarschijnlijk in het belang van gemeenten om op termijn meer in te zetten op deze tweede uitingsvorm.

*Ook van dit effect is het nog de vraag of het optreedt. In de eerste plaats moet er daadwerkelijk schaarste zijn van (intramurale) plekken zijn om het op te laten treden. De mate waarin hier sprake van is, zal erg van regio tot regio verschillen\*. In tegenstelling tot het effect op de vorige pagina, wordt de impact van dit effect –wanneer er sprake is van schaarste– wel sterker door de hogere uitstroom dan verwacht, omdat de verhouding van cliënten waar gemeenten voor verantwoordelijk zijn ten opzichte van alle cliënten kleiner wordt.*

\*Het zullen bovengemiddeld vaak de gemeenten met het grootste huisvestingsopgave zijn, waar er sprake is van schaarste. Het is daarmee de vraag of gemeenten de impact van dit effect kunnen verkleinen via het verkleinen van de schaarste door meer te extramuraliseren.

## 2. Gevolgen voor de uitvoering na de doordecentralisatie (4/4)

Op dit onderdeel zijn er **drie (mogelijke) gevolgen** van een groter aantal cliënten dat naar de Wlz gaat:

**3. Het is niet ondenkbaar dat ‘flankerende voorzieningen’ onder druk komen te staan.** Dit is een vergelijkbaar effect als hierboven, maar van toepassing op andere voorzieningen dan de woningen en begeleiding zelf, voorzieningen die niet ‘schaalbaar’ zijn, maar in grote mate vaste lasten kennen. Denk hierbij aan herstelacademies en inloopvoorzieningen. Ter illustratie: wanneer zo’n voorziening –zeg– hoe dan ook 250.000 per jaar kost om open te houden, dan is dit bij een grotere uitstroom van cliënten naar de Wlz ook een groter aandeel op het resterende budget. Tegelijkertijd zijn gemeenten ook aan het ambulantisieren. Van deze beweging was ook sprake voor de overgang van BW-clieñten naar de Wlz, maar wordt hierdoor wel versterkt. Het is niet ondenkbaar dat gemeenten ervoor kiezen om dergelijke relatief dure voorzieningen niet meer in te kopen, omdat ze een relatief groot beslag leggen op de exploitatie.

*Ook hier is het de vraag of door de hogere Wlz-uitstroom nu vaker een punt bereikt wordt dat zulke voorzieningen niet meer mogelijk zijn.*

Bij al deze gevolgen geldt dat het effect optreedt en in de praktijk nadelige gevolgen voor gemeenten en –indirect– cliënten kan hebben. De mate waarin dat gebeurt is echter niet te voorspellen. Bovendien geldt bij al deze gevolgen ook dat de impact van de groep die al in de inschatting uit de bestuurlijke afspraak uit zou stromen (8.500) überhaupt nog steeds een stuk groter is dan de impact van dat de Wlz-uitstroom hoger uitpakt (12.700 minus 8.500). Daarnaast blijft het aantal cliënten dat beschermd blijft wonen ongeveer gelijk aan de eerder ingeschatte situatie (waarschijnlijk voornamelijk vanwege een tussentijdse groei in aantal cliënten –zie Bijlage I– en betreffende middelen\*), waardoor de impact van de hogere Wlz-uitstroom naar verwachting beperkt is.



## F. Samenvatting en conclusies

# Samenvatting en conclusies

Het aantal cliënten dat als gevolg van de openstelling van de Wlz niet meer beschermd zal wonen, is groter dan eerder gedacht: van 8.500 verwacht (25% van 33.800, het ingeschatte totaal aantal cliënten BW), naar rond de 12.700 werkelijk (33% van 38.165, het werkelijke totaal aantal cliënten BW). Dat heeft mogelijk gevolgen op drie onderdelen die met de doordecentralisatie van beschermd wonen te maken hebben:

1. Het ingroeipad binnen regio's en tussen regio's.
2. De verdeling van de middelen voor gemeenten om beschermd wonen aan te bieden voor cliënten die in de toekomst instromen, zoals bepaald volgens het objectieve verdeelmodel.
3. Op de uitvoering van beschermd wonen voor gemeenten.

## **Ingroeipad: binnen regio's**

Omdat er relatief minder bestaande cliënten resteren, zullen zij sneller uitgestroomd zijn dan voorspeld.\* Het ingroeipad is zodanig opgesteld dat het om kan gaan met een lagere of hogere uitstroom ten opzichte van verwacht. Met de werkelijke uitstroom lijkt het ingroeipad 5 jaar te gaan duren (ten opzichte van 7 jaar voor de eerder verwachte uitstroom). Tegelijkertijd bestaat er een redelijk grote regionale diversiteit in hoe snel

cliënten in de praktijk uitgestroomd gaan zijn. Er zullen regio's zijn waarin bestaande cliënten gemiddeld sneller uitstromen dan landelijk (gevolg: relatief groot historisch budget ten opzichte van de opgave) en omgekeerd (relatief klein). Deze variëteit zou er echter ook zijn bij een lagere Wlz-uitstroom. Er is geen reden om te denken dat de variëteit door de grotere uitstroom groter of juist kleiner is geworden: dat moet simpelweg blijken.

## **Ingroeipad tussen regio's**

De herverdeeleffecten tussen het historische budget na de werkelijke uitname en de objectieve budgetten op regioniveau zijn kleiner dan tussen de historische budgetten na de ingeschatte uitname en de objectieve budgetten op regioniveau. De impact van het ingroeipad tussen regio's wordt daarmee kleiner dan eerder het geval zou zijn.

## **Combinatie van ingroeipaden**

Het verschil in lengte van beide ingroeipaden wordt groter. Dit betekent dat het voor gemeenten, vanaf het moment dat zij in de uiteindelijke situatie zitten wat betreft de hoeveelheid cliënten, langer duurt tot zij de middelen i.h.k.v. het ingroeipad tussen regio's volledig ontvangen.

# Samenvatting en conclusies

## Objectief model

Mogelijk betekent de grotere uitstroom naar de Wlz dat het objectief model een minder goede graadmeter is voor de werkelijke toekomstige uitgaven van gemeenten. Er is voorafgaand aan de doordecentralisatie echter niet aan te tonen dat er een verdeling is die beter werkt, omdat de betreffende kosten zich nog niet voor hebben gedaan. Het pleit daarom vooral voor het grondig monitoren van hoe het verdeelmodel uitpakt en indien nodig, snel bijsturen.

## Uitvoering van beschermd wonen door gemeenten

Er zijn verschillende mogelijke gevolgen die zich voor kunnen doen, die de uitvoering van gemeenten bemoeilijken. De mate waarin dit plaatsvindt, is onder andere door de grote variëteit in de uitvoering vooraf onmogelijk te bepalen. Er treden door de hogere uitstroom geen andere gevolgen op, hooguit in een iets grotere mate: de impact van de vooraf geraamde uitstroom blijft groter dan die van de extra uitstroom ten opzichte van geraamd. Tegelijkertijd zijn er mechanismen (concentratie van aanbieders, creativiteit in de uitvoering, regionale samenwerking) die een dempend effect op de impact ervan zullen hebben.

## Conclusies

De gevolgen van de hogere uitstroom naar de Wlz zijn divers:

1. Binnen de regio's een korter ingroeipad, tussen regio's minder impact van de herverdeling;
2. inherent onbekend bij het objectief model;
3. een aandachtspunt bij de gemeentelijke uitvoering in de nieuwe situatie.

Deze aandachtspunten kunnen niet veronachtzaamd worden.

Tegelijkertijd zijn er op dit moment geen interventies voorhanden waarvan de kans groot is dat zij a priori tot een betere situatie leiden.

Het traject rondom de doordecentralisatie dat partijen ingaan, gaat gepaard met inherente onzekerheden over de precieze impact ervan. Die onzekerheid is aan de voorkant niet te remediëren. Wél onderstreept het de noodzaak om bij aanvang van de doordecentralisatie in de startblokken te staan om de gevolgen nauwgezet te monitoren en zo snel mogelijk nadat zij plaatsvinden met elkaar afspraken te maken over de implicaties ervan. Hopelijk draagt deze rapportage bij aan inzicht in welke gevolgen zich voor kunnen doen en dus wat gemonitord moet worden.





# Meer weten?

☎ (030) 236 30 30

🌐 Andersson Elffers Felix

🌐 [www.aef.nl](http://www.aef.nl)

✉ [Mail@aef.nl](mailto:Mail@aef.nl)

13 oktober  
2021

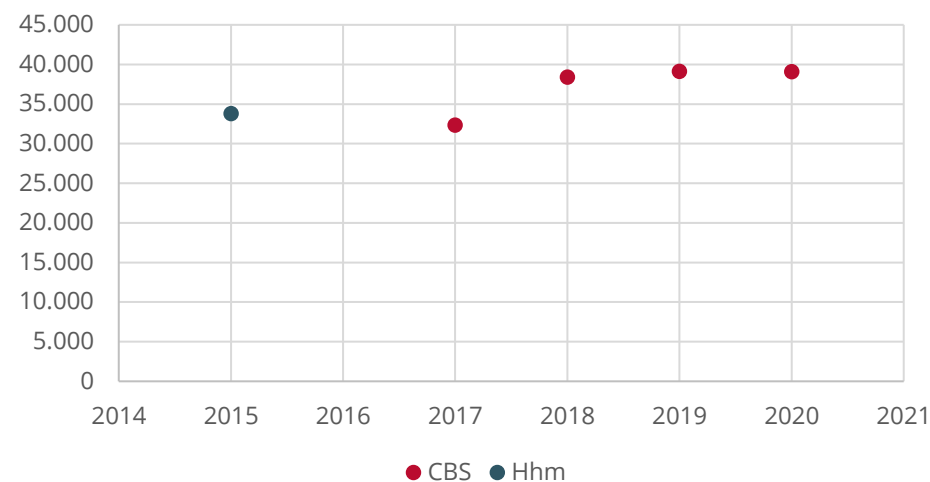
# I. Ontwikkeling cliënten in beschermd wonen (1/2)

In de afbeelding hiernaast hebben we de beschikbare gegevens over het aantal cliënten in beschermd wonen gecombineerd. In de tabel hieronder staat weergegeven welke bronnen gehanteerd zijn en welke bewerkingen om tot een aantal per jaar te komen.

Jaar	Bron	Bewerkingen
2015	Reality Check (hhm)	Geen
2016	-	-
2017	CBS	Extrapolatie op basis van relatieve ontwikkeling van 2017 tov 2019 voor alle gemeenten waarvoor gegevens beschikbaar zijn.
2018	CBS	Extrapolatie op basis van relatieve ontwikkeling van 2018 tov 2019 voor alle gemeenten waarvoor gegevens beschikbaar zijn.
2019	CBS	Eén ontbrekende gemeente uit een andere dataset van het CBS opgehaald, twee andere geëxtrapoleerd op basis van de relatieve ontwikkeling van de overige gemeenten tussen 2019 en 2020,
2020	CBS	Drie ontbrekende gemeenten, geëxtrapoleerd op basis van de relatieve ontwikkeling van de overige gemeenten tussen 2019 en 2020

Hieruit is op te maken dat het plausibel is dat het verschil tussen 2015 en 2020 veroorzaakt wordt door volumeontwikkelingen (in plaats van een definitiekwestie).

Ontwikkeling aantal cliënten in beschermd wonen



# I. Ontwikkeling cliënten in beschermd wonen (2/2)

Om het aantal cliënten in beschermd wonen in 2015 te bepalen, kunnen verschillende bronnen worden gebruikt. In onderstaande tabel zijn deze bronnen opgenomen, inclusief een verklaring van de aard van de gegevens uit deze bronnen.

Bron	Aantal	Aard van de gegevens
Reality Check (hhm)	33.848 cliënten (26.500 ZiN en 7.348 pgb)	Aantal cliënten "dat daadwerkelijk in zorg was op basis van een geldige GGZ-C indicatie op 01-01-2015"
NZa	19.086 plekken ZiN	Gemiddeld aantal plekken voor GGZ-C in 2014 (laatste jaar AWBZ). Daarnaast waren er 7.314 plekken voor GGZ-B.
CBS MLZ / rapport Dannenberg	+/- 20.000 cliënten ZiN	Aantal personen die in 2014 (laatste jaar AWBZ) gebruik maakten van een ZZP GGZ-C in natura. Hiervoor zijn peildata in plaats van gebruiksgegevens gehanteerd.

In deze rapportage zijn we uitgegaan van het aantal cliënten gerapporteerd door hhm. De redenen hiervoor zijn:

- Het CBS registreert sinds 2017 het aantal cliënten in beschermd wonen. Deze aantallen (zie vorige pagina) zijn het meest vergelijkbaar met het aantal dat hhm rapporteert over 2015.
- Zowel de cijfers van de NZa als het rapport Dannenberg komen uit 2014, waarin de AWBZ nog bestond. Daarnaast hanteert de NZa plekken / bedden in plaats van cliënten en gebruikt het rapport Dannenberg een peildatum in plaats van gebruiksgegevens. Deze vallen per definitie lager uit.
- Het aantal pgb-clieuten wordt door de NZa en het rapport Dannenberg niet gegeven, terwijl deze wel relevant zijn in de overgang naar de Wlz.
- De potentiële doelgroep voor GGZ-W bestond uit zowel GGZ-C als GGZ-B. Hoewel alle drie de bronnen alleen cliënten (of plekken) meenemen op basis van een GGZ-C indicatie, zijn er in de praktijk ook cliënten geherindiceerd van GGZ-B naar GGZ-C. Omdat de gegevens van hhm recenter zijn, zullen meer van deze cliënten zijn meegenomen dan in de andere twee bronnen het geval is.