

Memo PHO Maatschappij d.d. 25 september

Onderwerp: **Datum, reikwijdte en randvoorwaarden decentralisatie Maatschappelijke zorg**

Inleiding

Eind 2016 is in het regionaal PHO Maatschappij ingestemd met het regionale beleidskader maatschappelijke zorg dat vervolgens door alle gemeenten is vastgesteld. In dit beleidskader is als visie uitgesproken dat de doelgroep van de maatschappelijke zorg zoveel mogelijk in de eigen woonomgeving zelfstandig moet kunnen blijven wonen met de juiste ondersteuning op alle leefgebieden. De wens is om vormen van geclusterd wonen met zorg of opvang zoveel mogelijk lokaal en kleinschalig te organiseren.

Uitgaande van deze visie (die ontleend is aan de commissie Dannenberg) hebben gemeenten in Holland Rijnland vanaf 2017 in een gezamenlijke projectorganisatie gewerkt aan deze veranderopgave. Het landelijk gegeven kader daarbij was dat het Rijk de middelen voor maatschappelijke zorg wilde doordecentraliseren per 2020, wat later opschoof naar 2021. De gemeenten in Holland Rijnland hebben uitgesproken per 2021 zoveel mogelijk zelfstandig zorg te willen dragen voor de ondersteuning van de doelgroep en daarbij te werken volgens het principe lokaal tenzij.

Op 2 juli heeft het Rijk echter tijdens een landelijk bestuurlijk overleg tussen VNG en VWS ingestemd met het advies van het expertiseteam MO-BW-BG. Dit houdt in:

- De invoering van het nieuw verdeelmodel voor Beschermd Wonen (BW) en Wmo begeleiding (BG) gaat vanaf 2022 van start.
- Er wordt een ingroeipad van 10 jaar gehanteerd om te komen van het huidige historische verdeelmodel naar een landelijk objectief verdeelmodel.
- De middelen voor maatschappelijke opvang blijven vooralsnog bij de centrumgemeenten; 4 jaar na de start van het verdeelmodel wordt nagegaan of deze functie alsnog wordt gedecentraliseerd (d.w.z. op zijn vroegst per 2027).

De vraag die voorligt is hoe de gemeenten in Holland Rijnland omgaan met de landelijke besluitvorming.

Achtergronden landelijk besluit

Belangrijke factoren die het Rijk in haar besluitvorming heeft laten meewegen zijn:

- *De verschillende mate waarin gemeenten erin slagen regionale samenwerkingsafspraken te maken ten aanzien van de te decentraliseren taken:*
In vele regio's loopt de onderlinge samenwerking matig, waardoor centrumgemeenten m.n. vreesden voor de gevolgen van decentralisatie van de maatschappelijke opvang. Met de vertraging van decentralisatie maatschappelijke opvang wordt aan deze centrumgemeenten tegemoet gekomen. De regio Holland Rijnland is in vergelijking met veel andere regio's echter juist ver met het maken van afspraken onderling en met het zorgkantoor c.q. de zorgverzekeraar. Ook zijn we ver w.b. de transformatie van de maatschappelijke opvang. Deze overwegingen zijn voor ons dus niet zozeer van toepassing.
- *De grote verschillen in omvang huidige en nieuwe budgetten bij voor- en na-deelregio's:*
Tegelijk met de decentralisatie van de middelen wordt de grondslag waarop de budgetten verdeeld worden veranderd. Voor beschermd wonen waren de budgetten nog bepaald op grond van historische criteria. De wens is dit voortaan te verdelen op grond van objectieve criteria. Voor een aantal regio's leidt dit tot grote verschuivingen in de omvang van de budgetten. Dit kan niet zomaar opgevangen worden. Daarom wordt er een ingroeipad van 10 jaar gehanteerd om tot de objectieve verdeling te komen. Hoe dat ingroeipad er precies uit gaat zien, is nog niet duidelijk. Hoe het nieuwe verdeelmodel er precies uit gaat zien is ook nog niet helemaal

duidelijk. Dit voorjaar is een bijna definitieve versie gepresenteerd en momenteel wordt dit door het bureau AEF nog gefinetuned. Voor de regio Holland Rijnland geldt dat op grond van de beschikbare gegevens verwacht wordt dat het huidige budget en het nieuwe budget elkaar niet veel zal ontlopen. Dat maakt dat wij ons niet veel van dit ingroeipad hoeven aan te trekken.

- *De onduidelijkheid die er in ieder geval tot mei 2020 zal zijn over de financiële uitname uit het verdeelbudget ten behoeve van de openstelling van de Wlz voor GGz-cliënten:*
In de meicirculaire 2020 zal zowel het nieuwe verdeelmodel bekend zijn als hoeveel geld er gaat worden afgeroomd om te worden toegevoegd aan de Wlz in verband met de overgang van cliënten Beschermd wonen naar de Wlz. Met name dit laatste is een grote bron van onzekerheid. Dit maakt het lastig om per 2021 in te kopen omdat niet tijdig omvang budget en doelgroep bekend is.
Tegelijk is mei 2020 nog niet bekend hoeveel mensen nu feitelijk overgaan naar de Wlz. Dat zal pas een jaar later duidelijk zijn. En dat is dan ook weer laat voor een evt. inkoop per 2022. Landelijk zal tzt een verrekening plaatsvinden met gemeenten op basis van de werkelijke overgang van cliënten. Gemeenten zullen dus vooraf moeten bedenken hoe met deze onzekerheden om te gaan ongeacht of ze per 2021 of per 2022 willen inkopen.

Wat hebben we als regio te doen om op verantwoorde wijze te kunnen decentraliseren?

We zijn in Holland Rijnland natuurlijk al zo'n 2,5 jaar met elkaar aan de slag om aan de transformatie van de maatschappelijke zorg te werken. Dit proces zal niet op 2021 of 2022 afgerond zijn. Gezien de tijd die bijvoorbeeld gemoeid is met de huisvestingsopgaven, gaat het om een langjarig proces. Ongeacht de datum van decentralisatie zullen de gemeenten in Holland Rijnland daarom over een groot aantal zaken afspraken met elkaar moeten maken. Globaal genomen gaat het om 4 soorten afspraken die moeten worden uitgewerkt:

1. voor welke deelgroepen willen we als gemeenten regionaal langdurig blijven samenwerken?
2. voor welke deelgroepen zullen we nog enige tijd als gemeenten moeten samenwerken omdat de infrastructuur in de subregio's nog niet op het gewenste niveau is?
3. hoe vertalen we dit naar de verdeling van de middelen en naar de wijze van inkopen?
4. randvoorwaardelijke zaken zoals landelijke toegang, continuïteit van zorg, toekomstige inzet van huidig centrumgemeente-personeel, etc.

Als bijlage treft u aan een memo van AEF dat nader ingaat op de financiële verdeelvraagstukken. Daarbij wordt u gevraagd om aan te geven welke uitgangspunten we kunnen hanteren om tot een goede verdeling van de middelen te komen. Voorstel is in ieder geval de volgende uitgangspunten te hanteren:

- *Geld volgt cliënt:* budget van subregio's moet zoveel mogelijk in lijn zijn met de lokale vraag;
 - *Houdbaarheid:* subregio's moeten via de verdeling kunnen voorzien in de feitelijke kosten die zij hebben voor BW en MO;
 - *Cliëntbelang is leidend:* geen (gedwongen) verhuizingen omdat de regio naar een andere werkwijze gaat;
 - *Transformatieproof:* financiële oplossingen moeten de gewenste beweging faciliteren (lokaal aanbod op- en afbouwen waar nodig);
 - *Flexibel:* de verdeling en administratie moet zodanig zijn dat snel geschakeld kan worden wanneer nieuwe inzichten scheefheden in de verdeling aan het licht brengen.
- Graag vernemen we van u of u zich kunt vinden in deze uitgangspunten en of u mogelijk nog andere uitgangspunten benoemd wilt zien.

Bijgevoegd is daarnaast een concept-werkagenda waarin uitgebreider is benoemd welke onderwerpen momenteel in beeld zijn bij de regionale projectorganisatie om er afspraken over te maken. Het bureau AEF ondersteunt ons bij het maken van het overgrote deel van deze afspraken.

- Graag horen we het van u indien u nog zaken mist in deze werkgenda.

Bijgevoegd is tevens een planning met te zetten stappen op weg naar de decentralisatie, uitgaande van 2021.

Scenario's voor de ingangsdatum decentralisatie Holland Rijnland

1. *Doorgaan met decentraliseren per 2021 van BW en MO*

Dit betekent het hanteren van ons eigen tijdspad op grond van financiële randvoorwaarden waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van wat bekend is van het beoogde landelijke verdeelmodel, maar waarbij ook gebruik wordt gemaakt van kennis over de situatie in de eigen regio (vraag en aanbod, op- en afbouw van voorzieningenniveau).

2. *Volgen van het landelijk traject: decentraliseren BW per 2022*

Dit betekent decentralisatie van het budget voor Beschermd wonen (BW) per 2022. De financiële middelen worden stapsgewijs in een periode van 10 jaar worden overgeheveld van centrumgemeente naar regiogemeenten. De maatschappelijke opvang (MO) wordt vooralsnog buiten beschouwing gelaten; vanaf 2026 wordt bepaald of en wanneer de middelen voor MO (en verslavingszorg/OGGZ) alsnog worden gedecentraliseerd.

3. *Decentraliseren per 2022 van Beschermd Wonen en Maatschappelijke opvang*

Dit betekent volgen van het landelijke tijdspad voor Beschermd wonen, maar dan wel ook meteen Maatschappelijke opvang mee decentraliseren. In dit scenario ligt het voor de hand de principes van het landelijk verdeelmodel te volgen, maar het hoeft niet.

4. *Decentraliseren met verschillende snelheden*

In dit scenario is het denkbaar dat 2 subregio's per 2021 decentraliseren en dat 1 subregio per 2022 gaat decentraliseren, maar het kan ook een andere variant zijn. Leiden zou dan zijn functie als centrumgemeente behouden voor de subregio die als laatste zelf de maatschappelijke zorg-taken op zich neemt.

Afweging van scenario's

Voor- en nadelen van de scenario's:

Er zijn verschillende voor- en nadelen te geven voor decentralisatie per 2021 of per 2022. Daarnaast zijn er voor- en nadelen te benoemen voor het hanteren van een gelijk tempo voor BW en MO dan wel voor een verschillend tempo van de sub regio's. Zonder compleet te kunnen zijn wordt hieronder een beeld van de belangrijkste voor- en nadelen gegeven. De weging daarvan blijkt in de praktijk subjectief.

Voor decentralisatie per 2021 pleit:

- De subregio Rijnstreek wil het moment aangrijpen om de inkoop maatschappelijke zorg te combineren met de inkoop van de gehele Wmo (incl. welzijn) per 2021 en de Leidse regio heeft de wens om gelijktijdig met de inkoop van jeugdhulp de inkoop van Wmo (excl. welzijn) en maatschappelijke zorg per 2021 vormgeven. Uitstel zou deze gecombineerde inkooptrajecten waarvan inhoudelijke en financiële voordelen worden, verwacht onmogelijk maken.
- De regio is (in tegenstelling tot veel andere regio's) al heel ver met de voorbereiding op de decentralisatie per 2021.

- Het is goed om druk op de ketel te houden voor de veranderopgave; uitstel kan leiden tot achterover leunen, terwijl de veranderopgave sowieso een langer tijdspad heeft dan 2021 of 2022.

Voor het gelijktijdig decentraliseren van beschermd en maatschappelijke opvang (en verslavingszorg, oggz) pleit daarnaast:

- Inhoudelijk gezien liggen er veel kansen in transformatie van MO en BW wanneer deze gebundeld worden gedecentraliseerd (realisatie van voldoende variëteiten in wonen & zorg zowel voor kortdurend als langer wonen).
- Investerings in verschillende woon/zorgvormen vanuit BW-middelen kunnen bijdragen aan reductie omvang MO; met de landelijke toename van het aantal daklozen zou het apart houden van MO grote budgettaire risico's opleveren.
- Het voorkomt minimaal 4 jaar wachten voor het decentraliseren van MO terwijl we als regio de laatste jaren al belangrijke stappen hebben gezet in de opbouw van decentrale opvangvoorzieningen en het versterken van de aansluiting op lokale voorzieningen. Bovendien is er onzekerheid of de decentralisatie MO daarna wel door zal gaan en per wanneer.

Bij decentralisatie per 2021 zijn er echter ook een aantal zaken die complicerend zijn:

- Pas mei 2020 is het landelijke verdeelmodel BW en de hoogte van de uitname ten behoeve van de overgang van cliënten naar de Wlz bekend.
- De uitgangspositie van de drie subregio's is verschillend, kijkend naar de inrichting van de toegang en voornemens van inkopen van zorg.
- Inzicht in de gevolgen van de decentralisatie en de risico's daarbij is moeilijk te bepalen.
- Het onderzoek van AEF met betrekking tot welke voorziening sub-regionaal en welke voorziening regionaal te organiseren en de bijbehorende (financiële) samenwerkingsafspraken zijn pas aan het einde van dit kalenderjaar afgerond.

Een en ander maakt dat er bij decentralisatie per 2021 een hoge tijds- en werkdruk is om nog dit jaar de regionale verdeelsystematiek en de voorbereiding op de subregionale inkoop rond te krijgen.

Tenslotte is er de mogelijkheid om te decentraliseren met verschillende snelheden. Hiervoor pleit:

- Elke subregio kan op zijn eigen tempo verder werken om zo zorgvuldig mogelijk de maatschappelijke zorgtaken over te nemen.
- Subregio's die dat wensen kunnen toch starten met de voorbereiding op de subregionale inkoop per 2021.

Tegen decentraliseren met verschillende snelheden pleit:

- Subregionaal inkopen van maatschappelijke zorg gecombineerd met de inkoop van welzijn/WMO/jeugdzorg per 2021 wordt complexer.
- Vertraging van de decentralisatie BW en MO kan vertragend werken voor de beweging die door Commissie Dannenberg is ingezet.
- Het werken met verschillende snelheden kan het goed 'managen' van de veranderopgave en de effecten van uitkomsten van nieuwe inkoop lastiger maken.

Verder moet Leiden bereid zijn extra centrumtaken te blijven vervullen voor de subregio's die nog niet willen decentraliseren.

Commentaar

Zoals hierboven genoemd en ook in het bijgevoegde memo van AEF uitgelegd, zal de regio sowieso op grond van de eigen situatie nadere financiële ramingen en afspraken moeten maken. De regio heeft hierbij ondersteuning van het bureau AEF, waar ook alle kennis over de nieuwe verdeelmodellen aanwezig is. Omdat naar het zich nu laat aanzien de totale omvang van de

budgetten in de huidige situatie niet veel zal afwijken van de toekomstige budgetten, is precieze kennis van de nieuwe verdeelsystematiek daarnaast niet van groot belang.

Wat betreft de uitname uit de Wlz: bij een decentralisatie per 2021 moet in het inkooptraject een modus gevonden worden om ermee te dealen dat de omvang hiervan pas mei 2020 bekend wordt. Overigens is op cliënt-niveau pas op zijn vroegst medio 2022 helder welke cliënten overgaan naar de Wlz – dus hiervoor biedt ook decentralisatie per 2022 niet geheel soelaas. Tegen die tijd zal er ook beter zicht komen op welke specialistische regionale voorzieningen mogelijk geheel onder de Wlz komen te vallen. Dit maakt goede afspraken met Zorg en Zekerheid hierover van belang. Zorg en Zekerheid participeert dan ook, evenals de Stichting Lumen, in het traject dat met AEF wordt gevolgd.

Een en ander betekent derhalve dat in de keuze voor het tijdstip van decentralisatie als belangrijkste argumenten tegen elkaar moeten worden afgewogen:

het voordeel van beter zicht op het beschikbare budget en het vereiste voorzieningenniveau, alsmede extra tijd om tot regionale financiële afspraken en subregionale inkoop te kunnen komen versus het nadeel om de inkoop van maatschappelijke zorg niet te kunnen combineren met de inkoop van andere lokale voorzieningen.

Vervolg

De ambtelijke projectgroep heeft tot nu toe als planning om nog dit jaar met ondersteuning van AEF een set van afspraken en een bijbehorende financiële verdeelsystematiek voor te bereiden om de decentralisatie van BW en MO per 2021 op verantwoorde wijze gestalte te kunnen geven. Eind 2019 worden de uitkomsten hiervan voorgelegd aan het PHO Maatschappij om definitief te kunnen beslissen over de decentralisatie per 2021.

- De ambtelijke projectgroep vraagt van het PHO Maatschappij om een uitspraak te doen over het te volgen scenario voor de decentralisatie.