



Decentrale bekostiging beschermd wonen

Het aandeel mensen dat buiten de eigen regio beschermd woont, is sinds 2015 gedaald met **20%**

Per 2022 krijgen alle gemeenten een vast budget voor beschermd wonen. Voor het opnemen van mensen uit andere gemeenten worden zij niet gecompenseerd

Hierdoor ontstaat het risico dat de landelijke toegankelijkheid onder druk komt te staan en cliënten niet de best passende hulp kunnen krijgen

De afname is in lijn met de financiële prikkel voor de verantwoordelijke gemeente binnen een regio. Het doel van de prikkel is dat meer cliënten zelfstandig gaan wonen met ambulante begeleiding

Het risico van verdere decentralisatie kan worden beperkt door de herkomstgemeente te laten meebetalen aan de opvang van de cliënt elders

Samenvatting

Sinds de decentralisatie van beschermd wonen van het Rijk naar centrumgemeenten in 2015 is het aandeel cliënten dat buiten de eigen regio instroomt, met 20 procent gedaald. Beschermd wonen is een woonvoorziening voor mensen met psychische, psychosociale of verslavingsproblemen. Cliënten moeten verhuizen om gebruik te maken van deze voorziening, vaak naar een locatie buiten de eigen gemeente als daar een passende plek is. Sinds 2015 krijgt de centrumgemeente – de grootste gemeente binnen de regio – budget om beschermd wonen binnen de regio te organiseren. Het beleidsdoel van deze decentralisatie is dat er een betere afweging met de inzet van ambulante begeleiding tot stand komt. Dit moet ervoor zorgen dat (een deel van) de beschermd-wonendoelgroep zelfstandig kan wonen en dat het budget voor beschermd wonen doelmatig wordt besteed.

De afname van de instroom van buiten de eigen regio is in lijn met de financiële prikkel voor centrumgemeenten. Het opvangen van cliënten van buiten de regio levert immers extra kosten op waarvoor een gemeente geen extra budget krijgt. Dit financiële motief heeft waarschijnlijk een rol gespeeld in de waargenomen afname van het aandeel cliënten dat van buiten de eigen regio instroomt. Een tweede mogelijk motief is dat gemeenten mensen vaker in de eigen regio hebben geplaatst, omdat dat voor cliënten zelf beter werd geacht dan opvang buiten de regio.

Een risico van de huidige financiële prikkel is dat een minder goede match tussen de cliënt en het aanbod tot stand komt. Voor mensen met een specialistische zorgbehoefte zal de best passende plek vaak elders liggen. Het gaat dan bijvoorbeeld om alleenstaande moeders met psychische problematiek of studenten met een autismedoornis.

Per 2022 neemt het risico toe dat er een minder goede match is tussen de cliënt en het specialistische aanbod, omdat dan *alle* gemeenten een budget krijgen voor beschermd wonen. Vooral kleinere gemeenten ontberen de schaal om zelf te voorzien in een breed aanbod van beschermd wonen. Het is voor gemeenten bovendien financieel ongunstig om hun aanbod in stand te houden of uit te breiden, want voor meer gebruik krijgen zij geen extra budget. Dit kan op termijn leiden tot een versobering van het totale aanbod.

Het beoogde doel van de verdere decentralisatie van beschermd wonen is dat het een integrale afweging met ambulante begeleiding nog meer moet bevorderen. Verdere decentralisatie van de bekostiging maakt het voor alle gemeenten financieel aantrekkelijk om ambulante begeleiding in te zetten voor deze doelgroep. De beleidsopties die we aandragen om het risico op afwenteling van cliënten te beperken, bespreken we in samenhang met dit beoogde doel.

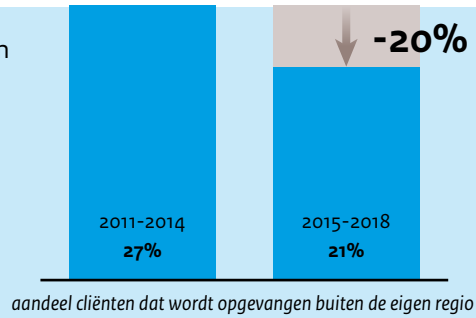
Het risico op afwenteling kan worden beperkt door de gemeente waar een cliënt vandaan komt, mee te laten betalen. Deze optie strookt met het beoogde doel van de verdere decentralisatie, omdat herkomst- noch opvanggemeente een prikkel heeft om een cliënt onnodig lang in beschermd wonen te houden. Dat bevordert de kritische afweging tussen intramuraal beschermd wonen en ambulante begeleiding. De kwetsbare doelgroep maakt een dergelijke optie ook vanuit voorzorgmotief aantrekkelijk.

Andere opties zijn het handhaven van de centrumgemeenteconstructie binnen de regio en het (deels) compenseren van gemeenten voor de daadwerkelijke gemaakte kosten door het Rijk. Nadeel van deze opties is dat de prikkel om ambulante begeleiding in te zetten, en daarmee te voorkomen dat mensen onnodig lang in een beschermde woonvorm zitten, zwakker wordt.

Financiële prikkels beschermd wonen

Het aandeel mensen dat buiten de eigen regio beschermd woont, is sinds 2015 met 20% gedaald

Hoewel opvang binnen de eigen regio soms beter kan zijn, bestaat het risico dat de best passende hulp niet in de eigen regio of gemeente aanwezig is



Beschermd wonen
Woonvorm voor mensen die door psychische, psychosociale en/of verslavingsproblemen niet zelfstandig kunnen wonen. Cliënten verhuizen naar een woonfaciliteit waar ze intensieve ondersteuning krijgen

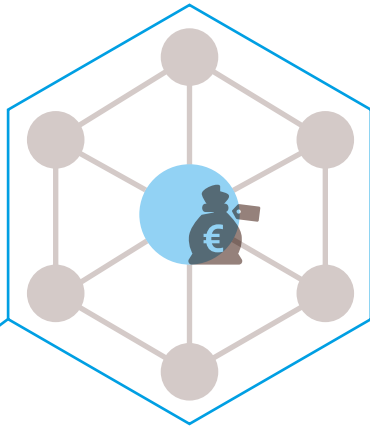
2022

Een waarschijnlijke verklaring is dat beschermd wonen vóór 2015 landelijk werd bekostigd en na 2015 regionaal. Per 2022 wordt de bekostiging per gemeente geregeld

Doel is mensen niet onnodig (lang) in een beschermde omgeving te laten wonen. Een risico is dat cliënten niet op de best passende plek terecht kunnen

Sinds 2015: per regio

Centrumgemeente krijgt een vast bedrag voor opvang van cliënten uit omliggende gemeenten



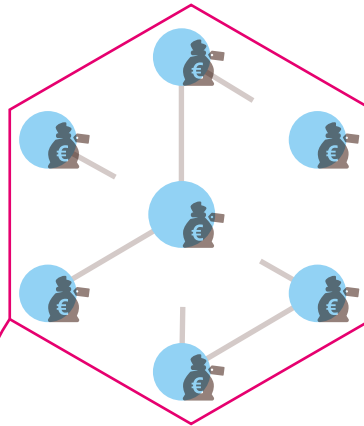
Prikkel om niet op te vangen
Vangt de regio iemand uit een andere regio op, dan krijgt de centrumgemeente daar geen extra geld voor

Ongewenste prikkel

Regiogemeenten hebben er baat bij mensen lang in beschermd wonen te houden, want dan komt ambulante begeleiding niet voor eigen rekening

Vanaf 2022: per gemeente

Elke gemeente krijgt een vast bedrag voor beschermd wonen



Prikkel om niet op te vangen
Vangt de gemeente iemand uit een andere gemeente op, dan krijgt zij daar geen extra geld voor

Ongewenste prikkel

Cliënt kan moeilijker buiten eigen gemeente terecht, terwijl niet alle gemeenten alle vormen van beschermd wonen kunnen bieden

Versobering
Gemeenten waar faciliteiten zich concentreren krijgen minder budget en bouwen mogelijk hun faciliteiten af

Beleidsopties

- ➔ Laat gemeente van herkomst meebetalen aan opvang van cliënt elders
- ➔ Compenseer (deels) voor werkelijke kosten in plaats van een vast budget
- ➔ Handhaaf bekostiging via centrumgemeente

in beide situaties gaat het om vaste budgetten die niet afhankelijk zijn van het werkelijke aantal cliënten

1 Inleiding

Beschermd wonen is een woonvoorziening voor mensen met langdurige psychische, psychosociale of verslavingsproblemen. Zo kunnen patiënten die behandeld zijn in een ggz-kliniek, hier bijvoorbeeld terecht als zelfstandig wonen voor hen nog niet mogelijk is. Het gaat om een kwetsbare groep die naast zorg vaak ook ondersteuning nodig heeft op andere leefdoeinen, zoals dagbesteding en financiën. Er is gedeeltelijke overlap met maatschappelijke opvang, een gemeentelijke voorziening voor daklozen. Het is de bedoeling dat gebruikers van beschermd wonen op termijn wel weer op eigen benen komen te staan. Beschermd wonen valt onder de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (Wmo).

Sinds 2015 zijn centrumgemeenten financieel verantwoordelijk voor beschermd wonen. Tot en met 2014 waren toegang en bekostiging landelijk geregeld via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ). Sinds 2015 ontvangen 43 centrumgemeenten een budget om beschermd wonen binnen hun regio te financieren. Dit budget is gebaseerd op historisch gebruik binnen de regio en staat dus los van het huidige gebruik van beschermd wonen.¹ De gedachte hierachter is dat het centrumgemeenten een prikkel geeft tot een doelmatige inzet van middelen. Mensen met psychische problemen zullen dan vaker in een reguliere woonwijk (blijven) wonen en niet meer altijd (of onnodig lang) in een beschermde woonvorm terecht komen. Dit moet de maatschappelijke participatie van deze doelgroep stimuleren.

Het is de bedoeling om het budget per 2022 over alle gemeenten te verdelen op basis van objectieve bevolkingskenmerken.² Dit moet een integrale afweging met ambulante begeleiding bevorderen. Deze voorziening wordt ingezet ter ondersteuning van mensen met psychische problemen die zelfstandig wonen en valt onder de verantwoordelijkheid van alle gemeenten. Onder de huidige bekostiging is het voor centrumgemeenten financieel gunstig om ambulante begeleiding in te zetten om de instroom in beschermd wonen in te perken (of de uitstroom te bevorderen), maar niet voor regiogemeenten. Verdere decentralisatie van de bekostiging maakt het voor alle gemeenten financieel aantrekkelijk om ambulante begeleiding in te zetten voor de doelgroep. Net als de bekostiging op basis van historisch gebruik is de beoogde financiering afhankelijk van het verwachte of voorspelde gebruik, maar niet van het daadwerkelijk gebruik van beschermd wonen.³

Onder de huidige financiering daalde het aandeel cliënten dat van buiten de eigen regio in beschermd wonen instroomt, met ongeveer 20 procent. Paragraaf 2 gaat dieper in op deze empirische bevinding. Paragraaf 3 relateert deze bevindingen aan de financiële afwegingen die door de centrumgemeenteconstructie zijn ontstaan. Paragraaf 4 wijst op de risico's van de financiële prikkel die de verdere decentralisatie naar alle gemeenten, in combinatie met een objectief verdeelmodel, herbergt. De Policy Brief sluit af met enkele beleidsopties die deze risico's kunnen tegengaan. Een Achtergronddocument (Van Eijkel en Vermeulen, 2019) bevat meer informatie over onder andere de institutionele setting, de gebruikte dataset en de onderzoeks aanpak.

¹ De verdeling van het budget is eenmalig vastgepinde op basis van historische kosten binnen de regio's en daarna niet meer gewijzigd. Zie Cebeon (2018).

² Rijk en gemeenten zijn recentelijk overeengekomen om in tien jaar tijd stapsgewijs over te gaan van de huidige verdeling naar een verdeling op basis van een objectief verdeelmodel. Nieuwe cliënten vallen onder de verantwoordelijkheid van alle gemeenten, terwijl centrumgemeenten verantwoordelijk blijven voor bestaande cliënten. Zie ook [hier](#).

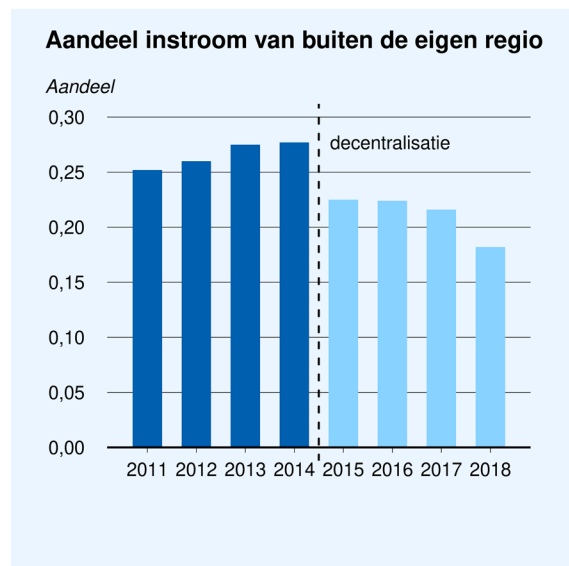
³ Voorlopige uitkomsten van een invoering van het objectieve verdeelmodel laten per regio noemenswaardige herverdeel-effecten zien (zie Cebeon, 2019). Zo levert de regio Apeldoorn (centrumgemeente en regiogemeenten tezamen) volgens de voorlopige berekening een kwart van het budget in, terwijl de regio Amsterdam er een kleine 20 procent op vooruitgaat. Een kanttekening hierbij is dat de berekening inclusief maatschappelijke opvang is, terwijl maatschappelijke opvang pas na 2026 mogelijk verder wordt gedecentraliseerd.

2 Minder instroom van buiten

Beschermd wonen is een voorziening waarvoor mensen moeten verhuizen om er gebruik van te kunnen maken. Cliënten verhuizen bijvoorbeeld naar een instelling van een aanbieder of naar een kleinschalig wooninitiatief in een reguliere woonwijk. Hiermee verschilt beschermd wonen van Wmo-voorzieningen die aan huis geleverd worden, zoals huishoudelijke hulp en begeleiding. Binnen beschermd wonen zijn er specialismen die maar op een paar plekken in het land worden aangeboden. Denk aan woonvormen voor doven met psychische of psychosociale problematiek, voor alleenstaande moeders met psychische problemen, of voor studenten met een autismestoornis. De landelijke toegankelijkheid voor beschermd wonen, vastgelegd in de Wmo 2015, houdt hiermee verband. Landelijke toegankelijkheid houdt in dat iedere Nederlandse ingezetene met een beschermd-wonen-behoefte zich tot elke Nederlandse (centrum)gemeente kan wenden. De herkomstgemeente mag formeel geen criterium zijn bij de toegang tot een beschermd-wonenvoorziening. De gedachte hierachter is dat een cliënt niet wordt belemmerd om te verhuizen naar een plek waar hij of zij het best passende aanbod vindt.

Na de decentralisatie is het aandeel mensen dat vanuit een andere regio instroomt ongeveer 20 procent lager dan in de jaren ervoor. In de periode 2011-2014 lag dit aandeel rond de 27 procent, in de periode 2015-2018 rond de 21 procent.⁴ Figuur 2.1 laat zien dat deze daling direct in 2015 optrad. In de eerste jaren na de decentralisaties is dit percentage min of meer constant gebleven, terwijl we in 2018 een verdere daling zien. In het Achtergronddocument laten we zien dat deze daling in bijna alle regio's optrad. Het resultaat in figuur 2.1 wordt dus niet veroorzaakt door enkele uitschieters. Verdiepende analyses om na te gaan of deze bevinding robuust is voor alternatieve aannames en mogelijke data-issues, ook te vinden in het Achtergronddocument, tonen zonder uitzondering een overeenkomstig beeld.

Figuur 2.1 Het aandeel cliënten dat instroomt van buiten de eigen regio is na 2015 gedaald



Bron: eigen bewerking op basis van CIZ-gegevens (voor 2015), CAK- en CBS-microdata.

⁴ Voor 2018 hebben we alleen gegevens over het eerste halfjaar; gegevens over het tweede halfjaar zijn nog niet beschikbaar. Ook hebben we voor dit jaar alleen gegevens via één databron, namelijk de Gemeentelijke Monitor Sociaal domein (GMSD). Voor de andere jaren hebben we ook de beschikking over een tweede databron (Centraal Administratie Kantoor). De GMSD kent voor 2018, ten opzichte van de jaren ervoor, een goede 'dekking' van de data.

Om de instroom tussen regio's en over de tijd te kunnen vergelijken kijken we uitsluitend naar intramuraal beschermd wonen. Regio's verschillen namelijk flink in de manier waarop ze extramuraal varianten vormgeven. Een woonvorm die in de ene regio nog geïndiceerd wordt als beschermd wonen, wordt in een andere regio gezien als ambulante begeleiding. Voor de intramuraal woonvormen zijn de verschillen kleiner. We gaan ervan uit dat een cliënt in een intramuraal woonvorm zit als hij of zij op een adres woont waar in minstens één jaar van onze dataperiode minstens drie cliënten beschermd woonden.

We zien na de decentralisatie geen grote verandering in het jaarlijkse aantal nieuwe instromers op landelijk niveau ten opzichte van de periode ervoor. Onder onze aanname voor intramuraal beschermd wonen stromen er op landelijk niveau jaarlijks ongeveer 2700 nieuwe cliënten in. De gemiddelde jaarlijkse instroom voor de decentralisatie lag zo'n 5 procent hoger dan erna (2800 om 2650).⁵ Een kanttekening bij deze berekening is dat in onze dataset de instroom in 2015 aanzienlijk lager is dan in andere jaren, een gevolg van ontbrekende registraties voor dat jaar.⁶ De gemiddelde instroom in de periode na 2015 zal in werkelijkheid dus wat hoger liggen.⁷ Het aantal cliënten dat jaarlijks van buiten de eigen regio instroomt, is na de decentralisatie met ongeveer 21 procent gedaald.

Voor de cliënten die binnen hun eigen herkomstregio instromen, zien we na 2015 geen verschillen in de samenstelling op basis van de herkomstgemeente. Dat wil zeggen, de verhouding tussen mensen die vanuit de centrumgemeente komen en mensen die uit een van de regiogemeenten afkomstig zijn, is niet significant veranderd. Dat valt af te lezen aan figuur 2.2: hier zien we op jaarbasis van alle cliënten die in hun eigen regio instromen, het aandeel dat afkomstig is vanuit de centrumgemeente van de desbetreffende regio.

Figuur 2.2 Binnen de regio is het aandeel instroom vanuit de centrumgemeente niet veranderd na 2015



Bron: eigen bewerking op basis van CIZ-gegevens (voor 2015), CAK- en CBS-microdata.

⁵ In deze berekening hebben we 2018 niet meegenomen, omdat we voor dit jaar alleen gegevens hebben over het eerste halfjaar.

⁶ Zie het Achtergronddocument voor een verdere uitleg.

⁷ Verder geldt dat er allerlei externe factoren denkbaar zijn die de totale jaarlijkse instroom beïnvloeden – bijvoorbeeld een groter beroep op beschermd wonen vanuit de ggz of jeugdhulp. Ook hangt het macrocijfer af van onze pragmatische definitie voor intramuraal beschermd wonen. Daarom hechten we meer waarde aan veranderingen in het *aandeel* instroom van buitenaf dan aan fluctuaties in het totale *aantal* instromers van elders.

3 De rol van de bekostiging

De daling van de instroom vanuit een andere regio strookt met de financiële prikkel die met de decentralisatie in 2015 is ontstaan. Onder de AWBZ werd beschermd wonen ingekocht door regionale zorgkantoren, die in de praktijk een zwakke financiële prikkel hadden om het gebruik van deze voorziening te beperken.⁸ Voor centrumgemeenten geldt sinds 2015 dat een extra cliënt voor beschermd wonen aanzienlijke kosten met zich meebrengt. Een plek in een intramurale woonvorm kost tussen de 40 en ruim 60 duizend euro per jaar.⁹

Omdat centrumgemeenten een budget ontvangen dat gebaseerd is op historisch gebruik, worden zij niet gecompenseerd voor elke *extra* cliënt die zij toegang verlenen. René Peters, voormalig wethouder in de (centrum)gemeente Oss, schreef in 2016 in een ingezonden stuk in de Volkskrant hierover dat “... [we] met de huidige financieringsstructuur dus niet anders [kunnen] dan ontmoedigen dat mensen van buiten onze regio zich in onze regio komen vestigen.” Verder geldt dat veel cliënten die uitstromen naar een zelfstandige woning een beroep zullen doen op andere gemeentelijke voorzieningen, zoals ambulante begeleiding, de bijstand of schuldhulpverlening.¹⁰ Ook deze voorzieningen worden bekostigd met een budget dat onafhankelijk is van het daadwerkelijke gebruik, zodat gemeenten het financiële risico dragen.

De financiële prikkel om mensen vanuit de eigen gemeente of regio te weren, is minder groot. Deze cliënten moeten, als zij geen toegang krijgen tot beschermd wonen, met ambulante begeleiding ondersteund worden, gefinancierd door de gemeente. Ook zijn centrumgemeenten in de huidige situatie financieel verantwoordelijk voor cliënten uit zowel de eigen gemeente, als uit regiogemeenten. Zij ontvangen immers een budget voor de gehele regio. Bij de inzet van dit budget lijken centrumgemeenten geen voorrang te verlenen aan mensen uit de eigen gemeente boven mensen uit de regiogemeenten. Dit volgt uit onze bevinding dat de instroom van cliënten die afkomstig zijn uit een regiogemeente, als aandeel van het totaal aantal cliënten dat vanuit de *eigen regio* instroomt, constant is gebleven.¹¹

Het is waarschijnlijk dat financiële afwegingen van gemeenten een rol spelen bij de toegang. Of en in welke regio iemand beschermd wonen nodig heeft, is niet altijd eenduidig vast te stellen.¹² Hierdoor ontstaat er ruimte voor financiële afwegingen en het laten meewegen van iemands regionale binding, ook al staat dit op gespannen voet met het uitgangspunt van landelijke toegankelijkheid van beschermd wonen. Voor maatschappelijke opvang, waarvoor ook landelijke toegankelijkheid geldt, heeft het Trimbos Instituut in een reeks van onderzoeken laten zien dat regionale binding van cliënten als criterium bij de toegang wordt gehanteerd.^{13,14} Uit onze eigen gesprekken met betrokken partijen kwam

⁸ Zorgkantoren ontvingen namelijk aan het begin van het jaar een voorlopig budget dat achteraf werd bijgesteld op basis van de gerealiseerde kosten, en waren dus niet risicodragend. Zie onder andere Besseling e.a. (2013).

⁹ Zie Gielen e.a. (2017).

¹⁰ In het Achtergronddocument laten we zien dat een deel van de cliënten die instromen vanuit een andere regio, na uitstroom blijft wonen in de regio waar men in beschermd wonen zat.

¹¹ Deze argumentatie past binnen een bredere literatuur die laat zien dat Rijksuitkeringen sturend zijn voor lokale uitgaven, ook als er geen bestedingsvoorwaarden aan verbonden zijn. Kattenberg en Vermeulen (2015) laten dit bijvoorbeeld zien voor huishoudelijke hulp.

¹² Non e.a. (2015) laten bijvoorbeeld voor verschillende vormen van langdurige zorg zien dat verschillen in gebruik en indicatie tussen regio's maar beperkt te verklaren zijn met achtergrondkenmerken.

¹³ Onder andere Planije e.a., 2018.

¹⁴ Dat de landelijke toegankelijkheid voor beschermd wonen en maatschappelijke opvang (nog) niet optimaal functioneert, wordt onderschreven door het ministerie van VWS en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). De VNG heeft een geschillencommissie ingesteld om geschillen tussen (centrum)gemeenten te beslechten, over wie voor een aanvraag en de bijbehorende kosten verantwoordelijk is.

naar voren dat financiële motieven (soms) meewegen in de beslissing om mensen van buiten de regio wel of geen toegang te verlenen tot beschermd wonen.¹⁵

Het is echter ook mogelijk dat gemeenten voor cliënten vaker passend intramuraal aanbod vinden in de eigen regio. Opvang in de eigen regio kan worden nagestreefd vanuit het motief om mensen dichterbij huis te laten wonen, ook als ze aangewezen zijn op intramuraal beschermd wonen. Afhankelijk van de zorgbehoefte kan dit in het belang van de cliënt zijn, bijvoorbeeld als hij of zij baat heeft bij nabijheid van zijn eigen sociale netwerk.

De afname van instroom van buiten de eigen regio laat zich moeilijk verklaren door een grotere inzet op ambulante begeleiding. In een breed gedragen rapport bepleit de commissie Toekomst beschermd wonen (ook wel: commissie Dannenberg) om intramurale vormen van beschermd wonen geleidelijk af te bouwen en mensen meer in de eigen omgeving op te vangen met ambulante begeleiding.¹⁶ Een grotere inzet van ambulante begeleiding, en dus minder verhuisbewegingen, zou zich dan in een afname van de instroom van buitenaf vertalen. Dit biedt echter geen verklaring voor de waargenomen daling vanaf 2015 van het aandeel instroom in intramuraal beschermd wonen van buiten de regio. Ten eerste kost de transitie naar ambulante begeleiding tijd – de commissie benadrukt dit zelf – terwijl de daling in instroom vanuit andere regio's direct in 2015 zichtbaar was. Ten tweede kijken we alleen naar het intramurale aanbod en zien we voor deze beschermde woonvormen na de decentralisatie geen sterke afname van de totale instroom. Ten derde laat een verdiepende analyse in het Achtergronddocument zien dat de daling van de instroom van buitenaf ook optreedt als we het aanbod van nieuwe woonvormen binnen de eigen regio buiten beschouwing laten.

Na 2021 gaan de financiële afwegingen naar verwachting vaker meespelen. Centrumgemeenten lijken zich bij de huidige financieringsstructuur verantwoordelijk te voelen voor cliënten vanuit de gehele regio. Gedurende onze dataperiode betrof dit ongeveer 75 procent van het totaal aantal cliënten. Met de voorgenomen verdere decentralisatie per 2022 worden zowel centrum- als regiogemeenten vooral verantwoordelijk gemaakt voor cliënten uit de eigen gemeente en minder voor de overige cliënten uit de regio. Alle gemeenten krijgen dan namelijk zelf een budget om beschermd wonen voor hun burgers te regelen. Gedurende onze dataperiode kwam slechts 48 procent van alle cliënten uit de eigen gemeente. Met de verdere decentralisatie verdubbelt dus het aantal mensen waarvoor de verantwoordelijke bestuurslaag geen bekostiging ontvangt.¹⁷

4 Risico's van afwenteling

De financiële prikkel om mensen van buitenaf te weren staat op gespannen voet met het bredere maatschappelijke belang. Niet alleen worden kosten afgewenteld op andere gemeenten, maar ook externe effecten zorgen ervoor dat de financiële afweging van een afzonderlijke gemeente niet altijd overeenkomt met het bredere maatschappelijke belang. Gemeenten dragen de volledige kosten van een extra cliënt, terwijl de baten van een genereus aanbod ook buiten de gemeente neerslaan. Empirisch

¹⁵ In het Achtergronddocument geven we een geanonimiseerde lijst van onze gesprekspartners.

¹⁶ Zie Advies Commissie Toekomst beschermd wonen (2015).

¹⁷ Een kanttekening hierbij is dat het voor een deel van de doelgroep, vanwege hun verhuisgeschiedenis, überhaupt lastig is om te bepalen bij welke regio ze horen. Voor deze groep is er bij de huidige bekostiging ook al het risico dat (centrum)gemeenten de verantwoordelijkheid op elkaar afschuiven.

onderzoek duidt erop dat de solidariteit met mensen die sociale voorzieningen nodig hebben, een landelijk karakter heeft.¹⁸

Het risico van afwenteling is dat een goede match tussen cliënt en (specialistisch) aanbod minder vaak tot stand komt. Lang niet elke gemeente kan alle specialismen aanbieden die nodig zijn om de grote diversiteit in problematiek het hoofd te bieden. Vooral kleinere gemeenten ontberen de schaal om in een breed (intramuraal) aanbod te voorzien.¹⁹ Het huidige aanbod is dan ook sterk geconcentreerd: ongeveer 7 procent van alle gemeenten is verantwoordelijk voor de helft van het landelijke aanbod en 2 procent voor een kwart. Daarom vergt een goede match van cliënt en aanbieder soms een verhuizing naar een andere plek. Maar ook als er in de nabije omgeving wel plek is, kan een verhuizing wenselijk zijn. Denk bijvoorbeeld aan mensen met verslavingsproblematiek, voor wie de kans op herstel groter is als ze uit hun oude omgeving worden gehaald.

Op lange termijn kan een versobering van het totale aanbod ontstaan. Cliënten zullen verhuizen naar een plek waar ze een passend aanbod vinden. Gemeenten met een genereus aanbod trekken dus relatief veel mensen aan die een beroep doen op kostbare voorzieningen. Dit kan flink op de gemeentelijke begroting drukken: er is immers geen compensatie voor deze extra instroom. Dit maakt het voor gemeenten financieel onaantrekkelijk om ruimhartig te zijn, wat weer een reactie bij andere gemeenten kan uitlokken in de vorm van een versobering van het eigen lokale aanbod. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld door het ongewijzigd laten van bestemmingsplannen geen ruimte bieden aan nieuwe aanbieders om zich binnen de gemeente te vestigen. Het kader 'Empirie over versobering van aanbod' bespreekt enkele studies die empirisch bewijs leveren voor dit mechanisme.

Tegenover de risico's van verdere decentralisatie staat dat alle gemeenten een prikkel krijgen om mensen niet onnodig lang in beschermd wonen te houden. Nu hebben regiogemeenten er nog financieel baat bij als mensen langer in een beschermde woonvorm blijven, voordat ze weer zelfstandig gaan wonen en een beroep doen op sociale voorzieningen van de regiogemeente (zoals begeleiding). Regiogemeenten kunnen invloed uitoefenen op hoe snel mensen uitstromen, bijvoorbeeld door geen (of juist wel) actief beleid te voeren op het beschikbaar stellen van woonruimte.²⁰ Figuur 4.1 toont het aandeel cliënten beschermd wonen dat binnen twee jaar uitstroomt, voor regiogemeenten en voor centrumgemeenten. We zien dat onder de huidige financiering cliënten in centrumgemeenten sneller uitstromen naar een extramuraal setting (bv. een zelfstandige woning) dan cliënten in regiogemeenten. Vóór 2015 was het beeld juist andersom. Dit strookt met de veranderde financiële prikkels van centrum- en regiogemeenten sinds 2015, en suggereert dat de verdere decentralisatie een integrale afweging met andere Wmo-voorzieningen bevordert.

¹⁸ Uit een enquête van vlak voor de decentralisaties blijkt dat mensen verschillen in voorzieningenniveau tussen gemeenten in overgrote meerderheid onacceptabel vinden en liever zien dat het Rijk de taken in het sociaal domein uitvoert, om zo deze verschillen te vermijden (Allers e.a., 2013). Dit wijst erop dat de solidariteit met mensen die een beroep op deze voorzieningen doen, een landelijk karakter heeft. Zie ook Vermeulen e.a. (2014) voor een bespreking van dit mechanisme in het kader van de decentralisaties in het sociaal domein en voor verwijzingen naar de internationale literatuur.

¹⁹ De schaalgrootte van de gemeente speelt ook een rol bij de vormgeving van de toegang en inkoop van beschermd wonen. Het is onwaarschijnlijk dat kleine gemeenten de expertise in huis hebben om de toegang en de contractering van aanbieders zelfstandig te regelen.

²⁰ Een concreet voorbeeld hiervan is het wel of niet opleggen van jaarlijkse taakstellingen aan woningcorporaties voor het beschikbaar stellen van woningen voor deze doelgroep.

Empirie over versobering van aanbod

Meerdere studies tonen aan dat verschillen in de ruimhartigheid van decentraal sociaal beleid invloed hebben op het verhuisgedrag van mensen die hier een beroep op doen. Gelbach (2004) laat bijvoorbeeld voor de VS zien dat mensen die een grote kans hebben om een beroep op bijstand te doen, vooral verhuizen naar staten waar de uitkering hoog is. Fiva (2009) vindt een aanzienlijk effect van verschillen in bijstandsniveau op verhuizingen tussen Noorse gemeenten.

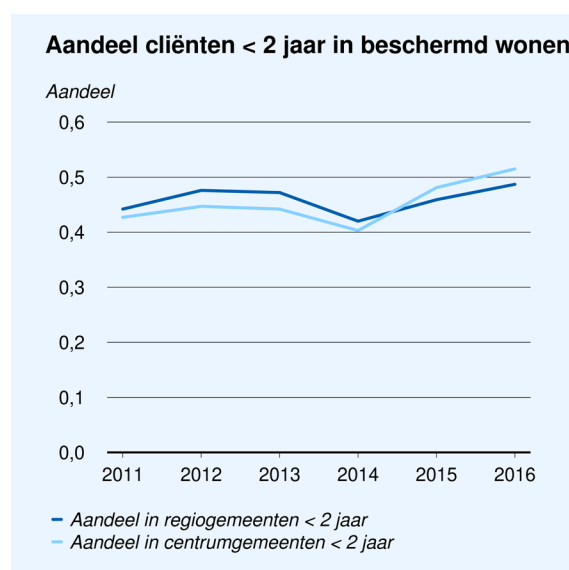
Internationaal onderzoek laat ook zien dat decentrale overheden gevoelig zijn voor de ruimhartigheid van sociaal beleid in omliggende jurisdicties. Dahlberg en Edmark (2008) kijken bijvoorbeeld naar het effect van verlagingen in het bijstandsniveau in Zweedse gemeenten die te maken krijgen met een grote instroom van vluchtelingen. Ook omliggende gemeenten waar weinig vluchtelingen geplaatst worden, versoberen de bijstand, reagerend op het lagere bijstandsniveau in de gemeenten met een grote instroom van vluchtelingen. Bewijs voor de gevoeligheid voor sociaal beleid in omliggende jurisdicties wordt ook gevonden voor de VS (onder andere Figlio e.a., 1999) en Noorwegen (Fiva en Rattsø, 2006).

De Swaan (1989) beschrijft vanuit een historisch perspectief hoe het verhuisgedrag van hulpbehoevenden en het verweer van rijken om voor van elders toegestroomde armen te zorgen hebben bijgedragen aan de ineenstorting van een systeem van decentrale armenzorg in Nederland. Aan deze dynamiek kwam pas echt een einde met de invoering van de moderne welvaartsstaat in de negentiende en twintigste eeuw.

Hoewel er in de praktijk dus wel degelijk sprake lijkt van een versobering, is dit probleem kennelijk niet zo groot dat dit landen ervan weerhoudt om belangrijke sociale voorzieningen op decentraal niveau te beleggen. Vooral in Scandinavische landen hebben lokale overheden hierin een aanzienlijke rol. Vaak gaat het in het 'Scandinavische model' om de uitvoering van sociaal beleid, terwijl de centrale overheid de doelen vaststelt en uitkomsten monitort (Rattsø, 1998).



Figuur 4.1 Na 2015 stromen cliënten in centrumgemeenten sneller uit dan cliënten in regiogemeenten



Bron: eigen bewerking op basis van CIZ-gegevens (voor 2015), CAK- en CBS-microdata.

De beleidsopties die we in de volgende paragraaf aandragen om het risico op afwenteling te beperken, bespreken we in samenhang met het beoogde doel van de verdere decentralisatie. We nemen in deze Policy Brief de beleidswens tot ambulantisering dus als een politiek gegeven. Per beleids optie bespreken we dus in hoeverre deze de prikkel tot afwenteling tegengaat én in lijn is met het beoogde doel van ambulantisering.

Beleidsopties

Het risico op afwenteling kan worden beperkt door de herkomstgemeente te laten meebetalen aan beschermd wonen. De Commissie Dannenberg stelt bijvoorbeeld voor om de gemeente van herkomst voor de helft bij te laten dragen: “Dit vermindert het financiële voordeel dat gemeenten hebben van het onderbrengen van beschermde-woonplekken-gebruikers in een andere gemeente” (p. 32). Deze optie strookt ook met het beoogde doel van de verdere decentralisatie, omdat herkomst- noch opvanggemeente een prikkel heeft om een cliënt onnodig lang in beschermd wonen te houden. De praktische uitvoerbaarheid is voer voor ander onderzoek, evenals de precieze verdeling van kosten over herkomst- en opvanggemeente. Hierbij is het belangrijk om in ogenschouw te nemen dat een deel van de cliënten, zodra ze uitstromen, niet terugkeren naar de herkomstgemeente, maar zich vestigen in de opvanggemeente en daar gebruik maken van sociale voorzieningen.

Een andere optie is dat het Rijk een deel van de kosten voor beschermd wonen direct voor zijn rekening neemt. Een voorbeeld hiervan is het openstellen van de Wet langdurige zorg (Wlz) voor mensen zonder uitzicht op uitstroom uit beschermd wonen, wat reeds beoogd beleid is per 2021. Directe financiering door het Rijk zou ook kunnen worden ingevoerd voor bepaalde specialismen van beschermd wonen met een bovenlokaal karakter. Dit geeft gemeenten wel een prikkel om cliënten naar de door het Rijk gefinancierde plekken te verwijzen, ook in gevallen waarin dit niet in het belang is van de cliënt.

Ook kan het Rijk ervoor kiezen om de compensatie voor gemeenten (deels) te baseren op de daadwerkelijke kosten. Hierdoor voelen gemeenten wel een zwakkere prikkel tot kostenbesparing door middel van een lagere inzet van beschermd wonen en dus tot een doelmatiger inzet van middelen. Ook zit er spanning tussen deze beleids optie en het versterken van de maatschappelijke participatie van de doelgroep via de inzet van ambulante begeleiding, een belangrijk doel van de verdere decentralisatie. Een alternatief is dat het macrobudget onafhankelijk blijft van de totale kosten, maar dat de *verdeling* over gemeenten afhangt van de realisatie per gemeente. Dit kan er wel voor zorgen dat het macrobudget onder druk komt te staan, omdat gemeenten ook bij deze variant geen sterke prikkel hebben om het gebruik van beschermd wonen te beperken. Alle varianten waarbij het Rijk co-financiert, hebben dus hun nadelen, maar maken de prikkel om te besparen wel wat zachter.

Een vierde optie is het handhaven van de centrumgemeenteconstructie. Ook na de verdere decentralisatie kunnen gemeenten ervoor kiezen om samen te werken via een centrumgemeenteconstructie. Bij regionale financiering is het risico op afwenteling kleiner dan bij gemeentelijke financiering. Centrumgemeenten dragen dan de verantwoordelijkheid voor de gehele regio en cliënten zijn meer eenduidig toe te kennen aan een regio dan aan een gemeente. Ook zullen regio's beter in staat zijn een breed aanbod van beschermd wonen te organiseren dan individuele gemeenten. Deze optie strookt echter niet geheel met de wens tot ambulantisering, omdat regiogemeenten in beginsel geen financiële prikkel hebben om cliënten op te vangen met ambulante begeleiding. Gemeenten kunnen binnen de regio financiële afspraken maken om ambulantisering alsnog te stimuleren. (a)

(a) Zie VNG (2018) voor voorbeelden van regio's waar gemeenten onderling financiële afspraken met elkaar gemaakt hebben.

Literatuur

Advies Commissie Toekomst beschermd wonen (in opdracht van de VNG), 2015, Van beschermd wonen naar een beschermd thuis, Den Haag: VNG ([link](#)).

Allers, M., B. Steiner, C. Hoeben en J. Geertsema, 2013, Gemeenten in perspectief, COELO-rapport 13-4, Groningen: COELO ([link](#)).

Besseling, P., J. Hers, K. Jansema-Hoekstra, L. Lamers, I. Mosca en R. Okker, 2013, Decentralisaties in het sociaal domein, CPB notitie, Den Haag: Centraal Planbureau ([link](#)).

Cebeon, 2018, Objectief verdeelmodel Beschermd wonen, Maatschappelijke opvang en Begeleiding Wmo 2015, Amsterdam: Cebeon ([link](#)).

Cebeon (m.m.v. Bureau HHM en XpertiseZorg), 2019, Objectief verdeelmodel Beschermd wonen, Maatschappelijke opvang en Begeleiding Wmo 2015, Amsterdam: Cebeon ([link](#)).

Dahlberg, M. en K. Edmark, 2008, Is there a “race-to-the-bottom” in the setting of welfare benefit levels? Evidence from a policy intervention, *Journal of Public Economics*, 92(5-6), 1193-1209 ([link](#)).

Figlio, D., V. Kolpin en W. Reid, 1999, Do states play welfare games?, *Journal of Urban economics*, 46(3), 437-454 ([link](#)).

Fiva, J., 2009, Does welfare policy affect residential choices? An empirical investigation accounting for policy endogeneity, *Journal of Public Economics*, 93(3-4), 529-540 ([link](#)).

Fiva, J. en J. Rattsø, 2006, Welfare competition in Norway: Norms and expenditures, *European Journal of Political Economy*, 22(1), 202-222 ([link](#)).

Gelbach, J., 2004, Migration, the Life Cycle, and State Benefits: How Low Is the Bottom?, *Journal of Political Economy*, 112(5), 1091-1130 ([link](#)).

Gielen, M., L. Aarts, N. Ellwanger en M. van Asselt (in opdracht van de Federatie Opvang, RIBW Alliantie, GGZ Nederland), 2017, Verkenning investeringsopgave ‘beschermd thuis’, Den Haag: Ape ([link](#)).

Kattenberg M. en W. Vermeulen, 2015, Financiering decentralisaties: betalen zonder te bepalen?, CPB Policy Brief, Den Haag: Centraal Planbureau ([link](#)).

Non, M., A. van der Torre, E. Mot, E. Eggink, P. Bakx en R. Douven, 2015, Keuzeruimte in de langdurige zorg: veranderingen in het samenspel van zorgpartijen en cliënten, Den Haag: Centraal Planbureau en Sociaal en Cultureel Planbureau ([link](#)).

Planije, M., C. Muusse, A. de Lange en H. Kroon, 2018, Praktijkttest toegankelijkheid maatschappelijke opvang 2018, Utrecht: Trimbos instituut ([link](#)).

Rattsø, J. (ed.), 1998, *Fiscal Federalism and State-Local Finance: The Scandinavian Perspective*, Cheltenham: Edward Elgar.

Swaan, de A., 1989, *Zorg en de staat: welzijn, onderwijs en gezondheidszorg in Europa en de Verenigde Staten in de nieuwe tijd*, Amsterdam: Bert Bakker ([link](#)).

Vermeulen, W., R. van Eijkel, K. Martens, M. Non en R. Okker, 2014, *Vervolgrapportage decentralisaties in het sociaal domein*, CPB Notitie, 11 juli 2014, Den Haag: Centraal Planbureau ([link](#)).

VNG, 2018, *Handreiking: Regionale financiële afspraken beschermd wonen en maatschappelijke opvang*, Den Haag: VNG ([link](#)).