

Adviesnota aan het Algemeen bestuur

Datum	27 maart 2025
Steller	Projectgroep verdeelsleutel BW MO B&P, Tom Houben
Agendapunt	9
Onderwerp	Verdeelsleutel Beschermd wonen (BW), Maatschappelijke opvang (MO), Beroepszorg en Preventie (B&P) 2026
Bijlagen	Bijlage 9b: Financiële doorrekening verdeelsleutel Bijlage 9c: Overwegingen spiegelgroep

Toelichting
Aanleiding Op 22 februari 2024 heeft het Algemeen Bestuur de adviesnota verdeelsleutel 2025 besproken. Het AB heeft tijdens de bespreking van deze adviesnota aangegeven dat het onwenselijk is om het huidige (in 2024 gebruikte) verdeelmodel nog langer te hanteren. Op 30 mei 2024 heeft het Algemeen Bestuur de aangepaste adviesnota 2025 besproken en de volgende besluiten genomen: 1. Toepassen (deels) van het AEF model als grondslag voor de verdeelsleutel voor 2025 inclusief een ingroeipad; 2. De leden van het AB besluiten het AEF-model als uitgangspunt te nemen voor de verdeelsleutel 2026 (en verder) en verstrekken de opdracht aan de projectgroep om een lange termijn verdeelsleutel uit te werken in lijn met het AEF-model; 3. De leden van het AB zullen hun individuele gemeenten adviseren om op basis van het gekozen scenario een addendum op te stellen voor de SOK. De verdeelsleutel en dit addendum worden vervolgens door alle betrokken individuele colleges vastgesteld. De MGR faciliteert de regionale werkgroep. De gemeenten nemen uiteindelijk een beslissing over de voorgestelde verdeelsleutel. Vervolgens past de MGR de verdeelsleutel toe op het saldo van de regionale begroting BW MO B&P. Deze adviesnota is het resultaat van besluit 2. In deze adviesnota worden de bestuurders gevraagd 3 besluiten te nemen. 1. Het vaststellen van de verdeelsleutel 2026; 2. Besluiten om in de verdeelsleutel van 2026 de EPA cijfers van 2021 te verwerken; 3. Besluiten om een addendum op te stellen voor de SOK. De verdeelsleutel en dit addendum worden vervolgens vastgesteld door alle betrokken individuele colleges.

Het landelijke AEF verdeelmodel is zoals besloten de basis van de uitgewerkte regionale verdeelsleutel. Op een aantal onderdelen wijken we gemotiveerd af van dit model zodat het beter aansluit bij de gestelde kaders van de opdracht.

Juridisch kader

In de Samenwerkingsovereenkomst staat onder artikel 7 lid 3 het volgende opgenomen:

“Partijen zijn overeengekomen dat het saldo van het Regionaal budget BW, MO en B&P, zijnde het verschil tussen de inkomsten en de uitgaven vanuit het Regionaal budget BW, MO en B&P (zowel positief als negatief), over Partijen wordt verdeeld waarbij geldt dat 25% van het saldo wordt verrekend naar rato van het aantal inwoners van elke partij en 75% van het saldo wordt verrekend naar rato van de lokale zorg- en toegangskosten ten behoeve van de doelgroep BW, MO en B&P die elke Partij heeft”.

In het voorstel tot wijziging van de gemeenschappelijke regeling dat nu voor zienswijzen bij de raden ligt (en dat per 1-1-2026 gaat gelden) staat in samenwerkingsmodule 2: regionale taken BW MO B&P Noord- en Midden-Limburg het volgende:

“verdeelsleutel BW, MO en B&P: een jaarlijks door het algemeen bestuur vast te stellen verdeelsleutel op basis waarvan het saldo van het regionaal budget BW, MO en B&P (zowel positief als negatief) wordt verdeeld over de deelnemers”.

Om de beschreven verdeelsleutel in 2026 in werking te laten treden is het randvoorwaardelijk dat de GR ook daadwerkelijk aangepast is.

De uitwerking van de berekening van de lokale zorgkosten is niet opgenomen in zowel de GR als de SOK.

Van belang is dat er op 27 maart 2025 door het AB een besluit wordt genomen over de verdeelsleutel BW MO B&P 2026, anders betekent dit dat er voor 2026 géén vastgestelde verdeelsleutel is. De consequentie daarvan is dat de MGR geen grondslag heeft om op een rechtmatige wijze over te gaan tot uitbetaling van het saldo van de regionale begroting.

Landelijk Verdeelmodel

Eind 2021 heeft de VNG namens de deelnemende gemeenten ingestemd met een nieuw landelijk verdeelmodel. Recentelijk is de invoering van een nieuw verdeelmodel voor beschermd wonen uitgesteld tot ten minste 1 januari 2026. Andersson Elffers Felix (AEF) heeft in 2020 het rapport een nieuw budget verdeelmodel voor het sociaal domein opgesteld. Daarbij is gekeken naar de indicatoren die bepalend waren voor de instroom van cliënten in de jaren 2015 t/m 2017 per gemeente van herkomst. Vanuit het door AEF opgestelde model wordt de navolgende verdeelsleutel voorgesteld:

Het resulterende model verdeelt ongeveer de helft van het budget aan de hand van EPA patiënten

Beschermd wonen voorspelling per inwoner



Maatstaf	Verdeelt
Hoge zorgkosten	10%
Aantal EPA-patiënten	50%
Oppervlakte land	8%
Regionale centrumfunctie	24%
Vast bedrag	8%

Kader voor de invulling van de opdracht

1. Bij de uitwerking van de opdracht hebben wij als werkgroep gekeken naar de mogelijkheden binnen de juridische kaders en de bruikbaarheid en beschikbaarheid van de data.
2. Door de formulering in de GR waren wij voor het verdeelmodel van 2025 gebonden aan de aan de passage 25% inwonersaantal en 75% lokale zorg- en toegangskosten. Door het aanpassen van de GR zijn we niet meer gebonden aan deze uitgangspunten.

Het verdeelmodel dat we in de regio willen hanteren voor de regionale begroting moet voldoen aan de navolgende criteria:

- **objectief**, alle maatstaven moeten gebaseerd zijn op objectieve informatie;
- **transparant**, het verdeelmodel moet logisch en uitlegbaar zijn voor buitenstaanders;
- **praktisch**, de informatie voor het verdeelmodel moet snel en simpel te verkrijgen zijn;

Een belangrijk uitgangspunt voor de verdeelsleutel is dat de vraag naar zorg centraal staat en niet het aanbod van zorg.

Verdeelsleutel 2026 en verder

De verdeelsleutel is opgebouwd uit de onderstaande maatstaven:

1. Hoge zorgkosten (10%): Bron: elektronisch berichtenverkeer en rapportage vanuit MGR hierover;
2. Aantal EPA-patiënten (50%): Bron: Vektis
3. Regionale centrum functie (24%): Bron: Databank Financiën Gemeenten (DFG) - 2023 - Gemeenten (findo.nl) rekenmodel circulaires Rijk;
4. Aantal inwoners (8%);
5. Vast bedrag (8%).

Hoge zorgkosten (aandeel 10%)

De maatstaf hoge zorgkosten uit het AEF model is niet goed uitlegbaar (het betreft het aantal mensen met meer dan € 50.000 aan zorgkosten in de Zvw), en fluctueert sterk over de jaren heen. Dit is ook een van de redenen dat er maar een beperkt gewicht van 10% aan de maatstaf is gehangen door AEF. We stellen voor de hoge zorgkosten in de verdeelsleutel 2026, gelijk aan de verdeelsleutel van 2025, te berekenen op basis van het aantal cliënten BW en MO die in een bepaalde gemeente verblijven.

De werkwijze die we nu voorstellen zal mede door de invoering van het woonplaatsbeginsel mogelijk geen 100% juist beeld geven dat de kosten die samenhangen met een cliënt beschermd wonen ook terecht komen bij de gemeente die de opdracht verstrekt (en daardoor bij de MGR wordt gezien als betrokken gemeente). Er is gekeken naar goede alternatieven om de maatstaf hoge zorgkosten anders te bepalen maar die zijn niet voor handen. Ook is nog onduidelijk in welke mate het woonplaatsbeginsel invloed gaat hebben op de maatstaf.

Om die redenen stellen we voor om vooralsnog vast te houden aan de bepaling van de maatstaf hoge zorgkosten zoals eerder beschreven. We stellen voor in de loop van 2027 te monitoren welk effect het woonplaatsbeginsel heeft en te onderzoeken of er alternatieven beschikbaar zijn.

Aantal EPA-patiënten (aandeel 50%)

Dit betreft het aantal mensen met ernstige psychische aandoeningen (EPA) binnen de geestelijke gezondheidszorg (ggz). De manier waarop het aantal EPA-patiënten wordt berekend is veranderd, door de invoering van het zorgprestatie model in 2022. Dit is de reden dat we voor het verdeelmodel 2025 gebruik maakten van gegevens uit 2021.

De definitie die we hier hanteren voor EPA geldt met terugwerkende kracht vanaf 2022, sinds de invoering van het zorgprestatie model (ZPM) in de ggz. Deze definitie is in 2023 opgesteld, en door experts gevalideerd en goedgekeurd in de gesprekstaf EPA onder leiding van het Zorginstituut. De EPA doelgroep is fors gedaald door de nieuwe definitie. Het verschil komt voornamelijk omdat lichtere zorgvragen uit de definitie zijn verdwenen. De criteria om tot de EPA doelgroep te behoren zijn dus aangescherpt. Voor meer informatie over de berekening van de EPA doelgroep verwijzen we naar de [Factsheet ernstige psychische aandoeningen \(EPA\) in het zorgprestatie model](#).

Het aantal EPA-patiënten is in het AEF-model een belangrijke maatstaf en ook wij zien deze maatstaf als relevante indicator voor de directe en indirecte kosten die ene gemeente heeft in het kader van Beschermd wonen en Maatschappelijke opvang.

Deze maatstaf wordt in 2025 geactualiseerd zowel qua definitie als qua aantallen en wij willen die maatstaf gaan gebruiken voor het regionale verdeelmodel. Om de jaarlijkse schommelingen te beperken is het voorstel om daar (zodra de gegevens beschikbaar zijn) een 3-jaars gemiddelde voor te gaan hanteren. Helaas kunnen we voor het verdeelmodel 2026 nog geen gebruik maken van de nieuwe definitie en aantallen EPA omdat die te laat beschikbaar komen om voor MGR en gemeenten nog in de begroting 2026 te kunnen opnemen. Daarom moeten we voor het verdeelmodel 2026 nog gebruik maken van de EPA-cijfers over 2021. Vanaf het verdeelmodel 2027 zullen we dan gebruik maken van de nieuwe definitie en aantallen EPA. Daarvoor is wel noodzakelijk dat alle gemeenten aangesloten zijn bij de Gemeentezorgspiegel van Vektis.

De regionale centrumfunctie (aandeel 24%)

In het sociale domein maken gemeenten in beginsel geen kosten voor inwoners van andere gemeenten: voorzieningen zijn primair gericht op de eigen inwoners. Het blijkt echter dat de huidige maatstaven voor de centrumfunctie ook kosten voor het sociale domein verklaren. De inhoudelijke achtergrond hiervan is dat maatstaven die de aantrekkingskracht beschrijven ook correleren met grootstedelijke problematiek. Als de centrumfunctie toeneemt, is het aannemelijk dat ook de (groot)stedelijke problematiek toeneemt en daarmee de kosten voor het brede sociale domein. Dit is geen causale relatie, maar wel een verklaring dat de maatstaf centrumfunctie als relevant onderdeel van de nieuwe verdeelsleutel wordt beschouwd.

Een vast bedrag (8%)

Het voorstel is om een vast bedrag te hanteren om zo aan te sluiten bij het AEF-model. Elke gemeente heeft vaste kosten zoals de toegang en preventie.

Aantal inwoners (8%)

De maatstaf vast bedrag staat landelijk ter discussie omdat gemeenten met weinig inwoners daardoor relatief veel ontvangen. Door ook oppervlakte land op te nemen als maatstaf worden gemeenten met een grote oppervlakte en relatief weinig inwoners onevenredig gecompenseerd. De projectgroep kan daarnaast niet goed onderbouwen dat oppervlakte land substantieel van invloed is op de hoogte van de zorgkosten op de domeinen beschermd wonen en maatschappelijke opvang. Dit is de reden dat we voorstellen om de maatstaf oppervlakte land te vervangen door aantal inwoners. In de spiegelgroep bestaande uit beleidsadviseurs en financieel adviseurs van alle gemeenten is dit onderwerp uitvoerig besproken. In bijlage 9c leest u de overwegingen.

Monitoring

Het is van belang om een aantal aspecten ten aanzien van (onderdelen) van dit verdeelmodel te monitoren. Dit betreft met name de onderdelen het (regionale) woonplaatsbeginsel, landelijke ontwikkelingen en het monitoren van de verdeelsleutel en de objectiviteit daarvan in het algemeen.

(Regionale) Woonplaatsbeginsel

We baseren het nieuwe verdeelmodel op een aantal indicatoren waaronder hoge zorgkosten. De effecten van het woonplaatsbeginsel, zoals we die regionaal implementeren, zijn nog onduidelijk. We voorzien dat dit wat zal doen met de aantallen per gemeente maar kunnen op dit moment niet inschatten wat dit exact doet met de aantallen en daarmee de uitkomst van het objectieve verdeelmodel. Met de werkgroep woonplaatsbeginsel wordt gesproken over een werkwijze hoe deze ontwikkeling het beste gevolgd kan worden. Deze afspraken moeten vervolgens geborgd worden in werkinstructies etc. en mogelijk het registratiesysteem. De uitkomsten van deze monitoring zullen geagendeerd worden voor ambtelijke en/of bestuurlijke bespreking.

Landelijke ontwikkelingen

Landelijk vindt, nog steeds, een discussie plaats over de doordecentralisatie en daarmee ook het objectief verdeelmodel en het woonplaatsbeginsel. Deze ontwikkelingen en uitkomsten van deze discussies kunnen invloed hebben op ons regionale verdeelmodel en/of het beeld dat wij daar bij hebben bijvoorbeeld qua objectiviteit, weging etc. De werkgroep zal deze ontwikkelingen volgen en waar nodig agenderen voor ambtelijke en/of bestuurlijke bespreking.

Verdeelsleutel en objectiviteit

Omdat de verdeelsleutel bestaat uit diverse onderdelen, mede gebaseerd op cijfers uit het verleden, heeft de werkgroep de behoefte om in ieder geval jaarlijks, bij de voorbereiding op het vaststellen van de nieuwe verdeelsleutel met de begroting, de cijfermatige ontwikkelingen en de consequenties daarvan voor de verdeelsleutel in kaart te brengen. Indien deze inzichten aanleiding geven om het gesprek te voeren over de (ontwikkeling) van de verdeelsleutel en de objectiviteit daarvan zal de werkgroep daartoe het initiatief nemen.

Planning verdeelsleutel 2026

Na vaststelling door het AB past de MGR de verdeelsleutel toe op het saldo van de regionale begroting BW MO B&P 2026;

De projectgroep is zich ervan bewust dat de aanpassing van de SOK met een addendum verdeelsleutel 2025 nog niet is vastgesteld door de colleges. Uiterlijk in april 2025 wordt dit addendum voorgelegd aan de colleges van de 14 Noord- en Midden-Limburgse gemeenten.

Financiën

Een concept financiële doorrekening op basis van de EPA cijfers 2021 is toegevoegd in bijlage 9b. In 2025 is er gekozen voor een ingroepad. Dit scenario wordt in 2026 niet geadviseerd.

Voorstel

1. Het AB besluit om de beschreven verdeelsleutel 2026 vast te stellen. Vervolgens past de MGR de verdeelsleutel toe op het saldo van de regionale begroting BW MO B&P;
2. Het AB besluit om in de verdeelsleutel van 2026 de EPA cijfers van 2021 te verwerken. Vanaf 2027 worden recente EPA cijfers verwerkt volgens de methodiek op basis van het zorgprestatie-model. Op het moment dat EPA cijfers van 3 jaren inzichtelijk zijn dan verwerken we een driejaarlijks gemiddelde. Het AB stelt de verdeelsleutel jaarlijks vast.
3. Het AB adviseert de individuele gemeenten om een addendum op te stellen voor de SOK. De verdeelsleutel en dit addendum worden vervolgens vastgesteld door alle betrokken individuele colleges.

Besluit algemeen bestuur MGR sociaal domein Limburg-Noord:

Beesel, 27 maart 2025

Secretaris-directeur,

J. Kuijpers

Voorzitter,

M. Leenders