Ontwerpbegroting 2023 – 2025

Gemeenschappelijk Orgaan Beschermd Wonen

Regio Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer

Maart 2022

Inhoud

1. Aanbieding 3

Inleiding 3
Gemeenschappelijk Orgaan 3
Leeswijzer 4

2. Programmaplan 5

2.1 Gezamenlijk geven we invulling aan de doordecentralisatie BW 5
2.2 Governance en organisatie 5
2.3 Afspraken over de taken van het GO 6
2.4 Financiële samenwerkingsafspraken 6
2.5 Risico's en kanttekeningen 8

3. Financiële begroting 9

3.1 Uitgangspunten 9
3.2 Algemene toelichting 10
3.3 Verbinding met lokale uitvoeringskosten 12
3.4 Innovatiefonds GO Beschermd Wonen 12
3.5 Vereveningsfonds 13
3.6 Ontwikkeling reserve GO Beschermd Wonen 13

Bijlage 1. Formatie GO 15

Bijlage 2. Exploitatietekort Maatschappelijk Opvang 16

Bijlage 3. Lokale uitvoeringskosten 17

1. Aanbieding

Inleiding

Voor u ligt de ontwerpbegroting 2023-2025 van het Gemeenschappelijk Orgaan Beschermd Wonen van de gemeenten uit de regio's Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer (nader te noemen GO BW). Het doel van deze ontwerpbegroting is om in een vroeg stadium alvast een beeld te schetsen van kosten en baten van het GO-BW en u in de gelegenheid te stellen om een zienswijze in te dienen. Het GO is vervolgens verplicht een reactie te geven op uw zienswijze.

Uitstel woonplaatsbeginsel Beschermd Wonen

Deze ontwerpbegroting is gebaseerd op de invoering van het woonplaatsbeginsel en het nieuwe verdeelmodel Beschermd Wonen per 1 januari 2023. Begin maart 2022 heeft het ministerie van VWS echter besloten het woonplaatsbeginsel Beschermd Wonen uit te stellen. Op dit moment is nog niet duidelijk wat het nieuwe tijdpad is en wat de consequenties zijn voor het nieuwe verdeelmodel. Desondanks roept de VNG op 'om de beweging naar een beschermd thuis in alle gemeenten op gang te houden'. Op dit moment wordt de regionale impact van de doordecentralisatie in beeld gebracht en worden verschillende scenario's uitgewerkt voor de situatie per 1 januari 2023 en deze worden afgezet tegen de bestuurlijke wensen en ambities.

Een mogelijk scenario is dat we besluiten de start van het GO uit te stellen, tot het moment dat de doordecentralisatie zijn beslag krijgt. In dat geval worden de rijksbijdrage en de regionale kosten voor de uitvoering van BW, conform deze (ontwerp)begroting, opgenomen worden in de begroting van de gemeente Haarlem (net als voorgaande jaren). In dit geval wordt de begroting vastgesteld door de gemeenteraad van Haarlem en niet door de individuele gemeenten welke deel uitmaken van het GO.

Een ander scenario is dat we besluiten om door te gaan, het GO BW per 1 januari 2023 in te laten gaan en in onze regio even eventueel ook per 2023 de stap te zetten naar een lokale toegang. Dit betekent dat de kosten van het GO BW in 2023 volledige gedekt worden uit de rijksbijdrage die centrum gemeente Haarlem ontvangt. Wanneer we als regio besluiten om per 2023 de stap te zetten naar een lokale toegang, dan worden ook de lokale uitvoeringskosten en de zorgkosten voor 'lokale' BW-cliënten betaald uit de rijksbijdrage. Gemeenten beschikken immers niet over eigen middelen om deze kosten te dekken.

Daarnaast zijn er nog meerdere 'tussenscenario's te bedenken. De financiële consequenties van het gekozen scenario worden verwerkt in de definitieve begroting. Hierbij merken wij op dat het de intentie is om deze definitieve begroting zoveel als mogelijk te laten aansluiten bij deze ontwerpbegroting. Vanuit de wens om u zorgvuldig en tijdig te informeren over de voortgang en de financiële vertaling hiervan, hebben wij besloten om u, ondanks alle onzekerheden, toch al om een zienswijze te vragen op voorliggende ontwerpbegroting. Uw zienswijze wordt meegenomen bij het opstellen van de definitieve begroting.

Gemeenschappelijk Orgaan

De regio's Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer hebben besloten om per 1 januari 2023 de samenwerking rondom doordecentralisatie Beschermd Wonen in het GO BW vorm te geven. Begin 2022 is door de raden van de deelnemende gemeenten toestemming verleend voor het aangaan van deze samenwerking. Ook is door de raden ingestemd met het Kader Opvang, Wonen en Herstel 2022 tot en met 2027.

Het GO BW betreft het juridisch kader voor de samenwerkingsafspraken die de deelnemers maken over beleid, organisatie, inkoop en financiering van regionale BW-voorzieningen en over de toegang tot die voorzieningen. In de GO BW is vastgelegd hoe de acht gemeenten in de regio samenwerken op het gebied van Beschermd Wonen.

De financiële regionale afspraken welke deel uitmaken van het GO BW zijn van toepassing op de jaren 2023 tot en met 2025 en worden in 2025 geëvalueerd. In deze ontwerpbegroting is aansluiting gezocht bij deze periode en heeft daarom betrekking op de jaren 2023 – 2025. Deze begroting heeft betrekking op de Wmo-voorziening Beschermd Wonen. Binnen het GO BW is afgesproken dat de tekorten op de maatschappelijke opvang over 2023 – 2025 worden gedekt vanuit de reserve binnen het GO BW. De tekorten op de maatschappelijke opvang maken daarom deel uit van deze begroting.

Ontwerpbegroting en kadernota

In de Wet gemeenschappelijke regelingen (hierna: Wgr) is opgenomen dat het gemeenschappelijk orgaan vóór 15 april van het jaar voorafgaande aan dat waarvoor de begroting dient, de algemene financiële en beleidsmatige kaders voor het volgende begrotingsjaar aanbiedt aan de raden van de deelnemende gemeenten. Dit wordt ook wel de 'Kadernota' genoemd. Tevens is in de Wgr de verplichting opgenomen om de ontwerpbegroting van een gemeenschappelijk orgaan acht weken voordat deze door het gemeenschappelijk orgaan wordt vastgesteld toe te zenden aan de raden voor een zienswijze.

Op dit moment worden de voorbereidingen getroffen om het GO BW per 1 januari 2023 in werking te laten treden. Dat betekent dat bovengenoemde bepalingen en termijnen nog niet gelden voor het GO BW. Toch willen de deelnemende gemeente ook nu al zo veel mogelijk aansluiten bij de procedure zoals opgenomen in de Wgr. De reden daarvoor is dat de gemeenten daarmee tijdig kunnen beschikking over relevante financiële informatie voor het opstellen van de eigen begroting. Ook wordt hiermee de gemeenteraden de gelegenheid geboden hun zienswijze over de ontwerpbegroting mee te geven.

Verder is ervoor gekozen niet eerst een kadernota en vervolgens een ontwerpbegroting aan te bieden aan de gemeenteraden. De reden daarvoor is dat u begin 2022 reeds toestemming heeft verleend voor het aangaan van het GO BW en heeft ingestemd met het Kader Opvang, Wonen en Herstel 2022 tot en met 2027. In beide documenten en de toelichting daarop staan de financiële en beleidsmatige kaders voor komende begrotingsjaren uitgewerkt. De voorliggende ontwerpbegroting is gebaseerd op de kaders en uitgangspunten uit deze vastgestelde documenten. Waar relevant wordt in deze ontwerpbegroting geput uit of verwezen naar deze financiële en beleidsmatige kaders.

Leeswijzer

Deze ontwerpbegroting geeft in hoofdstuk 2 eerst een beschrijving van het programmaplan waarin de belangrijkste afspraken uit het GO BW en bijbehorende risico's staan opgenomen. In hoofdstuk 3 treft u een overzicht van de financiële begroting met een toelichting op de uitgangspunten. Tot slot bevat dit document enkele bijlagen.

2. Programmaplan

Sinds 2015 zijn gemeenten verantwoordelijk voor Beschermd Wonen (BW). De financiering loopt nu via de centrumgemeente Haarlem, het rijk was voornemens om vanaf 1 januari 2023 deze middelen uit te keren aan alle gemeenten. Inmiddels is besloten om de ingangsdatum van de doordecentralisaties uit te stellen, een toelichting hierop treft u op pagina 1. Het doel van deze 'doordecentralisatie' is dat gemeenten meer ruimte krijgen om, op basis van hun lokale situatie, zorg op maat en dichtbij voor hun meest kwetsbare inwoners te organiseren. Zodat burgers met een psychische kwetsbaarheid, met passende ondersteuning, zo gewoon mogelijk kunnen wonen in hun eigen omgeving en in de buurt van hun sociale netwerk.

De middelen voor BW worden over een periode van 10 jaar geleidelijk (her)verdeeld over alle gemeenten, zodat de noodzakelijke veranderingen geleidelijk en zorgvuldig doorgevoerd kunnen worden. Gedurende deze transitieperiode, maar ook daarna, is regionale samenwerking essentieel en op een aantal punten ook verplicht gesteld door het Rijk.

2.1 Gezamenlijk geven we invulling aan de doordecentralisatie BW

Vanaf 1 januari 2023 zijn de samenwerkingsafspraken met betrekking tot BW tussen gemeenten in de regio gereed. Om tegemoet te komen aan deze verplichting wordt het GO BW voor de regio Zuid-Kennemerland, IJmond en Haarlemmermeer opgericht. Aan het GO BW wordt deelgenomen door de colleges van de acht gemeenten. Zij worden vertegenwoordigd door hun portefeuillehouders. De uitvoerende taken van het GO worden belegd bij het Uitvoeringsteam Regionale BW (URB), dat in ieder geval de eerste drie jaren gepositioneerd wordt bij de gemeente Haarlem.

Zowel besturing als besluitvorming binnen het GO geschiedt op basis van gelijkwaardigheid.
Verder biedt het GO voldoende ruimte voor gemeenten om Beschermd Wonen in aansluiting op het sociaal domein in de eigen gemeente te organiseren. Daarnaast is sprake van solidariteit tussen gemeenten in de regio, omdat de financiële risico's van regionale voorzieningen worden gedeeld. Door de uitvoering van taken bij het URB te beleggen worden de kosten voor de deelnemers zo veel mogelijk beperkt. Een GO blijft bovendien dicht bij de huidige praktijk.

2.2 Governance en organisatie

Het GO bestaat uit de portefeuillehouders van de acht deelnemende gemeenten. Een van hen is de voorzitter van het GO. Dit voorzitterschap rouleert. Besluitvorming geschiedt op basis van gelijkwaardigheid. Elk van de deelnemers heeft één stem. De meeste besluiten binnen het GO worden genomen bij gewone meerderheid. Voor besluiten over de begroting en de jaarrekening van het GO is 3/4de meerderheid nodig. Voor een aantal besluiten is unanimiteit vereist, zoals over de nadere invulling van de taken van het GO.

In het GO zijn aanvullende bepalingen opgenomen om de positie van de raden te verstevigen. De gemeenteraden ontvangen jaarlijks de kadernota, de ontwerpbegroting en de voorlopige jaarrekening van het GO en kunnen hierop een zienswijze indienen. Het GO is verplicht hierop een reactie te geven. De uitvoering van de gezamenlijke taken wordt door het GO belegd bij het Uitvoeringsteam Regionale BW-taken (URB). Het Uitvoeringsteam Regionale BW-taken is de eerste drie jaar bij de gemeente Haarlem gepositioneerd. Zo maken we optimaal gebruik van de opgedane kennis en kunde van (de medewerkers van) Haarlem.

Om gelijkwaardigheid, verantwoordelijkheid en betrokkenheid van alle gemeenten bij het GO te borgen, streven we naar een representatieve vertegenwoordiging van de gemeenten in zowel ambtelijke overlegtafels als in het Uitvoeringsteam (URB).

2.3 Afspraken over de taken van het GO

In het GO zijn afspraken vastgelegd over de uitvoering van taken voor de gezamenlijke, regionale BW-voorzieningen. Het gaat onder meer over bedrijfsvoeringstaken, zoals P&C, en de organisatie, inkoop en financiering van regionale Beschermd Wonen-voorzieningen. Door deze taken bij het GO te beleggen beperken we de administratieve lasten voor aanbieders. Daarnaast is het GO verantwoordelijk voor het opstellen van regionale kaders voor beleid, het organiseren van afstemming tussen gemeenten en het monitoren van en rapporteren over de stand van zaken. Binnen het GO wordt onderling het gesprek gevoerd naar aanleiding van deze rapportages.

Nieuwe cliënten

Gemeenten zijn vanaf 2023 zelf verantwoordelijk voor de opbouw van lokale BW-voorzieningen in de eigen gemeente. Ook zijn gemeenten zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van BW voor nieuwe cliënten uit hun gemeente. Om beleidsmatig grote verschillen en/of waterbedeffecten te voorkomen, worden door het GO de belangrijkste gezamenlijke uitgangspunten voor Beschermd Wonen vastgesteld. Dit kader vormt de basis voor het lokale BW- beleid en de uitvoeringsprogramma's van de deelnemende gemeenten.
Het uitgangspunt van deze begroting is dat de toegang tot regionale en lokale voorzieningen voor Beschermd Wonen wordt vanaf 2023 lokaal worden georganiseerd, zodat goed aangesloten kan worden bij andere lokale (maatwerk)voorzieningen binnen het sociaal domein. Desgewenst kan het GO de gemeenten ondersteunen bij de toegang, onder meer door de inzet van een Regionaal Expertise Team (RET). Daarnaast kan het GO, op verzoek, de toegang uitvoeren voor een gemeente. Dit laatste is een zogenoemde 'plustaak' waarvoor kosten in rekening worden gebracht bij de betreffende gemeente.

Oude Cliënten

Het GO is tot slot verantwoordelijk voor alle taken voor 'oude' BW-cliënten. Dit zijn cliënten uit de hele regio die tot de ingangsdatum van het woonplaatsbeginsel een beschikking hebben gekregen voor Beschermd Wonen. Momenteel voert Haarlem als centrumgemeente deze taak namens de gemeenten in de regio uit. Omdat de taken voor de 'oude' en de nieuwe cliënten beleidsinhoudelijk, financieel en op uitvoeringsniveau moeilijk van elkaar te scheiden zijn, worden deze taken ook voor de oude cliënten ondergebracht in het GO. Het bijbehorende rijksbudget wordt vanaf 2023 door de gemeente Haarlem overgedragen aan het GO. Daarmee ontstaat duidelijkheid voor alle (samenwerkende) partijen en inwoners en wordt de verantwoordelijkheid voor deze groep nadrukkelijker bij de acht gemeenten gezamenlijk belegd.

2.4 Financiële samenwerkingsafspraken

Iedere gemeente draagt naar rato van het nieuwe verdeelmodel[1] bij aan de uitvoeringskosten van het GO. Deze begroting gaat ervan uit dat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de zorgkosten voor de eigen cliënten (op basis van het woonplaatsbeginsel) en de uitvoeringskosten van de eigen organisatie. Zorgkosten voor de 'oude' cliënten worden betaald uit het GO: de gemeente Haarlem draagt de bijbehorende rijksbijdrage vanaf 2023 over aan het GO.

[1] Bij eventuele wijzigingen van het nieuwe verdeelmodel wordt financiële impact in beeld gebracht en worden desgewenst bijbehorende financiële afspraken herzien.

Delen van financiële risico's

Om financiële risico's te beperken en de continuïteit van zorg voor de inwoners in onze gemeente en in de regio als geheel te waarborgen zijn aanvullende afspraken gemaakt. De eerste drie jaar worden eventuele tekorten en overschotten op de zorgkosten per gemeente onderling verrekend via een vereveningsfonds. Met name voor de eerste jaren is lastig in te schatten of de rijksbijdrage per gemeente voldoende is om de zorgkosten voor de eigen cliënten te dekken. Dit komt i) door schommelingen in het aantal aanmeldingen per jaar en ii) omdat nog niet bekend is in hoeverre het verdeelmodel aansluit bij de werkelijke situatie in een gemeente. Het budget voor de regio als geheel is naar verwachting wel voldoende. De vereveningsafspraken zorgen ervoor dat het risico voor de afzonderlijke gemeenten zeer laag is. Na drie jaar wordt het fonds opgeheven, resterende middelen worden verdeeld onder de gemeenten. In 2025 wordt besloten of en in op welke wijze vanaf het vierde jaar verevening plaatsvindt.

Regionale reserve Beschermd Wonen

Het GO beschikt over een eigen reserve om financiële risico's op te vangen. De reserve wordt gevoed uit (i) de reserve BW van de gemeente Haarlem per 31 december 2022, (ii) vanaf 2023 het overschot op het gezamenlijke historische budget (voor 'oude' cliënten) en (iii) het eventuele overschot op de uitvoeringskosten van het GO. De reserve wordt ingezet voor de dekking van de volgende (mogelijke) tekorten (i) een tekort op het gezamenlijke historisch budget (ii) een tekort op maatschappelijke opvang in resp. 2023, 2024 en 2025 (zie verder) en (iii) incidentele kosten en frictiekosten. Daarnaast worden jaarlijks door het GO middelen beschikbaar gesteld voor een ontwikkel- en innovatiefonds. Partijen kunnen aanspraak maken op een deel van deze middelen door concrete voorstellen in te dienen voor ontwikkeling in het zorgaanbod of innovatie. Hierdoor is geborgd dat, ook bij een tekort op de lokale zorgkosten, voldoende middelen beschikbaar zijn voor investeringen in de opbouw van lokale voorzieningen of in preventie. Jaarlijks stelt het GO bij het opstellen van de begroting het bedrag vast dat beschikbaar is voor het innovatiefonds.

Wanneer de reserve van het GO onder een afgesproken minimum komt, zullen alle gemeenten de reserve naar rato van het verdeelmodel aanvullen. We schatten in dat de kans hierop de eerste 3 jaren klein is, omdat we in die jaren nog een aanzienlijk overschot verwachten op het historisch budget. Wanneer de reserve hoger is dan de afgesproken bovengrens dan wordt het overschot uitgekeerd aan de deelnemende gemeenten. Hiermee wordt voorkomen dat in het GO te veel middelen gereserveerd worden, waar gemeenten niet zelf over kunnen beschikken.

Positionering oude/bestaande cliënten

De middelen die de gemeente Haarlem vanaf de ingangsdatum van het GO BW ontvangt voor de bestaande/oude cliënten BW, worden overgedragen naar het GO, waardoor gemeenten gezamenlijk (financieel) verantwoordelijk worden voor de zorg(kosten) voor deze cliënten. Ook het financiële overschot op BW wordt vanaf het moment dat het GO BW van kracht is door de gemeente Haarlem overgeheveld naar de reserve GO BW.

Dekking tekorten Maatschappelijke Opvang

De eerste drie jaren wordt het tekort van de gemeente Haarlem op het budget voor maatschappelijke opvang (MO), evenals de afgelopen jaren, gedekt uit de reserve GO BW. Al jaren is sprake van een structureel tekort op het MO-budget, grotendeels als gevolg van landelijke ontwikkelingen. Haarlem ontvangt de middelen voor maatschappelijke opvang van het rijk, maar het betreft een regionale taak en regionale voorzieningen voor inwoners uit de hele regio. Als MO-voorzieningen door een tekort aan middelen komen te vervallen, brengt dat

maatschappelijke consequenties en kosten met zich mee voor alle gemeenten. Het is op de lange termijn niet wenselijk dat er een structureel tekort blijft bestaan, te meer omdat het rijk van plan is dit budget ook door te decentraliseren naar de afzonderlijke gemeenten. Daarom wordt aanvullend afgesproken dat gemeenten samen een plan opstellen om toe te werken naar een situatie per 2026 waarbij passende en goede zorg voor de MO-doelgroep gerealiseerd wordt binnen het budget dat daarvoor beschikbaar gesteld wordt door het rijk.

Overige bepalingen

De samenwerking is voor onbepaalde tijd. De financiële afspraken hebben een looptijd van drie jaar.
Om tegemoet te komen aan alle onzekerheden rondom de doordecentralisatie, vindt in het derde jaar (2025) een evaluatie plaats. Onderdeel van deze evaluatie zijn onder andere de bijdrage van het GO aan de doelen van de doordecentralisatie, de financiële samenwerkingsafspraken, de sturing, de taken van het GO en de positionering van het uitvoeringsteam (URB). Daarnaast houden we vinger aan de pols door jaarlijks te rapporteren over in ieder geval deze onderwerpen.

2.5 Risico's en kanttekeningen

Voor de regionale taak Beschermd Wonen wordt van Rijkswege een flink budget uitgekeerd (in 2021 € 39 miljoen). De gemiddelde kosten per cliënt zijn echter hoog (tussen de €30.000 en €50.000 per jaar). Er is een wachtlijst voor BW- plekken. Daarnaast zijn de voorzieningen in de regio voornamelijk geconcentreerd in Haarlem.

Mogelijke (financiële) risico's zijn:

- Het objectieve verdeelmodel sluit onvoldoende aan bij de werkelijkheid in de regio en per gemeente. Ook is het verdeelmodel nog niet definitief en kan het in theorie nog naar beneden bijgesteld worden.
- De middelen voor oude cliënten worden afgebouwd, mogelijk zijn op den duur de kosten voor deze groep hoger dan de beschikbare (historische) middelen. Bijvoorbeeld als cliënten door de krapte op de woningmarkt niet uit kunnen stromen naar een eigen woning en daardoor langer dan verwacht in BW (moeten) verblijven.
- Als cliënten langer verblijven in de (regionale) BW-voorzieningen, of als het aantal cliënten sneller toeneemt dan verwacht, kan dit leiden tot langere wachtlijsten of extra zorgkosten voor gemeenten.
- Wanneer onvoldoende lokale voorzieningen opgebouwd worden, blijven cliënten aangewezen op de regionale BW-voorzieningen. Dit betekent dat cliënten niet zo thuis en lokaal mogelijk kunnen wonen en ondersteund worden.

Hoe gaan we om met deze risico's?

- Deze ontwikkelingen (financiën en aantal cliënten) zullen door het GO en de individuele gemeenten nauw gemonitord worden.
- Om de financiële risico's op te vangen zijn er voor de eerste drie jaar vereveningsafspraken gemaakt om het risico van de individuele gemeenten te beperken. De verwachting is dat het regionale budget in zijn geheel voldoende is.
- Door opbouw van (goedkopere) lokale voorzieningen voor Beschermd Wonen kunnen gemeenten voorkomen dat ze aangewezen blijven op de (duurdere) regionale voorzieningen. En kan voorkomen worden dat de uitstroom stokt.
- Door de samenwerkingsafspraken in het GO en door voortdurend af te stemmen met alle partners houden we vinger aan de pols en spelen we in op actuele ontwikkelingen en uitdagingen.

3. Financiële begroting

In dit hoofdstuk wordt de financiële begroting 2023-2025 van het GO BW weergeven. Hierbij willen wij benadrukken dat de financiële afspraken uit het GO (die staan opgenomen in hoofdstuk 2) in het derde jaar (2025) worden geëvalueerd. Op basis van deze evaluatie worden financiële samenwerkingsafspraken gemaakt voor de opvolgende jaren. De uitkomst van deze evaluatie kunnen daarom van invloed zijn op deze begroting.

Bij het opstellen van deze begroting is een balans gezocht tussen de financiële onzekerheden met betrekking tot de doordecentralisatie enerzijds en de wens om zo volledig en transparant mogelijk te zijn anderzijds. Dit heeft geresulteerd in begroting waarin verschillende financiële onzekerheden op een conservatieve manier zijn verwerkt, maar waarin wel financiële ruimte wordt geboden om de inhoudelijke beweging van de doordecentralisaties op een stevige manier vorm te geven. Er is bijvoorbeeld slechts beperkt rekening gehouden met een (verwacht) overschot op de zorgkosten voor bestaande cliënten (het historisch budget). In voorgaande jaren was er weliswaar sprake van overschotten, maar er kan niet met zekerheid gezegd worden dat dit ook het geval zal zijn vanaf 2023. Om deze reden laat de reservepositie in deze begroting niet de positieve ontwikkeling zien die, gezien de ervaringen in de voorgaande jaren, mogelijk wel te verwachten valt.

Vanuit de ambitie om een stevige basisstructuur neer te zetten is zowel de regionale als de lokale formatie ruim begroot. Daarnaast worden jaarlijks middelen gereserveerd voor innovatie, zodat in ieder geval voldoende middelen beschikbaar zijn voor investeringen in de opbouw van lokale voorzieningen en/of preventie.

3.1 Uitgangspunten

Op dit moment wordt de doordecentralisatie BW op vanuit verschillende invalshoeken inhoudelijk voorbereid. Op onderdelen vragen deze voorbereidingen om inhoudelijke keuzes de invloed hebben op de financiële begroting. De aannames die zijn gedaan om te komen tot onderstaande begroting zijn gebaseerd op keuzes die momenteel zijn gemaakt en de informatie die nu beschikbaar is. Hierin is bijvoorbeeld nog geen rekening gehouden met effecten vanuit de nieuwe aanbesteding Beschermd Wonen en Maatschappelijke Opvang, de budgettaire effecten uit het coalitieakkoord van het rijk, budgettaire indexatie in 2023 versus de contractuele indexatie op de tarieven (vooralsnog aan elkaar gelijk verondersteld). Tevens lopen er op dit moment twee discussies over de invulling van Maatschappelijke Opvang, deze gaan over (i) verbreden van de definitie voor Maatschappelijke Opvang en (ii) en het al dan niet toewijzen van huidige tussenvoorzieningen aan Beschermd Wonen. Beide keuzes hebben invloed op de kosten voor de Maatschappelijke opvang. Omdat hieromtrent nog geen besluit is genomen zijn de consequenties niet verwerkt. Op het moment dat er meer duidelijkheid bestaat over de financiële effecten van deze ontwikkelingen, worden deze opgenomen worden in de begroting bij een voortgangsrapportage en/of de volgende begroting.

in duidenden euro's			2023	2024	2025
Lasten	Zorgkosten oude clienten (ZIN en PGB)	a.	31.420	21.746	14.514
	Middelen ter inzet van tekort MO	b.	3.000	3.000	3.000
	Innovatiemiddelen	c.	-	1.000	1.000
	Gekantelde dagbesteding	d.	869	650	467
	Personeelskosten GO	e.	825	825	825
	Subsidies (Herstelacademie)	f.	200	200	200
	Advieskosten	g.	250	250	250
	Overige kosten	h.	100	100	100
	Totaal		**36.664**	**27.770**	**20.356**
Baten	Gemeentelijke bijdrage GO	i.	-135	-447	-708
	Rijksbijdrage - historisch budget	j.	-35.235	-26.316	-18.903
	Eigen bijdrage - historische clienten	k.	-1.295	-1.007	-745
	Totaal		**-36.664**	**-27.770**	**-20.356**

Tabel 1 GO Begroting Beschermd Wonen

3.2 Algemene toelichting

De kosten in tabel 1 genoemd onder lid d. t/m g. worden gedekt uit het historische budget en regionaal budget, conform de verdeling in de rijksbijdrage. Ter illustratie: indien het historisch budget 90% van de rijksbijdrage bedraagt in een bepaald jaar, dan worden de kosten van het GO voor 90% gedekt uit het historische budget in dat jaar en 10% uit de regionale budgetten die via de gemeentelijke bijdragen aan het GO binnenkomen.

Aangezien de rijksbijdrage voor de historische cliënten afneemt over de jaren (zie financiële reeks onder lid i.) worden de kosten van het GO over de tijd steeds meer gedragen door de individuele gemeenten via de gemeente bijdrage (zie financiële reeks onder lid h.)

a. Zorgkosten oude cliënten (ZIN en PGB)

Aangezien er weinig historische data beschikbaar is over het aantal cliënten per gemeente is ervoor gekozen om te werken vanuit het principe “rijksbudget is werkbudget”. Hierbij wordt uitgegaan van een volledige uitnutting van de rijksbijdrage. Als zodanig zijn de zorgkosten (Zorg in Natura en Persoonsgebonden Budgetten) bepaald als de rijksbijdrage minus alle overige inkomsten en uitgaven. Naast de reguliere zorgkosten zijn in deze begroting onder de zorgkosten ook de beveiligings- en hotelkosten opgenomen. Wanneer er voor deze kosten geen clientspecificatie mogelijk is dan worden de beveiligings- en hotelkosten verdeeld op basis van de verhouding oude cliënten en nieuwe cliënten. Het aandeel van de kosten dat betrekking heeft op de nieuwe cliënten wordt op basis van het objectieve verdeelmodel verdeeld over de gemeenten.

b. Middelen ter inzet van tekort MO

Centrumgemeente Haarlem heeft bij de Kadernota 2020 in totaal € 3 miljoen aan middelen BW toegevoegd aan de begroting van MO om het tekort ten opzichte van de rijksbijdrage af te dekken. In 2020 en 2021 is gebleken dat deze ruimte op de BW middelen aanwezig is en als zodanig wordt voorgesteld om binnen de begroting van het GO dezelfde ruimte te gebruiken om een deel van het tekort Maatschappelijke Opvang af te dekken voor drie jaar (eg. conform de vereveningsperiode waarin ook het tekort Maatschappelijke Opvang binnen de GO gedekt wordt). Gegeven de afname in het historische budget/de rijksbijdrage (lid i.) kan dit niet structureel opgenomen worden in de exploitatie en moet tot 2025 gemonitord worden of het tekort MO nog binnen de GO exploitatie te dekken is. Afgesproken is dat gemeenten samen een plan opstellen om toe te werken naar een situatie per 2026 waarbij passende en goede zorg voor de MO-doelgroep gerealiseerd wordt binnen het budget dat daarvoor beschikbaar gesteld wordt door het Rijk. Na drie jaar worden de afspraken omtrent de dekking van het financiële tekorten MO herzien. Het eventuele financieel effect van de lopende discussies rondom de verbreding van de definitie Maatschappelijke Opvang en het verschuiven van tussenvoorzieningen van MO naar BW wordt verwerkt in de definitieve begroting.

c. Innovatiemiddelen

De innovatiemiddelen voor 2023 worden onttrokken vanuit de reservepositie (zie ook paragraaf 3.4). Op deze manier is er bij aanvang van 2023 financiële ruimte om nieuwe initiatieven te financieren en zodoende de inhoudelijke beweging naar 'zo thuis mogelijk' vorm te geven. Voor 2024 en 2025 is de raming voor de zorgkosten voor bestaande cliënten (historisch budget) iets naar beneden bijgesteld, waardoor in deze jaren 1 miljoen euro kan worden toegevoegd aan het innovatiefonds. Op basis van historische cijfers lijkt deze financiële ruimte aanwezig, maar er is een risico dat hierdoor niet alle zorgkosten voor bestaande cliënten uit de rijksbijdrage (historische middelen) kunnen worden gefinancierd. Wij schatten dit risico in als laag. Bij het opstellen van de begroting van 2024 en 2025 zal hier nogmaals goed naar gekeken worden. Tot slot wordt opgemerkt dat het volgens de afspraken binnen het GO BW mogelijk is om gedurende het jaar aanvullende middelen uit de reserve te onttrekken om bijvoorbeeld te investeren in innovatie, mits hiervoor voldoende financiële ruimte is.

d. Gekantelde dagbesteding

Vanuit centrumgemeente Haarlem is in het verleden besloten om Beschermd Wonen cliënten dagbesteding te bieden op basis van een subsidie-bekostiging. De aanname is dat deze subsidie niet meer beschikbaar zal zijn voor nieuwe cliënten (aangezien het aan de individuele gemeenten zelf is hoe zij zorg willen bieden) en de subsidie conform de afname van het historische budget/de rijksbijdrage zal aflopen over de periode 2023-2025.

e. Personeelskosten

Op basis van de huidige bezetting bij de centrumgemeente Haarlem en verschillende andere regionale samenwerkingsverbanden (zoals Leerplein en het regionaal contractmanagement vervoer) is een inschatting gemaakt van de formatie die benodigd is voor het gemeenschappelijk orgaan (GO) in 2023 en 2032. In deze inschatting van de formatie is rekening gehouden met een afloop in het aantal medewerkers bij het GO omdat (i) de taken bij de GO over de jaren minder zal worden doordat het aantal historische cliënten (eg. de cliënten die per 1 januari 2023 in zorg zijn) afneemt en (ii) doordat gemeenten deze kennis lokaal zullen gaan opbouwen voor de nieuwe cliënten (eg. cliënten die vanaf 1 januari 2023 instromen) waarvoor zij verantwoordelijk zullen zijn.

Op basis van de schaal van elke functie en periodiek 10 is vervolgens een inschatting gemaakt van de loonsom per functie. Daarnaast is rekening gehouden met een overhead toeslag van € 37.000, conform de formatieve richtlijnen van de gemeente Haarlem. Dit resulteert uiteindelijk in ca. € 825.000 aan personeelskosten voor het GO in 2023 en € 270.000 in 2032 (zie bijlage 1). Uit conservatisme wordt voor de Begroting van het GO verondersteld dat de kosten voor de eerste drie jaar constant zullen blijven op het niveau van 2023 terwijl het aantal historische cliënten en hiermee de werklast afneemt. Hiermee is de formatie binnen het GO BW mogelijkerwijs ruim begroot. De komende periode wordt naderde invulling gegeven aan de formatie binnen het GO BW, een eventuele herziening wordt verwerkt in de definitieve begroting. Vanuit de ambitie om de regionale capaciteit af te bouwen wordt jaarlijks geëvalueerd hoe de formatie zich verhoudt tot de werklast. Op basis hiervan wordt de personele inzet jaarlijks herzien.

Zoals toegelicht onder het kopje Algemeen worden de kosten gedekt conform de verdeling tussen het historisch budget en regionale budgetten over de jaren. Dit geldt ook voor de hierna genoemde kosten.

f. Subsidies

In 2021 (en de jaren daarvoor) zijn er subsidies beschikt aan Stg. Herstelacademie Haarlem en Meer voor cursussen en peersupport. Omdat deze begroting deels wordt gebaseerd op historische kosten is hiervoor als zodanig € 200.000 opgenomen in de begroting. In de komende periode wordt een besluit genomen over de wijze en mate waarin de herstelacademie in de toekomst wordt gesubsidieerd. De uitkomst hiervan wordt verwerkt in de definitieve begroting..

g. Advieskosten

Over de afgelopen jaren zijn er diverse onderzoeken en projecten gedaan waarvoor kosten gemaakt zijn. Denk daarbij aan onderzoeken naar reële tariefstelling, advies t.a.v. aanbestedingen, begeleiding van de doordecentralisatie, extern juridisch advies etc. In de begroting is hiervoor € 250.000 opgenomen.

h. Overige kosten

Op basis van ervaring over de afgelopen jaren worden er jaarlijks verschillende overige kosten gemaakt. Dit was ca. € 100.000 in 2021. Als zodanig wordt voor 2023 en verder eveneens € 100.000 in de begroting opgenomen.

In totaal komen de lasten dan op ca. € 36,7 miljoen in 2023, aflopend naar € 20,4 miljoen in 2025.

i. Gemeentelijke bijdrage GO

Zoals eerder genoemd worden de kosten onder lid c. t/m g. deels gedekt uit de rijksbijdrage voor historische cliënten en deels uit het budget voor nieuwe cliënten. Op basis van deze verdeling is de bijdrage van de individuele gemeenten € 135.000 in 2023, oplopend naar ruim € 708.000 in 2025. Deze bijdrage loopt op vanwege het oplopende budget/rijksbijdrage voor de nieuwe cliënten.

j. Rijksbijdrage - historisch budget

Dit betreft de rijksbijdrage voor de historische cliënten, ofwel de cliënten die per 1 januari 2023 in zorg zijn. Deze bijdrage loopt af van € 35,2 miljoen in 2023 tot € 18,9 miljoen in 2025 waarbij het uitgangspunt dus is dat een deel van de cliënten over deze periode zullen uitstromen.

k. Eigen bijdrage - historische cliënten

In 2021 bedroegen de inkomsten aan eigen bijdrages van beschermd wonen cliënten ca. € 1,4 miljoen. Deze € 1,4 miljoen zal vanaf 2023 voor een deel afkomstig zijn van cliënten die per 1 januari 2023 in zorg waren, maar ook voor een (klein) deel komen uit cliënten die per 2023 bij de individuele gemeenten instromen. Vooralsnog is aangenomen dat de eigen bijdrage in dezelfde verhouding van de rijksbijdrage voor de historische cliënten en de regionale (nieuwe) cliënten verdeeld zullen zijn over het GO en de individuele gemeenten. Dat betekent dat de eigen bijdrage in het GO (voortkomende vanuit historische cliënten) afneemt van ongeveer € 1,3 miljoen in 2023 naar € 745.000 in 2025.

In totaal komen de baten uit op ca. € 36,7 miljoen in 2023, aflopend naar € 20,4 miljoen in 2025.

3.3 Verbinding met lokale uitvoeringskosten

De verevening van lokale financiële overschotten en tekorten van individuele gemeenten maken deel uit van de samenwerkingswerkingsafspraken uit het GO BW. Het uitgangspunt is dat gedurende de eerste drie jaar lokale financiële tekorten en overschotten voor 100% worden verrekend. De verrekening heeft betrekking op de lokale zorgkosten, welke betrekking hebben op 'nieuwe cliënten'. Om de lokale zorgkosten te berekenen worden de lokale uitvoeringskosten in mindering gebracht op de lokale rijksbijdrage. Voor het berekenen van de lokale uitvoeringskosten (zie bijlage 3) is rekening gehouden met een verhoogde werklast als gevolg van een inwerk en leerperiode. In berekening van de lokale capaciteit is ook de huidige lokale beleidscapaciteit opgenomen. Tevens is besloten om de lokale capaciteit gedurende de eerste drie jaar gelijk te houden. Gemeenten hebben immers vanaf het begin een zekere basiscapaciteit nodig om de taken uit te kunnen voeren. Op deze manier kan worden toegewerkt naar een stabiele en toekomstbestendige lokale dienstverlening. Voor een deel van de gemeenten geldt dat de begrote formatie en bijbehorende kosten op voorhand niet in verhouding lijkt te staan tot de lokale rijksbijdrage waardoor de kans groot is dat deze gemeenten in het eerste jaar een financieel tekort hebben. Het tekort op de zorgkosten zal worden verrekend als onderdeel van de vereveningsafspraken.

3.4 Innovatiefonds GO Beschermd Wonen

In de oprichtingsdocumenten van het GO is afgesproken dat jaarlijks bij de Begroting vastgesteld wordt welke middelen beschikbaar zullen zijn voor een innovatiefonds. Gemeenten hebben de ambitie uitgesproken om de komende drie jaar actief te investeren in innovatie. Voor 2023 is daarvoor ca. 4,7% van de totale rijksbijdrage (historische rijksbijdrage plus regionale rijksbijdrage) gereserveerd omdat dit de beschikbare ruimte binnen de reserve is waardoor de reservestand ultimo 2025 op nul uitkomt. De 4,7% komt neer op een bedrag van ca. € 1,8 miljoen. Voor de jaren 2024 en 2025 wordt per jaar een bedrag van € 1 miljoen toegevoegd aan het innovatiefonds zie ook paragraaf 3.2. Wanneer het innovatiefonds ontoereikend blijkt dan bieden de afspraken uit het GO de mogelijkheid om hiervoor gedurende het jaar een groter deel uit de reserve te onttrekken.

Begroting Innovatiefonds *(in duizenden euro's)*	2023
Rijksbijdrage	39.057
Gestelde omvang van rijksbijdrage	4,7%
Innovatiefonds	1.820

Tabel 2 Begroting Innovatiefonds

3.5 Vereveningsfonds

Onderdeel van de regionale samenwerkingsafspraken is dat de financiële tekorten en overschotten van de zorgkosten van de individuele gemeenten over de jaren 2023 tot en met 2025 voor 100% worden verevend. Deze verrekening van lokale zorgkosten vindt jaarlijks achteraf plaats via een vereveningsfonds. De lokale zorgkosten betreffen de lokale rijksbijdrage BW minus de lokale uitvoeringskosten en de uitvoeringskosten aan het GO. Indien het vereveningsfonds niet voldoende middelen bevat voor de compensatie dan wordt het tekort aangezuiverd vanuit de reserve. Indien ook die reserve onvoldoende middelen bevat voor de compensatie, draagt elke gemeenten overeenkomstig de verdeelsleutel bij aan het aanzuiveren van het tekort in het vereveningsfonds. Na drie jaar wordt het vereveningsfonds opgeheven. Eventueel resterende middelen worden na deze periode van 3 jaar overeenkomstig de verdeelsleutel verdeeld over de deelnemers, tenzij de reserve van het GO Beschermd Wonen op dat moment lager is dan het afgesproken minimum.

3.6 Ontwikkeling reserve GO Beschermd Wonen

Sinds 1 januari 2023 heeft de centrumgemeente Haarlem een regionale reserve opgericht genaamd Opvang, Wonen en Herstel (OW&H). Deze kosten Beschermd Wonen, Maatschappelijke Opvang en Regio Aanpak Huiselijk Geweld worden sindsdien afgerekend met deze reserve. Begin 2022 is het deel Beschermd Wonen binnen deze reserve ca. € 6,77 miljoen. Voor de dotatie aan de reserve GO Beschermd Wonen moet echter ingeschat worden wat het saldo is ultimo 2022.

Ontwikkeling Reserve GO BW *(in duizenden euro's)*		2022		2023		2024		2025
Begin	**€**	**6.770**	**€**	**5.415**	**€**	**2.397**	**€**	**1.198**
Dotatie - BW	€	549	€	-	€	-	€	-
Onttrekking - BW Innovatie	€	-	€	-1.820				
Onttrekking - BW overig	€	-635						
Onttrekking - MO tekort op reservestand ultimo 2022	€	-1.269						
Onttrekking - Resterend exploitatietekort MO			€	-1.198	€	-1.198	€	-1.198
Ultimo	**€**	**5.415**	**€**	**2.397**	**€**	**1.198**	**€**	**0**

Tabel 3 Ontwikkeling reserve Beschermd Wonen

Bij de ontwikkeling van de reserve GO BW is het belangrijk om op te merken dat er vooralsnog niet uitgegaan wordt van een (jaarlijkse) dotatie aan de reserve vanwege een overschot op het historisch budget omdat in de begroting uitgegaan wordt van het principe “rijksbudget is werkbudget”. Dit is een conservatieve aanname aangezien de opgestelde prognoses aangeven dat er sprake zal zijn van een toekomstig overschot, voornamelijk op het historisch budget. Echter, hierop bestaat geen zekerheid en is daarom niet meegenomen in de ramingen. Hierdoor laat de ontwikkeling van de reserve niet het positieve beeld zien dat, gezien de ervaringen in voorgaande jaren, mogelijk wel verwacht kan worden.

Ook zijn er voor 2022 nog een aantal dotaties die via een resultaatbestemming bij de jaarrekening 2021 moeten plaatsvinden. Dit betreft extra middelen vanuit de September- en Decembercirculaire 2021 die niet besteed zijn in 2021. Daarnaast moeten er nog een aantal onttrekkingen begroot worden ten aanzien van de toekomstige Domus Plus voorziening bij de Voortgangsrapportage 2022 en/of Kadernota 2023. Beiden zijn vooralsnog wel afhankelijk van besluitvorming in de Haarlemse Raad.

Daarnaast is een inschatting gemaakt van het exploitatietekort 2022 op MO (zie bijlage 2). Dit tekort is vooralsnog ca. € 2,33 miljoen (rekening houdend met de reeds vanuit BW overgehevelde € 3 miljoen), waarbij nog geen

rekening gehouden is met de extra middelen MO uit het coalitieakkoord van het rijk of met een vergoeding voor de corona-gerelateerde kosten die verwacht worden in 2022 omdat vooralsnog niet bekend is om welke bedragen dat zal gaan voor centrumgemeente Haarlem. Tevens lopen er op dit moment nog enkele inhoudelijke discussies over de invulling van MO, de uitkomst van deze discussie heeft mogelijk nog invloed op de kosten voor de Maatschappelijke Opvang. Omdat hieromtrent nog geen besluit is genomen zijn de consequenties niet verwerkt. Na aftrek van het exploitatiekort op MO, resteert een negatief saldo voor Maatschappelijke Opvang binnen de reserve OW&H van ca. € 1,27 miljoen. Dit tekort wordt in mindering gebracht op het saldo Beschermd Wonen binnen de reserve OW&H. Daarmee is het verwachte saldo voor de GO Beschermd Wonen ultimo 2022 ca. € 5,4 miljoen.

In 2023 is de onttrekking voor het innovatiefonds van ongeveer € 1,82 miljoen weergegeven, evenals de verwachte onttrekking voor het mogelijk resterende tekort op de Maatschappelijke Opvang van ca. € 1,2 miljoen (na aftrek van het reeds gereflecteerde tekort in de exploitatie van € 3 miljoen (zie lid b.), waardoor de reserve afneemt naar ca. € 2,4 miljoen ultimo 2023. Vanwege het structureel resterende tekort voor MO van € 1,2 miljoen per jaar t/m 2025, is de reservestand per eind 2025 nul en daarmee niet meer voldoende om het MO tekort van € 4,2 miljoen (zie bijlage 2) na 2025 te dekken uit de reserve.

Daarnaast wordt hier nog geen rekening gehouden met de structureel extra middelen voor Maatschappelijke Opvang vanuit het coalitieakkoord van het rijk. Dit, en een verwachte rijksvergoeding voor de corona-gerelateerde kosten Maatschappelijk Opvang, verkleint de tekorten die nu ten laste gebracht worden van de reserve GO Beschermd Wonen.

Bijlage 1. Formatie GO

Taak	GO 2023 50%	2032
Netwerkregisseur	0,80	0,80
BW-beleid (gemeente) (totaal, niet extra)	-	-
Contractmanager (GO/gemeente)	0,60	0,60
Casemanager (GO/gemeente)	2,40	-
Toegangsexpert (complex, RET)	0,75	0,30
Regionaal ondersteuner toegang (RET)	1,30	-
Administratieve ondersteuning	1,00	0,25
Teammanager URB (bij netwerkregisseur)	-	-
Secretaris	0,10	0,10
Financiën, communicatie, ICT, juridisch (overh)		
	6,95	**2,05**

Taak	GO 2023 50%	2032
Netwerkregisseur	115.166	115.166
BW-beleid (gemeente) (totaal, niet extra)	-	-
Contractmanager (GO/gemeente)	78.967	78.967
Casemanager (GO/gemeente)	267.686	-
Toegangsexpert (complex, RET)	89.867	35.947
Regionaal ondersteuner toegang (RET)	155.769	-
Administratieve ondersteuning	102.912	25.728
Teammanager URB (bij netwerkregisseur)	-	-
Secretaris	14.396	14.396
Financiën, communicatie, ICT, juridisch (overh)		
	824.761	**270.203**

Bijlage 2. Exploitatietekort Maatschappelijk Opvang

Lasten	**2023**	**2024**	**2025**
Structurele kosten MO	12.035	12.035	12.035
Baten	**2023**	**2024**	**2025**
Rijksbijdrage (stand sepcirculaire '21)	-7.521	-7.521	-7.521
Overige dekking	-316	-316	-316
Ophoging rijksbijdrage (uit coalitie-akkoord)	pm	pm	pm
Totaal	**-7.837**	**-7.837**	**-7.837**
Tekort	**4.198**	**4.198**	**4.198**

Bijlage 3. Lokale uitvoeringskosten

in duidenden euro's		2023	2024	2025
Lasten				
Bijdrage per gemeente aan overige kosten GO	**Verdeling cf AEF**			
Beverwijk	8,4%	11	38	60
Bloemendaal	4,9%	7	22	35
Haarlemmermeer	23,4%	32	105	166
Heemskerk	6,9%	9	31	49
Heemstede	4,2%	6	19	30
Velsen	12,9%	17	58	91
Zandvoort	3,3%	4	15	23
Haarlem	36,0%	48	161	255
Totale kosten	**100,0%**	**135**	**447**	**708**
Personeelskosten buiten GO per gemeente				
Beverwijk		157	157	157
Bloemendaal		134	134	134
Haarlemmermeer		362	362	362
Heemskerk		145	145	145
Heemstede		134	134	134
Velsen		221	221	221
Zandvoort		134	134	134
Haarlem		441	441	441
Totale kosten		**1.728**	**1.728**	**1.728**