



Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Drs. M.J. van Rijn
Postbus 20350
2500 EJ 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer
(070) 373 8223

uw kenmerk
658173-125323-DMO

bijlage(n)

betreft
verzoek advies objectief
verdeelmodel Wmo 2015

ons kenmerk
ECFE/U201402018

datum
19 november 2014

Geachte heer Van Rijn,

In uw brief van 22 augustus jl. vraagt u de VNG advies over het objectief verdeelmodel Wmo 2015. Het model is ontwikkeld door AEF, met inzet van een begeleidingscommissie waarin de VNG en enkele gemeenten waren vertegenwoordigd. In feite gaat het om twee verdeelmodellen. Het eerste model is gericht op de taken die alle gemeenten uitvoeren (begeleiding): 2,133 miljard euro, bijna 2/3-deel van het totaalbudget van 3,6 miljard. Het tweede model is gericht op de taken van 43 centrumgemeenten (beschermde wonen): 1,390 miljard euro, ruim 1/3-deel van het totaalbudget. In ons advies maken wij duidelijk onderscheid tussen de beide modellen. Hierbij sturen we u ons advies, dat tot stand is gekomen na een intensieve gedachteswisseling met onze leden.

Nog een opmerking vooraf. Op een heel laat moment heeft u besloten om een extra overgangsrecht te creëren voor 10.000 AWBZ-cliënten. Daarmee staat het Wmo-macrobedrag en de precieze verdeling over de gemeenten nog niet vast. In onze brief van 20 oktober jl. hebben wij aangedrongen op spoedige helderheid over de financiële effecten voor de individuele gemeenten.

Samenvatting VNG-advies

Het door AEF ontwikkelde objectief verdeelmodel voor begeleiding kan naar de mening van de VNG worden ingevoerd met ingang van 2016, met toepassing van een passend overgangstraject waarin is voorzien in een hardheidsclausule voor gemeenten met een onevenredig groot nadelig herverdeel-effect. De VNG pleit voor een gedifferentieerd overgangstraject, waarbij de ingroei in de eerste jaren in kleinere stappen verloopt dan in de latere jaren.

Wij achten het onverantwoord om het voorgestelde objectief verdeelmodel beschermd wonen in deze vorm in te voeren. Dit model leidt tot zeer grote en onverantwoorde herverdeel-effecten met ongewenste consequenties voor de doelgroep. Er is sprake van grote verschillen tussen de budgettoedeling en de werkelijke kosten waar de gemeenten voor komen te staan. Het AEF model voldoet daarom niet aan het criterium van kostenoriëntatie. Wij steunen het voorstel van de wethouders van de 43 centrumgemeenten om een commissie te vragen een visie op deze doelgroep en een daarbij passend verdeelmodel te ontwikkelen.

Verdeelmodel voor alle gemeenten (begeleiding)

In het rapport van AEF worden uiteindelijk 10 maatstaven genoemd waarlangs het budget over alle gemeenten wordt verdeeld. De maatstaven zijn in drie brokken onder te verdelen: sociaal-economische factoren, gezondheidssituatie en demografie/bebouwing. De belangrijkste maatstaven zijn het 'medicijngebruik boven de drempel' en het 'aantal huishoudens met een laag inkomen boven de drempel'. De maatstaf 'omgevingsadressendichtheid' heeft een negatief teken omdat in stedelijke gebieden de kosten van zorg per cliënt wat worden overgecompenseerd door de werking van de andere maatstaven. Er zijn veel meer variabelen onderzocht op hun waarde voor het verdeelmodel, maar die hebben de eindstreep niet gehaald.

Het verdeelmodel voor alle gemeenten laat hier en daar flinke herverdeeleeffecten zien. Voor de meeste gemeenten is het percentage echter overzichtelijk. Belangrijk is dat de overgang van het historisch budget 2015 naar het objectieve budget verloopt via een ingroeimodel.

Waardoor wordt de soms grote spreiding veroorzaakt in de herverdeeleeffecten en in de absolute uitkomsten van het nieuwe verdeelmodel? Kan het nieuwe model wellicht nog worden verbeterd, of ligt het aan de spreiding in de historische kosten? Deze vragen zijn niet eenvoudig te beantwoorden. Het rapport van AEF laat zien dat de onderzoekers alles uit de kast hebben gehaald om een goed objectief verdeelmodel te ontwikkelen, binnen de bestaande mogelijkheden en randvoorwaarden. Wij verwachten niet dat er op dit moment een model te is ontwerpen dat meer recht doet aan de kosten die gemeenten kunnen verwachten. Tegelijk is de uitkomst van de historische verdeling een gegeven. Hier zit voor de gemeenten een groot pijnpunt. Inzicht in de achterliggende cijfers van het historisch gebruik binnen de eigen grenzen ontbreekt. Wij vragen u dringend om de gemeenten hierover op korte termijn te informeren.

Het verschil in historische uitgaven laat zich niet eenvoudig verklaren. Ongetwijfeld wordt niet op elke plek in Nederland op eenzelfde manier geïndiceerd, bestaan er verschillen in niveau van de zorg en wordt de zorg niet overal tegen dezelfde prijs verleend. We mogen aannemen dat er daardoor tussen gemeenten verschillen bestaan in de toegang en het niveau van zorg. Om kort te gaan, het aantal personen (Q) kan variëren én ook de prijs waartegen de zorg wordt verleend (P) kan variëren. Dat leidt er toe dat de historische kosten (P x Q) fors kunnen verschillen, ook tussen gemeenten die op het eerste gezicht op elkaar lijken. Verder is van belang dat de historische kosten zijn gebaseerd op gegevens van één jaar (2013). Vooral in kleinere gemeenten kunnen de kosten van jaar op jaar flink bewegen. Dat betekent dat de historische kosten 2013 niet het juiste beeld hoeven te geven voor de noodzakelijke uitgaven in andere jaren.

Wij kunnen niet stellen dat de zorg in de nadeelgemeenten thans uitgebreider (Q) of duurder (P) is dan in de voordeelgemeenten. Wij kunnen daar eenvoudig geen uitspraak over doen. Er bestaat wél inzicht in de verschillen in uitgaven (PxQ) tussen gemeenten, maar niet in het niveau van de zorg. Deze constatering is op zichzelf geen reden om het nieuwe verdeelmodel af te wijzen. Wel willen wij de zekerheid hebben dat er geen mensen tussen de wal en het schip vallen. Ook gemeenten moeten aan de nieuwe bedragen wennen. Dat kan op twee manieren: een goed ingroeimodel en – als daar aanleiding toe is – tijdige bijstelling van het objectieve verdeelmodel.

Verdeelmodel centrumgemeenten (beschermd wonen)

Het ontwikkelde objectieve verdeelmodel voor beschermd wonen (43 gemeenten) voldoet in de opvatting van de VNG niet aan de daaraan te stellen eisen. Het model voldoet niet aan het criterium van kostenoriëntatie omdat er sprake is van grote verschillen tussen de budgettoedeling en de kosten waar gemeenten daadwerkelijk voor komen te staan. Op dit moment is het niet mogelijk om een goed werkend objectief model te ontwerpen dat voldoende recht doet aan de huidige situatie. De opdracht aan de onderzoekers was ook niet eenvoudig. De faciliteiten voor beschermd wonen zijn zeer ongelijk over de gemeenten verspreid. Dit gegeven is onmogelijk te vangen in een set verdeelmaatstaven. Tot het moment dat een passend model is ontwikkeld, kiest de VNG voor het handhaven van de historische verdeling, zoals die ook in 2015 wordt toegepast. Zodra de spreiding over de gemeenten meer vorm krijgt (mogelijk gemaakt door dynamiek in uitstroom en instroom van gebruikers) kan een nieuw te ontwikkelen verdeelmodel meegroeien. Dit proces zal waarschijnlijk in kleine stappen

verlopen. De te verwachten uitstroom naar de Wlz, waarvoor de criteria nog niet bekend zijn, zal hierbij ook een rol spelen.

Invoering van dit model zou betekenen dat zich ongewenste effecten voordoen voor de doelgroep en de gemeenten. Daarbij is belangrijk dat de huidige gebruikers van beschermd wonen gedurende vijf jaar recht hebben op de zorg waarvoor zij een indicatie hebben. Gemeenten met een bovengemiddeld aantal cliënten die langdurig in een voorziening voor beschermd wonen verblijven, hebben daardoor geen mogelijkheid om mensen te laten verhuizen naar hun oorspronkelijke woonplaats, zo die al bekend is. Voor de meesten van deze mensen geldt dat zij structureel zijn aangewezen op een vorm van beschermd wonen. Voor gemeenten die hiermee van doen hebben betekent dit dat zij bij invoering van dit model met zekerheid geconfronteerd worden met grote tekorten, niet of nauwelijks te beïnvloeden aantallen cliënten in de eerste vijf jaren en grote onzekerheid gedurende de periode daarna. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot gedwongen verhuizing van zeer kwetsbare cliënten, niet vanwege zorginhoudelijke redenen maar vanwege budgettaire ruimte. Wij zijn van mening dat deze kwetsbare doelgroep niet geconfronteerd moet worden met de gevolgen van herverdeling van rijksbudgetten. Wij achten het daarom onverantwoord om het voorgestelde objectief verdeelmodel in deze vorm in te voeren.

Overgangstraject van historische naar objectieve verdeling (begeleiding)

Bij het vormgeven van het ingroeimodel voor alle gemeenten moeten lastige keuzes worden gemaakt. Nadeelgemeenten hebben de voorkeur voor een lang traject, voordeelgemeenten juist niet. De compensatie voor de nadeelgemeenten wordt tijdelijk opgebracht door de voordeelgemeenten. Wat is wijsheid? De voorkeur van de VNG gaat uit naar een variabel ingroeimodel, met toepassing van een hardheidsclausule voor nadeelgemeenten die onevenredig hard worden getroffen. Wij bevelen aan om in de eerste jaren te kiezen voor een gematigde overgang van een historische naar een objectieve verdeling. In die eerste jaren kan goed worden gevolgd hoe de werkelijke inkomsten en uitgaven zich tot elkaar verhouden. Gemeenten kunnen ervaring opdoen met het aanpassen van uitgaven. Tegelijk wordt kennis opgedaan over de werking van het objectieve verdeelmodel. Met de keuze voor een gematigde groei kunnen in de eerste jaren gegevens worden verzameld, aan de hand waarvan het verdeelmodel nog eens goed tegen het licht kan worden gehouden. Daarna kan wat de VNG betreft het tempo van de groei worden verhoogd. Immers, het model verdeelt dan beter en de gemeenten hebben ervaring opgedaan in de zorgverlening. In welk jaar kan het verdeelmodel zondig worden aangepast? Er moet voldoende ervaring worden opgedaan om die stap te nemen. Het jaar 2018 is daarvoor te vroeg. Het lijkt een natuurlijk moment, omdat de integratie-uitkering sociaal domein in dat jaar overgaat naar de algemene uitkering. Wij denken dat een evt. herschikking beter kan plaatsvinden in 2020. De gemeenten moeten daarover dan uiterlijk in de meicirculaire 2019 worden geïnformeerd.

Samenhang met jeugdbeleid

Eerder heeft de VNG uitgesproken dat de herverdeeleffecten van de Wmo in samenhang moeten worden bekeken met de herverdeeleffecten in de Jeugdzorg, die eveneens met ingang van 2016 optreden. Wij verwachten dat hier en daar de voordelen en nadelen tegen elkaar kunnen worden weggestreept. Echter, voor de Jeugdzorg zijn de cijfers per gemeente nog niet beschikbaar. Daarom zijn nog geen concrete cijfers te noemen over de invulling van het gecombineerde overgangstraject. Zodra de Jeugdzorgcijfers beschikbaar zijn, komen wij daar graag op terug.

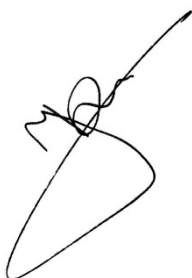
Overgangstraject van historische naar objectieve verdeling (beschermd wonen)

Over het overgangstraject van historische naar objectieve verdeling voor beschermd wonen kunnen wij kort zijn. Wij achten het onverantwoord om het voorgestelde objectief verdeelmodel beschermd wonen in deze vorm in te voeren. Wel hebben wij behoefte aan een zorgvuldige oriëntatie op de toekomst van het beschermde wonen binnen het gemeentelijke domein. Wij steunen daarom het voorstel van de wethouders van de 43 centrumgemeenten om een commissie te vragen een visie op deze doelgroep en een daarbij passend verdeelmodel te ontwikkelen. Hierbij kunnen dan ook de criteria van de Wet langdurige zorg – die nu nog niet bekend zijn – worden betrokken en de huidige

constructie met centrumgemeenten. Een voorstel hiertoe zullen wij graag in een volgend bestuurlijk overleg met u bespreken.

Een afschrift van deze brief sturen wij aan de beheerder van het gemeentefonds, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dr. R.H.A. Plasterk en de staatssecretaris van Financiën ir. E.D. Wiebes MBA.

Hoogachtend,
Vereniging van Nederlandse Gemeenten

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized loop followed by a short horizontal stroke and a diagonal line extending upwards and to the right.

J. Kriens
Voorzitter directieraad