

Vergaderjaar 2014–2015

29 538

Zorg en maatschappelijke ondersteuning

31 839

Jeugdzorg

Nr. 185

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSGEZONDHEID,
WELZIJN EN SPORT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2015

In het debat over de zorghervormingen van 15 april jl. (Handelingen II 2014/15, nr. 76, item 8) heeft uw Kamer mij verzocht om voor het voortgangsoverleg langdurige zorg (van 30 april aanstaande) de Kamer te informeren over de verdeling van het budget Wmo 2015. Daarbij werd bijzonder aandacht gevraagd voor het budget beschermd wonen. Ik zal in deze brief een toelichting geven op het objectieve verdeelmodel Wmo 2015 en u informeren over de stand van zaken daaromtrent. Voor de volledigheid zal ik in deze brief ook toelichting geven op het objectieve verdeelmodel Jeugd. Voorts zal ik specifiek ingaan op de stand van zaken wat betreft het budget voor beschermd wonen.

Deze brief stuur ik mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, waarmee ik – gelet op zijn rol als coördinerend Minister voor de decentralisaties en als fondsbeheerder van het gemeentefonds – samen de modellen heb ontwikkeld.

Inleiding: van een historische verdeling naar een objectieve verdeling

Op grond van de Financiële-verhoudingswet (Fvw) dienen de middelen in de algemene uitkering van het gemeentefonds zo te worden verdeeld dat rekening wordt gehouden met de verschillen tussen de gemeenten onderling in het vermogen tot het voorzien in eigen inkomsten en met de verschillen in noodzakelijke uitgaven. De verdeling moet kortom zo objectief mogelijk zijn, vrijgesteld van beleidskeuzen.

In 2018 zullen de budgetten ten behoeve van het sociaal domein, die thans nog in een integratie-uitkering binnen het gemeentefonds zijn ondergebracht, worden overgeheveld naar de algemene uitkering van het gemeentefonds, tenzij verdeeltechnische redenen dat beletten. Vooruitlopend hierop worden de middelen voor de Wmo 2015 en Jeugdwet vanaf 2016 objectief verdeeld. In het geval van de Wmo 2015 en de Jeugdwet betekent objectief verdelen dat het budget wordt verdeeld volgens de

verwachte kosten die gemeenten zullen maken op grond van hun objectieve structuurkenmerken ten behoeve van de uitvoering van de verantwoordelijkheden zoals deze in Wmo 2015 en de Jeugdwet zijn opgenomen.

Een objectieve verdeling is samengevat betrouwbaar en voorspelbaar, beperkt uitschieters, is dynamisch en robuust, speelt in op veranderingen (bijvoorbeeld in populatie) en neutraliseert historische prijs- en inkoop-effecten zodat gemeenten in staat worden gesteld een gelijk voorzieningenniveau aan hun burgers te kunnen bieden. Om tot objectieve verdelingen te komen is onderzoek gedaan naar onder andere de sociaaleconomische aspecten en de gezondheidstoestand in gemeenten voor zover ze samenhangen met de uitvoering van de nieuwe gemeentelijke verantwoordelijkheden. Deze analyses hebben tot de objectieve verdeelmodellen geleid die tegemoet komen aan de verwachte kosten die gemeenten zullen hebben bij de uitvoering van hun nieuwe verantwoordelijkheden.

Het objectief verdeelmodel Wmo 2015

Onderzoeksbureau Andersson Elffers Felix (AEF) heeft het nieuwe objectieve verdeelmodel voor het nieuwe budget Wmo 2015 ontwikkeld. Feitelijk bestond het model uit twee modellen. Eén model voor alle gemeenten en één model voor de verdeling van het budget beschermd wonen over de centrumgemeenten. Ik zal in mijn toelichting hierna enkel ingaan op het model dat voor alle gemeenten geldt en met de VNG bestuurlijk is vastgesteld.

Het objectieve verdeelmodel Wmo 2015 voorspelt per gemeente de verwachte uitgaven die samenhangen met de extra verantwoordelijkheden die gemeenten met de Wmo 2015 hebben gekregen, met als uitzondering het budget voor beschermd wonen en het AWBZ-budget dat samenhangt met opvang. Dit laatste budget is toegevoegd aan de decentralisatie-uitkeringen maatschappelijke opvang en vrouwenopvang die allebei een eigen objectieve verdeling kennen.

Het model is een optelsom van de volgende vier categorieën van factoren («kostendrijvers»):

- Demografisch: het aantal inwoners, het aantal ouderen en het aantal eenpersoonshuishoudens;
- Sociaaleconomisch: het aantal lage inkomens, het aantal uitkeringsontvangers (uitgezonderd bijstandsonvangers) en het aantal Wajongers;
- Gezondheidstoestand: langdurig medicijngebruik¹;
- Fysiek en (sociaal-)geografisch: de lokale centrumfunctie, het aantal kernen en stedelijkheid.

Het onderzoek voor het nieuwe objectieve verdeelmodel 2015 heeft van november 2013 tot juni vorig jaar plaatsgevonden. Er was sprake van een begeleidingscommissie bestaande uit afvaardiging vanuit de ministeries VWS, BZK en Financiën, de VNG, de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) en een aantal gemeenten (Arnhem, Emmen, Gouda, Groningen, Lingewaard en Rotterdam). Het CPB heeft als toehoorder deelgenomen aan de begeleidingscommissie.

¹ Bij de behandeling van de Wmo 2015 in de Eerste Kamer is de motie Barth ingediend waarin wordt gevraagd om bij het objectieve verdeelmodel voor de verdeling van het budget Wmo 2015 vanaf 2016 rekening te houden met sociaaleconomische, demografische en gezondheidsverschillen tussen de gemeenten. Het model houdt, zoals de bedoeling is van een objectief verdeelmodel, hier rekening mee en daarmee is aan de motie voldaan.

Het onderzoek naar het verdeelmodel Wmo 2015 is eind augustus vorig jaar gepubliceerd. Op basis van diverse bijeenkomsten in het land, gesprekken met gemeenten en de adviezen van de Rfv en de VNG is vervolgens eind vorig jaar bestuurlijk met de VNG overeengekomen dat het objectieve verdeelmodel Wmo 2015 voor alle gemeenten vanaf 2016 zal worden ingevoerd.

Het objectief verdeelmodel Jeugd

Het objectief verdeelmodel Jeugd is gezamenlijk door het Sociaal Cultureel Planbureau en onderzoeksbureau Cebeon ontwikkeld. Het SCP heeft onderzocht welke factoren het gebruik van jeugdhulp op gemeentelijk niveau beïnvloeden. Uit deze analyse is naar voren gekomen dat een aantal sociaaleconomische (bijvoorbeeld eenoudergezinnen) en sociaal-demografische kenmerken (bijvoorbeeld onderwijsniveau ouders) en psychische problematiek een significante invloed hebben op de kosten voor jeugdhulp. De volledige analyse staat beschreven in de rapportage «gemeentelijk verklaringsmodel voor jeugdzorgkosten» die ik als bijlage bij deze brief meezend². Vervolgens heeft onderzoeksbureau Cebeon op basis van de analyse van het SCP een objectief verdeelmodel ontwikkeld. De factoren die naar voren kwamen uit de SCP-analyse zijn hierbij omgebouwd tot maatstaven en verwerkt in een objectief verdeelmodel.

De gehanteerde maatstaven in het model Jeugd zijn te clusteren in de volgende categorieën:

- Basis – aantal jeugdigen: het aantal jeugdigen onder de 18 jaar;
- Eenoudergezinnen in combinatie met armoede: het aantal eenoudergezinnen, het aantal eenoudergezinnen met twee of meer kinderen en het aantal eenoudergezinnen dat bijstand ontvangt;
- Psychische gezondheid ouders: het aandeel ouders met langdurig psychisch medicijngebruik;
- Uitkeringssituatie: het aandeel jeugdigen in gezinnen met kans op armoede, aantal gezinnen (met kinderen) dat bijstand ontvangt, uitkeringsontvangers, niet zijnde bijstandontvangers en het aantal leerlingen in het basisonderwijs met een gewicht 0,3 of 1,2 (ouders met een lage opleiding);
- Zelfoplossend vermogen: het gemiddelde gestandaardiseerde inkomen van gezinnen/huishoudens in een gemeente.

Het woonplaatsbeginsel dat in de Jeugdwet is omschreven, kent uitzonderingen voor kinderen met een voogdijmaatregel en jongeren van 18 jaar of ouder. In beide gevallen hebben de ouders geen gezag meer over de jeugdige en geldt dat het werkelijk verblijf van de jeugdige bepaalt welke gemeente verantwoordelijk is. Het jeugdhulpgebruik van deze kinderen is niet op basis van objectieve kenmerken te voorspellen en aan gemeenten toe te wijzen. Dit wordt dan ook buiten het model gehouden en op historische gronden over de gemeenten verdeeld.

Voor een nadere beschrijving van het model en de maatstaven verwijs ik naar de rapportage «Verdeelsystematiek middelen Jeugdhulp» die ik hierbij ook als bijlage meestuur.

Ook bij de ontwikkeling van het verdeelmodel Jeugd was sprake van een begeleidingscommissie die bestond uit afvaardiging vanuit de ministeries VWS, BZK en Financiën, de VNG, de Rfv, Jeugdzorg Nederland en een aantal gemeenten (Tilburg, Den Haag, Borssele en Opsterland).

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Advies Rfv over het objectief verdeelmodel Jeugd

De Rfv heeft een advies uitgebracht over het objectieve verdeelmodel voor de jeugdhulp. Uw Kamer heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties verzocht op dit advies te reageren. De Rfv heeft vastgesteld dat het verdeelmodel een logische opbouw kent en goed aansluit bij de theoretisch verklarende factoren zoals aangedragen door het SCP. De Raad ondersteunt tevens het afzonderen van de budgetten voor kinderen met een voogdijmaatregel en jongeren van 18 jaar of ouder van de objectieve verdeling. De Raad beveelt aan om in de toekomst nieuwe gegevens te verzamelen om het objectief verdeelmodel te verbeteren. Tevens heeft de Raad een advies gegeven over het ingroeipad (zie hieronder).

Vooralsnog ben ik verheugd dat de Raad de keuze voor het huidige objectief verdeelmodel en de aparte regeling voor voogdijkinderen/18+ ondersteunt. Tevens deel ik de door de Raad geschetste ambitie om het model in de toekomst verder te verbeteren. Op korte termijn zal ik met de VNG bespreken hoe hier vorm aan kan worden gegeven. Bij brief van 20 april jl. heeft de Minister van BZK uw Kamer reeds geïnformeerd over dit bestuurlijk overleg. Na dit overleg zal, zoals aangekondigd in die brief, een meer uitgebreide reactie volgen van de kant van het kabinet.

Toelichting aan gemeenten

Vanuit VWS, BZK en de VNG zijn vanaf het publiceren van de beide onderzoeksrapportages over de objectieve verdeelmodellen meerdere sessies in het land georganiseerd om toelichting te geven aan gemeenten. Gemeenten met specifieke vragen over de uitkomsten voor hun gemeente hebben ook gericht informatie ontvangen vanuit VWS, BZK, de VNG, dan wel het Ondersteuningsteam Decentralisaties (OTD). Een recent voorbeeld van uitleg aan gemeenten zijn de werkateliers waarin gemeenten een toelichting hebben gekregen hoe inzichtelijk kan worden gemaakt per gemeente wat de consequenties zijn van de nieuwe modellen afgezet tegen de opbouw van de historisch verdeelmodellen. De aanwezige gemeenten hebben in de werkateliers ook een rapportage op gemeenteniveau ontvangen met de normaalverdelingen van iedere maatstaf van het objectief verdeelmodel jeugd en een overzicht van hoe de gemeentelijke maatstavenwaarden wat betreft de Wmo 2015 zich verhouden tot het landelijk gemiddelde.

Niet direct vanaf 2016 100% objectief verdelen

Gemeenten hebben voldoende tijd nodig om hun beleid en uitvoering aan te passen aan de beschikbare budgetten. Er zijn verschillende varianten voor ingroei van de objectieve modellen mogelijk en elke variant heeft zijn voor- en nadelen. Een ingroeipad dat voor alle gemeenten gunstig uitpakt bestaat niet. Gemeenten met een nadeel in één of beide modellen hebben baat bij een lang ingroeipad, terwijl het voor «voordeelgemeenten» gunstig of zelfs noodzakelijk is om snel in te groeien.

De Rfv en de VNG hebben mij voor beide modellen ook een advies voor een ingroeipad gegeven. De adviezen voor het model Wmo 2015 van zowel de Rfv en de VNG en het advies van de Rfv voor Jeugd komen min of meer overeen. Dit betekent voor de Wmo 2015 een middellang ingroeipad van 3 à 4 jaar. Hierbij staat de vraag nog open of sprake dient te zijn van een opbouw in stappen (bijvoorbeeld de eerste twee jaren kleine stapjes en de laatste twee jaren grotere stappen), of een lineaire opbouw naar een 100% objectieve verdeling. Het advies van de VNG voor Jeugd wijkt echter af van het advies voor de Wmo 2015. De VNG stelt in

haar advies voor een ingroei-pad voor Jeugd een ingroei-pad voor waarbij vanaf 2017 sprake is van een 100% objectieve verdeling. Momenteel wordt samen met de VNG gezien hoe de ingroei-paden in samenhang kunnen worden gezien.

Naast de ingroei-paden voor de modellen geldt dat dit voorjaar ook een interdepartementale werkgroep met de VNG, de Rfv, en een aantal gemeenten aan de slag is gegaan om tot een overgangsregeling te komen voor de integratie- uitkering sociaal domein. Deze overgangsregeling zal fungeren als een overkoepelend vangnet voor het sociaal domein. Dit om te voorkomen dat gemeenten cumulatief door de verschillende verdeel-modellen in de problemen raken. De werkgroep zal in mei a.s. met resultaten komen.

Het budget voor beschermd wonen

Zoals eerder aan uw Kamer gemeld, heb ik met VNG afgesproken de historische verdeling te verbeteren van de budgetten die samenhangen met beschermd wonen. Ook is afgesproken om het objectieve verdeel-model voor beschermd wonen dat onderdeel was van rapport van AEF niet in te voeren. In plaats daarvan heeft de VNG een commissie ingesteld die zich buigt over de toekomst van beschermd wonen en een voorstel zal doen voor een daarbij passend verdeelmodel. Deze commissie van de VNG zal rond de zomer van dit jaar haar advies uitbrengen.

Voor de verbetering van de historische verdeling is momenteel in nauwe samenwerking met de centrumgemeenten en brancheverenigingen een onderzoek uitgevoerd. Dit heeft geleid tot een verbeterde historische verdeling die is gebaseerd op de laatste levering van cliëntgegevens die gemeenten hebben ontvangen. Deze verdeling kan in 2016 worden gehanteerd.

Los van de verdeling speelt bij beschermd wonen de vraag of het macrobudget dat centrumgemeenten voor beschermd wonen ontvangen toereikend is. Op basis van NZa-realisatiecijfers kan worden geconstateerd dat in 2015 voldoende middelen naar de Wmo 2015 zijn overgeheveld. De verdeling over de centrumgemeenten bevat echter onvolkomenheden. Recent heb ik op 17 april jl. met de wethouders van centrumgemeenten hierover gesproken en is van gedachten gewisseld hoe zicht kan worden verkregen op de omvang van de verplichtingen in relatie tot het macrobudget.

Ik heb met de wethouders de afspraak gemaakt dat alle contracten voor beschermd wonen van de 43 centrumgemeenten zullen worden opgehaald en geanalyseerd. Door middel van deze analyse dient in beeld te worden gebracht voor hoeveel en hoe er gecontracteerd is, zodat duidelijk is wat de omvang is van de verplichtingen die gemeenten zijn aangegaan. Deze analyses vormen de basis voor een volgend bestuurlijk overleg specifiek over beschermd wonen op 12 mei a.s. In dit overleg zal ook het resultaat van het onderzoek naar een verbetering van de historische verdeling met de VNG worden besproken. De uitkomsten van beide trajecten zullen in de meicirculaire 2015 van het gemeentefonds worden gecommuniceerd.

De macrobudgetten Wmo 2015 en Jeugdwet

Zowel voor het macrobudget Wmo 2015 als voor het macrobudget Jeugdwet geldt dat naar aanleiding van de beschikbaar gekomen realisatiecijfers AWBZ 2014 van de NZa blijkt dat teveel budget aan het gemeentelijke domein is toegevoegd. Zoals ik uw Kamer eerder in mijn

reactie op de ledenbrief van de VNG heb medegedeeld is deze informatie, zodra dit bekend was, met de VNG gedeeld en besproken.

Ondertussen heeft bestuurlijk overleg plaatsgevonden waarbij de VNG haar standpunt hierover heeft gedeeld met mij en de fondsbeheerders. De doorwerking van realisatie 2014 voor alle domeinen is onderdeel van de voorjaarsnotabesluitvorming van het kabinet. De voorjaarsbesluitvorming is nog niet afgerond en ik kan daar niet op vooruitlopen. Zodra hieromtrent besluitvorming heeft plaatsgevonden zal zo spoedig als mogelijk opnieuw bestuurlijk overleg met de VNG plaatsvinden.

De Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport,
M.J. van Rijn