



Programma Lokale Versterking GGz Wmo van mensen met een psychische handicap

Vereniging Landelijk Platform GGz

Reactie op Verdeelmodel specifieke uitkering MO/VB/OGGz Mei 2009

Begin maart van dit jaar is staatssecretaris Bussemaker met de VNG een nieuw verdeelmodel overeengekomen voor de specifieke uitkering voor de Maatschappelijke Opvang, het Verslavingsbeleid en de Openbare Geestelijke Gezondheidszorg¹.

Deze nieuwe verdeelsleutel heeft tot doel om de beperkte beschikbare middelen op een objectieve en vraaggestuurde wijze te verdelen onder de centrumgemeenten, omdat de huidige verdeling niet aansluit bij de vele ontwikkelingen die zich op deze beleidsterreinen hebben voorgedaan².

In algemene zin is de Klankbordgroep MO/VO/VZ van het Programma Lokale Versterking blij, dat gezocht wordt naar een verdeling van gelden die aansluit bij de werkelijke behoefte die de regio's kennen. Immers, op die wijze zouden altijd voldoende zorg (én preventie) aanwezig moeten zijn waar die benodigd is, en zou dus niemand uit een gebrek aan middelen een dichte deur hoeven te treffen.

Over de wijze waarop de gelden nu verdeeld gaan worden, en de keuze voor een niet-kostendekkend model, zouden wij echter vanuit cliëntenperspectief enige kanttekeningen willen plaatsen.

Ten 1^e) Gezien de prestatieverplichting die de Wmo bij centrumgemeenten neerlegt, zou verwacht mogen worden dat gekozen was voor een kostendekkende regeling.

In de huidige situatie is er geen eenduidigheid over de vraag of de specifieke uitkering een kostendekkend karakter heeft, maar gaat men op historische gronden er van uit dat deze specifieke uitkering niet kostendekkend bedoeld is³. Daarbij kan men zich afvragen of de nieuwe wetgeving aanleiding geeft deze historische situatie te wijzigen; De Wmo garandeert immers toegang tot volgens deze regeling gefinancierde instellingen, voor eenieder die in Nederland woont⁴. Hiermee is het landelijke aspect aan de maatschappelijke opvang nadrukkelijk vastgelegd, en ons inziens dus ook de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid m.b.t. financiële garantstelling hieromtrent.

In de historische situatie hebben veel centrumgemeenten het nodig gevonden bij te leggen op de specifieke uitkering, om kwaliteit van zorg en voldoende zorg te kunnen (blijven) bieden. Wij zijn van mening dat niet om die reden een bijdrageverplichting onder de Wmo kan worden opgelegd aan gemeenten.

Zeker lijkt het ons niet juist, een verhoging van gemeentelijke bijdragen te verlangen zonder dat de verantwoordelijkheid van gemeenten in dezen helder is afgebakend.

Door dat laatste te doen, wordt nu een te grote druk gelegd op diverse regionale budgetten voor MO, óf worden desbetreffende centrumgemeenten (de "nadeelgemeenten") gedwongen kosten voor de MO op andere beleidsterreinen te verhalen.

¹ Dit memo heeft betrekking op, en zal refereren aan het rapport dat onderzoeksbureau Cebeon hieromtrent uitgaf op 29 januari 2009

² Rfv, Evaluatie verdeling maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang, 27-07-2005, pag. 9 e.v..

³ Idem, pag. 16 e.v..

⁴ Art. 20 Wmo.

Ook worden diezelfde nadeelgemeenten geen mogelijkheden geboden (hogere) bijdrages vanuit de regiogemeenten te verkrijgen, om aldus de “smart” te delen.

De Raad voor de financiële verhoudingen had geadviseerd de (financierings-)verantwoordelijkheden van rijk, centrumgemeenten, en regiogemeenten helder en eenduidig vast te leggen⁵.

Weliswaar bestaan er afspraken tussen VWS en de VNG op dit gebied, maar die afspraken dekken niet het hele scala van voorzieningen onder deze verdeelsleutel en leiden bovendien niet tot een heldere afbakening van de financiële verantwoordelijkheden van de diverse overheden. Het advies van de Rfv is dan ook niet volledig opgevolgd, waarmee men een goede kans op kostenbeheersing heeft laten liggen.

In het huidige wettelijke kader is de financiële verantwoordelijkheid enkel van het rijk vastgelegd, en cliënten mogen dus verwachten dat de bestaande prestatieplicht ook door het rijk (te allen tijde en in iedere centrumgemeente) financieel gedekt wordt.

Ten 2^e) In de ontwikkeling van de nieuwe verdeelsystematiek heeft men gekozen geen maatstaven op te nemen op basis van gegevens omtrent de omvang van de doelgroepen, omdat er geen uniforme meetmethoden zijn gebruikt bij het verzamelen van die gegevens⁶.

In de plaats daarvan hebben algemene maatstaven uit het gemeentefonds over zgn.

“klantenpotentiëlen” (functie 14) een belangrijke plaats in de nieuwe verdeelsleutel gekregen.

Dergelijke “klantenpotentiëlen” zijn statistische rekeneenheden die geen enkel reëel beeld van de doelgroepen en hun behoeften geven.

Het moge duidelijk zijn dat juist gegevens over de omvang en aard van de doelgroepen een goed beeld over de werkelijke vraag opleveren, en het ontbreken van maatstaven op die basis beschadigt het “vraaggestuurde” karakter van deze systematiek.

Zo wijzen cliëntvertegenwoordigers uit verschillende nadeelgemeenten ons er op, dat het overnemen van “klantenpotentiëlen” uit functie 14 van het gemeentefonds, leidt tot een oneerlijke bevoordeling van de grotere centrumgemeenten. Voor grotere gemeenten heeft het CBS immers hogere waarden daar aan toegekend, en die hogere waarden tellen nu dubbel in het voordeel van die (grotere) gemeenten, zonder dat een werkelijk verband met de feitelijke regionale vraag wordt aangetoond.

Wij hebben begrip voor de positie van de rijksoverheid, aangezien eenduidige gegevens nu eenmaal niet voorhanden zijn. Echter, door de verantwoordelijkheid voor het verzamelen van gegevens geheel bij gemeenten neer te leggen, werkt het rijk het gebrek aan eenduidigheid daarbij in de hand.

Daarmee ondermijnt men niet enkel de transparantie van beleid hieromtrent, maar vooral ook de eigen mogelijkheden om kwalitatief volwaardig beleid te ontwikkelen.

Hoewel het gebrek aan eenduidige gegevens al jaren bekend is, zijn er tot op heden geen uniforme definities en onderzoeksmethoden ontwikkeld. Ons inziens is het de hoogste tijd voor het rijk om dergelijke standaarden te (laten) ontwikkelen, en deze als minimum rapportage vereisten aan gemeenten op te leggen⁷.

Op basis daarvan kan men niet alleen een financieringsstructuur opzetten die werkelijk recht doet aan de bestaande behoefte, ook inhoudelijk kan men eindelijk landelijke beleidskeuzes gaan maken gebaseerd op werkelijk inzicht in de doelgroepen en hun problematieken.

⁵ Rfv, Evaluatie verdeling maatschappelijke opvang, verslavingsbeleid en vrouwenopvang, 27-07-2005, pag. 15

⁶ Cebeon, Verdeelsystematiek specifieke middelen MO, VB & OGGz, 29-01-2009, pag. 10

⁷ Onderzoek dat o.i. een goed beeld op de moeilijk bereikbare groep buitenslapers combineert met duidelijke onderzoeksstandaarden en eenduidige definities, zijn bijvoorbeeld de in Nijmegen in uitgevoerde “Zorg voor onderdak en leefbaarheid” tellingen, Bijv.: ZOL III, De Grift (onderdeel Iriszorg), december 2004.

Wij zijn van mening dat de nu beoogde financieringssystematiek, vanwege het gebrek aan inzicht over de werkelijke behoefte, ten hoogste een tijdelijk karakter behoort te hebben. Daarbij zal een gekaderd tijdspad moeten worden uitgezet, om een werkelijk vraaggestuurde verdeelsleutel (op basis van vergelijkbare meetresultaten) te ontwikkelen en te implementeren.

Ten 3^e) zijn wij zeer kritisch over de weging van de maatstaven in de nieuwe verdeelsystematiek.

Uit het rapport over de verdeelsleutel blijkt dat aan ieder van de gekozen maatstaven een “gewicht” is meegegeven, oftewel een factor waarmee de uitkomst van de maatstaven moet worden vermenigvuldigd⁸. Aldus worden de uitkomsten van de maatstaven geharmoniseerd, en vertaald naar bedragen in Euro's.

Door middel van deze “gewichten” wordt dus bepaald welk deel van de specifieke middelen per maatstaf zal worden uitgekeerd; Anders gezegd, in hoeverre iedere maatstaf kwantitatief bijdraagt aan de toe te kennen gelden per regio.

Nergens in het rapport wordt uitgelegd hoe deze weging tot stand is gekomen!

Desgevraagd vertelde Cebeon ons, dat gekozen was voor een weging die de huidige verdeling van de specifieke gelden over de regio's zo dicht mogelijk benaderde.

Oftewel, men stelt de waarden van de toegekende gewichten aldus te hebben gekozen, dat de uitkomst van de nieuwe verdeelsystematiek (voor het heden) zoveel mogelijk overeenkomt met de verdeling van de specifieke uitkering over de regio's zoals die tot op heden historisch gegroeid was.

Echter, ook andere getalsmatige invulling van de genoemde “gewichten” had tot een uitkomst kunnen leiden, die aan het criterium voldoet om zoveel mogelijk overeen te komen met de historische verdeling⁹.

Nadere verklaring hoe men tot deze weging is gekomen, is onontbeerlijk om tot een goede besluitvorming over deze verdeelsleutel te komen.

Op enige wijze had een verband dienen te worden aangetoond tussen de waarden die men voor de gewichten heeft ingevuld enerzijds, en de bijdragen die ieder van de maatstaven aan de feitelijke behoefte in een regio levert anderzijds.

Nu men de waarden van de maatstaven aldus heeft ingevuld, dat een gekozen uitkomst uit de verdeelsleutel rolt, voldoet deze systematiek niet aan de eis (én claim!) van objectiviteit¹⁰.

Bovenal kan men op basis van deze arbitraire weging van de maatstaven geen enkel verband leggen tussen de uitkomsten van deze verdeelsleutel op langere termijn enerzijds, en de ontwikkeling van de vraag naar voorzieningen op termijn anderzijds.

Met andere woorden: door de wijze waarop de weging tot stand gekomen is, moeten wij verwachten dat deze verdeelsleutel met het verloop van de jaren telkens minder aan zal sluiten bij de reële financieringsbehoeften van de diverse regio's.

Ook daarom zijn wij van mening dat deze verdeelsystematiek nooit meer dan een tijdelijke regeling zou mogen zijn. In feite zou deze regeling pas mogen worden aangenomen **nadat** een nieuwe weging op basis van solide wetenschappelijke argumenten is vastgesteld.

⁸ Cebeon, Verdeelsystematiek specifieke middelen MO, VB & OGGz, 29-01-2009, pag. 31 schema 6.1

⁹ Wiskundig gezien heeft men het hier over een vergelijking met meerdere variabelen, die altijd tot meerdere mogelijke oplossingen zal leiden.

¹⁰ Cebeon, Verdeelsystematiek specifieke middelen MO, VB & OGGz, 29-01-2009, pag. 13

Conclusie & Advies

De Klankbordgroep MO/VO/VZ is concludeert dat de nu voorliggende regeling niet vraaggestuurd, noch objectief is.

Het is toe te juichen dat er nu overeenstemming is bereikt over een regeling, en dat voortaan de rijksbijdrage aan de MO op transparante en eenduidige wijze berekend wordt.

De structurele gebreken die de regeling vertoont zijn ons inziens echter te zwaarwegend om onze steun voor deze regeling te kunnen uitspreken;

Wij zijn van mening dat deze regeling slechts zou moeten gelden voor een overgangsperiode.

In die overgangsperiode moet enerzijds gewerkt worden aan vergelijkbaarheid van cijfermateriaal over aard en omvang van de doelgroepen, en anderzijds moeten de financiële verantwoordelijkheden van de regiogemeenten, de centrumgemeenten en het rijk helder afgebakend worden.

Op basis van de aldus verkregen gegevens kan aan het einde van de overgangsperiode een nieuwe regeling worden ingevoerd, met nieuwe maatstaven, waarin de werkelijke (potentiële) vraag verwerkt wordt, en de rijksbijdrage een kostendekkend karakter heeft m.b.t. de aan het rijk toebedeelde verantwoordelijkheden in dezen.

Op die wijze zou de doelstelling van artikel 20 lid 6 Wmo gegarandeerd moeten kunnen worden, te weten toegankelijkheid tot de opvang voor iedereen die in Nederland “woont”.

Onder de nieuwe verdeelsleutel zullen enkele grotere centrumgemeenten een fors grotere bijdrage van het rijk gaan ontvangen. Het is terecht dat deze gemeenten beter gecompenseerd gaan worden voor de bovenmatige inspanning die van hen gevergd wordt op dit terrein.

Vanwege het “gesloten einde” karakter van deze regeling betekent dat echter, dat een groot aantal centrumgemeenten zal moeten inleveren.

Hoewel het effect van deze bezuinigingen zal worden gedempt door een compensatieregeling, zullen niet alle gemeenten in staat zijn de weggevallen middelen te dekken.

Voor het deel der gelden uit de zogenoemde “grensstrook” moeten de gemeenten een beroep doen op andere wetten. De veranderingen rondom de AWBZ maken het echter telkens moeilijker om indicaties te verwerven voor de in de opvang benodigde zorg, en het is maar de vraag in hoeverre de ergst getroffen gemeenten er in zullen slagen hun kosten daaruit te laten vergoeden.

Tezamen met de andere weggevallen middelen kan dat tot gevolg hebben dat in sommige centrumgemeenten voldoende aanbod en kwaliteit niet meer gegarandeerd kunnen worden.

Wij zijn van mening dat voldoende aanbod en kwaliteit te allen tijden gegarandeerd behoren te zijn, en dat het huidige wettelijke kader de financiële verantwoordelijkheid voor die garantie bij het rijk neerlegt.

Mede gezien het gebrek aan onderbouwing ten aanzien van de weging der maatstaven, vinden wij het dan ook onterecht en onwenselijk dat de toegenomen rijksbijdrage aan enkele centrum- gemeenten, moet worden betaald door andere centrumgemeenten.

Wij adviseren om de compensatieregeling aldus te wijzigen dat, gedurende de voorgestelde overgangsperiode, geen enkele centrumgemeente nadeel ondervindt van de herverdeling.

Op die wijze zouden aanbod en kwaliteit van zorg gegarandeerd kunnen worden, en tegelijkertijd een financiële druk op het rijk bestaan om tijdig een werkelijk vraaggestuurd en kostendekkend verdeelmodel tot stand te brengen.

Klankbordgroep MO/VO/VZProgramma Lokale Versterking (O)GGz WMo - een project van het landelijk Platform GGZ

Contactpersoon voor dezen:

Aart Jongejan

M: 0615200728

E: maatschappelijkeopvang@lokaleversterking.nl

Rutger Colin Kips

M: 0629354414

E: rutgercolin.kips@gmail.com