

Gemeente Beesel



Toelichting objectief verdeelmodel Wmo

Inhoud

| | |
|---------------------------------|----|
| Onderzoek verdeelmodel Wmo 2015 | 3 |
| Processtappen | 4 |
| Resultaten | 5 |
| Lokaal | 5 |
| Regionaal | 6 |
| Landelijk | 7 |
| Conclusie | 8 |
| Analyse | 9 |
| Mogelijke oorzaken | 9 |
| Voorlopige inschatting | 9 |
| Vervolgacties | 10 |

Onderzoek verdeelmodel Wmo 2015

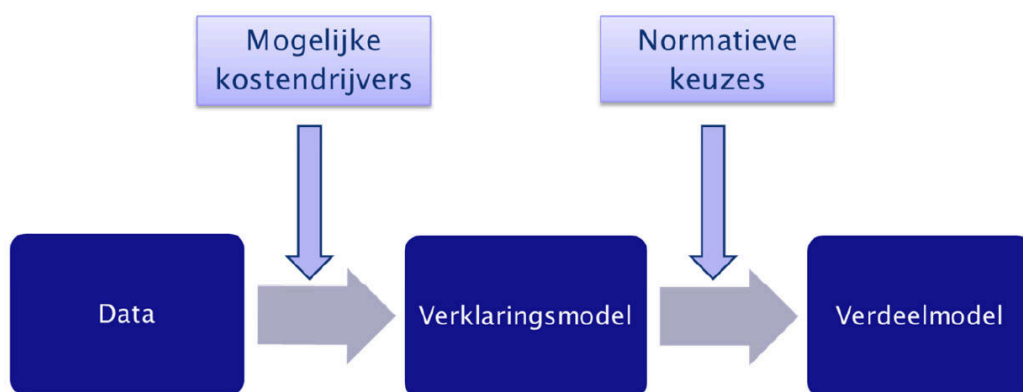
Met de uitvoering van de Wmo gaat een bedrag gepaard van 3,5 miljard Euro. Ruim de helft van dat budget is gereserveerd voor de 403 gemeenten. Het resterende budget gaat naar de centrumgemeenten om uitvoering te geven aan bovenlokale Wmo-taken (onder andere maatschappelijke opvang, verslavingszorg en beschermd wonen). Voor beide onderdelen bestaat een verdeelmodel, dat ervoor zorgt, dat het budget op een onderbouwde wijze wordt verdeeld over gemeenten en regio's.

Het huidige verdeelmodel voor de Wmo voldoet volgens de ministeries van Binnenlandse Zaken (BZK) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) niet voor de verdeling van de nieuwe Wmo-taken: het systeem is gevoelig voor uitschieters (vooral bij kleinere gemeenten), de ontwikkelingen in de bevolkingsopbouw zijn onvoldoende meegenomen en tarieven en handelwijzen van zorgkantoren zijn in verloop van tijd uit elkaar gegroeid. Het rijk wenst met de invoering van de nieuwe Wmo een betrouwbaar, voorspelbaar, dynamiek en robuust verdeelmodel te introduceren, waarbij bovendien de historisch ontstane scheefgroei ongedaan wordt gemaakt. Beide ministeries hebben het onderzoeksbureau Andersson Elffers en Felix (AEF) gevraagd om een nieuw verdeelmodel te ontwikkelen, genaamd 'het objectieve verdeelmodel'. Het huidige verdeelmodel – dat overigens blijft gelden voor de reeds bestaande Wmo-taken – wordt in het rapport aangeduid als het 'historische verdeelmodel'.

AEF heeft het onderzoek uitgevoerd in samenwerking met de ministeries van BZK, VWS en Financiën. Daarnaast zijn de Raad voor financiële verhoudingen, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en een aantal representatieve gemeenten uitgenodigd. Voor het jaar 2015 ontvangen gemeenten en regio's nog budget op basis van het historische verdeelmodel, omdat het onderzoek niet tijdig kon worden afgerond. Vanaf 2016 gaat het objectieve verdeelmodel in, waarbij het rijk een (nog onbekend) groeipad hanteert, zodat gemeenten eventueel noodzakelijke wijzigingen / beleid geleidelijk kunnen invoeren.

Processtappen

Het onderzoek – uitgevoerd tussen november 2013 en juni 2014 – bestond uit een drietal stappen. In de eerste fase is data gegenereerd en mogelijk verklarende factoren getoetst op validiteit. In de tweede fase is het onderzoek gericht op het ontwikkelen van een verklaringsmodel of ijkpunt. Het gaat hier om factoren, die samen een beeld geven van de verwachte kosten per gemeente (formule: verwacht aantal indicaties vermenigvuldigen met de zorgzwaarte (gemiddelde van Nederland) en bijbehorende tarieven). Tot slot vindt in de derde fase de verdeling over gemeenten en regio's plaats. Hiervoor gebruiken de onderzoekers objectieve maatstaven. Die maatstaven komen op hoofdlijnen overeen met de factoren van het verklaringsmodel. Sommige factoren zijn niet als maatstaf gebruikt, omdat deze factoren beïnvloedbaar zijn door lokaal beleid, ongewenste prikkels introduceren of een beperkte werking hebben op de uitkomst.



In het uiteindelijk verdeelmodel zijn een viertal categorieën opgenomen (tussen haakjes het gewicht van de maatstaf in percentages uitgedrukt):

- Demografisch (19%): aantal inwoners (8%), aantal ouderen / 65-plussers (5%), aantal eenpersoonshuishoudens (6%);
- Sociaal-economisch (52%): aantal lage inkomens (26%), aantal uitkeringsontvangers – exclusief bijstand (11%), aantal Wajongers (15%);
- Gezondheidstoestand (34%): langdurig medicijngebruik (34%);
- Fysiek en (sociaal)geografisch (-4,6%): lokale centrumfunctie (9%), aantal kernen (0,4%), stedelijkheid (-14% = om verschillen tussen stedelijke en rurale gebieden mee te wegen).

Resultaten

Lokaal

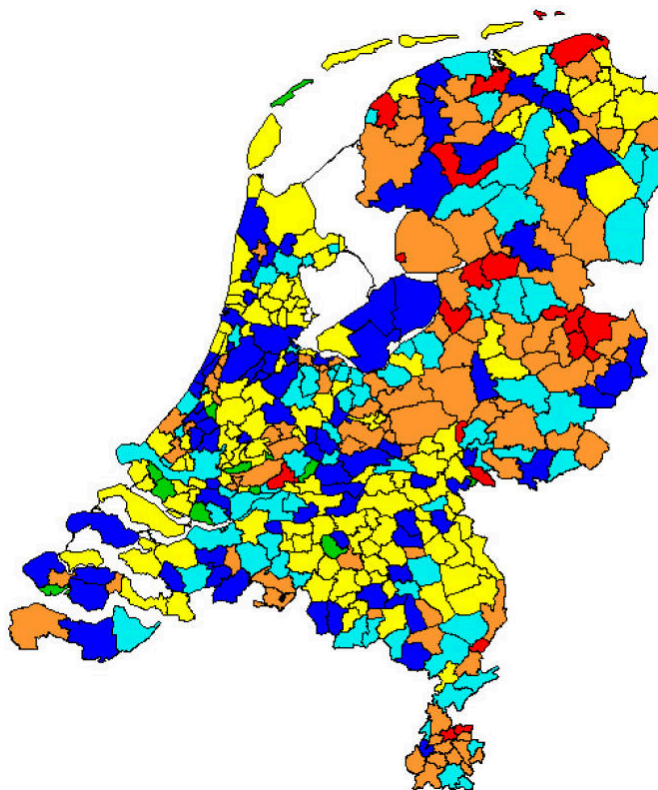
Het onderzoek van AEF leidt tot grote verschuivingen in het verdeelmodel, zowel op macro- als microniveau. Allereerst de verschuivingen lokaal. Uit de nieuwe verdeling blijkt de gemeente Beesel niet langer tot de groep gemeenten te behoren met een hoog zorgverbruik. De maatstaven geven weer, dat het zorgverbruik in onze gemeente als gemiddeld is te bestempelen. Het budget is hierop aangepast. Het macrobudget daalt met 31% ten opzichte van de uitkering sociaal deelfonds in 2015. De gevolgen staan in onderstaande tabel weergegeven:

| Naam | Historisch model (€) | Objectief model (€) | Vershil (€) |
|-------------|----------------------|---------------------|-------------|
| Macrobudget | 2.663.434 | 1.830.904 | - 832.530 |
| Per inwoner | 196 | 135 | - 61 |

De gemeente Beesel behoort met dit resultaat tot de drie gemeenten in Nederland, die de sterkste daling doormaken (twee gemeenten – Urk en Staphorst dalen het hardste, maar zijn door AEF buiten beschouwing gelaten vanwege onverklaarbare factoren). Slechts 18 gemeenten in Nederland kennen een daling tussen de € 40 en de € 90. In het rapport van AEF is de verschuiving over gemeenten als volgt weergegeven:

Vershil objectief t.o.v. historisch

| | |
|-------------------|-------|
| € 40 tot € 90 | (12) |
| € 10 tot € 40 | (130) |
| € 0 tot € 10 | (80) |
| - € 10 tot € 0 | (75) |
| - € 40 tot - € 10 | (88) |
| - € 90 tot - € 40 | (18) |



Regionaal

Het verdeelmodel pakt regionaal wisselend uit. Samen met Venlo en Peel en Maas behoort onze gemeente tot de groep gemeenten, die minder budget krijgen. De daling in de gemeente Beesel springt er in negatieve zin wel uit. De overige vier gemeenten – Bergen, Gennep, Horst aan de Maas en Venray – krijgen op hun beurt aanzienlijk meer budget. De gemeente Beesel heeft in het historische verdeelmodel veruit het hoogste budget per inwoner. Met het objectieve verdeelmodel daalt onze gemeente regionaal naar de vijfde plek met een budget, dat ook onder het regionale gemiddelde ligt.

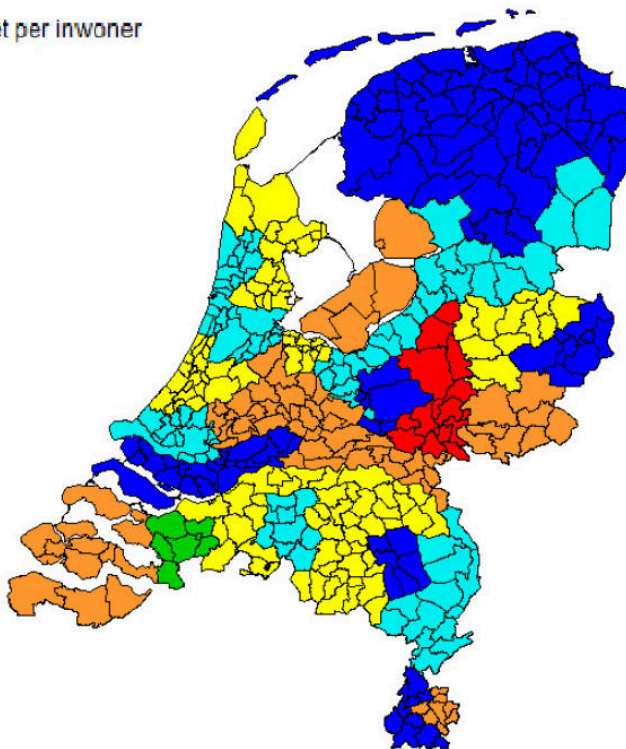
| Gemeente | Historisch model | Objectief model | Verschil (€) | Verschil (%) |
|----------------|------------------|-----------------|--------------|--------------|
| Beesel | 196 | 135 | - 61 | - 31 |
| Bergen | 130 | 158 | + 28 | + 22 |
| Gennep | 143 | 181 | + 38 | + 27 |
| Horst a/d Maas | 105 | 122 | + 17 | + 16 |
| Peel en Maas | 129 | 125 | - 4 | - 3 |
| Venlo | 165 | 152 | - 13 | - 7 |
| Venray | 117 | 141 | + 23 | + 20 |
| Totaal | 141 | 145 | + 4 | + 6 |

Regionaal speelt ook de aanpassing in het verdeelmodel voor de bovenlokale Wmo-onderdelen. Die middelen gaan rechtstreeks naar de centrumgemeente. In het historische verdeelmodel is onze regio ingeschaald als regio met geen gemiddeld zorgverbruik. In het objectieve verdeelmodel is dat naar beneden bijgesteld naar een benedengemiddeld zorgverbruik. Dit komt neer op de volgende budgetten voor de regio en omgerekend naar het bedrag per inwoner (272.721 in Noord-Limburg):

| Vorm | Historisch model (€) | Objectief model (€) | Verschil (€) |
|-------------|----------------------|---------------------|--------------|
| Macrobudget | 43.049.848 | 38.690.625 | - 4.359.223 |
| Per inwoner | 158 | 142 | - 16 |

AEF heeft ook voor deze ontwikkeling een kaart ontwikkeld, waarop de ontwikkeling van het historisch naar het objectieve verdeelmodel zichtbaar is. Overigens geldt bij onderstaande kaart, dat de kleur voor onze regio niet overeenkomt met de reële daling. Voor de provincie Limburg geldt dat er een wisselend beeld ontstaat:

Vershil objectief t.o.v. historisch budget per inwoner



Landelijk

In tegenstelling tot het regionale beeld dalen landelijk gezien juist de middelgrote gemeenten met de invoering van het objectieve verdeelmodel. De kleinere en grootste gemeenten gaan er juist op vooruit, zo blijkt uit deze tabel:

| Grootteklasse | Aantal gemeenten | Objectief model p/inw. (€) | Vershil t.o.v. historisch model |
|------------------|------------------|-------------------------------|------------------------------------|
| < 20.000 | 137 | 128 | + 1.79 |
| 20.000 - 50.000 | 192 | 130 | - 0.39 |
| 50.000 – 100.000 | 44 | 136 | - 4.59 |
| > 100.000 | 30 | 121 | + 2.17 |
| Totaal | 403 | 128 | 0 |

Naast de gemeentegrootte kan ook een verdeling worden gemaakt op de mate van het zorgverbruik. Sommige gemeenten kennen een traditioneel hoog zorgverbruik (sociaal kwetsbare wijken, buurten met zorginstellingen, etc), andere gemeenten daarentegen een laag verbruik (welvarende wijken, wijken met meer jonge inwoners). In onderstaande tabel is per categorie aangegeven om hoeveel gemeenten het gaat en vervolgens het gemiddelde bedrag per inwoner behorend tot deze categorie in de nieuwe en oude situatie:

| Mate historisch zorggebruik | Aantal gemeenten | Objectief bedrag per inwoner | Historisch bedrag per inwoner |
|-----------------------------|------------------|------------------------------|-------------------------------|
| Laag | 80 | 97 | 85 |
| Benedengemiddeld | 81 | 118 | 107 |
| Gemiddeld | 81 | 127 | 124 |
| Bovengemiddeld | 81 | 135 | 140 |
| Hoog | 80 | 162 | 183 |
| Totaal / gemiddelde | 403 | 128 | 128 |

In tegenstelling tot de gemeentegrootte waartoe Beesel behoort, heeft de verandering naar het objectieve verdeelmodel voor onze gemeente (grote) nadelige gevolgen. Op basis van de maatstaven behoort Beesel tot de groep gemeenten met een gemiddelde zorgverbruik. In het historische verdeelmodel werd nog uitgegaan van een hoog zorgverbruik.

Conclusie

Per inwoner daalt het bedrag voor inwoners van onze gemeente met € 77 (combinatie van daling voor lokale en bovenlokale taken). Opvallend is de sterke daling lokaal, welke mede mogelijk is gemaakt door het relatief hoge bedrag, dat aan de gemeente Beesel is toegekend geweest in het historische verdeelmodel. Uit een analyse van de gegevens blijkt, dat onze gemeente ook in het objectieve verdeelmodel een bedrag per inwoner ontvangt, dat € 7 hoger ligt dan het landelijke gemiddelde (€ 135 om € 128). Daar staat tegenover, dat de gemeente Beesel per inwoner € 10 minder ontvangt ten opzichte van het regionale gemiddelde (€ 135 om € 145).

Analyse

Mogelijke oorzaken

AEF benoemt verschillende (globale) factoren, die het resultaat hebben kunnen beïnvloeden. De gegevens zijn niet per gemeente verstrekt:

- Historisch gegroeide verschillen: in enkele gemeenten bestaat / bestond een niet-verklaarbaar hoog historisch budget. Volgens het rapport vallen deze gemeenten enkel te verklaren is historisch gegroeide verschillen Eemsmond en Onderbanken worden expliciet als voorbeelden genoemd. Vooralsnog is onbekend of en zo ja op welke gronden dit ook geldt voor Beesel.
- Prijseffecten en indicatiebeleid: er kan een verschil zijn tussen het voorspeld en werkelijk aantal indicaties. Dat lijkt in enige mate voor de gemeente Beesel op te gaan. Het werkelijke aantal indicaties en dan met name de zorgzwaarte per inwoner ligt hier hoger, dan het landelijke gemiddelde. Daarnaast kunnen er hogere prijzen per indicatie gelden of een actiever indicatiebeleid zijn gevoerd in het verleden. Dit speelt volgens AEF in Twente en een aantal Limburgse gemeenten. Deze factoren worden aangeduid als niet-objectief en niet-globaal en vallen derhalve buiten het nieuwe verdeelmodel.
- Omvang gemeente: het historisch budget is vastgesteld op basis van een bepaald peiljaar. In kleinere gemeenten bestaat de kans, dat één of enkele personen met een (heel) zware ondersteuningsvraag het totaalbeeld sterk hebben beïnvloed. Deze pieken zijn er bij het objectieve verdeelmodel uitgehaald. Reële optie dat hier in het geval van onze gemeente sprake van is.
- Aanwezigheid instellingen: sommige intramurale instellingen bouwen bedden af en laten inwoners zelfstandig wonen in de wijken rondom de instelling. Hierdoor stijgt de vraag op de Wmo: vraag en aanbod. Niet alle gemeenten zien zich geconfronteerd met een extramuralisering, dus geldt deze verklaring niet voor alle gemeenten. Voor Beesel geldt dat van extramuralisering geen sprake is, maar dat de bouw van bijvoorbeeld Bosdael wel heeft gezorgd voor een toename aan verbruik (scheiden van wonen en zorg wooneenheden).

Zoals aangegeven moet de verklaring voor de sterke daling van de gemeente Beesel worden gezocht in het hoge historische budget. In dat verband is het ook van wezenlijk belang om een vergelijking te trekken tussen het historische en het objectieve verdeelmodel. In tegenstelling tot de eerdere systematiek worden nu niet (of minder zwaar) meegenomen in de berekeningen: het aantal ouderen, het aantal inwoners behorend tot een minderheid en het aantal inwoners met een bijstanduitkering. AEF heeft deze keuzes gemaakt, omdat het budget uit het sociaal deelfonds vooral gericht zijn op inwoners met een handicap en zij met een psychiatrische stoornis. In relatie tot die doelgroepen hebben bovenstaande indicatoren weinig tot geen invloed.

Voorlopige inschatting

Een eerste financiële doorrekening van het objectieve verdeelmodel maakt inzichtelijk voor welke opgave onze gemeente kan komen te staan. Bij onderstaande berekening zijn we uitgegaan van een '*worst case scenario*'. Vektis heeft eerder voor gemeenten de reële zorgkosten voor de nieuwe Wmo-taken inzichtelijk

gemaakt (begeleiding individueel, begeleiding in groepsverband en kortdurend verblijf). De gegevens zijn gebaseerd over 2013. In dat jaar bedroegen de kosten voor deze zorgfuncties gezamenlijk € 1.737.704. Met het nieuwe verdeelmodel komen de totale inkomsten van het sociaal deelfonds uit op € 1.830.904. Het sociaal deelfonds bestaat echter ook uit andere posten, zoals de budgetten voor cliëntondersteuning, mantelzorg, financiële tegemoetkoming en uitvoeringsbudget. In het *'worst case scenario'* gaan de inkomsten van het sociaal deelfonds (vrijwel) volledig op aan het bieden van de noodzakelijke zorg. Alle overige posten komen dan voor rekening van de gemeente zelf.

In onderstaande tabel staan de verwachte budgetten weergegeven. Zoals gezegd is het groeipad - de periode waarin de afbouw plaatsvindt - nog niet bepaald. Voorlopig is intern gekozen om een gelijkmatige daling te hanteren over de jaren, waaruit ook de septembercirculaire is opgebouwd (periode tot en met 2018). Onderstaande tabel betreft voorlopig dus nog een aanname.

| Wmo-nieuwe budgetten | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Nieuwe zorgfuncties (begeleiding, kort verblijf) | 2.296.146 | 2.056.904 | 1.817.663 | 1.578.422 |
| Persoonlijke verzorging (5%, niet medisch / fysiek) | 125.589 | 112.504 | 99.418 | 86.333 |
| Beschermd wonen (via centrumgemeente) | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Inloopfunctie GGZ | 60.425 | 54.129 | 47.833 | 41.537 |
| Overige AWBZ | 289.092 | 258.970 | 228.849 | 198.728 |
| Financiële tegemoetkoming | 255.917 | 229.252 | 202.588 | 175.923 |
| Toegang (sociale wijkteams) | 11.848 | 10.614 | 9.379 | 8.145 |
| Ondersteuning mantelzorgers | 82.936 | 74.295 | 65.653 | 57.012 |
| Doventolk | 9.478 | 8.491 | 7.503 | 6.516 |
| Aanvullend Uitvoeringsbudget | 49.762 | 44.577 | 39.392 | 34.207 |
| Aanvullend budget voor zorgvuldige overgang | 236.960 | 212.271 | 187.581 | 162.892 |
| Korting Rijk | -754.719 | -676.083 | -597.446 | -518.810 |
| Totaal lasten | 2.663.435 | 2.385.924 | 2.108.413 | 1.830.905 |
| Deelfonds sociaal Domein, decentralisatie AWBZ | 2.663.434 | 2.385.924 | 2.108.414 | 1.830.905 |
| Totaal baten | 2.663.434 | 2.385.924 | 2.108.414 | 1.830.905 |

In deze tabel zijn de kosten voor ambtelijke capaciteit nog niet verwerkt. Benodigde capaciteit valt nog ten laste van deze budgetten.

Vervolgacties

Het objectieve verdeelmodel van AEF heeft de nodige kritiek opgeleverd. Een groot aantal gemeenten stijgt of daalt dermate hard, dat dit vragen oproept. Een onderbouwing per gemeente ontbreekt ook vooralsnog. Bovendien worden gemeenten, die in het verleden goed beleid hebben gevoerd, onevenredig gestraft. Denk hierbij aan gemeenten die hebben ingezet op preventie, waardoor medicijngebruik laag is of waar armoede met succes is bestreden. Bij de Algemene Beschouwingen is in de Tweede Kamer een motie aangenomen, die het kabinet oproept om in overleg met de VNG de onwenselijke herverdelingseffecten in kaart te brengen en zowel het groeipad als het objectieve verdeelmodel hierop aan te passen. Naar verwachting komt er

medio volgend jaar een nieuw voorstel (met andere woorden, nog tijdig voor de inwerkingtreding van het objectieve verdeelmodel in 2016).

In afwachting van bovenstaande ontwikkeling is contact opgenomen met het ministerie van BZK (als verantwoordelijk ministerie voor het rapport van AEF) en het transitiebureau (ministerie van VWS en VNG) om navraag te doen naar de sterke daling van onze gemeente. Wij zijn vooralsnog in afwachting van een reactie. Indien een toelichting voor onze gemeente wordt ontvangen, worden raad en college opnieuw geïnformeerd.



Uitgave
Gemeente Beesel
Postbus 4750
5953 ZK Reuver
T 077 474 92 92
F 077 474 58 88
www.beesel.nl
info@beesel.nl