

RIBW ALLIANTIE

organisaties voor maatschappelijke ggz

KENNIS DELEN EN ONTWIKKELEN



Aan de leden van de Werkgroep
Verdeelmodel Beschermd Wonen
Ministerie van VWS
t.a.v. mevrouw M. Kleiboer,
directeur Maatschappelijke Ondersteuning
Postbus 20350
2500 EJ Den Haag

Kenmerk: FO16-077-5.1.a

Amersfoort, 19 augustus 2016

Betreft: ontwikkeling objectief verdeelmodel Wmo beschermd wonen

Geachte mevrouw Kleiboer,

De Federatie Opvang, RIBW Alliantie, GGZ Nederland en de VGN hebben kennisgenomen van de opdracht om met een werkgroep een voorstel te ontwikkelen voor een objectief verdeelmodel voor beschermd wonen. Het voorstel dient tegemoet te komen aan de uiteenlopende behoefte aan middelen van gemeenten, voortvloeiend uit hun visie op beschermd wonen, zowel onderling als in de tijd bezien, en dient te passen binnen de systematiek van de algemene uitkering van het gemeentefonds. In november 2016 dient een eerste inventarisatie van de werkgroep gereed te zijn. Daar maakt een oordeel over de geschiktheid van bestaande modellen deel van uit, evenals een advies over eventueel benodigd vervolgonderzoek. In november 2016 kan tevens naar verwachting een besluit genomen worden over de vraag of één geïntegreerd verdeelmodel voor maatschappelijke opvang en beschermd wonen mogelijk is. Ook hier ontwikkelt de werkgroep een voorstel voor.

Als samenwerkende branches op het gebied van beschermd wonen voor mensen met verstandelijke, psychische of psychosociale problemen, die niet in staat zijn zich op eigen kracht te handhaven in de samenleving¹, willen wij graag een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een objectief model. We hebben daarom hieronder een aantal overwegingen en vragen op een rij gezet die de werkgroep mogelijk kan benutten bij het uitvoeren van zijn opdracht. Uiteraard zijn wij bereid om als klankbord te dienen voor de werkgroep.

Overwegingen bij het ontwikkelen van een objectief model

In algemene termen vinden we het belangrijk dat een objectief verdeelmodel geen risico oplevert voor de continuïteit van zorg en ondersteuning aan cliënten. Daarnaast vinden we dat afbraak van opgebouwde, schaarse, infrastructuur op het gebied van beschermd wonen voorkomen dient te worden. Kapitaalvernietiging van bestaande zorginfrastructuur lijkt ons niet wenselijk, gezien de substantiële bestaande vraag naar beschermd wonen en de hoge mate van kwetsbaarheid van cliënten. De plaatsen voor beschermd wonen maken onderdeel uit van een zorgketen en een netwerk aan voorzieningen voor de cliënt / burger. Als daar een schakel uit wordt gehaald, heeft dat consequenties voor de hele zorgketen en de daarbij betrokken cliënten, aanbieders en financiers. Een goede toegang tot beschermd wonen is essentieel.

Draagvlak voor een objectief model is belangrijk voor de invoering van een model. Draagvlak kan verkregen worden door een hoge mate van plausibiliteit en heldere onderbouwing van een model, en een goede aanpak van de overgang van een historische naar een objectieve verdeling, gekenmerkt

¹ Art. 1.1.1 Wmo 2015.

door een zachte landing. Bij de zachte landing kunnen de effecten van het toegankelijk maken van de Wet Langdurige Zorg (Wlz) voor mensen met een psychiatrische grondslag worden meegenomen. De uitvoeringstoets die het ministerie van VWS hierop nu in gang heeft gezet, kan inzicht bieden in de mogelijkheden van een zachte landing en lijkt ons van belang om bij uw opdracht te betrekken.

Bij de invoering van een objectief model vinden we het van belang om met een plan van aanpak te werken dat bewerkstelligt dat de, door de commissie Dannenberg genoemde randvoorwaarden voor door-decentralisatie van beschermd wonen, tot stand worden gebracht. Door-decentralisatie die uitsluitend bestaat uit een herverdeling van financiën draagt niet bij aan het verwezenlijken van een 'beschermd thuis'² voor zeer kwetsbare mensen. Naast een voorstel voor een objectief verdeelmodel is evenzeer een plan van aanpak nodig op de randvoorwaarden voor een beschermd thuis, waarbij het geld de inhoudelijke ontwikkeling volgt in plaats van andersom. Hiermee moeten we zien te voorkomen dat discontinuïteit in zorg plaats gaat vinden, met name voor die cliënten die langdurige residentiële opvang behoeven, uiteraard ook afhankelijk van de toegang naar de Wlz, zoals hierboven al gememoreerd. We vinden het van belang dat uw werkgroep dit overweegt en in gang zet. Hieronder volgen enkele inhoudelijke vragen en opmerkingen die u kunt benutten bij uw opdracht.

Inhoudelijke vragen bij de ontwikkeling van een objectief model

Ten aanzien van het huidige objectieve Wmo verdeelmodel

1. In het advies van de Rfv³ over het objectieve verdeelmodel voor de Wmo 2015 merkt de Raad op dat voor de ontwikkeling van dat model een multiniveau-analyse meer voor de hand had gelegen dan de gebruikte verschillenanalyse. Zij adviseert om het verdeelmodel na drie jaar te herijken aan de hand van een multiniveau-analyse omdat deze analyse een zuivere verklaring biedt voor de verklaring van de vraag naar voorzieningen. Dit vraagstuk staat aan de basis van het huidige objectieve Wmo verdeelmodel. Gaat de werkgroep dit advies opvolgen en meenemen in het voorstel aan de opdrachtgevers? Zo nee, waarom niet?
2. In hoeverre wordt de herijking na drie jaar van het objectieve Wmo verdeelmodel, zoals geadviseerd door de Rfv, afgestemd met het voorstel dat de werkgroep nu gaat maken?
3. De Rfv wijst in zijn advies op het ontbreken van een adequate maatstaf voor opleidingsniveau als verklaring voor de mate waarin mensen een beroep doen op Wmo voorzieningen. Gaat de werkgroep voorstellen om een dergelijke maatstaf te ontwikkelen? Van de cliënten van opvanginstellingen is bekend dat circa 70% geen startkwalificatie voor de arbeidsmarkt heeft. Dit geldt ook voor meer dan de helft van de cliënten in beschermd wonen.
4. De zorgbehoefte van cliënten die beschermd wonen, wordt vaak niet verzilverd in de gemeente waar de behoefte ontstaat. Dat kan de gemeente zijn waar een psychiatrisch ziekenhuis, verslavingskliniek, forensische kliniek, (gesloten) jeugdzorginstelling, instelling voor verstandelijk gehandicaptenzorg of gevangenis is gevestigd. In het Rfv advies wordt daarom geadviseerd het woonplaatsbeginsel in te voeren. Dit kan betekenen dat gemeenten met een jeugdzorg, ggz- of justitie instelling disproportioneel veel moeten bijdragen om hun cliënten naar een andere gemeente te laten uitstromen. De cliënten staan immers in de gemeente van verblijf ingeschreven in de Basisregistratie Personen. Gaat de werkgroep dit advies opvolgen in het nieuwe verdeelmodel en zo ja, op welke wijze?
5. Indien het woonplaatsbeginsel wordt ingevoerd, hoe verhoudt zich dat dan tot het in de Wmo 2015 vastgelegde beginsel van landelijke toegang?
6. Op welke wijze wordt de prevalentie van ggz problematiek en daarmee de te verwachten vraag naar zorg en ondersteuning in kaart gebracht?

² "Van beschermd wonen naar een beschermd thuis": rapport cie.-Dannenberg.

<https://vng.nl/onderwerpenindex/maatschappelijke-ondersteuning/beschermd-wonen/publicaties/van-beschermd-wonen-naar-een-beschermd-thuis-rapport-cie-dannenberg>

³ http://www.rob-rfv.nl/documenten/advies_objectief_verdeelmodel_wmo_2015.pdf

Ten aanzien van het verdeelmodel voor de maatschappelijke opvang

7. Hoe verhouden de maatstaven van het objectieve verdeelmodel Wmo zich tot de maatstaven van de objectieve verdeelmodellen voor maatschappelijke opvang en vrouwenopvang?
8. De Rfv adviseerde in 2009 om het verdeelmodel maatschappelijke opvang na enkele jaren te herijken gezien de op dat moment bestaande onzekerheden. De minister van BZK heeft in de meicirculaire van 2013 aangegeven dat de evaluatie van het verdeelmodel MO in 2014 zou plaatsvinden. Tot op heden is dit niet gebeurd. Beschikt de werkgroep inmiddels over informatie en gegevens die een herijking mogelijk maken? Wanneer valt de herijking te verwachten?
9. De Rfv vroeg zich in 2009 af of met name de kleinere centrumgemeenten hetzelfde niveau aan investeringen in de MO uit eigen middelen zouden bereiken als grootstedelijke centrumgemeenten. Is dit inmiddels bekend en wat betekent de uitkomst voor het objectieve verdeelmodel MO?
10. De decentralisatie-uitkering met het objectieve verdeelmodel MO is niet als kostendekkend bedoeld⁴. Centrumgemeenten MO worden geacht eigen middelen in MO te investeren. Hoe verhoudt dit uitgangspunt zich tot het objectieve verdeelmodel Wmo? Worden na door-decentralisatie alle gemeenten geacht om eigen middelen in de maatschappelijke opvang te investeren?
11. Om een besluit te kunnen nemen over de integratie van de middelen voor maatschappelijke opvang in een objectief verdeelmodel voor beschermd wonen, zou, in navolging van het advies van de commissie Dannenberg, zicht moeten bestaan op de kenmerken van de populatie die gebruikmaakt van maatschappelijke opvang. Hiertoe zouden eveneens jaarlijks systematisch gegevens verzameld moeten worden. Wat gaat de werkgroep hierover adviseren in zijn voorstel?

Ten aanzien van het verdeelmodel voor Beschermd Wonen

12. Zijn de middelen voor beschermd wonen als kostendekkend bedoeld? Geldt dit ook als de middelen voor beschermd wonen naar alle gemeenten worden gedecentraliseerd?
13. De Wmo kent twee domeinen voor extramurale voorzieningen (*1. het bevorderen van de sociale samenhang, de mantelzorg en vrijwilligerswerk, de toegankelijkheid van voorzieningen, diensten en ruimten voor mensen met een beperking, de veiligheid en leefbaarheid in de gemeente, alsmede voorkomen en bestrijden van huiselijk geweld, en 2. het ondersteunen van de zelfredzaamheid en de participatie van personen met een beperking of met chronische psychische of psychosociale problemen zoveel mogelijk in de eigen leefomgeving*) en één domein voor intramurale voorzieningen (*beschermd wonen en opvang*). De extramurale Wmo voorzieningen zijn gericht op alle burgers, terwijl de intramurale voorzieningen gericht zijn op een beperkte groep gebruikers. Kan een objectief verdeelmodel de middelen voor deze wezenlijk verschillende vormen van maatschappelijke ondersteuning met dezelfde maatstaven verdelen? In hoeverre houdt het verdeelmodel dan straks rekening met de wezenlijke verschillen qua ondersteuningsbehoefte in de beide domeinen? Over welk instrument voor indicatiestelling beschikken gemeenten na de transitieperiode, om op individueel niveau de ondersteuningsbehoefte in kaart te brengen en daarmee de totale vraag naar bepaalde vormen van ondersteuning in een gegeven periode in een bepaalde regio in kaart te brengen?
14. In de werkafspraken ggz over de positionering van de langdurige ggz⁵ hebben partijen (VWS, branches, VNG, zorgverzekeraars) de verplichting op zich genomen dat budget- en/of declaratiegegevens voor de langdurige intramurale ggz in ieder geval gedurende de eerste vijf jaar na 1 januari 2015 beschikbaar en herkenbaar zullen blijven. Beschikt de werkgroep over

⁴ Advies Rfv, 2009, http://www.rob-rfv.nl/documenten/migratie/advies_verdeelsleutel_maatschappelijke_opvang.pdf

⁵ Brief staatssecretaris van VWS aan Tweede Kamer.

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2014/03/24/kamerbrief-over-positionering-langdurige-intramurale-ggz>

deze gegevens?

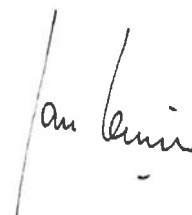
15. Wordt in het voorstel voor een nieuw verdeelmodel beschermd wonen rekening gehouden met de doorgaande effecten van de afbouw van klinische bedden in de ggz en het beleid van het ministerie van Veiligheid en Justitie om lichtere forensische zorg in de vorm van beschermd en begeleid wonen uit te breiden? Continuïteit van zorg voor deze cliënten betekent dat een doorrekening van effecten op de domeinen in Zvw en forensische zorg nodig is.
16. Voor het tot stand brengen van de randvoorwaarden zoals genoemd in het advies van de commissie Dannenberg zijn investeringen nodig. Hoe wordt in het voorstel de doorrekening van het voldoen aan deze voorwaarden meegerekend? En hoe wordt in het eventuele toekomstige model voorzien in een overgangperiode, waarin regiogemeenten de voorwaarden realiseren, maar deze nog niet gerealiseerd zijn? Voorziet uw voorstel in ramingen van kosten en tijd die gemoeid zijn met de realisatie van randvoorwaarden? Worden de huidige wachtlijsten voor beschermd wonen en opvang meegenomen?
17. Ontwikkelt de werkgroep in het voorstel voor een verdeelmodel ook een scenario dat voorkómt dat in de ene regio beschermd wonen of opvangvoorzieningen worden afgebouwd terwijl in andere regio's nog niet is opgebouwd?
18. Aan de gemeenten is gevraagd om samenwerkingsregio's te vormen voor de uitvoering van beschermd wonen. Gaat de werkgroep in het voorstel voor een nieuw model ook de effecten in kaart brengen die een andere regio-indeling met zich meebrengt? Krijgen gemeenten inzicht in de financiële effecten van een andere regio-indeling, alvorens zij een definitieve keuze daarin maken? Wat is de samenhang met de keuze voor woningmarktregio's hierbij?
19. De commissie Dannenberg adviseert in zijn rapport om het verdeelmodel Wmo te herijken vanwege de specifieke kenmerken van de populatie die gebruikmaakt van beschermd wonen. De commissie schrijft dat de kenmerken van de groep mensen die gebruikmaakt van beschermde woonplekken, blijvend zullen verschillen van de kenmerken van de populatie die nu gebruikmaakt van de Wmo. Daarom zal het huidige objectieve verdeelmodel Wmo herijkt moeten worden. Voor deze herijking van het Wmo verdeelmodel is nodig dat er jaarlijks systematisch gegevens worden verzameld over de populatie die gebruikmaakt van beschermde woonplekken. Hiermee kan bepaald worden op welke kenmerken het verdeelmodel Wmo moet worden aangepast om de middelen voor beschermde woonplekken adequaat te verdelen. Tot die gegevens beschikbaar zijn kan geen deugdelijk nieuw objectief verdeelmodel voor Wmo inclusief beschermde woonplekken worden vastgesteld, zo stelt de commissie. Volgt de werkgroep dit advies op en maakt dit onderdeel uit van het voorstel aan de opdrachtgevers?
20. De commissie Dannenberg adviseert om specifieke aandacht te besteden bij het herijken van het bestaande Wmo verdeelmodel aan locaties met een bovenregionale functie. Hij noemt met name de forensische groep en jeugdigen. Het kan ook gaan om beschermd wonen met verplegingsfaciliteiten voor oudere cliënten, ouder-kind locaties en mogelijke andere regionale of landelijke specialisaties. Gaat de werkgroep dit advies van de commissie Dannenberg opvolgen en in het voorstel meenemen?
21. Tot nu toe heeft de Rfv bij de ontwikkelde objectieve verdeelmodellen aangegeven dat die modellen, gegeven de beschikbare data en de ontwikkelde maatstaven, het maximaal haalbare zijn. Volstreekte objectiviteit is niet mogelijk, zo is gebleken tot nu toe. Voor alle modellen geldt dat zorgvuldige monitoring van ontwikkelingen en verzameling van gegevens wordt aanbevolen, met een herijking na verloop van enkele jaren. Voor beschermd wonen geldt dat we nu al weten dat deze locaties ongelijk over het land zijn verdeeld. Ook weten we dat een deel van de locaties bewust niet in een verstedelijkt gebied is opgebouwd. Valt het te overwegen om in het te ontwikkelen verdeelmodel ten dele uit te gaan van die bewuste keuzen en daarmee een historische component in het model in te bouwen?

Te verwachten valt dat in de loop van de ontwikkeling van een passend objectief verdeelmodel gegevens verzameld moeten worden waar zorgaanbieders over beschikken. Wij zijn bereid om met onze leden in gesprek te gaan, mocht de werkgroep overwegen een informatieverzoek te doen. Uiteraard zijn we ook bereid verder mee te denken en een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het verdeelmodel.

Met vriendelijke groet,



A.P.B.M. van Tuijn,
voorzitter RIBW Alliantie



drs. J.P. Laurier,
voorzitter Federatie Opvang



ir. P.M. van Rooij,
directeur GGZ Nederland



drs. F.T.B. Bluiminck,
directeur Vereniging
Gehandicaptenzorg Nederland

i.a.a. de VNG, Ministerie van Financiën, Ministerie van Bzk/Wonen, Raad voor de Financiële verhoudingen

Postadres: Postbus 830, 3800 AV Amersfoort - telefoon: 033 461 50 29