

Programmaminister voor Jeugd en
Gezin
Mr. A. Rouvoet,

Postbus 16166

2500 BD DEN HAAG

Datum
26 september 2007

Uw kenmerk
PG/OGZ 2.784.412

Ons kenmerk
2007-0000364000

Inlichtingen bij
Mr. G.A. van Nijendaal

Doorkiesnummer
070 - 426 7232

Bijlagen
0

Onderwerp
Advies verdeling BDU Jeugd en Gezin

Geachte heer Rouvoet,

Bij brief van 10 juli 2007 heeft u de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) advies gevraagd over de financiering van de Centra voor Jeugd en Gezin en de rol van de jeugdgezondheidszorg (JGZ)daarin. Het doel is te komen tot een brede doeluitkering (BDU) voor Jeugd en Gezin per 1 januari 2008. In lijn met uw verzoek is voorafgaande aan het definitieve advies een tussenbericht afgegeven over de contouren van het uit te brengen advies.

Samenvatting

De Raad is van mening dat door samenvoeging van de beschikbare budgetten gemeenten de mogelijkheid wordt geboden uitvoering te geven aan een gedegen lokaal Jeugd en Gezinsbeleid. Voorwaarde daarbij is wel dat de beleids- en bestedingsvrijheid van gemeenten gewaarborgd is.

De huidige bekostiging van het Jeugd en Gezinsbeleid bestaat uit een wirwar van regelingen en bekostigingswijzen die een doelmatige besteding van middelen op lokaal niveau in de weg staan. De Raad ziet een Brede Doeluitkering Jeugd en Gezin waarin de bestaande specifieke uitkeringen worden samengevoegd als een tussenstap naar een volledige overheveling van de middelen naar het gemeentefonds in 2011. De Raad is niet overtuigd van de meerwaarde van een decentralisatie-uitkering. De BDU geeft gemeenten en betrokken instanties de gelegenheid om stapsgewijs toe te groeien naar een onder regie van de gemeenten te

ontwikkelen uitvoeringstrategie. De relatie met zowel de thuiszorg als de GGD-en dient daartoe te veranderen in een meer opdrachtgestuurde relatie. Het jaar 2008 ziet de Raad daarbij nadrukkelijk als een overgangsjaar.

De Raad beveelt aan bij de verdeling voor de JGZ 0-4 jarigen vanaf 2009 geen rekening meer te houden met de geografische bereikbaarheid van de consultatiebureaus. De procentuele verdeling wordt dan als volgt, 91% via de maatstaf 0-19 jarigen, 4,5% op basis van de maatstaf lage inkomens en 4,5% via de maatstaf minderheden. De veronderstelling is dat de kosten voor het instandhouden van een laagdrempelig gespreid aanbod van consultatiebureaus niet in de kostprijs van de dienstverlening zal worden doorberekend. Tegen een mogelijk negatief herverdeeleffect voor individuele gemeenten staan dan ook lagere kosten.

De Raad beveelt aan de middelen voor het preventief jeugdbeleid (motie Verhagen) op te nemen in het basistakenpakket van de 0-4 jarigenzorg JGZ. Een verhoging van het bedrag per kind is daartoe het meest geëigend.

De Raad stelt vast dat zowel de middelen uit de Opvoedimpuls als Opvoeden in de Buurt beschouwd kunnen worden als voorlopers van de financiering van de Centra voor Jeugd en Gezin. In de betreffende gemeenten zijn taken opgepakt die behoren tot die van toekomstige Centra voor Jeugd Gezin. De Raad constateert dat de verdeling van deze gelden geheel samenvalt met de 18 gemeenten die onder de 40 wijkenaanpak vallen. Er is daarom geen noodzaak de extra middelen uit de enveloppe Jeugd en Gezin bij voorrang aan deze gemeenten toe te kennen. Het waarborgen van de bestaande middelentoedeling is voldoende, voorkomen wordt zo dat deze gemeenten dubbel worden gecompenseerd.

Het aanwijzen van het gemeentefondsaccres als bekostigingsbron voor de organisatie- en huisvestingskosten staat haaks op het algemene vrij besteedbare karakter van het gemeentefonds. Het gaat hier echter om een bestuurlijke afspraak die de Raad respecteert. Voorop dient niet te staan of de middelen uit het accres wel worden besteed aan de Centra voor Jeugd en Gezin maar dat de gemeenten invulling geven aan de (wettelijke) verplichting zorg te dragen voor de totstandkoming van Centra voor Jeugd en Gezin.

Voor wat betreft de verdeling van de BDU is de Raad van opvatting dat een objectieve verdeling op basis van algemene maatstaven de voorkeur verdient. Ontraden wordt aparte procedures in het leven te roepen om bepaalde gemeenten met voorrang te behandelen of te stimuleren.

Doelstelling is dat elke gemeente in 2011 moet beschikken over een volwaardig Centrum voor Jeugd en Gezin. Het is van belang dat elke gemeente daarmee in 2008 een start kan maken.

Op basis van een objectieve verdeelsleutel kan indicatief worden vastgesteld hoe de opbouw van de uitkering per jaar tot het structurele niveau van bekostiging in 2011 zal verlopen. De Raad stelt voor het bekostigingsniveau voor de gemeenten die op basis van de bestaande regelingen al prioriteit genoten als basis te beschouwen, zodat deze gemeenten er niet eerst op achteruitgaan. Voordeel is dat in deze gemeenten al een organisatie, infrastructuur aanwezig is om snel en effectief van start te gaan. De overige gemeenten zullen in een iets minder snel tempo naar het structurele budget toegroeien. Alle gemeenten kunnen in 2008 beginnen met het opstarten van het gewenste beleid. Naar verwachting zullen de uitvoeringskosten zich niet direct in volle omvang voordoen.

De te vormen BDU Jeugd en Gezin bestaat uit een deel dat gericht is op de algemene zorg aan alle kinderen/gezinnen en een deel dat gericht is op kinderen/gezinnen die behoren tot een risicogroep. Bij de algemene zorg dient de omvang van de doelgroep de jongeren (0-4 jarigen en 0-19 jarigen) en huishoudens met kinderen centraal te staan. Bij de risicozorg gaat het om eenoudergezinnen met kinderen, huishoudens met lage inkomens, uitkeringsontvangers, minderheden e.d. Het ligt echter voor de hand om bij de verdeling van het niet JGZ-deel het zwaartepunt voor de verdeling te baseren op risicofactoren.

De Raad bepleit een objectieve en eenvoudige verdeelsleutel. De meerwaarde van elke maatstaf dient vooraf duidelijk te zijn onderbouwd. De maatstaven dienen aan te sluiten bij de gemeentefondsmaatstaven.

De Raad acht geen gronden aanwezig voor het handhaven van de bestaande frictiekostenregeling.

1.

Het Jeugd en Gezinsbeleid

Het Jeugd en Gezinsbeleid is één van de speerpunten van het kabinet. Daartoe bent u zelfs als speciale programmaminister voor Jeugd en Gezin benoemd. Doelstelling van het Jeugd en Gezinsbeleid is het zorg dragen voor een samenhangend kind- en gezinsvriendelijk beleid dat gedragen wordt door ouders, professionele hulpverleners, gemeenten en provincies.¹ Voor de gemeenten is als lokale overheid daarbij een belangrijke rol weggelegd. In elke gemeente dient ten minste één Centrum voor Jeugd en

¹ TK 31001, nr. 5, Programma voor Jeugd en Gezin, 28 juni 2007.

Gezin te komen waar ouders terecht kunnen voor advies en steun bij de opvoeding van hun kinderen. In 2011 moet er sprake zijn van een landelijk dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin.

De bekostiging

Vanaf 2008 komt er een BDU Jeugd en Gezin beschikbaar voor gemeenten. Hierin worden de bestaande middelen voor de Jeugdgezondheidszorg 0-4 jaar (€ 186 mln.), de tijdelijke uitkering preventief jeugdbeleid (€ 10 mln.) en de incidentele middelen uit de Impuls Opvoedondersteuning (€ 15 mln.) en Opvoeden in de Buurt (€ 13 mln.) samengevoegd. Aan dit budget wordt nog een bedrag van olopend van € 21 mln. tot € 100 mln. in 2011 toegevoegd uit de enveloppe Jeugd en Gezin van het Coalitieakkoord. In het Bestuursakkoord rijk en gemeenten is verder afgesproken dat gemeenten voor de vorming van de Centra voor Jeugd en Gezin een inzet zullen plegen olopend tot een bedrag van € 100 mln. in 2011, te betalen uit het accres van het gemeentefonds.²

Verder komt er geld beschikbaar voor het Elektronische Kinddossier (EKD) en de Verwijsindex olopend tot € 20 mln. in 2011. Dit bedrag wordt aan het gemeentefonds toegevoegd. Deze geldstroom valt buiten de reikwijdte van de adviesaanvraag.

Het Jeugd en Gezinsbeleid staat in veel gemeenten inmiddels hoog op de agenda. De Raad constateert dat met de in het vooruitzicht gestelde budgetten gemeenten ook in staat zijn uitvoering te geven aan een gedegen lokaal Jeugd en Gezinsbeleid. Voorwaarde daarvoor is wel dat gemeenten daartoe ook de ruimte krijgen

² Samen aan de slag, Bestuursakkoord rijk en gemeenten, 4 juni 2007.

Schema opbouw Brede Doeluitkering voor Jeugd en Gezin

2008	2009	2010	2011
Bedragen zijn in miljoenen			€100 enveloppe
		€71 enveloppe	
	€46 enveloppe		
€21 enveloppe			
€ 13 Opvoeden in de buurt (G7) pilot 2006-2008	€ 13 Opvoeden in de buurt (G7)	€ 13 Opvoeden in de buurt (G7)	€ 13 Opvoeden in de buurt (G7)
€ 15 Opvoedimpuls (G50)	€ 15 Opvoedimpuls (G50)	€ 15 Opvoedimpuls (G50)	€ 15 Opvoedimpuls (G50)
€10 Verhagen	€ 10 Verhagen	€ 10 Verhagen	€ 10 Verhagen
€ 186 tRsu – jgz	€ 186 tRsu - jgz	€ 186 tRsu - jgz	€ 186 tRsu - jgz
Totaal € 245	Totaal € 270	Totaal € 295	Totaal € 324

			€ 100 Accres GF
		€ 50 Accres GF	
€ 25 Accres GF	€ 75 Accres GF		

2.1

Jeugdgezondheidszorg (JGZ)

Voor 2003 werd de jeugdgezondheidszorg voor 0-4 jarigen, geleverd door thuiszorgorganisaties en gefinancierd uit de AWBZ. Daarnaast leverden GGD-en de zorg voor 4-19 jarigen. Deze worden aangestuurd door de gemeenten en gefinancierd uit het gemeentefonds.

Per 1 januari 2003 is het stelsel voor jeugdgezondheidszorg gewijzigd. De gemeenten zijn aangewezen als regievoerder voor de uitvoering van de gehele jeugdgezondheidszorg van 0-19 jaar. De inhoud van de zorg is vastgelegd in het basistakenpakket (BTP), bestaande uit een uniform deel dat landelijk wordt vastgesteld en aan alle kinderen wordt aangeboden en een maatwerk deel dat door de gemeenten zelf wordt ingevuld. De gemeente is verantwoordelijk voor de totale bekostiging.

Het uniforme basistakenpakket 4-19 jaar en het maatwerkdeel 0-19 jaar wordt bekostigd uit de algemene uitkering. Het uniforme deel van het basistakenpakket 0-4 jaar wordt nu nog via de Tijdelijke regeling specifieke uitkering jeugdgezondheidszorg (tRsu-jgz) bekostigd. De tRsu-jgz eindigt van rechtswege op 1 januari 2008. Het aanvankelijke voornemen was deze middelen daarna over te hevelen naar de algemene uitkering. Inmiddels is het voornemen deze middelen onder te brengen in de BDU Jeugd en Gezin. Het gaat om een bedrag € 186 mln.

Voorgeschiedenis

In 2002 heeft de Raad geadviseerd over de bekostiging van de JGZ.³ In dat advies sprak de Raad al zijn voorkeur uit voor een bekostiging van de gehele JGZ via het gemeentefonds. De Raad had vanuit pragmatische redenen geen onoverkomelijke bezwaren tegen een tijdelijke bekostiging van de JGZ 0-4 jaar via een specifieke uitkering. Voor wat betreft de verdeling van de middelen adviseerde de Raad:

- aantal 0-19 jarigen (ca 80%),
- aantal lage inkomens (ca 4,5%),
- aantal minderheden (ca 4,5%),
- aantal kernen (ca 8%)
- en oppervlakte land (ca 3%).

Het verdeelvoorstel was gebaseerd op een bestaande verdeelsleutel voor de middelen aan de consultatiebureaus. De inhoudelijke motivering voor de keuze van de maatstaven was als volgt. Met de maatstaf 0-19 jaar in het gemeentefonds wordt aangesloten bij de (brede) doelgroep van de JGZ. De gemeentefondsmaatstaven lage inkomens en minderheden komen

³ Raad voor de financiële verhoudingen, Advies jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar, 1 maart 2002, Rfv 2002056606.

tegenoet aan de extra kosten die verbonden zijn aan specifieke zorgbehoeftes van bevolkingsgroepen in sociaal-economische achterstandssituaties en het vergroten van het bereik onder die groepen. De maatstaven kernen en oppervlakte land zijn bedoeld om tegemoet te komen aan de (extra) kosten die verband houden met het in stand houden van een maatschappelijk aanvaardbaar voorzieningenniveau in gebieden met een relatief grote verspreide bevolking.

Bij de keuze van de maatstaven is aangesloten bij de bestaande maatstaven uit het gemeentefonds. Dit met het oog op de destijds voorziene overheveling naar het gemeentefonds.

De Raad adviseerde een evaluatie te doen, voordat de bekostiging van het uniform deel van het basistakenpakket zou worden overgeheveld naar het gemeentefonds.

Evaluatie JGZ

Met de nieuwe Wet collectieve preventie (Wcpv) is het niveau van de jeugdgezondheidszorg op niveau gebleven. Gezien het veelomvattende omvormingsproces is dit zeer positief. Het basistakenpakket heeft overal ingang gevonden. De verschuiving van de regierol richting gemeenten wordt daarbij breed gedragen.

Bij de integratie van de zorg voor 0-4 jarigen en die voor 4-19 jarigen is echter te weinig vooruitgang geboekt. Het onderzoek schrijft dit toe aan het moeizame bestuurlijke arrangement en de duale financieringsstructuur (gemeentefonds en tRsu-jgz). Gemeenten geven rechtstreeks opdracht voor de uitvoering van de zorg voor 0-4 jarigen aan thuiszorgorganisaties. Opdracht voor de uitvoering van zorg voor 4-19 jarigen wordt echter verleend op regionaal niveau binnen het kader van de opdrachtverlening voor de activiteiten die door GGD'en worden uitgevoerd. Daarbij is er geen congruentie tussen de regio's voor thuiszorg en GGD. De afspraken in het Convenant tussen de koepelorganisaties voor de Thuiszorg en de VNG waarin garanties over de financiering van de thuiszorg en arbeidsvoorwaarden zijn vastgelegd hebben conserverend gewerkt en de integratie geremd.

Wat de financiering betreft laat de evaluatie zien dat uitvoeringsorganisaties op macroniveau toe kunnen met het beschikbare budget. In de praktijk blijken er echter grote verschillen in de uitvoeringskosten te zijn die niet alleen verklaard kunnen worden door lokale verschillen. Het systeem van toekennen en afrekenen door gemeenten werkt onvoldoende, laat staan dat men aan een goede *benchmarking* toekomt.

De nu gehanteerde verdeelsleutel voor de tRsu-jgz leidt tot onevenwichtigheden. Kleine gemeenten lijken bij te dragen aan een overbedeling van bepaalde thuiszorginstellingen. Dit komt omdat, 2 van de 5 factoren (grondgebied en aantal kernen) leiden tot een minder goede

aansluiting van de verdeling bij de werkelijke spreiding van de kosten. De oorzaak daarvan lijkt te liggen in het feit dat de thuiszorg en gemeenten geen afzonderlijke prijsafspraken maken over de kosten. Gemeenten maken het beschikbare bedrag van de specifieke uikering integraal over aan de uitvoerende thuiszorginstanties.

De verschillende wijze van bekostiging van de Jeugdgezondheidszorg deels via de algemene uitkering (maatwerkdeel 0-19 jaar en uniform deel 0-19 jaar) en deels via tRsu-jgz heeft belemmerend gewerkt voor de integratie van de JGZ-keten. De bekostiging via de tRsu-jgz heeft er tevens toe geleid dat gemeenten geen eigenstandige afweging hebben gemaakt over de besteding van de JGZ-middelen. Gemeenten hebben zich veelal beperkt tot het één op één beschikbaar stellen van de middelen voor JGZ 0-4 jaar aan de uitvoerende thuiszorginstellingen. Er was voor gemeenten immers geen meerwaarde te behalen door het bestedingsgebonden karakter van de middelen. Dit kwam een doelmatige besteding van middelen niet ten goede.

De vaststelling dat de bereikbaarheid van de jeugdgezondheidszorg 0-4 jaar niet tot uitdrukking komt in de kosten die aan individuele gemeenten in rekening worden gebracht, leidt tot de conclusie dat de factoren grondgebied en aantal kernen geen toegevoegde waarde hebben. De Raad stelt voor de vrijvallende bedragen te verdelen via de maatstaf 0-19 jarigen. De procentuele verdeling wordt dan als volgt, 91% via de maatstaf 0-19 jarigen, 4,5% op basis van de maatstaf lage inkomens en 4,5% via de maatstaf minderheden.

In de afweging of een fasering van de aanpassing wenselijk is, is niet het feitelijke herverdeeffect per gemeente bepalend. Het gaat om de afspraken die gemeenten maken over de vergoeding aan de uitvoerende thuiszorginstanties. De veronderstelling is dat in de toekomst de kosten voor het in standhouden van een laagdrempelig gespreid aanbod van consultatiebureaus niet in de kostprijs van de dienstverlening zullen worden doorberekend, of dat andere oplossingen zoals gezamenlijke huisvesting worden gevonden.

Het is daarbij van belang dat gemeenten de regie in handen nemen en de relatie met zowel de thuiszorg als de GGD-en veranderen van een subsidierelatie naar een opdrachtrelatie. Met het oog op deze wijzigingen beveelt de Raad aan het jaar 2008 te gebruiken als een overgangsjaar waarin de huidige verdeling voor de JGZ gehandhaafd blijft. Uit oogpunt van zorgvuldig bestuur is het immers niet raadzaam gemeenten en thuiszorginstellingen te confronteren met een andere verdeling. Het overgangsjaar kunnen de gemeenten en de betrokken uitvoeringsorganisaties benutten om nader invulling te geven aan de

gewijzigde sturings- en bekostigingsrelatie, mede in het licht van de op te richten Centra voor Jeugd en Gezin. Per saldo mag op basis van het evaluatierapport worden verwacht dat indien de gemeenten en thuiszorg de bestaande gedragslijn handhaven de aangepaste verdeelsleutel vooral leidt tot een evenwichtiger verdeling bij de thuiszorg.

2.2

Motie Verhagen

Bij de begrotingsbehandeling 2006 is een motie Verhagen door de Tweede Kamer aangenomen om over te gaan tot het verstrekken van € 50 per geboren kind aan gemeenten voor het preventief jeugdbeleid. In totaal gaat het om een bedrag van € 10 mln.⁴

Het gaat om gelden die qua doelstelling nauw lijken aan te sluiten bij de 0-4 jarigenzorg in het kader van de JGZ. Gelet op de strekking van de motie ligt het daarom in de rede voor wat betreft de uitvoering ook aan te sluiten bij de middelen voor de JGZ 0-4 jaar. Het kan in het Basistakenpakket worden opgenomen. Een verhoging van het bedrag per kind is het meest geëigend.

2.3

Opvoedimpuls

Op basis van de Tijdelijke stimuleringsregeling opvoedondersteuning en gezinsondersteuning is jaarlijks een bedrag van € 15 mln. beschikbaar voor projecten gericht op het signaleren, coördineren en het bieden van licht pedagogische hulp aan gezinnen en jeugdigen.⁵ Tot 1 januari 2008 ontvangen 50 gemeenten een bijdrage op grond van deze regeling.

Deze regeling kan worden beschouwd als een voorloper van de financiering van Centra voor Jeugd en Gezin. In de betreffende gemeenten zijn taken opgepakt die behoren tot die van toekomstige Centra voor Jeugd Gezin. Het zou contraproductief werken indien deze bestaande ontwikkelingen worden doorkruist door een tijdelijke verlaging van het beschikbare budget van de gemeente.

2.4

Opvoeden in de buurt

Tot eind 2008 ontvangen zeven gemeenten gezamenlijk € 12,9 mln. per jaar via de integratie-uitkering uit het gemeentefonds om projecten in het kader van Opvoeden in de buurt te stimuleren. Dit geld is bedoeld voor extra ondersteuning aan risicogezinnen en – kinderen en om ervaring op te

⁴ TK 30300, nr. 9, 22 september 2005.

⁵ Tijdelijke stimuleringsregeling lokale opvoedondersteuning en gezinsondersteuning, Stcrt. 2006, nr. 108.

doen over de wijze waarop het steunen van gezinnen bij de opvoeding het beste kan worden georganiseerd. Het is nadrukkelijk de bedoeling dat de vernieuwingen die Opvoeden in de buurt oplevert, ook ten gunste komen van andere gemeenten in het land. Gekozen is voor een integratie-uitkering om bureaucratische rompslomp te voorkomen. De keuze voor deze gemeenten is bepaald aan de hand van statistische gegevens op basis waarvan is vastgesteld dat deze gemeenten voor de grootste opgaven staan bij het verlenen van hulp aan risicogezinnen met jonge kinderen. Het gaat om gemeenten die het hoogst scoren op indicatoren als gezinnen met jonge kinderen, éé noudergezinnen, gezinnen van allochtone herkomst en gezinnen met een laag inkomen.

De doelstelling van deze gelden lijkt door de huidige beleidsontwikkeling al weer achterhaald. De middelen zijn echter al tot 2009 toegezegd aan de genoemde gemeenten. Het heeft in de optiek van de Raad weinig zin om de verdeling van deze middelen nu ter discussie te stellen. Na 2008 komen de middelen echter ter beschikken van de BDU Jeugd en Gezin. Het is daarbij overigens zaak dat aan betrokken gemeenten duidelijk wordt gemaakt dat de specifieke verdeling ten gunste van hen per 1 januari 2009 stopt. De Raad adviseert om bij de toekenning van de enveloppe gelden in 2008 rekening te houden met de middelen die deze zeven gemeenten al ontvangen voor Opvoeden in de Buurt.

2.5

Gelden uit de enveloppe Jeugd en Gezin

Op basis van het regeerakkoord is olopend een bedrag van € 21 mln. in 2008 tot € 100 mln. in 2011 beschikbaar voor de totstandkoming van een landelijke dekkend netwerk van Centra voor Jeugd en Gezin. Het gaat hierbij om nieuw geld. Een belangrijk aspect voor het kabinet is dat de verdeling van deze middelen samenloopt met de 40-wijkenaanpak.

De bestaande specifieke uitkeringen Opvoeden in de Buurt en Opvoedimpuls vallen reeds samen met de 18 gemeenten die ook vallen onder de 40-wijkenaanpak. Het waarborgen van de bestaande verplichtingen acht de Raad voldoende. Voorkomen dient te worden dat deze gemeenten dubbel worden gecompenseerd. Daarbij weegt de Raad ook mee dat deze gemeenten via het grotestedenbeleid extra middelen krijgen. De Raad is van opvatting dat de budgetverdeling dient toe te groeien naar het structurele niveau in 2011 waarbij de ingang gezette ontwikkelingen zoveel mogelijk moeten worden gerespecteerd.

2.6

Accres gemeentefonds

In het bestuursakkoord rijk en gemeenten is afgesproken dat gemeenten een bedrag van € 25 mln. per 2008 tot € 100 mln. uit eigen middelen zullen aanwenden voor de vorming van de Centra voor Jeugd en Gezin. Dit bedrag is gebaseerd op het voorziene extra accres dat gemeenten ontvangen als gevolg van de stijging van de rijksuitgaven door de beleidsintensivering van dit kabinet. Er vindt geen gerichte verdeling plaats en ook is er geen sprake van een afrekening op doelstellingen. Het betreft een intentie. Het gaat hierbij vooral om de kosten van huisvesting, organisatie en inrichting van de nieuw te vormen Centra voor Jeugd en Gezin.

Hoewel over de besteding van de middelen uit het accres geen verantwoording plaats vindt, staat het bestemmen van het accres voor specifieke doeleinden haaks op het algemene vrij besteedbare karakter van het gemeentefonds. Het gaat hier echter om een bestuurlijke afspraak die de Raad respecteert. Voorop dient niet te staan of de middelen uit het accres wel worden besteed aan de Centra voor Jeugd en Gezin maar dat de gemeenten invulling geven aan de (wettelijke) verplichting zorg te dragen voor de totstandkoming van Centra voor Jeugd en Gezin. Aandachtspunt daarbij is nog wel dat de toekenning van het accres naar rato van de omvang van de algemene uitkering per gemeente gebeurt. De kosten die gemeenten voor de vorming van Centra van Jeugd en Gezin maken kunnen daarvan afwijken. Dit vormt een punt van aandacht in het kader van Periodiek onderhoud (POR) van het verdeelstelsel.

2.7

Conclusie

De bekostiging van het Jeugd en Gezinsbeleid bestaat uit een wirwar van regelingen en bekostigingswijzen. De verschillende bekostigingsvormen staan een doelmatige besteding van middelen op lokaal niveau in de weg. De Raad pleit er voor te komen tot een eenduidige en heldere bekostiging van het lokale Jeugd en Gezinsbeleid. Voor de tussenliggende fase ligt, gelet op de ontwikkelingsfase van het beleidsterrein, een BDU Jeugd en Gezin het meest voor de hand. Dit geeft gemeenten en betrokken instanties de gelegenheid om stapsgewijs toe te groeien naar een onder regie van de gemeenten te ontwikkelen uitvoeringstrategie.

In de BDU Jeugd en Gezin kunnen de bestaande specifieke regelingen geleidelijk integreren tot een structurele verdeling per 2011. Het jaar 2008 ziet de Raad daarbij nadrukkelijk als een overgangsjaar. De voorbereidingstijd is tekort om te verwachten dat (alle) gemeenten in 2008 met een (nieuw) lokaal Jeugd en Gezinsbeleid van start kunnen gaan.

Na 2011 pleit de Raad voor een overheveling van de middelen naar het gemeentefonds. De meerwaarde van een decentralisatie-uitkering acht de Raad niet overtuigend. Met een decentralisatie-uitkering blijft de bekostiging van het lokale Jeugd en Gezinsbeleid onnodig verbrokkeld. Niet vergeten moet worden dat een deel van de middelen voor het preventief Jeugdbeleid nu al onderdeel uitmaakt van gemeentefonds. Ook de middelen voor het Elektronische Kinddossier (EKD) en de Verwijsindex worden al aan het gemeentefonds toegevoegd.

Een overheveling naar de algemene uitkering van het gemeentefonds draagt bij aan een integrale afweging van middelen op lokaal niveau. Het Jeugd en Gezinsbeleid is naar zijn aard een aspect dat op vele beleidsterreinen zijn weerslag heeft zoals voor- en vroegschoolse opvang, jeugdcriminaliteit, sport, armoedebeleid, enz. Voorkomen moet worden dat het hanteren van verschillende bekostigingsbronnen een integrale afweging frustreert.

Er zijn daarbij geen aanwijzingen dat de volume- en kostenontwikkeling van het Jeugd en Gezinsbeleid structureel op zodanige wijze zullen afwijken van de algemene ontwikkelingen dat dit een andere volume- en prijsindicator zou rechtvaardigen.

3.

Contouren van de nieuwe BDU Jeugd en Gezin

3.1

Verdeelwijze

In basis bestaan er twee verschillende manieren om de middelen uit de BDU Jeugd en Gezin aan gemeenten te verstrekken:

- Bijdragen op basis van ingediende plannen. Gemeenten dienen dan vooraf aan te geven wat en hoe zij uitvoering gaan geven aan het opzetten van de Centra Jeugd en Gezin.
- Op basis van een objectieve verdeelsleutel de middelen beschikbaar stellen aan alle gemeenten.

Een tussenvorm is het op basis van trekkingsrechten aangeven op welk budget gemeenten aanspraak kunnen maken op basis waarvan zij plannen kunnen indienen.

De Raad is van opvatting dat een objectieve verdeling op basis van algemene maatstaven de voorkeur verdient. Ontraden wordt aparte procedures in het leven te roepen om bepaalde gemeenten met voorrang te behandelen of te stimuleren. Dit levert in dit stadium geen meerwaarde op en leidt alleen maar tot extra bureaucratische rompslomp, van het

beoordelen van aanvragen en toekennen van budgetten tot en met het afrekenen.

Doelstelling is dat elke gemeente in 2011 moet beschikken over een volwaardig Centrum voor Jeugd en Gezin. In dat perspectief is het van belang dat ook elke gemeente daarmee een start kan maken waarbij de precieze fasering per gemeente binnen een bepaalde bandbreedte zal verschillen. Met een globaal traject voor de implementatie en het gezamenlijk delen van kennis en ervaringen ter ondersteuning van gemeenten acht de Raad dit doel voldoende geborgd.

Meerjarige verplichtingen

Het verdient de voorkeur de jaarlijkse groei van de beschikbare middelen per gemeente vooraf indicatief meerjarig vast te leggen. Dit biedt gemeenten zekerheid bij het ontwikkelen van een beleid gericht op de totstandkoming van de Centra voor Jeugd en Gezin. De exacte uitkering per jaar kan afhankelijk worden gesteld van de ontwikkeling van de verdeelcriteria. Daarmee wordt tegemoetgekomen aan de groeigemeenten.

Waarborgen bestaande verplichtingen

De Raad is van mening dat bestaande verplichtingen moeten worden gerespecteerd. Voorkomen moet worden dat reeds ingang gezette ontwikkelingen ter bevordering van de totstandkoming van Centra voor Jeugd en Gezin worden gefrustreerd door tussentijdse aanpassingen van het budget.

Extra middelen

Het is van belang elke gemeente mee te laten delen in de totale hoeveelheid beschikbare middelen. Het extra budget zal daarbij voor de eerste twee jaar voor veel gemeenten beperkt zijn. Elke gemeente krijgt een budget waarmee een start gemaakt kan worden. Samen met de toegenomen bestedingsvrijheid binnen de BDU Jeugd en Gezin en het perspectief van een groeiend budget stelt dit gemeenten in staat om het gewenste beleid vorm te geven.

Structurele verdeling

Het uitgangspunt moet zijn het bereiken van een structurele verdeling van middelen in 2011.

Op basis van een objectieve verdeelsleutel kan indicatief worden vastgesteld wat de opbouw van de uitkering per jaar tot het structurele niveau van bekostiging in 2011 zal zijn. In mindering daarop dienen jaarlijks de bedragen te worden gebracht die gemeenten nu reeds ontvangen uit hoofde van de Opvoedimpuls en/of Opvoeden in de buurt. Indien de uitkomst daarvan onder het beoogde structurele

vergoedingsniveau in 2011 komt, dient het bestaande vergoedingsniveau te worden aangehouden.

Consequentie hiervan is dat gemeenten die al geld ontvingen in eerste instantie weinig zullen merken van het extra beschikbare budget, maar er ook niet op achteruitgaan. In deze gemeenten is al wel een organisatie, infrastructuur aanwezig om snel en effectief van start te gaan. Deze verdeling sluit ook aan bij de prioriteit van het kabinet om de gemeenten met grote achterstandsproblematiek voorrang te geven. Tevens wordt voorkomen dat er een jojo-effect ontstaat bij deze gemeenten. De overige gemeenten, die nu nog geen middelen ontvingen op basis van de bestaande uitkeringen, zullen vanaf 2008 profiteren van het extra beschikbare budget. Deze gemeenten kunnen in 2008 beginnen met het ontwikkelen van het gewenste beleid. Naar verwachting zullen de uitvoeringskosten zich niet direct in volle omvang voordoen. Het effect van de bestaande middelenstroom op de structurele verdeling is na verwachting in 2010 nagenoeg uitgewerkt.

Herverdeeleffecten

De Raad is van oordeel dat de herverdeeleffecten zoals die voortvloeien uit de herziening van de verdeelsleutel JGZ 0-4 jarigen in eerste aanleg moeten worden beoordeeld tegen de kosten die voor de uitvoering van deze taak in rekening worden gebracht. De veronderstelling is dat de kosten voor het in stand houden van een laagdrempelig gespreid aanbod van consultatiebureaus niet in de kostprijs van de dienstverlening zal worden doorberekend. Tegen een mogelijk negatief herverdeeleffect voor individuele gemeenten staan dan ook lagere kosten.

Omdat de budgetten voor de JGZ 0-4jaar, de bestaande SU's en de middelen uit enveloppe Jeugd en Gezin in één BDU worden ondergebracht is het ook van belang de herverdeeleffecten in samenhang te bezien. Dit bevordert op lokaal niveau de integrale afweging van middelen.

3.2

Samenstelling van de BDU Jeugd en Gezin

De te vormen BDU Jeugd en Gezin bestaat globaal uit twee onderdelen. Een deel dat voorziet in de algemene zorg aan alle kinderen/gezinnen en een deel dat bestemd is voor kinderen/gezinnen die behoren tot de risicogroep.

De algemene zorg

Hierbij gaat het in hoofdzaak om de middelen voor de JGZ 0-4 jaar en de gelden uit de motie Verhagen. Het zwaartepunt bij de verdeling van deze middelen ligt bij de doelgroep 0-4 jarigen. In de huidige tRsu-sleutel wordt echter ook in beperkte mate rekening gehouden met de extra kosten die te

maken met het bereiken van groepen van bevolkingsgroepen in sociaal-economische achterstandssituaties. Er moet meer moeite worden gedaan deze groepen te bereiken en de kosten (tijdsbeslag) zijn hoger. Uit de evaluatie is gebleken dat deze veronderstelling lijkt aan te sluiten op de ervaren kosten.

Ook bij de Centra voor Jeugd en Gezin gaat het echter om het aanbieden van algemene laagdrempelige zorg aan gezinnen en kinderen. Het is van belang dit ook in de verdeling tot uitdrukking te laten komen. Een maatstaf die jongeren 0-19 jaar in combinatie met huishouden met kinderen in de doelgroep, ligt daarbij voor de hand.

De risicozorg

De verdeling van de bestaande tijdelijke regelingen is vooral gebaseerd op uiteenlopende criteria en gewichten die de vraag naar specifieke zorg beogen te benaderen.

Op basis van de huidige regelingen zijn de volgende risicofactoren gehonoreerd:

- eenoudergezinnen
- eenoudergezinnen met kinderen in de leeftijdscategorie 0-5
- huishoudens met kinderen in de leeftijdscategorie 0-5
- huishoudens met een laag inkomen
- uitkeringsontvangers
- minderheden
- allochtonen
- aantal kinderen in het basisonderwijs met leerlinggewicht 1,25 (oftewel het aantal kinderen waarvan één van de ouders een laag opleidingsniveau heeft).

De precieze weging tussen de algemene zorgaanbod en de specifieke zorg is een punt van nadere overweging. Het ligt echter voor de hand om bij de verdeling van het niet JGZ-deel het zwaartepunt voor de verdeling te baseren op risicofactoren.

Eenvoud

De Raad is van opvatting dat gestreefd moet worden naar een objectieve en eenvoudige verdeelsleutel. De basis wordt gevormd door de omvang van de gehele doelgroep. De meerwaarde van subgroepen binnen de primaire doelgroep dient vooraf duidelijk te zijn onderbouwd, zowel inhoudelijk als qua discriminerend vermogen. Het harmoniseren van de verscheidenheid aan bestaande verdeelmaatstaven is daarbij nodig. De maatstaven dienen ook zoveel mogelijk aan te sluiten bij de maatstaven zoals die bij de verdeling van het gemeentefonds worden gehanteerd. Zo valt er wellicht beleidsmatig iets te zeggen voor het apart honoreren van de

0-4 jarigen in de BDU als zijnde een specifieke aandachtsgroep binnen het beleid. Het staat echter haaks op de wens van de Raad het aantal verdeelmaatstaven binnen het gemeentefonds beperkt te houden. Ook de gewichtenregeling uit het basisonderwijs kan redelijk worden benaderd met de maatstaven lage inkomens en minderheden.

4.

Fricatiekosten

Bij de overgang van het nieuwe bekostigingsstelsel voor de integrale JGZ in 2003 stelde de Raad dat gemeenten zich rekenschap hebben te geven van de mogelijke frictiekosten die kunnen ontstaan bij thuiszorginstellingen als gevolg van wijzigingen in de beleidsuitvoering. Het bepalen van wat frictiekosten zijn, op welke wijze en in welke mate daarvoor compensatie redelijk is, achtte de Raad te zeer plaats- en situatiegebonden, voor een algemeen geldende compensatieregeling. De Raad gaf aan dat een deel van de frictiekosten voortvloeide uit de doelstelling van de stelselwijziging. De stelselwijziging beoogde de organisatorische uitvoering van de JGZ 0-19 jaar te optimaliseren. Dit rechtvaardigde op dat moment dat ook het rijk zijn verantwoordelijkheid voor de frictiekosten nam. Frictiekosten zijn naar hun aard echter tijdelijk. Een directe aanleiding om het convenant waarin afspraken zijn gemaakt over de frictiekosten nu te verlengen achtte de Raad echter niet aanwezig. Daarbij komt dat uit de evaluatie is gebleken dat het bestaande convenant eerder conserverend dan stimulerend heeft gewerkt. Het spreekt vanzelf dat gemeenten zich dienen te houden aan de bestaande overeenkomsten. Bij wijziging en/of beëindiging van de dienstverlening behoren de bepalingen op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) te worden nageleefd. Eén van de voorwaarden is dat instellingen de tijd moeten hebben om op de gewijzigde situatie te kunnen inspelen. Dit is ook de reden dat de Raad aanbeveelt het jaar 2008 te benutten als overgangsjaar waarin de nieuwe sturings- en bekostigingsrelatie nader kan worden uitgewerkt. Eventuele kosten kunnen overigens ook onder de organisatiekosten worden gerekend waarvoor het accres als bekostigingsbron is aangewezen. Toekomstig wenselijk geachte ontwikkelingen moeten niet worden belemmerd door het vasthouden aan het huidige convenant. Inhoudelijk lijkt de positie van de thuiszorg bij de 0-4 jarigen zorg niet ter discussie te staan. Iets anders is dat gemeenten, thuiszorg en GGD verder zullen moeten werken aan het verbeteren van de integratie van de jeugdgezondheidszorg 0-19 jaar. Dit blijft maatwerk.

De Raad ziet geen reden voor het handhaven van een algemene frictiekostenregeling. Gemeenten hebben zich rekenschap te geven van de mogelijke frictiekosten die kunnen ontstaan bij wijzigingen in de

beleidsuitvoering. De bepalingen op grond van de Algemene wet bestuursrecht zijn daarbij leidend. Eventuele kosten vallen onder de organisatiekosten waarvoor het accres is aangewezen.

5.

Borging van het lokaal Jeugd en Gezinsbeleid

Op basis van de evaluatie stelt de Raad vast dat de JGZ goed verankerd is in de gemeenten. Voor de verdere uitbouw naar een lokaal Jeugd en Gezinsbeleid verdient het aanbeveling daarop aan te sluiten. Wettelijke verankering van het lokale jeugdbeleid is in de WMO, (beleidsveld 2) geregeld en via de Wet collectieve preventie (Wcpv). Noodzakelijk is wel dat er een goede beschrijving bestaat wat een Centrum voor Jeugd en Gezin minimaal inhoudt en welke functies/taken daarin zijn ondergebracht. De afbakening tussen de op te richten Centra voor Jeugd en Gezin en de jeugdhulpverlening is nog een punt van aandacht.

Uitgangspunt voor de Raad is dat het beleid in ontwikkeling is en dat het al te strikt vastleggen van het uitvoeringsniveau eerder verstikkend dan stimulerend zal werken.

6.

Tot slot

De Raad gaat er vanuit met dit advies u voldoende houvast biedt voor de uitwerking van de bekostiging van het toekomstige lokaal Jeugd en Gezinsbeleid. De Raad wil het advies graag mondeling aan u toelichten.

De Raad voor de financiële verhoudingen,

Mr. M.A.P. van Haersma Buma, voorzitter



Drs. C.J.M Breed, secretaris

