

> Retouradres Postbus 20011 2500 EA Den Haag

De minister van Binnenlandse Zaken en  
Koninkrijksrelaties  
Dhr. R.H.A. Plasterk  
Postbus 20011  
2500 EA Den Haag

**Raad voor de financiële  
verhoudingen**

Korte Voorhout 7  
2511 CW Den Haag

Postbus 20011  
2500 EA Den Haag  
Nederland  
www.rob-rfv.nl

**Contactpersoon**

Gerber van Nijendaal

T 06-1179 4387  
gerber.nijendaal@rob-rfv.nl

Datum 27 februari 2015  
Betreft Advies objectief verdeelmodel jeugdhulp

**Kenmerk**

2015-0000116226

**Uw kenmerk**

2014-0000634345

**Bijlage(n)**

0

Geachte heer Plasterk,

Bij bovenvermelde brief vraagt u, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport en de staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv) advies uit te brengen over de objectieve verdeelsystematiek jeugdhulp en over de aparte regeling jeugdigen met een voogdijmaatregel en jeugdigen van 18 jaar en ouder. Gezien de ontwikkelingen vraagt u tevens aanbevelingen te doen voor toekomstige aanpassingen in het verdeelmodel.

Nadat in de inleiding eerst de achtergrond van de adviesaanvraag wordt geschetst, gaat de Raad in hoofdstuk 2 in op de onderzoeksmethode. In hoofdstuk 3 geeft de Raad zijn oordeel over het objectieve verdeelmodel voor de jeugdhulp. De verdeling voor jeugdigen met een voogdijmaatregel en 18+ (voortgezette jeugdhulp) komt in hoofdstuk 4 aan de orde. De beoordeling van de herverdeeleffecten staat in hoofdstuk 5 centraal. Tot slot besteedt de Raad in hoofdstuk 6 aandacht aan de overgangsregeling en de overheveling van de budgetten, naar de algemene uitkering.

**Samenvatting**

- *Objectief verdeelmodel noodzakelijke tussenstap*

*De Raad ziet het nu gepresenteerde objectieve verdeelmodel voor de jeugdzorg als een noodzakelijke en onvermijdelijke tussenstap naar een verdeelmodel dat beter aansluit op de werkelijke kosten voor de jeugdzorg bij gemeenten. Het objectieve verdeelmodel kent nu een aantal onzekerheden die een zuivere benadering van de kosten van gemeenten in de weg staat. De Raad adviseert u daarom nu te starten met een goede nulmeting en het in kaart brengen van de benodigde gegevens om te komen tot een toekomstbestendige verdeling op basis van een multiniveaue-analyse.*

- *Onzekerheid over betrouwbaarheid geconstrueerde historische verdeling*  
*Voor het ontwikkelen van het verdeelmodel is gebruik gemaakt van een theoretisch verklaringsmodel dat als basis diende voor de verschillenanalyse. Met behulp van de verschillenanalyse is vervolgens gezocht naar de beste aansluiting op de historisch geconstrueerde verdeling op gemeenteniveau. Naar het oordeel*

van de Raad komt deze opzet gedeeltelijk tegemoet aan de kritiek op de verschillenanalyse. Er bestaat twijfel over de betrouwbaarheid van de geconstrueerde historische verdeling. Niet alleen betreft het gegevens uit 2012, maar zijn deze gegevens uit verschillende bronnen afkomstig en vervolgens toegerekend naar individuele gemeenten. Deze vertaling naar gemeenten blijkt vanwege het correct vaststellen van het woonplaatsbeginsel problematisch.

**Datum**

27 februari 2015

**Kenmerk**

2015-0000116226

- Gebruik recentere gegevens

De Raad beveelt aan het model op basis van de nieuwe cijfers over 2013, die in de loop van dit jaar beschikbaar komen, opnieuw te schatten. Dit geeft een betrouwbaarder beeld. Dan kan ook blijken of de historische budgetverdeling een stabiel beeld geeft.

- Kort ingroeipad en één integrale overgangsregeling voor het sociale domein  
Het objectieve verdeelmodel voor de voorzieningen jeugd is voor dit moment het best haalbare maar het doet geen recht aan de dynamiek van de uitgaven sinds 2012 en is niet toegesneden op de beoogde toekomstige ontwikkelingen. De uitgangssituatie in de verschillende regio's en gemeenten vertoont daarbij grote verschillen. De werkelijke kosten waar gemeenten in de komende jaren mee te maken krijgen, vormen op dit moment nog een black box. De Raad bepleit om die reden voor een beperkte overgangstermijn van maximaal drie jaar. De Raad adviseert naast de ingroeiperiode één integrale overgangsregeling voor het opvangen van de herverdeeleeffecten in het sociale domein te hanteren.

- Opmaat naar een nieuw verdeelmodel

De Raad wijst erop dat het uitkristalliseren van de kosten bij gemeenten ook enige tijd kost. Bij het bepalen van de kosten moeten overigens ook de kosten voor preventieve jeugdzorg worden meegenomen die al onderdeel uitmaken van het huidige takenpakket van gemeenten. De multiniveau-analyse biedt daarbij de meest zuivere benadering van de kosten van een gemeente.

#### Het objectief verdeelmodel jeugd

De Raad stelt vast dat het verdeelmodel een logische opbouw kent en dat de gekozen verdeelmaatstaven aansluiten bij de theoretisch verklarende factoren die het SCP heeft aangedragen. Wel is de Raad van oordeel dat het model als geheel een zwaar accent legt op factoren die te maken hebben met de sociaal economische status. Het gaat om armoede, uitkeringssituaties en de wegingsfactor gebaseerd op het gestandaardiseerd gemiddeld gezinsinkomen. Elk van de maatstaven is voldoende theoretisch verantwoord maar er bestaat onvoldoende zicht op de cumulatie van maatstaven die deels hetzelfde verklaren. Ook de mogelijke invloed van de omgeving op het beroep op de jeugdzorg komt mede door de gekozen onderzoeksmethode niet goed over het voetlicht.

Meer specifiek ten aanzien van de maatstaven merkt de Raad het volgende op:

- De Raad stelt voor voortaan één leeftijdsgrens voor jongeren bij de verdeling van de budgetten te hanteren. De leeftijdscategorie tot 18 jaar is daarbij de meest voor de hand liggende.
- Met de twee maatstaven 'jeugdigen in gezinnen met armoederisico' en 'gezinnen met bijstand' wordt relatief weinig verdeeld. Het aantal eenoudergezinnen heeft een smalle basis. De Raad beveelt aan met het oog op de stabiliteit te werken met meerjarige gemiddelden.

- De Raad bepleit de maatstaf aantal uitkeringsontvangers minus aantal bijstandontvangers toe te spitsen op gezinnen met kinderen. Dit is een meer exacte benadering van de doelgroep.
- De Raad plaatst kritische kanttekeningen bij de negatieve maatstaf voor leerlingen met een gewicht. De maatstaf lijkt zeker in de tijd onvoldoende verklaring te kunnen bieden voor de behoefte aan jeugdhulp. Hij bepleit een betrouwbare maatstaf voor het opleidingsniveau te ontwikkelen.
- De Raad acht het gestandaardiseerd gemiddeld gezinsinkomen een goede maatstaf voor het zelfoplossend vermogen van individuen maar het zegt weinig over het zelfoplossend vermogen van de gemeenschap. Wel kan het zelfoplossend vermogen op andere onderdelen wellicht zijn meerwaarde bewijzen, vergelijkbaar met de werking van de negatieve maatstaf inkomstenmaatstaf OZB in het gemeentefonds.

**Datum**

27 februari 2015

**Kenmerk**

2015-0000116226

#### Jeugdigen met een voogdijmaatregel en 18+ (voortgezette jeugdhulp)

Voor jeugdigen met een voogdijmaatregel en voor jeugdigen van 18 jaar en ouder die gebruik maken van voortgezette jeugdhulp geldt een afwijkend woonplaatsbeginsel waardoor niet de gemeente waar de gezagdrager woont verantwoordelijk is, maar de gemeente waar de jeugdige zelf woont. De Raad is van oordeel dat de aparte regeling voor de objectieve verdeling vanuit kostenoriëntatie gerechtvaardigd is en er aanleiding is de bekostiging voor deze groep (voorlopig) via een aparte decentralisatie-uitkering te laten lopen. De gemeenten die het betreft hebben namelijk geen invloed op de toestroom van cliënten die aangewezen zijn op de zorg die door de instelling wordt geboden, die (toevallig) in hun gemeente is gehuisvest. De Raad is ook van oordeel dat de korting op de jeugdzorg niet ten laste mag komen van het budget voor jeugdigen onder voogdij en 18-plus. Gezien de uiteenlopende aard en de zwaarte van het type zorg lopen gemeenten die juist de duurdere vormen van jeugdzorg binnen hun gemeentegrenzen hebben een onevenredig nadeel. Het verdient daarom aanbeveling te streven naar enige vorm van diversificatie van dagprijzen die recht doet aan de werkelijke kosten.

#### Beoordeling herverdeeleeffecten

Aan de gepresenteerde herverdeeleeffecten mogen geen absolute waarden worden toegekend. Herverdeeleeffecten zijn niet absoluut maar wel indicatief. Het is lastig vast te stellen of de herverdeeleeffecten tussen het oude historische en het nieuwe objectieve model zijn toe te schrijven aan gebreken in het verdeelmodel of aan verschillen in zorgniveau bij de huidige uitvoerders. Wel merkt de Raad volgende op:

- De concentratie van jeugdigen met een pleegouder- of burgervoogd in bepaalde gemeenten leidt mogelijk tot ongewenste herverdeeleeffecten. De Raad adviseert ten behoeve van de verdere ontwikkeling van het verdeelmodel de spreiding van pleegouder- of burgervoogden te inventariseren en te bezien of dit een verklaring biedt voor verschillen in beroep op de jeugdzorg.
- Opvallend is de verschuiving ten opzichte van de historische verdeling van middelgrote naar kleine gemeenten, waarbij de middelgrote gemeente er per saldo als groep op achteruitgaat. Bij de middelgrote gemeenten valt de grote spreiding op. De verklaring daarvoor dat in veel middelgrote gemeenten relatief veel gebruik wordt gemaakt van verblijfsvoorzieningen acht de Raad alleen aanvaardbaar als gemeenten dit gebruik ook kunnen beïnvloeden.

## 1. Inleiding

De jeugdzorg is per 1 januari 2015 overgeheveld naar het regime van de Jeugdwet. Gemeenten zijn vanaf 2015 verantwoordelijk voor:

- alle vormen van jeugdhulp (incl. specialistische hulp zoals jeugd-ggz<sup>1</sup>, jeugdvb<sup>2</sup>, gesloten jeugdhulp, en 'preventie' van de jeugdgezondheidszorg);
- de uitvoering van kinderbeschermingsmaatregelen;
- de uitvoering van jeugdreclassering

Met de decentralisatie van de jeugdzorg is een budget van circa 3,9 miljard euro gemoeid. Dit bedrag wordt in 2015 nog op historische basis over gemeenten verdeeld, dat wil zeggen op basis van het zorggebruik in 2012 binnen de gemeentegrenzen. Voor de verstrekkingen op basis van Zorgverzekeringswet (Zvw) geldt zelfs 2011 als basisjaar. De overgang van het historisch budget 2015 naar het model vanaf 2016 verloopt via een ingroeimodel.

In het budget voor 2015 is al de korting van 120 mln euro verwerkt. Het beschikbare macrobudget voor de jeugdzorg neemt in 2016 verder af naar 3,8 miljard euro en 3,7 miljard euro in 2017. Dit vanwege de decentralisatiekorting van in totaal 450 mln euro.

Voor de verdeling heeft het SCP een theoretisch verklaringsmodel opgezet waarin risicoverhogende en risicoverlagende kenmerken voor de kans op jeugd- en gezinsproblematiek in kaart zijn gebracht.<sup>3</sup> Dit vormt de basis voor het objectieve verdeelmodel dat door Cebeon is ontwikkeld.<sup>4</sup>

Het grootste deel van het macrobudget (circa 3,4 mld euro) wordt via objectieve kenmerken verdeeld. Het budget voor jeugdigen met een voogdijmaatregel en voor jeugdigen van 18 jaar en ouder die gebruik maken van voortgezette jeugdhulp (0,5 mld euro) wordt op historische gegevens verdeeld. Het zijn twee modellen die leiden tot één budget.

De Raad heeft eerder in een advies gewezen op de plicht van gemeenten te zorgen voor een voldoende preventief aanbod aan jeugdzorg. Ook gaf de Raad aan dat het risico van afwenteling van kosten het best kan worden voorkomen door het aantal ketenpartners te beperken, bijvoorbeeld door één bestuurslaag verantwoordelijk te maken voor het gehele aanbod van jeugdzorg. Door de verantwoordelijkheid in één hand te leggen worden de lasten van de preventieve inzet van jeugdzorg afgewogen tegen de extra lasten van zwaardere vormen van jeugdzorg.<sup>5</sup>

De Raad heeft een eerste advies over het voorstel Wet jeugd uitgebracht waarin hij aandachtspunten heeft geformuleerd voor de beoordeling van het objectief verdeelmodel. Het gaat daarbij om de integrale benadering, de verdeling van verantwoordelijkheden voor specifieke groepen, de

<sup>1</sup> Geestelijke gezondheidszorg jeugdigen (kinderen en jongeren met psychiatrische en psychische problemen)

<sup>2</sup> Jeugdigen met een verstandelijke beperking.

<sup>3</sup> SCP, *Kostenverschillen in de Jeugdzorg; Een verklaring van verschillen in kosten tussen gemeenten*, Den Haag december 2014.

<sup>4</sup> Cebeon, *Verdeelsystematiek middelen Jeugdhulp; Naar een objectieve verdeling van gemeentelijke budgetten*; Amsterdam november 2014.

<sup>5</sup> Rfv, *Eerste advies inzake conceptwetsvoorstel Wet jeugd*, 18 februari 2013.

**Datum**

27 februari 2015

**Kenmerk**

2015-0000116226

overgangsmatregelen, de effecten van de regionalisering enz.<sup>6</sup>

**Datum**

27 februari 2015

**Kenmerk**

2015-0000116226

## 2.

### **Onderzoeksmethode**

Het verdeelmodel bestaat zoals gesteld uit twee onderdelen. Voor de verdeling van objectieve deel van de jeugdzorg is gebruik gemaakt van de verschillenanalyse. De verdeling van het budget voor jeugdigen met een voogdijmaatregel en voor jeugdigen van 18 jaar is gebaseerd op historische uitgaven.

Het SCP heeft zich ten behoeve van de verschillenanalyse toegelegd op het zoeken naar verklarende factoren, die aanknopingspunten bieden voor Cebeon om een objectieve verdeelsystematiek te ontwikkelen voor de verdeling van jeugdzorgmiddelen naar de gemeenten. Het rapport van het SCP bevat de uitkomsten van een verklaringsmodel dat de historische uitgaven van gemeenten aan jeugdzorg relateert aan kenmerken van die gemeenten. Deze kenmerken zijn geselecteerd op basis van wetenschappelijke literatuur en hebben betrekking op risicoverhogende en risicoverlagende kenmerken voor de kans op jeugd- en gezinsproblematiek, dit omdat wetenschappelijk onderzoek naar kostenverhogende factoren ontbreekt. De uitkomsten van het verklaringsmodel van het SCP vormt het startpunt voor de verschillenanalyse en de ontwikkeling van het kostengeoriënteerde verdeelmodel van Cebeon. In de verschillenanalyse is gezocht naar de oorzaken van verschillen in kostenniveaus tussen vergelijkbare typen gemeenten en regio's. Daarbij is onderzocht of deze verschillen kunnen worden verklaard uit objectieve kenmerken van gemeenten. Ten slotte is nagegaan of niet objectief te verklaren verschillen kunnen worden toegeschreven aan historisch gegroeide scheefheden die te maken hebben met specifieke regionale of lokale beleidskeuzes, aanbodeffecten, of andere niet-objectieve factoren. Doel is het vinden van de beste aansluiting op de historisch geconstrueerde verdeling op gemeenteniveau.

Het model is ontwikkeld op basis van gegevens uit 2012. De verantwoordelijkheid voor de jeugdzorg was destijds verspreid over verschillende uitvoeringsorganisaties. Dat houdt in dat de gegevens ook uit verschillende bronnen afkomstig zijn. Deze zijn vervolgens toegerekend naar individuele gemeenten. Aan deze vertaling naar gemeenten kleven vanwege het vaststellen van het woonplaatsbeginsel de nodige haken en ogen. De uitgangssituatie in verschillende regio's en gemeenten blijkt grote verschillen te vertonen. Gemeenten zijn overigens al wel verantwoordelijk voor de preventieve jeugdzorg. De decentralisatie van de jeugdzorg naar gemeenten moet een integrale aanpak in de jeugdzorg bevorderen. Gelet op deze achtergrond ziet de Raad het huidige verdeelmodel als een noodzakelijke tussenstap naar een verdeelmodel dat beter aansluit op de werkelijke kosten.

Het vertrekpunt voor het objectieve verdeelmodel vormt het theoretisch verklaringsmodel van het SCP. Het verdeelmodel heeft daarmee een stevige theoretische basis. Met behulp van de verschillenanalyse is gezocht naar de beste aansluiting op de historisch geconstrueerde verdeling op gemeenteniveau. Het verdeelmodel sluit logisch aan op de bevindingen van het verklaringsmodel. Naar het oordeel van de Raad komt deze opzet gedeeltelijk tegemoet aan de kritiek op

---

<sup>6</sup> Rfv, *Ingrijpingsbevoegdheid provincies naar gemeenten inzake de jeugdzorg*, 27 oktober 2009.

de verschillenanalyse, als zijnde gebaseerd op een gebrekkige theoretische basis. Dat blijkt ook uit de uitwerking waarbij ook de gecombineerde risico's die bepalend zijn voor de kans dat een beroep op jeugdzorg wordt gedaan vanwege jeugd- en of gezinsproblematiek, worden gehonoreerd.

**Datum**  
27 februari 2015  
**Kenmerk**  
2015-0000116226

Eerder heeft de Raad zowel bij het objectief verdeelmodel voor het inkomensdeel WWB/Participatiewet als bij het objectief verdeelmodel Wmo2015 gepleit voor de multiniveau-analyse als zijnde de meest zuivere benadering van de kosten van een gemeente.<sup>7</sup> De Raad is zich er van bewust dat op dit moment niet de keuze voor een andere onderzoeksmethodiek voorligt. Wel wijst hij er op dat met het oog op het doorontwikkelen van het verdeelmodel het aanbeveling verdient nu te starten met het uitvoeren van een goede nulmeting en het in kaart brengen van de benodigde gegevens om te komen tot een toekomstbestendige verdeling op basis van een multiniveau-analyse. Dit geldt overigens ook voor de Wmo.

### 3.

#### Objectief verdeelmodel jeugd

De objectieve systematiek focust op zorg met verblijf en zorg zonder verblijf (circa 3,4 miljard euro) voor de groepen met een regulier woonplaatsbeginsel.

**Tabel 1: maatstaven en hun aandeel**

Maatstaf		Gewicht
<b>Basisbedrag</b>	Aantal inwoners jonger dan 18 jaar	46%
<b>Armoede en eenoudergezinnen</b>	Aantal eenoudergezinnen	9%
	Aantal eenoudergezinzinnen met twee of meer kinderen	7%
	Aantal eenoudergezinnen in de bijstand	6%
<b>Psychische gezondheid</b>	Aandeel ouders met langdurig psychisch medicijngebruik boven een drempel maal het aantal jongeren	14%
<b>Uitkerings situatie</b>	Aantal jeugdigen in gezinnen met armoederisico (inkomen tot 120% van het sociaal minimum) maal het aantal jeugdigen	3%
	Aantal gezinnen (met kinderen) dat bijstand ontvangt	2%
	Aantal uitkeringsontvangers minus aantal bijstandontvangers	24%
	Aantal leerlingen met gewicht 0,3 of 1.2 (ouders met laag opleidingsniveau)	-11%
<b>Zelfoplossend vermogen</b>	Weging op basis van verschillen in gemiddeld gestandaardiseerd inkomen	
<b>Totaal</b>		<b>100%</b>

<sup>7</sup> Rfv, *Verdeelmodel inkomensdeel WWB/Participatiewet*, 7 april 2014; Rfv, *Advies objectief verdeelmodel Wmo 2015*, 24 oktober 2014.

**Datum**

27 februari 2015

**Kenmerk**

2015-0000116226

#### *Toelichting en commentaar op de verdeelkenmerken*

De maatstaven zijn in vier hoofdblokken onder te verdelen: basis, eenoudergezin/armoede, psychische gezondheid, uitkeringssituatie. Verreweg de belangrijkste maatstaf is het 'aantal inwoners jonger dan 18 jaar'.

#### Basis

- Jongeren 0-17: Voor elke gemeente geldt een basisbedrag op basis van het aantal jongeren. Voor de omvang van de behoefte aan jeugdzorg zijn jongeren een logische maatstaf. Bij de verdeling van de algemene uitkering telt echter het aantal inwoners van de gemeente mee dat jonger is dan 20 jaar.

De Raad merkt op dat het verschil in afbakening van de groep jongeren weinig gelukkig is. Hij stelt voor één algemene uniforme leeftijdsafbakening te kiezen. Het meest logisch is om aan te sluiten bij de algemeen geaccepteerde leeftijds-grens van 18 jaar.

#### Armoede en eenoudergezinnen

- Aantal eenoudergezinnen: het ontbreken van een partner en scheiding gaat gepaard met problemen die leiden tot bovengemiddeld gebruik van jeugdzorg.
- Aantal eenoudergezinnen met twee of meer kinderen: wanneer een ouder twee of meer kinderen onder haar hoede heeft vormt dit een extra risicofactor.
- Aantal eenoudergezinnen in de bijstand: dit levert een extra risicofactor op voor deze gezinnen omdat een grotere kans op sociale uitsluiting leidt tot jeugd- en/of gezinsproblematiek.

Deze maatstaven sluiten nauw aan op de verklaringen voor het beroep op jeugdzorg van het SCP. De maatstaf bijstandontvangers staat echter ter discussie. Gemeenten zouden de omvang van het beroep op de bijstand kunnen beïnvloeden. Daarbij zou de maatstaf procyclisch werken (toename aantal bijstandontvangers op het moment dat algemene uitkering onder druk staat). Hoewel er kanttekeningen bij deze bewering kunnen worden geplaatst, stelt hij vast dat de maatstaf bijstandsontvangers bij eenoudergezinnen voor de jeugdzorg goed aansluit op het geconstateerde hogere risico bij deze groep. Wel merkt de Raad op dat de twee maatstaven 'jeugdigen in gezinnen met armoederisico' en 'gezinnen met bijstand' relatief weinig verdelen. Het aantal eenoudergezinnen heeft een smalle basis. Ook overlappen ze elkaar gedeeltelijk. Wat ook niet bevorderlijk is voor de stabiliteit. De Raad merkt op dat met het oog op stabiliteit het aanbeveling verdient om met meerjarige gemiddelden te werken. Dit sluit ook aan op de bevindingen van het cluster Werk en Inkomen binnen de algemene uitkering.

#### Psychische gezondheid

Met het 'Aandeel ouders met langdurig psychisch medicijngebruik' komt tot uiting chronisch psychische problematiek van ouders leidt tot een bovengemiddeld beroep op jeugdzorg. Deze ouders zijn zelf minder in staat te voorzien in de zorg voor hun kinderen en ook lopen deze kinderen een groter risico om (langduriger) in jeugdzorg terecht te komen. Beschikbare gegevens wijzen uit dat circa een tiende tot een vijfde van de ouders met kinderen in jeugdzorg zelf een vorm van

verzekerde GGZ-zorg ontvangt. In aanvulling op de andere factoren is daarom een factor psychische gezondheid onderscheiden, die is geoperationaliseerd met de maatstaf langdurig psychisch medicijngebruik van ouders.

**Datum**

27 februari 2015

**Kenmerk**

2015-0000116226

Uitkeringssituatie

Ook blijken gezinnen in een uitkeringssituatie en/of met armoederisico te kampen met (meervoudige) problematiek waarbij vaker inschakeling van (intensievere) jeugdhulp nodig is. Hiermee houdt de factor uitkeringssituatie rekening mee.

- Extra risicofactor omdat armoede samengaat met grotere kans op sociale uitsluiting resulterend in jeugd- en/of gezinsproblematiek.
- Een bijstandsuitkering betekent voor alle soorten gezinnen een extra risicofactor vanwege grotere kans op sociale uitsluiting en multiproblematiek (jeugdigen en/of hun ouders). Dit blijkt uit bovengemiddeld gebruik van jeugdzorg.
- Totaal aantal uitkeringsontvangers minus aantal bijstandontvangers (per saldo voornamelijk arbeidsongeschikten). Een arbeidsgerelateerde uitkering betekent voor alle soorten gezinnen extra risicofactor vanwege grotere kans op sociale uitsluiting en multiproblematiek (jeugdigen en/of hun ouders); dit blijkt uit bovengemiddeld gebruik van jeugdzorg.
- Het aantal leerlingen in het basisonderwijs met een gewicht 0.3 of 1.2 (ouders met lage opleiding) wordt als correctiefactor ingevoerd (met een negatief gewicht) ter voorkoming van dubbeltellingen voor kinderen van laagopgeleide ouders.

Onder het 'aantal uitkeringsontvangers minus aantal bijstandontvangers' valt ook een grote groep personen die geen onderdeel uitmaken van gezinnen met kinderen. Het verdient aanbeveling te onderzoeken in hoeverre deze maatstaf kan worden toegespitst op gezinnen met kinderen. Dit is een meer exacte benadering van de doelgroep.

Een maatstaf met een negatief gewicht zoals de gewichtenregeling roept snel vraagtekens op. De maatstaf is een correctie ter voorkoming van dubbeltellingen voor kinderen van laagopgeleide ouders. Het komt tevens tegemoet aan de relatieve ondervertegenwoordiging van kinderen van allochtone – vooral kinderen van Turkse- ouders bij de jeugdzorg. Mogelijk is hier op termijn wel sprake van een inhaalvraag. Ook plaatst de Raad kanttekeningen bij de betrouwbaarheid van deze maatstaf omdat hij gebaseerd is op basis van opgaven van ouders bij het inschrijven van hun kind bij een onderwijsinstelling. De gewichtenregeling in het onderwijs is ook onderwerp van nader onderzoek. De Raad erkent dat bij het ontwikkelen van een verdeelmodel soms om praktische redenen gekozen moet worden voor wat haalbaar is. Naar de opvatting van de Raad onderschrijft dit zijn eerdere pleidooi voor het ontwikkelen van een betrouwbare maatstaf voor het opleidingsniveau. In zijn advies over het objectief verdeelmodel Wmo 2105 merkte, de Raad op dat het ontbreken van een adequate maatstaf voor opleidingsniveau node wordt gemist. Meer in het algemeen zij nog opgemerkt dat de gewichtenregeling voor leerlingen niet gerelateerd is aan de uitkeringssituatie maar meer lijkt te gelden als verklaring voor de totale vraag naar jeugdzorg, net zo zeer als de maatstaf 'zelfoplossend vermogen'.



### Zelfoplossend vermogen

De uitkomsten voor de maatstaven worden gewogen met verschillen in het zelfoplossend vermogen (gebaseerd op verschillen in gemiddeld gestandaardiseerd gezinsinkomen). Per gemeente betekent dit een *wegingsfactor* met een spreiding van circa een kwart tot ruim driekwart van de score op de maatstaven.

De achtergrond van de factor 'zelfoplossend vermogen' is dat ieder gezin of gemeenschap een zeker vermogen heeft om zelf problemen te voorkomen én op te lossen. Het onderzoek verklaart dit uit de samenhang met de bredere sociaal-economische positie van gezinnen en gemeenschappen. Verondersteld wordt dat dit zowel op het niveau van gezinnen als lokale gemeenschappen (wijken en gemeenten) opgeld doet.

### **Datum**

27 februari 2015

### **Kenmerk**

2015-0000116226

Op zich is het goed te verklaren en te verdedigen om het zelfoplossend vermogen op te nemen. Wel merkt de Raad op dat het gestandaardiseerd gemiddeld gezinsinkomen waarschijnlijk meer iets zegt over het zelfoplossend vermogen van individuen dan over het zelfoplossend vermogen van de gemeenschap waartoe zij behoren. Dat laatste hangt naar verwachting meer samen met sociale binding, betrokkenheid bij de lokale gemeenschap. Het gemiddeld gestandaardiseerd gezinsinkomen kan in een gemeente hoog zijn maar tegelijkertijd kan door de individuele situatie bij een groep personen het beroep op de jeugdzorg hoog zijn. De impliciete veronderstelling is dat de welgestelde laag van de bevolking het beroep op de jeugdzorg bij eenoudergezinnen die in de bijstand, of bij ouders met psychische gezondheidsproblemen e.d. doet verminderen. Dit lijkt niet aan te sluiten bij de praktijk.

Dit verklaart mogelijk ook dat groeisteden die weliswaar een relatief gemiddeld hoog gestandaardiseerd inkomen hebben en ook over relatief veel jeugdigen beschikken toch te maken hebben met relatief grote negatieve herverdeeleffecten. De risicoverhogende factoren worden opgeteld, maar het zelfoplossend vermogen komt als risicoverlagend via een vermenigvuldigingsfactor tot stand. Dit lijkt inconsistent. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de risicoverhogende factoren de potentiële behoefte aan jeugdzorg aangeven maar dat het uiteindelijke beroep wordt bepaald door de mate waarin men in staat is deze zelf op te lossen. Het gevolg van een vermenigvuldigingsfactor is wel dat verschillen worden vergroot. Een betere onderbouwing lijkt op zijn plaats.

Er zijn vraagtekens te plaatsen bij de inpasbaarheid van het model binnen de algemene uitkering. De weegfactor voor de zelfredzaamheid via het gestandaardiseerd gezinsinkomen laat zich in de huidige vorm niet zondermeer inpassen in de huidige verdeelsystematiek van de algemene uitkering. Het model kan wel worden versimpeld door de negatieve maatstaven te verwerken in de maatstaven. De herkenbaarheid neemt dan wel af.

De Raad erkent dat de weegfactor voor het zelfoplossend vermogen ook op andere onderdelen dan de jeugdzorg wellicht zijn meerwaarde kan zijn bij het verklaren van verschillen in kosten. Vergelijkbaar met de werking van de negatieve maatstaf inkomstenmaatstaf OZB in het gemeentefonds. De Raad is van oordeel dat de maatstaf daarvoor interessante aanknopingspunten biedt.

### *Algeheel oordeel verdeelmodel*

*Het model kent een logische opbouw en de gekozen verdeelmaatstaven sluiten aan bij de verklarende factoren die SCP heeft getraceerd. Maar de Raad stelt wel vast dat het hele model een zwaar accent legt op factoren die te maken met de sociale economische status. Het gaat om armoede, uitkeringsituaties en de*

wegingsfactor gebaseerd op het gestandaardiseerd gemiddeld gezinsinkomen. Elk van de gekozen maatstaven is voldoende theoretisch verantwoord maar er bestaat onvoldoende zicht op de cumulatie van maatstaven die deels hetzelfde verklaren. De factor stedelijkheid als negatieve verklaring voor het beroep op jeugdzorg zoals in het SCP- verklaringsmodel is geïdentificeerd komt niet terug in het objectieve verdeelmodel. De mogelijke invloed van de omgeving op het beroep op de jeugdzorg komt mede door de gekozen onderzoeksmethode niet goed over het voetlicht.

**Datum**

27 februari 2015

**Kenmerk**

2015-0000116226

#### 4.

##### **Jeugdigen met een voogdijmaatregel en 18+ (voortgezette jeugdhulp)**

Voor jeugdigen met een voogdijmaatregel en voor jeugdigen van 18 jaar en ouder die gebruik maken van voortgezette jeugdhulp geldt een afwijkend woonplaatsbeginsel waardoor niet de gemeente waar de gezagdrager woont verantwoordelijk is, maar de gemeente waar de jeugdige zelf woont. Over deze jeugdigen hebben de ouders immers niet (langer) het gezag, waardoor het woonplaatsbeginsel van de gezagsdrager niet langer als criterium kan worden gebruikt om de verantwoordelijke gemeente te bepalen. De voor jeugdhulp verantwoordelijke gemeente is in deze gevallen de werkelijke verblijfplaats van de jeugdige. Dit is vooral van belang voor gemeenten die veel intramurale instellingen hebben waar jeugdigen onder voogdij en 18-plus verblijven. De verdeling daarvan laat zich niet in een objectief verdeelmodel onderbrengen.

De kosten voor deze groep worden berekend door het aantal dagen jeugdhulp per jeugdvorm te vermenigvuldigen met een op basis van historische gegevens vastgestelde gemiddelde dagprijs.

Voor 2017 gelden de aantallen cliënten gebaseerd zijn op de beleidsinformatie die jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen verplicht over 2015 bij het CBS moeten aanleveren. Vanuit deze beleidsinformatie volgt dus welke gemeente verantwoordelijk is voor de geleverde jeugdhulp. Tevens is per jeugdhulpvorm te bepalen hoeveel dagen jeugdhulp een jeugdige met een voogdijmaatregel of een 18-plusser in een jaar heeft ontvangen

Dit houdt in dat het volume met een vertraging van twee jaar wordt gehonoreerd. Voor gemeenten die te maken hebben met een groei in het aantal cliënten betekent dit een tijdelijk nadeel voor gemeenten die een daling van het volume kennen levert het een voordeel op.

##### *- Aparte bekostiging*

De Raad is van oordeel dat de aparte regeling voor deze groep buiten de objectieve verdeling vanuit kostenoriëntatie gerechtvaardigd is en daarmee ook buiten de overheveling naar het gemeentefonds moet worden gehouden. Hiervoor is een decentralisatie-uitkering het aangewezen instrument. De problematiek is vergelijkbaar met het onderdeel beschermd wonen binnen de Wmo 2015. De gemeenten die het betreft hebben namelijk geen invloed op de toestroom van cliënten die aangewezen zijn op de zorg die door een instelling wordt geboden, die (toevallig) in hun gemeente is gehuisvest.

##### *- Korting op jeugdzorg*

De korting op de jeugdzorg dient volgens de Raad niet ten laste te komen van het budget voor jeugdigen onder voogdij en 18-plus. De gemeenten die verantwoordelijk worden voor kinderen met een voogdijmaatregel kunnen het

beroep op deze vorm van jeugdzorg immers niet zelf beïnvloeden. Door een rechterlijke uitspraak komt deze groep vanwege het woonplaatsbeginsel onder hun verantwoordelijkheid. Alle gemeenten gezamenlijk kunnen door een versterking van preventieve maatregelen of andere zorgconcepten het mogelijk toekomstig beroep op deze vormen van zorg wel enigszins beïnvloeden. De gedachte achter de efficiencykorting is immers dat het zorgvolume op de zwaardere zorg kan worden beperkt door betere preventieve zorg en een integrale aanpak vanuit andere gemeentelijke taken. Het aantal jeugdigen met een voogdijmaatregel en 18-plus geldt voor de ontvangende gemeente daarmee een gegeven. De mogelijkheden om via de tarieven te besparen lijken gering.

**Datum**

27 februari 2015

**Kenmerk**

2015-0000116226

- *Gemiddelde prijs*

Er wordt gewerkt met een gemiddelde dagprijs. De jeugdhulpvorm 'verblijf bij een jeugdhulpaanbieder' anders dan pleegzorg, gezinsgericht of gesloten plaatsing is een brede categorie waarbinnen de 'dagprijzen' uiteenlopen. Het is mogelijk dat gezien de aard en het type zorg bepaalde gemeenten te maken hebben met juist de duurdere vormen van jeugdzorg vanwege een zwaarder en gespecialiseerd en daarmee duurder aanbod. Nagegaan moet worden hoe groot de afwijkingen zijn en of er niet enige vorm van diversificatie wenselijk is. Het gaat per slotte om een groep jeugdigen waar een gemeente zonder daar enige invloed op te kunnen uitoefenen mee te maken krijgt louter vanwege het feit dat de instelling daar gevestigd is. Het komt dan onredelijk voor de gemeente daarvoor te laten opdraaien.

**5.**

**Herverdeeleffecten**

De Raad merkt op dat aan de herverdeeleffecten geen absolute waarde mag worden toegekend.

**Tabel 2: Verschil tussen objectief en historisch**

<i>Factor historisch hoogst/laagst</i>	4
<i>HVE per inwoner t.o.v. het historische budget</i>	
	Aantal gemeenten
groter dan 45	25
tussen groter dan 30 en kleiner of gelijk aan 45	24
tussen groter dan 15 en kleiner of gelijk aan 30	60
tussen groter dan 0 en kleiner of gelijk aan 15	90
tussen groter 0 en kleiner dan -15	78
tussen groter dan -15 of kleiner of gelijk aan -30	57
tussen groter dan -30 of kleiner of gelijk aan -45	35
Groter dan -45	33
<b>Totaal</b>	<b>402</b>

Bij de vergelijking met het historische budget gaat het om een vergelijking met een gereconstrueerde verdeling. Het historische budget is op basis van de beschikbare gegevens van uit verschillende bronnen zo goed en zo kwaad mogelijk aan de gemeente toegerekend. Het werkelijke gebruik binnen de gemeentegrens kan daarvan afwijken. Daarbij is de verdeling gebaseerd op basis van gegevens uit 2012. De objectieve verdeling gaat pas in per 2016. De ervaring leert dat de dynamiek tussen de jaren bij het beroep op jeugdvoorzieningen groot kan zijn. Ook

beleidsmatig heeft in deze jaren een grote verandering plaats gevonden. Daarom mag ook geen absolute waarde toe worden gekend aan de gepresenteerde herverdeeleeffecten. De werkelijke kosten waar gemeenten in de komende jaren mee te maken krijgen, zijn op dit moment nog een black box. Herverdeeleeffecten zijn daarmee niet absoluut, hooguit indicatief.

**Datum**

27 februari 2015

**Kenmerk**

2015-0000116226

De gemeenten nemen in 2015 de taken over van de zorgpartijen die tot en met 2014 verantwoordelijk waren. Het is welhaast zeker dat er tussen gemeenten/regio's aanzienlijke verschillen bestaan in het niveau van zorg. Dat verschijnsel deed zich ook voor bij de decentralisatie van de Wmo. Het is lastig vast te stellen of de herverdeeleeffecten tussen het oude historische en het nieuwe objectieve model zijn toe te schrijven aan gebreken in het verdeelmodel of aan verschillen in zorgniveau bij de huidige uitvoerders. Waar de verschillen voortvloeien uit een verschil in beleid en toewijzing houdt dat in dat herverdeeleeffecten een gewenst effect zijn omdat het bijdraagt aan het voorkomen van ongewenste verschillen. Het beperken van herverdeling is ook geen doel op zich, maar de herverdeeleeffecten moeten wel objectief verklaarbaar zijn.

De herverdeeleeffecten bij de jeugd zijn wel groter dan bij de Wmo, ondanks dat de spreiding minder is. Het voorgestelde model laat hier en daar flinke herverdeeleeffecten zien, maar de herverdeeleeffecten van het nieuwe verdeelmodel lijken voor de meeste gemeenten overzichtelijk. Bij het grootste deel van de gemeenten blijven de verschillen met de historische budgetten binnen de bandbreedte van plus of min 15 euro. Voor een deel vloeien de herverdeeleeffecten voort uit de gegroeide praktijk die niet volledig objectief verklaarbaar zijn door objectieve globale factoren. Het gaat dan om de effectiviteit van basisvoorzieningen, toegang tot zorg en ambulantisering. Het betreffen jaarlijkse fluctuaties in de kosten die zich vooral bij kleine gemeenten voordoen.

Opvallend is de verschuiving ten opzichte van de historische verdeling van middelgrote naar kleine gemeenten. Waarbij de middelgrote gemeente per saldo als groep op achter uitgaan. Bij de middelgrote gemeenten valt de grote spreiding op. Een globale analyse leert dat het qua sociale structuur om een zeer heterogene groep gaat. Dit wordt mogelijk veroorzaakt door de vermenigvuldigingsfactor van het zelfoplossend vermogen verschillen uitvergroet. Een andere oorzaak houdt verband met het feit dat in veel middelgrote gemeenten van oudsher relatief veel gebruik wordt gemaakt van verblijfsvoorzieningen (die daar meer zijn gevestigd), terwijl dat in veel kleine gemeenten juist minder het geval is. Als verklaring wordt gewezen op het feit dat dit historische gegroeide scheefheden betreft. Het objectieve model bewerkstelligt –zoals beoogd– dat alle (typen) gemeenten een zo gelijkwaardig mogelijke voorzieningencapaciteit (inclusief zorg met verblijf) kunnen realiseren. De Raad acht de verklaring plausibel maar is daarmee nog niet overtuigd dat deze uitgaven daarom niet moeten worden gehonoreerd in de objectieve verdeling. Dat is alleen het geval als gemeenten dit gebruik kunnen beïnvloeden.

Vooraf bij kleine gemeenten zijn zowel de positieve als negatieve herverdeeleeffecten voor een deel te verklaren door incidentele uitschieters is in het betreffende jaar. Bij de meeste regio's zijn de afwijkingen beperkt in omvang. Enkele regio's met (zeer) hoge historische kostenniveaus geven een sterk afwijkend beeld te zien. Dit is een relevant gegeven omdat bij de jeugdzorg wordt verondersteld dat er tussen gemeenten binnen een regio een zekere mate van

risico verevening tot stand zal komen. De vraag is in hoeverre dat daadwerkelijk gestalte krijgt, maar in regio's die te maken hebben met een negatief herverdeeleffect valt er minder te verevenen.

**Datum**

27 februari 2015

**Kenmerk**

2015-0000116226

Omdat de huidige jeugdzorg sterk regionaal is ingekleurd, worden de verschillen met de historische kosten op gemeenteniveau niet alleen beïnvloed door vraagfactoren vanuit de bevolking, maar ook door keuzes van allerlei ketenpartijen in de regio. Verschillen in –regionale– ketenpraktijken zijn niet gehonoreerd in het objectieve verdeelmodel.

Bij een aantal gemeenten hangen afwijkingen mogelijk samen met een relatief grote concentratie van pleeggezinnen (pleegoudervoogden). Het is op basis van de beschikbare gegevens niet mogelijk daar inzicht in te geven. Pleegouder- en burgervoogden nemen als het ware de plaats van de gezaghebbende ouder in en gaan een duurzame relatie met de jeugdige aan. Het beleid van de gemeente van de pleegouder- of burgervoogd is vanaf dat moment dan ook mede van invloed op het jeugdhulpgebruik van deze jeugdige. Om deze reden zijn de middelen voor jeugdigen met een pleegouder- of burgervoogd in het objectieve verdeelmodel meegenomen. Hiermee worden echter niet de invloeden op jeugdhulpkosten gehonoreerd die in het verleden zijn ontstaan. De Raad adviseert ten behoeve van de verdere ontwikkeling van het verdeelmodel de spreiding van pleegouder- of burgervoogden te inventariseren en te bezien of dit een verklaring biedt voor de verschillen in beroep op de jeugdzorg.

De kwaliteit van de basisgegevens moet worden verbeterd. Een deel van de herverdeeleffecten hangt hiermee samen. Naar verwachting komen vanaf 2015 gegevens beschikbaar, die beter zicht geven op de effecten van een juiste toepassing van het woonplaatsbeginsel (zeker bij nieuwe cliënten) alsmede de aansluiting met de nieuwe gemeentelijke zorgcontext. Dit geldt zowel voor de positieve als de negatieve herverdeeleffecten. Een ander belangrijk mogelijk effect treedt nog op door de verschuiving van het aantal kinderen dat uiteindelijk nog onder de Wet langdurige zorg (Wlz) zal vallen.

In de loop van dit jaar komen de cijfers over 2013 beschikbaar. Dit geeft in elk geval een betrouwbaarder beeld. Dan kan blijken of de historische budgetverdeling van 2012 op 2013 stabiel blijft, of dat er onverklaarbare uitschieters zijn. De Raad geeft in overweging om het model op basis van de nieuwe cijfers opnieuw te schatten.

## 6.

### **Overgangsregeling en overheveling**

Het verdeelmodel voor de jeugd moet worden gezien als een tijdelijk tussenstap naar een definitief verdeelmodel. Om de herverdeeleffecten te kunnen opvangen moet er een overgangsregeling komen voor de budgetten in het sociale domein. Het gaat daarbij vooral om de budgetten jeugd en Wmo.

Er dient een onderscheid te worden gemaakt in:

- de ingroei naar een objectieve verdeling
- de integrale overgangsregeling
- de evaluatie van de objectieve verdeling
- de integratie in de algemene uitkering van het gemeentefonds

Het gaat weliswaar om te onderscheiden aspecten maar ze dienen wel in samenhang te worden beoordeeld.

**Datum**

27 februari 2015

**Kenmerk**

2015-0000116226

In eerste aanleg gaat het om de termijn waarbinnen van de geconstrueerde historische verdeling wordt overgegaan naar de objectieve verdeling voor de jeugd. De Raad bepleit een beperkte overgangstermijn van maximaal drie jaar, omdat:

- het gaat om een geconstrueerde historische verdeling
- toevalligheden spelen in de historische verdeling een belangrijke rol
- het referentiejaar 2012 is en het doet geen recht aan de dynamiek van de kosten om bij de verdeling uit te gaan van kosten van meer dan 6 jaar geleden
- er is (nog) geen goed inzicht in de werkelijke gemeentelijke kosten, bij een te lange overgangstermijn ontstaat het risico dat de uitgaven zich gaan zetten naar de inkomsten.

In zijn advies over de Wmo 2015 heeft de Raad zijn voorkeur uitgesproken voor één integrale overgangsregeling voor het sociale domein. De overweging daarbij is dat dit aansluit bij de beoogde integrale afweging bij gemeenten. Vanaf 2016 gelden overigens pas de objectieve verdelingen voor de Wmo 2015 en Jeugd, waarbij de herverdeeleffecten gaan optreden.<sup>8</sup>

Het objectieve verdeelmodel voor de voorzieningen jeugd is voor dit moment het best haalbare maar het doet onvoldoende recht aan de dynamiek van de uitgaven en is niet toegesneden op de gewenste toekomstige ontwikkelingen. De ambitie van de decentralisatie van het jeugdbeleid is immers dat door een grotere aandacht voor preventieve maatregelen, het bevorderen van een integrale aanpak, en een regionale afstemming van de zorginkoop een effectievere en efficiëntere aanpak van de jeugdzorg ontstaat. De Raad merkt daarbij op dat ook de uitgangspositie voor gemeenten en regio's op dit moment grote verschillen vertoont.

Het is van groot belang dat voorafgaande aan de overheveling de kostenontwikkeling van de over te hevelen budgetten goed wordt gevolgd en de verdeling wordt aangepast aan de kostenontwikkeling. Daarbij moet niet alleen rekening worden gehouden met een overgangstermijn voor het opvangen van de herverdeeleffecten binnen het sociale domein maar ook met het feit dat de kosten bij gemeenten zich nog moeten uitkristalliseren.

Aandachtspunt bij de evaluatie van de kosten van de jeugdzorg is dat daarbij ook de kosten voor preventie moeten worden meegenomen die al onderdeel uitmaken van het huidige takenpakket van gemeenten. De veronderstelling is immers dat meer aandacht voor preventie leidt tot lagere uitgaven in duurderde vormen van jeugdzorg. Ook de vraag in hoeverre binnen regio's verevening van risico's zal gaan plaats vinden is een belangrijk aandachtspunt voor de verdeling.

#### *Overheveling naar algemene uitkering*

De Raad wees er in zijn Wmo advies op dat er een spanning ontstaat tussen de wens om al in 2018 over te gaan tot overheveling van de budgetten uit het sociale domein (Wmo 2015, jeugd en Participatie) naar de algemene uitkering en de tijd die nodig is voor het evalueren van de werking van de objectieve verdeelmodellen. Naar het oordeel van de Raad is er ook geen absolute noodzaak om in 2018 al

<sup>8</sup> Rfv, *Advies objectief verdeelmodel Wmo 2015*, oktober 2014

over te gaan tot een volledige integratie van de budgetten uit het sociale domein naar de algemene uitkering. De middelen uit het sociaal deelfonds zijn immers ook vrij besteedbaar. De Raad herhaalt zijn pleidooi voor een fundamentele herbezinning op het stelsel van de financiële verhoudingen, waarbij naast de bestuurlijke ontwikkelingen ook de omvang en de voeding van het gemeentefonds in relatie tot de omvang van het eigen belastinggebied moeten worden meegenomen.

**Datum**

27 februari 2015


**Kenmerk**

2015-0000116226

De Raad voor de financiële verhoudingen,



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



Dr. C.J.M. Breed, secretaris