Vereniging van
Nederlandse Gemeenten

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Dhr. drs. G.J. Buitendijk
Postbus 20011
2500 EA 'S-GRAVENHAGE

doorkiesnummer	uw kenmerk	bijlage(n)
(070) 373 8393	2014-0000634346	1
betreft	**ons kenmerk**	**datum**
Adviesaanvraag Objectief Verdeelmodel Jeugdhulp	ECFE/U201500030	13 maart 2015

Geachte heer Buitendijk,

In uw brief van 3 december jl. vraagt u de VNG advies over het objectief verdeelmodel Jeugdhulp. Het model is ontwikkeld door Cebeon, waarbij voortgeborduurd is op het verklaringsmodel dat eerder ontwikkeld is door het SCP.

In feite gaat het om twee verdeelmodellen:

1. het hoofdmodel, dat circa € 3,4 miljard verdeelt. Hieronder vallen alle budgetten zolang de hoofdregel van het zogenaamde woonplaatsbeginsel uit de Jeugdwet geldt. Dat houdt kortweg in dat de woonplaats van de gezagdrager(s) bepalend is voor het antwoord op de vraag welke gemeente inhoudelijk en financieel verantwoordelijk is voor de zorg voor een kind.
2. een model voor de budgetten voor groepen jeugdigen voor wie een uitzondering op dit woonplaatsbeginsel geldt (het cluster "afwijkende woonplaats"). Die uitzondering houdt in dat de woonplaats van het kind zelf bepalend is voor het antwoord op de vraag welke gemeente inhoudelijk en financieel verantwoordelijk is voor de zorg voor een kind. Hieronder vallen jeugdigen met een voogdijmaatregel en jeugdigen met voortgezette jeugdhulp (na 18 jaar). Het gaat hierbij om circa € 0,5 miljard.

In ons onderstaande advies maken wij duidelijk onderscheid in de twee modellen. Dit advies is tot stand gekomen na een intensieve gedachtewisseling met onze leden.

Maar voordat we inhoudelijk ingaan op de modellen, willen we een kritische noot afgeven over het feit dat uw adviesaanvraag

- geen tabel kende met modeluitkomsten in euro's per gemeente,
- geen uitsplitsing kende in de bedragen per onderdeel (voor het hoofdmodel en voor het cluster "afwijkende woonplaats") en
- geen overzicht bood van de gemeentelijke scores die per maatstaf per gemeente zijn meegenomen in het hoofdmodel.

Om een verdeelmodel te kunnen beoordelen is inzicht in de kwantitatieve gevolgen volstrekt noodzakelijk. Uiteindelijk zijn voor de modeluitkomsten in euro's per gemeente tabellen beschikbaar gekomen met beperkingen omtrent verspreiding. Met onnodig rumoer, verwarring en extra werk tot gevolg. Naar onze mening waren die kwantitatieve gevolgen, inclusief bijbehorende toelichting, prima geschikt om te publiceren bij uw adviesaanvraag. Eventuele voorbehouden over wat de cijfers wel en niet behelzen hoeven daaraan niet in de weg te staan en zijn op te lossen met goede communicatie. Nu hebben wij ons bij dit advies moeten baseren op de data die wel beperkt voorhanden waren.

Wij verwachten van uw ministerie dat het –ook na dit advies of zelfs na publicatie van een verdeelmodel in de voorjaarscirculaire 2015– energie blijft steken in het bieden van verklaringen tussen het historische verdeelmodel en het objectieve verdeelmodel. Met name in het historische verdeelmodel zit voor gemeenten een groot vraagpunt. Veel gemeenten kunnen daardoor de verschillen tussen beide modellen niet uitleggen en hebben dan ook geen sturingshandvatten om goede zorg binnen het beschikbare budget vorm te geven. Wij vragen u daarom dringend om gemeenten van die informatie te voorzien.

1. Hoofdmodel

Een goed objectief verdeelmodel kent een adequate, globale kostenoriëntatie waardoor het verdeelsysteem verschillen in kosten van soortgelijke taken tussen gemeenten honoreert die het gevolg zijn van uiteenlopende exogene omstandigheden/factoren (structuurkenmerken). Daarbij hoort dat historisch gegroeide kosteneffecten die zijn beïnvloed door specifieke regionale of lokale keuzes zoveel mogelijk buiten beschouwing worden gelaten. Een goed objectief verdeelmodel, dat alle gemeenten in dezelfde uitgangspositie zet, is uiteindelijk de gewenste situatie. Dat in 2015 gewerkt wordt met een verdeling die op historische basis gereconstrueerd is, is –zeker gezien het overgangsrecht voor cliënten– een belangrijke tussenstap. Hier was ook geen alternatief voor beschikbaar. Echter, het is een situatie die niet langjarig kan duren. Want de historische verdeling hoorde bij de oude zorg-infrastructuren. Nu met de decentralisatie een transformatiepad is ingezet, moet een verdeling tot stand komen dat deze transformatie niet belemmert. Daarnaast telt mee dat:

- de gereconstrueerde historische verdeling gebaseerd is op ervaringscijfers uit 2012 (GGZ uit zelfs 2011). De dynamiek in de tijd maakt het dat de reconstructie uit 2012 nauwelijks meer kan aansluiten bij de kosten die gemeenten straks in 2016 maken. Incidenten uit 2012 in positieve of negatieve zin zouden dan jarenlang (4 jaar) invloed houden. Terwijl de onderzoekers aangeven dat feitelijke gebruikspatronen veranderen. Zoals een verschuiving naar meer voogdij en minder ondertoezichtstelling en in de verhouding tussen zorg zonder verblijf en zorg met verblijf, die op regionaal en gemeentelijk niveau uiteenlopen.
- uiteenlopende regionale keuzes in het verleden rond de inrichting en uitvoering van jeugdzorg (omvang, samenstelling en locatie van aanbod) een rol spelen in de gereconstrueerde historische verdeling uit 2012. Maar die keuzes zijn in 2016 aan gemeenten.
- duidelijk is dat de data die ten grondslag liggen aan de gereconstrueerde historische verdeling uit 2012 gebreken kennen, waaronder toepassing van het woonplaatsbeginsel in de jeugdzorg^{plus}.

Kortom, wij hebben grote vraagtekens bij de mate waarin de gereconstrueerde historische verdeling uit 2012 iets kan zeggen over de benodigde middelen van gemeenten in 2016 en verder.

In een objectief model wordt voor het merendeel van de nadelen van de gereconstrueerde historische verdeling uit 2012 gecorrigeerd. Zo zijn de regionale keuzes uit het voormalige jeugdstelsel zo veel als mogelijk uit het objectieve model gefilterd. En zijn incidentele uitschieters gedempt. Duidelijk is wel dat zowel de gereconstrueerde historische verdeling uit 2012 als het voorgestelde objectieve model niet optimaal zijn. Beide modellen zijn op dit moment het best haalbaar, op basis van de basisgegevens die beschikbaar waren. Daarom zien wij de komende jaren de volgende stappen voor ons om te komen tot een verbeterd objectief verdeelmodel.

A. Wij verwachten dat in 2017, uiterlijk in 2018 gewerkt kan worden met een volledig objectief verdeelmodel. In de loop van 2016 komen data uit 2015 beschikbaar. Dat kan leiden tot een objectief model voor het jaar 2017 (publicatie voorjaarscirculaire 2016). Als dat in de tijd niet haalbaar is zou in 2018 voor het eerst volledig met een objectief verdeelmodel gewerkt kunnen worden. Dat verbeterde objectieve model is de eerste mogelijkheid om aan te sluiten bij het hervormde jeugdhulpsysteem waarin onder andere meer integraal wordt gewerkt en nieuwe/verbeterde toeleidingsmethoden worden gebruik. Een eerste stap in de transformatie van de jeugdhulp. In de jaren daarna kan –periodiek– gekeken worden naar hoe het objectieve model verbeterd kan worden, doordat gemeenten steeds meer ervaring hebben met het nieuwe systeem.

B. Tot aan 2017 (2018) zouden de in het Cebeon-rapport genoemde verbeterslagen zo snel als mogelijk opgepakt moeten worden, waaronder verbreding van het aantal jaren waarop het verdeelmodel is gebouwd. Daarnaast zien wij een groot aantal andere inhoudelijke verbeterpunten. In ieder geval de volgende zaken zouden voorafgaand aan publicatie van het definitieve verdeelmodel voor 2016 in de komende voorjaarscirculaire nader verwerkt moeten zijn:

    - In het verklaringsmodel van het SCP komt de factor allochtonen (m.n. van Turkse afkomst) naar voren als factor met een drukkend effect op het hulpgebruik. Niet zo zeer omdat er minder behoefte is maar omdat er flinke drempels zitten tussen behoefte aan en gebruik van hulp. Cebeon heeft die factor niet rechtstreeks meegenomen maar wel wordt het leerlingengewicht in het objectieve model gebruikt als correctie vanwege dubbeltellingen voor kinderen van laagopgeleide ouders. Hierdoor wordt het budget van gemeenten gekort als er meer allochtonen zijn omdat deze groepen ook hoger scoren in de leerlingengewichten. Terwijl gemeenten nu inzetten op het verwijderen van obstakels tussen behoefte en gebruik van jeugdhulp bij de allochtone groepen, worden zij in het budget gekort door het onvermogen om dit in afgelopen jaren te realiseren. Om dit laatste te voorkomen zou het objectieve verdeelmodel gecorrigeerd moeten worden.

    - Het medicijngebruik van ouders wordt meegewogen als indicatie van hun psychische problemen. Echter, er zijn ook ouders met psychische problemen die geen medicijnen gebruiken en waarvoor net zo goed geldt dat de psychische problemen de ontwikkeling van het kind kunnen beïnvloeden. Dit doet vermoeden dat de kosten die voortvloeien uit de jeugdzorg voor kinderen met ouders met psychische problemen

die geen medicijnen gebruiken onderschat wordt. Dat zou nogmaals goed bekeken moeten worden.

- De wegingsfactor op basis van het gemiddeld gestandaardiseerd inkomen is zeer dominant. En tegelijkertijd hebben gemeenten erg weinig inzicht in het verband tussen dit gemiddeld gestandaardiseerd inkomen en het zelfoplossend vermogen van gezinnen, met name in gezinnen met verstandelijk beperkte gezinsleden of GGZ-zorg. Daarnaast wordt mogelijk onvoldoende rekening gehouden met eventuele bandbreedtes binnen dit gemiddeld gestandaardiseerd inkomen van de gemeente. Een relatief hoog gemiddeld inkomen betekent niet dat in deze gemeenten geen gezinnen met een laag inkomen zijn waarvoor de gemeente gemiddeld meer zorg zal moeten bieden dan wanneer minder marge binnen het gemiddelde gestandaardiseerd inkomen van de gemeente voorkomt. Ook geldt dat een gezin met een laag gezinsinkomen en veel kinderen een ander risico op zorg voor gemeenten met zich meebrengt dan een gezin met een laag gezinsinkomen met slechts één kind.
  Een verbetering van het objectieve model en betere uitleg van het model is op dit punt noodzakelijk.

- Eind 2014 heeft staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport besloten dat voor een grote groep cliënten het overgangsrecht van de Wet langdurige zorg van toepassing is. Die cliënten (de zogenaamde Wlz-indiceerbaren) konden ervoor kiezen om per 2015 rechtstreeks de Wet langdurige zorg in te stromen. Dat betekent dat hun zorg niet langer onder de Jeugdwet valt. In de data waar het historische en objectieve model op gebouwd zijn, zijn deze cliënten nog wel onder de Jeugdwet meegeteld. Dat moet gecorrigeerd worden in het objectieve verdeelmodel (een correctie in het historische verdeelmodel voor 2015 is al voorzien).

Daarnaast vindt u in de bijlage een aantal verbeterpunten dat door de onderzoekers of gemeenten is aangedragen. Op deze punten vernemen we graag uw reactie en bespreken we met u of en zo ja op welke termijn die verwerkt kunnen worden in het objectieve verdeelmodel.

C. Voor in ieder geval het jaar 2016 (mogelijk ook voor 2017 als er dan nog geen objectief verdeelmodel ligt dat mede gebaseerd is op gemeentelijke ervaringscijfers uit 2015) adviseren wij om zowel het gereconstrueerde historische model uit 2012 én het objectieve verdeelmodel een gelijke rol te laten spelen bij de verdeling van de gemeentelijke middelen in 2016. Wij en gemeenten weten dat dat voor een aantal gemeenten leidt tot een forse wijziging in het budget ten opzichte van 2015 (waarbij een overgangsregeling de grootste herverdeeleffecten kan opvangen, zie hieronder). Maar het is naar onze mening de beste wijze om aan te kunnen sluiten bij de verwachte kosten van gemeenten in 2016. De wens om al snel in forse mate gebruik te maken van het objectieve verdeelmodel is ook ingegeven vanuit de gedachte dat een langdurig ingroeipad geen stimulans tot een transformatie geeft. Immers, hoe veeleisend en ingewikkeld dat voor gemeenten én hun inwoners ook is, gemeenten passen hun beleid en daarmee de kosten (deels) aan aan de middelen die zij daarvoor van het Rijk krijgen.

Overgangsregeling

Een overgang van het ene op het andere jaar van een 100% historische verdeling naar een verdeling met 50% historisch en 50% objectief verdeelmodel voor de Jeugdwet vraagt te veel van een aantal gemeenten. De financiële schokken zouden dusdanig groot zijn dat die niet op te vangen zijn met lagere bestedingen, temeer daar de herverdeeleffecten bovenop de macro-

efficiencykortingen van het Rijk komen. Niet alle gemeenten zullen in staat zijn om continuïteit van zorg te bieden, laat staan dat zij kunnen investeren in de gewenste transformatie waarbij de kosten voor de baat uitgaan. Om een maximum te stellen aan het herverdeeleffect dat gemeenten kunnen opvangen hebben wij een voorstel voor een overgangsregeling. Dat hebben we ook ingebracht in de werkgroep overgangsregeling integratie-uitkering sociaal domein, ambtelijk getrokken door medewerkers van uw ministerie. Ons voorstel ziet niet alleen op de integratie-uitkering sociaal domein maar op alle herverdeeleffecten die voortvloeien uit belangrijke trajecten met vrij besteedbare middelen. Het gaat daarbij om de eerste en tweede fase van het groot onderhoud van het gemeentefonds, Wmo 2015, Jeugdhulp, het Participatiebudget en de BUIG-middelen. Dat zijn immers middelen waarover een gemeentebestuur zelf kan besluiten.

Het negatieve saldo van al deze herverdeeltrajecten samen zou per jaar niet meer dan 15 euro per inwoner mogen bedragen. Dit gedurende een periode van vier jaar. In deze vier jaar kan verder worden nagedacht over de laatste stappen naar de structurele situatie. Dat kan op basis van de verbeterde objectieve verdeelmodellen die in de komende jaren beschikbaar komen, mét bijbehorende hernieuwde herverdeeleffecten.

Voor het inkoopproces is het van belang dat een (meerjarige) overgangsregeling in de komende voorjaarscirculaire bekend wordt gemaakt. De voorbereidingen voor de zorginkoop voor 2016 starten al voor de zomer. Als de overgangsregeling dan nog niet bekend is, is de kans groot dat de daadwerkelijke inkoop vertraagd wordt. Dat is in niemands belang.

2. Model voor situaties met uitzonderlijk woonplaatsbeginsel

Lange tijd leek een goede oplossing voor het cluster "afwijkende woonplaats" niet mogelijk, hoewel bij voorbaat duidelijk was dat de clustering die optreedt door de definitie van het begrip "woonplaats" in de Jeugdwet niet gevangen kan worden in een objectief verdeelmodel. De voorgestelde oplossing in de vorm van een dynamisch historisch model komt tegemoet aan de bijzondere positie van gemeenten die intramurale instellingen binnen de gemeentegrenzen kennen waar voogdijcliënten en cliënten van 18 jaar of ouder wonen.

De mate waarin gemeenten met dit model gecompenseerd worden voor de kosten die zij maken voor voogdijcliënten en cliënten van 18 jaar of ouder hangt zowel af van de aantallen cliënten die meegerekend worden als van de prijzen waarmee vermenigvuldigd wordt.
Daarom willen wij als eerste op de noodzaak wijzen dat dat jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen het woonplaatsbeginsel juist toepassen. Dat kan een kwetsbaar gegeven zijn, waar alle betrokken partijen alert op moeten zijn en checks and balances voor moeten inbouwen. Daarnaast hebben we tot nog toe geen duidelijkheid over de "dagprijzen" die toegepast zouden worden. Wij willen u vragen gemeenten van een toelichting te voorzien hoe die dagprijzen worden opgebouwd. Wij adviseren u daarbij reële dagprijzen te hanteren die aansluiten bij de prijzen die de betrokken gemeenten moeten betalen, waarbij tegelijkertijd niet moet worden vergeten dat ook dit deel van de jeugdhulp onderdeel is van de transformatie-opgave.

In het rapport over de voorgestelde modellen beschrijft u niet op welke wijze het totale macrobudget in 2016 wordt verdeeld over het objectieve hoofdmodel en het cluster "afwijkende woonplaats". Ook geeft u niet aan op welke wijze de oplopende efficiencykorting wordt verdeeld over beide onderdelen. Wij adviseren u om jaarlijks eerst de berekening van het cluster "afwijkende woonplaats" te maken en de uitkomst daarvan in mindering te brengen op het totale macrobudget. Het restant kan dan via het

objectieve hoofdmodel verdeeld worden. Deze werkwijze stimuleert gemeenten om het voorliggende zorgtraject zo goed mogelijk te organiseren waardoor minder voogdij-cliënten en meerderjarige cliënten in zorg zijn. Elke euro die bespaard wordt op het cluster "afwijkende woonplaats" wordt immers toegevoegd aan het objectieve model, waar elke individuele gemeente van profiteert. Daarnaast adviseren wij u de oplopende efficiencykorting in mindering te brengen op het objectieve hoofdmodel. En niet op het cluster "afwijkende woonplaats". Immers, de efficiencykorting van Rijkswege is vooral ingegeven vanuit het idee dat het zorgvolume op de zwaardere zorg teruggedrongen kan worden door betere preventieve zorg en de integrale aanpak vanuit andere gemeentelijke domeinen en taken. Niet door puur tarieven van zorgtrajecten te verlagen. Die mogelijkheid van betere werkwijzen in het preventieve veld en integrale aanpak hebben de gemeenten die na de rechtelijke uitspraak verantwoordelijk worden voor de voogdij- en meerderjarige cliënten afkomstig uit andere gemeenten niet. De beoogde efficiencyslagen zijn nagenoeg alleen mogelijk in het voortraject, voorafgaand aan een rechtelijke uitspraak. En past daarom beter bij het hoofdmodel.

Met deze kanttekeningen op het model voor situaties met uitzonderlijk woonplaatsbeginsel zijn wij er voorstander van per 2017 te werken met de door u voorgestelde wijze door de aantallen cliënten uit het cluster "afwijkende woonplaats" uit de beleidsinformatie te vermenigvuldigen met de dagprijzen. Voor het tussenjaar 2016 kan teruggevallen worden op de historische budgetten uit 2013 (GGZ 2012) voor de voogdijcliënten en cliënten van 18 jaar of ouder.

Graag vernemen wij uw reactie op ons bovenstaand advies en maken we met uw ministerie afspraken over de termijn waarbinnen verbeteringen verwerkt kunnen worden in het objectieve verdeelmodel.

Een afschrift van deze brief sturen wij aan de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport drs. M.J. van Rijn en de beheerder van het gemeentefonds, de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dr. R.H.A. Plasterk en de staatssecretaris van Financiën ir. E.D. Wiebes MBA.

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten

J. Kriens
Voorzitter directieraad