



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



Friciekosten transitie jeugdzorg

Een onderzoek naar frictiekosten en budgetconsequenties in diverse scenario's

Eindrapport

Een onderzoek in opdracht van De Stuurgroep Stelselherziening Jeugd

Niek Timmermans (Panteia)
Matthijs de Jong (SEOR)
Marieke Hollander (Panteia)

Projectnummer: C04144/BA4100

Zoetermeer, 31 januari 2013

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia/Research voor Beleid. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia/Research voor Beleid. Panteia/Research voor Beleid aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Beleidscontext	5
1.2	Doel van het onderzoek	6
1.3	Leeswijzer	8
2	Aanpak van het onderzoek	9
2.1	Omgaan met onzekerheden	9
2.2	Berekenen frictiekosten in scenario 1	10
2.2.1	Omzetveranderingen per subsector	11
2.2.2	Verschuivingen tussen instellingen	12
2.2.3	Berekening frictiekosten als gevolg van verlies werkgelegenheid	13
2.2.4	Berekening frictiekosten voor huisvesting	14
2.2.5	Periode waarbinnen de frictiekosten worden berekend	15
2.3	Berekenen frictiekosten in scenario 2	15
2.4	Berekenen frictiekosten in overgangscenario 3	16
2.5	Berekening budgetruimte gemeenten	17
2.6	Berekening frictiekosten provincies	18
3	Resultaten	19
3.1	Frictiekosten scenario 1	19
3.1.1	Frictiekosten door omzetvermindering op (sub)sectorniveau	19
3.1.2	Frictiekosten door verschuivingen tussen instellingen	20
3.1.3	Totale frictiekosten scenario 1	21
3.2	Frictiekosten scenario 2	23
3.3	Frictiekosten scenario 3	27
3.4	Budgetruimte van gemeenten in de drie scenario's	29
3.5	Gevoeligheidsanalyse	30
3.6	Frictiekosten provincies	31
4	Conclusies	33



1 Inleiding

1.1 Beleidscontext

De nieuwe Jeugdwet: van 'recht op zorg' naar 'zorgplicht'

Op 18 juli 2012 is de nieuwe Jeugdwet in concept beschikbaar gesteld. Met deze wet wordt beoogd een einde te maken aan de versnippering en tekortschietende samenwerking binnen de jeugdzorg. Behalve een meer integraal aanbod dient het nieuwe stelsel van zorg voor jeugd een omslag op te leveren naar meer preventie, vroegtijdiger ondersteuning, meer uitgaan van eigen kracht van jeugd en gezin en minder medicalisering. Daarnaast wordt gestuurd op een efficiëntere uitvoering: de transitie gaat gepaard met een efficiencykorting van €120 miljoen in 2015 en €300 miljoen in 2016, oplopend tot €450 miljoen in 2017, dat is 15% van het totaalbedrag van circa 3 miljard euro.

De jeugdwet maakt gemeenten bestuurlijk en financieel verantwoordelijk voor alle vormen van jeugdhulp, kindbeschermingsmaatregelen en jeugdreclassering. Onder de noemer jeugdhulp is zowel de laagdrempelige, lichte ondersteuning geschaard (die naar verwachting wordt geboden door het Centrum voor Jeugd en Gezin) als de specialistische hulp: de jeugd-LVB, Jeugd-GGZ en gesloten jeugdhulp. De gemeente dient een samenhangend beleid te voeren ten aanzien van deze vormen van hulp en de aanpalende terreinen zoals onderwijs en maatschappelijke ondersteuning.

Met het opstellen van de Jeugdwet moest een evenwicht worden gevonden tussen enerzijds het waarborgen van de nodige hulp en zorg voor jeugd, en anderzijds het komen tot vernieuwing en ontschotting, waarvoor een mate van beleidsvrijheid en de mogelijkheid lokaal maatwerk te bieden essentieel zijn. Dit heeft in de nieuwe Jeugdwet geresulteerd in een wettelijke 'zorgplicht' van gemeenten in plaats van het huidige 'recht op zorg'. De Jeugdwet geeft gemeenten een mate van vrijheid om te bepalen welke hulp nodig is en hoe deze wordt ingezet, maar noemt wel expliciete verantwoordelijkheden en taken.

Risico's en frictiekosten

De Jeugdwet regelt dat per 1 januari 2015 alle huidige taken op het gebied van jeugdzorg van de provincie (toegangsfunctie, provinciale jeugdzorg, jeugdbescherming en jeugdreclassering), het Rijk (jeugdzorg plus), de AWBZ (jeugd-LVB en langdurige jeugd-GGZ) en de ZvW (kortdurende jeugd-GGZ) worden overgeheveld naar gemeenten. Vanaf dat moment worden alle afspraken beëindigd tussen de huidige financiers en de aanbieders van jeugdzorg. De nieuwe wet heeft daarom, behalve voor gemeenten die te maken krijgen met efficiencykortingen en eventuele overgangsmatregelen, ook consequenties voor de huidige aanbieders, de huidige financiers en cliënten.

Voor de huidige aanbieders betekent dit dat zij te maken kunnen krijgen met een stop op of vermindering van de inkoop van hun diensten. Dit is afhankelijk van de wijze waarop gemeenten invulling gaan geven aan hun beleidsvrijheid, binnen de kaders van hun wettelijke zorgplicht. Dit kan grote financiële consequenties hebben voor de aanbieders en hun personeel. Mogelijk moet personeel worden ontslagen of omgeschoold, wat kosten met zich meebrengt, of moet huisvesting worden afgestoten. Dit zijn de frictiekosten die de transitie met zich meebrengt.

Definitie frictiekosten

Onder frictiekosten verstaan we:

- Wachtgelden voor personeel van instellingen, provincies en het Rijk
- Kapitaalslasten:
 - Kosten van afbouw of ombouw van gebouwen in eigendom van instellingen
 - kosten in verband met opzeggen huur
 - Kosten voor ICT/automatisering¹.

In het bijzonder de Bureaus Jeugdzorg kunnen aanzienlijke financiële risico's lopen gezien het wegvallen van hun wettelijk monopolie op het regelen van de toegang tot jeugdzorg. Ook de huidige financiers, rijk en provincie, kunnen te maken krijgen met frictiekosten die voortvloeien uit de beëindiging van hun eigen taken.

Tenslotte leidt de overgang ertoe dat cliënten die na 2015 een beroep doen op jeugdhulp, geen wettelijk recht meer hebben op zorg, zoals dat nu wel het geval is. De huidige conceptwet bepaalt dat het indicatiebesluit voor pleegzorg geldig blijft tot beëindiging zorg (tot 18 jaar of zoveel eerder als zorg niet meer nodig is). Voor de overige zorg geldt een maximale geldigheidstermijn van 1 jaar na 1-1-2015.

1.2 Doel van het onderzoek

In de bestuursafspraken 2011-2015 staat dat er gekeken moet worden naar overgangsmaatregelen voor afbouw van de subsidierelatie van de provincies met de instellingen en voor waarborgen van de hulp aan cliënten die op basis van de huidige wet recht hebben op (soms langdurige) jeugdzorg. Om een voorstel te maken voor de concrete invulling hiervan is de 'Werkgroep Overgangsmaatregelen ter bestijding van de risico's van de transitie jeugdzorg' (hierna te noemen: de Werkgroep) ingesteld. In deze werkgroep zijn het Rijk (VWS en V&J), de VNG en IPO vertegenwoordigd. Deze werkgroep heeft de opdracht gekregen om, in overleg met betrokken partijen, de risico's van de transitie in kaart te brengen, beheersmaatregelen op te stellen en scenario's op te stellen die variëren in geleidelijkheid van de transitie. Dit heeft geresulteerd in het rapport 'Verantwoord over de drempel' (conceptversie april 2012). In dit rapport worden verschillende financiële risico's genoemd voor aanbieders, Bureaus Jeugdzorg, gemeenten, provincies en het Rijk. Daarnaast presenteert de werkgroep drie scenario's die verschillen in de mate waarin zij (met name) de risico's voor aanbieders opvangen en de continuïteit van de zorg voor cliënten waarborgen.

¹ Omdat is ingeschat dat frictiekosten rond ICT relatief laag zijn, zijn ze in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten.

Deze drie scenario's zijn:

- Scenario 1: Geen overgangsmaatregel
- Scenario 2: Cliënten die op de transitiedatum een geldig indicatiebesluit hebben houden hun recht op zorg gedurende 1 of 2 jaar. Voor cliënten in pleegzorg blijft het recht behouden totdat zij 18 jaar worden of de zorg niet meer nodig hebben.
- Scenario 3: Continuïteit van zorg voor cliënten zoals in scenario 2, plus een omzetgarantie voor de huidige aanbieders van 80% voor de periode van 1 jaar¹.

Een goed inzicht in de aard en omvang van de mogelijke frictiekosten in de drie scenario's is van cruciaal belang voor verdere besluitvorming. De Stuurgroep Stelselherziening Jeugd, bestaande uit VNG, IPO en Rijk, heeft daarom Panteia en SEOR de opdracht gegeven een onderzoek uit te voeren dat dit inzicht oplevert. Het doel van dit onderzoek is tweeledig:

- Het bepalen van de aard en omvang van de frictiekosten waar de huidige aanbieders en financiers van de diverse vormen van jeugdzorg mee te maken krijgen als gevolg van het beëindigen van de huidige subsidierelaties. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de frictiekosten per scenario 1, 2 en 3 en de frictiekosten die scenario-onafhankelijk zijn.
- Het berekenen van de budgetruimte die wordt ingenomen door het toepassen van de overgangsscenario's 2 en 3.

Relatie met onderzoek naar arbeidsmarkteffecten transitie

Gelijktijdig met dit onderzoek naar frictiekosten is ook een onderzoek uitgevoerd naar arbeidsmarkteffecten van de transitie jeugdzorg, eveneens door Panteia (in samenwerking met E,til en SEOR). Beide onderzoeken vertonen overlap, omdat in beide arbeidsmarkteffecten van de transitie centraal staan. Cruciaal verschil tussen beide onderzoeken is de aanpak:

- In het arbeidsmarkteffectenonderzoek zijn de conclusies (deels) getrokken op basis van kwalitatieve informatie die is verkregen in interviews met gemeenten en aanbieders. In dit onderzoek worden conclusies getrokken over wat de meeste aannemelijke gevolgen van de transitie zijn, op basis van huidige beleidsvoornemens van gemeenten.
- In het onderzoek naar frictiekosten hebben we echter het uitgangspunt gehanteerd dat nu nog niet bekend is hoe gemeentelijk beleid straks invloed heeft op de omzet en dus op de werkgelegenheid in de jeugdzorg, en hebben we daarom gewerkt met varianten en aannames². Reden is dat er nog veel onbekend is over hoe gemeenten straks de jeugdhulp gaan inrichten. In dit onderzoek trekken we conclusies over wat de gevolgen van de transitie zouden zijn, indien gemeenten bepaalde keuzes zouden maken.

Vanwege deze verschillen in aanpak zullen de bevindingen van beide onderzoeken van elkaar verschillen.

¹ Oorspronkelijk bevatte dit scenario subvarianten waarin een onderscheid werd gemaakt naar overgangsperiodes van 1 en 2 jaar, en budgetgaranties van 80% en 90%. Omwille van de overzichtelijkheid van de resultaten zijn deze subvarianten beperkt.

² Deze worden toegelicht in hoofdstuk 2.

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage is als volgt opgebouwd:

In hoofdstuk 2 wordt de aanpak van het onderzoek toegelicht. In hoofdstuk 3 worden de resultaten gepresenteerd. Hierin komen de frictiekosten per scenario en variant aan bod en worden de effecten van de maatregelen op het gemeentelijk budget gepresenteerd. In hoofdstuk 4 worden de belangrijkste bevindingen samengevat.

2 Aanpak van het onderzoek

Dit hoofdstuk gaat allereerst in op de wijze waarop in de aanpak is omgegaan met onbekende en onzekere factoren (2.1). In de hierop volgende paragrafen (2.2, 2.3 en 2.4) wordt de aanpak bij de berekening van de frictiekosten in de drie scenario's nader toegelicht.

2.1 Omgaan met onzekerheden

Varianten en aannames

De mate waarin frictiekosten optreden is afhankelijk van een groot aantal factoren, die deels nog onzeker of onbekend zijn. Zo zullen keuzes die gemeenten maken over in te kopen zorg van grote invloed zijn. Deze keuzes zijn nu nog niet bekend. Ook van invloed zijn de maatregelen die aanbieders nu al nemen om zich voor te bereiden op de transitie. Daarnaast zijn frictiekosten afhankelijk van bijvoorbeeld de termijn waarop ontslagen personeel weer een baan vindt en de kosten die overtallige huisvesting met zich meebrengt. Deze factoren zijn afhankelijk van externe factoren zoals de arbeids- en gebouwenmarkt. Om met deze onzekerheden om te gaan berekenen we de frictiekosten in verschillende varianten die van elkaar verschillen in de mate waarin sectoren binnen de jeugdzorg te maken krijgen met omzetverlies als gevolg van gemeentelijk inkoopbeleid. Daarbij doen we aannames over andere relevante aspecten zoals arbeidsmarktfactoren, die we voor zover mogelijk onderbouwen aan de hand van bestaande onderzoeksgegevens.

Resultaten bevatten mate van onzekerheid

Omdat de in dit onderzoek berekende frictiekosten dus tot stand zijn gekomen onder invloed van de nodige aannames, bevatten ze daarmee een mate van onzekerheid. Bijvoorbeeld wat betreft aannames over werkgelegenheid en de verkoopbaarheid van gebouwen, moeten we ons baseren op gegevens die gebaseerd zijn op het verleden en niet specifiek op de jeugdzorgsector van toepassing zijn. In die gevallen zijn er geen volledig passende gegevens beschikbaar en moeten we het dus doen met wat het meest in de buurt komt.

Daarbij zijn er factoren te bedenken die wel van invloed zullen zijn op de frictiekosten maar gepaard gaan met dusdanig veel onzekerheden dat deze niet zijn meegenomen in het onderzoek. Het gaat hier met name om factoren op het niveau van individuele instellingen: de frictiekosten van een individuele instelling zijn dusdanig onderhevig aan nog onbekende factoren, dat hierover in dit stadium nog geen uitspraken kunnen worden gedaan. We beperken ons in dit onderzoek dan ook tot uitspraken op het niveau van de verschillende jeugdzorgsectoren en doen geen uitspraken op instellingsniveau.

Een voorbeeld zijn faillissementen. Wanneer er bij een instelling sprake is van een grote omzetsdaling, kan deze failliet gaan. In hoeverre frictiekosten optreden als gevolg van faillissementen is afhankelijk van de doorstartmogelijkheden en mogelijke overnames. Aangezien de toegangsfunctie (grotendeels) verdwijnt bij Bureau Jeugdzorg is het risico op faillissementen groot. Of deze plaatsvinden is onder andere afhankelijk van de wijze van ontmanteling (bijvoorbeeld een sterfhuiskonstructie, waarbij levensvatbare delen worden gescheiden). Vanwege deze onzekerheden nemen we effecten van faillissementen niet mee in

het onderzoek¹.

Gezien de hierboven beschreven onzekerheden kunnen frictiekosten uiteindelijk hoger of lager uitvallen dan in dit rapport wordt gepresenteerd.

Fricatiekosten zijn niet volledig onafwendbaar

Naast de hierboven beschreven onzekerheden, is het ook goed te benadrukken dat de frictiekosten waarover in dit rapport wordt gerapporteerd, (nog) niet definitief en volledig onafwendbaar zijn. Ze zijn namelijk niet alleen afhankelijk van onbeïnvloedbare factoren, maar zijn deels ook beïnvloedbaar. Enerzijds kunnen gemeenten natuurlijk invloed uitoefenen op de omzetveranderingen van instellingen met hun beleidskeuzes. Zo kunnen gemeenten stimuleren dat personeel en huisvesting van aanbieders die te maken krijgen met een omzetzak worden overgenomen door aanbieders die te maken krijgen met een omzetzak (waardoor frictiekosten worden beperkt).

Maar ook jeugdzorginstellingen kunnen maatregelen nemen om omzetveranderingen op te vangen en zo (toekomstige) frictiekosten te beperken. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om personeelsbeleid (bijvoorbeeld werken met tijdelijke contracten, omscholen van personeel), aanpassen of vernieuwen van het aanbod (bijvoorbeeld naar aanleiding van afspraken met gemeenten), fusies met andere aanbieders, waarbij bijvoorbeeld personeel of delen van huisvesting worden overgenomen, anticipatie door huurcontracten op te zeggen of gebouwen te koop te zetten. Indien er veel van dergelijke maatregelen worden genomen, zal dit betekenen dat frictiekosten lager zullen uitvallen dan in dit onderzoek is geraamd.

Gevoeligheidsanalyse

Om zicht te krijgen op de effecten van de aannames die we doen voeren we, in aanvulling op de berekening van fictiekosten, een gevoeligheidsanalyse uit. Hierbij maken we gebruik van bandbreedtes voor waarden die we voor de factoren hebben aangenomen. We gebruiken hierbij ruimere bandbreedtes naarmate de onzekerheid groter is.

De gevoeligheidsanalyse laat zien hoe gevoelig de resultaten zijn voor de aannames die zijn gemaakt, met andere woorden: hoe groot de effecten zijn van het draaien aan verschillende 'knoppen' op de frictiekosten. Hierdoor kan de gevoeligheidsanalyse ook sturingsinformatie opleveren en handvatten bieden om de frictiekosten te minimaliseren.

De gevoeligheidsanalyse laat zien dat, afhankelijk van de aannames die worden gedaan, frictiekosten in de praktijk lager of juist hoger kunnen uitvallen.

2.2 Berekenen frictiekosten in scenario 1

Scenario 1 gaat uit van de situatie waarin gemeenten volledige vrijheid hebben bij de invulling van het door hen gevoerde jeugdzorgbeleid. Gemeenten moeten echter wel een efficiencykorting van 4% in 2015, oplopend tot 15% in 2017, op het macrobudget via het inkoopbeleid realiseren. In onderstaande alinea's beschrijven we de varianten waarbinnen we frictiekosten berekenen in scenario 1 en de aannames die we daarbij doen.

¹ Overigens nemen we wel de effecten mee van het verliezen van een groot deel van de omzet in sommige sectoren en binnen sommige varianten, maar zonder daarbij rekening te houden met eventuele bijkomende frictiekosten als gevolg van faillissementen.

2.2.1 Omzetveranderingen per subsector

We berekenen de frictiekosten aan de hand van de omzetveranderingen per subsector die plaatsvinden na transitie. We hebben het hier over omzet die uit de huidige sectoren verdwijnt, in tegenstelling tot verschuivingen van omzet tussen de huidige instellingen waar we in de volgende paragraaf op ingaan. We gaan er hierbij van uit dat het macrobudget en de verdeling van het budget onder de subsectoren ongeveer gelijk is aan de huidige situatie¹.

Stap 1 bij het berekenen van de frictiekosten is het opstellen van varianten van gemeentelijke beleidskeuzes die de omzet per subsector bepalen. We onderscheiden hierbij 4 varianten: 0, A, B en C. Deze lichten we hieronder toe.

Varianten

Bij het vormgeven van het beleid rondom de jeugdzorg hebben gemeenten invloed op de omzet van deze aanbieders door bijvoorbeeld minder zorg bij hen in te kopen of lagere tarieven te vergoeden. Mogelijk wordt zorg deels bij andere of nieuwe aanbieders ingekocht. Bij de huidige zorgaanbieders moet tenminste 4% (in 2015) tot 15% (in 2017) van de huidige omzet verdwijnen om de efficiencykorting te realiseren. Deze situatie vormt het uitgangspunt voor de varianten '0' (4% omzetverlies) en 'A' (15% omzetverlies). Indien de gemeentes de keuze maken om zorg deels bij andere dan huidige aanbieders in te kopen dan komt dit bovenop het omzetverlies van 15% voor de huidige aanbieders. Dit extra omzetverlies komt tot uitdrukking in de varianten B (5% extra, dus in totaal 20% omzetverlies) en C (15% extra, dus in totaal 30% omzetverlies).

Verschillen tussen subsectoren

Binnen de varianten 0, A, B en C onderscheiden we de toegangsfunctie van Bureau Jeugdzorg (BJZ), overige functies BJZ (AMK en kindertelefoon), jeugd- en opvoedhulp, jeugdzorgplus, jeugd-GGZ en jeugd-LVB.

Wat betreft de toegangsfunctie van BJZ is het aannemelijk dat deze na de transitie grotendeels vervalft. Mogelijk zullen sommige gemeenten er toch voor kiezen om de indicatiestelling in het geval van specialistische hulpvragen bij het BJZ in te kopen. We gaan daarom in de 4 varianten uit van een forse afname van de toegangsfunctie van BJZ, maar niet één van 100% (zie tabel 2.1).

Wat betreft de jeugdreclassering en jeugdbescherming verwachten we daarentegen geen of slechts een beperkte afname van de inkoop van zorg. Enerzijds omdat het hier om maatregelen gaat die door de rechter worden opgelegd, waarvan geen afname te verwachten is. Anderzijds omdat, althans volgens het concept van de nieuwe jeugdwet, deze voorzieningen alleen door gecertificeerde instellingen geleverd kunnen worden. Er zijn daarom, op basis van de concept jeugdwet, op korte termijn slechts in beperkte mate nieuwe toetreders te verwachten die deze zorg leveren.

Op dit moment kan onvoldoende onderbouwd worden welke verschillen zich zullen voordoen in volumeafname tussen de overige vormen van jeugdzorg (overige functies BJZ, jeugd- en opvoedhulp, jeugdzorgplus, jeugd-GGZ en jeugd-LVB). Wij gaan daarom vooralsnog uit van

¹ Op dit moment geven de arbeidsmarkt cijfers en de omzetcijfers uit de branche aan dat de eerdere groei van jeugdzorg zich heeft gestabiliseerd. We gaan daarom uit van een nulgroei voor de komende jaren ten opzichte van de laatste bekende cijfers (Capgemini, 2012).

dezelfde procentuele afname voor deze zorgvormen.

Op basis van bovenstaande hebben we per subsector en per variant verschillende percentages omzetzijding vastgesteld die gebruikt zijn voor de berekeningen. In onderstaande tabel staan deze weergegeven.

Tabel 2.1 Totale relatieve omzetzijding per subsector

Subsector	Variant 0	Variant A	Variant B	Variant C
Toegangsfunctie BJZ	-24%	-72%	-77%	-87%
Jeugdbescherming en jeugdreclassering	-1%	-5%	-15%	-19%
BJZ overig (AMK en kindertelefoon)	-3%	-12%	-17%	-28%
Jeugd en Opvoedhulp	-3%	-12%	-17%	-28%
JeugdzorgPlus	-3%	-12%	-17%	-28%
Jeugd GGZ	-3%	-12%	-17%	-28%
Jeugd LVB	-3%	-12%	-17%	-28%
Totaal	-4%	-15%	-20%	-30%

2.2.2 Verschuivingen tussen instellingen

In de voorgaande alinea zijn we ingegaan op omzetzijding op (sub)sectorniveau (er verdwijnt omzet uit de sectoren). Het is echter aannemelijk dat er, bij een gelijkblijvende omzet op sectorniveau, ook verschuivingen optreden tussen de omzet van de huidige aanbieders. Het is denkbaar dat sommige aanbieders met een toename van zorginkoop te maken krijgen, en dat andere aanbieders met een daling van inkoop te maken krijgen. Waar omzetzijding op sectorniveau een direct gevolg is van de bezuinigingsopdracht is dit bij omzetzijdingen tussen instellingen niet het geval. Deze verschuivingen kunnen het gevolg zijn van een andere opdrachtverstrekking door gemeenten (bijvoorbeeld het gunnen van een aanbesteding aan een aanbieder ten koste van een andere aanbieder).

Als de inkoopwijze van gemeenten leidt tot grote verschuivingen tussen de huidige instellingen binnen de subsectoren, kunnen extra frictiekosten ontstaan¹.

Om deze extra frictiekosten mee te kunnen nemen in de berekeningen zijn aannames nodig. We doen we de aanname dat zich in dezelfde mate verschuivingen voordoen als bij de decentralisatie van de huishoudelijke hulp naar de Wmo²: de helft van de instellingen krijgt te maken met een gemiddelde daling van 20% van de omzet na transitie als gevolg van verschuivingen tussen instellingen. Aangezien de omzet na transitie per variant 0 t/m C lager is, zal het effect van verschuivingen verminderen. Achterliggende gedachte is dat naarmate er meer omzet op sectorniveau verdwijnt, de kans kleiner wordt dat de omzet na de transitie bij sommige instellingen binnen de sector hoger is dan de omzet voor de transitie.

¹ De verschuivingen leiden alleen tot extra kosten indien er instellingen of subsectoren zijn waarbij de omzet na transitie hoger is dan voor de transitie. Dit is een voorwaarde om de kosten van omzetzijding en verschuivingen op te tellen.

² De Wet maatschappelijke ondersteuning en de arbeidsmarkt van de thuiszorg. Stichting FAOT, mei 2007.

2.2.3 Berekening frictiekosten als gevolg van verlies werkgelegenheid

Relatie omzetzijding en verlies werkgelegenheid

Door omzetzijding zal ook personeel verdwijnen. Frictiekosten voor personeel treden alleen op wanneer er sprake is van gedwongen ontslag. Het is mogelijk dat er bij omzetzijding ook bespaard wordt op overige kosten, en niet alleen op personeel. Met andere woorden, een omzetzijding hoeft niet te leiden tot een evenredige daling van het personeel. Het aandeel personeelskosten in de totale kosten is echter vrij groot in de sectoren (71-83%)¹. We gaan ervan uit dat instellingen niet of slechts in beperkte mate extra kunnen besparen op overige kosten om ontslagen te voorkomen. Concreet betekent dit dat we aannemen dat een omzetzijding van 10% leidt tot een daling van 10% van het personeelsbestand.

Tijdelijke contracten, instroom en uitstroom

We nemen tevens aan dat instellingen anticiperen op de transitie door vrijwel geen nieuwe vaste contracten af te geven. Daardoor wordt veranderen van baan (binnen de sector) minder aantrekkelijk, waardoor de uitstroom daalt van ongeveer 11% tot ongeveer 6% vanaf 2011. Verder nemen we aan dat 60% van de uitstroom mensen met een tijdelijk contract betreft. We nemen verder aan dat instroom gelijk is aan de uitstroom, omdat ook de omzet tot 2015 gelijk blijft. Tot het moment van transitie bouwen instellingen daardoor een aanzienlijk groter flexibel personeelsbestand (ongeveer 9.5%²) op dan in de huidige situatie (ongeveer 1.5%).

'Werk volgt zorg'

Instellingen die omzet winnen kunnen personeel overnemen vanuit de huidige aanbieders die omzet verliezen, waardoor deze "vrijwillig" overgaan (werk volgt zorg). We nemen aan dat bij instellingen die omzet verliezen 50% van het personeel dat als gevolg van de verschuiving van de omzet (5% en 15% in varianten B en C) boventallig zou worden, overgaat naar andere aanbieders die met een stijgende omzet te maken hebben. Deze veronderstelling kan expliciet worden opgenomen in de inkoopcriteria, zoals sommige gemeenten ten tijde van de decentralisatie van huishoudelijke hulp hebben gedaan.

Boventallig personeel en gedwongen ontslagen

De rest van het personeel wordt boventallig. Een deel van het boventallig personeel stroomt echter uit vanwege natuurlijk verloop (pensioen, andere reden, baan in andere sector). Volgens FCB was het natuurlijk verloop in 2011 11%, we gaan er echter vanuit dat dit zal dalen omdat er nauwelijks meer vaste contracten worden aangeboden in de sector vanwege de ophanden zijnde transitie. Mensen blijven daarom bij hun huidige werkgever. We gaan daarom uit van een natuurlijk verloop van ongeveer 6%. Om gedwongen ontslagen te voorkomen worden vervolgens tijdelijke en flexibele contracten niet verlengd.

Na de natuurlijke uitstroom en het opzeggen van tijdelijke contracten, kunnen gedwongen ontslagen ontstaan. Medewerkers worden ontslagen op basis van het afspiegelingsbeginsel. Dat wil zeggen dat over alle leeftijdsgroepen een deel wordt ontslagen, waarbij altijd eerst de mensen met de laagste arbeidsduur het eerst worden ontslagen. Zij ontvangen WW,

¹ Financiële vraagstukken "feiten en cijfers" transitie nieuw stelsel jeugd, Capgemini 2012.

² Uitzonderingen zijn de MFC's en OBC's, waar het aandeel tijdelijk en flexibel personeel op dit moment al rond de 20% ligt.

met daar bovenop wachtgeld (bijvoorbeeld voor de jeugdzorg hebben we berekend dat het wachtgeld ongeveer 24.569 euro bedraagt en WW kosten ongeveer 9.306 euro per fte.), naar rato van de arbeidsduur zoals afgesproken in de CAO, zolang zij geen andere baan hebben, tot de maximale duur van de wachtgeldregeling is verstreken of tot het moment van pensionering. Het wachtgeld is een aanvulling op de WW uitkering, zoals afgesproken in de CAO. De kosten voor wachtgeld en WW zijn berekend voor de gehele uitkeringsduur. De uitkeringsduur is weer afhankelijk van het arbeidsverleden.

Samenvattend bestaan de frictiekosten voor het personeel uit de kosten voor WW en wachtgeld per fte voor personeel dat gedwongen ontslagen wordt.

2.2.4 Berekening frictiekosten voor huisvesting

Als instellingen omzet verliezen leidt dit mogelijk tot huisvesting die niet meer gebruikt wordt, maar waar wel kosten voor gemaakt moeten worden. We gaan ervan uit dat een omzetsdaling leidt tot een evenredige verlaging van de benodigde huisvesting. Met andere woorden, een omzetsdaling van 10% leidt tot een daling van 10% van de huisvestingbehoefte.

Bij het berekenen van de frictiekosten voor huisvesting baseren wij ons op gegevens over kantoorgebouwen. Hierbij realiseren wij ons dat het in de jeugdzorg vaak om heel ander soort gebouwen, zoals woonvormen, gaat. We hebben echter geen cijfers over de verkoopbaarheid van deze gebouwen, en moeten het daarom doen met de cijfers die wel beschikbaar zijn.

De frictiekosten voor gebouwen in eigendom bestaan uit de jaarlijkse kosten die instellingen maken tot op het moment dat deze gebouwen verkocht zijn. In de huidige omstandigheden in de woning- en vastgoedmarkt kan slechts een klein deel op korte termijn, dus zonder frictiekosten, worden verkocht. Op basis van cijfers van Zadelhoff¹ gaan we uit van 15% dat op korte termijn kan worden verkocht, waarbij er bij verkoop bovendien sprake kan zijn van een verkoopverlies ten opzichte van de boekwaarde. We gaan hier uit van ongeveer 10% verkoopverlies, gebaseerd op een gemiddelde waardedaling van vastgoed ten opzichte van de boekwaarde met 8% per jaar².

Voor de gebouwen die niet op korte termijn verkocht kunnen worden blijven instellingen jaarlijks kosten maken voor ongeveer 10% van de boekwaarde totdat deze verkocht worden³. Gemiddeld genomen staat vastgoed ongeveer 2 jaar te koop voordat het verkocht wordt⁴. We gaan uit van een verkooptermijn van 2 jaar.

¹ DTZ Zadelhoff (2012), De kanshebbers in de markt, de markt voor Nederlands commercieel onroerend goed, januari 2012

² DTZ Zadelhoff (2012), De kanshebbers in de markt, de markt voor Nederlands commercieel onroerend goed, januari 2012

³ Gegevens over jaarlijkse kosten voor huisvesting zijn niet voorhanden. 10% is een aanname gebaseerd op een lineaire afschrijving in 30 jaar (ongeveer 3% jaarlijkse afschrijvingskosten) en rentekosten.

⁴ DTZ Zadelhoff (2010), Het aanbod veroudert, de Nederlandse kantorenmarkt voor kantoorruimte maart 2010.

Voor gehuurde gebouwen moeten instellingen huur blijven betalen tot de contractduur (opzegtermijn) is verstreken. De gemiddelde looptijd van een huurcontract is 4 jaar¹. We gaan uit van een nog te verstrijken opzegtermijn van 1,5 jaar.

Samenvattend zijn de frictiekosten voor huisvesting de jaarlijkse huurkosten tot de opzegtermijn is verstreken, het verkoopverlies voor het deel op korte termijn verkocht kan worden en de jaarlijkse kosten voor het deel van de gebouwen dat niet op korte termijn verkocht kan worden.

2.2.5 Periode waarbinnen de frictiekosten worden berekend

Bij het berekenen van de frictiekosten hebben we aangenomen dat de veranderingen in de omzet in de varianten in 1 jaar tijd worden gerealiseerd. De kosten die daaruit voortvloeien zijn berekend totdat deze niet meer optreden.

De in dit rapport gepresenteerde frictiekosten zijn cumulatief (ze hebben betrekking op het totaal van de kosten).

2.3 Berekenen frictiekosten in scenario 2

Kenmerken van scenario 2

Scenario 2 houdt in dat het recht op zorg van cliënten die voor de transitiedatum van 1 januari 2015 een geldig indicatiebesluit hebben, voor 1 of 2 jaar gehandhaafd blijft. Dit kunnen zowel cliënten zijn die gebruik maken van zorg als cliënten die hun indicatie (nog) niet verzilverd hebben (bijvoorbeeld omdat ze op een wachtlijst staan). Voor cliënten in pleegzorg blijft het recht behouden totdat zij 18 jaar worden of de zorg niet meer nodig hebben.

In scenario 2 zal de zorg en ook de omzet uiteindelijk naar hetzelfde niveau dalen als in scenario 1. Het grote verschil zit in de overgangsperiode² waardoor de afname meer geleidelijk verloopt. Doordat een deel van de zorg (omzet) later wordt afgebouwd is er meer ruimte voor natuurlijk verloop van personeel. Bovendien is er meer tijd voor het vinden van een koper bij huisvesting dat in eigendom is en meer ruimte voor het vinden van een oplossing bij gehuurde huisvesting.

¹ DTZ Zadelhoff Research 2005.

² Deels is deze overgangsperiode nu al gestart omdat bekend is dat de transitie er aan gaat komen. De mate waarin instellingen nu al effectieve voorbereidingsmaatregelen kunnen nemen, wordt echter voornamelijk beperkt door onbekendheid met het toekomstige gemeentelijk beleid en de definitieve inhoud van de Jeugdwet.

Berekenen frictiekosten in scenario 2

Om de invloed van dit scenario op de frictiekosten te berekenen, hebben we een inschatting gemaakt van de omzet per subsector die door dit scenario wordt gegarandeerd (gedurende 1 of 2 jaar). Dit is de omzet die gepaard gaat met het verlenen van zorg aan cliënten die op de transitiedatum een geldig indicatiebesluit hebben. Bepaald moet dus worden welk percentage van de jaaromzet van een instelling bestaat uit de verlening van zorg aan cliënten met een geldige indicatie op 1 januari.

Dit hebben we gedaan op basis van gegevens over de gemiddelde doorlooptijden per subsector. Als de gemiddelde doorlooptijd een jaar bedraagt, dan heeft de gemiddelde cliënt op een peildatum nog een half jaar recht op zorg. Of anders geformuleerd: gemiddeld genomen is (bij een gemiddelde doorlooptijd van een jaar) 50% van de jaaromzet afkomstig van cliënten die op 1 januari reeds geïndiceerd waren. In dat geval is 50% van de jaaromzet gegarandeerd. Een kanttekening bij deze werkwijze is dat deze geen rekening houdt met de spreiding van doorlooptijden. Iedere cliënt wordt geacht een gemiddelde doorlooptijd te hebben, terwijl er in de praktijk wellicht sterke afwijkingen naar boven (langere doorlooptijden dan gemiddeld) en naar beneden zijn. Omdat hierover geen gegevens beschikbaar zijn kon dit niet worden meegenomen in het onderzoek.

Het omzetverlies in de varianten 0, A, B en C (zie 2.2.1) is dan vervolgens alleen van toepassing op het deel van de omzet dat niet is gegarandeerd¹. In plaats van dat er (bijvoorbeeld) 20% afgaat van de totale omzet, gaat dit nu alleen af van het niet-gegarandeerde deel. Het omzetverlies per subsector wordt dus kleiner (met uitzondering van de toegangsfunctie van BJZ waar het overgangsscenario niet op van toepassing is). De frictiekosten berekenen we vervolgens op basis van dit (kleinere) omzetverlies.

In scenario 2 (en ook in scenario 3) nemen we de effecten van verschuivingen tussen instellingen (zie paragraaf 2.2.2) niet mee in de berekeningen. Gezien de gestelde omzetgaranties zal er veel minder sprake zijn van grote verschuivingen in omzet van de ene naar de andere instelling. Echter op het moment dat de garanties wegvallen, zal dit effect alsnog optreden. Een overgangsscenario betekent dus niet dat er geen frictiekosten als gevolg van verschuivingen tussen instellingen zullen optreden, alleen dat deze later optreden.

2.4 Berekenen frictiekosten in overgangsscenario 3

Kenmerken van scenario 3

Scenario 3 heeft als uitgangspunt scenario 2: behoud van zorg voor cliënten die op de transitiedatum een geldig indicatiebesluit hebben. Verder houdt scenario 3 een omzetgarantie van 80% voor de huidige aanbieders in. Aanbieders die in scenario 2 meer dan 20% van hun omzet verliezen, hebben de garantie van aanvullende zorginkoop tot 80% van hun oude omzet. Deze maatregel heeft net als scenario 2 tot gevolg dat er geen grote verschuivingen tussen de huidige instellingen kunnen plaatsvinden. Tevens heeft deze maatregel tot gevolg dat minder omzet kan verschuiven naar nieuwe of andere dan de huidige aanbieders.

¹ In feite gaat het hier om indirecte omzetgarantie, namelijk omzet die gegarandeerd is via het recht op zorg voor cliënten, in tegenstelling tot de 'harde' omzetgarantie voor instellingen in scenario 3.

Net als in scenario 2 zijn de maatregelen in scenario 3 tijdelijk.

Berekenen frictiekosten in scenario 3

Voor de sectoren¹ waarin de omzetzalingen na de garanties van scenario 2 kleiner zijn dan 20%, zullen de frictiekosten in scenario 3 gelijk zijn aan de uitkomsten in scenario 2. Pas wanneer de omzetzaling ondanks de garanties van scenario 2 groter is dan 20%, treedt er een vermindering van de frictiekosten op door scenario 3, doordat er aanvullend zorg wordt ingekocht tot 80% van de eerdere omzet.

Om de frictiekosten in dit scenario te berekenen wordt eerst gezien welke sectoren in scenario 2 te maken hebben met een omzetzaling die groter is dan 20%. Vervolgens wordt berekend welke bedrag nodig is om de omzet van deze sectoren aan te vullen tot 80%. Deze aanvullende omzet wordt afgetrokken van de berekende omzetzaling in scenario 2.

De frictiekosten berekenen we vervolgens op basis van dit (kleinere) omzetverlies.

Evenals in scenario 2 nemen we effecten van verschuivingen tussen instellingen niet mee in deze berekeningen.

Nota bene: frictiekosten in scenario 2 en 3 verschillend berekend

We benadrukken hierbij dat de hierboven beschreven berekeningswijzen van de frictiekosten in de scenario's 2 en 3, van elkaar verschillen. Om de frictiekosten in scenario 2 te berekenen passen we de omzetverliezen in de respectievelijke varianten 0, A, B en C toe op het deel van de omzet per sector dat niet is gegarandeerd.

Ter illustratie: indien de omzet in een bepaalde sector in variant A vermindert met 12%, leidt dat in scenario 1 (geen omzetgarantie) tot een omzetverlies van 12% in die sector. Indien echter in scenario 2 (bijvoorbeeld) 50% van de omzet in deze sector is gegarandeerd, is het omzetverlies in diezelfde variant slechts $12\% \times 50\% = 6\%$.

In scenario 3 is 80% van de omzet gegarandeerd. Het is echter niet zo dat de frictiekosten in dit scenario worden berekend door, vergelijkbaar met het hiervoor genoemde voorbeeld, uit te gaan van een omzetverlies van $12\% \times 20\%$ (waarbij 20% de niet-gegarandeerde omzet is). In dat geval zou er slechts sprake zijn van een zeer beperkt omzetverlies van 2,4%, met eveneens beperkte frictiekosten tot gevolg. In dit voorbeeld zou de beoogde efficiencykorting niet gehaald worden.

In plaats daarvan is scenario 3 opgevat als aanvullende maatregel op scenario 2, waarbij de omzet van een sector wordt aangevuld tot 80% (door aanvullende zorginkoop) indien het omzetverlies groter is dan 20%. Deze aanvullende omzet wordt afgetrokken van de berekende omzetzaling in scenario 2. De frictiekosten berekenen we vervolgens op basis van dit (kleinere) omzetverlies.

2.5 Berekening budgetruimte gemeenten

Na de transitie zijn gemeenten financieel verantwoordelijk voor de uitvoering van de jeugdzorg. In de startsituatie wordt het huidige budget aan de gemeenten beschikbaar gesteld minus een efficiencykorting van 4% in 2015 oplopend tot 15% in 2017. In scenario 1 hebben gemeenten alle beleidsvrijheid, dus 100% budgetruimte. De budgetruimte is lager in het geval van een overgangsmaatregel. Deze limiteert de vrije keuzes van gemeenten.

¹ Omdat gegevens op instellingniveau niet beschikbaar zijn, worden de effecten van scenario 3 (ondanks dat de maatregel geformuleerd is in termen van garanties voor aanbieders) berekend op sectorniveau.

De budgetruimte in overgangsscenario 2 berekenen we door de omzet die dit scenario garandeert, af te trekken van het huidige macrobudget minus de efficiencykorting in 2015 van 120 miljoen. De wijze waarop we deze gegarandeerde omzet berekenen is toegelicht in paragraaf 2.3.

De berekening van de budgetruimte in overgangsscenario 3 is vergelijkbaar met de werkwijze in scenario 2: de omzet die dit scenario garandeert wordt afgetrokken van het huidige macrobudget minus de efficiencykorting in 2015 van 120 miljoen. De gegarandeerde omzet is in dit geval het totale (huidige) macrobudget minus de omzet voor de toegangsfunctie (die niet wordt gegarandeerd) maal 80%¹.

2.6 Berekening frictiekosten provincies

Frictiekosten van provincies zijn onafhankelijk van de hiervoor beschreven scenario's en varianten. Voor de berekening van deze frictiekosten hebben we ons gebaseerd op gegevens die het IPO heeft aangeleverd naar aanleiding van een eigen inventarisatie.

Volgens de gegevens van het IPO werken bij de provincies in 2015 117 medewerkers aan jeugdzorg. De totale loonsom is 13.2 miljoen euro. De gemiddelde loonsom is 112.820 euro per fte.

Medewerkers die ontslagen worden hebben recht op WW en een aanvullende uitkering (Uitvoeringsregelingen van de CAP 2011). We gaan uit van de WW regeling zoals in het regeerakkoord. De WW regeling gaat uit van 70% van het laatstverdiende loon voor 12 maanden. Daarna volgt een uitkering voor 12 maanden op basis van 70% van het minimumloon. De aanvullende uitkering vult het inkomen in het eerste jaar aan tot 80% en in het tweede jaar tot 70% van het laatstverdiende loon tot het einde van de uitkeringsduur.

De uitstroom bij provincies is 4% in 2011 en de gemiddelde arbeidsduur is 14.6 jaar. (IPO personeelsmonitor 2011).

Voor de berekening van de frictiekosten gaan we ervan uit dat 4% van de 117 fte via natuurlijk verloop in 2015 uitstroomt. Als geen van de overige medewerkers binnen de provincie kan worden herplaatst leidt dit tot ontslag. Op basis van de gemiddelde arbeidsduur hebben de ontslagen medewerkers recht op 14,6 maanden WW en een aanvullende uitkering in de nieuwe WW regeling. Het eerste jaar ontvangen zij WW voor 70% van het laatstverdiende loon en een aanvullende uitkering die de WW aanvult tot 80% van het laatstverdiende loon en in het tweede jaar een WW uitkering tot de maximale uitkeringsduur aangevuld tot 70% van het laatstverdiende loon. De aanvulling komt voor rekening van de provincies.

De uitkeringen stoppen wanneer de ontslagen medewerkers een nieuwe baan vinden. We gaan uit van dezelfde percentages als in de andere sectoren voor de duur van de uitkering.

¹ NB. hoewel de berekeningswijze van de frictiekosten in de scenario's 2 en 3 verschillend is (zie het kader aan het eind van paragraaf 2.4), wordt de budgetruimte in beide scenario's dus wel op een vergelijkbare wijze berekend (namelijk gebaseerd op de niet-gegarandeerde omzet in beide scenario's).

3 Resultaten

In dit hoofdstuk presenteren we in de paragrafen 3.1, 3.2 en 3.3 de resultaten van de berekeningen van frictiekosten van de huidige jeugdzorgaanbieders als gevolg van omzetvermindering op (sub)sectorniveau en als gevolg van verschuivingen van omzet tussen de huidige aanbieders. Hierbij maken we een onderscheid naar de vier varianten, en de drie scenario's (die zijn toegelicht in hoofdstuk 2). De kosten van WW-uitkeringen zijn in aanvulling hierop apart weergegeven.

Paragraaf 3.4 bevat de gevolgen van de overgangsmaatregelen in de scenario's 2 en 3 voor de budgetruimte van gemeenten. In paragraaf 3.5 zijn de resultaten van de gevoeligheidsanalyse gegeven. Paragraaf 3.6 gaat tenslotte in op frictiekosten voor provincies als het gevolg van het stopzetten van hun huidige taken op het gebied van jeugdzorg.

3.1 Frictiekosten scenario 1

Onderstaande alinea's gaan in op de frictiekosten in scenario 1, berekend in de varianten 0, A, B en C en volgens de aannames die in paragraaf 2.2 zijn toegelicht. Hierbij maken we een onderscheid tussen frictiekosten als gevolg van omzetsdaling op (sub)sectorniveau en omzetsdaling als gevolg van verschuivingen tussen instellingen. Vervolgens tellen we deze frictiekosten bij elkaar op in een totaaloverzicht.

3.1.1 Frictiekosten door omzetvermindering op (sub)sectorniveau

Tabel 3.1 Frictiekosten als gevolg van omzetvermindering op (sub)sectorniveau

Variant	Daling omzet	Daling werkgelegenheid (fte)	Kosten wachtgeld (mln. euro)	Kosten Huisvesting (mln. euro)	Totaal ¹	Kosten WW (mln. euro)
O	-4%	-2.162	9	29	39	4
A	-15%	-7.318	46	101	147	17
B	-20%	-10.009	76	143	219	29
C	-30%	-15.042	144	226	370	55

Bron: Panteia/ SEOR

De totale frictiekosten voor instellingen als gevolg van omzetverlies uit de sector, variëren tussen de 39 miljoen euro in variant 0 tot 370 miljoen euro in variant C. Naast de frictiekosten voor instellingen zullen er kosten optreden in de vorm van WW-uitkeringen. Deze bedragen in deze varianten tussen de 4 miljoen en de 55 miljoen euro.

¹ Totalen kunnen maximaal 1 punt afwijken van de optelling van de kosten wachtgeld en huisvesting als gevolg van afrondingen.

3.1.2 Friciekosten door verschuivingen tussen instellingen

Naast de effecten als gevolg van een afname in bestedingen aan jeugdzorg zijn er ook effecten als gevolg van verschuivingen tussen instellingen. Naast de omzetzalingen op (sub)sectorniveau kunnen er alsnog friciekosten ontstaan als gevolg van grote verschuivingen van omzet tussen instellingen bij de huidige aanbieders (zie ook paragraaf 2.2.2).

De friciekosten als gevolg van verschuivingen zijn weergegeven in tabel 3.2.

Tabel 3.2 Friciekosten als gevolg van verschuivingen tussen instellingen

Variant	Verschuivingen tussen instellingen (FTE)	Aantal gedwongen ontslagen (FTE)	Kosten wachtgeld (mln. euro)	Kosten Huisvesting (mln. euro)	Totaal	Kosten WW (mln. euro)
O	4.132	0	0	72	72	0
A	3.760	1.586	49	66	115	19
B	3.543	1.494	47	62	109	18
C	3.081	1.360	42	54	96	16

Bron: Panteia/ SEOR

De omvang van de friciekosten voor instellingen als gevolg van verschuiving van omzet tussen instellingen hangt sterk af van de gekozen variant. In de tabel is te zien dat de verschuivingen tussen instellingen afnemen in de verschillende varianten. In variant 0 verschuift 4.132 fte tussen instellingen, terwijl in variant C 3.081 fte verschuift. Ook de huisvestingskosten nemen af. De reden daarvoor is dat de verschuivingen tussen instellingen kleiner zijn naarmate meer omzet uit een sector verdwijnt. De friciekosten voor verschuivingen zijn alleen additioneel aan de friciekosten door omzetzaling, wanneer er instellingen zijn waarvoor geldt dat de omzet na de transitie hoger is dan de omzet voor de transitie (zie ook paragraaf 2.2.2). Naarmate meer omzet uit een sector verdwijnt, zoals in variant C, is de kans kleiner dat er instellingen zijn die een hogere omzet na transitie hebben dan voor de transitie. Daardoor zijn de verschuivingen in variant C lager dan in variant 0.

In variant 0 bedragen de friciekosten 72 miljoen euro en deze kosten bestaan vrijwel alleen uit huisvestingskosten. Vanwege de geringe afname van het budget in variant nul (4%) en het hoge natuurlijk verloop in combinatie met het werken met tijdelijks contracten, zullen er geen gedwongen ontslagen vallen voor deze variant, ondanks het grote aantal fte dat verschuift. De behoefte aan werknemers is dusdanig hoog dat vrijwel al het personeel weer op zeer korte termijn aan het werk komt.

In de varianten A tot en met C is wel sprake van gedwongen ontslagen. De reden hiervoor is dat de verschuiving additioneel is aan de omzetzaling. Bij de omzetzaling is rekening gehouden met natuurlijk verloop en het niet verlengen van tijdelijke contracten, waardoor de daling in werkgelegenheid als gevolg van verschuivingen tussen instellingen vrijwel alleen kan worden gerealiseerd met gedwongen ontslagen. Als gevolg van de omzetzaling is er in de varianten A, B en C, geen ruimte meer om verschuivingen in personeel op te vangen door natuurlijk verloop, of door tijdelijke contracten niet te verlengen. Instellingen die extra

omzet verliezen als gevolg van een verschuiving, zullen dus werknemers gedwongen moeten ontslaan.

3.1.3 Totale frictiekosten scenario 1

In tabel 3.3 zijn de kosten als gevolg van omzetvermindering op (sub)sectorniveau (tabel 3.1) en als gevolg van verschuivingen tussen instellingen (tabel 3.2) bij elkaar opgeteld. Het betreft hier de totale frictiekosten in scenario 1.

Tabel 3.3 Totale frictiekosten in scenario 1

Variant	Kosten wachtgeld (mln. euro)	Kosten Huisvesting (mln. euro)	Totaal	Kosten WW (mln. euro)
O	9	102	111	4
A	95	167	262	36
B	123	205	328	47
C	186	280	466	71

Bron: Panteia/ SEOR

De totale frictiekosten in scenario 1 variëren tussen 111 miljoen euro in variant 0 en 466 miljoen euro in variant C.

Een overzicht van de totale frictiekosten per variant en deelsector¹ staat in tabel 3.4.

¹ De aannames over omzetverlies in de vier varianten zijn gedaan op een hoger niveau (zie tabel 2.1 in paragraaf 2.3.1). Deze zijn aannames zijn gelijk gehouden voor de onderliggende subsectoren die in tabel 3.4 zijn onderscheiden.

Tabel 3.4 Totale frictiekosten¹ van instellingen in scenario 1 per variant naar subsectoren in miljoenen euro's²

Type jeugdzorg	Huidige omzet sector	Frictiekosten variant 0	Frictiekosten variant A	Frictiekosten variant B	Frictiekosten variant C
Toegang: indicatie en casemanagement	165	13	29	31	36
Jeugdbescherming	277	0	1	3	6
Jeugdreclassering	65	0	0	1	1
AMK	41	0	2	2	3
Kindertelefoon	6	0	0	0	1
Niet-wettelijk cliëntgebonden taken	35	0	1	2	3
Jeugdhulp	264	5	14	17	25
verblijf acc deeltijd (incl. dagbehandeling)	153	11	21	26	37
verblijf pleegzorg (incl. pleegzorg)	181	6	13	16	23
verblijf acc 24-uurs (excl. jeugdzorg plus)	369	9	22	28	40
Spoedeisende zorg	60	2	5	6	8
Jeugdhulp zonder indicatie	15	1	1	2	2
Jeugdzorgplus	188	5	12	15	22
Jeugd LVE (0-18)	22	1	3	4	6
Jeugd LVE (18-23)	0	0	0	0	0
Ambulante zorg DBC met verblijf	242	14	37	47	68
Ambulante zorg DBC zonder verblijf	481	27	74	93	135
tweedelijns GGZ (langdurige jeugd GGZ) intramuraal	4	0	1	1	1
Tweedelijns GGZ (langdurige jeugd GGZ) extramuraal	1	0	0	0	0
OBC intramuraal	240	12	19	23	32
OBC extramuraal	66	1	2	3	4
MFC intramuraal	12	1	1	1	2
MFC extramuraal	90	2	4	5	9
Totaal Jeugdzorg³	2.975	111	262	328	466

Bron: Panteia/ SEOR

¹ Dit is exclusief de WW-kosten.

² In deze tabel zijn de frictiekosten, in relatie tot de omzet, voor sommige sectoren hoger dan voor anderen. Dit heeft (onder andere) te maken met het gebruikte verdeelmodel voor de toedeling van de huisvestingskosten aan de verschillende sectoren, wat in overleg met de Werkgroep Overgangmaatregelen is vastgesteld.

³ Dit is de totaalomzet voor de sectoren die zijn meegenomen in het rapport 'Feiten en cijfers' van Cagemini, 2012. Het betreft hier vrijwel de gehele jeugdzorgsector, echter enkele onderdelen missen: de zorg die door zelfstandige pgb-aanbieders aan jeugd wordt geleverd en de zorg die door reguliere VG-instellingen aan LVB-jeugd wordt geleverd.

3.2 Friciekosten scenario 2

In scenario 2 wordt de huidige zorg voortgezet voor de cliënten die op de transitiedatum een geldig indicatiebesluit hebben, voor de duur van 1 jaar of 2 jaar en voor cliënten in pleegzorg tot zij de zorg niet meer nodig hebben of 18 worden¹. Als eerste stap is bepaald wat de gemiddelde doorlooptijd per cliënt en per subsector jeugdzorg bedraagt. Door gebruik te maken van de gemiddelde doorlooptijd is berekend welk deel van de omzet in het eerste en het tweede overgangsjaar al voor de transitiedatum geïndiceerd is (zie ook paragraaf 2.3). In paragraaf 2.3 werd reeds de kanttekening geplaatst dat in deze rekenwijze iedere cliënt geacht wordt een gemiddelde doorlooptijd te hebben. In de praktijk zullen er echter ook cliënten zijn die een veel langere of kortere doorlooptijd hebben.

Tabel 3.5 laat zien wat de gemiddelde doorlooptijd per subsector is en wat dat betekent voor het geschatte gegarandeerde percentage van de omzet in het eerste en tweede jaar na de transitie.

¹ Omdat de gemiddelde doorlooptijd voor cliënten in de pleegzorg minder dan 2 jaar bedraagt, heeft de gemiddelde cliënt in ons rekenmodel minder dan een jaar resterende pleegzorg. Dat betekent dat deze subsector in ons model niet anders behandeld wordt dan de overige subsectoren.

Tabel 3.5 Gemiddelde doorlooptijd en geschat gegarandeerd omzetpercentage

Type jeugdzorg	Gemiddelde doorlooptijd in jaren	% gegarandeerde omzet 1 ^e jaar	% gegarandeerde omzet in 2 ^e jaar
Toegang: indicatie en casemanagement	0,2	0,0%	0,0%
Jeugdbescherming	2,1	100,0%	6,7%
Jeugdreclassering	1,7	82,7%	0,0%
AMK	0,2	9,6%	0,0%
Kindertelefoon	nvt	0,0%	0,0%
Niet-wettelijk cliëntgebonden taken	nvt	0,0%	0,0%
Jeugdhulp	0,7	34,0%	0,0%
Verblijf acc deeltijd (incl. dagbehandeling)	1,0	47,7%	0,0%
Verblijf pleegzorg (incl. pleegzorg)	1,8	92,2%	0,0%
Verblijf acc 24-uurs (excl. jeugdzorg plus)	1,0	48,2%	0,0%
Spoedeisende zorg	0,1	4,2%	0,0%
Jeugdhulp zonder indicatie	0,0	0,0%	0,0%
Jeugdzorgplus	0,7	33,6%	0,0%
Jeugd LVE (0-18)	0,4	19,8%	0,0%
Jeugd LVE (18-23)	0,4	19,8%	0,0%
Ambulante zorg DBC met verblijf	0,7	34,2%	0,0%
Ambulante zorg DBC zonder verblijf	0,7	34,7%	0,0%
Tweedelijns GGZ (langdurige jeugd GGZ) intramuraal	nb ¹	34,2%	0,0%
Tweedelijns GGZ (langdurige jeugd GGZ) extramuraal	nb	34,7%	0,0%
OBC intramuraal	0,2	10,4%	0,0%
OBC extramuraal	0,2	8,3%	0,0%
MFC intramuraal	1,3	65,0%	0,0%
MFC extramuraal	1,1	52,6%	0,0%
Totaal (%)		42,1%	0,6%
Totaal (mln euro)		1.252	19

In tabel 3.5 is te zien dat de totale omzet die de overgangsmaatregel voor 1 jaar garandeert, 42,1% van het macrobudget bedraagt. In het tweede jaar is dat slechts 0,6%.

In de tabellen 3.6 en 3.7 zijn de kosten als gevolg van omzetvermindering op (sub)sectorniveau bij elkaar opgeteld. Het betreft hier de frictiekosten in scenario 2, gedurende respectievelijk 1 en 2 jaar. Zoals in paragraaf 2.3 is toegelicht zijn effecten van eventuele verschuivingen tussen instellingen hierbij niet meegenomen. Deze effecten zullen

¹ De doorlooptijd van GGZ intramuraal en extramuraal is niet beschikbaar in het rapport "feiten en cijfers" waar de andere doorlooptijden uit afkomstig zijn. We hebben daarom gekozen voor een pragmatische oplossing, en hebben deze doorlooptijden gelijkgesteld aan de doorlooptijden van respectievelijk ambulante zorg met verblijf en ambulante zorg zonder verblijf.

echter wel optreden op het moment dat de overgangsmaatregel wordt beëindigd. In de tabellen is ook aangegeven wat de relatieve vermindering in frictiekosten is ten opzichte van scenario 1. Voor een zuivere vergelijking, vergelijken we hierbij alleen de frictiekosten als gevolg van omzetvermindering op sectorniveau (het betreft dus een vergelijking met tabel 3.1).

Tabel 3.6 Totale frictiekosten in scenario 2 voor **1 jaar**

Variant	Kosten wachtgeld (mln. euro)	Kosten Huisvesting (mln. euro)	Totaal	% afname t.o.v. frictiekosten a.g.v. omzetverlies uit de sector in scenario 1	Kosten WW (mln. euro)	% afname t.o.v. kosten WW scenario 1
O	9	23	33	-15,7%	3	-10,9%
A	43	80	123	-16,7%	16	-8,2%
B	71	111	182	-16,9%	27	-7,5%
C	135	175	311	-16,1%	52	-6,1%

Bron: Panteia/ SEOR

Als gevolg van overgangsscenario 2 dalen de frictiekosten tussen de 16% en de 17% ten opzichte van geen overgangsscenario. De absolute afnamen in frictiekosten voor de varianten 0 tot en met C zijn respectievelijk 6, 25, 37 en 59 miljoen euro.

De frictiekosten indien de garanties van scenario 2 voor twee jaar in plaats van één jaar gelden, zijn weergegeven in tabel 3.7.

Tabel 3.7 Totale frictiekosten in scenario 2 voor **2 jaar**

Variant	Kosten wachtgeld (mln. euro)	Kosten Huisvesting (mln. euro)	Totaal	% afname t.o.v. frictiekosten a.g.v. omzetverlies uit de sector in scenario 1	Kosten WW (mln. euro)	% afname t.o.v. kosten WW scenario 1
O	9	23	33	-15,7%	3	-10,9%
A	42	80	122	-16,9%	16	-8,3%
B	71	111	182	-17,0%	27	-7,6%
C	135	175	310	-16,1%	52	-6,2%

Bron: Panteia/ SEOR

De totale frictiekosten met scenario 2 voor een periode van 2 jaar wijken vrijwel niet af van scenario 2 voor de duur van één jaar. Vanwege de gemiddelde doorlooptijd (zie tabel 3.5) wordt in het tweede jaar slechts een heel klein deel van de omzet gegarandeerd. Hierdoor is het effect van deze maatregel vrijwel gelijk aan de variant die één jaar duurt.

Binnen de jeugdzorg verschilt de sterkte van het effect van deze maatregel per deelsector. De verschillen worden deels verklaard door de verschillen in omzetzaling binnen de jeugd-

zorg, maar ook door het deel van de omzet dat op de transitiedatum al geïndiceerd is. Hoe langer de gemiddelde doorlooptijd, hoe meer omzet wordt gegarandeerd. Een overzicht van de effecten per deelsector staat in de tabel 3.8¹.

Tabel 3.8 Fricatiekosten² in scenario 2 voor 1 jaar naar sectoren, in miljoenen euro's

Type jeugdzorg	Fricatiekosten variant 0 voor 1 jaar	Fricatiekosten variant A voor 1 jaar	Fricatiekosten variant B voor 1 jaar	Fricatiekosten variant C voor 1 jaar
Toegang: indicatie en casemanagement	12,5	28,6	31,2	35,6
Jeugdbescherming	0,1	0,4	0,6	2,2
Jeugdreclassering	0,0	0,1	0,3	0,7
AMK	0,1	0,7	1,3	2,4
Kindertelefoon	0,0	0,1	0,2	0,4
Niet-wettelijk cliëntgebonden taken	0,1	0,7	1,1	2,1
Jeugdhulp	1,0	5,4	9,0	16,6
Verblijf acc deeltijd (incl. dagbehandeling)	2,1	8,4	12,6	21,7
Verblijf pleegzorg (incl. pleegzorg)	0,6	3,3	5,5	10,4
Verblijf acc 24-uurs (excl. jeugdzorg plus)	1,6	8,1	13,4	24,5
Spoedeisende zorg	0,5	2,3	3,6	6,3
Jeugdhulp zonder indicatie	0,2	0,7	1,0	1,8
Jeugdzorgplus	1,0	5,0	8,1	14,7
Jeugd LVE (0-18)	0,3	1,3	2,2	4,1
Jeugd LVE (18-23)	0,0	0,0	0,0	0,0
Ambulante zorg DBC met verblijf	2,9	14,7	24,4	44,8
Ambulante zorg DBC zonder verblijf	5,7	29,2	48,3	89,0
tweedelijns GGZ (langdurige jeugd GGZ) intramuraal	0,0	0,2	0,4	0,7
Tweedelijns GGZ (langdurige jeugd GGZ) extramuraal	0,0	0,1	0,1	0,2
OBC intramuraal	2,9	10,2	14,5	23,6
OBC extramuraal	0,4	1,2	1,8	2,9
MFC intramuraal	0,1	0,4	0,5	1,0
MFC extramuraal	0,4	1,5	2,1	4,9
Totaal Jeugdzorg	32,6	122,6	182,1	310,6

Bron: Panteia/ SEOR

¹ Effecten voor 2 jaar zijn vrijwel vergelijkbaar met scenario 2 voor de duur van één jaar. Om deze reden wordt tabel 3.7 niet uitgesplitst naar sub-sectoren.

² Dit is exclusief de WW-kosten.

3.3 Fricatiekosten scenario 3

Scenario 3 heeft als uitgangspunt de uitkomsten van scenario 2: behoud van zorg voor cliënten die op de transitiedatum een geldig indicatiebesluit hebben. Daarbovenop komt een aanvullende omzetgarantie van 80% voor de huidige aanbieders. Aanbieders die in scenario 2 meer dan 20% van hun omzet verliezen, hebben de garantie van aanvullende zorginkoop tot 80% van hun oude omzet. Deze maatregel heeft tot gevolg dat er geen grote verschuivingen tussen de huidige instellingen kunnen plaatsvinden. Tevens heeft deze maatregel tot gevolg dat minder omzet kan verschuiven naar nieuwe of andere dan de huidige aanbieders.

In tabel 3.9 zijn frictiekosten in scenario 3 weergegeven. Zoals in paragraaf 2.3 is toegelicht zijn effecten van eventuele verschuivingen tussen instellingen hierbij niet meegenomen. Deze effecten zullen echter wel optreden op het moment dat de overgangsmaatregel wordt beëindigd. In de tabel is ook aangegeven wat de relatieve vermindering in frictiekosten is ten opzichte van scenario 2.

Tabel 3.9 Totale frictiekosten in scenario 3

Variant	Kosten wachtgeld (mln. euro)	Kosten Huisvesting (mln. euro)	Totaal	% afname t.o.v. frictiekosten instellingen scenario 2	Kosten WW (mln. euro)	% afname t.o.v. kosten WW scenario 2
O	9	23	33	0,0%	3	0,0%
A	43	80	123	0,0%	16	0,0%
B	71	111	182	0,0%	27	0,0%
C	135	171	307	-1,3%	51	-0,5%

Bron: Panteia/ SEOR

De extra maatregelen in scenario 3 hebben alleen in variant C een licht dempend effect van 1,3% op de frictiekosten in scenario 2. Dit effect is relatief klein omdat alleen wanneer een sector in variant 2 meer dan 20% van de omzet verliest, er extra omzetgaranties zijn in de vorm van verplichte afname van zorg. Dit is dus alleen het geval als er relatief veel bezuinigd wordt.

Een overzicht van de effecten van scenario 3 per deelsector, in de varianten O, A, B en C staat in tabel 3.10.

Tabel 3.10 Frictiekosten¹ in scenario 3 naar sectoren, in miljoenen euro's

Type jeugdzorg	Frictiekosten variant 0	Frictiekosten variant A	Frictiekosten variant B	Frictiekosten variant C
Toegang: indicatie en casemanagement	12,5	28,6	31,2	35,6
Jeugdbescherming	0,1	0,4	0,6	2,2
Jeugdreclassering	0,0	0,1	0,3	0,7
AMK	0,1	0,7	1,3	2,2
Kindertelefoon	0,0	0,1	0,2	0,4
Niet-wettelijk cliëntgebonden taken	0,1	0,7	1,1	2,1
Jeugdhulp	1,0	5,4	9,0	16,6
Verblijf acc deeltijd (incl. dagbehandeling)	2,1	8,4	12,6	21,7
Verblijf pleegzorg (incl. pleegzorg)	0,6	3,3	5,5	10,4
Verblijf acc 24-uurs (excl. jeugdzorg plus)	1,6	8,1	13,4	24,5
Spoedeisende zorg	0,5	2,3	3,6	5,5
Jeugdhulp zonder indicatie	0,2	0,7	1,0	1,8
Jeugdzorgplus	1,0	5,0	8,1	14,7
Jeugd LVE (0-18)	0,3	1,3	2,2	4,1
Jeugd LVE (18-23)	0,0	0,0	0,0	0,0
Ambulante zorg DBC met verblijf	2,9	14,7	24,4	44,8
Ambulante zorg DBC zonder verblijf	5,7	29,2	48,3	89,0
Tweedelijns GGZ (langdurige jeugd GGZ) intramuraal	0,0	0,2	0,4	0,7
Tweedelijns GGZ (langdurige jeugd GGZ) extramuraal	0,0	0,1	0,1	0,2
OBC intramuraal	2,9	10,2	14,5	20,8
OBC extramuraal	0,4	1,2	1,8	2,5
MFC intramuraal	0,1	0,4	0,5	1,0
MFC extramuraal	0,4	1,5	2,1	4,9
Totaal Jeugdzorg	32,6	122,6	182,1	306,5

Bron: Panteia/ SEOR

¹ Dit is exclusief de WW-kosten.

3.4 Budgetruimte van gemeenten in de drie scenario's

Per 1 januari 2015 wordt het huidige macrobudget voor jeugdzorg aan de gemeenten beschikbaar gesteld minus een efficiencykorting van €120 miljoen (4%) in 2015 en €300 miljoen (10%) in 2016, oplopend tot €450 miljoen (15%) in 2017.

In scenario 1 hebben gemeenten alle beleidsvrijheid, dus 100% budgetruimte. De budgetruimte is alleen lager in het geval van een overgangsmaatregel. Deze limiteert de vrije keuzes van gemeenten.

De budgetruimte in overgangsscenario 2 berekenen we door de omzet die dit scenario garandeert, af te trekken van het huidige macrobudget minus de efficiencykorting in 2015 van 120 miljoen. De wijze waarop we deze gegarandeerde omzet berekenen is toegelicht in paragraaf 2.3.

De berekening van de budgetruimte in overgangsscenario 3 is vergelijkbaar met de werkwijze in scenario 2: de omzet die dit scenario garandeert wordt afgetrokken van het huidige macrobudget minus de efficiencykorting. De gegarandeerde omzet is in dit geval het totale (huidige) macrobudget minus de omzet voor de toegangsfunctie (die niet wordt gegarandeerd) maal 80%.

In tabel 3.11 is de budgetruimte van de gemeente in de diverse scenario's weergegeven. In deze tabel is het macrobudget in de scenario's bepaald door de totaal te realiseren efficiencykorting in 2015 van €120 miljoen af te trekken van het geschatte macrobudget eind 2014. We baseren het macrobudget op de totale omzet van de in dit onderzoek meegenomen sectoren.

Tabel 3.11 Budgetruimte van gemeenten in de 3 scenario's in miljoenen euro's

	Macrobudget	Gegarandeerde omzet overgangsmaatregel	Budgetruimte
Vóór de transitie	2975,5	Niet van toepassing	Niet van toepassing
Scenario 1	2.855	Niet van toepassing	2.855 (100%)
Scenario 2, gedurende 1 jaar	2.855	1.252	1.603 (56%)
Scenario 3, gedurende 1 jaar (in variant C)	2.855	2.248	607 (21%)

Bron: Panteia/ SEOR

De budgetruimte voor gemeenten in scenario 1 bedraagt het huidige budget voor jeugdzorg minus de efficiencykorting van 120 miljoen, namelijk 2.855 miljoen euro.

In overgangsscenario 2 is een deel van de omzet van huidige aanbieders (indirect) gegarandeerd als gevolg van het tijdelijke recht op behoud van zorg voor cliënten, namelijk 1.252 miljoen euro. Deze omzet is niet vrij besteedbaar door gemeenten en vermindert hiermee de budgetruimte. Voor scenario 2 bedraagt de budgetruimte daarom 1.603 miljoen euro, 56% van het budget is vrij in te vullen door gemeenten.

In overgangscenario 3 is 80% van de omzet van huidige aanbieders, exclusief de toegangsfunctie gegarandeerd, namelijk 2.248 miljoen euro. Deze omzet is niet vrij besteedbaar door gemeenten en vermindert hiermee de budgetruimte. Voor scenario 3 bedraagt de budgetruimte daarom 607 miljoen euro, 21% van het budget is vrij in te vullen door gemeenten.

Nota bene: verschillen in rekenmethodiek frictiekosten en budgetruimte

De budgetruimte in scenario 3 is aanzienlijk kleiner dan die in scenario 2, omdat de gegarandeerde omzet in scenario 3 beduidend hoger is. De eerdere bevinding dat de frictiekosten in beide scenario's nauwelijks van elkaar verschillen, is in dit licht opvallend. De verklaring hiervoor is dat de wijze waarop de frictiekosten scenario 2 worden berekend anders is dan de wijze waarop deze kosten in scenario 3 worden berekend. Terwijl de frictiekosten in scenario 2 worden berekend door de omzetzalingen in de varianten 0, A, B en C toe te passen op de niet-gegarandeerde omzet, wordt in scenario 3 gekeken naar de omzet die nodig is om een omzetverlies van meer dan 20% in scenario 2 aan te vullen door extra zorginkoop (zie voor een uitgebreide toelichting het kader aan het eind van paragraaf 2.4). Bij de berekening van de budgetruimte wordt daarentegen voor beide scenario's wel dezelfde methodiek gehanteerd, en is de berekening gebaseerd op de omvang van de (niet-)gegarandeerde omzet in beide scenario's.

3.5 Gevoeligheidsanalyse

In de scenarioanalyse die is uitgevoerd in deze studie is gebruik gemaakt van bestaande bronnen en statistieken. Op basis van deze bronnen zijn aannames geformuleerd waarmee de analyses zijn uitgevoerd. In deze paragraaf worden de voornaamste aannames benoemd en is tevens in kaart gebracht welke invloed de gehanteerde aanname heeft op de uiteindelijke frictiekosten. Hiervoor is berekend welke invloed een verandering van de aanname heeft op de totale frictiekosten inclusief de frictiekosten als gevolg van verschuivingen tussen instellingen, maar exclusief de WW-kosten. De effecten zijn bepaald voor variant B in scenario 1.

Tabel 3.12 Invloed wijzigingen in aannames op de frictiekosten

Aanname	huidige waarde	Aanname lager dan huidige waarde	Verandering op totale frictiekosten %	Aanname hoger dan huidige waarde	Verandering op totale frictiekosten %
% aandeel huisvesting in eigendom niet op korte termijn verkoopbaar	85%	80%	-0,4%	90%	+0,2%
Aantal jaren huur voor niet gebruikte huisvesting	1,5 jaar	1 jaar	-9,1%	2 jaar	+11,8%
Verkoopwaarde als percentage van de boekwaarde	90%	85%	+2,7%	95%	-2,7%
% instellingen met omzetzaling bij frictiekosten tussen instellingen	50%	40%	-6,6%	60%	+6,6%
Gemiddelde procentuele omzetzaling per instelling bij frictiekosten tussen instellingen	20%	10%	-16,6%	30%	+16,6%
Aandeel werk volgt zorg: deel dat door nieuwe instellingen in dienst wordt genomen	50%	40%	+6,3%	60%	-6,1%
Percentage natuurlijk verloop (uitstroom)	6%	5%	+6,3%	7%	-6,0%

Bron: Panteia/ SEOR

De tabel dient als volgt geïnterpreteerd te worden: in de berekeningen is aangenomen dat 85% van de huisvesting niet op korte termijn verkocht kan worden. Wanneer het uitgangspunt 80% is in plaats van 85% dan zullen de frictiekosten afnemen met 0,4%. Wanneer het uitgangspunt 90% is in plaats van 85% dan zullen de frictiekosten toenemen met 0,2%. De overige variabelen kunnen op een vergelijkbare wijze geïnterpreteerd worden.

Te zien is dat met name veranderingen in de aannames omtrent de gemiddelde omzetting bij verschuivingen van omzet tussen instellingen, en het aantal jaar resterende huur voor niet-gebruikte huisvesting, relatief veel invloed hebben op de frictiekosten.

3.6 Frictiekosten provincies

Volgens gegevens van het IPO werken bij de provincies in 2015 naar schatting 117 medewerkers aan jeugdzorg. Bij ontslag ontvangen zij WW en een aanvulling op de WW. De WW kosten bedragen 52.462 euro per fte. De aanvullende uitkering bedraagt 5.830 euro per fte. Het aantal gedwongen ontslagen schatten we op 96%, en komt daarmee uit op 113 fte.

Op basis van bovenstaande schatten we de kosten voor de WW op 5.93 miljoen euro. De kosten voor de provincies voor de aanvullende uitkering worden geraamd op 0.66 miljoen euro. Deze kosten zijn niet afhankelijk van de scenario's, omdat de overgangsmaatregelen niet gelden voor medewerkers van de provincie.

4 Conclusies

Inleiding

De concept Jeugdwet regelt dat per 1 januari 2015 alle huidige taken op het gebied van jeugdzorg worden overgeheveld naar gemeenten. In opdracht van de Stuurgroep Stelselherziening Jeugd, bestaande uit VNG, IPO en Rijk, hebben Panteia en SEOR onderzoek gedaan naar aard en omvang van de mogelijke frictiekosten waar de huidige aanbieders en financiers van de diverse vormen van jeugdzorg mee te maken krijgen als gevolg van het beëindigen van de huidige subsidierelaties per 1 januari 2015. In het onderzoek zijn frictiekosten berekend in 3 scenario's:

- Scenario 1: Geen overgangsmaatregel
- Scenario 2: Cliënten die op de transitiedatum een geldig indicatiebesluit hebben houden hun recht op zorg gedurende 1 of 2 jaar. Voor cliënten in pleegzorg blijft het recht behouden totdat zij 18 jaar worden of de zorg niet meer nodig hebben.
- Scenario 3: Continuïteit van zorg voor cliënten zoals in scenario 2, plus een omzetgarantie voor de huidige aanbieders van 80% voor de periode van 1 jaar.

Naast het bepalen van de frictiekosten had het onderzoek tot doel de budgetruimte van gemeenten te berekenen die wordt ingenomen door het toepassen van de overgangsscenario's 2 en 3.

Aanpak en omgang met onzekerheden

De mate waarin frictiekosten optreden is afhankelijk van een groot aantal factoren, die deels nog onzeker of onbekend zijn. Om met deze onzekerheden om te gaan hebben we de frictiekosten in verschillende varianten berekend die van elkaar verschillen in de mate waarin huidige sectoren binnen de jeugdzorg te maken krijgen met omzetverlies als gevolg van gemeentelijk inkoopbeleid. Het gaat om de volgende vier varianten:

1. in variant 0 neemt de omzet van de huidige aanbieders jeugdzorg af met 4% (de beoogde efficiëntiekorting in 2015);
2. in variant A met 15% (de beoogde efficiëntiekorting in 2017);
3. in variant B met 20%;
4. en in variant C met 30%.

Daarbij doen we aannames over andere relevante aspecten zoals arbeidsmarktfactoren en de gebouwenmarkt, die we voor zover mogelijk onderbouwen aan de hand van bestaande onderzoeksgegevens, maar die in sommige gevallen gebaseerd zijn op het verleden en niet specifiek op de jeugdzorgsector van toepassing zijn. De resultaten bevatten daarmee een mate van onzekerheid. Dit geldt in het bijzonder voor de aannames omtrent verkoopbaarheid van gebouwen, die gebaseerd zijn op gegevens over kantoorgebouwen.

Daarbij zijn er factoren die wel van invloed zullen zijn op de frictiekosten maar gepaard gaan met dusdanig veel onzekerheden dat deze niet zijn meegenomen in het onderzoek. Het gaat hier met name om factoren op het niveau van individuele instellingen. We beperken ons in dit onderzoek dan ook tot uitspraken op het niveau van de verschillende jeugdzorgsectoren en doen geen uitspraken op instellingsniveau.

Naast de hierboven beschreven onzekerheden, is het ook goed te benadrukken dat de frictiekosten waarover in dit rapport wordt gerapporteerd, (nog) niet definitief en volledig on-

afwendbaar zijn. Ze zijn namelijk niet alleen afhankelijk van onbeïnvloedbare factoren, maar zijn deels ook beïnvloedbaar. Enerzijds kunnen gemeenten natuurlijk invloed uitoefenen op de omzetveranderingen van instellingen met hun beleidskeuzes. Ook jeugdzorginstellingen kunnen maatregelen nemen om omzetveranderingen op te vangen en zo (toekomstige) frictiekosten te beperken.

De belangrijkste resultaten van het onderzoek zijn als volgt:

Friciekosten in scenario 1

Bij het bepalen van de frictiekosten is een onderscheid gemaakt tussen kosten als gevolg van vermindering van omzet bij de huidige aanbieders (als gevolg van verschuivingen naar andere dan de huidige aanbieders) en kosten als gevolg van verschuivingen tussen de huidige aanbieders. Daarbij onderscheiden we frictiekosten in de vorm van wachtgeldkosten en huisvestingskosten (kosten voor de aanbieders) en WW-kosten (kosten voor het Rijk). Voor scenario 1 (geen overgangsmaatregelen) levert dit het volgende beeld op:

- Als gevolg van vermindering van omzet bij de huidige aanbieders zal binnen de vier varianten de werkgelegenheid bij de huidige aanbieders afnemen met 2.200 tot 15.000 fte's. Dit brengt frictiekosten met zich mee in de vorm van wachtgeld en huisvestingskosten die variëren van 39 tot 370 miljoen euro. Daarnaast zijn er WW-kosten die variëren van 4 tot 55 miljoen euro.
- Als gevolg van verschuiving van omzet tussen de huidige aanbieders treden frictiekosten op voor wachtgeld en huisvestingskosten die variëren van 72 tot 115 miljoen euro. Daarnaast zijn er WW-kosten die variëren van 0 tot 19 miljoen euro.
- De totale frictiekosten voor de huidige instellingen als gevolg van de daling van het beschikbare budget en als gevolg van mobiliteit tussen instellingen bedragen 111 tot 466 miljoen euro. De totale WW-kosten worden geschat op 4 tot 71 miljoen euro.
- Binnen de verschillende varianten bedragen de frictiekosten voor de huisvesting ongeveer tweederde van de frictiekosten en kosten voor de wachtgeld eenderde.

Friciekosten in scenario's 2 en 3

Om de frictiekosten in scenario 2 te berekenen zijn de omzetverminderingen in de varianten 0, A, B en C toegepast op het deel van de omzet per sector dat binnen het scenario niet wordt gegarandeerd. In scenario 2 is dat 58% van het huidige macrobudget (bij een maatregel voor 1 jaar). Voor het berekenen van de frictiekosten in scenario 3 wordt de omzet berekend die nodig is om een omzetverlies van meer dan 20% in scenario 2 aan te vullen door extra zorginkoop tot 80% van de 'oude' omzet.

- Als gevolg van de maatregelen uit scenario 2 (tijdelijk behoud van recht op zorg voor bestaande cliënten) zullen de frictiekosten met 16% tot 17% afnemen ten opzichte van scenario 1, voor de duur van één jaar. Er is hierbij alleen een vergelijking gemaakt tussen frictiekosten als gevolg van omzetverlies bij de huidige aanbieders. De additionele effecten bij een verlenging van de periode van 1 naar 2 jaar zijn vrijwel nihil (uitgaande van het theoretisch model waarin alle cliënten een gemiddelde doorlooptijd hebben).
- De additionele effecten van de overgangsmaatregelen uit scenario 3 hebben alleen effect bij een sterke daling van het beschikbare budget, en treden daarom alleen op in variant C. De vermindering in frictiekosten in scenario 3 ten opzichte van scenario 2 bedraagt (in variant C) 1,3%.

Budgetruimte van gemeenten in de drie scenario's

De budgetruimte is gedefinieerd als het budgetdeel dat in 2015 door gemeenten vrij besteed kan worden aan jeugdzorg, en betreft dus het deel van de omzet dat niet is gegarandeerd door een overgangsmaatregel.

- De budgetruimte in scenario 1 bedraagt het huidige budget voor jeugdzorg minus de efficiencykorting in 2015 van 120 miljoen: 2.855 miljoen euro. Dit is 100% van het macrobudget in 2015.
- De budgetruimte in scenario 2 bedraagt het macrobudget van 2.855 minus de gegarandeerde omzet van 1.252 die de overgangsmaatregel biedt, en komt neer op 1.603 miljoen euro. Dit is 56% van het macrobudget in 2015.
- De budgetruimte in scenario 3 bedraagt het macrobudget van 2.855, minus de gegarandeerde omzet van 2.248 miljoen euro die de overgangsmaatregel biedt, en komt neer op 607 miljoen euro. Dit is 21% van het macrobudget in 2015.

Frichtiekosten provincies

Frichtiekosten van provincies zijn onafhankelijk van de verschillende scenario's en varianten. Voor de berekening van deze frictiekosten hebben we ons gebaseerd op gegevens die het IPO heeft aangeleverd naar aanleiding van een eigen inventarisatie.

- In totaal zijn 117 medewerkers bij de provincies werkzaam op het gebied jeugdzorg.
- De totale kosten voor wachtgeld voor de provincies worden geschat op 0,7 miljoen euro.
- De WW-kosten voor het verminderen van het personeelbestand bij de provincies bedragen bijna 6 miljoen euro.

Panteia
Bredewater 26
PO BOX 7001
2701 AA Zoetermeer
The Netherlands
tel: +31 79 343 01 00
fax: +31 79 343 01 01
info@panteia.nl
www.panteia.nl

