

---

# Verdeelsystematiek middelen Jeugdhulp

---

*Naar een objectieve verdeling van gemeentelijke budgetten*

14803 – 023

**rapport**

Cebeon, 27 november 2014

---

# I Inhoudsopgave

<b>S Samenvatting .....</b>	<b>4</b>
S.1 Achtergrond .....	4
S.2 Methode van onderzoek .....	4
S.3 Objectief verdeelmodel .....	6
S.4 Werking model in relatie tot historische budgetten .....	8
S.5 Overgang van historische naar structurele situatie .....	10
<b>1 Inleiding .....</b>	<b>11</b>
1.1 Achtergrond en doel onderzoek .....	11
1.2 Uitgangspunten .....	11
1.3 Inhoud van het rapport .....	12
<b>2 Werkwijze .....</b>	<b>14</b>
2.1 Inleiding .....	14
2.2 Uitgangspunten voor objectieve verdeling .....	14
2.3 Kenmerken van de verschillenanalyse .....	15
2.4 Toepassing in het onderzoek .....	17
<b>3 Historische budgetten.....</b>	<b>19</b>
3.1 Inleiding .....	19
3.2 Omvang en samenstelling budgetten .....	19
3.3 Wijze van reconstructie.....	20
3.3.1 Toepassing woonplaatsbeginsel.....	20
3.3.2 Reconstructie van historische budgetten.....	21
3.4 Uitkomsten op regionaal en gemeentelijk niveau .....	22
<b>4 Objectieve vraagfactoren.....</b>	<b>25</b>
4.1 Inleiding .....	25
4.2 Verklaringsmodel.....	25
4.3 IJkpuntformules en inzichten uit verschillenanalyse.....	26
4.4 Ankers voor verdeling.....	27
<b>5 Overige achtergronden van historische verschillen.....</b>	<b>31</b>
5.1 Inleiding .....	31
5.2 Ketenbrede effecten .....	31
5.3 Specialistische verblijfsvoorzieningen en beperkingen in data.....	33
<b>6 Objectieve verdeelsystematiek .....</b>	<b>34</b>
6.1 Inleiding .....	34
6.2 Indeling van de verdeelsystematiek .....	34
6.3 Opbouw van het hoofdmodel.....	35
6.4 Cluster ‘afwijkende woonplaats’ .....	39
6.5 Werking van het model .....	40
6.6 Modeluitkomsten in relatie tot historische budgetten .....	42
<b>7 Aanbevelingen.....</b>	<b>45</b>
7.1 Inleiding .....	45
7.2 Benutten van betere gegevens .....	45

7.2.1	Historische kosten.....	45
7.2.2	Maatstaven.....	46
7.3	Invoering van de objectieve verdeelsystematiek.....	47
<b>Bijlagen</b>	.....	<b>49</b>
<b>A</b>	<b>Legenda gebruikte termen en afkortingen</b> .....	<b>51</b>
<b>B</b>	<b>Geraadpleegde organisaties</b> .....	<b>52</b>
<b>C</b>	<b>Modeluitkomsten gerelateerd aan meicirculaire 2014</b> .....	<b>54</b>

---

## S Samenvatting

---

### S.1 Achtergrond

#### *decentralisatie Jeugdzorg*

De jeugdzorg wordt overgeheveld naar het regime van de Jeugdwet. Dit houdt in dat gemeenten per 2015 verantwoordelijk worden voor vrijwel alle voorzieningen ter ondersteuning van jeugdigen en hun opvoeders. Het gaat zowel om nieuwe als bestaande cliënten. Met de decentralisatie van de jeugdzorg is een budget van circa 3,9 miljard euro gemoeid.<sup>1</sup> Dit bedrag wordt in 2015 nog volgens een historische verdeling over gemeenten verdeeld. Vanaf 2016 is het streven om de middelen voor jeugdhulp met behulp van objectieve (gemeentelijke) kenmerken te verdelen. Het doel hiervan is om gemeenten in staat te stellen het voorzieningenniveau te realiseren dat past bij hun sociale structuur (conform de uitgangspunten van de Financiële-verhoudingswet). De objectieve verdeling staat los van scheefheden zoals deze in het verleden kunnen zijn ontstaan. Gemeenten zijn –binnen de kaders van de Jeugdwet– vrij om een hoger of lager voorzieningenniveau tot stand te brengen, zonder dat dit invloed heeft op hun uitkering.

#### *onderzoeksopdracht*

In opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) heeft Cebeon in samenwerking met het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een objectief verdeelmodel ontwikkeld. In het voorliggende rapport ligt de nadruk op de objectieve verdeelsystematiek en de onderbouwing daarvan. Het onderzoek laat zien dat met behulp van beschikbare maatstaven een kostengeoriënteerde verdeling kan worden ontwikkeld die recht doet aan verschillen in jeugd- en gezinsproblematiek. Naast de verdeelsystematiek is gevraagd aanbevelingen te doen voor een ingroei naar de structurele situatie. We beperken ons hierbij tot de verdeling van de jeugdmiddelen. Het Rijk wil de ingroei vanuit de verschillende decentralisaties in het sociale domein integraal vormgeven.

---

### S.2 Methode van onderzoek

#### *historische verdeling*

Voor een objectieve verdeling zijn betrouwbare historische gegevens onontbeerlijk. De historische budgetten<sup>2</sup> zijn gereconstrueerd met behulp van zorggegevens over het jaar 2012, met uitzondering van de Zvw-budgetten (peiljaar 2011). Een correcte toedeling van jeugdigen en zorgkosten naar ‘herkomstgemeente’ is essentieel voor de historische verdeling omdat deze gemeente verantwoordelijk wordt en via de verdeling hiervoor toereikende middelen dient te krijgen. In de kern stelt de wet de gemeente waarin de gezaghebbende ouder(s) van de jeugdige woont, inhoudelijk en financieel verantwoordelijk. Bij de reconstructie van historische gegevens per gemeente heeft het CBS een belangrijke rol gespeeld door het nieuwe woonplaatsbeginsel uit de Jeugdwet toe te passen voor de jeugdigen die in het peiljaar in zorg waren.

---

<sup>1</sup> Dit omvat de relevante onderdelen van de provinciale Jeugdzorg, AWBZ en Zvw.

<sup>2</sup> Voor het onderzoek is gekozen voor historische budgetten - zonder de 95% afspraak - zoals toegepast in de meicirculaire 2014 (zie ook paragraaf 3.3).

Er zijn twee belangrijke uitzonderingen op het woonplaatsbeginsel: jeugdigen met een voogdijmaatregel en jeugdigen die 18 jaar en ouder zijn (en tot 23 jaar nog recht hebben op zorg). Dan is de verblijfplaats van de jeugdige, in plaats van diens ouder, leidend. Vanwege deze afwijking is binnen het objectieve verdeelsystematiek een afzonderlijk herkenbare positie aan deze twee groepen gegeven in lijn met de oplossingsrichting die door VWS en BZK is ontwikkeld en (ambtelijk) besproken met de VNG. De objectieve systematiek waarover dit rapport gaat, focust op zorg met verblijf en zorg zonder verblijf (circa 3,4 miljard euro) voor de groepen met een regulier woonplaatsbeginsel.

### **verklaringsmodel**

Op grond van wetenschappelijke literatuur en inzichten uit bestaand onderzoek (OJO) heeft het SCP een verklaringsmodel opgesteld. De hiervoor geselecteerde variabelen hebben vooral betrekking op risicoverhogende en risicoverlagende kenmerken voor de kans op jeugd- en gezinsproblematiek, omdat wetenschappelijk onderzoek naar *kostenverhogende* factoren ontbreekt. De uitkomst van het (eerste) verklaringsmodel vormde het startpunt voor de verschillenanalyse en de ontwikkeling van het kostengeoriënteerde verdeelmodel. In dit verklaringsmodel zijn de volgende objectieve vraagfactoren als significant aangemerkt, waarbij de belangrijkste factoren zijn gerelateerd aan gezinskenmerken (dubbele +/-).

**Schema S.1. Objectieve vraagfactoren kosten jeugdhulp in verklaringsmodel (SCP)**

<b>Categorie</b>	<b>Variabele</b>	<b>Effect op kosten</b>
<b>Kind</b>	jeugdigen van allochtone (Turkse) herkomst*	-
	jeugdigen met lage opleiding	+
<b>Gezin</b>	eenoudergezin / armoede / achterstandswijk**	++
	jeugdigen met recent gescheiden ouders	+
	ouders met langdurig psychisch medicijngebruik	+
	ouders met hoog inkomen	--
	ouders met lage opleiding	-
<b>Omgeving</b>	weinig of zeer sterk stedelijk	-

\* Op sectoraal niveau (PJZ, AWPB, Zvw) gelden ook voor andere minderheidsgroepen (zoals Antillianen of Surinamers) significante effecten.

\*\* Deze variabelen hangen onderling sterk samen, waarbij het effect van achterstandswijk als zodanig niet significant is.

Het SCP constateert daarnaast dat er significante aanbod/regio-effecten optreden, die niet direct tot objectieve factoren kunnen worden herleid.

### **objectief verdeelmodel**

Op basis van dit verklaringsmodel heeft Cebeon de relevante factoren nader geoperationaliseerd in een samenhangende set maatstaven per gemeente. Conform de opdracht is hierbij de onderzoeksmethode van de verschillenanalyse gebruikt die leidend is voor objectieve verdeelmodellen in het gemeentefonds. Kostenoriëntatie en globaliteit vormen hierbij de belangrijkste uitgangspunten. In de verschillenanalyse wordt onderzoek gedaan naar de oorzaken van verschillen in kostenniveaus tussen vergelijkbare typen gemeenten/regio's. Daarnaast wordt bekeken in hoeverre deze verschillen kunnen worden verklaard uit objectieve structuurkenmerken van gemeenten dan wel niet-objectieve aspecten, zoals specifieke regionale/lokale beleidskeuzes, keten/aanbodeffecten, en daarmee samenhangende scheefgroei uit het verleden. Op deze wijze wordt verder ingezoomd op de uitkomsten van het verklaringsmodel. Het resultaat is een mix van indicatoren die zo goed mogelijk aansluit bij de belangrijkste kostendrijvers van jeugdzorg op gemeentelijk niveau.

### S.3 Objectief verdeelmodel

Aanvullend op de uitkomsten van het verklaringsmodel zijn de historische budgetten met behulp van de verschillenanalyse nader onderzocht om objectieve verklaringen te vinden voor structurele verschillen in zorggebruik tussen (typen) gemeenten en regio's. De relevant bevonden objectieve factoren zijn met behulp van maatstaven en een wegingsfactor gehonoreerd in het verdeelmodel (zie schema S.2). De samenhangende maatstaven sluit aan bij het verklaringsmodel. De uitkomsten voor de maatstaven zijn gewogen met verschillen in zelfoplossend vermogen (gebaseerd op verschillen in gemiddeld gestandaardiseerde inkomens). Per gemeente betekent dit een *wegingsfactor* die uiteenloopt van circa een kwart tot ruim driekwart van de score op de maatstaven.

Schema S.2 Maatstaven in het verdeelmodel Jeugdhulp

Factor	Maatstaf	Omschrijving	Aandeel in model**
<b>Basis</b>	jong0-17*	aantal inwoners jonger dan 18 jaar	46%
<b>Eénoudergezin / armoede</b>	eo hh*	aantal eenouderhuishoudens	9%
	eo hh2k	aantal eenouderhuishoudens met twee of meer kinderen	7%
	BO eo hh	aantal eenouderhuishoudens die bijstand ontvangen (uitkering op grond van de Wet werk en bijstand)	6%
<b>Psychische gezondheid</b>	psyFKGdr x jong	aandeel ouders met langdurig psychisch medicijngebruik boven een drempel maal het aantal jeugdigen (gebaseerd op medicijngebruik in alle psychische Farmaceutische kostengroepen voor zover meer dan 180 dagdoses per jaar)	14%
<b>Uitkeringssituatie</b>	arm% x jong	aandeel jeugdigen in gezinnen met armoederisico (met inkomen tot 120% van het sociaal minimum) maal het aantal jeugdigen	3%
	BO hhk	aantal gezinnen (met kinderen) die bijstand ontvangen (uitkering op grond van de Wet werk en bijstand)	2%
	UO-BO*	totaal aantal uitkeringsontvangers minus aantal bijstandsontvangers (per saldo voornamelijk arbeidsongeschikten)	24%
	gewll	aantal leerlingen in het basisonderwijs met een gewicht 0.3 of 1.2 (ouders met lage opleiding)	-11%
<b>Zelfoplossend vermogen</b>	wegingsfactor	weging op basis van verschillen in gemiddeld gestandaardiseerd inkomen	

\* Bestaande maatstaf in het gemeentefonds. Bij jongeren is de leeftijdsgrens enigszins afwijkend (exclusief 18- en 19-jarigen).

\*\* Na weging voor verschillen in zelfoplossend vermogen.

Gemeenten krijgen uit het model een *basisbedrag* per jeugdige. Naarmate er meer jeugdigen in een gemeente wonen zijn de kosten gerelateerd aan opvoedingsproblemen en andere jeugdproblematiek gemiddeld hoger. Afhankelijk van risicofactoren in hun bevolking krijgen gemeenten meer dan wel minder extra budget. Hierbij gaat het om weinig tot veel cumulatie van problematiek in relatie tot eenouderhuishoudens, armoede, uitkeringssituatie, psychische gezondheid en inkomen.

Zo maken jeugdigen uit *eenoudergezinnen* duidelijk meer gebruik van jeugdzorg (hogere kosten). Niet alle eenouderhuishoudens kampen echter met dezelfde problemen en daardoor verschilt de kans op gebruik van jeugdhulp. In het model is daarom een extra weging gegeven aan grotere gezinnen en eenouderhuishoudens met een uitkering en/of armoederisico. Deze elementen zijn in samenhang geanalyseerd en ondergebracht in een gecombineerde factor eenoudergezin/armoede.

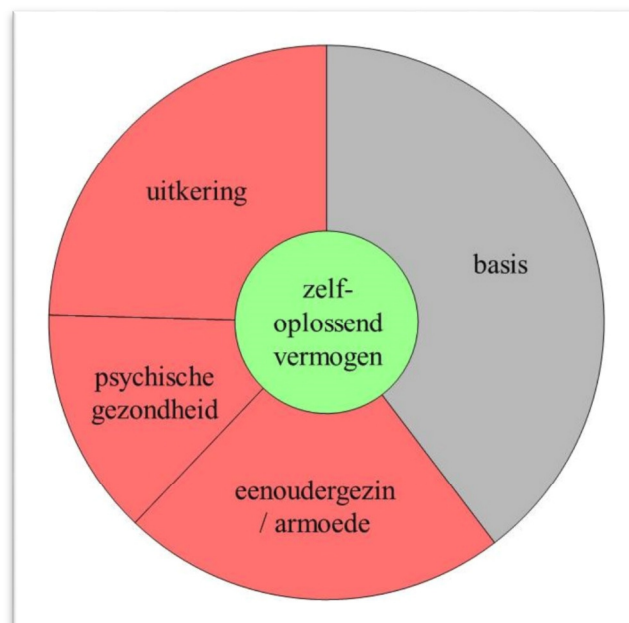
Ook breder blijken gezinnen in een *uitkeringssituatie* en/of met armoederisico te kampen met (meervoudige) problematiek waarbij vaker inschakeling van (intensievere) jeugdhulp nodig is. Hiermee wordt rekening gehouden via de factor uitkeringssituatie.

Verder blijken kinderen van ouders met *psychische problematiek* een verhoogd risico te hebben om (langduriger) in jeugdzorg terecht te komen. Beschikbare gegevens wijzen uit dat circa een tiende tot een vijfde van de ouders met kinderen in jeugdzorg zelf een vorm van verzekerde GGZ-zorg ontvangt. In aanvulling op de andere factoren is daarom een factor psychische gezondheid onderscheiden, die is geoperationaliseerd met de maatstaf langdurig psychisch medicijngebruik van ouders.

Naast risicoverhogende factoren voor jeugd- en gezinsproblematiek zijn er risicoverlagende factoren, die zich manifesteren in de vorm van zelfoplossend vermogen van gezinnen en lokale gemeenschappen. Ieder gezin of gemeenschap heeft immers een zeker *vermogen* om problemen te voorkomen én op te lossen. Uit het onderzoek komt naar voren dat dit samenhangt met de bredere sociaal-economische positie van gezinnen en gemeenschappen. Zo blijkt dat kinderen uit huishoudens met een hoger inkomen duidelijk minder dan gemiddeld gebruik maken van jeugdzorg, en vice versa. Ook de spreiding van historische budgetten tussen gemeenten met relatief veel rijkere huishoudens en die met meer armere huishoudens ondersteunen dit beeld. Door het grotere zelfoplossend vermogen bij hogere inkomens hoeft er minder snel en/of groot beroep te worden gedaan op gemeentelijke jeugdhulp. Dit geldt op het niveau van zowel gezinnen als lokale gemeenschappen (wijken en gemeenten). Een belangrijke indicator hiervoor is het gemiddeld gestandaardiseerd *inkomen* van huishoudens/gezinnen (per gemeente). In het model is deze toegepast om uitkomsten zodanig te wegen dat gemeenten met (zeer) veel armere huishoudens relatief meer uit het model krijgen en gemeenten met relatief veel hoge inkomens minder.

De beschreven factoren wegen als volgt mee in het model (schema S.3).

**Schema S.3 Relatieve aandeel factoren in hoofdmodel**



Met dit model kan ruim driekwart van de verschillen in historische kosten worden herleid op objectieve kenmerken van gemeenten. Er zijn varianten onderzocht waarbij een aantal indicatoren inhoudelijk beter aansluit bij de problematiek en daarmee samenhangende objectieveerbare kosten. Een belangrijk probleem is dat een deel van deze indicatoren (nog) niet 'maatstafproof' is. Hierop komen we terug bij de aanbevelingen.

## S.4 Werking model in relatie tot historische budgetten

De variatie in historische budgetten loopt van circa 500 euro (gemeenten zoals Blaricum en Wassenaar) naar ruim 1800 euro per jeugdige (gemeenten zoals Kerkrade en Pekela). Het model weet deze bandbreedte (factor 4) met de geselecteerde maatstaven te overbruggen. Hiermee wordt geïllustreerd dat met behulp van beschikbare maatstaven een kostengeoriënteerde verdeling kan worden ontwikkeld die recht doet aan de verschillen in jeugd- en gezinsproblematiek. Tabel S.4 laat de verschillen in objectieve en historische kosten zien tussen uiteenlopende typen gemeenten. Dit overzicht is belangrijk om te toetsen of typen gemeenten niet systematisch worden bevoordeeld of benadeeld. Bij systematische afwijkingen is een verdiepingsslag gewenst.

Tabel S.4: Modeluitkomst en verschil met historisch budget 2012 voor typen gemeenten (euro's per inwoner)

<i>typen gemeenten</i>	<i>(1) uitkomst hoofdmodel</i>	<i>(2) uitkomst cluster 'afwijken- de woonplaats'</i>	<i>(3) historisch budget mc'14</i>	<i>(4) verschil (1)+(2) minus (3)</i>	<i>% verschil</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	183	19	190	12	6%
<i>20-50.000 inwoners</i>	187	24	208	2	1%
<i>50-100.000 inwoners</i>	217	34	266	-15	-6%
<i>&gt;100.000 inwoners</i>	217	34	250	2	1%
<b>Totaal</b>	202	29	231	0	0%
<i>zeer weinig jeugdigen</i>	207	32	242	-3	-1%
<i>weinig jeugdigen</i>	204	31	231	4	2%
<i>veel jeugdigen</i>	199	27	226	0	0%
<i>zeer veel jeugdigen</i>	200	25	226	-1	-1%
<i>zeer weinig eenouderhuishoudens</i>	180	23	200	4	2%
<i>weinig eenouderhuishoudens</i>	192	27	220	-1	0%
<i>veel eenouderhuishoudens</i>	209	32	248	-7	-3%
<i>zeer veel eenouderhuishoudens</i>	228	32	257	3	1%
<i>zeer weinig psychisch medicijngebruik</i>	171	22	192	1	1%
<i>weinig psychisch medicijngebruik</i>	206	27	235	-1	0%
<i>veel psychisch medicijngebruik</i>	209	33	248	-5	-2%
<i>zeer veel psychisch medicijngebruik</i>	224	32	250	5	2%
<i>zeer weinig bijstandontvangers</i>	168	22	186	3	2%
<i>weinig bijstandontvangers</i>	193	25	218	0	0%
<i>veel bijstandontvangers</i>	218	32	254	-4	-2%
<i>zeer veel bijstandontvangers</i>	230	35	265	1	0%
<i>zeer weinig lager opgeleiden</i>	188	30	217	1	1%
<i>weinig lager opgeleiden</i>	205	31	237	-1	0%
<i>veel lager opgeleiden</i>	214	29	241	2	1%
<i>zeer veel lager opgeleiden</i>	202	25	229	-2	-1%
<i>zeer hoog gestandaardiseerd inkomen</i>	166	23	190	-1	-1%
<i>hoog gestandaardiseerd inkomen</i>	195	28	224	-1	0%
<i>laag gestandaardiseerd inkomen</i>	219	30	247	2	1%
<i>zeer laag gestandaardiseerd inkomen</i>	228	33	262	-1	0%

De tabel laat het volgende zien:

- de historische budgetten per jeugdige (kolom 3) verschillen in de mate waarin allerlei risicofactoren voorkomen: bij gemeenten met zeer weinig eenouderhuishoudens zijn er minder kosten per inwoner dan bij gemeenten met zeer veel eenouderhuishoudens (180 versus 228 euro per inwoner);
- het objectieve verdeelmodel (kolom 1 en 2) is bij alle typen gemeenten in staat om de bandbreedte (verschillen tussen hoogste en laagste niveau) in de historische budgetten van jeugdzorg (kolom 3) te overbruggen. Bij eenouderhuishoudens gaat het bijvoorbeeld om een historische bandbreedte van 200

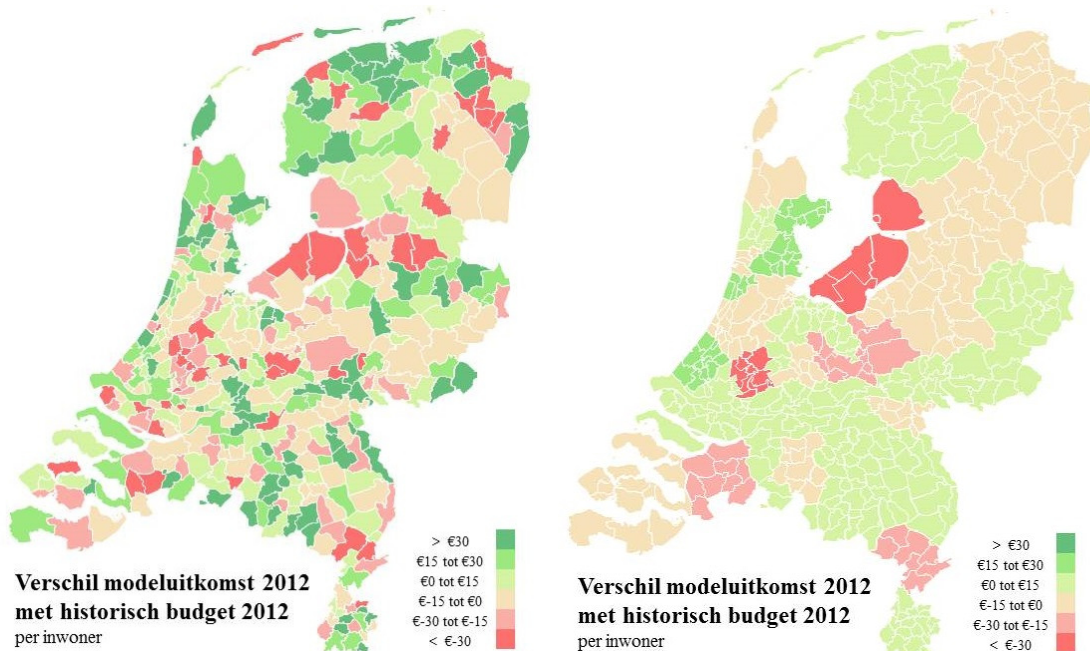


tot 258 euro per inwoner, die ook in de objectieve verdeling zichtbaar is (180+23 versus 228+32 euro per inwoner) Het objectief verdeelmodel laat geen systematische vertekening zien (kolom 4). Voor zover er afwijkingen zijn, hangen deze vooral samen met andere historische effecten en (mogelijk deels) bestaand aanbod;

- gemeenten met relatief veel eenoudergezinnen, veel uitkeringsontvangers, veel langdurig psychisch medicijngebruik, en laag gemiddeld gestandaardiseerd inkomen ontvangen op grond van het objectieve verdeelmodel gemiddeld hogere bedragen. Dit sluit aan bij de hogere behoefte aan (professionele) jeugdhulp van dit type gemeenten, zoals die uit het onderzoek en de literatuur naar voren komen. Op deze wijze wordt recht gedaan aan cumulaties van problematiek in de vorm van meer eenouderhuishoudens, grotere armoederisico's, meer uitkeringsontvangers, slechtere gezondheid en/of lagere inkomens.

Ondanks deze algemene positieve werking zijn er gemeenten met grotere verschillen tussen modeluitkomst en historisch budget 2012. Voor de gemeenten en jeugdzorgregio's is dit in onderstaande kaartjes weergegeven (schema S.5). In de roodgekleurde gebieden zijn de negatieve verschillen groter dan 15 euro per inwoner. Groen betekent een positief verschil van deze omvang. Bij de regio's is er een viertal rode gebieden (rechter kaartje).

**Schema S.5 Verschillen tussen modeluitkomst en historisch budget 2012 per gemeente en jeugdhulpregio**



Op basis van de verdeling resteren er enkele tientallen gemeenten met zeer grote negatieve verschillen, die niet direct in plausibele structuurkenmerken zijn te vangen. Wel zijn er (mogelijke) invloeden van verblijfsvoorzieningen en historisch gegroeide ketenpraktijken. Bij een aantal gemeenten lijkt de toedeling naar herkomstgemeente samen te gaan met een zekere dataruis en/of doen zich incidentele uitschieters voor in de kosten in het peiljaar.

---

## **S.5** Overgang van historische naar structurele situatie

### ***zachte landing***

Met het oog op een zachte landing en een haalbaar overgangstraject is het verstandig om het verdeelmodel binnen enkele jaren te actualiseren en te verfijnen. De verwachting is dat een deel van de huidige databeperkingen zal verdwijnen waardoor verbeterde oplossingen mogelijk worden. Verder kunnen opgedane ervaringen met de huidige verdeling worden meegenomen in toekomstige verfijningen. Hiervoor is het wel noodzakelijk om de omvang en verdeling van het budget nauwkeurig te monitoren. Het lijkt raadzaam hiermee niet tot 2018 te wachten. De verwachting van het CBS is dat in het tweede kwartaal van 2015 verbeterde en actuelere gebruiksgegevens over de hele jeugdzorg beschikbaar zijn.

Het verdient aanbeveling de overgang naar de structurele situatie vanaf 2016 op basis van het verdeelmodel in kleine stappen vorm te geven, tot genoemde actualisering daarin meer duidelijkheid biedt. Voor gemeenten met een (zeer) groot herverdeeleffect vragen we hierbij extra aandacht.

### ***actualisering***

Op basis van de ervaringen in het onderzoek bevelen we aan om bij actualisering extra aandacht te besteden aan:

- de herleidbaarheid van jeugdigen op basis van het wettelijke woonplaatsbeginsel;
- de werkelijke kosten per jeugdige bij met name zorgvormen met verblijf;
- de betekenis van incidentele uitschieters in relatie tot structurele kostenpatronen en kostendrijvers;
- de beschikbaarheid van aanvullende/betere maatstaven voor jeugd- en gezinsproblematiek (zoals armoede en opleidingsniveau).

---

# 1 Inleiding

---

## 1.1 Achtergrond en doel onderzoek

### *achtergrond*

De jeugdzorg wordt overgeheveld naar het regime van de Jeugdwet. Dit houdt in dat gemeenten per 2015 verantwoordelijk worden voor vrijwel alle voorzieningen ter ondersteuning van jeugdigen en hun opvoeders. Hiermee is een budget van circa 3,9 miljard euro gemoeid, dat in 2015 volgens een historische verdeling over gemeenten wordt verdeeld en vanaf 2016 geleidelijk overgaat naar een verdeling op basis van objectieve kenmerken.

### *doel*

In opdracht van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) hebben Cebeon en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) een verdeling van dit bedrag gemaakt, gebaseerd op de historische praktijk. De eerste uitkomsten van deze verdeling zijn gepubliceerd in de decembercirculaire 2013. De verbeterde en geactualiseerde stand is in de meicirculaire 2014 verschenen. Deze historische verdeling vormt het vertrekpunt voor het ontwikkelen van een verklaringsmodel (SCP) en een objectieve verdeelsystematiek (Cebeon). Binnen de historische budgetten dient te worden gezocht naar objectieve verklaringen voor verschillen in kosten van zorggebruik tussen (typen) gemeenten en regio's. Daarnaast omvat de opdracht het doen van aanbevelingen voor een ingroei naar de structurele nieuwe situatie vanaf 2016.

---

## 1.2 Uitgangspunten

### *werkwijze*

De opdrachtgever heeft aangegeven dat bij de verdeling een onderzoeksmethode dient te worden gebruikt die aansluit bij de systematiek van het gemeentefonds en de uitgangspunten van kostenoriëntatie en globaliteit van het verdeelstelsel en maatstaven.<sup>3</sup> De gebruikelijke methode hiervoor is de verschillenanalyse (zie hoofdstuk 2).<sup>4</sup>

Door de samenwerking tussen het SCP en Cebeon is expertise van de sociaal-culturele achtergronden van de –vraag naar– jeugdzorg gecombineerd met expertise van verdeelsystemen (conform de systematiek van het gemeentefonds) en gemeentelijke en regionale praktijken.

### *uitvraag historische gegevens*

Vanaf de start van het onderzoekstraject (2011) heeft het verzamelen van betrouwbare gegevens over het gebruik en de kosten van jeugdzorg centraal gestaan. De uitvraag van historische gegevens is een zeer

---

<sup>3</sup> Dit betekent dat voor de *verdeling* van de middelen niet is gekozen voor een systeem van kostennormering van voorzieningen of van verdeelformules die zijn gebaseerd op statistische (regressie)technieken. Voor het verklaringsmodel kan wel gebruik worden gemaakt van regressietechnieken.

<sup>4</sup> Naast het gemeentefonds zijn ook diverse andere verdeelsystemen gebaseerd op toepassingen van de verschillenanalyse, zoals het provinciefonds, het stadsdeelfonds Amsterdam, het deelgemeentefonds Rotterdam en integratie/decentralisatie-uitkeringen (bijvoorbeeld voor Wmo en Maatschappelijke opvang).

complex proces gebleken. Veel extra energie en tijd was noodzakelijk door controle- en herstelwerkzaamheden van door derden geleverde data. Door onvoorziene dataproblemen en vanwege het grote politieke-maatschappelijke en financiële belang om tijdig bruikbare historische informatie te leveren, hebben Cebeon en het SCP hierin extra geïnvesteerd. Hierdoor is de uitwerking van de objectieve verdeling in de tijd verschoven. In dit dataproces was het noodzakelijk om ook het veld van informanten mee te krijgen. Wij zijn veel dank verschuldigd aan de vele dataleveranciers. Hierbij denken we met name aan Jeugdzorg Nederland, Bureaus jeugdzorg, instellingen voor provinciale jeugdzorg, ADD-groep en Initi8, CBS, Instituut voor Beleid en Management Gezondheidszorg, Nederlandse Zorgautoriteit, Vektis en Zorgverzekeraars Nederland, provincies/stadregio's, VNG en de ministeries van VWS, Veiligheid & Justitie en BZK. Zonder hun medewerking en inzet was dit traject niet mogelijk geweest.

#### ***relevante (historische) budgetten***

De over te hevelen budgetten per gemeente zijn afgestemd op het macrobudget dat door het rijk is vastgesteld. Voor 2015 gaat het om een bedrag van 3.868,4 miljoen euro. Dit omvat alle relevante budgetten uit de drie bestaande sectoren PJZ, AWBZ en Zvw (zie hoofdstuk 3).

Het streven is om deze middelen op termijn (2018) toe te voegen aan de algemene uitkering van het gemeentefonds. Gemeenten krijgen zo voldoende beleidsvrijheid om tot integraal maatwerk te komen en worden gestimuleerd om doelmatige en innovatieve oplossingen te ontwikkelen en aan te bieden. Bovendien zijn de verantwoordingslasten van een uitkering via het gemeentefonds beperkt. In eerste instantie zullen de nieuwe middelen via een integratie-uitkering in het gemeentefonds aan gemeenten worden verstrekt. Dit maakt het voor het Rijk mogelijk maatwerk te bieden voor zowel de verdeling als de indexering van het over te hevelen budget.

#### ***betrokkenheid gemeenten en andere partijen***

Het onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan de complexe overgang van historisch gegroeide (regionale) jeugdzorgpraktijken naar een gemeentelijke jeugdhulppraktijk waarvoor de middelen via een objectieve verdeling beschikbaar dienen te komen. Om tot een zo zorgvuldig mogelijk eindproduct te komen dat op draagvlak kan rekenen, zijn de bevindingen van het onderzoek regelmatig besproken met een breed samengestelde begeleidingscommissie. Naast de opdrachtgevers (BZK en VWS) hebben hierin vertegenwoordigers geparticipeerd van:

- de meest betrokken ministeries: Financiën (medefondsbeheerder) en Veiligheid & Justitie;
- de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en van enkele (groepen) gemeenten;
- de Raad voor de financiële verhoudingen (Rfv);
- het Centraal Bureau voor de Statistiek (dataverzameling);
- Jeugdzorg Nederland (dataverstrekking PJZ-gegevens).

Daarnaast zijn deskundigen van gemeenten, instellingen en andere partijen bij het onderzoek betrokken middels interviews en expertmeetings. Langs deze weg is geïnvesteerd in het vergroten van de uitlegbaarheid van het onderzoek en het draagvlak voor de resultaten daarvan.

---

## **1.3 Inhoud van het rapport**

Dit rapport gaat over het objectieve verdeelmodel dat Cebeon heeft ontwikkeld in aansluiting op het verklaringsmodel van het SCP. Achtereenvolgens wordt ingegaan op:

- de gevolgde werkwijze (hoofdstuk 2);
- de omvang en samenstelling van de historische budgetten (hoofdstuk 3);

- objectieve vraagfactoren die relevant zijn voor de kosten (hoofdstuk 4);
- overige achtergronden van verschillen in historische budgetten (hoofdstuk 5);
- de ontwikkelde objectieve verdeelsystematiek (hoofdstuk 6);
- aanbevelingen voor transitie (hoofdstuk 7).

In bijlage A worden veelgebruikte termen en afkortingen toegelicht. Bijlage B geeft een overzicht van instanties waarvan deskundigen een waardevolle bijdrage hebben geleverd aan het onderzoek. In bijlage C is een vergelijking met de meicirculaire 2014 (inclusief 95% afspraak) opgenomen.

---

## 2 Werkwijze

---

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de werkwijze toegelicht die voor het onderzoek is gevolgd. Centraal daarin staat de methode van de verschillenanalyse die aansluit bij de uitgangspunten van de Financiële Verhoudingswet. We gaan in op:

- uitgangspunten voor objectieve verdelingen conform de gemeentefondssystematiek (paragraaf 2.2);
- kenmerken van de verschillenanalyse (paragraaf 2.3);
- wijze waarop deze methode is toegepast in het onderzoek (paragraaf 2.4).

---

### 2.2 Uitgangspunten voor objectieve verdeling

#### *globaal en kostengeoriënteerd*

Voor de verdeelsystematiek van integratie/decentralisatie-uitkeringen geldt op grond van de Financiële-verhoudingswet een aantal algemene spelregels. Voorop staat dat er sprake moet zijn van een adequate, globale kostenoriëntatie: het verdeelsysteem honoreert verschillen in kosten van soortgelijke taken tussen gemeenten die het gevolg zijn van uiteenlopende exogene omstandigheden/factoren (structuurkenmerken) zonder de kosten in detail (per taak) te normeren. Daarnaast is de verdeling afgestemd op gemiddelde efficiëntie en bevat deze geen expliciete prikkels. De te hanteren onderzoeksmethode dient hierop te zijn toegesneden.

#### *eisen maatstaven*

De te honoreren externe factoren worden vertaald in algemeen bruikbare indicatoren c.q. verdeelmaatstaven. Deze dienen te voldoen aan de volgende kwaliteitseisen:

- objectief meetbaar (inclusief vergelijkbare definities/moetmethoden);
- plausibele relatie met te honoreren kostenverschillen;
- niet direct beïnvloedbaar door gemeentelijk beleid;
- periodiek beschikbaar voor alle betrokken gemeenten (stabiel in de tijd).

De verdeling dient uitlegbaar te zijn en zoveel mogelijk te worden gekenmerkt door eenvoud in aantal maatstaven en de vormgeving daarvan. Als specifiek aandachtspunt geldt dat terughoudend dient te worden omgegaan met de maatstaven voor bijstandsontvangers (conjunctuurgevoeligheid) en minderheden.

#### *criteria werking model*

Conform de uitgangspunten van de Financiële Verhoudingswet dient een objectief model het beschikbare macrobudget zodanig te verdelen dat alle (typen) gemeenten middelen ontvangen waarmee zij een zo gelijkwaardig mogelijke voorzieningencapaciteit kunnen realiseren. Dit impliceert dat<sup>5</sup>:

- historisch gegroeide kosteneffecten die zijn beïnvloed door specifieke regionale of lokale situaties zoveel mogelijk buiten beschouwing worden gelaten;

---

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld de jaarlijkse Periodiek Onderhoudsrapporten van het gemeentefonds en Cebeon/VB-groep, *Structuur gerecht*, 1993.

- een objectief verdeelmodel:
  - geen typen gemeenten systematisch bevoordeelt of benadeelt ten opzichte van hun gemiddelde feitelijke kostenpatroon (bijvoorbeeld met weinig versus veel huishoudens met laag inkomen);
  - de bandbreedte van lage tot hoge kosten tussen gemeenten kan overbruggen.

---

## 2.3 Kenmerken van de verschillenanalyse

### ***onderzoek naar verschillen tussen (typen) gemeenten***

Voor het ontwikkelen van een objectieve verdeling van budgetten over gemeenten is begin jaren negentig (door de voorganger van de Raad voor de financiële verhoudingen) een speciale en inmiddels veel beproefde onderzoeksmethode, de verschillenanalyse, geselecteerd.<sup>6</sup>

Met deze methode worden kwantitatieve analyses gecombineerd met kwalitatieve inzichten in relevante achtergronden teneinde kostenverschillen tussen gemeenten zo goed mogelijk te kunnen duiden. Hiertoe wordt in de verschillenanalyse nagegaan:

- wat de oorzaken zijn van verschillen in kostenniveaus tussen gemeenten met vergelijkbare objectieve (structuur)kenmerken?
- hoe kan worden verklaard dat gemeenten met verschillen in objectieve kenmerken ('zwakkere' en 'sterkere' gemeenten) toch vergelijkbare kostenniveaus hebben?

De verklaringen voor verschillen vallen uiteen in exogene factoren (kenmerken van de potentiële vraag uit de bevolking, waarop gemeenten geen directe invloed hebben) en meer endogene factoren (die kunnen worden beïnvloed door beleidskeuzes en uitvoeringspraktijken)<sup>7</sup>. In een objectief model worden idealiter alleen exogene kostendrijvers gehonoreerd.

### ***illustratie werking verschillenanalyse: onderscheiden van exogene en endogene factoren***

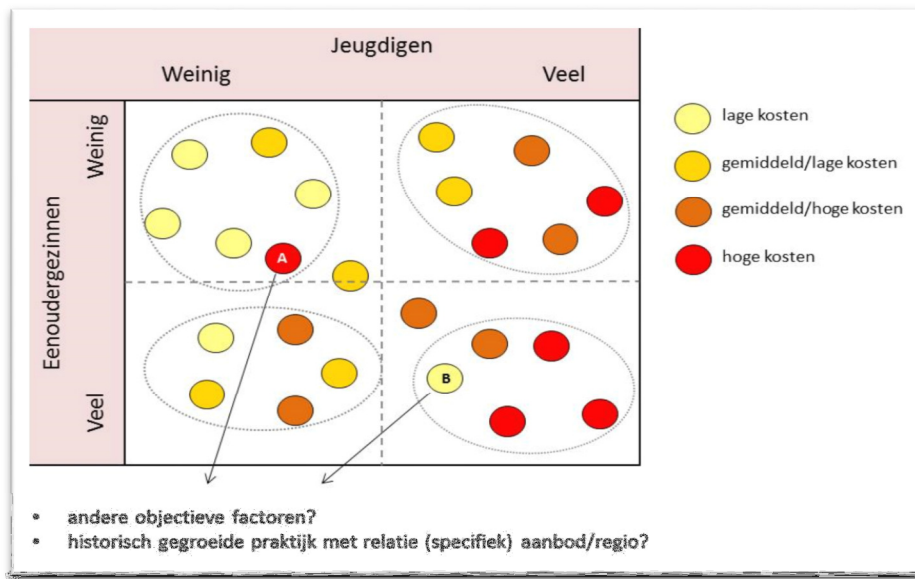
De werking van de verschillenanalyse wordt geïllustreerd in onderstaand schema. Hierin is een gemeente voorgesteld met een bolletje. De kleurtint van het bolletje geeft de omvang van de (historische) kosten weer: van laag (geel/licht grijs) naar hoog (rood/donker grijs). De bolletjes zijn ingedeeld binnen een matrix van objectieve kenmerken: als voorbeeld is genoemd het aantal jeugdigen en het aantal eenoudergezinnen. Een gemeente links bovenin de matrix heeft een gunstige sociale structuur, waardoor de kans op jeugdzorg en in het verlengde hiervan het (historisch) kostenniveau naar verwachting relatief laag is. Voor een gemeente rechts onderin geldt het tegenovergestelde: door een ongunstige sociale structuur is de kans op zorg en daarmee samenhangende kosten relatief hoog.

---

<sup>6</sup> Belangrijke redenen hiervoor waren het uiteenrafelen van objectieve (externe) factoren en niet objectieve factoren, de goede mix van globaliteit en gericht inzoomen in deze onderzoeksaanpak, en gebleken beperkingen van andere toegepaste methoden (kostennormering van voorzieningen en statistische regressie-technieken).

<sup>7</sup> Bij de transities gaat het om (regionale) keuzes en praktijken van partijen die momenteel verantwoordelijk zijn voor de jeugdzorg.

**Schema 2.1 Illustratie van de verschillenanalyse**



Idealiter verkleuren bolletjes gelijkelijk van linksboven naar rechtsonder. In werkelijkheid blijken er ook donkere bolletjes linksboven te zijn en lichtere meer naar onder. Zulke gemeenten met (sterk) afwijkende kostenniveaus worden in de verschillenanalyse onder de loep genomen. Wanneer de verklaring blijkt te liggen in andere objectieve factoren worden deze nieuwe structuurkenmerken toegevoegd aan het model. Aanvullend wordt voor alle typen gemeenten getoetst of deze factoren inderdaad tot een betere verklaring leiden. In de herziene matrix, waarin rekening is gehouden met deze nieuwe structuurkenmerken, komt het bolletje *in een andere cel* terecht. Zo wordt het model in een iteratief proces verder verfijnd. Het iteratieproces eindigt als geen objectieve factoren meer kunnen worden toegevoegd die het model (voor alle typen gemeenten) verbeteren.

Als de verklaring in specifieke –regionale of lokale– beleidskeuzes of uitvoeringspraktijken ligt, worden deze elementen buiten het model gelaten. Het model werkt dan zo dat het donkere bolletje linksboven een prikkel krijgt om beter te presteren, waardoor het *van kleur verandert*: de exogene factoren zijn relatief gunstig en door een verbeterde inzet kan een lager kostenniveau worden gerealiseerd.

### ***geschiktheid verschillenanalyse***

Om een aantal redenen is deze methode bij uitstek geschikt voor het doel van dit onderzoek:

- de gevonden verbanden tussen gemeentelijke structuurkenmerken en (historische) kosten zijn veelal niet additief en niet lineair (allerlei gemeenten kennen een cumulatie van problemen vergelijkbaar met probleemcumulaties in onderwijs en zorg);
- variabelen die van invloed zijn op verschillen in (historische) kosten van jeugdzorg, zijn niet geheel onafhankelijk van elkaar. Dit heeft consequenties voor de keuze van verdeelmaatstaven;
- verschillen in kostenniveau tussen gemeenten zijn alleen goed te begrijpen met oog voor de omgeving. Denk bijvoorbeeld aan de aan- of afwezigheid van bepaalde (jeugdzorg)voorzieningen in de regio. Ook de omvang van beschikbare regionale budgetten kan doorwerken op relatieve kostenniveaus van gemeenten;
- afwijkende historische kostenniveaus en daaraan gekoppelde herverdeeleffecten dienen beleidsmatig te kunnen worden geduid. Het toeschrijven van afwijkingen ten opzichte van (landelijk) gemiddelde niveaus aan goed dan wel slecht beleid is lang niet altijd juist. Om te kunnen beoordelen of een gemeente (on)terecht hoger of lager scoort, is nader onderzoek nodig waarin achtergronden van ver-

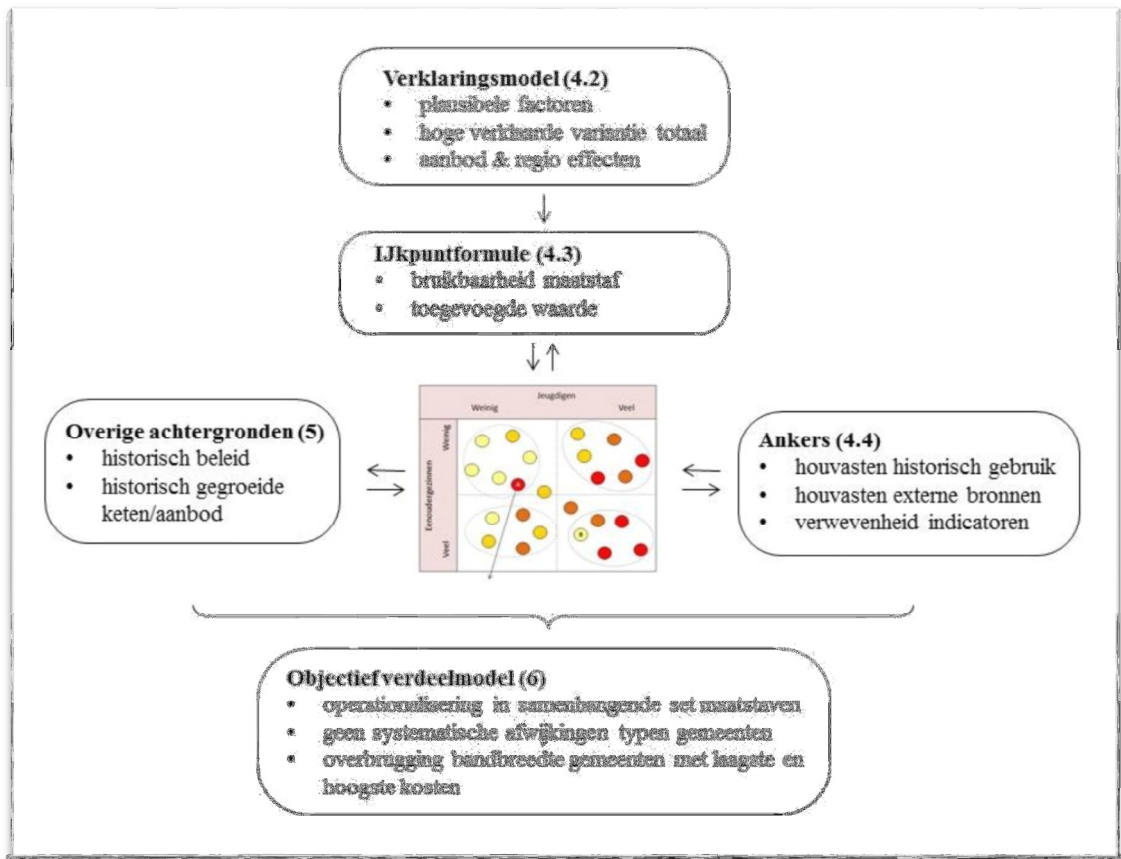


schillen tussen gemeenten (waaronder effecten van keten en beleid/uitvoering) worden uitgezocht en (kwalitatief) geduid.

## 2.4 Toepassing in het onderzoek

Onderstaand schema brengt in beeld op welke wijze de verschillenanalyse is toegepast in het onderzoek. Daarbij wordt verwezen naar de relevante hoofdstukken waarin de thema's zijn toegelicht.

Schema 2.2 Toepassing verschillenanalyse



De factoren uit het verklaringmodel van het SCP (hoofdstuk 4.2) zijn gebruikt als 'startwaarde' voor een eerste vertaalslag naar ijkpuntformules met behulp van gemeentefondsmaatstaven (hoofdstuk 4.3). Aanvullend hierop zijn verschillenanalyses verricht naar de samenstelling van de historische kosten en achtergronden daarvan.<sup>8</sup> Hierbij is ingezoomd op uiteenlopende zorgvormen en intensiteit van zorggebruik/kosten en de relatie met bevolkingskenmerken. Daarnaast zijn achtergronden van kostenverschillen onderzocht bij regio's/gemeenten met de grootste afwijkingen. Om de achterliggende schakels in beeld te krijgen, zijn expertmeetings georganiseerd en interviews gehouden met deskundigen van instellingen (uit verschillende deelsectoren en posities in de jeugdzorgketen) en gemeenten (zowel financiële als zorginhoudelijke inbreng). Verder zijn documenten en onderzoeken over staande praktijken bestudeerd en is aanvullend literatuuronderzoek verricht.

<sup>8</sup> Voor de analyses is aangesloten bij de destijds meest actuele gemeentelijke indeling (2013). Hierop zijn ook de in het rapport gepresenteerde gegevens afgestemd.

Deze analyses hebben er enerzijds toe geleid dat nieuwe objectieve kenmerken en verfijningen van bestaande kenmerken naar voren zijn gekomen, die bijdragen aan een betere duiding van de geconstateerde verschillen. Aanvullend op het verklaringsmodel zijn zo houvasten of ankers verzameld voor de verdere ontwikkeling van de ijkpuntformules en het objectieve verdeelmodel (hoofdstuk 4.4).

Anderzijds is duidelijk geworden dat de –verschillen in– historische kostenniveaus mede zijn beïnvloed door andere soorten factoren dan exogene structuurkenmerken, zoals specifieke historisch gegroeide (lokale en/of regionale) praktijken en aanbodgerelateerde effecten (hoofdstuk 5). Zulke effecten worden niet verdisconteerd in een objectief verdeelmodel.

Met behulp van nieuwe of verfijnde factoren zijn de ijkpuntformules aangescherpt en getoetst aan de uitkomsten voor alle (typen) gemeenten. Hierbij is steeds zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij bestaande maatstaven die voldoen aan de criteria van het gemeentefonds. Het resulterende model bevat de objectieve factoren waarop het grootste deel van de historische kostenverschillen tussen gemeenten kan worden herleid (hoofdstuk 6).

## 3 Historische budgetten

### 3.1 Inleiding

Het startpunt voor de ontwikkeling van de objectieve verdeelsystematiek vormen de gegevens over historische kosten per gemeente die ten grondslag liggen aan de budgetten in de meicirculaire 2014. Dit hoofdstuk beschrijft welke gegevens hierover beschikbaar waren en hoe deze zijn gebruikt ten behoeve van een reconstructie voor het afgesproken peiljaar van de relevante historische budgetten.

Achtereenvolgens geven we een toelichting op:

- de omvang en samenstelling van de historische budgetten (paragraaf 3.2);
- de wijze van reconstructie van deze budgetten (paragraaf 3.3);
- de uitkomsten op regionaal en gemeentelijk niveau (paragraaf 3.4).

### 3.2 Omvang en samenstelling budgetten

Bij de transitie is een groot aantal budgetonderdelen uit de bestaande drie sectoren van de jeugdzorg betrokken. Deze zijn benoemd in onderstaande tabel. Per onderdeel is het macrobedrag vermeld dat in de meicirculaire 2014 is gepubliceerd als historisch budget jeugdhulp voor het jaar 2015. Tevens zijn (indicatieve) aantallen cliënten opgenomen.

Tabel 3.1: Samenstelling macrobudget jeugdhulp 2015 en cliënten (bedragen in miljoenen euro's)

Onderdeel	Historisch budget	Cliënten
<b>1. Provinciale jeugdzorg (PJZ)</b>	<b>1.728,7</b>	<b>104.345</b>
• Jeugd- & Opvoedhulp: ambulante	139,3	57.810
• Jeugd- & Opvoedhulp: verblijf deel/voltime	507,7	19.465
• Jeugd- & Opvoedhulp: pleegzorg	323,3	20.540
• Jeugd- & Opvoedhulp: overige middelen	38,2	-
• Toegang Bureau jeugdzorg (geaccepteerde aanmeldingen)	179,9	61.520
• Advies- en Meldpunt Kindermishandeling (gemelde kinderen)	45,0	31.390
• Jeugdbescherming en Jeugdreclassering	361,3	65.915
• JeugdzorgPlus	133,9	2.370
<b>2. Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ: jeugddeel)</b>	<b>1.151,3</b>	<b>80.625</b>
• zorg zonder verblijf*	728,0	74.695
• zorg met verblijf**	423,3	7.575
<b>3. Zorgverzekeringswet (Zvw)</b>	<b>988,4</b>	<b>267.470</b>
• jeugd-GGZ 1 <sup>o</sup> lijn	23,5	66.730
• jeugd-GGZ 2 <sup>o</sup> lijn zonder verblijf	690,4	209.460
• jeugd-GGZ 2 <sup>o</sup> lijn met verblijf	274,5	5.085
<b>Totaal jeugdhulp</b>	<b>3.868,4</b>	

\* Functies begeleiding, persoonlijke verzorging, behandeling (kinderen met verstandelijke handicap) en kortdurend verblijf.

\*\* Zorgwaartepakketten verstandelijke handicap (1 t/m 3), licht verstandelijke handicap (alle) en psychisch (alle).

Een uitgebreide toelichting op de wijze van berekening van deze budgetten is opgenomen in een afzonderlijke publicatie bij de meicirculaire.<sup>9</sup>

---

### 3.3 Wijze van reconstructie

---

#### 3.3.1 Toepassing woonplaatsbeginsel

In de Jeugdwet is het woonplaatsbeginsel vastgelegd. De kern hiervan is dat de gemeente waar de gezaghebbende ouder van een jeugdige woont, inhoudelijk en financieel verantwoordelijk is voor benodigde jeugdhulp aan een jeugdige. Ook wanneer een jeugdige in een instelling of pleeggezin in een andere gemeente verblijft, is de gemeente waar de gezaghebbende ouders wonen verantwoordelijk. Uitzondering op deze regel zijn gevallen van (tijdelijke) voogdij en meerderjarigheid. Dan is de verblijfplaats van de jeugdige zelf bepalend voor de verantwoordelijke gemeente.

Aangezien dit een nieuw beginsel is, zijn de bestaande registraties hierop veelal nog niet ingericht. Om toch de situatie in het peiljaar (2011/2012) zo goed mogelijk te reconstrueren overeenkomstig dit beginsel is door het CBS een adresalgoritme ontwikkeld (in samenspraak met SCP/Cebeon, Jeugdzorg Nederland en VWS). Dit algoritme is toegepast op twee belangrijke registraties:

- Basisregistratie Personen (BRP) voor de vaststelling van het feitelijke woonadres van de jeugdige en de gezaghebbende ouder;
- kind-ouderbestand voor het koppelen van jeugdigen aan hun juridische ouder(s). Dit bestand is gebruikt omdat het gezagregister niet elektronisch toegankelijk is. Hierbij is verondersteld dat de juridische ouder van het kind overeenkomt met de persoon die in het gezagsregister is opgenomen.

Gecombineerd met cliëntregistraties van zorgaanbieders en indicatiebureaus heeft het CBS op deze manier alle cliënten zo goed mogelijk herleid naar de woongemeente van de gezaghebbende ouder.

Voor één sector (PJZ) is bekend wat deze ingewikkelde operatie voor de gegevens uit 2012 heeft opgeleverd. In ongeveer driekwart van de gevallen is het ouderlijk adres genomen. De meeste andere jeugdigen zijn op basis van hun eigen adres (deels tevens het adres van pleegouders) aan een gemeente toegewezen. Bij een klein deel hiervan is dit gebeurd in afwijking van het woonplaatsbeginsel, omdat het adres van de gezaghebbende ouder(s) niet bekend was. Ook bleek een beperkt deel van de jeugdigen niet herleidbaar (naar herkomstadres), onder meer omdat hun burgerservicenummer ontbrak of onjuist was geregistreerd.<sup>10</sup> Omdat onbekend is hoe deze gevallen over gemeenten zijn gespreid, zijn zij naar rato van de overige cliënten toegekend aan gemeenten.

Kortom, de beschikbare gegevens over cliënten zijn zoveel mogelijk herleid, zodat de historische budgetten kunnen worden gerelateerd aan de gemeente die na decentralisatie verantwoordelijk is voor de betreffende cliënten. Hoewel het gaat om de best voorhanden informatie die aansluit bij de bestaande praktijk, was de toepassing van het woonplaatsbeginsel in de gegevens uit 2012 nog niet volledig. Bovendien is het niet goed mogelijk om gegevens voor meerdere jaren (tijdreeks) te bezien.

---

<sup>9</sup> SCP/Cebeon, *Verdeling historische middelen jeugdhulp 2012*, mei 2014.

<sup>10</sup> Voor de PJZ gaat het om 1% van de gevallen. Bij Jeugdzorg Plus bleek in 8% van de gevallen geen koppeling met de BRP mogelijk, zodat geen gemeentelijk herkomstadres kon worden bepaald.

---

### 3.3.2 Reconstructie van historische budgetten

#### ***gegevens omvang en/of soort zorg***

De historische budgetten per gemeente zijn gereconstrueerd met behulp van de meest actuele en best beschikbare zorggegevens. Voor de meeste onderdelen betreft dit gegevens over het jaar 2012. Uitzondering hierop vormen de Zvw-budgetten (jeugd-GGZ), omdat de gegevens voor 2012 incompleet waren vanwege nog niet afgerekende dbc's.<sup>11</sup> Voor dit deel zijn geen afzonderlijke gebruiksgegevens beschikbaar, maar is gebruik gemaakt van uitgedeclareerde gegevens van Vektis over de zorg in 2011.

Voor de AWBZ zijn indicatiegegevens gebruikt in plaats van gegevens over zorggebruik, omdat deze informatie niet aan de kwaliteitseisen van het CBS voldeed. De indicatiegegevens zijn afkomstig van BJZ (psychische grondslag) en CIZ (overige indicaties). De CIZ-gegevens bieden inzicht in de geïndiceerde extramurale functies en klassen, soorten (intramurale) zzp's en de looptijd (zorgduur). Omdat de BJZ-gegevens niet compleet zijn, heeft het CBS hiervoor een voorlopige correctie toegepast. Deze gegevens geven geen inzicht in onderliggende zzp's. De indicatiegegevens zijn gecombineerd met informatie van Vektis over pgb's.

De gegevens over de PJZ zijn verzameld door het CBS en rechtstreeks ontleend aan registraties van zorgaanbieders en BJZ. Het gaat om aantallen dagen (zorgduur) voor vier categorieën J&O (ambulant, dagbehandeling, residentieel, en pleegzorg). Van BJZ zijn aantallen (cliënt)dagen per product jeugdbescherming/reclassering gebruikt alsmede aantallen aanmeldingen voor toegang. Voor JeugdzorgPlus zijn (niet-volledige) gegevens beschikbaar over het gebruik in zorgdagen, geleverd via Jeugdzorg Nederland.

#### ***vertaling naar historische budgetten***

De historische kosten zijn becijferd op gebruikersniveau door het volume (zorgduur in dagen) te vermenigvuldigen met een gemiddelde dagprijs.

Voor de PJZ is de benodigde informatie over deelbudgetten verzameld bij alle provincies/stadsregio's. De kosten per zorgvorm J&O zijn vervolgens bepaald door de totale budgetten per provincie/stadsregio per zorgvorm te delen door het totaal aantal zorgdagen. De gemiddelde dagprijs per zorgvorm varieert dus per provincie/stadsregio. De budgetten voor de BJZ-taken zijn verdeeld op basis van het aantal cliënten met een BJZ-indicatie. Voor de taken jeugdbescherming/reclassering zijn de kosten berekend door de normtarieven per kalenderdag te vermenigvuldigen met de zorgduur per cliënt. Bij JeugdzorgPlus is de dagprijs bepaald door het macrobudget te delen door het totaal aantal zorgdagen.

Voor de relevante Zvw-budgetten is uitgegaan van de kosten zoals instellingen en vrijgevestigde zorgaanbieders die hebben gedeclareerd bij zorgverzekeraars voor 1<sup>e</sup> lijnszorg die is verstrekt in 2011 en 2<sup>e</sup> lijnszorg die in dat jaar is aangevangen en maximaal 365 dagen heeft geduurd.<sup>12</sup>

De relevante AWBZ-budgetten zijn berekend door de duur van de geldige indicaties te vermenigvuldigen met een landelijk gemiddeld tarief. Voor zorg in natura zijn tarieven per eenheid (uur, dag/deel of etmaal) afgeleid uit NZa-nacalculatiegegevens over volume en uitgaven. De tarieven zijn gedifferentieerd naar functie en zzp. Bij het GGZ-deel was het niet mogelijk om onderscheid te maken tussen zzp's en is een algemeen gemiddelde toegepast. Voor pgb's zijn de landelijk geldende tarieven voor extramurale functies toegepast, terwijl voor zzp's 80% van het natura-tarief is genomen.

---

<sup>11</sup> Ongeveer 6% van de cliënten met vooral zorg met verblijf (circa 30% van de totale kosten) ontbrak.

<sup>12</sup> In 2011 bestond nog een systeem van opbrengstverrekening vanwege budgettaire afspraken tussen verzekeraars en zorgaanbieders. Het macrobudget voor de Zvw zorg is gebaseerd op deze afspraken. Bij de verdeling van de Zvw-middelen over gemeenten kan de opbrengstverrekening echter niet op cliëntniveau worden uitgevoerd.

Tenslotte zijn alle totalen afgestemd op de macrobedragen voor 2015 die door VWS zijn vastgesteld (inclusief afgesproken groei en taakstellingen).

Deze (gebruiks)gegevens vormen een zo goed mogelijke benadering van de feitelijk gerealiseerde kosten per gemeente in 2011/2012 en geven voldoende houvast voor een beeld van de kostenpatronen in de jeugdzorgpraktijk van deze periode. Directe aanknopingspunten voor het kwantificeren van de betekenis van objectieve factoren kunnen aan deze gegevens maar in beperkte mate worden ontleend.

#### **toepassing 95%-afpraak**

Met de VNG heeft de rijksoverheid in december 2013 bestuurlijk afgesproken dat individuele gemeenten in de meicirculaire 2014 minimaal 95% van het budget krijgen dat in de decembercirculaire 2013 is vermeld. Deze garantie is gerealiseerd door verevening binnen het beschikbare macrobudget. Als gevolg van deze afspraak dienden de historische budgetten voor enkele tientallen gemeenten te worden opgehoogd. Dit kwam ten laste van de andere gemeenten waar de budgetten gemiddeld een half procent zijn verlaagd. In het onderzoek is er voor gekozen de historische gegevens zonder 95%-afpraak leidend te maken. Dit betekent dat de gegevens in de meicirculaire kunnen afwijken van de voor het verdeelmodel gereconstrueerde historische budgetten.

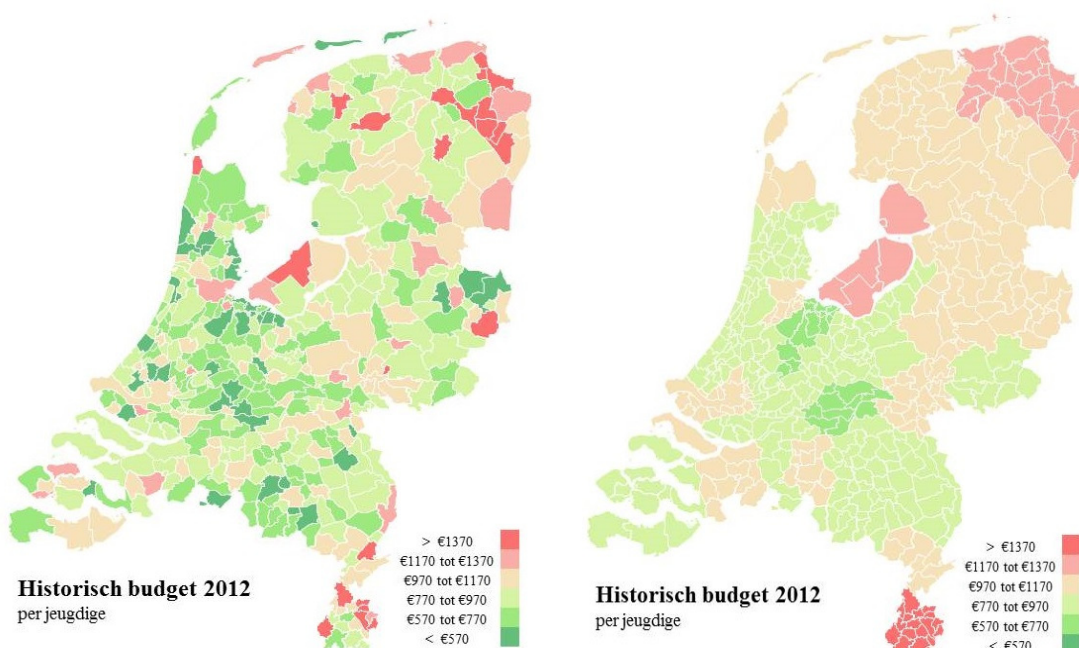
---

### **3.4 Uitkomsten op regionaal en gemeentelijk niveau**

#### **overzichtskaarten**

Onderstaande kaartjes maken de historische verdeling over gemeenten respectievelijk jeugdhulpregio's zichtbaar (in euro's per jeugdige).

**Schema 3.2 Historische verdeling naar gemeenten en jeugdhulpregio's**



### regio's

De landkaart toont duidelijke verschillen tussen regio's. Regio's met de hoogste historische budgetten zijn Zuid-Limburg, Groningen, Flevoland, Midden-Limburg, Amsterdam-Amstelland en Drenthe. Aan de andere zijde van het spectrum vinden we regio's zoals Utrecht-West, Gooi- & Vechtstreek, Rivierenland, Haarlemmermeer en Zuid-Kennemerland met de laagste historische budgetten.

In regio's met de meest extreme niveaus zijn de kosten voor alle drie jeugdzorg sectoren hoog dan wel laag. Dit kan erop duiden dat de jeugd- en gezinsproblematiek in deze regio's het meest dan wel het minst cumuleert. Het beeld bij andere genoemde regio's wijkt vooral af bij de AWBZ, vaak in combinatie met Zvw of –in mindere mate– PJZ.

In totaal is de bandbreedte in historische budgetten op regionaal niveau circa 735 tot 1.560 euro per jeugdige ofwel ruim een factor 2.

### typen gemeenten

Op gemeentelijk niveau is deze bandbreedte groter. Onderstaande tabel brengt de spreiding in historische budgetten voor verschillende typen gemeenten in beeld.

Tabel 3.3: Historische budgetten voor typen gemeenten (euro's per jeugdige, zonder 95% afspraak)

<i>typen gemeenten</i>	<i>Totaal</i>	<i>w.v. PJZ</i>	<i>w.v. AWBZ</i>	<i>w.v. Zvw</i>
<i>0-20.000 inwoners</i>	875	321	289	265
<i>20-50.000 inwoners</i>	973	382	318	274
<i>50-100.000 inwoners</i>	1.261	578	368	315
<i>&gt;100.000 inwoners</i>	1.259	635	338	286
<i>Totaal</i>	1.109	495	330	284
<i>zeer weinig jeugdigen</i>	1.345	646	383	316
<i>weinig jeugdigen</i>	1.149	553	320	276
<i>veel jeugdigen</i>	1.051	434	330	286
<i>zeer veel jeugdigen</i>	948	379	301	268
<i>zeer weinig eenouderhuishoudens</i>	894	337	301	257
<i>weinig eenouderhuishoudens</i>	1.027	420	324	283
<i>veel eenouderhuishoudens</i>	1.250	569	375	305
<i>zeer veel eenouderhuishoudens</i>	1.293	670	326	297
<i>zeer weinig psychisch medicijngebruik</i>	903	355	281	267
<i>weinig psychisch medicijngebruik</i>	1.101	491	325	285
<i>veel psychisch medicijngebruik</i>	1.229	575	362	292
<i>zeer veel psychisch medicijngebruik</i>	1.215	561	358	296
<i>zeer weinig bijstandontvangers</i>	825	316	257	252
<i>weinig bijstandontvangers</i>	1.031	416	332	283
<i>veel bijstandontvangers</i>	1.222	568	362	292
<i>zeer veel bijstandontvangers</i>	1.401	703	381	316
<i>zeer weinig lager opgeleiden</i>	1.102	511	310	281
<i>weinig lager opgeleiden</i>	1.119	492	337	290
<i>veel lager opgeleiden</i>	1.140	524	336	280
<i>zeer veel lager opgeleiden</i>	1.075	449	338	288
<i>zeer hoog gestandaardiseerd inkomen</i>	859	354	245	260
<i>hoog gestandaardiseerd inkomen</i>	1.052	450	324	278
<i>laag gestandaardiseerd inkomen</i>	1.193	551	353	290
<i>zeer laag gestandaardiseerd inkomen</i>	1.360	635	410	314

Het overzicht laat zien dat er samenhangen zijn van historische kostenverschillen met objectieve (bevolkings)kenmerken van gemeenten. De grootste spreiding wordt zichtbaar bij indelingen van gemeenten naar veel/weinig bijstandsuitkeringsontvangers en lagere inkomens. In mindere mate geldt dit voor typering naar aantal jeugdigen, eenoudergezinnen en ouders met psychische gezondheidsproblematiek.

### ***individuele gemeenten***

De uitkomsten voor individuele gemeenten zijn mede afhankelijk van de mate waarin deze en andere structuurkenmerken cumuleren. Daarin is een bandbreedte herkenbaar van circa 500 (gemeenten als Blaricum en Wassenaar) tot ruim 1800 (gemeenten als Kerkrade en Pekela) euro per jeugdige. Dit betekent een spreiding waarbij de historische budgetten tussen gemeenten met ongeveer een factor 4 kunnen verschillen.

Naast objectieve factoren kunnen hierin ook andere effecten doorklinken, zoals uiteenlopende regionale keuzes in het verleden rond de inrichting en uitvoering van jeugdzorg (omvang, samenstelling en locatie van aanbod). Ook dynamiek in de tijd (sommige kosten in het peiljaar hebben een meer incidenteel karakter) kan hierop van invloed zijn. Zo is er een aantal gemeenten die zeer lage of hoge historische kosten heeft ten opzichte van vergelijkbare gemeenten, bijvoorbeeld omdat in het peiljaar vrijwel geen of juist veel jeugdigen zorg met verblijf hadden.

Deze analyses van historische budgetten laten zien dat enerzijds een aantal objectieve factoren relevant is voor het model. Anderzijds beïnvloeden andere effecten het historische beeld. Met behulp van een verklaringsmodel en nadere verschillenanalyses is getracht om hierop meer zicht te krijgen. Daarover gaan de volgende hoofdstukken.



---

## 4 Objectieve vraagfactoren

---

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven welke objectieve vraagfactoren in hoofdzaak bepalend zijn voor de kosten van jeugdzorg en hoe deze zijn vertaald naar het verdeelmodel. Er is primair vanuit een plausibele relatie met kostenpatronen invulling gegeven aan de relevante factoren uit het verklaringsmodel. Met behulp van beschikbare maatstaven en andere indicatoren zijn deze factoren zo goed mogelijk vertaald in een objectieve verdeling. Bij de analyses zijn de kosten van groepen met een afwijkend woonplaatsbeginsel (voogdij en 18-plus) buiten beschouwing gelaten (zie hoofdstuk 6.2).

Achtereenvolgens geven we een toelichting op:

- de uitkomsten van het verklaringsmodel (paragraaf 4.2);
- aanvullende inzichten uit verschillenanalyses (paragraaf 4.3);
- ankers die beschikbaar zijn voor het verdeelmodel (paragraaf 4.4).

---

### 4.2 Verklaringsmodel

#### *algemeen*

Het SCP heeft een model gemaakt met behulp waarvan een verklaring wordt gegeven voor de kosten die samenhangen met het historische gebruik van jeugdzorg (zoals gepubliceerd in de meicirculaire 2014).<sup>13</sup>

Hiertoe zijn op grond van wetenschappelijke literatuur en inzichten uit het Onderzoek Jeugd en Opgroei en 2011 (OJO) variabelen geselecteerd voor analyses. Deze variabelen hebben vooral betrekking op risicoverhogende en risicoverlagende kenmerken voor de kans op jeugd- en gezinsproblematiek, omdat wetenschappelijk onderzoek naar *kostenverhogende* factoren ontbreekt.

Met behulp van deze variabelen zijn gerichte regressie-analyses verricht op de historische budgetten om na te gaan welke gemeentelijke kenmerken een verklaring kunnen geven voor de gemiddelde totale jeugdzorgkosten (exclusief voogdij) op gemeentelijk niveau.

#### *uitkomsten*

In het verklaringsmodel zijn de volgende objectieve vraagfactoren als significant aangemerkt, waarbij de belangrijkste factoren zijn gerelateerd aan gezinskenmerken (dubbele +/-).

---

<sup>13</sup> Voor de ontwikkeling van het verdeelmodel is gebruik gemaakt van een notitie over de uitkomsten van het verklaringsmodel uit januari 2014 met een update in september. Hierop is deze paragraaf gebaseerd. Met aanvullende inzichten uit de verschillenanalyse (zie paragraaf 4.3) is het verklaringsmodel later aangepast.

**Schema 4.1. Objectieve vraagfactoren kosten jeugdhulp op basis van verklaringsmodel (SCP)**

<i>Categorie</i>	<i>Variabele</i>	<i>Effect op kosten</i>
<b>Kind</b>	jeugdigen van allochtone (Turkse) herkomst*	-
	jeugdigen met lage opleiding	+
<b>Gezin</b>	eenoudergezin / armoede / achterstandswijk**	++
	jeugdigen met recent gescheiden ouders	+
	ouders met langdurig psychisch medicijngebruik	+
	ouders met hoog inkomen	--
	ouders met lage opleiding	-
<b>Omgeving</b>	weinig of zeer sterk stedelijk	-

\* Op sectoraal niveau (PJZ, AWBZ, Zvw) gelden ook voor andere minderheidsgroepen (zoals Antillianen of Surinamers) significante effecten.

\*\* Deze variabelen hangen onderling sterk samen, waarbij het effect van achterstandswijk als zodanig niet significant is.

Afhankelijk van de modelspecificatie zijn ook ‘jeugdigen (naar leeftijd)’ en ‘jeugdigen in een groot gezin’ relevant als objectieve vraagfactoren.

Daarnaast komt uit de analyse naar voren dat de historische kosten significant mede worden beïnvloed door niet-objectieve aspecten:

- aanbodeffecten: mogelijke samenhangen met de aanwezigheid van bepaalde aanbieders in een gemeente. Deze effecten doen zich in alle sectoren voor, maar met name in de AWBZ en Zvw;
- regionale effecten: mogelijke samenhangen met de situatie in een regio.

Deze effecten hangen deels mogelijk samen met ongemeten variabelen.

Met behulp van deze variabelen kan een groot deel (ruim driekwart) van de variantie op totaalniveau worden verklaard. Op sectoraal niveau is de verklaarde variantie lager, met name bij de AWBZ (60%) en de Zvw (40%). Omdat de verhouding tussen de sectoren op regionaal en gemeentelijk niveau (sterk) uiteen kan lopen, kan de betekenis van zowel objectieve variabelen als andersoortige effecten afwijken van dit gemiddelde beeld.

## 4.3 Ijkpuntformules en inzichten uit verschillenanalyse

### *ijkpuntformules*

Op basis van de uitkomsten van het verklaringsmodel zijn in een eerste slag ijkpuntformules samengesteld waarin zo goed mogelijk rekening is gehouden met verschillen in exogene structuurkenmerken. Deze formules vormen een hulpmiddel voor de verschillenanalyses, omdat geconstateerde verschillen in historische kosten hiermee meer geobjectiveerd kunnen worden beoordeeld. In deze formules zijn de relevante objectieve factoren zoveel mogelijk vertaald naar bestaande (gemeentefonds)maatstaven. Dit betreft het aantal jongeren (0 tot 20 jaar), eenouderhuishoudens, lage inkomens, minderheden en gemiddeld gestandaardiseerd inkomen. Aan deze maatstaven is een indicator toegevoegd over psychisch medicijngebruik van ouders (op basis van farmaceutische kostengroepen).

Enkele indicatoren zijn buiten beschouwing gelaten, omdat zij minder bruikbaar bleken te zijn:

- jeugdigen met lage opleiding: door de smalle basis (gegevens over 15-jarigen) is deze indicator minder geschikt als maatstaf;
- jeugdigen met recent gescheiden ouders: heeft eveneens een smalle basis (scheidingen van huwelijken in een peiljaar), waardoor deze indicator minder geschikt is als maatstaf. Het effect is grotendeels opgepakt via de factor eenoudergezin;

- **stedelijkheid:** maatstaven als omgevingsadressendichtheid en klantenpotentieel hebben geen inhoudelijke betekenis voor de kosten van jeugdzorg en zouden bij toepassing leiden tot onnodige bevoordeling van de grootste gemeenten. Daarnaast komt uit het verklaringsmodel geen eenduidig effect naar voren.

### ***inzichten uit verschillenanalyse***

Met behulp van de eerste ijkpuntformules zijn verschillenanalyses verricht waarin ook een aantal andere factoren is verkend die van betekenis (kunnen) zijn voor verschillen in historische kosten van jeugdzorg-gebruik. Hierbij zijn inzichten betrokken uit andere bronnen en inbreng van (gemeentelijke) deskundigen.

De analyses bevestigen de betekenis van de belangrijkste factoren die zijn opgenomen in het verklaringsmodel. De verschillen in historische kosten hangen in elk geval samen met die bevolkingskenmerken. Daarnaast bleek uit het verklaringsmodel dat enkele factoren een sterke samenhang/overlap vertonen. In de verschillenanalyses zijn samenhangen tussen maatstaven sterker uiteengerafeld, waardoor de onderlinge verhouding concreter kon worden ingevuld. Dit betreft met name een concretisering van de factor armoede in relatie tot uitkeringssituatie. Uit onderzoek blijkt dat het armoederisico voor jeugdigen in gezinnen met een uitkering bovengemiddeld is.<sup>14</sup> Omdat armoede vaak samengaat met opvoedings- en andere problematiek is de kans dat deze jeugdigen een beroep doen op jeugdzorg navenant groter. Voor de verdelende werking zijn verder de onderliggende samenhangen tussen maatstafgegevens op gemeentelijk niveau belangrijk. Zo zijn er overlappen tussen indicatoren voor eenoudergezinnen, armoederisico, opleidingsniveau van ouders en minderheidsgroepen. In het model is hiermee zo goed mogelijk rekening gehouden.

De verschillenanalyses leveren houvasten op voor de uitwerking van de objectieve verdeelsystematiek, aanvullend op de uitkomsten van het verklaringsmodel. De resulterende ‘ankers’ beschrijven we hieronder. Tevens lichten we toe hoe deze zijn vertaald in een zo beperkt mogelijke set maatstaven die voldoen aan de criteria van het gemeentefonds (zie hoofdstuk 6). De relevante indicatoren zijn in onderstaande tekst gecursiveerd.

---

## **4.4 Ankers voor verdeling**

### ***anker 1: aantal jeugdigen als basis***

Als basis voor een plausibel verdeelmodel voor de middelen jeugdhulp dient het aantal *jeugdigen*.<sup>15</sup> Naarmate in een gemeente meer jeugdigen wonen, zijn de kosten van opvoedingsproblemen en andere jeugdproblematiek gemiddeld hoger. Iedere gemeente krijgt hiermee een basisbudget ter dekking van kosten die met (boven)lokaal beleid zijn gemoeid, onafhankelijk van het aantal jeugdigen dat feitelijk een beroep doet op gemeentelijk bekostigde jeugdhulp. Voor de omvang hiervan is houvast gezocht bij de relatieve omvang van het basisdeel (in de orde van de helft tot circa driekwart) van de decentralisatie-uitkering Jeugd en Gezin. Aangezien bij jeugdhulp meer sprake is van ‘echte’ zorg, ligt het voor de hand dat het basisdeel beperkter is dan bij preventief jeugdbeleid.

Bepaalde groepen jeugdigen hebben, met name vanwege de gezinssituatie, een grotere kans dat zij jeugdhulp nodig hebben. Om dit te operationaliseren, is in de ankers 2 tot en met 5 nadere informatie opgenomen over risicoverhogende factoren.

<sup>14</sup> CBS/SCP, *Armoedesignalement 2013*.

<sup>15</sup> Hierin tellen ook kinderen van asielzoekers mee voor zover zij zijn ingeschreven in de Basisregistratie Personen.

### **anker 2: gebruik éénoudergezinnen duidelijk groter**

Een substantieel deel van de jeugdigen die gebruik maakt van jeugdzorg is afkomstig uit éénoudergezinnen. Beschikbare gegevens duiden op een aandeel in de orde van een kwart tot één derde.<sup>16</sup> In vergelijking met andere gezinnen maken deze jeugdigen aanzienlijk vaker gebruik van jeugdzorg. Gegevens over de provinciale jeugdzorg duiden op een sterk verhoogde kans (factor 5 tot 10). Een en ander houdt deels verband met het ontbreken van een partner die kan voorzien in een deel van de opvoeding (beperkte opvoedcapaciteit). Voor zover het éénouderschap voortkomt uit een (v)echtscheiding gaat dit bovendien vaak gepaard met allerlei psychische problemen bij ouder en/of kinderen. Hierdoor is er veelal eerder en/of langduriger behoefte aan professionele (jeugd)hulp/zorg nodig. Historische cijfers bevestigen dat de kosten van jeugdzorg in gemeenten met veel éénoudergezinnen gemiddeld duidelijk hoger zijn (zie hoofdstuk 3). In het verdeelmodel is daarom de bestaande maatstaf *éénouderhuishoudens* opgenomen.

Bepaalde omstandigheden kunnen extra druk op éénoudergezinnen leggen, waaronder sociaal-economische en gezondheidsfactoren. Dit lichten we hieronder toe.

### **anker 3: differentiatie binnen éénoudergezinnen, mede in relatie tot armoede**

Niet alle éénoudergezinnen kampen met vergelijkbare problemen en maken evenredig gebruik van jeugdzorg. Daarom zijn in het model extra wegingen opgenomen voor specifieke risico's bij:

- grotere gezinnen: meer kinderen betekent voor één ouder een grotere belasting en verhoogde kans op jeugdzorgproblematiek (minder aandacht e.d.), zeker in geval van krappe woonruimte en andere bijkomende problemen. Dit kan worden geoperationaliseerd met een maatstaf *éénouderhuishoudens met twee of meer kinderen*;<sup>17</sup>
- armoede: éénoudergezinnen die (langdurig) moeten rondkomen van een laag inkomen lopen een verhoogd risico op armoede en sociale uitsluiting van hun kinderen. Armoede gaat vaak samen met een slechtere gezondheid, achterblijvende (cognitieve/sociaal-emotionele) ontwikkeling en problematisch gedrag van kinderen.<sup>18</sup> Daarmee komt de opvoedcapaciteit van de ouder (verder) onder druk te staan en is de kans groter dat beroep moet worden gedaan op (specialistische) jeugdhulp. Een plausible indicator hiervoor is het aantal jeugdigen in *éénouderhuishoudens met armoederisico*.

### **anker 4: (langdurige) psychische gezondheidsproblemen als kostenverhogende factor**

Psychische gezondheidsproblemen van ouders brengen niet alleen een persoonlijke extra last mee, maar leggen ook beperkingen op aan hun opvoedcapaciteit. Andersom kunnen psychische problemen ook ontstaan/verergeren vanwege opgroei- of gezondheidsproblemen van de kinderen zelf. Daarnaast is er een verhoogd risico dat psychische –al of niet in combinatie met licht verstandelijke– problematiek van ouders wordt overgedragen op hun kinderen (intergenerationeel).<sup>19</sup>

In deze situaties neemt de behoefte aan professionele (jeugd)hulp/zorg toe. Hiervan kan sprake zijn onafhankelijk van de inkomenssituatie. Wel gaat een situatie van relatieve armoede vaker gepaard met psychische problemen (zoals depressie). En, naarmate psychische gezondheidsproblemen een chronischer karakter hebben, kunnen gezinnen ook in financiële problemen raken.

<sup>16</sup> Bij de provinciale jeugdzorg ging het in 2011 om ongeveer 20% tot 30% van de cliënten (afhankelijk van toepasselijk kader en zorgvorm), terwijl hun aandeel in de extramurale AWBZ in 2012 volgens CBS-gegevens ongeveer 25% is.

<sup>17</sup> Bij twee of meer kinderen in éénoudergezinnen neemt de kans op armoede met een factor 3 toe (SCP/CBS, *Armoedesignalement 2013*). De factor grotere gezinnen klinkt overigens ook breder door in het model bij maatstaven die het aantal jeugdigen in plaats van het aantal gezinnen tellen, zoals het aantal jeugdigen (basis) en het aantal jeugdigen in gezinnen met risico op armoede.

<sup>18</sup> Zie bijvoorbeeld SCP, *Sociale uitsluiting bij kinderen*, 2010.

<sup>19</sup> Kinderen van ouders met psychische problemen lopen een sterk verhoogde kans (factor 3 tot meer dan 10) om ook zelf psychische problemen te krijgen. Zie *Handreiking KOPP/KVO*.

Beschikbare gebruiksgegevens wijzen uit dat circa een vijfde van de ouders met kinderen in jeugdzorg zelf verzekerde GGZ-zorg ontvangt. Bij circa 8% wordt dit zichtbaar in langdurig psychisch medicijngebruik. Minimaal 10% tot 20% van de jeugdigen in jeugdzorg heeft derhalve ouders die kampen met psychische problemen. Dit impliceert een verdubbelde kans in vergelijking met leeftijdgenoten zonder jeugdzorg.<sup>20</sup> Deels in aanvulling op het vorige anker kan hiervoor in het verdeelmodel een maatstaf worden opgenomen die is gebaseerd op *langdurig psychisch medicijngebruik van ouders* (op basis van farmaceutische kostengroepen).<sup>21</sup> Dit ligt in het verlengde van de bestaande maatstaf voor langdurig somatisch medicijngebruik.

#### **anker 5: aanvullende betekenis uitkeringssituatie**

De effecten van armoede op jeugd/opvoedproblematiek (zie anker 3) zijn niet beperkt tot éénuoudergezinnen, maar raken ook andere gezinnen met kinderen. Om hiermee rekening te houden kan in het model een brede maatstaf worden opgenomen: *jeugdigen met armoederisico*.

Vanwege hun bovengemiddelde kans op armoede is een extra weging relevant voor uitkeringsontvangers (in afstemming op andere kenmerken in het model).<sup>22</sup> In de bijstand en andere (arbeidsgerelateerde) uitkeringssituaties is er sprake van relatief meer stressfactoren die hun weerslag hebben op de belastbaarheid van opvoeders, zeker als deze situatie een langdurig karakter heeft.<sup>23</sup> Dit heeft een aanvullende betekenis ten opzichte van anker 4, omdat langdurige werkloosheid en/of arbeidsongeschiktheid ook zonder langdurig medicijngebruik een slechtere gezondheidssituatie kan indiceren. Een structureel gebrek aan arbeidsparticipatie gaat bovendien vaak gepaard met multiproblematiek, inclusief schulden. Dit brengt een grotere behoefte aan professionele (jeugd)hulp/zorg mee, die vanwege zorgmijndend gedrag nog niet in alle gevallen zal zijn vervuld.<sup>24</sup> Zo komt uit beschikbare gebruiksgegevens naar voren dat ouders met een bijstands- of arbeidsongeschiktheidsuitkering, in vergelijking tot alle huishoudens met een laag inkomen, ongeveer een verdubbelde kans hebben dat hun kinderen gebruik maken van jeugdzorg. Deze factor kan worden geoperationaliseerd met behulp van de maatstaf *gezinnen in de bijstand met kinderen* en de bestaande maatstaf *overige uitkeringsontvangers*.

#### **anker 6: betekenis bredere sociaal-economische positie in afstemming op overige maatstaven**

Naast risicoverhogende factoren voor jeugd- en gezinsproblematiek zijn er risicoverlagende factoren, die zich manifesteren in de vorm van zelfoplossend vermogen van gezinnen en lokale gemeenschappen. Ieder gezin of gemeenschap heeft immers een zeker vermogen om problemen te voorkomen én op te lossen. Uit het verklaringsmodel en de verschillenanalyses komt naar voren dat er een samenhang is met de bredere sociaal-economische positie van gezinnen en gemeenschappen. Zo blijkt uit beschikbare gegevens dat jeugdigen uit huishoudens met een hoger inkomen duidelijk minder dan gemiddeld gebruik maken van jeugdzorg, en vice versa. De spreiding van historische budgetten tussen gemeenten met relatief veel rijkere huishoudens en die met meer armere huishoudens (zie hoofdstuk 3.4) ondersteunt dit beeld. Door het grotere zelfoplossend vermogen bij (veel) hogere inkomens behoeft er minder snel en/of groot beroep te worden gedaan op gemeentelijke jeugdhulp. Dit geldt op het niveau van zowel gezinnen als lokale gemeenschappen (wijken en gemeenten).

<sup>20</sup> Voor de jeugd-GGZ is deze kans nog groter: kinderen van ouders met psychische problemen doen hierop 5 keer vaker een beroep. Zie *Handreiking KOPP/KVO*.

<sup>21</sup> Voor ouders die wel gebruik maken van verzekerde GGZ-zorg, maar geen medicijnen gebruiken was geen bruikbare indicator voorhanden. Mogelijk kunnen gegevens over diagnosekostengroepen hiervoor aanknopingspunten bieden.

<sup>22</sup> Zie SCP/CBS, *Armoedesignalement 2013*.

<sup>23</sup> Zie voor de relatie tussen uitkeringssituatie en gezondheid bijvoorbeeld R.H. Price e.a. (2002), Links in the chain of adversity following job loss: how financial strain and loss of personal control lead to depression, impaired functioning and poor health, *Journal of Occupational Health Psychology*, 7, blz. 302–312.

<sup>24</sup> Grotere gemeenten bouwen nu jeugdhulpteams op wijkniveau op, juist om op dit soort situaties beter in te spelen. De verwachting is dat deze inzet in eerste instantie kan leiden tot een toename van cliënten/zorggebruik.

Een belangrijke indicator hiervoor is het *gemiddeld gestandaardiseerd inkomen* van huishoudens. Deze kan in het model worden toegepast met een gelijke weging voor alle huishoudens (lokale gemeenschap als geheel) respectievelijk huishoudens met kinderen (gezinnen). Zo worden uitkomsten zodanig gewogen dat gemeenten met (zeer) veel armere huishoudens relatief meer uit het model krijgen en gemeenten met relatief veel hoge inkomens minder.

---

## 5 Overige achtergronden van historische verschillen

---

### 5.1 Inleiding

Behalve relevante objectieve factoren (zoals toegelicht in het vorige hoofdstuk) heeft de toepassing van de verschillenanalyse ook bevindingen opgeleverd over andersoortige factoren die van invloed zijn op verschillen in de historische kosten. Deze factoren zijn niet gehonoreerd in het objectieve verdeelmodel, omdat zij overwegend samenhangen met regionale/lokale (aanbod)situaties die voortvloeien uit historisch gegroeide ontwikkelingen en/of specifieke beleidskeuzes in het verleden. Zij vertonen geen systematische patronen die kunnen worden vertaald in objectieve factoren.

Achter historisch afwijkende kostenniveaus gaan vaak één of meer soorten effecten schuil, die elkaar op gemeentelijk niveau kunnen versterken dan wel dempen. In dit hoofdstuk illustreren we om welke soorten achtergronden het kan gaan, met een globaal onderscheid naar:

- ketenbrede effecten (paragraaf 5.2);
- specialistische verblijfsvoorzieningen en beperkingen in data (paragraaf 5.3).

---

### 5.2 Ketenbrede effecten

#### *effectiviteit basisvoorzieningen*

Voorzieningen die een basisfunctie vervullen, functioneren niet altijd effectief. Hierbij kan worden gedacht aan het bereik van de ambulante PJZ. Wanneer zorglocaties alleen op grotere afstand beschikbaar zijn en/of BJZ te kampen heeft met een negatief imago ('bureaucratische organisatie, die kinderen uit huis plaatst') kan PJZ zijn rol als brede gezinsondersteunende zorg onvoldoende waarmaken. Aanwezige problematiek wordt dan onvoldoende preventief gesignaleerd of opgepakt, waardoor een verschuiving kan optreden naar duurder (residentiële) zorgvormen. Ook kunnen cliëntstromen zich verleggen naar andere sectoren, waarvan de kosten (bovengemiddeld) hoger uitkomen. Een en ander kan nog worden versterkt als beschikbare capaciteit onder druk staat. Een ander signaal van minder effectiviteit in basisvoorzieningen is een beperkt gebruik van 1<sup>e</sup> lijnsvoorzieningen GGZ. In een aantal gevallen gaat dit gepaard met relatief veel verwijzingen (huisartsen) naar 2<sup>e</sup> lijnsvoorzieningen. Door het specifieke karakter van zulke regionale/lokale situaties worden ze niet gehonoreerd in een objectief verdeelmodel.

#### *toegang tot zorg*

De toegang tot de jeugdzorg heeft geen integraal karakter. De sectoren kennen verschillende 'poorten' die niet altijd op elkaar zijn afgestemd en meer/minder ruim kunnen openstaan. In diverse regio's/gemeenten zijn hierdoor bij uiteenlopende zorgvormen grotere aantallen geïndiceerde jeugdigen zichtbaar. Uit gesprekken met deskundigen komt naar voren dat hierachter vaak een ruimere en/of (pro)actievere praktijk van indicatiestelling schuil gaat. Tevens kan een intensievere beleidsinzet hebben bijgedragen aan een groter bereik van bepaalde, meer zorgmijdende doelgroepen. Ook kan van invloed zijn dat sommige kinderrechtters sneller bepaalde maatregelen (zoals ondertoezichtstelling) opleggen.

Verder heeft een ruimer bereik van c.q. beroep op 2<sup>e</sup> lijns-GGZ als neveneffect dat gestelde diagnoses drempelverlagend werken voor toegang tot de AWBZ. Een groter beroep op Zvw gaat dan niet zelden

samen met hogere AWBZ-kosten. Het grotere beroep op de AWBZ kan mede zijn ingegeven door de aantrekkelijkheid van pgb's, gestimuleerd via mond-tot-mondreclame en actieve bemiddelingsbureaus.

Ook in deze gevallen gaat het om specifiek regionale en/of lokale situaties die niet (kunnen) worden gehonoreerd in een objectief verdeelmodel.

### ***samenspel tussen zorgvormen en ambulantisering***

Naast de hierboven geschetste invloeden kan ook in andere opzichten een minder effectieve mix van voorzieningen in (sub)regio's zijn gegroeid. Eén of meer sectoren of zorgvormen vertonen dan een afwijkend historisch kostenniveau. Ter illustratie kan worden gewezen op de situatie van een relatief monopolistisch PJZ-aanbod in combinatie met achterblijvend aanbod van ambulante GGZ. Volgens deskundigen brengt deze situatie mee dat gewenste specialistische zorg niet altijd tijdig wordt ingeschakeld, waardoor problematiek kan escaleren en uiteindelijk een groter beroep moet worden gedaan op duurdere zorgvormen (vaak met verblijf). Daartegenover kan een goed toegankelijk en hoogwaardig (ambulant) 2<sup>e</sup> lijnsaanbod GGZ een aanzuigende werking hebben. In combinatie met AWBZ-voorzieningen kan de GGZ dan in feite een deel van de PJZ-functie overnemen. In geval van meer monopolistische posities van zorgaanbieders kunnen zo geleidelijk verkokerde en deels overlappende structuren ontstaan, die kostenverhogend werken.

De relatieve beschikbaarheid van zorg met verblijf blijkt een belangrijke factor in de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de zorg bij relevante problematiek ('aanbod stuurt mede de vraag'). Dit zorgt niet alleen voor grote kostenverschillen bij zorg met verblijf, maar werkt ook door op zorg zonder verblijf. Bepaalde regio's hebben (soms langjarig) doelbewust beleid gevoerd gericht op ambulantisering. Zulke praktijken kunnen mede zijn ingegeven door traditioneel beperkt aanwezige intramurale capaciteit, innovatieve aanbieders en/of beperkingen in regionale budgetten. Er heeft dan een bepaalde substitutie plaatsgevonden naar zorg zonder verblijf. In sommige regio's heeft dit geresulteerd in duidelijk afwijkende historische kostenniveaus. Ook kan de bestuurlijk afgesproken afbouw van GGZ-capaciteit via wachtlijsten leiden tot substitutie naar AWBZ-zorg.

Hiertegenover zijn er gebieden waar bestaande, ruimere capaciteit nog steeds wordt benut. Zolang het beschikbare budgettaire kader dit toelaat, zijn de financiële prikkels tot ambulantisering beperkter. Omdat intramurale cliënten vaak tevens een beroep doen (gelijktijdig of als voortraject en/of nazorg) op zorg zonder verblijf, versterkt dit het kostenverhogend effect.

### ***betekenis pleeggezinnen***

De mate waarin er aanbod van pleeggezinnen beschikbaar is, kan eveneens doorwerken op afwijkende historische kostenniveaus. In sommige regio's/gemeenten is er relatief weinig aanbod, waardoor eerder/langer een beroep op duurdere zorgvormen (met verblijf) wordt gedaan. Elders is er juist sprake van grotere concentraties van pleeggezinnen, onder invloed van actieve werving door instellingen en/of een groter aanbod van vrijwilligers. Een bijzondere groep in dit verband zijn pleegoudervoogden. Hun pleegkinderen (*zonder* voogdijmaatregel) zijn niet altijd afkomstig uit de gemeente van de pleegouders, terwijl de historische kosten wel aan deze gemeente zijn toegerekend. Anders dan pleegkinderen *met* een voogdijmaatregel is deze groep in het hoofdmodel meegenomen (zie hoofdstuk 6.4).

Met de transitie wordt beoogd dat alle gemeenten gericht beleid gaan voeren om het benutten van gezinsvervangende structuren te stimuleren. Als zodanig kan een beroep op pleeggezinnen kostenvoordeelen opleveren. Naarmate er historisch grotere concentraties van pleegouders zijn ontstaan, kan dit voor gemeenten een dermate afwijkend historisch kostenniveau opleveren dat dit niet is te vangen in objectieve kenmerken die voor alle (typen) gemeenten werken. Zeker bij concentraties van pleegoudervoogden, die



langdurig gezag dragen over kinderen van probleemgezinnen uit andere gemeenten, ligt er een spanningsveld. Enerzijds worden zulke gemeenten geconfronteerd met een situatie die vergelijkbaar is met groepen uit het cluster ‘afwijkende woonplaats’, terwijl anderzijds geen objectieve indicatoren voorhanden zijn die voldoende recht kunnen doen aan hun financiële behoeftepatroon.

---

### 5.3 Specialistische verblijfsvoorzieningen en beperkingen in data

Voor gemeenten waar de historische budgetten, met name zorg met verblijf, aanzienlijk afwijken van de modeluitkomsten zijn aanvullende analyses verricht (*zonder* het cluster ‘afwijkende woonplaats’). Daarbij is ingezoomd op de mogelijke effecten van de aanwezigheid van specialistische verblijfsvoorzieningen met een bovenlokale of bovenregionale functie. Om een zo goed mogelijke relatie te leggen met de vestigingsgemeente is gebruik gemaakt van lijsten die de VNG heeft opgesteld voor landelijke respectievelijk bovenregionale arrangementen.<sup>25</sup>

De analyses maken duidelijk dat bij ongeveer een kwart van de gemeenten met een negatieve afwijking van meer dan 15 euro per inwoner sprake kan zijn van een mogelijk historisch kosteneffect van de aanwezigheid van specialistische verblijfsvoorzieningen. De vraag of zulke effecten zich daadwerkelijk voordoen en de achtergrond hiervan kan met de voorhanden informatie niet eenduidig worden beantwoord. Er zijn namelijk ook gemeenten met verblijfsvestigingen waar het historische kostenniveau niet (negatief) substantieel afwijkt van de modeluitkomsten. Dit duidt erop dat er geen eenduidige samenhangen zijn met bepaalde typen gemeenten.

Uit gesprekken met deskundigen en geraadpleegde documenten zijn in elk geval geen duidelijke aanwijzingen naar voren gekomen dat ouders met/voor hun kinderen verhuizen naar de nabijheid van zulke voorzieningen. Ook lijkt er geen relatie te zijn met groepen jeugdigen die potentieel voor de Wet langdurige zorg in aanmerking komen.

Wel kunnen beperkingen in historische data zich bij gemeenten met een specifiek aanbod in sterkere mate manifesteren. De geconstateerde afwijkingen zijn immers gebaseerd op gegevens voor één peiljaar, waarbij alle historische kosten zijn toegerekend aan de gemeente waar de gezaghebbende ouder (of de jeugdige zelf) verblijft op één (deels verschillend) moment in dat jaar. Dit maakt de bevindingen op gemeentelijk niveau gevoelig voor onvolkomenheden in de data (zie hoofdstuk 3) of voor incidentele elementen, zoals tussentijdse verhuizingen (waarbij een groter deel van de kosten in een andere gemeente is gemaakt), de mate waarin een beroep is gedaan op korterdurende behandel functies en op zorg met verblijf. Zo kan één cliënt meer of minder bij zorgvormen met verblijf al snel één tot enkele honderdduizenden euro’s verschil uitmaken. Vooral bij kleinere gemeenten kan dit sterk doorwerken op de historische kosten in het peiljaar. Daarnaast blijkt dat pleegoudervoogden niet in alle regio’s op vergelijkbare wijze zijn geregistreerd, waardoor onduidelijk is in hoeverre deze groep volledig in beeld is. De verwachting is dat een deel van de geschetste effecten (beperkingen in data) de komende jaren wegebben naarmate registraties verbeteren.

---

<sup>25</sup> Op landelijk niveau ontbreekt het aan eenduidig en actueel beeld van de exacte locaties van zorgvormen. Dit geldt deels ook voor de genoemde lijsten.

## 6 Objectieve verdeelsystematiek

### 6.1 Inleiding

Met behulp van de in hoofdstuk 4 beschreven ankers is een objectief verdeelmodel ontwikkeld. De onderdelen en werking van de verdeelsystematiek lichten we in dit hoofdstuk toe door in te gaan op:

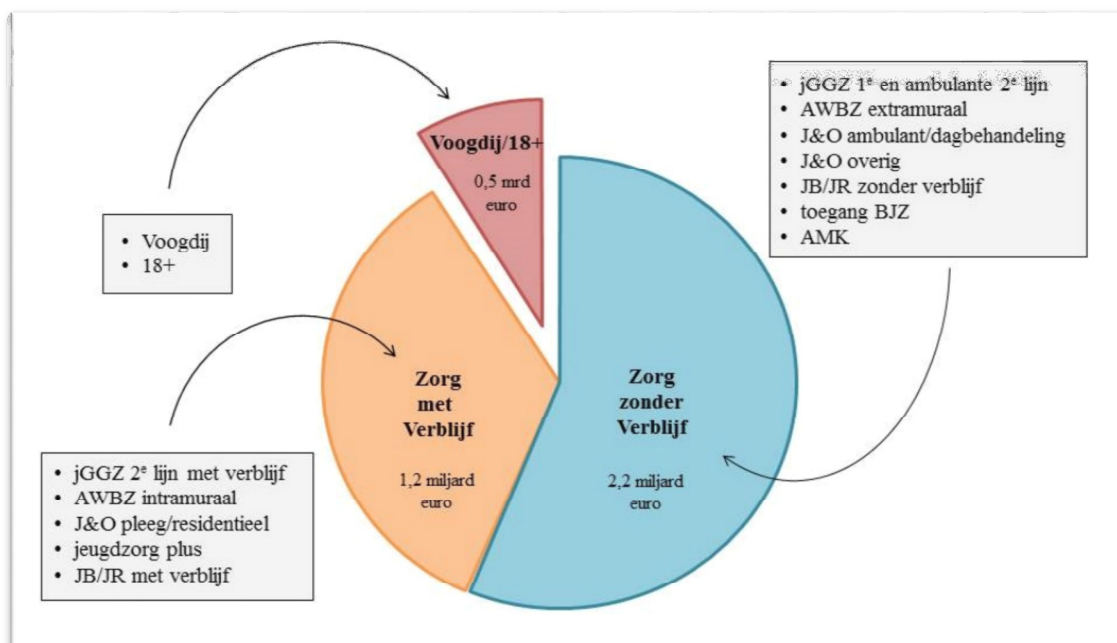
- de indeling van de verdeelsystematiek (paragraaf 6.2);
- de opbouw van het (hoofd)model (paragraaf 6.3);
- de uitwerking voor het cluster 'afwijkende woonplaats' (paragraaf 6.4);
- de werking van het model (paragraaf 6.5);
- de modeluitkomsten in relatie tot historische budgetten op regionaal en gemeentelijk niveau (paragraaf 6.6).

### 6.2 Indeling van de verdeelsystematiek

Voor het ontwikkelen van een objectieve verdeling conform de uitgangspunten van het gemeentefonds is het noodzakelijk dat er een relatie kan worden gelegd tussen enerzijds de kosten en anderzijds de structuurkenmerken van gemeenten die deze kosten kunnen beïnvloeden. Een ander aspect van kostenoriëntatie is dat –de opbouw van– de verdeling recht doet aan belangrijke verschillen in kostenpatronen als gevolg van externe factoren.

Vanuit deze overwegingen is, met inbreng van gemeentelijke deskundigen, de volgende structuur van de verdeelsystematiek gehanteerd.

Schema 6.1 Indeling verdeelsystematiek



Deze globale indeling past bij een integraal model, dat aansluit bij de nieuwe structurele situatie voor de jeugdzorg:

- het hoofdmodel omvat alle budgetten die samenhangen met zorg zonder verblijf én zorg met verblijf<sup>26</sup>, met uitzondering van groepen jeugdigen met een afwijkend woonplaatsbeginsel. Na toepassing van het woonplaatsbeginsel betreft dit jeugdigen waarbij de woongemeente van de gezaghebbende ouder verantwoordelijk is voor de benodigde jeugdhulp. Bij deze jeugdigen kan een relatie worden gelegd met kenmerken van de bevolking in de gemeente waaruit zij en/of hun ouders afkomstig zijn én die budgetverantwoordelijk is. De hiervoor ontwikkelde objectieve verdeling lichten we toe in paragraaf 6.3;
- in een afzonderlijk cluster zijn budgetten ondergebracht die samenhangen met groepen jeugdigen voor wie een uitzondering op dit woonplaatsbeginsel geldt. Hieronder vallen jeugdigen met een voogdijmaatregel en jeugdigen met voortgezette jeugdhulp (na 18 jaar). De uitwerking van dit cluster komt aan de orde in paragraaf 6.4.

---

## 6.3 Opbouw van het hoofdmodel

### *vertaling ankers naar bruikbare maatstaven*

Binnen de historische budgetten is gekeken naar objectieve verklaringen voor verschillen in zorggebruik tussen (typen) gemeenten en regio's (verschillenanalyse). Zoals in het vorige hoofdstuk is toegelicht, zijn factoren gevonden die als anker kunnen dienen voor een objectieve verdeling. Deze zijn gehonoreerd in het verdeelmodel en, binnen de gestelde randvoorwaarden, zo goed mogelijk vertaald in maatstaven.

Hoewel daarbij zoveel mogelijk is gestreefd naar het gebruik van bestaande maatstaven bleek het onvermijdelijk om andere/nieuwe indicatoren in het model op te nemen. Dit hangt vooral samen met de noodzakelijke toespitsing op gezinnen met kinderen en een leeftijdsafbakening die aansluit bij de nieuwe situatie. Helaas bleek zo een toespitsing (nog) niet altijd mogelijk, omdat gegevens niet tijdig voorhanden waren. Dit geldt bijvoorbeeld voor *overige uitkeringsontvangers*. Uit eerste vingeroefeningen op voorhanden (deel)gegevens blijken er duidelijke verschillen te zijn tussen gemeenten in de mate waarin deze bestaande maatstaf mensen met kinderen omvat.

Daarnaast bleek uit navraag bij het CBS dat enkele plausibele indicatoren op korte termijn niet zodanig kunnen worden vormgegeven dat zij voldoen aan de kwaliteitseisen voor maatstaven. Dit betreft indicatoren voor jeugdigen in gezinnen met armoederisico, toegespitst op gezinstypen (éénoudergezinnen) en culturele herkomstgroepen. Deze gegevens worden –uit oogpunt van betrouwbaarheid– alleen gepubliceerd als honderdtallen. Als alternatief is een beperktere maatstaf in het model opgenomen: *éénouderhuishoudens met een bijstandsuitkering*, omdat armoede met name een groot risico is voor (kinderen van) bijstandsonvangers.<sup>27</sup> Eénoudergezinnen die (ook) anderszins een armoederisico hebben, worden niet afzonderlijk gewogen maar maken onderdeel uit van een bredere armoedemaatstaf. (zie paragraaf 4.4)

---

<sup>26</sup> Het onderscheid tussen zorg zonder/met verblijf is gehanteerd voor de ontwikkeling van het model, maar het resulterende model heeft een integraal karakter. Dit betekent ook dat er voor is gekozen de oude sectorindeling los te laten.

<sup>27</sup> De omvang van de bijstand is een essentiële kostenverhogende factor. Gegeven de wens van de opdrachtgever tot terughoudend gebruik (zie hoofdstuk 2) is ernaar gestreefd de relatieve omvang van deze maatstaf én de andere maatstaf met bijstandsonvangers in het geheel zo beperkt mogelijk te houden. Overigens verdienen de bezwaren tegen het gebruik van de maatstaf bijstandsonvangers relativering, omdat gemeenten de relatie tussen mogelijke besparingen op het I-deel en de (veel kleinere) gevolgen daarvan voor uitkeringen binnen het gemeentefonds, in de praktijk niet op die manier leggen. Dit werd in de begeleidingscommissie breed onderschreven. Daarbij werd ook verwezen naar onderzoek van het COELO uit 2013 over de doorwerking van de financiële prikkel van de WWB binnen gemeenten.

In samenhang hiermee is *opleidingsniveau* opgenomen als hulpindicator, geoperationaliseerd via het aantal basisschoolkinderen met een leerlinggewicht. Als belangrijkste werking heeft deze maatstaf het voorkomen van dubbeltellingen. Kinderen van laag opgeleide ouders tellen namelijk duidelijk vaker mee in andere maatstaven, zoals gezinnen met een (bijstands)uitkering en in mindere mate éénooudergezinnen en gezinnen met armoederisico. Ook minderheidsgroepen zijn hierin relatief goed vertegenwoordigd. Zonder deze maatstaf zouden gemeenten met (zeer) veel lager opgeleiden gemiddeld onnodig veel budget per jeugdige ontvangen. Met deze hulpindicator wordt bereikt dat dit type gemeenten ongeveer een budget per jeugdige ontvangen dat aansluit bij hun gemiddelde historische kostenniveau. Tegelijkertijd krijgen ook gemeenten aan de andere kant van het spectrum per saldo voldoende budget (in vergelijking met hun historische kostenniveau). Daarnaast dient deze maatstaf als proxy voor genoemde armoede-indicatoren die niet aan de maatstafeisen voldoen.<sup>28</sup>

### **maatstaven en weging in model**

Per factor zijn de maatstaven met hun gewicht opgenomen in onderstaand schema. Tevens is aangegeven welk aandeel iedere maatstaf in het hoofdmodel heeft. Onder in de tabel is de wegingsfactor vermeld. Deze wordt samen met de maatstaven nader toegelicht in schema 6.4.

**Schema 6.2 Maatstaven en wegingsfactor in het verdeelmodel Jeugdhulp**

<b>Factor</b>	<b>Maatstaf</b>	<b>Gewicht</b>	<b>Aandeel in model*</b>
<b>Basis</b>	jong0-17	695	46%
<b>Eénouder / armoede</b>	eohh	938	9%
	eohh2k	1.939	7%
	BO eohh	4.003	6%
<b>Psychische gezondheid</b>	psyFKGdr x jong	5.479	14%
<b>Uitkeringssituatie</b>	arm% x jong	375	3%
	BO hhk	964	2%
	UO-BO	1.321	24%
	gewll	-6.505	-11%
<b>Zelfplossend vermogen</b>	wegingsfactor	$(\sum_{i=1}^k(G_i M_i) - GGI_{hh} \times 190 - GGI_{k_{hhk}} \times 743) / \sum_{i=1}^k(G_i M_i)$	

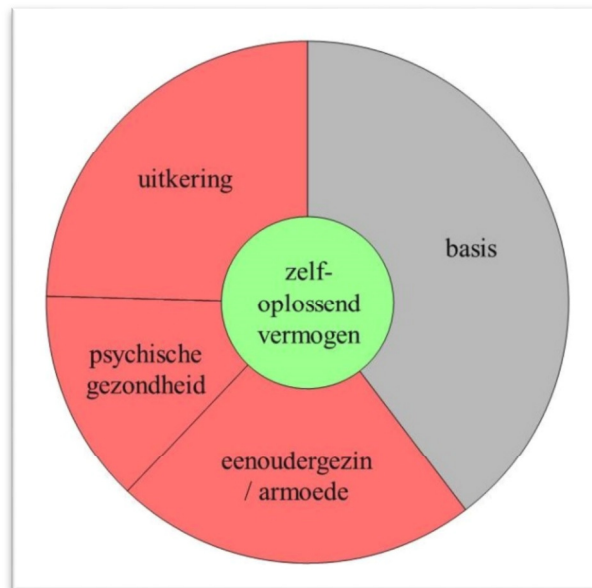
\* Na weging voor verschillen in zelfplossend vermogen.

Per maatstaf zijn de eenheden vermenigvuldigd met genoemde gewichten, waarvan het totaal is afgestemd op het relevante volume van het macrobudget. Daarnaast worden de uitkomsten voor de maatstaven gewogen met verschillen in zelfplossend vermogen (gebaseerd op verschillen in gemiddeld gestandaardiseerd huishoudinkomen, zie anker 6 in hoofdstuk 4.4). Per gemeente betekent dit een *wegingsfactor* met een spreiding van circa een kwart tot ruim driekwart van de score op de maatstaven.

<sup>28</sup> De inhoudelijke ratio hiervoor is dat bepaalde minderheidsgroepen gemiddeld een minder groot beroep doen op jeugdzorg. Dit betreft met name jeugdigen van Turkse achtergrond (zie verklaringsmodel). Hoewel culturele herkomst geen expliciet criterium meer vormt voor de bepaling van het leerlinggewicht zijn minderheden nog steeds sterk vertegenwoordigd onder lager opgeleiden.

Een en ander is gevisualiseerd in onderstaand schema.

**Schema 6.3 Relatieve aandeel factoren in hoofdmodel**



Het schema laat zien dat het model een substantiële basis heeft (grijze vlak). Daar bovenop hebben risicoverhogende factoren betekenis voor het grootste deel van de verdeling (rode vlakken). In omvang nemen 'eenoudergezin/armoede' respectievelijk 'uitkeringssituatie' een tweede plaats in, terwijl 'psychische gezondheid' een beperkter deel omvat. Over het geheel vindt een weging plaats om recht te doen aan risicoverlagende factoren die tot uiting komen in een gemiddeld groter zelfoplossend vermogen van – gemeenten met veel– huishoudens/gezinnen met hogere inkomens (groene vlak).

***toelichting op maatstaven en wegingsfactor***

Onderstaand overzicht geeft een beknopte toelichting op de gebruikte maatstaven en de wegingsfactor.

**Schema 6.4 Toelichting op maatstaven en wegingsfactor in het verdeelmodel Jeugdhulp**

<b>Maatstaf</b>	<b>Omschrijving</b>	<b>Beknopte achtergrond (zie verder hoofdstuk 4)</b>
<b>Basis</b>		
jong0-17*	aantal inwoners jonger dan 18 jaar	basis voor iedere gemeente
<b>Eénouder / armoede</b>		
eohh*	aantal eenouderhuishoudens	ontbreken partner en scheiding gaat gepaard met problemen die leiden tot bovengemiddeld gebruik van jeugdzorg
eohh2k	aantal eenouderhuishoudens met twee of meer kinderen	groot gezin vormt extra risicofactor voor één ouder
BO eohh**	aantal eenouderhuishoudens dat bijstand ontvangt (uitkering op grond van de Wet werk en bijstand)	extra risicofactor voor deze gezinnen omdat bijstand vaak gepaard gaat met armoede en grotere kans op sociale uitsluiting resulterend in jeugd- en/of gezinsproblematiek
<b>Psychische gezondheid</b>		
psyFKGdr × jong	aandeel ouders met langdurig psychisch medicijngebruik boven een drempel maal het aantal jeugdigen (gebaseerd op medicijngebruik in alle psychische farmaceutische kostengroepen voor zover meer dan 180 dagdoses per jaar)	chronisch psychische problematiek brengt verhoogd risico mee voor ouders en hun kinderen, dat tot uiting komt in bovengemiddeld gebruik van jeugdzorg
<b>Uitkerings situatie</b>		
arm% x jong	aandeel jeugdigen in gezinnen met armoederisico (gezinnen met een inkomen tot 120% van het sociaal minimum) maal het aantal jeugdigen	extra risicofactor omdat armoede samengaat met grotere kans op sociale uitsluiting resulterend in jeugd- en/of gezinsproblematiek
BO hhk**	aantal gezinnen (met kinderen) die bijstand ontvangen (uitkering op grond van de Wet werk en bijstand)	bijstandsuitkering betekent voor alle soorten gezinnen extra risicofactor vanwege grotere kans op sociale uitsluiting en multiproblematiek (jeugdigen en/of hun ouders); blijkt uit bovengemiddeld gebruik van jeugdzorg
UO-BO*	totaal aantal uitkeringsontvangers minus aantal bijstandsontvangers (per saldo voornamelijk arbeidsongeschikten)	arbeidsgerelateerde uitkering betekent voor alle soorten gezinnen extra risicofactor vanwege grotere kans op sociale uitsluiting en multiproblematiek (jeugdigen en/of hun ouders); blijkt uit bovengemiddeld gebruik van jeugdzorg; gewenste toespitsing op gezinnen helaas (nog) niet mogelijk
gewll	aantal leerlingen in het basisonderwijs met een gewicht 0.3 of 1.2 (ouders met lage opleiding)	correctie ter voorkoming van dubbeltellingen voor kinderen van laagopgeleide ouders
<b>Wegingsfactor</b>	(optelsom van de maatstafscores minus het deel zelfplossend vermogen) gedeeld door de optelsom van de maatstafscores  het deel zelfplossend vermogen: (i) gemiddeld gestandaardiseerd inkomen van huishoudens ten opzichte van het landelijk gemiddelde minus een drempel, maal het totaal aantal huishoudens, en (ii) gemiddeld gestandaardiseerd inkomen van huishoudens met kinderen ten opzichte van het landelijk gemiddelde minus een drempel, maal het totaal aantal huishoudens met kinderen	gezinnen en lokale gemeenschappen beschikken over zelfplossend vermogen dat deel van de kosten voor jeugd- en gezinsproblematiek (zoals geïndiceerd met de maatstaven) kan opvangen  weging voor groter zelfplossend vermogen van huishoudens met hoger inkomen, gedifferentieerd naar alle huishoudens (lokale gemeenschap) en huishoudens met kinderen (gezinnen)

\* Bestaande maatstaf in het gemeentefonds. Bij jongeren is de leeftijdsgrens enigszins afwijkend (exclusief 18- en 19-jarigen).

\*\* Plausibele maatstaf waarvan de omvang zo beperkt mogelijk is gehouden vanwege gewenste terughoudendheid (zie paragraaf 6.3).

---

## 6.4 Cluster 'afwijkende woonplaats'

### *uitzonderingen op woonplaatsbeginsel*

Het woonplaatsbeginsel (zie hoofdstuk 3) kent een uitzondering voor jeugdigen met een voogdijmaatregel<sup>29</sup>, jeugdigen met een pleegoudervoogd of burgervoogd, en jeugdigen die 18 jaar of ouder zijn en gebruik maken van voortgezette jeugdhulp (hierna: 18-plussers). Over deze jeugdigen hebben de ouders niet (langer) het gezag, waardoor dit criterium niet langer kan worden gebruikt om de verantwoordelijke gemeente te bepalen. De voor jeugdhulp verantwoordelijke gemeente wordt in deze gevallen bepaald op basis van de werkelijke verblijfplaats van de jeugdige of –in het geval van een pleegoudervoogd of burgervoogd– de woonplaats van de voogd.

### *verdeling financiële middelen*

Er is nagegaan in hoeverre de middelen voor deze groepen jeugdigen kunnen worden geïntegreerd in het objectieve verdeelmodel. Voor een verdeling met behulp van bevolkingskenmerken van gemeenten dient er een samenhang te zijn met de behoefte aan jeugdhulp vanuit diezelfde bevolking. Hiervan is bij groepen met een afwijkend woonplaatsbeginsel niet altijd sprake. In dat geval is een op deze groepen toegesneden verdeelmechanisme wenselijk. Om die reden wordt voorgesteld om de middelen voor jeugdigen met een voogdijmaatregel en voor 18-plussers op andere wijze over gemeenten te verdelen met behulp van gegevens uit de beleidsinformatie.

Voor jeugdigen met een pleegouder- of burgervoogd is dit alternatief niet beschikbaar. Daarnaast geldt dat pleegouder- en burgervoogden als het ware de plaats van de gezaghebbende ouder innemen en een duurzame relatie met de jeugdige aangaan. Het beleid van de gemeente van de pleegouder- of burgervoogd is vanaf dat moment dan ook mede van invloed op het jeugdhulpgebruik van deze jeugdige. Om deze redenen zijn de middelen voor jeugdigen met een pleegouder- of burgervoogd in het objectieve verdeelmodel meegenomen. Hiermee worden niet invloeden op jeugdhulpkosten gehonoreerd die in het verleden zijn ontstaan.

### *beleidsinformatie jeugd*

Voor de verdeling van de middelen voor jeugdigen met een voogdijmaatregel en 18-plussers zal in de toekomst gebruik worden gemaakt van de beleidsinformatie jeugd die het CBS gaat verzamelen en verwerken. Als basis hiervoor dienen gegevens die jeugdhulpaanbieders en gecertificeerde instellingen (GI) verplicht aanleveren. Het betreft onder andere de volgende informatie:

- burgerservicenummer van de jeugdige;
- geboortedatum van de jeugdige;
- kindbeschermingsmaatregel, inclusief start- en einddatum (GI);
- jeugdhulpvorm, inclusief start- en einddatum (jeugdhulpaanbieder):
  - jeugdhulp zonder verblijf;
  - jeugdhulp met verblijf:
    - pleegzorg;
    - gezinsgericht;
    - gesloten plaatsing;
    - verblijf bij een jeugdhulpaanbieder anders dan bovenstaand verblijf;
- postcode in de verantwoordelijke gemeente op basis van het woonplaatsbeginsel (GI en jeugdhulpaanbieder).

---

<sup>29</sup> Alleen voor jeugdigen met (tijdelijke) voogdij geldt een aangepast woonplaatsbeginsel. Bij voorlopige voogdij blijft de gemeente van de (voorheen) gezaghebbende ouder verantwoordelijk, omdat het definitieve oordeel van de kinderrechter nog moet plaatsvinden.

In het informatieprotocol van de beleidsinformatie jeugd is precies uitgewerkt welke gegevens hiervoor moeten worden opgeleverd.<sup>30</sup>

Uit de beleidsinformatie volgt welke gemeente verantwoordelijk is voor de geleverde jeugdhulp. Tevens is per jeugdhulpvorm te bepalen hoeveel dagen jeugdhulp een jeugdige met een voogdijmaatregel of een 18-plusser in een jaar heeft ontvangen.<sup>31</sup> Het budget dat gemeenten ontvangen voor jeugdigen met een voogdijmaatregel en voor 18-plussers wordt uiteindelijk berekend door het aantal dagen jeugdhulp per jeugdhulpvorm te vermenigvuldigen met een op basis van historische gegevens vastgestelde gemiddelde ‘dagprijs’.<sup>32</sup>

### **overgangssituatie**

Voor de uitwerking in de eerste periode is van belang dat de gegevens uit de beleidsinformatie (aantallen jeugdigen en dagen jeugdhulp) pas vanaf 2016 beschikbaar komen. Deze kunnen niet eerder dan voor het verdeelmodel van 2017 worden gebruikt. Daarom wordt ter overbrugging gewerkt met te actualiseren historische data, zoals die ook bij de verdeling van de middelen voor 2015 zijn gebruikt.

### **nader onderzoek**

In het historisch verdeelmodel is als peilmoment waarop de leeftijd van de jeugdige is bepaald 31 december 2012 genomen. De jeugdhulpkosten voor een jeugdige die op 31 december 2012 18 jaar of ouder was, zijn toegewezen volgens het woonplaatsbeginsel zoals dat geldt voor 18-plussers. Hierdoor treedt een vertekening op in de jeugdhulpkosten van 18-plussers. Er wordt nader onderzocht wat dit voor effect heeft. Nieuwe inzichten vanuit dit onderzoek kunnen leiden tot aanpassing van de –wijze van– verdeling.

---

## **6.5 Werking van het model**

### **inleiding**

Zoals toegelicht in hoofdstuk 2 heeft een objectief verdeelmodel de gewenste werking als:

- er geen typen gemeenten systematisch worden bevoordeeld of benadeeld ten opzichte van hun gemiddelde historische kostenpatroon. Zo zijn de historische kosten in gemeenten met veel psychische problematiek gemiddeld groter dan in gemeenten met weinig psychische problematiek. Het model dient beide typen gemeenten naar rato hiervan te compenseren;
- de bandbreedte van lage tot hoge (historische) kosten tussen gemeenten kan worden overbrugd.

Hieronder laten we zien dat het ontwikkelde model aan beide criteria voldoet.

### **geen systematische afwijkingen voor typen gemeenten**

Onderstaande tabel brengt op enkele belangrijke kenmerken per type gemeente in beeld: (1) de uitkomst van het hoofdmodel, (2) de uitkomst van het cluster ‘afwijkende woonplaats’, (3) het niveau van de historische budgetten, en (4) het verschil (absoluut en als percentage van het historische budget). Als de

---

<sup>30</sup> Het informatieprotocol van de beleidsinformatie jeugd is te vinden op [www.voordejeugd.nl](http://www.voordejeugd.nl).

<sup>31</sup> Voor 18-plussers geldt dat de jeugdhulp in het semester waarin de jeugdige 18 jaar wordt, volledig worden toegerekend aan de gemeente die verantwoordelijk is voor de jeugdhulp na de 18e verjaardag. Vanuit de beleidsinformatie kan dit niet preciezer worden uitgesplitst.

<sup>32</sup> De jeugdhulpvorm ‘verblijf bij een jeugdhulpaanbieder’ anders dan pleegzorg, gezinsgericht of gesloten plaatsing is een brede categorie waarbinnen de ‘dagprijzen’ uiteenlopen. Er wordt bezien of een hoger dan gemiddelde dagprijs voor deze categorie moet worden bepaald ter voorkoming van tekorten bij gemeenten met een instelling die zwaardere vormen van jeugdhulp binnen deze categorie aanbieden.



verschillen niet systematisch afwijken voor de onderscheiden typen gemeenten impliceert dit dat op het desbetreffende kenmerk geen gemeenten worden bevoordeeld of benadeeld. Eventuele resterende verschillen hebben dan een overwegend niet-objectieve achtergrond.

**Tabel 6.5: Modeluitkomst 2012 versus historisch budget 2012 voor typen gemeenten (euro's per inwoner)**

<i>typen gemeenten*</i>	(1) uitkomst hoofdmodel	(2) uitkomst cluster 'afwijken- de woonplaats'	(3) historisch budget	(4) verschil (1)+(2) minus (3)	% verschil
<i>0-20.000 inwoners</i>	183	19	190	12	6%
<i>20-50.000 inwoners</i>	187	24	208	2	1%
<i>50-100.000 inwoners</i>	217	34	266	-15	-6%
<i>&gt;100.000 inwoners</i>	217	34	250	2	1%
<b>Totaal</b>	202	29	231	0	0%
<i>zeer weinig jeugdigen</i>	207	32	242	-3	-1%
<i>weinig jeugdigen</i>	204	31	231	4	2%
<i>veel jeugdigen</i>	199	27	226	0	0%
<i>zeer veel jeugdigen</i>	200	25	226	-1	-1%
<i>zeer weinig eenouderhuishoudens</i>	180	23	200	4	2%
<i>weinig eenouderhuishoudens</i>	192	27	220	-1	0%
<i>veel eenouderhuishoudens</i>	209	32	248	-7	-3%
<i>zeer veel eenouderhuishoudens</i>	228	32	257	3	1%
<i>zeer weinig psychisch medicijngebruik</i>	171	22	192	1	1%
<i>weinig psychisch medicijngebruik</i>	206	27	235	-1	0%
<i>veel psychisch medicijngebruik</i>	209	33	248	-5	-2%
<i>zeer veel psychisch medicijngebruik</i>	224	32	250	5	2%
<i>zeer weinig bijstandontvangers</i>	168	22	186	3	2%
<i>weinig bijstandontvangers</i>	193	25	218	0	0%
<i>veel bijstandontvangers</i>	218	32	254	-4	-2%
<i>zeer veel bijstandontvangers</i>	230	35	265	1	0%
<i>zeer weinig lager opgeleiden</i>	188	30	217	1	1%
<i>weinig lager opgeleiden</i>	205	31	237	-1	0%
<i>veel lager opgeleiden</i>	214	29	241	2	1%
<i>zeer veel lager opgeleiden</i>	202	25	229	-2	-1%
<i>zeer hoog gestandaardiseerd inkomen</i>	166	23	190	-1	-1%
<i>hoog gestandaardiseerd inkomen</i>	195	28	224	-1	0%
<i>laag gestandaardiseerd inkomen</i>	219	30	247	2	1%
<i>zeer laag gestandaardiseerd inkomen</i>	228	33	262	-1	0%

\* Deze omvatten alle gemeenten en zijn opgebouwd uit kwartielen.

Bij de structuurkenmerken in het onderste deel van de tabel is zichtbaar dat:

- gemeenten met relatief (zeer) veel eenoudergezinnen, (zeer) veel bijstandsuitkeringsontvangers, (zeer) veel langdurig psychisch medicijngebruik, en (zeer) laag gemiddeld gestandaardiseerd inkomen in het verdeelmodel gemiddeld hogere bedragen ontvangen (kolom 1). Dit sluit aan bij de hogere behoefte aan (professionele) jeugdhulp van dit type gemeenten, zoals die ook in de ankers is beschreven. Voor gemeenten met meerdere van deze kenmerken worden cumulaties in het zorggebruik en daarmee samenhangende kosten gehonoreerd;
- het objectief verdeelmodel goed aansluit: afwijkingen hebben geen systematisch karakter en zijn relatief gering in omvang (kolom 4). Voor zover er afwijkingen zijn, hangen deze vooral samen met andere historische effecten (zie hoofdstuk 5).

Tussen de inwonergroottesgroepen (bovenste deel van de tabel) treden er wel bepaalde verschillen op in de afwijkingen ten opzichte van de modelscores. Zichtbaar is een verschuiving ten opzichte van de historische verdeling van middelgrote naar kleine gemeenten. Dit houdt vooral verband met het feit dat in veel middelgrote gemeenten van oudsher relatief veel gebruik wordt gemaakt van verblijfsvoorzieningen (die daar meer zijn gevestigd), terwijl dat in veel kleine gemeenten juist minder het geval is.<sup>33</sup> Omdat dit historische gegroeide scheefheden betreft, vindt dit geen vertaling in objectieve factoren. Het objectieve model bewerkstelligt –zoals beoogd– dat alle (typen) gemeenten een zo gelijkwaardig mogelijke voorzieningencapaciteit (inclusief zorg met verblijf) kunnen realiseren.

#### ***model overbrugt spreiding tussen gemeenten***

Tussen individuele gemeenten bedraagt de spreiding in de score op het hoofdmodel (per inwoner) ruim een factor 4. Daarmee is het model in staat om de bandbreedte in historische budgetten te overbruggen. Dit illustreert dat met behulp van beschikbare maatstaven een kostengeoriënteerde verdeling kan worden ontwikkeld die recht doet aan cumulaties van problematiek. Voor gemeenten met een lagere modelscore (zoals Blaricum en Wassenaar) wordt een niveau bereikt dat aansluit bij hun relatief gunstige bevolkingssamenstelling. Gemeenten met een minder gunstige bevolkingssamenstelling (zoals Kerkrade en Pekela) ontvangen meer extra middelen om rekening te houden met duidelijke cumulaties van problematiek in de vorm van meer jeugdigen/gezinnen met armoederisico, meer eenoudergezinnen, meer uitkeringsontvangers, slechtere psychische gezondheid en zwakkere sociaal-economische positie van de bevolking (zie ook verklaringmodel).

---

## **6.6 Modeluitkomsten in relatie tot historische budgetten**

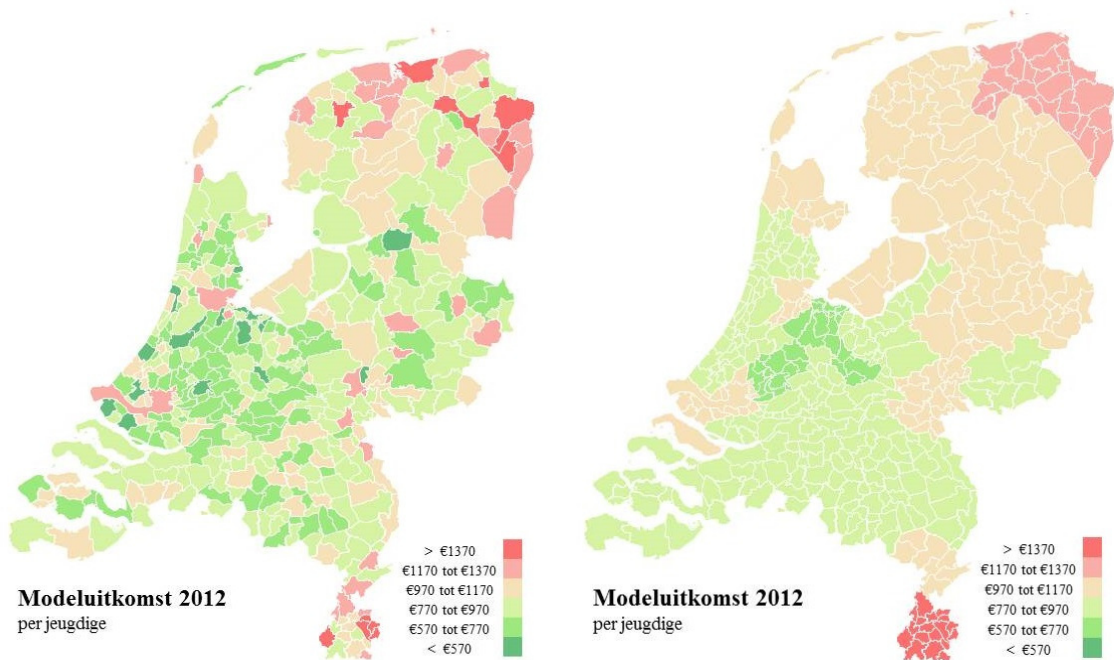
### ***overzichtskarten***

Onderstaande kaartjes tonen de modeluitkomsten voor gemeenten respectievelijk jeugdhulpregio's (in euro's per jeugdige).

---

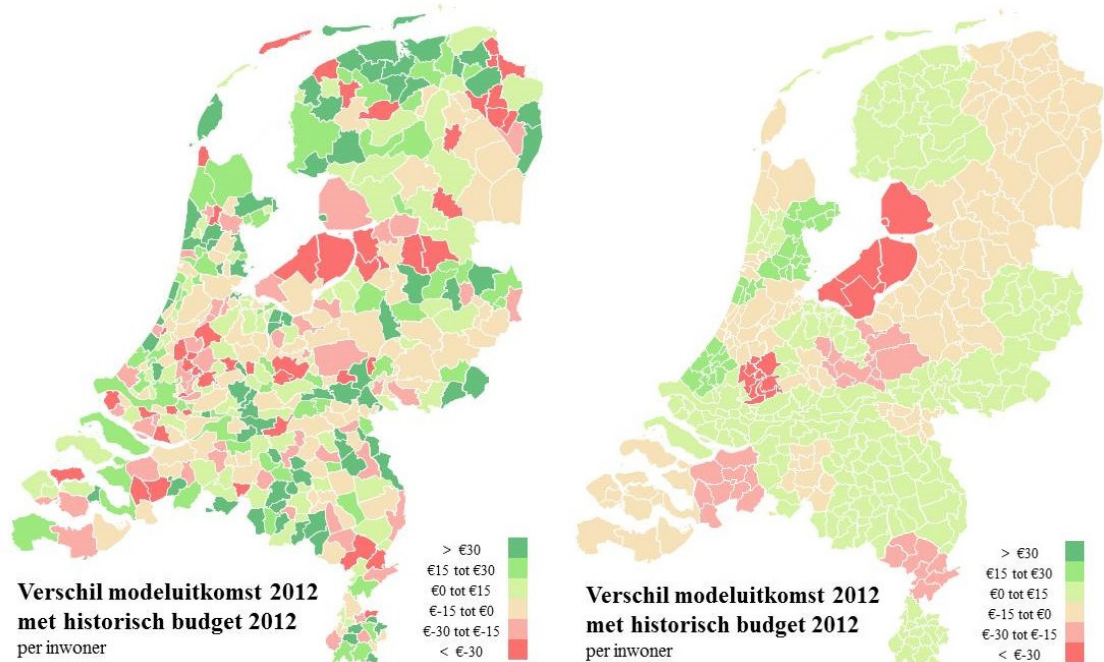
<sup>33</sup> Hier ligt een relatie met het verleden die deels samenhangt met genoemde dataruis bij de toepassing van het woonplaatsbeginsel (en de benadering van de werkelijke kosten). Een andere achtergrond is dat de uitvoeringskosten een deels vaste component betreffen die bij kleinere gemeenten een relatief groter deel van hun budget uitmaken.

**Schema 6.6 Modeluitkomsten per gemeente en jeugdhulpregio**



Het verschil met de historische budgetten 2012 is voor gemeenten en jeugdhulpregio's in onderstaande kaartjes in beeld gebracht (in euro's per inwoner). In bijlage C is een zelfde vergelijking opgenomen voor de budgetten in de meicirculaire 2014. In de roodgekleurde gebieden zijn de negatieve verschillen groter dan 15 euro per inwoner. Groen betekent een positief verschil van meer dan 15 euro per inwoner.

**Schema 6.7 Verschil tussen modeluitkomst en historisch budget per gemeente en jeugdhulpregio**



**toelichting**

Bij de meeste regio's zijn de afwijkingen beperkt in omvang. Enkele regio's met (zeer) hoge historische kostenniveaus geven een sterk afwijkend beeld te zien (rode gebieden; zie hoofdstuk 3). Uit de vergelijking

king met de gemeentelijke kaart blijkt dat binnen regio's regelmatig sprake is van zowel gemeenten met een positief verschil als gemeenten met een negatief verschil.

Op gemeentelijk niveau is het beeld namelijk veelkleuriger. Bij het grootste deel van de gemeenten blijven de verschillen met de historische budgetten binnen de bandbreedte van plus of min 15 euro. Ook voor gemeenten geldt dat er duidelijke verschillen in historische kosten zijn bij min of meer vergelijkbare modeluitkomsten. Dit geeft een aanwijzing dat de historische kosten van jeugdzorg mede zijn beïnvloed door andere soorten factoren dan de exogene structuurkenmerken die zijn verdisconteerd in het verdeelmodel (zie hoofdstuk 5). Omdat de huidige jeugdzorg sterk regionaal is ingekleurd, worden verschillen met historische kosten op gemeenteniveau niet alleen beïnvloed door vraagfactoren vanuit de bevolking, maar ook door keuzes van allerlei ketenpartijen in de regio. Verschillen in –regionale– ketenpraktijken zijn niet gehonoreerd in het objectieve verdeelmodel. Bij een aantal gemeenten hangen afwijkingen vooral samen met een relatief grote concentratie van pleeggezinnen (pleegoudervoogden).

---

## 7 Aanbevelingen

---

### 7.1 Inleiding

Op basis van de bevindingen uit de vorige hoofdstukken formuleren we in dit hoofdstuk aanbevelingen voor de transitie c.q. invoering van de objectieve verdeelsystematiek. Achtereenvolgens gaan we in op:

- benutting van betere gegevens over historische kosten en maatstaven (paragraaf 7.2);
- invoering van de objectieve verdeelsystematiek (paragraaf 7.3).

---

### 7.2 Benutten van betere gegevens

---

#### 7.2.1 Historische kosten

##### *dynamiek in zorggebruik*

Het huidige onderzoek is gebaseerd op gegevens over één peiljaar. Bruikbare meerjarige gegevens over het geheel van de jeugdzorg ontbreken op dit moment. Er zijn signalen dat feitelijke gebruikspatronen in de afgelopen periode veranderen. Recente gegevens voor het gebruik van PJZ in 2013 duiden bijvoorbeeld op een landelijke verschuiving naar meer voogdij en minder ondertoezichtstelling. Ook in de verhouding tussen zorg zonder verblijf en zorg met verblijf doen zich verschuivingen voor, die op regionaal en gemeentelijk niveau uiteenlopen. Bij een aantal gemeenten lijkt in 2012 sprake te zijn geweest van een piek of dal die in de daarop volgende periode afzwakt. Zowel het aantal gebruikers als de kosten per gebruiker kunnen veranderen. Onder invloed van zulke dynamiek kan ook de spreiding in historische kosten veranderen. De dynamiek is behoorlijk groot, vooral bij kleinere gemeenten.<sup>34</sup>

##### *verbeterde basisgegevens*

De komende tijd zal het CBS meer actuele gegevens over het (historische) zorggebruik beschikbaar stellen. Aanvullend op de onlangs gepubliceerde cijfers over het gebruik van PJZ in 2013 (exclusief Jeugdzorg-Plus) volgen binnenkort cijfers over AWBZ-indicaties 2013 (op basis van complete data van CIZ en BJZ), en Jeugdzorg-Plus 2013 (op basis van volledige data van Jeugdzorg Nederland). In het tweede kwartaal van 2015 wordt dit gecompleteerd met Zvw-cijfers 2012 (op basis van volledige Vektis-data). Door de overgang op volledige data bij Jeugdzorg-Plus en AWBZ-indicaties van BJZ wordt de kwaliteit van de basisgegevens beter. Dit wordt nog versterkt door een betere koppeling van de jeugdzorgregistraties met de Basisregistratie Personen (zodat toepassing van het woonplaatsbeginsel een correcter beeld oplevert). Daarbij zullen aanbieders en gemeenten ook al voorsorteren op de nieuwe situatie, waardoor de cijfers meer gaan aansluiten bij de praktijk vanaf 1 januari 2015.

##### *benutten voor verfijning model en onderbouwing afwijkingen*

Voor het ontwikkelen van het verdeelmodel is gebruik gemaakt van de best beschikbare informatie over het historische zorggebruik die aansluit bij de bestaande praktijk in 2011/2012. De kwaliteit hiervan is weliswaar nog niet optimaal, maar op het moment van onderzoek waren geen betere gegevens voorhan-

---

<sup>34</sup> Voor de PJZ is dit ook getoetst door een vergelijking met gegevens over 2011.

den. Naarmate de kwaliteit van het historische kostenbeeld toeneemt, kan ook de vertaling naar objectieve kenmerken en ankers nader worden onderbouwd. Het model is zo goed mogelijk afgestemd op de beschreven dynamiek, maar door het ontbreken van meerjarige gegevens is dit nog niet daadwerkelijk getoetst. Verbeterde basisgegevens geven een meerjarig beeld dat beter zal aansluiten bij de dynamiek onder de Jeugdwet. Tegen deze achtergrond verdient het aanbeveling om de ontwikkelde objectieve verdeelsystematiek te bezien in het licht van actuelere historische gegevens.

---

## 7.2.2 Maatstaven

### ***aandacht voor maatstaven***

Voor de nabije toekomst is tevens aandacht nodig voor de maatstaven:

- algemeen: voor berekening van objectieve budgetten per gemeente is een actualisering nodig van de basisgegevens naar de meest recente stand;
- jongeren: we geven in overweging om de bestaande maatstaf in het gemeentefonds te actualiseren naar de leeftijdsgrenzen die vanaf 2015 gelden voor de jeugdhulp door de groep 18- en 19-jarigen in te toekomst buiten beschouwing te laten;
- kinderen met armoederisico: op dit moment is gewerkt met percentages op basis van direct beschikbare (groe) aantallen die zijn afgerond op honderdtallen. Vanwege de betekenis van deze maatstaf is het van belang dat voor een objectieve verdeling gebruik kan worden gemaakt van meer exacte gegevens (met zo mogelijk een uitsplitsing naar gezinstype en herkomst);
- bijstandsontvangers: voor deze maatstaf zijn beschikbare gegevens over één jaar gebruikt. Met het oog op stabiliteit in de tijd is het aan te bevelen om met meerjarige gemiddelden te werken. Daarnaast is een aandachtspunt dat alleen (op tientallen) afgeronde aantallen voorhanden waren. Het is wenselijk om gebruik te maken van zo exact mogelijke gegevens;
- overige uitkeringsontvangers: het verdient aanbeveling om te onderzoeken in hoeverre een toespitsing op gezinnen met kinderen mogelijk is. Daarmee kan tevens worden tegemoetgekomen aan bepaalde bezwaren (mogelijke overlap met jeugdzorggebruik) die kleven aan het meenemen van de groep Wajongers;
- psychisch medicijngebruik: voor deze maatstaf zijn beschikbare gegevens over één jaar gebruikt. Met het oog op stabiliteit in de tijd is het aan te bevelen om met meerjarige gemiddelden te werken;
- leerlingen met gewicht: deze (hulp)maatstaf kan in de toekomst veranderen, omdat de regeling voor leerlinggewichten momenteel wordt onderzocht. Bij een evaluatie verdient het aanbeveling om het opleidingsniveau van alle ouders te verkennen. Hierover zijn momenteel geen adequate gegevens op gemeenteniveau beschikbaar;
- huishoudenstype: aanbevolen wordt om de betekenis van mogelijke aanvullend bruikbare indicatoren (zoals het aantal jeugdigen in huishoudens in plaats van het aantal huishoudens) nader te verkennen. We denken hierbij in het bijzonder aan de maatstaf gemiddeld gestandaardiseerd inkomen, waarvoor nu gegevens voor alle huishoudens zijn gebruikt. Toespitsing op (typen) gezinnen met kinderen sluit mogelijk beter aan op de aard van de problematiek.

Uit contact hierover met het CBS blijkt dat een aantal van deze voorstellen relatief eenvoudig kan worden verkend en zonodig geïmplementeerd.

### ***afbakening groepen***

Enkele afbakeningsvragen betreffen:

- pleegouder- of burgervoogd: de jeugdigen met zo een voogd (zonder voogdijmaatregel) zijn nu niet in cluster 'afwijkende woonplaats' ondergebracht. Dit heeft te maken met het feit dat ze niet in de

beleidsinformatie zichtbaar zijn. Voor zover het wenselijk is om deze groep ook af te zonderen dan dient deze informatie hiervoor geschikt te worden gemaakt;

- groep ‘jeugdigen met voortgezette jeugdhulp’ (18 tot 23 jaar): deze groep is nu in het cluster ‘afwijkende woonplaats’ ondergebracht. Uiteindelijk kan bij herijking worden bezien in hoeverre deze groep valt in te passen in het objectieve verdeelmodel.

---

### **7.3 Invoering van de objectieve verdeelsystematiek**

Een belangrijk aspect van de decentralisatie is dat historisch gegroeide scheefheden tussen regio's zoveel mogelijk worden gecorrigeerd met behulp van een objectieve, kostengeoriënteerde verdeling. Afhankelijk van de omvang van de scheefheden op gemeentelijk niveau dient er voor de transitie van de jeugdzorg een zorgvuldige overgang te komen.

Op basis van het onderzoek wordt aanbevolen om voor de overgang van historische naar objectieve verdeling (vanaf 2016) een realistische periode uit te trekken. Belangrijke overwegingen hiervoor zijn:

- de kwaliteit van de basisgegevens kan worden verbeterd. Een deel van de herverdeeleffecten hangt hiermee samen. Naar verwachting komen vanaf 2015 gegevens beschikbaar, die beter zicht geven op de effecten van een juiste toepassing van het woonplaatsbeginsel (zeker bij nieuwe cliënten) alsmede de aansluiting met de nieuwe gemeentelijke zorgcontext. Dit geldt zowel voor de positieve als de negatieve herverdeeleffecten;
- een aantal gemeenten ontvangt nu als ‘erfenis’ de aanwezigheid van een bepaald (specialistisch en veelal intramuraal) zorgaanbod met effecten die de behoefte van hun eigen bevolking te boven lijken te gaan. Door een meer correcte toepassing van het woonplaatsbeginsel kan dit effect afvlakken;
- ook andere gemeenten staan voor een meer of minder omvangrijke opgave om een divers samengestelde sector te transformeren naar een meer integrale, effectieve en vraaggerichte keten. Daarbij krijgen zij te maken met de financiële effecten van in het verleden door andere partijen gemaakte keuzes. Omdat de transformatie investeringen vergt waarvan pas later de opbrengsten kunnen worden verzilverd, hebben gemeenten voldoende tijd nodig om adequaat te kunnen inspelen op hun financiële opgave.





---

## **Bijlagen**

---



---

## A Legenda gebruikte termen en afkortingen

AWBZ	Algemene wet bijzondere ziektekosten (wettelijke verzekering voor zorg en begeleiding bij langdurige ziekte, handicap of ouderdom)
BJZ	Bureau jeugdzorg (toegangspoort tot provinciale jeugdzorg en AWBZ –voor dominante psychische problemen– en regisseur van maatregelen voor jeugdbescherming/reclassering)
BSN	Burgerservicenummer (uniek persoonsnummer)
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
dbc	diagnosebehandelcombinatie (prestatie binnen de geneeskundige –geestelijke– gezondheidszorg Zvw)
CIZ	Centrum indicatiestelling zorg (toegangspoort tot AWBZ voor andersoortige problemen en combi/multiproblematiek)
FKG	farmaceutische kostengroep (categorie medicijnen behorend bij een bepaald ziektebeeld; indicator voor risicoverevening Zvw)
Gezin	huishouden met één of meer jeugdigen
GGZ	geestelijke gezondheidszorg (sector in AWBZ en Zvw)
Jeugdige	kind of jongere in de leeftijd tot 18 jaar
Jeugdzorg plus	(gesloten) verblijf en gedwongen behandeling in speciale jeugdzorginstellingen voor jongeren met ernstige gedragsproblemen
J&O	jeugd- & opvoedhulp (provinciaal bekostigde ondersteuning, hulp en zorg aan jeugdigen en hun ouders)
PGB	persoonsgebonden budget (geldbedrag waarmee cliënt zelf zorg kan inkopen)
PJZ	provinciale jeugdzorg
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
2 <sup>e</sup> lijn	tweedelijns gezondheidszorg (zorg die alleen toegankelijk is na verwijzing door een zorgaanbieder uit de eerste lijn, zoals huisarts)
(L)VB	(licht) verstandelijke beperking
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VWS	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Zorg met verblijf	zorg die wordt verleend aan jeugdigen die (langere tijd) in een instelling of pleeggezin verblijven
Zvw	Zorgverzekeringswet (wettelijke verzekering voor acute of kortdurende en op behandeling gerichte zorg en begeleiding)
Zzp	Zorgzwaartepakket (pakket van benodigde AWBZ-zorg die veelal wordt aangeboden in combinatie met verblijf in een intramurale instelling)

---

## B Geraadpleegde organisaties

Voor het onderzoek zijn deskundigen van de volgende organisaties geraadpleegd:

gemeente Almere  
gemeente Amsterdam  
gemeente Barneveld  
gemeente Borsele  
gemeente Dronten  
gemeente Ermelo  
gemeente Gouda  
gemeente Heerlen  
gemeente Hellendoorn  
gemeente s-Hertogenbosch  
gemeente Hogeveen  
gemeente Katwijk  
gemeente Leeuwarden  
gemeente Leiden  
gemeente Lelystad  
gemeente Nijmegen  
gemeente Noord-Beveland  
gemeente Noordenveld  
gemeente Noordoostpolder  
gemeente Ommen  
gemeente Opsterland  
gemeente Peel en Maas  
gemeente Rotterdam  
gemeente Scherpenzeel  
gemeente Schouwen-Duiveland  
gemeente Tilburg  
gemeente Utrecht  
gemeente Woerden  
instelling Accare  
instelling Amacura  
instelling Cardea  
instelling GGZ Breburg  
instelling GGZ West-Brabant  
instelling Intermetzo  
instelling Juzt  
instelling Kompaan en De Bocht  
instelling Leger des Heils  
instelling Lentis Jonx  
instelling LSG Rentray  
instelling Molendrift  
instelling Orbis  
instelling Parlan  
instelling Pluryn  
instelling Spirit  
instelling Stek Jeugdhulp  
instelling Trivium Lindenhof

instelling Virenze  
instelling Vitree  
instelling Zienn  
Bureau Jeugdzorg Brabant  
Bureau Jeugdzorg Flevoland  
Bureau Jeugdzorg Gelderland  
Bureau Jeugdzorg Groningen  
Bureau Jeugdzorg Limburg  
Bureau Jeugdzorg Overijssel  
Bureau Jeugdzorg Zuid-Holland  
Provincie Zuid-Holland  
Zorgkantoor Drenthe  
Zorgkantoor Midden-Holland

---

## C Modeluitkomsten gerelateerd aan meicirculaire 2014

Hieronder zijn de uitkomsten van het objectieve verdeelmodel gerelateerd aan de budgetten zoals gepubliceerd in de meicirculaire 2014.

