

Vereniging van Nederlandse Gemeenten
Postbus 30435
2500 GK Den Haag

Leiden: 16 januari 2015
Kenmerk: UIT-14-07296

Contact: Martin Mostert
Telefoon: (071) 5239096
E-mail: mmostert@hollandrijnland.net
Bijlagen: 2

Onderwerp: voorlopige reactie op
concept verdeelmodel middelen jeugdzorg per 2016

LS,

De VNG heeft gemeenten verzocht te reageren op de concept verdeelsystematiek middelen jeugdhulp van Cebeon. Met schrik is door de portefeuillehouders jeugdhulp van de dertien voor jeugdhulp samenwerkende gemeenten in Holland Rijnland kennis genomen van het voorlopig berekende effect van het verklaringsmodel kosten jeugdzorg (SCP, december 2014) en de hierop gebaseerde verdeelsystematiek middelen jeugdzorg van CEBEON (november 2014). De portefeuillehouders hebben een sterke behoefte om reeds in deze fase blijk te geven van hun grote zorgen voor de in Holland Rijnland optredende zeer negatieve effecten.

De uitwerking van een en ander is voor de regio Holland Rijnland zeer negatief:

- De regio verliest bij de Cebeon-berekening 8.6 miljoen op een budget van 107,5 miljoen, een extra korting van 8%.
- Die extra korting van 8% komt bij de 15% korting die in drie jaar tijd door het Rijk al wordt doorberekend.
- Met de meicirculaire 2014 heeft Holland Rijnland een verhoging van slechts 5% ontvangen terwijl de landelijke stijging van het macrobudget 10% was.

De verminderde inkomsten kunnen niet worden verhaald op budgetten die gereserveerd moeten blijven voor jeugdhulp waar gemeenten geen invloed op kunnen uitoefenen: justitiële maatregelen en doorverwijzing via (huis)artsen.

Voorts kan niet worden bezuinigd op ambtelijke kosten en –bureaucratie. In plaats van de landelijk geadviseerde 3% heeft regio Holland Rijnland hier slechts 1,5% voor gerekend, een uiterste minimum.

De korting dient derhalve te worden gevonden in die budgetten welke wel door de gemeenten zijn aan te sturen: dat betreft voor Holland Rijnland de nieuwe structuur van de JGT's (de Jeugd- en Gezinsteams) en alle hulp die via de JGT's wordt ingezet. Dat betreft naar schatting plm. 50% van de zorg.

De totale korting die moet worden doorberekend betekent dat plm. de helft van die zorg zou moeten verdwijnen. Dit zal voor de gemeenten in de regio Holland Rijnland een ernstig maatschappelijk en financieel effect opleveren. De JGT's vormen het fundament van onze nieuwe jeugdhulpstructuur, maar door ons niet te beïnvloeden factoren lijkt de klap juist daar te moeten vallen. Het alternatief; grootschalige afbouw van de op de JGT's aansluitende specialistische jeugdhulp, heeft eveneens ernstige maatschappelijke en financiële consequenties voor onze regio.

Een punt dat noch in de SCP nota, noch in het CEBEON-model is betrokken, is het feit dat een belangrijk deel van het aanbod regionaal is georganiseerd. Holland Rijnland is voor enkele grote aanbieders in grote mate tot vrijwel volledig de hoofdfinancier. De effecten zoals boven omschreven houden mede in dat het bestaande aanbod in belangrijke mate zal moeten worden afgebouwd. Nog afgezien van het feit dat mogelijkheden voor "passende zorg" sterk worden beperkt, betekent dit het ontstaan van nieuwe en hoge frictiekosten, waarvoor de gemeenten zich op voorhand in geen opzicht verantwoordelijk verklaren.

CEBEON opteert voor een geleidelijke afbouw voor die gemeenten (over regio's wordt niet gesproken) die in het verdeelmodel een neerwaartse bijstelling kennen. Dit zal betekenen dat de regio Holland Rijnland jarenlang gericht zal zijn op afbouwscenario's, verdere kortingen, bezuinigingen, ontslagen. In deze situatie zal geen sprake meer kunnen zijn van innovatie, van werken aan de doelen van transformatie, aan het bieden van passende zorg in de eigen omgeving van het kind. Wij kunnen ons niet voorstellen dat de doelen van de transitie en transformatie zullen moeten worden opgegeven omwille van een niet op zijn regionale effecten doorgerekend nieuw verdeelmodel. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het bieden van "passende zorg" komt op het spel te staan omdat die zorg niet meer kan worden geboden of gegarandeerd. Om die reden lijkt het ons zeer gewenst dat de invoering van het nieuwe model pas wordt ingevoerd, zeer geleidelijk, vanaf een moment waarop de transformatie grotendeels vorm heeft gekregen. In 2015 zijn er door de noodzaak van zorgcontinuïteit slechts beperkte mogelijkheden voor transformatie. Daarom denken wij dat een eventueel nieuw model pas vanaf 2018, zeer geleidelijk, zou moeten worden ingevoerd.

Onze regio kan zich in grote lijnen vinden in het gestelde in het verslag ambtelijk overleg G32 sociale pijler van 18-12 jl. Wij vullen aan op het voorstel om te werken met begrenzings in stijgingen en dalingen per gemeenten dat deze begrenzing ook per regio moet worden doorgerekend.

Immers, onze regio kent een vergaande samenwerking en een gezamenlijke inkoop. Doordat het merendeel van de gemeenten in onze regio verlies leidt is het cumulatieve effect voor de hele regio groot. Ook wordt de opvatting gedeeld dat invoering later moet om te kunnen starten met meer betrouwbare cijfers. De huidige cijfers, historisch bepaald, zijn niet voldoende betrouwbaar.

In deze brief en bijlage 1. zijn o.i. de 5 vragen die de VNG aan de gemeenten heeft gesteld m.b.t. het model voldoende aan de orde gekomen. Daarbij wordt duidelijk dat we op de genoemde punten veel twijfels hebben. Het cumulatieve financiële effect voor onze regio lijkt daarnaast onderschat. Wij hebben enkele technische opmerkingen met betrekking tot het nieuwe verdeelmodel opgenomen in bijlage 1, waarnaar wij korthedshalve verwijzen. Mocht op rijksniveau met dit model verder worden gewerkt, dan verwacht de regio Holland Rijnland volledige compensatie van het verlies teneinde haar verantwoordelijkheid voor passende zorg nog enigszins te kunnen waarmaken.

Het nieuwe model treft de regio Holland Rijnland keihard. Daarbij zal het effect zijn dat juist de al gepleegde inzet op transformatie en innovatie onder ernstige druk komt te staan en in de verdere ontwikkeling zal worden gestuit. De bestuurlijke verantwoordelijkheid voor passende jeugdhulp komt hiermee op het spel te staan.

Met vriendelijke groet,

Mw. R.A. van Gelderen, voorzitter portefeuillehoudersoverleg Sociale Agenda Holland Rijnland (PHO)

Cc:

- Ministerie van VWS, t.a.v. M.Smit, N.Jonkers en M.C.Driedonks
- Ministerie van VenJ, A. Schoorl

BIJLAGE 1: Technische opmerkingen bij het concept objectieve verdeelmodel

De beiden genoemde stukken geven ons, na een eerste oriëntatie, reden om het volgende commentaar, puntsgewijs te geven:

1. De risicofactoren lijken vooral gebaseerd op de behoefte aan provinciale jeugdzorg, waar inderdaad een verband lijkt te zijn met lage economische status. De cliënten jeugd-GGZ (grootste aantal cliënten in de jeugdzorg) en jeugd-VG zijn echter afkomstig uit alle lagen van de bevolking. De kans op een psychische stoornis is, althans bij volwassenen, enigszins groter bij een lagere economisch status, maar het verband is onvoldoende om een rekenmodel op te baseren.
2. Kosten worden bepaald door tarieven, zwaarte en duur van de zorg. Deze mogen dus niet rechtstreeks in verband worden gebracht met risicofactoren voor gebruik van de jeugdzorg in de zin van aantallen cliënten.
3. In het SCP-model is het onderscheid tussen risicofactoren voor behoefte aan jeugdzorg en risicofactoren voor werkelijk gebruik van jeugdzorg niet altijd duidelijk. Ondanks het betoog op pp. 13-14 van "Kostenverschillen in de jeugdzorg" heeft het SCP in eerdere publicaties steeds gewezen op het verschil tussen behoefte en werkelijk gebruik en op de zwakke verklaringswaarde van de risicofactoren voor het werkelijke gebruik van de jeugdzorg. Hiervoor wordt verwezen naar bijlage 2. Er zouden ook andere rekenmodellen kunnen worden ontworpen, die niet alleen gebaseerd zijn op risicofactoren maar bijvoorbeeld ook op het werkelijke gebruik van jeugdzorg en het verband met de demografische ontwikkelingen.
4. De vraag is in hoeverre de risicofactoren van het SCP alleen gebaseerd zijn op wetenschappelijke literatuur en in welke mate de praktijk van de jeugdzorg een rol heeft gespeeld.
5. Het SCP-model is gebaseerd op gegevens van één jaar (2010, 2011 of 2012) en niet op tijdreeksen van een aantal jaren. Het is niet duidelijk hoe representatief het jaar 2012 is.
6. Het verdeelmodel van CEBEON is gebaseerd op het verklaringsmodel van het SCP: de zwakheden in het SCP-model zijn overgenomen in het CEBEON-verdeelmodel. Ons commentaar op SCP-model geldt dus in gelijke mate voor het CEBEON-model.
7. Het verdeelmodel middelt uit tussen gemeenten op basis van gelijkblijvend totaalbudget. In geen enkel opzicht is meegewogen het effect van het uitmiddelen op de 42 samenwerkingsverbanden van gemeenten, waarin gemeenten dienden samen te werken. Juist dit pakt voor Holland Rijnland slecht uit: er treedt cumulatie van neerwaartse bijstelling op die slechts zeer ten dele wordt goedgeemaakt door opwaartse bijstelling,

8. Het SCP-model is moeilijk te beoordelen. Het model is gebaseerd op regressie, maar de achterliggende berekeningen en de afzonderlijke waarden voor de betrouwbaarheid (m.n. correlaties, r^2 en p-waarde per variabele) ontbreken. Tevens is niet duidelijk of het model gebaseerd is op de berekeningen uit de eerdere publicaties van het SCP over dit onderwerp. De verklarende waarde van het model is niet te controleren op basis van deze beschrijving van het model.
9. De risicofactoren in het SCP-model lijken te overlappen: de kenmerken laag onderwijsniveau, armoede, éénooudergezin, recent gescheiden ouders en ontvangers van een werkloosheids- of arbeidsongeschiktheidsuitkering kunnen ook worden beschouwd als één factor, namelijk lage economische status, die overigens ook op andere manieren kan worden gemeten. De onderverdeling in verschillende, elkaar overlappende variabelen kan leiden tot schijnnaauwkeurigheid en statistische onzuiverheid (collineariteit).

Bijlage 2: Lage verklarende waarde Ramings- en verdeelmodel SCP
versie 7/1/15

Het SCP geeft zelf aan dat de voorspellende waarde van het ramings- en verdeelmodel jeugdzorg, voorzover dit is gebaseerd op risicofactoren, laag is. De invloed van risicofactoren (leeftijd, geslacht, etniciteit, éénoudergezin etc.) op het gebruik van de jeugdzorg verklaart slechts een bescheiden deel van dit gebruik. Het SCP beschrijft dit in de volgende publicaties:

J.Stevens e.a., "De jeugd een zorg. Ramings- en verdeelmodel jeugdzorg 2007". Den Haag, SCP: 2009.
Pp. 66-67, 98.

E.Pommer e.a., "Jeugdzorg in groeifase. Ontwikkelingen in gebruik en kosten van de jeugdzorg". Den Haag, SCP: 2011.
P. 27.

S.Bot red. "Terecht in de jeugdzorg. Voorspellers van kind- en opvoedproblematiek en jeugdzorggebruik". Den Haag, SCP: 2013.
Hf. 8, mn. p 132.

K.Sadiraj e.a., "Groeit de jeugdzorg door? Het beroep op de voorzieningen: realisatie 2001-2011 en raming 2011-2017". Den Haag, SCP: 2013.
Hf. 3 mn. p. 134, Hf. 4 mn. p. 38-41, Hf. 5 mn. p. 50.