

# Rapportage uitvoering compensatieregeling woonplaatsbeginsel

## Colofon

onderzoekers: Peter Frans Oosterbaan  
Renate van Huizen  
Bianca den Outer  
vormgeving: de Beeldsmederij  
september 2015

**jb lorenz**  
public innovators

## Inhoudsopgave

<b>Achtergrond</b>	<b>4</b>
Verbeterde criteria en procedure	4
Oktoberafspraken 2014	4
<b>Verbeterde regeling</b>	<b>5</b>
<b>Uitvoering van het onderzoek</b>	<b>5</b>
<b>Totstandkoming compensatiebedragen</b>	<b>6</b>
<b>Bijlage 1 Definitieve compensatieregeling</b>	<b>7</b>
<b>Bijlage 2 Gemeenten die op basis van definitieve regeling potentieel in aanmerking komen voor financiële compensatie</b>	<b>9</b>
<b>Bijlage 3 Onderzochte gemeenten door otd die financiële compensatie ontvangen op basis van onderzoek</b>	<b>11</b>
<b>Bijlage 4 Onderzochte gemeenten door scp - compensatiebedragen per gemeente</b>	<b>12</b>

## Achtergrond

VNG en VWS hebben in oktober 2014 bestuurlijke afspraken gemaakt naar aanleiding van signalen over tekorten bij gemeenten voor residentiële voogdijkinderen én kinderen waarvoor gemeenten verantwoordelijk zijn en waarvan de woonplaats van de gezagdrager niet te achterhalen is. Gemeenten konden tot 17 april 2015 een verzoek indienen om compensatie voor toepassing van het woonplaatsbeginsel. Ruim vijftig gemeenten hebben een verzoek ingediend. Slechts een heel klein aantal gemeenten kon daarbij de gevraagde gegevens overhandigen. Daarnaast bleken de gestelde criteria voor meerdere uitleg vatbaar, waardoor een zorgvuldige verdeling niet mogelijk was.

Na signalen van gemeenten over tekorten bij de toepassing van het woonplaatsbeginsel ontwikkelden VNG en VWS een procedure voor een verzoek om financiële compensatie. Omdat weinig gemeenten alle gegevens konden overhandigen en de criteria voor meerdere uitleg vatbaar bleken, was een zorgvuldige verdeling niet mogelijk.

## Verbeterde criteria en procedure

Tijdens het bestuurlijk overleg van 21 mei 2015 is uit zorgvuldigheidsoverwegingen besloten om de procedure voor een verzoek om compensatie stop te zetten.

VNG en VWS hebben vervolgens een traject gelopen om de criteria te verbeteren en de procedure aan te passen op basis waarvan gemeenten in aanmerking kunnen komen voor compensatie. De aangepaste criteria moesten leiden tot een transparante en effectieve procedure. Uitgangspunt was dat voor de uitvoering van de compensatieregeling zo veel mogelijk de al beschikbare data te gebruiken zodat gemeenten zo min mogelijk nieuwe cijfers hoefde aan te leveren. Gemeenten werden zo spoedig mogelijk op de hoogte gebracht van de verbeterde criteria en procedure.

## Oktoberafpraak 2014

De basis voor de procedure is telkens de oktoberafpraak uit 2014 geweest: *“Een ander punt van zorg bij gemeenten is de toepassing van het woonplaatsbeginsel. Een kleine groep gemeenten met relatief zeer veel residentiële jeugdhulpcapaciteit kan daardoor meer jeugdhulp moeten leveren, omdat de toerekening van het woonplaatsbeginsel daar mogelijk niet volkomen werkt. Voor deze gemeenten kan in de transitiefase worden bekeken of dat eenmalig en op individuele basis kan worden aangetoond en gecompenseerd. Dit is een verdelingsvraagstuk binnen het overgehevelde budget. Indien noodzakelijk wordt hiertoe een bedrag uit het macrobudget 2016 naar voren gehaald.”*

## Verbeterde regeling

Na stopzetting van de procedure is een traject gestart dat geleid heeft tot een nieuwe regeling. Deze regeling is als bijlage 1 toegevoegd aan deze rapportage. Aan het OTD is gevraagd om deze regeling te operationaliseren en ten uitvoer te doen brengen. Hiertoe heeft het OTD de regeling in samenspraak met VNG en VWS geoperationaliseerd. Op basis hiervan is de opdracht verstrekt om de regeling uit te voeren.

Door het ministerie van VWS is vastgesteld dat 42 gemeenten in aanmerking konden komen voor een compensatie in het kader van de regeling compensatie woonplaatsbeginsel. In bijlage 2 is dit overzicht opgenomen.

## Uitvoering van het onderzoek

Bij de overgebleven gemeenten hebben we bekeken of er sprake is van een nieuwe instelling of uitbreiding van de intramurale jeugdcapaciteit van de instellingen.

Daarbij werden de navolgende stappen genomen:

- Vaststellen welke intramurale instelling(en) binnen gemeentegrenzen residentiele zorg aan voogdij cliënten biedt(en);
- analyse jaarverslagen 2013 en 2014 van deze instellingen om omvang groei intramurale capaciteit vast te stellen;
- toetsen van omvang groei intramurale capaciteit aan de hand van:
  - declaratiegegevens
  - onderliggende contracteringen
  - productiecijfers
- eventueel bezoek aan instelling voor beperkte materiele en administratieve controle

Wanneer uit de jaardocumenten of het openbare jaarverslag geen duidelijke grondslag te vinden was, is het financiële jaarverslag opgevraagd (bijvoorbeeld via DigiMV) en is getracht aan de hand van deze jaarstukken de eventuele groei vast te stellen. Als uit het financiële jaarverslag niet bleek dat er een uitbreiding heeft plaatsgevonden van intramurale capaciteit dan is er contact opgenomen met de instelling naast de eerdere toetsing van de declaratiegegevens, contractering en productiecijfers. De vraag aan de instelling was dan om aannemelijk te maken dat er wel uitbreiding van capaciteit heeft voorgedaan.

Op basis van bureauonderzoek is een zo compleet mogelijk beeld van het zorglandschap van intramurale instellingen met residentiele voogdijcapaciteit samengesteld per gemeente.

Daarna heeft op basis van dit overzicht een analyse plaatsgevonden van de (financiële) jaarrekeningen van de instellingen. Helaas was de groei van de capaciteit in geen enkel geval te herleiden via de (financiële) jaarrekeningen.

Dat heeft er toe geleid dat het OTD een uitvraag heeft gedaan aan de instellingen met het verzoek om de intramurale capaciteit van residentiële zorg voor voogdijkinderen aan te leveren in de vorm van plekken en in de vorm van aantal geleverde zorgdagen. De instellingen waren in staat om voldoende valide data op te leveren voor de jaren 2013 en 2014.

## Totstandkoming compensatiebedragen

Als basis voor het vaststellen van een eventuele groei van intramurale capaciteit van residentiële zorg voor voogdijkinderen zijn de gerapporteerde zorgdagen gehanteerd. Vervolgens is er een gewogen gemiddelde tarief per zorgdag\* vastgesteld van 331,71 euro. Op basis van deze twee parameters is per gemeente vastgesteld of er sprake was van een groei in capaciteit en is de groei in zorgdagen vermenigvuldigd met het gewogen gemiddelde tarief per zorgdag.

Na toetsing van de geleverde informatie uit de geselecteerde gemeenten, bleken 20 gemeenten in aanmerking te komen voor financiële compensatie. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de gemeenten die een financiële compensatie ontvangen op basis van de definitieve regeling.

In twee regio's speelt een groot verschil tussen het toegedeelde budget voor residentiële jeugdhulp en de kosten om continuïteit van zorg te realiseren voor jeugdigen in instellingen (gecontracteerde residentiële jeugdhulp). In beide gevallen is er een groot verschil tussen de gegevens die de jeugdhulpaanbieder (meestal via een databureau) in 2012 aan het CBS heeft geleverd dat doorwerkt in het historische budget 2015 en de gegevens die in 2013/2014 aan de regio zijn geleverd, als opgave voor de te contracteren jeugdhulp. In beide gevallen ervaren de regio's van vestiging van deze instellingen een aanzienlijk tekort. Het SCP heeft voor beide regio's een onderzoek uitgevoerd. De uitkomst van dit onderzoek geeft een onderbouwing aan het door deze regio's ervaren en al in een eerder stadium door het OTD onderzochte tekort. De compensatie van het tekort van deze regio's is verdeeld naar de inliggende gemeenten naar rato van de uitgaven aan residentiële capaciteit. Deze benodigde compensatie is eveneens meegenomen in de verdeling van de middelen in de septembercirculaire. In bijlage 4 is een overzicht opgenomen van de gemeenten van deze regio's die een financiële compensatie ontvangen.

\* Op basis van de tarifiering vanuit de verschillende bekostigingssystemen die van toepassing waren in 2014 (jeugd- en opvoedhulp, langdurige GGZ en AWBZ) en die op deze zorgvorm van toepassing is, is een gewogen gemiddeld tarief vastgesteld inclusief NHC en NIC-component.

## Bijlage 1 Definitieve compensatieregeling

De nieuwe regeling kent 2 stappen:

1. Afbakening van de groep gemeenten die potentieel in aanmerking komt voor compensatie
2. Bepalen of en zo ja, hoeveel compensatie elke gemeente van stap 1 krijgt

### Ad stap 1

De regeling is bedoeld voor gemeenten die zeer veel residentiele capaciteit hebben. Het uitgangspunt hierbij is dat elke gemeente met veel residentiele uitgaven aan voogdijkinderen, ook veel residentiele capaciteit heeft. Er is daarom gekeken naar:

- a. Gemeenten die in 2012 meer dan 10% van het totale budget kwijt waren aan residentiele voogdij én waarvan het bedrag aan de residentiele voogdij van 2012 op 2013 gegroeid is. Dit betreft 16 gemeenten.
- b. Gemeenten die niet tot de vorige groep behoren (stap 1a), maar die in 2013 meer dan 10% van het totale jeugdbudget aan residentiele voogdij kwijt waren. Dit betreft 21 gemeenten.

In totaal zijn er dus 37 gemeenten die met deze afbakening potentieel in aanmerking komen voor compensatie.

### Ad stap 2

Puur het hebben van zeer veel residentiele capaciteit is geen reden tot compensatie. Er moet ook sprake zijn van onbedoelde effecten in de toepassing van het woonplaatsbeginsel waardoor financiële problemen ontstaan. Dat is het geval bij gemeenten met instellingen die na 2012 (het basisjaar voor de verdeling van middelen) in capaciteit gegroeid zijn door de vestiging van een nieuwe instelling of door uitbreiding van de capaciteit. Als er voogdijcliënten zorg genieten op die extra plaatsen, clusteren die kosten zich in de vestigingsgemeenten van de instelling. Zonder dat die gemeente daar middelen voor heeft gehad, want dat was immers in 2012 nog niet bekend. Daarom is de aanpak:

- Na te gaan bij welke van deze 37 gemeenten sprake is van groei van de capaciteit van de intramurale instellingen. Gemeenten die bij de eerste regeling hebben aangegeven dat zij geen concrete aanwijzingen hebben dat er te weinig residentiele voogdijcliënten zijn meegeteld omdat er sprake is van een nieuwe instelling of uitbreiding, vallen al af. Dat betreft 1 gemeente. Er blijven er dan nog 36 gemeenten over.
- Bij deze overgebleven gemeenten kijkt een deskundige van het OTD deze zomer of er sprake is van een nieuwe instelling of uitbreiding van de intramurale jeugdcapaciteit van de instelling sinds 2012. Dat stelt die persoon in eerste instantie vast op basis van openbare stukken zoals uit het jaarverslag van de instelling. Die instelling zal dat zeker bij groei van het aantal bedden vermeld hebben in de jaarstukken. Indien nodig gaat de deskundige bij de instelling langs.

- Er hoeft dus geen nieuwe aanvraag door een gemeente ingediend te worden. Dit is ook weinig opportuun in de zomervakantie.
- De groei in het aantal bedden wordt duidelijk. Dat aantal wordt vermenigvuldigd met de voor die individuele gemeente geldende verhouding van residentiele voogdijkosten t.o.v. de totale residentiele kosten van 2013. Deze cijfers zijn in het bezit van het ministerie van VWS. Hiermee wordt de groei in het aantal bedden “voor voogdijcliënten” berekend.
- Deze nominale groei in het aantal bedden “voor voogdijcliënten” wordt vermenigvuldigd met een gemiddelde prijs per bed voor deze zorgvormen.

#### **Wat wordt niet gehonoreerd met deze regeling?**

- Gemeenten die zeer veel residentiele capaciteit hebben en die verantwoordelijk zijn voor een aantal residentiële kinderen, waarvoor geldt dat niet te achterhalen is in welke gemeente de gezagdrager van het kind woont. In de eerste (stopgezette) regeling werd hiervoor wel een oplossing geboden. Het is de vraag of het erg is dat in dit voorstel hiervoor geen oplossing geboden wordt. Op basis van signalen van gemeenten blijkt dat gemeenten en aanbieders met veel energie alsnog kunnen bepalen en/of hebben bepaald bij welke gemeente een cliënt thuishoort door de gezagdrager op te sporen. Het geeft de verkeerde prikkel af om gemeenten die die energie er niet in gestoken te hebben te compenseren, terwijl andere gemeenten die dat wel hebben gedaan daar dan geen middelen voor krijgen.

#### **Uitzondering hierop:**

Echter, in twee regio's speelt een groot verschil tussen het toegedeelde budget voor residentiële jeugdhulp en de kosten om continuïteit van zorg te realiseren voor jeugdigen in instellingen (gecontracteerde residentiële jeugdhulp). In beide gevallen is er een groot verschil tussen de gegevens die de jeugdhulpaanbieder (meestal via een databureau) in 2012 aan het CBS heeft geleverd dat doorwerkt in het historische budget 2015 en de gegevens die in 2013/2014 aan de regio zijn geleverd, als opgave voor de te contracteren jeugdhulp. In beide gevallen ervaart de regio/gemeente van vestiging een aanzienlijk tekort. Het SCP heeft in één van de regio's al het onderzoek afgerond en rondt in de andere regio in augustus de analyse af. De uitkomsten van deze onderzoeken geven een onderbouwing aan de benodigde compensatie voor deze twee regio's/gemeenten en kunnen meegerekend worden voor de verdeling van de € 20 mln in de septembercirculaire

Andere redenen dat een gemeente voor meer kinderen zorg moet financieren dan waarmee in het verdeelmodel (gebaseerd op 2012) rekening is gehouden dan groei van capaciteit. Dat kan komen door toevallige groei/mutaties van jaar op jaar, zonder dat er een structurele fout in het systeem zit. Dat is inherent aan de verantwoordelijkheidsverschuiving en komt niet in aanmerking voor compensatie. Wel geldt in deze gevallen dat instellingen zich bij de Transitieautoriteit jeugd (TAJ) kunnen melden als de continuïteit van zorg in gevaar komt.



## Bijlage 2 Gemeenten die op basis van definitieve regeling potentieel in aanmerking komen voor financiële compensatie

1. Gemeenten die in 2012 meer dan 10% van het totale budget kwijt waren aan residentiele voogdij	2. Gemeenten die van 2012 op 2013 gegroeid zijn in bedrag van de residentiele voogdij	3. Gemeenten die in 2013 meer dan 10% van het budget aan residentiele voogdij kwijt waren
		Baarn
Barneveld	Barneveld	Barneveld
Berkelland	Berkelland	Berkelland
Bernisse		
		Best
		Borger-Odoorn
Boxtel	Boxtel	Boxtel
Brummen		
Bunnik		
De Bilt		
Dinkelland	Dinkelland	Dinkelland
Eersel		
Eijsden-Margraten	Eijsden-Margraten	Eijsden-Margraten
Ermelo	Ermelo	Ermelo
Ferwerderadiel		Ferwerderadiel
		Gaasterlân-Sleat
		Grave
Heiloo	Heiloo	Heiloo
		Hulst
		Krimpen aan den IJssel
		Leidschendam-Voorburg
Landerd		
Leudal	Leudal	Leudal
		Lochem
Menameradiel		
Middelburg		Middelburg
		Mill en Sint Hubert
		Mook en Middelaar
Noord-Beveland		Noord-Beveland
Oisterwijk	Oisterwijk	Oisterwijk
Oldenzaal	Oldenzaal	Oldenzaal
Oost Gelre	Oost Gelre	Oost Gelre
Overbetuwe	Overbetuwe	Overbetuwe
Renkum	Renkum	Renkum
		Rucphen
		Simpelveld
Slochteren		
		Teylingen
Voorst	Voorst	Voorst
		Weesp
Westvoorne		Westvoorne
Woensdrecht		Woensdrecht
Zeevang	Zeevang	
Zeist	Zeist	Zeist
Zundert		Zundert
<b>30</b>	<b>16</b>	<b>36</b>

## Bijlage 2 vervolg

4. Resultaat kandidaten voor nieuwe regeling: overeenkomende gemeenten kolom 1 én 2, plus nieuwe gemeente kolom 3	5. Welke gemeenten uit kolom 4 hebben bij eerste regeling aangegeven geen concrete aanwijzingen te hebben gehad?	Bij welke gemeenten moet het OTD onderzoek verrichten (kolom 4 minus 5)
Baarn		Baarn
Barneveld		Barneveld
Berkelland		Berkelland
Best		Best
Borger-Odoorn	Borger-Odoorn	
Boxtel		Boxtel
Dinkelland		Dinkelland
Eijsden-Margraten		Eijsden-Margraten
Ermelo		Ermelo
Ferwerderadiel		Ferwerderadiel
Gaasterlân-Sleat		Gaasterlân-Sleat
Grave		Grave
Heiloo		Heiloo
Hulst		Hulst
Krimpen aan den IJssel		Krimpen aan den IJssel
Leidschendam-Voorburg		Leidschendam-Voorburg
Leudal		Leudal
Lochem		Lochem
Middelburg		Middelburg
Mill en Sint Hubert		Mill en Sint Hubert
Mook en Middelaar		Mook en Middelaar
Noord-Beveland		Noord-Beveland
Oisterwijk		Oisterwijk
Oldenzaal		Oldenzaal
Oost Gelre		Oost Gelre
Overbetuwe		Overbetuwe
Renkum		Renkum
Rucphen		Rucphen
Simpelveld		Simpelveld
Teylingen		Teylingen
Voorst		Voorst
Weesp		Weesp
Westvoorne		Westvoorne
Woensdrecht		Woensdrecht
Zeevang		Zeevang
Zeist		Zeist
Zundert		Zundert
37	1	36

### Bijlage 3 Onderzochte gemeenten door OTD die financiële compensatie ontvangen op basis van onderzoek

Baarn	€ 95.862,78
Barneveld	€ 868.088,91
Berkelland	€ 33.502,22
Boxtel	€ 96.857,90
Breda	€ 481.304,14
Dinkelland	€ 121.072,37
Eijsden-Margraten	€ 107.140,76
Ermelo	€ 874.043,02
Leidschendam-Voorburg	€ 1.573.940,84
Maasgouw	€ 72.643,42
Montferland	€ 255.744,65
Noord-Beveland	€ 266.359,22
Oisterwijk	€ 314.788,17
Oost Gelre	€ 556.932,91
Simpelveld	€ 72.643,42
Teylingen	€ 78.697,04
Voorst	€ 205.325,47
Weesp	€ 108.965,13
Westvoorne	€ 305.102,38
Zeevang	€ 36.321,71

## Bijlage 4 Onderzochte gemeenten door SCP - compensatiebedragen per gemeente

Bunnik	€	180.772
De Bilt	€	976.466
Utrechtse Heuvelrug	€	1.547.865
Wijk bij Duurstede	€	602.252
Zeist	€	2.892.645
Asten	€	58.279
Bergeijk	€	56.834
Best	€	110.192
Bladel	€	108.640
Cranendonck	€	83.599
Deurne	€	301.332
Eersel	€	110.819
Eindhoven	€	1.651.651
Geldrop-Mierlo	€	215.270
Gemert-Bakel	€	179.401
Heeze-Leende	€	50.422
Helmond	€	1.172.085
Laarbeek	€	133.627
Nuenen Ca	€	91.769
Oirschot	€	49.626
Reusel-de Mierden	€	85.339
Someren	€	101.333
Son en Breugel	€	80.990
Valkenswaard	€	72.722
Veldhoven	€	371.865
Waalre	€	14.205