



**‘Welk deel van het budget wordt werkelijk  
besteed aan ‘directe’ Jeugdzorg?’**

# Samenvatting

## Inleiding

De gemeenteraad van Meppel heeft grote belangstelling voor de ontwikkelingen binnen het sociaal domein. Niet alleen om meer en beter inzicht te krijgen in de nieuwe taken die sinds 2015 bij de gemeente zijn neergelegd maar ook omwille van de grote financiële impact van deze overwegend “open-einde” regelingen.

Voor het college van burgemeester en wethouders is dit aanleiding geweest om de raad een ‘Interventieplan Sociaal Domein’ voor te leggen. Met het interventieplan wordt een groot aantal maatregelen voorgesteld om grip te krijgen op het sociaal domein. Niet alleen financieel maar ook omwille van de beoogde transformatie van het zorglandschap bij met name Wmo en Jeugdhulp.

De raad is echter bezorgd over de financiële ontwikkelingen en heeft besloten ook zelf op zoek te gaan naar mogelijkheden om budgetoverschrijdingen binnen het sociaal domein te bestrijden. Uitgangspunt daarbij is in eerste instantie de mogelijkheden te zoeken die de kwaliteit van zorg niet aantasten. De raad heeft daarbij uitgesproken graag inzicht te willen hebben in de opbouw van de kosten van de jeugdzorg, afgezet tegen het rijksbudget dat via de Integratie Uitkering Sociaal Domein wordt verstrekt.

De rekenkamercommissie (RKC) heeft daarom onderzoek gedaan naar het deel van het budget dat werkelijk wordt besteed aan ‘directe’ Jeugdzorg zowel bij de gemeente als bij de zorginstellingen ten opzichte van de overheadkosten in de uitvoering van deze zorg. De bevindingen zijn ook afgezet tegen de vergelijkende uitkomsten bij (een selectie van) andere gemeenten en gelijksoortige instellingen.

## Rijksinkomsten versus de gemeentelijke uitgaven

Op basis van de cijfers uit de jaarstukken kunnen we constateren dat de gemeente meer uitgeeft dan dat er binnenkomt. De gemeente Meppel ontvangt € 8.441.983 (2018) voor jeugdzorg. De uitgaven bedroegen € 9.581.095. Per jeugdige betekent dit dat € 1.133 ontvangen en dat er € 1.285 wordt uitgegeven.

## Directe versus indirecte kosten (gemeente)

Uit ons onderzoek blijkt dat de gemeente er op dit moment niet in slaagt om de kerntaken binnen het sociaal domein voldoende gescheiden in beeld te brengen. De verschillende processen, het vormen en uitvoeren van beleid en het verlenen van zorg, zijn niet eenduidig te onderscheiden. Deze processen zijn niet gescheiden waardoor de directe en indirecte kosten van alleen het verlenen van jeugdhulp niet inzichtelijk zijn. Het intern sturen op de overheadpercentages is voor deze twee processen daarmee onmogelijk. Op basis van een eigen berekeningen kunnen we concluderen dat van het totaalbedrag aan Jeugdzorg 15,22% besteed wordt aan de gemeentelijke overhead.

## Directe versus indirecte kosten (zorginstellingen)

Voor wat betreft ons onderzoek naar de verhouding directe versus indirecte kosten bij de zorgaanbieders van jeugdhulp zien wij een divers beeld. Bij de twaalf grootste zorgaanbieders blijkt dat 8 van hen een lager overheadpercentage hebben dan vergelijkbare bedrijven van dezelfde omvang, maar ook dan het landelijke gemiddelde. Bij vier zorgaanbieders zijn afwijkende scores geconstateerd. Deze zijn zonder nader onderzoek niet eenduidig te verklaren.

### **Regionale sturing op overhead**

Op dit moment wordt regionaal niet gestuurd op overheadpercentages bij zorgaanbieders. Regionaal ontbreekt een normenkader over bezoldiging van bestuurders, winstpercentages, de verhouding tussen omzet-personeelskosten en de verhouding directe-indirecte kosten. Ook wordt onderling niet vergeleken op gemeentelijke overheadpercentages. Als gevolg hiervan ontbreken de mogelijkheden tot optimalisatie van het totale bedrag aan berekende (gemeentelijke) overheadkosten van € 1.544.825.

### **Conclusie en aanbevelingen**

Met ons onderzoek hebben we antwoord willen geven op de hoofdvraag: *Wat is de verhouding tussen directe- en indirecte kosten van jeugdhulp bij de gemeente Meppel (opgebouwd uit de gemeentelijke kosten en kosten van zorgaanbieders) en hoe verhoudt deze zich tot soortgelijke gemeenten, de regio, het landelijk beeld en zijn er mogelijkheden om de omvang van de overhead te beïnvloeden?*

Hoewel we van zowel de gemeente als de zorgaanbieders de verhouding directe kosten en overhead kunnen benaderen, moeten we constateren dat de beschikbare gegevens zich niet lenen voor het concreet en eenduidig beantwoorden van deze vraag.

De rekenkamercommissie doet op basis van haar uitkomsten de volgende aanbevelingen:

1. Scheid de interne primaire processen en maak kosten inzichtelijk;
2. Vind consensus over overhead in de regio met betrekking tot de te contracteren zorgaanbieders;
3. Stuur op afwijkingen welke zichtbaar worden door onderlinge vergelijkingen tussen zorgaanbieders;
4. Maak een keuze: inzicht op indicatoren of inzicht in zorgfraude?

# Aanleiding

## Behoeft

De gemeenteraad van Meppel is bezorgd over de financiële ontwikkelingen binnen het sociaal domein en wil beter inzicht krijgen in de nieuwe taken na de decentralisatie. Het college van burgemeester en wethouder heeft daarom het 'Interventieplan Sociaal Domein' voorgelegd aan de raad. Een verdere analyse van de overschrijdingen, de sturingsmogelijkheden en ambities is vereist, als de gemeenteraad wil kunnen sturen op de overschrijdingen.

De gemeenteraad wil zelf op zoek gaan naar mogelijkheden om budgetoverschrijdingen binnen het sociaal domein te bestrijden. Maar dit mag de kwaliteit van de zorg niet beperken. Om deze ambitie te realiseren heeft de gemeenteraad inzicht nodig in de opbouw van de kosten.

De RKC heeft daarom onderzoek gedaan naar de kostenopbouw van de jeugdhulp in Meppel. Van belang zijn de verhouding tussen directe en indirecte kosten en de vergelijking met andere gemeenten. Directe kosten zijn bedragen direct besteed aan de uitvoering van zorg. Indirecte kosten zijn alle overhead: de kosten gemaakt om de uitvoering van zorg te faciliteren.

Via dit onderzoek wordt gepoogd om de overheadkosten van de ambtelijke organisatie in de gemeente Meppel, en van de zorgaanbieders in beeld te brengen. Met deze gedachte heeft de rekenkamer de volgende vraag geformuleerd:

*“Wat is de verhouding tussen directe- en indirecte kosten van jeugdhulp bij de gemeente Meppel (opgebouwd uit de gemeentelijke kosten en kosten van zorgaanbieders) en hoe verhoudt deze zich tot die in soortgelijke gemeenten, de regio, het landelijk beeld? En zijn er mogelijkheden om de omvang van de overhead te beïnvloeden?”*

## Onderzoeksvragen

Aan de hand van deze hoofdvraag zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. *Wat is te kwalificeren als “overhead” bij gemeenten en zorgaanbieders als het gaat om het leveren van jeugdhulp?*
2. *Wat is te kwalificeren als “directe kosten” bij gemeenten en zorgaanbieders als het gaat om het leveren van jeugdhulp?*
3. *Wat is het totaalbedrag aan jeugdzorg dat beschikbaar is voor jeugdhulp?*
4. *Wat zijn de uitgaven jeugdzorg in de onderzoeksperiode en hoe zijn deze te kwalificeren in termen van directe en indirecte kosten?*
5. *Hoeveel uren worden per cliënt aan de voorbereiding, advies en toezicht van de ‘uitvoering’ van de zorg besteed?*
6. *Waar liggen kansen voor de gemeente en zorgaanbieders om de indirecte kosten van de levering van zorg te beïnvloeden (direct en op middellange- lange termijn)?*

Voor het uitvoeren van het onderzoek heeft de RKC gebruik gemaakt van de expertise van bureau Kurtosis.

# De opzet

Het onderzoek bestond uit de volgende onderzoeksmethoden:

## **Documentenstudie**

Voorafgaand aan en in voorbereiding op de overige onderzoeksmethoden en – stappen is een globale analyse van (reeds) beschikbare documenten uitgevoerd. Deze globale analyse is verder verdiept bij het opstellen van de concept-onderzoeksrapportage ter verificatie en aanvulling op de reeds verzamelde onderzoeksbevindingen.

## **Data-analyse & benchmark**

Kort volgend op de documentenstudie heeft een data-analyse plaatsgevonden op basis van openbare IV3/CBS data en gemeentelijke data. De gemeentelijke data zijn opgevraagd in het tweede kwartaal van 2019. De openbare data bij het CBS hebben betrekking op 2018 en 2017. Deze worden door iedere gemeente op vaste momenten in een vastgestelde structuur aangeleverd. Dit maakt onderling vergelijken van gemeenten mogelijk. Daarnaast hebben we de 'Geïntegreerde Dataset verantwoordingsgegevens Zorg, Jeugdzorg en Veilig Thuis' van VWS gebruikt om een benchmark te maken waaraan de Meppelse zorgaanbieders zijn getoetst.

## **Interviews**

Er zijn verdiepende interviews gevoerd met sleutelfunctionarissen binnen de gemeente Meppel. Deze gesprekken hebben plaatsgevonden in mei en augustus 2019. Overzicht van geïnterviewden functies:

- Beleidsadviseur financiën
- Afdelingscontroller
- Manager sociaal domein
- Kwaliteitsmedewerker
- Coördinator Jeugd
- Gedragswetenschapper
- Adviseur inkoop en contractmanagement

## Antwoord op de hoofdvraag

*“Wat is de verhouding tussen directe- en indirecte kosten van jeugdhulp bij de gemeente Meppel (opgebouwd uit de gemeentelijke kosten en kosten van zorgaanbieders) en hoe verhoudt deze zich tot soortgelijke gemeenten, de regio, het landelijk beeld? En zijn er mogelijkheden om de omvang van de overhead te beïnvloeden?”*

De beschikbare gegevens, van zowel zorgaanbieders als de gemeente Meppel, lenen zich niet voor het concreet en eenduidig beantwoorden van deze vraag. Meer gegevens zijn in de toekomst noodzakelijk om de overheadkosten bij zorgaanbieders te duiden en bij de gemeente scherper te krijgen. Dit is een noodzakelijke eerste stap om sturen op deze kosten mogelijk te maken. Meppel heeft op dit moment onvoldoende inzicht in de overheadkosten voor jeugdhulp.

De exacte overhead van zorgaanbieders is niet vast te stellen. Gegevens hiervan zijn niet beschikbaar en zorgaanbieders zijn niet verplicht een berekening van overheadkosten te maken/tonen. Op basis van beschikbare gegevens, jaarrekeningen en de dataset ‘Geïntegreerde Dataset verantwoordingsgegevens Zorg, Jeugdzorg en Veilig Thuis’ van VWS, krijgen wij de overheadkosten van zorgaanbieders niet inzichtelijk.

Alleen een benadering van de verhouding indirecte-directe kosten is mogelijk aan de hand van overhead-indicatoren. De indicatoren zijn wel te benchmarken. Daardoor is het mogelijk zorgaanbieders met potentieel te hoge indirecte kosten in beeld te krijgen. Van de twaalf bestudeerde aanbieders laten slechts twee aanbieders scores zien op de overhead-indicatoren die buiten de benchmark liggen en die niet eenvoudig te verklaren zijn. Nadere studie van deze twee aanbieders is vereist.

De gemeente Meppel heeft de uren die per cliënt worden besteed aan voorbereiding, advies, toezicht en uitvoering niet inzichtelijk. De scheiding die wij genoodzaakt waren aan te brengen tussen directe en indirecte kosten van jeugdhulp is daarom grof: wij maakten deze op basis van functies en niet aan de hand van werkzaamheden.

Deze methode hebben wij geselecteerd omdat Meppel alleen een benadering van jeugdhulp-overhead heeft op basis van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV) en een schatting van uren besteed aan overheadtaken. Beide methoden schieten echter tekort, een alternatief was daarom noodzakelijk. Het BBV leent zich namelijk niet voor het vaststellen van de jeugdhulp-overhead (maar alleen voor de overhead van de gehele gemeentelijke organisatie) en de tweede methode is en blijft een schatting.

Wie kijkt naar de gemeentelijke overhead zoals vastgesteld volgens de richtlijnen van het BBV, moet zich realiseren dat het BBV een verdeling van directe en indirecte kosten hanteert die niet strookt met de definities van dit onderzoek. Het BBV plaatst medewerkers die geen directe jeugdhulp verlenen op de taakvelden voor jeugdhulp, en niet op het taakveld voor gemeentelijke overhead (taakveld 0.4). Dit principe is te begrijpen vanuit de primaire taak van de gemeentelijke organisatie: het maken van beleid, faciliteren en toezicht houden. Maar deze definitie spoort onvoldoende met hetgeen waar het in de jeugdzorg om draait: directe jeugdhulpverlening aan jeugdigen.

## Antwoorden op de deelvragen

1. Wat is te kwalificeren als “overhead” bij gemeenten en zorgaanbieders als het gaat om het leveren van jeugdhulp?
2. Wat is te kwalificeren als “directe kosten” bij gemeenten en zorgaanbieders als het gaat om het leveren van jeugdhulp?

Dit onderzoek hanteert de volgende definitie van overhead: alle kosten die samenhangen met sturing, ondersteuning en facilitering van medewerkers in het primaire proces. Directe jeugdhulpverlening aan jeugdigen beschouwen wij, binnen dit onderzoek, als het primair proces. Hiervoor gemaakt kosten zijn directe kosten. Het hoofdstuk ‘Overhead’ licht deze begrippen nader toe.

Bij gemeente bestaat overhead uit: leidinggevenden in het primair proces, financiën, toezicht en controle gericht op de eigen organisatie, P&O / HRM, inkoop, interne en externe communicatie, juridische zaken, bestuurszaken en bestuursondersteuning, informatievoorziening en automatisering (ICT), facilitaire zaken en huisvesting, digitale informatievoorziening (DIV) en (management)- ondersteuning.

Overhead bij zorgaanbieders bestaat uit: algemene en zakelijke kosten, huisvestingskosten (bv. kantoor), ICT-kosten en personele overhead (bv. administratie). Zorgaanbieders hebben een uitvoerende kernactiviteit, daardoor is de overhead in vergelijking met gemeenten, die een beleidsmatige kernactiviteit kennen, kleiner.

3. Wat is het totaalbedrag aan jeugdzorg dat beschikbaar is voor jeugdhulp?

Per jeugdige ontvangt de gemeente Meppel € 1.133 uit het Gemeentefonds. In de gemeente Meppel zijn 7.451 jeugdigen. Daarmee komt de totale uitkering uit het Gemeentefonds op € 8.441.983 (Meicirculaire 2018).

4. Wat zijn de uitgaven jeugdzorg in de onderzoeksperiode en hoe zijn deze te kwalificeren in termen van directe en indirecte kosten?

Meppel had in 2018 een realisatie voor jeugdhulp van € 9.581.095. Per jeugdige betekent dit dat de kosten € 1.285 zijn. De inkomsten en uitgaven, en achterliggende zorgdruk van Meppel aan jeugdhulp behandelen wij in een volgend hoofdstuk.

Over de kosten van jeugdhulp in Meppel stellen wij het volgende vast:

1. Voor Jeugdhulp heeft Meppel een hogere uitkering (+16%) en hogere kosten (+29%) per jeugdige dan het landelijk gemiddelde.
2. De kosten van jeugdhulp zijn in Meppel 11% hoger dan de uitkering. Echter: dit percentage voor de referentiegemeenten ligt hoger: tussen de 20% en 57%.

Deze kosten gemaakt voor jeugdhulp in Meppel vallen uiteen in kosten bij de gemeente en bij zorgaanbieders. Elk heeft ook zijn eigen overhead.

## De gemeentelijke overhead van jeugdhulp

Op basis van onze methode voor het benaderen van gemeentelijke overhead voor jeugdhulp, stellen wij voor Meppel het volgende vast:

1. 6% (€ 568.164) van de gemeentelijke overhead (taakveld 0.4 BBV) is toerekenbaar aan jeugdhulp
2. Van de gemeentelijke medewerkers betrokken bij jeugdhulp (en geplaatst op de taakvelden van jeugdhulp) werkt de meerderheid in overheadfuncties. Zij verlenen zelf geen jeugdhulp maar ondersteunen, sturen en faciliteren. Deze medewerkers hebben een totale loonsom van € 976.661.

De optelsom van deze twee bedragen is: € 1.544.825. Dit is het totaal van de overheadkosten voor jeugdhulp binnen de gemeentelijke organisatie van Meppel.

## De overhead bij zorgaanbieders van jeugdhulp

Indicatoren voorzien in een benadering van de verdeling tussen directe en indirecte kosten van twaalf Meppelse zorgaanbieders (gezamenlijk verantwoordelijk voor 80% van de jeugdhulp). Dankzij een benchmark weten wij dat acht van de twaalf onderzochte zorgaanbieders indirecte kosten hebben die lager liggen dan het gemiddelde van vergelijkbare zorgaanbieders. Vier zorgaanbieders vallen buiten de benchmark. De overhead bij zorgaanbieders wordt later in dit rapport behandeld.

## Gemeentelijke berekening van overhead

De gemeente Meppel kent twee eigen methodes om van jeugdhulp de overhead te kwalificeren. Wij constateren ook dat voor de gemeente Meppel een andere benadering van overhead voor jeugdhulp noodzakelijk is. De eerste methode die Meppel hanteert voor het benaderen van de overhead van jeugdhulp baseert zich op de indeling van directe kosten en overhead die het BBV maakt. Deze indeling plaatst medewerkers die zelf geen jeugdhulp verlenen, maar dit faciliteren, onder de directe kosten van jeugdhulp van de gemeentelijke organisatie. Dit strookt niet met onze definitie van directe kosten: kosten gemaakt voor de (directe) jeugdhulpverlening aan jeugdigen. De tweede methode rekent een overheadopslag toe aan elk gewerkt uur aan jeugdhulp. Volgens deze methode gaat 5,05% op aan overhead.

5. Hoeveel uren worden per cliënt aan de voorbereiding, advies en toezicht van de 'uitvoering' van de zorg besteed?

Het is niet mogelijk om inzichtelijk te maken hoe deze verdeling is. De gemeente Meppel hanteert in haar werkzaamheden niet een onderscheid in taken en naar uren voor deze taken. Dit onderscheid wordt ook niet verwacht van de zorgaanbieders en is daarom niet beschikbaar.

6. Waar liggen kansen voor de gemeente en zorgaanbieders om de indirecte kosten van de levering van zorg te beïnvloeden (direct en op middellange- lange termijn)?

De transitie is voltooid maar de transformatie ontvouwt zich volop. De gemeente Meppel maakt niet langer alleen beleid, maar is verantwoordelijk voor toeleiding naar de juiste zorg, de veiligheid van jeugdigen en levert soms direct hulpverlening. Wil de gemeente Meppel hierin slagen dan is het essentieel dat de gemeente inzicht heeft in haar eigen organisatie: de processen en de kosten.



Uit ons onderzoek blijkt dat, waar het gaat om de overhead van jeugdhulp, het nodige aan inzicht te winnen is. Ons advies is dan ook gefocust op het creëren van inzicht en grip.

### **1. Scheid de primaire processen en maak kosten inzichtelijk**

Om meer inzicht te krijgen in de kosten sociaal domein zal Meppel verschillende processen binnen de organisatie moeten definiëren en hiervan de kosten inzichtelijk maken. In de afgelopen jaren is het takenpakket van de gemeente flink gegroeid. Dit vereiste nieuwe processen met voor gemeenten soms nieuwe en vreemde primaire taken. Op dit moment is een onderscheid te maken tussen een beleidsmatige taak (primaire taak 1) en de uitvoering van het sociaal domein (primaire taak 2). Nu zijn deze processen niet gescheiden waardoor de directe en indirecte kosten, van bijvoorbeeld jeugdhulp, niet inzichtelijk zijn. Dit terwijl de taken en processen te divers zijn om ze onder één noemer te plaatsen.

### **2. Vind consensus over overhead in de regio**

Zoek consensus in de regio over overhead en de kostprijs van zorg. Maak afspraken als regio over normen voor bezoldiging van bestuurders bij zorgaanbieders, winstpercentages, de verhouding omzet-personeelskosten en de verhouding directe-indirecte kosten. Maak deze consensus bekend en stuur op deze afspraken. Experimenteer samen en maak een gezamenlijke benchmark van financiële gegevens. De uitkomst van deze analyse kan een goede input zijn voor een accountgesprek.

### **3. Stuur op afwijkingen**

Uit onze benchmark komen twee zorgaanbieders met afwijkende resultaten naar voren. Nadere bestudering van deze twee aanbieders zal uitsluitsel moeten geven of bij hen de overhead te hoog is. De indicatoren waar deze twee zorgaanbieders afwijkend op scoren, stellen namelijk niet vast, maar geven een indicatie.

### **4. Inzicht op indicatoren of inzicht in zorgfraude?**

Onze benchmark benadert met enkele indicatoren of zorgaanbieders te veel overhead hebben. Dit kan leiden tot een dashboard met enkel financiële gegevens, maar dit is ook uit te breiden tot een model van continue monitoring op fraude en de degelijkheid van zorgaanbieder. Zo'n model bestaat uit vooraf screenen (verleden van de organisatie), tussentijds meekijken (blijft de organisatie levensvatbaar) en achteraf fraudeonderzoek (afwijkingen in betalingen & cliëntaantallen). Omdat zorgaanbieders gebukt gaan onder een grote administratieve last is het essentieel dat informatie uit bestaande data wordt gedestilleerd. Maak een keuze voor: óf het zoeken van afwijkingen in data óf een heel model geënt op zorgfraude.



## **Nota van bevindingen**

# Overhead

## Wat is wat? Definities van overhead en primair proces

### Overhead (indirecte kosten):

“Alle kosten die samenhangen met sturing, ondersteuning en facilitering van medewerkers in het primair proces.”

### Primair proces:

“De kernactiviteit van de organisatie.”

### Directe kosten:

“Kosten gemaakt gedurende de uitvoering van het primair proces.”

### **Overhead en primair proces binnen een organisatie**

Organisaties maken kosten voor het uitvoeren van de kernactiviteiten, het primair proces. Deze kosten zijn uit te splitsen in directe en indirecte kosten. Directe kosten maakt een organisatie gedurende de uitvoering van het primair proces. Indirecte kosten, ook wel overhead genoemd, maakt een organisatie om de uitvoering van het primair proces mogelijk te maken.

Voorbeeld:

In een fabriek is het primair proces de productie van goederen. Directe kosten zijn de kosten van grondstoffen en de loonkosten van uitvoerende medewerkers. Overhead (indirecte kosten) zijn kantoorkosten en de loonkosten van managers. Grondstoffen en medewerkers zijn namelijk direct betrokken bij de productie, terwijl kantoor en managers de productie ondersteunen/sturen maar niet uitvoeren.

### **Primair proces definieert overhead**

Het afbakenen van het primair proces is noodzakelijk voor het vaststellen van overhead, ofwel het uitsplitsen van directe en indirecte kosten. Het is tenslotte de verhouding van een kostenpost tot de kernactiviteit die bepaalt of deze kosten direct dan wel indirect zijn.

### **Het primair proces van de jeugdhulp**

Voor dit onderzoek is het daarom van belang het primair proces binnen de jeugdhulp te definiëren. Dit doen wij als volgt:

*“De kernactiviteit van jeugdhulp is directe jeugdhulpverlening aan jeugdigen”*

Deze definitie gaat ervan uit dat alleen de handen aan ‘het bed’ tellen voor het primair proces, de rest is overhead. Deze uitgangspositie kiezen wij omdat de raad wil weten wat de kosten zijn van de ‘directe zorg’ versus de kosten van het ‘bij de cliënt brengen’ en het ‘bewaken van de voortgang’.

### **Valse beeldvorming**

Overhead, bureaucratie en verspilling, in de beeldvorming zit er weinig tussen. Aansporingen voor verminderen van overhead zijn krachtig. Toch kan kortwieken van overhead een organisatie

ernstig schaden. Want het primair proces functioneert (vroeg of laat) niet zonder ondersteuning of sturing. Een absolute aanval op overhead is dus nonsens: alle organisaties kennen werkzaamheden en kosten die niet direct deel zijn van het primair proces, maar deze wel faciliteren.

### **Het nut van overhead...**

Dankzij overhead kunnen medewerkers die in het primair proces werken zich daar volledig op richten. Zij hoeven zich niet druk te maken over 'randzaken': beleid, inrichting van procedures, administratie, boekhouding, onderhandelen, personeelszaken, juridische kwesties, kantoorpanden, schoonmaak, etc. Deze sturing, ondersteuning en facilitering moet van voldoende kwaliteit zijn, wil het primair proces kwaliteit leveren aan burgers en cliënten. Hoe overhead is georganiseerd, is daarom een belangrijk organisatievraagstuk.

### **...het nadeel van overhead**

Toch is het bovenstaande geen vrijbrief. Organisaties met een relatief hoge overhead kenmerken zich door buitensporige bureaucratie en soms ongebruikelijke uitgaven [1]. Daarnaast is elke euro overhead één euro niet besteed aan het primair proces. Een voorbeeld van uitgaven aan overhead die drukken op jeugdhulp geeft Karakter: deze jeugdzorginstelling ziet sinds de decentralisatie de administratiekosten met 1,2 miljoen stijgen. Karakter claimt dat met dit bedrag tweehonderd kinderen zijn te behandelen [2]. Kortom: overhead is noodzaak, maar te veel overhead is slecht voor de kernactiviteit.

### **De wetmatigheden van overhead**

Overhead kenmerkt zich door enkele wetmatigheden, blijkens voorgaand onderzoek.[3] Zo is de grootte van de organisatie geen garantie voor de kwaliteit van overhead: tussen grootte en kwaliteit zit geen verband. Waar wel een verband bestaat, is tussen de kwaliteit van de overhead en de omvang van de overhead ten opzichte van de organisatie. Is de overhead bijvoorbeeld te klein dan moet de organisatie op haar tenen lopen. Medewerkers moeten hun aandacht verdelen over het primair proces en randzaken. Is de overhead te groot dan worden organisaties al snel bureaucratisch en drukken de kosten van de overhead op het primair proces. Daarnaast is over het algemeen te stellen dat uitvoerende organisaties een lagere overhead hebben en beleidsmatige en politiek georiënteerde organisaties een hogere.

### **De juiste hoeveelheid overhead?**

Overhead moet dus niet te veel maar ook niet te weinig zijn. Het is niet mogelijk om eenduidig vast te stellen wat de juiste hoeveelheid overhead is voor een specifieke organisatie. Wel zijn organisaties binnen sectoren op overhead te vergelijken, omdat binnen sectoren overeenkomsten zijn in kernactiviteit, wettelijke kaders, concurrentiedruk en andere zaken die van invloed zijn op de verdeling primair proces-overhead. Met een dergelijke vergelijking is te constateren of een organisatie qua overheadkosten boven of onder het gemiddelde van de sector zit. De gemiddelde overhead van enkele sectoren zijn: ministeries 41,9%, woningcorporaties 34,6%, gemeenten 33,6%, universiteiten 25,3%, goede doelen 23,9%, geestelijke gezondheidszorg 21,0%, welzijnsorganisaties 17,3%, ziekenhuizen 15%, gehandicaptenzorg 14,3% en verpleging & verzorging 13,2%. [4]

# Overhead bij zorgaanbieders en gemeente

Met dit onderzoek hebben we geprobeerd de overhead in beeld te krijgen van jeugdhulp. Bij het leveren van jeugdhulp zijn voornamelijk gemeenten en zorgaanbieders betrokken.

## Gemeente

Wat onder overhead valt voor een gemeentelijk organisatie stelt het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) vast [5]. Gemeenten zijn politiek en beleidsmatig georiënteerde organisaties, ze focussen op sturen en controle en hebben relatief gezien grote reserves. Er zijn meer medewerkers die sturen en/of managen.

## Zorgaanbieders

Overhead bij zorgaanbieders bestaat uit: algemene en zakelijke kosten, huisvestingskosten (kantoor), ICT-kosten en personele overhead. Zorgaanbieders hebben een uitvoerende kernactiviteit. Daardoor is de overhead in vergelijking met gemeenten automatisch kleiner. Uit recent onderzoek van Berenschot blijkt dat overheadkosten in de zorg dalen, voor langdurige zorg is dit gemiddeld met 8 procent sinds 2010 [6]. Echter is het waarschijnlijk dat dit het gevolg is van het verschuiven van overhead taken.

## Verschuiving van overhead-taken

Sinds de decentralisatie zijn in de zorg veel 'middenmanagers' verdwenen, maar is de administratieve druk toegenomen. Het resultaat is dat veel van de administratieve handelingen zijn verschoven naar medewerkers die behoren tot het primair proces. Bijvoorbeeld: zelfsturende teams leiden tot een daling van de overheadkosten in de jaarcijfers, maar tot een verschuiving van overhead taken naar het zorgverlenend personeel [7].

## Schaalvoordelen?

Uit onderzoek van de universiteit Groningen blijkt dat zorgaanbieders en gemeenten ook overeenkomsten hebben: als een bepaalde grootte is bereikt, zijn schaalvoordelen niet meer mogelijk die het overheadpercentage kunnen drukken. Het verband tussen de omvang van de organisatie en de omvang van de overhead groeit proportioneel vanaf de 200 medewerkers[8]. Oftewel, bij een stijging van 1 naar 200 medewerkers is het voor organisaties goed mogelijk om 'winst' te behalen op overhead door schaalvoordelen. Als dit aantal medewerkers is behaald, dan groeit overhead gelijkmatig mee met de groei van de organisatie en zetten schaalvoordelen niet langer zoden aan de dijk.

## Recent onderzoek

Op basis van recent onderzoek schat Berenschot dat 29% van de totale middelen voor Jeugdhulp voor heel Nederland (€ 3,7 miljard in 2018) besteed wordt aan apparaatskosten gericht op het organiseren en coördineren van jeugdhulp [9].

# Veranderingen in de Jeugdzorg

## Lokale kleur Jeugdzorg Meppel

De invoering van de Jeugdwet heeft bij gemeenten voor een aantal ingrijpende veranderingen gezorgd [10]. Door de overheveling kreeg iedere gemeente de volgende taken:

- Organiseren van passende ondersteuning voor jeugdige burgers die dat nodig hebben;
- Goed opdrachtgeverschap, goed opdrachtnemerschap met bijbehorende correcte tarieven;
- Optimale inzet van (schaarse) middelen;
- Gemeente heeft een regierol voor samenwerking en sturing;
- De kern van de transformatie: de menselijke maat en een participerende burger.

De gemeente Meppel is in 2014 begonnen met het opstellen van haar focus en doelen voor het vormen van het jeugd domein. De geformuleerde stip aan de horizon was:

- Integraal/verbinden;
- Eigen kracht, eigen verantwoordelijkheid en eigen regie;
- Dichtbij de inwoner en gericht op preventie;
- Maatwerkoplossingen;
- Veranderende rol gemeente Meppel (faciliteren en versterken van regie op de uitvoering).

Bij de start van de transitie had geen enkele gemeente antwoorden op deze uitdagingen. In de praktijk mocht blijken welke weg het meest effectief zou zijn en welke middelen hiermee gemoed zijn. In 2014 hebben deze vragen wel geleid tot een concreet raamwerk van uitgangspunten[11]:

- Het inschakelen, herstellen en versterken van het probleemoplossend vermogen van kinderen en jeugdigen, hun ouders en sociale omgeving;
- Het bevorderen van de opvoedcapaciteiten van de ouders en de sociale omgeving;
- Preventie en vroegsignalering;
- Het tijdig bieden van de juiste hulp op maat;
- Effectieve en efficiënte samenwerking rond gezinnen.

De bovenstaande doelen geven weer dat een duidelijke focus aanwezig was om het jeugdzorgsysteem vanaf de basis opnieuw in te richten. Dit kader geeft de context weer waarbinnen de discussie over de overheadkosten moet worden gevoerd. In de eerste jaren van de decentralisatie was het voor de gemeente Meppel eerste prioriteit om alle processen werkend te krijgen. Net als bij veel andere gemeenten was 2018 het jaar waarin stilgestaan moest worden bij optimalisaties en waarbij meer inzicht moest worden verkregen in kostenverdelingen. De oorzaak was vaak een escalerende negatieve financiële situatie.

## Evaluatie bouwstenenmodel Zuid-Drenthe

### Flexibiliteit in de inkoop

In de ambtelijke organisatie van de gemeente Meppel prijst men de flexibiliteit die het bouwstenen-inkoopstelsel biedt. Enerzijds omdat ook kleine zorgaanbieders makkelijk meedingen waardoor in Zuid-Drenthe zo'n 200 partijen zijn gecontracteerd. Dit betekent dat voor

bijna alle bouwstenen een ruim aanbod zorg(aanbieders) beschikbaar is, waardoor consulenten keuzevrijheid hebben en makkelijker een match vinden, [12] hetgeen zorgzekerheid schept. Daarnaast is het systeem geschikt voor sturing op resultaat, ondanks dat uit de evaluatie blijkt dat dit nog beperkt gebeurt.[13]

Waar het aankomt op de verhouding tussen de gemeente en zorgaanbieders, kenmerkt het bouwstenenmodel zich door de kaders die het schept voor de toegang tot zorg. Dat wil niet zeggen dat voor jeugdigen het vinden van een zorgmatch moeilijk wordt. Integendeel: de zorgvraag is leidend voor de bouwsteen want de vraag bepaalt het resultaat. De beperking ligt in de structuur die de bouwstenen en spelregels creëren, ze stellen kaders en beperken de onderhandelruimte van zorgaanbieders. Bijvoorbeeld: een lichte hulpvraag betreffende zelfredzaamheid komt uit bij een bouwsteen die een begeleiding van 0 tot 179 minuten per week voorschrijft. Voor de zorgaanbieder verkleinen de kaders van het bouwstenen-model de onderhandelruimte: het aantal uren per week en het niet mogen stapelen van bouwstenen staat vast. In een situatie zonder deze kaders is het makkelijker voor zorgaanbieders om discussies over het aantal uren en zorgsoort aan te snijden, omdat hier geen richtlijnen voor zijn.

Toch blijkt uit de evaluatie van het bouwstenen-model dat met name grote zorgaanbieders over uren beginnen en bouwstenen proberen te combineren of te verzwaren. Het is 'not done' om bij casussen waar de uren worden overschreden, dit dan dan bij bouwstenen te vereffenen. Daarvoor is uitmiddeling het middel: de ene keer is de casus wat zwaarder, de andere keer wat lichter.

### **Controle**

Het kost consulenten de nodige tijd om gebruik en samenstelling van bouwstenen te controleren. Echter, juist deze controle biedt de gemeente de mogelijkheid toe te zien op de selectie van de juiste bouwstenen en het resultaat. Met name de controle van bouwstenen biedt de mogelijkheid om kosten te drukken: niet overbodig bouwstenen combineren of opschalen. Daarnaast heeft de gemeente, onoverkomelijk, in dit inkoopstelsel geen invloed op de doorverwijzing van derden (huisartsen, GI's). Het gevaar bestaat hiermee dat jeugdigen te snel een doorverwijzing krijgen.

## **Landelijke tussenevaluatie jeugdhulp**

### **Van transitie naar transformatie**

Onlangs is op verzoek van de Tweede Kamer een tussenevaluatie van de Jeugdwet uitgevoerd [14]. Deze evaluatie stelt dat het langer duurt dan verwacht om de transformatiedoelstellingen te realiseren. Onder andere is een breder aanbod van basis- en ambulante jeugdhulp nodig [15]. Een ander signaal uit de evaluatie is dat de wijkteams steeds meer naar behoren opereren. Ook geeft de evaluatie een top-vijf van knelpunten die gemeenten noemen:

1. Het budget is ontoereikend;
2. De leeftijdsgrens 18-/18+;
3. Het is lastig om domeinoverstijgend te werken;
4. Direct verwijzen naar specialistische jeugdhulp door artsen;
5. Het woonplaatsbeginsel.

Het grootste knelpunt dat door gemeenten wordt ervaren, is dat het budget voor Jeugd ontoereikend is. De reden is volgens de tussenevaluatie meervoudig. Enerzijds is dit te wijten aan een onhandige combinatie van bezuinigen en een flinke opgave om te transformeren. Anderzijds

gaat het ook om een groter aandeel jeugdigen dat in beeld komt doordat meer wordt ingezet op preventie van zwaardere vormen van jeugdhulp.

Dit heeft dan mogelijk een aantrekkende werking op jeugdigen die gespecialiseerde hulp nodig hebben. Een bijkomend probleem is dat gemeenten casussen te verwerken krijgen die niet direct onder de Jeugdwet vallen, zoals vechtscheidings-problematiek, maar waarvan de kosten wel onder de Jeugdwet worden geboekt.

Een ander knelpunt richt zich op de vraag in hoeverre het lukt om de hulp rondom een jeugdige te organiseren volgens het principe 'één gezin, één plan, één regisseur'. De tussenevaluatie stelt dat dit uitgangspunt nog onvoldoende van de grond komt, om twee redenen:

1. De directe verwijzing naar specialistische jeugdhulp door het medisch domein; door de veelal autonome rol van artsen in verwijzingen ervaren veel gemeenten een beperking om te sturen op de toegang tot niet-vrij toegankelijke jeugdhulp.
2. Domein-overstijgend te werk gaan bij meervoudige probleem casuïstiek. Hierdoor zijn vaak meerdere hulpverleners betrokken en vinden veel wisselingen plaats. Deze wisselingen vragen om een nieuwe vertrouwensrelatie, maar dat kost tijd die ten koste gaat van daadwerkelijke hulpverlening.

Daarnaast stipt de evaluatie aan dat een contradictie optreedt als het gaat om de ruimte die professionals krijgen binnen de Jeugdwet. Vanwege de toegenomen diversiteit in administratievormen en inkoopssystematiek is voor gemeenten weliswaar meer vrijheid ontstaan om de jeugdhulp te organiseren, maar ervaren zorgaanbieders (die met meerdere gemeenten zakendoen) dit niet altijd zo. De tijd die ten koste gaat van administratie kan namelijk niet aan hulp worden besteed.

### **Het beloofde resultaat behaald?**

Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) (2018) is landelijk nog geen sprake van een afname van de duurder gespecialiseerde jeugdhulp (al dan niet met verblijf) als gevolg van een investering in meer goedkopere zorg dicht bij huis. Dit wordt onderschreven door de tussentijdse evaluatie Jeugdwet. Naar aanleiding hiervan is dan ook het actieprogramma "Zorg voor de Jeugd" geschreven.[16] Hierin zijn afspraken gemaakt over wat moet gebeuren om de (specialistische) jeugdhulp te verbeteren. Daarin wordt onder andere behandeld:

- De aanpak van wachtlijsten en -tijden;
- Een duidelijk landelijk aanbod van (hoog)specialistische hulp;
- Afname van administratieve lastendruk;
- Afname van hoog-specialistisch intramuraal zorgaanbod;
- Toename van ambulant specialistisch aanbod.

Een laatste aandachtspunt van de evaluatie is dat de focus nu moet gaan liggen op het optimaliseren van de uitvoering van de Jeugdwet. Ook is de toegang tot jeugdhulp nog niet in alle gemeenten goed op orde waardoor vaak de kwetsbare groepen die hulp nodig hebben, deze niet altijd kunnen vinden. De aanbeveling van de evaluatie is dan ook om aan de voorkant rust te creëren door voorlopig geen nieuwe wetgeving op te stellen.



# Zorgdruk en financiële last Jeugdzorg

## Inzicht in zorgdruk & financiën

### Gemeente Meppel & referentiegemeenten

Om inzicht te krijgen in zorgdruk en financiële last voor Jeugdzorg in de gemeente Meppel is een data-analyse uitgevoerd. De thema's die aan bod kwamen, waren; aantal jeugdigen, gebruik van jeugdzorg, kosten per inwoner, kosten per cliënt en een overzicht van posten uit de begroting met begrote en gerealiseerde uitgaven. Voor elk van deze thema's is gekeken naar een toe- of afname 2017 & 2018[16]. Ook werd een vergelijking gemaakt met referentiegemeenten om relevante conclusies te kunnen trekken. Naast bovenstaande thema's is inzicht verkregen in de begroting (opbouw), kosten uitgaven jeugdhulp en inkomsten van Rijksbijdrage Jeugdhulp. Er werd inzicht verkregen in de inkomsten en de uitgaven Jeugdhulp in de gemeente Meppel.

### Open data als basis

De gebruikte data zijn openbare data. Deze data zijn beschikbaar via de statline database van het CBS. De definities in dit onderzoek zijn eveneens afkomstig van het CBS. In dit onderzoek wordt gebruik gemaakt van datasets die betrekking hebben op het zorggebruik en de -kosten binnen de jeugdwet en Wmo en de Iv3-rapportages [17]. Dit betreft financiële gegevens van gemeenten voor begrotingen en kwartaal- en jaarrekeningen, zoals bij CBS aangeleverd.

### Verdieping

De gemeentelijke data zijn afkomstig van de gemeente Meppel. Hierbij gaat het om betalingen voor zorggebruik met indicaties en de goedgekeurde financiële stukken. Voor het maken van vergelijkingen worden hier de data van 2017 & 2018 gebruikt.

### De juiste context: selectie referentiegemeenten

Inzicht in zorgkosten wordt relevant als deze vergeleken worden met die in andere gemeenten. Door te vergelijken, kan een beeld worden gevormd over hoe Meppel presteert in het organiseren van de jeugdzorg. Daarbij wordt de vergelijking beter als de gemeenten waarmee vergeleken wordt, ook wel de referentiegemeenten genoemd, enigszins dezelfde kenmerken hebben. Aan de referentiegemeenten wordt in de vergelijking, als daar info van is, ook de Regio en Nederland toegevoegd.

In de vergelijking is gekeken naar gemeenten met een vergelijkbare sociale structuur, inwoneraantal en sterke centrumfunctie. Aan de hand van deze criteria zijn de referentiegemeenten Goes, Uden, Middelburg en Venray vastgesteld. [18] De cijfers van Middelburg waren niet van voldoende kwaliteit en Middelburg is daarom vervangen door Tynaarlo.

- De referentiegemeenten in dit onderzoek zijn Goes, Uden, Tynaarlo en Venray.
- Regio gebied Jeugdhulp Zuid-Drenthe is samengesteld uit de volgende gemeenten; Borger-Odoorn, Coevorden, De Wolden, Emmen, Hogeveen en Westerveld (zonder Meppel).
- Nederland betreft alle Nederlandse gemeenten (CBS).

# Jeugdzorg in Meppel: De basis

Unieke cliënten, inclusief pgb. Bron: CBS/IV3

Samenstelling Jeugdhulp		<u>Meppel</u>	<u>Goes</u>	<u>Tynaarlo</u>	<u>Uden</u>	<u>Venray</u>	<u>Regio Zuid-Drenthe</u>	<u>Nederland</u>
Inwonersaantal	2018	33.410	37.636	33.462	41.725	43.341	192.806	17.181.084
	2017	33.025	37.274	33.280	41.384	43.565	191.805	17.081.507
% inwoners <18 jaar	2018	22.3%	19.6%	22,0%	21.0%	20.4%	20.9%	20.9%
	2017	22.5%	19.7%	22.3%	21.3%	20.8%	21.2%	21.1%
% jeugdige inwoners met jeugdhulp	2018	13.4%	12.8%	11.2%	12.5%	10.8%	12.8%	11.6%
	2017	13.9%	11.8%	10.8%	12.0%	11.2%	12.5%	11.3%
% jeugdhulp t.o.v. alle inwoners	2018	3.0%	2.5%	2.5%	2.6%	2.2%	2.68%	2.4%
	2017	3.1%	2.3%	2.4%	2.6%	2.3%	2.66%	2.4%

## Demografie & jeugdhulp

Meppel heeft 33.410 inwoners waarvan 22,3% jeugdigen (7.451). Het percentage jeugdigen (<18 jaar) dat jeugdhulp krijgt, is 13,4%, oftewel 995 jeugdigen. Dit cijfer is in Meppel hoger in vergelijking met de referentiegemeenten (gemiddeld 11,8%), de regio Zuid-Drenthe en Nederland. Doordat zowel het aantal jeugdigen als het aantal jeugdigen met jeugdhulp hoog is, is in Meppel de inzet van jeugdhulp <18 jaar ten opzichte van alle inwoners, met 3,0% ook het hoogst.

Het percentage jeugdigen met jeugdhulp is gedaald in 2018. Voor alle referentiegemeenten, de regio Zuid-Drenthe en Nederland is gemiddeld een stijging te zien. De gemeente Meppel wijkt daarvan af, net als de gemeente Venray. Bij beide gemeenten is een daling te zien. De oorzaak van deze daling is niet meegenomen in dit onderzoek.

## De transitie: de realiteit van afschalen (1)

Unieke cliënten. Bron: CBS/IV3

Cliënten per 1000 jeugdigen		<u>Meppel</u>	<u>Goes</u>	<u>Tynaarlo</u>	<u>Uden</u>	<u>Venray</u>	<u>Regio Zd-Drenthe</u>	<u>Nederland</u>
Aantal cliënten met jeugdhulp	2018	133,5	128,2	112,2	125,0	108,1	128,3	115,5
	2017	139,1	118,1	108,1	120,4	112,2	122,2	112,8
Aantal cliënten met PGB	2018	9,4	4,1	6,0	6,8	4,0	8,2	5,7
	2017	11,4	6,8	8,7	6,2	3,9	10,8	6,4
Aantal cliënten Zorg In Natura (ZIN)	2018	130,9	126,8	110,1	122,7	105,8	125,4	113,7
	2017	135,1	135,1	104,8	119,2	110,6	119,5	110,7
Aantal cliënten jeugdhulp zonder verblijf	2018	125,5	118,7	104,1	118,1	103,0	119,3	108,4
	2017	128,3	103,7	101,4	115,8	106,7	114,4	105,2
Aantal cliënten jeugdhulp met verblijf	2018	14,8	14,9	12,1	13,1	7,9	13,8	11,9
	2017	15,5	21,2	8,1	13,1	8,3	13,1	12,8

### In de gedachte van de decentralisatie

Jeugdzorg bestaat in verschillende vormen. In de decentralisatie staat de gedachte centraal dat gemeenten in staat zijn om problematiek eerder op te merken waardoor een eventuele escalatie, daarmee duurdere jeugdzorg, voorkomen kan worden. Vanuit deze gedachte is het interessant om te kijken hoe de gemeente Meppel presteert met [jeugdbeschermingsmaatregelen](#) in vergelijking met andere gemeenten.

In de gemeente Meppel waren in 2018 133,5 cliënten per 1.000 inwoners met jeugdhulp. Zoals eerder geconcludeerd, is dit het hoogste aantal in vergelijking met de referenties. Ook valt op dat het aantal cliënten met PGB tot wel 135% hoger ligt dan in de referentiegebieden, al is hier wel een daling waar te nemen.

In alle zorgvormen is een daling van het aantal cliënten te zien. Bij alle vormen van jeugdhulp zit de gemeente Meppel in de hoogste aantallen cliënten per 1.000 jeugdigen.

## De transitie: de realiteit van afschalen (2)

Cliënten per 1000 jeugdigen		<u>Meppel</u>	<u>Goes</u>	<u>Tynaarlo</u>	<u>Uden</u>	<u>Venray</u>	<u>Regio Zuid-Drenthe</u>	<u>Nederland</u>
Aantal cliënten met JeugdBescherming	2018	8,72	12,21	6,72	13,12	13,01	10,28	11,15
	2017	7,39	13,65	6,04	13,63	12,10	9,01	10,92
Aantal cliënten met Voogdijmaatregel	2018	3,36	4,07	2,69	3,42	2,26	3,99	3,24
	2017	2,69	4,10	2,69	3,41	2,75	4,20	3,21
Aantal cliënten met Ondertoezichtstelling	2018	6,04	8,81	4,03	9,70	10,75	7,02	8,22
	2017	5,38	10,24	4,03	10,22	9,35	5,89	8,07

Bron: CBS/IV3

# Wat kost jeugdhulp?

Bron: budgetten 2015-2018 en Overhead, gemeente Meppel

	2016	2017	2018
Begroting Sociaal Domein	€11.491.616	€12.779.544	€13.946.224
Begroting jeugdzorg	€7.617.853	€7.708.058	€9.023.201
Realisatie	€8.047.738	€8.756.982	€9.581.095
% Verschil tussen begroting jeugdzorg en realisatie	+5.6%	+13.6%	+6,2%
Verschil t.o.v. voorgaand jaar	+7.1 %	+8.8%	+9.4%

Unieke cliënten, inclusief pgb. Bron: CBS/IV3

Maatwerk dienstverlening 18 [1]		<u>Meppel</u>	<u>Goes</u>	<u>Tynaarlo</u>	<u>Uden</u>	<u>Venray</u>
Kosten per cliënt	2018	8.039	6.789	8.932	6.940	10.517
	2017	6.835	6.101	7.101	7.164	8.585
Kosten per inwoner	2018	243	174	227	186	245
	2017	217	146	175	190	211

[1] De vergelijking is op taakveld Maatwerk dienstverlening 18-. Tot dit taakveld behoren vormen van jeugdhulp die door de gemeente als individuele (niet vrij toegankelijke) voorziening worden aangemerkt. Dit is exclusief geëscaleerde zorg 18-.

## Begroting 2018

Ondanks de daling van het aantal jeugdigen in jeugdhulp zijn de kosten toegenomen. Jeugdzorg heeft in 2018 € 9,58 miljoen gekost, een verandering van 9.4% t.o.v. 2017. Deze stijging is een meerjarige lijn. De kosten voor Jeugdzorg bedroegen in 2015 € 7,5 miljoen. Dit betekent dat de gemeente Meppel voor de aankomende jaren besparings- en optimalisatiemogelijkheden moet vinden om in de toekomst uit te komen met de ontvangen Rijksmiddelen.

## Kosten per inwoner & cliënt

De kosten per jeugdcliënt in Meppel bedragen € 8.039. Voor de referentiegemeenten gaat het om een gemiddeld bedrag van € 8.295. Venray is in dit overzicht een absolute uitschieter met € 10.517 per jeugdige cliënt. De kosten stijgen voor de gemeente Meppel. In 2018 werd per cliënt € 1.204 meer uitgegeven dan in 2017, dit is een toename van 18%. In de referentiegroep is een gemiddelde stijging van € 1.057, een toename van 15%.

In een breder perspectief zijn de kosten per inwoner interessant. De kosten voor jeugdhulp in Meppel bedroegen € 243 per inwoner in 2018. Dit is hoger dan het gemiddelde van € 208 binnen de referentiegemeenten. In vergelijking met 2017 zijn de kosten per inwoner in 2018 gestegen met 12%. Bij de referentiegemeenten is gemiddeld een stijging van 15% te zien.

## Opbouw Rijksbijdrage Jeugdhulp

De Rijksbijdrage voor Jeugdhulp berekent het Rijk aan de hand van het 'objectief verdeelmodel'. Dit model bevat indicatoren over de zorgbehoefte van de populatie in Nederland. Voor elke indicator wordt een bedrag per jeugdige toegekend aan iedere individuele gemeente. Het totaalbedrag vormt de uitkering per jeugdige voor de gemeente. De tabel hiernaast presenteert de indicatoren van het verdeelmodel en de uitkering per jeugdige van Nederland en Meppel.

### Specifieke problematiek in Meppel

Meppel ontvangt 16% meer uitkering per jeugdige in vergelijking met het Nederlands gemiddelde. Dit komt door een hogere zorgbehoefte dan gemiddeld, met name doordat een hoog aantal ouders met langdurig psychisch medicijngebruik aanwezig is en een grote groep basisonderwijsleerlingen een gewicht van 1,2 toegewezen krijgt. In deze laatste groep zitten leerlingen waarvan de ouders maximaal basisonderwijs hebben genoten.

	Uitkering NL per jeugdige	Uitkering Meppel per jeugdige	Afwijking Meppel t.o.v. NL
Basisonderwijsleerling met gewicht 0,3	-€ 46	-€ 43	-6%
Basisonderwijsleerling met gewicht 1,2	-€ 67	-€ 38	-43%
Gemiddeld gestand. inkomen huishoudens	-€ 274	-€ 236	-14%
Gemiddeld gestand.inkomen huishoudens met kinderen	-€ 260	-€ 235	-9%
Inwoners jonger dan 18 jaar	€ 663	€ 663	0%
Jeugdigen in gezinnen met armoederisico	€ 47	€ 39	-17%
Ouders met langdurig psychisch medicijngebruik	€ 187	€ 266	+42%
Eenouderhuishoudens	€ 152	€ 141	-7%
Eenouderhuishoudens met 2 of meer kinderen	€ 119	€ 109	-9%
Bijstandshuishoudens met minderjarige kinderen	€ 35	€ 28	-21%
Bijstandsontvangers eenouderhuishoudens	€ 85	€ 72	-16%
Uitkeringsontvangers eenouderhuishoudens	€ 333	€ 366	+10%
Totaal	€ 976	€ 1.133	+16%

Bron: Meicirculaire 2018

## Baten versus lasten cliëntgebonden jeugdzorg

Bron: CBS/IV3

	Uitkering per jeugdige 2018	Afwijking t.o.v. Nederlands gemiddelde 2018	Kosten per jeugdige 2018*	Afwijking t.o.v. Nederlands gemiddelde 2018	Verschil tussen inkomsten en uitgaven	Afwijking uitkering t.o.v. uitgaven
Meppel	€ 1.133	+ 16%	€ 1.263	+ 29%	€ 130	+ 11%
Goes	€ 998	+ 2%	€ 1.208	+ 24%	€ 210	+ 21%
Tynaarlo	€ 750	- 23%	€ 1.176	+ 20%	€ 426	+ 57%
Uden	€ 957	- 2%	€ 1.151	+18%	€ 194	+ 20%
Venray	€ 998	+ 2%	€ 1.362	+ 40%	€ 364	+ 36%

\*In dit overzicht zijn de taakvelden Maatwerk Dienstverlening 18- en Geëscaleerde zorg 18- opgenomen (Bron: CBS/IV3). Hoewel een gemeente meer kosten maakt, is een vergelijking op basis van deze cijfers mogelijk omdat op de taakvelden dezelfde kosten staan.

In verhouding ontvangt Meppel (+16%) meer uitkering per jeugdige dan het Nederlands gemiddelde. Logischerwijs is er daarmee ook een hogere zorgbehoefte in vergelijking met het gemiddelde in Nederland. De zorgkosten blijken 29% hoger te zijn dan het Nederlands gemiddelde. In deze vergelijking is het verschil tussen inkomsten en uitgaven in Meppel kleiner dan in de referentiegemeenten.

# Overheadkosten bij de gemeente Meppel

## Meppel berekent overhead gemeentelijke organisatie op basis BBV

### Inleiding

In dit hoofdstuk behandelen we eerst hoe Meppel in jaarrekeningen en begrotingen, volgens het BBV, de overhead voor de gehele organisatie berekent en wat hiervan de beperkingen zijn in het kader van dit onderzoek.

Daarna behandelen we twee methoden die de ambtelijke organisatie heeft aangeleverd om de overheadkosten bij de gemeente voor jeugd te benaderen. Een van deze methoden leent zich voor een vergelijking van Meppel met andere gemeenten, deze vergelijking voeren wij uit.

Afsluitend presenteren we onze eigen methode om de overhead voor jeugdhulp binnen de gemeentelijke organisatie te duiden. Daarvoor maken we gebruik van een toerekening van de BBV-overhead en een organigram van het deel van de gemeentelijke organisatie dat betrokken is bij jeugdhulp.

### Het BBV en overhead

Overhead vormt sinds 2017 een eigen taakveld (0.4) in de begroting/jaarrekening. Meppel berekent de overhead van de gemeentelijke organisatie aan de hand van de BBV notitie overhead: alle kosten die samenhangen met de sturing en ondersteuning van medewerkers in het primair proces. Helaas definieert de BBV notitie niet expliciet wat het primair proces is. Wel wordt toegelicht wat onder overhead valt en wat onder het primair proces: de (overige) taakvelden. Aan dit onderscheid liggen de volgende principes ten grondslag:

1. Kosten gemaakt voor activiteiten, taken & producten gericht aan de externe klant, direct toerekenen aan de betreffende taakvelden;
2. Ondersteunende taken zijn niet direct dienstbaar aan de externe klant en behoren tot overhead.  
Bijvoorbeeld: Financiën, toezicht en controle-functies, P&O/HRM, inkoop, communicatie, juridische zaken, bestuurszaken & bestuursondersteuning en secretariaten;
3. Loonkosten hiërarchische leidinggevenden behoren tot overhead;
4. Kosten van (niet leidinggevende) medewerkers die zowel directe taken als ondersteunende taken uitvoeren, moeten naar rato van (een ingeschatte) tijdsbesteding worden verdeeld over de taakvelden en overhead;
5. Huisvesting, hardware, opleidingskosten, facilitaire kosten worden gerekend tot de overhead;
6. Wat niet direct toegerekend kan worden, is overhead.

Overhead berekend op basis van het BBV, noemen wij hierna 'BBV-overhead'.

### BBV-overhead verschilt van onze overhead definitie

De definiëring van het primair proces, en daarmee samenhangend overhead, is onder het BBV niet hetzelfde als die van dit onderzoek. Volgens het BBV is het primair proces: kosten gemaakt voor activiteiten, taken & producten gericht aan de externe klant. Binnen dit onderzoek is de definitie van het primair proces echter: directe jeugdhulpverlening aan jeugdigen, 'de handen aan het bed' bij wijze van spreken.

Dit verschil in definitie is relevant omdat, afhankelijk van de definitie er anders wordt omgesprongen met de loonkosten van bijvoorbeeld de beleidsmedewerkers, gedragswetenschappers en jeugdconsulenten. Deze medewerkers leveren een bijdrage aan de jeugdhulp, de activiteit/taak/product gericht aan de externe klant. Ze stellen beleid en behandelplannen op, verstrekken indicaties en zien toe op het resultaat. Op grond van het BBV worden daarom de loonkosten van deze functies toegerekend aan de taakvelden voor jeugdhulp (het primair proces) en niet aan de overhead. Dit blijkt uit zowel interviews met medewerkers van de gemeente Meppel als de BBV notitie overhead. Echter, de definitie van het primair proces gehanteerd voor dit onderzoek plaatst deze functies onder overhead, omdat geen ervan directe jeugdhulp verleent.

### **BBV-overhead is gericht op rol gemeente**

Wat de BBV notitie aan overhead toerekent, zijn enkel functies en voorzieningen die het (intern) functioneren van de gemeentelijke organisatie faciliteren en sturen. Een beleidsmedewerker of een jeugdconsulent valt daarom niet onder overhead maar het secretariaat en een teamleider wel. Onze bevinding is dat het BBV op basis van de rol van de gemeente als ambtelijke organisatie en lokale overheid de verdeling tussen overhead en primair proces maakt. Daarom vormen voor het BBV ook beleidsmatige, faciliterende en controlerende activiteiten (gericht aan de externe klant) onderdeel van het primair proces.

De indeling van het BBV plaatst medewerkers die niet zelf jeugdhulp verlenen maar dit faciliteren, in het primair proces (een logisch gevolg van wat het BBV beschouwt als primair proces voor een gemeente). Dit strookt echter niet met de definitie van het primair proces van dit onderzoek: wie/wat in het primair proces zit, moet direct jeugdhulp verlenen aan jeugdigen.

De BBV-overhead is wel bruikbaar voor het vergelijken van overheadkosten van verschillende gemeentelijke organisaties (zie p. 25), maar niet voor het vaststellen van de (totale) overhead voor jeugdhulp binnen de gemeentelijke organisatie van Meppel. Daarom maken we een organigram van de gemeentelijke organisatie voor jeugdhulp en duiden we de verschillende functies, de kosten en verhouding van de functies tot het primair proces (zie p. 26 en 27).

### **Jeugdhulp-overhead berekenen: opslag-% en toerekening van taakvelden**

In het kader van dit onderzoek heeft de gemeente Meppel twee methoden voor het vaststellen van overhead gepresenteerd. Deze twee methoden presenteren wij hier.

#### **Methode 1: Opslagpercentage-methode**

De eerste methode rekent de overhead van de gemeentelijke organisatie, zoals vastgesteld volgens het BBV, evenredig toe aan Jeugdhulp. Daarom is stap 1 de BBV-overhead berekenen als percentage van de totale lasten *exclusief overheadkosten*: Op het taakveld overhead stond in 2018 € 9.813.898 begroot, dit is 10,08% van de totale lasten exclusief overheadkosten. Stap 2 is het percentage van 10,08% gebruiken als opslagpercentage over de totale kosten van jeugdhulp: 10,08% van de totale kosten jeugdhulp is € 909.444. Dit bedrag is de overhead van jeugdhulp volgens deze methode.

#### **Methode 2: Toerekenbare uren-methode**

De tweede methode berekent toerekenbare overhead door de uren, besteed aan jeugdhulp, als leidraad te nemen. Stap 1 is het vaststellen van de uren die medewerkers binnen taakvelden besteden aan Jeugdhulp. Dit levert de volgende uitkomsten: samenkracht en burgerparticipatie,



uren voor 10% besteed aan jeugdhulp; maatwerkdienstverlening 18+, 10%; maatwerkdienstverlening 18-, 100%. Deze percentages worden op basis van een inschatting vastgesteld.

Stap 2 is het totaal aan uren besteed aan jeugdhulp te vermenigvuldigen met de overhead opslag van € 39. Op basis van deze methode is de overhead op Jeugdhulp in 2018 € 456.038, dit is 5,05% van de begrote kosten jeugdhulp (€ 9.023.201).

### Gemiddelde van beide methoden

Van beide methoden wordt vervolgens een gemiddelde berekend als derde manier om de overhead van jeugdhulp te benaderen. In 2018 is dit gemiddelde € 682.741. Dit bedrag is 7,57% van de totale begrote kosten van jeugdhulp.

Methode van overhead berekenen	Overhead (bedrag)	Overheadpercentage (overhead t.o.v. totale kosten jeugdhulp)
Opslagpercentage	€ 909.444	10,08%
Toerekenbare uren	€ 456.038	5,05%
<i>Vershil</i>	€ 453.405	-
Gemiddelde	€ 682.741	7,57%

## Evaluëren: methoden van overhead berekenen

### Opslagpercentage-methode duidt toerekenbare BBV-overhead jeugdhulp

De eerste methode verdeelt de BBV-overheadkosten van de gehele gemeentelijke organisatie evenredig over de producten/diensten die de gemeente levert, op basis van de kosten van deze producten/diensten. Dit is gepast omdat Jeugdhulp als product/dienst wordt ondersteund, gestuurd en gefaciliteerd door die zaken, die volgens het BBV, onder de overhead van de gemeentelijke organisatie vallen. Op de volgende pagina vergelijken we Meppel hierop met andere gemeenten.

### Opslagpercentage-methode benadert niet indirecte kosten jeugdhulp

De opslagpercentage-methode maakt echter binnen 'de kosten van jeugdhulp' geen uitsplitsing. Er vindt tenslotte enkel een toerekening van BBV-overhead aan deze kosten plaats. Deze methode maakt geen poging om helder te krijgen welk gedeelte van de jeugdhulpkosten te relateren is aan het verlenen van jeugdhulp (het primair proces) en welk gedeelte te relateren is aan ondersteuning en sturing (overhead).

### Toerekenbare uren-methode duidt laag overheadpercentage aan

De toerekenbare uren-methode bekijkt de gewerkte uren van medewerkers en wat hiervan

besteed wordt aan jeugdhulp, om het vervolgens te vermenigvuldigen met een overheadopslag. Deze methode maakt eveneens geen verdeling tussen taken die primair proces zijn en taken die overhead zijn. Deze methode leidt niet tot het helder krijgen welk gedeelte van de jeugdhulpkosten te relateren is aan het verlenen van jeugdhulp (het primair proces) en welk gedeelte te relateren is aan ondersteuning en sturing (overhead).

Volgens deze methode is er voor jeugdhulp sprake van een overhead van 5,05%. Dit is een zeer laag percentage in vergelijking met de uitkomst van eerder onderzoek door de Rijksuniversiteit Groningen naar overheadformatie [19]. Dit onderzoek constateert dat van de formatie bij gemeenten 33,6% in de overhead zit. Een recenter onderzoek bevestigt het percentage [20]. Wel moet worden opgemerkt dat de methoden achter deze percentages verschillen: jeugdhulp is een specifiek domein en 'gewerkte uren' is een andere maat dan 'formatie'.

### Het gemiddelde nemen compenseert niet de tekortkomingen van beide methoden

De opslagpercentage-methode blijft enkel gericht op de gemeentelijke organisatie en de toerekenbare uren-methode blijft als basis een inschatting.

### BBV-overhead Meppel en referentiegemeenten

O.b.v. programma-begroting 2019	BBV-overhead (taakveld 0.4) per inwoner	Totale lasten per inwoner	Opslag- % overhead	Lasten Jeugdhulp (Taakveld 6.72 en 6.82) per inwoner	Toerekenbare BBV-overhead Jeugdhulp per inwoner
Meppel	€ 294	€ 3.235	10,0%	€ 265	€ 26
Referentiegemeenten	€ 251	€ 2.497	11,2%	€ 219	€ 25
Zuid-Drenthe	€ 325	€ 3.328	10,8%	€ 252	€ 27
20.000 tot 50.000 inwoners	€ 320	€ 2.670	13,6%	€ 206	€ 28

Bron IV3.

Referentiegemeenten: Midden-Drenthe, Tytsjerksteradiel, Tynaarlo, Hof van Twente, Oldenzaal, Castricum en Bostel. Zie bijlage 1 en 2 voor een overzicht van de jaren 2017 en 2018

### Uitleg tabel 'Overhead Meppel en referentiegroepen'

In de tabel hierboven is een vergelijk te zien van Meppel en enkele referentiegroepen, op basis van de opslagpercentage-methode. De meest rechtse kolom geeft weer wat, per inwoner, van de BBV-overhead is toe te rekenen aan Jeugdhulp.

### Bevindingen toerekenbare overhead jeugdhulp

Er is in Meppel € 26 per inwoner van de BBV-overhead aan jeugdhulp toe te rekenen. Alleen de referentiegemeenten komen iets lager uit.

Meppel heeft 17% meer BBV-overhead dan de referentiegemeenten, maar 9,5% minder dan de regio Zuid-Drenthe, 6,1% minder dan de Achterhoek en 8,1% minder dan het gemiddelde van gemeenten met inwoners tussen de 20.000 en 50.000 inwoners.

# Organigram jeugdhulp gemeente Meppel

Op de volgende bladzijde geeft een organigram de gemeentelijke organisatie betrokken bij jeugdhulp weer. In dit organigram maken wij een categorisering van functies op basis van de betrokkenheid bij het primair proces. Daarbij hanteren wij de definitie van primair proces als “directe jeugdhulpverlening aan jeugdigen”. De categorieën van functies zijn:

## 1. Sturen & controle

In deze categorie zijn functies geplaatst die gericht zijn op aansturen, (strategisch) beleid, (financiële) administratie, kwaliteitscontroles en bezwaarafhandeling. In deze functies heeft men in de regel geen contact met cliënten en is men niet op casusniveau betrokken bij de vormgeving van zorg. De loonsom van ‘sturen & controle’-functies valt onder overhead.

## 2. Toeleiding naar zorg

Functies in deze categorie verzorgen de toeleiding naar zorg o.a. door diagnose, indicatie stellen en het opstellen van behandelplannen. Contact met de cliënt of betrokkenheid op casusniveau is een vereiste. Toeleiding naar de juiste zorg is essentieel voor cliënten, daarom heeft men in deze functies een bijzonder verantwoordelijkheid en moet men beschikken over de juiste expertise. Een casus kan een veiligheidsaspect of meervoudig complexe problematiek kennen, toeleiding naar de juiste zorg is van vitaal belang en tijdrovend.

Hoewel men zelf in de ‘toeleiding naar zorg’ geen jeugdhulp verleent, is deze categorie van functies nauw betrokken bij het primair proces. Daarom beschouwen wij deze categorie van functies als een ‘grijs gebied’ tussen primair proces en overhead in: men heeft wel contact met de cliënt en is verantwoordelijk voor de eerste stap in de verlening van jeugdhulp (het indiceren), maar verleent zelf geen jeugdhulp. Echter hanteren wij, in het organigram en voor de bijbehorende overhead-berekening, de definitie van overhead en primair proces zoals is vastgesteld aan het begin van dit document. Dat betekent dat de loonsom van ‘toeleiding naar zorg’-functies, hoewel grijs, valt onder overhead.

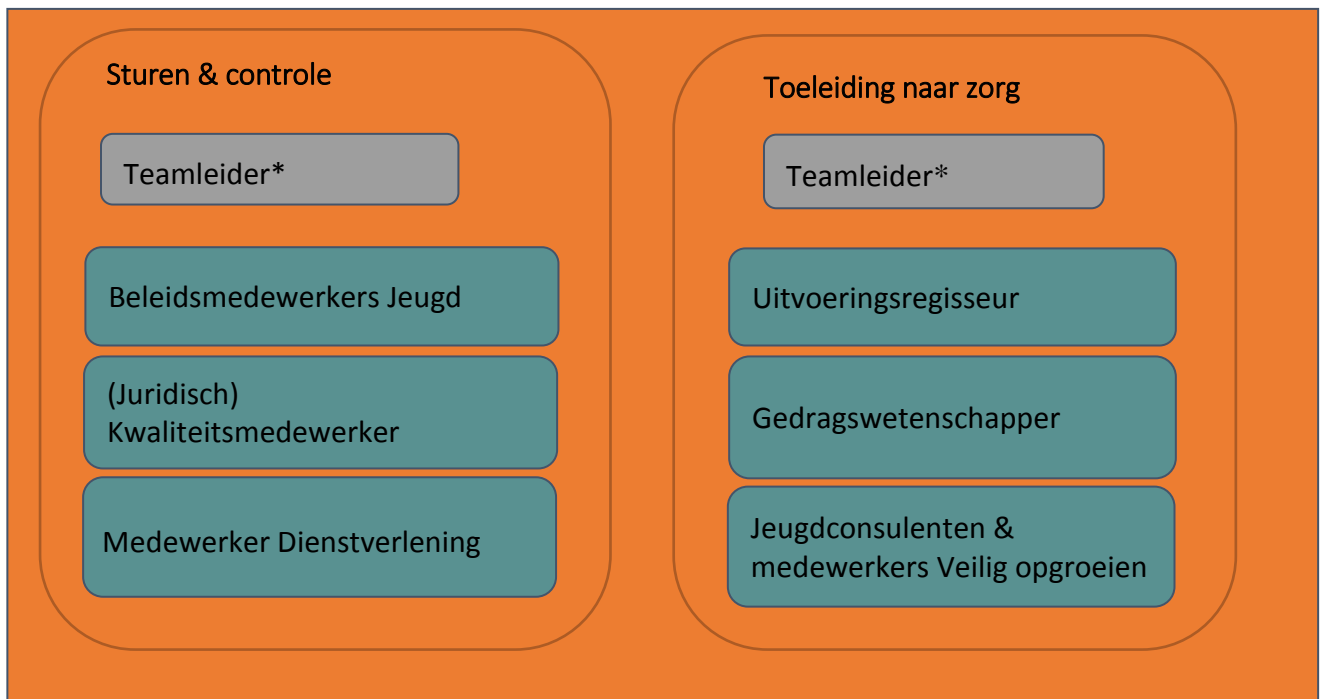
## 3. Zorgverlening & toeleiding

Deze categorie verleent zelf jeugdhulp en doet ook toeleiding naar zorg. De POH-ers jeugd verzorgen de toeleiding via de huisarts. Ze doen zelf intake en diagnose. Bij indicatie voor een langdurig traject verwijzen ze de cliënt naar een externe zorgverlener. In geval van een kortdurend traject behandelen ze deze cliënt zelf. De POH-ers zijn gekwalificeerde pedagogen. Door middel van de POH-ers krijgt de gemeente grip op de toeleiding via de huisarts. Veilig opgroeien is een zorgtraject dat de gemeente Meppel uitvoert, de betrokken medewerkers verlenen zelf de zorg. De twee functies in deze groep verlenen jeugdhulp en vallen daarom onder het primair proces.

## Loonsom & taakvelden

De loonsom van alle functies worden op grond van het BBV op de taakvelden van jeugdhulp geboekt. Alleen de teamleider niet, deze wordt geboekt op taakveld 0.4 overhead. De teamleider-functie wordt wel in het organigram weergegeven.

**Functies in overhead**  
**(geen directe verlening van jeugdhulp, maar sturing en ondersteuning)**



\*Teamleiders zijn onderdeel van de BBV-overhead, de loonsom valt onder taakveld 0.4 en is daarom niet onderdeel van de hier gepresenteerde loonsommen.

Bron: Uitvraag - Overzicht ambtelijke formatie jeugd

**Functies in primair proces**  
**(directe verlening van jeugdhulp)**



## Overhead jeugdhulp berekenen

Overhead binnen de gemeente Meppel die betrekking heeft op jeugdhulp berekenen wij als een optelsom van 'toerekenbare BBV-overhead' en de loonsom van de 'functies in overhead' zoals aangeduid in het organigram.

### Toerekenen van BBV-overhead aan jeugdhulp

Zoals gesteld, is het redelijk om een deel van de BBV-overhead toe te rekenen aan de kosten gemaakt voor jeugdhulp. Dit doen wij echter niet door middel van de opslagpercentage-methode. Deze methode levert een vertekend beeld op van overhead voor Jeugdhulp omdat overhead wordt berekend als 10,08% van alle kosten gemaakt voor jeugdhulp. Echter binnen deze kosten zitten (veel) betaalde rekeningen voor jeugdhulp, waarover de methode ook 10,08% overhead berekent. Voor deze rekeningen maakt de gemeente niet 10,08% aan overheadkosten.

Wij kiezen ervoor om de toerekening van BBV-overhead aan jeugdhulp te maken op basis van het aandeel dat jeugdhulp heeft in de totale kosten voor salarissen en sociale lasten. Elke medewerker maakt tenslotte 'gebruik' van de zaken die in de BBV-overhead zitten: teamleiders, gebouwen, P&O/HRM ect. Daarnaast kan gesteld worden dat de functie van de BBV-overhead is om medewerkers te faciliteren in hun werkzaamheden. Ook de medewerkers van jeugdhulp.

In de tabel hieronder is te zien dat de loonsom van jeugdhulp 6% is van het totaal aan salarissen en sociale lasten binnen Meppel, en 6% van de totale BBV-overhead (taakveld 0.4) is € 568.164. Dit is de aan jeugdhulp toe te rekenen BBV-overhead. Op de volgende bladzijde tellen we dit bedrag bij de loonsom van de 'functies in overhead' op en verantwoorden we ook deze stap.

Totale salarissen en sociale lasten (Categorie L1.1 jaarrekening 2018, CBS Statline)	€ 18.608.000
Totale loonsom jeugdhulp Meppel (Uitvraag - Overzicht ambtelijke formatie jeugd)	€ 1.120.550
Loonsom jeugd als percentage van Totaal s & s.l.	6%
Totale BBV-overhead (Jaarrekening 2018)	€ 9.435.000
Toerekenbare BBV-overhead jeugdhulp (6% van totale BBV-overhead)	€ 568.164

### Optellen van toerekenbare BBV-overhead en loonsom overheadfunctie

Het organigram en de uitleg ervan staven dat functies binnen 'sturen & controle' en 'toeleiding naar zorg' onder de definitie van overhead vallen (zoals gehanteerd binnen dit onderzoek). De totale loonsom van deze overheadfuncties bedraagt: € 976.661. Dit bedrag tellen we op bij de 'toerekenbare BBV-overhead jeugdhulp' om tot de totale overhead voor jeugdhulp van de gemeentelijke organisatie te komen: € 1.544.825.

Deze optelsom geeft weer: de BBV-overhead evenredig toegerekend aan jeugdhulp en de loonkosten van functies die betrokken zijn bij jeugdhulp maar geen jeugdhulp verlenen. Deze optelsom is mogelijk omdat beide bedragen op andere taakvelden staan: er is dus geen overlap. De optelsom is vereist omdat beide bedragen overhead zijn en behoren bij jeugdhulp.

**Overheadpercentage: 15,22%**

De tabel onder geeft de totale overhead van jeugdhulp (€ 1.544.825) weer als percentage van de som van de realisatie van jeugdhulp en de toerekenbare BBV-overhead: 15,22%. We tellen de BBV-overhead bij de realisatie op omdat deze kosten toerekenbaar zijn aan jeugdhulp en daardoor 'alle aan jeugdhulp toerekenbare kosten' in beeld komen: in totaal € 10.149.259.

Loonsom 'sturen & controle' en 'toeleiding naar zorg' (Uitvraag - Overzicht ambtelijke formatie jeugd)	€ 976.661
Toerekenbare BBV-overhead jeugdhulp (6% van totale BBV-overhead)	€ 568.164
<b>Totale overhead jeugdhulp Meppel</b>	<b>€ 1.544.825</b>

Realisatie jeugdhulp 2018 (budgetten 2015-2018 en Overhead, gemeente Meppel)	€ 9.581.095
Alle aan jeugdhulp toerekenbare kosten (Realisatie jeugdhulp 2018 + Toerekenbare BBV-overhead jeugdhulp)	€ 10.149.259
Totale overhead jeugdhulp Meppel als percentage van alle aan jeugdhulp toerekenbare kosten 2018	15,22%

De genoemde 15,22% is het resultaat van de volgende berekening:

$$€ 1.544.825 : (€ 10.149.259 * 1\%)$$

## Benchmarken zorgaanbieders

Het is niet mogelijk om een onderscheid te maken tussen voorbereiding, advies en toezicht van de 'uitvoering' van de zorg. De overhead van 12 aanbieders\* benaderen wij met behulp van overhead- indicatoren. Deze brengen in beeld in hoeverre middelen niet (of wel) naar het primair proces, het verlenen van jeugdhulp, gaan. Wij doen dit omdat de beweegredenen van dit onderzoek primair is dat we nadrukkelijk willen weten welke middelen naar jeugdhulp gaan, dan weten wat de overhead van een specifieke instelling is. Daarnaast kunnen we via een benchmark in beeld krijgen of dreigt dat er bij aanbieders te weinig geld bij de jeugd terecht komt.

### Benchmark voor het evalueren van zorgaanbieders

Om de scores van de aanbieders te evalueren, zijn criteria nodig aan de hand waarvan is te stellen of een percentage hoog of laag is. Wij kozen voor benchmarks als evaluatiecriteria\*\*. Dit betekent dat wij voor elke indicator het gemiddelde van (vergelijkbare) jeugd-aanbieders in Nederland hebben berekend. Scoort een zorgaanbieder hoger\*\*\* dan de benchmark dan is te stellen dat de aanbieder, op de betreffende indicator meer overhead heeft in vergelijking met andere gelijksoortige organisaties. Dit heet: 'buiten de benchmark vallen'.

\* De twaalf aanbieders zijn geselecteerd omdat ze gezamenlijk verantwoordelijk zijn voor 80% van de kosten voor jeugdhulp binnen de gemeente Meppel in 2018. \*\* Een 'benchmark' is een evaluatiecriteria. 'Benchmarken' is de (geselecteerde) evaluatiemethode waarbij de doorsnee van een sector wordt gebruikt om de prestatie van een organisatie te evalueren. \*\*\* Bij sommige indicatoren betekent een lager percentage een hogere overhead. In dat geval is een lager percentage dan de benchmark scoren, buiten de benchmark vallen.

### De overhead-indicatoren

De overhead- indicatoren, en waarom deze een relevante inschatting geven van de beschikbare middelen voor het primair proces, zijn:

#### Nettowinstmarge

Winst is per definitie geen onderdeel van de kosten gemaakt voor het primair proces. Sterker nog, winst is feitelijk geen overhead want ook niet sturend of ondersteunend aan het primair proces. Winst komt daarom, meer nog dan overhead, *niet* ten goede aan zorg. Vanwege dit feit en de beweegredenen die ten grondslag liggen aan dit onderzoek, is netto winstmarge meegenomen als 'overhead'-indicator. Experts hanteren over het algemeen een maximum van 10% winst in 'de zorg', met een gangbare winst van tussen de 2 en 3 procent. [21] Deze laatste percentages komen overeen met wat we zien in onze benchmark, met name als de omzetcijfers boven de € 5 miljoen komen te liggen.

Hoe hoger een zorgaanbieder scoort op nettowinst-percentages, des te *minder* middelen beschikbaar zijn voor het primair proces.

#### Percentage van personeel dat niet-cliëntgebonden is

Personeel dat niet-cliëntgebonden werk verricht, is in de zorgsector per definitie sturend of ondersteunend aan het primair proces en daarmee overhead. Zorg, het primair proces, wordt tenslotte alleen door cliëntgebonden personeel verleend. Hoe hoger het percentage niet-cliëntgebonden personeel, des te *minder* middelen beschikbaar zijn voor het primair proces.

# Overheadkosten bij zorgaanbieders

## Overhead-indicatoren zorgaanbieders

### Personeelskosten als percentage van de omzet

Hoewel personeelskosten bestaan uit kosten voor cliëntgebonden en niet-clientgebonden personeel, is deze indicator nuttig om twee redenen: 1) bij ambulante zorg is het overige percentage (hetgeen niet besteed is aan personeel) vrijwel exclusief *niet-personele* overhead en 2) in de zorg is omzet sterk afhankelijk van personeel. Deze redenen zijn een gevolg van de aard van de werkzaamheden in de zorgsector: zorgverlening (primaire proces) is zeer arbeidsintensief, daarom zitten de kosten van het primaire proces voornamelijk in personeel. Sterker, personeelskosten als percentage van de omzet mag niet te laag zijn: wie levert anders de omzet? Zorg is arbeidsintensief dus een personeelslid kan per dag maar een x aantal cliënten voorzien van zorg (de omzet). Personeelskosten als percentage van omzet mag, *neen kan*, dus niet te veel afwijken ten opzichte van de benchmark.

In andere sectoren kan afwijken van de benchmark in theorie makkelijker: innovatie in techniek kan werk minder arbeidsintensief maken, waardoor personeelskosten als percentage van de omzet meer verschillen. In de zorg kan dit door de aard van het werk (nog) niet. Als een zorgaanbieder toch een zeer laag percentage heeft op deze indicator, kan dit duiden op gefactureerde maar niet-geleverde zorg. Hoe hoger het percentage personeelskosten als onderdeel van de omzet, hoe meer middelen beschikbaar zijn voor het primaire proces.

### Bezoldiging van bestuurders en toezichthouders als percentage van personeelskosten

Bestuurders en toezichthouders sturen het primaire proces en zijn daarom overhead. De bezoldiging die zij hiervoor ontvangen zijn dus onderdeel van overhead. Door deze indicator wordt inzichtelijk wat het management kost ten opzichte van het overige personeel.

Hoe hoger de bezoldiging als percentage van personeelskosten, des te *minder* middelen beschikbaar zijn voor het primaire proces.

### Benadering personeelskosten cliëntgebonden als percentage van omzet

Omdat bekend is welk percentage van het personeel niet-clientgebonden is en welk percentage van de omzet opgaat aan personeelskosten, is bij benadering te berekenen welk deel van de omzet opgaat aan het cliëntgebonden personeel. Dit maakt inzichtelijk wat het primaire proces kost, de rest is tenslotte overhead: of niet-clientgebonden personeel of (grotendeels) niet-personele overhead. Hoe hoger dit percentage, des te *meer* middelen (waarschijnlijk) beschikbaar zijn voor het primaire proces.

Dit is een *benadering* omdat niet bekend is wat het salarisverschil is tussen cliënt- en niet-clientgebonden personeel. Bij deze berekening gaan we ervan uit dat er geen salarisverschil is, daarom spreken wij van een 'zachte' indicator. In de praktijk krijgt uitvoerend personeel minder betaald dan managers en zullen er niet-personele kosten zijn die onderdeel zijn van het primaire proces.

De benadering vindt met de volgende berekening plaats:

Stel niet-clientgebonden personeel is 10% en percentage salariskosten van omzet is 70%, dan verminderen we dit laatste percentage met 10% van zijn eigen totaal:  $70/100=0,7$ ;  $0,7*10=7$ ;  $70-7=63$ . Benadering personeelskosten cliëntgebonden personeel als percentage van de omzet is 63%.



# Opzet Benchmark Overhead-indicatoren Zorgaanbieders

## Opzet benchmark

De indicatoren-scores van de twaalf aanbieders en de benchmarks zijn op basis van de dataset 'Geïntegreerde Dataset verantwoordingsgegevens Zorg, Jeugdzorg en Veilig Thuis' van VWS berekend. Deze openbare dataset van het Ministerie van VWS bevat alle jaarrekeningen van zorg, jeugdzorg en Veilig Thuis instellingen. Ontbrekende cijfers hebben wij aangevuld uit jaarrekeningen van zorgaanbieders, zoals verstrekt door aanbieders aan de gemeente Meppel. Voor het maken van de benchmarks zijn de cijfers van niet-jeugdhulpinstellingen verwijderd en is *per* categorie jeugdhulpinstellingen een gemiddelde berekend. We delen de jeugdhulpinstellingen in Nederland op in categorieën omdat één gemiddelde van alle jeugdhulpinstellingen een onzinnige benchmark is. Want wil een benchmark van toepassing zijn op een zorgaanbieder, dan moeten de belangrijkste karakteristieken van de zorgaanbieder en de vergelijkingsgroep (basis van benchmark) overeenkomen. Voor dit onderzoek maken we daarom gebruik van in totaal acht categorieën jeugdhulpinstellingen, wat resulteert in acht verschillende benchmarks.

## Benchmark omzet

De categorieën zijn te onderscheiden in twee soorten: een op basis van omzetgrootte, de ander op rechtsvorm. Omzet is geselecteerd omdat het, als noemer, in (directe) relatie staat tot de winstmarge, personeelskosten als percentage van omzet en bezoldiging als percentage van omzet. Een vergelijking is daarom alleen zinvol als de noemer vergelijkbaar is. De benchmark laat dit ook zien: naarmate de omzet stijgt worden de percentages, bijvoorbeeld voor winstmarge, van de benchmark steeds kleiner.

## Benchmark Rechtsvorm

Rechtsvorm is geselecteerd omdat het leidend is voor de logica van winstmarges, de hoogte van personeelskosten en bezoldiging. Met name voor een vof, of vergelijkbare rechtsvormen, is dit het geval. Daar zit het inkomen van de eigenaar, die meestal zelf ook bij het primair proces is betrokken, nog binnen de winstmarge (of in de bezoldiging). Uit de benchmarks blijkt dit ook. Vof's hebben veel hogere winstmarges (en lagere gemiddelde omzet) dan BV's of stichtingen.

## Overhead-indicatoren en benchmark interpreteren

Een aanbieder valt buiten de benchmark als minder middelen beschikbaar zijn voor het primair proces dan de vergelijkingsgroep. Hieronder staat per indicator weergegeven wanneer dit het geval is:

Netto winstpercentage: bij een hoger percentage.

Niet-cliëntgebonden personeel: bij een hoger percentage.

Personeelskosten als percentage van de omzet: bij een lager percentage.

Bezoldiging als percentage van personeelskosten: bij een hoger percentage.

Bezoldiging als percentage van omzet: bij een hoger percentage.

Benadering personeelskosten cliëntgebonden als percentage van omzet: bij een lager percentage.

De selectie van de aanbieders is op basis van 80% van de gemaakte kosten voor jeugdhulp binnen de gemeente Meppel. Daarmee maken de 'grootste' zorgaanbieders onderdeel uit van dit onderzoek. Bijlage 3 geeft de indicaties en (verwachte) kosten bij deze zorgaanbieders weer

## Bevindingen overhead zorgaanbieders

De meerderheid van de zorgaanbieders valt binnen de benchmark.

Daarbij benchmarken wij vof's op vof's, stichtingen op omzetcijfers en BV's aan beide. Dit doen wij omdat we het principe hanteren dat de belangrijkste karakteristieken van de zorgaanbieder en de vergelijkingsgroep overeenkomen:

- De rechtsvorm van de vof heeft sterke invloed op de winstpercentages. In het winstpercentage zit veelal het inkomen van de eigenaar(s);
- De stichtingen binnen de twaalf aanbieders hebben een te grote range van omzetcijfers om ze te toetsen aan slechts één benchmark. De range loopt van over de €200 miljoen tot €15 miljoen, dat vraagt om een nadere toespitsing;
- De twee bv's worden aan beide benchmarks getoetst, omdat niet één benchmark beter past dan de ander.

Er zijn vier aanbieders die op basis van de door ons beoordeelde documenten buiten benchmark vallen. Nader onderzoek is nodig om te kunnen achterhalen wat de oorzaken zouden kunnen zijn waarom deze organisaties buiten de benchmark vallen.

## **Bestuurlijke reactie**

Rekenkamercommissie Meppel  
t.a.v. dhr. JJ Mastwijk  
Voorzitter rekenkamercommissie Meppel  
(per e-mail)

Uw brief van 21 februari 2020

Uw kenmerk

Ons kenmerk 254702/254710

Behandeld door BV - Advies

Telefoon 14 0522

Bijlage(n)

Datum 28 april 2020

Onderwerp Rekenkameronderzoek (in)directe kosten Jeugdzorg - 2020

Geachte heer Mastwijk,

Het college bedankt de rekenkamercommissie voor het onderzoek naar de kosten jeugdzorg. In verband met de coronacrisis is deze reactie vertraagd.

Het onderzoek biedt interessante inzichten. Wij herkennen ons in de trends die worden gesignaleerd, bijvoorbeeld het aantal jongeren dat in de onderzochte periode in Meppel jeugdhulp ontvangt en dat Meppel de lasten dicht bij haar baten houdt.

Graag reageren wij op de aanbevelingen in het rapport. De brede definitie van overhead is geen definitie waar wij onze organisatie in herkennen. Wel onderkennen wij de behoefte aan monitoring en (data)analyse. In onze organisatie wordt daar op ingezet, zoals ook in het interventieplan sociaal domein met de raad is afgesproken.

Wij constateren dat de probleemstelling in het onderzoek niet aansluit bij de gemeentelijke praktijk. Onze interne processen en overheadkosten zijn goed inzichtelijk, maar niet in die vorm en indeling die aansluit bij de onderzoeksvraag. De definitie van overhead waar bijna de gehele gemeentelijke organisatie onder valt, waaronder primaire taken als beleid, toezicht en toeleiding naar zorg, kan niet leiden tot een goede analyse van onze overheadkosten. De door onszelf gebruikte definitie van overhead is geschikter voor kostenanalyse in de gemeentelijke organisatie, dit is de definitie van overhead zoals voorgeschreven door het Rijk in het Besluit begroting en verantwoording (BBV). Dit geeft voldoende mogelijkheden te sturen op overheadkosten, ook in het sociaal domein.

Het maken van afspraken met de zorgaanbieders vindt plaats op regionaal

niveau. Daarbij is het uitgangspunt dat gestuurd wordt op prijs en kwaliteit, zoals vastgelegd in de contractuele afspraken. Daarbij wordt een zorgvuldig aanbestedingstraject doorlopen. Voorafgaand aan de lopende aanbestedingstrajecten heeft een kostprijsonderzoek plaatsgevonden. Aangezien voor nagenoeg alle aanbieders dezelfde prijs geldt, is er voor elke aanbieder evenveel ruimte de eigen organisatie in te richten. Dat dit indirect een verbinding heeft met winstmarges en bezoldiging van bestuurders is helder, maar sturen op winstmarges of bezoldigingen is hierin niet passend.

Het is in het belang van goede aanbestedingen en contractmanagement inzicht te hebben in de kostenstructuur en financiële risico's. Daarover wordt informatie uitgewisseld en zijn wij in gesprek met (alle) zorgaanbieders, waarbij de uitkomsten van het onderzoek goede input kan leveren. Op deze manier wordt invulling gegeven aan de twee laatste aanbevelingen.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders,  
A.J. Kastelein  
secretaris

R.T.A. Korteland  
burgemeester

## **Nawoord van de Rekenkamercommissie**

De Rekenkamercommissie heeft met belangstelling kennis genomen van de reactie van het college.

Wij stellen vast dat het college zich herkent in de trend uit ons onderzoek.

Het college maakt daarnaast enkele inhoudelijke opmerkingen over een tweetal aanbevelingen.

Met betrekking tot de gehanteerde definitie over directe versus indirecte kosten, welke afwijkt van de definitie volgens het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), willen we als commissie benadrukken dat wij hier in onze onderzoeksopzet bewust voor hebben gekozen. Daarbij ontkennen wij niet de strekking en de betekenis van het BBV voor de gemeente, maar geven wij slechts aan dat de desbetreffende systematiek onvoldoende bruikbaar was voor ons onderzoek. Met ons onderzoek hebben we inzichtelijk gemaakt welk deel van de kosten voor jeugdzorg door het gemeentelijk apparaat wordt gemaakt in de vorm van beleid, toezicht en algemene overhead en welk deel ingezet wordt voor de zogenoemde “handen-aan-het-bed”. Daarmee pogen wij de gemeenteraad een instrument in handen te geven om zich een oordeel te vormen over de verhouding tussen deze kosten en in hoeverre deze zich verhouden tot andere gelijksoortige gemeenten.

Voor wat betreft onze aanbeveling over het sturen op winstmarges en bezoldiging bij het aangaan en continueren van contracten met zorgaanbieders oordelen wij anders dan het college. De uitkomsten van ons onderzoek, maar ook andere onderzoeksresultaten maken duidelijk dat er diverse verschillen te ontdekken zijn tussen de gelijksoortige aanbieders. Wij kunnen ons voorstellen dat die verschillen een rol spelen op het moment dat een aanbestedingstraject wordt gestart. Het is aan de gemeente en/of het regionaal overleg om voor deze indicatoren normen te stellen waarna een aangezochte aanbieder kan overwegen om wel of niet mee te doen in de aanbesteding.

Tenslotte dankt de Rekenkamercommissie alle betrokkenen van de gemeente Meppel voor hun medewerking aan dit onderzoek.

Rekenkamercommissie Meppel



## **Bijlagen**

## Bijlage 1: Overhead referentiegemeenten – 2017

	Taakveld 0.4 Overheadper inwoner	Lasten Jeugdhulp (Taakveld 6.72 en 6.82) per inwoner	Totale lasten per inwoner	Opslagpercentage overhead	Toerekenbare overhead als opslagpercentage Jeugdhulp in € per inwoner
Meppel	€ 288	€ 258	€ 3.219	9,8%	€ 25
Referentie gemeente	€ 272	€ 222	€ 2.820	10,7%	€ 24
Zuid- Drenthe	€ 312	€ 264	€ 3.738	9,1%	€ 24
Achterhoek	€ 333	€ 259	€ 3.299	11,2%	€ 29
20.000 tot 50.000 inwoners	€ 318	€ 211	€ 2.933	12,2%	€ 26



## Bijlage 2: Overhead referentiegemeenten – 2018

	Taakveld 0.4 Overhead per inwoner	Lasten Jeugdhulp (Taakveld 6.72 en 6.82) per inwoner	Totale lasten per inwoner	Opslagpercentage overhead	Toerekenbare overhead als opslagpercentage Jeugdhulp - € per inwoner
Meppel	€ 281	€ 177	€ 3.161	9,8%	€ 17
Referentie gemeente	€ 249	€ 188	€ 2.447	11,4%	€ 21
Zuid-Drenthe	€ 313	€ 215	€ 3.154	11,0%	€ 24
Achterhoek	€ 428	€ 218	€ 2.920	17,2%	€ 37
20.000 tot 50.000 inwoners	€ 301	€ 179	€ 2.529	13,5%	€ 24

## Bijlage 3: Overzicht zorgaanbieders

	Aantal indicaties 2018	Verwachte kosten na datum laatste facturering
	425	€ 712.747
GGZ Drenthe	258	€ 238.695
Educare	221	€ 214.282
Yorneo	214	€ 1.003.708
Anti-Start B.V.	145	€ 541.850
Cosis	139	€ 588.329
Educatie Plus	119	€ 356.299
Stichting Bezinn	100	€ 293.540
St. Jeugdbescherming Noord	94	€ 275.094
Plus Boerderij	48	€ 222.039
Ambiq	46	€ 217.152
De Ruytershoeve	15	€ 252.047
De Baander VOF	7	€ 176.087
Totaal	1.831	€ 5.091.869

O.b.v. gemeentelijke data Q1 2018

## Literatuuroverzicht

- [1] 'Overhead bij publieke organisaties: op zoek naar een norm', Tijdschrift Controlling, nr 10 2006
- [2] <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/het-kind-betaalt-de-rekening-van-de-nieuwe-jeugdzorg~ba14b06b/>
- [3] 'Overhead gewaardeerd', M. Huijben, Rijksuniversiteit Groningen, 2011; 'Overhead bij publieke organisaties: op zoek naar een norm', Tijdschrift Controlling, nr 10 2006; 'Rapportage benchmark aanbieders van jeugd- en opvoedhulp', Berenschot, 2013
- [4] 'Overhead gewaardeerd', M. Huijben, Rijksuniversiteit Groningen, 2011; 'Overhead bij publieke organisaties: op zoek naar een norm', Tijdschrift Controlling, nr 10 2006; 'Overheadkosten gemeenten gemiddeld 32 procent', Binnenlands bestuur, 2017  
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/overheadkosten-gemeenten-gemiddeld-32-procent.9563885.lynk>
- [5] 'Notitie overhead', Commissie BBV, 2016
- [6] <https://www.berenschot.nl/adviseurs/adviseur/marvin-hanekamp/blog/overhead-in-de-langdurige-zorg-de-feiten-en-de-waarheid>
- [7] <https://www.berenschot.nl/adviseurs/adviseur/marvin-hanekamp/blog/overhead-in-de-langdurige-zorg-de-feiten-en-de-waarheid>; <https://www.skiper.nl/actueel/id33751-overhead-daalt-ondanks-uitdijende-bureaucratie.html>
- [8] 'Overhead gewaardeerd', M. Huijben, Rijksuniversiteit Groningen, 2011.
- [9] <https://www.berenschot.nl/actueel/2019/september/ruim-25-totale-gemeentelijke/>
- [10] <https://www.nji.nl/Jeugdwet>
- [11] Beleidsplan Gemeente Meppel Jeugdhulp 2014-2016
- [12] Evaluatie inkoopmodel jeugdhulpregio Zuid-Drenthe, p. 10, 2018
- [13] Evaluatie inkoopmodel jeugdhulpregio Zuid-Drenthe, p. 12, 2018
- [14] ZonMw. (2018). Eerste evaluatie Jeugdwet. Na de transitie nu de transformatie. Den Haag: ZonMw.
- [15] Koster, Y. d. (2018). De Jeugdwet langs de meetlat. Binnenlands Bestuur, 24-27.
- [16] Ministerie van VWS, Ministerie van V&J. (2018). Actieprogramma Zorg voor de Jeugd. Den Haag: Rijksoverheid.
- [17] <https://www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/open-data/databank-cbs-statline-als-open-data>
- [18] Begrotingsanalyse van het ministerie van Binnenlandse zaken
- [19] 'Overhead gewaardeerd', M. Huijben, Rijksuniversiteit Groningen; 'Overhead bij publieke organisaties: op zoek naar een norm', Tijdschrift Controlling, nr 10 2006;
- [20] 'Overheadkosten gemeenten gemiddeld 32 procent', Binnenlands bestuur, 2017  
<https://www.binnenlandsbestuur.nl/financien/nieuws/overheadkosten-gemeenten-gemiddeld-32-procent.9563885.lynk>
- [21] 'Miljoenen aan winst bij 97 zorgbedrijven', Pointer, 2019, <https://pointer.kro-ncrv.nl/artikelen/miljoenen-aan-winst-bij-97-zorgbedrijven-en-dat-wordt-zelden-gecontroleerd>